

DCAF

VIRBUS UNITIS

معلومات گروه مطالعه

با حمایت وزارت امور خارجه سوئیس

Willem F. van Eekelen ویلم اف فون ایکن
Philip H. Fluri (Eds) فیلیپ اچ فلوری

ساختن تأسیسات دفاعی

کتاب مأخذ برای حمایت از
پلان مشارکت عمل (PAP-DIB)

ویانا و جینوا، سپتمبر ۲۰۰۶

Ipressum:

Study Group Information

Publishers (ناشران)

© National Defence Academy,

Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence and Geneva
Center for the Democratic Control of Armed Forces

With the support of

The Center for International Security Policy, Swiss Federal Department of
Foreign Affairs

Editors (نویسندگان)

Willem F. van Eekelen

Philipp H. Fluri

Language Editors (مصححین لسان)

Josef Derdzinski

Alex Dowling

Melissa George

Suying Lai

Managing Editor (سر مهمتم)

Stefan C. Imobersteg

Facilitating Editors (مهتممان)

LtCol Ernst M. Felberbauer

Capt Beedikt Hensellek

Academic Advisor (مشاور علمی)

Dr. Andras Ujj, NATO School, Oberammergau

Layout and Graphics (طرح و دیزاین)

Multimedia Office of the National Defence Academy, Vienna

Printing and Finishing (چاپ و صحافت)

Dari Translator (مترجم دری)

Abdul Bari Hakim

Dari Language Editor (مصحح لسان دری)

Khalid Seddiqi

فهرست مطالب

5	پیشگفتار General Raimund Schittenhelm
7	مقدمه Dr. Philipp H. Fluri
9	سپاسگزاری نویسندگان
11	سخن آغاز
13	ما به چه نوع دفاع ضرورت داریم؟ Dr Willem F.van Eekelen
27	بخش اول: مقالات
29	فصل اول تقسیم کار در ساحه دفاع و امنیت Col. Fred.Schreier
83	فصل دوم کنترول دیموکراتیک فعالیت های دفاعی Dr. Hans Born
111	فصل سوم روابط ملکی-نظامی و طرحریزی پالیسی امنیت Dr. Willem F. van Eckeln
139	فصل چهارم نظارت مقننه بر بخش امنیت Dr. Willem F. van Eekeln
163	فصل پنجم تهدید و امنیت Dr. Jan Arveds Trapans
183	فصل ششم دیموکراسی، پلانگذاری امنیت و دفاع Dr. Jan Arveds Trapans
205	فصل هفتم ترتیبات و عملکردها بمنظور موافقت با نورمها و عملکردهای قبول شده بین المللی در بخش تشکیل شده دفاعی Dr. Victor-Yves Ghebali
229	فصل هشتم اصول و عملکرد در پالیسی های تشکیلاتی: موضوع نیروهای دفاعی هنگری Dr. Ferenc Molnar

- 249 **فصل نهم**
پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه در ساحة دفاعی
Dr. Hari Bucur-Marcu
- 269 **فصل دهم**
منجمنت و مصرف دفاعی ایکه از لحاظ اقتصادی قابلیت بقاء داشته باشد
Mr. Mihaly Zambori
- 289 **فصل یازدهم**
ترتیبات برای تأمین روابط همسایگی خوب
در موضوعات دفاعی و امنیتی
Dr. Pal Dunay
- 315 **فصل دوازدهم**
منجمنت استخبارات و نظارت
Col. Fred Schreier
- 351 **فصل سیزدهم**
پارلمانها و تدارکات دفاعی
Dr. Willem F. van Eekeln
- 381 **فصل چهاردهم**
معیارهای معلومات، پالیسی رسانه ها (میدیا)
و روابط عامه
Mr. Robert Pszczel
- 389 **فصل پانزدهم**
تأسیسات دفاعی و پالیسی معلومات:
Dr. Hari Bucur-Marcu
- 403 **فصل شانزدهم**
منجمنت دفاعی و جامعه مدنی
تعامل متقابل و همکاری:
Dr. Vilzar Shalamanov
- 433 **بخش دوم:**
خلاصه مطالب:
Dr. Josef L. Derdzinski
- 477 **فهرست سهمگیرندگان**

پیشگفتار

براه اندازی پلان مشارکت عمل پیرامون ساختن تأسیسات دفاعی (PAP-DIB) در جلسه سران منعقدۀ استانبول در ماه جون ۲۰۰۴ کمک به شرکای علاقمند در مناطقی مانند قفقاز و آسیای میانه را یکی از اهداف قرار داد تا آنها بتوانند برای برآورده ساختن نیازهای خود شان و نیز برای آورده ساختن تعهدات بین المللی به اصلاحات تأسیسات دفاعی ایشان بپردازند. PAP-DIB در منطقه قفقاز، مولداوی و آسیای میانه در خدمت حکومت‌های علاقمند قرار دارد تا با کشورهای عضو ناتو و شرکاء برای تبادل تجارب زمینه سازی نموده و برای طرح یک پیمان نزدیک با تأسیسات ایرو - اتلانتیک امکاناتی را مهیا سازد.

اینجانب شخصاً از توسعه مشارکت طرح شده مخصوص برای این مناطق نهایت مسرورم و منتظر همکاری با شرکای علاقمند جدید میباشم. من به این آغاز جدید باور دارم، و آرزومندم این همکاری نتایج موفقیت آمیزی را به این مناطق بیار آورد.

مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح و اکادمی دفاع ملی اتریش (LVAK) در گذشته در یک سلسله برنامه ها در ساحة مشارکت برای صلح همکاری خیلی موفقانه ای داشته اند. این کتاب که از طرف هر دو نهاد بصورت مشترک به نشر سپرده شده و قرار است به زبانهای مختلف منطقه ترجمه شود قدم دیگری در این راستا میباشد.

جنرال رایموند شیتنهلیم Reimund Schittenhelm
قوماندان اکادمی دفاع ملی، ویانا

جلسه سران ناتو منعقد استانبول از اعتقاد عمیق دولتهای عضو EAPC نسبت به اهمیت مؤثریت و توانمندی تأسیسات دفاعی دولتی تحت سرپرستی نظارت و راهنمایی های ملکی و دیموکراتیک تأیید بعمل آورد. پلان عمل مشارکت (PAP) پیرامون ساختن تأسیسات دفاعی (DIB) به این هدف پیشکش شده است تا تلاشهای شرکاء را برای آغاز و براه اندازی اصلاحات و باز سازی نهاد های دفاعی در روشنایی تعهدات شان در فحوای اسنادی چون سند کاری مشارکت برای صلح و دستورالعمل OSCE پیرامون جنبه های سیاسی - نظامی امنیت تقویه نمود. با در نظر داشت توجه خاص ناتو به منطقه قفقاز و آسیای میانه و همچنان مولداوی ازین شرکاء بطور خاص دعوت بعمل میآید تا در موضوعات مربوط به پلان عمل مشارکت (PAP) پیرامون ساختن تأسیسات دفاعی (DIB) همکاری نمایند.

پلان عمل مشارکت (PAP) پیرامون ساختن تأسیسات دفاعی¹ (DIB) که جزء لاینفک مشارکت برای صلح میباشد در ساحة دفاع و امنیت به تطبیق جنبه های ذیل ساختن تأسیسات دیموکراتیک توجه دارد:

- توسعه کنترل مؤثر و شفاف دیموکراتیک فعالیت های دفاعی (بشمول قانونمندی مناسب)؛
- توسعه طرز عمل های مؤثر و شفاف برای رشد مشارکت ملکی در ساحة دفاع در حال توسعه و پالیسی امنیتی؛
- توسعه نظارت قانونی و قضایی مؤثر و شفاف بر بخش امنیت؛
- توسعه ترتیبات و طرز عمل های مؤثر و شفاف برای ارزیابی خطر های امنیتی و نیاز های دفاع ملی؛
- توسعه اقدامات مؤثر و شفاف برای تنظیم منجمنت وزارت های دفاع، ادارات و ساختار های قواء بشمول همکاری فی مابین اداره ها؛
- توسعه ترتیبات و عملکرد های مؤثر و شفاف برای تطابقت با نورم ها و عملکرد های قبول شده بین المللی که در بخش دفاع طرح ریزی شده اند؛
- توسعه ساختار تشکیلاتی مؤثر و شفاف و عملکرد های منجمنت قوای بشری در بخش قوای دفاعی؛
- توسعه طرز العمل ها برای تخصیص مؤثر و شفاف منابع مالی، بودجه و پلانگذاری در ساحة دفاع؛
- توسعه منجمنت مؤثر، شفاف و از لحاظ اقتصادی قابل دوام مصارف دفاعی؛
- توسعه ترتیبات مؤثر و شفاف برای تأمین همکاری مؤثر بین المللی و همجواری نیک در موضوعات دفاع و امنیت (ibidem)

مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیرو های مسلح که تحت قانون سویس با داشتن ۴۶ دولت عضو یک نهاد بین المللی میباشد (لطفا ضمیمه ملاحظه شود) ارائه اسناد و ترویج عملکرد خوب در ساحة حکومتداری بخش امنیت دیموکراتیک را مورد توجه قرار داده است. این مرکز افتخار دارد که با داشتن صلاحیت از طرف دولت سویس با کارمندان بین المللی ناتو، دولت های عضو و شریک و تأسیسات مربوطه آن ها برای پلان عمل مشارکت پیرامون ساختن تأسیسات دفاعی همکاری مینماید. در جریان موجودیت خود این مرکز موفق شده است که قدرت و توانمندی اش را بصورت

¹ راجع به PAP-DIB توضیحات مشروح را در مقاله خانم Susan Pon تحت عنوان (NATO IS) در نشرات قبلی DCAF یافته میتوانید: Edén Cole and Philipp H. Fluri (eds), Defence Institution Building (PAP-DIB)، کنفرانس منظوقی برای منطقه قفقاز و جمهوریت مولداوی، منعقد تقفیس، مورخ ۲۵ اپریل LVAK, Vienna, 2005، این معلومات همچنان در صفحه انترنتی DCAF قابل دسترسی میباشد:

واقعی در تمام ساحه های مربوط به PAP-DIB رشد و تثبیت نماید، و اکنون آماده است تا تخصص خود و تأسیسات شریک اش را در دسترس پروسه PAP-DIB قرار دهد.

Philipp H. Fluri, Ph.D.

معاون مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح / DCAF

سپاسگزاری

نویسندگان این کتاب با اظهار سپاس از سهمگیرندگانی که با تلاش های موفقیت آمیز شان برای مهیا ساختن اسناد و مدارک به وقت معین زحماتی را متقبل شده اند و در حدود تعیین شده عملکرد مستند به یک طرزى توجه نموده اند که لزوماً شکل آموزشی داشته و در آن ذوق اکادمیک کمتر مد نظر گرفته شده است. از اینکه هر فصل این کتاب طوری طرح ریزی شده است تا قابل فهم باشد و معنی درستی از آن گرفته شود، احتمالاً یکی در دیگری تداخل پیدا کند.

از هیأت نویسندگان، الکس دولینگ (Alex Dowling)، جوزف دردزینسکی (Josef Derdzinski)، ستیفن سی ایموبرستگ (Stefan C. Imobersteg)، ملیسا جورج (Melissa George)، ال تی سی ارنست ام فلبرباور (LTC Ernst M. Felberbauer)، لارنس دوریگ (Laurence Durig) و سوینگ لای (Suying Lai) بطور خاص اظهار امتنان می کنیم.

همچنان ما از مرکز پالیسی امنیت بین المللی در وزارت امور خارجه سوئیس، دفتر پالیسی امنیت در وزارت امور خارجه اتریش و اکادمی دفاع ملی اتریش که زمینه نشر این کتاب را فراهم نمودند از صمیم قلب تشکر می نماییم. نظریاتی که در این کتاب اظهار شده اند لابد از طرز دید حکومت سوئیس نمایندگی نمیکنند.

قرار است این کتاب به زبانهای مختلف بشمول روسی ترجمه شود.

نویسندگان

سخن آغاز

ما به چه نوع دفاع ضرورت داریم؟

دفاع یک امر هیبتناک و پربها بوده و شکل های مختلف دارد. دفاع از بخش های دیگر حکومت فرق دارد، زیرا بمقایسه با بخش های دیگر دولت و وزارتخانه ها بخش دفاع همراه با امور خارجه یک تصویر کلی از منافع دولت را نمودار میسازند. اینکه چرا دفاع هیبتناک خوانده میشود، علت آن این است که این بخش وسایل و امکانات استفاده از قوه را دارد و با موضوعات زندگی و مرگ مردم سروکار دارد. دفاع پربها و گران است، زیرا بودجه آن تحت تأثیر سناریو های ناگوارترین قضایا قرار دارد. علاوه بر آن اگر شرایط کاملاً عادی باشد و همه مسائل مطابق به میل به پیش برود، در آنصورت، نیروهای مسلح کار بیشتری برای انجام دادن ندارند، که در این حالت مسأله استفاده از آنها مطرح بحث قرار میگیرد. سوال اصلی البته در اینجا است که تا چه حد و حدودی ضرورت به دفاع دیده میشود، این سوال همیشه مطرح مییاشد. برای کشور هایی که در فحوای رقابت شرق و غرب در یک نوع دفاع دسته جمعی قرار داشتند، در آن وقت این امکان موجود بود تا نیازهای آنها مبنی بر توازن قوا حداقل تخمین شود، ولی بعد از فروریختن دیوار برلین تخمین نیازهای دفاعی مشکل تر شد. خواست برای شرکت در عملیات حمایت صلح، برگرداندن صلح و ثبات در مناطق درگیریهای قومی و مذهبی، هم در داخل خود کشور و هم در کشورهای نزدیک همجوار یکی از موضوعات مورد علاقه، دلخواه و انتخابی بسیاری از دولتها شده است: خصوصاً برای اعضای قدیمی سازمان اتلانتیک شمالی، ناتو، که در صدد نقش جدید شان مییاشند. البته اعضای جدید تا هنوز هم به ناتوی «قدیمی» با بُعد دفاعی دسته جمعی اش ارزش زیادی قایل اند. مسأله دفاع برای همه آنها خیلی زیاد اهمیت پیدا نموده است، طوریکه پرسونل را وقتاً فوقتاً از کشور های خود شان دور نموده و به مهارتهای نظامی اصلی شان وظایفی را ضمیمه میسازند. امروز متناقضاً دفاع وقتی میتواند فعال تلقی شود که برای بودجه اش حمایتی موجود باشد.

البته این تصویر عمومیت جهانی ندارد. امروز کشورهای جهان چه در شمال و چه در جنوب، چی غنی و چه فقیر، همه و همه با چالشهای جدید امنیتی روبرو اند، ولی هر کدام از آنها از دید خاص خودشان به آن نگاه می کنند. منشی عمومی سابق ملل متحد، کوفی عنان در گزارش اثرگذار مارچ ۲۰۰۵ خود تحت عنوان «آزادی همگانی» خواستار شد تا از مفکوره ای باید فاصله گرفت که گویا بعضی تهدیدها چون تروریسم و اسلحه کشتار دسته جمعی نگرانی کشورهای شمال و تهدید های چون فقر و محرومیت و تلاش برای تأمین ضروریات اساسی بشریت یگانه نگرانی کشورهای جنوب مییاشد. واضح است یک پلان مشترک امنیتی وقتی میتواند طرح ریزی شود که به روابط بین چالشهای مختلف اعتراف صورت گیرد و این مسأله ذهن نشین گردد که بسیاری از آن نگرانیها در حقیقت خطرات و صدمه پذیریهای مشترک بوده و ایجاب راه حل های مشترک را مینمایند.¹ جلسه سپتمبر ۲۰۰۵ سران ملل متحد باجودیکه از لحاظ تصمیم گیری نا امید کننده بود، ولی حداقل این شایستگی را پیدا نمود که آن روابط را واضح نماید و علاوه بر آن انگیزه «مسئولیت برای حفاظت» را در قاموس گفتمان بین المللی جای داد. وقتی دولتها از متقبل شدن مسئولیت برای مردم خود ناکام شوند و یا قادر به آن نباشند، جامعه جهانی عملاً چه باید بکند؟ با جودیکه یافتن جواب برای این سوال ایجاب وضاحت های بیشتری را مینماید، ولی حداقل با طرح چنین سوال تعبیر مطلق از حاکمیت دولتی بیشتر رو به ضعف میگراید.

دفاع و امنیت همچنان در حاشیه ساحة نسبتاً باثبات ناتو و اتحادیه اروپا بعنوان طرح های مختلف تفسیر میشوند. در آنجا نقش نظام عسکری یا اردو تا هنوز هم همانا وظیفه دفاع در برابر همسایگان تعریف میشود. در اکثر کشورهای افریقایی و شرق میانه اردو و خدمات امنیتی ابزار مهم برای حفاظت رژیم

¹ Kofi Annan, „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”, Report of the Secretary General, 2005, pp.5-6

های حاکم میباشند. بادر نظر داشت چنین شرایط از اینکه وزارت‌های دفاع در این کشورها بر بنیاد مشخصی سازماندهی شده اند، حد و حدود کنترل دیموکراتیک خیلی از هم متفاوت میباشد. صفحات ذیل آن شرایطی را مورد تحلیل و ارزیابی قرار میدهند که یک وزارت دفاع پیشرفته باید آنرا برآورده سازد، البته این در حالیست که از همین حالا اعتراف باید نمود که در این قسمت هم‌نواپی و هم‌شکلی وجود ندارد. نظام‌های مختلف حکومتی در ساختار وزارت‌های دفاع و نیروهای مسلح نیز تأثیرات مختلف خود را بجا گذاشته اند. به عین سویه فرق مهم دیگر این است که سوال باید نمود که آیا نیروهای مسلح عمدتاً از مجلوبین یا سربازان حرفوی بر اساس قرارداد های دراز مدت تشکیل یافته اند؟ این اختلاف همچنان بالای برداشت مردم عامه از دفاع تأثیر دارد. یک اردوی جلبی مفیدیت های اجتماعی را با خود همراه دارد، طوریکه جوانان واجد شرایط از اقشار مختلف جامعه با پس منظرهای مختلف در یک نظام دارای مسوولیت مشترک با دسپلین باهم گرد می آیند. ضرر این نوع خدمت عسکری این است که وقت مجلوبین در وظایف خیلی ساده سپری میشود، در حالیکه آنها میتوانند از این قوت برای ارتقای شغلی شان در زندگی ملکی استفاده کنند. بعض نظام عسکری جلبی را با تیم فوتبال مقایسه میکنند، با این فرق که در چنین تیم مربی در انتخاب بازیکنان نقشی نداشته و مخالف هم وجود ندارد که در مقابل آن بازی نماید، از همه مهمتر اینکه یک قسمتی از بازی کنان چنین یک تیم اصلاً بازی فوتبال را خوش ندارد. این هم قابل انکار نمیباشد که اردوی حرفوی از همه اقشار یک جامعه نمایندگی نمیکند و نه تنها با خطر تجرید روبر است بلکه چنین یک اردو از تعلیمات سطح پایین برخوردار است.

یک اردوی دارای نظام مکلفیت از تعلیمات نظامی منظم و تعداد معین و تثبیت شده سربازان برخوردار میباشد. یک اردوی حرفوی شرایط زیادی برای استخدام ندارد و افراد استخدام شده مهارتهایی را که در جریان خدمت می آموزند برای مدت طولانی از آن استفاده میکنند ولی این امر احتمال دارد که در هنگام استخدام کاملاً مشکل ایجاد کند. در هر دو حالت نتیجه نهایی بر این اساس مورد قضاوت قرار میگیرد که سربازان تا کدام حد و حدود از انضباط و دسپلین برخوردار بوده و آیا برای ماموریت‌های شان آموزش درست دیده اند و آیا با وسایل مناسب مجهز اند و یا خیر.

وظیفه دفاع

دفاع جداً از مدنظر داشتن منافع کلی دولت از دیگر بخش های حکومت فرق دارد، بصورت عمومی دفاع در ارتباط با عملکرد خود دارای قانونمندی کمتر میباشد (به استثنای حالات محاصره یا جنگ، پالیسی تشکیلاتی و قانون مجازات)، و همچنان به پالیسی عمومی و مراقبت تطبیق توسط دیگران کمتر توجه مینماید. در امر دفاع از سربازان مسلح استفاده اوپراتیفی صورت میگیرد و نتایج نهایی آن مورد قضاوت قرار میگیرد. روی موقوف وزارت دفاع در چوکات حکومت و رابطه اش با رئیس دولت، صدراعظم، کابینه و پارلمان در فصلهای دیگر بحث میشود. در این جا تشکیلات خود وزارت و خدمات مسلح مورد ارزیابی قرار میگیرد.

به منظور امر دفاع واحد های نظامی دارای کیفیت عالی باید در اسرع وقت قابل استقرار باشند و توانایی شرکت در مأموریت های چندین ملیتی را داشته باشند. از این لحاظ خدمات مسلحانه از جمله وظایف واحد های نظامی بشمار میرود. با بکاربرد اصول منجمنت مدرن نه تنها مسأله جدایی بین خط مشی، اجراءات و کنترل، بلکه روابط فی مابین آنها نیز مطرح بحث میباشد. تجربه ایکه در جریان عملیات بدست می آید بالای اصلاح پالیسی از لحاظ تغییر در اولویتها و شرایط تأثیر دارد و نیز نتایج و یافتنی های میکانیزم کنترل پالیسی و اجراءات را متأثر میسازد.

پالیسی باید در چوکات وظایفی که به وزارت دفاع براساس قانون اساسی و دیگر قانونمندیها سپرده میشود طرح ریزی گردد. این وظایف عبارت اند از:

- حفاظت استقلال و تمامیت ارضی یک دولت و عملی ساختن ممکنه تعهدات دفاع دسته جمعی؛
- رشد و تقویة نظم و ثبات بین المللی
- در وقت لزوم حمایت از اولیای امور ملکی به منظور حفاظت قانون و نظم، کمک عاجل ملکی و بشری در سطح ملی و بین المللی.

به مرور زمان خط سرحدی بین این کتگوریها باریکتر شده است، خصوصاً بعد از اینکه دفاع دسته جمعی اولویت اش را از دست داد. از طرف دیگر شمار آن قضایایی بیشتر شده است که حمایت نظامی را ایجاب می نماید و غیر قابل پیش بینی بوده و با خشونت و بکاربرد قوه همراه میباشند. از سال ۱۹۸۹ ما شاهد افزایش خیلی زیاد عملیات چندین ملیتی میباشیم، ولی در سطح نسبتاً پائین. در سطح ملی لوا معیار مانور یک واحد نظامی شده است و بسیاری از سهمگیریها در عملیات های بین المللی بالاتر از یک کندک نبوده اند. عملیات های چندین ملیتی بدون شک مفاد های کاهش خطرات، هم از لحاظ نظامی و هم سیاسی، و تقسیم بار مصارف را با خود همراه دارد. در بعض حالات این یگانه راهیست برای جمع آوری قوای بشری. نیرو های چندین ملیتی برای خط السیر ستراتیژی و فرماندهی عملیاتی شرایط مختلفی را پیشکش مینمایند. آنها همچنان این سوال را مطرح میسازند که نیرو های چند ملیتی تا کدام حد میتواند وسعت داشته باشد. اگر این قوه در معرکه جاری مجبور به شرکت شود، نیروهای ملی بهتر انجام وظیفه خواهند نمود، ولی از لحاظ سیاسی اهمیت کمتری خواهند داشت.

سهمگیری در عملیات چندین ملیتی هیچ وقت در چوکات ساختار فرماندهی صورت نمیگیرد که قبل از قبل ایجاد شده باشد. تحولات اخیر در این جهت نشان میدهند که ائتلاف ها بصورت آبی هر بار با شریکان و قرارگاه های مختلف عرض اندام نموده اند، طوریکه نیروهای موظف شده در این ائتلاف در زمان صلح با همدیگر ارتباط هم نداشته اند. بناءً وقتی آنها در آستانه عملیات قرار گرفتند قادر نبوده اند که باهم مشترکاً آموزش ببینند و یا کیفیت سهمگیری شانرا باهم تطابقت دهند. این معضله در هنگام تشکیل نیروی واکنش ناتو و گروپ جنگی اتحادیه اروپا تشخیص گردید، طوریکه هرکدام حد اقل برای یک مدت معین ترکیب ثابت داشت و ایجاب یک پروسه تلفیق را میکرد. در عین وقت بعضی کشورها در ترکیب نیروهای شان از روش مادولار یا متغیر استفاده نموده اند، این نوع سیستم تحول پذیری را افزایش میبخشد و همکاری بین سه نوعی از خدمات نظامی را تشویق مینماید. خدمات «ترکیبی» (بین کشورها) و خدمات «مشترک» (بین نیروهای نظامی) از جمله اصلهای کلیدی برای تشکیل دفاع میباشند. این امر بالای تعلیم و آموزش اثر آبی دارد. اکادمیهای دفاع سربازان دارای یونیفورم های سبز، آبی و آبی تیره رنگ را در مراحل تشکلی فراهم می آورند. عین مسأله در قسمت کارمندان دفاع نیز صدق میکند، جایکه خدمات عادی باهم مدغم شده و در هیچکدام از این خدمات دپلیکیشن (دوتایی) صورت نمیگیرد. اشتراکیت خیلی مهم میباشند، ولی قبل از اینکه یک واحد نظامی برای انجام مأموریت فرستاده میشود، این امر (همکاری مشترک) باید جزء کار های روزمره باشد.

تشکل دفاعی

برای اینکه در یک تشکل دفاعی هماهنگی حکمفرما باشد، یک سلسله از سوالها باید جواب داده شود:

1. پلان دفاعی بسته چگونه اثر پذیر است؟
2. مسوولیت راهنمایی های عملیاتی بعهده کی است؟
3. مقام لوی درستیز
4. کی اعمال کنترول می نماید؟
5. این اصل که منافع عمومی تشکل دفاعی بر منافع فردی خدمات نظامی پیشقدمی دارد؟
6. بین تشکل مرکزی وزارت دفاع و خدمات نظامی چه نوع رابطه حاکم است؟

7. با دیگر بخش های حکومت چگونه مشوره صورت میگیرد و شامل کدام موضوعات میباشد؟

تمرکز بیشتر بر مقام لوی درستیز میباشد. او منحیث مشاور بلند پایه وزیر دفاع، پلانگذار اصلی این اداره و قوماندان بلند پایه نظامی، بسیاری وظایف را با هم ترکیب مینماید: ترکیب تقریباً ناممکن، که تعریف دقیقی از این مسولیتها و تقرر معاونین برای وظایف پلانگذاری و عملیات را ایجاب میکند. وظیفه پلانگذاری در جمله خواسته های خدمات نظامی یک سلسله اولویتهایی را دربر دارد که آنها را شامل یک پلان میسازد. این پلان نه تنها فعالیتهایی که مستقیماً به هر یک از خدمات نظامی تعلق میگیرد، بلکه همه فعالیتهای این اداره را احتوا میکند. بر اساس این پلان بودجه تخصیص داده میشود. اگر لوی درستیز در ابتداء منحیث رئیس عمومی رؤسای خدمات نظامی بدون داشتن صلاحیت سلسله مراتب ایفای وظیفه نماید، پلان «ادغام» اش جز اینکه پلان خدمات نظامی را مغلق و پیچیده سازد، کدام مفاد دیگری نخواهد داشت. ولی اگر او قادر باشد اولویتهای خودش را تثبیت نماید (البته بدون شک ایجاب تصویب مراجع سیاسی را می نماید) در آنصورت رابطه اش با همکارانش بر لبه تیغ قرار خواهد گرفت.

این مسأله رابطه مذکور را خیلی حساس میسازد، زیرا لوی درستیز به معلومات زیر دستان خود نیاز دارد تا بتواند راجع به کیفیت، استقرار و مقاومت واحد های نظامی ای قضاوت کند که وی می خواهد آنها را برای عملیات مورد نظر آماده سازد. «همکاری مشترک» میتواند برای حل این معضله کمک کند، ولی بدبختانه در اکثر خدمات نظامی ارتقاء و ترفیعات در داخل خود تشکل دفاعی صورت میگیرد، نه در بخش های دور افتاده آن، جاییکه وفاداری به خدمت نظام تحت منافع عمومی باید قرار داده شود.

سوال بعدی این است که کی به حیث بازیگر مخالف مقام لوی درستیز قرار دارد؟ منشی عمومی آن اداره یا مقام مسوول مالی و بودجه؟ و آخرین قضاوت چگونه صورت گیرد؟ با در نظرداشت خصوصیت موضوع که ذاتاً در یک سیستم اوپراتیوی نظامی نهفته است در این رابطه جوابهای مختلفی ارائه میشوند. در هر خدمت نظامی وظایف عملیات، پرسونل، وسایل و کنترل مالی هر کدام حد و حدود خود را دارند و تصمیم باید گرفته شود که چگونه صلاحیت رئیس خدمات نظامی به هدایاتی تعلق میگیرد که از طریق چینل های کاری¹ از تشکل مرکزی نشأت میکند. هالند برای چندین دهه از ناحیه یک سازمان بنیاد گذاری که بین همه اطراف دیدخل زمینه بحث بی پایان را مساعد میساخت، با مشکلات روبرو بود، ولی موفق نشد که چگونه تصمیمی اتخاذ کند.

موج اصلاحات

تقریباً در همه کشورهای اروپایی از سال ۱۹۹۰ به اینطرف موج اصلاحات با تقلید نزدیک از یکدیگر براه افتیده اند. هر موج مودل خدمت اجباری عسکری را به خاتمه اش نزدیکتر ساخته است. در این رابطه میتوان سه موج مختلف را از هم فرق نمود:²

۱. موج کاهش بین سالهای ۱۹۹۰ الی ۱۹۹۵ بیشتر انگیزه های مصرفی داشته و از «ثمره صلح» مفاد برده است. دوره خدمت نظام کوتاه تر ساخته شد، وسایل سنگین جنگ زمینی فروخته و یا از بین برده شدند و قشله های عسکری بسته شدند.

² Karl W. Haltiner and Paul Klein in the European Armed Forces in Transition, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2005

۲. ناتو بین سالهای ۱۹۹۶ الی ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ به مرحله بین المللی شدن (انترناسیونالیزم) و مسلکی شدن (پروفیشنلایزیشن) متوجه شد، طوریکه با جنگهایی در یوگوسلاویای سابق و بحران کویت تحریک گردید. تغییرات در طرح و ستراتیژیکی نظامی مشخصه های این مرحله بوده اند تا بتوان از عهده یک سلسله وظایف گسترده و مسوولیت های در حال تغییر برآمد. ستراتیژی های دفاع ملی به نفع یک ستراتیژی امنیتی وسیع (وسیع هم از لحاظ جغرافیایی و هم از لحاظ وظیفوی) اهمیت خود را از دست داد. مشارکت صلح (PfP) موتور «امنیت از طریق سهمگیری» را به تمام این قاره وسعت داد. از اینکه تعداد مجلوبین واجد شرایط نسبت به نیاز خدمات نظامی آغاز به افزایش نمود، استدلال های عادلانه بودن و تشریح مصارف مالی بظرفداری به تعلیق در آوردن کامل جلب و احضار عسکری قوی تر شده رفت.

۳. موج سوم اصلاحات که همین حالا از سال ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ در جریان است به مدل سازی تشکیلاتی با خصوصیت انحنایی و مسلکی سازی متوجه میباشد. ایالات متحد امریکا به اصطلاح با «انقلاب موضوعات نظامی» آغاز نمود و آنرا در دکترین ترانسفارمیشن گنجانید. نهاد فرماندهی عمومی ناتو در Norfolk که دارای یک فرماندهی ستراتیژیکی بود یک بار دیگر مورد توجه قرار داده شد و به «ترانسفارمیشن فرماندهی مشترک» (ACT) مبدل ساخته شد تا این طرح را در تمام سازمان به پیش ببرد. تطبیق این برنامه البته با آغاز جنگ عراق در سال ۲۰۰۳ بطی گردید، ولی هیچکس ارزش بکار برد اسلحه مدرن و عصری را در عملیات نظامی مورد شک قرار نداد.

هالتینر (Haltiner) و کلاین (Klein) از سروری تقریباً ۳۰ کشور اروپایی نتیجه گرفته است که آنها بصورت کل دارای تمایلات مشترک میباشند. چنان بنظر میرسد که همه آنها در قسمت غیر نظامی کردن جوامع اروپایی گرایشهای مشابهی و مشترکی دارند و می خواهند این هدف را با کاهش قوای بشری و منابع مالی در نظام عسکری برآورده سازند. موقف سیاسی نیروهای مسلح نیز مطابقاً در حال تغییر است و موقف اجتماعی آنها تحت فشار قرار دارد مگر اینکه موافقت و سازگاری در باره مأموریت جدید شان برای حمایت صلح بنیاد جدیدی را ایجاد نماید. با نگاهی به اثرگذاری موج متمادی اصلاحات این دو محقق شماری از تمایلات مختلف قابل لمس را دریافته اند که برای موقف آینده نیروهای مسلح نهایت اهمیت دارند:

- تمایل به سوی پاسبانی از صلح توسط نیروهای مسلح و بین المللی ساختن نیروهای مسلح؛
- تمایل به سوی غیر نظامی ساختن جوامع؛
- تمایل به سوی افزایش طبقه اناث در نیروهای مسلح، خصوصاً برای عملیات نظامی غیر جنگی؛
- تمایل به سوی ملکی سازی و دوباره نظامی سازی اردو؛
- تمایل به سوی خلای در حال وسعت ملکی - نظامی؛
- تمایل به سوی رنسانس موضوعات نظارتی بنابر کوچک شدن و کاهش مکلفیت عسکری و مسلکی ساختنی که احتمالاً به افزایش کشیدگی بین نخبه های سیاسی و نظامی منتج شود.

اکثر این تمایلات و گرایشها به ذات خود توضیحی اند ولی تمایل شماره چهارم راجع به ملکی سازی و نظامی سازی ایجاب توضیحات بیشتری را مینمایند. هدف آن از توسعه اردو ها میباشد که به حیث تأسیسات چندین مأموریتی بیشتر معیار توانمندی اقتصادی و مالی را تعقیب مینمایند و تجارب ملکی را معرفی میدارند، خصوصاً در قسمت مأموریت های لوژستیکی. امور محافظتی به شرکتهای خصوصی انتقال داده میشود و شرکت های تهیه کننده مواد خوراکی تقریباً به تمام قطعات نظامی غذا تهیه میدارند. بالمقابل، توانمندی اصلی جنگی در هسته های کوچک تشکیلاتی متمرکز ساخته شده است که آنها نقش نمونه ها و ارزشهای نظامی خود شانرا میسازند. این امر احتمالاً باعث تجرید اردو در جامعه شود.

جامعه بیشتر خواهان کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح میباشد، نه تنها در اروپای شرقی بلکه در غربی هم.

نمونه های مختلف

در یک جامعه دیموکراتیک بر برتری سیاست در سطح جهانی اعتراف شده است ولی طریقی که سیاست در عمل پیاده میگردد از هم خیلی فرق دارد. یک وزارت دفاع در حقیقت یک میکروکوزم (جهان کوچک) برای خودش است. در آغاز در اکثر موارد منحصیث یک سازمان اکمال کننده برای خدمات مسلح و واگذاری بسیاری مسائل دیگر به اردوی مسلکی وزارتهای دفاع یک راه دور به درازی پیشرو دارند تا با شرایط جیو - سیاسی و اولویتهای جدید سیاسی خود را عیار سازند. برای دفاع، آینده یقیناً آنچه نیست که باید باشد. با در نظر داشت تهدیدهای جدیدی که با آن روبرو هستیم و با باریک شدن خط فاصل بین امنیت داخلی و خارجی همه باید بطور اساسی عیار گردند.

وظایف عمده وزارتهای دفاع در سرتاسر جهان باهم قابل مقایسه اند. همه باید با مسائل پرسونلی و وسایل و اسباب، با استخبارات، روابط با وزارت های دیگر، با روند پلانگذاری میان مدت و دراز مدتی که تحولات جیو پولتیک و تخنیک را پیش بینی می کنند، تعامل نمایند. نیروهای مسلح باید جلب و استخدام شوند، آنها باید آموزش نظامی ببینند و با وسایل لازم مجهز شوند و وقتیکه در خارج از کشور شان برای انجام مأموریتی موظف میشوند، باید مورد حمایت قرار گرفته و وقتاً فوقتاً تعویض شوند. از اینکه کشور ها بر اساس تعهدات شان نسبت حمایت از مأموریت صلح و متقبل شدن بار این مأموریت محک قضاوت قرار میگیرند، مأموریتهای حفظ صلح وسیله برای پالیسی خارجی قرار میگیرند. بادر نظر داشت اینکه پارلمانها تا چه درجه ای در پالیسی های خارجی و دفاع دخالت نموده میتوانند، ارسال نیروها به خارج یکی از موضوعات قابل غور پارلمانی میگردد. چنین غور از لحاظ سیاسی و نظامی مدلل میسازد که چرا به این اقدام دست زده میشود.

بصورت عمومی با نظر اندازی در ساحة عمل، طوریکه در بعض کشورهای عضو ناتو معمول است، ما شاهد تحکیم نقش تدریجی لوی درستیز دفاعی میباشیم. اکنون در مقاله ذیل به تفصیل روی این موضوع روشنی می اندازیم و راه حل های کشور های مختلف را برای اصلاح تصمیم گیری اصولی توضیح میداریم.

• آلمان

آلمان در این پروسه نسبت به همه بطی تر عمل نموده است. این کشور بنابر دلایل تاریخی نمیخواست که مقام لوی درستیز دوباره احیاء گردد، بنابر همین دلیل بلندترین مقام نظامی خود را انسپکتور عمومی (مفتش عمومی) می نامید. این مقام در حقیقت به امر تفتیش نپرداخته، بلکه او در این مقام به حیث مسوول پلانگذاری ایفای وظیفه نموده است. او صلاحیت اوپراتیوی نداشت و از لحاظ سلسله مراتب خود را بالاتر از رؤسای خدمات نظامی (که بنام انسپکتور یا مفتشین نیز یاد میشوند) قرار نداده است. ولی این مقام صلاحیت تفویض هدیایات را در رابطه با تشکیلات نیروهای مسلح داشته است. نفوذ و صلاحیت او از سهمگیری اش در هیأتی که متشکل از وزیر دفاع، دو منشی دولتی پارلمانی، دو تن از مأمورین ملکی بسوی معین، رئیس پلانگذاری، کارمندان و رئیس اطلاعات میباشد، منشاء میگیرد.

موقف این مسوول در سال ۲۰۰۰ با این ارتقاء که وی رئیس شورای عملیات مقرر گردید، تقویه شد. این شورا متشکل از مفتشین خدمات نظامی و ۵ تن از رؤسای ملکی در داخل وزارت دفاع می باشد که وظیفه پلانگذاری استقرار قوای مسلح آلمان را عهده دار اند. تطبیق این پلانها توسط یک قرارگاه

خاصی بنام Einsatzführungskommando یا قوماندانی رهبری عملیات در شهر Potsdam با مسوولیت خاص برای حمایت صلح که مستقیماً تحت اثر وزیر دفاع میباشد، انجام می یابد. این قوماندانی متشکل از بیشتر از سه صد افسر نظامی و مأمور ملکی میباشد و توسط یک تورن جنرال رهبری میشود. این قرارگاه قوماندانی نیروهایی را عهده دار میباشد که از طرف سه قوه نظامی مهیا ساخته شده اند. رؤسای این قوه ها مسوولیت اوپراتیوی ندارند ولی آنها برای آماده ساختن، آموزش و مجهر ساختن پرسونل شان مسوول میباشدند و تناوب کارمندان پلانگذار قوای مختلف کاهش داده شده است.

بودجه دفاعی آلمان توسط ریاست بودجه برای تمام دوره پلانگذاری ترتیب میشود، این بودجه در حقیقت بنیاد پلان اردوی فدرال آلمان را میسازد. پلان مذکور توسط انسپکتور عمومی با پیشنهادات تخصیص بودجه برای بخش های مختلف تشکیلات دفاعی طرح ریزی میشود.

• فرانسه

در یک کشوری که از زمان خیلی سابق برای دولت نقش بیشتر مرکزی را خواهان میباشد و طبق انتظار مقام لوی درستیز فرانسه نه تنها یکی از مشاورین خیلی مهم رئیس جمهور (قوماندان اعلی) بشمار میرود، بلکه قوماندانی عملیات نظامی بشمول حالات بحرانی، حافظ صلح و اهداف بشری را عهده دار میباشد. علاوه بر آن او جهت کمک به مقامات ملکی مسوول استفاده از قوه نیز میباشد. وظیفه او در یک فرمان ریاست جمهوری که به او در پلانگذاری دفاعی نقش مرکزی میدهد تعریف شده است. رؤسای اردو در پلانگذاری برای استفاده اوپراتیوی نیروهای آنها به وی مشوره میدهند ولی مسوولیت های آنها به حفاظت و آماده ساختن پرسونل و وسایل نظامی محدود میباشد. رؤسای اردو در حقیقت مسوولیت «ارگانیک» و لوی درستیز قوماندانی عملیاتی را عهده دار میباشدند.

در مقابل برخوردار بودن از صلاحیت قوی اوپراتیوی، بودجه مقام لوی درستیز جزئی از بودجه اردو میباشد. او دارای بودجه جداگانه نمیباشد. به عین سویه مأموریت پلانگذاری او به توافق با همکارانش در اردو وابسته میباشد که واضحاً آنها صلاحیت وی را تقویه نمیکند.

پرسونل اداره مقام لوی درستیز حد اقل به ۵۰۰ نفر میرسد که توسط معاون لوی درستیز و سه معاون رهبری میشوند و نیز سه دستیار رؤسای پلانگذاری دفاع عمومی و دفتر روابط خارجی نیز شامل این اداره میباشد. شماری از مشاورین موضوعات دیپلوماتیک، تخنیک، صحتی و ژاندارمری را تحت پوشش قرار میدهند. پلانگذاری عملیاتی در یک قرارگاه مشترک در خارج از پاریس صورت میگیرد که وظایفش قرار ذیل تقسیم بندی می شود:

- پلانگذاری و طرحریزی سناریو ها برای نوع و ساحه های عمل؛
- مطابق به هدایت لوی درستیز پلان اوپراتیوی برای حالات بحرانی؛
- موظف ساختن کارمندان حالت بحرانی در چوکات وزارت دفاع؛
- پلانگذاری و براه انداختن تمرینات مشترک و استنباط نتایج برای تأسیس دکترین مشترک.

سیستم فرانسه از «کنترول و توازن» نظارت ملکی منشی عمومی که مشاور عمده وزیر است، برخوردار نمیباشد. این توازن در روابط فی مابین وزیر و صدراعظم و رئیس جمهور نمودار میگردد، زیرا آنها نیز در تشکیل شان ترکیب کوچک نظامی را دارا میباشدند. اکثر موضوعات سیاسی توسط «کابینه» حل و فصل میشود، یک هیأت کوچکی از کارمندان وزیر میتواند در این بیروکراسی مداخله کند و همچنان فعالیت های پشت پرده آنها شفافیت امور را پیچیده تر میسازد.

بودجه از طریق Loi de programme که چوکات کاری برای مصارف و مسیر ستراتیژیکی برای یک مدت پنجساله را تعیین می نماید، ساخته میشود. تطبیق تفصیلی در قانون جداگانه ای تشریح شده، طوریکه در سال ۱۹۹۷ مکلفیت عسکری جبری لغو گردید و خدمت آشنایی اجتماعی با نیروهای مسلح برای جوانان ۱۸ ساله مروج ساخته شد.

• بریتانیا

سیستم بریتانیا چندین بار در معرض تغییر و تبدیل قرار گرفته است. یکی از این تغییرات بعد از جنگ Falklands سال ۱۹۸۲ بوقوع پیوست. قبلاً خدمات نظامی (نیروهای زمینی، هوایی و بحری) از اقدامات وسیع خود مختار برخوردار بود و لوی درستیز دفاع نقش هماهنگ کننده را داشت و منحیث مشاور عمده وزیر دفاع عمل مینمود. بعد از سال ۱۹۸۲ وزارت دفاع در اجراءات خود سریعتر گردید و مقام لوی درستیز مشترک ایجاد گردید که توسط معاون لوی درستیز تحت مسوولیت مشترک لوی درستیز و معین دوم وزارت دفاع اداره میشود. تمام موضوعات مربوط به ستراتیژی و اولویتهای پالیسی و تخصیص بودجه در وزارت دفاع متمرکز ساخته شدند. تقریباً ده سال بعد این خطوط در یک تقسیم بندی آن وزارت مطابق به پروسه عمومی تشکیلات دفاعی تمدید گردید. تمام مسائل اوپراتیفی به دفتر لوی درستیز دفاع که شامل رؤسای اردو نیز میباشد مربوط ساخته شد و مسوولیت تمام موضوعات بودجوی و اداری بعهده «دفتر منجمنت و بودجه» قرار داده شد.

تدقیق و بررسی دفاع ستراتیژیکی سال ۱۹۹۸ منتج به تغییرات بیشتری گردید، طوریکه هدایت و اجراءات اوپراتیفی تحت اداره یک مقامی که عبارت از لوی درستیز باشد، قرار داده شد. لوی درستیز در پهلوی مسوولیت اش منحیث مشاور نظامی وزیر دفاع مسوول مسلکی قوای مسلح نیز شد. این بررسی از لحاظ تأکید بر اهمیت اهداف سیاسی قوای مسلح نیز مهم تلقی میگردد: این اهداف باید یک راهنما برای پالیسی باشند نه در یافت منابع مالی. محدودیت های مالی از طریق وضع اولویت های درجه اول و وظایف و فعالیت های مهم برطرف شدند.

در داخل حکومت ملکه رسماً در رأس سلسله فرماندهی قرار دارد. مسوولیت سیاسی توسط «کمیته دفاع و پالیسی خارجی» اعمال می شود. لوی درستیز را میتوان به جلسه این کمیته منحیث مشاور نظامی دعوت نمود. در داخل وزارت دفاع وزیر، لوی درستیز و معین دوم مثلث تشکیلاتی ایرا میسازند که وزیر در رأس آن و لوی درستیز و معین دوم در سطح مساوی در قاعده این مثلث قرار دارند. این موقف مساوی البته برای بریتانوی واقع بین کمتر مشکل ایجاد می کند، در حالیکه در کشور های دیگر این امر شاید به مشکل قابل پذیرش باشد.

برای براه انداختن عملیات بمنظور استقرار، لوی درستیز در یک زیرزمینی وزارت مرکز منجمنت بحران دفاعی را در اختیار دارد و توسط معاون مقام لوی درستیز برای تعهدات اداره میشود. هدف آن مشوره به مقامات سیاسی راجع به جنبه های نظامی - ستراتیژیکی و جنبه های پالیسی بحران بوده تا برای تصمیم گیری سیاسی آمادگی گرفته و خط مشی روشنی را به قرارگاه های نظامی صادر نماید. این امر البته فرماندهی مستقیم بر واحد های نظامی ایرا که در عملیات شرکت میکنند، دربر نمیگیرد. این واحد های نظامی تحت فرماندهی قرارگاه مشترک دایمی بوده و قومانده آن به دست رئیس عملیات مشترک میباشد که او معمولاً منحیث قوماندان مشترک مأموریت ها تحت رهبری بریتانیا عمل مینماید. او همچنان مسوول فرماندهی عملیاتی نیروهای بریتانوی در عملیاتی میباشد که رهبری آن بدست دولتهای دیگر یا سازمانهای بین المللی میباشد.

سیستم بریتانوی نه تنها صریحاً تداخل بین موارد سیاسی و نظامی را مورد هدف قرار میدهد، بلکه روی طرز العمل بر اساس سلسله مراتب نیز محدودیت وضع مینماید، آنچه در کشور های دیگر غالباً

بکاربرد دارد. رؤسای اردو این حق را بخود محفوظ نگهداشته اند تا با وزیر یا صدراعظم رابطه مستقیم داشته باشند. مثال اخیر در این رابطه تماس لوی درستیز و همکارانش با صدراعظم بود تا اطمینان حاصل کنند که شرکت در جنگ عراق با قانون بین الملل مطابقت داشت یا خیر. در داخل وزارت آنها در کمیته درستیزوال شرکت نمودند که در آن معین دوم و نمایندگان وزارت خارجه و مشترک المنافع یا Commonwealth نیز حضور بهم رسانیده بودند. برای اینکه نشان داده شود که این مقامات دفاعی از نزدیک همکاری دارند همه آنها در یک طبقه وزارت دفاع جا داده شده اند.

بورد منجمنت دفاع در قرابت با کمیته درستیزوال کار میکند. وظیفه این بورد پلانگذاری و ترتیب و کار روی بودجه میباشد و از عین نمایندگان تأسیسات نامبرده تشکیل یافته است. تنها با این تفاوت که ریاست این بورد بعهده معین دوم وزارت دفاع قرار داده شده است و همچنان رئیس اجرائیه اداره تدارکات دفاعی، سازمان لوژستیک دفاعی و رئیس مشوره های علمی نیز در آن سهم دارند. این دو کمیته تحت شورای دفاع قرار دارند. در شورای دفاع وزیران دولت و معین پارلمانی و اکثر مقامات ذکر شده اشتراک دارند. این شورا بلندترین ارگان وزارت دفاع را میسازد. تعداد پرسونل وزارت دفاع به ۵۵۰۰ تن میرسد که کارمندان ملکی و نظامی تقریباً از تناسب مساوی برخوردار اند.

• کانادا

کانادا در امر اصلاحات تحت نام «همکاری مشترک» تأسیسات نظامی نسبت به دیگر کشورها پیشقدم بود. فیصلنامه ۱۹۶۴ به موجودیت سه خدمت نظامی جداگانه هر کدام دارای وزیر و قوماندان خودش و یک سرپرست ضمنی کمیته های داخلی تقریباً ۲۰۰ عضوی نقطه پایان گذاشت. تمام این سه خدمت نظامی را تحت قوماندانی لوی درستیز قرار داد و همچنان بخش لوژستیک و آموزش را نیز با هم مدغم ساخت. وحدت تمام عیار این ارگانها در سال ۱۹۶۸ بوقوع پیوست. ولی در سال ۱۹۷۲ این تحول دوباره عقب زده شد طوریکه هر بخش دوباره سلسله مراتب، رتبه و یونیفورم خودش را دوباره احیاء نمود.

مانند سیستم بریتانیا لوی درستیز و مقام بلند پایه ملکی که در کانادا بنام معاون وزیر نامیده میشود، همه در یک سطح قرار دارند، ولی لوی درستیز اجازه دارد که به صدراعظم و کابینه مستقیماً راجع به تحولات مهم نظامی مشوره بدهد. لوی درستیز و رؤسای اردو و معاون وزیر همه در مقر دفاع ملی جا داده شده اند. در این مقر ۸۵۰۰ کارمند نظامی و ملکی مصروف خدمت اند. اداره پالیسی و پلانگذاری دفاع دارای ۳۰۰ کارمند میباشد. عملیاتی که دارای خصوصیات جریان عادی نمیباشند، از طرف یک «قوماندانی مشترک» رهبری میشود و معاون لوی درستیز مسوولیت استقرار قوه را عهده دار میباشد.

پلانگذاری دفاعی بر مبنای یک «دورنمای دفاعی» برای مدت پانزده الی بیست سال استوار است، طوریکه توسط لوی درستیز دفاع و معاون وزیر تشریح شده و از طرف وزیر مورد تأیید قرار گرفته است. این دورنمای دفاعی بیانگر ارزیابی محیط ستراتیژیک، خواسته های دفاعی کانادا، اولویتهای حکومت و امکانات بودجوی و محدودیتهای میباشد.

خواستهای نظامی، توانمندی مورد ضرورت، طرق و راهها برای عملی کردن آن و نتایج مالی، بشری و مادی از این ارزیابی اشتقاق شده اند. در هر دو سال یک پلان دفاعی برای پنج سال آینده طرح ریزی میگردد که در حقیقت اساس پلانهای کاری رؤسای نظامی را میسازد.

یکی از خصوصیات خاص سیستم کانادا این است که معاون لوی درستیز در عین زمان دو وظیفه را عهده دار میباشد، به این معنی که هم مسوولیت مقام لوی درستیز و هم معاون وزیر را بعهده دارد.

کنترول و توازن بین معاونین وزراء و رؤسای اردو در جوهر مقامهای آن ها قرار دارد. کمیته منجمنت دفاع ماهانه تحت ریاست مشترک معاون وزیر دفاع و لوی درستیز تشکیل جلسه میدهد. عین موضوع در قسمت کمیته اجرائیه روزمره قابل تطبیق است. شورای قوای مسلح بصورت منظم جلسه نموده تا به لوی درستیز دفاع راجع به موضوعات فرماندهی و کنترول مشوره بدهد. کمیته نظارت منجمنت بلند سویه که ریاست آن بعهده معاون لوی درستیز دفاع میباشد راجع به پروژه های مهم برای تصمیم گیری ها زمینه سازی مینماید. لوی درستیز ومعاون وزیر هر دو در برابر کمیته انتصابی مجلس نمایندگان (ولسی جرگه) و مجلس سنا (مشرانو جرگه) به مقصد حسابدگی و شفافیت در امور محوله شان حضور مییابند. در این قسمت مقررات رسمی وجود دارد.

مثالهای این چهار کشور راه های مختلف را نشان میدهند که بر اساس آن سیاستمدران، افسران و کارمندان ملکی با منجمنت وزارت دفاع مربوطه شان تعامل مینمایند. همه آنها بسوی مشترک سازی ارگانهای دفاعی و تفویض مسوولیتهای بزرگ به لوی درستیز در حال حرکت اند. کانادا و بریتانیا بین مقامات لوی درستیز دفاعی و مأمورین بلند سویه ملکی شان روابط همکاری خیلی خوبی وجود دارد. تمام مودلها وظیفه لازمی پلانگذاری، پالیسی و اجرائیه را نشان میدهند. اکثر این مودلها تأکید مینمایند که وظایف باید از هم جدا نگهداری شوند ولی در بسیاری حالات فرق بین آنها شاید آنچنان واضح نباشد که در دیاگرامهای روی کاغذ تذکر داده میشود. در عمل حتی در بخش های دیگر امنیتی نیز فرقهایی وجود دارد: نیروی پولیسی، خدمات استخباراتی، محافظین سرحدی و ساحلی. تاهنوز امکانات آن وجود دارد که برای مؤثریت آنها و در فحوای کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح، برای مقام دفاع و امنیت در دیموکراسی معیاری را تعیین نمود. یک بار دیگر قابل یادآوریست که دیموکراسی اشکال مختلف دارد ولی همه آنها روی محوری میچرخند که بر اساس آن حکومتها پالیسیهای شانرا طرح، تشریح و مدلل میسازند.

ساختار این کتاب مأخذ

از این کتاب بمنظور نهاد سازی دفاعی منحیث کتاب مأخذ استفاده میشود. این کتاب نه تنها بر اساس عملکرد های موجود در اروپای غربی، بلکه بر اساس تجارب اخیر در بین اعضای جدید ناتو طرحریزی شده است. همه مطالب به عین سویه متوجه و متمرکز به روند اصلاحات جاری در بین اعضای سابقه و جدید میباشد، طوریکه از طریق تغییرات وضعیت دفاعی قابل تشخیص می باشند. لاجرم در تحلیلها و نتایج بعض تداخلات وجود دارد ولی در مجموع در این کتاب هدف از خط السیر واضح و در یک ارتباط منطقی با همدیگر قرار دارند. مشارکت برای صلح و پلانهای عضویت عمل به یک هدف مشترک به سوی پلانگذاری دفاعی و همکاری نظامی منتج گردیده است. این پیشرفت و تحول مقوله قدیمی ایرا تصدیق میکند که می گوید: «مردمان نظامی در یافتن راه حلی برای یک مشکل هیچ مشکلی ندارند، اما دیپلوماتان و سیاستمدران دارند.» بهر صورت، کار مشترک روی مشکلات مشترک بهترین راه برای ایجاد تفاهم و اعتماد متقابل میباشد، آنچه برای تأمین امنیت و ثبات عناصر لازمی محسوب میشود.

خواننده در قسمت های مختلف این کتاب درخواهد یافت که فرقهها بین وزارت دفاع و دیگر بخشهای حکومت چه میباشد. در این معرفی و همچنان در فصلی که تحت عنوان نظارت مقننه نوشته ام، نیز در رابطه اشاره شده است. Jan Trapans در فصل اش تحت عنوان «دیموکراسی، امنیت پلانگذاری دفاعی» نیز روی این موضوع بحث نموده است. ولی این فرق به مفهوم آن نیست که این بخش حکومت (دفاع) از پروسه دیموکراسی استثناء قرار داده شود، حتی اگر جدیت موضوعات مورد علاقه و ادعا های محرمیت موضوعات مانع شفافیت کامل میشوند.

این کتاب با تحلیل همه جانبه ایکه توسط Fred Schreier درباره تقسیم بندی جدید کار در بخش دفاعی و ساحة امنیت نوشته است، آغاز مینماید. در این تحلیل صحبت از شرایطی شده است که تحت آن

تأسیسات امنیتی باید برای مصالح مردم، جامعه و دولت خدمت نمایند و در عین زمان به حقوق بشری احترام گذاشته و در چوکات قانون و تحت کنترل موثر دیموکراتیک عمل نمایند. یکی از نکات مهمی که وی به آن اشاره نموده است تجربه اوپراتیوی کشورهای اروپایی در تعامل با تروریستان عقاید مختلف میباشد. او همچنان به اهمیت فوق العاده ای که به توانایی پرتاب قوه از لحاظ تیررس، میلان، سرعت عمل و مقاومت وابسته میباشد تأکید میورزد.

Hans Born نورمها و معیارهای دیموکراتیک حکومتداری بخش امنیت و خصوصیت سیستم های سیاسی و پارلمانی کمیته های دفاعی در تعدادی از کشورها را جستجو نموده است. نتایج کار او بر مسوولیت مشترک پارلمان و حکومت در قسمت پالیسی خارجی و امنیتی که تنها از طریق اعتماد، دیالوگ باز و احترام متقابل تحکیم یافته میتواند، متمرکز میباشد. در نهایت پارلمان منبع قانونیت میباشد.

اکثر این مسائل به وضعیت روابط ملکی - نظامی یک کشور وابسته میباشد. این فصل آغاز بعضی مثالهایی از ترتیبات و طرزکار در دیموکراسیهای پیشرفته غربی را ارائه می نماید. در بسیاری از کشور های دیگر رابطه بین وزیر دفاع و لوی درستی از هماهنگی لازم برخوردار نمیشد، بناءً توجه جدی بکار است تا برتریت سیاست را ایجاد نمود. همکاری پولیسی و قضایی فوق العاده به یک بُعد بین المللی در بخش روابط مستمر امنیت داخلی و خارجی ضرورت دارد. این مسأله نه تنها موضوعات آزادی ها را در مقابل امنیت، بلکه حقوق اساسی پرسونل خدمات نظامی را نیز عنوان مینماید. فصل سوم با بخشی خاتمه می یابد که چطور نفوذ ملکی را میتوان تقویه نمود.

فصل پنجم راجع به نظارت مقننه بر بخش امنیت نظر اندازی می نماید. مسأله اساسی در این فصل روی این میچرخد که تا چه حد و حدودی میتوان نظارت را بعنوان نفوذ واقعی بالای تصامیم اجراییه عملی ساخت. صلاحیت پارلمانی یکی از وسایل مهم برای چنین یک نفوذ میباشد. این امر میتواند فراتر از قدرت خزانه گسترده شود، در صورتیکه برای ارسال نیروها به مأموریتهای بیرونی ایجاب موافقت پارلمانی را نماید. در این فصل به وظایف خاص کمیته دفاع، جنبه های قضایی دسپلین نظامی و قانون جزائی و همچنان به اهمیت اثرات نورم وضع شده از ناحیه طرزالعمل OSCE منتشره ۱۹۹۴ اشاره شده است. این فصل با مسوده ای در باره اجندای جدید امنیتی بمنظور جلوگیری از درگیریها، تقویه روند دیموکراسی، حفاظت از حقوق بشری و انکشاف و ترقی خاتمه می یابد.

Jan Trapans بحیث وزیر دفاع سابق لاتویا در باره پروسه تحلیل تهدید و ارزیابی یک خطر در کشورهای بزرگ و کوچک نظراندازی نموده است. او تهدید بالتیک و وضعیت خطر را بصورت کل منحیث یک معادله نظامی و سیاسی توضیح میدارد. افزایش بزرگی و آمادگی نیروهای مسلح هر دو از طریق موافقتنامه های چندین جانبه، پیوستن به اتحاد های دفاع دسته جمعی و همچنان اقدامات مبنی بر ایجاد اعتماد متقابل بین همسایگان متعادل ساخته شده است. در فصل ششم او پلانگذاری امنیتی و دفاعی را در یک فحوای دیموکراتیک مورد توجه قرار داده است. او با فرضیه تهدید که از طریق طرح امنیت ملی به عنوان اساس برای پالیسی دفاعی و ستراتیژی نظامی دنبال میشود، میتود های غربی پلانگذاری را سراغ می نماید. در نتیجه، پلان نیرو و نظریات مربوطه و تقسیم اوقات آموزشی برای نیروها طرحریزی و انکشاف داده میشود. یک پلان هماهنگ برای تقویه نیروی بشری و نیازمندیهای مادی که برای عنوان نمودن بودجه سالانه لازمی است، ضروری میباشد. Trapans همچنان بر اهمیت جریان متداوم معلومات به پارلمان تأکید میورزد، این امر بهتر است که از طریق بیانیه های سالانه راجع به بودجه و پالیسی و همچنان از طریق گزارشهای پیشرفت راجع به برنامه های میان مدت و پلانهای دراز مدت انجام یابد. این فصل با توضیحاتی در باره اقدامات در رابطه با وسیع شدن ناتو خاتمه پیدا میکند.

در فصل هفتم Victor-Yves Ghèbali راجع به بخش هفتم و هشتم دستور العمل OSCE راجع به جنبه های سیاسی - نظامی در رابطه با جد و جهد امنیتی مؤرخ ۱۹۹۴ توضیحاتی داده است تا نورم های بین المللی را با این مفکوره تکمیل نماید که قدرت یگانه وسیله قابل توجیه دولت برای ضمانت امنیت دولتی میباشد.

واضح است که در یک دیموکراسی پالیسی پرسونل عنصر اساسی برای پالیسی دفاع میباشد. امروز عساکر عبارت از آن اتباع یک کشور میباشد که یونیفورم دارند، آنها تا سرحد امکان از حقوق مدنی برخوردار اند و معیار واضحی برای تقویۀ آنها تعیین شده است. Ferenc Molnár با استفاده از مثال هنگری اصول عملکردهای پالیسیهای تشکیلاتی را تشریح می نماید. عضویت هنگری در ناتو برای تغییرات نظامی یگانه موقع را مساعد ساخت ولی برای کنار گذاشتن عملکردهای سابقه این کار آسانی نبود. توانمندی ناتو و تعهداتی که در جلسه سران در پراگ صورت گرفت برای اصلاحات فنی و استفاده تعلیمی و آموزشی نقش مهم تشویقی داشتند تا این تغییرات را در طرز العمل و کارکرد ناتو مدغم نمود.

پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه پایه های عمده وزارت دفاع میباشد که معمولاً به تحقق پروگرام چندین ساله وابسته است. مسأله دفاع یک موضوع خیلی درازمدت بوده و اولویتهای جدید وقت طولانی را ایجاب می کنند. ما مثالی از برنامه های جاه طلبانه را در اروپای شرقی و غربی مشاهده نمودیم که بنابر کمبود امکانات مالی به هدف نرسیدند. ناتو آرزو دارد که اعضای آن دو در صد از عاید ناخالص خود را صرف دفاع نمایند، ولی اعضای خیلی کمی اند که به این مطلوب نایل می شوند. Hari Bucur-Marcu معضله تخصیص بودجه را در فصل نهم تحلیل و تجزیه نموده است و به این نکته اشاره می نماید که سیستم بودجوی از «قاعده به رأس» که بنابر عناصر فرعی سیستم بوجود می آید احتمالاً فاقد تسلسل و فاقد معلومات کافی راجع به عاجل بودن هر درخواست بوده باشد. همچنان در جریان مرحله به اصطلاح عامیانه «چانه زدن» جهت تیاری بودجه، تغییر و تبدیل بین مصارف جاری و تدارکات و بین مصارف پرسونل، عملیات و مراقبت از جمله تصمیم های مشکلی میباشد که وزیر دفاع باید آنرا اتخاذ کند.

Mihály Zámbari در فصل دهم با تحلیل پلانگذاری بر محور مأموریت در سیستم پلانگذاری دفاعی هنگری یک قدم فراتر برداشته است. یکی از نکات مهمی که در این فصل به آن اشاره شده این است که یک عملکرد سازمان یافته، مستقل و با کنترل مستمر از جمله وسایل عمده برای ارزیابی انجام یک مأموریت میباشد. نوشتار او برای حفظ و انکشاف نظامی یک فهرست کنترل تفصیلی مؤثر مأموریتهای اقتصادی را دربر دارد که با تخصیص منابع مالی سنجیده شده آنرا انجام می دهد.

Pál Dunay در فصل یازدهم برای همکاری و روابط خوب همسایگی که بدنبال جنگ سرد نمودار گردید روی یک سلسله ترتیبات صحبت نموده است. او بعنوان جزئی از پالیسی همسایگی به کنترل منطقه ای و فرعی کنترل اسلحه توجه خاصی نموده است. میکانیزم ۱۹۹۰ ویانا برای مشوره در صورت فعالیتهای غیرعادی بمنظور مقابله با مسائل غیرپیش بینی شده ترتیبات لازم را علاوه نموده است. پکت ثبات برای اروپای جنوبشرقی همکاری بین المنطقه را تقویه نمود ولی در عین زمان دوام پروسه دسترسی بسوی اتحادیه اروپا را به پیشرفت در همکاری با کشور های همسایه مشروط ساخت. پالیسی به اصطلاح «همسایگی نزدیک» که اخیراً از طرف اتحادیه اروپا طرح ریزی شده است به دولتهایی اشاره نموده که در حال حاضر به ایشان امید واری جهت عضویت داده نشده است. در مسیر تحلیل خود Donay دو یادداشتی مهمی را بازگو میکند که فراتر از حدود موضوع مورد بحث اش میباشد. یادداشت نخست به وضعیت فعال امور جهانی تعلق میگیرد که در آن ایالات متحده آمریکا منحیت قدرت پیشتاز با تفوق نظامی مطرح میباشد: ولی در روابط اقتصادی سیستم بین المللی علامات چندین بُعدی را نشان میدهد. یادداشت دومی به مفکوره مبرهنی اشاره میکند که امنیت غیر قابل تقسیم است. در این طرح هیچ چیزی اتوماتیک تلقی نمیشود و تا حدی همکاری منطقوی حتی خصوصیت

ترتیبات امنیتی را تقویه خواهد بخشید. وابستگی روبه توسعه فی مابین و خطر در حال گسترش بی ثباتی ایجاب مینماید تا در ساحه همکاری عناصر «غیر قطبی» را بیشتر از پیش معمول ساخت.

نوشتار دومی Fred Schreier با منجمنت استخبارات و نظارت سروکار دارد، این موضوع ایست که در اروپا نسبتاً توجه کمتر را جلب نموده است، ولی در رابطه با امنیت داخلی و خارجی اهمیت بیشتری را خواهان است. در اکثر عملیات نظامی پانزده سال اخیر استخبارات موضوعی بوده است که شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته است. DCAF در فعالیتهای خود به حق به این موضوع اهمیت داده است، زیرا برای یک دولت دیموکراتیک در دسر های زیادی را ببار آورده است. جمع آوری معلومات مخفی که برای مستحکم ساختن پالیسی عامه بکار میرود با در نظر داشت حسابدهی با ایجاد کشیدگیها همراه بوده و ایجاب تعیین حد و حدود واضحی را مینماید. Schreier فکتور هایی را توضیح میدارد که نمونه جدید از منجمنت استخبارات را شکل می دهد: موضوع مطرح شده خیلی اهمیت یافته است، خصوصاً با نمودار شدن بازیگران غیر دولتی؛ ضرورت برای شریک سازی معلومات استخباراتی و همکاری بین المللی افزایش یافته است ولی با عملکرد های «کار در بدل کار» و شک و تردید نسبت به اعتماد بر سازمانهای «دوست» محدود شده اند؛ تغییرات در جریان است، هم در تخنیک معلومات و هم در طرز استفاده. نظارت دیموکراتیک با این تغییرات، با در نظر داشت دیگر فعالیتهای حکومت، با این طرز العمل نمیتواند یکسان باشد، بناءً به ترتیبات خاصی ضرورت دیده میشود. ولی این نظارت را نمیتوان نادیده گرفت.

نوشتار اینجانب در باره تدارکات دفاعی در تصمیم گیری و تأیید پارلمانی یک سلسله از مودل یا نمونه هایی را انکشاف میدهد. این نوشتار همچنان ایجاد یک امنیت اروپایی و پالیسی دفاعی را که در سال ۲۰۰۴ در قسمت تأسیس اداره دفاعی اروپا (EDA) یک گام مهمی را به پیش گذاشت، تشریح میکند. EDA برای یکجا کردن نیازهای عملیاتی، ریسرچ و تکنولوجی، انکشاف و دست آورد ها و تخمینات از طریق یک ارزیابی ایکه آیا تولید یا محصول نهایی با شرایط اصلی (یا در حال تغییر) همناوی دارد و یا خیر، تلاش می نماید. این نوشتار بر سوال «برای چه؟» تأکید میورزد و برای کمک جهت یافتن جواب برای آن شماری از سناریو های اروپایی و امریکایی را مورد ارزیابی قرار میدهد.

در فصل چهاردهم Robert Pszczel تأکید بر این دارد که رسانه های گروهی و دولت حتمی نیست که در نظر مخالف همدیگر قرار داشته باشند ولی از اثرات مثبت رابطه کار همزیستی میتوانند منفعت ببرند، خصوصاً در ریسرچ مشترک برای مبرهن ساختن فعالیت های دولت. Hari Bucur-Marcu در مطلب خود خواستار توجه به اهمیت ایجاد و توازن مناسب دورنمای آینده میشود، آنچه نهایتاً به مردم عامه در رابطه با «نهاد های دفاعی و پالیسی معلومات» اطلاع داده میشود. موضوعات دفاعی بیشتر از یک امر مسلم و ضمانت شده تلقی شده نمیتواند، بلکه اعتبار، مؤثریت و اخلاقیات آن مورد سوال قرار داده میشود. انترنیت که امروز یک وسیله مهم شریک سازی معلومات میباشد این ظرفیت را دارا میباشد که معلومات غیر سری، غیر حساس را به اسرع وقت و بدون کدام مشکل به عامه مردم برساند.

فصل آخری که توسط Velizar Shalamanov نوشته شده است منجمنت دفاعی و اصلاحات را در چوکات جامعه مدنی قرار میدهد. برای تحلیل طرز عملهای خوب در منجمنت دفاعی او یک «مودل تجاری» را باحکومت منحیث مدیران اجراییه، با نخست وزیران منحیث CAO، وزارت دفاع منحیث منجمنت عمومی ونیروهای مسلح منحیث واحد های تولیدی طرحریزی نموده است. این مودل یک وسیله خوب تحلیلی میباشد، حتی اگر هم که هر مقایسه حد و حدود خود را دارد. فهرست فعالیتهایی که هر سازمان دفاع باید داشته باشد، باید در وهله نخست توسط کسانی مطالعه گردد که کاملاً با طرز کار وزارت دفاع آشنایی ندارند، هم از داخل و هم از خارج. طرف دیگر سکه وسعت جامعه مدنی میباشد،

از سال ۱۹۸۹ در ساحة بزرگی دفاع و امنیت داخل شده است، دخالت جامعه مدنی در بخش دفاع و امنیت از برکت شفافیت و حسابدگی هایست که در این قسمت تأمین شده است. سهم جامعه مدنی در بحث روی موضوعات جاری دفاعی یکی از شرایط قبلی برای حمایت عامه میباشد. در حقیقت این بحثها زمانی خوب مؤثر تمام میشوند که از طرف وزارت دفاع سازماندهی نشوند، بلکه از طرف مؤسسات غیر حکومتی، نهاد های تحقیقاتی و نظریاتی و غیره.

داکتر ولیم اف فان ایکلین Dr. Willem F. van Eekelen

جینوا، مارچ ۲۰۰۶

بخش اول

مقالات

تقسیم کار در ساحه دفاع و امنیت

Col. Fred.Schreier

چهره در حال تغییر امنیت

تا هنوز هم اکثر امنیت را با دفاع به اشتباه میگیرند. از لحاظ سنتی مراد از امنیت در قدم اول و بیشتر از همه «امنیت ملی» میباشد. دفاع از تمامیت ارضی در مقابل تهدیداتی که از ناحیه دولتهای دیگر به وجود می آید. پایان جنگ سرد، جهانی شدن، خطرات جدید و تهدیدها و همچنان تغییرات داخلی به طور حیرت انگیزی محیط امنیتی را که دولت ها با آن روبرو اند، تغییر داده است. اکثر دولتها امروز با شماری از چالشهای مختلف امنیتی روبرو اند که بیشتر آنها خصوصیت غیر نظامی دارند تا خصوصیت نظامی؛ از این لحاظ خواهان جوابهای مختلف میباشند. از آنجاییکه در طرح های نظامی-دولتی محدودیت هایی به چشم میخورد، ایجاب میکند تا طرح وسیعتر و عمیقتر امنیتی را مد نظر گرفت. این طرح بر مبنای توجه دولت به امنیت خودش و امنیت تمامیت ارضی اش و نیز بر مبنای توجه به امنیت فرد، اجتماع، منطقه و یا حتماً نظام بین المللی استوار میباشد. خطر و تهدیدهای غیرنظامی در این اجندای امنیت مدنظر گرفته شده است، مانند خرابی محیط زیست، تغییرات اجتماعی نفوس، انتشار امراض ساری، تروریسم ماورای سرحد و جرایم سازمان یافته.

از جمله انواع امنیت هایی که اخیراً به آن اضافه شده اند، یکی هم «امنیت بشری»¹ میباشد. این طرح امنیتی بیانگر یک تغییر بنیادی بوده و دوری جستن از دولت و رو آوردن بطرف فرد در محراق توجه آن قرار دارد. این طرح جدید بر مبنای این اصل استوار است که مصالح مردم باید غایه و هدف اصلی باشد و با طرحهای دیگری، چون حقوق بشری و توسعه بشری مشابهت های مشترک دارند. گزارش انکشاف بشری ۱۹۹۴ که اجزای اساسی آن «آزادی از ترس و آزادی از تعقیب» میباشد امنیت بشری را منحصیث امنیت مردم، مصونیت از تهدیدهای مصاد آمیز مانند گرسنگی، مرض و اختناق سیاسی و همچنان حفاظت از مزاحمت های دردآور ناگهانی در زندگی روزمره تعریف نموده است.² تائید ملل متحد از این طرح در شماری از کشورها باعث تشویق پالیسی سازان شده است. در اخیر سال ۱۹۹۹ گروهی از این کشورها شبکه ای از امنیت بشری را ایجاد کردند که امروز شمار آن ها به ۱۲ کشور میرسد،³ و به سطح وزراء هر سال تشکیل جلسه میدهند. این شبکه خود را منحصیث یک میکانیزم مشورتی و انعطاف پذیر برای عملکرد دسته جمعی تعریف می نماید و می خواهد توجه بین المللی را به موضوعات جدید و نوظهور جلب نموده و در صدد بکار برد «دورنمای امنیت بشری» بمنظور تقویة پروسه های سیاسی برای جلوگیری و حل درگیریها و رشد و تحکیم صلح باشد. علاوه بر این شبکه در بسیاری از موضوعات بشری معاونت نموده است: از بین بردن مین های زمینی، کنترل اسلحه

¹ See e.g. Human Security Network, at URL <http://www.humansecuritynetwork.org/>; and Bibliography on Human Security, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research: Cambridge, Mass., August 2001, at: <http://www.hsph.harvard.edu/hpccr/enets/hsworkshop/bibliography.pdf>

² UNDP, Human Development Report 1994.

این گزارش از هفت جزء امنیت بشری سخن میزند: امنیت اقتصادی، امنیت مواد غذایی، امنیت محیط زیست، امنیت شخصی یا جسمی، امنیت اجتماعی و امنیت سیاسی.

³ اتریش، کانادا، چیلی، یونان و ایرلند، اردن، مالی، هالند، ناروی، سویس، سلوانیا و تایلند. افریقای جنوبی منحصیث ناظر شرکت دارد.

کوچک و سبک، تأسیس محکمه جنایی بین المللی، منع بین المللی بکاربرد سربازان خورد سال، تعلیمات حقوق بشری قانون حقوق بشری، مبارزه علیه جرایم جنایی بین المللی و مبارزه برضد HIV یا مرض ایدز.¹

افریقای جنوبی در جمله مشترکین پیشقدم مفکوره جدیدی بود، که بر اساس آن امنیت را در «کاغذ سفید پیرامون امنیت» (گزارش هیأت دولت) مورخ سال ۱۹۹۶ دوباره تعریف نمود، در این سند امنیتی تا کنون واضحترین افاده امنیت بشری ثبت شده است.² صدراعظم جاپان، Obuchi، طرحی را مبنی بر تعریف خصوصیت پالیسی خارجی جاپان پیش کش نمود. بر اساس طرح مذکور در سال ۱۹۹۸ در چوکات دارالانشای ملل متحد «صندوق وجهی امانت برای امنیت بشری» ایجاد گردید، که بطور سخاوتمندانه تمویل شد.³ یکی از مدافعین اساسی دیگر اجندای امنیت بشری، کانادا، نیز امنیت بشری را اساس پالیسی خارجی خود قرار داده است. این پالیسی بعنوان، «مصونیت مردم در برابر تهدیدهای خشونت آمیز و غیرخشونت آمیز تعریف شده است، آزادی از تهدیدهای فراگیر به حقوق مردم، مصونیت و یا حتی زندگی آنها.⁴ این طرح توسط کوفی عنان، منشی عمومی سابق ملل متحد، تقویه شده است. او کمیسیونی را در مورد امنیت حقوق بشری مؤظف نمود که در سال ۲۰۰۳ گزارشش منتج به ایجاد یک بورد مشورتی دایمی ملل متحد برای امنیت بشری گردید.⁵ در سال ۲۰۰۴ این نهاد جدید زمانی بیشتر از پیش تقویه گردید که اتحادیه اروپا گزارش Barcelona را که از طرف یک گروپ تحقیقاتی ای تحت عنوان «دکترین امنیت بشری اروپا» در باره ظرفیتهای امنیتی اروپا تهیه شده بود، به نشر سپرد و خواستار یک «قوه عاجل برای جواب دادن به بحران امنیت بشری» گردید. این قوه باید متشکل از آن عده کارشناسان ملکی ای باشد که در جلوگیری از درگیری و بازسازی اجتماعی مهارت داشته باشند. باوجود بعد برجسته نظامی، این قوه باید از اخلاق قوی امنیت بشری برخوردار باشد.⁶

طرح امنیت بشری علی الرغم استفاده روبه افزایش آن ایجاب تعریف واضحی را مینماید، زیرا چنان معلوم می شود که تا هنوز هم بسیاری از تعاریفات از اطمینان قابل باور برخوردار نمیشوند. تعاریفات خیلی زیاد وسیع و مبهم این طرح مورد انتقاد قرار گرفته است، زیرا چنین تعاریفات استفاده تحلیلی برای کار محققین و منحیت راهنما برای پالیسی سازان اهمیت این طرح را کم می سازد.⁷ به نظر بعضی ها جمع ساختن امنیت بشری با پروگرام انکشافی ملل متحد UNDP یا ارزش آنرا مورد ستایش قرار می دهد و یا اعتبار آنرا کم جلوه میدهد، بدون در نظر داشت محتوای آن. برای دیگران این طرح توافق نظر گریزآمیز و مشکل آفرین یک حلقه دانشمندان شناخته شده جهانی روی امنیت می باشد. در حالیکه بعضی حکومتها از طرح امنیت بشری به عنوان اساس پالیسی خارجی ملی شان استفاده نموده اند، تعداد دیگری تا هنوز هم به آن به دیده شک و تردید مینگرند. بناءً سوال اینجا است که آیا چنین یک طرحی، که تا هنوز واضحاً تعریف نشده و مورد مناقشه میباشد، می تواند استفاده واقعاً همجانبه داشته باشد؟ و یا مهمتر از این سوال که آیا بخش دفاع و امنیت باید به این طرح توجه نماید؟ ما به این طرح به نظر مثبت می بینیم و می گویم که طرح امنیت بشری در حقیقت مدلی است، که به مرور زمان

¹ See: <http://www.humansecuritynetwork.org/network-e.php>

² South Africa White Paper on Defence Pretoria: Department of Defence, 1996

³ Gison, Julie & Purvis, Phillida, „Janpan’s Pursit of Human Security: Humanitrian Agenda or Polilital Pragmatism?” Japan Forum: The International Journal of Japanese Studies, No. 15, June 2003, pp. 193-207.

⁴ Canada Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security: Safety for People in a Changing World, Ottawa: Department of Foreign Affairs, 1999. p.5.

⁵ See: <http://www.humansecurity-chs.org/abhs/index.html>

⁶ For details on emerging European thinking on this topic, see: <http://www.iss-eu.org>

⁷ See e.g. Paris, R.; “Human Security: Paradigam Shift or Hot Air?”, International Security, Vol.26.No. 2, Fall 2001, pp 92-93.

اهمیت پیدا نموده و احتمالاً جزئی از طرحهای مهمی می باشد، که قوای دفاعی و امنیتی در آینده بر مبنای آن عمل می نماید.

یکی از موضوعات مهمی، که بسیاری از آن به اشکال مختلف دفاع و طرفداری می کنند، این است که تا کدام سرحد باید امنیت بشری بر ساحة امنیت در مجموع حاکمیت داشته باشد. مسوده اصلی UNDP استدلال میکند که امنیت بشری باید بر مجموع امنیت مسلط باشد. ولی کانادا و جاپان که هر دو عضو شبکه امنیت بشری اند و در مدنظر گرفتن چنین امنیتی در پالیسی خارجی شان متعهد اند، بین «امنیت بشری» و «امنیت ملی» فرق قایل اند. نه جاپان و نه کانادا یکی از این «امنیت» ها را بر دیگری ترجیح میدهد. اسناد قانون کانادا آنها را «تکمیلی» می نامند.¹ بناءً، کوتاهی و قصور در این نمونه تا به امروز برای رسیدن به تفوق بر طرحهای رقیبی امنیت دلیل واضحی میباشد که از طرح جوانی استفاده شود که در دوره مابعد جنگ سرد انکشاف داده شده است، تا بتوان به نگرانیهای کنونی امنیت جواب داد: **اصلاحات بخش امنیت**. اصلاحات بخش امنیت یک طرح نسبتاً جدیدی میباشد، که حالا برنامه های بین المللی برای کمک های انکشافی را شکل میدهند و با طرح امنیت بشری ای که عبارت از توجه به رفاه و مصونیت فرد، گروه و جامعه میباشد، مشارکت دارد. هدف اصلاحات بخش امنیت ایجاد تأسیسات امنیتی با کفایت و مؤثری میباشد، که برای منافع و مصالح شهروندان، جامعه و دولت خدمت می نماید، این در حالیست که به حقوق بشری احترام گذاشته و در چوکات حاکمیت قانون و کنترل مؤثر دیموکراتیک عمل مینماید.²

مفاد این امر در این است، که ساحة مربوطه اصلاحات بخش امنیت از جمله صلاحیت های دولت میباشد تا زمینه ایجاد منجمنت مؤثر و حسابده را مهیا سازد. اصلاحات بخش امنیت با تمرکز به تأسیسات دولتی، چوکات قانون و مقررات و پالیسی امنیتی بر محور دولت میچرخند، بدون اولویت دادن به امنیت دولتی یا از نظر اندازی خواسته های امنیت عامه، فرد و گروه در داخل جامعه. همه دولتها می توانند وقتاً فوقتاً از غور و بررسی روی طرز العمل شان در بخش امنیت مفاد ببرند. ولی اصلاحات بخش امنیت خصوصاً برای دولتهای در حال انکشاف و انتقال از رژیمهای مطلق العنان به حاکمیت دیموکراتیک و یا دولتهایی، که در صدد اعمار خرابیهای جنگ اند و یا در صدد فرار از خشونت های سیاسی و نقض حقوق بشری میباشند، ضروری پنداشته میشود. امروز، بصورت عموم اعتراف میشود که امنیت و درگیری با دیموکراسی و انکشاف رابطه نزدیک دارند. UNDP را عقیده بر این است، که کشورهایی که چندین دهه شاهد درگیری های مسلحانه بوده اند دارای رژیم های مطلق العنان بوده و در جمله بی بضاعت ترین کشورهای جهان بشمار میروند.³ بنابراین، اصلاحات بخش امنیت متوجه دولتهایی اند که غور اساسی بر طرحها و اصول امنیتی شان شرط قبلی برای هر نوع اصلاحات معقول در بخش امنیت و دفاع میباشد.

از اینکه غالباً این خود تأسیسات امنیتی اند، که بنابر عدم داشتن مهارت، مقررات ناکافی دولتی، اختلاس و یا بنابر نقض حقوق بشری، امنیت فرد و جامعه را در مجموع مورد تهدید قرار می دهند، اصلاحات بخش امنیت بر منجمنت و حسابدهی منطقی ارگانهای دفاعی و امنیتی با هدف تحکیم اصول دیموکراتیک و عملکرد خوب حکومتداری متمرکز میباشند. اهداف حکومتداری خوب با اصلاحات بخش امنیت، چون حسابدهی دیموکراتیک، کنترل ملکی ساختارهای امنیتی، تفریق واضح بین

¹ Canada Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security: Safty For People in Changing World, pp. 5-6

² Hendrickson, D. and Karakozka, A. „The Challanges of security Sector Reform“ SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and Internation security, Oxford University Press: Oxford, 2002, pp. 175-201; and the United Nations Development Programme (UNDP), “Democratizing Security to Prevent Conflict and Build Peace”, Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a fragmented World, Oxford University Press: New York and Oxford, 2002, pp. 85-100.

³ United Nations Development Programs, Human Development Report 2002

میکنیزمها و اقدامات امنیتی داخلی و خارجی، حاکمیت قانون، داشتن یک سیستم قضایی مستقل و یک جامعه مدنی قوی، بر «عملکرد های های خوب» و نورمها، روشهای حاکم قانونی ای که در داخل دولتهای به کمال رسیده رشد نموده اند، استوار میباشند. علاوه، با در نظر داشت شمار رو به افزایش دست اندرکاران¹ بین المللی، در مورد اهمیت این نورمها و عملکرد خوب در حکومتداری و نیز استفاده از آنها در راهنمای پالیسی توافق نظر عمومی موجود است.

دیموکراسیها به این باور اند، که نیروهای امنیتی مسوولیت امنیت داخلی و یک بخشی از دولت مسوولیت دفاع از ملت را عهده دار اند. دفاع معمولاً یک موضوع تهدید خارجی میباشد، که احتمالاً به قسمتی از خاک و هم به یک وقت و زمان معین محدود می شود. آنچه در این رابطه مطرح میباشد عبارت از بین بردن تهدید است. از اینکه امکان دارد تهدید بالقوه به تهدید واقعی مبدل شود، آمادگی و یک میکانیزم عاجل برای ارتقای آمادگی و یا تحرکات برای دفاع ضروری میباشد. ایجاد و تأمین امنیت داخلی عبارت از موضوع ایست که هدف آن جلوگیری و مقابله با تهدید به امنیت داخلی میباشد؛ نظم عامه، مصونیت فرد، اجتماعات و جامعه از خشونت؛ فعال بودن منظم و مستمر دولت و تأسیسات آن؛ و انکشاف متداوم اجتماعی - اقتصادی. البته این دولت و قسماً هم اولیای امور منطقی و محلی اند که این امنیت را تأمین میکنند. ولی نیروهای امنیت از هم فرق دارند. اردو مسوولیت دفاع و نیروهای امنیتی ملکی مسوولیت امنیت را عهده دار اند.

سازمانهای بین المللی، ناتو و اتحادیه اروپا، بین امنیت و دفاع فرق قایل نمی شوند، بلکه هر دو را بخش امنیت می نامند. در این بخش همه ارگانها و نیروهای شامل اند، که مسوولیت آنها حفاظت دولت و اجتماعات قانونی آن میباشد. در ساختار هستوی این بخش نیروهای مسلح، تمام نیروهای مجری قانون و شبه نظامی، ادارات استخباراتی و امنیتی، محافظین گمرکی، ساحلی و سرحدی و همچنان آن تأسیساتی نیز، که پالیسی امنیتی داخلی و خارجی را مسوده و طرح ریزی مینمایند.² اتحادیه اروپا و مجمع پارلمان اروپایی بخش امنیت را به چهار بخش عمده تقسیم نموده اند: **دفاع، پولیس، خدمات استخباراتی و منجمنت سرحدی**.³ برای بررسی موضوع مورد بحث ما در باره تقسیم وظایف در ساحه امنیت و دفاع، ما سعی خواهیم کرد، که بین بخش امنیت و دفاع فرق قایل شویم ولی با آنها به چهار تقسیم بندی فرعی عمده که عبارت از دفاع، پولیس، خدمات استخباراتی و منجمنت سرحدی باشند، پابند باقی میمانیم.

با وجودیکه دفاع و امنیت دو ساحه متمایز و جدا تلقی میگردند، ولی در حقیقت آنها اکثراً در یکدیگر تداخل داشته و ترکیب یکدیگر میباشند. فرق بین وظایف و کتگوریهای پرسونلی بطور خاص در کشورهای رو به انکشاف و نادر و حتی در کشورهایی فاقد دولت یا در حال سقوط دولت خیلی کم میباشد. در این کشورها نیروهای غیرقانونی موجود اند که احتمالاً بنا بر عدم توانایی دولت عرض اندام می نمایند تا به خواسته های امنیتی محلی جامعه جواب بدهند، این نیروها نقش غاصب دارند که نه به نفع امنیت جامعه اند و نه کدام اساس قانونی دارند. به عین سویه ممکن است نیروهای چریکی و اردوهای شخصی به فعالیت آغاز کرده و حاکمیت دولتی را مورد چالش قرار دهند. تحت چنین

¹ - آنها عبارت از سازمانهای بین المللی ذیل اند:

سازمان ملل متحد، پروگرام انکشافی ملل متحد (UNDP) و سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف (OECD)؛ سازمانهای منطقی: اتحادیه اروپا (EU)، شورای اروپا، سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) و سازمان اتلانتیک شمالی (NATO)؛ همچنان تعدادی از سازمانهای غیر حکومتی (NGOs). برای تشخیص نمودن نورمهای پیشرفته و عملکردهای خوب در داخل و در میان حکومتهای دیموکراتیک باید در اصلاحات بخش امنیت نفوذ بالقوه چنین نورمها بالای روابط بین دولتها ونتیجتاً بالای صلح و امنیت بین المللی منعکس شود.

² The definition of the security sector (تعریف بخش امنیت) in Hendrickson and Karkoszka, „The Challenge of the Security Sector Reform“, op.cit., p. 179.

³ See for example: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Democratic Oversight of the Security Sector in Member States, Report Political Affairs Committee, Doc. 10567, 2 June 2005, at: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10567.htm>

شرایطی احتمالاً دولت برای تأمین امنیت خود به شرکتهای امنیتی رو آورده و یا حد اقل با کمک قراردادی های شخصی خارجی به اصلاحات نظام امنیتی خود می پردازد. در هر یکی از حالات باید اصلاحات بخش امنیت نیروهای امنیتی غیر قانونی را مدنظر داشته باشند، زیرا حضور آنها در اعمال قوه ضعف دولت را نشان میدهد که قادر به حفاظت ساختار دولتی و جامعه در مجموع نمیشد و یا عملاً از عهده بعض مسوولیتها برآمده نه می توانند.

تقسیم کار در ساحه های دفاع و امنیت

تقسیم کار تعریف های مختلف دارد. بصورت عموم، تقسیم کار پارچه نمودن کار به وظایف مختلف برای دریافت مؤثریت کاری اعظمی، خصوصاً در فحوای تولیدی و یا تخصصی کارها و نقش آنها.

برای تقسیم کار در یک حکومت یا دولت دلایل مختلفی وجود دارند. مهمترین دلیل آن این است که دیموکراسی خواهان تقسیم متعادل قدرت بین تأسیسات مختلف یک دولت میباشد، خصوصاً ساحه دفاع و امنیت - هر دوی آن منبع انحصار دولت برای کنترل و اعمال خشونت میباشد. هیچ یک از آنها نباید نسبت به دیگری قدرتمند تر و یا با نفوذ تر باشد، زیرا این مسأله پروسه مناسب عملکرد دیموکراتیک را بمخاطره می اندازد. برای تعادل خوبتر در این راستا دو شرط اساسی وجود دارد: تقسیم بندی واضح مسوولیت در ماموریتها و خدمات، و تعریف واضحی از مکلفیتها در امر حسابدهی. این مسأله از تداخل در ماموریتها، زوائد در بودجه، منابع مالی و فعالیتها جلوگیری مینماید. علاوه بر این تعریف بدون ابهام مسوولیت و حسابدهی در انجام ماموریت مؤثر و ممد تمام میشود، در عین زمان شفافیت در ارگان و در فعالیتها را افزایش بخشیده و در مسلکی شدن ارگان تسهیلاتی را مهیا میسازد و در نهایت امر جلو کم و کاستی را می گیرد.

تقسیم بندی کار اصلاً وضع یک سلسله از مقررات میباشد، مقرراتیکه واضح میسازند فعالیتها در یک دولت دیموکرات چگونه پلان، سازماندهی، کنترل و برملا میشود. بازی فوتبال دارای یک سلسله مقرراتی میباشد، همچنان بازی هاکی، توپ دنده، هند بال و باسکیتبال و غیره هم. این مقررات به شما واضح می سازد که چگونه می توانید بر رقیب تان غالب شوید و نمره بگیرید، چطور می توان جلو بیعدالتی ها را در بازی گرفت، و هر یکی از بازی کنان، وقتی در میدان اند، چگونه باید عمل نمایند. این دسته مقررات نظر به بازی مربوطه از هم فرق دارند. مقررات بازی باسکیتبال را نمی توان در بازی فوتبال یا هند بال و یا عکس آنرا تطبیق نمود. خلاصه اینکه برای جلوگیری از فریبکاری و هرج و مرج در هر یکی از این بازیها ما باید مقررات معینی داشته باشیم. به همین دلیل ما حکم و ناظرینی در این بازیها داریم؛ وظیفه آنها نظارت بر بازی و عملی نمودن مقررات است، تا هر یک از شاملین در بازی بصورت عادلانه چانس برنده شدن را داشته باشد. به همین ترتیب در مسائل دفاع، امنیت، حالات تشنج و خشونت های داخلی و یا در مسائل بین المللی مانند قانون بشری بین المللی یا قانون حقوق بشر، مقرراتی وضع شده اند که باید مراعات شود. ساحه امنیت ملی، مانند بسیاری از ساحه های دیگر مملو از مقرراتی است که نسبت به مقررات ساحه های دیگر متمایز میباشد و نظر به تقسیم وظایف بصورت افقی و عمودی قابل تطبیق میباشد.

جنبه های زیادی وجود دارند که بر اساس آنها میتوانیم نظری بر تقسیم وظایف در ساحه های امنیت و دفاع اندازیم: (۱) در داخل ساختارهای تشکیلاتی یک دولت؛ (۲) در یک دولت؛ (۳) در یک حالت قابل تغییر؛ (۴) برای امنیت سرحدی در اتحادیه اروپا. از اینکه برای تقسیم کار امکانات زیادی وجود دارند، ما در اینجا نظری به اقدامات مختلفی که در مبارزه برضد تروریسم در اروپا و امریکا روی دست گرفته شده است می اندازیم.

تقسیم کار در ساحه دفاع و امنیت در داخل ساختارهای تشکیلاتی یک دولت

در یک دیموکراسی، تمام اقدامات حکومتی و عملکردهای ادارات یا سازمانهای حکومتی به شمول آنهائیکه مربوط به ارگانها و نیروهای دفاعی و امنیتی اند، باید مطابق قانون باشند. برای تأمین این امر، کنترل و نظارت دیموکراتیک منحصراً یک اصل از حکومتداری خوب محسوب میشود. کنترل و نظارت دیموکراتیک به یک طرح دارای چندین دست اندرکار و چندین سطح که بر بخش دفاع و امنیت حاکم میباشد، تعلق میگیرد. این طرح شامل ارگانهای نظارت دولتی، مانند اجرائیه، مقننه و قضائیه و دیگر ارگانهای مستقل بوده و با استفاده از سلسله وسایل مخصوصاً قصد بر این است تا حسابدهی و شفافیت سیاسی سازمانهای دفاع امنیت تأمین گردد. این وسایل عبارت اند از: اصول قانونی، مقررات قانونی، احکام مبتنی بر اصل قانون و همچنان یک سلسله فعالیتهای عمومی به مقصد تحکیم روابط بین اجزای مختلف دفاعی و امنیتی از یکطرف و قدرت سیاسی - اجرائیه، مقننه و قضائیه - و نمایندگان جامعه مدنی - احزاب سیاسی، رسانه ها، سازمانهای غیر حکومتی - از طرف دیگر .

تأسیسات مختلف کنترل و نظارت نقشهای مختلفی را بازی مینمایند. اجرائیه مسوولیت کنترل بخش دفاعی را بصورت روزمره بعهده دارد. پارلمان با نظارت عمومی بخشهای استخبارات و خدمات امنیتی و همچنان نیروهای اداره سرحدی سروکار دارد، به همین ترتیب طرح بودجه، تسوید قوانین و به راه انداختن و در صورت تخطی از قوانین به راه انداختن تحقیقات هم به عهده پارلمان میباشد. قوه قضائیه نقش مهم را در این زمینه بازی مینماید، زیرا استفاده از صلاحیت خاصی که ذاتاً نقض حقوق بشری را باخود همراه دارد، یا اجازه میدهد و یا نه، و نیز قضائیه در صورت خلاف رفتاری اعضای استخبارات و امنیت را تحت تعقیب قرار می دهد. جامعه مدنی وظیفه نظارت را اجراء مینماید و به مردم نظر دوم را ارائه میدارد، این نظر دوم علاوه بر معلوماتی است که از طرف حکومت انتشار می یابد. سازمانهای بین المللی طور روزافزون نقش مهمی را بازی مینمایند، طوریکه در باره موضوعاتی چون روابط ملکی-نظامی و نقش حقوق بشری در مبارزه با تهدیدهای جدید مانند تروریسم، با تصویب منشورها یا طرزالعملها اعضای شان را راهنمایی و هدایت می کنند.

اهداف کنترل و نظارت دیموکراتیک را می توان به سه قسمت درجه بندی نمود: **قانونیت** - مراقبت مبنی بر اینکه ارگانها و نیروها در حد و حدود قانون عمل می نمایند؛ **مشروعیت** - مراقبت مبنی بر اینکه خواسته اکثریت در پارلمان تفوق دارد، مراقبت مبنی بر اینکه حقوق بشری افراد و اقلیتها محفوظ باقی می ماند و اصول اساسی حکومتداری خوب مراعات میشود؛ **کفایت و مؤثریت** - مراقبت مبنی بر اینکه ارگانها و نیروها بقدر کافی از منابع و امکانات برخوردار باشند، و اینکه منابع شانرا بطور مؤثر بمصرف رسانند و اینکه فعالیتهای آنها به اهدافی متوجه ساخته شوند که توسط مسوولین منتخب تعیین شده اند.

خواستهای عامه برای امنیت و حفاظت بیشتر معمولاً حکومتها را وادار میکنند تا به **اقدامات استثنایی** دست زنند. این اقدامات باید واقعا استثنایی باشند، زیرا هیچ دولتی حق ندارد که اصل حاکمیت قانون را نادیده گیرد، حتی در حالت خیلی بحرانی هم. **اقدامات استثنایی** در هر ساحه باید از طرف پارلمان مورد نظارت قرار گیرد و نباید مانع اعمال حقوق اساسی شوند. در تمام حالات باید ضمانتهای قانونی موجود باشند تا از اقدامات استثنایی سوء استفاده صورت نه گیرد. تمام کارگزاران باید با مسوولیتهای واضحاً تعریف شده ملبس باشند.

در باره اینکه کی مسوول دفاع و کی مسوول امنیت باشد و چطور این کار انجام می یابد، نظریات دیموکراتیک خواستار جدایی واضحی میباشد. بناء به مقصد حکومتداری خوب، اصلاحات بخش دفاع و امنیت توجه خود را به انکشاف بعضی از انواع روابط دفاع و امنیت که بیشتر در دیموکراسیهای لیبرال عمومیت دارند، معطوف ساخته اند. یکی از اهداف مهم آن جدایی صلاحیتهای وظایف بین

نیروهای امنیتی و دفاعی میباشد، هر دوی آن در انحصار کنترل و اعمال خشونت در یک دولت شریک میباشند. از زمانه های سابق به اینسو سرحد بین اردو و نیروهای مجری قانون یا پولیس بر اساس ساحه های نفوذ هر کدام در رابطه با دولت جهت بندی شده است: اردو به خارج و پولیس به داخل متوجه میباشد. جهت گیری اردو بطرف خارج از لحاظ تاریخی از همان نقشی سرچشمه میگیرد که در ایجاد دولت ملی، بیشتر از طریق جنگ، بازی نموده است.¹ بعد از تشکیل دولت ملی سرحدات ابتدایی بین اردو و پولیس کشیده شد. کنار رفتن اردو از سهمگیری مستقیم در مسائل داخلی به مفهوم کاهش خطرات جنگ نبوده بلکه نشان دهنده تمرکز قدرت نظامی بطرف خارج به دولت‌های دیگر میباشد. وقتی دولت ملی تکامل نمود، توجه خارجی اردو وابسته به نیروی نظامی به عنوان وسیله حکومتداری کاهش یافت و نیروی مجری قانون و ادارات پولیسی نقش حفظ نظم داخلی و اگذار شد. در اواخر قرن بیستم، این فرق رو به تیرگی نهاد که منتج به ادعای داشتن نقش و تداخل بین این دو نیرو گردید. از یازدهم سپتمبر به این طرف بر این میلان بیشتر از پیش تأکید صورت می گیرد.

عامل کلیدی جدایی مؤثر در رابطه با وزارت‌ها دیده میشود که نیروهای امنیت و دفاع به آن جوابگو هستند: نیروهای دفاعی به وزارت دفاع و نیروهای امنیتی به وزارت داخله یا در بعضی کشورها به وزارت امنیت یا عدلیه. وزیران و وزارتخانه‌ها مسوول کنترل کنندگان ملکی کلیدی نیروهای دفاعی و امنیت میباشند، آنها باید اطمینان بدهند که نیروهای مربوطه از مراجع ملکی قانون فرمانبرداری مینمایند. ولی در عین زمان آنها مکلف اند که خودمختاری مسلکی این نیروها را حفظ نمایند. وزیران به پارلمان بودجه و قوانین را پیشنهاد مینمایند، و با تصویب بودجه، منابع مالی را به استفاده کنندگان نهایی انتقال داده و از طرز مصرف آن مراقبت می نمایند. آنها تنها یگانه مراجع صلاحیت میباشند که این نیروها را سازماندهی مینمایند، ولی مطابق به قانون اساسی و قانون و اسناد ستراتیژیک. از همین سبب آنها نباید مستقلانه هدف و مقصد این نیروها را تغییر دهند، آنها باید در رابطه با این نیروها تمام تصمیمات را مطابق به قانون اساسی و طرز العمل توضیح داده بگيرند.

کنترول ملکی

جدایی زمانی اهمیت زیاد دارد تا کنترول ملکی یقینی شود. قانون اساسی باید صریحاً قوماندانی اعلی را مافوق بخش دفاع و امنیت قرار دهد. سلسله قوماندانی ملکی نیروهای دفاعی و امنیتی معمولاً بر اساس سلسله مراتب، شامل رئیس دولت، صدراعظم، وزیران و آنهایکه مسوولیت هر یک از این قوا را عهده دار اند، میباشد. اگر رئیس جمهور نباشد، صدراعظم مسوولیت پالیسی های خارجی، دفاعی و امنیتی کشور را عهده دار میباشد و وزیران مربوطه به وی مادیون میباشند. وزیران در رأس قوای مسلح، پولیس، ادارات استخباراتی و دیگر نیروهای امنیتی قرار دارند و به صدراعظم و پارلمان حسابده میباشد، اگر پارلمان از عملکرد های این قوا راضی نباشد، می تواند از حکومت یا وزیر مربوطه سلب اعتماد کند. برای جلوگیری از مغشوش شدن یا حتی استفاده از خلاء های مسوولیت هر یک از دست اندرکاران سیاسی با ارتباط به بخش امنیت و دفاع باید صریحاً در قانون اساسی یا حد اقل در قانونمندی تشریح شود. با در نظر داشت این احتمال که برای استفاده از امکانات یا قوای بشری قوای مسلح در حالت صلح برای دفاع داخلی یا مصائب طبیعی یا ساخته دست انسان و دیگر حالات عاجل ضرورت دیده شود، این هم باید در قانون اساسی تصریح گردد که تحت چه شرایطی این نوع استفاده مجاز میباشد. یکی از راه های معیاری برای انجام این امر این است که سوبه های مختلف حالات عاجل یا اتفاقات مربوطه درجه بندی شود. در این میان بهتر است که رابطه عملیاتی واضحی بین قوای مسلح بمیان آمده و نیروهای پولیس ایجاد شود تا به این ترتیب «تفوق پولیس» تحت سناریو های مختلف ضمانت شود و از درگیری مسلحانه یا جنگ جلوگیری بعمل آید. در رابطه با درگیری مسلحانه قانون اساسی باید بصورت واضح روشن سازد که کدام ارگان حق اعلام حالت اضطراری یا

¹ Giddens, Anthony, The Nation-State and Violence, Los Angeles: University of California Press, 1985. p.192.

جنگ را دارد، ونیز در چنین حالات نقش پارلمان چه است و آیا ایجاب می کند که یک ارگان خاصی ایجاد شود یا خیر. علاوه، لازم است که طرزالعملی تنظیم شود که بر اساس آن سربازان خارجی در یک کشور اجازه استقرار پیدا کنند و نیز این سربازان در خارج در غیر از حالات جنگی دوباره مستقر شوند.

برای اینکه بخش دفاع و امنیت از لحاظ اوپراتیوی کاملاً قانونی و بدون ابهام ساخته شود تنها قانون اساسی به ذات خود کفایت نمیکند. ازینرو اسناد اضافی ضروری اند چه در سطح قوانین ملی، یا پارلمان یا چه در سطح فیصله های حکومت، که بر اساس آنها بصورت منطقی و معقول سطح منافع ملی، ستراتیژی امنیتی ملی و ماموریت های قوای مسلح و قوای امنیتی ملی و همچنان اهداف و تقسیم اوقات هر نوع تغییر تشکیلاتی بخش دفاع و امنیت را بیان و تعریف نمود. این اسناد نه تنها باید با مکلفیت حکومت طبق قانون اساسی، بلکه با تعهدات بین المللی ایکه یک کشور احتمالاً نموده باشد نیز مطابقت داشته باشند. فراتر از آن این اسناد باید بر مبنای توافق نظر احزاب عمده سیاسی و کارگزاران جامعه مدنی استوار باشند.

وقتی در مورد تمام این جنبه های تقسیم کار تحت کنترل ملکی بصورت واضح و روشن تصمیم گرفته شده و در یک میکانیزم معقول دیموکراتیک تنظیم گردیدند، آنوقت می توان اطمینان کرد که کنترل ملکی به بهترین شکل آن تأمین شده است و بر اساس این کنترل رهبری منتخب ملکی تهدیدها را ارزیابی کرده و مطابق به آن نیروهای امنیتی و دفاعی هر کدام بصورت جداگانه ولی هماهنگ عمل مینمایند.

شورای امنیت ملی

نهادی بنام شورای امنیت ملی می تواند رهبری اجرائیه ملکی را در ساحه دفاع و امنیت در ارزیابی تهدید و تصمیم گیری در برابر آن کمک کند، طوریکه یقینی سازد که چنین یک ارزیابی و تصمیم گیری ای خارج از حدود نیروهای دفاع و امنیت یا ادارات استخباراتی صورت گرفته و در چوکات پالیسی ملکی عمل شده است. شورای امنیت ملی فعالیتهای کارگزاران مختلف دفاع و امنیت را هماهنگی می نماید و به حیث ارگان مشورتی عمده به حکومت در قسمت موضوعات دفاعی و امنیت خدمت مینماید. این شورا می تواند رئیس جمهور یا صدراعظم را در باره دفاع و امنیت معلومات و مشوره دهد؛ زمینه را برای شریک ساختن معلومات و استخبارات بین کارگزاران مختلف دفاعی و امنیتی مساعد سازد؛ به بررسی اهداف، ضروریات و پالیسیهای دفاع و امنیت ملی بپردازد؛ به حکومت و کمیته های پارلمانی معلومات خبری بدهد؛ و در انتقال معلومات از کمیته امنیتی در سطح پائین امنیتی به سطح منطقی و محلی خدمت نماید. بمنظور اینکه شورای امنیت ملی وظایف خود را به وجه احسن انجام دهد، ترکیب این شورا و درجه اختیارات آن اهمیت کلیدی دارند. اعضای شورای امنیت ملی باید شامل تمام نمایندگان بخش امنیت و دفاع و بخش های ملکی مانند مالیه، امور خارجی، اقتصاد و عدلیه باشند. شورای امنیت ملی باید از لحاظ اوپراتیوی فعال باشد، بصورت منظم تشکیل جلسه دهد، از حمایت کافی اداری برخوردار باشد و در یک چوکات قانونی واضح عمل نماید. علاوه بر آن، برای عملکرد مؤثر ایجاب می نماید که یک دفتر دارالانشاء ملی یا اداره ایکه در اجرای فعالیتهای شورای امنیت ملی کمک نماید ایجاد شود. یک شورای امنیت ملی در مرکزی ساختن معلومات و استخبارات بصورت سیستماتیک می تواند کمک کند، طوریکه به وقت معین و مثمر در اختیار پالیسی سازان بلند پایه حکومتی قرار داده شود.

اصولیکه باید جدایی و تقسیم کار را هدایت نمایند عبارت اند از: صلاحیت پولیسی و نظامی باید مکمل یکدیگر باشند، طوریکه پولیس کشور به امنیت داخلی و اردوی آن به تهدید های خارجی توجه شانرا معطوف دارند؛ پولیس باید منحیث پولیس ملکی یا متخصص شمرده شود نه نظامی؛ بر عنصر خدماتی

پولیسی باید تأکید شود؛ افسران و دیگر صاحبمنصبان نظامی و واحد ها باید صلاحیتهای پولیسی را اعمال نه کنند؛ از استفاده از عساکر و مجلوبین عسکری باید جلوگیری شود؛ سازمانهای امنیتی ای که وظایف پولیسی و نظامی دارند مانند نیروهای سرحدی و محافظین ساحلی باید منحیت متخصصین پولیسی شناخته شده و تحت فرماندهی وزارت داخله قرار داده شوند و به اقداماتی باید دست زده شود که از سیاسی ساختن در تمام تأسیسات دفاعی و امنیتی جلوگیری بعمل آید.

جدایی هم طرحی و هم سیستمی است برای تقسیم کار. اصول و طرز العمل آن باید در قانون افاده شود. نقش رسمی پولیس باید در ساختار و فعالیت امنیت داخلی در ساحه های مختلف تعیین کننده باشد. داخل ساختن این امر در چوکات قانون می تواند در جدایی صلاحیتهای کمک نموده و در استقلال پولیس تسهیلاتی ایجاد نماید. همچنان جدایی و تقسیم کار با داشتن مبنای قانونی مانع اردو از استفاده از صلاحیتهای پولیسی میشود و همچنان واحد های نظامی امنیتی و استخباراتی نمی توانند ادعا کنند که آنها یگانه نیرو دفاعی برضد دشمنان داخلی دولت اند. برای معقولیت جدایی ساحه کار این دو نیرو موجودیت برنامه های تعلیمی برای آنها حتمی و ضروری میباشد. این امر در مورد مامورین ملکی ای که در سازمانهای امنیتی کار میکنند و همچنان در مورد خود سازمانها قابل تطبیق میباشد. تعلیمات ممیزه و تخصصی و برنامه های آموزشی باید به مقصد مسلکی ساختن بخش دفاع و امنیت انکشاف داده شود.

وزارتخانه ها

حکومتها باید دارای پالیسیها و برنامه هایی باشند تا منابع لازمه را تخصیص و اداره نمایند؛ به بحرانها جواب دهند؛ و از فعالیتهای خود در برابر پارلمان و مردم عامه دفاع نموده بتوانند. این فعالیتهای نوعی از همان فعالیتهایی اند که توسط یک وزارت عادی در یک حکومت انجام می یابد. باوجودیکه پیشبرد کار وزارت در دست مامورین ملکی مسلکی قرار دارد ولی مشاورین هم گماشته میشوند. این عملاً از جمله دلایلی اند که چرا یک وزارت باید سازمان تحت رهبری ملکی باشد. مهارتهایی که برای ساختن و پیشکش کردن پالیسی، ترتیبات مالی و برای روابط فی مابین حکومت و بین حکومتها بکار اند، عبارت از مهارتهایی نمیشوند که حتماً از اردو و پولیس انتظار آنرا داشت و نیز حتمی نیست که این مهارتها در هسته استعداد و کفایت کارکنان قرار داشته باشند. آنها منحیت مشاورین و کارشناسان تخنیکی با تجارب عملیاتی اخیر نظامی و پولیس نقش مفیدی را بازی مینمایند. رسم دیموکراتیک این است که روابط ملکی - نظامی اردو را از طرفداری و یا تأکید بر یک عملکرد بدور نگهداشت، در غیر آن شرایط برای عملکرد چنان محدود میشود که ملت و رهبران ملکی آن فلج شوند.

همچنان دلایل اصولی ای وجود دارند که چرا یک وزارت سازمان تحت رهبری ملکی باشد. هیچگاه آرزو نمیشود که بخش های بزرگ و پربهای حکومت - چه افسران اردو باشد یا چه افسران پولیس - تنها در تصرف کارشناسان تخنیکی با وفاداری به خود شان قرار داشته باشند. علاوه براین، سلسله مراتب اردو و پولیس به بسیار سهولت می تواند در نتیجه مناقشات جناحی فلج گردد. کارمندان ملکی اصولاً خوبتر می توانند یک نظر بیطرفانه ارایه نمایند. ولی این هم کفایت نمی کند که در بخش های امنیتی و اردو تنها ملکی ها را گماشت. تنها ملکی بودن آنها را از کدام موقف و یا مهارت خاصی برخوردار نمی سازد. به عین سویه گرفتن یونیفورم از افراد نظامی و پولیس نه به آنها حیثیت ملکی می دهد و نه آنها را از یک مهارت ملکی برخوردار میسازد. البته یک بدیل کوچک به یکدیگر شده می تواند ولی برای جلب و احضار و برای آموزش یک کدوری از افسران مسلکی دفاعی و امنیتی. غالباً به کارمندان وزارتخانه های دیگر یا شعبات حکومتی ای که بصورت موقتی در ساحه دفاع و امنیت کار کنند ضرورت احساس میشود. در بخشهای دفاع و امنیت در استخدام کارمندان ملکی نیز باید از احتیاط کار گرفته شود و پروسه استخدام باید تحت کنترل قرار داده شود، زیرا در غیر آن احزاب سیاسی شاید اعضای خود را به مقام های دفاعی و امنیتی مقرر سازند که این احتمال فساد و اختلاس اداری و

تحت نفوذ قراردادن نظام دفاعی و امنیتی و استفاده های سیاسی را با خود همراه دارد. این مسأله ایجاب می نماید که جلب و استخدام مرکزی، آموزش و ارتقای کارمندان ملکی تا حد امکان از تأثیرات سیاسی دور نگهداشته شوند. بهترین نتیجه شاید وقتی بدست آید که کارمندان ملکی، نظامی و پولیس پهلو به پهلو هم کار کنند. ولی اولویت باید این باشد که جلو رقابت در سلسله مراتب ملکی، نظامی یا پولیس گرفته شود، زیرا رقابت باعث فلج شدن کار میگردد و همچنان کار نیز باید بین ملکی ها و نظامیان به شکلی سازماندهی شود که مفهوم واقعی از آن گرفته شود.

وزارت دفاع و وزارت داخله باید به شکلی ساخته شده و کارمندان آن به کار گماشته شوند که باهمدیگر و دیگر وزارتخانه ها، شعبات و ادارات (وزارت های امور خارجه، مالیه، اقتصاد، ادارات امنیتی، محافظین گمرکی و سرحدی و یا ادارات حفاظت زیربنا های مهم ملی) روابط سازنده داشته باشند. هر دو وزارت جزئی از جامعه وسیع پالیسی امنیتی بوده و هر دو نقش مهمی در مشوره به یکدیگر داشته مبنی بر اینکه که چه یقیناً ممکن است و چه نیست و چه امکاناتی برای سهمگیری نظامی یا پولیسی وجود دارند.

بخش دفاع

جوامع دیموکراتیک خیلی زیاد تگ رو و منفردگرا و ارگانیزم حساس میباشند که تمامی آنها راه های اتکابی مختلف در داخل خود را انتخاب می کنند، چنین طرزالعملی اکثر در ساختار بعضی تأسیسات مثلاً نیروهای مسلح تأثیرات غیر دیموکراتیک و حتی خطرناک دارند. در نتیجه در هیچ جایی مدل جهانی قابل تطبیق وجود ندارد که از آن تقلید شود و یا به سهولت چنان قطع و برش داشته باشد که به اصطلاح عامیانه به جان هر کشور «برابر» باشد. ولی بخش دفاعی سه وظیفه عمده را برای یک حکومت انجام میدهد که باعث تقسیم واضح کار میشود. آنها عبارت اند از فرماندهی و اجرای عملیات نظامی؛ وظیفه عملیاتی؛ استخدام یا جلب و احضار؛ آموزش و اداره پرسونل و پلانگذاری عملیاتی؛ وظیفه یک مقر نظامی ملی؛ و بودجه سازی، منجمنت مالی بخش دفاع، تدارکات اسلحه و وسایل جنگی و زمینه سازی مشوره های تخنیکی به حکومت؛ وظیفه وزارت دفاع. حد و حدود بین این موضوعات مطلقیت ندارد، ولی تشکل حساس آنها از لحاظ ساختار، موقعیت و صلاحیت به مؤثریت نیروهای مسلح افزایش میبخشد. البته مقررات سختی وجود ندارد که کدام وظایف باید در وزارت دفاع و کدام وظایف در مقر نظامی ملی براه انداخته شود. ولی یک فهرست وظایف اساسی وزارت دفاع شامل وظایف ذیل است: کمک مستقیم به وزیر دفاع؛ طرح و تطبیق پالیسی ملی؛ هدایت دادن ستراتیژیکی برای عملیات؛ تعامل با پارلمان، رسانه های گروهی و استفسارات عامه؛ همکاری با بخشهای دیگر حکومت، حکومت های خارجی، سازمانهای بین المللی؛ بودجه سازی و برنامه سازی.

اصولی که بخش دفاعی را باید راهنمایی کنند عبارت اند: (۱) بصورت عمومی شکل باید تابع وظیفه باشد - ساختارهاییکه جابجا می گردند باید مطابق به وظایف موافقه شده نیروهای مسلح باشند. (۲) هرچه قوای مسلح کوچکتر و نقش آن محدودتر باشد به همان اندازه بخش دفاع نیز خلاصه تر میباشد. در یک کشور کوچک وزارت دفاع و مقر نظامی ملی شاید در یک محل باهم موقعیت داشته باشند. ولی چنین قرابت خیلی نزدیک بعض اوقات شاید با خطرها همراه باشد. خط السیر ستراتیژیکی قوای مسلح یک موضوع جدا از قومانده عملیاتی و کنترل آنها است. وقتی عملیاتی به راه می افتد، گرایشهایی موجود اند که رهبری سیاسی و نظامی سطح ستراتیژیکی را نادیده گرفته و در جزئیات این عملیات کشانده شوند که این امر به ندرت نتیجه خوب همراه میداشته باشد، بناءً باید جلو آن گرفته شود. (۳) تشکل داخلی قوای مسلح شاید با وظایف سپرده شده به آن فرق داشته باشد. نیروهای هوایی مستقل، بطور خاص، ایجاب مصارف گزاف را می نمایند و پائین تر از یک حد معین به مشکل قابل توجیه میباشند، مگر اینکه آنها وظایفی چون دفاع هوایی را که دیگر بخش های دفاع آنها انجام داده نمی

تواند، اجراء می نمایند. (۴) مسائل صنایع دفاعی و همچنان تیرگی در روابط بین اردو و جامعه بنابر ساختار دوباره آنها باید از طریق وزارت دفاع حل و فصل گردد.

بخش امنیت

وظایف نیروهای بخش امنیت عبارت اند از حفاظت فر و جامعه در مجموع از خطرهایی که به امنیت عامه، مصونیت و نظم تهدید ایجاد میکنند و نیز از بین بردن هر نوع مزاحمت برای امنیت عامه و نظم، طوریکه مصالح عامه ایجاب میکند. خصوصاً، پولیس مکلف به حفظ نظم قانون میباشد و باید اطمینان دهد که اتباع حقوق ملکی شانرا بدون کدام محدودیتی انجام می دهند. قابل یاد آوری است که کدام نمونه یا مدل خاصی از قوه مجریه قانون یا قوه پولیسی دیموکراتیک وجود ندارد. قوه مجریه قانون یا قوه پولیسی عمیقاً بر اساس سابقه و سنت قانونی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی یک کشور تشکیل میشود.

در یک سیستم دیموکراتیک قانونی محاکم و قضاء یا خود قاضیان باید از نظام پولیسی کاملاً جدا و مستقل باشند. تعقیب جرایم معمولاً از طرف اعضای خارنوالی یا لوی خارنوالی که بنام دفتر مدعی العموم نیز یاد میشود، صورت میگیرد. خارنوالی از محاکم قضاء کاملاً مستقل است. اعضای انفرادی خارنوالی که به محاکم ابتدائیه تعلق دارند، به خارنوالی عمومی گزارش میدهند، آنها در بدل همراه با لوی خارنوال در محکمه عالی به وزارت عدلیه گزارش میدهند. برای انجام ماموریت شان خارنوالان صلاحیت دارند که با مراجع پولیس و دیگر اولیای امور دولتی یا محلی ارتباط مسقیم داشته باشند و از حمایت آنها برخوردار شوند.

نقش عمده پولیس جلوگیری از جرم و تعقیب آن میباشد و مخصوصاً جرم علیه شخص یا مال. همچنان پولیس وظیفه دارد تا نظم عامه را حفظ نماید، مرتکبین مشکوک جرایم را تعقیب و بازداشت کند و به مراجع مسوول اطلاع دهد. از قوه پولیسی غالباً برای خدمات عاجل استفاده میشود، پولیس امنیت و مصونیت اجتماعات بزرگ را تأمین می کند، در حالات عاجل و فلاکتبار و در عملیات نجات به خدمت میپردازد. بمنظور جواب عاجل در حالات اضطراری آنها عملیات شانرا با خدمات اطفائیه و صحنی هماهنگ میسازند. در اکثر کشورها شماره خدمات عاجل مشترک تعیین شده که پولیس، عملیه اطفائیه و کارکنان خدمات صحنی از طریق آن اطلاع یافته و به محل حادثه می شتابند.

برای اینکه افسران پولیس وظیفه شانرا به وجه خوب انجام دهند، از طرف دولت به آنها یک سلسله صلاحیتهای داده شده است. این صلاحیتهای شامل گرفتاری، تلاشی، ضبط و تحقیق میباشد؛ و حتی درحالات خطر کشتن. در تمام کشورهای دیموکراتیک قانون طرز العمل جنایی طرح ریزی شده و بر اساس آن صلاحیت های افسران پولیس تنظیم گردیده تا آنها از صلاحیتهای سپرده شده استفاده ناجایز ننمایند و حیات مردم بیگناه را تباه نکنند.

در بسیاری از کشورها پولیس در وقت انجام ماموریت با سلاح مجهز میباشد. آنها می توانند که با سلاح غیر کشنده نیز مجهز شوند، خصوصاً برای کنترل اغتشاش. این اسلحه شامل دنده های برقی، سپهر، گاز اشک آور، آب پاش، چماق، گوله های رابری و تفنگ های بی حس کننده و غیره. استفاده از اسلحه نمریه یا قوه در مجموع تنها زمانی مجاز است که یقیناً ایجاب حفاظت زندگی انسانی را کند. نیروهای پولیسی مدرن بیشتر از وسایل مخابراتی ای استفاده میکنند که هم افراد پولیس و هم وسایل نقلیه آنها با آن مجهز میشوند، هدف استفاده از این وسایل هماهنگی در کار و شریک ساختن معلومات میباشد. وسایل نقلیه ای که با سیستم کامپیوتری مجهز اند توانمندی پولیس را در مخابرات قوت بخشیده و استفاده از این وسایل، پولیس را قادر میسازد که راجع به شخص قابل تعقیب در مدت خیلی کوتاهی

معلومات پیدا کند و همچنان باعث میشود، تا فعالیت روزمره یک افسر پولیس و دیگر گزارشهای مورد ضرورت در یک وقت معین تجدید شود.

در اکثر کشورها چندین سطح ادارات پولیسی وجود دارد. شاید هم سازمان های مختلف پولیسی یا مجری قانون که هر کدام در یک سطح خاص دولت کار میکند و قوانین فرعی قانون جاری را تطبیق می نماید. اکثر نیروهای پولیسی متشکل از گروههای فرعی ای میباشند که وظیفه آنها تحقیق جرائمی از نوع خاص میباشد. در اکثر نیروهای پولیس کشورهای غربی شاید فرق مهم بین پولیس دارای یونیفورم و پولیس مخفی این باشد که پولیس یونیفورمدار در ماموریتهای پولیسی علنی، کنترل ترافیک و بصورت فعالانه در عملیات ضد جرائم و جلوگیری از آنها سهم دارند. پولیس مخفی، بالمقابل اگر وظیفه اش ایجاب نماید برای مدت طولانی در لباس شخصی انجام وظیفه مینماید. بعض اوقات پولیس به ماموریتهایی مؤظف میشود که مطلقاً مخفی کار میکند و اجازه ندارد که هویتش را افشاء کند، مثلاً در تعقیب جرایم، خصوصاً جرایم سازمان یافته و قضایای جنایی حل نا شده. این نوع ماموریتهای پولیسی بیشتر با خدمات استخباراتی تشریک مساعی مینمایند.

در میان این بخشهای مختلف گروههای کارشناس پولیسی وجود دارند که با نوع خاصی از جرائم سروکار دارند مانند پولیس مسائل قاچاق، قتل یا جعلکاری و یا دارای مهارت خاصی میباشند، مانند غواسی در آب، بکاربرد طیاره های هلیکوپتر، خنثی سازی بمب و مواد منفجره، نیروی مبارزه با مواد مخدر و غیره. ارگانهای قضایی بزرگ دارای واحد شبه نظامی میباشند که برای مقابله با حالات خاص خشونت مجهز با اسلحه کوچک است. آنها را بعض اوقات تیمهای مجهر با اسلحه و تکنیک خاص نیز می نامند.

خدمات تحقیقات جنایی مسوولیت دریافت معلومات، تحقیق جرائم، تعقیب و پی گیری افراد مشکوک و فراری را دارند. این خدمات دارای واحدهای کارشناس مرکزی ای میباشند که هر یک از آنها برای یک ماموریت خاصی مؤظف میباشد، مانند: واحد تحقیقات جرایم عمومی، جرایم مربوط به مواد مخدر، جرایم سازمان یافته، جرایم مسافرتی و قاچاق انسانها، واحد با صلاحیت گرفتاری فراریان، واحد عملیات گزیده پی و واحد هاییکه با تعقیب عکسهای عریان و طب عدلی سر و کار دارند. معمولاً تنها گروههای خدمات تحقیق جنایی فعالیتهای خاص تحقیقاتی خاص را براه می اندازند، مانند تعقیب تماسهای تلفونی و ثبت آنها، نصب آله در عمارات عامه یا خانه های شخصی به مقصد تعقیب نهانی، مراقبت وسایل تخنیکی، خریداری کاذب؛ کنترل تحویلی اجناس، افراد نفوذی، و حفاظت شاهدان. واحد های خدمات تحقیقات جنایی ملی اکثر بالای خدمات فرعی در موضوعات تحقیقات جنایی صلاحیت عام و تام دارند.

خدمات پولیسی به تأسیسات بسته شهرت دارند که به ندرت حاضر به مراقبت از طرف بیرون اند. بناءً حتمی است تا در این قسمت یک نوع سیستم حسابدھی ایجاد شود. حسابدھی پولیس به این تعلق دارد که چگونه ادارات مجری قانون صلاحیتهای پولیسی شان را اعمال می نمایند و چگونه مکلفیتهای شانرا برآورده می سازند تا خدمات عامه بصورت عادلانه، مساوی و با احترام به حقوق همه تأمین گردد. حسابدھی پالیسی تنها به موضوعات سوء استفاده از صلاحیت و اجراء ناقص محدود نه میشود، بلکه تمام جوانب اجراء پولیسی را دربر می گیرد، از پالیسی گرفته تا عملیات، از ستراتیژی تا تکنیک. برای داشتن پولیس مؤثر، مشارکت جامعه پولیس و حسابدھی پولیسی ضروری است، تا کیفیت این رابطه را ارزیابی کرده و آنرا تنظیم نماید.

در دیموکراسیها این امر بصورت گسترده پذیرفته شده که یک نظام معقول حسابدھی باید چندین میکانیزم داخلی و خارجی برای کنترل و نظارت داشته باشد. در بخش امنیت تمام سیستم های معقول حسابدھی در قدم نخست و از همه بیشتر بر میکانیزم، روند و طرزالعهای پولیسی داخلی استوار

میباشند. ثانیاً آنها به موجودیت عامه از معلومات پولیس شایسته تعلق میگیرند. میکانیزم داخلی یک ساحه وسیعی از طرز العمل انضباطی، قانون و مقررات اداری و مقتضیات عام و دیگر وظایف کنترول را دربر میگیرد. نظر به فحوای حسابدگی خارجی می تواند شامل عناصر ذیل باشد: ارگانها و اداراتیکه شکایات شهروندان را دریافت می دارند و آنرا تحت تحقیق قرار میدهند؛ کمیسیونهاییکه شکایات پولیس را در تحقیقات مورد بررسی قرار می دهند؛ هیأت هاییکه به عرایض تحقیقات شکایتی و برطرف کردن آنها گوش میدهند؛ و شوراهائیکه از طرز العمل شکایت، پالیسی پولیسی و اجراءات آن مراقبت و نظارت بعمل می آورند.

حسابدگی خارجی به نقش بخشهای اجرائیه، قضائیه و مقننه حکومت تعلق میگیرد. کنترول پولیس توسط اجرائیه در سطح مرکز وزارت، ساحه و در بعضی کشورها حتی در سطح محل اداره حکومت صورت میگیرد. در سطح اجرائیه تخصیص بودجه، صدور خط مشی عمومی و اولویتهای پولیسی تعیین و جهت انجام عملیات پولیسی هدایت صادر می شود. مقننه از طریق تدقیق قوانین در کمیته ها پولیس را از لحاظ قانون کنترول مینماید؛ تصویب قوانین برای تنظیم پولیس و صلاحیتهای پولیس؛ تصویب تخصیص بودجه؛ ایجاد مقام پارلمانی برای شکایت و کمیسیونها برای تحقیق روی شکایات عامه را بعهدہ دارد. همچنان در چوکات قضائیه از پولیس نظارت می کند و در صورت تخطیها آنها را در محاکم ملکی و جنایی تحت محاکمه قرار میدهد. فراتر از آن، نظارت ملکی بیرونی بر پولیس نیز ضروری میباشد تا قربانیان تخطیهای ادعا شده بتوانند مطمئن شوند که اتهامات عنوان شده توسط یک ارگان مستقل تحت تحقیق قرار می گیرد. اتهامات را می توان عنوانی یک کمیته شکایات یا مرجع شکایت پولیس تقدیم نمود. البته این مسأله قابل اهمیت است که مراجع مستقل بیرونی به شکایات رسیدگی نمایند نه اعضای خدمات پولیسی.¹ مراجع شکایات، ابتکار توده مردم از طریق جامعه مدنی، گروههای مشورتی جامعه و رسانه های مسوول تماماً می توانند در نظارت بیرونی نقش بازی نمایند. نظارت دیموکراتیک پولیس را می توان بصورت غیر رسمی در میکانیزم سطح پایین بطرف بالا از سطح توده مردم در سطح محلی جوامع انجام داد. این سازمانهای جامعه مدنی می توانند در موجودیت اطمینان مبنی بر اینکه پولیس از اعتماد عامه برخوردار است، کمک کنند.

در راه ایجاد نیروی پولیس چهار چالش عمده قرار دارد: آموزش و مجهز ساختن فرد فرد افسران و نیروها که وقت طولانی و همیشه پروسه گزاف را ایجاب مینماید؛ تأسیس تأسیسات حسابدگی که به حقوق بشری احترام داشته باشد؛ تأسیس ساختارها و سیستمهای مجری؛ اطمینان مبنی بر اینکه نیروهای پولیس بحیث جزئی از نظام وسیع تطبیق حاکمیت قانون عمل می نمایند.

تهدابی که سازمانهای پولیسی باید بر آن پایه گذاری شوند عبارت از آن عقیده راسخی میباشد که پولیس می تواند در تحول دیموکراتیک سیاسی با عملکرد مطابق به چهار اصل ذیل سهم مستقیم داشته باشد:² پولیس باید برای خدمت به فرد فرد شهروندان و گروههای شخصی اولویت اوپراتیوی درجه اول بدهد؛³ پولیس باید در برابر قانون حسابدگی باشد نه در برابر حکومت؛ پولیس باید از حقوق بشری حفاظت کند،

¹ Hazenbarg, Anita, „Target Areas of Police Reform“, in Kadar, Andras (ed.), Police in Transition, Budapest: Central European University Press, 2001, pp 177-186

² Bayley, David H. Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It, Washington: US Department of Justice, Office of Justice Programs; National Institute of Justice, NCJ 188742, June 2001, pp 13-15

³ پولیس یکی از مانیفیست های عامه اختیارات حکومت میباشد. وقتی آنها از صلاحیت برای منافع حکومت کار می گیرند، آنها به وعده های حکومت مبنی بر خدمت به مردم جفا می کنند. یکی از خدمات عمده ایکه پولیس می تواند به دیموکراسی انجام دهد این است که به ضروریات فرد فرد جامعه رسیدگی نماید. به همین علت در دیموکراسیهای پیشرفته سیستم تلفون عیار گردیده تا مردم از طریق آن برای رفع ضرورت شان با پولیس تماس حاصل نمایند. بیشترین کار هاییکه در دیموکراسیهای پیشرفته توسط پولیس انجام میشوند بر اساس خواست فرد فرد جامعه بوده نه بر اساس اوامر حکومت. یک نیروی پولیسی ایکه خدمت به جامعه در رأس کارش باشد، از دو طریق می تواند به دیموکراسی خدمت کند نخست، نسبت به منافع افراد واقشار مختلف در جامعه حسابدگی ساخته میشود. ثانیاً، قانونیت حکومت را با نشان دادن روزمره و عملاً که در صلاحیت دولت فقط و فقط جهت منافع مردم بکار میرود، قانونیت حکومت را افزایش میدهد.

خصوصاً آن حقوقی که خواهان فعالیت سیاسی نامحدود اند، آنچه یکی از مشخصات دیموکراسی میباشد؛¹

اصولیکه بر اساس آن تشکیلات پولیس رهبری میشود عبارت اند از: (۱) داشتن خط مشی که واضحاً اولویت ها و نقش خدمات پولیس را مشخص سازد، خدمات پولیسی باید با ظرفیتهای و امکانات مالی همنوایی داشته باشند. (۲) هیچ سیستم پولیسی باید مجزا از نظام اجتماعی و سیاسی ای که در آن کار میکند، شناخته نشود، در غیر آن اصلاحات پولیسی به ضعف و کمرنگی گراییده بدون آنکه تأثیر مستمر داشته باشد و بدون آنکه تأسیساتی را تجدید نماید که کارشان بالای پولیس اثر گزار است، مانند نظام عدالت جنایی و نظام جزایی. (۳) هدف از حسابدگی پولیس تشدید و بعد از آن حفاظت مؤثریت پولیسی و ایجاد یک نظامی میباشد که از تغییرات متداوم و مسلکی شدن ضمانت کند. (۴) اصلاحات منجمنت پولیسی - مهارتها و سیستم ها، منجمنت قوای بشری، بودجه، پلانگذاری، معلومات، منجمنت مخابرات و غیره. (۵) از اینکه حسابدگی پولیس بر مقیاس اجراءات پولیسی استوار است، حتماً باید روشن شود که کدام اجراءات پولیسی از لحاظ کمی و کیفی مورد سنجش قرار میگیرند و این سنجش چگونه نظر به وقت و زمان تجدید میشود. همزمان باید تصمیم گرفته شود که چه کسی و چگونه این سنجش را جمع آوری و تحلیل نموده و کدام یک آن در اختیار عامه قرار میگیرد. (۶) از اینکه مسوولیت پولیس بدست آوردن معلومات میباشد، دسترسی به معلومات پولیسی باید از طریق قانون و لوایح و مقررات تأمین گردد. (۷) با در نظر داشت خصوصیت مرتبط داخلی و خارجی حسابدگی پولیس، پلانگذاری برای ارزیابی ظرفیتهای تأسیسات مختلف مربوطه بمقصد تحکیم این ظرفیتهای و برای تعیین تناسب منابع تخصیص داده شده بمنظور فعالیتهای حسابدگی در داخل این تأسیسات خیلی مهم میباشد.

از اینکه موفقیت حسابدگی پولیس در قدم اول در دست خود پولیس میباشد، تأسیس یک نظام امور داخلی منصفانه و مبتنی بر اصل تساوی در داخل ارگان پولیس قلب یک سیستم حسابدگی میباشد، این نظام بر دستورالعملی که از شناخت عامه برخوردار است استوار میباشد.² در زمره مسائل دیگری که باید به آن توجه کرد این موضوعات شامل اند: چگونه اتهامات خطاکاریهای پولیسی را علیه افراد پولیس اقامه کرد؛ عدم افشای هویت آنها؛ این اتهامات را اقامه می کنند؛ کی اجازه اقامه این اتهامات را دارد؛ پروسه تحقیقات بعدی؛ احکام محافظتی در جریان محاکمه علیه آنها؛ متهم شده اند؛ چگونه و کی قاضی ها و صداقت این اتهامات را تعیین میکند. متود مبنی بر توظیف کارمندان در شعبات امور داخلی و اینکه چگونه مستنطقین استخدام میشوند، در نظام های امور داخلی یک بعد مهم دیگری میباشد.

در داخل خدمات پولیسی امکانات مختلفی برای ابتکارات فرعی موجود است که می تواند عملیات نظام حسابدگی پولیس را کمک کند که در جمله آنها: آموزش سخت و شدید و تطبیق «استفاده از قوه» و «استفاده از سلاح نعریه» توسط افراد پولیس، تجدید و اصلاحات مستمر اجراءات پرسونل و سیستم ارزیابی در داخل پولیس؛ تحکیم پروسه ها و طرز عملهای ارتقای پولیسی.

در یک دیموکراسی امور پولیسی باید بر مبنای توافق، اعتماد و همکاری عامه استوار باشد، تا مؤثر واقع شود. یعنی جامعه بر قانونیت وظایف پولیس اعتراف دارد و به پولیس این صلاحیت را وامیگذارد تا این وظایف را انجام دهد. موافقت عامه به حسابدگی پولیس مبنی بر عرضه خدماتی میباشد که جامعه به آن ضرورت دارد. در حالیکه اردو بیشتر در برابر بخش سیاسی حکومت حسابدگی میباشد، فرماندهان

¹ - آزادی از بازداشت قصدی، قید و تبعید؛ و بیطرفی در اداره قانون این فعالیتها عبارت اند از آزادی بیان، آزادی انجمن و آزادی گشت و گذار؛
² - در این قسمت موافقات بین المللی مربوطه و دستور العمل ها عبارت اند از: ۱- شورای اروپا، دستورالعمل اخلاقیات پولیس اروپایی؛ ۲- دستور العمل ملل متحد برای مامورین مجری قانون؛ ۳ - اصول پولیس ملکی ملل متحد و هدايات و ۴ - دستور العمل سازمان امنیت و همکاری در اروپا راجع به جنبه های سیاسی - نظامی امنیت.

نظامی و عساکر هر دو در برابر قوماندانی های مربوطه شان حسابده خوانده میشوند. پولیس، بیشتر از همه، در برابر حاکمیت قانون و بخش قضایی حکومت حسابده میباشد. علاوه بر این، ادارات پولیسی در برابر بورد های محلی پولیس و بورد های بررسی خارجی مانند واحد تحقیقاتی خاصی که تمام قضایا بشمول جریحه دار شدن فردی از افراد جامعه را تحقیق مینماید، حسابده خوانده میشود.

تقسیم کار در ساحه دفاعی و امنیتی یک دولت

تا همین ۱۵ سال قبل، دفاع و امنیت دوه اصطلاح مترادف در بخش دفاع ملی خوانده میشد. در ابتداء سرمایگذاری در بخش دفاع متضمن امنیت بود. امروز دفاع تنها یک عنصر امنیت میباشد و بطور روزافزون عنصر کوچک آن. موضوعاتی چون درگیریهای منطقه‌یی، تهدیدهای تروریستی، کشیدگی های مذهبی، سرحدات باز و غیر مصون، مهاجرت های غیر قانونی و جرایم سازمان یافته که خطوط بین حکومت، تجارت و جرایم را مبهم می سازند، نگرانی عمده امنیتی شده اند. و احتمالاً چالشهای دیگری قد علم کنند که تا هنوز قابل پیش بینی نمیشدند. اینها مانند سابق لزوم به یک جواب نظامی ندارند، بلکه بیشتر خواهان دست اندرکار شدن وزارت داخله میباشدند، تا از نیروی پولیس، امنیت و نیروی شبه نظامی استفاده کند. نیرو های مسلح تا هنوز هم منحصی ادارات ضامن امنیت ملی باقی مانده اند، که تشکل بسیاری از آنها از زمان آخرین جنگ جهانی باقی مانده است. آنها همه فاقد ظرفیتهای ثابتی میباشدند، ازینرو نمیتوانند وظایف جدید شانرا، مانند نمایش قدرت، مداخله، حفظ صلح، مأموریت های بشری و حفظ ثبات، مأموریت های پولیسی نظامی و غیره اجراء نمایند. چنین نیرو ها برخلاف گرایش و حقیقتی در جریان اند که خواهان مزج جهان پولیسی و نظامی میباشد. در جریان دهه گذشته در پالیسی دفاع و نقش قوای مسلح در برابر امنیت تجدید نظر صورت گرفته است. این امر ایجاب طرح جدیدی برای نقش بخش امنیت بالاتر و فراتر از نقش های سنتی دوران جنگ را می نماید، اکنون این بخش بر مأموریت هایی که بیشتر خصوصیت امنیتی دارند متمرکز شده است.

برآورده ساختن خواسته های جدید امنیتی اصلاحات اساسی ساختار ملی، مدل های سرمایگذاری، سیستم حکومت و همچنان روابط ملکی - نظامی را ایجاب می نماید. وظایفی که این تأسیسات اکنون با آن روبرو میباشدند طی دهه گذشته تغییر یافته اند، ولی ساختارهای آنها باید اکنون تکامل داده شود تا گامهای منظم در این راستا برداشته شود.

امروز ارگانها و نیروهاییکه مسوول دفاع و امنیت اند عده ای از نقشها و وظایف مختلفی را بعهده دارند. در سطح ملی وظیفه آنها است تا نظم و قانون را حفظ کنند، امنیت دولت، اشخاص و مال و دارایی را تأمین نمایند، از تأسیسات و طرزالعملهای دیموکراتیک را محافظت کنند، و همزیستی مسالمت آمیز را بین اقشار مختلف جامعه تأمین نمایند. در سطح بین المللی که گرایشهای بین المللی برای همکاری روبه ازدیاد اند، این ارگانها و قوه ها باید از طریق توافقات دوجانبه یا چند جانبه بصورت معقول هماهنگ ساخته شود، زیرا ممکن آنها در عملیات یا مأموریت مشترک تحت موافقات دفاع مشترک دخیل باشند و یا در مأموریت بین المللی حافظ صلح و ثبات برای جلوگیری درگیری یا حل آن و یا در دوره مابعد از درگیری در باز سازیها سهم داشته باشند.

اکثر تهدید های امنیتی امروز مانند جرائم سازمان یافته بین المللی، تروریزم بین المللی انتشار اسلحه هستوی و غیره امنیت داخلی و خارجی هر دو را متأثر می سازند، بناءً ایجاب همکاری بیشتر و جواب همزمان را می نمایند، ترجیحاً هماهنگ در سطح چندین جانبه و بین المللی. هر یک از این مأموریت های جدید باید در وظایف و کار ترکیبات مختلف بخش امنیت و دفاع یک مملکت بازتاب شود.

سطح حکومت

تهدید های جدید از همه بیشتر ایجاب می نمایند تا زمینه برای ایجاد یک منجمنت قوی بحران مساعد ساخته شود. شرط قبلی برای موفقیت در منجمنت بحران این است که تمام جنبه های یک بحران - دیپلوماتیک، سیاسی، نظامی، بشری، اقتصادی و اجتماعی - همزمان بطور هماهنگ مورد توجه قرار گیرند و بدنبال آن پلان عمل مشترک روی دست گرفته شود. تهدید های جدید همچنان ایجاب می نمایند که از همه بیشتر در وزارت داخله، پولیس، استخبارات و ادارات امنیتی، گمرک، منجمنت سرحدی و محافظین سرحدات ساحلی و حفاظت زیربنای های مهم ملی سرمایه گذاری شود. از اینکه امنیت تنها یک نگرانی نظامی نبوده، بناءً باید فقط در انحصار وزارت دفاع و وزارت امور خارجه باقی هم نماند، زیرا تا کنون این دو وزارت بصورت عمده در مسائل امنیتی باهم همکاری داشتند. از اینکه دگر ممکن نیست که بین امنیت داخلی و خارجی خط شاخصی ترسیم شود، امنیت امروزی ایجاب همکاریهای بیشتر و هماهنگی همجانبه بین ارگانها «امور خارجه» و ادارات آنها با ارگانهای داخلی چون وزارت های عدلیه، محیط زیست، صحت عامه، ترانسپورت، مخابرات، مالیه، اقتصاد، قوای پولیسی، ادارات امنیتی و استخباراتی، حفاظت زیربنای های مهم ملی، ادارات مجادله با فلاکتها و مصیبت ها، مهاجرتها و غیره را می نماید.

مقابله با تهدید های غیر نظامی به امنیت خواهان یک ستراتیژیهای خیلی قوی و مستحکم میباشد. این ستراتیژیها تنها در صورتی می توانند طرح ریزی شده و انکشاف یابند که افراد کلیدی از تشکیلات مختلف حکومت، مجری قانون، ادارات امنیتی و استخباراتی، انستیتوهای اکادمیک و تحقیقات همه گردهم آمده راه حل معقول و همجانبه ایرا برای این معضله سراغ نمایند، معضله ایکه امروز به سلامتی و بقای جوامع دیموکراتیک تهدید های خیلی فوری و رو به افزایش را با خود همراه دارند.

نیروهای مسلح

امروز تقریباً مبرهن شده است که رشد و توسعه نیروهای مسلح به کدام جهت در جریان اند: قدرت بشری راه را به قدرت باروت و آتش و میگذارد؛ کمیت و کتله های عظیم میدان را به نفع کیفیت پرسونل و آموزش، دقت اسلحه و وسایل جنگی و حفاظت خوبتر نیروها ترک میکنند. در این راستا، خود نیروها و همچنان وسعت، سرعت عمل، سرعت استقرار، شرکت در عملیات و مقاومت و تحمل آنها در محراق توجه قرار دارند. مدرنیزه کردن معلومات، استخبارات و پروسه تصمیم گیری از اهمیت به سزایی برخوردار است، زیرا محیط جدید امنیتی بیشتر عملکردهای به اصطلاح وقایوی و یورش را ایجاب می نمایند.

در عین زمان تهدید های جدید مستلزم کمکهای بیشتر نظامی به ارگانهای ملکی و نیروی پولیسی میباشد تا با حالات دشوار و سخت مانند حملات تروریستی، جنایات سازمان یافته، تجارت مواد مخدر و قاچاق آن مقابله صورت گیرد. با در نظر داشت این مسأله که برای ایجاد و حفظ صلح به مداخله نظامی ضرورت است امروز از بخش دفاع خواسته میشود که نقش وسیعی در شماری از موضوعات امنیتی بازی نماید. نظر به وقت و مکان این نوع نقش می تواند به شکل عملیات مستقیم نیروهای مسلح مطرح شود، مانند حفاظت از تأسیسات دولتی و زیر بنا های مهم ملی، کشف اطلاعات قبلی، مراقبت، گزرمه تقویه خدمات منجمنت سرحدی، یا عملیات کمکهای بشری. و یا نقش شامل استفاده از توانمندی دفاعی مانند استخبارات، ترانسپورت هوایی و زمینی، مخابرات و تمام انواع وسایل نظامی شده می تواند.

مشکل با نیروهای مسلح اروپایی این است که آنها با یک تغییر انقلابی رویرو میباشند، این تغییر به دو انجام ضد و نقیضی در چوکات ستراتیژیک عمل متقابل بین پیامد ها، راه ها و وسایل منتج میشود: دفاع و امنیت - و به این گونه یک مشکل تقسیم کار رونما می گردد. از اینکه حد اقل برای یک دهه، جنگ یک امر حتمی نمیباشد، گرایش قوی در این راستا است که با این مشکل با معقولیت برخورد باید کرد. یکی از راه های حل این مشکل کنار گذاشتن مسأله دفاع و تمرکز بر مسأله امنیت میباشد. ولی در این رابطه که به مقصد رسیدن به پیامد ها، وسایل دوباره سازماندهی شوند بدون اینکه توجه به راه ها صورت گیرند، خطراتی موجود اند. از لحاظ نظری دفاع منحصراً راه تغییر نه نموده است. دولتها هنوز هم فکر میکنند که دفاع ایجاب لشکرهای بزرگ را مینماید. این حقیقت دارد که بهمان اندازه اسلحه قوی تر و مؤثر شده اند، بهمان اندازه ضرورت به داشتن قوای بزرگ در میدان حرب کاهش می یابد. ولی در عین سویه ای هم حقیقت دارد که در آینده ما شاهد افزایش تغییر مکان تهدید های جدید و جنگ در مناطق شهری و پرنفوس خواهیم بود که ایجاب افزایش نیرو ها را می نماید. و این امر در قسمت عملیات حافظ صلح و مداخلات «خارج از ساحه» بیشتر حقیقت دارد. برای چنین عملیات نیروهای زمینی باید حد اقل سه برابر قوای بشری کندک های فعلی باشد تا این عملیات جاری نگهداشته شود.¹ ولی در عمل غالباً بخاطر کاهش منابع مالی و بودجه دفاعی دولتها به کوچک ساختن نیروهای مسلح شان میپردازند. بناءً تا هنوز هم روشن نه شده است که راه برای دفاع یا امنیت چه باید باشد. در نتیجه یکی از دشواریهای بحرانی یافتن راه های جدید اینست تا هر دو یعنی پیامد های دفاع و امنیت را ارضا نمود البته با وسایل قابل توان - حل چالشهای نقش دوگانه اردو از طریق سهم بیشتر بخش امنیت و تعریف دقیق ساحه های تقسیم کار.

ولی مسلماً به تشکیلات و ساختار های نظامی جدید ضرورت میباشد: از لحاظ شمار و اندازه کوچک ولی از لحاظ توانمندی قوی. نیروهای نظامی فردا از استعداد و توانمندی وسیعی برخوردار خواهند بود. از اینکه نیروهای مسلح باید بیشتر وفق پذیر، فراگیر و مستعد برای استقرار و مقاومت پذیر در خارج از کشور باشند، مصارف شان افزایش یافته و میزان نیرویی که باید مهیا شود، کاهش خواهد یافت. بناءً کشورهای کوچک توان نخواهند داشت، اردو هایی داشته باشند که بتوانند از عهده تمام وظایفی برآیند که در عملیات مشترک مسلحانه ضروری میباشند. این مسأله ایجاب انکشاف یافته تقسیم چندین ملیتی کار، مشارکت بیشتر نقش ها و تخصص را مینماید.

بنابراین کشورها نسبت به سابق بیشتر مجبور اند در موافقتنامه امنیت مشترک همکاری نمایند، زیرا کمتر کشورهایی قادر خواهند بود که به تنهایی خواسته های امنیتی را برآورده سازند. این امر زمینه را برای قوای مسلح مساعد میسازد تا با قوای کشورهای دیگر بصورت مشترک به عملیات بپردازند و در یک پیمانی مانند ناتو در سطح بلند نظامی - سیاسی تصمیم گیری نمایند. با این عملیات مشترک آنها از تکنیک ها و مهارت های یکدیگر بشمول لسان مثلا انگلیسی می آموزند. علاوه براین، در مدت چند سال گذشته در جهت ادغام نظامی و صنعتی و ساختار های اتحاد نظامی چند ملیتی گرایشهای رو به زیاد در جریان اند. هدف کلی ناتو و بیشتر اتحادیه اروپا این است که بمنظور عمیق ساختن پروسه ادغام از پالیسی دفاعی و امنیتی «ملی شده» کار گرفته شود، زیرا ادغام و وسعت زمینه را برای این امکان مساعد میسازد تا به تأثیرات ناتو در محیط جدید نظامی افزایش بخشیده شود. با جذب درخواست کنندگان جدید، طوریکه آماده نیز اند، و با تشویق کشورهای دیگر از طریق برنامه مشارکت برای صلح و میکانیزم های دیگر بمقصد بلند بردن سطح سویه بخش دفاعی آنها و بمقصد مستعد ساختن قابلیت عملیاتی آنها با ناتو، این پیمان خواهد برای مقابله با تهدید های جدید سهمی بارزی داشته باشد.

ولی اعضای درخواست کننده چطور می توانند به موضوع پیوستن با یک پیمان توجه مبذول دارند که خود در حال پروسه تکاملی سریع قرار دارند؟ آنها باید حد اقل لیاقت اداری و حکومتی را از خود

¹ - نیرو های قابل استقرار مورد ضرورت برای جاری نگهداشتن دوره بی عملیات دراز مدت بیشتر نیاز میباشند: تلت برای استقرار؛ تلت در حال آموزش؛ تلت در حال استراحت و آمادگی دوباره.

نشان دهند و باید قابلیت عمل را در همه سطوح، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و نظامی، داشته باشند. درخواست کنندگان باید ثابت سازند که آنها ارزشهای مشترک دارند و برای حفظ آنها خواست های سیاسی را رهبری نموده می توانند. تنها در این صورت آنها می توانند منحنی شریک مساوی و هم سویه باهم کار کنند و از احترام متقابل برخوردار باشند. برای رسیدن به این هدف قوی ضعیف را کمک میکند تا قوی شود و هیچ دولت به دیگری فرمان صادر نه کند. آغاز خوب این خواهد بود که به اصولیت های عضویت پیمان در پرتو تهدید های جدید نظر اندازی مجدد شود. برای اینکه در یک پیمان یا اتحاد عضو قابل استقبال گردید، چی ناتو باشد یا چه اتحادیه اروپا، یک کشور باید از خود توانمندی حد اقل حفاظت از خود را داشته و قادر به گرفتن کمک و دادن کمک به دیگر اعضای پیمان باشد.

حفاظت از خود به هیچ صورت مفهوم دفاع از خود را ندارد. بعضی ملتها تا هنوز هم ذاتا با تهدید های نظامی خارجی روبرو اند که آنها را ودار ساخته تا نیروهای مسلح سنتی شانرا حفظ کنند، در حالیکه تعداد دیگری برای دفاع کلاسیک ضرورت ندارند. برای بعضی از اعضا تهدید های تروریستی حاد بوده و برای تعداد دیگری نه آنچنان. بناءً در یک پیمان عصری اختلاف عمده روی این مسأله است که چگونه اعضا تهدید ها را اولویت بندی نموده و برای مقابله با آنها تخصیص بودجه نمایند. به همین ترتیب نوع کمکی که ملت ها احتمالاً از متحدین ضرورت داشته باشند، از هم به طور قابل ملاحظه فرق دارد. احتمال دارد که دیگر این کمک سنتی نظامی نباشد - بخش امنیتی شاید حالا وادار به کمک ساخته شود. برای مهیا ساختن کمک به دیگران شاید امکانات محدود باشد ولی در داخل آنها از هم متفرق. امکان نظامی احتمالاً ایجاب کند که نیروها باید توانایی طرح و شرکت در عملیات را داشته باشند. ولی نیروهای مسلح باید این توانمندی را نیز داشته باشند که در حالات داخلی برای حمایت از بخش امنیت نیز مستقر شوند. شریک شدن در بار نه تنها در قسمت مصارف، بلکه خطرات و تلفات یکی از فکتور های مهم در تصمیم گیری باقی خواهد ماند که متحدین چگونه در آن سهم داشته باشند. ولی کمک تنها در چوکات نظامی باقی نه میماند.

یک سوال عمده ایکه ناتو و اعضای اتحادیه اروپا و درخواست کنندگان طور مساوی با آن روبرو اند، این است که چگونه نه تنها سازمانهای ملی را سرو سامان داد تا این چالشهای جدید را جواب گویند، بلکه چگونه ناتو و اتحادیه اروپا را اصلاح نمود تا توانمندی تعامل با تهدید های جدیدی امنیتی را پیدا کنند. برای همکاری و هماهنگی به میکانیزمهای داخلی ضرورت است که طرح ریزی یا ایجاد شوند تا به خواسته های مختلف امنیتی اعضا جواب ارائه دارند. به این میکانیزمها به دلیلی هم ضرورت است تا چوکات کاری را مهیا بسازد که در داخل آن اعضا بتوانند استعداد های نظامی تخصصی را برای خواستههای مشترک رشد داده و همکاری با بخش امنیت را تأمین کنند. بناءً وسعت یافتن هم به ذات خود این پیمان را مجبور میسازد که برای ساده ساختن طرز العمل اصلاحاتی را براه اندازد، آنچه برای مدتی طولانی به تعویق انداخته شده در حالیکه اگر تصمیم بر این باشد که ناتو منحنی یک سازمان مؤثر باقی ماند، باید این اصلاحات براه انداخته شوند.

پولیس

در یک دولت، پولیس منظم برای تطبیق قانون و نظم، مصونیت عامه و مبارزه علیه جرایم مسوولیت دارد.¹ آنها بصورت روز افزون، باید با مشکلاتی مانند، قاچاق مواد مخدر، قاچاق اسلحه و انسانها و مهاجرتهای غیر قانونی و غیره نیز مقابله نمایند. طبیعت کار و صلاحیت های آنها برای بازداشت گرفتاری و استنطاق به مفهوم این است که آنها امکانات اساسی برای محدود ساختن حقوق و آزادی

¹ - پولیس در قدم اول مسوولیت امور ذیل را بعهده دارد ۱ - تشخیص مجرمین جنایی و فعالیت جنایی و در صورت لزوم گرفتاری مجرمین شرکت در جریان محاکمه؛ ۲ - کاهش زمینه و فرصتها برای ارتکاب جرائم از طریق تدابیر و اقدامات وقایوی؛ ۳ - ایجاد و حفظ احساس امنیت در جامعه؛ ۴ - ترویج و حمایت از قوانین دولت؛ ۵ - مهیا ساختن خدمات دیگر در حالات اضطراری.

دارند. امروز نظر عام بین کارشناسان این است که هدف و مقصد اساسی پولیس منظم حفاظت از حقوق بشری و مراعات قانون میباشد، هم از طریق جلوگیری از نقض حقوق بشری توسط دیگران و هم از طریق احترام به حقوق بشری در جریان انجام وظیفه. بناءً احترام به حقوق بشری ضرورت حتمی برای عملکرد درست و مؤثر پولیس میباشد. از اینکه اعتبار پولیس بیشتر به مسلکی بودن آن وابسته میباشد، بناءً افسران پولیس باید درست آموزش ببینند، طوریکه در آن اصول بشری، احکام قانون اساسی، معیار های استخراج شده از هدایات اخلاقی و عمل مطابق به مقررات دیموکراتیک شامل باشند.

باوجودیکه شاید از کشور تا کشوری فرق کند، با آنها امنیت ملی بیشتر از این هدف و مقصد پولیس منظم شناخته نه میشود، بلکه بیشتر مربوط به واحد های خاصی میگردد که برای مقابله با تروریزم فرا سرحدی و جرایم سازمان یافته بین المللی در یک نهاد مرکزی به سطح ملی ضروری میباشد. دو مشکل عمده در دوره بعد از ۱۱ سپتمبر رونما شده اند و آن اینکه در اکثر دولتها تأکید بر امور پولیسی بیشتر در ساحه مقابله با تروریزم و جرایم سازمان یافته تمرکز یافته اند که اکثر به شکل مخفی انجام می یابند و ایجاب همکاری با خدمات استخباراتی را مینمایند. این امر باعث کاهش شفافیت و حسابدهی میشود. علاوه بر آن نگرانی عمده در امور پولیسی ضد تروریستی توا نمندی اعظمی میباشد که شاید به قیمت قوانین و طرز العمل قانونی تمام شود. بناءً لازم است قوانین مورد بررسی قرار گرفته و بین امنیت و استخبارات از یکطرف و ادارات مجری قوانین از طرف دیگر بصورت واضح و صریح فرق شود. در عین زمان قوانین باید پیشرفته در ساحه مخابرات، تکنولوژی عصری و جرایم مربوط به جعلی کاری ها از طریق انترنت را مدنظر گیرند و روی این قوانین بصورت منظم تجدید نظر صورت گیرد.

اکثر کشورها عضو سازمان بین المللی پولیس جنایی - انترپول - میباشد. هدف از تأسیس این سازمان کشف جرایم فرا کشوری و مبارزه علیه آن و مهیا ساختن همکاری و هماهنگی بین المللی و دیگر فعالیت های پولیسی میباشد. پولیس بین المللی البته با صلاحیت خود به تحقیق و یا بازداشت نمی پردازد، بلکه منحیث یک مرکز معلومات در باره جرایم، مشکوکین و مجرمین جنایی عمل می نماید. جرایم سیاسی در حدود صلاحیت انترپول قرار ندارند.

معمولاً کشورها دفتری را بنام «یگانة نقطه تماس» اکثراً در مقر مرکزی خدمات پولیس جنایی شان ایجاد نموده اند که ۲۴ ساعت دروازه اش بروی تحقیقات مجریان بین المللی قوانین و همکاری و تبادلہ معلومات استخباراتی باز میباشد. این دفتر همچنان منحصراً نقطه تماس برای افسران رابط خارجی که در یک کشور به کار گماشته میشوند نیز خدمت می نماید و هر کشور افسر رابط اش را به انترپول یا پولیس بین المللی، ایرو پولیس یا پولیس اروپایی و سازمان های بین المللی و منطقوی و کشورهای دیگر ارسال می دارد. در باره مسائل ذیل معمولاً دسترسی به دوسیه ها جهت تحقیقات ضمانت شده است: اشخاص فراری یا مفقود؛ وسایل نقلیه یا دارایی دزدی شده؛ سوابق جنایی؛ نشان انگشت؛ عکسهای مجرمین جنایی؛ زندانیان؛ فهرست مشترکین تلیفون چه ثبت شده چه ثبت نشده؛ مالکان وسایل نقلیه و ثبت اسناد؛ حساب های بانکی و معلومات مالیاتی و غیره.

در اروپا، اتحادیه اروپا برای طرح یک طرز العمل در باره موضوعات امنیت داخلی به تلاش همجانبه ای دست زده است: تسوید یک پلان عمل مشترک؛ رویدست گرفتن اقدامات برای تقویة همکاری پولیسی و عدلی در ماورای سرحدات ملی؛ هماهنگ سازی پالیسیها، جواب به تروریستان و محکوم کردن آنها؛ افزایش و تقویة همکاری استخبارات پولیسی. به شمول تیمهای مشترک استنطاقی پولیس و هیأت مصلح. اتحادیه اروپا ارگانی بنام عدالت اروپایی تأسیس نموده است. به اصلاح کنترل سرحدات و مسائل مربوط به پناهندگی دست زده است؛ برای امر گرفتاری در سطح اروپا تسهیلات را فراهم نموده است؛ امنیت ترانسپورت هوایی و همچنان آمادگی برای حالات اضطراری را اصلاح نموده

است؛ و نیز برای ریشه کن ساختن منابع مالی تروریستی و مبارزه برضد سفید ساختن پولها از درک معاملات غیر قانونی در پالیسیهای مالی و اقتصادی به اقدامات دست زده اند. این تلاشها نه تنها باید در هر دولت به راه انداخته شود، بلکه باید به شکل خیلی معقول در سطوح مختلف هماهنگ و هم زمان گردد. تقریباً تمام اداراتی که در پروسه های منطقی همکاری و تبادلۀ معلومات قرار دارند به موجودیت مشکلات در هماهنگی اعتراف دارند و اکثر در این مشکلات تجربه دست اول دارند، خصوصاً وقتی به آن رسیدگی نه شود، دوباره رونما می گردند. اکثر در این راستا درسهای مهمی آموختند و تکنیکهای ابتکاری را رشد دادند تا هماهنگی و حسابدهی فی مابین ادارات را اصلاح نمایند و به پلانگذاری همجانبه دست زدند، آنچه جز رسمی این پروسه خوانده میشود.

ایدیال های¹ پولیس دیموکراتیک را میتوان توسط امکانات تشکیلاتی حمایت کرد مانند: تقسیم کار واضح بین آنائیکه به تحقیقات، گرفتاری، محاکمه و جزاء میپردازند؛ یک ساختار بیرو کرات نظامی شکلی که اختیارات را محدود سازد و بر محاکمات مراقبت را قایم سازد؛ ایجاد ادارات با کفایت پولیسی بهتر است نسبت به اینکه یگانه اداره بزرگی داشت؛ ادارات بیرونی ایکه رفتار و سلوک پولیس را مراقبت کنند و به آنها برای انجام بعض عملیات خیلی عاجل و آنی اجازه دهند؛ پولیس منظمی که به سهولت منحیت پولیس منظم شناخته شود با یونیفورم و شماره هویت و داشتن موترهای مشخص و در عین زمان داشتن پولیس مخصوص مخفی که هویت شان مخفی باقی مانده بصورت خیلی خوب حفاظت شده باشد؛ در توظیف به ماموریت بیشتر به شکل دوره بی تکیه کردن؛ بدل معاشهای کافی و شرایط خوب کار حد اقل طبق سطح متوسط جامعه، زندگی در جامعه ایکه به آن خدمت صورت میگیرد نه در بارک های پولیسی. این تلاشها با این باور دنبال می شوند که آزادی در صورتی محفوظ باقی میماند که: جلو سوء استفاده از قدرت گرفته شود، ادارات با کفایت یکدیگر شانرا مراقبت کنند، هویتها و عملکردهای پولیس منظم بصورت واضح قابل تشخیص باشند، عملکردهای پولیس مخصوص در برابر پارلمان حسابده باشند و هویت آنهائیکه در عملیات مخفی پولیس شرکت می کنند محفوظ باقی ماند.

ادارات استخباراتی و امنیتی

عناصر کلیدی جامعه امنیتی جدید، استخبارات، ضد استخبارات و خدمات امنیتی مخصوص یا مجری قانون با چالشهای خاصی روبرو میباشند. هیچکدام از تهدید های فراسرحدی بی روح و غیر فعال نمیباشند. خصوصاً سازمانهای تروریستی و جنایی در مقایسه با دولتها به زودی می آموزند و در خود تغییر میآورند. بناءً برای ادارات استخباراتی و امنیتی کفایت نمیکند که تنها خود را با آنها اعیار سازند، بلکه ادارات استخباراتی باید پیشین بوده و یک قدم فراتر گزارند. سرعت و تحرک در مبارزه بر ضد تروریسم از اهمیت کلیدی برخوردار اند و اساساً برای چالش های دیگر استخباراتی اهمیت دارند. ولی بی تفاوت از اینکه تا چه حدی چالش های آینده موفقانه پشبینی میشوند، مشکل خواهد بود که همه آنها را پیش بینی کرد. بنابراین، ادارات استخباراتی و امنیتی باید توان تغییرات و اصلاحات را در خود داشته باشند، آنها به سهولت و سرعت و بصورت دایمی. به این مقصد آنها باید در تغییر منابع، قوای بشری و امکانات پولی شان بیشتر قابلیت انحنایی داشته تا بتوانند به اولویت های در حال تغییر جواب دهند. آنها نه تنها باید کارشناسان و متخصصینی را که در ساحه های جدید و پس منظرهای جدید تخصص داشته باشند استخدام و پرورش دهند، بلکه آنها باید در کشورهای خارجی و محیط های جدید، از آنجایی که اطلاعات استخباراتی بدست می آیند، به پژوهش بپردازند. آنها همچنان باید در مقابله با موضوعات داخلی نیز دست و پنجه نرم کنند، آنچه از مدت مدیدی اهمیت جدیدی پیدا کرده اند: موضوع مهاجرت، اقلیت های نژادی، افراطیت، وفاداری مشاجره آمیز ملی ادعا شده، بیگانه ستیزی و

¹ - Marx, Gary T., Police and Democracy, in Amir, M&Einstein, S. (eds.), Policing, Security and Democracy: Theory and Practice, at: <http://www.mit.edu/gtmarx/www/dempol.html>

همبستگی های اجتماعی - اینها همه مشکلاتی اند که احتمالاً همه دیموکراسیها را تاسرحد زیاد متأثر میسازند.

تغییرات در طبیعت تهدیدها امروز بین ادارات استخباراتی و همکاران شان در ادارات دیگر امنیتی و سازمانهای پولیسی همکاریهای نزدیک را ایجاب میکنند. از سالها به این طرف و بنابر دلایل معقول برای جدایی قدرت و تقسیم داخلی/ خارجی کار، در برابر عملکرد استخباراتی بین این ارگانها یک موقف کاملاً مختلفی رشد داده شده است. این امر سبب شده تا همکاری نزدیک بین این ارگانها با مشکلات روبرو شود. البته این مشکلات تا اندازه ای از عدم اعتماد یا «مناقشه روی کفایت» بین رقبا نشأت میکنند که هرکدام در صدد حفظ «امپراتوری» کوچک خود شان اند، نه اینکه کدام اختلاف عمیق فکری و کلتوری، که در آنصورت به آسانی قابل حل نمیشود. این مسأله نه تنها بالای ادارات ملی یا همکاری دوجانبه تأثیر دارد، بلکه بالای همکاری چند جانبه و سازمانهای بین المللی نیز، حتی تا اندازه زیاد، اثر دارد.

اهمیت معتناهی اصلاح تبادلۀ معلومات و استخبارات را نمی توان نادیده گرفت. بدون اصلاحات عاجل مورد نیاز، حکومتهای ملی و سازمانهای بین المللی قادر نخواهند بود که با تهدیدهای جدید امنیتی دست و پنجه نرم کنند. اصلاحات بین ادارات ملی و تأسیسات و همچنان بین کشورها ضروری میباشند. بمنظور همین هدف شبکه اعتماد بین افراد کشورهای مختلف و ادارات مختلف باید رشد داده شود، زیرا تنها دقیقاً براساس اعتماد می توان معلومات و استخبارات را باهم شریک نمود. قانونی ساختن تبادلۀ معلومات برای حکومتها هیچ مفادی ندارد وقتی بین شان اعتماد موجود نباشد. بهتر است حکومتها در این باره فکر کنند که چگونه می توان از مدل های غیررسمی ایجاد میکانیزمهای اعتماد استفاده کنند، طوریکه این امر در بین ناتو رشد داده شده و برای اصلاح توانمندی تبادلۀ استخبارات از آن کار گرفته میشود.

تقسیم کار در ساحة در حال تغییر دفاع و امنیت

حکومتها با پالیسهای به قدرت میرسند که آنرا تطبیق کنند و رأی دهندگان از حکومتها انتظار دارند تا برای کنترل و اداره حوادث آماده باشند. بعضی از این پالیسیها شامل استفاده از وسایل دفاع و امنیت میباشند. برای استفاده آنها لازم است که آنها در حالات غیر مترقبه مدنظر گرفت. چنین حالات غیر مترقبه شاید به اشکال مختلف نمودار شوند: حوادث و اتفاقات ساخته دست خود انسان یا طبیعی؛ بغاوتهای ملکی و بی نظمی های ملکی؛ خطرات تروریزم؛ بغاوت و جنگ. اکثر این وقایع یک چیز را باهم مشترک دارند و آن تغییر وضعیت است که این امر ایجاب استقرار و مداخلۀ نیروهای دفاعی و امنیتی را مینمایند. به عنوان مثال های تقسیم کار در ساحة در حال تغییر امنیت و دفاع ما سه حالت را مدنظر میگیریم: (۱) مصایب طبیعی (۲) بی نظمی ملکی؛ و (۳) حالت اضطراری.

مصیبت های طبیعی

یک مصیبت طبیعی^۱ نتیجه یا اثر یک حادثۀ خطرناک میباشد و زمانی به وقوع می پیوندد که فعالیتهای بشری و پدیده های طبیعی (یک حادثۀ فیزیکی مانند آتشفشان، زلزله، لغزش زمین و غیره که بر انسانها تأثیر نه گذارد) باهم مزج می یابند. فلاکت یا خسارات مالی به وجود آمده به تعداد نفوس وابسته میباشد تا با فلاکت مقابله و یا به آن کمک کند. مصیبت یا فلاکت یک درهم برهمی اجتماعی

^۱ - مانند برف کوچها، طوفان برف، خشک سالی، زلزله، طاعون، گرسنگی عام، سیلاب. حریق جنگلات، موج گرمی، طوفان و گردباد، طوفان یخی، لغزش زمین، لغزش گل آلود، چاک شدن زمین، گریباده تباہ کن، سونامی، آتشفشان، لاوا و غیره.

میباشد که در هر وقت در هر سطح، انفرادی، اجتماعی یا دولت میتواند به وقوع بپیوندد. در ساحه هایی که منفعت یا علاقمندی بشری وجود ندارد، پدیده های طبیعی کدام خطری را دربر ندارند و نه به مصایب طبیعی منتج میشوند. این مفهوم در افاده ذیل نقش شده است: «فلاکت ها و مصیبت ها زمانی به وقوع می پیوندند که خطرات ناشی از آنها قابلیت صدمه رساندن را داشته باشند».

مقابله با فلاکت عبارت از چهار فعالیت میباشد: ملایمت یا تخفیف، آمادگی، جواب و بهبودی.

ملایمت یا تخفیف: تلاش میشود تا از وقوع مصیبت یا فلاکت جلوگیری صورت گیرد و یا تأثیرات آن ملایم و یا خفیف گردد. این یکی از میتود هایی میباشد که ترجیح داده میشود تا با قیمت قابل پذیرش بدست آید. ملایمت یا تخفیف اکثر از مصیبت هایی چون برف کوچ ها، سیلاب ها، گرسنگی، اقدامات صحت عامه و فلج شدن سیستم انرژی، آب و فاضلاب جلوگیری مینماید.

آمادگی: عبارت از ایجاد مراکز عملیات عاجل ملی و منطقوی می باشد که در بعض حالات احتمالاً هماهنگی دفاع ملکی را اجراء مینماید و دکتورین های عملی سرتاسری ملی برای منجمنت اضطراری میباشد. دیگر اقدامات در این راستا شامل ایجاد ذخیره گاه های ملی برای ادویه جات، ذخایر ستراتیژیکی پترول، غله و دانه و دیگر مواد اساسی خوراکی میباشد. علاوه بر آن آمادگی های آموزش های مربوطه و تهیه وسایل برای استفاده در مراحل بهبودیابی از مصیبت.

جواب متقابل: خدمات عاجل را تحرک می بخشد. بصورت عموم، یک حالت اضطراری یا عاجل به یک فرستنده خدمات ضد حریق یا پولیس گزارش داده میشود. آنها باید معیارها را قبلاً تشخیص نموده تا به هماهنگ کننده خدمات عاجل تماس حاصل نمایند، بعداً او تصمیم میگیرد تا مرکز عملیات عاجل را فعال سازد و یا عمله را برای جمع آوری معلومات ارسال نماید تا اولویتها را تشخیص کند. حفاظت زندگی انسانی، مال و دارایی به خدمات مرکزی چون اطفائیه، پولیس، تیم های عاجل اجتماعی و گروههای پناه دهنده مثل صلیب سرخ اطلاع داده میشود.

بهبود: عبارت است از از اعمار مواصلات زیربنایی، تمام انواع مخابرات، تعمیرات و تولیدات و بهبود یابی مردم برای کار عادی. در حقیقت طولانی ترین و نهایت قیمت ترین مرحله همین دوره میباشد. اگر منابع و امکانات ملایمت برای بهبودی قبل از وقوع مصیبت خوب آماده و بکار افتاده باشد، جلو سیلاب مصیبت اجتماعی به سهولت گرفته خواهد شد. اکثر، بهبودی به کمک امکانات مهیا شده به آسانی حاصل میشود.

نقش و سهم بخش امنیت و دفاع

ملایمت یا تخفیف عمولا وظیفه مراجع ملی، منطقوی و محلی و وظیفه واحد های «کمک کنندگان اولیه»، عمله نجات و واحد های مسوول برای حفاظت زیربنایهای مهم ملی میباشد. بخش امنیت باید راجع به اقدامات پلان شده و عملی شده مطلع ساخته شود. بخش دفاع تنها در صورتی مطلع و تازه ترین اخبار در اختیارش گذاشته میشود که در مورد اقدامات پلان شده و تحقق یافته ضرورت به معلومات باشد.

آمادگی توسط حکومت ملی، مسوولین منطقوی و محلی گرفته میشود. بخش امنیت بصورت مکمل باهم مدغم شده است و باید: تمام اقدامات و امکانات امنیتی مورد ضرورت برای تمام اتفاقات مربوطه را پلان و سازماندهی نماید؛ رشد دکترین ها برای تأمین امنیت مردم که در اثر فلاکت متأثر شده اند و رشد منجمنت برای تخلیه احتمالی منطقه مصیبت زده؛ کاملاً از تمام پلانها و آمادگی ها برای حالات اضطراری، تحرکات و منجمنت عاجل برای اتفاقات با خبر باشد. داشتن کارمندان متخصص کافی که در مراکز عملیات عاجل توظیف شده اند طوری که آنها تحت راهنمایی هماهنگ کننده مؤظف حالات عاجل عملیات آسایشی را اداره می نمایند؛ پلان، اجراات و شرکت در تمرینات و کورسهای آموزشی امنیتی تا برای عملیات همیشه آماده بود؛ درس آموخته شده در این کورسها و تجدید پلانها برای اتفاقات محتمل الوقوع.

بخش دفاع تنها در پلانگذاری و آمادگی بعضی اقدامات بخصوص دفاعی سهم خواهد داشت و یا در صور نیاز در حالاتیکه که خدمات عاجل کامل و احتیاطی متحرک را برای عملکرد سریع و آنی انتظار داشت. تنها در این حالات غیر مترقبه منابع دفاعی در آمادگی و پلانگذاری سهم خواهد داشت و بعداً فقط و فقط نقش کمکی را خواهد داشت و آنها بطور خیلی محدود: تحت رهبری حکومت ملکی برای مراجع ملکی که نیاز به کمک دارند.

جواب متقابل: توسط هماهنگ کننده حالات عاجل و هیأت مرکز عملیات عاجل هدایت و هماهنگی و با عملیات آسایشی برای دفع مصیبت اجراء می شود. بخش امنیت در کار هیأت سهم خواهد داشت و عملیات امنیتی را رهبری و به راه خواهد انداخت. سهم بخش امنیت در جواب متقابل قرار ذیل اند: تحصیل اطلاعات مقدماتی از وضع، جمع آوری اطلاعات، تحلیل، ارزیابی خسارات یا تهدید؛ تحرکات، استقرار و شرکت در عملیات مطابق به اولویتهای تعیین شده با بکار برد منابع اش برای تأمین امنیت و مصونیت مردمیکه از مصیبت بطور مستقیم و یا غیر مستقیم متأثر شده اند؛ منجمنت تخلیه با مصونیت؛ جلوگیری از دسترسی غیر مجاز به محل مصیبت و جاهاییکه که باید تخلیه شوند؛ مراقبت و حفاظت ملکیت و دارایی شخصی در حوزه های تخلیه شده؛ اقدامات پولیسی در جا هاییکه ضرورت آن می رود.

تنها در صورتیکه امکانات بکار رفته در عملیات آسایشی مصیبت ها با در نظر داشت پرسونل، مواد، یا وقت کافی نباشد، از بخش دفاع خواسته میشود که تحت رهبری ملکی به مراجع ملکی کمک کند. کمکها به شکل عملیات تعاونی انجام داده میشوند: مسوولیت عملیاتی بعهده مراجع ملکی باقی میماند. تنها در قسمت ترکیب قوای قابل استقرار قوای مسلح تصمیم می گیرد و مسوولیت قوماندانی واحد های نظامی و عملیات آنها نیز بعهده آنها میباشد. قوای مسلح می تواند همزمان به چندین عملیات جواب متقابل بدهد، از جمله کمک به ویرانیهای سطح بلند، عمل نجات، تخلیه و حمایت از مردم و مال و منات آنها در مناطق ویران شده. نظر به نوعیت، خصوصیت و میزان مصیبت و نظر به نیاز جواب متقابل سهم عمده قوای مسلح عبارت است از: مهیا ساختن ترانسپورت هوایی و زمینی بمنظور تخلیه مناطق با میزان بلند، استقرار عملیه نجات، تیم های صحتی و کمک های ابتدایی صحتی، توزیع جیره های مواد خوراکی، ادویه و مواد سوخت؛ استقرار و سهم نظامی در ساختن پل ها و عبور از دریا ها؛ بکار انداختن واحد های تخنیکتی مجرب جهت باز سازی سرکها برای تخلیه؛ اکمالات لوژستیکتی، جلوگیری از انتشار و شیوع مصیبت؛ و بازسازی تأسیسات زیربنایی؛ مهیا ساختن امکانات مخابراتی سیار و شبکه برای مناطقی کی از سیستم مخابراتی محروم شده اند؛ مهیا ساختن عملیه نجات عاجل و واحد های نظامی کارشناس مانند پرسونل امور ملکی، طبیبان و روانشناسان، متخصصین طبی برای کنترل مرض، وقایه و پاک سازی؛ تقویة پولیس و پولیس نظامی و وکیلان مدافع؛ مهیا ساختن وسایل تصفیة آب و کار شناسان، جنریتور های سیار برای تولید انرژی، آشپزخانه ها، نانوائی ها و قصابخانه های سیار، و همچنان بعضی وسایل سیار دیگر به مقصد انتقال اجساد مرده. ولی سهمگیری نظامی باید

در جابجا ساختن دوباره مردم بیجا شده و یا بیرون کشیدن مردم و تلاشهای باز سازی عمومی کمک کند، آنچه وظیفه ادارات ملکی حکومت میباشد.

بهبودی: اصلاً از طریق ادارات ملکی حکومت و یا قراردادی ها و تصدی های شخصی هدایت و عملی میشود. البته احتمال دارد که برای سهم گیری بخش امنیت تنها زمانی ضرورت احساس شود که بمنظور جلوگیری از چوروچپاول ملکیت های شخصی در ساحه قابل بهبودی نیاز باشد. سهمگیری بخش دفاع بصورت عمومی به اعمار مجدد تأسیسات دفاعی و زیربنا های قوای مسلح محدود میباشد. حتی در این کار ها هم آنها با شرکتهای ملکی رقابت نه میکنند.

بی نظمی ملکی

بی نظمی ملکی یک اصطلاح وسیعی است که توسط مجری قانون استعمال میشود تا یک چند شکلی از ناآرامی ها را که عامل آن ها یک گروهی از مردم میباشد، تشریح نماید. ناآرامی ملکی نشانه مشکلات بزرگ اجتماعی-سیاسی یا اقتصادی و یک شکلی از اعتصاب برضد آن میباشد. بطور نمونه، در چنین حالات تشدید عمل با خشم و غضب عامه همزمان بوقوع می پیوندد. مثالهای بی نظمی ملکی عبارت اند از: راه پیمایی های غیر قانونی؛ نشست یا دیگر اشکال مانع شدن؛ شورش، ویرانکاری؛ و دیگر اشکال جرایم. هدف بی نظمی معمولاً ابراز نارضایتی در برابر حکومت می باشد، ولی می تواند به هرج و مرج عمومی مبدل شود.

بی نظمی ملکی توازن حساس قدرت است. یک مبارزه سیاسی بر سر قدرت، بطور نمونه، ریشه هر نوع از چنین درگیرها تلقی میشود. غالباً مظاهرات عامه بعنوان آخرین وسیله سازماندهی سیاسی تلقی می گردد. اگر موازنه قدرت در یک بی نظمی ملکی برهم بخورد، نتیجه اش استبداد و یا شورش میباشد. بیرحمی نیروی پولیس یکی از نتایج متداول بی نظمی ملکی است.

شهروندانی که در بی نظمی ملکی مستقیماً سهم ندارند بیشتر زندگی شان مختل میشود. قدرت و توانمندی آنها برای کار، لذت بردن از تفریح و در بعضی حالات دریافت ضروریات با خطر روبرو میشوند. بی نظمی زیربنایی احتمال دارد در جریان حوادث دشوار به وجود آید. تأسیسات عام المنفعه چون آب، مواد سوخت و انرژی برقی شاید موقتاً در دسترس قرار نه گیرند، همچنان سیستم زیربنایی عامه برای مخابرات نیز شاید از فعالیت باز ماند.

بخش دفاع و امنیت باید هر دو قانون و اتباع یک دولت را حفاظت کنند، باوجودیکه پولیس در این راستا مسوولیت فعال بعهده دارد. ولی واضح است که در قدم نخست ادارات ملکی مجری قانون در سطح دولت و در سطح محل وظیفه دارند که جلو بی نظمی ملکی را بگیرند و نظم را اعاده کنند. تنها در حالات کاملاً استثنایی، وقتی ادارات پولیس از کنترول وضعیت عاجز شوند، اردو منحیث آخرین چاره ایست که در دسترس دولت قرار دارد تا از آن استفاده کند - « قوه ملی دولت منحیث آخرین وسیله».

رسم جهان غرب و خصوصاً امریکا بصورت عمومی استفاده از نیروی نظامی در امور داخلی را دور از احتمال ساخته است. حتی گارد ملی امریکا تنها منحیث یک نیروی کمکی در امور داخلی مورد استفاده قرار میگیرد. ولی مانند همیشه در این راستا استثناء وجود دارد. بعضی از کشورهایی اند که دارای نیرو های ملی پولیس نظامی می باشند. فرانسه ژاندارمری ملی ¹ Gendarmerie Nationale دارد که از مناطق اطرافی و شهرکهایی که در ساحه صلاحیت پولیس ملی نمیباشند، حفاظت می کند.

¹ <http://www.defense.gouv.fr/sites/gendarmerie/decouverte/organisation/>

استثنائات دیگر در این رابطه عبارت اند از: تحقیقات جنایی، کنترل اجتماعات و تأمین امنیت میدان های هوایی و تأسیسات نظامی. ژاندارمری ملی در حالیکه از لحاظ اداری تحت کنترل وزارت دفاع میباشد، ولی از لحاظ عملیاتی به وزارت داخله فرانسه تعلق می گیرد. ایتالیا داری نیرویی بنام کاربینیر، Carabinieri¹، میباشد که لشکر نظامی از نوع ژاندارمری با صلاحیت پولیسی بوده و بر اساس قلمرو کشور سازماندهی شده است. این نیرو حیثیت پولیس نظامی ایتالیا را دارد. حتی اتحادیه اروپا اخیراً به ایجاد قوه ژاندارمری² اروپایی بمقصد منجمنت بحران اقدام کرد. در این قوه پنج کشور اتحادیه اروپا، فرانسه، ایتالیا، هالند، پرتگال و اسپانیا سهم دارند. این قوه بطور خاص بمقصد جلوگیری از بی نظمی ملکی یا کنترل آن آموزش یافته است و همه این ها در کنترل و اعاده نظم تجربه دارند. بناءً از آنها می توان به سهولت و طور مؤثر منحصت قوه مجری قانون برای اعاده امنیت و حاکمیت قانون استفاده کرد.

نیروهای مسلح کشورهای دیگر معمولاً برای خدمات نظم عامه تنها زمانی گماشته میشوند که مراجع ملکی برای مقابله با تهدید های جدی داخلی از امکانات کافی برخوردار نباشند. اصول و اولویتهای سهمگیری آنها در حالات بی نظمی ملکی قرار ذیل اند: (۱) : قوی مسلح تا حد امکان به نیروهای پولیس در وظایف فرعی کمک میکند، مانند کنترل ترافیک، حفاظت و گزرمه در جاهای حساس ملی، تعمیرات حکومتی، قطار آهن، ایستگاه های قطار آهن، قطار آهن زیرزمینی، ایجاد پوسته های تلاشی - همه خارج از مراکز عمده مظاهرات و شورشها. (۲) : تنها وقتی امکانات بیشتر پولیسی در دسترس نباشند، قوای مسلح مستقیماً مسوولیت حفظ نظم عامه را بعهده میگیرد، البته با در نظر داشت اولویت داشتن پولیس نظامی مسلکی و تشکیلات امنیتی. (۳) : با در نظر داشت حالات فوق العاده مهم اضطراری باید واحد های اضافی مستقیماً در حفظ نظم عامه سهم داشته باشند. برای این مقصد آنها باید کاملاً آموزش دیده باشند و از لحاظ جسمی و روحی آماده باشند. در چنین یک حالتی باید از استخدام و سهم گیری تشکیل های جلب شده یا کسانیکه به خدمت نظام مکلف اند، جلوگیری بعمل آید. ولی بهتر خواهد بود که اگر بعضی واحد نظامی با قوای مسلح با وسایل غیر جنگی چون موتر های آب پاش، وسایل ضد شورش، سرک بندان و دیگر وسایل تخنیکی مجهز باشند. در آنصورت آنها می توانند به آسانی به پولیس کمک کنند - البته تحت راهنمایی با محراق توجه به شورش و مظاهرات خشونت آمیز و غیره. علاوه بر آن، اگر اعمال ویرانگرانه شدیدی در حال گسترش باشند، قوای مسلح می تواند با واحد های خاص خودش جلو چنین اعمال را بگیرد. ولی این نوع سهمگیری مانند دیگر اقدامات حکومت باید از قانونیت برخوردار باشد.

بصورت عمومی، قوای مسلح سنتی می تواند به آسانی در حالات بی نظمی ملکی در ساحه سهم بگیرد نسبت به دیگر تأسیسات خدمات نظم عامه، تا فعالیت های اساسی حکومت، اداره و زیربنا های مهم را اعاده نماید؛ تا منجمنت خدمات سرحدی را دوباره بعمل وادارد؛ تا در صورت فلج شدن ترانسپورت عامه، مخابرات یا ترافیک در سهمگیریهای کمکی با وسایل نظامی کمک و معاونت کند؛ تا به مردم و شهروندانی که مستقیماً در بی نظمی عامه سهم ندارند ولی از خدمات ضروری محروم شده اند با کمکهای اولیه مورد نیاز، چون صحنی، پرستاری، خوراک و آب و غیره کمک نماید؛ تا به پاکسازی ویرانیهایی که در اثر شورشها یا ویرانکاریها به وجود آمده اند کمک کنند و به حفاظت ملکیت های حکومتی، عامه و شخصی بپردازند، تا از چو وچپاول جلوگیری بعمل آید.

¹ http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG_p15-17_International_Police_Cooperation.htm

² http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1882.html

حالت اضطراری

حالت اضطراری عبارت از اعلام حالتی از طرف حکومت میباشد که می تواند در آن بعضی از فعالیت‌های عادی حکومت به تعویق بیفتند، می تواند شهروندان را هوشدار دهد که بعضی از روش های عادی را تغییر دهند یا می تواند به ادارات حکومتی امر کند که پلانهای آمادگی حالت اضطراری را عملی نمایند. از حالت اضطرار می توان برای تعویق آزادیهای ملکی نیز استفاده نمود. چنین اعلام ها معمولاً در حالات وقوع مصیبت ها و فلاکت های بزرگ، شیوع وسیع یک مرض ساری، حملات تروریستی، بحران مالی و اقتصادی، در جریان ناآرامی دراز مدت، یا به دنبال یک بغاوت یا اعلان جنگ صورت میگیرد، خلاصه حالت اضطراری عبارت از یک حالت فوق العاده ای است که در آن موجودیت یک ملت و زندگی باشندگان آن با خطر مواجه میباشد.

قدرت برای اعلام حالت اضطراری بالاترین صلاحیت اساسی حکومت بشمار میرود و با دانستن اینکه کی در یک کشور یا خاک راجع به اعلام یک حالت اضطراری تصمیم میگیرد، بیانگر این امر است که قدرت واقعی در این کشور در اختیار کی قرار دارد. باوجودیکه در دیموکراسی ها حالت اضطرار خیلی زیاد معمول نمیشود ولی رژیمهای دیکتاتور اکثر به اعلام چنین حالات دست میزنند تا از این طریق عمر شانرا طولانی سازند. اصطلاحات دیگری به چنین حالات اطلاق شده اند، چون «حالت فوق العاده یا حالات محاصره». در بعض حالات قانون نظامی نیز اعلام می گردد که به اردو حق مداخله بیشتر را در امور حکومتی میدهد.

آنچه امروز بیشتر تحت حمله قرار میگیرد خاک یک کشور نبوده، بلکه بیشتر ساختار و خصوصیت یک اجتماع، فعالیت تأسیسات آن و مصالح شهروندان میباشد. این تهدید ها را به مقایسه تهدید های نظامی به مشکل میتوان تعریف نمود. بناءً مقابله با آن نیز با مشکل روبرو میباشد. علاوه برآن، بعض اوقات علاج چنین تهدید ها به مقایسه امراض سختتر می باشد. خطر این است که عمل دولت برای مبارزه با یک تهدید منتج به خطر متقبل شدن یک حالت اضطراری میباشد که آزادیهای شخصی را بیشتر از تهدید های متوجه شده محدود میسازد نسبت به اینکه جلو آنرا بگیرد.

در یک دیموکراسی صلاحیت حالت اضطراری بر اساس قانون اساسی و یا دیگر قوانین تصویب شده به حکومت سپرده شده است. فرمانهای اجرایی یا پالیسی ها و پلان های حکومت نمیتوانند که صلاحیت های اضافی ایرا ایجاد کنند که خارج از چوکات قانون باشند. قانون اساسی یا قوانین دیگر تأثیرات حالت اضطراری را بالای آزادیهای ملکی تعیین می نمایند و در صورتیکه حالت اضطراری باعث به تعویق افتیدن حقوق اساسی گردد، آنرا محدود می سازد. حالت اضطراری تنها در صورتی موارد دارد که اقدامات عادی از مقابله با اتفاقات عاجز بمانند. تمام اقداماتی که گرفته میشوند باید موقتی باشند و به ضرورت های وضع از لحاظ اینکه در چه یک محیط تطبیق میگردند و هدف و غایه و مدت زمان آن مطابقت داشته باشند. حکومتی که از طرف پارلمان مراقبت میشود، باید هم برای اعلان حالت اضطراری و هم اقداماتی که بر اساس آن صورت می گیرد، توجیهات قانع کننده ارائه نماید. دولتهای دیگر و نیز ارگانهای ناظر قرارداد ها باید از اقدامات حالت اضطرار خبر ساخته شوند. هر نوع تنازل از مکلفیت های حقوق بشر باید جداً در حدودی باقی ماند که قانون بین المللی اجازه آنرا میدهد.¹ اگر دولتی تحت منشور بین المللی در باره حقوق ملکی و سیاسی از مکلفیت هایش تنازل میکند، بعداً باید به منشی عمومی ملل متحد اطلاع بدهد که چه وقت این تنازل پایان می یابد.² تحت تمام شرایط مسوولیت برای حکومت نزد رهبران ملکی در سطح ملی و محلی باقی می ماند. تنها در وقت درگیری و جنگ جهت کمک به مسوولین ملکی بخش دفاع نقش فرعی را بازی میکند. نه بخش دفاع و نه

¹ - OSCE, Copenhagen Conference on the Human Dimension, 1990, § 25.

² - International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); Art.4(3):

امنیت حق دارند که اختیار اداره ملکی را بدست خود داشته باشند؛ در عوض آنها به مسولین ملکی کمک می نمایند. علاوه بر آن آنها مکلف به پابندی از اصول و ضمانت های بین المللی میباشند.

اقدامات جواب متقابل به حالت اضطراری

کدام مدل یا نمونه خاص اقدامات جواب متقابل به حالت اضطراری وجود ندارد، زیرا چنین یک جواب در حقیقت به طبیعت، جدیت و حد و حدود حالت اضطراری تعلق دارد. آنچه یک حکومت عملاً اجازه آنرا می دهد از کشور تا کشوری فرق میکند، طوریکه این امر به تاریخ، فرهنگ و سیستم خاص حقوقی و سیاسی وابسته می باشد. یک حالت اضطراری به تعویق موقتی حاکمیت قانون اشاره نمیکند و نه به آنهای صلاحیت میدهد که در قدرت اند تا بدون در نظر داشت آن اصول قانونی ای عمل کنند که آنها در همه وقت به آن پابند میباشند. اکثر حکومتها پلانه های اتفاقات حالت اضطراری را طرح ریزی نموده و دارند که آنها را بصورت منظم تمرین می کنند. هدف از این پلانه ها جلوگیری از حالت های اضطراری و یا متوقف ساختن، کنترل یا کاهش دادن یا ملایم ساختن اثرات آنها می باشد. ارزیابی خطرات و ترینینگ نیروهای دفاعی و امنیتی و همچنان مطلع ساختن مردم از جواب متقابل به حالات اضطراری جزئی از این پلانه ها بشمار میرود.

غالباً، حکومت یک هماهنگ کننده خاصی همراه با یک هیأت مقرر مینماید تا به نمایندگی از حکومت جواب متقابل به حالت اضطراری را هماهنگی کند. هماهنگی امری حتمی می باشد، زیرا در جواب متقابل نیروهای دفاع، پولیس، خدمات امنیتی و استخباراتی، محافظین گمرکی و سرحدی، خدمات صحتی و عملیه نجات، ادارات ترانسپورتی، مسولین میدان های هوایی و بندری، ادارات محیط زیست، خدمات مسافرتی، تهیه کنندگان مواد سوخت و انرژی، مسولین مخابراتی، وزارتخانه ها، مسولین ملی و محلی و شرکت های شخصی می توانند سهم داشته باشند.

مثالهای مشخص اقدامات حالت اضطراری عبارت اند از: محدودیت آزادیهای رسانه های گروهی؛ کنترل ترانسپورت و مخابرات؛ تخلیه مناطق از مردم؛ ویرانی و تباهی مالی، نباتات و زندگی حیوانات؛ ضبط مال شخصی، وسایل ترانسپورتی و لوژستیک؛ تنظیم فعالیت شرکت های شخصی؛ تنظیم یا متوقف ساختن انتقالات پولی؛ وضع مقررات صادرات و واردات و یا محدودیت بر آنها؛ منع اجتماعات؛ مقصر و مجرم شناختن در صورت عدم مراعات مقررات حالت اضطراری، تلاشی منازل شخصی و محلات بدون هشدار قبلی؛ بازداشت مردم بدون دلیل؛ استقرار، مداخله و جنگ نیروهای مسلح؛ جابجا شدن و عملیات نیروهای خارجی.

نیروهای مسلح

بصورت عمومی، تنها در دو نوع از حالات اضطراری نیروهای مسلح صلاحیت فرماندهی عام و تام را دارند: در حالت جنگ و در حالت تأمین امنیت یک ساحه.¹ در هر دو حالت نیروهای مسلح در سطح ستراتیژیک، عملیاتی و تکتیکی و عملیات مشترک وظایف خود را انجام می دهند. یکی از فکتور های قاطعانه در موفقیت همه عملیاتها داشتن توانمندی برای هماهنگی در همه فعالیت های

¹ - این امر با سه نقش که ماهران نظامی در جامعه بازی میکنند قابل توجیه می باشد: ۱ - آنها کارشناسی اند با معلومات و دانش درجه اول مسلکی، آنچه آنها در نتیجه مطالعه و تجربه آموخته اند، در منجمنت خشونت، بکار برد منظم قوه. ۲ - در حالات حرب این متخصصین می دانند که چگونه مهارت های تکنیکی را در میدان حرب پیاده کنند، چگونه ستراتیژی را عملی کنند و چگونه از عملیات و تکنیک باید استفاده کنند، تا دشمن را خوار و ذلیل سازند. ۳ - در حالت صلح تخصص نظامی ایجاب میکند که عساکر درسهای لازم از تاریخ نظامی آموخته و برای درگیری های آینده استفاده از اسلحه و وسایل لازم بیاموزند و خود را آماده سازند.

فرعی در ساحه این عملیاتها میباشد. در حالت جنگ حکومت می تواند بعضی از ارگانها و خدمات بخش امنیت، شرکت‌های شخصی با داشتن مأموریت های عامه و حتی شرکت‌های صنعتی را تحت کنترل نظامی قرار دهد. علاوه بر آن، حکومت می تواند هر شخص را مکلف سازد تا دارایی منقول و غیر منقول اش را در اختیار اردو و مسولین نظامی به مقصد موفقیت مأموریت نظامی قرار دهد. این مکلفیت می تواند به آمادگی های لازم دوره صلح نیز مورد تطبیق قرار گیرد. مسولین و واحد های نظامی می توانند تنها تا حدودی از صلاحیت هایشان استفاده کنند که مأموریت های شان مطلقاً لازم می دارند و با استفاده از منابع خود شان نمی توانند آنرا بدست آورند.

تأمین مصونیت یک ساحه موضوعی است که طی آن یک حالت بحرانی ایکه متوجه کشور و مردم آن میباشد با استفاده از نیرو های مسلح برطرف میشود. هدف این است که با نیروهای در دسترس داشته میتوان از خشونت جلوگیری، آنرا کنترل و حتی خنثی کرد. عملیات امنیتی ساحوی را، در صورتیکه توسط حکومت دستور داده شده باشد، می توان با نیروهای مسلح دولتهای همسایه هماهنگی بخشید و یا حتی براه انداخت. مقصد از این عملیات ایجاد محیط با ثبات، ضمانت مصونیت مردم، حفظ استعداد و توانمندی دولت، جامعه و اقتصاد میباشد تا فعال باقی بماند و نیز اطمینان مبنی بر اینکه رهبری دولت برای عمل از آزادی کامل برخوردار است. چنین عملیات جواب متقابل به ساحه وسیعی از تهدید ها و بغاوت‌های غالباً متناظر میباشد. امنیت ساحوی شامل عملیات ذیل اند: حفاظت ساحه های کلیدی بمنظور جلوگیری از حملات بالای تأسیساتی که برای تلاش های جنگی قابل اهمیت اند و اشغال ساحه های مهم برای عملیات آینده؛ باز نگهداشتن راه های ترانزیتی؛ و حفاظت زیربنای های مهم ملی و تأسیسات.

استفاده از منابع بخش دفاع در تمام حالات اضطراری تحت کتگوری کمک های نظامی به مسولین ملکی قرار می گیرند. در صورت ضرورت نیروهای مسلح به کمک می پردازند. چنین کمک به شکل عملیات فرعی انجام می یابد. البته مسوولیت عملیاتی در تصرف مسولین ملکی باقی می ماند.

معمولاً نیروی های مسلح راجع به ترکیب قوایی که باید استقرار شده و در عملیات شرکت کند، تصمیم گرفته و مسوولیت قوماندانی تمام واحد ها و عملیاتها را بعهده میگیرد. مقررات عملیات بصورت مشترک توسط نماینده بلند پایه ملکی و قوماندان نظامی تعیین میشود. چنین عملیات کمکی به مقاصد ذیل براه انداخته میشود: دفع تهدید هایی که متوجه امنیت داخلی میباشد؛ جلوگیری و اداره تهدیدهای سخت دیگر؛ شرکت در فعالیتهای تعیین شده نیروهای مجری قانون؛ به مقصد حفاظت سرحدات؛ تأمین امنیت کنفرانسها، تأسیسات دولتی و نهاد های مهم دیگر؛ تأمین امنیت مردم، شخصیت های برجسته و ترانسپورت؛ مهیا ساختن وسایل رهایشی در وقت نجات و مصیبت و یا حمایت از برنامه های کمک های بشری. ولی اردو باید تنها بصورت مستقیم در مهیا ساختن عملیات های آسایشی بشری سهم داشته باشد، البته در صورتیکه ادارات ملکی در دسترس نباشند یا شرایط، استخدام آنها را غیر عملی بسازد.¹

با استفاده از نیروهای مسلح میتوان به مسولین ملکی و دیگر مراجع شامل و به یک اداره پیشتاز کمک نمود و یا در جاییکه ممکن است بهبودی هایی به وجود آورد و جاییکه ضرورت است به تعویض پرداخت، خصوصاً ادارات ملکی را در ساحه های ذیل: پلانگذاری عملیاتی و منجمنت؛ پلانگذاری ترانسپورتی، منجمنت و وسایل نقلیه، خط آهن، هوایی و ترانسپورت بحری؛ عملیات جستجویی و نجات؛ خدمات صحی در تمام سطوح: طب وقایوی؛ بهبودی، تشخیص هویت اجساد و خدمات تکفین و تجهیز؛ کمک به بیجا شدگان؛ جمع آوری اطلاعات قبلی، حفاظت و پاکسازی هستوی، رادیولوژی، کیمیاوی و بیولوژیکی؛ عملیات ارسال مواد و مواد سوخت؛ تصفیه آب و توزیع آن؛ ساختن سرپناه های موقتی؛ ترمیم و افزایش زیربنا ها؛ ارزیابی خسارات و منجمنت آن؛ ترمیم و مراقبت زیربنا های ترانسپورتی؛ عملیات خدمات خوراکی؛ منجمنت امنیتی و ترافیکی؛ اطفاییه؛

¹- Wilkinson, Philip, „Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies“, International Peacekeeping, Vol. 7 No. 1. Spring 2000, p.75.

عملیات روانی؛ موضوعات عامه؛ هماهنگی های ملکی-نظامی؛ جمع آوری و منجمت معلومات و عملیات معلوماتی.

اندازه خواسته های ممکنه به بخش دفاع به مقصد حمایت از کمک های ملکی نهایت زیاد میباشد. معمولاً، وزیر دفاع برای تعامل با خواسته های خیلی حساس، مانند خواسته هایی که ایجاب استفاده از قوه را می نمایند، صلاحیت منظوری را محفوظ دارد. کمک نظامی در جواب به نا آرامیهای ملکی یا عملکرد ترورستی؛ کمک به وقایع پلان شده که عامل برخورد با افراد یا گروههای شناخته شده میشوند به شمول عملیاتی که ایجاب استفاده از قوه غیرکشنده را می نمایند. پایینتر از این سطح وزیر دفاع می تواند که صلاحیت منظوری تمام کمکهای حالات اضطراری دیگر را به مقامات تحت امر اش واگذارد.

تمام درخواستها برای کمک های نظامی بر اساس معیار شش گانه ذیل مورد ارزیابی قرار میگیرد:

قانونیت - آیا کمک درخواست شده با قانون نافذ مطابقت دارد؟؛ **کشتن** - آیا احتمال استفاده از قوه کشنده توسط نیروهای مسلح یا بر ضد آنها وجود دارد؟؛ **خطر** - چگونه مصونیت نیروها بمخاطره می افتد؟؛ **مصارف** - کی مصارف را می پردازد و آیا بالای بودجه دفاعی اثری دارد؟؛ **مناسبت** - آیا مأموریت درخواست شده به نفع وزارت دفاع میباشد تا آنرا به راه انداخت؟؛ **آمادگی** - بالای توانمندی وزارت دفاع برای انجام مأموریت اصلی اش چه تأثیری دارد؟

نیروهای امنیتی

در یک حالت اضطراری بخش امنیت از استفاده از قوه صرف نظر کرده و کوشش می کند تا نخست از وسایل دیگر منجمت بحران کار بگیرد. استفاده از قوه باید تنها برای حفظ و نگهداشت ارزشهای اصلی که برای پابندی به حاکمیت قانون ضروری پنداشته میشود، کار گرفته شود. عملکرد و سهمگیری های سیاسی و اقتصادی باید نسبت به مقابله و برخورد ترجیح داده شود. در هر وقت و زمانیکه ممکن باشد امکان به اصطلاح «قدرت نرم» ترجیح داده شود: مهیا ساختن انگیزه های سیاسی و اقتصادی برای تأمین روش خوب.

راه و روش برای ایجاد دوباره امنیت باید وجوهات مختلف داشته باشد که در آن از همه امکانات پالیسی دست داشته استفاده صورت گیرد. گرایش برای استفاده از وسایل مختلط تا خواستها جهت ثبات و عملیات باز سازی تأمین شود، نیز مفید میباشد. در چنین عملیات موضوع امنیت باید همیشه بصورت کل پیشرفت در یک ساحه را با وسعت پیشرفت در ساحه های دیگر مدنظر بگیرد.

تقسیم کار در ساحه دفاع و امنیت: منجمت سرحدی در اتحادیه اروپا

سرحدات ملی تا اندازه زیاد حیثیت سمبولیک دارند. محدود ساختن سرحدات دولت از لحاظ فزیکتی یکی از راه هایی است که واحد های سیاسی بر اساس آن خود ارادیت های شانرا تعریف میدارند. در حالیکه کنترل سرحدی و دفاع از تمامیت ارضی نتایج طبیعی این اصل عام شناخته شده است، اتحادیه اروپا به شکلی از اشکال این قالب و چوکات را در هم شکسته است، طوریکه منظره ای جدیدی از تصمیم گیری سیاسی را شکل داده و در حدود آن حاکمیت ارضی بین تمام دولتهای عضو آن اتحادیه مشترک میباشد. در نتیجه تقسیم دوباره مسوولیتها در بین ۲۵ دولت و اتحادیه یکی از پروسه های جاری سیاسی میباشد که طی آن منافع ملی و اهداف همیشه باهم تلاقی نمیکند. حتی فراتر از این دشوارتر این است که تأسیسات اتحادیه اروپا تنها بصورت محدود و تلویحاً صلاحیت های «حاکمیت مشترک» را مشخص نموده است. این امر تشکل یک نظام منجمت سرحدی یک منطقه وسیع را بیشتر یک پروژه تلاش جویانه و چالش آمیز تقسیم کار ساخته است. این امر ایجاب تقسیم کار بین تأسیسات اتحادیه اروپا

و اعضای آن را می‌نماید؛ تقسیم چند جانبه کار بین دولتهای عضو نظر به تعهدات شان به همبستگی؛ تقسیم دو جانبه کار بین اعضا؛ و تقسیم کار بین هر یک از دولتها.

امروز، تهدیدهای عمده به سرحدات همانا عاملان غیر دولتی اند که تلاش دارند از این سرحدات ملی عبور نموده و جد و جهدهای مجریان قانون ملی را نادیده می‌گیرند: تروریسم بین‌المللی؛ جرایم سازمان یافته؛ قاچاق اموال تجارتي به شمول مواد مخدر، اسلحه، مواد قابل تجزیه؛ قاچاق انسانها و اعضای بدن انسان؛ و دخول غیر قانونی. در اروپا کنترل سرحدی منحیث اولین خط دفاعی برضد بی‌ثباتی و نتایج آن تلقی میشود. مانند مهاجرین و پناه جویان، جرایم و تخطی از قوانین و مقررات.

از اینکه کنترل سرحدی کامل به مشکل امکان پذیر است، بناءً اصطلاح منجمنت سرحدی ترجیح داده شده است. تشکلها و مأمورانی که وظایف امنیتی شانرا در مناطق سرحدی انجام میدهند یا پولیس سرحدی اند و یا محافظین سرحدی. خدمات امنیتی ایکه در منجمنت سرحدی گنجانیده شده است عبارت اند از: پولیس، گمرکات، مسافرت، تفتیش صحنی و وترنری و کارگزاران دیگر. خدمات حفاظت سرحدی تشکلهای مستقل و متخصص با اهداف متنوع که تحت صلاحیت وزارت های داخله و عدلیه قرار دارند و یا جزئی از پولیس ملی به شمار میروند که به این ترتیب رابط عمده داخلی به دیگر خدمات امنیتی شناخته میشوند. تشکل امنیتی سرحدی خیلی مؤثر همانا تشکل واحد و یگانه ایست که تحت اثر یک ارگان مرکزی دارای وظایف و مسوولیت های واضح تحت قوماندانی واحد قرار داشته باشد. اولیای امور امنیت سرحدی باید دارای دسپلین خیلی شدید و تشکیلات قوی سلسله مراتب باشند ولی به واحد های منطقه پی با معلومات و دانستنیهای بهتر از شرایط محل نیز باید اجازه داده شود تا با مشکلات به وجه احسن مقابله کنند که این امر البته تا یک اندازه ای ایجاب تصمیمگیری جدا از مرکز را مینماید.

ولی خواست های عملیاتی برای کنترل سرحدات در کناره های دوردست بیرونی اروپا، در مناطقی که دولت هنوز ضعیف است و باند های مسلح میتوانند به سهولت در آنها نفوذ کنند، شاید تشکیلات پولیسی و توانمندی شان مناسب نباشد. غالباً با کار کردن در یک محیط خطرناک محافظین سرحدی آشنایی قدیمی با واحد های نظامی دارند. حتی خدمات سرحدی با بُعد پولیس نیز ایجاب میکند که نیروی ضربتی قوی سیار و عاجل دارای تعلیمات از نوع نظامی در اختیار داشته باشد. اینجاست که پلان اتفاقات باید طرح ریزی و رشد داده شود با توجه به اینکه در حالات اضطراری چطور منجمنت سرحدی را با امکانات بخش دفاع تقویه نمود و چطور این نیروها را برای عملیات تربیه و آماده ساخت. تا هنوز هم در حالات عادی مراقبت و کنترل قاچاق اموال و مسافرت های غیر قانونی به عهده پولیس میباشد. این به مفهوم آنست که مقابله با مسافرت های غیر قانونی و قاچاق اموال وظیفه محافظین سرحدی است که با پولیس منظم، ادارات دیگر امنیتی، سازمانهای بین المللی و NGOs کار میکنند و این وظایف پولیس باید با احترام به حقوق بشری پیاده شود. این امر تنها در صورت داشتن تشکیل های کاملاً مسلکی بصورت مؤثر انجام پذیر میباشد.

از اینکه تهدید های فراسرحدی از جمله نگرانیهای مشترک تمام اعضای اتحادیه اروپا میباشد، این امر پالیسیهای مشترک، هماهنگ و همنا را ایجاب میکند تا با این معضله مؤثرانه برخورد نمود. این پالیسیها به طرحی بنام «منجمنت سرحدی مدغم» منتج گردید که از همه سهمگیرندگان در مسایل امنیت سرحدی خواستار است تا تلاشهای شانرا هماهنگی بخشند. دفاتر گمرکی، مسافرت و مراجع تفتیشی مختلف باید با تشکل های پولیس سرحدی از نزدیک همکاری نمایند. زیرا امنیت سرحدی حالا تنها نگرانی ملی نبوده، بلکه به همکاری بین المللی ضرورت دارد. بناءً نظام منجمنت سرحدی باید شامل همکاری در سطح ملی، فی مابین ادارات و همچنان در سطح بین المللی، منطقوی، چندین جانبه و دوجانبه باشد. از همین جاست که ترتیبات برای اداره سرحدات یکی موضوع عمده در اروپا گردیده است، با وجودیکه اتحادیه اروپا سرحدات داخلی دولت های شامل در قرارداد شننگن را از میان

برداشته و باید به اقداماتی دست زند که برای رسیدن به ساحه آزادی، امنیت و عدالت که در پیمان امستردام تصور شده، ضروری پنداشته میشود.

یک ساحه آزادی نه تنها به مفهوم تأمین آزادی رفت و آمد مردم بلکه حفاظت حقوق اساسی و مبارزه با تمام انواع تبعیض نیز میباشد. به عین سویه، احترام به زندگی شخصی و حفاظت معلومات شخصی باید ضمانت شود.

یک ساحه امنیت شامل مبارزه با جرایم، خصوصاً تروریزم، تجارت انسانها، جرایم ضد اطفال، قاچاق مواد مخدر، اسلحه، اختلاس و جعلکاری میباشد. پلان های عملی خاص بر ضد جرایم و مواد مخدر در عمل پیاده شده است. ایروپول که برای همکاری رو به افزایش بین دولتهای عضو، خصوصاً در سطح اوپراتیفی یک وسیله ضروری پنداشته میشود، نقش اساسی بازی می کند.

یک ساحه عدالت به اتباع اروپایی برای دسترسی مساوی به عدالت ضمانت می نماید و همکاری بین مراجع قضایی را رشد می دهد. در قسمت موضوعات ملکی همکاری قضایی برای اتباع اروپایی محیط را تعریف و ساده میسازد. در باره موضوعات جنایی عدالت همکاری خارنوالی را تقویه می نماید او با تعریف حد اقل مقررات مشترک برای عملکرد های جنایی، طرز العمل و جزا یک مفهوم و درک مشترکی را پیشکش مینماید. بر موضوعات خاصی چون اختلافات و مشاجرات سرحدی نیز تأکید بعمل آمده است.

منشور تطبیقی شنگن که بازار واحدی را ایجاد نموده است منحصیث یک «ساحه بدون سرحد» تعریف شده است که در حدود آن رفت و آمد آزاد اموال، اشخاص، خدمات و سرمایه ها بر اساس مواد آن منشور ضمانت شده است. طبق منشور شنگن سرحدات بیرونی واحدی ایجاد شده که در آن مسافرت به حوزه شنگن کنترل میشود. به استثنای بریتانیا و ایرلند تمام دولتهای عضو اتحادیه اروپا پرتوکول های شمولیت در آن را به امضاء رسانیده اند.¹ در حالیکه ناروی و ایسلند دو کشور غیر اتحادیه اروپا موافقتنامه همکاری را امضاء کرده اند.

یک پلان عمل اتحادیه اروپا² تدوین گردید که با طرح های آزادی، امنیت و عدالت سرو کار دارد و روشهایی را هدایت میکند که باید به آن پابندی داشت. با تعریف اهداف دارای اولویت این پلان به طرحهای مذکور محتوی داده و یک چوکات بسته را برای انکشاف عمل اتحادیه اروپا مهیا می سازد. و این در حالیکه از طریق محکمه عدالت و پارلمان اروپا بررسی دقیق قضایی و دیموکراتیک ضمانت شده است. معیارهاییکه در این قسمت مدنظر گرفته شده اند عبارت اند از: هدایاتی که توسط قرارداد امستردام صادر شده اند؛ اصول تعاونی و همبستگی؛ مؤثریت های اوپراتیفی؛ حدود تعیین شده توسط قرارداد - دولتهای عضو در رابطه با امنیت داخلی شان از کفایت و ظرفیت کامل برخوردار اند و در رابطه با وقت و منابع قابل دسترسی دارای روشهای معقول میباشد. برای شماری از مشکلات دیگر، اتحادیه اروپا باید در جستجوی حلهای دسته جمعی می شد: پناه جویان و ناقلین؛ همکاری عدلی در موضوعات ملکی و جنایی؛ همکاری اصلاح شده بین پولیس و مراجع قضایی؛ تمدید توانمندی عملیاتی ایروپول؛ مداخله مراجع مجری قانون یک دولت عضو در دولت دیگر؛ تقویه اقدامات برضد شست و شوی پولی و هماهنگی در قانون جنایی.

¹ در حال حاضر حوزه شنگن متشکل از 25 دولت عضو میباشد که 23 آن اعضای اتحادیه اروپا و 2 آن غیر اتحادیه اروپا: ناروی و ایسلند.

² پلان عمل شورا و کمیسیون مورخ 3 دسمبر 1998 راجع به اینکه چگونه مواد قرارداد امستردام را برای ایجاد یک ساحه آزادی، امنیت و عدالت به وجه احسن تطبیق نمود. ژورنال رسمی 1999.01.23، 19.

در جریان این مدت یکی از موضوعاتی کی پی در پی مورد بحث بوده این است که از میان برداشتن کنترل سرحدی داخلی ایجاب اقدامات تلافی جویانه و جانی را می نماید تا در سرحدات بیرونی کنترل را تشدید نمود. برای جلوگیری آزاد رفت و آمد اشخاص در حوزه شنگن که باعث مشکلات امنیتی میشوند به بعض اقدامات تلافی جویانه دست زده شده است.

کنترل سرحدات بیرونی برای توسعه اتحادیه اروپا اهمیت کلیدی دارد، نه تنها به این خاطر که یک منجمت مشترک مرتبط و مؤثر سرحدات بیرونی اتحادیه اروپا برای امنیت داخلی کشور های عضو آن اتحادیه ضروری میباشد، بلکه در مبارزه بر ضد تروریسم و جرایم سازمان یافته و خصوصا بر ضد شبکه قاچاقبری انسانی و مسافرت های غیر قانونی نیز حتمی میباشد.

تمام امکانات قانونی و تجارب عملیاتی که در دست آورد¹ شنگن درج شده اند در چوکات تأسیساتی اتحادیه اروپا بر اساس قرارداد امستردام مدغم ساخته شدند و پروتوکولی به آن ضمیمه شده است. دست آورد شنگن عبارت از اسناد و اقدامات عمده ای میباشد که برای تلافی رفت و آمد های آزاد اشخاص در داخل ساحة تمامیت ارضی اتحادیه اروپا گرفته شده است، چون از میان برداشتن تفتیش در سرحدات مشترک و تعویض آن به کنترل² شدید سرحدات بیرونی؛ یک تعریف مشترک مقررات که عبور و مرور را در سرحدات بیرونی تنظیم مینمایند؛ جدایی در ترمینل های هوایی و بنادر برای مردمیکه در حوزه داخل شنگن سفر می نمایند از آنهایکه از کشورهای خارج از این حوزه به آن داخل میشوند؛ همنوایی در مقررات مربوط به شرایط دخولی و ویژه اقامت کوتاه؛ هماهنگی بین اداره های مراقبت سرحدی (افسران رابط، همنوایی در هدایات و آموزش کارمندان)؛ تعریف نقش انتقال دهنده ها در مبارزه بر ضد مسافرت های غیر قانونی؛ تقاضا از تمام اتباع غیر اتحادیه اروپا که از یک کشور به کشور دیگری سفر می کنند تا درخواستی ای را ارائه دارند؛ طرح مقررات برای پناه جویان.

در پهلوی قانونمندی الزامی دست آورد شنگن، مواد قانونی دیگری نیز وجود دارند که بنام معیار های شنگن یاد میشوند که دولتهای عضو را از لحاظ سیاسی متعهد میسازند. مجموعه سفارشات و بهترین طرز العمل ها از جمله این معیار بشمار میروند که توسط گروه کاری برای ارزیابی شنگن طرح ریزی شده است. از این مجموعه منحصیث رفرینس در یک کشور عضو وقتی استفاده میشود که تطبیق قرارداد شنگن مورد ارزیابی قرار میگردد. محتوای آن تمام چهار سطح³ سیستم امنیت سرحدی اروپا را دربر دارد که شرایط را برای سیستم ملی منجمت سرحدی تعیین میکند. معیار های مربوطه دیگر از تعهدات دولتها نسبت به منشور اروپا راجع به حقوق بشر سرچشمه می گیرند: خصوصا حفاظت بین المللی، استفاده از قوه و حفظ معلومات.

¹ „The Schengen Acquis and its Integration into the Union”. At: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/vb/133020.htm>

² - فرق بین کنترلهای مرزی یا سرحدی و تفتیش مرزی یا سرحدی شده موجود است. کنترل های مرزی سیستماتیک میباشد و از هر شخصیکه از مرز عبور می نماید تقاضا میشود که از کنترل مسافراتی بگذرد. تفتیشهای مرزی وقفه بی میباشد و بیشتر بمقصد امور گمرکی و پولیسی استفاده میشود (مانند اقدامات ضد تروریستی). بعضی کشورها، مانند فرانسه در هر فاصله ۲۰ کیلومتری مرزی به تفتیش می پردازد و هر شخص یا وسیله نقلیه ایکه اشتباه فعالیت غیر قانونی بالایش شود، آنرا تفتیش مینماید. ولی احصائیه از کنترل سیستماتیک در سرحدات وجود ندارد.

³ - یک سنتراتیژی مرتبط و باهم بسته چهار سطح مختلف ولی باهم مرتبط از اقدامات را دربردارد: سطح اول از فعالیتهای و موافقات با کشور های اصلی و ترانزیت ساخته شده است، در این سطح توجه خاص به همکاری قونسلی شده است - صدور ویزه. سطح دوم به همکاری دوجانبه و اتحادیه با کشور های همسایه تعلق دارد. سطح سوم در سراغ آن است که از طریق تفتیش در نفاط عبور و مرور سرحدی و مراقبت در بین آنها امنیت سرحدی تأمین شود. سطح چهارم به فعالیتهای در داخل خاک دولتهای عضو ارتباط می گیرد خصوصا وقتی ضرورت برای تحقیقات و اجرای قانون دیده شود.

تحلیل بعضی از معیارهاییکه در این دست آورد تعریف شده است

دست آورد شنکن اساس خوبی را برای ایجاد سیستم امنیت در دولتهای عضو تهیه میدارد. این مواد اگر نقطه به نقطه و درست تطبیق شوند، تقریباً مکمل و جامع میباشند. شرایطی را که تحت پوشش قرار میدهند عبارت اند از: عبور از سرحدات بیرونی؛ تفتیش سرحدی؛ صلاحیت محافظین سرحدی؛ مراقبت و گزیمه سرحدی؛ همبستگی شنکن؛ تحلیل استخباراتی و خطر؛ مهارتهای مسلکی و آموزش؛ ساختار تشکیلاتی؛ همکاری بین اولیای امور؛ زیربنا ها؛ و وسایل. در ذیل این شرایط خلاصه شده اند و در صورت تقویه محافظین سرحدی موضوع با منابع وزارت دفاع مطرح گردد:

عبور و مرور سرحدات بیرونی: سرحدات بیرونی را می توان تنها در نقاط مجاز شده آن عبور کرد، این نقاط برای هر کشور فهرست شده است. بعض استثنائات حاشیوی مجاز میباشند ولی در تمام حالات، عبور و مرور افراد مشخص و واضح ساخته شده و از طرف مسولین امور برایشان امتیازات خاص صادر شده است. عبور غیر مجاز سرحدات قابل مجازات میباشد.

تفتیش سرحدی: در نقاط عبور سرحدی تمام اشخاص باید در وقت دخول و خروج تفتیش شوند. حد اقل هر شخص به نشان دادن یک سند با اعتبار مکلف است و این سند مورد تفتیش قرار می گیرد که آیا اصلی یا جعلی است. مسافرین خارجی همیشه از یک تفتیش مکمل می گذرند به شمول تفتیش این مسأله که آیا وی به امنیت عامه یا ملی تهدید وارد میکند و یا خیر. این نوع تفتیش یک دیالوگ را با مسافر خارجی ایجاد می نماید و نیز از سیستم معلوماتی شنکن مبنی بر ریفینس و نیز اصلیت اسناد مسافر در این نوع تفتیش مورد دقت قرار می گیرد. این اقدامات به وقت ضرورت دارند، البته به قضیه وابستگی دارد که چی مدتی طول میکشد، حد اقل یک دقیقه برای هر شخص، ولی بی تفاوت است که چه مدتی طول میکشد، محافظ سرحدی مجبور است که تمام شرایط دخولی برای مسافر را تفتیش نموده و تصمیم بگیرد که آیا وی این شرایط را برآورده ساخته است یا خیر.

صلاحیت محافظین سرحدی: خدمات محافظ سرحدی¹ بصورت مستمر برای استتطاق های مربوطه، استفاده از راجیستر ها و برای تصمیم مبنی بر رد دخولی و براه انداختن دوسیه جنایی در محل سرحد عبوری از صلاحیت برخوردار اند. محافظ سرحدی صلاحیت دارد که داخل وسیله نقلیه و اشیایی که مسافر آنرا انتقال میدهد، تحت تفتیش قرار دهد.²

مراقبت سرحدی: مراقبت سرحدی بخش عمده منجمنت سرحدی میباشد. باجودیکه مراقبت سرحدی امنیت کلی را به تمام اطراف سرحد تأمین کرده نمی تواند ولی می تواند تأثیر خوبی در جلوگیری از جرایم داشته باشد. برای این مقصد مراقبت سرحدی باید قادر به مرتب نمودن یک وظیفه دو بُعدی باشد: کشف عبور و مرور غیر قانونی از سرحد و رهبری یک نیروی خوب مجهز و با کفایت برای مقابله با رفت و آمد های غیر قانونی. اجراءت مراقبت سرحدی را می توان بر اساس آگاهی وضعیتی و توانمندی عکس العمل ارزیابی نمود. آگاهی وضعیتی نشان می دهد که مراقبت چگونه مرتب شده است.³

¹ - برای فهرست خدمات ملی که مسول کنترل سرحدی اند، لطفا مراجعه کنید به :

Com (2004) 391/F; Proposal for a Council Regulation establishing a Community Code on the rules governing the government of persons across borders: Annex IX; pp. 209-210

² - صلاحیت برای تفتیش وسیله نقلیه و اشیای داخل آن به هیچ صورت از صلاحیت مأمورین گمرکی نمی کاهد، بلکه این تفتیش تنها بخاطر جلوگیری از تهدید برای امنیت عامه یا امنیت اطراف معامله میباشد. مأمورین گمرکی صلاحیت تام برای امور گمرکی و مسایل محصولاتی دارند.

³ - یک مثال نظری آگاهی از وضعیت توسط یک واحد محافظ سرحدی را میتوان طور ذیل مورد دقت قرار داد: (۱) ده فیصد خط سرحدی (باریکه با طول یک کیلومتر در هر دو طرف تمام سرک ها و راه هاییکه از سرحد می گذرند) ۲۴ ساعت تحت مراقبت وسایل تخنیکی قرار دارد؛

توانمندی عکس العمل نوعیت، آمادگی و دسترسی وسایل و امکاناتی را نشان می دهد که برای مقابله با عبور و مرور غیر قانونی از آن استفاده میشوند.^۱ نه تعداد و نه کیفیت پرسنول تعریف شده است، ولی سرحد سبز را می توان با ایجاد ستیشن ها به فاصله بین ۲۰ الی ۲۵ کیلو متری تحت پوشش مراقبت قرار داد، در هر کدام آنها روزانه ۲۴ ساعت محافظین امنیتی ایکه با وسایل دید شبانه مجهز اند، مستقر شده و به صورت منظم به مراقبت سرحد می پردازند. یک طرح خوب عملیاتی متودهای زمینه سازی برای آگاهی از وضعیت و توانمندی عکس العمل را تشریح می نماید. عناصریکه در این راستا باید تعریف شوند عبارت اند از: تکتیکهایی که برای مراقبت و گرفتاری استفاده میشوند؛ دستورالعمل کار در حالات عادی و غیرعادی؛ استقرار قوا؛ استفاده از وسایل و افراد مختلف امنیتی، مثلاً احتیاط؛ میتود بکاربرد کمکی از تولی های همجوار؛ استفاده از وسایل و پرسنول احتیاط که در اختیار و دسترسی مقامات بلند پایه قرار دارند. ریفینس بین اجرات و سطح جرم افشاء شده نشان دهنده این است که آیا مراقبت های سرحدی «کافی» اند یا خیر.

همبستگی شنغن: منجمنت سرحدی به این مقصد به راه انداخته میشود تا امنیت تمام اطراف ذیدخل تأمین شود. طوریکه مطابق به روح «همبستگی شنغن» در منشور شنغن تعریف شده است. ذخیره و تبادلله معلومات یک امر ضروری است تا ارزیابی با اعتبار وضعیت در ساحه های مختلف سرحد صورت گیرد. این امر هم در قسمت یک دولت و هم در قسمت دیگر اطراف ذیدخل قابل تطبیق میباشد. ذخیره کردن سیستماتیک معلومات و آمادگی برای تبادلله از جمله قدم های ضروری ای اند که باید گرفته شود. در عمل این کار ایجاب یک شبکه کامپیوتری را می نماید که تمام خدمات محافظ سرحدی را در بر می گیرد.

استخبارات و تحلیل خطر: بر اساس دست آورد معیارها ساختن سیستمی را برای تحلیل خطر و استخبارات ایجاب میکند. این سیستم باید تمام محافظین امنیتی را طوری مستعد سازند که در کار روزمره شان از «تولیدات» استخباراتی استفاده کنند. این مجموعه دو دسته از تحلیل های خطر را تعریف میکند: عملیاتی و تکتیکی. خطر عملیاتی با جریان عبور و مرور و تحلیل سیستم سرو کار دارد تا اثرات منجمنت سرحدی را ارزیابی و تعداد جمعی جرایم سرحدی را تخمین نموده و خلاء های سیستم را دریابد. تحلیل خطر از لحاظ تکتیکی به منجمنت وقت واقعی اقدامات محافظین سرحدی ارتباط می گیرد. این مسأله در نقاط عبور و مرور سرحدی به مفهوم تشخیص هویت مسافرین میباشد تا دریافت که کی نسبت به دیگری بیشتر تفتیش شود. در سرحدات بحری این مفهوم ریفینس بین معلومات مراقبتی و معلومات استخباراتی قابل دسترسی را دارد. این ریفینس به این هدف مدنظر گرفته شده است که تصمیم گرفته شود تا کدام کشتی نسبت به دیگری بیشتر تفتیش شود. محافظین سرحدی باید اساساً حواس برای معلوماتی شوند که بصورت سیستماتیک به سرتاسر کشور برای ارزیابی ستراتیژیکی خطرات و تهدید توسعه می یابد.

چهل در صد خط سرحدی تحت پوشش هر روزه گزیده های سرحد قرار دارد که از موضع های مختلف این وظیفه را انجام میدهند. هر قسمت این باریکه بطور متوسط روزمره ۶ ساعت تحت مراقبت قرار دارد که به این ترتیب هر عبور غیر قانونی از سرحد می تواند کشف گردد؛ (۳) بقیه ۵۰ در صد سرحد را ساحه های دور افتاده تشکیل می دهد که سطح ارضی آن قسماً غیر قابل عبور و مرور است. این قسمت سرحد حد اقل هفته یک بار به کمک سگ جستجوگر تحت مراقبت قرار می گیرد. این نوع مراقبت در هفته ۱۲ ساعت انجام می یابد، اگر شخصی غیر قانونی تلاش عبور از سرحد را نماید، کشف میشود البته با اندکی تعویق. سرکها و راه های که به این ساحه نزدیک میباشند روزمره بطور اوسط ۵ ساعت تحت کنترل و مراقبت قرار می گیرند. جریان عبور و مرور قاچاقی در این ساحه حتی با کنترل اندکی هم به زودی کشف میشوند. یک مثال نظری توانمندی عکس العمل یک واحد محافظتی: (۱) تمام گزیده های مراقبتی متشکل از دو نفر میباشند که با وسایل دید شبانه و^۱ وسایل عادی پولیس مجهز میباشند (خصوصاً برای دستگیری اشخاص غیر مسلح خوب مناسب میباشند)؛ (۲) در ساحه هر ستیشن محافظین سرحدی حد اقل ۵ نفر به وظیفه گماشته میشوند و آنها می توانند که به هر نقطه ساحه در هر ۳۰ دقیقه متمرکز شوند. در صورت مأموریت جدا آنها را میتوان در صورت تهدید در ساحه ناهموار با وسایل محافظتی و اسلحه دوربرد مجهز نمود. در هر ستیشن حد اقل یک سگ ۲۴ ساعت وظیفه دار میباشد؛ (۳) یک تولی خاص در حال آماده باش است. بطور معمول بعد از ۳۰ دقیقه هشدار ده نفر در نقطه عبور سرحدی حضور می یابند. آنها آموزش خاص دیده اند و با وسایلی مجهز اند که می توانند افراد مشکوک و مسلح را تحت تعقیب قرار داده و گرفتار کنند.

ساختار تشکیلاتی: ساختار تشکیلاتی باید برآورده ساختن شرایط ذیل را اجازه دهد: تمام اشخاصیکه از سرحدات بیرونی عبور می نمایند تفتیش میشوند و مراقبت سرحدی صورت می گیرد؛ سطح کنترل اقدامات در تمام قسمت های سرحدات خارجی باید مساوی و متناسب به اقدامات باشد؛ افسران مسلکی و با کفایت به تعداد کافی موجود باشند تا کنترل و مراقبت را در عمل پیاده نموده بتوانند و آنها صلاحیت داشته باشند تا هویت و شهرت، اسناد و اموال، وسایل نقلیه و غیره را تفتیش کنند؛ اقدامات باید مرتب شوند که نظر به وضع منابع و تکنیک های مناسب را در اختیار گذارند و راجع به شرایط منطقه و محل معلومات مکمل ارائه نمایند؛ اجراء سیستم منجمنت سرحدی باید مطابق به شرایط حاکم در امتداد سرحدات و جاییکه ضرورت آن می رود تخصیص و منابع مالی آن عیار ساخته شود؛ تبادل معلومات در بین سطوح مرکزی و محلی باید صورت گیرد؛ پرسونل باید از معیارهای مسلکی بین المللی برخوردار باشد تا تأمین حقوق و امنیت بصورت درست و هماهنگ ضمانت شود. این ضمانت البته از طریق آموزشهای بنیادی و مستمر ممکن است و اداره مربوطه باید قادر به بکاربردن میتودهایی چون استخبارات، تحلیل خطر و تحقیقات جرایم باشد.

این شرایط به بهترین وجه از طریق تأسیس گارد سرحدی مسلکی مستقل که مسوول منجمنت تمام سرحدات و تحت اثر یکی از وزارت های مسوول مسایل عدلی و امور داخله قرار داشته باشد، برآورده شده می تواند. این تشکل باید مؤثر، توانمند و غیرمقید و اعضای آن با دسپلین و با جرأت باشند. ساختار داخلی باید از طریق مسوولیتها و سلسله مراتب تعریف شود. نقص در کار محافظین سرحدی احتمالاً باعث تأثیرات عمده میشود، البته نه تنها در دولتی که مسوول این نقیصه است، بلکه در دولتهای دیگر نیز. بنابر همین دلیل، منجمنت خوب سرحدی در قدم اول بیشتر مورد علاقمندی دولتهای دیگر است. در این رابطه منجمنت سرحدی بمقایسه وظایف دیگر پولیسی که بر اساس آن هر دولت نسبت به باشندگان خود مسوول است، بیشتر اهمیت دارد.

همکاری بین اولیای امور: قرارداد اتحادیه اروپا راجع به شرایط همکاری بین پولیس و عدلیه در رابطه با موضوعات جنایی خواستار همکاری نزدیک بین نیروهای پولیس، مراجع گمرکی و اولیای امور دیگر در دولتهای عضو میباشد. این قرارداد همچنان خواهان همکاریهای عملیاتی بین اولیای امور مربوطه به شمول پولیس، گمرکها و دیگر خدمات تطبیق قانون دولت های عضو در رابطه با جلوگیری، کشف و تحقیقات جرایم جنایی میباشد. مجموعه شنکن بعضی از این راه های همکاری را نشان می دهد: تشکیل جلسات؛ تحلیل مشترک از خطرها؛ آموزش مشترک؛ و اقدام همجانبه در برابر مسافرتها غیر قانونی.

ترتیبات همکاری ای که در فنلند وجود دارد یکی از عملکرد های خوبی برای تقسیم وظایف در داخل یک دولت وانمود شده است. در آنجا برای تمامی سه مرجع دولت صلاحیتهای یک دیگر شان ضمانت شده است. هر مرجع مسوول بالای ثقل وظایف مربوط خودش صلاحیت دارد. بر اساس ترتیبات دایمی و یا آنی مرجع دیگر میتواند به نمایندگی از مرجع اصلی مسوولیت، به اجرای بعضی از وظایف بپردازد، خصوصاً در حالت غیابت. مرجع کمکی مکلف به اطاعت از تمام هدایات مرجع اصلی بوده و مطابقاً به آن گزارش نیز میدهد. این منجمنت بهترین سطح خدمت را ضمانت میکند، خصوصاً مناطق دور افتاده، جاییکه غالباً تنها یکی از این مراجع می تواند در یک وقت معین برای انجام مأموریت حضور داشته باشد. از آنجاییکه آموزش اساسی تمام این سه مرجع باهم مشابهت دارد، به آنها به سهولت می توان راهنمایی کرد که چگونه باید اقدامات نخست یا بعضی از وظایف دیگر را به نمایندگی از یکدیگر انجام داد.

زیربناء: یک تصمیم کمیته اجرائیوی شنکن راهنمایی میکند که چگونه مسافرین در میدانهای هوایی از هم جدا ساخته شوند تا جلو اشخاص غیر تفتیش شده در عبور و مرور غیر شنکن گرفته شود که با اشخاص در عبور مرور داخلی خلط نشوند. این امر خواهان جدایی کامل فزیک میباشد که اشخاص و

اسناد را نمی‌گذارد تا بین ساحه‌های مختلف رد و بدل شوند. در نقاط عبور سرحد زمینی ساختار باید طوری باشد که مسافر در وقت کنترل و تفتیش در وسیله نقلیه نشسته باقی می‌ماند. در جمله‌های هدایات سفارش شده این قدم‌ها نیز شامل می‌باشند: منجنت دست به دست جریان عبور و مرور در همکاری با مراجع دولت همسایه؛ راه‌ها یا خطوط جداگانه برای عبور و مرور های مختلف؛ راه‌ها یا خطوط عبوری باید بصورت واضح علامه‌گذاری شده و بصورت متحول سازماندهی شوند؛ شمار و ظرفیت خطوط عبوری و پرسونل باید جریان سریع عبور و مرور را برآورده سازند؛ برای تفتیش سرحدی باید غرفه‌های مخصوصی ترتیب شوند که مسافران در بندرگاه‌ها و میدان‌های هوایی در برابر آنها قرار گرفته و کنترلرهای پاسپورت بتوانند مسافران را مراقبت و کنترل نمایند. خط دید کنترلر پاسپورت باید بالاتر از سر مسافر‌ها باشد تا امکان نظارت پیدا نماید و بالمقابل به داخل غرفه امکان دیدن نباشد. انتظار می‌رود که یک طرز العمل طرح شده در بعضی ارزیابی‌ها ساختار ذیل را داشته باشد: یک دفتر خط دوم به مقصد تحقیق قضیه‌های مغلوق؛ یک دفتر کنترل اسناد خط دوم مجهز با وسایل خاص بمقصد تفتیش مکمل؛ اتاق یا دفتر انتظار برای مسافر‌هایی که تا هنوز اجازه‌دخولی نه یافته‌اند. اشخاصیکه ضرورت به کمک دارند از اشخاصیکه مرتکب جنایت شده جدا ساخته شوند و مردان از زنان جدا ساخته شوند.

وسایل: مجموعه‌شنگن برای غرفه‌های خط اول تفتیش و خط دوم (دفتر عقبی) و همچنان در نقاط عبور سرحدی فاقد موضع مشخص که در آنجا به وسایل سیار ضرورت است، وسایلی را تعریف نموده است. تمام نقاط عبوری سرحد باید با یک مرکز معلومات ملی و سیستم معلومات شنگن مستقیماً وصل باشند، آنها باید با تیلیفون و فکس مجهز باشند. علاوه بر آن به کامپیوترها و دیگر وسایل نرم افزار نیاز است تا احصائیه‌ها و معلومات جمع‌آوری شوند و آنها باید به مراکز مختلف معلومات وصل باشند، این مراکز را میتوان بر اساس راجستر ملی رشد و انکشاف داد. توصل‌های تخنیکی معلومات (IT) باید حفاظت شده و مجهز با رمز باشند. اینکه آیا محافظین سرحدی همیشه با سلاح مجهز باشد و یا خیر، مربوط به وضعیت در محل کنترل می‌باشد.

برای گزومه و مراقبت سرحدی واحد‌های محافظتی باید با وسایل مخابراتی مجهز باشند. به منظور جلوگیری از نظارت مخابراتی توسط مجرمین جنایی، تماس‌های محافظین سرحدی باید مرموز باشند. گزومه‌های سرحدی باید با وسایل یا عینک‌های شب‌بین، اسلحه، تفنگ ماشیندار و احتمالاً هم با اسلحه سنگین دور برد مجهز باشند. از سگ‌های تربیه‌یافته پولیس برای کشف مجرمین سرحدی نیز استفاده شود. مأموریت‌های محافظین سرحدی باید با وسایل نقلیه، احتمالاً هم وسایل نقلیه هوایی و ترانسپورت مجهز باشند.

علاوه بر این مجموعه‌شنگن انواع مختلف سنسورهای ثابت یا سیار را برای گزومه‌های سرحدی پیشنهاد می‌نماید. انتخاب باید بر اساس تحلیل وضعیت و شرایط محلی صورت گیرد. ولی آن قسمت‌های سرحد که از ناحیه جرایم جنایی بیشتر صدمه پذیر اند باید همواره و متواتر تحت مراقبت قرار داشته باشند. در سرحدات دریایی یا بحری مراقبت و کنترل را میتوان از طریق شبکه رادار براه انداخت. برای تکمیل مراقبت‌ها از طریق رادار به قایق‌های گزومه‌یی، وسایل نقلیه ساحلی و هوایی ضرورت است. برای تحت پوشش قرار دادن ساحل‌های دور و دراز به شبکه‌ای از مأموریت‌های محافظین ساحلی نیز ضرورت دیده میشود. از این مأموریت‌ها همچنان منحصراً نقاط عبوری برای بعضی از انواع عبور و مرور‌های بحری مانند قایق‌های تفریحی و کشتی‌های کوچک ماهیگیری میتواند استفاده شود.

ستراتژی سرحدی مشترک و تأسیس اداره اروپایی برای سرحدات خارجی

از وقتیکه در سال ۲۰۰۴ ده عضو جدید به اتحادیه اروپا پیوست، سرحدات بیرونی آن اتحادیه بطور قابل ملاحظه ای تغییر نمود. در جنوب مالتا و قبرس اکنون دورترین سرحدات بیرونی آن اتحادیه واقع اند. ولی تغییر حیرت انگیز را میتوان در شرق سرحدات بیرونی یافت که الی ۳۰۰۰ کیلومتر امتداد دارند. تغییر مکان سرحدات بیرونی مشکلات جدید امنیتی را با خود همراه دارد، خصوصاً در جرایم سازمان یافته و مسافرت های غیر قانونی. مناسبت سرحدات بیرونی و اهمیت یک منجمنت بیشتر مدغم شده سرحدات بیرونی اتحادیه اروپا بنا بر چهار دلیل و ضرورت عمده مورد توجه قرار گرفت:

(۱) تضمین نمودن امنیت به سطح عالی بعد از بزرگ شدن اتحادیه اروپا؛ (۲) تعقیب نمودن مبارزه بر ضد جرایم سازمان یافته «وارد شده»، خصوصاً در ساحة مسافرتهاى غيرقانونی و قاچاق انسانها؛ (۳) خنثی نمودن خطرات تروریستی بطور هماهنگ در محیط مابعد از یازدهم سپتمبر؛ و (۴) تقویة اعتماد متقابل بین دولتهای عضو که قبل بر این کنترل را در سرحدات داخلی شان از میان برآشتند. فقدان اعتماد به مفهوم مروج ساختن دوباره کنترل سرحدات داخلی میباشد.

این نگرانی ها که در یک پلان تأیید شده برای منجمنت سرحدات بیرونی یاد آور شده اند در پهلوی مسایل دیگر برای این مقصد اند تا هماهنگی فعالیتهای عملیاتی ملی، مشترک و یکجایی را اصلاح نمود. این فعالیتهای با انجام کارهای عملی در سرحدات بیرونی برای قوماندانان مسوول برای خدمات محافظت سرحدات دولت های عضو آغاز شد. با ایجاد قطعه اروپایی گارد سرحدی و تأسیس یک اداره اروپایی برای منجمنت همکاری عملیاتی در سرحدات بیرونی، اروپا به سوی خدمات سرحدی چندین جانبه حرکت نمود که به تقسیم کار چندین جانبه منتج گردید. پالیسی مشترک بر محور پنج جزء ساخته شد: ارگان مشترک قانون ساز؛ هماهنگی عملیاتی مشترک و میکانیزم همکاری؛ توانمندی تحلیل خطر بطور همجانبه و مشترک؛ آموزش مشترک کارمندان و استفاده از وسایل مشترک عملیاتی؛ و متقبل شدن بار مشترک بین دولتهای عضو.

بادر نظر داشت جزء اول، یک دستورالعمل راجع به مقرراتیکه بر عبور و مرور مردم از سرحدات^۱ حاکم اند، طرح ریزی شده است. هدف از این دستورالعمل باز سازی، وضاحت و توسعه مقررات و عملکرد های موجود در ساحة سرحدات بیرونی میباشد. چهار جزء دیگر منجمنت سرحدی مدغم شده در اداره اروپایی برای منجمنت همکاری عملیاتی در سرحدات^۲ بیرونی داخل ساخته شده است. این اداره تحت کنترل سیاسی شورا میباشد ولی اجازه ندارد که به تفتیش سرحدی بپردازد. در عوض امور ذیل را انجام میدهد: فعالیتهای مختلف مراکز، پروژه های نمونه یی و عملیات مشترک را هماهنگی و ارزیابی مینماید و عملیات را به ابتکار خود آغاز میکند؛ به دولتهای عضو در مقابله با شرایطی که ایجاب توجه بیشتر را می نماید، کمک میکند؛ به تحلیل خطر می پردازد، جریان متحد المال معلومات را تأمین میکند، توسعه و انکشاف تحقیقات را ادامه می دهد؛ در توسعه و انکشاف نصاب اساسی آموزش مشترک برای محافظین سرحدی کمک می نماید؛ همکاری را با کشورهای سوم افزایش میبخشد؛ برای متقبل شدن بار مشترک قدم اساسی بر میدارد، طوریکه به آن دولتهای کمک می کند که بنابر تعامل با اتباع کشور سومی مصارف غیر متناسب و بنابر کنترل و مراقبت سرحدات بیرونی فشارهای غیر عادی را متقبل میشوند؛ و بالاخره برای اخراج اتباع کشور های سوم که تحت امر خروج قرار گرفته اند، کمک و همکاری مشترک مینماید.

مرکز آموزش در ویانا برای آموزش محافظین سرحدی به عنوان معیار مشترک برای افسران گارد سرحدی درجه اول، درجه دوم و سطح متوسط نصاب آموزشی اساسی ایرا طرح ریزی نموده است و

^۱ COM (2004) 391 final 2004/0127 (CNS)

^۲ COM (2003) 687 final 2003/0273 (CNS)

یک شبکه دایمی را که متشکل از اکادمیهای ملی دولتهای عضو برای محافظین سرحدی میباشد، بکار انداخته است. سه مدل آموزشی بطور خاص قابل اهمیت میباشد: مدنظرگرفتن و هم‌نوا ساختن رسوم ملی و مقررات اداری و قتیکه آنها با مقررات اتحادیه ارتباط داده میشوند؛ توسعه میتود آموزش در دولتهای مختلف تا به محافظین قبل از اینکه در عملیات مشترک سهم بگیرند، دانستنیهای قانونی و لسانی را فرامیگیرند؛ و آراستن اخلاقی محافظین سرحدی تا کرامت انسانی و حقوق بنیادی کسانی را که از سرحد عبور میکنند احترام کنند و رشد دادن موقف مسلکی و پذیرایی معقول از کسانی که از سرحد عبور و مرور دارند و خود داری از توهین و تحقیر آنها و یا استعمال حرفهای رکیک علیه آنها. مرکز ویانا کورسهای مخصوصی را برای محافظین سرحدی ملی که در عملیات نقاط مهم در سرحدات زمینی شرکت می نمایند، دایر می کند.

مرکز تحلیل خطر در هلنسکی مدل تحلیل خطر مدغم شده مشترک را رشد داده است که برای استفاده گزارشهای جهانی به اندازه کافی متحول می باشد، ولی میتواند برای تحلیل یک گروه مورد هدف یا سرزمین خاص نیز مناسب باشد. گزارشهای تحلیل خطر بالمقابل میتواند با دقت تمام آن نوع از عملیات مشترک را تشویق و برنامه ریزی نماید که ایجاب اولویت را می کنند. متقابلاً، و قتیکه در محل خاص محافظین سرحدی از یک عملکرد جدی جنایی آگاهی یابند - مثلاً کشف مکرر اسناد جعلی از نوع مشابه، و یا قاچاق مکرر انسانها - بصورت فوری میتوان یک سلسله معلومات در دسترس قرار داد و به تحلیل خطر پرداخت. اگر شرایط ایجاب کند، بدنبال آن میتوان تصمیم برای عملیات مشترک را اتخاذ نمود. بعبارة دیگر، ارزیابی خطر باید منتج به عملیات مشترک شود، خصوصاً در حالات تشخیص ضعف.

مرکز سرحدات زمینی در برلین یک سلسله عملیات مشترک را در سرحدات بیرونی با بعضی اعضای جدید و قدیمی اتحادیه اروپا سازماندهی نموده است. نتایج مثبت این فعالیتها عمدتاً در تلاشی نهفته است که برای ایجاد میتودولوژی مشترک سازماندهی، ارزیابی و هدف قرار دادن این عملیات مشترک با شرکت فعالانه محافظین سرحدی مهمان به راه انداخته میشود. این مرکز همچنان پلان و تشکیلات نقاط محراقی سرحدات در محل عبور و مرور را برای تیم های چندین کشوری طرح ریزی می نماید.

مرکز سرحدات هوایی در روم سیستمی را تشکیل داده است که در آن چند محافظ سرحدی فعالیت داشته و وظیفه دارند تمام معلومات راجع به تعداد و تابعیت کشوری مسافری غیر قانونی ایرا که کشف میشوند جمع آوری نمایند و با آنها در نقاط عبوری مرز هوای تعدادی از میدان های هوایی اروپا تعامل نمایند.

در بریتانیا «مرکز عالی» وظیفه دارد تا با استفاده از میتود های تکنولوژی در کارگو ها ناقلین غیر قانونی را کشف و شناسایی نماید.

«پروگرام اقدامات برای مبارزه علیه مسافرت های غیرقانونی از طریق سرحدات بحری دولتهای عضو اتحادیه اروپا¹ جزئی از برنامه کار اساسی مراکز سرحدات بحری در یونان و اسپانیا به شمار میرود، این مأموریتی است که تا هنوز هم قسماً با وسایل و امکانات بخشهای دفاع دولتهای عضو انجام می یابد. این برنامه اقداماتی را پیشنهاد می نماید که نخست کنترولها بین بنادر در حوزه اتحادیه اروپا و بنادر در کشورهای سوم را دربر می گیرد. ثانیاً آنها برای خط ساحلی و مراقبت و کنترول قلمرو بحری راه حل هایی را طرح ریزی می نمایند و عقد موافقتنامه ها را با کشورهای ابتدایی (از آنجایی که مسافر غیر قانونی سرچشمه می گیرد) یا با کشور ترانزیت (از آنجاییکه مسافر غیر قانونی عبور می کند) تشویق می نماید. اجرای این پروگرام در برنامه کاری تمام مراکز موجود گنجانیده شده است.

¹ Council Document No. 15445/03

یک جنبه مهم همکاری و تقسیم کار به طبیعت وظایف و مأموریت هایی ارتباط میگیرد که در جریان عملیات مشترک و یکجایی در سرحدات بیرونی به محافظین سرحدی مهمان سپرده میشود. دولتهای عضو باید امکاناتی داشته باشند که بتوانند صلاحیت های اجرایی را به محافظین مهمان که در داخل خاک کشورهای عضو عمل می نمایند، بسپارند. این امر برای تبادل کارمندان بین دولتهای عضو در نقاط عبوری سرحدات و ایجاد واحد های محافظتی سرحدی مشترک کمک می کند.

متقبل شدن بار مصارف دو جنبه دارد: عملیاتی و مالی. اداره متقبل شدن مصارف واضحاً به دولتهای عضو که نیاز به کمک دارند، معاونت های عملیاتی را مهیا می کند. وقتی تمام کنترل سرحدات داخلی از میان برداشته می شوند، مسوولیت های پرسونلی و مالی دولتهای عضو بدون سرحدات خارجی زمینی و بحری کاهش می یابد. در عین وقت دولتهایی که سرحدات طولانی بیرونی دارند مسوولیت های شان بیشتر میشوند و به انجام آن به نمایندگی از دیگر دولتهای عضو مکلف میباشند. شاید مشکل باشد که سهم پولی مستقیم یک دولت به دولت دیگر را تصور نمود. از اینکه تمام دولتهای عضو از مؤثریت و توانمندی منجمنت سرحدات بیرونی مستفید میشوند، بناءً حمایت تأسیساتی سازگار و متواتر اتحادیه اروپا از لحاظ مالی و وسایل یک امر حتمی میباشد.

همکاری با کشورهای سوم: تقویه و منظم نمودن دیالوگ راجع به مسافرت و پناه جویی با کشورهای سوم یکی از پایه های اساسی روابط خارجی اتحادیه اروپا شناخته شده است. به عین سویه همکاری عملیاتی و کار عملی در سطح منجمنت با کشورهای سوم نیز ضروری پنداشته میشوند، نه تنها برای تقویه امنیت، بلکه برای ایجاد یک سیستم روان و صاف منجمنت سرحدی و نیز برای کمک به مشکلات پیشبینی شده، قبل از اینکه بحرانی شوند. این مسأله خصوصاً به تجارت و قاچاق انسانها بیشتر تعلق می گیرد. همچنان تماس و ارتباطات نزدیک با ارگانهای بین المللی و بین الحکومتی به شمول ایروپول (پولیس اروپایی) نیز در کنترل و مراقبت بهتر سهولت ایجاد می کنند.

ایجاد یک ساحه بدون هر نوع کنترل اشخاص در سرحدات داخلی تنها در صورتی قابل تصور میباشد که نظام مؤثر و مکمل کنترل سرحدات بیرونی حکمفرما باشد. قانونیت چنین نظام از ضرورت به آن نشأت می کند و البته مؤثریت آن به تعهدات تمام دولتهای عضو که در یک ساختار واحد عمل مینمایند وابستگی دارد. بعبارت دیگر، تنها سخن زدن از داشتن سرحدات بیرونی مشترک کفایت نه میکند، طوریکه هر کشور در قدم اول بر منافع خود فکر کند. یک مسأله کاملاً واضح و روشن است و آن اینکه: کنترل سرحدی مؤثر، بیشتر یک پروژه سیاسی ای میباشد که از ضرورتها، شواهد موفقیت و خصوصیت رو به افزایش همکاری سر چشمه میگیرد.

کنترل سرحدات بحری یکی از موضوعاتی میباشد که ضرورت اشد به آن دیده میشود و ایجاد یک ارگان چند ملتی عملیاتی اتحادیه اروپا با ظرفیت قانونی برای عمل باید مدنظر گرفته شود. وحشت قاچاق انسانها و کشته شدن بسیاری از آنها در آبهای غیر قانونی اکنون به همه مبرهن است ولی قاچاق از نوع دیگر و فعالیت های غیر قانونی ای وجود دارند که در سواحل اتحادیه اروپا مشکلات را به وجود آورده است. در برابر این مشکلات به یک سلسله اقدامات بشمول مؤظف ساختن افسران رابط، عملیات یک بارگی، کار مشترک در بنادر و مقررات مشترک دست زده شده است. اینها البته راه های مفیدی اند ولی وابسته به محدودیت های قانونی و تخنیکی میباشد. عملیات مشترک باعث مشکلات لسانی، اختلافات در میتود عملیات و از همه بیشتر باعث مشکلات قانونی شده، طوریکه بنا بر محدودیت مأموریت افسران یک دولت عضو اجازه پیدا کنند تا در خاک کشور دیگری به عملیات بپردازند.

ایجاد یک قطعه گارد سرحدی که از چندین کشور اتحادیه اروپا تشکیل یافته باشد، میتواند به بسیاری از این موضوعات جواب دهد، خصوصاً که برخلاف سرحدات زمینی، کنترل سرحدات بحری بیشتر در

خارج از بنادر ملی به راه انداخته میشود. داشتن چنین یک قطعه ای از کارمندان مشترک و طرز عملهای مشترک، ساختار سلسله مراتب مشترک و قوماندانی مشترک، آموزش مشترک و بکار برد لسان مشترک، استفاده از وسایل زبربنایی مشترک مانند رادار، ستلایت، امتیازات قانونی مشترک بدون در نظر داشت تابعیت افسر و صلاحیت بازداشت و تسلیم دهی یک نفر به اولیای امور مربوطه را ایجاب می نماید. چنین یک تلاش مصارف ملی و اتحادیه اروپا را کاهش خواهد داد.

تعقیب شدید:

هدف از همکاری بین سرحدی کمک برای جلوگیری، تحقیق و تعقیب تخطی های قانونی مانند قاچاق مواد مخدر، مواد ممنوعه، اسلحه، آثار فرهنگی، مواد فاضله خطرناک و زهری، مواد هستوی تجارت غیر قانونی یا قاچاق اجناس تجارتي به مقصد عدم پرداخت مالیات گمرکی میباشد که تأثیرات عمده مالی را با خود همراه دارد.

در حالات اضطراری، عملیات فراسرحدی می توانند تعقیب شدید شخصی را با خود همراه داشته باشد که یکی از تخطی های فوق الذکر را با داخل شدن در دولت عضو مرتکب شده بدون اینکه آن دولت اجازه چنین عملیات را داده باشد. در چنین حالات منشور اروپایی اجازه چنین مراقبت را تفویض می دارد. طبق این منشور اداره گمرک یک دولت عضو می تواند در قلمرو دولت عضو دیگر شخص مشکوک را تحت تعقیب قرار دهد. این منشور همچنان اجازه می دهد، یک دولت عضو در چوکات تعقیب جرایم جنایی اخراج یک مرتکب جرم یا اموال قاچاق شده را از دولت دیگر درخواست نماید. بر اساس این منشور تحقیقات مخفی در یک مدت محدود تحت شرایط خاصی نیز در قلمرو دولت عضو مجاز میباشد. در چنین حالت پولیس هر دو کشور می توانند تیم تحقیقاتی مشترک بسازند.

این منشور طرز العمل شرایط برای تمام این نوع همکاری سرحدی را تعریف و توضیح نموده است. با در نظر داشت اینکه قانون ملی حاکم بر تعقیب شدید، مراقبت بر عبور و مرور سرحدی و تحقیقات مخفی یک دولت عضو از دولت دیگر خیلی تفاوت دارد، هر دولت، وقتی مواد قانونی اش را تصویب می نماید، میتواند اعلام دارد که به تمام مواد مندرجه منشور پابند نمیشود. چنین اعلام هر وقت میتواند واپس گرفته شود. از طرف دیگر دولتهای عضو می توانند بصورت دوجانبه حدود این مواد قانون را در ساحه های متذکره توسعه بخشند.

در سپتمبر ۲۰۰۴ وزیران عدلیه اسپانیا و فرانسه ایجاد اولین تیم های مشترک تحقیقاتی را بین دولتهای عضو اتحادیه اروپا اعلان کردند که تحت مدیریت آن اتحادیه بنابر توافق سال ۲۰۰۲ تأسیس شده بود. این موافقتنامه فراتر از توافقات موجود برای تعقیب شدید بین کشور های عضو اتحادیه اروپا تلقی میشود که به نیروهای امنیتی دولتهای عضو اجازه میدهد تا مجرمینی را که از سرحد باز حوزه شنگن عبور مینمایند، تحت تعقیب قرار دهند. این موافقتنامه برای مبارزه با جرایم بین المللی از جمله مهمترین اسنادی می باشد که تا کنون بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا موجود بوده اند. تیم های تحقیقاتی مشترک (JIT) متشکل از قاضیان و افسران دو یا بیشتر از کشورهای عضو میباشد که منحیت پولیس عدلی با صلاحیتهای تلاشی، استنطاق، استماع مخابراتی البته بنابر فیصله محکمه در داخل قلمرو کشور های سهم گیرنده عمل می نمایند. تحت این چوکات به نتایج بدست آمده دسترسی مشترک وجود دارد.

هدف JIT شناسایی، سراغ نمودن و دستگیری اعضاء و همکاران سازمان ETA (سازمان مخفی جدا طلب سرزمین بسک) و دیگر تروریستان میباشد. دو قاضی تحقیقات از محاکم ملی در مادرید که در تحقیقات تروریستی کفایت همجانبه دارند و محکمه ضد تروریسم در پاریس این تیم ها را رهبری

میکنند. در این تیم ده پولیس اسپانوی و ده پولیس فرانسوی شمولیت دارند. افسران هر کشور بدون کدام محدودیت در کشور دیگر به کار تحقیقاتی می پردازند.

اسپانیا همچنان در صدد است تا JIT مشابهی را در داخل کشور خود سازماندهی نماید تا شبکه های مالی مظنون تروریستی را که گمان میرود در داخل اسپانیا فعال اند و دامنه آن به فرانسه و مراکش نیز وسعت پیدا میکند، تعقیب نماید. تریبونالها می توانند ایجاد JIT را در موضوعاتی که آنها کفایت آنرا دارند به راه اندازند. در غیر آن، مربوط به ادارات امنیت دولتی میباشد که در قضیه هاییکه افسران پولیس دخیل اند یا وزارت عدلیه به ایجاد JIT پردازند. باوجودیکه این تیم خود را وقف مبارزه ضد قاچاق انسانها و قاچاق مواد مخدر و تروریزم میکند، ولی شواهدی را که آنها جمع آوری مینمایند، میتوان از آن برای کشف، تحقیق و تعقیب دیگر مجرمین جنایی و برای جلوگیری آنی و جدی تهدید به امنیت عامه استفاده نمود.

راهیکه در پیش رو قرار دارد

اتحادیه اروپا وسعت یافته باید در حدود چوکات خود کار کند. ایجاد سرحدات بیشتر مصون به مفهوم ساختن سنگرها و دیوارهای جدید نمیشود. مسأله روی مقررات واضح و روشن برای عبور و مرو قانونی در سرحدات بیرونی اتحادیه اروپا است. بناء شفافیت، آگاهی عامه، کیفیت سرعت عمل خدمات و حفاظت اسرار مسافرین باید از جمله اولویتها باشند. اگر هدف و مقصد افزایش کنترل سرحد از طریق اقدامات مشترک باشد، پس اتحادیه وسعت یافته باید به نیازها و نگرانیهای شهروندان بیشتر توجه داشته باشد.

ولی کنترل و نظارت دیموکراتیک این بخش تا این اواخر از نظر انداخته شده بود. کنترل ملکی دیموکراتیک و نظارت منجمنت سرحدی ضروری اند، زیرا خطر آن موجود است که منحصت نیروی پولیس تعلیم یافته محافظین سرحدی در فساد و اختلاس، تبعیض، نقض حقوق بشری و استفاده مضاعف از قوه دخیل شوند. بعضی از جنبه های سیستم معلومات شنکن تا هنوز هم از احکام حفاظتی قانون مبنی بر احترام به حقوق بشری، حفاظت معلومات شخصی، رفت و آمد آزاد در سرحدات و حقوق مردمان بدون دولت برای سفر کردن، بی بهره اند. نگرانیهای نظارت، حسابدگی و شفافیت با درنظرداشت سیستم شنکن مطرح میشود. نظارت توسط محاکم و نظام قضایی، غالباً پایین تر از حد انتظار میباشد. بهمین علت است که چرا منجمنت سرحدی باید از یک چوکات قانونی فعال برخوردار باشد، آنچه برای عملکرد دولت، تعیین حدود صلاحیتهای محافظین سرحدی و برای واضح ساختن وظایف آنها منحصت اساس شناخته میشود. بالمقابل، این امر وظایف و شایستگی مسوولین امنیتی سرحدی را واضح و قانونی ساخته و با درنظرداشت نقش آنها از ابهامات جلوگیری می نماید. فراتر از این، وجود دورنمای قانونی در ساحة عمل این را ممکن میسازد تا به مقررات داخلی خدمات سرحدی و همکاری بین المللی توجه شود. قوانین داخلی حسابدگی به عین سوبه حیاتی و مهم میباشد که در صورت ضرورت، مورد حمایت موافقتنامه های بیرونی نیز قرار می گیرند. بناء خدمات منجمنت مانند دیگر عناصر بخش امنیت مستلزم میکانیزم نظارتی چندین جانبه، حسابدگی و شفافیت میباشد.

اقدامات مختلفی که در اروپا و در ایالات متحده آمریکا برای تقسیم کار در بخش امنیت و دفاع در راه مبارزه بر ضد تروریسم گرفته شده اند

نظر به کشور یا منطقه، تاریخ، رسوم، تجارب و سیاست آن، تقسیم کار در بخش امنیت و دفاع می تواند به طرق مختلف منتج شود. حقیقت این است که تا حدودی راه یا مطلوب واحدی برای تقسیم کار در این ساحه وجود ندارد. این حقیقت را امروز میتوان در تقریبات مختلفی که بر ضد تروریسم در اروپا و ایالات متحده آمریکا روی گرفته شده است، مشاهده نمود. با وجودیکه در پایان امر شاید کدام فرقی موجود نباشد (از بین بردن تروریسم) ولی این فرق در راه ها و وسایلی که از آنها به این هدف استفاده میشوند، وجود دارد. ایالات متحده برای تأمین امنیت داخلی خود در خارج از کشور بیشتر از راه های هجوم گرایانه و تلاشهای همجانبه استفاده میکند، و وسایل آن بطور غیر قابل مقایسه مافوق همه آنچه اند که در اروپا پلان گذاری میشود.

نقطه گریز بیشتر یا کمتر در اروپا و ایالات متحده به عین سویه میباشد. مقابله با تروریسم خواهان امنیت و دفاع کشور خود و دیگر اقدامات است. امنیت عبارت است از تلاش ملی برای جلوگیری از حملات در داخل کشور، کاهش آسیب پذیری آن در برابر تروریسم، تقلیل دادن به خسارات و بهبودی آن بعد از حملات میباشد. حفاظت از حاکمیت، تمامیت ارضی، مردم وزیربنا های مهم در برابر تهدیدات خارجی و تهاجم را دفاع می گویند. برای عملکرد های دیگر امنیت و دفاع هر دو در هماهنگی با یکدیگر باید عمل کنند تا با تهدیدهای تروریستی مقابله کرد و برای همکاری ممانعتها را از میان برداشت. چوکات این کار در اروپا و ایالات متحده کم و بیش باهم یکسان است: هر دو وظایف را به عملکرد های ضد تروریستی، عملکرد های خلاف تروریسم و منجمت نتایج تقسیم نموده اند. عملکرد های ضد تروریستی شکل دفاعی را دارند که عبارت از تمام اقدامات برای کاهش صدمه پذیری جوامع؛ مردم و اكمال مواد غذایی و آب آنها؛ ساختار اجتماعی؛ سیستم ترانسپورتی و مخابراتی آنها؛ زیربنای مهم ملی؛ و اهداف فزینی در داخل و بعضی از اهداف در خارج میباشد. عملکردهای خلاف تروریسم تمام آن اقدامات ابتکاری، وقایوی، هجومی و انتقامی را در سطح داخل و خارج کشور دربر می گیرد که هدف آن تثبیت هویت و محل، جلوگیری، سد شدن، ممانعت و قطع نمودن فعالیتهای تروریستی در داخل و خارج از کشور باشد. منجمت نتایج شامل تمام تلاشها، آمادگیها یا پیامدها به مقصد محدود نمودن اثرات حملات تروریستی؛ ثبات و کنترل اوضاع و ترمیم خسارات وارده میباشد.

از لحاظ ستراتیژیکی، ایالات متحده آمریکا در برابر تهدید ها و چالشهای جدید با یک ستراتیژی ملی جدید عکس العمل نشان میدهد¹، این ستراتیژی خواستار استفاده وقایوی از نیروی نظامی و مخفی بوده قبل از اینکه یک دشمن به حملات علیه ایالات متحده در داخل و یا به عساکر آن در خارج با اسلحه هستوی، رادیولوژیکی، کیمیاوی یا بیولوژیکی دست بزند. چنان معلوم میشود که مأموریت دفاع از ملت بصورت حیرت آوری تغییر خورده است.² و جنگ علیه تروریستان در سطح جهان منحصبت مأموریت جهانی برای یک مدت نامعلوم مطرح شده، جنگی که در جبهات مختلف بر ضد یک دشمن

¹ - ستراتیژی امنیت ملی ایالات متحده آمریکا، واشنگتن دی سی، سپتمبر ۲۰۰۲. شرح قدیمی این ستراتیژی مشترکا بنام امنیت ملی تحت هدایت ریاست جمهوری شماره ۱۷ و امنیت داخلی تحت هدایت ریاست جمهوری شماره ۴ یاد میشود. بدنبال آن ۵ ستراتیژی اضافی می آیند: (۱) برای امنیت داخلی؛ (۲) برای مبارزه بر ضد تروریسم؛ (۳) مبارزه با اسلحه کشتار دسته جمعی؛ (۴) برای حفاظت فزینی زیربنا ها و تأسیسات کلیدی؛ و (۵) مصونیت شبکه انترنتی.

² - آنچه از طرف قصر سفید پیشکش شده است: «دشمنان در گذشته به اردوی و به سازو برگ بزرگ نظامی ضروت داشتند تا به آمریکا را با خطر مواجه سازند. اکنون شبکه های مجهول و نامأنوس اشخاص انفرادی می توانند به سواحل ما بزرگترین هرج و مرج و درد و رنج را با مصرف کمتر از قیمت یک تانک عامل شوند. تروریستان سازمان دهی شده اند تا به جوامع باز نفوذ کنند و قدرت تکنیک عصری را بر ضد خود ما استعمال کنند. برای شکست دادن به این تهدید ما باید از هر نوع سلاح دسته داشته ما - قدرت نظامی، نیروهای دفاع داخلی، استخبارات و تلاش های پی گیر - استفاده کنیم و منابع تمویل تروریسم را قطع نماییم.»

اغفالگر بصورت متمادی به پیش برده میشود.¹ بناءً عواقب احتمالی غیرمتناظر تهدید جدید تغییر موضع عکس‌العملی به موضوع ابتکاری میباید طوریکه گفته میشود: تا با عملکرد وقایوی بر ضد چنین تروریستان حق دفاع از خود را اعمال نمود.....» با اعتراف اینکه «بهترین دفاع ما همانا حمله خوب است» هرچه تهدید بزرگتر به همان اندازه خطر عکس‌العمل بیشتر - و مجبوراً به اقدام قبل از قبل باید دست زد تا از خود دفاع نمود، حتی اگر زمان و محل حمله دشمن نامعلوم هم باشد».²

در قرن گذشته، قانون بین‌المللی حکم میکرد که ملتها باید قبل از دست زدن به یک اقدام قانونی برای دفاع از خود در برابر نیروهای متناظر متعارف که خطر حتمی حمله را با خود همراه دارند، مورد حمله قرار نگیرند.³ اکنون بر اساس گروه بندی غیر متناظر طرح تهدید دایمی باید با توانمندی و اهداف دشمنان امروزی عیار ساخته شود. برای ممانعت و جلوگیری عملکرد های خصمانه بدون تفکیک ویرانگری توسط دشمنان که از تهدید غیر متناظر استفاده می کنند، دفاع کننده مجبور است که به عمل وقایوی دست زند.⁴ ولی از اقدام وقایوی تنها در صورتی استفاده باید کرد که چاره دیگری وجود نداشته باشد و خصوصاً که خطر تهدید خیلی بزرگ باشد. فراتر از این خطر انتظار باید بیشتر از خطر اقدام به عمل باشد.⁵

در اروپا اقدام به عمل وقایوی بصورت گسترده مورد انتقاد میباید و نقض از قانون بین‌المللی خوانده میشود. ولی در آنجا هم توجیه قوی برای آن وجود دارد.⁶ ناتو اقدام به عمل وقایوی را رد نمی کند.⁷ اقدام به عمل وقایوی نظریه ستراتیژیکی میباید که توسط روسیه،⁸ فرانسه،⁹ استرالیا طرح ریزی شده است و حتی جاپان¹⁰ حق دفاع وقایوی را محفوظ نگهداشته است. در حقیقت، ما با تشخیص مشابهی با مشکل تهدید

¹ Ibid., p.5.

² Ibid., p.6 and 15

«پلانیهای سنتی ممانعت بر ضد یک دشمنیکه برای ویرانی و کشتن مردم بیگناه کمر بسته است، مؤثر تمام نخواهد شد؛ دشمنیکه عساکر نام نهادش شهادت را در مرگ سراغ می کند و حفاظت ذاتی اش در بی دولتی بودن است.

³ - به عمل وقایوی به این فرضیه دست زده میشود که یک حمله هجومی دشمن به هر صورت واقع شدنی است، زود یا دیر. ملاحظه کنید: Slocombe, Walter B, ,, Force, Pre emption and Legitimacy“, in Survival, Spring 2003, p. 124.

⁴ - ثبوت قصد حمله ممکن انفجار یک وسیله هستوی یا سلاح بیولوژیکی در یک شهر باشد. انتظار کشیدن در چنین حالت با در نظر داشت تعداد بیشمار قربانیان ممکنه غیر قابل پذیرش میباید.

⁵ - دستور العملی که توسط کوندولیزا رایس، مشاور آن وقت امنیت ملی ایالات متحده در یکی از سخنرانی هایش در انستیتوت منهاتن بتاریخ اول اکتوبر ۲۰۰۲ مطرح گردید. علاوه بر این معیارهای دیگری هم وجود دارند: (۱) عاجل بودن خطر؛ (۲) قریب الوقوع بودن خطر؛ و (۳) تناسب داشتن وسایل - طوریکه معلومات استخباراتی اساس تصمیم گیری باقی ماند. هیچکدام از این معیارها بطور دقیق قابل سنجش نمیباشند.

⁶ Houben, Marc, Better Safe than Sorry. Applying the precautionary Principle to Issues of International Security, Center for European Policy Studies. CEPS Working Document No. 196, November 2003; at: <http://www.ceps.be>

⁷ - در جلسه سران مورخ نومبر ۲۰۰۲ منعقدۀ پراگ، ناتو سند (ام سی ۴۷۲) را تدوین نمود که در آن حد اقل تلوپا اقدام عمل وقایوی مورد بحث قرار گرفته است. باوجودیکه اقدام عمل «وقایوی» و «دفاع قبل از قبل خودی» در طرح جدید نظامی آن سازمان جهت مبارزه بر ضد تروریسم صریحاً نقل نشده است (بخاطر اصرار آلمان و فرانسه)، ولی واضح است که ناتو اساساً حمله وقایوی را دور از امکان نمی داند. مشاهده شود:

Tanner, Adam, NATO Says It Could Launch Preemptive Strikes, “ Reuter Berlin, 31 October 2002

⁸ - «پوتین حق روسیه را برای حمله وقایوی محفوظ نگهداشته است»، خبر گزارى فرانسه مورخ ۴ نومبر ۲۰۰۳ همچنان مشاهده شود: Russian Chief of General Staff, General Yury Baluyevsky: ,, We will take Any Action to Eliminate Terrorist Bases in Any Region at the Earliest Stage“, RFE/RL, 8 September 2004.

⁹ - فرانسه که نه تنها با « عملیات برای آزادی عراق» مخالفت نموده، بلکه در چوکات ناتو بحث روی اصل اقدام عمل وقایوی را رد نموده است، صریحاً از «از ظرفیت قابل پیشبینی» و نیاز به چاره جویی حمله وقایوی در حالات خاص در «برنامه نظامی» جدید یادآوری نموده است، مشاهده کنید:

Bunn, Elaine M., ,, Preemptive Action: When, How and What Effect“, Strategic Forum, No. 200, 2003, National Defense University, Washington D.C. p.6.

¹⁰ - جنرال شیگرو، مدیر عمومی «اداره دفاع» جاپان در جنوری ۲۰۰۳ از آمادگی کشور خود برای یک حمله متقابل سخن زد، در صورتیکه کوریای شمالی راکت‌های خود را در حالت پرتاب بیآورد. مشاهده کنید:

Ishiba, ,,Japan to Counterattack, if North Korea Prepares“, in The Yomiuri Shimbun/Daily Yomiuri, 25 January 2003.

های غیر متناظر تروریستی در ستراتیژی امنیت اروپایی رویرو میشوند.¹ «در یک عصر جهانگرایی تهدید های دور احتمالاً بیشتر مایه نگرانی باشد نسبت به اینکه در قرابت قرار دارند. اولین خط دفاعی غالباً در خارج موقعیت دارد. جلوگیری تشنجات و تهدید را نمی توان خیلی زود شروع نمود». بناءً ستراتیژی اروپایی خواهان توسعه میباشد - یعنی ایجاد امنیت در مجاورت اروپا. آینده نشان خواهد داد که آیا این فقط یک انتخاب دیگری از کلماتی اند که از توانمندیهای مختلف نظامی اشتقاق شده اند و یا خیر. احتمالاً هم «جلوگیری از طریق توسعه» همانا معادل ستراتیژی جهانی ایالات متحده تحت نام «اقدام وقایوی» خواهد بود.

کشورهای اروپایی از دیر زمان با تهدید های تروریستی مقابله نموده اند. این مقابله ایجاب جوابگویی ها را از طریق نیروی اجرایی قانون، استخبارات و نظامی می کند. ولی باید گفته شود که تجربه اروپا با تروریسم، خصوصاً آنچه در دهه های ۷۰ و ۸۰ نشان داد، با تهدید های تباه کن ناشی از تروریسم سازمانهایی چون القاعده از چندین لحاظ فرق اساسی دارد. اهداف گروههای داخلی تروریستی اروپا نسبت به اهداف گروه های فرا مرزی کنونی فرق دارند، طوریکه آنها حتماً در صدد ویرانی یک دولت یا حکومت آن نبودند، بلکه بیشتر خواهان تغییرات سیاسی و یا خودمختاری بیشتر بودند. در نتیجه، آنها یقیناً به خسارات تباه کن جانی زیاد علاقه نداشتند، زیرا چنین امر به داعیه آنها غیر سازنده تلقی میشد. باوجودیکه حملات مادرید و لندن موقف فعلی را تغییر داد، بسیاری از اروپاییها تا هنوز هم احساس میکنند که آنها تروریسم و علل آنرا خوبتر درک میکنند نسبت به سایر کشورهاییکه هرگز با آن رویرو نشده اند. بعضی ها به این عقیده اند که تهدید های تروریستی قابل اداره میباشد و در عوض استفاده از قوه، با مذاکرات بهتر می توان با این تهدید ها مقابله نمود.² البته واضح است که چنین مواقف نه تنها در نتیجه تجارب اروپا از تروریسم دارا ی انگیزه های سیاسی در جریان دهه های گذشته، شکل یافته بلکه اکثریت جوامع اقلیت های مسلمان در کشور های اروپایی نیز به این نظر اند. تقریباً شماری از سیاستمداران اروپایی نگران اند که هر نوع اقدام برضد عناصر افراطی این جوامع شاید به عکس العمل تحریک آمیز و افراطی گرای بیشتر منتج شود. بادر نظر داشت موجودیت بیشتر از ۱۶ میلیون مسلمان در اروپای غربی، این رقم خود منبع نگرانی جدی میباشد.

فرق دیگری نیز وجود دارد: اروپایی ها میل ندارند که خود را در یک «جنگ» ضد تهدید تروریستی بی شکل دریابند. اینکه ایالات متحده مبارزه با تروریسم را صبغه عملیات نظامی میدهد، بسیاری از اروپایی ها بصورت استثنایی با این تلاش همنوایی دارند. بعضی نظریات فی مابین خود آنان حتی عدم رضایت شانرا در باره جنگ جهانی علیه تروریسم اظهار می دارند،³ آنها غالباً به این نظر اند که ایالات متحده بنا بر پالیسی هایش، خصوصاً حمایت ایالات متحده از اسرائیل، حملات یازدهم سپتمبر را خودش باعث شده است. علاوه بر آن، این برداشت هم موجود است که همراهی ایالات متحده در جنگ علیه تروریسم جهانی، کشور های شانرا مورد هدف ترورستان قرار می دهد.

فرق خیلی مبرهن و واضح در روش اروپا و ایالات متحده در برابر جنگ علیه تروریسم در موجودیت وزارت امنیت وطن ایالات متحده میباشد که فقط و فقط به تهدید های تروریستی متمرکز ساخته شده است. در اروپا همچو یک ارگان معادل وجود ندارد، زیرا بسیاری از وظایف وزارت امنیت داخلی در کشور های اروپایی در یک سلسله وزارتخانه ها تقسیم شده است. اکثر وظایف وزارت امنیت وطن در کشور های اروپایی در وزارت های داخله، عدلیه و امور داخله دیده میشود. از همه مهم تر اینکه: توانمندی اجرائی وزارت امنیت وطن به مقایسه وزارت مشابهی مانند داخله یا عدلیه که بالای قسمت اعظم نیروهای مجری قانون صلاحیت کلی اعمال می نمایند، خیلی معتدل میباشد. این خود تأثیرات بر

¹ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003

² Shpiro, Jeremy & Suzan, benedict, „ The French Experience of Counter-Terrorism“, Survival, Vol 45, No. 1, Spring 2003, pp. 67-68

³ Stevenson, Jonathan, „How Europe and America Defend Themselves“, Foreign Affairs, March/April 2003 p.77

روابط نزدیک بسیاری از وزارت های اروپایی که از سالها به این طرف با وزارت های عدلیه و ترانسپورت ایجاد نموده بودند، دارد. آنها مجبور اند که با این وزارت جدید ایالات متحده منحنی طرف مقابل صحبت روابط قایم سازند، زیرا این وزارت مسولیت پالیسی های مربوط به مسافرت و گمرک را نیز بعهده دارد - آنچه در گذشته مایه اصطکاک بین ایالات متحده و اروپا بوده است - وزارت امنیت وطن باید اکنون سعی ورزد تا روابط مطلوبی با شرکای اروپایی خود در رابطه با موضوعات اجرای قانون و مبارزه با تروریسم قایم سازد: تلاش هایی که ایجاب دیپلوماسی و همکاری بلند سویه را می نماید.

وزارت امنیت وطن عبارت از ارگان رهبری فدرال برای امنیت داخلی میباشد. مسولیت های آن فراتر از جلوگیری تروریسم میباشد - این مسولیتها در بر گیرنده آمادگی و جواب به یک سلسله مصایب و دیگر مسائل عاجل و بهبود یابی از آنها را دربر می گیرد. ولی مأموریت اصلی آن جلوگیری از حملات تروریستی در داخل ایالات متحده میباشد، این در حالیست که خرنوال عمومی جدوجهد های مجری قانون کشور را رهبری می نماید تا در داخل ایالات متحده فعالیت تروریستی را کشف، جلوگیری و تحقیق نماید.¹ این وزارت غول پیکر ایالات متحده با تقریباً ۱۸۰ هزار کارمند و در سال ۲۰۰۶ با بودجه مالی ۴۱ میلیارد دلار نه تنها دربردارنده ۲۲ سازمان مختلف فرهنگی میباشد، بلکه وظیفه دارد تا عواقب، راه ها و وسایل را در سطح فدرال، ایالت و محل نیز هماهنگی بخشیده باهم شریک سازند تا از تمام منابع و امکانات در سطوح مختلف حکومت در جهت هدف مشترک استفاده مؤثر شود: امنیت امریکا و توابع آن (۲۸۵ ملیون نفوس و تقریباً ۵۶ ایالت)، تمامیت ارضی، ملکیت ها، ۳۰۶۶ اداره محلی و هزارها شاروالی. فراتر از این، وظایف عمده ای که به این وزارت سپرده اند عبارت اند از: کشف حملات تروریستی و آمادگی در برابر آن، جلوگیری از حملات تروریستی و جواب در برابر آن و بهبودی از این حملات در داخل ایالات متحده امریکا.² این وزارت همچنان سهمگیری منابع و امکانات وزارت دفاع برای دفاع داخلی را راهنمایی نموده و زمینه های هماهنگی را مساعد میسازد، زیرا این وزارت تحت اثر وزارت امنیت وطنی میباشد. بناءً این هم یک وظیفه غول پیکر برای تقسیم وظایف در بخش امنیت و دفاع بحساب میرود. ولی فرق آن با ارگانهای اروپایی این است که این وزارت برای مقابله با یک تهدید عمده از اقدامات کلی همجانبه برخوردار است: تهدید عمده از ناحیه تروریسم بین المللی میباشد که در نتیجه اعمال تباہ کن شاید به وقوع بپیوندد.

از یازدهم سپتمبر به این طرف تغییر بیشتر در سیاست های امریکا با خصوصیت و خواست های وزارت امنیت وطن ارتباط می گیرد. این ارگان هم عامه و خصوصی، هم بین الاداره و هم ملکی- نظامی میباشد. تطبیق ستراتیژی امنیت ملی ایجاب همکاری بین بخشهای فعالیت و اختیارات قانونی اولیای امور را می نماید. هماهنگی بخش خصوصی حکومت برای حفاظت زیربنا های حساس حیاتی میباشد. هماهنگی اداره به اداره اساس هر جواب ملی به تهدید های امنیتی که در آن سطوح مختلف حکومت دخیل اند، تلقی می گردد، خصوصاً در یک کشوری که دارای بیشتر از ۸۷ هزار اختیارات قانونی میباشد.³ هماهنگی ملکی-نظامی برای تأمین حمایت نظامی از ادارات ملکی که مسول امنیت داخلی اند، غیر قابل انصراف میباشد.

¹ Strategy for Homeland Defense and Civil Support, Department of Defense, Washington DC. June 2005, p.5.

² فرمان اجرایی ریاست جمهوری شماره ۱۳۲۲۸ که بر اساس آن در چوکات اداره اجرایی ریاست جمهوری وزارت امنیت داخلی تأسیس شد.

³ US General Accounting Office, „Homeland Security: Effective Intergovernmental Coordination is Key to Success”, Strategic Issues, 20 August 2002.

دفاع از وطن

دفاع وطن عبارت است از حفاظت از خود ارادیت ایالات متحده، تمامیت ارضی، نفوس داخلی و زیربنای های مهم دفاعی در برابر تهدید ها و تجاوز بیرونی یا دیگر تهدید ها بیکه از طرف رئیس جمهور تشخیص میشود. وزارت دفاع مسوولیت دفاعی سرزمین وطن را بعهده دارد. ولی وزارت دفاع این وظیفه را ندارد که عبور تروریستان را از سرحدات ایالات متحده متوقف سازد، یا از دخول آنها از طریق بنادر ایالات متحده جلوگیری نماید یا مانع اختطاف طیارات در داخل یا خارج از کشور شود. و نه وزارت دفاع صلاحیت دارد که در جستجو و دستگیری تروریستان در ایالات متحده شود. با آنهم دفاع وطن بر نقشی متمرکز است که نیروهای مسلح در تأمین عناصر کلیدی مأموریت وسیع امنیت وطنی بازی می کنند.

ستراتیژی برای دفاع وطن و حمایت ملکی که توسط راهنمای پلانگذاری سال ۲۰۰۴ هدایت داده شد، اهداف و هدایاتی را باهم مدغم میسازد که در ستراتیژی امنیت ملی، ستراتیژی ملی برای امنیت وطن و ستراتیژی دفاع ملی برای راهنمایی عملیات وزارت دفاع به مقصد حفاظت سرزمین ایالات متحده بیان شده است.

ستراتیژی امنیت ملی حدود پالیسی خارجی و امنیتی ایالات متحده را وسعت میبخشد تا فعالیت های وقایوی به شمول اقدام عمل وقایوی بر ضد دولتهای دشمن و گروه های تروریستی را نیز در بر بگیرد. ستراتیژی ملی امنیت وطن برای مصون ساختن سر زمین ایالات متحده، تلاش های ملی را در برابر حملات تروریستی راهنمایی می کند. این ستراتیژی چوکات کار را برای عملکرد در تمام آن سطوح حکومت تهیه میدارد که نقشی را در امنیت وطنی بازی می نمایند. ستراتیژی دفاع ملی سال ۲۰۰۵ جلوگیری، ممانعت و شکست مستقیم تهدید های متوجه شده به ایالات متحده را از جمله اولویت ها قرار داده است. تطبیق این ستراتیژی بر مبنای دفاع فعال، استوار میباشد. هدف از طرح این دفاع شکست چالش های خیلی خطرناک به اسرع وقت و در یک فاصله مصون قبل از اینکه آنها به پختگی برسند. این طرح دفاعی رهبری نظامی را هدایت می کند تا از سرزمین ایالات متحده بصورت درست و معقول دفاع کند؛ در داخل مناطق جلوی سرزمین ایالات متحده و از آنها فراتر عمل کند؛ دشمنان را بزودی شکست دهد و به نتایج قاطع و دوامدار برسد؛ و به راه اندازی قطعات محدودی دست زند.¹

قبل از یازدهم سپتمبر، نیروهای نظامی ایالات متحده روی مأموریت های وقایوی، تحکیم ثبات و مأموریت های جنگی بیرون مرزی متمرکز بودند. سرزمین ایالات متحده منحنی ساحه عقبی شناخته میشد نه خط جلوی جبهه و وظیفه مصونیت آن در قدم اول به نیروهای ملکی مجری قانون در سطح فدرال، ایالت و محل تعلق میگرفت. با اندک استثناء، اکثریت امکانات و منابع دفاعی ایکه برای مأموریت های ملکی در داخل ایالات متحده موظف شده اند، بر اصل عدم مداخله استوار است. استخدام در داخل ایالات متحده و در تمامیت ارضی اش تحت کتگوری وسیع کمک نظامی به مسوولین ملکی در آورده شده است.

اکنون وزارت دفاع برای مقام دفاع وطن یک معاون دارد که وظیفه دارد تا در رابطه با تمام موضوعات دفاع وطن و حمایت ملکی خط مشی پالیسی را اصلاح نماید. رئیس لوی درستی های قوای مشترک با قوماندانی شمالی ایالات متحده، قوماندانی منطقه پاسیفیک ایالات متحده، قوماندانی دفاعی ایرو سپیس امریکای شمالی و تمام قوماندانی های رزمی با هدایت ستراتیژیک و همچنان با

¹ Strategy for homeland Defence and Civil Support. Department of Defense, Washington D.C., June 2005 pp6-7
علاوه بر این ستراتیژی های اغراق آمیز، ستراتیژی دفاع وطن از طریق اسناد و پلانگذاری ستراتیژیک دیگر تکمیل و مطلع ساخته میشود. اینها عبارت اند از امنیت ملی دایمی و امنیت وطن تحت اداره ریاست جمهوری، ستراتیژی نظامی ملی، پلان ستراتیژیک نظامی ملی برای جنگ علیه تروریزم، طرح عملیاتی مشترک وزارت دفاع برای امنیت وطن و تغییرات نظامی: یک روش ستراتیژیک.

اجراءات دفاع وطن و کمک به مأموریت های ملکی هماهنگی و همکاری دارد. قوماندانی شمالی ایالات متحده که در سال ۲۰۰۲ در کولورادو سپرینگ تأسیس شد، برای پلانگذاری، سازماندهی، و اجراءات دفاع وطن و کمک به مأموریت های ملکی در داخل خشکه ایالات متحده، الاسکا و تمامیت آبی مسوولیت دارد. این قوماندانی همچنان همکاری امنیتی را با کانادا و مکسیکو هماهنگ می سازد. قوماندانی پاسیفیک ایالات متحده مسوول امور دفاع وطن و کمک به مأموریت های ملکی برای منطقه هوایی و سرزمین ها و ملکیت های ایالات متحده و همچنان برای ایالات همکار در منطقه پاسیفیک میباشد.^۱

قوماندانی دفاع ایروسیپس ملی امریکای شمالی برای حفاظت فضای هوایی ایالات متحده و کانادا مسوولیت دارد. قوماندانی ستراتیژیکی ایالات متحده برای پلانگذاری، ادغام و هماهنگی عملیات دفاع راکتی جهانی و کمک به دفاع راکتی به شمول هوشدار دادن از حملات راکتی در سرتاسر قوماندانی های رزمی و برای روی دست گرفتن عملیات نظامی فضایی، براه انداختن عملیات معلوماتی و عملیات شبکه کامپیوتر مسوول میباشد. ادارات نظامی در تمام ساحات عملیاتی به سازماندهی، آموزش و مجهز ساختن نیروهای امریکایی می پردازد و برای قسمت اعظم توانمندی وزارت دفاع که احتمالاً برای کمک های ملکی درخواست میشود و نیز عملیات متداوم حکومتی زمینه سازی میکند. دیگر قسمت های وزارت دفاع از طریق جمع آوری استخبارات، تحلیل و اولویت سازی، ارزیابی توانمندی، و نظارت پالیسی مربوطه، لوژستیک، آمادگی و موضوعات مالی به دفاع وطن کمک می کنند.

بادر نظر داشت اینکه اردوی ایالات متحده یکی از آن واحد های حکومت میباشد که در قدم اول مسوولیت های دفاع ملی را بعهده دارد، بسیاری انتظار دارند که نیروهای مسلح در امنیت وطن یا امنیت داخلی نقش مهمی را بازی نمایند. در عوض، رهبران نظامی در این قسمت موقف کاملاً روشنی دارند و آن اینکه نیرو های آنها از امنیت داخلی حفاظت میکنند، ولی تنها نقش کمکی را با حمایت از ادارات ملکی ایکه برای امنیت داخلی موظف اند، بازی می نمایند. طوریکه توسط وزارت دفاع تعریف شده است، فرق اساسی بین این دو اصطلاح در این نهفته است که آیا وزارت دفاع به حمایت پالیسی «امنیت وطن» عمل می نماید یا رهبری «دفاع وطن» را بعهده می گیرد. سلسه قوماندانی اردوی ایالات متحده از طریق وزارت دفاع به پیش برده میشود نه از طریق وزارت امنیت وطن (داخلی)، طوریکه رئیس جمهور قوماندان اعلی آن میباشد. ولی وزیر امنیت می تواند که با وزیر دفاع برای کمک نظامی ترتیباتی را زمینه سازی کند. اگر ادارات ایالتی و یا محلی از عهده وظایف به تنهایی برآمده نتوانند، احتمالاً هم از پنتاگون درخواست گردد تا بعضی اقدامات موقتی یا عبوری را تحت شرایط پلان جواب فدرال روی دست گیرد، این پلان مسوولیت های وظیفوی و کمک فدرال برای منجمنت نتایج را تعیین می کند، ولی کمتر حالاتی وجود دارد که اردو در داخل رهبری امور امنیتی را به عهده گیرد. بسیاری اشخاص از مصوبه های کومینات، منحصت سند قانونی مبنی بر محدودیت نقش نظامی در عملیات داخلی نقل قول می کنند، این مصوبه مانع آن میشود، تا اردو در اجراءات یا تطبیق قانون ملکی فعالانه سهم داشته باشد.^۲ این احکام، البته اردو را از داشتن نقش کمکی در عملیات داخلی منع نمیکند. مهمتر از محدودیت های قانونی، عدم میل رهبران نظامی برای سهم داشتن نقش در امنیت داخلی میباشد. حکومت های ایالتی یا محلی می توانند برای کمک به امنیت داخلی شماری از درخواستها را تقدیم کنند، درخواستهایی که در فهرست کمک های نظامی به اولیای امور ملکی درج شده اند، به شمول اقدامات فوری، کمک به نیروهای مجری قانون، کمک در وقت ناآرامی های ملکی و منجمنت

^۱ Guam and American Samoa; the Commonwealth of Northern Mariana Islands; the Freely Associated States under the Compacts of Free Association, which include the Federated States of Micronesia, the Republic of the Marshall Islands, and the Republic of Palau; and the possession: Wake, Midway, Johnston, Baker, Howland and Jarvis Island, Palmyra Atoll, and Kingman Reef.

^۲ «به استثنای بعض حالات و تحت شرایطی که توسط قانون اساسی یا مصوبه کانگرس صریحاً اجازه داد شده، با در نظر داشت مقرره کومینات هرکسیکه، فصداً قسمتی از اردو یا قوای هوایی را استفاده کند، مرتکب جرم شده که تحت این قوانین جریمه و یا بصورت اعظمی الی دو سال زندانی میشود و یا هر دو. عنوان ۱۸، دستور العمل ایالات متحده، بخش ۱۳۸۵

نتایج، بطور مثال، از ناحیه حمله انفجاری بزرگ یا حمله سلاح کبیماری یا بیولوژیکی، رادیولوژیکی یا هستوی. اردوی ایالات متحده با فقدان تجربه برای براه انداختن عملیات نظامی - ملکی روبرو نمیشد،¹ ولی در این رابطه به کار دسته جمعی علاقمندی زیاد ندارد. در این قسمت موضوعات بیروکراتیک و فرهنگی وجود دارند که باعث تزلزل سهمگیری نظامی در امور ملکی میشود. از نسل ها به این طرف جنگجویان جنگی امریکایی از طریق نمایش قدرت با انتقال جنگ بطرف دشمن عهده دار مسوولیت امنیت ملی شده اند. اردو در مجموع از ساحة مسایل داخلی کنار رفته و این ساحة را به نیروهای پولیسی و ادارات فدرال، مانند FBI و دفتر مبارزه با الکحول، تنباکو و اسلحه واگذار شده است، تا امنیت داخلی را تأمین کنند. تقسیم خارجی-داخلی کار منحیث موضوع تعریف کننده قرار داد ملکی-نظامی ایالات متحده از زمان خاتمه یافتن جلب و احضار در دوره مابعد از ویتنام تقویه یافته است، طوریکه خدمات مسلحانه منحیث نیروی مسلکی داوطلبانه توسط تعداد وسیعی از نیروهای داوطلبانه احتیاط متمم شده است. ساحة ملکی برای برنامه های نظامی کمک مالی، ابتکارات تخنیکی برای مفیدیت های فضای جنگ و حمایت اخلاقی نیروهای مسلح زمینه سازی می نماید؛ ساحة نظامی تخصص خود را در قسمت خشونت و طرز ستراتیژی پیشکش می کند.

با وجود تمام ثروت و یک بودجه بیشتر از ۴۰۰ میلیارد دالر، پنتاگون از منابع و وسایلی برخوردار نیست تا در دو درگیری همزمان منطقوی متوسط (MRC) در خارج به هدف پیروزی نایل گردد. با شناختن این معضله، بررسی هر چهار سال دفاعی تغییر داده شد و روشی روی دست گرفته شد که بیشتر بر اساس توانمندی استوار است نه تهدید. این ستراتیژی از اردو می خواهد تا با درگیریهای روی هم افتاده یکی به دنبال دیگری مقابله نماید، نه همزمان. از نقطه نظر نظامی سرزمین وطن یک MRC یا «درگیری منطقوی متوسط» سومی را میسازد. روش نظامی که معمولاً ترجیح میدهد تا جنگ به جبهه دشمن انتقال داده شود (یا به اصطلاح به «بازی خارجی» دست زده شود)، و در نتیجه برای مبارزه بر ضد ترور در صدد منابع و وسایل به اصطلاح به بازی داخلی تلاش مینماید. بیلبانس بین اولویتهای «داخلی» و «دور یا خارجی» از جمله نگرانیهای خاص گارد ملی میباشد، خصوصاً بادر نظر داشت نقش های ایالتی و فدرال گارد ملی. گورنر های ایالتی به گارد ملی بصفت یک وسیله کمیاب برای امنیت وطنی و دیگر کمک نظامی برای مراجع ملکی نگاه میکنند. استفاده فدرال از گارد در خارج این وسیله مهم را از ایالات می گیرد. طوریکه در آغاز «عملیات آزادی عراق» تحرکات جنگ تعداد زیادی از ایالات را از وسایل کافی ای محروم ساختند که آنها برای مقابله با مصیبت های طبیعی ضرورت داشتند. علاوه بر آن، معاوضه «بازی داخلی» و «بازی دور یا خارجی» با دیموگرافی گارد و نیروی احتیاط خرابتر شده رفت. بسیاری از آنها یک در گارد یا احتیاط ایفای وظیفه می نمایند در زندگی ملکی شان افراد پولیس، اطفائیه و یا نرسان اند، که در نتیجه جبهه امنیتی در داخل کشور با چالشهای امنیتی، چون منجمت عواقب، روبرو می شود.²

به تمام این موضوعات در اروپا از یک دیدگاه دیگری دیده شده و به شکل دیگری حل میشود. کشورهای اروپایی از دهه ها به اینسو مأموریت های امنیت وطنی یا داخلی را انجام می دهند، حتی با وجود آنکه این مأموریت آنطوری افاده نمیشود که در ایالات متحده افاده میگردد؛ تجربه امنیت مابعد از جنگ جهانی دوم اروپا الی آخر جنگ سرد بیشتر به دفاع خود ارادیت آنها متمرکز بود، چنین امنیت امروز از اهمیت اندکی برخوردار است. از اینکه بیشتر کشورهای اروپایی از طرف قدرتهای خارجی خود را در خطر نمی بینند، آنها دفاع از سرزمین خود را کاهش داده اند. بطور مثال، آلمان نظریه امنیتی ایرا را ترویج داده است که می گوید دفاع از سرزمین آلمان فدرال برای اردوی فدرال از جمله

¹ - عملیات ضد مواد مخدر و آرامش شورشها، مهیا ساختن امکانات رهاشی بعد از طوفانها، ترتیبات برای مقابله با بحران مهاجرین، مانند مسکن گزین کردن پناه گزینان کیوبایی در جزیره گوانتانامو، یا مسوولیت برای موضوعات ملکی، مثلاً مداخله در پانامه، بالقان و دیگر مأموریت های خارج از کشور.

² Davis, Jingle, „Call-ups Sap Homeland Security Strength; Safety Agencies Lose Workers as Reservists Go on Active Duty“, The Atlanta Journal and Constitution, 12 March 2003, p. 6A.

اولویتها نمیباشد: دفاع از سرزمین آلمان باید در خارج از مرز های آن کشور آغاز گردد.¹ فراتر از این، در نتیجه قرار دادن دفاع از خاک کشور در درجه پایینتر، این مأموریت بصورت عمومی توسط نیروهای فعال داخل انجام نمیشود. در عوض، در بسیاری حالات به مأموریت نیروی احتیاط رجوع میشود. ولی در عین زمان در بسیاری از کشورهای اروپایی در نیروی احتیاط هم کاهش آورده شده است، حتی در آن کشورهاییکه بالای سیستم ملیشه یی هم تکیه دارند، مانند فنلند، اتریش و سویس.

بسیاری از کشورها بقیه نیروی دفاع هوایی شانرا حفظ نموده اند و بعضی البته به خرید طیاره هایی که مطابق به این مأموریت باشند، دوام داده اند، ولی مانند دفاع قلمرو زمینی دفاع از قلمرو هوایی نیز بیشتر مورد تأکید قرار ندارد، یا در بعض حالات با موافقتنامه های دوجانبه به نیرو های همسایه اجازه داده میشود که در قلمرو آزاد کشور دیگر به عملیات بپردازند.² در عین زمان در موضوع میزائل های دفاعی و در همکاری مشترک در زمینه میزائل دفاعی قاره پیما نیز رونمایی رونما شده است، طوریکه کشورهای اروپایی شروع به شناخت صدمه پذیری از ناحیه حمله میزائل نموده و می بینند که ایالات متحده تصمیم دارد تا برنامه استقرار سیستم دفاعی خود را دنبال نماید.³

اختلاف بین روش دفاعی در ایالات متحده و اروپا در قسمت دفاع فضایی و سیستم های اینترنتی و تقسیم کار در ساحه های مربوطه نیز مشاهده میرسد. در ایالات متحده صریحاً ساحه ای از وزارت دفاع (فضا و دفاع اینترنتی)، در بسیاری از بحثهای امنیتی اروپایی حتی منحصراً موضوع هم مطرح نیست. در حالیکه احتمالاً دلیل این امر کمبود نسبی در سیستم های فضایی نظامی اروپا باشد، این امر برای تقرب به سیستم های اینترنت، معلومات و عملیات شبکه کامپیوتر جوابگو شده نمیتواند. در اروپا دفاع سیستم های اینترنتی بصورت عمومی در ساحه ادارات مجری قانون قرار دارد. تنها تعداد کمی از وزارت های دفاع اند که برای براه انداختن معلومات و عملیات شبکه کامپیوتری توانمندی لازم را دریافت نموده اند.

در قسمت حفاظت از زیربنا های مهم و اساسی نیز روشهای مختلفی وجود دارد. نیروهای امنیتی و دفاعی اروپایی برای تأمین امنیت تأسیسات کلیدی حکومتی و دیگر تأسیسات تجربه طولانی دارند. علاوه بر این اروپا از سیستم های خیلی حساس و صدمه پذیری برخوردار است که بر اساس آن دولتهای مدرن تکیه نموده و فعال اند. از اینکه این سیستم ها خیلی صدمه پذیر شده اند - حتی اگر با وجود اتوماتیک شدن و منحنیت معلومات از مؤثریت و توانمندی خوب هم برخوردار اند - هدف های دلچسپ برای تروریستان شده اند. فرق عمده در روش برای محافظت زیربنا های حساس بین اروپا و ایالات متحده در این است که ساحه حفاظت اهداف مستعد در پلان ایالات متحده به مقایسه اروپا خیلی وسیع مدنظر گرفته شده است. علاوه بر آن، ایالات متحده بین زیربنای حساس ملی و زیربنای حساس دفاعی فرق می نماید. زیربنای اخیر شامل وسایل معلومات و قابلیت های مراکز قدرت و وسایل میباشد. وسایل معلومات حساس عبارت اند از: شبکه های قوماند و کنترل، شبکه های کامپیوتر و استخبارات، مراقبت و وسایل کشفی. مراکز قدرت شامل تأسیسات تحرکاتی، مانند بنادر آبی و هوایی، وسایل ترانسپورت نظامی و بعضی تأسیسات ستراتیژیک نظامی می باشد. در ایالات متحده زیربنای حساس ملی عبارت است از: سیستم های زراعت و مواد خوراکی؛ سیستم های مالی و بانکی؛ سیستم ترانسپورتی؛ سیستم آبرسانی؛ خدمات حیاتی بشری و سیستم انرژی. در حالیکه بسیاری کشورهای اروپایی این وسایل و تأسیسات را با اهمیت می شمارند، ولی تعداد کمی از آنها به این وسایل مجهز بوده و به این مشکل رسیدگی همجانبه نمود اند. در اروپا مسوولیت برای حفاظت زیربنا های حساس غالباً بین وزارت ها و ادارات مختلف تقسیم شده است.

¹ Bundesministerium für Verteidigung, Defense Policy Guideline, May 2003, p.4

² بطور مثال، سویس با کشورهای همسایه مانند، فرانسه، آلمان، اتریش و ایتالیا چنین موافقتنامه ایرا عقد نموده است.

³ Taverna, Michael A., „Fresh Look at BMD: Hostility to US’ Iraq Policy Doesn’t Mean Europe Isn’t Worried About Weapons of Mass Destruction”, Aviation Week, 31 March 2003, pp. 54-55.

یک فرق اضافی دیگر این است که در اروپا تلاش قابل درک خیلی کم وجود دارد که به تداوم حکومت و تداوم عملیات توجه نماید، شاید هم به این علت که بسیاری از حکومت‌های اروپایی خطرات بالقوه تروریستی را خیلی زیاد جدی نمی‌گیرند. در نتیجه طوریکه معلوم میشود بسیاری از حکومتها به این فیصله رسیده اند که حفظ این قابلیت در حال حاضر ضروری نمیباشد.

حمایت دفاعی از مراجع ملکی

در ایالات متحده حمایت دفاعی شامل اند بر: نیروهای نظامی فدرال، پرسونل مسلکی ملکی و قراردادی وزارت دفاع و اداره وزارت دفاع و بخش وسایل برای حالات عاجل؛ کمک نظامی به ادارات ملکی مجری قانون؛ کمک نظامی برای ناآرامیهای ملکی؛ حمایت از عملیات ضد تروریستی داخلی؛ عملیات کمکی حساس؛ عملیات کمکی ضد مواد مخدر؛ منجمنت عوقب تروریزم؛ و کمک نظامی به مراجع ملکی،¹ که همه این ها تحت کتگوری «حمایت نظامی از مراجع ملکی» درجه بندی شده اند، که همیشه در نقش های کمکی رونما می گردند.²

نقش وزارت دفاع را با در نظر داشت کمک نظامی به مراجع ملکی مجری قانون و کمک نظامی در وقت ناآرامیهای ملکی میتوان تنها در فحوا های فوق العاده با چهارچوب قانونی و اداری مدنظر گرفت. این چهار چوب نقش نیروهای ایالات متحده را که شاید بازی نماید محدود می سازد.

تجربه اروپا با مأموریتهایی که در آن کمک نظامی به مراجع ملکی مطرح میباشد، خیلی ها غنی میباشد. در حقیقت ساحه چنین عملیات وسیعتر و محدودیت ها کمتر میباشد. اکثر کشورهای اروپایی عملیات شانرا تحت عین روش درجه بندی نمی کنند و نظریات آنها بصورت عموم در این رابطه قطعی نمیباشد.³ بسیاری کشورها، مانند فرانسه و ایتالیا به نیروهای نظامی جهت کمک به مراجع ملکی صلاحیتهای خاصی می دهند، ولی در رابطه با ساحه های مأموریت خاص از روش پیشرفته درست بی بهره میباشدند. در اکثر کشور ها استفاده از نیرو های مسلح در داخل همیشه منحیث آخرین وسیله شناخته نمیشود، بلکه بکار برد آن غالباً یک موضوع عادی میباشد. شماری از نیروهای مسلح مسوولیت دارند، چنانچه در وقت فلاکتها و مصایب خود را وقف کمک به مراجع ملکی می کنند. علت این امر بیشتر در خصوصت مرکزی بودن بسیاری از دولتهای اروپایی نهفته میباشد. حتی آنهایکه ساختار فدرالی هم دارند فاقد آن نیروهایی اند که در ترکیب گارد ملی ایالات متحده وجود دارند.

فرق دیگر این است که در اروپا صلاحیت مبنی بر امر به نیروهای مسلح جهت کمک به مردم ملکی آسان و ساده میباشد. در حالیکه در ایالات متحده بکاربرد نیروهای نظامی برای مقاصد ملکی ایجاب صلاحیت ریاست جمهوری را مینماید. کشورهای اروپایی بصورت عموم ایجابات خیلی ساده دارند. اکثر نیروهای مسلح می توانند به امر وزیر دفاع در برنامه های ملکی سهم بگیرند که حاجت به امر رئیس جمهور یا صدراعظم نمیباشد. علاوه براین در اروپا ممانعتی مانند ایالات متحده تحت نام گروه مسلح کامیئات هم وجود ندارد. قوانین ملی یا به استفاده نیروهای نظامی در مسایل داخلی اشاره نمی نمایند و یا شرایط ماتقدم عمومی را برای استخدام آن وضع نموده اند. تنها آلمان شرایط قبلی رسمی برای بکار برد نیروهای نظامی را در داخل تعیین نموده است، ولی حتی در آنجا هم نیروی هوایی اجازه دارند، تا در برابر طیاره ایکه توسط تروریستان بکار برده میشود، به دفاع بپردازد.

¹ - کمک در وقت فلاکت‌های ملکی، همکاری نظامی با ادارات ملکی و کمک به مراجع دیگر در قسمت ریختن تیل و مواد خطرناک، رادیوژیکی و یا وقایع خطرناک دیگر، نیاز برای آب در حالات عاجل، مقابله با سیلاب، آتش سوزی جنگلات، مهاجرت های دسته جمعی و کمکها ترانسپورتی.

² Department of Defense Directives 3025.1; 3025.12; and 3025.15.

³ - البته بعضی از استثنائات وجود دارند، مثلاً در بریتانیا درجه بندی مشابهی وجود دارد: (۱) کمک نظامی به نیروی ملکی، (۲) کمک نظامی به ادارات دیگر حکومتی و (۳) کمک نظامی به جامعه ملکی. ولی این درجه بندی ها با آنچه در ایالات متحده وجود دارد موازی نمیباشند.

کمک در حالت های فلاکت و مصائب و در حالات خاص دیگر از جمله مأموریت‌های جاریه اردود شمرده میشود. بناءً در اروپا معمول است که جزواتم های اردو در وقایع بین المللی چون سپورت و محافل فرهنگی، نمایشگاه های بزرگ و غیره کمک می نمایند. کمک به مجری قانون ملکی بیشتر مروج میباشد زیرا در اروپا نیرو های مسلح بصورت عموم در چنین فعالیت ها شرکت گسترده تر دارند. یکی از ساحه های خاصیکه در آن اردو بصورت جاریه مأموریت انجام می دهد عبارت است از خدمات ضروری اضافی: شرایط این خدمات در جریان حالات مصیبت بار چون آفتهای طبیعی، حملات تروریستی و اعتصاب کارگران ضروری پنداشته میشود. مثالهای عمده آن مقابله به آتشسوزی و خدمات ترانسپورتی در جریان اعتصاب کارگران میباشد، طوریکه در فرانسه چنین خدمات زیاد معمول اند. نیروهای نظامی منحیث متمم این خدمات و حتی گاهی خود مهیا کننده آن، خصوصاً در ساحه خدمات حیاتی ملکی میباشد.

ساحه دیگریکه نیروهای مسلح اکثراً در آن به خدمت گماشته میشوند، کمک به نیروهای امنیتی سرحدی است. در کشورهایی، مانند اتریش که کاملاً به کمبود نیروهای محافظتی سرحدی مستعد روبرو است، اردو قسمت اعظم خدمات امنیتی سرحدی را انجام می دهد. در سویس قطعه گارد سرحدی وقتاً فوقتاً توسط پرسونل امنیتی نظامی تقویه میشود. باوجودیکه این امر بار سنگینی بالای منابع نظامی میباشد، ولی بکارگیری نیروهای مسلح در چنین راه ها محبوبیت بیشتر داشته و از لحاظ مصرف حل مؤثر برای این مشکل میباشد. همچنان در جریان ناآرامیها بصورت عموم از کمک دفاعی نمیتوان صرف نظر کرد. اکثر کشورهای اروپایی حتی انتظار دارند که اردو نقشی بیشتر از این را بازی کند، طوریکه در آلمان و اتریش نیروهای نظامی در جریان آبخیزی های سال ۲۰۰۲ این کار را کردند. یک فرق در اروپا این است که از نیروهای فعال داخل خدمت اردو برای چنین مقاصد استفاده میشود، در صورتیکه چنین استفاده از گارد ملی و نیروهای احتیاط در ایالات متحده منع میباشد. در جواب به ناآرامیهای ملکی روش اروپایی تنها تا حدی فرق دارد، زیرا اروپا در جواب به ناآرامیهاییکه حدود آنها بزرگتر اند، تجربه اندک دارد. اکثر حالات ناآرامیها بحدی کوچک می باشند که در چوکات توانمندی نیروهای پولیسی و شبه نظامی قابل حل میباشد.

نیروها برای مأموریت‌های امنیت وطن

برخلاف ایالات متحده آمریکا که دارای ساختار فدرالی و مسوولیت‌های مجری قانون غیر مرکزی میباشد، حکومت‌های اروپایی بصورت عموم امکانات بیشتری برای انجام مأموریت‌های امنیت سرزمین وطنی در اختیار دارند. علاوه بر نیروهای نظامی، نیروهای مختلف پولیس وجود دارند که مسوولیت امنیت وطن بعهده شان است. کشورهای اروپایی از مدت مدیدی نیروهای فعال داخل خدمت و احتیاط شانرا در انجام مأموریت‌های وطنی به خدمت گماشته اند. بسیاری از دولتها تا هنوز هم تعداد زیادی از تشکیلات نظامی را در داخل خاک شان حفظ نموده اند. به مقایسه ایالات متحده، کشورهای اروپایی نظر به نفوس شان دارای تراکم بلند نیروهای مسلح میباشد. بسیاری از کشورهای اروپایی باید اکنون تلاشهایی را برای تغییرات رویدست گیرند، زیرا نیرو های نظامی کافی ای برای چنین استخدامی از گذشته در اختیار دارند. اکثر آنها، مانند نیروهای پیاده خفیه، برای این وظایف خیلی مناسب میباشد؛ دیگران، مانند تشکیلات زره دار و اضحا که برای این مأموریت کمتر مساعد اند، باوجودیکه این امر مانعی برای استخدام آنها در صورت ضرورت نمیشد.

کشورهای اروپایی اکثر بالای تشکیلات نیرو های فعال شان تکیه می کنند تا به دفاع داخلی و کمک به مأموریت‌های ملکی بپردازند. در حین تلاشهای عمده عصری سازی و تغییرآوری این نیروها در دسترس تلقی میگردند؛ در حقیقت در بعض حالات این نقشها بعنوان اساسی برای استدال مستمر سطح نیروها سراغ میگردد. از اینکه اکثر کشورهای اروپایی به این دلیل که گویا تهدید های خارجی زیاد وجود ندارند، قسمت اعظم نیروهای احتیاط شانرا منحل کرده اند، بناءً مأموریت‌های اندکی از این نوع به

نیرو احتیاط اختصاص داده میشود. در نتیجه قوت‌های کمتر در حالات حملات تباه کن تروریستی موجود میباشد. بطور مثال، آلمان بعد از ختم جنگ سرد لوا های دفاع وطنی اش را منحل ساخت. مانند اکثریت نیروهای احتیاط و تشکیلات شبه نظامیان دیگر، آنها نیز برای انجام مأموریت امنیت وطن در قدم نخست مساعد اند، خصوصاً در ساحه های مأموریت دفاع وطن و در حالات عاجل کمک نظامی.

یک فرق بخصوص نسبت به ایالات متحده این است که کشورهای اروپایی نیروهای مخصوصی دارند که برای انجام وظایف امنیت سرزمین وطنی مستعد میباشند. بعض کشورهای نیروی پولیس شبه نظامی را که در انجام وظایف کمک به مبارزه بر ضد تروریسم تجربه طولانی دارند، حفظ نموده اند، مانند حفاظت از زیربنا ها و امنیت محافل خاص و همچنان داشتن مسولیت اساسی برای عملیات داخلی جهت مبارزه بر ضد تروریسم. باوجودیکه بلجیم نیروهای Rijkswacht Gendarmerie خود را در سال ۲۰۰۱ منحل ساخت و اطریش نیروهای Bundesgendarmerie اش را با پولیس مدغم نمود، نیرو هایی مانند Gendarmerie Nationale فرانسه، Carabinieri ایتالیا، Guardia Civil اسپانیا، Koninklijke Marechaussee هالند، Guarda Nacional Republicana پرتگال، Jandarmeria ترکیه و Jandarmeria رومانی از مودل نیروهایی نمایندگی میکنند که از چندین لحاظ برای مأموریت امنیت وطنی مساعد میباشند: آنها بسویه عالی متحرک اند، بصورت خیلی خوب مسلح و مجهزاند و از اجرای قانون و نقش های امنیت عامه خوب مطلع اند. این نیروها نیز نسبتاً زیاد میباشند: در بعض مواقع خصوصاً در فرانسه، ایتالیا و پرتگال آنها نیروی نظامی فعال داخل خدمت را از لحاظ بزرگی اعاده نموده اند. در بسیاری از مواقع این نیروهای شبه نظامی در حالیکه در ظاهر جزئی از وزارت دفاع اند، ولی روزمره با وزارت‌های داخله و عدلیه در امر اجرای قوانین و وظایف تحقیقات جنایی کار میکنند، خصوصاً در مناطق غیر شهری. بناءً آنها از وضعیت امنیت محلی خوب مطلع اند و اکثر قادر به کشف تغییرات اند، که در نتیجه میتوانند نوعی از استخباراتی را ایجاد نمایند که در انجام مأموریت‌های امنیت وطنی مفید تمام میشوند.

علاوه بر این نیروهای پولیس شبه نظامی نیروهای مختلف پولیس دیگر وظایف امنیت وطنی را انجام می دهند. برخلاف ایالات متحده، بسیاری از کشورهای اروپایی بر علاوه نیروهای پولیس شهری و محلی از نیروی پولیس ملی نیز برخوردار میباشند. غالباً این نیروهای پولیس ملی دارای واحد های کوچک و فوق العاده ماهر، مسول عملیات داخلی ضد تروریستی اند. فراتر از این در بسیاری از کشور ها یکسلسله از نیروهای پولیس مخصوص سراخ می شوند که به آنها وظایف دفاع وطنی سپرده شده است. مثال چنین نیروهای پولیس مخصوص را میتوان در فرانسه تحت نام Compagnies Républicaines de Sécurité و واحد های مخصوص تحت کنترل گروپ Spéciale d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GSIGN) در ایتالیا بنام Guardia di Finanza و در آلمان بنام Bundespolizei که قبل بر این بنام Bundesgrenzschutz یاد میشد و در اسپانیا تحت نام Grupo Especial de Operaciones سراخ نمود. Compagnies Républicaines de Sécurité بحیث قوه احتیاط اساسی برای نیروی پولیس ملی ایفای وظیفه مینمایند و در وظایف امنیتی محافل مخصوص و زیربناء های مهم بکار برده میشوند، در حالیکه GSIGN خانه واحد های ضد تروریستی فرانسه میباشد. Guardia di Finanza عبارت از پولیس مخصوص ایتالیایی بوده که تحت کنترل وزارت اقتصاد با ساختار نظامی میباشد و جزئی از نیروهای مسلح و نیروهای عامه بشمار میروند. این نیروی پولیسی برعلاوه وظایف تحکیم امنیت سرحدات حفظ امنیت وطنی را نیز عهده دار است. در آلمان نیروی مشهور پولیس فدرال که بنام GSG 9 یاد میشود یکی از نیروهای مهم و اساسی ضد تروریستی بشمار میرود و دارای واحد های مخصوص فرعی بحری و هوایی میباشد. و Grupo Especial de Operaciones واحد ضد تروریستی پولیس ملی اسپانیا میباشد.

استخبارات

حفاظت ایالات متحده در برابر تمام انواع تهدید های قرن بیست و یکم از جامعه استخبارات تقاضا دارد تا توانمندی استخبارات بشری را اعاده کرده و جمع آوری استخباراتی را اولویت بندی نمود تا به تهدید های احتمالی بر ضد امنیت داخلی توجه شده و به سرمایه‌گذاری در بخش استخبارات، مراقبت و گزومه دوام داده شود. وزارت دفاع، دفاع از سرزمین وطن و امکانات کمک های ملکی را مهیا ساخته تا در تطبیق ستراتیژی امنیت ملی، ستراتیژی ملی برای امنیت وطنی، ستراتیژی دفاع ملی و ستراتیژی برای دفاع سرزمین وطن و کمک های ملکی از طریق انکشاف و توسعه توانمندی های اساسی، مخصوصاً توانمندیها جهت رسیدن به آگاهی نهایی از تهدیدها کمک نماید.¹ جامعه استخباراتی با منظره در حال تغییر ستراتیژیک و تهدیدهای جدید اعیار ساخته میشود تا به نیازمندیهای های امنیت سرزمین وطن جواب داده شود. تأسیس یک ریاست استخبارات ملی، مرکز ضد تروریستی ملی، اداره تحلیل معلومات امنیت وطن و ریاست حفاظت زیربنا ها و همچنان قوه کاری استخبارات مشترک وزارت دفاع برای مبارزه با تروریزم مثالهای عمده این تحول میباشد.²

استخبارات قابل عمل یکی از جمله منابع مهم برای امنیت سرزمین وطن به شمار میرود. دسترسی قابل اعتماد به هر امکان استخباراتی مورد نیاز مربوط به مأموریت و هماهنگی تمام تلاشهای استخباراتی در یک مأموریت بخصوص، از جمله موضوعات کلیدی ای اند که باید حل گردد. برای برآه اندازی یک تلاش متحد هماهنگ با میتود های ابتکار آمیزی که با قانون و مقررات در تطابقت باشند، ضرورت دیده میشود تا بر ممانعت های موجودیکه در تحقیقات یازدهم سپتمبر توسط کانگرس تصریح شده است، غلبه حاصل گردد. آینده نشان خواهد داد که آیا این امر در ایالات متحده با رئیس جدیداً مقرر شده استخبارات ملی به زودی برآورده شده می تواند و یا خیر. این امر در اروپا خیلی آسان است، نه تنها به دلیلی که اروپا تجربه قابل ملاحظه ای در ساحة مشارکت استخباراتی منحصبت جزئی از تلاشهای ضد تروریزم دارد، بلکه به مقایسه ایالات متحده در آنجا ادارات استخبارتی کمتری وجود دارند. مثال خوب، سیستم موجود استخباراتی فرانسه است که در آنجا *Secrétariat Général de la Défense Nationale* تلاشهای بخش های عدلی و اجرائیه باهم هماهنگ می گردند و هماهنگی فی مابین ادارات با موضوعات امنیت داخلی آغاز می یابد.

نتایج

برای تقسیم کار راه و روشهای مختلفی وجود دارند، طوریکه سازماندهی مختلف مبارزه بر ضد تروریزم در ایالات متحده و در اروپا نشان میدهد. ایالات متحده با چالش بزرگ عیار ساختن پالیسیها و تأسیسات اش برای مقابله با تهدید تباہ کن تروریزم دست و پنجه نرم می کند. کشورهای اروپایی در طول دهه های گذشته با انواع مختلف تهدید های تروریستی روبرو بوده اند و یک سلسله جوابها و سازمانهای متخصص را توسعه و انکشاف داده اند. مانند ایالات متحده آنها هم اکنون با احتمال عمل تباہ کن تروریستی روبرو میباشد. بناءً آنها باید تأسیسات و پالیسیهای شانرا که برای مقابله با تهدید های گذشته ساخته اند اصلاح نموده و آنها را بطورهمجانبه با تهدید های جدید عیار سازند. نیروهای بخش دفاع و امنیت اروپا در مأموریت های امنیت وطنی از تجارب مهمی برخوردار میباشد. علاوه براین اروپا سازمان هایی را ایجاد نموده است، مانند نیروهای پولیس شبه نظامی که از آنها میتوان استفاده های مختلف کرد، البته نه تنها در مأموریت دفاعی وطنی، بلکه در مأموریت های دیگری چون

¹ - با چهار توانمندی اساسی: (۱) طرح استخبارتی مستعد و زرنگ؛ (۲) جمع آوری، تحلیل و فهم از تهدید های بالقوه؛ (۳) کشف، تشخیص هویت، و سراغ تهدیدهای در حال ظهور در تمام حدود عملیاتی و (۴) اطلاع مشترک از وضعیت در داخل وزارت دفاع و در بین شرکای داخلی و خارجی.

² Strategy for Homeland Defense and Civil Support. Department of Defense, Washington D.C. June 2005, pp.20-24

ایجاد ثبات، بازسازی و مأموریت های صلح که ایالات متحده همین اکنون در خارج از کشور خود به آن روبرو میباشد.

روشهای تأسیساتی، سازمانی و فکری ایکه ایالات متحده و کشورهای اروپایی رشد داده اند می توانند اساس رشد نورم ها و طرز العمل هایی قرار گیرند که برای مقابله با پیشرفت تهدید تروریسم مؤثر تمام شده بتوانند. بطور خاص، تحلیل مناسب نقش برای نیروهای بخش دفاع و امنیت می تواند به رشد بهترین طرز العمل جهت امنیت و دفاع سرزمین وطن منتج شود.

کنترول دیموکراتیک فعالیت های دفاعی

Dr. Hans Born

پیشگفتار

امروز با وسعت یافتن اهداف پالیسی امنیتی پیشرفته و عصری، دیموکراسی ها با چالش های روبه افزایش روبرو میباشند. فراتر از وظایف سنتی حفاظت استقلال و تمامیت ارضی، توجه زایدالوصف به عملکرد چندین جانبه جهت کمک به بحران منجمت، تحکیم ثبات و مبارزه با تروریسم مبذول شده است.¹ ملاحظات اساسی باید بمنظور کنترول دیموکراتیک مؤثر فعالیتها در داخل بخش دفاعی مدنظر گرفته شود. در فحوای این فصل هدف از حسابدهی دیموکراتیک این است: آنهایکه مسوولیت یا صلاحیت تصمیم گیری و عملی ساختن پالیسی امنیتی را بعهدہ دارند، در برابر نمایندگان منتخب مردم یا مستقیماً خود مردم حسابده میباشند.² فراتر از آن، به عنوان سنگ تهداب هر دولت دیموکراتیک باید نظارت و کنترول فعالیت های دفاعی توسط پارلمان صورت گیرد. چنین فعالیتهای دفاعی شامل فعالیت های نظامی، پولیس، محافظین سرحدی، جزوتام های شبه نظامی، خدمات استخباراتی و عملیات امنیتی شخصی میباشند. پارلمانها باید یک پالیسی همجانبه و مکمل را طرح ریزی کنند و همچنان تمام سازمانهای بخش امنیت را تحت مراقبت داشته باشند. نظارت پارلمانی تنها زمانی مکمل خوانده میشود که پنج جنبه عمده این سازمانها را تحت پوشش قرار دهد و آنها عبارت اند از: پالیسیها، پرسونل، مالی، عملیات و تدارکات وسایل و سیستم های اسلحه.

در اروپا موضوع کنترول دیموکراتیک پارلمانی بالای فعالیتهای دفاعی از یک مرحله تجدد در حال عبور است.³ دلایل مختلفی وجود دارد که چرا عنوان جاری در اجندای سیاسی و علمی بسیاری از کشورهای اروپایی قرار دارد: نخست اینکه با لغو عسکری منحیت مکلفیت اجباری در بسیاری از کشورهای اروپایی (هالند، بلجیم، فرانسه، هنگری، ایتالیا، اسپانیا، پرتگال) یک بحث مهمی راجع به کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح عنوان شده است، طوریکه بسیاری نگران اند که یک اردوی کاملاً داوطلب به مقایسه با اردوی دارای مکلفیت اجباری، از لحاظ دیموکراتیک به مشکل قابل کنترول میبانشد. ثانیاً اینکه در جریان دهه گذشته بصورت عمومی در وسعت و بزرگی نیروهای مسلح کاهش قابل ملاحظه ای بوجود آمده است. این مسأله سبب آن شده تا از آنها خواسته شود که وظایف بیشتری را انجام دهند. چنین خواسته ها از پرسونل و بودجه روابط سیاسی - نظامی را مکرر می سازد. ثالثاً با افزایش فعالیت های نظامی بین المللی کنترول دیموکراتیک و پارلمانی همکاری و تأسیسات نظامی بین المللی بطور زایدالوصف باهم ارتباط می گیرند. این مسأله مخصوصاً در قسمت کشورهای کوچک عضو اتحادیه اروپا و ناتو صدق می کند. علاوه برآن، «کنترول دیموکراتیک و ملکی» طوریکه توسط

¹ See, W. van Eckeln, 'Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension'. In H. Born, P. Fluri, and S. Lunn (eds.), Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform, DCAF Document No. 4.2003.

² See, H. Born, 'Demokratice Control of Military in the US, France, Sweden and Switzerland', in K. von Wogau (ed), European Defence for the 21st Century, 2003.

حسابدهی عمدتاً با سه موضوع سروکار دارد: پول، فعالیتها و نتایج، طوریکه دوی اولانکر با پروسه فعالیت حکومتی و اخیرالذکر با نتیجه. See, for Example, R.D Behn, Rethinking Democratic Accountability. Washington D.C: The Brookings Institution. 2001.

³ See further, H. Born; K. Haltiner, M. Malesice (eds), Renaissance of democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies, Nomos Vergesellschaft, Baden-Baden, 2004.

سازمان های بین المللی، مانند ناتو و سازمان امنیت و همکاری اروپا، تعریف شده است، خواستار اصلاحات روابط سیاسی-نظامی و ملکی-نظامی، مطابق اصول دیموکراتیک منحصیث یکی از شرایط برای عضویت و ادغام میباشد. این امر مخصوصاً در قسمت کشور های مابعد کمونستی در اروپای مرکزی و شرقی که روابط سیاسی-نظامی شانرا مطابق به اصول دیموکراتیک سرو سامان بخشیده اند، صدق می کند. قبل از اصلاحات بخش امنیت جوامع انتقالی به طرح قوانین اساسی شان پرداخته اند و به این ترتیب به قانونگذاران و ارگان ملکی به سطح وزارت صلاحیت کنترل بر دولت را داده اند. بناءً کنترل ملکی و دیموکراتیک فعالیت های دفاعی برای تأسیسات سازی، حکومتداری خوب و برای امنیت در سطح بین المللی و ملی ضروری پنداشته میشود. این فصل در قدم اول در باره آن اصول کنترل دیموکراتیک که در سطح بین المللی مطرح میباشند بحث مفصل می نماید و بعداً به میکانیزم و اصول کنترل دیموکراتیک در سطح ملی توجه اش را مبذول می دارد.

کنترول دیموکراتیک منحصیث نورم تأسیس شده بین المللی

با در نظر داشت محیط در حال تغییر امنیتی در جهان، این یک امر حتمی است که کنترل دیموکراتیکی که از فعالیت های دفاعی در هر دولت صورت میگیرد، باید وضاحت داشته باشد. در سطح بین المللی هدف عمده باید ایجاد فضای با ثباتی باشد که در آن رشد اقتصادی و همکاری بشگفت¹ و صلح و ثبات حاکم شود. با در نظر گرفتن این اهداف شماری از نورمها و معیارهایی توسط ارگانهای بین المللی تعریف شده اند که حدودی را تعیین می کنند تا واضح سازند که چگونه پالیسی دفاعی ای با بزرگ شدن خانواده دولتهای بین المللی به راه انداخته شود. باوجودیکه بصورت عموم چنین تعریفات برای حکومتداری عامه بکار گرفته میشود، تعداد اندکی از آنها بصورت خاص از بخش امنیت یادآوری مینمایند (جدول ذیل ملاحظه شود).

در داخل سیستم ملل متحد خصوصاً تشخیص از اهمیت «دیموکراتیک ساختن امنیت صورت گرفته است تا جلو درگیری گرفته شده و صلح» تأمین شود (گزارش انکشاف بشری مورخ ۲۰۰۲ برنامه انکشافی ملل متحد (UNDP)). با ارجاع به مفکوره صلح دیموکراتیک که می گوید، دیموکراسیها برضد یکدیگر به جنگ نمی پردازند، ملل متحد بر نقش اساسی کنترل دیموکراتیک اردو، پولیس، و دیگر نیروهای امنیتی برای رشد بشری و امنیت بشری اصرار می ورزد؛ علاوه برآن ملل متحد یک سلسله اصول حکومتداری دیموکراتیک را در بخش امنیت طرح ریزی می نماید.²

¹ W. van Eekelen, 'Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension', in Bonn et al, 2003, see note 1.

² UNDP, Human Development Report 2002, pp. 85-100.

جدول (۱): **نورم ها و معیارهای حکومتداری دیموکراتیک در بخش امنیت**¹

منبع	نورم/ معیار	سازمان
فصلنامه ۲۰۰۰/۴۷ (۲۰۰۰)	«حسابدهی اردو را در برابر حکومت ملکی منتخب تأمین می کند.»	سازمان ملل برای امور مهاجرین (UNCHR)
فصلنامه ۹۶/۵۵ (۲۰۰۰)	«حسابدهی اردو را در برابر حکومت ملکی منتخب تأمین می کند.»	مجمع عمومی ملل متحد
گزارش انکشاف بشری (۲۰۰۰)	«کنترول ملکی دیموکراتیک اردو، پولیس و دیگر نیروهای امنیتی» (گزارش از یک سلسله اصول حکومتداری دیموکراتیک در بخش امنیت نام برده است)	پروگرام انکشافی ملل متحد (UNDP)
دستورالعمل راجع به جنبه های سیاسی- نظامی امنیت (۱۹۹۴)	«کنترول سیاسی دیموکراتیک اردو، شبه نظامیان و نیروهای امنیتی داخلی و همچنان خدمات استخباراتی و پولیس» (که توسط یک دسته از احکام تفصیلی مشخص شده اند)	سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE)
سفارش ۱۴۰۲ (۱۹۹۹)	«کنترول خدمات امنیت داخلی در شورای دولتهای عضو اروپا»	شورای اروپا (مجمع پارلمانی)
سند چوکات کاری (۱۹۹۴)	«تأمین کنترول دیموکراتیک نیروها دفاعی» (یکی از پنج هدفی که در برنامه PFP مشخص شده است)	مشارکت ناتو برای صلح (PfP)
اجندای ۲۰۰۰، § ۹	مشخص ساختن معیار کوپنهاگ جهت ضمیمه : «حسابدهی قانونی برای پولیس، اردو و خدمات استخباراتی (...) و قبول اصول اعتراض وجدانی در برابر خدمت عسکری	اتحادیه اروپا (پارلمان اروپایی)
پلان عمل (۲۰۰۱) Quebec	«اطاعت قانونی نیروهای مسلح و نیروهای امنیتی از اولیای امور قانونی دولت ما اساس دیموکراسی میباشد»	جلسه سران کشورهای امریکایی
اعلامیه وارسا (۲۰۰۰)	«اینکه کنترول ملکی، دیموکراتیک بر اردو وضع و حفظ شود»	جامعه دیموکراسیها
بیان اختتامیه (۲۰۰۱)	«کنترول ملکی بر پالیسی نظامی و دفاعی و جدایی واضح نیروهای مسلح از ارگانهای پولیسی و وظایف آنها	کلوپ مادرید

¹ Source: H. Hänggi and T.H. Winkler (eds.), Challenges of security Sector Governance, LIT, Münster, October 2003, p. 14.

کنترول دیموکراتیک فعالیت‌های دفاعی همچنان توسط عده ای از سازمانهای منطقوی مانند، سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE)، سازمان اتلانتیک شمالی (NATO)، اتحادیه اروپا (EU)، شورای اروپا و جلسه سران امریکایی. برنامه مشارکت ناتو برای صلح (Pfp) شورای اروپا «کنترول دیموکراتیک نیروهای دفاعی» را منحبث یک امر ناگزیر Sine qua non برای عضویت وضع نموده است.¹ پارلمان اروپا بمناسبت تائید از معیار کونپهاگ در باره شمولیت، در فیصلنامه «اجندای ۲۰۰۰» مشخص ساخت که کشورهای کاندید باید حسابدهی قانونی پولیس، اردو و استخبارات (...) و قبولی اصل اعتراض وجدانی در برابر خدمت عسکری را ایجاد نمایند». در قسمت ترکیه، اتحادیه اروپا تأکید کرده است که آن اتحادیه با ترکیه تا زمانیکه معیار کونپهاگ را پوره ننماید، صحبت روی شمولیت آنکشور را آغاز نخواهد کرد، خصوصاً عدم مداخله اردو در تصامیم سیاسی.² در جون ۲۰۰۵ در باره « نظارت دیموکراتیک بر بخش امنیت در عده ای از دولتها» سفارشی به شورای مجمع پارلمانی اروپا تقدیم گردید که کنترول دیموکراتیک را تقاضا می نماید، خصوصاً بر پولیس، خدمات استخباراتی و محافظین امنیتی.³ سازمان امنیت و همکاری در اروپا در سال ۱۹۹۴ با طرح دستور العملی در قسمت جنبه های سیاسی-نظامی یک قدم فراتر گذاشت. در این طرح مواد ابداعی در باره «کنترول سیاسی دیموکراتیک نظامی، شبه نظامی و نیروهای امنیت داخلی و همچنان استخبارات و پولیس» گنجانیده شده است.⁴ این وسیله «الزامی سیاسی» یگانه سندی میباشد که در باره محتوای حکومتداری دیموکراتیک بخش امنیت تشریحاتی ارائه میدارد. در بخش های هفتم و هشتم این سند ترکیبات اساسی کنترول دیموکراتیک فعالیت های دفاعی بیان شده است که عبارت اند از:

- تفوق قدرت ملکی قانونی بالای قدرت نظامی در همه اوقات؛
- وابسته ساختن نیروهای مسلح به نورم ها و هدایات قانون بشری بین المللی؛
- احترام حقوق بشری و آزادی های پرسونل نیروهای مسلح؛
- توافق استفاده داخلی از قوه با نیازهای اجرائی قانون و منع استفاده از قوه به مقصد محدود ساختن اعمال صلح آمیز و قانون حقوق بشری یا محروم ساختن مردم از حقوق فردی یا اجتماعی شان.⁵

باوجودیکه تعریف واضح و مشخصی یا مدل خاصی از کنترول دیموکراتیک بر فعالیت‌های دفاعی را نمیتوان مثال داد، ولی دسته ای از اصول عمومی و «بهترین طرز العمل» را میتوان تشخیص نمود. براساس سند نشر شده مورخ ۲۰۰۰ توسط اداره بریتانیا برای انکشاف بین المللی، گزارش انکشاف بشری ملل متحد مورخ ۲۰۰۲ اصول حکومتداری دیموکراتیک فعالیت های دفاعی را بطور ذیل خلاصه مینماید:

- صلاحیت نهایی بر موضوعات کلیدی امنیتی باید در دست نمایندگان منتخب باشد؛
- سازمانهای امنیتی باید مطابق به قانون بین المللی و اساسی عمل نمایند و به حقوق بشری احترام داشته باشند؛

¹ Partnership for peace Framework Document. 10 January 1994; available at <http://www.nato.int/docu/basic/text/b940110b.htm>; Council of Europe's Report, 12 June 2002, AS/POL (2002) 07REV.2, point 34 (concerning Serbia and Montenegro's membership application).

² See also 'EU Backs Turkish Curbs on Power of Military', Financial Times, 30 July 2003.

³ این ماموریت صریحاً به کارکرد مرکز جینوا برای کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح اشاره می نماید. مسوده سفارش شورای مجمع ملاحظه شود (AS/Pol(2005)15 of 22 April 2005) پارلمانی اروپا

⁴ Quoted from Y.-V. Ghébal, The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994): A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Demoratic Control and Use of Armed Forces), DCAF Document No. 3, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, March 2003, p. 17.

⁵ See also Ghebal, The OSCE Code of Conduct.

- معلومات راجع به پلانگذاری امنیتی و منابع باید بطور گسترده ای در اختیار باشند، هم در اختیار حکومت و هم مردم عامه. امنیت باید با استفاده از یک روش معقول و با دسپلین ترتیب و تنظیم شود. این به مفهوم آنست که نیروهای امنیتی باید تابع همان اصول منجمت بخش عامه باشند که دیگر بخش های حکومت اند، البته با در نظر داشت حفظ باور و اعتبار مناسب نسبت به امنیت ملی؛
- روابط ملکی-نظامی باید بر سلسله مراتب واضح صلاحیت بین اولیای امور ملکی و نیروهای دفاعی، بر حقوق و مکلفیتهای متقابل اولیای امور ملکی و نیروهای دفاعی و روابط با جامعه مدنی با حفظ شفافیت و احترام به حقوق بشری استوار باشد؛
- اولیای امور ملکی باید ظرفیت اعمال کنترل سیاسی را بر عملیات و تمویل نیروهای امنیتی داشته باشند؛
- جامعه مدنی باید امکانات و ظرفیت آنرا داشته باشد تا نیروهای امنیتی را نظارت نموده و سهم سازنده ای در بحث سیاسی روی پالیسی امنیتی ارائه دارد؛
- پرسونل امنیتی باید آموزش ببینند تا وظیفه شانرا بصورت مسلکی انجام دهند و باید تنوع جوامع شانرا منعکس سازند - به شمول زنان و اقلیتها؛
- پالیسی سازان باید ارجحیت فوق العاده به صلح منطقی و محلی قایل شوند.¹

اصول کلیدی کنترل دیموکراتیک، باوجود پیچیده بودن آن، قابل اشتقاق اند و منحصیث اقدامات ایجاد اعتماد هم در ثبات ملی و بین المللی کمک خواهند کرد. ولی از اینکه بصورت زاید الوصف تصامیم در رابطه با فعالیتهای دفاعی به شمول استفاده از قوه توسط تأسیسات بین المللی گرفته میشوند، این امر مربوط به پارلمانهای ملی است تا نظارت حکومتهای هر دولت عضو را تأمین نمایند. نقش پارلمان بصورت خاص حتمی و ضروریست تا حسابدهی دیموکراتیک نیروهای مسلح ملی را در عملیات حافظ صلح تحت اشراف ملل متحد، ناتو، اتحادیه اروپا و ائتلاف آئی تأمین نماید.² قدرت پارلمان باید محل محوری حسابدهی برای تصمیم گیری حکومتی مبنی بر فعالیتهای دفاعی باقی بماند، بی تفاوت ازینکه آیا کاملاً تحت سرپرستی های ملی اند یا بین المللی.

نقش پارلمان در پالیسی دفاعی

طوریکه وینستن چرچل گفته است: پارلمان ورکشاپ دیموکراسی میباشد و در چوکات همین ورکشاپ است که برای صلاحیتهای لازمه و کنترل فعالیتهای دولت بشمول فعالیتهای دفاعی حدود تعیین شده است. در حالیکه پارلمان می تواند از شریک تشریفاتی گرفته تا به شریک خیلی مهم دستگاه حاکم باشد، آنها بعضی خصوصیتهای مشترک دارند که شامل سه وظیفه اساسی میباشد که باید آنها را انجام دهند: نمایندگی از مردم، تدوین قوانین و اعمال نظارت. پارلمانها خواسته های مردم را از طریق تسوید قوانین جدید و مراقبت از عملکرد حکومت بیان می دارند. خلاصه: پارلمان میانجیگر بین حکومت³ و مردم میباشد.

¹ UNDP, Human Development Report 2002, p. 90. See also UK Department for International Development, Security Sector Reform and the Mangement of Military Expenditure, 2004, p.46

² اصطلاح عملیات حفظ صلح بصورت عمومی منحصیث اصطلاح استعمال شده است که برای تمام انواع حفظ و تأمین عملیات صلح اطلاق میشود. رساله های ذیل ملاحظه شود:

H.Born, and H. Hänggi, 'Governing the Use of Force under International Auspice: Deficits in Parliamentary Accountability', in SIPRI Yearbook, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, 2005.

³ حکومت در کشورهای مختلف معانی مختلف دارد. در این مقاله حکومت به بلند ترین مقام سیاسی اشاره نموده که عبارت است از رئیس جمهور، صدراعظم و وزیران و ادراستی که توسط وزیران اداره می شوند.

باوجودیکه امروز گفته میشود که حکومت مدرن باید دیموکراتیک باشد و بنحوی باید قدرت اش، مستقیم و یا غیر مستقیم، ناشی از اراده مردم باشد، ولی دولتها در طرز ساختار مقننه-اجرائیه شان از هم فرق دارند. علاوه بر این، معیارهای جهانی یا بهترین طرز العمل ها برای نظارت پارلمان وجود ندارد، خصوصاً با در نظر داشت اینکه شاید طرز العمل قبول شده و ساختار طرز العمل قانونی و پارلمانی در یک دیموکراسی با دیموکراسی دیگر فرق داشته باشد. باوجودیکه هیچ نوع نورم بخصوصی برای روابط ملکی-نظامی وجود ندارد، ولی در این قسمت موافقت عمومی موجود است که دیموکراسیها به اصول روابط ملکی-نظامی دیموکراتی

ک پابند میباشند. نظارت پارلمانی بخش امنیت برای دیموکراسی یک شرط ناگزیر *Sine qua non* condition میباشد.

نظارت پارلمانی در اساس به سه فکتور وابسته میباشد: (۱) صلاحیت قانونی پارلمان که حکومت را به حسابدگی بکشاند؛ (۲) قابلیت اعمال نظارت و (۳) اینکه آیا اعضای پارلمان از چنان موقف حساسی برخوردار اند تا حکومت را به حسابدگی وادارند. در مجموع این سه فکتور (صلاحیت، قابلیت و موقف) معیار مؤثر برای نظارت پارلمانی شناخته شده اند.

فکتور اولی، صلاحیت قانونی یا قدرت اعمال نظارت بر قانون اساسی بر چوکات قانونی یک کشور استوار میباشد. قدرت نهایی پارلمان این است که حکومت را مرخص سازد (میکانیزم سلب اعتماد)، بودجه پیشنهادی اش را متوقف سازد یا تصویب قوانین جدید را به تعویق اندازد.¹ بصورت عموم سلب اعتماد تنها خصوصیت سیستم پارلمانی میباشد، زیرا در نظام ریاستی، در اکثر حالات رئیس جمهور توسط مردم انتخاب میشود نه توسط پارلمان. از این صلاحیتهای (واعتبار استفاده از صلاحیت) تمام صلاحیتهای دیگر از طریق حکومت اشتقاق میشود. با در نظر داشت بخش دفاعی ما می توانیم صلاحیتهای نظارت پارلمانی را بطور ذیل تشخیص نماییم:

- **صلاحیتهای عمومی:** اینها شامل صلاحیتهایی اند که در اصل در تمام ساحه های حکومت قابل تطبیق میباشند. در اکثر کشورها این صلاحیتهای عبارت اند از: حق ابتکار یا تعدیل قوانین، مطرح کردن سوالات، احضار اعضای اجرائیه و کارمندان آنها برای شهادت دهی، احضار جامعه مدنی، دسترسی به معلومات سری، حق به راه اندازی تحقیقات پارلمانی و حق تدویر استماعیه ها.
- **کنترول بودجه:** حق تخصیص و تعدیل بودجه مالی دفاعی - در سطح پروگرامها، پروژه ها و فهرست جداگانه اقلام؛ حق منظوری یا رد پیشنهادهای بودجه دفاعی ضمیمه یی (در جریان سال مالی) و دسترسی به تمام اسناد بودجه دفاعی.
- **عملیات کمکی برای صلح:** حق منظوری اعزام یا عدم اعزام سربازان به خارج، حق دادن صلاحیت، بودجه، خطراتی که متوجه پرسونل دفاعی میباشند، مقررات عملیات جنگی، قومانده/کنترول، مدت زمان عملیات و حق داشتن برای دیدار با سربازان در خارج.
- **تدارکات دفاعی:** مداخله پارلمان در تصمیم حکومت مبنی بر قراردادها که نیازمندی برای وسایل جدید را تشخیص کند، انتخاب مواد محصولات و ارزیابی فرمایشات.
- **پالیسی امنیتی و اسناد پلانگذاری:** حق تعدیل، منظوری یا عدم منظوری طرح پالیسی امنیتی، طرح دفاعی، طرح منجمنت بحران، ساختار نیرو/ پلانگذاری و ستراتیژی نظامی.
- **پرسونل نظامی:** صلاحیت پارلمان مبنی بر منظوری یا عدم منظوری پلان منجمنت منابع بشری دفاعی، حد اعظمی پرسونل که توسط وزارت دفاع و اردو استخدام میشود، منظوری

¹ M. Laver, and K. Shepsle, Government Accountability in Parliamentary Democracy, in A. Przeworski, S. Stokes, and B. Manin, 1999, op.cit.p.281.

تقرر قوماندانان عالیرتبه از طرف وزیر دفاع و حق داشتن مشوره راجع به مقرریهای عالیرتبه.

این وسایل کنترل مشترکاً قسمت مهم جنبه های نظامی را که عبارت از پلانگذاری، عملیات، پول، وسایل و پالیسی میباشد، تحت پوشش قرار می دهند.

طوریکه قبلاً تذکر داده شد، علاوه بر این صلاحیت ها نظارت پارلمانی به خواست و توانمندی نیز مربوط میگردد، تا اجرائیه را به حسابدهی کشاند. «داشتن خواست» به وظایف پارلمانها تعلق می گیرد که حکومتها را مورد حسابدهی قرار دهند، باوجود سیاست های ائتلافی و گروهی. «توانمندی» پارلمانی با کارمندان پارلمان، بودجه، کتابخانه، زیربنای دیگر و خلاصه تمام منابع و امکانات پارلمانی سرو کار دارند.

صلاحیت های نظارت پارلمانی

سوال این است که پارلمان ها تا کدام حدود صلاحیت نظارت را دارند، طوریکه در بخش گذشته تشریح شد. در این فصل ۶۰ کشور دیموکراسی منطقه اروپا-اقیانوس انتخاب شده است، تا حد و حدود صلاحیتها و ظرفیتهای نظارت پارلمانی را در آنها مورد مطالعه قرار دهیم. کشورهای انتخاب شده مثالهای ساختار های دیموکراسیهای جمهوری ریاستی و پارلمانی میباشد که شامل اروپا غربی و شرقی و همچنان کانادا و ایالات متحده است (جدول شماره ۲ را ملاحظه کنید).

این معلومات از تحقیقات همجانبه راجع به نظارت پارلمانی در کشورهای ناتو و دولتهای همکار آن بدست آمده است. این معلومات تحقیقاتی نتیجه فعالیت مشترکی می باشد که در سال ۲۰۰۲^۱ توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) در جینوا و مجمع پارلمانی ناتو در بروکسل^۲ به راه انداخته شد. این معلومات یا از طرف اعضای پارلمان یا کارمندان کمیته دفاع (یا معادل آن) تهیه شده است. این معلومات نشان میدهند که چگونه اعضای پارلمان صلاحیت پارلمانی شانرا می یابند.

^۱ - معلوماتی که برای رومانی تهیه گردید، در سال ۲۰۰۵ جمع آوری شده بود. تشکرات نهایت زیاد از خانم تیودورا فیور، مشاور کمیته دفاع، نظم عامه و امنیت ملی، اتاق وکیلان، رومانی.

^۲ - تشکرات خاص از داکتر ویم اف وان ایکلن، عضو سنای هالند و معاون رئیس ناتو و تشکر از حمایت بی شائبه کارمند ناتو و اعضای پارلمان و کارمندان کمیته های پارلمانی کانگرس ایالات متحده، فرانسه، سوئیس و سوئدن.

جدول دوم: خصوصیت های سیستم های سیاسی و کمیته های دفاع دولت های برگزیده شده.

خدمت سربازی مکلفیت	قوماندان اعلی	سیستم سیاسی	
ندارد	پارلمان	پارلمانی	کانادا
ندارد	رئیس جمهور	پارلمانی	جمهوریت چک
دارد	پارلمان	شاهی مشروطه	دنمارک
ندارد	رئیس جمهور	جمهوری ریاستی	فرانسه
دارد	رئیس جمهور	جمهوری ریاستی	آلمان
ندارد	رئیس جمهور	پارلمانی	هنگری
دارد	رئیس جمهور	پارلمانی	مقدونیه
ندارد	پارلمان	پارلمانی	هالند
دارد	رئیس جمهور	جمهوری ریاستی	پولند
دارد	رئیس جمهور	جمهوری ریاستی	رومانیا
ندارد	پادشاه	شاهی مشروط	اسپانیا
دارد	پارلمان	شاهی مشروطه	سویدن
دارد	تنها در وقت جنگ توسط پارلمان انتخاب میشود	پارلمانی آرای عامه	سوئیس
دارد	پارلمان	پارلمانی	ترکیه
ندارد	پارلمان	پارلمانی ویست منستر	بریتانیا
ندارد	رئیس جمهور	جمهوری ریاستی	ایالات متحده

منبع: DCAF/NATO PA Research 2002.

جدول دوم خصوصیت های عمومی نمونه دولتهای برگزیده را نشان میدهد که شامل شش دیموکراسی جمهوری ریاستی (فرانسه، آلمان، پولند، رومانی و ایالات متحده امریکا) و شش دیموکراسی پارلمانی (کانادا، جمهوریت چک، هنگری، مقدونیه، هالند و ترکیه) میباشد. شاهی های مشروطه (دنمارک، اسپانیا و سویدن) نیز تحلیل شده اند، باوجودیکه پادشاه در دنمارک و سویدن بیشتر نقش تشریفاتی دارد. به همین علت مقام قوماندانی اعلای اردو بدست پارلمان است نه در تصرف شاهی مشروطه. سوئیس به حیث یک کشور دارای سیستم پارلمانی مبتنی بر آرای عامه شناخته شده است، با در نظر داشت این امر، کنترل پارلمانی از طریق یک همه پرسی عامه تأمین میگردد.

با در نظر داشت سیستم سیاسی، این مقایسه واضح میسازد که در نظام جمهوری ریاستی کنترل نیروهای مسلح در اختیار رئیس جمهور است، در حالیکه در دیموکراسی های پارلمانی رهبری بالای چند عضو کابینه تقسیم شده است (مثلاً صدراعظم و وزیر دفاع) یا بصورت عموم منحیث یک ابتکار جدید که در دولتهای اروپای شرقی، در دیموکراسیهای جدید، معمول است، مسوولیت مقام قوماندان اعلی به رئیس جمهور واگذار شده است، مثلاً در جمهوریت چک، هنگری و مقدونیه.

باوجود اینکه در سیستم های جمهوری ریاستی، قدرت در تصرف رئیس جمهور میباشد، ولی این به مفهوم آن نیست که این سیستم ها، دارای پارلمانهای ضعیف میباشد. بنابر سیستم جدایی قدرت، کانگرس ایالات متحده از طریق اجرائیه دارای صلاحیت قوی میباشد. این مسأله خصوصاً زمانی

مطرح می‌باشد که جناح مخالف در یکی از مجالس یا در هر دو اکثریت را دارا باشد. چنین اکثریتی می‌تواند پالیسی جمهوری ریاستی را واضحاً متأثر سازد.

علاوه بر آن، در فرانسه که دارای سابقه‌ی خیلی طولانی نظام ریاستی می‌باشد و در بخش دفاع و امنیت از صلاحیتهای وسیعی برخوردار است، رئیس‌جمهور تنها در صورتی قدرتمند است که حزب اش در پارلمان نیز قدرتمند باشد. در صورتیکه عکس این مسأله باشد، پارلمان می‌تواند صلاحیت رئیس‌جمهور را محدود سازد. بالمقابل در سویدن پارلمان دارای موقف خیلی قوی می‌باشد، بادر نظر داشت اینکه از ۲۶ سال به اینطرف در آنجا حکومت‌های اقلیت حاکم می‌باشند. از اینکه کابینه‌های اقلیت طبیعتاً به لطف و کرم قانونگذاران در پارلمان احتیاج می‌باشند، انتظار نمی‌رود که اجرائیه بتواند بالای پارلمان نفوذ داشته باشد.¹ پایه‌دیگری که موقف رئیس‌دولت را در نظام ریاستی تقویه مینماید این است که رئیس‌جمهور مقام قوماندان اعلی را بعهدہ دارد. چنین حالت را در فرانسه، پولند و در ایالات متحده آمریکا می‌بینیم. قابل یاد آور است که کشور سوئیس، بر خلاف دولتهای دیگر، در حالات صلح قوماندان اعلی ندارد.² در صورت سفربری اردو در سوئیس، قوماندان اعلی از طرف پارلمان انتخاب میگردد. در حالات جنگ این جنرال منتخب از قدرت بینهایت زیادی برخوردار می‌باشد.³ علاوه بر آن، ماده ۱۶ قانون اساسی سوئیس اجازه نمی‌دهد که یک قدرت مرکزی اردوی منظم (مسلکی) در سطح فدرال را تحت صلاحیت خود داشته باشد، در حالیکه به کانتون‌ها (که معادل ولایات می‌باشند) اجازه میدهد که الی ۳۰۰ نفر خصوصاً افراد پولیس را در اختیار شان داشته باشند. ماده ۱۹ قانون اساسی تصریح می‌کند که اردوی فدرال متشکل از عساکر کانتون‌ها می‌باشد. بناءً هر کانتون دارای یک وزیر و یک وزارت دفاع است.⁴ علاوه بر آن در سوئیس همه‌پرسی بر نقش اجرائیه و مقننه نفوذ داشته و آنرا محدود می‌سازد.⁵

کمیته‌های دفاعی پارلمانی

هر یک از کشورهای برگزیده شده در جدول قبلی یک کمیته پارلمانی دارند که در مسائل دفاعی تخصص داشته و دارای کارکنان و بودجه می‌باشد تا امور آنرا به پیش برد (جدول شماره ۳ ملاحظه شود). کمیته‌های پارلمانی از جمله نهاد‌های قدرتمند امور پارلمانی می‌باشند. چنین کمیته‌ها برای پارلمان در موضوعات مورد علاقه تحقیقات را به راه می‌اندازند و موضوعات را بصورت تفصیلی تحت غور قرار میدهند، آنچه پارلمان با وسعت و بزرگی که دارد بصورت عموم قادر به انجام آن نمی‌باشد.⁶

¹ A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, Yale University Press, 1999, p. 136.

² علاوه بر آن، کشور سوئیس نه رئیس‌دولت و نه صدراعظم دارد، ولی دارای یک مقام تشریفاتی ریاست دوره‌بی سالانه می‌باشد.

³ K. Galtiner, *Civil-Military Relations: Separation or Concordance? The Case of Switzerland*, paper presented at the Conference on "Redefining Society-Military Relations from Vancouver to Vladivostok", University of Birmingham, UK, 1999, pp.4-5.

⁴ K. Haltiner. *Op.cit.*p.4.

⁵ همه‌پرسی روی مسائل عمده ملی صورت می‌گیرد، مانند خریداری طیاره‌های جنگی اف/ا ۱۸ در سال ۱۹۹۳، رد صریح مسلح ساختن سوئیس با اسلحه زروی، از بین بردن اردو در سال ۱۹۹۳، اجازه دادن به محافظین صلح برای داشتن اسلحه در سال ۲۰۰۱ و غیره.

⁶ W. van Eekeln, „Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension“, in Born, et al, 2003, p.72, see note 1.

جدول سوم: تشکیلات و منابع کمیته دفاعی پارلمانی

بودجه کمیته دفاعی (ایرو)	تناوب جلسات	رئیس جناح مخالف؟	کارمندان کمکی کمیته دفاعی پارلمان	اعضای دوباره انتخاب شده	اعضای کمیته دفاعی پارلمان	
-	هفته یکبار	شامل نیست	۳	۵	۱۶	کانادا
-	هفته دوبار	شامل است	۴	۱۰	۱۹	جمهوریت چک
۳۳.۳۳۳	هفته یکبار یا دوبار در ماه	شامل نیست	۳		۱۷	دنمارک
۱۳۰.۰۰۰	هفته یکبار	شامل نیست	۱۱	۳۲	۷۲	فرانسه
	هفته یکبار	شامل نیست	۸		۳۸	آلمان
۴.۰۰۰	سه بار در ماه	شامل است	۲	۱۰	۱۵	هنگری
-	یک یا دو بار در ماه	شامل نیست	۱	۰	۹	مقدونیه
تقریباً ۲۵.۰۰۰	هفته یکبار	شامل نیست	۵	۱۵	۳۰	هالند
-	سه بار در ماه	شامل نیست	۳	۵	۱۸	پولند
۰	هفته دو بار	شامل نیست	۶	۵	۲۲	رومانیا
-	یک یا دو بار در ماه	شامل نیست	۴	۱۲	۴۰	اسپانیا
۵۰۰.۰۰۰	هفته دوبار	شامل است	۵	۸	۱۷	سویدن
-	کمتر از یک یا دو بار در ماه	شامل نیست	۲	۸	۲۵	سویس
۱۳۰.۰۰۰	یک یا دو بار در ماه	شامل نیست	۳	۱۰	۲۵	ترکیه
-	بیشتر از یکبار در هفته	شامل نیست	۷	۲	۱۱	بریتانیا
۵.۸۰۰.۰۰۰	بیشتر از یکبار در هفته	شامل است	۵۰	۱۷	۲۵	ایالات متحده آمریکا

علامه (-): معلومات در این مورد در دسترس نیست یا مناسبیت ندارد.
منبع: مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / تحقیق ۲۰۰۲ مجمع شورای ناتو (NATO AP)

فرق بین کمیته های کشورهای مختلف به سطح امکانات (معلومات و بطور خاص به ظرفیت تحقیقی) و حمایت تخصصی ای که آنها از آن برخوردار اند، مربوط میگردد.¹ با تحلیل کمیته های دفاع کشورهای برگزیده، درمی یابیم که بصورت اوسط هر کمیته دفاعی ۲۵ عضو دارد. می بینیم که کوچکترین آن در مقدونیه با (۹ عضو) و بریتانیا (۱۱ عضو) و بزرگترین آن در اسپانیا (۴۰ عضو) و فرانسه (۷۲ عضو) وجود دارد. همچنان در قسمت رقم کارمندان کمکی این کمیته ها نیز اختلاف وجود دارد طوریکه، مقدونیه با یک عضو کارمند و ایالات متحده با ۵۰ عضو کارمند امور کمیته های دفاعی مربوطه شانرا به پیش میبرند. اعضای کمکی یا کارمندان این کمیته ها معمولاً جلسات را سازماندهی نموده، با مقامات حکومتی و وزارت دفاع تماس برقرار نموده، معلومات را جمع آوری نموده و در تحلیل و تفسیر معلومات حکومتی کمک می نمایند. بناءً آنها برای مؤثریت کار کمیته ها اهمیت بسا حیاتی ای دارند و گفته میشود با داشتن منسوبین بیشتر، کمیته ها می توانند بیشتر در امور دفاعی انجام خدمت نمایند، خصوصاً در قسمت نظارت بر موضوعات دفاعی. عین رابطه در قسمت بودجه کمیته ها و نظارت مؤثر را می توان تصور نمود. هرچند بودجه کمیته ها بیشتر باشد به همان سطح امکانات بیشتر تحقیقات پارلمانی مثلاً تدویر استماعیه ها و استخدام کارمندان و متخصصین از خارج پارلمان ممکن میباشد. سنای ایالات متحده از بزرگترین منبع مالی برخوردار میباشد (۵،۸ میلیون اورو در سال ۲۰۰۲)، در حالیکه در هنگری کمیته دفاعی آن تنها ۴۰۰۰ اورو بودجه دارد. قابل یاد آوریست که کمیته دفاعی پارلمان فرانسه نظر به سویدن از بودجه نسبتاً کمتری برخوردار است، در حالیکه با نظر داشت قوت نظامی فرانسه، انتظار داشتن بودجه بیشتری میرود. ولی با مطالعاتی که از پارلمانها صورت گرفته است، بر می آید که کمیته سنای امریکا برای خدمات مسلح از لحاظ منابع و امکانات و کارمندان کمک یکی از غنی ترین کمیته ها بشمار میرود.²

تناوب جلسات کمیته ها طوریکه در جدول دیده میشود، متحول است. اکثر آنها در ماه یک یا دو بار جلسه دارند، ولی در بریتانیا، ایالات متحده، سویدن، کانادا، رومانی، فرانسه، آلمان و هالند رقم جلسات این کمیته ها بیشتر است. کمیته دفاعی پارلمان سویس دارای کمترین تناوب میباشد، طوریکه در یک ماه یک بار هم دایر نمی گردد. در وقت سروی دریافته شد که رؤسای کمیته های دفاعی معمولاً از احزاب برسراقتدار در پارلمان تعیین می شود (به استثنای جمهوری چک، ایالات متحده، سویدن و هنگری). تحلیل اعضای کمیته پارلمانی نشان می دهد، از جمله ۱۴ کشور جواب دهنده در برابر این سوال که آیا اعضای پارلمانی کمیته ها میتوانند دوباره انتخاب شوند، مقدونیه یگانه کشوری است که در آن هیچ عضو برای بار دوم انتخاب شده نمیتواند. بصورت اوسط، ۳۸،۹ درصد اعضای کمیته به دنبال عضویت قبلی شان دوباره انتخاب میگردند. فیصدی اعضائیکه دوباره انتخاب میشوند، در جدول چهارم نشان داده شده است:

¹ W van Eekeln, „Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension”, in Born et al 2003, p.72, see note 1

² - معلوماتی که در باره ایالات متحده در این مورد ارائه شده است این را مدنظر نمی گیرد که کمیته خدمات مسلحانه سنا می تواند از تحقیقات کانگرس استفاده نماید. کانگرس تقریباً 800 نفر را منحیث کارمند استخدام می نماید و نیز کتابخانه کانگرس با تمام اعضاء و منابع آن در خدمت قرار دارد.

جدول چهارم: فیصدی اعضای کمیته دفاعی پارلمان که دوباره انتخاب میشوند

کشور	فیصدی انتخاب دوباره اعضای کمیته دفاعی پارلمان
کانادا	۳۱،۲۵
جمهوریت چک	۵۲،۶۳
دنمارک	۵۲،۹۴
فرانسه	۴۴،۴۴
آلمان	-
هنگری	۶۶،۶۶
مقدونیه	انتخاب دوباره وجود ندارد
هالند	۵۰
پولند	۲۷،۷۸
رومانیا	۲۲،۷۳
اسپانیا	۳۰
سویدن	۴۷،۰۶
سویس	۳۲
ترکیه	۴۰
بریتانیا	۱۸،۱۸
ایالات متحده امریکا	۶۸

صلاحیت های عمومی نظارت پارلمانی

درجه بندی «صلاحیتهای عمومی» پارلمان برای نظارت دفاعی عبارت است از: صلاحیت ابتکار قانونمندی راجع به موضوعات دفاعی؛ مورد سوال قرار دادن وزیر دفاع؛ احضار منسوبین نظامی و ملکی به جلسات کمیته برای شهادت دهی؛ و تدویر جلسات استماعیه راجع به موضوعات دفاعی. این «صلاحیتهای عمومی» پارلمان در بسیاری از دولت ها مورد تحلیل و تجزیه قرار گرفته است.

جدول پنجم: صلاحیتهای عمومی پارلمان

ابتکار قانونمندی راجع به موضوعات دفاعی	مورد سوال قراردادن وزیر	احضار منسوبین نظامی و ملکی برای شهادت دهی	دریافت اسناد از وزارت دفاع و اردو	تدویر استماعیه ها و پرسشها راجع به موضوعات دفاعی
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	O
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	X
X	X	X	X	O
X	X	X	X	X

X: قدرت در اختیار پارلمان است.

O: قدرت در اختیار پارلمان نیست

-: معلومات در دسترس قرار ندارد و یا مناسبت ندارد

منبع: مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / مجمع پارلمانی ناتو (NATOAP) مورخ ۲۰۰۲

در تمام دولتهای گزیده شده فوق به استثنای بریتانیا، پارلمان صلاحیت ابتکار قوانین جدید را دارد. بهمین ترتیب پارلمان می تواند در موضوعات دفاعی قوانین را دوباره تسوید و یا تعدیل نماید. صلاحیت برای طرح و ابتکار قانونمندی دفاعی یکی از بزرگترین صلاحیت هایی است که یک پارلمان می تواند داشته باشد، تا پالیسیهای دفاعی کشور را تعیین نماید. از اینکه پارلمان قادر است قوانین لازم جدید را تحت نفوذ قرار دهد و یا قوانین موجود را تعدیل نماید، اعضای پارلمان صلاحیت دارند تا از مسیر سیاست دفاعی تا حد و حدودی نظارت نمایند. به استثنای ترکیه تمام پارلمان ها میتوانند وزیر دفاع را مورد سوال قرار دهند. همچنان مسأله احضار منسوبین نظامی و ملکی به جلسات کمیته های پارلمانی جهت شهادت دهی از جمله صلاحیت های مشترک در بین پارلمان های کشورهای گزیده میباشد، به استثنای پولند. در تمام کشور ها این اصل مشترک است که پارلمان ها صلاحیت دریافت اسناد را از حکومت و وزارت دفاع یا اردو دارند. این از جمله صلاحیت های مهمی میباشد که منتج به ایجاد شفافیت و حسابدهی در تصامیم و عملکرد های حکومت و اردو میگردد. در

تمام کشورها به پارلمان صلاحیت داده شده است، تا در مسائل دفاعی به تحقیق و پرسش و تشکیل جلسات استماعیه بپردازند. از جمله سه پارلمان (مقدونیه، پولند و ترکیه) از صلاحیت های عمومی برخوردار نمیباشند، دو کشور (پولند و ترکیه) به پارلمان هایشان آن دو صلاحیتی را که در دیگر دولت های گزیده شده برای پارلمان ها تضمین گردیده، تفویض نه کرده اند، از جمله پولند به پارلمان حق احضار منسوبین ملکی و نظامی به جلسات کمیته ها و برای شهادت دهی و ترکیه حق مورد سوال قرار دادن وزیر دفاع را نداده اند.

پارلمان و کنترل بودجه

به اصطلاح «قدرت خزانه» یعنی تصمیم گیری در مورد بودجه در قلب کنترل پارلمانی قرار دارد. اکثر کشورها برای ارزیابی و تصویب پیشنهادهای بودجه، بطور مثال پلانگذاری، برنامه ریزی، بودجه سازی و سیستم اجراءات یک نوع راه و روش سیستماتیک را طرح ریزی مینمایند. خصوصیات اساسی سیستم بودجه سازی دفاعی پیشرفته یا عصری قرار ذیل میباشد:¹

- **قانونیت:** تمام مصارف و فعالیتهای باید مطابق به قانون باشند؛
- **قدرت تعدیل و تخصیص:** پارلمان باید حق تعدیل و تخصیص بودجه مالی دفاعی را داشته باشد؛
- **بودجه سازی دفاعی با شفافیت:** پارلمان باید به تمام اسناد لازم دسترسی داشته باشد، تا تصمیم گیری شفاف را تأمین نموده بتواند. بودجه نهایی دفاعی باید نه تنها در دسترس کمیته دفاعی پارلمان، بلکه در دسترس مجمع عمومی پارلمان و عامه مردم قرار داده شود؛
- **مشخصه:** شمار و توضیحات هر قلم بودجه باید مصارف حکومت را بصورت واضح نشان دهند. پارلمان باید برای کنترل بودجه در سه سطح مختلف توانایی داشته باشد: برنامه های دفاعی، پروژه ها و فهرست اقلام بودجه. برنامه های دفاعی به پروژه هایی تقسیم شده اند که از لحاظ خصوصیت دارای یک موعد نهایی مشخص میباشند، بر اساس آن در بودجه تعیین شده که به اقلام مشخصی درجه بندی شده منابع مالی بکار می افتند.

¹ Born et al, 2003, pp.131-132, see note 1.

جدول ششم: کنترل بودجوی موضوعات دفاعی

جمهوریت چک	X	X	X	O	O
کانادا	X	X	X	-	-
دنمارک	X	X	X	X	X
فرانسه	X	X	X	X	X
آلمان	-	X	X	X	X
هنگری	X	X	-	-	-
مقدونیه	X	o	-	X	-
هالند	X	X	X	X	-
پولند	X	X	X	X	X
رومانیا	X	X	-	X	X
اسپانیا	-	X	X	X	X
سویدن	X	X	X	O	O
سویس	X	X	X	O	O
ترکیه	X	X	X	X	X
بریتانیا	O	O	O	O	O
ایالات متحده امریکا	X	X	X	X	X

X: قدرت در اختیار پارلمان است.

O: قدرت در اختیار پارلمان نیست

-: معلومات در دسترس قرار نداشته و یا مناسبیت ندارد

منبع: مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / مجمع پارلمانی ناتو (NATOAP) مورخ ۲۰۰۲

تحلیل ما نشان میدهد که تقریباً در تمام کشورهای گزیده شده برای تعدیل و تخصیص بودجه دفاعی پارلمان‌ها از صلاحیتهای مهمی برخوردار بوده به استثنای بریتانیا که پارلمان در موضوعات دفاعی بالای بودجه هیچ نوع صلاحیتهای برکنترول ندارد. در تعداد اندکی از دولتها صلاحیت پارلمانی در قسمت کنترول بودجه از طریق تقسیم برنامه‌ها، پروژه‌ها یا اقلام حسابی بودجه محدود میباشد. بطور مثال در جمهوری چک پارلمان هیچ نوع صلاحیت کنترول را ندارد که کدام برنامه‌ها، پروژه‌ها یا اقلام موجود باید تحت بودجه دفاعی قرار داشته باشند. باوجودیکه اکثر کشورها به پارلمانهای مربوطه شان صلاحیت داده اند که به تمام اسناد بودجه دفاعی دسترسی داشته باشند، ولی سطح این دسترسی از هم فرق دارد. علاوه بر کشور جمهوری چک، کشور های سویدن، سوئیس و بریتانیا نیز صلاحیت های کنترول پارلمانی شانرا در این قسمت محدود ساخته اند که چه تحت هر قلم بودجه قرار می گیرد. این به مفهومی است که پارلمان در این کشورها صلاحیت ندارد که در بودجه دفاعی پول تخصیص داده شده برای یک قلم بودجه را به قلم دیگری تخصیص بدهد. ولی پارلمانهای این سه کشور به استثنای (بریتانیا)، اگر بعضی از اقلام بودجه را نپذیرند، میتوانند بودجه دفاعی را در مجموع رد کنند. بطور مثال، اگر آنها با خریداری طیاره های ترانسپورتی و دیگر مصارف دفاعی موافق نباشند، میتوانند به وزیر دفاع اطلاع بدهند که بودجه دفاعی تنها در صورتی قابل قبول است، که خریداری های متذکره حذف شوند. پارلمان هاییکه از صلاحیت های کامل برای کنترول بودجه دفاعی برخوردار اند، عبارت اند از پارلمانهای دنمارک، فرانسه، پولند، رومانیه، ترکیه و ایالات متحده آمریکا.

پارلمان و عملیات حمایت صلح

در نظارت عملیات حمایت صلح میتوان بین سه صلاحیت مهم پارلمانی تقریق نمود.¹ اولین صلاحیت نظارت پارلمانی با دریافت معلومات کافی و دقیق ارتباط میگیرد. عملیات حمایت صلح به تصمیم گیری بین المللی در سطح ملل متحد وابسته میباشد که موجودیت شرایط قابل اعتماد را ایجاد مینماید و نیز باید در یک مدت زمان کوتاهی روی آن تصمیم گرفته شود، نه اینکه از چگونگی تخنیکی موضوع تذکار بعمل آید.² بناءً برای پارلمانهای ملی مشکل میباشد که عملیات حمایت صلح را تحت نظارت قرار دهند، زیرا بالای معلوماتی تکیه میکنند که توسط حکومتها و وسایل ارتباط جمعی بین المللی تهیه میگردد. قابل اهمیت است که پارلمانها با استفاده از راه های قانونی و صلاحیت های دست داشته خود شان حکومت ها را وادار بسازند، تا تمام معلومات ذیربط به عملیات حمایت صلح را به پارلمان ارائه دارند. این صلاحیتهای عبارت اند از: حق استفسار از اعضای اجرائیه، حق خواستن آنها جهت شهادت دهی تحت سوگند، داشتن صلاحیت برای براه انداختن تحقیقات و تدویر استماعیه ها، حق دریافت اسناد مربوط به اجرائیه و همچنان حق دیدار با سربازان در خارج. بخش دوم صلاحیتهای به قانون اساسی و صلاحیتهای قانونی پارلمان تعلق میگیرد که بر اساس آنها پارلمان عملیات حمایت صلح را تصویب یا رد می نماید، این صلاحیتهای در جدول هفتم نشان داده شده اند. این صلاحیتهای پارلمان را با وسایل و امکانات قوی قانونی مجهز می سازند و تضمین مینمایند که پارلمان باید راجع به استقرار سربازان در خارج بصورت درست و دقیق و به وقت معین مطلع ساخته شود. علاوه براین، یک پارلمان می تواند مسایل مهم سیاسی مربوط به عملیات حمایت صلح را مورد بحث و ارزیابی قرار دهد، مانند اختیارات، خطراتی که متوجه سربازان میباشند، مقررات سهمگیری در عملیات، سلسله مراتب فرماندهی و همچنان مدت زمان عملیات حمایت صلح. باوجودیکه پارلمانها شاید درباره اختیارات، مقررات سهمگیری در عملیات و سلسله فرماندهی قادر به تصمیمگیری نباشند (زیرا اکثراً آنها در سطح وسیع، مانند ملل متحد گرفته میشوند)، ولی آنها میتوانند وقتی روی عملیات حمایت از صلح بحث میکنند، این عناصر را مدنظر گیرند. سومین صلاحیت نظارت پارلمانی کنترول بودجه عملیات حمایت از صلح

¹ For literature on parliamentary powers, see for example Von Beyme, 2002; Norton, 1998 or Olson, 1994.

² Assembly of the WEU (2001), National Parliamentary Scrutiny of Intervention Abroad by Armed Forces Engaged in International Missions: the Current Position in Law, Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relation by Mrs Troncho, Rapporteur Document A/1762, December.

میباشد. طوریکه در بالا تذکار یافت به اصطلاح قدرت خزانه بصورت عموم یکی از قدیمی ترین و قاطع ترین صلاحیت های پارلمان بشمار میرود. قدرت خزانه هم در قسمت بودجه عادی سالیانه دفاعی بشمول بودجه عملیات حمایت از صلح و هم در قسمت صلاحیت تصویب یا رد بودجه دفاعی ضمیمه بی برای عملیات حمایت از صلح قابل تطبیق میباشد. تصویب بودجه ضمیمه بی مهم میباشد زیرا عملیات حمایت از صلح غالباً بصورت غیرمترقبه براه می افتد. حتی اگر یک پارلمان از حق تصویب و یا رد تصمیم حکومت مبنی بر استقرار سربازان در خارج بی بهره هم باشد، او می تواند با رد درخواست بودجه ضمیمه بی سدی برای پالیسی حکومت ایجاد نماید. رأی در باره درخواست بودجه ضمیمه بی برای عملیات حمایت از صلح در حقیقت رأی در باره تصمیم حکومت مبنی بر استقرار سربازان در خارج برای عملیات حمایت از صلح محسوب میشود.

نتایج تحقیقات ما نشان می دهند که در ایالات متحده آمریکا، آلمان، دنمارک و هالند پارلمان در تمام بخشهای عملیات حمایت از صلح (از تصویب اعزام سربازان به خارج گرفته تا به اختیارات، بودجه، مدت زمان و موضوعات عملیاتی) سهم دارد. طوریکه استدلال میشود، در این کشورها در رابطه با این موضوعات قدرت پارلمان بیشتر بر کدام مقررات خاص نه، بلکه بیشتر بالای قدرت خزانه استوار میباشد (جدول ششم را ملاحظه کنید). بطور مثال، کانگرس ایالات متحده آمریکا میتواند با اعمال قدرت خزانه شرایطی را به جود آورد که مانع سهم ایالات متحده در عملیات صلح شود. ولی کانگرس ایالات متحده ندرتاً از این قدرت استفاده می کند. در آستانه جنگ ویتنام (یک جنگ اعلان نشده) در سال ۱۹۷۳، کانگرس ایالات متحده قانون صلاحیتهای جنگ را بتصویب رساند که از رئیس جمهور تقاضا دارد، تا در صورت اقدام به عملیات نظامی با کانگرس مشوره نموده و در صورت سهمگیری نیروهای مسلح در جنگ در خارج بدون موافقت کانگرس منع قرار داده است. مطابق به این قانون، اگر کانگرس در ظرف ۶۰ روز موافقت خود را اعلان نکرد، رئیس جمهور باید در ظرف ۳۰ روز نیروها را خارج نماید.^۱ باوجودیکه رؤسای جمهور ایالات متحده با این قانون موافقت دارند، آنها این را رد نموده اند، تا برای استقرار نیروها در خارج موافقت کانگرس را دریافت دارند.^۲

در اکثر دولتهای گزیده شده پارلمان قدرت دارد تا استقرار سربازان را در خارج اجازه دهد و یا رد نماید. در سویدن، بطور مثال، برای اینکه با مقررات قانون اساسی تطابقت صورت گیرد، تنها بر اساس یک قانون خاص که شرایط را مساعد میسازد، و بر اساس قراردادها و میثاقهای بین المللی میتوان نیروها را به خارج اعزام نمود.^۳

^۱ 50 U.S.C par. 1542-1544. Available at <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/warpower.htm>

^۲ American Civil Liberties Union website: <http://www.aclu.org> برای معلومات بیشتر ملاحظه شود:

^۳ Swedish Constitution, Chapter 10, Art 9, paras. 1-3.

جدول هفتم: صلاحیت های مربوط به عملیات حمایت صلح

اعزام تصویب سریازان به خارج	اختیارات مأموریت	تصویب مأموریت بودجه	زمان مدت مأموریت	موضوعات مقررات: عملیاتی: سهامگیری در عملیات	حق پارلمانی دیدار جهت سریازان در جریان مأموریت در خارج		
O	O	O	O	O	X	کانادا	
X	X	X	X	O	X	جمهوریت چک	
X	X	X	X	X	X	دنمارک	
O	O	O تنها بعدا	O	O	X	فرانسه	
X	X	X	X	X	X	آلمان	
X	-	X	-	-	-	هنگری	
X	X	X	O	O	X	مقدونیه	
X	X	X	X	X	X	هالند	
X	O	O	O	O	-	پولند	
X	O	O	O	O	X	رومانیا	
O	-	X	O	O	X	اسپانیا	
X	X	X	X	O	X	سویدن	
X	O	X	X	O	X	سوئیس	
X	O	O	O	O	O	ترکیه	
O	X	X	O	O	X	بریتانیا	
X	X	X	X	X	X	ایالات متحدہ امریکا	

X: قدرت در اختیار پارلمان است.

O: قدرت در اختیار پارلمان نیست.

- : معلومات در دسترس قرار ندارد و یا مناسب نیست.

منبع: مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / مجمع پارلمانی ناتو (NATOAP) مورخ ۲۰۰۲

از تحلیل جدول چنان معلوم میشود که دیموکراسیهای جدید رومانی، ترکیه و پولند برای پارلمانهای شان در رابطه با مأموریت های حمایت از صلح نقش کمتری را قایل شده اند. پارلمان تنها در تصویب اولی اعزام سربازان به خارج سهم دارد، ولی این کنترل محدود را میتوان در رابطه با معیارهای ناتو مدنظر گرفت. منحیث عضو جدید ناتو سهمگیری در عملیات ناتو موضوعی نیست که باید در پارلمان روی آن بحث صورت گیرد. تنها مقدونیه، سویدن و سوئیس که عضویت ناتو را ندارند، ولی صلاحیت هاییکه به پارلمان داده شده است، تنها از لحاظ احصائیه بحدی قابل اهمیت اند که در این سه دولت پارلمان بودجه مأموریت را تصویب مینماید، ولی آنها بالای موضوعات عملیاتی مأموریت کدام کنترولی ندارند.

هنگری در این رابطه یک مثال دلچسپی میباشد، زیرا قانون اساسی این کشور خواهان یک اکثریت دو ثلث آرای اعضای پارلمانی میباشد (قانون اساسی جمهوری هنگری، مورخ سال ۱۹۴۹، ماده ۱۹ بندهای ۳ و ۶). اعزام عساکر به خارج یکی از جمله تصامیم اندکی است که باید بر اساس یک فیصله اکثریت در پارلمان به تصویب برسد. و نیز این امر یکی از حالات اندکی است که به جناح مخالف موقع می دهد، تا پالیسی حکومت را تحت نفوذ قرار دهد، زیرا به همکاری جناح مخالف ضرورت است تا دو ثلث آراء بدست آید. بناءً در گذشته موضوعات داخلی نقش عمده ای را بازی مینمود نه موضوع استقرار سربازان در خارج. ناتو در این قسمت هنگری را تحت فشار قرار داد تا این روش خود را تغییر دهد، زیرا این امر، خصوصاً وقتی ناتو به همکاری در عملیات بیرونی ضرورت احساس کند، مفید تمام نمیشود.^۱ ولی این کار ایجاب تغییر در قانون اساسی را مینماید، و یک پروسه مغلق و طولانی ای میباشد که باید توسط یک اکثریت قاطع در پارلمان بتصویب برسد.

در فرانسه، عملیات حمایت صلح، واضحاً یک مسأله مربوط به اجرائیه میباشد، که پارلمان تنها نقش حاشیوی دارد. بر اساس قانون اساسی فرانسه در سال ۱۹۵۸، در قسمت استقرار نیروها در خارج از فرانسه هیچ طرزالعملی به تصویب قبل از قبل پارلمان مشروط نمیشود.^۲ ولی با آنهم موافقتنامه های بین المللی، که استقرار عساکر در خارج نیز شامل آن میباشد، باید به پارلمان پیشکش گردد.^۳ مطابق به یک گزارش کمیته دفاعی پارلمان، در جریان دهه ۱۹۹۰ به استثنای جنگ اول خلیج، رئیس جمهور فرانسه برای استقرار سربازان در یوگوسلاویا (UNPROFOR, IFOR and SFOR)، در البانیا (عملیات البانیا در سال ۱۹۹۷) و همچنان در کوزوو (قوای متحدین و KFOR از سال ۱۹۹۹ به این طرف) هیچگاه قبل از قبل در صدد دریافت منظوری از پارلمان نشده است، تمام این مأموریتها بدون مداخله پارلمان از طرف اجرائیه صورت گرفته است.^۴

حتی اگر پارلمانها برای نظارت عملیات حمایت صلح صلاحیتهای قانونی در اختیار هم نداشته باشند، آنها می توانند از طریق کنترل بودجه عملیات صلح بر آن نظارت را اعمال نمایند (مثال خوب در این رابطه سوئیس است). اکثر پارلمانها به استثنای کانادا، فرانسه، پولند و ترکیه، صلاحیت دارند که روی بودجه عملیات حمایت صلح بحث کنند، آنرا تصویب و یا رد نمایند و به این ترتیب می توانند با ابا ورزیدن از منابع مالی مانع تصمیم حکومت مبنی بر استقرار نیروها در خارج شوند. مثلاً در جریان عملیات حمایت صلح ملل متحد در سومالیا چنین یک اقدامی در قسمت نیروهای ایالات متحده صورت گرفت. بعد از اولین تلفات در سال ۱۹۹۳ کانگرس ایالات متحده تمویل عملیات حمایت صلح سربازان امریکایی را در سومالیا متوقف ساخت و بعداً در سال ۱۹۹۴ سربازان مجبور شدند که از سومالیا

^۱ - بر اساس مصاحبه با متخصص هنگری در امور امنیت و دفاع (جون ۲۰۰۳).

^۲ F.Lamy, Le Contrôle Parlementaire des Operations Exterieures. Rapport 2237, Onzième Legislature, Paris, 2000.

^۳ French Constitution, 1958, Article 53

^۴ Lamy, op cit.

خارج گردند.¹ قدرت خزانه یکی از دلایلی است که چرا سنای ایالات متحده تا این حد قدرتمند می‌باشد، سنا و مجلس نمایندگان هر دو صلاحیت وسیعی در قسمت کنترل بودجه دارند. هم مجمع عمومی و هم کمیته خدمات نظامی مجلس سنای امریکا «قدرت خزانه» را در اختیار دارند و می‌توانند با استفاده از آن مانع شرکت سربازان امریکایی در مأموریت‌های بیرونی شوند.² ولی بصورت عمومی می‌توان گفت که قدرت خزانه نمی‌تواند که کاملاً صلاحیت قانونی ایکه پارلمانها باید قبل از براه افتیدن چنین مأموریتی برای کنترل داشته باشند، تلافی نماید. زیرا وقتی سربازان برای انجام یک مأموریت حمایت صلح به خارج اعزام شوند، اخراج آنها به اسرع وقت با یکسلسله مشکلات همراه می‌باشد. چنین اقدامی شاید باعث به مخاطره افتیدن مأموریت صلح شود و یا به اعتبار بین المللی آن کشوری که سربازانش در مأموریت سهیم اند، صدمه وارد کند و همچنان شاید برای کشورهای ضعیفی که در مأموریت شرکت دارند، مصیبت‌هایی را ببار آورد.

بدنبال تصویب اعزام سربازان به خارج، تعیین اختیارات و بودجه مأموریت، پارلمان های خیلی کمی وجود دارند که بر موضوعات عملیاتی مأموریت، مثلاً در قسمت مقررات سهمگیری، فرماندهی و ارزیابی خطرات، تا حد و حدودی کنترل را دوام می‌دهند. تنها در دنمارک، آلمان، هالند و ایالات متحده امریکا پارلمانهای مربوطه موضوعات عملیاتی مأموریت را کنترل می‌نمایند. تحلیل نشان می‌دهد که این کشورها بزرگترین قدرت پارلمانی را در قسمت اعزام عساکر به مأموریت‌های بیرونی در اختیار دارند که از تصویب ابتدایی اعزام گرفته تا به دیدار با سربازان در مأموریت را دربرمیگیرد. اینکه مأموریت چه مدتی دوام کند، موضوعی است که مستقیماً به صلاحیت تصویب بودجه مأموریت ارتباط می‌گیرد. بطور مثال، آن دولتها بیکه پارلمان هایشان صلاحیت تعیین مدت مأموریت را دارند، همچنان صلاحیت دارند که بودجه را نیز تصویب نمایند. ولی این صلاحیت در حالت عکس آن قابل تطبیق نمی‌باشد. به استثنای کشور سوئیس که پارلمان آن صلاحیت تعیین اختیار مأموریت را ندارد، تمام دولتهاییکه صلاحیت تعیین مدت زمان مأموریت را دارند، می‌توانند بودجه و اختیار آنها نیز تعیین کنند. سرانجام باید گفته شود که حق دیدار با سربازان در جریان مأموریت صلح در خارج موضوعی است که بین تمام کشورهای گزیده شده در جدول مشترک می‌باشد. به استثنای ترکیه، در کشور های دیگر این حق به اعضای کمیته دفاع یا تمام اعضای پارلمان مختص شده است.

پارلمان و تدارکات دفاعی

تدارکات دفاعی در راه عملکردهاییکه برای تعیین و تطبیق هر پالیسی امنیت ضروری اند، یک قدم مهم تلقی می‌گردد. پارلمان در تأمین تصامیم تدارکاتی و نیز در صورتیکه در این راستا اشتباهات و یا غلطی‌هایی صورت گیرد، برای جلوگیری آن نقش مهمی را بازی مینماید. این امر به پارلمان ها حق می‌دهد تا در تمام پروسه تدارکاتی، از مرحله آمادگی گرفته تا در جریان تدارکات و مرحله مابعد یعنی در دوره بکار برد، سهم داشته باشند. اینکه به پارلمان این صلاحیت هم داده میشود که آیا در تعیین وسایل، اجناس، مهمات و خدمات تدارکاتی نیز مداخله نماید و یا خیر، موضوعی است که از کشور تا کشوری فرق دارد و باید مطالعه شود. ولی یک سلسله اصول ضروری تشخیص شده است که مستقیماً به تدارکات ارتباط می‌گیرند و بناءً برای همه کشورها قابل اهمیت می‌باشند:³

¹ L.F. Damrosch, „The Interface of National Constitutional Systems with International Law and Institutions on Using Military Forces: Changing Trends in Executive and Legislative Powers”, in C.Ku and H. Jacobsen (eds), Democratic Accountability and the Use of Military Forces in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p.49.

² According to staff member of the US Senate Armed Services Committee, 2002.

³ A.Faupin, „Defence Procurement Decision-Making and Lobbying: Awest European View” in Democratic Oversight of the Security Sector: Turkey and the World, DCAF and TESEV Series in Security Sector Studies, No. 1, Istanbul: TESEV, 2005. Available at: http://www.dcaf.ch/docs/DemOversight_Turky/Faupin%20English.pdf

- پیش بینی: به استثنای حالت اضطراری خیلی بحرانی، تمام تصمیم باید در روشنایی خواست های آینده گرفته شود؛
- مؤثریت: تصمیم گیرنده برای تأمین چنین امری در برابر ملت حساسده میباشد؛
- سادگی: وسیله دفاعی باید دارای خصوصیتی باشد که تحت سخت ترین شرایط استعمال شود و غالباً توسط پرسونلی استعمال شود که باوجود آموزش و تعلیم خوب، از مهارت و آموزش تخنیکی انجنیری برخوردار نباشد؛
- قابلیت بین‌المللی: هیچکس به تنهایی کار و یا جنگ نمی کند، بلکه بصورت دسته جمعی؛
- قابلیت استطاعت: کشور باید توانایی پرداخت وسایل و تجهیزات دفاعی را داشته باشد بدون آنکه دیگر بخشهای اقتصاد ملی و زندگی اجتماعی، بودجه ملی و برنامه های دفاعی را متضرر سازد؛
- توانمندی: باید مصارف اضافی و غیر منتظره ببار آورده نشود؛
- شفافیت: در تمام تصمیمگیری ها.

باوجودیکه از نقطه نظر لیبرال مداخله مستقیم دولت در اقتصاد قابل پذیرش نمیباشد، ولی ازینکه استدلال میشود که مسأله دفاع تنها مسوولیت دولت تلقی میگردد، بناءً شفافیت و حساسدهی در موضوعات تدارکات دفاعی تا حدی متضمن کنترل میباشد و چنین کنترل جلو احتمال فساد اداری و تأثیرات منفی را میگیرد.

نتایج ما نشان می دهد که بصورت عموم پارلمان بالای تصمیم تدارکاتی کنترل محدود دارد، طوریکه در دنمارک، مقدونیه، رومانی و اسپانیا دیده میشود. در این کشورها پارلمان ها در این قسمت صلاحیت زیاد ندارند. در جمله کشورهای گزیده شده تنها در چهار کشور (آلمان تنها برای قراردادهای بالاتر از ۲۵ میلیون، هالند، پولند و ایالات متحده آمریکا) پارلمان ها اجازه دارند قرارداد های حکومت را فسخ نمایند. بشمول سوئیس و بریتانیا در چهار کشور یاد شده وزرای دفاع مکلفیت دارند، تا به پارلمان راجع به تدارکات معلومات مفصل ارائه نمایند. عدم داشتن چنین حق پارلمان را از قدرت منظوری و یا عدم منظوری پروژه های تدارکاتی خاص دفاعی محروم میسازد.

شمار کمی از پارلمانها در پروسه مشخص ساختن ضرورت برای وسایل جدید دخالت مینمایند. چنین امر تنها در کشورهای مانند، کانادا، جمهوریت چک، فرانسه، آلمان، هالند، سوئیدن، سوئیس و ایالات متحده آمریکا مرعی الاجراء میباشد. مقایسه بین فرمایشات مختلف و گزیدن نهایی یک محصول یا تولید تنها در پارلمان کشورهای جمهوری چک، هالند و ایالات متحده آمریکا تصمیم گرفته میشود و چنان معلوم میشود که در دیگر کشورهای مورد مطالعه این امر به اجرائیه سپرده شده است. تنها در این سه کشور نامبرده شده پارلمان ها در تحلیل و ارزیابی فرمایشات از لحاظ مقایسوی مداخله مینمایند.

جدول هشتم: صلاحیت های پارلمانی برای نفوذ بر تصمیم تدارکاتی حکومت

حق پارلمان برای عمده منظوری قراردادها	وزیر دفاع مکلف به ارائه معلومات راجع به تصمیم تدارکاتی به پارلمان است	مداخله پارلمان مبنی بر مشخص ساختن نیازهای جدید برای وسایل	پارلمان در گزینن توپیک کننده مداخله مینماید	در پارلمان مداخله ارزیابی جبران خساره و آف سیت آفرها		
O	O	X	O	O	کانادا	
O	O	X	X	X	جمهوریت چک	
O	O	O	O	O	دنمارک	
O	O	X	O	O	فرانسه	
X	X	X	-	-	آلمان	
-	-	-	-	-	هنگری	
O	O	O	O	O	مقدونیه	
X	X	X	X	X	هالند	
X	X	O	O	O	پولند	
O	O	O	O	O	رومانیا	
O	O	O	O	O	اسپانیا	
O	O	X	O	O	سویدن	
-	X	X	O	O	سوئیس	
O	O	O	O	O	ترکیه	
O	X	O	O	O	بریتانیا	
X	X	X	X	X	ایالات متحده امریکا	

X: قدرت در اختیار پارلمان است.

O: قدرت در اختیار پارلمان نیست

-: معلومات در دسترس قرار ندارد و یا مناسبت ندارد

منبع: مرکز جینوا برای کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / مجمع پارلمانی ناتو (NATOAP) مورخ ۲۰۰۲

در ایالات متحده امریکا قدرت کانگرس از قانون اساسی اشتقاق شده است که برای کانگرس صلاحیت می دهد تا «اردو را وسعت بخشد» و علاوه بر آن این کانگرس ایالات متحده (مجلس سنا و مجلس نمایندگان) میباشد که تصمیم تدارکاتی را منظور مینماید. باوجودیکه آنها از این صلاحیت برخوردار میباشدند، غالباً این صلاحیت به وزارت دفاع واگذار میشود، ولی اگر کانگرس بخواهد، میتواند برای اردو تعیین نماید که سالانه چند عدد پنسل را خریداری کرده میتواند.¹ با داشتن صلاحیتهای مختلف تمام پارلمانها، این قدرت خزانه است که پارلمان را قادر میسازد تا پالیسی تدارکاتی حکومت را تحت نفوذ قرار دهد.

¹ - مطابق یک عضو کارمند سابق کمیته خدمات مسلحانه مجلس سنا

پارلمان و پالیسی امنیت و دفاع

با در نظر داشت تشکل پالیسی امنیتی و دفاعی، ما بعض تفاوت‌های جالبی را بین پارلمانها مشاهده می‌نمائیم. به اکثریت کوچکی از پارلمانها صلاحیت داده شده است تا طرح پالیسی امنیتی و دفاعی را تعریف نمایند. ولی این اکثریت با در نظر داشت پالیسی تخنیکی نظامی از صلاحیتی بی بهره اند که بصورت عمومی به اردو و اگذار شده است.

جدول نهم: صلاحیت پارلمانی مربوط به پالیسی امنیتی و دفاعی

ستراتیژی نظامی	ساختار قوه و پلانگذاری	طرح دفاعی	پالیسی	طرح امنیتی	
O	O	O		O	کانادا
X	X	X		X	جمهوریت چک
O	O	O		O	دنمارک
O	O	X		X	فرانسه
X	X	X		X	آلمان
-	-	X		X	هنگری
O	O	X		X	مقدونیه
X	X	X		X	هالند
O	O	O		O	پولند
O	X	O		X	رومانیا
O	O	O		O	اسپانیا
O	X	X		X	سویدن
X	X	X		X	سویس
O	O	O		O	ترکیه
O	O	O		O	بریتانیا
O	O	O		O	ایالات متحده آمریکا

X: قدرت در اختیار پارلمان است.

O: قدرت در اختیار پارلمان نیست

- : معلومات در دسترس قرار ندارد و یا مناسبت ندارد

منبع: مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / مجمع پارلمانی ناتو (NATOAP) مورخ ۲۰۰۲

بعض ها شاید تصور کنند که کانگرس ایالات متحده با در نظر داشت طرح و افاده پالیسی یک پارلمان قوی است. حالانکه بمقایسه کشورهای جمهوریت چک، آلمان، هالند، سویدن و سویس که پارلمان هایشان در طرح پالیسی نقش بارزتری دارند، عکس مسأله مییابد. یک دلیل شاید این باشد که صلاحیتهای نظارت کانگرس ایالات متحده بیشتر بر مبنای قانونی که قدرت خزانه را میسازد، استوار است. زیرا طرح پالیسی امنیت ملی در ایالات متحده آمریکا و بسیاری کشور های دیگر نه حیثیت قانون را دارد و نه دارای نتایج مستقیم مالی مییابد، صلاحیت نظارت کلاسیک (قانونگذاری و کنترل بودجه) در قسمت طرح و افاده پالیسی بکاربرد ندارد. ولی در آن کشورهاییکه پارلمان هایشان فاقد قدرت نظارت طرح و افاده پالیسی میباشند (کانادا، دنمارک، پولند، اسپانیا، ترکیه، بریتانیا و ایالات

متحدۀ امریکا)، این قدرت توسط قدرت خزانه تلافی شده است. بنابراین، میتوان با رد بودجه مانع ابتکارات جدید پالیسی شد. چنین چیزی طور مثال در ایالات متحده صورت گرفت، طوریکه حکومت امریکا ارزیابی جدید کیفیت هستوی را طرح ریزی و افاده نمود (بدون آنکه کانگرس روی آن رأی گیری نماید)، ولی کانگرس بعداً توسعه و انکشاف یک دورۀ جدید بمب های هستوی را (که بنام بمب های هستوی کوچک نیز یاد شده اند) متوقف ساخت.¹

در فرانسه و مقدونیه ما می بینم که پارلمان ها پالیسی عمومی اسناد را تحت نفوذ قرار میدهند، ولی نه پالیسی نظامی تخنیکی اسناد را. از جمله شش کشور چهار آن (آلمان، رومانیای، سویدن و سوئیس) که دارای صلاحیت پارلمانی بالای ساختار قوه و پلانگذاری میباشند، خدمت عسکری جبری دارند. بصورت عمومی، بهمان میزانی که بر پالیسی امنیت و دفاع نظارت پارلمانی کمتر باشد، بهمان اندازه باید ممکن باشد تا بودجه موضوعات دفاعی تحت کنترل قرار داد شود.

پارلمان و پرسونل نظامی

طوریکه معلوم میشود کانگرس ایالات متحده (سنا) در موضوعات پرسونل نظامی دخالت قوی دارد. برخلاف پارلمانهای دیگر کانگرس قدرت دارد که تفریهای ملکی (معین و دیگر مأمون عالیرتبه) و همچنان تفریهای صاحبمنصبان عالیرتبه نظامی را (با آرای اکثریت) منظور یا رد نماید.² نفوذ پارلمان بالای تفریهای نظامی تنها و تنها در کانگرس ایالات متحده وجود دارد، پارلمانهای کشورهای دیگر از این صلاحیت محروم اند. بصورت کل در رابطه با پرسونل نظامی قدرت پارلمان در تمام کشورهای جهان محدود میباشد، به استثنای فرانسه، آلمان، سویدن، سوئیس و ایالات متحده. در این کشورها پارلمان در قسمت بزرگی و کیفیت نیروهای نظامی و همچنان تفریهای افراد عالیرتبه نظامی حد اقل نقش را بازی می نمایند. در فرانسه، سویدن و ایالات متحده تصویب پلانهای قدرت بشری اردو و بر علاوه در آلمان، رومانیای و سوئیس تصویب حد اعظمی تعداد پرسونل نظامی بعهده پارلمان میباشد. این قدرت در رومانیای، سویدن، سوئیس و آلمان با قانون خدمت عسکری جبری همونوا میباشد.

¹ W.Pincus, „Rumsfeld Tries to Revive Burrowing Nuclear Bomb’. Washington Post, 1 February 2005, page A02.

² - این قدرت تنها به مجلس سنای امریکا داده شده نه به مجلس نمایندگان.

جدول دهم: قدرت پارلمان در رابطه با پرسونل نظامی

پارلمان تعداد اعظمی پرسونل نظامی را تصویب می نماید.	پارلمان پلان های نیروی بشری نظامی را منظور می نماید	افراد تفریبهایی عالیرتبه نظامی وابسته به منظوری پارلمان میباشند	
O	O	O	کانادا
O	O	O	جمهوریت چک
O	O	O	دنمارک
X	X	O	فرانسه
X	-	-	آلمان
-	-	-	هنگری
O	O	O	مقدونیه
-	-	-	هالند
-	-	-	پولند
X	O	O	رومانیا
O	O	O	اسپانیا
X	X	O	سویدن
X	O	O	سویس
O	O	O	ترکیه
O	O	O	بریتانیا
X	X	X	ایالات متحده آمریکا

X: قدرت در اختیار پارلمان است.

O: قدرت در اختیار پارلمان نیست

-: معلومات در دسترس قرار ندارد و یا مناسبت ندارد

منبع: مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF) / مجمع پارلمانی ناتو (NATOAP) مورخ ۲۰۰۲

نتیجه: کنترل به عنوان مسوولیت مشترک

آنچه باید دانسته شود این است که پارلمان و حکومت منحصراً رقیب یکدیگر با اهداف خصومت آمیز در برابر یکدیگر قرار ندارند، بلکه آنها در رابطه با پالیسی های خارجی و امنیتی شان مسوولیت مشترک دارند. مفکوره «مسوولیت مشترک»¹ بیانگر این است که مفاهیم بین پارلمان، حکومت و رهبران عالیرتبه نظامی بر اساس اعتماد، خط باز مفاهیم، خویشتن داری متقابل و دعوت یکدیگر بمنظور اظهار نظریات، استوار میباشند. بصورت مشخص هدف این است که حکومت به پارلمان منحصراً آخرین مرجع منبع قانونیت احترام می گذارد. علاوه بر آن، پارلمان مسوولیت حکومت را برای رهبری نظامی احترام نموده و نیز اینکه بخش امنیت بعض مسوولیت های وظیفوی را بعهده دارد (امنیت و تصمیم گیری عاجل در عملیات نظامی). در مجموع پارلمان، حکومت و رهبران نظامی به یکدیگر نیاز دارند، تا به یک پالیسی مؤثر امنیتی نایل آیند، پالیسی ای که خواسته های نظامی و اجتماعی را برآورده ساخته بتواند. بناءً نظارت دیموکراتیک تنها به مفهوم قومانده دادن، امر و فرمان نبوده، بلکه مشارکت در دیالوگ و مفاهیم بین رهبران سیاسی و جنرالان نیز میباشند.

خلاصه اینکه، دیموکراسی (و در نتیجه کنترل دیموکراتیک) تحفه ای شده نمیتواند. برای رسیدن به دیموکراسی باید مبارزه صورت گیرد. از تاریخ می آموزیم که اکثر کشورها برای دیموکراسی شدن و برای نجات از حکمرانان مطلق العنان، چه در داخل و چه در خارج، باید مبارزه مینمودند. عین مسأله در قسمت نظارت دیموکراتیک نیز صدق میکند. در دیموکراسی های سابقه دار و جدید نه حکومتها و نه سازمانهای بخش امنیت حاضر اند که قسمتی از قدرت و امتیازات شانرا تسلیم کنند. ایجاد بهترین طرز العمل یا محو نمودن طرز العمل نامناسب نه تنها وابسته به دانش و تخصص بوده، بلکه به قاطعیت و اجرای عمل نیز وابستگی دارد.

در سطح بین المللی اصولی تعریف شده اند و انتظاراتی طرح گردیده اند که کشورها باید در تیوری و عمل اصول کنترل دیموکراتیک را بر فعالیتهای دفاعی با هم ضم سازند. ولی تطبیق کنترل دیموکراتیک مؤثر باید در قدم اول در سطح ملی انجام یابد.² اهمیت کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح این است که تأمین شود تا نیروهای مسلح و خواسته های آنها در اولویت های یک ملت جای مناسب داشته باشند؛ آنها قسمت اعظم عایدات ملی یک کشور را نه بلعند؛ و نه نفوذ بی پایان بر انکشاف پالیسی اعمال نمایند. بناءً کنترل دیموکراتیک یک امر ضروری و حتمی ایست، بی تفاوت از اینکه یک کشور نظام جمهور ریاستی یا پارلمانی داشته باشد و یا دیموکراسی «جدید» و یا «قدیمی» میباشند.

در عمل، دیموکراسی ها در راه تلاش برای کنترل دیموکراتیک فعالیتهای دفاعی، با چالشهای زیادی روبرو میباشند. چالشهای خاصیکه نظارت پارلمانی با آن روبرو اند عبارت اند از:

- قوانین سری می توانند مانع تلاشها برای افزایش شفافیت در بخش امنیت شوند. خصوصاً در دیموکراسیهای جدید التأسیس یا کشور های جنگ زده، قوانین محرمانه می توانند که نظارت پارلمانی بر بخش امنیت را محدود و یا با خطر مواجه سازند؛ علت این مسأله همانا فقدان یا نبودن قانون آزادی معلومات میباشند.
- بخش امنیت یک ساحه خیلی زیاد بغرنج و مغلق میباشند که در آن پارلمان ها باید موضوعاتی چون تدارکات اسلحه، کنترل اسلحه و آماده ساختن جزوتمام های نظامی را تحت غور و بررسی قرار دهند. البته همه پارلمانها بمنظور برخورد با این موضوعات و آنها بصورت

¹ D. Bland. „A Unified Theory of Civil-Military Relation“, Armed Forces and Society, Vol. 26, No. 1, 1999.

² S. Lunn, The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice“, in Born et al, 2003, note 1, at p.19.

مؤثر آن از دانش و تخصص کافی برخوردار نیستند. شاید هم برای این هدف وقت و امکانات کافی در اختیار نداشته باشند، زیرا اعضای پارلمانی برای یک مدت معین انتخاب میگردند و شاید دسترسی به منابع متخصص در داخل و یا خارج از کشور امکان پذیر نباشد.

- تأکید بر همکاری امنیتی بین المللی، میتواند شفافیت و قانونیت پالیسی امنیتی یک کشور را متأثر سازد، البته این در آن صورت است که پارلمان کشور مربوطه از این پروسه بی بهره ساخته شود. بناءً برای یک پارلمان خیلی مهم است که در این زمینه دست بکار شده و جریان را در سطح بین المللی تحت نظارت داشته باشد.

برای فایق شدن بر این چالش ها لازم است، تا همه جناح های مطرح و بازیگران قانع ساخته شوند که نظارت پارلمانی هم به نفع دیموکراسی و هم به نفع امنیت میباشد. خصوصاً در این قسمت خواست سیاسی فرد پارلمان خیلی مهم و حیاتی میباشد. آیا اعضای پارلمان بر صلاحیتهای نظارتی شان دقیقاً توجه دارند؟ آیا اعضای پارلمان واقعاً از این صلاحیت کار میگیرند، خصوصاً که رفقای سیاسی شان قدرت حکومتی را در دست دارند؟ آیا آنها آماده اند تلاش کنند تا با موضوعات بغرنج مورد علاقه آشنایی پیدا کنند؟ آیا آنها میخواهند در ایجاد یک سیستم خوب حکومتداری بخش امنیت وقت و انرژی خود را صرف کنند و آیا در این قسمت حسن نیت سیاسی دارند؟ برای جواب به این سوالات میتوان از یک پارلمان بسیاری مسایل را آموخت، هم در دیموکراسیهای قدیمی و هم در جدید. برای انجام این کار، البته خواست های سیاسی بکار است و خواست های سیاسی را نمیتوان تعلیم داد.

خلص کلام اینکه، مسایل و جنبه های زیادی موجود اند که دیموکراسیهای جدید و قدیمی میتوانند از یکدیگر بیاموزند. در این رابطه موضوعاتی هم را طور ذیل می توان خلاصه نمود:

۱- خواست سیاسی اعضای پارلمان برای تطبیق اصلاحات سیستم سیاسی و پارلمانی و بخش امنیت نسبت به همه چیز والاتر است. اگر اعضای پارلمان نخواهند از صلاحیت های شان برای به حسابدهی کشاندن حکومت کار گیرند، صلاحیت و قدرت قانونی آنها هیچ ارزشی ندارد؛

۲- در بسیاری حالات اعضای پارلمان میخواهند از صلاحیت شان کار گیرند، ولی بنابر کمبود قوای بشری و بودجوی نمی توانند بصورت مکمل بر امور حکومت و ادارات آن نظارت نمایند. موجودیت چنین منابع اعضای پارلمان را قادر می سازد تا این مسوولیت را بصورت احسن انجام دهند؛

۳- اصلاحات سیاسی و پارلمانی بر اصلاحات بخش امنیت تقدم دارد. در غیر آن آوردن اصلاحات در بخش امنیت مثل این است که وسیله نقلیه ای را بدون ارابه راند.

رهبران سیاسی و نظامی برای ایجاد اصلاحات در بخش امنیت مسوولیت مشترک دارند، این اصلاحات باید خواسته های وظیفوی و اجتماعی را برآورده سازند.

فصل سوم

روابط ملکی-نظامی

و طرح‌ریزی پالیسی امنیت

Dr. Willem F. van Eckeln

انقلاب‌های دیموکراتیک در اروپای مرکزی و شرقی از اهمیت تاریخی‌ای برخوردار اند. آنها بر یک مبارزهٔ ایدئولوژیکی ایکه برای چهار سال تمام این قاره را تقسیم کرده بود و هر لحظه خطر مقابلهٔ نظامی را با خود همراه داشت، مهر اختتام گذاشت. در غرب به خاطر ترس از یک حملهٔ ناآگاهانه بزرگ به دفاع دسته جمعی اولویت داده شد. در شرق فکتور نظامی و مفکورهٔ دیالکتیک همراه با روابط قوا تأثیر مفرطی بالای ساختار پالیسی خارجی وارد نموده بود. وقتی دیده میشد که دشمن نفوذ پیدا نموده است، طرز دید آنها حالات برد متقابل را از نظر انداخته و فقط به محاسبهٔ شمارش ضررهای متقابل متوجه ساخته میشد.

بعد از سال ۱۹۸۹ تغییر و تحول دوامدار به مقایسهٔ انحلال نظام کمونستی و اتحاد شوروی بیشتر مغلق بنظر میرسید.^۱ برای شمولیت کشور های عضو بلاک وارسا و اتحاد شوروی سابق در سازمانهای غربی چون شورای اروپا، پیمان ناتو و اتحادیهٔ اروپا باید معیارهای جدیدی وضع گردید. تمام آنها روی شرایط حاکمیت قانون، دیموکراسی کثرتگرا، اقتصاد بازار آزاد و حسن همجواری تأکید میکردند. در این رابطه روابط ملکی-نظامی منحصیث یک عنصر دیموکراتیک حسابدھی تحت یک سیستم پارلمانی ایکه به اولویت سیاسی بر نظامی و هر بخش دیگر حکومت اعتراف دارد، تلقی گردید.

کنترول دیموکراتیک نظامی

در این رابطه نورم اروپایی حکم میکند که نیروهای مسلح صریحاً تحت اوامر حکومت منتخب برسر اقتدار میباشد و رهبری نیروهای مسلح در مسائل عامه به استثنای حدود مسلکی خودش هیچ نوع صلاحیت دیگری ندارد. بصورت عموم این موضع سرتاسری اروپا است. این هم یک حقیقت است که اردو نسبت به دولت وفاداری دارد نه نسبت به حکومت روز، و رئیس دولت معمولاً قوماندان اعلائی اردو شناخته میشود. ولی بادر نظر داشت این عملکرد لازم است تا دو فرضیهٔ مهم را مدنظر گرفت: وقتی بصورت قانونی حکومت تغییر مییابد، نیروهای مسلح مکلف اند، تا تابع امر رهبران جدید سیاسی شان شوند؛ و وظیفهٔ اردو است تا امنیت ملی را تأمین کند نه امنیت رژیم را. ولی موضوع زمانی پیچیدگی پیدا میکند که رئیس دولت در نتیجهٔ انتخابات عام به قدرت برسد، در این صورت دو مرجع صلاحیدار دولتی عرض اندام میکند که در نتیجه آرای مردم انتخاب شده اند که احتمال دارد با یکدیگر به مخالفت بپردازند، بناءً لازم است که این دو مرجع به جای مخالفت در همزیستی با هم عمل نمایند. در آن دولتهای اتحادیهٔ اروپا که چنین سیستم دولتی ای حاکم است، گاه گاهی اصطحاکاک ها و مخالفت های رونما میشوند، مثلاً در فرانسه و رومانیای، ولی به سرحد انحراف و خودسری نمیرسند.

با آنها این امر بر روابط بین اردو و بخش اجرائیهٔ حکومت تأثیراتی دارد. تحت امر درآوردن نیروهای امنیتی و قوماندانی یا مقام لوی درستیز آنها ایجاب می نماید که آنها تحت هدایت سیاسی ملکی قرار داشته باشند. در دیموکراسی های پیشرفته، مانند چنین «کنترول» معمولاً توسط رئیس حکومت شخصاً

^۱ Jeffrey Simon, Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion, Institute for National Strategy Studies, Naional Defence University, Washington DC, 1995

نه، بلکه مانند دیگر ساحه های اداره توسط وزیر مربوطه اعمال میگردد (باوجودیکه لوی درستیز حق دارد در بعض حالات مستقیماً با صدراعظم ارتباط داشته باشد، مانند بریتانیا). این عملکرد بخصوص اروپایی میباشد. همچنان درکشور های دیگر اتحادیه «کنترول» تنها حیثیت شکلی را ندارد. در موضوعات پالیسی سازی دفاعی، پلانگذاری، برنامه سازی، طرح بودجه و مصارف مسأله قانون به ذات خود در رأس مسایل قرار ندارد. در حقیقت در جهان امروز در این موضوعات و حتی در موضوعات اوپراتیوی آزادی کامل وجود ندارد.

از نقطه نظر حکومتداری دیموکراتیک سومین بُعد روابط ملکی-نظامی که عبارت از نقش مقننه میباشد، از اهمیت محوری برخوردار است؛ و در اینجا شعار های اصلی، حسابدگی و شفافیت میباشد. در ساحه امنیت، مانند ساحه های دیگر، اجرائیه مکلف است تا واضح ساخته و مدلل نماید که چه انجام شده است که این را پالیسی حسابدگی مینامند؛ و اینکه چه مصرف شده است، که این را حسابدگی مالی مینامند. تعهد مبنی بر داشتن حسابدگی برای تحقق این دو هدف ضروری پنداشته میشود. این مسوولیت مقننه است تا حکومت را در هر این دو راه به حسابدگی بکشانند. در مسأله مصارف، این امر نه تنها قسمت تدقیق بودجه یا طرح آن، بلکه قسمت تدقیق و بررسی حسابات دفاعی و طرحهای عملی شده را نیز دربر می گیرد. برای اینکه نظارت بصورت مؤثر اعمال شود، نمایندگان منتخب باید با استفاده از صلاحیت شان بدانند که حکومت امور خویش را چگونه انجام میدهد، یعنی بر تمام جوانب شفافیت باید اصرار ورزند. برای برائت دادن از مسوولیت ایجاب می نماید که ساختار دیگری موجود باشد، مانند کمیته های مستعد و متخصص و برای نظارت بر مصارف ایجاب می نماید، تا یک دیوان تفتیش مستقل ایجاد شود. همچنان در این رابطه براه انداختن یک پروسه مناسب ضروری میباشد، مانند براه انداختن «جلسه استماعیه» عامه و یا «پرسش جویی» بصورت منظم.

رابطه بین اردو و جامعه تحلیلگران، اکادمیسن ها، ژورنالیستان، گروه های ذیعلاقه و دیگر سازمان های مدنی امنیت داخلی یک کشور، چهارمین بُعد تکمیلی روابط ملکی-نظامی میباشد. در اینجا نیز شفافیت یک امر حتمی است. در غیابت معلومات ممکن نیست که بر مسائل دفاعی نظارت وسیع قایم نمود، در دیموکراسیهای پیشرفته در حقیقت معلومات شاخص حکومتداری خوب میباشد.

سرانجام اصطلاح «ملکی-نظامی» وسعت پیدا نموده و یا باید وسعت پیدا کند تا رابطه بین نظامی و جامعه را در مجموع برقرار ساخت. طرز جلب و احضار، سازماندهی تعلیمات نظامی و نظر عامه در برابر نیروهای مسلح، اینها و بسیاری فکتورهای دیگر مشخص می سازند که آیا اردو در جامعه بصورت احسن ادغام یافته و یا اردو عملاً «دولتی در دولت» قرار دارد.

نظر عمومی عملکرد خوب در روابط ملکی-نظامی که در ساختار اتحادیه اروپا و ناتو طرز فکر را مشخص می سازد قرار ذیل است:

- فرق واضح صلاحیت رئیس دولت، رئیس حکومت و وزرای بخش امنیت در یک قانون اساسی یا قانون عامه مسوده شده و بدون ابهام نقشها و مسوولیتهایی را که به کنترول نظامی ارتباط می گیرند، تصریح مینماید (بشمول موقف و حقوق نیروهای مسلح، کسیکه هدایات اجرائیوی را مهیا می سازد، کسیکه در مورد مقرری های بلند پایه تصمیم میگیرد، کسیکه در حالات بحرانی صلاحیتهای عاجل دارد و کسیکه صلاحیت اعلان جنگ را دارد)؛
- هدایات حکومتی (اجرائیوی) دوران صلح لوی درستیز عمومی و قوماندانان از طریق وزارت دفاع همراه با آن اداره ایکه واضحاً مسوول تمام گزیده های کلیدی راجع به بزرگی، شکل، وسایل و استقرار نیروهای مسلح میباشد (و با مقامات ملکی حسابدگی که صلاحیت قاطع دارند)؛
- نظارت قانونی مؤثر تشکیل دفاعی بمنظور تأمین قانونیت و حمایت عامه – آنچه نخست از طریق «قدرت خزانه» اعمال میشود، این قدرت یا صلاحیت (الف) فراتر از بررسی و تدقیق

سطحی و یا کم و بیش منظوری به اصطلاح اتوماتیک که به مقصد اجرائیوی انجام می یابد، قدم می نهد، (ب) در این قدرت کمیته ها، گروه های عمده مخالف سهم دارند و (ج) این قدرت از طریق اعضای دانشمند پارلمان و متخصصین بیرونی حمایت می شود؛

- شفافیت اعظمی و بازنگری که در آن تحلیلگران، اکادمیسن ها، متخصصین، گروه های ذیعلاقه، رسانه های گروهی فعال و کنجکاو و دیگر ارگانهای جامعه مدنی - اینها البته مکمل نمایندگان منتخب اند که در نظارت سهم دارند.
- نظر عمومی دیگر این است که «کنترول» ملکی و دیموکراتیک نیروهای مسلح با کارمندان نظامی واضحاً در برابر آن مقامات ملکی جوابگو میباشند که آنها به نوبه خود در برابر مقننه و جامعه در مجموع حسابده میباشند.

تصویر آئینه یی این بند اخیر البته عبارت از اعتماد است که اردوی یونیفورم دار فراتر از حدود خودش در مسائل عامه کدام صلاحیتی ندارد. طبیعی است که مفاد این امر کم اهمیت نیست. در این حدود باید بر تخصص مسلکی نظامی اعتراف نمود و به مشوره های پالیسی آن احترام گذاشت.

نقش در حال تغییر اردو

تخت فشار انحلال و به وجود آمدن درگیری های قومی و دینی نقش اردو و مطابقاً رابطه آن با حکومت تغییر نموده است. این پدیده جدیدی بود که دیموکراسیهای قدیمی و جدید را متأثر ساخت. در جریان جنگ سرد، اردو به وظیفه اصلی اش که عبارت از حفاظت استقلال و تمامیت ارضی کشور و دولتهای متحد باشد، متمرکز بود. وقتی جنگ شروع میشد، عملیات نظامی باید براه انداخته میشد بدون آنکه از طرف اولیای امور ملکی در آن زیات مداخله صورت بگیرد. بعضی «وقفه های جنگی» در محاربه صورت میگرفت که تا حدی زیاد به شروع حملات یا استفاده از اسلحه هستوی ارتباط میگرفت. وقتی اردو برای استقرار صلح و ثبات در خارج مأموریت جدیدی پیدا کرد، تمام اینها تغییر یافتند. قبل از ختم جنگ سرد آنها در فعالیتهای حفاظت صلح سهم میگرفتند، ولی چنین فعالیتهای تنها در صورت موافقت جناحهای ذیدخل انجام می یافتند، البته آنها در شرایطی که بین اطراف درگیر آتش بس برقرار میشد.

بعد از ۱۹۸۹، استحکام صلح منحصیث یک مأموریت جدید مطرح گردید که بر روابط ملکی-نظامی تأثیر عمیقی گذاشت. نخست از همه مسلک نظامی یک وظیفه خطرناک شد. در جریان جنگ سرد در مقابله رویارویی بین شرق و غرب یک گوله هم برضد یکدیگر شلیک نه گردید و مبارزه برای کسب نفوذ در میدان های جنگ جهان سوم براه انداخته میشد. ثانیاً، موضوعات جدید قانونیت عنوان گردید. مداخله ها را چگونه میتوان توجیه و مدلل ساخت؟ این یکی از وظایفی بود که به سیاستمداران تعلق میگرفت. وظایف اردو باید وسعت می یافت، دامنه آن باید از توانمندی مسلکی سنتی به وظایف چندین بُعدی گسترده میشد. آنها باید با مسوولین امور محلی داخل مذاکره میشدند، بین گروههای مختلف قومی میانجیگری مینمودند، در امور باز سازی کمک می کردند، و قلوب مردمی را بدست می آوردند که برای آنها در یک پروسه بعد دوره جنگ خدمت مدنظر بود. به مصداق سخن Gustav Däniker، اردوی جدید باید از سربازان جنگی به «عساکر حافظ صلح» مبدل می شد، تا مردم را به زندگی عادی رجعت می داد.

برای هر عسکر عملیات صلح هم نسبت به دفاع ملی از کشور خودش فرق می کند. این عملیات معمولاً به سطح پایین به شکلی از اشکال خشونت ارتباط می گیرد، ولی احتمال دارد که در اثر عملکردهای یاغیان، تروریستان و یا مردم اعتصاب کننده تشدید پیدا نماید. با آنها، تأکید همیشه روی این خواهد بود که برای اعاده صلح و ایجاد شرایط زندگی از کوچکترین امکان استعمال قوه کار گرفته شود. این البته به لیاقت شخصی عسکر، نه تنها به مهارت غیر نظامی او، بلکه به سلوک مسلکی او نیز تعلق دارد. او در یک تولی کوچک نظامی، بعضی اوقات در محلات دور دست، اکثر در تشکل چندین ملیتی ایفای

وظیفه مینماید. در نتیجه با وجود تمام امکانات پیشرفته مخابراتی و تماس با آمرینش، او مکلف به عملکرد اختیاری خودش است، ظرفیت شخصیتی او نقش محوری دارد.

نقش فزاینده عساکر مسلکی تا حدی اثرات منفی ایرا که از ناحیه از میان بردن خدمت عسکری جبری بوجود آمده اند، تلافی می نماید. از لحاظ جامعه شناسی برای مختلط کردن عساکر جوان از اقشار و مناطق مختلف خدمت عسکری جبری یک امر مثبت تلقی می گردد، به آنها دسپلین تدریس میشود، آنچه برای تقویه جسمی آنها کمک می کند. استخدام عساکر حرفه یی شاید باعث خطر جذب افراد خودنما شده و مانع افراد سرتاسری جامعه شود. البته آموزش به مقصد صلح برای از بین بردن این نقیصه کمک میکند.

تجربه جنگ یوگوسلاویا بسیار ناخوش آیند بود. نه تنها به سببی که بربریت و وحشت در بین تمام مردمی که در گذشته باهم در صلح و صفا زیست میکردند، بلکه به این دلیل هم که برای جلو گیری از تشدد بیشتر به اقدامات کافی دست زده نشد. به اردو اختیارات مبهمی داده شده بود که بدون وسایل و امکانات لازم انرا بکار برد. در اول آنها بمقصد حفاظت صلح اعزام شده بودند، در حالیکه در انجا صلحی موجود نبود که از آن حفاظت میشد. بالمقابل بعضی از اطراف درگیر اصلاً صلح نمیخواستند، بلکه خواهان توسعه سرزمین شان بودند. بعداً «مناطق مصون» ایجاد گردید، که اصلاً مصون نبودند، زیرا نه توانمندی و نه علاقمندی برای حفاظت موجود بود. قابل تعجب نیست که روابط ملکی-نظامی که در نتیجه یک سلسله ناهماهنگی ها ضربه خورده بود، با میزبانی شماری از سازمانهای غیر حکومتی که فعالیتهای بشری انجام می دادند، بیشتر مغلق و پیچیده شده بود.

مانند Däniker ما هم به مردم متمدن فردا سوالات ذیل را مطرح می کنیم: آیا می خواهیم که فراتر از دفاع از خود و حفاظت از منافع ملی تا قرن بیست و یکم با عملکرد هماهنگ و استفاده از تمام وسایل دست داشته در صورت لزوم بشمول نظامی، از تجاوز و خشونت مبرا شود؟ آیا تعهد می کنیم که به مرتکبین چنین خشونتها نه در داخل و نه در خارج موقع می دهیم که موفق شوند و از محاکمه فرار نمایند؟ آیا ما خود برای ایثار آماده ایم و می توانیم تلفات در بین نیروهای عملیاتی ما را بپذیریم، در حالیکه قادر نباشیم با تلاش های غیر خشونت برای اعاده صلح کاری را انجام دهیم.

ولی، وقتی مردم با تمام این خواسته ها موافقت نمایند، آنها باید توان این را هم داشته باشند که نیروهای مسلح آنها قادر به اداره انجام این دو وظیفه میباشند: دفاع ملی و انجام مأموریت فرا ملتی، با تمام مسوولیتهای وابسته به آن هم از لحاظ معنودی و هم از لحاظ مادی.¹ برای مؤثریت افسران نظامی و کارمندان ملکی باید روی بعضی طرح های جدید در رابطه با استفاده از قوه باهم به توافق برسند:

- ۱- نیروهای مسلح باید آماده باشند تا وظایف جلوگیری از جنگ، مداخله و دفاع را بعهده گیرند؛ وظایف تهدیدی و جنگی در قدم دومی مطرح میباشند.
- ۲- پیروزی نظامی غالباً یک هدف تکتیکی شده است. هدف ستراتیژیک این است، تا شرایط دلخواهی برای یک راه حل صلح آمیز دوامدار مساعد ساخته شود که حتی دشمنان سابق نیز در آن سهم گرفته بتوانند.
- ۳- هدف نهایی دکنترین نظامی نه «نابودی» و نه «ایجاد اصطکاک» میباشند؛ هدف از بین بردن مقاومت دشمن است، این هدف شاید هم جزائی باشد، که «مورال جنگی دشمن ضعیف تلقی شود، یا خنثی کردن باشد، یا خلع سلاح نیروهای مخالف، ولی سر انجام هدف نهایی «آشتی دادن» است.

¹ Gustav Däniker: The Guadian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces'. UNINDIR Research Paper, No 36. 1995. p.89.

- ۴- بناءً هر پلان جنگی باید متناسب باشد، بطور مثال در پهلوی مسایل دیگر باید کوشش شود، تا تلفات کاهش داده شود، نه تنها در بین خود، بلکه در بین طرف دشمن هم.
- ۵- تفکر نظامی و عملکرد آینده باید تنها و تنها به کتگوریهای نظامی محدود نباشد. حتی در جزئیات هم باید مسأله بازسازی بعد از دوره درگیری مدنظر گرفته شود.
- ۶- قابلیت تغییر و قابلیت انجام چندین وظیفه به همان میزان اهمیت دارد که قدرت جنگی و تحرکات میدان حرب دارد.
- ۷- در قرن ۲۱ مأموریت عسکر حفاظت، کمک و نجات خواهد بود. خط مشی بر اساس هدف جهت بندی خواهد شد و وابسته به سهم مؤثر در مراقبت و یا اعاده صلح و به وظیفه مصونیت یک زندگی که ارزش زیست برای همه داشته باشد، وابسته خواهد بود.

این وظایف نظامیان و ملکیان (ملکی ها) را با هم نزدیک میسازند و ایجاب همکاری شدید را می نمایند.

نقش ملکی ها

یک فضای عدم موافقت بالقوه راجع به نقش ملکی ها در وزارتات دفاع موجود است. ساختار معیاری اکثریت دیموکراسی های غربی این است که وزیر دفاع اکثر پس منظر ملکی دارد. در این رابطه دلایل مختلفی وجود دارد، مثلاً گفته میشود که یک نفر ملکی بهتر مستعد است تا از عهده موضوعات مربوط به پالیسی بدرآید و در کابینه اعمال نفوذ نماید و میتواند خوبتر برای تأمین منابع مالی وزارت دفاع وظیفه انجام دهد.

البته این به مفهوم آن نیست که گویا یک فرد نظامی نمیتواند به عین سویه و کیفیت مقام وزیر دفاع را اشغال نماید. ولی تجارب دیموکراسیهای غربی نشان داده است که یک نفر با داشتن پس منظر ملکی بهتر مستعد است تا از عهده وظایفی برآید که انجام آن از یک وزیر دفاع توقع میرود. اگر یک نفر نظامی لباس عسکری اش را کنار بگذارد و لباس ملکی بپوشد تا مقام وزیر دفاع را اشغال نماید، برای وی مشکل خواهد بود که در تقسیم وظایف با لوی درستیز به آسانی کنار آید. در چندین دیموکراسی جدید از این روش کار گرفته شد تا دوره انتقالی بدون ایجاد مشکلی سپری شود، ولی به زودی این مسوولیت به یک نفر ملکی سپرده شد. در این کشورها مدت طولانی ایرا در برگرفت، تا بین وزیر و نظامیان عالیرتبه زمینه مفاهمه خوب مساعد شود. البته اکثر وزارت های دفاع کشورهای غربی برای پیشبرد امور شان افراد ملکی را در ادارات شان استخدام کرده اند. بکار گماشتن افراد ملکی بدون شک مفیدیت هایی را با خود همراه دارد، زیرا اکثر آنها از تجارب اداری، مالی، منجمنت و غیره برخوردار اند، آنچه نظامیان مسلکی غالباً از آن بی بهره میباشند. ولی بسیاری از ملکی ها در ساحه های پالیسی نیز خدمت می نمایند، با این خدمت آنها در حقیقت در ساحه نظامی قدم میگذارند، که اگر در انجام امور از توجه و احتیاط کار نگیرند، خطر وقوع اصطحکاک موجود میباشد.

اکثر کشور های دیموکراسی اروپای شرقی ترجیح دادند که به خواسته های غرب مبنی بر گماشتن ملکی ها در ادارات شان لیبیک بگویند. ولی اکثر این پرسونل ملکی در گذشته افسران نظامی بودند. علت این مسأله قسماً کمبود متخصصین ملکی در کشورهای مابعد دوره کمونستی بود، البته علت دیگر همانا ترجیح دادن افراد نظامی در مسایل دفاع بود. نقش های مربوطه ملکی ها و پرسونل یونیفورمدار این سوال را مطرح میسازد که آیا کارمند مربوطه تنها و تنها امور نظامی را انجام می دهد، که در این حالت دائماً طرز کار یک افسر نظامی را تحت نفوذ قرار میدهد و در نتیجه امکان استخدام او را در آینده ضعیف میسازد. البته واضح است که بیشتر به خود یک شخص هم ارتباط می گیرد. بسیاری افراد نظامی به پست های ملکی انتقال می کنند، بطور مثال در ناتو، چنین انتقال به سهولت انجام می

یابد. ولی جواب وسیع به این موضوع این است که مهارت های نظامی و ملکی، هر دو را افزایش بخشید و یقینی ساخت که هر دو مکمل یکدیگر بوده و یکدیگر را تقویه می نمایند.

این امر به موضوع محوری منتج میشود که چگونه قابلیت و مسوولیت بین اطراف سیاسی و نظامی را تقسیم نمود، این یک موضوعی است که تمام جنبه های کنترول دیموکراتیک را دربر می گیرد. آیا ساحه هایی موجود اند که تنها و تنها نظامی باشند، ساحه هایی که اردو اجازه داشته باشد بدون مداخله سیاسی امور خود را انجام دهد. نظر و احساس عمومی جواب خواهد داد که بلی: بطور مثال دکتورین و تکتیک های نظامی و تعلیم و آموزش نیروهای مسلح که به نظامیان مسلکی واگذار باید شد. به همین منوال، در حالات درگیری، واضح است که براه انداختن عملیات نظامی باید توسط نظامیان مسلکی تحت قضاوت قرار گیرد. ولی تجربه نشان داده است که ساحه های خیلی کم نظامی وجود دارند که از مداخله و یا نظارت سیاسی آزاد باشند. چنین مداخله وقتی خیلی زیاد است که نظام سیاسی یک کشور ایجاب کند که در هر تغییر حکومتی مقامات بلند پایه ملکی نیز تغییر یابند. بهتر است که یک مأمور ملکی با کفایت در نتیجه تغییر حکومت از مقام اش برطرف نشود و در هر حکومت با وفاداری خدمت نماید.

خدمات امنیتی غیر نظامی

نیروهای بحری، پیاده و هوایی همیشه در ساحه عملیات نمیباشند، و اگر هم باشند، غالباً آنها در سرزمین های خارجی دور از انظار اتباع خود اند. بالمقابل، نیروهای پولیس و ادارات استخباراتی همیشه در ساحه عملیات اند و بیشتر اوقات در داخل سرزمین خود با امور عامه دولت خود سروکار دارند.¹ این امر بعض محدودیت هایی را در قسمت شفافیت عملیات روزمره آنها بیار می آورد، ولی بالمقابل روشنایی ایرا بوجود میآورد که در پرتو آن مؤثریت و تمامیت این عملیات توسط مردم قضاوت می گردد.

در پایان دهه ۱۹۹۰ اعتماد و باور مردم نسبت به پولیس در سطح خیلی پائین قرار داشت. پولیس قادر نبود که از مردم حفاظت نماید، فساد اداری و روش نامناسب مشخصه این دوره بود. این وضعیت باعث آن گردید که خواسته ها برای حسابهی قانونی و نظریات مردم قوت یابند، نیروهای ایجاد گردد که جامه را مصون ساخته، امور آنها بصورت مؤثر اداره نمایند و با مردم عادلانه و منصفانه برخورد کنند. در ابتداء در نتیجه فشار بیرونی سازمانهای پولیسی معلومات و احصائیه های زیاد راجع به کار و مؤثریت شان تهیه مینمودند. در عین زمان، بعد از آنکه از قوه قضائیه خواسته شد تا با ارگانهای بررسی جدید ملکی، سطح دسپلین را حفظ نمایند، پولیس هم تحت فشار قرار گرفت. در حقیقت پولیس انحصار خود را برای تشخیص این مسأله که آیا افسران با مردم سلوک درست نموده اند و یا خیر، از دست داد. اجراء مؤثر پولیسی بر مبنای اعتماد مردم استوار است. این امر ایجاب شفافیت و حسابهی در برابر ارگانهای مستقل نظارت را مینماید. باید تأمین نمود تا در تمام ساحه های مبارزه با جرایم جنایی تحقیقات بدون سوء استفاده مسلکی و مبراء از نفوذ سیاسی صورت گیرد. ولی امر حتمی در این رابطه این است که ارگانهای نظارت باید با وسایل و امکانات خوب و کارمندان مجرب مجهز باشند. علاوه بر آن تأسیسات نظارت بر عملکرد پولیس وقتی یقیناً مؤثر تمام میشود که آنها در مرادوت و همکاری با پروسه های انضباطی داخلی و خود تنظیم کننده یکجا کار کنند.

¹ David Greenwood and Sander Huisman (eds.), Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Agencies, Sofia: Procon, 2004, p.12.

حسابدهی و شفافیت ادارات استخباراتی یک مفهوم و هدف دیگری نسبت به ترتیبات برای ادارات مجری قانون دارد. در تئوری استخبارات تنها به این مقصد است تا به پالیسی سازان کمک نماید. پروسه استخباراتی بر اساس خواست های پالیسی سازان تعیین میشود. از اینکه استخبارات در یک جهانی عمل می نمایند که تا حد زیادی از انظار عامه، از مقتنه و تا یک اندازه کمی هم از اجرائیه مخفی است، بناءً این محیط به آسانی به یک جهان اسرار آمیز و خود خدمت مبدل میشود، در جهانی که وسایل استخباراتی در خدمت خود قرار میگیرند. این باعث میشود که این جهان بصورت منظم تحت نظارت مستقل قرار داشته باشد و این مسوولیت مشترک اجرائیه و مقتنه است، تا آنرا بصورت منظم مورد حسابدهی مؤثر قرار دهند.

حادثات یازدهم سپتمبر تروریزم بین المللی را در رأس مسائل قرار داد و روابط فی مابین را در ساحه های مختلف تقویت بخشید:

- همکاری و هماهنگی فزاینده فی مابین ادارات در داخل (این امر باعث شد که در امریکا وزارت امنیت سرزمین وطنی ایجاد شود).
- وسعت دادن قدرت تأسیساتی که در مبارزه بر ضد شستشوی پولی سهم دارند (این قدرت با تصمیم مبنی بر هدف قرار دادن منابع مالی که در اختیار سازمانهای مانند القاعده قرار دارند، تقویه گردید).
- به عهده گرفتن وظایف اجرائیوی توسط تأسیساتی که همیشه جزئی از بخش امنیت شناخته نمیشوند (مانند خدمات گمرکی و مسافری).
- توسعه مجری قانون و قدرت مراقبت ادارات استخباراتی، مخصوصاً بالای تبادل های مخابراتی.
- همکاری های فزاینده فرا سرحدی بشمول نه تنها شریک ساختن معلومات، بلکه عملیات خارج-سرحدی که اکثر دور از انظار و مراقبت اند (مانند تحقیقات توسط جاسوسان CIA در کشور های دیگر).

همکاری پولیس در اتحادیه اروپا

وسیله خوب همکاری اروپایی ها اروپول میباشد. اروپول عبارت از سازمانی است که منابع فراوان در اختیار داشته و به مقایسه انترپول در اروپا برای همکاریهای وسیع بین ادارات مجری قانون (و هم بین بعض سازمانهای استخباراتی) با امکانات بهتری مجهز میباشد. وظیفه اساسی اروپول منحصبت «سومین ستون» اتحادیه اروپا، همکاری پولیسی بمقصد جلوگیری از جرایم سازمان یافته و تروریزم بین المللی و مبارزه با آن میباشد. کنونسیون ۱۹۹۵ اروپول که در سال ۱۹۹۹ نافذ گردید، وظایف ذیل را مشخص ساخت: حمایت از تحقیقات جنایی ملی و اولیای امور امنیتی؛ ایجاد بانک معلومات؛ تحلیل و ارزیابی مرکزی معلومات؛ تطبیق و تحلیل برنامه های وقایوی ملی، اقدامات مبنی بر آموزش بیشتر، ریسرچ، موضوعات محاکموی و شعبات سجل های جنایی. این متن به اروپول صلاحیت نمیدهد تا وظایف تطبیق قانون را اجراء کند.

ولی در سالهای اخیر، اعضای اتحادیه اروپا سعی نموده اند تا منابع قانونی، مالی و تخنیکی و صلاحیتهای اروپول را تقویه نمایند. در سال ۲۰۰۱ بودجه آن تقریباً ۵۰ درصد بالا رفت. از همه مهمتر اینکه کنونسیون اروپول دوباره نوشته شد تا به این سازمان صلاحیتهای عملیاتی تقویض نماید. این سازمان از یک نهاد خیلی بزرگ تصفیه یی برای تبادل دوجانبه یا چندین جانبه معلومات برخوردار میباشد و مقر نهاد مرکزی معلومات استخباراتی اتحادیه اروپا میباشد. این سازمان سعی دارد، تا کاملاً حیثیت ارگان هماهنگ کننده را داشته باشد ولی در استنطاق های مشترک نیز سهم

میگیرد و حتی تحقیقات جنایی را در دولتهای عضو براه می اندازد. در مجموع، دولتهای عضو سعی بیشتر دارند تا از ایروپول نیرویی ساخته شود که برای کار مشترک و طرز العمل گزارشدهی در رابطه با جنایات سازمان یافته و تروریزم انگیزه پیدا شود. انکشافات دیگریکه بر اروپایی ساختن نیروی اجراء کننده قانون و استخبارات اصرار می ورزند، عبارت اند از موافقتنامه های بین دولتهای عضو برای تأسیس نهاد مشترک جهت صدور حکم گرفتاری، طرح مشترک برای تعریف تروریزم و تعریف مشترک برای لستی از سازمانهای تروریستی.

همچنان برای اینکه حکومتهای اروپایی بتوانند به معلومات شخصی ایکه در بانک معلومات ثبت اند، دسترسی داشته باشند، پلانهای موجود اند.

ولی در این رابطه تا هنوز هم حد اقل مراقبت سیاسی و کمبود نظارت مستقل بر ایروپول موجود میباشد. شورای اروپا فیصله نموده است که تعدیلات آینده باید توسط پارلمانهای ملی تصویب نشود، بلکه با اتفاق آراء در شورای وزیران. این امر شاید برای ایروپول دست باز بدهد، ولی مشکل کنترل دیموکراتیک بالای چنین یک موضوع حساسی، مانند فعالیتهای پولیس بین المللی را حل نمیسازد.

قانون اساسی اروپایی در موضوعات جنایی برای همکاریهای قضایی یک قدم فراتری گذاشته است. در عمل برای اولیای امور پولیس که تماس های دوجانبه غیر رسمی را به یک نهاد تصفیوی چندین جانبه ترجیح می دهد مشکل خواهد بود و نیز آنها به کلتور های مختلف برای تعامل با حکم بازداشت، طرز العمل جنایی و شواهد اشاره نموده اند. با آنها افزایش در جرایم فراسرحدی ایجاب سیستم های سریع معلومات و عملکرد مشترک را می نماید، تا بتوان با شبکه های بین المللی برخورد نمود. به همان اندازه ایکه این ضرورت بیشتر محسوس میشود، به همان اندازه بالای عملکرد ملی بیشتر تأثیر نموده و منتج به اصلاحات در بخش امنیت میشود. این امر نه تنها یک موضوع روابط ملکی-نظامی میباشد، بلکه دیوارهایی را هم از میان برمیدارد که فعالیتهای خارنوالان، افسران گمرکی محافظین سرحدی را از پولیس و نظامی جدا میسازند. در نتیجه با تهدید های جدید تروریزم و جرایم سازمان یافته، در نتیجه همکاری خوب و شفافیت بیشتر مقابله خواهد شد.

اصل اساسی برای همکاری در ساحة قضایی اتحادیه اروپا به رسمیت شناختن قضاوت های متقابل و تصامیم قضایی و همچنان تطابقت قوانین و مقررات در ساحة های بخصوصی است که مربوط به «یک جرم جدی با بعد فراسرحدی میباشد». ماده 172-III قانون اساسی اینها را طور ذیل فهرست می نماید: تروریزم، قاچاق انسانها و سوء استفاده های جنسی از زنان و اطفال، قاچاق مواد مخدر، قاچاق اسلحه، شستشوی پولی، اختلاس، پول جعلی، جرایم کمپیوتری و جرایم سازمان یافته. قابل یادآوریست که این ماده به جرایم سازمان یافته اشاره نموده، بلکه از یک تعریف صریح جرایم جدی سخن زده است.

به دنبال ایروپول (پولیس اروپایی) اتحادیه اروپا ایروجست (عدالت اروپایی) را تأسیس نمود تا بین اولیای امور موظف برای تحقیقات ملی و خارنوالی در رابطه با جرایم جدی که دو یا بیشتر از دولتهای عضو را متأثر میسازد، هماهنگی و همکاری را تقویت بخشد. قوانین اروپایی ساختار عدالت اروپایی، عملیات، ساحة عمل و وظایف را تعیین می نمایند. مطابق ماده 174-III قانون اساسی اتحادیه اروپا این وظایف عبارت اند از:

- ابتکار تحقیقات جنایی و همچنان ابتکار تعقیباتی که از طرف اولیای امور با کفایت ملی خصوصاً آنایکه در ارتباط با جرایم ضد منافع مالی اتحاد مأمور اند، براه انداخته میشود؛
- هماهنگی تحقیقات و تعقیباتی که به نکتۀ اول ارجاع میشود؛
- تقویۀ همکاری قضایی بشمول حل و فصل مشاجرات قضایی و با همکاری نزدیک با شبکه قضایی اروپایی.

قوانین اروپایی همچنان برای سهمگیری پارلمان اروپایی و پارلمانهای ملی دولتهای عضو در تکامل فعالیت‌های اروپایی ترتیبیاتی را تعیین می نمایند.

قانون اساسی اروپا برای تأسیس یک دفتر خارنوالی عامه اروپایی بر اساس نهاد ایروجست یا عدالت اروپایی راه را باز نمود. برای این مقصد شورای اروپا باید بعد از آنکه موافقت پارلمان اروپا را بدست آورد، به اتفاق آراء عمل نماید. روی این مقام جدید در جریان منشور وقتی برای قانون اساسی آمادگی گرفته میشد، بحث‌های داغی صورت گرفت. خصوصاً کشورهای انگلو-سکسن با سیستم‌های قانون و طرز محاکم مشترک بیشتر علاقمند نبودند، ولی منحنیث یک خارنوال یا مدعی العموم اروپایی در همه حالت‌های احتمالی طرز العمل تحقیقات جنایی یک کشور مربوطه را احترام خواهند نمود. ماده 175-III صلاحیت این مقام را فقط به جرایمی که منافع مالی اتحادیه اروپا را متأثر سازد، محدود ساخته است، ولی امکاناتی را باز نگهداشته است که وی بتواند در آینده صلاحیت‌های خود را به جرایمی هم گسترده سازد که بعد فراسرحدی دارد. این مسأله قبلاً در تعریف مسوولیت‌های این مقام پیش بینی شده است:

« آن مقام مرتکبین و شرکای جرایمی که بیشتر از یک دولت عضو را متأثر میسازند و مرتکبینی که برضد منافع مالی اتحادیه اروپا، طوریکه در قانون اروپایی پاراگراف 1 مشخص شده اند عمل می نمایند، مطابق مقررات ایروپول تحت تحقیق و تعقیب باید قرار دهد. این مقام وظایف خارنوال یا مدعی العموم را در محاکم دولتهای عضو در رابطه با چنین جرایم اجراء می نماید.»

در رابطه با همکاری پولیس، قانون اساسی اتحادیه اروپا فراتر از حدودیکه در دهه ۱۹۹۰ روی آن توافق صورت گرفته است، قدم نگذاشته است. مأموریت ایروپول منحنیث یک نقش کمکی برای تقویه اقدام اولیای امور پولیسی دولتهای عضو باقی مانده اند. ماده 177-III بصورت کل منحنیث ضمیمه با ماده 178-III گرفته شده که با شرایطی ارتباط می گیرد که تحت آن اولیای امور یک دولت عضو می تواند در خاک یک کشور دیگر عمل نماید.

در رابطه با فعالیت‌های غیر قانونی ایکه منافع اقتصادی اتحادیه را متأثر میسازند، قانون اساسی همچنان برای اقدامات حمایتی و برای مبارزه بر ضد جعلکاری با نظراندازی به مهیا ساختن حمایت مؤثر و متعادل در دولتهای عضو و تمام تأسیسات اتحادیه (ماده 321-III) احکام عمومی دارد. کمیسیون اروپایی با حمایت قوی از طرف پارلمان اروپا دفتر مبارزه بر ضد جعلکاری (OLAF) را در سال ۱۹۹۹ تأسیس نمود. سال بعد کمیسیون مصوبه ایرا مبنی بر مقابله ستراتیژیکی با جعلکاری طرح ریزی نمود.¹ این مصوبه چهار چالش را تعریف می نماید: چوکات قانونی با جلوگیری محکم، کشف، کنترل و مجازات؛ تعقیب اداری و مالی؛ فرهنگ جدید همکاری عملیاتی با دولتهای عضو؛ یک روش بین التأسیساتی برای جلوگیری از جعلکاری و مبارزه بر ضد آن. نهاد OLAF بصورت سریع از لحاظ موقف رشد نمود و بیشتر توجه اش را به اختلاس در داخل تأسیسات اتحادیه اروپا و دولتهای کاندید مبذول ساخت. کمیسیون همچنان در رابطه با ایجاد مقام خارنوالی به ابتکار عمل دست زد تا اینکه بالاخره راهش در قانون اساسی باز شد.

بدون شک، پیشرفتهایی صورت گرفت ولی سرانجام شکل ساحه آزادی، امنیت و عدالت در اروپا تا هنوز هم نا معلوم بنظر میرسد. فرانسه و بریتانیا با صلاحیت مشترک همکاری پولیسی مخالفت می نمایند و ایروپول را رشد نمی دهند. بسا در خور اهمیت است که بانک معلومات شنکن و ایروپول را

¹ COM (2000) 358 and Bulletin 6-2000, point 1.7.10

باهم ارتباط داد و با OLAF و ایروجست (عدالت اروپایی) همکاری نزدیک نمود. ولی تا کنون، قوه کاری رؤسای پولیس به تنهایی اجراءات می کند و با شورای اتحادیه اروپا برای عدالت امور داخله ارتباط کمتری دارد. ارتباط قوی با این شورا برای کشورهاییکه دارای یک سیستم مرکزی پولیس میباشند، مشکلاتی اندکی دارد ولی برای آنهاییکه دارای خدمات پولیسی غیر مرکزی اند، مشکلات زیادی را ایجاد می کند. بادر نظر داشت موضوعات قابل علاقه، خطوط فاصل بین دولتهای عضو بصورت مختلف کش شده اند.

در فحوای مطالعه جاری ما و ارتباط بین ایروپول و عناصر پولیس نیروهای حافظ صلح ایجاب توجه بیشتر را می نماید. شاید پرسیده شود که آیا نیروهای حافظ صلح و باز سازی بعد از دوره جنگ با جمع آوری معلومات جنایی باهم تلفیق داده شده می توانند. در بوزنیا همکاری بین پولیس و نظامی خیلی از هم دور بنظر میرسید، ولی حالت شاید تغییر کند، زیرا هر دو عملیات اکنون تو سطر اتحادیه اروپا پیاده میشود. در عراق نیز چنین مشکلاتی که توسط نیروهای ایالات متحده امریکا تجربه شده اند، در راستای هماهنگی ملکی-پولیس-نظامی اشاره می نمایند.

چالش های جدید

Huisman و Greenwood چالش های جدیدی را که از ناحیه تروریزم تباه کن سر بلند نموده اند بطور ذیل خلاصه کرده اند:

- ۱- بین امنیت داخلی و خارجی رابطه رو به افزایش فی مابینی وجود دارد. این به مفهوم آنست که فرق بین آنها مشکل میباشد. نتیجه این بوده است که (الف) همکاری بین ارگانهای مجری قانون و ادارات استخباراتی (ب) نظامی افزایش یافته است. این امر سبب نگرانی تداخل وظایف شده و مشاجرات کفایت کاری بین وزارتتهای دفاع و داخله را به وجود می آورد. در رأس آن خصوصیت فرا ملتی و غیر دولتی تروریزم بعض نهاد های اساسی ادارات بخش امنیت را مورد سوال قرار می دهد. تروریزم دوپارچگی تأسیساتی و قانونی را به چالش میکشاند، زیرا این ساختار تهدید های داخلی و خارجی را باهم وصل می نماید، زیرا این ساختار در یک اتصال سختی بین هر دو عمل می نماید.
- ۲- تداخل فزاینده ای در وظایفی که بعهده ارگانهای مجری قانون گذاشته شده است، وجود دارد، این مسأله سبب تیره شدن حدود بین این وظایف میشود. عین مسأله را میتوان در قسمت روابط بین نیروهای مجری قانون و ادارات استخباراتی یادآور شد. بیشتر ادارات استخباراتی کار های شانرا در ساحه پولیسی بسط داده اند (بطور مثال در قسمت جرایم سازمان یافته). بسیاری نیروهای پولیس امور استخباراتی را انجام میدهند، مثلا (ثبت مکالمات مخابراتی). بناءً باید همکاری و هماهنگی فی مابین ادارات به وجود آید. ولی غالباً چنین نیست. در نتیجه تمام این انکشافات تا حد زیاد بدون سهمگیری و مراقبت پارلمانهای ملی صورت گرفته اند.
- ۳- ادارات حکومتی ای وجود دارند که فعالیتهای شان خصوصیت مجری قانون را دارا میباشد. بطور مثال - تأسیساتی که شستشوی پولی، مسائل گمرکی، خدمات سفری را تحقیق می نمایند ولی حسابدهی آنها براین فعالیتها بصورت واضح تعریف نشده است. علاوه بر این سیاستمداران می خواهند این صلاحیت های ادارات را وسعت بخشند، ولی بدون اینکه برای نظارت آنها مبنای مناسب قانونی داشته باشند.
- ۴- عین استدلال در رابطه با وسعت یافتن صلاحیت مراقبت «ارگانهای مجری قانون و ادارات استخباراتی» قابل تطبیق است، در حالیکه صلاحیت مقننه یا پارلمان تا حد زیاد تنها به موافقت محدود ساخته شده است.

- ۵- سازمانهای امنیتی خصوصی مکمل و حتی در بعضی جاها متمم حضور پولیس منظم میباشند. ولی آنها مانند نیروهای پولیس «واقعی» حساسه نمیباشند.
- ۶- بین المللی ساختن و اروپایی ساختن به نزدیک نمودن همکاری بین ارگانهای مجری قانون و ادارات استخباراتی فراسرحدی، به خساره یقینی یا احتمالی شفافیت و حساسدهی و طرز العمل صلاحیت دهی منتج میشود - بطور مثال جاییکه عملیات وسیع زمینی مطرح اند.

نتیجه اینکه در چنین حالات چوکات های حساسدهی کافی نمیباشند. در رابطه با تأسیسات درازمدت و عملکرد مجری قانون، جمع آوری استخبارات و ضد استخبارات «کمبود» نظارت وجود دارد. در قسمت نیروهای امنیتی خصوصی و ادارات حکومتی دارای صلاحیت اضافی امنیتی مجری قانون نظارت صفر و یا تقریباً صفر است. همچنان در قسمت همکاری بین المللی در بین سازمان مجری قانون و استخبارات توجه ناکافی وجود دارد. این سهل انگاری قسمت بیشتری از ساحه های فعالیت را بدون مراقبت و نظارت می سازد و به قانونیت اداراتی که آنرا براه می اندازند صدمه وارد می کند و سرانجام باعث ضعف اعتماد عامه نسبت به تأسیسات میگردد.

این مشکل با در نظر داشت این حقیقت که حساسدهی پولیس غالباً در سطح محلی یا منطقوی حکومت قرار دارد، بیشتر مغلق و پیچیده میگردد. بریتانیا با وجود ساختار اخیر مرکزی ساختن، یکی از کشورهای اروپایی میباشد که پولیس ملی ندارد. بصورت عموم، مراقبت پولیسی یعنی آن فعالیتهای پولیسی که هدف اش مصون ساختن بیشتر جوامع باشد، دگر تنها در تصرف حکومت ها نمیباشد. شرکتهای امنیتی خصوصی در هر جا ظهور نموده اند، از میدان های هوایی گرفته تا به خدمات پهره شبانه. این امر سوالاتی را در باره موضوع مراقبت و حساسدهی مطرح میسازد. مسوولیت برای مقابله با جرم فرامرزی و امنیت باید به سطح مرکزی سپرده شده، در حالیکه مسوولیت برای نظم عامه و جرایم کوچک به سطح محلی واگذار میشود. ولی ارتباط معلوماتی کافی بین این دو سطح باید بکار برد داشته باشد، زیرا اگر جرم کوچک هم باشد، غالباً به تجارت مواد مخدر بین المللی یا دیگر اشکال جرایم سازمان یافته تعلق می گیرد.

پولیس، شبکه معلومات بین المللی خود را ایجاد نموده است. سیستم معلومات شنگن در مرحله دومی خود بطور قابل ملاحظه ای ظرفیت ذخیره بیشتری را دارا میباشد. انترپول یک سیستم مخابراتی پولیسی جهانی را دارد که در یک محیط مرموز، در یک مدت زمان واقعی اجازه کنترل میدهد. اتحادیه اروپا برای نشان انگشت پناه جویان مرکزی ایجاد نموده که بنام Eurodac یاد میشود. یک «جامعه مبتنی بر اصل همکاری» با همکاری رؤسای پولیس و مأموریت صد ها افسر ارتباطی در سرتاسر جهان جریان معلومات را ترتیب و اداره می نماید. مسلکی های پولیس در پهلوی سطوح مختلف غیر رسمی حکومتداری شبکه ها را ترجیح میدهند، ولی حکومت های مرکزی تنظیم و مراقبت آنها را مشکل تلفی می کنند.¹

شورای اروپا در سال ۲۰۰۱ دستور العمل سلوک و اخلاق پولیس را طرحریزی نمود.² در پاراگراف های مقدماتی خود ضرورت ایجاد اصول اروپایی و خط مشی برای همه اهداف، اجراءات و حساسدهی پولیس بمنظور حفظ امنیت و حقوق فردی در جوامع دیموکراتیک را که قانون در آن حکمروایی دارد، تصریح نموده است. این دستور العمل دارای ۶۶ پاراگراف و مکتوب تشریحی مفصل میباشد. با گذاشتن

¹ Prof. Dr. Monica den Boer. „Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability“. Inaugural address at the Free University of Amsterdam, 24 November 2004.

² سفارشات (۲۰۰۱) ۱۰ توسط کمیته وزیران شورای اروپا بتاريخ ۱۹ سپتمبر ۲۰۰۱ طرحریزی شد. مدیریت عمومی اول موضوعات قانونی. شورای اروپا توجه جدی به موضوع تا کنون بیسابقه «اعلامیه در باره پولیس ۱۹۷۹ (فیصلنامه ۶۹۰ مجمع پارلمانی). این دستور العمل اصولی ایرا دربر دارد که در دستور العمل ملل متحد در باره طرز العمل مقامات مجری قانون بیان شده است.

اساس برای نورمهای اخلاقی سولاتی در باره ارزشهایی که توسط پولیس منحیث یک سازمان اعمال میشوند، و تطبیق مناسب آن مطرح شده اند. ارزشهای کلیدی در داخل تأسیسات پولیس، مانند وفاداری، خوشی، بیطرفی، بصیرت و مهارت مسلکی، همه اینها در یک چوکات مشترک مفیدیت شانرا دارند و معیار های شخصی طرز عمل کرد را بیان می دارند. این دستورالعمل در خدمت چندین مقصد مختلف میباشد: مردم عامه را از ناحیه سلوک مناسب پولیس اطمینان می دهد و به این ترتیب فضای اعتماد را به وجود می آورد. از این دستور العمل همچنان منحیث وسیله ای برای تنظیم داخلی سازمان پولیس استفاده شود تا کیفیت کاری پولیس و کارکنان ملکی آن حفظ گردد، به منجمنت و مراقبت کمک صورت گیرد، افسران بلند رتبه حساسه خوانده شوند و برای قضاوت و داوری مناقشات سخت داخلی نورمهایی تهیه گردد. در بسیاری از کشور ها این دستورالعمل سنگ تهادب تربیه پولیس گردیده است. این یک سهم مهمی برای اعاده اعتماد عامه نسبت به یک نیروی خدماتی ای میباشد که از لحاظ تعریف، در شرایط عادی، در داخل کشور خود انحصار واقعی اجبار قانونی را در اختیار دارد.

افزایش براه انداختن فعالیتهای «خارج از برنامه» که جزئی از تأسیسات دفاعی شده اند، چالش دیگری برای کنترل دیموکراتیک میباشد. وزارت های دفاع با پیروی از مدل پیشرفت تصدیها وظایف محوری شان و خدمات قراردادی بیرونی که هم سویه باید توسط سکتور خصوصی درست انجام یابند، در عطف توجه آن قرار دارد. عملیات حفظ و مراقبت برای ساختن وسایل موظف می شوند و شفاخانه های ملکی مسوولیت خدمات صحی را برای نظامی بعهده میگیرند. چنین فعالیتهای نسبتاً سهل و ساده بوده و غالباً در شرایط جنگ رونما می گردند. ولی مشکل کنترل بیشتر زمانی رونما میشود که شرکت های خصوصی امنیتی برای انجام قسمتی از عملیات مأموریت صلح یا جنگ موظف شوند. در عراق چنین شرکتها وظایف محافظتی یا کمک های لوژیستیکی را عهده دار بودند.¹

سفارش میشود که باید اطمینان حاصل کرد که در آغاز چنین عملیات کشوریکه چنین عملیاتی را تمویل می نماید کاملاً مسوول عملکرد شرکتهاى مربوطه و پرسونل آن ها میباشد. این عملکرد بطور خاص به سلوک آنها در رابطه با مردم عامه، زندانیان و مراعات حقوق بشری تعلق می گیرد. چنین مسوولیتی باید در فیصلنامه ملل متحد که برای حمایت از عملیات صلح صادر میشود، بطور قطعی گنجانیده شود.

اختلاط امنیت خارجی و داخلی

در مأموریت حمایت صلح نقش اردو در خارج شبیه وظایف پولیس در کشور میباشد. آنها آنجا به این سبب اند تا صلح، قانون و نظم را حفاظت کنند؛ آنها با حضور شان بازدارنده درگیری و خوف برای قوتهاى ویرانگر میباشد؛ و آنها آماده اند و اراده دارند، تا در وقت ضرورت برای انجام مأموریت شان از قوه نیز کار بگیرند. این به مفهوم آن نیست که مأموریت به پولیس واگذار میشود. بعض واحد های پولیس در مرحله بازسازی مفید خواهند بود. به عین سویه، واحد های شبیه ژاندارمری نیز میتوانند در قطعات مخصوص کنترل شورش یا گرفتاری جنایتکاران جنگی کمک نمایند. ولی برای اردو ضرورت مستمر دیده می شود تا چتر امنیت را تأمین کند که تحت آن دیگران عمل نموده بتوانند. در این قسمت همان مثل قدیمی صدق می کند که می گوید: «حفاظت صلح حتمی نیست که وظیفه عساکر باشد، بلکه عساکر تنها آنرا انجام می دهند». اگر آنها طوریکه محیط امنیتی جدید ایجاب میکند، خوب

¹ Fred Schreiber and Marina Caparini, „Privatising Security“: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies“, DCAF Occasional Paper, No. 6 March 2005.

آموزش دیده باشند و مأموریت به نیروی حقیقی حافظ صلح ضرورت داشته باشد، پس نیروهای نظامی غیر قابل تعویض میباشند.

حملات یازدهم سپتمبر بر مرکز تجارتي جهان و پنتاگون از بیرون الهام گرفته بودند، ولی در یک چوکات داخلی براه افتیدند. ایالات متحده امریکا با حمله و سقوط حکومت طالبان افغانستان عکس العمل نشان داد، ولی تمام اقداماتی که در «جنگ برضد تروریزم» صورت گرفت در سطح ملی بودند. خدمات استخباراتی تقویه گردید و برای حفاظت اهداف ستراتیژیک به اقدامات احتیاطی دست زده شد. جریان مسافرت بیشتر تحت کنترول درآمد و پرسونل کاری تحت تصفیة شدید امنیتی قرار گرفتند. در چندین کشور قانون هایی به تصویب رسانیده شد که بر اساس آن بدون پروسه قانونی به بازداشت نمودن افراد اجازه داده شد. در سراغ امنیت آزادیهای فردی محدود و بریده شدند.

مبارزه علیه تروریزم بی نهایت مشکل میباشد زیرا تهدید درست تعریف نشده است. تروریزم یکی از میتود ها برای رسیدن به هدف است. اگر تروریزم توسط یک شبکه خودسر و غیر قابل لمس مانند القاعده تعقیب شود، مقابله با آن مشکل بنظر میرسد. اگر اهداف آن چنان عمومیت داشته باشد، مانند ویران نمودن طرز زندگی غربی، مذاکره با آن غیر ممکن میباشد و در اقدامات سنتی، مانند مقابله با اختطاف طیاره و یا گروگان گیری - عمدتاً به مقصد وقت کمایی کردن - باید کاملاً تجدید نظر بعمل آید.

اقدامات مقابله یی جدید بیشتر به ساحة ملکی تعلق میگیرد: منع سازمان های مشکوک، قطع کمک های مالی و مشکل ساختن شستشوی پولی، همکاری بین المللی بین پولیس و خدمات استخباراتی، تصفیة های امنیتی پرسونل و مسافرین، حفاظت از زیربنا های اساسی و تأسیسات عامه و غیره. نقش داخلی اردو خیلی محدود میباشد. بهترین راه این است که برای تقویه مراقبت هوایی و بحری بر علاوه از حمایت نیروی پولیسی کارگرفته شود.

این مسأله سوال ایجاد می کند که آیا اردو هنوز هم کدام نقشی بعهدہ دارد که در داخل کشور ایفا نماید، به استثنای ضرورت حتمی دفاع از خاک. در هر دو طرف سکه استدلال از هم فرق دارد. در بین اردو در برابر «مأموریت ناخوش آیند» که آنها را از خدمت عسکری مناسب دور نگه میدارد، مقاومت قابل ملاحظه ای وجود دارد. از نقطه نظر ملکی ها نقش اردو در داخل نامناسب بنظر میرسد، زیرا سربازان برای این مقصد تربیه نشده اند که در صحنه داخلی نقش داشته باشند، به استثنای حالت محاصره یا جنگی که اعلان شده باشد. آنها برهم زدن نظام کنترول و تعادل را که حفظ قانون و نظم را در داخل بعهدہ دارند، به مخاطره می اندازند. بالمقال در بسیاری از کشورها مردم عامه به مقایسه پولیس و دیگر خدمات امنیتی بر اردو اعتماد بیشتر دارند، گفته میشود که اردو در مقابل اختلاس و فشار های بیمورد بیشتر مقاوم میباشد.

مبارزه برضد تروریزم در کشور ایجاب استفاده از قوه را مینماید، ولی سوال در اینجا است که کی اجازه دارد صلاحیت چنین استفاده را بدهد و کی باید آنرا بکار برد. حکومتها باید روشن سازند که «حق آتش گشودن» چگونه بکار خواهد افتید، مثلاً آیا در این مورد به کدام بیان صریح وزیر عدلیه ضرورت است و تحت کدام شرایط حالت اضطراری چنین اجازه موجود است. تطبیق آن ایجاب توانمندی و میتود های جدید را مینماید. پولیس، ژاندارمری و نیروهای مسلح تیم های مخصوصی را برای بازداشت نمودن یا خنثی نمودن اشخاص خطرناک تشکیل می دهند. در این تیم ها نیروهای فیرکننده و سربازان جنگی نیز شامل اند. واضح است که خطوط فرماندهی باید روشن و مؤثر باشند. وقت «زمان» یک فکتور مهم به حساب میرود، ولی شمار اولیای اموری که در یک مقطع زمانی دخیل اند، در تمام سطوح حکومت زیاد است. در ایالات متحده امریکا تصمیم گرفته شد، تا برای اصلاح هماهنگی یک وزارت خاص امنیت وطنی تشکیل گردد. کشورهای دیگر نیز بر علاوه وزارتخانه های سنتی، عدلیه و داخله، تشکیل وزارت مخصوص برای امنیت را مدنظر گرفتند. یک

فکتور تعیین کننده باید این باشد که آیا خطوط صلاحیت و مفاهمه ای که در حالت عادی موجود اند، در حالت اضطراری نیز از آن میتوان استفاده کرد و یا خیر. ایجاد یک مرجع صلاحیتدار جدید برای هماهنگی همیشه خطر دوپلیکیشن و تعویق را با خود همراه دارد. بناءً باید مشخص شود که «کی چه کاری را، چه وقت و چگونه» انجام میدهد، هر کس باید ساحة صلاحیت و چوکات کار خود را بداند. اعضای پارلمان باید حکومت های شانرا وادارند، تا خطوط فرماندهی را روشن سازند، تنها از این طریق میتوان اطمینان پیدا نمود که در صورت به وجود آمدن بحرانی که ایجاب همکاری و حمایت در سطح بلند و استفاده از قوه را می نماید، تمام بازیگران احتمالی در آن سهم میگیرند.

امنیت بشری

امنیت در «عصر تروریسم»¹ یک بُعد بشری بخصوصی را بخود گرفته است. حفاظت هر فرد جامعه یکی از وظایف اساسی دولت دیموکراتیک میباشد. وقتی تهدید تروریسم وسعت پیدا کند و یک فضای عدم اطمینان را ایجاد نماید، مسأله بیشتر از پیش بغرنج و پیچیده میشود. طرح امنیت بشری قبل از اینکه حملات یازدهم سپتمبر ۲۰۰۱ بوقوع بپیوندد، پیشرفته بود. از جمله طرفداران عمده امنیت بشری یکی هم وزیر خارجه سابق کانادا (۱۹۹۵ الی ۲۰۰۰) Llod Axworthy میباشد که بعداً نماینده خاص منشی عمومی ملل متحد برای حبشه و اریتریا بود. او معترف بود که توجه به امنیت انفرادی به مقایسه امنیت دولتها قابل اهمیت میباشد. در تابستان سال ۲۰۰۳ کمیسیون امنیت بشری شماری از نتایجی را پیشکش کرده، فراتر از اندیشه محدود سنتی امنیت قدم گذاشت. به نظر بعضی ها، ساحة آنها خیلی وسیع بود، زیرا اگر سفارشات آن تعقیب میشد، از بیشتر مسائلی که امروز در جهان اشتباه و غیر عادلانه صورت می گیرد، جلوگیری بعمل می آمد. با آنها تکرار آنها از ارزش برخوردار است تا نظامیان و ملکی ها هر دو بیاموزند که به مقایسه گذشته در فضای کاملاً جدید عمل نمایند. فهرست ذیل نشان دهنده احساسات عمیق Axworthy در رابطه با امنیت بشری میباشد:

- ۱- حفاظت مردم در در گیریهای خشونت آمیز. این امر خواهان نورمهای اساسی قانون بین المللی بشری میباشد و خواستار آنست، تا برای مراعات اصول اساسی ای که در منشور جینوا درج است بیشتر کار صورت گیرد.
- ۲- حفاظت مردم از ترویج اسلحه. این نه تنها به اسلحه کشتار جمعی و اسلحه دارای خصوصیت ستراتیژیکی و تخنیکی ارتباط می گیرد، بلکه یقیناً به ترویج اسلحه کوچک و سبک نیز، بشمول مین های زمینی.
- ۳- حفاظت امنیت کسانیکه در حال حرکت اند. این نکته مهمی است که به ضعف ابزار های قانون بین المللی در ساحة مردم مهاجر اشاره میکند.
- ۴- ایجاد صندوق مالی موقتی امنیت بشری برای حالات مابعد از درگیری. در این قسمت کمیسیون امنیت بشری به هیأت براهیمی و کمیسیون بین المللی مداخله و خود ارادیت دولت می پیوندد و براین تأکید می کند که جوامع جنگ زده بازسازی شود تا صلح استحکام یابد. امضای موافقتنامه های صلح کفایت نمیکند. صلح باید در روح و قلب مردم جا داشته باشد - صلحی که با آشتی، عفو و عدالت همراه باشد. موجودیت امکانات مالی یک وسیله غیر قابل انصراف برای بازسازی سیاسی و فزیکمی میباشد.
- ۵- تشویق تجارت و بازار های منصفانه تا مفاد آن به غربا برسد. این مسأله تا حد زیادی توسط سازمان تجارتی جهان مورد بحث قرار گرفته است. تمام مشکلات سیستم تجارت بین المللی در این سازمان مورد توجه قرار گرفته اند، البته به دنبال پنجمین کنفرانس وزارای کشورهای

¹ See Dr Theoder H, Winkler and Sergei Orzhinkidzhe. "State and Human Security in the "age of Terrorism": The Role of Security Sector Reform", Geneva::UNOG and DCAF,26 http://www.dcaf.ch/news/past_2004/ev_geneva_040126.cfm

عضو سازمان تجارت جهانی در ۲۰۰۳ در Cancun سوالات خیلی زیاد مهمی به اجندای حکومتها تقدیم گردید.

۶- فعالیت به منظور تأمین حد اقل معیار های زندگی در هر جا. این یک ساحه خیلی مهم میباشد: مبارزه برضد غربت وسعت یافته مضمن. کار در این قسمت باید خواستار مفاهمه جهانی شود، البته با دیالوگ صادقانه و با سهم وسیع، تا حل های چندین جانبه را بدست آورد. قدرتهای جهانی باید مصارف شانرا بپذیرند و بصورت سیستماتیک باید در مصارف سهیم باشند.

۷- مطابق اولویتهای درجه اول تأمین دسترسی در سطح جهان به مراقبت های اساسی صحی. توجه به امراض ساری مانند توبرکلوز و پولیو یا فلج اطفال که گمان میشد از بین رفته باشند، قابل اهمیت میباشد. در این مراقبت باید مرض ایدز یا ویروس HIV علاوه شود و توجه به آن از جمله اولویتهای میباشد. از امراض ساری دیگر مانند SARS نیز باید آگاهی داشت. در اینجا خواست از حکومتها باید شامل هماهنگی بهتر بین وزارتها در داخل کشورها و همچنان خط مشی واضح و تغییر پذیر باشد تا به مردم ضعیف در نقاط مختلف جهان رسیدگی نمود.

۸- رشد دادن یک سیستم جهانی مؤثر و عادلانه برای حقوق انحصاری ثبت اختراعات. تأکید در اینجا باید روی موضوع «عادلانه» صورت گیرد.

۹- برخوردار ساختن تمام مردم از تعلیمات اساسی جهانی. این حقوق بنیادی بشری چنان واضح و روشن است که هیچ حاجت به توضیحات ندارد. برای آگاهی از اشتباهات گذشته، تنها یادآوری از اهمیت مطالعه تاریخ کفایت میکند. برای ارزیابی تاریخ انسان باید حد اقل از تعلیمات ابتدایی برخوردار باشد. دو هزار سال قبل Cicero (سزار) بر اهمیت تاریخ کلمات اعتراف نموده است: «ندانستن از آنچه که در قدیم واقع شده، به مفهوم کودک ماندن دایمی است. اگر از کارهای عصر های گذشته استفاده نشود، جهان برای همیشه در طفولیت دانش باقی می ماند».

۱۰- ضرورت روشن نمودن برای هویت انسانی جهانی، در حالیکه احترام به آزادی انفرادی برای داشتن هویت ها و تعلقات مختلف محفوظ باقی ماند.

در حالیکه هیچکس انگیزه های Axworthy را مورد سوال قرار نمیدهد، روش او بنا بر وسیع بودن که امنیت را تقریباً با همه مسائل ارتباط میدهد، مورد انتقاد قرار گرفت.¹ در نتیجه دو جاده به وجود می آید: جاده اول روی جنبه آزادی از ترس با اجندای عملی که شامل مین های زمین، سربازان خورد سال، قانون بشری و اسلحه کوچک و سبک میباشد، سروکار دارد؛ جاده دومی که از طرف صندوق وجهی جاپان برای امنیت بشری تمویل میشود، روش وسیع و پروژه های کمکی را دنبال می نماید، مانند امنیت مواد خوراکی برای دهاقین یا ماهیگیران، امنیت صحی و اعمار مکاتب.

اصطلاح «امنیت انسانی» پیامی با خود همراه دارد، زیرا واضح میسازد که امنیت اتباع در محراق توجه آن قرار دارد و باید از جمله اولویتهای دولت قرار داده شود. بادر نظر داشت این مسأله، صحبت «اصلاحات بخش امنیت» آهنگ نهایت سردیست برای دریافت کمک آنی. البته تا هنوز هم عین هدف مدنظر است، زیرا تنها حکومتداری خوب دیموکراتیک می تواند این وظیفه را انجام دهد. طوریکه Krause بحق اخیراً نوشته است: مبارزه برای ایجاد تأسیسات قانونی و از لحاظ سیاسی نمونه با تلاش های قرون متمادی وابسته است تا گلیم اعمال قوه و خشونت از امور روزمره انسانی برچیده شود. این تصور و آرمان تحت عنوان «مسئولیت و حفاظت» در گزارش کمیسیون بین المللی در باره مداخله و خود ارادیت دولت، در سال ۲۰۰۱ بصورت واضح افاده شده است و از طریق گزارش

¹ Keith Krause, Human Security: An Idea Whose Time Has Come? Security and Peace, 23rd year, 2005, No.1. He quotes Daniel H. Devbney's 1999 comment on environmental politics:

او از تبصره دانیل اچ دیفینی روی سیاست محیطی نقل قول می کند: «اگر هر چیزیکه عامل کاهش در رفای انسانی شود، به عنوان خطر امنیتی تلقی گردد، این اصطلاح مفیدیت تحلیلی خود را از دست میدهد و به مترادف «بد» تبدیل میشود».

هیأت عالی‌رتبه در سال ۲۰۰۴ در سفارشات منشی عمومی ملل متحد، کوفی عنان تحت عنوان «آزادی وسعت یافته: بسوی ترقی، امنیت و حقوق بشری برای همه» که برای آمادگی جلسه مجمع عمومی ملل متحد مورخ سپتامبر ۲۰۰۵ رویدست گرفته شد، راه پیدا نمود. با آنهم حدود اصلاحات پیشنهادی آنقدر وسیع بود که تطبیق هم‌جانبه مشکل بنظر می‌رسید، صرف نظر از سوال جنجال برانگیز وسعت دادن شورای امنیت ملل متحد. در رابطه با امنیت انسان کوفی عنان هم بصورت عمومی و هم مشخص اظهار نظر نمود و «آزادی از خواستن و آزادی از ترس» را با هم پیوند داد و «آزادی با وقار و عزت زندگی کردن» را علاوه نمود. شاید هضم یکبارگی هشت صفحه سفارشات برای تصمیم‌گیری توسط رؤسای دولتها و حکومت‌ها خیلی زیاد باشد، ولی حد اقل امیدی برای قبولی و تطبیق سفارشات عملی و کمتر مناقشه‌آمیز می‌باشد. ولی بهر صورت اجندای آن روی میز خواهد بود. اهمیت آن در این حقیقت نهفته است که اجندای امنیت فراتر از جلوگیری از جلوگیری و حل و فصل آن بطریق سنتی، قدم می‌گذارد. ولی هنوز هم باید دیده شود که آیا کشور های در حال انکشاف قادرند تا شک و تردید های شانرا در این رابطه کنار گذارند. این امر که خودارادیت و قانونیت را به طرز برخورد یک دولت با اتباع خودش وابسته می‌سازد، یک شکل دیگری از مداخله‌گری در مسائل داخلی خواهد بود. البته تفویض صلاحیت بیشتر به سازمانهای منطقی شاید سبب این امر شود.

بخش امنیت و حقوق اساسی

مهمترین حقوق اساسی یک دیموکراسی شامل آزادی انجمن و اجتماعات و همچنان آزادی بیان می‌باشد. این حقوق اساسی بصورت عمومی به رسمیت شناخته شده اند و در منشور اروپایی راجع به حقوق بشری، منشور اجتماعی اروپایی و همچنان منشور اروپایی برای حقوق اساسی که رسماً در جلسه سران به عنوان یک سند سیاسی الزامی اعلان شد، درج شده اند. قانون اساسی جدید اتحادیه اروپا که در اکتوبر سال ۲۰۰۴ به امضاء رسید ولی تا هنوز تصویب نشده است، شامل این منشور منحصی جزء دوم بوده و به این ترتیب از لحاظ قانونی الزامی می‌باشد. در سطح جامعه اروپا، محکمه اروپایی برای عدالت قبل بر این موجودیت حقوق اساسی را در مرحله‌ای به رسمیت شناخت و آنرا بصورت مستمر رشد داد. بر اساس قضای محکمه مذکور این حقوق، صریحاً شامل آزادی انجمن و آزادی بیان می‌باشد.

با آنهم، بسیاری از عساکر در اروپا که اتباع یونیفورمدار بشمار می‌روند، به اشکال مختلف از این حقوق اساسی محروم ساخته شده اند: بعضی از دولتهای عضو اتحادیه اروپا و ناتو اصولاً عساکر شانرا اجازه نمی‌دهند، تا حقوق متذکره را اعمال نمایند. در حالات دیگر سیستم های حقوقی اروپایی افراد عسکری را بصورت عمومی از این حقوق بی بهره می سازند و یا این مقررات رابه هر کشور مربوطه واگذار میشوند. حق انجمن ساختن بطور خاص مایه نگرانی این سیستم ها می‌باشد، بطور مثال حق افراد یونیفورمدار عسکری که شامل انجمنی شوند که از حقوق آنها در برابر تأسیسات دولت دفاع کند.

اسامبله پارلمانی شورای اروپا سفارشی را در باره حقوق ساختن انجمن برای افراد مسلکی قوای مسلح بتاريخ سوم سپتمبر ۲۰۰۲ طرح ریزی نمود.¹ در طرح استدلال شده است که با لغو خدمت عسکری اجباری در بسیاری از کشورها پرسونل نظامی بصورت فزاینده به کارمندان منظم مبدل شده اند که کارفرمای آنها وزارت دفاع می‌باشد. در نتیجه، آنها بر اساس منشور حقوق بشر اروپایی و منشور اجتماعی بشری از تمام حقوق کارمندی برخوردار اند. این سفارش البته منع حق اعتصاب را می

¹ Chapter 25, 'Promoting Democratic Values Within the Security Sector' in Hans Born, Philipp H. Fluri and Anders Johnsons (eds), Parliamentary Oversight of Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Geneva: DCAF & IPU, 2003 p. 149-158. Handbook available at: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navu2=3&nav1=3

پذیرد، ولی بطور خاص داشتن حق مذاکره روی موضوعات مربوط به معاشات و شرایط استخدام و حق عضویت در احزاب سیاسی را یاد آور میشود. سفارش همچنان ایجاد یک دفتر مسوول رسیدگی به شکایات را پیشنهاد می کند تا پرسونل نظامی بتوانند در صورت مشکل به آن مراجعه نمایند.

امروز از افسران نظامی خواسته میشود تا از حقوق و آزادی هموعان شان در تمام جهان حفاظت و دفاع نمایند و برای این هدف حتی زندگی شانرا به مخاطره اندازند. بناءً در بدل، حقوق مدنی در قوای مسلح را میتوان از طریق مقرری نظامی تنها تا حد مورد ضرورت انکار ناپذیر محدود ساخت.

در مقابل این پس منظر سازمان اروپایی برای انجمنهای نظامی¹ EUROMIL اهداف خود را اعلام داشته تا از حقوق اجتماعی همه افراد نظامی از طریق اتحادیه اروپا و ناتو دفاع نماید. این مسأله در قسمت کاندید ارتباطی به اتحادیه اروپا و ناتو و همچنان روسیه و اوکراین نیز صدق می کند. EUROMIL در حال حاضر از ۲۱ کشور جهان ۳۳ انجمن عضو دارد. این سازمان کتاب راهنمایی را در باره چندین ملتی بودن رویدست گرفته و فهرستی از عناصر اصلی که احتمالاً راه اش را به سوی یک قانون مشترک نظامی اروپایی باز نماید، بسته بندی می نماید. یک پروژه دیگر امکانات و مشکلات مأموریت های مشترک نظامی و پولیسی را تحقیق مینماید.

تمام اعضای EUROMIL می پذیرند که آزادی در یک دیموکراسی غیر محدود نیست. هر فرد نظامی میداند که حقوق دربردارنده مکلفیت هایی میباشد. EUROMIL از یکطرف حق اعتصاب را سلب می نماید و از طرف دیگر به همه از حق مسوولیت مشترک، تصمیم گیری مشترک و حق بیان مشترک افراد نظامی یادآوری می کند. کار آنها با گزارشات سلوک سخت با مجلوبین، خصوصاً در کشورهای کمونستی سابق، توسط آمرین آنها یا در جریان تمرینات نظامی، قوت بیشتر گرفت.

هدف از منشور اتحادیه اروپا برای بنیاد حقوق بشری این بود تا همان حقوقی را که قبلاً در اتحادیه موجود بود، خلاصه نماید، آنچه آنرا بیشتر شفاف می سازد. اتحادیه اروپا کدام مجموعه خاصی از حقوق بینادی خود را نداشته است که تحریراً مسوده شده باشد. ولی محکمه اروپایی برای عدالت موجودیت حقوق اساسی را در سطح جامعه قبلاً در مراحل اول به رسمیت شناخته است و از آن وقت به بعد بصورت مستمر آنرا رشد داده است. در اجراءات قضایی خود آن محکمه اصل حقوق مساوی، آزادی انجمن ساختن، آزادی دین و عقیده، حفاظت مسایل شخصی، حق ملکیت، آزادی انتخاب یک شغل، احترام به زندگی خانوادگی، اصل مخالفت، مصونیت منزل بودباش، آزادی بیان و همچنان ضمانت منابع برای قانون را برسمیت می شناسد. ماده ۶ پاراگراف ۲ TEU تصریح می کند که اتحادیه اروپا مکلف است تا حقوق بنیادی را طوریکه در منشور اروپایی حقوق بشری ضمانت شده، مراعات نماید² و طوریکه از سوابق قانون اساسی مشترک دولتهای عضو به عنوان یک اصل عمومی قانون آن اتحادیه استخراج شده است. اینها بطور خاص شامل حقوق و آزادی های ذیل میباشد: حق حیات، حق آزادی، حق تمامیت و امنیت شخصی، حق دسترسی به محکمه، حق احترام به زندگی شخصی و خانوادگی، آزادی فکر، حق آزادی دینی و وجدانی، حق آزادی بیان و تجمع، و همچنان منع شکنجه، بردگی و کار جبری و شاقه. ولی این حقوق اساسی بصورت نامحدود بکار برده نمیشود، زیرا تابع بعض محدودیتها میباشد.

¹, Social Policy for Servicemen in Europe', Euromil Publication, No.1, Brussels 2001. EUROMIL, presented its Accountabilty Report 2000-2004 and strategy document to its Congress in Budapest on 15 October 2004

² منشور اروپایی برای حفاظت حقوق بشری و آزادی های بینادی در سال ۱۹۵۰ در روم به امضاء رسید. دولتهای امضاء کننده عبارت از دولتهای عضو شورای اروپایی اند. نظارت تطابقت با حقوق ضمانت شده توسط دولتهای عضو بالای محکمه اروپایی برای حقوق بشری که مقر آن در شتراسبورگ فرانسه میباشد، الزامی میباشد.

الف) فورمول بندی منشور

شورای اروپایی کولون به این نظر بود که مسوده منشور حقوق بنیادی باید توسط یک ارگان مستقل تشریح و خاص برای مقصد منشور تأسیس میشد. اعضای این ارگان عبارت بودند از نمایندگان رؤسای دولتها و حکومتها، رئیس کمیسیون و همچنان اعضای پارلمان اروپا و پارلمانهای ملی. رئیس این منشور رئیس جمهور اسبق دولت فدرالی آلمان، رومان هرزوغ بود.

ب) حقوق اساسی مربوطه

میثاق حقوق بنیادی اروپایی و منشور اروپایی حقوق بشر، حقوق بنیادی و بشری را برای اتباع اروپایی و اتباع کشورهای امضاء کننده ضمانت نموده اند. ماده ۵۲ پاراگراف ۳ میثاق یعنی حقوق بنیادی عین مفهوم و حدود بکاربرد را دارند که همانا حقوق بشری و آزادیهای ضمانت شده توسط منشور اروپایی حقوق بشری دارند، البته مشروط بر اینکه حقوقی که از آن میثاق و منشور مذکور استخراج شده اند، باهم در تطابقت باشند. علاوه بر حقوق بنیادی و بشری نامبرده این میثاق شامل حقوق اتباع، آزادیها، تساوی حقوق، حقوق طرز العمل و همچنان حقوق بنیادی اقتصادی و اجتماعی میباشد.

این میثاق با یک مقدمه ای آغاز میشود که بدنبال هفت فصل می آید^۱ احکام عمومی در فصل هفتم برای حدود بنیادی حقوق اجتماعی مخصوصاً قابل اهمیت میباشد.

۱- آزادی بیان و معلومات

ماده اول میثاق حقوق بنیادی آزادی بیان و معلومات را دربر دارد. حق دریافت معلومات و ارسال آن بدون مداخله اولیای امور عامه و بدون در نظر داشت سرحدات حقی است که در این ماده گنجانیده شده است. آزادی بیان و معلومات بدون کدام محدودیت ضمانت شده اند. دلیل آن اینست که ماده یازدهم میثاق در قسمت حقوق بنیادی کدام محدودیتی را نمیشناسد. ولی محدودیت از ناحیه تصریحات عمومی ماده ۵۲ میثاق رونما میشود که بر همه حقوق بنیادی قابل تطبیق میباشد. مطابق ماده ۵۲ پاراگراف یک میثاق محدودیت بالای ماده یازدهم اساساً ممکن میباشد، اگر آنها توسط قانون تعیین شده باشند و نیز ضرورت به آزادی بیان و معلومات را در نظر گیرند.

علاوه بر آن، این محدودیت باید مطابق اصل تناسب باشد، مثلاً باید این محدودیت حتماً و بصورت واقعی اهداف منافع عمومی را که توسط اتحادیه تعیین شده است و یا نیازمندی برای حفاظت حقوق و آزادی دیگران را تأمین نماید. محدودیت دیگری از طریق ماده ۵۲ پاراگراف ۳ میثاق از ماده دهم پاراگراف ۲ منشور اروپایی حقوق بشر استخراج شده است که حد اقل محدودیت ها را بر آزادی بیان تصریح میدارد، چنین محدودیت ها بنابر دلایلی مانند امنیت ملی، مصونیت خاک که در آن فهرست شده اند، ممکن میباشد.

تصریحاتی که در ماده یازدهم این میثاق گنجانیده شده اند، کدام پیشرفتی را در پرسونل نظامی یا پولیسی نشان نمیدهد، به مقایسه ماده دهم منشور اروپایی راجع به حقوق بشر. حتی اگر محدودیتی بنابر مراعات اصل تناسب بر این اشتقاق ممکن هم باشد، به عین حدود حقوق بنیادی مربوطه ای که در منشور اروپایی حقوق بشر درج است، از ریفرفینس ماده ۵۲ پاراگراف ۳ استخراج شده است. یگانه حکم جدید در ماده یازدهم میثاق شمولیت غیر مستقیم آزادی معلومات در فهرست حقوق بنیادی میباشد.

^۱- در قانون اساسی ماده ها شماره گذاری شده اند و ماده یازدهم و دوازدهم به ماده بند دوم ۷۱ و بند دوم ۷۲ تبدیل شده اند.

۲- آزادی اجتماعات و انجمن ها

ماده ۱۲ این میثاق به آزادی اجتماعات و انجمن ها تعلق می گیرد. این ماده تصریح می کند که هر شخص حق دارد آزادانه و صلح آمیز با دیگران در تمام سطوح، بخصوص در سیاست، اتحادیه صنفی و موضوعات مدنی تشکیل اجتماع نماید. این ماده به هر شخص حق می دهد که برای حفاظت منافع خود اتحادیه صنفی بسازد و یا به آن بپیوندد. بر اساس افاده این ماده حق اجتماعات و انجمن بدون کدام محدودیتی ضمانت شده است. بعد از بحث طولانی روی این موضوع که آیا قانونمندی اجتماعی در قسمت اعضای قوای مسلح نیز قابل تطبیق است و یا خیر، اخیراً توسط محکمه اروپایی برای عدالت با این حکم حل گردید که اعضای قوای مسلح به مفهوم قانونمندی اجتماعی اروپایی کارمندان اند و نمیتوان آنها را خارج از این قانونمندی دانست. سوال اکنون روی بکاربرد ماده ۱۲ این میثاق در قسمت افراد نظامی مطرح شده است.

حقوق اجتماعات و انجمن ها مطابق به ماده ۵۲ این میثاق محدود میباشند، این در حالیست که ماده تصریح می نماید، محدودیت ها بر حقوق بنیادی میثاق باید بر اساس قانون وضع شود، اصل تناسب باید مراعات شود و در چوکات محدودیت تعریف شده منشور اروپایی حقوق بشر باقی بمانند. ماده یازدهم منشور اروپایی حقوق بشر محدودیت های غیر مستقیم برای اعضای نیروهای مسلح، پولیس و ادارات دولتی را با خود همراه دارد، ولی اتحادیه اروپا می تواند در بدل آن حفاظت مقابل را پیشکش نماید. EUROMIL یاد آور میشود که مواد ماده ۱۲ میثاق به مقایسه موادیکه در منشور اروپایی حقوق بشر درج است، از پیشرفت خیلی زیاد نمایندگی نمیکند. برای اینکه از لحاظ حقوق پرسونل نظامی با دیگران هم سطح گردند. EUROMIL تعدیلی را در ماده ۱۲ پیشنهاد نموده است. برای افاده این ماده جمله بندی ای می تواند انتخاب شود که واضح سازد: تنها محدودیتی می تواند بکار برده شود که برای حفظ مأموریت دولتی ناگزیر باشد. با آنها EUROMIL از حقیقت خوب آگاه است که شرایط مخصوصی از ناحیه طبیعت و ظایف نظامی و پولیسی رونما میگردند که باید مدنظر گرفته شوند، خصوصاً با در نظر داشت حق اعتصاب کردن و حق انجمن ساختن، البته در فحوی موضوعات عملیاتی نظامی. دستورالعمل اروپایی سلوک پولیسی، که قبلاً مورد بحث قرار گرفت، برای حل این مشکل به طرز مثبت اقدام می کند و آن از طریق افاده پاراگراف ۳۱: «بر مبنای مقرره کارمندان پولیس از همان حقوق مدنی و سیاسی ای برخوردار اند که دیگر اتباع اند. محدودیت ها تنها در صورتی می توانند وضع شوند که برای اعمال وظایف پولیسی در یک جامعه دیموکراتیک ضروری پنداشته میشوند.....».

ماده ۵۲ میثاق بنام قید افقی یاد میشود که دربرگیرنده شرایطی برای محدودیت بالای حقوق بنیادی میباشد. این ماده خیلی عمومی افاده شده است و چنان وانمود میشود که گویا کدام محدودیت بخصوصی را باخود همراه ندارد، مجزا از اصول تناسب و حفاظت ذات و اصلیت حقوق و آزادی ها. این ماده همچنان به ملاحظات و عملکرد های قانونی ملی که تعریف مناسب آنها در یک مفهوم قانونی مشکل است و از یک دولت عضو تا دولت عضو دیگر فرق دارد، اشاره می نماید. بناءً باید پیش بینی شود که این ماده بکاربرد متحدالشکل و یکسان حقوق بنیادی را ضمانت نمیکند. هنوز هم باید دیده شود که آیا قضای محاکم ملی و به همین ترتیب قضای محکمه اروپایی برای عدالت و محکمه اروپایی برای حقوق بشر در این راستا تحول و پیشرفت می نمایند و اگر می نمایند چطور.

ولی قابل یاد آور است که میثاق حقوق بنیادی به رابطه بین اتباع و تأسیسات اتحادیه اروپا ربط دارد و دامن آن به ساحة کاربرد قوانین اتحادیه ارتباط نمیگیرد. بنابر اصرار بریتانیا این نکته در افاده ماده های ۵۱ و ۵۲ میثاق مورد تأکید قرار گرفت که از آن ماده دوم ۱۱۱ و دوم ۱۱۲ قانون اساسی ساخته شدند. از اینکه غیر محتمل بنظر میرسد که قانونمندی اتحادیه اروپا موقف کارمندان نظامی را متأثر سازد، بناءً حفاظت آنها در قدم اول موضوع حکومت ها و پارلمان ملی باقی خواهد ماند.

رهبری سیاسی

اصلاحات بخش امنیت تنها توسط رهبری سیاسی الهام و رهبری شده می تواند.¹ بنابر ضرورت اصلاحات باید یک پروسه تدریجی باشد، زیرا روابط قدرت را متأثر میسازند، خصوصاً وقتی بخش امنیت نقشی در کنترل جامعه مدنی داشته باشد. این نقش تنها وقتی کاهش می یابد که اطمینان پیدا نمود که ثبات دولت تأمین شده است و تغییرات نتیجه یک پروسه عادی میباشند.

در سالهای اول استقلال از حاکمیت استعماری یا نفوذ شوروی، اردو و پولیس غالباً منحیث مدرن کنندگان دولت حیثیت مثبت داشته اند. وقتی تحولات سریع پیش بینی شده جامعه عمل نپوشیدند و اردو نفوذ نامتناسب بر پالیسی را حفظ نمود، این حیثیت رو به ذوال نهاد. در جهان غرب و خصوصاً در بین آنهاییکه در همکاری برای تحولات دخیل بودند، آگاهی از رابطه بین امنیت و تحول روبه افزایش نهاد: بدون امنیت بیشتر کمک ها به مقصد تحولات و پیشرفت ضایع خواهند بود. در نتیجه هماهنگی بین وزارت های امور خارجه، همکاری تحولات و پیشرفت و دفاع بعد جدید دریافت داشت که هدف آن طرح یک روش منطقی در برابر کشورها و مناطق بخصوص بود. این تأکید جدید پهلو به پهلو کمک برای ایجاد حکومتداری خوب در رابطه با احترام به حقوق بشری و مقابله با اختلاس و فساد اداری، قدم گذاشت. در اروپا، اتحادیه اروپا تقاضا نمود که کشورهای کاندید برای آن اتحادیه مدل اروپایی را در ساختار دولتی شان مدغم سازند. همچنان، ناتو مستمراً اصرار داشت که عضویت و همکاری باید بر اساس ارزشهای مشترک استوار باشند. پکت ثبات برای اروپای جنوب شرقی یک «طرح برای موضوعات امنیتی» تحت سرپرستی سازمان امنیت و همکاری در اروپا OSCE بنیاد نهاد، تا به ادغام کشورهای منطقه در ساختارهای اروپایی و اروپا-اقیانوس کمک نماید. اجندای این طرح شامل موضوعات امنیت سرحدی و مشکلات از ناحیه قاچاق اسلحه کوچک و همچنان اصلاحات نیرو های امنیتی بود. موافقه مشارکت که از طرف اتحادیه اروپا با کشورهای افریقایی، کاریبیا و منطقه الکاهل (ACP) در Cotonou بتاريخ ۲۳ جون ۲۰۰۰ به امضاء رسید، بمقایسه منشورهای سابق بنام Lomé بیشتر بعد سیاسی تحولات را تحت توجه قرار داد. این موافقتنامه جدید صریحاً بین پیشرفت و حل قضایا رابطه قائم نمود. بتاريخ یازدهم اپریل ۲۰۰۱ اعلامیه ای در فحوای پالیسی مشترک خارجی و امنیتی اروپا صادر گردید که با این موضوع ارتباط می گرفت. در یک ضمیمه کمیسیون اروپایی تعهد نمود که با کمک به اصلاحات خدمات پولیسی، رشد تغییرات، خلع سلاح و عدم ترویج آن و کمک به آموزش حقوق بشری در تمام بخش امنیت، نقش فعال در بخش امنیت منطقه بازی نماید.²

چطور میتوان نفوذ ملکی را رشد داد

هدف از این نوشتار این است، تا نشان داد که اصلاحات بخش امنیت نه تنها یک موضوع کنترل پارلمانی بر وزارت دفاع و دیگر خدمات امنیتی ایکه توان استفاده از قوه را دارند، بوده، بلکه عمیقتر از آن اند. چنین اصلاحات به جایگاه آنها در اجتماع و راهی که طی آن اجتماع بالای آنها تأثیر می گذارد، ارتباط میگیرند. نشانه حقیقی دیموکراسی تلاقی پروسه بالا-پائین و پائین-بالا میباشد که در ساحه دفاع و امنیت تقویه توافق ملی مبنی بر منافع حیاتی و راه حفاظت آنها را باهم وصل می سازد.

یک اصل دیموکراسی اولویت سیاست در یک چوکات کاری مکلفیت حکومتی برای علنی ساختن، واضح و مدلل کردن میباشد. بدون شفافیت و بحث سالم در باره سطح خواسته ملت، دفاع نمیتواند که بر

¹ Dr. Theoder H. Winkler, "Managing Change: The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order", DCAF, Occasional Paper No.1, Geneva. October 2002, p.10.

² Jane Channa, "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", Adelphi Papers, No 344, Oxford: OUP for IISS, June 2002, p.19,23-24

حمایت مردم عام حساب کند. این مسأله براساس شرایط موجود که خیلی مشکل است تا ضروریات مملکت را در رابطه با توانمندی دفاعی تخمین نمود، حتی بیشتر حقیقت پیدا میکند. ما شاهد یک تغییر از تلاش دفاعی ناشی از تهدید به دفاع ناشی از توانمندی بودیم ولی بدبختانه رونما شدن تروریزم این توانمندی نهایت مورد ضرورت را تغییر داد. وقتی تجربه در عراق کیفیت دفاع ناپذیر جنگی را نشان داد، تغییر نظامی بسوی ظرفیت برای براه اندازی جنگ بر محور شبکه جذابیت را از دست داد.

در همه کشورهای عضو ناتو و اتحادیه اروپا بر ضرورت کنترل ملکی دیموکراتیک اعتراف میشود، ولی در ساحة عمل البته فرق هایی موجود اند. برای مشخص نمودن بیشتر نظر عمومی راجع به بهترین طرز العمل باید سفارشات ذیل را مدنظر گرفت:

- میکانیزم قانونی که روابط بین رئیس دولت، حکومت و پارلمان و نیروهای مسلح را از لحاظ تقسیم صلاحیت، قومانده و مادونیت هم در حالت صلح و هم در حالت گرایش به جنگ واضح سازد؛ تأسیس نقش های تأسیسات مربوطه و همچنان موقف و حقوق نیروهای مسلح؛
- هماهنگی بین ساختار پالیسی سازی خارجی و امنیتی و پروسه هاییکه اعتراف دارند پالیسی امنیتی باید جزئی از پالیسی خارجی باشد. این امر ایجاب هماهنگی نزدیک بین دو اداره حکومت و موقف مشترک برای تو ضیح و دفاع تصامیم پالیسی را می نماید. بهترین راه برای تأمین این امر، مجزا از تماس در سطح کاری، این است تا جلسات وقتاً فوقتاً یک کمیته کابینه را برای تهیه کردن موقف حکومت سازمان دهی کرد. در بین موضوعاتی که باید در چنین یک شورای امنیت ملی هستوی باید تصمیم گرفته شود تعیین موقف در سازمان های چندین ملتی (سازمان ملل، سازمان امنیت و همکاری در اروپا، ناتو، اتحادیه اروپا) و سهمگیری در مأموریت حمایت صلح میباشد. وزارت های خارجه می خواهند بیشتر از آنچه در توان وزارت دفاع است، وعده دهند. وزیران دفاع برای مردان و زنان نظامی داخل خدمت احساس مسوولیت میکنند، و در قسمت موفقیت عملیات، دوام و مصارف مورد ضرورت موقف بسیار سخت و شدیدی می گیرند. علاوه بر آن آنها باید پارلمانها را قانع سازند که خطراتی که احتمال آن میرود در پرتو ضرورت برای عملیاتی که به مقصد اعاده صلح و امنیت براه انداخته میشوند، قابل پذیرش میباشد؛
- یک اولویت سیاسی واضح در وزارت دفاع؛ اردو در برابر اعضای پارلمانی که بصورت دیموکراتیک انتخاب شده اند، حسابدگی است. به این معنی که اردو در پالیسی سازی از جانب خود کدام نقشی ندارد. مشوره های مسلکی آن باید به دقت مدنظر گرفته شوند و وزارت دفاع باید در منجمنت کوچک دخیل نباشد. این امر ایجاب تشکیل جلسات منظم و پیگیر در داخل آن اداره با شرکت همه (نظامی و ملکی) را مینماید. حتمی نیست که در این جلسات تصامیمی اتخاذ شود و شاید وقت زیاد ایجاب کند تا وزیر نظر خود را ارایه نماید. ولی مهم از همه این است که تصمیم نهایی بصورت واضح و مناسب به تمام اطراف ذیدخل مخابره شود؛
- نظارت پارلمانی اساسی که در آن آنعده از اعضای پارلمان که در تخنیک مسوول قرار دادن و حسابدگی ساختن اردو آموزش دیده اند، شامل باشند. با سخنگوی بودن موضوعات دفاع، معمولاً آرای اندکی شاید بدست بیاید، ولی این را میتوان با ارجاع موضوعات به اتباع عادی که در باره امنیت روی سرک و جرایم سازمان یافته نگران اند، تغییر داد. اعضای پارلمان می توانند تخصص شانرا از طریق شرکت در جلسات سازمان های چندین ملتی (ناتو، اتحادیه اقتصادی جهان، سازمان امنیت و همکاری در اروپا) که کنترل دیموکراتیک را به مصداق سخت آن اعمال نمیکند ولی در ایجاد توافق و تفاهم نقش مهمی دارند، وسعت بخشند؛
- در قسمت اینکه به چه تعدادی از مأمورین ملکی در وزارت دفاع موجود باشند، مقررات سخت و ثابتی وجود ندارد. در جریان جنگ سرد اردو بصورت غیرمتناسب تعداد زیادی از بست ها را در اختیار داشت، تا به این اشخاص اجازه دهد که در وقت تحرکات نظامی در واحد های احتیاط برای خدمت آماده باشند. در یک اردوی مسلکی این استدلال به سختی نقشی

را بازی می نماید. از لحاظ ملاحظیات مالی، ملکی ها ترجیح داده میشوند زیرا نظامی از لحاظ معاش و تقاعدی قبل از وقت گران تمام میشوند. وظایفی که در آنها کارمندان ملکی غیر قابل صرف نظر اند، اداراتی اند که برای پالیسی عمومی (طوریکه از کارمندان عمومی اردو فرق دارند) و کنترل مالی مأمور شده اند. آنها هم باید همراه با همکاران نظامی شان در تدارکات و ادارات پیژند نقشی را بازی نمایند و این نقش باید وسعت یابد، پروسیجر های جلب و جذب و شرایط کار ساحه عمل را به بخش ملکی نزدیک می سازند؛

- موجودیت کارمندان مسلکی متخصص در پارلمانهای ملی تا اعضای پارلمانی را راجع به موضوعات کلیدی امنیتی و معلومات مربوطه کاملاً مطلع نگهدارند. اکثر دیموکراسیهای پارلمانی کمیته های دایمی دفاعی دارند، ولی عملکرد آنها در دقت روی بودجه دارای نواقص میباشد. در این قسمت تخصص ملکی از همه بیشتر مورد ضرورت است. عینی مسأله در قسمت تصمیم روی سامان و آلات قابل تطبیق است، طوریکه متخصصین تنها راجع به تلافی بدیل می توانند قضاوت کنند. یک تعداد پارلمانها در مصارف مالی یک پروژه محدودیت وضع میکنند که فراتر از آن توافق پارلمان حتمی میباشد؛
- رشد یک کدر متخصصین پالیسی امنیتی در ساحه حدود عامه که در یک سلسله موضوعات امنیتی تخصص دارند و می توانند بحث عامه را از طریق نشرات و مقالات روزنامه ها جاری نگهدارند. اکثر کشورها برای مطالعات ستراتیژیک در پوهنتون های شان یا مراکز تحقیقاتی فکر مستقل از انستیتوتها را دارند. مثلاً در بریتانیا Kings, Chatham House, RUSI و College London؛ در فرانسه IFRI؛ در آلمان انستیتوت علوم و سیاست؛ در ایتالیا IAI؛ در هالند Clingendael؛ در بلجیم IRRI قابل یاد آوری اند. در سطح بین المللی می توان از انستیتوت بین المللی مطالعات ستراتیژیک در لندن، در ستاکهلم انستیتوت تحقیقاتی صلح بین المللی و انستیتوت اتجادیه اروپا برای مطالعات امنیتی در پاریس نام برد.
- ساختار رسمی دیوان تفتیش محاسبات برای جلوگیری از اختلاس، جعلکاری و سوء استفاده منابع عامه. اگر موضوع محرمیت و سری بودن فکتور برای محدود ساختن چنین یک تفتیش باشد، برای تفتیش داخلی احکام قانونی بر اساس این اصل که هیچ ارگان اجرائی مفتش امور خود شده نمیتواند، ساخته شود. این وظایف باید توسط ملکی ها اجراء گردد؛
- شفافیت در پروسه بودجه سازی دفاعی به مقصد جلوگیری از برداشتها و تصورات تهدید های نظامی از اینکه توسط گروه های ذیعلاقه براه انداخته شوند. یک سناریوی خاص در باره تصامیم تدارکاتی در یک نوشتار جداگانه مورد بحث قرار گرفته است. در اینجا یک نکته قابل یادآوریست که اردو مکلفیت دارد تا تهدید را بصورت دقیق مورد ارزیابی قرار دهد ولی این وظیفه سیاستمداران است که تخصیص بودجه نمایند. آنها باید ضرورتهای دفاع همراه با دیگر وظایف حکومتی را ارزیابی کنند و آنها را در برابر سهمگیریهای متحدین و شرکای شان در ناتو و اتحادیه اروپا تا جائیکه مناسب است، محاسبه کنند؛
- آموزش و تعلیم در نیروهای مسلح راجع به نقش نظامی در جامعه دیموکراتیک بشمول احترام برای حقوق بشری. چنین آموزشی فراتر از منشورهای جینوا قدم می گذارند که با سلوک دردگیریهای بین الدولتی ارتباط می گیرد و باید در آن بکاراندازی پرسونل برای حمایت مأموریت های صلح نیز شاملشوند. براساس اظهارات Gareth Evans امروز وظیفه دولتها همانا مسوولیتی میباشد که باید حفاظت نمایند و فراتر از آن مسوولیتهای جلوگیری، عملکرد و بازسازی را بعهده دارند.¹ موضوع حقوق بشری نه تنها برای اردو قابل اهمیت است، بلکه برای پولیس و دیگر خدمات امنیتی نیز، که غالباً به مقایسه نیروهای عسکری با مردم از نزدیک در تماس اند؛

¹ „The Responsibility to Protect“. Report of the International Commission on International and State Sovereignty, December 2001: Available at: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. See also “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, Report of the Secretary General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, December 1, 2004. Available at: <http://www.un.org/secureworld/reprot2.pdf>

- یک سیستم منصفانه و مؤثر عدلی نظامی ایکه معیارهای تعیین شده عملکرد و دسپلین را تطبیق نماید و به پروسه های شکایات و اعتراض اجازه دهد. از اینکه عسکر یک «تبعه دولت در یونیفورم» است، مقررات ملکی باید تا جاییکه ممکن است در قسمت او نیز تطبیق گردد. دسپلین نظامی مقررات و طرز العمل تطبیقی خود را دارد، ولی طرز العمل مسائل جنایی باید بر اساس قوانین ملکی تا حد اعظمی ممکن تعقیب شود¹ اکثر کشورها مرجع شکایات ایجاد نموده اند، تا به شکایات رسیدگی کنند. یکی از راه های وسطی توظیف مفتش عام نظامی میباشد، او وظیفه دارد تا گزارش خود را به پارلمان تقدیم کند؛
- بحث باز و آزاد به خودی خود مطرح نمیشود، بلکه از طرف جامعه مدنی باید مطرح و تغذیه شود. جلسات استماعیه مفید اند، ولی تنها وقتی که به منظور به تحویل دادن تبصره های جدی و چاره های بدیل دایر شده باشند. بحث می تواند توسط ارگانهای موظف حکومتی و غیر حکومتی سازماندهی شود و مشوره های لازم را بتحویل دهد. این مشوره های به نشر رسیده می توانند اساسی برای یک بحث سالم و دارای معلومات گردند. در این رابطه هالند دو میکانیزم را رشد داده است که تبصره و مشوره را باهم وصل می نمایند. در قدم نخست هر قانون مسوده شده بعد از منظوری کابینه به شورای دولت تقدیم میشود، این شورا وظیفه دارد گزارشی تقدیم نماید که در آن احتمالاً سفارشات برای تعدیل و یا حتی نظریات منفی شامل باشند. کابینه صلاحیت دارد قانون را به پارلمان پیشنهاد کند، ولی باید واضح سازد که چرا مشوره شورای دولت را دنبال نموده است. میکانیزم دومی بر وظایف یک شورای علمی برای پالیسی حکومت و یک شورای مشورتی برای مسائل بین المللی تکیه می نماید. هر دو وظیفه دارند که روی موضوعات درازمدت مشوره بدهند. گزارش آنها به نشر عامه میرسد، کابینه باید به آنها جواب دهد و روی موقف آن امکان دارد که در یک کمیته مربوطه پارلمانی یا مجمع پارلمانی بحث صورت گیرد؛
- شفافیت بیشتر، بحث بیشتر و ضرورت بیشتر برای هماهنگی بین الاداره در داخل حکومت. شاید حکومت بطرف بیرون با یک صدا سخن زند ولی روی محتوای این پیام بوجود آوردن توافق کار ساده و سهلی نیست، خصراً در سیستم های فدرالی. اولین ضرورت تذکر این است که: چطور میتوان قضاوتهای هر یک از ادارات را در یک تصویر واحد باهم یکجا نمود که همه از آن حمایت نمایند ولی در عین زمان اساسی برای پالیسیهای مشخص گردند. هر یک با مثالهایی از مشاجرات طولانی روی کفایت و ظرفیت آشنایی دارد، چنین مشاجرات هیچ مشکلی را حل نموده و به هیچ نتیجه ای نرسیده است، زیرا هر یک روی موضع اصرار می نماید. بناءً تفکیک واضح و روشن در بین ادارات مربوطه حتمی میباشد و نیز تصریح باید شود که کی تصمیم نهایی را اتخاذ می نماید و کی مسوولیت آنرا بعهده می گیرد؛
- یک بحث ملی باز و آزاد بر مبنای معلومات قبل از تصمیم گیریها روی موضوعات طبیعی امنیتی و دیگر موضوعات امنیتی. برای این هدف بهترین راه به نشر سپردن مسوده های میباشد که در آن منافع ملی، مکلفیت های بین المللی، سطح خواسته و توانمندی مورد ضرورت برای عملی کردن آنها تعریف شده باشند. کمیته دفاع پارلمانی باید استماعیه های متخصصین و سازمانهای غیر حکومتی را سازماندهی نموده و دایر نماید. اعضای آن باید یک تحلیل از پیشنهادها و موضوعاتی که احتمالاً مناقشه آمیز باشند، انجام دهند. مطبوعات، رادیو و تلویزیون عادتاً در به بحث گرفتن این نوع مسائل سرعت کم ندارند؛
- تعهد برای نیرو های خارج از سرحدات ملی باید از منظوری گسترده پارلمان برخوردار باشد. این امر در بسیاری از کشورها بشمول آلمان و هالند منحیث یک اصل قانونی پذیرفته شده است. در هالند در این رابطه یک فهرست طولانی کنترول معیارها به عنوان خط مشی برای

¹ - در هالند تمام تخطی ها و جرایم جنایی ایکه افراد نظامی مرتکب آن ها میشوند، در محاکمه عادی ملکی فیصله میشوند، البته به کمک یک متخصص نظامی.

تصمیم‌گیری ساخته شده است. در حقیقت اینها به منافع هالند، حل درگیریها، سهمگیری دیگران، چانسهای موفقیت و مدت زمان احتمالی تعلق می‌گیرند؛

- این استدلال که گویا برای مشوره با پارلمان احتمالاً وقت کافی نباشد، خیلی زیاد مدلل نمیباشد. چنین استدلال به حالاتی ارتباط می‌گیرد که، مثلاً، اتباع کشور باید از کشورهایی که در آن انقلابی صورت گرفته است، یا هرج و مرج به وقوع پیوسته است، خارج ساخته شوند، ولی چنین استدلال باید مدلل باشد و بصورت کل پذیرفته شده باشد. علاوه بر این، در چنین حالات می‌توان به صورت عاجل با رهبران پارلمانی مشوره‌هایی انجام داد. ولی در حالات دیگر، تصامیم باید از لحاظ سیاسی مدنظر گرفته شده و از منظوری پارلمان عبور نمایند. این امر از نقطه نظر توجه اعضای پارلمانی به خطرات موجود و مصونیت پرسونل، در خور اهمیت است. حکومتها باید روشن سازند که چرا این عملیات ضروری اند، و خطرات با ضروریات غیر متناسب نیستند. پارلمانها باید توجه داشته باشند که نظامیان بصورت درست و دقیق اعزام میشوند، زیرا هر مأموریت با خطرتی همراه است، ورنه مشکل را از راه دیگری باید حل کرد؛

- غیر سیاسی ساختن نقش اردو در جامعه، ولی مداخله همچنان اصغری سیاسی در موضوعات مسلکی نظامی. این موضوع چندین طرف دارد. چنانچه قبلاً واضح شده که وظیفه اردو خدمت برای حفظ ثبات یک رژیم خاص نمیباشد. به عین سویه ما مایکرو-منجمنت سیاسی را رد می‌کنیم. ولی آیا این استدالها عضویت احزاب سیاسی یا سازمانهای خدماتی را برای پرسنل نظامی غیرممکن می‌سازند؟ ما دلایل EUROMIL را مبنی بر برسمیت شناختن حقوق بنیادی همه اتباع، بشمول آنهائیکه در یونیفورم اند، خواندیم. در آنها یک نکته خیلی مهم نهفته است. در عمل این نوع برسمیت شناختن حقوق، کمال و پختگی دیموکراسی را در کشور مربوطه، از میان برداشتن خطرات تصاحب قدرت توسط اردو یا فشارهای ناحق بالای حکومت را نشان می‌دهد. واضحاً که پرسونل نظامی باید حق اعتصاب را نداشته باشد، ولی آنها باید امکانات دیگری برای عنوان کردن شرایط کاری و خدمت‌شان به شکل سازمان یافته داشته باشند. فشار در این راستا تنها از طریق جامعه مدنی ممکن می‌باشد؛

- جامعه مدنی احتمال دارد که بیشتر غیر مدنی باشد. جامعه مدنی از عناصر مختلف تشکیل یافته که خط‌السییرهای مختلف یا حتی مناقشه‌آمیز سیاسی و اجتماعی را حمایت کند.¹ در افریقای جنوبی ما شاهد یک پروسه آشتی ملی بیسابقه‌ای بودیم، که متأسفانه بسیاری از کشورهای جنگ‌زده جهان از این نوع آشتی بی‌بهره‌اند. در بوزنیا اصلاحات با تلاشها برای ایجاد روابط با ثبات بین فیدراسیون مسلمانان و کرواتیان و جمهوری صربستان مشروط و محدود شده است. تا هنوز هم بین تأسیسات بخش امنیتی این سه ملیت دیالوگ ضعیف و یا حتی هیچ دیالوگی وجود ندارد. تازمانیکه این احساس موجود باشد که گویا دشمن اصلی تا هنوز هم در داخل موجود است، همزیستی منحصیث یک مشکل عمده باقی خواهد ماند. یگانه امید در تقرب سیاسی در سطح اجتماع وجود دارد که بتدریج در روابط از اهمیت فکتور نظامی خواهد کاست.

نتیجه

شفافیت برای دیموکراسی اهمیت کلیدی دارد. شفافیت یگانه راهیست برای یک بحث سالم روی مسائل امنیتی و در نتیجه برای رسیدن به حمایت عامه برای پالیسی امنیتی. واضح است که این بحث باید در فحوای سیاسی که در یک وقت بخصوص در صدر قرار دارد، جریان پیدا کند. این هم واضح است که چنین بحث تنها توسط ملکی‌ها بیکه در حکومت دخیل اند، توسط پارلمان و جامعه مدنی سازماندهی شده می‌تواند. از اردو انتظار می‌رود که معلومات لازم را برای این بحث آماده سازد، نه اینکه بر آن

¹ Jane Chanaa op.cit p. 52-54

نفوذ قایم نماید. شفافیت بین آزادی دسترسی و حفاظت معلومات، تعادل را برقرار میسازد. شفافیت همچنان فرهنگ تصمیم گیری و مسوولیت را متبلور میسازد و بحیث معیاری برای سلامتی جامعه، سطح مؤثریت اداری و رضایت جامعه مدنی و جامعه منتشبین خدمت می نماید.¹

شفافیت سازی به تعلیمات کافی در سرتاسر کشور راجع به موضوعات امنیتی که جامعه مسلکی اعم از ملکی و نظامی را ایجاد می کند، وابسته میباشد. مقایسه بهترین طرز العملها در سطح بین المللی انگیزه قوی برای معیارهای عالی خواهد بود. در این رابطه تشریک مساعی اکادمیهای دفاعی و انستیتوهای مطالعات امنیتی که در سال ۱۹۸۸ با ابتکار مشترک ایالات متحده امریکا - آلمان - سوئیس در فحوی مشارکت برای صلح برآه انداخته شدند، خیلی امیدوار کننده بود. بدبختانه این تشریک مساعی از توجه و بحث اکادمیک بدور ماند و تهدیدی برای تعویض طرز تفکر خیالی شد.² بهمین ترتیب مجمع های پارلمانی ناتو، سازمان امنیت و همکاری در اروپا و اتحادیه اقتصادی جهان برای ایجاد توافق نظر بین اعضای پارلمانها که مشترکاً روی گزارشها و فیصله ها کار میکنند، نقش مهمی دارند. هیأت متخصص از طریق گزارشهای ارزشمند برای بلند بردن سطح معلومات و دانش در همه دوره جریان عضویت شان که دامنه آن حالا به همه کشورهای اروپا گسترده شده است، سهم بارزی را داشته است.

ولی نتیجه عمده این فصل به نقش تغییر پذیری اردو، منحیث فکتور عمده برای روابط اصلاح شده ملکی-نظامی، و سهم بارز ملکی در تشکیل و تطبیق پالیسی امنیتی ارتباط می گیرد. تفوق سیاست بر نظامی یک عنصر حتمی و پذیرفته شده دیموکراسی غربی میباشد. سیاست کاملاً در موجودیت جنگی که در یک درگیری برای استقلال ملی و تمامیت ارضی برآه انداخته میشود، عملی خواهد شد، ولی در محیط امنیت مدرن، یک حالت محاصره یا جنگ ندرتاً اعلان میشود. امروز نظام عسکری سخت به سهمگیری ملکی نیازمند است، تا بصورت مؤثر فعالیت نماید.

پالیسی امنیتی از لحاظ حدود وسعت یافته و بر بُعد نظامی سبقت میکند. اردو باید در شناخت این حقیقت در قدم اول قرار داشته باشد. تنها فرق در ایجاد تعادل در اعتماد است که جایگاه مناسب خود را به مشوره نظامی مسلکی وا می گذارد. طبیعتاً وزارت های دفاع و امور خارجه به مقایسه دیگر ادارات دولتی در سطح جهانی نظر بیشتری بر منافع ملی میپردازند. آنها باید قادر باشند که بر منافع محدود و تنگ غالب آیند، اگر می خواهند در یک جامعه دیموکراتیک جایگاه خود را حفظ نمایند.

سوال نهایی این است که آیا در آینده کشورهای دارای وسعت متوسط و کوچک باید یک وزارت دفاع ملی شانرا نگهدارند و یا خیر. احتمالاً ما بسوی یک وزارت امنیت ملی گام برمیداریم که به تمام بخش امنیت رسیدگی می نماید. باریک شدن خط مرزی بین امنیت داخلی و خارجی شاید دلیلی باشد برای چنین یک امتزاج، امتزاجی که جلو دو گانگی کارها و مناقشه های بیمورد را خواهد گرفت. در هر صورت، بین المللی کردن پالیسی امنیت، اگر ایجاب ادغام تمام ساحه بخش امنیت را نکند، ولی حد اقل ایجاب همکاری بیشتر را خواهد نمود. این امر بیشتر وابسته به افزایش سهمگیری ملکی در این پروسه میباشد.

¹ Velizar Shalamanov, „Transparency Needs More IT and New Education“ in Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement, todor Tagarev (ed). DCAF and GC. Marschal, Bulgaria, 2002.

² Dr. Theodor H. Winkler op.cit. p.23. او طرفدار یک تجمع وسیع بوده که در آن تمام بازیگران بخش امنیت سهم داشته باشند.

ضمیمه

ماده سوم - ۱۷۷ (ماده قبلی ۳۰ (۲) TEU)

- ۱- مأموریت ایروپول حمایت و تقویۀ عملکرد اولیای امور پولیسی دولتهای عضو و دیگر ادارات مجری قانون و همکاری متقابل برای جلوگیری از جرایمی که دو یا بیشتر دولتهای عضو را متأثر میسازند، و مبارزه برضد تروریسم و آن جرایمی که منحصیث یک منفعت مشترک در پالیسی اتحادیه گنجانیده شده، میباشد.
 - ۲- قوانین اروپایی ساختار، عملیات، ساحة عمل و وظایف ایروپول را تعیین میکنند. این وظایف عبارت اند از:
 - الف - جمع آوری، ذخیره، عمل، تحلیل و تبادلۀ معلوماتی که مخصوصا توسط اولیای امور دولتهای عضو یا کشور یا ارگان سوم تقدیم میشوند؛
 - ب - هماهنگی، سازماندهی و تطبیق عملکرد های تحقیقاتی و عملیاتی که مشترکاً با مسوولین امور دولتهای عضو یا در فحوی تیم های تحقیقاتی مشترک، البته تا جاییکه با عدالت اروپایی تطابقت داشته باشند، به راه انداخته میشوند؛
- قوانین اروپایی همچنان برای مراقبت بر فعالیتهای ایروپول توسط پارلمان اروپایی همراه با پارلمانهای ملی دولتهای عضو طرز عملهای را پیشکش می نمایند.
- ۳ - هر اقدام عملیاتی توسط ایروپول باید در رابطه و با موافقت با اولیای امور دولتهای عضو که در خاک آنها اقدام مربوطه مدنظر است، براه انداخته شود. بکاربرد اقدامات اجباری تنها مسوولیت اولیای امور ملی مربوطه میباشد.

ماده سوم - ۱۷۸ (ماده قبلی ۳۲ TEU)

یک قانون اروپایی یا چوکات قانون شورای اروپایی شرایط و محدودیت های وضع می کند که تحت آن اولیای امور مربوطۀ دولتهای عضو که در ماده های سوم ۱۷۱ و سوم ۱۷۶ به آن ارجاع میشود، می توانند در خاک دولت عضو دیگر و در موافقت با اولیای امور آن دولت عمل نمایند. شورا بعد از مشوره با پارلمان اروپایی به اتفاق آراء عمل می نماید.

نظارت مقتنه بر بخش امنیت

Dr. Willem F. van Eekeln

پیشگفتار

مردم گرجستان و اوکراین با عدم پذیرش نتایج انتخابات جعل شده دو موج قوی به دیموکراسی دادند. احتجاج های آنها برای اصرار بکار برد معیارهای اروپایی جرأت و استقامت بیسابقه ایرا استحکام بخشید. برخلاف گذشته، آنها در عوض ضعف قوت گرفتند و نشان دادند که در برابر آنچه از حکومت های فاسد گذشته پذیرفته شده، حدود جدید عرض اندام نموده است. تحت شرایط مختلف مردم عراق آماده بودند تا به رفتن بطرف صندوق های رأی در اولین انتخابات کثرت گراء بعد از پنجاه سال زندگی شانرا به مخاطره بیندازند. اراده آنها برای اظهار بیان دیموکراتیک ناکام نشد. با این سه مثال، همان مقوله قدیمی صدق پیدا نمود که شاید کسی موفق شود برای چند وقتی بعضی مردم را فریب دهد، ولی ناممکن است که همه مردم را همه وقت فریب داد. ما شاهد تغییرات بنیادی ای هستیم که در اروپا شاید نشانه پایان آن پروسه ای باشد که در سال ۱۹۷۵ در هلسنکی با طرح اصول جدید برای عملکرد بین دولتها و راهی که در مسیر آن، آنها با اتباع شان چگونه رفتار مینمایند، آغاز شد. اکنون این نیروی محرک باید حفظ شود. انتخابات دیموکراتیک در ایجاد اعتماد در بین مردم بی نهایت مهم میباشد، ولی در ذات خود آنها تنها از آغاز یک حسابدگی خوب حکومت نمایندگی میکنند. بعد از سرنگونی کمونیزم بسیاری کشورها در اروپای شرقی در چنگال عملکرد های مافیا و اختلاس و فساد اداری افتیدند، زیرا مردم نتوانستند بدانند که اقتصاد بازار آزاد به مفهوم این نیست که هر کس آزاد است هر چه میخواهد، می تواند بکند بدون قانون و مقررات. حتی بعضی از کشورها بیکه اخیراً به اتحادیه اروپا پیوستند تا هنوز هم باید با تأثیرات فساد اداری بالای جوامع شان دست و پنجه نرم کنند.

حکومتداری خوب برای مرحله بعدی مانند صدای شیپور میباشد. در یک دیموکراسی، وظیفه یک حکومت قانونی این است که باید آشکار سازد، توضیح دهد و مدلل سازد. آشکار سازد که وی چه می کند؛ توضیح دهد که چرا یک امر را انجام میدهد و آنرا در یک بحث با نمایندگان منتخب مردم مدلل سازد. از یک طرف حکومت حسابدگی می باشد و از طرف دیگر پارلمان مسوولیت دارد که امور حکومت را با تخصص جدی مورد مراقبت قرار دهد.

در سرتاسر اروپا طرز العمل ها از هم فرق دارد و در این ارتباط کدام مودل یا نمونه خاصی وجود ندارد. اساس ملت که حکومتها قانونیت شانرا از طریق آرای آزاد مردم از آن استخراج می نمایند در حقیقت ترجمان طرز العملهای مختلف پارلمانی میباشد. حتی فرق تصویری سه وظیفه عمده حکومت - مقتنه، اجرائیه و قضائیه - طوریکه در - Montesquieu's Trias Politca - تعریف شده اند، ندرتاً به یک جدایی کامل قدرت منتج میشود. در بسیاری کشورها اعضای اجرائیه در پارلمان نیز نشسته اند. در ایالات متحده آمریکا، فرق بین مقتنه و اجرائیه با تمام معنی وجود دارد. رئیس جمهور از صلاحیت های گسترده ای برخوردار است؛ وزرای وی که بنام Secretaries یاد میشوند، در برابر کانگرس مسوولیت ندارند. با آنها این سیستم بنابر داشتن طرز های مختلف کنترل و تفنیش که بر قانونمندی و تخصیص بودجه اثرگذار اند، کار میکند. در فرانسه امور خارجی و دفاعی در حدود صلاحیت خاص رئیس جمهور قرار دارد که نه تنها پارلمان، بلکه کابینه هم در آن خیلی اندک نفوذ کرده می تواند. ولی خصوصیت مشترک دیموکراسی غربی خصوصیت کثرت گرایی آن میباشد که بر اساس آن مردم

نمایندگان شانرا انتخاب میکنند و بین احزاب مختلف گزیده هایی دارند. در بعضی حالات تصامیمی که در پارلمان اتخاذ میگردد تابع یک همه پرسی - یک شکل دیموکراسی مستقیم - میباشد.

دیموکراسی بیشتر از صرف تأسیسات دیموکراتیک است. یک کلتور دیموکراتیک دارای یک درجه خصوصیت مشترک، تحمل و اعتماد میباشد و زمینه ایرا مساعد می سازد تا جناح حاکم قبول کند که شاید در انتخابات بعدی جناح مخالف برنده شود. در یک دیموکراسی افراد و اقلیتها احساس امن میکنند زیرا حقوق اساسی آنها از طریق حاکمیت قانون محفوظ بوده و احترام میشود. دیموکراسی عبارت از سیستمی میباشد که در آن قانون سازی و حکومتداری شفافیت داشته، حد اعظمی موقع را به هر فرد جامعه مساعد می سازد تا نظرش را راجع به موضوعات جامعه بیان دارد، خصوصاً از طریق شرکت در رأی دهی میتواند جریان را آنطوری که خواست اش است تغییر بدهد. بدون داشتن جناح مخالف آینده کنترل خودی در دیموکراسی از دست خواهد رفت. دیموکراسی وقتی خوبتر کار میکند که جامعه کثرت گرایی از حد زیاد نداشته باشد و از یک طبقه متوسط سالم برخوردار باشد. دیموکراسی باید حتماً به هر سه یا چهار سال انتخابات پارلمانی محدود نباشد، ولی باید جد و جهد در این راستا باشد که در تمام سطوح فعالیت های حکومتی به مردم رسیدگی صورت گیرد. بناءً غیر مرکزی ساختن بعضی از فعالیتهای حکومت ضروری میباشد، این فعالیتها می توانند که به ولایات، ولسوالی ها یا تشکیلات تحت اثر آنها، مانند شاروالی ها انتقال داده شود. ولی در موضوعات خارجی و دفاعی که غیر مرکزی ساختن آنها مشکل ایجاد میکند، باید بصورت کل بالاتر از سطح محل یا منطقه منافع ملی مدنظر گرفته شود. بناءً حکومت مرکزی در این ساحه نقش نفوذی داشته و کنترل دیموکراتیک تنها از طریق پارلمان ملی اعمال شده می تواند. بدون شک این امر بین اعضای پارلمانی و رأی دهندگان فاصله ای ایجاد می کند.

اهداف پالیسی مدرن امنیت به مقایسه وظایف سنتی مبنی بر حراست از استقلال و تمامیت ارضی بیشتر گسترده تر شده و بصورت فزاینده عملکرد برای حمایت از منجمنت بحران، تقویة ثبات و از همه بیشتر مبارزه با تروریسم را مورد توجه خود قرار داده است. تدقیق پارلمانی باید از طریق راه های مختلف برای این محیط های در حال تغییر طرح ریزی شود. پالیسی امنیتی باید همجانبه بوده و در هماهنگی با پالیسی خارجی شامل باشد. اعزام سربازان به مأموریتهای مداخله یی در خارج، بشمول جدا ساختن گروه های دشمن و رقیب در یک درگیری نژادی یا مذهبی، به مقایسه و وظیفه وطن پرستانه دفاع از سرزمین وطن در برابر یک تجاوزگر، بار سنگین سیاسی را بر دوش اعضای پارلمانی می نهد. با آنهم حتی تحت چنین شرایط در حال تغییر برای کنترل پارلمانی بر پالیسی دفاع، بودجه و تصامیم تدارکاتی بعض دستور العملهای عمومی را میتوان طرح ریزی نمود.

کنترول پارلمانی

اصولاً کنترل پارلمانی باید به همه بخشهای فعالیت حکومتی، خصوصاً از طریق تخصیص بودجه، گسترده شود. با آنهم اعتراف باید شود که امنیت و دفاع خصوصیتهای خاص خود را دارند. از زمان افلاطون این سوال مطرح است که چطور می توان متولیان امور را کنترل نمود. لشکر های نظامی نه تنها برای حاکمیت تکیه گاه قدرت بودند، بلکه یک تهدید ذاتی به آن نیز. در دوره فیودالیزم پادشاه خود شخصاً فرمانده میدان حرب بود و رعیت اش به کمک لشکرهای او می پرداخت. وقتی لشکرهای نظامی به ملیشه های اجیر تکیه می نمود، وفاداری آنها وابسته به این بود که تا کدام حد رهبران آنها، آنها را تمویل کرده می توانستند. همه این مناسبات با مروج شدن مکلفیت عسکری تغییر نمود، هر تبعه مکلف به خدمت عسکری شد و نیز قطعات نظامی با افسران مسلکی ایجاد گردید. اردو جزئی از جامعه شناخته شد. ولی با افزایش پیچیدگی ها در آموزش نظامی، وسایل و لوژستیک خلایی بین اهداف

سیاسی و ضرورت‌های نظامی ایجاد شده است. اردو ها تا حدود زیادی تفوق سیاست را پذیرفته اند، ولی احساس میکنند که حکومت‌های آنها، آنها را برای انجام وظایف محوله شان با وسایل و امکانات کافی مجهز نساخته اند. بالمقابل سیاستمداران هم راجع به استفاده از قدرت نظامی، هم از لحاظ کنترل بودجه و هم از لحاظ اخلاقی و قانونی، نگران اند. قدرت غیرسازنده رو به افزایش تکنولوژی جدید موضوعات جلوگیری، دفاع و حفاظت مردم ملکی را مورد سوال قرار داده است. اخیراً گرایشها از داشتن خدمت مکلفیت عسکری بسوی ایجاد اردو های حرفوی و داوطلبانه بیشتر شده اند. این گرایشها زمانی بیشتر قوت گرفتند که در اعزام سربازان مکلفیتی به مأموریت های حفاظت صلح و مداخله یی مشکلاتی ایجاد شد. تشکیل واحد های داوطلب در بین یک اردوی دارای خدمت مکلفیت ظاهراً این مشکل را حل خواهد کرد ولی باز هم بعض سوالات باقی میمانند. آیا وقت خدمت شان برای آموزش مهارت تخیکی که ایجاد میکند، کافی است؟ و از همه مهمتر، آیا عادلانه خواهد بود که یک قسمتی از جوانان واجد شرایط را جلب نمود در حالیکه اردو به همه آنها ضرورت نداشته باشد؟

سخن اصلاً بیشتر روی کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح است، نه کنترل ملکی. البته سیاستمداران باید افراد ملکی باشند. بعد از ستالین و تیتو، تنها رئیس جمهور سابق کروئیا، توجمان، لباس عسکری می پوشید، ولی بعداً او هم صرف در کمترین محافل. نکته اساسی این است که رهبری ملکی به مفهوم حتمی رهبری دیموکراتیک نیست. در شوروی سابق هم سیاست تفوق داشت. بیروی سیاسی روی پالیسیها تصمیم میگرفت و وزیران آنها اجراء مینمودند. ولی کنترل دیموکراتیک وجود نداشت. این تجربه سوال دیگری را مطرح میسازد. کنترل دیموکراتیک تا کدام حد باید عمق داشته باشد؟ استخبارات و پلانگذاری نظامی غالباً میل ندارند که فعالیت های شانرا آشکار و علنی سازند. در یک بحران تصمیم گیری های عاجل غالباً ضروری میباشند و براه انداختن عملیات در رابطه به آن را باید تا حد ممکن به فرماندهان نظامی واگذار شد، البته وقتیکه شرایط مأموریت و مقررات سهمگیری در آن بصورت واضح و روشن تعریف گردد. از این لحاظ مقوله Clemenceau که «جنگ یک موضوع جدی تر از آنست که آنها را به جنرالان واگذار شد» ایجاب پالایش و اصلاح را می نماید. کسی نباید پهلوی هم قرار دادن اردو و ملکی را تصور کند؛ در اینجا موضوع تفوق سیاست بر نظام عسکری است. در حالیکه درست است که نیروی نظامی باید تحت کنترل دیموکراتیک باشد - یعنی همه پالیسی های امنیتی، لزومات امنیتی و تصمیم برای استفاده از قوه - میکرومنجمنت وظیفه سیاستمداران نمیشد. بطور خاص جنرالان باید تفوق سیاست دیموکراتیک را بپذیرند و برای عملکرد شان در چوکات مأموریت سپرده شده حسابده باشند. یک پالیسی موفق دفاعی شدیداً برفضای احترام متقابل، اعتراف بر کفایت مسلکی یکدیگر و طرزعملهای شفاف تصمیمگیری تکیه می نماید که در حقیقت نمایانگر قوت نظامی و سیاسی میباشد. نهایتاً سیاست برتری خواهد داشت، ولی نظامیان باید احساس اطمینان کنند که نظریات شان مدنظر گرفته میشود.

خط مرزی بین هیأت اولیای امور از یک طرف و مسوولیت و حسابدهی از طرف دیگر یکی از سوالات مهم در دیموکراسی مدرن میباشد که از هر طرف با سیلابی از معلومات محاسبه میشود: حکومت، رسانه های خبری، سازمانهای غیر حکومتی و گروههای فشار. این یک چالش دایمی برای هر یک از اعضای پارلمان میباشد تا روش ثابتی را براساس موضوعات روز تعقیب نماید و در آن مداخله نماید. این چالش در مسائل امنیتی بمراتب بزرگتر است، زیرا در آنها بنابر معلومات نامکمل احساسات انسانی به آسانی تحریک میشود، ولی اعزام سربازان در یک راهی که با خطر همراه است، موضوع مرگ و زندگی میباشد.

در یک دیموکراسی پارلمانی حکومت بطور مثال، رئیس دولت و کابینه تحت کنترل پارلمان عمل می نمایند. از قرن ها به اینطرف قدرت پارلمان بیشتر شده میرود. در ابتداء وظیفه آنها به این محدود میشد که به فرمانروای سلطنت اجازه میداد که مالیه وضع کند که بعداً به تعادلی بین حقوق و وظایف

حکمر و رعیت رشد نمود. امروز پارلمانها یک بخش وسیعی از وظایفی را به عهده دارند که حتی در بین کشورهای اروپایی هم، از هم فرق دارند، با آنهم در اینجا خلاصه میگردد:

مهیا ساختن حمایت برای حکومت بر اساس اهداف حزب منتخب یا بر اساس موافقتنامه ای که یک ائتلاف تشکیل یافته است. وقتی حکومت جدیدی مسوولیت امور را عهده دار میشود و خط مشی خود را اعلان میکند (به شمول موضوعات دفاعی) در پارلمان رأی اعتماد اخذ می کند و یا روی اقدام یا سلب اعتماد بحث میشود.

معرفی مسوده های قانون توسط حکومت یا اعضای پارلمان همراه با یادداشت ها یا نامه های توضیحی. مسوده ها در کمیته های مؤظف مدنظر گرفته میشوند و سوالهای تحریری پرسیده میشوند. بعضی اوقات استماعیه ها برگزار میشود. بدنبال بحث در مجمع پارلمانی روی مسوده که بعضی اوقات تعدیلاتی در آن آورده میشود، بطرفداری یا به مخالفت آن رأی داده شده و فیصله صورت می گیرد. بعضی اوقات اجازه داده میشود که توضیحات شفاهی در باره رأی دهی صورت گیرد.

صلاحیت کنترل بر اجرائیه. این کنترل را می توان به کنترل سیاسی (آیا حکومت تا هنوز هم از اعتماد اکثریت پارلمان برخوردار است؟)، کنترل پالیسی (از طریق سوالات شفاهی و تحریری یا معانی اساسی عبارت تا عملکرد مشخص پالیسی را مورد سوال قرار داد)، تدقیق بودجه و بالاخره حسابدهی بر اساس گزارشهای هیأت تفتیش در باره تطبیق بودجه. در صورتیکه تخطی جدی صورت گرفته باشد، پارلمان صلاحیت دارد تا به تحقیقات رسمی بپردازد. تحقیقات پارلمانی شبیه یک محکمه است که می تواند شاهدان را احضار نماید و از آنها تحقیق کند، حتی تحت سوگند، اسناد را بدست آورد و دیگر اقداماتی که برای چنین تحقیقات لازم باشد.

پارلمان حق دارد که از طریق تقاضای معلومات نیز پالیسی را کنترل نماید، احتمالاً اگر این کار بصورت متواتر صورت گیرد، پارلمانها را به وظایف اجرائیوی حکومت خیلی نزدیک می سازد. در اکثر پارلمانهای غربی از این هم فراتر قدم گذاشته با شرکت در تصمیم گیری حکومت قبل از اینکه کابینه پیشنهاد رسمی ارائه کند به کنترل می پردازند. در بعضی حالات یک تصمیم تعلیقی حکومت با اقدام پیش بینانه پارلمان حتی جلوگیری میشود.

چالش

چالش عمده این است که میتود را باید پیدا نمود تا بر مبنای آن نقش قانونی هیأت مقننه هدفمندانه و به طریقه مسلکی اعمال گردد. اگر میتود دقیقی افاده نشود کنترل پارلمانی با خطر بیانیه های ساختگی سیاسی مقابل خواهد شد و زمینه برای ادارات ملکی و نظامی مساعد خواهد شد که هر کدام راه خود شانرا دنبال کنند. یکی از مودل هاییکه برای پالیسی سازی و بررسی میتوان از آن استفاده کرد، در ذیل ارائه می گردد:¹

تحقیق و بررسی روی مشکلات و گزینش های پالیسی

- تعیین حدود کامل مشکلات امنیت خارجی که یک کشور با آن روبرو است؛ تعیین ضرورت برای تعریف یک پالیسی تا به این مشکلات توجه نمود؛ و ابتکار میتودهاییکه اولویتها را در بین مشکلات تشخیص و تعریف نمایند؛ تشخیص متودها، چوکات کار و طرزکار برای تطبیق

¹ Ravinder Pal Singh (ed), Arms Procurement Decision Making, Vol, 2, Oxford University Press, 2000, pp. 4-5.

پالیسی ها، نظارت، بررسی و تدقیق و عیار نمودن پالیسی؛ جمع آوری معلومات و اطلاعات روی گزینش های پالیسی؛ جمع آوری معلومات و اطلاعات روی میتودهای بدیل تطبیق پالیسی؛

- آزمایش بدیل های پالیسی: پیشبینی سناریو های بدیل و ارزیابی میتود های تطبیق پالیسیهای بدیل؛ تحقیق پیشرفته برای آزمایش تأثیرات پالیسی بدیل بالای هر یک از سناریو های بدیل؛ و تحلیل قوت و ضعف هر پالیسی و فرصتهاییکه آنها برای پیشرفت امنیت ملی و جامعه تقدیم میدارند.

تصمیم گیری و تطبیق:

- تصمیم گیری روی پالیسی و تعریف مسوولیتها، منابع و مدت زمان تطبیق؛
- گزینش میتودها برای نظارت پالیسی و بررسی و برای انتقال از طریق تعدیل یا عیار سازی در پالیسی.

ارزیابی و بررسی پالیسی

- وقتاً فوقتاً تدقیق اهداف و نتایج؛ نظارت مؤثریت از لحاظ مصارف و مفیدیت ها؛ و ارزیابی نتایج برای بررسی مؤثریت تطبیق؛
- غور و بررسی تطبیق، میتودها، منابع و اولویتها و بررسی تأثیرات پالیسی بالای مشکلات؛
- آزمایش ارزیابی بر ارزیابی تا اهداف پالیسی، میتودها، فرضیه ها و اطلاعات کمکی و پروسه ها را از اعتبار برخوردار ساخت.

بررسی پالیسی، عیار سازی یا خاتمه بخشی

- تصمیم روی دوام پالیسی؛ اصلاحات توسط اجرائیه؛
- تصمیم روی تعدیلات پالیسی، اصلاحات عمده و عیار سازی؛
- تصمیم روی خاتمه بخشیدن پالیسی. تصمیم مبنی بر متوقف ساختن یک پالیسی به مفهوم طرح پالیسی جدید میباشد که این خود ایجاب می کند کار را باید دوباره از مرحله دومی آغاز کرد.

چه بخش امنیت را تشکیل می دهد؟

با یک نگاهی کوتاه بر بازیگران معرف بخش امنیت جهان غرب مانند نیروهای مسلح، پولیس و خدمات استخباراتی نمیتوان بازیگران بخش امنیتی در کشورهای دیگر را شناخت. در افریقا تشکیلاتی مانند گارد جمهوری و نیروهای ملیشه عمومیت دارند؛ به سبب انهدام ساختار های امنیتی دولتی بازیگران امنیتی خصوصی عرض اندام نموده اند. در دولتهای اروپای مرکزی و شرقی یک سلسله نیرو های امنیتی داخلی وجود دارند که غالباً به وزارت های داخله تعلق می گیرند که از لحاظ تعداد و نفوذ با اردو رقابت دارند.

علاوه براین، این هم روشن است که یک سلسله نورمها و عملکرد های غیر رسمی ایکه توسط سیاست ملی، شرایط اجتماعی و کلتور شکل داده شده اند بر منجمت پالیسی امنیتی در تمام کشورها بشمول کشورهای صنعتی نفوذ دارند. این یکی از دلایلی است برای تنظیم مغلق تأسیسات و عمل متقابل که

رابطه بین سازمانهایی که از طرف دولت صلاحیت استفاده از قوه را دارند و آنهایی را که صلاحیت دارند این سازمانها را تنظیم نمایند و پالیسی امنیتی را افاده کنند، متأثر می سازد. بخش امنیت از عناصر ذیل تشکیل یافته است:¹

نیروهایی که صلاحیت استفاده از قوه را دارند: نیروهای مسلح؛ پولیس؛ شبه نظامیان؛ گارد جمهوری؛ خدمات استخباراتی (بشمول ادارات نظامی و ملکی)؛ واحد های احتیاط و امنیت محلی (نیروهای دفاعی ملکی، گارد ملی، ملیشه ها و غیره...)

منجمنت امنیتی و ارگانهای نظارت: ریاست جمهوری و صدارت؛ ارگانهای مشورتی امنیت ملی، امور خارجه؛ مسوولین گمرکی و محلی؛ ارگانهای منجمنت مالی (وزارت های مالی، دفاتر بودجه، دیوان های محاسبات، واحد های پلانگذاری)؛ و سازمانهای اجتماعی مدنی (بوردهای بررسی ملکی، کمیسیون شکایات عامه و غیره).

تأسیسات عدلی و تأسیسات مجری قانون: قضائیه؛ وزارت عدلیه؛ زندانها؛ خدمات تحقیقات جنایی و خرنوالی؛ و سیستم های گمرکی و عدلی سنتی. (نورمهای غیرتحریری، غیررسمی ایکه از رسوم محلی، قبایلی و قومی، فرهنگی و عقیدوی سرچشمه می گیرند، بمقایسه مقررات، نورمهای تحریری و رسمی ایکه توسط مسوولین دولتی ایجاد میشوند، اکثر قویتر و الزامی اند.)

نیرو های امنیتی خارج از قانون: لشکرهای آزادیبخش؛ لشکرهای گریلایی؛ واحدهای محافظین شخصی؛ شرکتهای امنیتی شخصی؛ ملیشه های حزب سیاسی. اعضای پارلمانی باید روی مقررات این تأسیسات و سلوک و رفتار آنها غور و دقت نمایند. بخش امنیت جزئی از فحوای اجتماعی و سیاسی بوده و اگر چوکات اداری و قانونی ضعیف و فاسد باشد، بصورت درست و مؤثر کار کرده نمیتواند.

چرا دفاع از هم فرق دارد؟²

در تمام ساحه های حکومت یک اندازه کشیدگی بین اجرائیه و قانونگذاران با در نظرداشتن وظایف یکدیگر وجود دارد. تقسیم قدرت و مسوولیت یک امر حتمی است تا از یک طرف، بدون تراکم قدرت، مؤثریت عملکرد اجرائیه تأمین شود، و از طرف دیگر، بدون خطر فلج ساختن اجرائت از طریق مداخله مقننه حمایت مردم عامه را بدست آورد. ایجاد چنین تعادل بین «مؤثریت» و «دیموکراسی» برای تأمین مؤثریت حکومت و خصوصاً در بخش دفاع یک امر خیلی مهم می باشد.

ضرورت برای ایجاد چنین یک تعادل، طوریکه گفته شد، به مقایسه دیگر بخشهای فعالیت، در بخش دفاع بسیار مهم ولی مشکل میباشد. بخش دفاع نه تنها یک ساحه مصرفی دیگر میباشد، بلکه این بخش بعض خصوصیتها و کمیتهایی را با خود همراه دارد که رابطه بین اجرائیه و پارلمان را پیچیده می سازد و قوت ذاتی برای اصطکاک بین دو بخش را ازدیاد میبخشد. دلایل متعددی وجود دارد که چرا دفاع مسائل را بیشتر مشکل می سازد.

نخست، دفاع به امنیت ملت سروکاردار و وسیله عمده بوده که دولت انحصار قوه قانونیت خود را از طریق آن اعمال میکند. بناءً دفاع تصامیمی را دربردارد که نسبت به حیات ملت تعهد داشته و به

¹ Dylan Hendrickson and Andrzej karkoszka, „The Challenges of Security Sector Reform“, SIPRI Yearbook, 2002, p. 179.

² This section draws on Simon Lunn's chapter, „The democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice“, in Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn (eds.), Brussels/Geneva, 2003. Available at: http://www.dcaf.ch/docs/sourcebk_ssr/Lunn.pdf

مصارف دفاع ملت تعلق می گیرند. چنین تصامیم مسوولیت اضافی بالای رهبری سیاسی بوده تا مسائل در جهت درست به پیش رود و اطمینان حاصل شود که تصامیم و پالیسیها از حمایت مردم برخوردار میباشند.

دوم اینکه دفاع مراقبت نیروهای مسلح را دربر دارد. در هر جامعه اردو موقف خاص و متمایز را دارا میباشد، عمدتاً ملکیت اسلحه و مهمات را عهده داراست. فراتر از آن، اردو همچنان از یک گروهی نهایت تنظیم یافته و با دسپلین که با رسوم، عنعنات و عادات کاری بافت یافته، نمایندگی میکند؛ ولی مقدم تر از همه با ضرورت برای کار دسته جمعی، و به وابستگی به یکدیگر در اوقات بحران و درگیری، یک وابستگی ایکه به مفهوم فرق زندگی و مرگ میباشد. چنین وابستگی یک وحدت و وفاداری نیرومند را ایجاد میکند و ایجاب یک اندازه بهم پیوستن و قرابت را می نماید، آنچه در دیگر مسلک ها کمتر سراغ میگردند. بادر نظر داشت این کمیت ها (دسپلین، وقف و وفاداری) مسلک عسکری را از دیگر مسلکها متمایز میسازند، بنابر ملحوظاتی از جامعه نیز.

بعضی ها استدلال می کنند که طبیعت در حال تغییر جنگ و تغییرات اجتماعی این خصوصیتها را که به ذات خود یگانه اند، کاهش میدهند. این جای آن نیست که روی این موضوع به تفصیل صحبت نمود. تنها کفایت میکند که گفته شود همین ارزشها اند که تا هنوز هم هسته نظام عسکری بوده و وظیفه نظامی را در اردو های کشورهای عضو ناتو می سازد.

علاوه بر این خصوصیت عالی سازمان یافته و متشکل زندگی نظامی افراد نظامی را راجع به جهان بیشتر نظر یکجانبه و غیر پیچیده می دهد، نظریکه در مقایسه به جهان ظاهراً «تاریک» سیاست با مخالفت و غالباً با خصومت همراه است. اصطلاحاتی مانند گذشت و سازش که برای تعادل و آشتی جناحهای رقیب در سیاستهای داخلی و بین المللی ضروری میباشد، با سهولت با صراحت و وضاحت ارزیابی و تصامیمی که خصوصیت های ضروری یک نظام عسکری مؤثر فعال اند، همناوبی ندارند. این مسأله باعث تصورات مختلف از یک معضله واحد میگردد و می تواند منبع اصطکاک بین اردو و سیاست شود. چنین اصطکاک حد اقل مایه قهر و غضب افسران نسبت به سیاستمداران و حد اعظم منتج به مداخله نظامیان در امور حکومت یا بغاوت از آن خواهد شد. وقتی چنین جریانی به وقوع بپیوندد، غالباً نظامیان به رسالت علیای خود - ملت، قانون اساسی - وفاداری خود را یادآور میشوند، نه به حکومت انتقالی وقت.

اکثر حکومتهای ما در تاریخ به درجات مختلف شورو شر های نظامی را تجربه کرده اند. اعضای مختلف پیمان ناتو - ترکیه، یونان، اسپانیا و پرتغال - چنین مشکلات را در گذشته نسبتاً قریب خود تجربه کرده اند.

امروز هیچ یکی از دیموکراسیهای تأسیس شده نگرانی جدی در این مورد ندارند. نقشهای مربوطه نظامی و ملکی بصورت درست مشخص و فهمیده شده اند - گرچه بعد تر مطالعه خواهید کرد که در بعضی ساحه ها خط فاصل خیلی باریک میباشد. اهمیت کنترل دیموکراتیک در جای دیگری نهفته است، در حقیقت در هر جامعه اردو از ارگان بزرگ تشکیلاتی ای نمایندگی میکند، که توان دست یافتن به نفوذ قابل ملاحظه بالای پالیسی و تخصیص بودجه را دارا میباشد. اهمیت کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح این است تا اطمینان پیدا نمود که نیروهای مسلح و خواسته های آنها در اولویتهای ملت جایگاه خاصی را اشغال مینماید، طوریکه آنها منابع ملت را از حد و حدودی که برایش تعیین شده بیشتر به مصرف نرساند و در طرح پالیسی نفوذ زیاد از حد را اعمال ننماید.

بنابر همین دلایل، مهم این است تا اطمینان پیدا نمود که دفاع طوری سازماندهی و شکل داده میشود که اردو از لحاظ مسلکی و توانمندی تقویه شود ولی در عین زمان کنترل سیاسی و حمایت عامه نیز تأمین

میشود. البته بعد دیگری وجود دارد که راه رسیدن به این هدف را مشکل میسازد. در اردو گرایشهایی مبنی بر این وجود دارند که گویا بهتر است تا کار اردو را به افراد نظامی واگذار شد. از اینکه اردو وظیفه دارد تا باید خود را برای یک درگیری آماده سازد و در این رابطه مسأله زندگی و مرگ مطرح است، چنین خواست اردو قابل فهم است. بنابراین همین علت، هدایات حلقه های بیرون از اردو یا افراد غیر مسلکی یک موضوع حساس میباشد.

عملکرد پارلمانی

اساساً پارلمان مستقل و صاحب اختیار بوده و بودجه دفاعی را مورد دقت قرار میدهد. قانون را وضع میسازد و اجرائیه را بخاطر پیشرفت، تطبیق و بررسی پالیسی امنیتی و دفاعی مورد حسابدگی قرار می دهد. همچنان پارلمان در اعلان و از میان برداشتن حالت اضطراری یا جنگ دخالت دارد. ولی عملکردهای پارلمان باهم شباهت ندارند.

پارلمانهای کشورهای ناتو با درجات مختلف دارای نفوذ میباشند و به طرزهای مختلف عمل میکنند. همه آنها روی موضوعات امور خارجی و دفاع، کمیته های دائمی دارند و بسیاری آنها روی مسائل اروپایی و استخبارات نیز چنین کمیته ها را موظف ساخته اند. آلمان در جمله کشورهای است که بودجه دفاعی را به بسیار دقت تحت بررسی قرار میدهد. فرانسه با گزارشگری کار می کند که نتایج تفتیشی اش در یک بحث عمومی تحت غور قرار میگیرد. پروسه قانونمندی هالند طوری است که به دنبال تبصره ها و سوالات مختلف احزاب مختلف که حکومت باید به آن مفسلاً جواب دهد، گفت و شنید های شفاهی صورت می گیرند.

بین آنها یکی که بر اساس قانون اساسی دارای صلاحیت مشاوره و تصمیم گیری میباشند و آنهاییکه نفوذ شان بطور غیر مستقیم از طریق توانمندی شان اجرائیه را مورد حسابدگی قرار می دهد (گرچه بعد از اجرائیه)، فرق میباشند. یکی از این موارد اخیر، کانگرس ایالات متحده میباشد که بر اساس جدایی قدرت وزارت دفاع را شدیداً مورد حسابدگی قرار می دهد، غالباً با جزئیات خیلی شدید، سنا و مجلس نمایندگان و اعضای آنها منابع بی مانند از لحاظ کارمندان و منابع کمکی در اختیار دارند.

مثال دیگر این مورد پارلمان بریتانیا است که نظارت مستقیم آن شامل رأی دهی روی بودجه دفاعی «سال یک بار» و بحثهای مختلف روی آن میباشد. حکومت مجبور نیست که برای تصامیم مصرف خاص منظوری پارلمان را بدست آورد. پارلمان روی طرح و ساخت بودجه دفاعی بریتانیا که شدیداً در تصرف اجرائیه قرار دارد، کمتر از نفوذ خود کار میگیرد. چنین رابطه بیانگر یک نوع طرزکار در تاریخ بریتانیا و انکشاف یک اجرائیه نیرومندی است که بیشتر بر خدمات مسلکی و محدود ملکی تکیه دارد.

طرز کار پارلمان بریتانیا و کمیته انتخابی دفاعی آن باید در یک فحوای دیگری مطالعه شود. این دو در شکل دادن نظر عامه نقش عمده دارند و بخش دفاعی را با تدویر استماعیه ها و ارائه گزارشها بیشتر شفافیت میبخشد. به عین ترتیب دیوان محاسبات که به پارلمان گزارش میدهد و حکومت را از طریق برنامه های مختلف مراقبت می نماید، خصوصاً اینکه دیده میشود که آیا مصارف بصورت مؤثر مورد استفاده قرار گرفته اند؟

اکثر پارلمانها دیگر به مقایسه بریتانیا بیشتر به اعمال نفوذ مستقیم دست میزنند، ولی فاقد مدل کانگرس مانند اند. پارلمانهای آلمان (بوندستگ)، هالند و دنمارک مدل های خوبی را ارائه میکنند، زیرا آنها بالای موضوعاتی، مانند خریداری و استقرار نیروها در خارج از صلاحیت مشوره های رسمی برخوردار اند.

با در نظر داشت فرقه‌های عمده مبنی بر داشتن نفوذ مستقیم و غیر مستقیم، فعالیت پارلمانی را میتوان در سه ساحة وسیع گروپ بندی نمود: حسابدگی، نظارت و شفافیت.

الف - شفافیت

تمام پارلمانها از طریق رأی دهی برای بودجه لازم، حکومت های شانرا مورد حسابدگی قرار می دهند، این امر یا در اخیر یک پروسه طولانی و یا تنها در وقت منظوری رسمی صورت می گیرد. بدون در نظر داشت طرز کار پارلمانی یک کشور «قدرت خزانه» از هر حکومت می خواهد که تقاضاهای مصارف خود را واضح و مدلل سازد. حسابدگی همچنان از طریق استماعیه ها یا تأسیس کمیته های مخصوص برای بررسی موضوعات نیز بدست می آید. درین قسمت میتوان از تحقیق پارلمان کانادا در باره عملکرد عساکر کانادایی در سومالیا و تحقیقات پارلمان بلجیم در رابطه با مرگ عساکر حافظ صلح بلجیمی منحیت مثال نام برد.

ب - نظارت

نظارت یکی از موضوعات خیلی مهم و اساسی ای میباشد که از طریق آن میتوان بالای تصامیم اجرائیه نفوذ پیدا کرد. صلاحیت پارلمانی یکی از وسایل عمده برای چنین نفوذی میباشد. در اکثر کشورها برای خریداری سیستم های بزرگ اسلحه صلاحیت پارلمانی بکار است که در حقیقت به مفهوم سهمگیری در این تصمیم میباشد.

پارلمانهای متعدد کشورهای عضو ناتو از این صلاحیت قانونی برخوردار اند که باید در قسمت استقرار نیروهای کشور مربوطه در خارج مطلع ساخته شوند. یک تعداد کمی از آنها صلاحیت دارند، تا در پروسه تصمیم گیری آن سهم شوند. مأموریتهای جدید ایجاب می کند که پارلمانها در اسرع وقت مطلع ساخته شود و راجع به شرایط استقرار همراه آنها مشوره صورت گیرد.¹ این مسأله تعادل بین دیموکراسی و مؤثریت اردو را و به همین ترتیب استفاده از قوه را در شرایط آستانه جنگ مورد آزمایش قرار میدهد. عملیات اخیر هوایی بر ضد یوگوسلاویا و عملیات افغانستان این ضرورت را منعکس میسازند. ولی در تمام کشورهای عضو ناتو حمایت پارلمانی، بدون در نظر داشت صلاحیتهای مشورتی یک شرط قبلی برای سهمگیری در چنین عملیات میباشد.

همچنان اکثر پارلمانها برای تصویب قراردادها مسوولیت دارند، از آن جمله وسعت بخشیدن پیمان اتلانتیک شمالی، ناتو. سوال حقیقی این است که پارلمان ها تا کدام سرحد باید در پالیسی دفاعی و پیشبرد امور نیروهای مسلح دخیل باشند، بطور مثال: آیا با آنها باید در باره موضوعات عملیاتی یا در باره انکشاف ستراتیژی و دکتورین یا در باره تصامیم تدارکاتی مشوره صورت گیرد؟

یک بار دیگر سوال خط فاصل بین مسائل نظامی سیاسی مطرح میشود. طوریکه Simon Lunn گفته است درک و تصور عام بیانگر این است که ساحة هابی اند که پارلمان باید مستقیماً در آن مداخله نداشته باشد و به اردو هدایت ندهد که چگونه امور خود را باید انجام دهد. از طرف دیگر پارلمانها باید از طریق مشوره های منظم و به وقت از جریانات مطلع باشند؛ تمام ساحة ها باید به روی نظارت و

¹ For a comparative review of the powers of parliaments in PSOs, see Hans Born and Marlene Urscheler, „Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations: Powers and Practice of Parliaments in 17 Countries”, paper presented at “The Forth PCAF Workshop Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Co-operation/ Institutions in Euro-Atlantic Area’ Brussels, 12-14 July 2002. Available at:

http://www.dcaf.ch/news/past/2002/ev_brussels_02071214_BORN_URS.pdf

دقت پارلمانی باز باشند، اجرائیه باید برای اعمال مسوولیت صلاحیت قابلیت تغییر پذیری داشته باشد و همیشه باید در نظر داشته باشد که توسط پارلمان مورد نظارت قرار میگیرد.

ج - شفافیت

بحثهای پارلمانی و گزارشات در شفافیت موضوعات دفاعی بیشتر کمک میکنند و آگاهی دفاعی را افزایش میبخشند. آنها در ایجاد توافق نظر عامه که در مسائل دفاعی ضروری میباشد نقش مهمی را بازی مینمایند. کار پارلمانی در موضوعات دفاعی باید بخشی از محیط بزرگ امنیتی باشد و ایجاد یک جامعه دفاعی، که در آن روی امنیت بصورت آزادانه و باز بحث صورت گیرد.

بحث نقش پارلمانها بدون تذکر نقش آنها در یک فحوای گسترده روابط ملکی-نظامی تکمیل نمیشود. اعضای پارلمان یک رابطه طبیعی را بین نیروهای مسلح و جامعه تشکیل میدهند. بسیاری اعضای پارلمان با داشتن تأسیسات نظامی یا صنایع دفاعی در حوزه های انتخاباتی شان و یا بخاطر سابقه نظامی خودشان رابطه های خاصی دارند. کمیته های دفاعی اکثر اوقات برای رفاه و حقوق عساکر فعال میباشد.

پس ممانعت ها در برابر مداخله مؤثر پارلمانی چه میباشد؟ بدون در نظر داشت مدل و سویه مداخله پارلمانی، مؤثریت پارلمانی وابستگی به اطلاعات و دانش اعضای پارلمانی دارد. ولی بازم خصوصیات خاص خود مسائل دفاعی دستیابی به این کفایت را مشکل می سازد.

به عنوان یک موضوع مسأله دفاع همیشه بر محرمیت (به این مقصد که بسیاری از معلومات بنابر دلایل امنیت ملی باید سری نگهداشته شوند) و انحصاریت تکیه می نماید. با گذشت جنگ سرد این فکتور کمتر ایجاد ممانعت نموده است ولی محرمیت به ذات خود جریان معلومات لازم را به اشخاص خیلی کمی محدود میسازد. غالباً، بنابر خصوصیت حساس معلومات اجرائیه علاقمند نیست که آنها در دسترسی کسی قرار دهد. عضویت در سازمانهای بین المللی، مانند ناتو اکثر دلیلی برای عدم بدسترس قراردادن معلومات ارائه میشود، زیرا گفته میشود که مقررات آن سازمان ایجاب نمیکند که این معلومات به دیگران داده شود. پارلمانها در قسمت مسأله محرمیت از طرق مختلف عمل می نمایند. اکثر آنها بر مبنای «ضرورت برای دانستن» کار می کنند، گرچه این اجرائیه است که در رابطه با «این ضرورت» تصمیم میگیرد. بعضی پارلمانها با درهای بسته استماعیه ها را دایر می نمایند تا این هدف را برآورده سازند.

وظایف مخصوص برای کمیته های دفاع

در رابطه با پالیسی امنیت:

- آزمایش و گزارش راجع به ابتکار پالیسی که توسط وزارت دفاع اعلان شده است؛
- گزارش سالانه راجع به اجرائت وزارت دفاع بر خلاف اهداف اردوی ملی/ستراتیژی امنیتی؛
- آزمایش سیستماتیک وزیر دفاع راجع به برائت از مسوولیتهای پالیسی؛
- غور و بررسی شکایت وزارت دفاع در رابطه با آزادی قانونمندی معلومات و کیفیت شرایط معلوماتدهی آن به پارلمان از هر طریق ممکنه؛
- براه اندازی پرسشها و گزارش به پارلمان راجع به موضوعاتی که نگرانی خاصی را ببار می آورند (مثالهای چینن روش را در کشور های بلجیم، کانادا، آلمان، هنگری، ایتالیا، ناروی و بعض کشورهای دیگر میتوان دریافت)؛

- غور و بررسی عرایض و شکایات پرسونل نظامی و ملکی که با بخش امنیت سروکار دارند.

در باره قانونمندی:

- مدنظر گرفتن و گزارش راجع به مسوده هر قانونیکه توسط حکومت پیشنهاد میشود و یا توسط پارلمان به حکومت راجع میگردد؛
- پارلمان باید در باره بزرگی، ترکیب، ساختار و انکشاف کوتاه و دراز مدت نیروهای مسلح تصمیم بگیرد. پارلمان باید مسوده یا مصوبه مشابه قوانین راجع به موقف قانونی پرسونل نظامی (در مواردی مانند حقوق معترضان وجدانی)، جلب و احضار، ترفیعات و آینده شغلی طرح ریزی نماید؛
- مدنظر گرفتن معاهدات بین المللی و منطقوی و ترتیباتی که در ساحة مسولیت وزارت دفاع قرار میگیرند و توجه پارلمان را به آنهایکه مسائل پالیسی را مورد سوال قرار میدهند و یا ملاحظات در این رابطه دارند، جلب نمودن: تصویب یا ضمانت نمودن، پالیسی یا قانونمندی مطابق به آن، تناسب های بودجوی؛
- در صورتیکه مناسبت داشته باشد، ابتکار قانونمندی جدید با درخواست از وزیر دفاع که قانون جدیدی را پیشنهاد نماید و یا خود قانونی را مسوده نمود (طوریکه در کمیته های دفاع یا امنیت ملی کشورهای بلجیم، کانادا، هنگری، ایتالیا، ناروی، پولند، ترکیه و یک تعداد کشور های دیگر معمول است).

در باره مصارف:

- تفتیش نمودن و گزارش دادن در باره تخمینات و مصارف سالیانه وزارت دفاع؛
- مدنظر گرفتن هر بودجه اضافی ایکه توسط وزارت دفاع تقدیم میگردد و گزارش دادن به پارلمان، در صورتیکه ایجاب غور و دقت بیشتر را نماید؛
- گزارشدهی منظم در باره تأثیر قدرت توان پس انداز در مصارف جاری وزارت دفاع؛
- در صورت ضرورت امر دادن به مراجع مسول برای براه اندازی یک تفتیش.

در باره منجمنت و اداره:

- مدنظر گرفتن گزارشها و حسابات هربخش نیروهای مسلح و گزارشدهی منظم درباره اینکه آیا کدام موضوع خاصی مورد نظر مطرح شده است؛
- مدنظر گرفتن، در صورتیکه مناسبت داشته باشد، و گزارش دادن راجع به هر تقرر عمده ایکه توسط مسولین اجراییه صورت میگردد (قوماندانان عالیرتبه نظامی، مامورین بلند پایه)؛
- مدنظر گرفتن تشکیلات داخلی بخش دفاع در صورت امکان از طریق ارگانهای خارجی ایکه با پارلمان ارتباط دارند (مثلاً مسول رسیدگی به شکایات) و در صورت تخطیهای قانون توجه پارلمان را به آن جلب نمودن.

جنبه های قضایی

موقف عسکر منحصیث یک تبعه یونیفورمدار نسبت به یک مأمور ملکی از چندین لحاظ از هم فرق دارد. در انجام وظایف او با خطرهای بزرگی، از جمله خطر حیات، روبرو میباشد. او مجبور به اطاعت از اوامر (قانونی) و تابع انطباط نظامی بوده که نسبت به شرایط کار در دیگر مشاغل شدیدتر میباشد. در

محیط امنیتی امروزی دفاع از استقلال و تمامیت ارضی از اولویتهای نظامی شمرده نمیشود، بلکه بیشتر اعاده قانون و نظم در خارج مطرح بحث میباشد. با در نظر داشت این تغییر وظیفه یک عسکر بیشتر با خطر روبرو میباشد. در جریان جنگ سرد او بمجرد بلند شدن «بالون» با خطر نابودی روبرو بود، ولی احتمال آن خیلی کم بود. امروز، هر عسکر در مأموریتهای حفظ صلح یا اعاده صلح بیشتر باخطر روبرو است و در استفاده از قوه در یک شرایط خیلی مغلق و پیچیده که احتمالاً دشمن در چهار طرف او قرار داشته باشد، مسوولیت بزرگتری را بعهده دارد. علاوه بر این او مکلف است که یک قسمت قابل ملاحظه مأموریت خود را در دوری از وطن انجام دهد.

در مقابل این شرایط خاص یک عسکر حق دارد که موقف و حقوق اش در قانون کشور تثبیت شده باشد. قوانین باید شرایط استخدام سربازان داوطلب، احتیاط (به شمول شرایط سفربری) و جایگاه مناسبیت دارد، مجلوبین را منظم سازند. این قوانین و مقررات در تمام آن ساحه ها باید بکاربرد داشته باشد که موقف یک عسکر را از یک مأمور ملکی دولت تفکیک مینمایند، خصوصاً در مورد موضوعاتی مانند پرداخت حقوق، تقاعد، طرز العمل شکایات، انضباط نظامی، قانون جزاء و پرداخت خساره در صورت زخمی شدن و یا مرگ. در رابطه با پرداخت معاش، وقتی عسکر در خارج از کشور خود مصروف خدمت است، باید از حقوق اضافی برخوردار باشد و همچنان در قسمت تقاعد نظامیان در یک موقف خاصی قرار دارند و آن اینکه آنها به مقایسه مأمورین ملکی زودتر تقاعد می نمایند. در بعض کشورها یک نفر نظامی باید از خدمت مرخص شود، وقتی در یک مدت معین نتواند ترفیع نماید (در این کشورها به اصطلاح سیستم ارتقاء و یا خروج وجود دارد)، ولی در آنصورت او باید بداند که از لحاظ وضعیت مالی در چه شرایطی قرار دارد.

انضباط نظامی و قانون جزاء یک فصل جداگانه میباشد. منحصراً یک اصل عمومی منصبدار مافوق، صلاحیت تعیین جزاء را دارد ولی حدود اجراءات او به سه فکتور محدود میباشد که از کشور تا کشوری فرق دارد. فکتور اولی محدودیت در تعیین جزاء میباشد، فکتور دومی به عسکریکه با مجازات روبرو است حق می دهد که به یک آمر یا قوماندان مافوق مراجعه نماید و فکتور سومی به او حق میدهد که در قسمت جزای تعیین شده به یک محکمه نظامی عرض نماید. منصبدار مافوق باید موضوع را به مقام بالاتر گزارش دهد که او بالنوبه خود میتواند تقاضای محکمه نظامی را نماید، حتی در صورتی هم که جزاء انضباطی قبلاً تعیین شده باشد.

این یک موضوع قابل بحث است که آیا تمام عمل های جنایی که یک نفر نظامی مرتکب میشود، باید توسط یک محکمه نظامی حل و فصل شود. در اکثر کشورها قوانین داخلی در قسمت جرایمی که یک نفر نظامی در خارج از کشور خود مرتکب میشود، نیز قابل تطبیق است. در این رابطه به اصطلاح قانون بیرق تطبیق میشود. وقتی نیروها در خارج از کشور مستقر شوند، تحت عنوان «موقف قانونی نیروها» موافقتنامه در باره طرز العمل قضایی ساخته میشود. اینکه یک شخص نظامی، چه مرد و چه زن در صورت ارتکاب جرمی توسط یک محکمه نظامی یا ملکی محاکمه میشود، منوط به قوانین کشور مربوطه میباشد. در حالند قوانین جزائی نظامی تنها در صورت تخطی از مأموریت نظامی تطبیق میشود. در تمام حالات دیگر قوانین جزائی ملکی مورد تطبیق قرار میگیرند. تمام دوسیه های مربوط به پرسونل نظامی به یک محکمه ملکی راجع میشود که برای غور روی آنها دو قاضی ملکی و یک نظامی موظف میشوند.

محاکم نظامی با در نظر داشت اینکه آیا بیطرف خواهند بود و آیا مستقلانه عمل خواهند کرد، مفیدیتی ندارند.¹

¹ An interesting analysis is presented by Jovan Lj. Buturovic, "Military Courts and Human Rights" in Protection of Human Rights in Army and the Police, Center for Civil-Military Relations in Belgrade, 2003, pp 101-120

قاضیان آنها جزئی از تأسیسات نظامی اند و شاید به خاطر نگرانی از ناحیه آینده شغلی خود شان در داخل نظام عسکری تحت فشار قرار گیرند. در نتیجه محاکم نظامی در کشور های مختلف متفرق یا منحل ساخته شده اند. ناروی از سال ۱۹۵۵ به اینطرف بنابر موجودیت تعداد خیلی اندک جرایم جنایی توسط افراد نظامی، محاکم نظامی اش را منحل ساخته است. در این میان در فرانسه تحت حکومت رئیس جمهور میتران محاکم نظامی اش را بصورت عموم از بین برده، تنها آنها را برای عساکری نگهداری نموده که در خارج از فرانسه مستقر اند، زیرا این عساکر بر اساس قوانین ملکی محاکمه شده نمی توانند. آلمان و هالند با تأسیس به اصطلاح «اتاقهای نظامی» در چوکات محاکم ملکی مشکل تخصص محاکموی نظامی را حل نموده اند. قاضیان این اتاقها بمنظور بلدیت در رشته های قوانین جنایی نظامی و مقررات مربوط به نیروهای مسلح، آموزشهای خاصی را کسب میکنند.

سوال یک تفتیش مستقل در هر ارگان یک مسأله حساس میباشد، خصوصاً در یک ارگان بسته مانند خدمات نیروهای مسلح. رؤسای این خدمات شاید آنها را یک مزاحم در امور داخلی بدانند. ولی در هر حالت موجودیت او در دیموکراسی یک امر حتمی و ضروری میباشد. وزیر دفاع برای اینکه قضاوت نموده بتواند که آیا پالیسیهای وی صادقانه جامه عمل پوشیده اند و سطح منجمنت به سرحد مدرن آن میباشد و یا خیر، به یک مشوره مستقل ضرورت دارد. این مسأله ایجاب یک مفتش عام در سطح رؤسای خدمات نیروهای مسلح و صلاحیتی را می نماید که به تفتیش ناآگاهانه دست بزند. او باید قادر باشد تا براساس تقاضای وزیر در حالات افتضاح هاییکه از طریق رسانه ها پخش میشوند، به تحقیقات بپردازد. موجودیت یک گزارش مستقل، حتی اگر در داخل اداره هم تهیه شده باشد، اعتماد را نسبت به منجمنت سیاسی وزارت دفاع بیشتر می سازد. قضایای اختلاس بهتر است که توسط مفتشین خارج از محاکم حکومت بررسی شوند ولی طرز عملهای داخلی باید شفاف باشند تا جلو جعلکارها گرفته شود.

اکثر کشورها در چوکات ادارات حکومتی مقام بررسی شکایات را تشکیل میدهند تا به شکایات عامه در رابطه با تصامیم، عملکرد یا حذف اداره عامه رسیدگی نمایند. مسؤل این مقام توسط پارلمان انتخاب و یا توسط رئیس حکومت یا حکومت، بعد از مشوره با پارلمان مقرر میشود. نقش مقام شکایات در این نهفته است که مردم را در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از قدرت، اشتباهات، اغماض، تصامیم غیر منصفانه و سهل انگاریهای اداری محافظت کند تا اداره عامه اصلاح و عملکرد های حکومت باز و حکومت و مستخدمین آن در برابر نمایندگان مردم حساسه شوند. مقام بررسی شکایات در قانون اساسی کشور گنجانیده شده و توسط مقننه بر اساس یک قانونمندی ایجاد میگردد.

برای حفاظت حقوق مردم مقام بررسی شکایات صلاحیتهای مختلف دارد:

- تحقیق در این مورد که آیا اداره حکومت بر خلاف قانون کشور یا بطور غیرمنصفانه عمل نموده است و یا خیر؛
- سفارشات برای از بین بردن عملکرد نامناسب اداری اگر یک تحقیق بیطرفانه ضعف اداری را کشف نماید؛
- گزارش دادن در باره فعالیتهای خود در باره مسائل مخصوص به حکومت و به مرجع شکایت کننده، اگر حکومت سفارشات گنجانیده شده در گزارش را نپذیرد، آنرا به مقننه پیشکش نمودن. اکثر مقامات بررسی شکایات راجع به فعالیتهای سالیانه خود به مقننه و به صورت عمومی به مردم گزارش می دهند.¹

¹ The International Ombudsman Institute Information Booklet quoted in Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practice; Hans Born, Philipp Fluri and Anders Johnssons (eds). Handbook for Parliamentarians No. 5, DCAF-IPU, 2003, p. 90-93 Available at: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3 ترجمه دری وپشتوی این کتاب نیز در همین سایت:

مقام بررسی شکایات برای تغییرات سفارش می دهد و معمولاً تصمیم های الزامی اتخاذ نموده نمیتواند. با آنهم حقیقت امر این است که نتایج کار او وقتی به نشر سپرده میشود، فکتور عمده ای در قسمت عملی کردن آن محسوب میشود. این امر در قسمت مقام بررسی شکایات برای مسائل دفاعی نیز قابل تطبیق است. چنین مقامی تحت نامهای مختلفی در بعض کشورها، مانند آسترالیا، کانادا، فنلند، آلمان، پرتگال و سویدن وجود دارد. در آلمان کمیسار پارلمانی برای نیروهای مسلح عضو پارلمان بوده و دسترسی نامحدود به تمام تأسیسات دفاعی دارد. وظیفه دوگانه وی حفظ حقوق اساسی منسوبین نیروهای مسلح و کمک به پارلمان آلمان در قسمت اعمال کنترل پارلمانی میباشد. ولی در چنین حالت، او نمیتواند نتایج خود را بصورت عام نشر کند. با آنهم وظیفه او رابطه مهمی را بین پارلمان و تأسیسات دفاعی قایم می سازد.

نورمهایی که در سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) تعیین شده اند:

کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا پروژه مشورتی سیاسی ایرا برای مشارکت تمام دولتهای اروپایی و ایالات متحده آمریکا و کانادا آغاز نمود. این پروژه بر میثاق سال ۱۹۷۵ هلسنکی استوار بوده که سه سال را دربر گرفت تا روی اصول مهم و اساسی مذاکره صورت گیرد و تعریف گردد. علاوه بر آن این کنفرانس اقداماتی مبنی بر ایجاد اعتماد، خصوصاً در ساحه سیاسی-نظامی را در جریان جنگ سرد براه انداخت و در احترام و حفظ حقوق بشری و آزادی های اساسی سهم بارزی داشته است. این میثاق تلاش اتحاد شوروی را مبنی بر جلوگیری از تغییرات در اروپا بشمول تقسیم آلمان بطی ساخت و به آنانیکه خواهان تغییرات در اروپا و برگشت به اصول دیموکراتیک بودند، کمک نمود. کشورهای کمونیست بیشتر از این نمیتوانستند در برابر بحث روی برخورد با اتباع خودشان به این دلیل که گویا چنین بحث، مداخله در امور داخلی شان میباشد، اعتراض کنند. همچنان این اعتراف ماسکو که تمام مردم حق دارند تا راجع به سرنوشت سیاسی شان هم در داخل و هم در خارج خود تصمیم بگیرند، در این پروژه خیلی مهم تلقی میشود.

بتاریخ ۲۱ نومبر سال ۱۹۹۰ کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (CSCE) منشور پاریس را برای اروپا طرح ریزی نمود که بر بنیاد آن شورای وزیران خارجه به حیث ارگان مرکزی برای مشوره های منظم سیاسی، یک کمیته آمادگی مقامات بلند پایه (در سال ۱۹۹۴ بنام شورای بزرگان نامیده شد)، یک مرکز جلوگیری از درگیری در ویانا و دفتر تأسیسات دیموکراتیک و حقوق بشری (ODIHR) در وارسا ساخته شد. در جون ۱۹۹۱ اولین نشست شورا در برلین دایر گردید و روی میکانیزم برای مشوره و همکاری در رابطه با حالات اضطراری در حوزه CSCE موافقه صورت گرفت که بعداً در مسائل یوگوسلاویای سابق و ناگورنی-قره باغ از آن استفاده بعمل آمد.^۱ در نتیجه تمام دولتهاییکه در نتیجه انحلال شوروی به وجود آمدند، دعوت شدند، تا به کنفرانس بپیوندند. به دنبال نشست هلسنکی در جولای ۱۹۹۲ تأسیسات کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا با ایجاد یک کمیساری عالی برای اقلیت های ملی (از Max van der Stoel در هالند گرفته و اکنون تا Rolf Ekeue در سویدن) و توسعه اختیار برای هوشدار قبلی، منجمنت جلوگیری از درگیری و بحران بشمول مأموریت های حقایق یابی و گزارشدهی تقویه گردید. چند ماه بعد در دسمبر ۱۹۹۲ شورای وزیران خارجه در ستاکهلم کنونسیون آشتی و میانجیگری را ایجاد نمود. در سال ۱۹۹۴ جلسه سران در بوداپست کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (CSCE) به سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) مبدل گردید. در نتیجه یک شورای دائمی تأسیس گردید و به حیث یک ارگان منظم سیاسی و تصمیم گیرنده بصورت منظم در ویانا تشکیل جلسه میدهد. بالاخره در سال ۱۹۹۹ در استانبول یک کمیته آمادگی و یک مرکز عملیاتی برای پلانگذاری و براه انداختن عملیات ساحوی OSCE ایجاد گردید.

^۱ - کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا در مسأله ناگورنی-قره باغ روی حفظ صلح باهم نزدیک شدند. در جلسه سران در بوداپست در سال ۱۹۹۴، کشورهای عضو خواست شان را مبنی بر ایجاد یک قوه چند ملیتی برای حفظ صلح بدنبال پایان درگیریهای مسلحانه اعلان نمودند.

OSCE بوظیفه مهم خود در رابطه با کنترل اسلحه و ایجاد اعتماد و امنیت ادامه داد. در افتتاح جلسه سران OSCE در پاریس در نومبر سال ۱۹۹۰ بیست و دو عضو ناتو و پکت و ارسا (آنوقت) قرارداد محدود ساختن نیروهای متعارف را در اروپا (CFE) از بحراقیانوس تا اورال، به امضاء رسانیدند. دو سال بعد در هلسنکی CFE-IA امضاء شد که حدودی را برای پرسونل و اقدامات اضافی ثبات معرفی نمود. در عین وقت نهاد مشورتی برای همکاری امنیتی در وینا تأسیس شد که تحت سرپرستی آن دیالوگ امنیتی تقویه شده و مذاکرات روی کنترل اسلحه و CSBM صورت میگیرد. در وینا چندین سند مورد بحث و مذاکره قرار گرفته اند که مذاکره روی یکی از اسناد اخیر آنها در سال ۱۹۹۹ صورت گرفت. این سند در رابطه با CSBM از لحاظ سیاسی یکی از اسناد مهم الزامی در اروپا بشمار میرود. همچنان در سال ۱۹۹۹ قرارداد طرح شده استانبول مکمل شد که اکنون از طرف سی کشور جهان به امضاء رسیده است ولی تصویب آن به خروج قوای روسی از گرجستان و مولداوی وابسته میباشد.

دستور العمل

دستور العمل سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) که در سال ۱۹۹۴ در بوداپست روی آن توافق صورت گرفت، ایجاب توجه بیشتر را مینماید، زیرا از آخرین میثاق هلسنکی به این طرف در آن پیشرفتهایی بمیان آمده است. در سال ۱۹۷۵ بین دو نظامی که باهم در تطابقت نبودند، مبارزه روان بود، بناءً همکاری حقیقی کمتری وجود داشت. در سال ۱۹۹۴ OSCE در ساحه امنیت، تشویق نورمهای سلوک با مسولیت و مبتنی بر همکاری را از جمله اهداف خود قرار داد. این سازمان طرح همجانبه امنیت را که به مراقبت از صلح و احترام به حقوق بشری و آزادیهای بنیادی ارتباط میگیرد، تصدیق نمود. او همچنان همکاری اقتصادی و محیطی را با روابط صلح آمیز بین دولتها ارتباط داد (§2). امضاء کنندگان تعهد نمودند که امنیت غیر قابل تقسیم است و اینکه امنیت هر یک از آنها بصورت جدا ناپذیر به امنیت همه ارتباط می گیرد؛ آنها امنیت شانرا به قیمت امنیت دولتهای دیگر تقویه نخواهند کرد (§3). آنها با دولتی که بصورت انفرادی یا دسته جمعی در صدد کمک برای دفاع از خود میباشند، در وقت معین به مشاوره می پردازند (§5)، ولی در عین زمان حق خود ارادیت هر دولت عضو را برای تعیین منافع امنیتی خودش (§10) و اینکه به سازمانهای بین المللی شامل میشود و یا بیطرفی اختیار میکند، به رسمیت می شناسد (§11). هر دولت تنها چنان توانمندی نظامی را حفظ می کند که با نیازهای امنیتی اش تطابقت داشته باشد (§12) و آنها را بر بنیاد طرز عملهای ملی دیموکراتیک تعیین می نماید (§13). استقرار نیروهای مسلح در سرزمین یک دولت عضو فقط طبق موافقتنامه ای که در نتیجه مذاکرات آزاد بدست آمده باشد و همچنان طبق موازین بین المللی باشد، صورت میگیرد (§14).

دستور العمل OSCE با اختصاص نمودن یک بخش مکمل (VII, §§20-33) برای کنترل دیموکراتیک نیروهای نظامی، شبه نظامی و امنیتی اساس و بنیاد جدیدی را گذاشت و اکنون این دستور العمل بخش غیر قابل انصراف ثبات و امنیت بشمار میرود.¹

دولتها صریحاً نقشها و مأموریتهای چنین نیروها را تعریف میکنند (§21)، برای منظوری مقننه مصارف دفاعی را تهیه می نمایند (§22)، تأمین میکنند که نیروهای مسلح از لحاظ سیاسی بیطرف

¹ - این موضوع البته برای سازمان امنیت و همکاری در اروپا جدید نبود. در سند کوینهاگ، در بعد بشری 29 جولای 1990 اعتراف شده است که حاکمیت قانون در پهلو مسائل دیگر ایجاب میکند که نیروهای نظامی و پولیس تحت کنترل ملکی قرار داده شده و به آن حسابده شمرده شود (پارگراف ۵.۶). یکسال بعد در سند مسکومورخ ۳ اکتوبر ۱۹۹۱ بر بعضی از مکلفیتها توافق صورت گرفت، تا متقین شد که نیروهای امنیتی تابع هدایت و کنترل مؤثر مراجع ملکی میباشند (پاراگراف ۲۵.۱) و تا نظارت مؤثر قانونی ایجاد شود (پاراگراف ۲۵.۳).

See Victor-Y ves Ghebali and Alexander Lambert: The OSCE Code of Conduct on Polico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005, p.420.

باشند (23§)، برخلاف از استفاده تصادفی یا غیر قانونی از نیروهای مسلح جلوگیری می نمایند (24§)، تأمین می کنند که جلب و استخدام مطابق به حقوق بشری و آزادیهای سیاسی صورت گیرد (27§)، در قوانین شان حقوق و وظایف پرسونل نظامی مورد نظر منعکس شود (28§)، قوانین بین المللی بشری مربوط جنگ را در دسترسی قرار میدهند (29§)، به پرسونل خود هدایت می دهند که آنها بصورت انفرادی حسابه عملکردهای خود باشند (30§) و مسوولیت امرین مادون های شان را از مسوولیت انفرادی برانث نمیدهد (31§).

بخش بعدی مکلفیت فرماندهی، آموزش و مجهز ساختن نیروهای مسلح را طوری توضیح میدارد که با منشورهای دنهاگ و جینوا و منشور ۱۹۸۰ در باره استفاده از اسلحه متعارف (34§) را توضیح میدارد تا مطمئن شد که پالیسی دفاعی و نظریات دفاعی با قانون بین المللی تطابقت دارد (35§) و اینکه مأموریتهای امنیت داخلی با طرز العمل های قانون اساسی همنوایی دارند (36§). دولتهای سهمگیرنده برای محدود ساختن اعمال صلح آمیز و قانونی حقوق بشری و حقوق مدتی اشخاص چه دسته جمعی و چه انفرادی باشد از نیروهای مسلح استفاده نخواهند کرد و نه آنها را از هویت ملی، مذهبی، کلتوری، لسانی یا نژادی محروم خواهند ساخت.

این دستور العمل بتاریخ اول جنوری ۱۹۹۵ منحیث یک سند الزامی سیاسی نافذ گردید. هر دولت در رابطه با تطبیق آن بر اساس یک پرسشی که توسط نهاد همکاری امنیت در سال ۱۹۹۸ بتصویب رسید، وضاحت لازمی را می آورد.

ضمن یک تحلیل جامع از این دستور العمل Victor-Yves Ghebali و Alexander Lambert چگونگی کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح را در چهار نکته خلاصه میکنند:

- اولویت قدرت ملکی قانونی دیموکراتیک بر قدرت نظامی؛
- تابعیت نیروهای مسلح به نورمها و هدایات قانون بشری بین المللی؛
- احترام به حقوق بشری آزادی اساسی منسوبین نیروهای مسلح؛
- مقرررت استفاده از نیروهای مورد نظر برای مقاصد امنیت داخلی.

این دو مصنف به جوابهاییکه در بدل سوالهای OSCE توسط دولتهای مربوطه داده شده، نگاه همجانبه ای انداخته اند. آنها نتیجه گرفته اند که جوابهای تقدیم شده با تهیه نمودن معلومات حقیقی راجع به اطلاعات رسمی و قانونی تحت نفوذ قرار گرفته اند. معلومات تقدیم شده نشان میدهند که اکثر دولتهای سهمگیرنده با تعدیلات در مواد قانونی مربوطه معیارهای دیموکراتیک روابط ملکی-نظامی را ایجاد نموده اند. مسأله دلچسب این است که: در حالیکه در دیموکراسیهای مستحکم و سابقه دار اصل کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح معمولاً در چوکات قانون اساسی و یا قوانین دیگر گنجانیده نشده است، بعضی از دیموکراسی های جدید اروپای مرکزی و شرقی راجع به کنترل دیموکراتیک و ملکی احکام قانونی ایرا تصویب نموده اند.

ولی اقداماتیکه توسط دیموکراسیهای جدید رویدست گرفته شده است، بصورت عموم به «اقدامات دور اول اصلاحات سکتور امنیتی» مانند مروج ساختن کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح، ارجاع میشود. در رابطه با تطبیق «دور دوم اصلاحات»^۱ و همچنان راجع به ستراتیژی هایی که از طریق آنها کشورهای سهمگیرنده تطبیق مؤثرانه و بکار برد آن نورمها را در درازمدت مدنظر دارند، مقایستاً معلومات اندکی تبادل شده است. در حقیقت گزارشهای ملی منفرد نشان دادند که به اقدامات بیشتر قانونی در سطح پارلمانی نیازمندی وجود دارد.

^۱ - اصلاحات امنیتی دور دوم عبارت اند از آموزش و تعلیم پرسونل بخش نظامی و ملکی، موضوعات منجمنت منابع بشری و همچنان سهمگیری فعالین جامعه مدنی در پروسه اصلاحات.

تعدادی از دولتهای سهمگیرنده هنوز هم سعی دارند تا وزارت‌های دفاع شان و همچنان ارگانهای بخش امنیت را (قبلاً نظامی شده) مدنی سازند، ولی تنها کنترل ملکی کفایت نمیکند تا «کنترل سیاسی دیموکراتیک» را تأمین نمود. بناءً بعضی از کشورهای سهمگیرنده، خصوصاً دیموکراسیهای مستحکم، برکنترل پارلمانی و ملکی نیروهای مسلح در همه اوقات تأکید نموده اند. اکثر گزارش‌های ملی بیانگر آنست که آنها یک وزیر دفاع ملکی دارند. در حالیکه بعضی از دیموکراسیهای سابقه دار تأکید کرده اند که آنها از دیر زمانی به این طرف وزارت‌های دفاعی دارند که در رأس آنها یک تن ملکی منحیث وزیر دفاع قرار دارد. دیموکراسیهای جدید در این اواخر قانونمندی ایرا ایجاد نموده اند که چنین کار را بکنند. گرایش دیگری که در دیموکراسیهای جدید رونما شده این است که آنها تعداد کارمندان ملکی را در وزارت‌های دفاع شان افزایش داده اند.

اکثریت دولتهای سهمگیرنده راجع به صلاحیتها و مسوولیت‌های ارگانها و مراجع دولتی شان بشمول پارلمان، قضائیه، حکومت، رئیس جمهور یا رئیس دولت و مخصوصاً راجع به وزیر دفاع و وزارت دفاع و لوی درستیز معلومات داده اند. این گزارش‌دهی واضحاً نشان میدهد که بعض دیموکراسیهای اروپای مرکزی و شرقی میل به «کاپی نمودن نوع غربی معیارهای روابط ملکی-نظامی» داشته اند. آنها نه تنها شبیه دیموکراسیهای سابقه دار معلومات حقیقی تقدیم نموده اند، بلکه راجع به تصویب قانونمندی خاصی که متضمن کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح اند، نیز گزارش داده اند.

یکی از کشورهاییکه جدیداً در ناتو شمولیت یافته است تأکید می نماید که اصل کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح یکی از اصول اساسی یک جامعه دیموکراتیک میباشد، بناءً این اصل در قانون اساسی گنجانیده شده تا تقسیم مسوولیت ها در تأسیسات دولتی کاملاً واضح و روشن باشد. اصل کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح در قانون دفاعی این کشور مطابق به سه جنبه ذیل توضیح شده است: کنترل مقننه (پارلمانی)؛ کنترل مراجع اجرائیه؛ کنترل توسط مردم. ازاینکه گزارش این کشور (نامش ذکر نشده است) از نوع خود بی مثال میباشد و حتی به مقایسه اکثر دیموکراسیهای سابقه دار همجانبه و تفصیلی بوده است، در یک جدول جمع بندی شد و منحیث یک ضمیمه به این فصل علاوه گردید.

شمار اندکی از کشورها راجع به اینکه چگونه با کشیدگی موجود بین رهبران ملکی و نظامی عمل نمایند، معلومات ارائه نموده اند. یکی از دیموکراسیهای سابقه دار البته در این مورد تذکر داده است که کشیدگی بین رئیس دولت و پارلمان در روابط ملکی-نظامی عادی میباشد. همچنان کشور دیگری تأکید نموده است که چوکات قانون ملی اختیاراتی قابل ملاحظه ای به لوی درستیز، هم از لحاظ حسابدهی و هم نیازهای عملیاتی متضمن شده است. در حالیکه او معمولاً به وزیر دفاع گزارش میدهد، میتواند مستقیماً به صدراعظم یا نخست وزیر نیز گزارش دهد. لوی حتی میتواند تا یک حدی از صدراعظم مستقل عمل کند و حتی در حالاتی «کمک به اولیای امور ملکی» (مثلاً کمک در حالات مصیبت های ملی و بشری) از پارلمان هم مستقل میباشد، او صلاحیت دارد به خواست های مراجع ملکی ولایات فوراً جواب دهد.

دستور العمل OSCE از ده سال به این طرف نافذ شده است و بدون شک برای خدمت به یک هدف ثمر بخش تطبیق میگردد. این دستور العمل یک سند نورمهای بیسابقه بوده که راه و طریقی را نشان می دهد که حکومت‌های ملی چگونه اجراءات نمایند. با آنهم نقایص و کمبودی هایی در آن دیده میشود که قرار ذیل اند:

- این دستور العمل با شاخه قضایی حکومت سروکار ندارد؛
- در آن برای عسکر منحیث یک تبعه یونیفورمدار با حقوق و وظایف طرحی وجود ندارد؛
- در آن ماده ای مبنی بر عدم برسمیت شناختن یک حکومت غیر قانونی وجود ندارد؛

- در آن رابطه ای با اسناد ویانا مبنی بر ایجاد اعتماد و اقدامات برای ایجاد امنیت وجود ندارد؛
- این دستورالعمل به مقایسه منشورهای جینوا مبنی بر قانون بشری ضعیفتر است؛
- این دستورالعمل در قسمت شبه نظامیان ضعف هایی دارد و نیز برای استفاده از آنها در حالات اضطراری مقرراتی تعیین نشده است؛
- فورمه های استفساری آن مکلفیتی را دربر ندارد تا راجع به استفاده از نیروها در مسائل داخلی معلومات ارائه نمایند؛
- در آن احکام اوپراتیوی راجع به خدمات استخباراتی و پولیسی وجود ندارد.

باوجود این کمبودها بخش پنجم این دستورالعمل در باره عملکرد فی مابین دولت یکی از سهم های مبنی بر کنترول دیموکراتیک بخش امنیت محسوب میشود. تبادلۀ معلومات در سال ۲۰۰۳ در نقش و مأموریت نیروهای مسلح در مبارزه بر ضد تروریسم و برای جلوگیری از آن، فصل جدیدی را باز نمود. در سال ۲۰۰۴ معلومات راجع به مصارف دفاعی نیز به آن علاوه گردید. این امر توجه دستورالعمل را از کنترول دیموکراتیک منحرف ساخت. بمنظور اعاده تعادل پیشنهاد شده است تا در باره تروریسم دستورالعمل جداگانه ای تصویب گردد.

اجندای امنیتی جدید

موضوعات رو به افزایشی که جزئی از اجندای امنیتی شده، عبارت اند از: جلوگیری از درگیری، دیموکراسی سازی، حفاظت حقوق بشری و انکشاف. بصورت مشخص اهداف کوتاه مدت در این زمینه عبارت اند از: منجمنت اصلاح شده مصارف امنیتی، مذاکره برای خروج اردو از نقش سیاسی، دور نگه داشتن آن از نقش داشتن در امنیت داخلی و غیر محارب ساختن و مدغم نمودن پرسونل اضافی اردو در جامعه. همه اینها را میتوان در کتگوریهای ذیل گروپ بندی نمود:^۱

- **نیروهای امنیتی مسلکی.** مسلکی ساختن که دربرگیرنده رشد نظری و فنی باشد، مدرن ساختن تخیکی و فهم از اهمیت حسابدگی و نقش قانون؛
- **اولیای امور ملکی با کفایت و مسوول.** اولیای امور ملکی مربوطه در بخشهای اجرایی و قضائیه حکومت باید لیاقت و کفایت این را داشته باشند تا پالیسی امنیتی را رشد داده بخش امنیت را اداره و نظارت نمایند؛
- **اولویت بیشتر به حفاظت حقوق بشری.** احترام به حقوق بشری باید در بین منسوبین ملکی و منسوبین نیروهای امنیتی موجود باشد؛
- **جامعه مدنی توانمند و مسوول.** جامعه مدنی باید ظرفیت داشته باشد تا بخش امنیت را نظارت نموده، اصلاحات را رشد داده و در موضوعات امنیتی به حکومت راهنمایی نموده بتواند؛
- **شفافیت.** باوجودیکه بعض موضوعات امنیتی ایجاب محرمیت را می نمایند، معلومات اساسی راجع به پالیسیهای امنیتی، پلانگذاری و منابع باید قابل دسترسی باشند هم برای اولیای امور ملکی و هم به منسوبین عامه؛
- **تطابقت با قانون بین المللی و قانون داخلی.** بخش امنیت باید مطابق به قانون بین المللی و قانون اساسی داخلی عمل نماید؛
- **اقدامات منطقی.** کشورهای واقع در یک منطقه مخصوص دارای یک سلسله مشکلات امنیتی میباشند، امنیت هر یک از این کشورها و هر یک از باشنده های آنها از اقدامات منطقی مستفید شده می تواند.

^۱ SIPRI Yearbook, 2002, p.181

تصامیم راجع به مسایل دفاعی و امنیتی بیشتر جنبه سیاسی پیدا نموده است و در نتیجه توجه بیشتر پارلمان را به خود جلب نموده است. سهمگیری در عملیات حفاظت صلح یک امر متحدالمدال نیست، بلکه تابع یک سلسله ملاحظات وسیع میباشد. مسائل ثبات و قانون بین المللی و نظم در رأس آجندا قرار دارند. تخطیهای شدید حقوق بشری یا حتی قتل عام مردم ضرورت به اقدام بین المللی سازمان های بین المللی یا «ائتلافهای خواست» برای عملکرد دارند. سهمگیری در این اقدام به طرز درک از منافع ملی و بیشتر به سطح خواسته ها وابسته میباشد. سوال اینجاست که کدام کشورها از لحاظ متقبل شدن مصارف آماده اند و کدام خطرانی اند که آنها می توانند بپذیرند؟ و کدام بخش از مزایای ملی را آنها وقف صلح و امنیت می نمایند که مستقماً بر شهروندان تأثیرگذار اند، مانند صحت، تعلیم و رفاه اجتماعی و غیره؟ تحقق رو به افزایش رابطه بین امنیت داخلی و خارجی این مسأله را در رأس آجندای سیاسی قرار داده است ولی معاوضه آن بدون شک حساس باقی مانده است.

بدون جد و جهد برای وانمود ساختن اکادمیک مسائل باید یاد آور شد که جامعه مدرن غربی یک تناقض جدیدی را رشد داده و به میان آورده است، این تناقض با اختلاف بین همکاری بر مبنای ارزش و بر مبنای منفعت بین المللی با مغشوشیت بین ارزش و نورمها سرو کار دارد. در قدم نخست ارزشها مطرح شده و بعد نورمها از آنها اشتقاق می شوند. در تشکل غربی تشریح خود ارادیت منحیث یک نورم مطرح است ولی تشریح خطر یک ارزش تلقی میگردد. صلح بیشتر هدف یک پروسه بوده و کمتر نتیجه آن. تناقض در این حقیقت نهفته است که در عین زمان جامعه ما حاضر به قبول خطر نمیشود؛ یک منجمت رسم و عنعنه جای ایدیالهای بزرگ را تصرف نموده است. نتیجه آن بحث یکنواخت روی هر انتخابی میباشد که در آن برای نگهداشت سطح نیروها و توان مالی مناسب معیار دقیقی وجود ندارد. از هرچیز و از هر اقدام قدردانی و استقبال شده و هر کس با مخاطره انحراف از راه روبرو میباشد.

تحت این شرایط اعضای پارلمان باید به تعقیب طرز العمل واضح برای پیشبرد کار کمیته دفاع و بحث ها در مجمع عمومی، راه و روش معقول و پایداری را تعقیب نمایند. نخست حکومتهای آنها باید طرح و پالیسی امنیتی شانرا تقدیم، تعقیب و تجدید نمایند. در آنها باید با وضاحت کامل نیازمندیهای دفاع مشخص شوند، نیازمندیهای متضمن استقلال و تمامیت ارضی بوده و با پروسه ارزیابی از یک تهدید همراه باشد.

ثانیاً، سطح خواست برای سهمگیری در عملیات حفاظت صلح مشخص شده و سهمگیری از لحاظ واحد های نظامی و مهارت و آمادگی برای استقرار در خارج از کشور تعریف گردند.

ثالثاً، سطح پرسونل و وسایل باید با این خواستها همناوی داشته باشد، بشمول آموزش، کمکهای لوژیستیکی و ترتیبات برای هماهنگی. گزینش ترجیحی این خواهد بود که «قوت های آموزش دیده و آماده باش» موجود باشند که بمجرد بروز بحران و تصمیم گیری سیاسی به مأموریت عملیات بپیوندند.

چهارم، در ناتو و در اتحادیه اروپا توجه بیشتر باید به پلانهای شود که از طرف شرکاء تقاضای آن میشود. پروسه پلانگذاری و بررسی ناتو (PARPS) برای یک ارزیابی همجانبه توسط مسوولین نظامی زمینه سازی میکند. اتحادیه اروپا یک پروسه داوطلبانه «از مادون به مافوق» را تعقیب مینماید که تا هنوز از پروسه «مافوق به مادون» پیشنهاد عیارسازی به کشورهای عضو بی بهره میباشد. این تنها کفایت نمیکند که کمبودها را مشخص نمود و انتظار داشت که کسی پیدا خواهد شد تا آنها را برطرف نماید. ارزیابی توسط اداره دفاع اروپایی این خلاء را پر خواهد کرد.

پنجم، اعضای پارلمان باید یقینی سازند که حکومتها پروسه های دیموکراتیک «مبهرن ساختن، توضیح نمودن و مدلل کردن» را در بحث وسایل نیز بکار میبرند. در قسمت بودجه، اعضای پارلمان باید قانع

ساخته شوند که برای پلانهای تقدیم شده بودجه کافی وجود دارد، نه تنها در سال جاری، بلکه در جریان تمام دوره عملیات. حکومتها اکثر تحول قیمتتها را درست تخمین نمیکنند، خصوصاً در پروژه های دراز مدت. همچنان آنها نسبت به منابع مالی در سال جاری برای آینده ها خیلی خوشبین میباشند. آلمان و رومانيا مثالهایی از پلانهای تدارکاتی ایرا دارند که توان تمویل آنها نداشتند. از لحاظ احصائیه تخمین تمام مصارف یک پروژه در سطح پائین نشان داده میشود، بعض اوقات این کار قصدی صورت میگیرد. تخمین مصارف بصورت سطحی باعث تعویق برنامه ها میشود و برنامه های میان تهی اکثر نسبت به بودجه تعیین شده قیمت تر تمام میشوند. تدارکات دفاعی ایجاب وقت بیشتر را می نماید. مهم است که اثرات آنها بالای ظرفیت سازی در دراز مدت مورد ارزیابی قرار داد، تا متیقن شد که چگونه وسایل جدید در ترکیب تجهیزات نیروهای مسلح بکاربرد دارند. در عین زمان در رابطه با مصارف مراقبت و نگهداشت باید به سیستم های جدید توجه نمود. باید سنجش شود که برای بکاربرد و مراقبت از آنها چه تعداد پرسونل ضرورت میباشد.

جنبه های محرمیت و جلوگیری از اختلاس موضوعات مهمی را مطرح میسازند. در ساحه دفاع به مقایسه ساحه های دیگر محرمیت لاجرم نقش بزرگتری را بازی مینماید. بدون شک پلان های عملیاتی تفصیلی باید سری باقی بمانند، هم برای دفاع و هم برای عمل صلح. عین مسأله در قسمت بعضی از سیستم های اسلحه نیز قابل تطبیق است، ولی در ضرورت برای محرمیت باید افراط صورت نگیرد. اکثر جزئیات از طریق مجلات مسلکی، اعلانات شرکتها و رسانه های گروهی دیگر، در دسترس عامه قرار می گیرند. اگر انتخابی به سری بودن جزئیات وابستگی پیدا میکند، کمیته های پارلمانی باید معلومات محرم را در عقب دروازه های بسته بدست آورند.

اختلاس مشکلی را ایجاد مینماید، زیرا کشف آن مشکل میباشد. آیا اجراءات یک شخص در نتیجه ارزیابی بر اساس تمام فکتور های مربوطه صورت گرفته است یا این اجراءات بنابر طرفداری از کسی، مهمان نوازی غیر مجاز، تحفه ها یا بنابر تأدیة مستقیم پولی تحت تأثیر قرار گرفته است. وزارتهای دفاع برای مقابله با اختلاس در بین پرسونل خود باید ادارات خاصی داشته باشند طوریکه به همه اسناد دسترسی داشته باشند. بسیاری اوقات اعضای پارلمان از طرف شرکتها هدف قرار میگیرند تا در رقابت خریداریها به نفع آنها رأی بدهند. بعضی اوقات این امر به شکل اعانه به کیسه های احزاب انجام می یابد، طوریکه در آلمان و بلجیم تجربه شده است. بهترین راه برای حفظ بیطرفی در قضاوت مبنی بر داوطلبی این است که از شرکتهای صنعت دفاعی به تنهایی دیدار صورت نگیرد، بلکه این کار با همراهی نمایندگان پارلمانی احزاب دیگر انجام یابد.

بین اجراءات رهبران نظامی که در صدد بهترین وسایل نظامی اند و یا بنابر روابط با شرکتهای صنعت دفاعی کشور بخصوص (اکثراً ایالات متحده) تحت نفوذ قرار میگیرند و سیاستمدارانیکه به منافع سیاسی و اقتصادی کشور نظر وسیع می اندازند، کشیدگیهای رونما میشوند. اگر یک تولید ملی یا تولید مشترک اروپایی معیارهای مدنظر گرفته شده را برآورده می سازد، چرا خریداری نشود، حتی اگر تولید امریکایی بهتر هم باشد؟ چنین ملاحظات بیشتر در کشور های مطرح میگردند که خود از صنعت اسلحه سازی برخوردار اند. مدنظر گرفتن ملاحظات اقتصادی از کشور تا کشور فرق می کند، ولی به مقایسه سالهاییکه طی آن بادر نظر داشت دفاع دسته جمعی بهترین آن تقاضا می گردید، مدنظر گرفتن فکتور اقتصادی در حال قوت میباشد. در هر صورت موضوع کار و مشغولیت در داخل کشور همیشه در بحثهای پارلمانی سنگینی داشته است.

کنترول پارلمانی موضوعات دفاعی در تصرف پارلمان های ملی میباشد. با آنها مجمع های پارلمانی ناتو و اتحادیه اقتصادی جهان به این بحث بُعد بین المللی میبخشند. گزارشهای آنها دارای کیفیت خیلی عالی بوده و منبع خوبی برای معلومات اعضای پارلمانی، رسانه ها و افکار عامه محسوب میشود. بحث روی آنها و کارکرد و رأی دهی روی آن، سطح آگاهی را در یک پروسه بالا میبرد که به عنوان «توافق نظر یابی» یاد میشود. با برگشت بسوی پارلمانهای ملی خود اعضای پارلمانی از این توافق

نظر یا اختلاف نظر مستفید میشوند، خصوصاً وقتی آنها در پارلمانهای ملی به بحث و مذاکره می پردازند.

ضمیمه

صلاحیت ها و مسوولیت های اولیای امور ملی در یک کشوری که جدیداً به ناتو پیوسته است (نام این کشور تذکر داده نشده است)¹
گزارش نمونه بی شرح

اسامبله ملی	اسامبله ملی عبارت از ارگان عمده ای برای راهنمایی سیاسی و کنترل بر نیروهای مسلح بوده که مستقیماً و یا از طریق کنترل بالای حکومت عمل می نماید، مطابق به احکام قانون اساسی؛
تعریف	
تسویب	قوانین مربوط به نیروهای مسلح؛ طرح امنیت ملی و دکتورین نظامی؛ عملکرد های حکومت، بشمول از طریق استیضاح پارلمان؛ طرح و مصارف بودجه دفاعی، بزرگی، ساختار و تعداد پرسونل نیروهای مسلح؛
کنترل	
اعلام ها	اعلام جنگ و صلح، قانون نظامی یا حالت اضطراری در قلمرو کشور؛ اعزام و استفاده از سربازان در خارج؛ اجازه دخول و استقرار عساکر خارجی در قلمرو کشور خود؛
تصویب	قراردادهای بین المللی (که دارای خصوصیت نظامی-سیاسی میباشند).

کمیته پارلمانی امنیت ملی
وظیفه و کار و مشوره با تأسیسات شاخه اجرائی حکومت.
مسوولیت

رئیس جمهور (منحیث قوماندان اعلاى نیروهای مسلح)	منحیث قومانندان اعلاى نیروهای مسلح)
پلانهای ستراتیژیک برای نیروهای مسلح	منظوری
مقرر و یا برطرف نمودن قوماندانان عالیرتبه نیروهای مسلح؛	تقرر
شورای مشورتی در باره امنیت ملی؛	ریاست
او صلاحیت دارد تا جنگ و صلح، قانون نظامی یا حالت اضطرار را اعلام دارد،	
وقتیکه اسامبله ملی تشکیل جلسه ندهد.	

کنترل نزدیک بر تمام کارکرد نیروهای مسلح. شورای وزیران در رابطه با پالیسی امنیت و دفاع دولت در برابر پارلمان حساسده خوانده میشود. این شورا منحیث یک ارگان مرکزی قدرت اجرائیه، فعالیتهای ارگانهای فرعی مربوط به امنیت و دفاع را هماهنگی میبخشد. قانون اساسی واضحاً صلاحیتهای حکومت را برای تأمین نظم عامه و امنیت ملی تعریف می نماید و بصورت عمومی نیروهای مسلح را مطابق به قانون دفاع حکومت هدایت می دهد.	شورای وزیران اجراآت
عملکرد های مطابق به نورم در امور دفاعی؛	تسویب
ساختار اردو	منظوری
پیشنهاد تفرری قوماندان عالیرتبه به رئیس جمهور.	پیشهادات

شورای امنیت ملی²

¹ Compiled by Gheballi and Lambert, op. cit, pp.387-9.

² Established by the Government in accordance with National Security Concept:

ریاست	آن شورا به عهدهٔ صدراعظم بوده و منحنیث ارگان مشورتی برای امنیت ملی محسوب میشود؛
مهیا کننده عبارت است از	کمک به شورای وزیران؛ وزیر امور خارجه و معین آن؛ وزیر دفاع و معین آن؛ وزیر امور داخله و معین آن؛ لوی درستیز قوای مسلح؛ رئیس امنیت ملی؛ رئیس استخبارات ملی؛
جمع بندی	<u>تحلیل و نتیجه گیری بر اساس تمام معلومات قابل دسترس تا سرحد امکان خطر به امنیت ملی و پیشنهاد اقدامات لازم. تصمیم های شورای امنیت توسط صدراعظم تقدیم می گردد، توسط حکومت منظور میشود، البته در صورتیکه ایجا ب تصویب یک نورم را نماید.</u>
همکاری	همکاری نزدیک با ارگانهای با صلاحیت امنیت ملی دیگر، مثلا در حالت آمادگی برای گزارش سالیانه توسط حکومت راجع به وضع امنیت ملی کشور. در حقیقت کار شورای امنیت ملی عبارت از توافق نظر بر مبنای همکاری ملکی-نظامی و وسیلهٔ اضافی برای کنترل مؤثر دیموکراتیک بر نیروهای مسلح در حالات بحران میباشد.
وزیر دفاع	ملکی؛
موقف	کنترول دیموکراتیک از طریق قانون؛
وظیفه	تطبیق پالیسی دفاعی؛
مسوولیت	رهبری عمومی قوای مسلح، وزیر دفاع؛
اجراآت	پالیسی پرسونل قوای مسلح؛
مسوول	گماشتن، ترفیع دادن و برطرف کردن افسران اردو؛
مقرری ها	تخصیص بودجهٔ دفاعی؛
تخصیص دادن	پالیسی عمومی اقتصادی و اجتماعی وزارت دفاع
انکشافات	
لوی درستیز	به وزیر دفاع و معین آن در اجراآت و وظایف کمک می نماید؛
کمک	
شورای دفاع	توسط وزیر دفاع؛
ریاست	به عنوان یک ارگان مشورتی جهت توافق نظر بر مبنای تصمیم گیری در سطح وزراء؛
عملکرد	
محکمهٔ قانون اساسی	کنترول ملکی از طریق تصامیمش و تعریف و تفسیر قانون اساسی مربوط به قوای مسلح
اجراآت	

فصل پنجم

تهدید و امنیت

Dr. Jan Arveds Trapans

پیشگفتار

این فصل انکشاف امنیت ملی را در چوکات تشخیص تهدیدها، ارزیابی خطرات و رشد ستراتیژیها مورد بحث قرار میدهد. این نوشتار نشان میدهد که طرزالعمل چگونه براه انداخته میشود و انکشاف مییابد، خصوصاً برای مقاصد نظامی، آنچه محور صحبت این نوشته را می سازد. باوجودیکه از آن برای نگرانیهای فراتر از مقاصد نظامی استفاده شده میتواند و استفاده هم شده است. این طرزالعمل در تهدیدهای غیر نظامی، در مصایب احتمالی مانند آفت های بزرگ طبیعی نیز بکاربرد دارد، حتی سکتور خصوصی نیز از آن برای تحقیق تهدیدهای احتمالی به سیستم های مخابراتی استفاده می کند.

ما با توضیح جنبه های نظامی این پروسه بنابر سه دلیل تحلیل تهدید را مدنظر می گیریم. نخست، این تحلیل یک شرح مکمل و جامع پروسه ایرا که با شروع معلومات، طرز تقرب با ارزیابی تهدید و تحویل ستراتیژیها همراه میباشد، نشان می دهد. از این نکته نظر قسمتهای جداگانه ای که در میتودولوژی داخل می شود بصورت واضح قابل تشخیص میباشد. ثانیاً، کشورهایی که از حکومت های مطلق العنان و اقتصاد های قوماندۀ بی بسوی سیستم های دیموکراتیک و اقتصاد های بازار آزاد می دهند، باید برای پلانگذاری امنیت و دفاع روش جدیدی را رویدست گیرند. ثالثاً، بصورت خیلی باریک ولی نه غیر مهم میتود های مخصوص تحلیل کردن تهدیدها و ساختن ستراتیژیهای امنیت و دفاع مسائلی اند که انتظار می رود پالیسی سازان در «دولتهای انتقالی»، مخصوصاً آنهایی که برای پیوستن با ناتو یا اتحادیه اروپا امیدوار اند، به آن چنگ زده و آنرا در عملکرد سیاسی و نظامی کشورها و جوامع شان مدغم سازند.

روش دیموکراتیک برای ستراتیژی تا کنون منحیث میتود تشخیص دهنده برای تهدیدهای دوران جنگ سرد تشریح شده است. «غرب برای امنیت ملی خود طرحی را رشد داد که تلویحاً بر این فرضیه استوار است که امنیت ملت شامل دفاع میباشد، البته تنها بر اصل قوت نظامی نه. این تلاش است تا بین اقتصاد، جامعه و قدرت نظامی تعادلی را ایجاد کرد. این طرح همچنان اعتراف بر ضرورت اشد برای مشاوره با مردم و مدنظر گرفتن موقف کشورهای همسایه مینماید.»

از اینکه هر کشور بر اساس رسوم طولانی سیاسی خود ستراتیژی خود را رشد و طرح ریزی مینماید، نه کدام نمونه غربی و نه کدام طرح و پلان خاصی وجود دارد. ولی نیازها (مانند محیط ستراتیژیک یک کشور، روابط اش با سازمانهای بین المللی، پالیسی بیرونی اش و کفایت اقتصادی اش) هسته طرح را در هر کشور میسازد.

معلومات و استخبارات

مرحله اول پروسه دربرگیرنده معلومات و استخبارات میباشد. این دو لغت «معلومات» و «استخبارات» مشابه اند، ولی وقتی در رابطه با پلانگذاری امنیت مطرح میشود، معانی مختلف و متمایز دارند. معلومات توسط تعدادی از سازمانها از منابع مختلف بدست میآید. جمع کنندگان معلومات طور معمول ادارات استخباراتی میباشد. معلوماتی که بدست آمده است ارزیابی و تحلیل میشود و در نتیجه به «استخبارات» مبدل میشود. استخبارات عبارت از شکل مواد ارزیابی شده است که حدس زده میشود مفید و اعتباری باشد. استخبارات جمع آوری و خلاصه شده و پالیسی سازان از آن منحصراً اساس و تهدیبی برای ساختن پالیسی استفاده میکنند. استخبارات وسیله ای برای تعیین موقعیت تهدیدها و ارزیابی خطرات میباشد.

استخبارات را میتوان به طریقه های مختلف گروپ بندی نمود. برای حفاظت دولت و جامعه امنیت داخلی وجود دارد؛ استخبارات خارجی با خطرات، ریسک ها و تهدید ها سرو کار دارد؛ استخبارات خارجی ای وجود دارد که هدف اش جلوگیری از عملیات استخباراتی خارجی میباشد، و اخیراً برضد تهدیدهای تروریستی هدایت شده اند؛ خدمات استخبارات معلومات خام را بدست آورده و مورد ارزیابی قرار داده، تحلیل کرده و آنرا به استخبارات مبدل می سازد و در گزارشهای وضعیت جمع آوری می نماید. استخبارات عملیاتی برای تعیین وسعت یک پروگرام یا عملیات جاری و متمرکز شدن روان آنها استفاده میشود. این آنچیزی است که یک قوماندان نظامی به آن ضرورت دارد. استخبارات ستراتیژیکی به پالیسی سازان معلوماتی را مهیا می سازد که آنها برای پالیسی های ملی یا تصامیمی که از لحاظ درازمدت اهمیت دارد، به آن ها ضرورت دارند. معمولاً چنین ستراتیژی در یک مدت زمان طولانی تکامل نموده و به رشد مطالعات و تخمینات استخبارات منتج میشود. در آن معلوماتی مدغم میشود که با سیاست، امور نظامی، اقتصاد معاملات اجتماعی و انکشاف تخنیکي ارتباط می گیرند.

اینکه چگونه گزارش تهدید ترتیب شود، مسأله مهمی میباشد. از اینکه معلومات از طریق سه میتود - انسانی، تخنیکي و منابع استخباراتی آزاد - جمع آوری میشود در یک گزارش خلاصه میگردد و قسمت زیادی از آنها برای پالیسی سازان و ادارات حکومتی اشکارا و هویدا میباشد. از اینکه محتوای گزارشات خیلی بزرگ میباشد، تنها قسمت کوچکی از آن در اختیار مأمورین عالیرتبه حکومت قرار میگیرند. از اینکه بعضی از آنها سری میباشد، انتشار آنها محدود است. با آنها، مقامات حکومت، اعضای کانگرس، بعضی مأمورین ملکی و حتی اعضای بعضی از تأسیسات عامه که وظیفه آنها تصفیه امنیتی میباشد، به بعضی از این گزارشات دسترسی دارند. بناءً «جامعه استخباراتی» از محیط تهدید عمومی آگاهی دارد.

مطالعات غربی پلانگذاری امنیت و دفاع از «سازمانهای استخباراتی» و یک «جامعه استخباراتی» سخن میزنند. هر کشور یک تعدادی از سازمانهای استخباراتی دارد که دارای وظایف و حقوق قانونی معین و هم مشترک میباشد. در محیط فعلی امنیتی که در آن خطرهای جدید رونما شده و وسعت یافته اند، در تعداد سازمانهای حکومتی ای که در فعالیت های استخباراتی دخیل اند، نیز افزایش سریع بمیان آمده است. ایالات متحده امریکا که بیشترین رقم چنین سازمانها را دارا میباشد، به شمار، حد اقل ۱۵ سازمان استخباراتی دارد. بعضی از آنها تمام تلاشهای شانرا صرفاً به امور استخباراتی و امنیتی مختص کرده اند، بعض دیگر آنها احتمالاً چند شعبه یا بخشی دارند که مصروف چنین کار اند، ولی همه آنها به جامعه استخباراتی تعلق دارند. سازمانهایی هم وجود دارند که تا حد زیادی از طرف حکومت کاملاً تمویل هم نمیشوند، ولی خودمختارانه عمل مینمایند. آنها فوق العاده مهم بوده و اعضای با نفوذ جامعه استخباراتی را تشکیل میدهند و از تخصص آنها برای تحلیل اجراءات امنیتی و دفاعی استفاده میشود، طوریکه بعضی از آنها خیلی محرم اند. (مؤسسه RAND Corporation بهترین

نمونه آنها میباشد). بناءً «جامعه استخباراتی» عبارت است از: «سازمانهای استخباراتی رسمی» و بعضی دیگر.

پروسه معلومات، استخبارات و تشخیص تهدید بصورت دقیق عمل نمی نماید، و بعض اوقات ممکن کاملاً ناکام ماند. کمیسیون ملی راجع به حملات ترورستی بالای ایالات متحده امریکا یکی از اشتباهات تباه کن اخیر را در گزارش نهایی خود (یا گزارش کمیسیون یازدهم سپتمبر) مورد آزمایش قرار داد. کمیسیون مذکور تمام مسائلی را مورد دقت و مذاقه قرار داد که حکومت انجام داده بود، از فیبل جمع آوری معلومات، کار فی مابین اداره، گزارشهای استخباراتی، تشخیص تهدید و اقدامات سفارشی. این گزارش مطالعه دقیق را ایجاب می نماید.

تحلیل تهدید: پروسه

تحلیل تهدید یک میتود تأسیس شده و فورمول شده می باشد. این تحلیل غالباً بصورت طرح، مانند یک فورمول، تقدیم و توضیح داده میشود. تهدید، صدمه پذیری، نتیجه گیری و خطر عناصر آنرا می سازند. تهدید عبارت از یک واقعه امنیتی ای است که در یک مدت زمان معین بوقوع می پیوندد. یک هدف از توسط یک تهدید یا صدمه پذیراست یا نه. صدمه پذیری احتمالی است که یک تهدید، بطور مثال، یک حمله - شاید موفق شود. نتیجه گیریها براساس تخمینهای صدمه به امنیت، اقتصاد و نفوس، اندازه میشود. ریسک عبارت است از ترکیبی از تهدید، صدمه پذیری و عواقب. ریسک مقیاس و راهنمایی ایرا ارائه میدارد که یک حکومت برای کاهش آن ضرورت دارد. این همه یک محاسبه است که یک حکومت یا مقابله می کند و یا برای کاهش خطر به اقداماتی دست میزند، شاید هم اقدامات خطرات دیگری را با خود همراه داشته باشد. یک حکومت شاید تصمیم بگیرد که یک تهدید هستوی را ایجاد کند تا کمبود خود را به میزان وسیع در نیروهای عنعنوی از اینطریق برآورده سازد، آنچه در نهایت امر قیمت تمام میشود. (ناتو در جریان جنگ سرد به چنین اقدامی دست زد.)

ولی نیروهای عنعنوی را میتوان تنها تا یک اندازه معینی کاهش داد، زیرا ضعف آنها احتمالاً به ضعف دفاعی در برابر حملات - حتی خیلی محدود - منتج شود و خطرات جانبی را ببار آورد. اندازه نمودن خطر کار بسا پیچیده ای میباشد، زیرا به فکتور های مختلفی، چون تهدید، صدمه پذیری و مصرف ارتباط می گیرد و اینها همه فقط تخمینات میباشد. تهدیدها «وقایع مشخصی» اند، که با احتمالات محاط شده اند؛ صدمه پذیرها نیز «احتمالات» میباشد؛ نتایج از لحاظ تخمینات بشری و مادی بوجود می آیند؛ و نتیجه همه اینها، رسک یا خطر است، آنچه در غیاب اللغت کارشناسان با در نظر داشت بعضی وقایع تهدید آمیز که معمولاً واقعه نظامی تلقی می گردند (باوجودیکه نظامی بودن آن حتمی نیست)، منحیث «احتمال یک نتیجه غیر دلخواه استعمال میشود». در اینجا دو مثال، یکی نظری و دیگری عملی، پیشکش میگردد تا پروسه تحلیل تهدید و خطر که به چه می انجامند، بصورت واضحتر تشریح شود.

برای مثال ما بطور عادی از یک تحلیل فرضی ای استفاده می کنیم که توسط وزیر دفاع کانادا ارائه شده است. این مثال سناریویی است که یک حمله تمام عیار ایالات متحده امریکا را در تصور دارد که طی آن از تمام نیروها و اسلحه در اختیار داشته، از هستوی تا غیر هستوی، از زمینی تا هوایی و بحری استفاده میکند. واضح است که کانادا نمیتواند در برابر چنین یک حمله ای مقابله کند. در چنین یک حالت مقاومت نظامی شاید خیلی کوتاه مدت باشد. صدمه و ضرر به کشور و جامعه بی نهایت زیاد خواهد بود. ولی احتمال چنین یک حمله در حقیقت صفر است. بناءً خطر آن برای کانادا نیز صفر میباشد. این کشور ضرورت ندارد که به اقدامات مقابل دست زند. وزیر دفاع کانادا ضرورت آمادگی برای کدام پلان نظامی جهت افزایش قوت های مسلح و ساختار آنرا ندارد. و نیز ایجاب نمیکند که وی از پارلمان برای تخصیص بودجه بیشتر تقاضا کند. پارلمان آخرین مرحله ایست که تحلیل های تهدید و

خطر را تحت غور قرار میدهد، زیرا تصمیم نهایی روی مصرف در آنجا گرفته میشود، در جریان جنگ سرد حد اقل این مصرف به عنوان مصرف دفاع در برابر تهدید های خارجی تلقی میگردد.

پلانگذاران دفاعی ندرتاً در یک حالت مساعد قرار دارند که در آن آنها تصور کرده بتوانند که تهدید یا احتمال تهدید به صفر تقرب می کند. بطور مثال، ستراتیژی اخیر امنیتی ناتو که در جلسه سران در واشنگتن در سال ۱۹۹۹ قبول شد می گوید: «باوجود تحولات مثبت در محیط ستراتیژی و این حقیقت که تجاوز متعارف بادامنه وسیع برضد اتحاد از احتمال خیلی دور است، امکان چنین یک تهدیدی در دراز مدت ممکن بنظر میرسد». بناءً تهدیدیکه در وقت طرح ستراتیژی افاده گردید، این امکان را اجازه میدهد که به مرور زمان چنین تهدیدی جامه عمل بپوشد. بناءً محیط امنیت باید وقتاً فوقتاً مورد بررسی قرار گیرد تا ظهور یا ظهور دوباره تهدید ها در درازمدت تشخیص شده بتواند. بناءً این همه تحت قضاوت مرجع مطلع قرار می گیرد. خطر هرگز مجرد نمیباشد؛ خطرات شکل گروهی و مجموعی را نیز دارند. در محیط امنیتی فعلی این خطرات بیشتر رونما میگردد، تروریزم یکی از وحشی ترین و خطرناکترین شکل آنها میباشد. تهدیدها از حالات ناگوار اقتصادی، سیاسی و اجتماعی پیدا میشوند و یک دیگر را تقویه می نمایند. قرار معلوم سازمانهای سیاسی افراطی با سازمانهای جنایی ارتباط دارند. آنها می توانند جامعه را بی ثبات سازند، دامنه شان را فراتر از سرحدات وسعت دهند و یک منطقه را باخطر روبرو سازند. ارزیابی ترکیب مجموعی خطرات ایجاب می کند که:

- جمع آوری معلومات بصورت مؤثر و یک پروسه بیطرفانه ارزیابی؛
- قراردادن معلومات در یک پروسه ارزیابی؛ استخبارات تولیدی؛
- پرسونل کافی و متخصص برای انجام این تحلیل ها.

طرزعملی که اطمینان دهد پالیسی سازان از تحلیل تهدید برخوردار میشوند.

از تحلیل تهدید برای طرح و انکشاف ستراتیژیهای امنیتی استفاده میشود و براساس یک چوکات معین در پروسه پلانگذاری غربی تطبیق میگردد. این تحلیل تهدید است که خطرات، ستراتیژی امنیت ملی و ستراتیژی نظامی ملی را مورد ارزیابی قرار می دهد. در ارتباط با اینکه در ایالات متحده امریکا در حال حاضر چه صورت می گیرد، این پروسه را توضیح میداریم.

سلسله مراتب پلانگذاری و تهدید های جدید

ایالات متحده بتاريخ یازدهم سپتمبر ۲۰۰۱ مورد حمله تروریستی قرار گرفت و با یک تهدید ویرانگری روبرو شد. در نتیجه امریکا برضد تروریزم جنگ جهانی را اعلان نمود و عملاً در دو جنگ افغانستان و عراق، داخل گردید. در اینجا هدف ما این است تا واضح نمائیم که در راستای تحلیل تهدید و طرح ستراتیژی به چه اقدامی دست زده شده است. ارزیابی تهدید که توسط یک کمیسیون ملی تهیه شده، تذکر داده شده است. علاوه براین، ایالات متحده امریکا پلانگذاری ستراتیژی خود را مورد بررسی و غور قرار داد و آنرا اصلاح نمود. علاوه برآن آنرا با سه سند عمده مشخص نمود: ستراتیژی امنیت ملی، ستراتیژی دفاع ملی و ستراتیژی نظامی ملی.

قصر سفید در سال ۲۰۰۲ ستراتیژی امنیت ملی را اعلام نمود. نگرانی عمده «جنگ برضد تروریزم» بود و ستراتیژی جدید امنیت سرزمین وطن را برای مقابله با خطر منحیث اولویت قرار داد. این ستراتیژی خواهان مقابله شدید با شبکه های ترورستی خارج از سرحدات، ملت های شریر و دولتهای خشونت آمیزی میباشد، که دارای اسلحه گشتار دسته جمعی اند و یا در صدد دریافت آن میباشند. این

ستراتژی بر ضرورت اصلاح کفایت مبنی بر جلوگیری از حملات برضد ایالات متحده، بر همکاری با ملت‌های دیگر و سازمان‌های چندین ملیتی و تغییرات در تأسیسات امنیتی ایالات متحده تأکید می‌نماید.

یکی از سند های مفصل و عمده ستراتیژی دفاع ملی میباشد که توسط وزیر دفاع طرح ریزی شده و متن اخیر آن در سال ۲۰۰۴ مسوده شد. ستراتیژی دفاع با تعیین یک سلسله اهداف عمده دفاعی فعالیت‌های وزارت دفاع را راهنمایی می‌نماید و اهداف آن به عنوان رابطه بین فعالیت‌های نظامی و چنین فعالیت‌های حکومت‌های دیگر بکار برده میشوند. ستراتیژی دفاع شامل فعالیت‌های وزارت دفاع در قسمت عملکردهایی است که متحدین و دوستان را اطمینان می‌دهند و دشمنان بالقوه را سد شده، از تجاوز جلوگیری نموده و با خشونت مقابله میکنند و به شکست دشمنان می‌پردازند. چهار هدف عمومی فعالیت‌های امنیتی آن وزارت را رهبری میکنند. آنها عبارت‌اند از: حفاظت ایالات متحده آمریکا از حملات مستقیم؛ تأمین دسترسی ستراتیژیک و محفوظ نگهداشتن آزادی جهانی برای عملکرد؛ ایجاد شرایط امنیتی ایکه منتج به نظم دلخواه بین المللی شوند و تحکیم وحدت و مشارکت برای مقابله با چالش‌های مشترک. ستراتیژی دفاعی به ذات خود نظامی و سیاسی میباشد.

سوم ستراتیژی نظامی ملی میباشد که توسط لوی درستیز عمومی در سال ۲۰۰۴ صادر شد. این ستراتیژی توسط اهداف و مقاصد ستراتیژی امنیتی ملی رئیس جمهور هدایت میگردد و در خدمت تطبیق ستراتیژی دفاع ملی وزیر دفاع میباشد. این ستراتیژی برای رسیدن به اهداف نظامی در کوتاه مدت پلان نیروهای مسلح را توضیح میدارد و آن تصویری را مهیا می‌سازد که آنها در آینده مصمم باقی می‌مانند. ستراتیژی نظامی ملی با تعریف یک دسته از اهداف نظامی بین المللی برای لوی درستیز های مربوط نیروهای مختلف جهت گیری فعالیت‌های نظامی را مهیا می‌سازد؛ توانمندیها و وظایف لازم را مشخص می‌سازد؛ از قوه کار می‌گیرد، استقرار و حفظ توانمندی نظامی را بعهده می‌گیرد؛ فضای معرکه را مصون نگه میدارد و اهمیت و برتری تصمیم را مشخص می‌سازد. برای مقابله و مبارزه برضد اسلحه کشتار دسته جمعی - هستوی، بیولوژیکی و کیمیاوی - که در تصرف دولتهای دشمن و تروریستان میباشد یک ستراتیژی ملی جداگانه ای وجود دارد. تهدیدها از این ناحیه یکی از چالش‌های بزرگ امنیتی برای ایالات متحده میباشد که با آن روبرو است. مقابله همجانبه در برابر این تهدید یکی از اجزای جدا ناپذیر ستراتیژی امنیتی ملی ایالات متحده آمریکا بشمار میرود.

این ستراتیژیها باید از نزدیک با هم مخلوط گردند. پلانگذاری دارای سلسله مراتبی میباشد که از یک ستراتیژی ملی عمومی همجانبه، به یک ستراتیژی دفاعی خیلی محدود حرکت نموده و بعد به یک ستراتیژی نظامی مشخص مفصل می‌انجامد. حد اقل از لحاظ نظری، وقتی چرخ رهبری کننده بزرگ ستراتیژی ملی به چرخش بیاید، گیر Gear های بزرگ در ستراتیژی دفاعی به حرکت می‌افتند و بعد از آن دندان‌های کوچک در ستراتیژی نظامی. ولی در عمل از لحاظ پروسه ها و نتایج، اینکه کار چگونه براه انداخته میشود و چه انجامی باخود همراه دارد، از هم فرق دارد. دستگاه های پلانگذاری ستراتیژیک هرگز به یک طریق مشخص عمل نمینمایند. این میکانیزم ایجاب ترمیم و اصلاحات مستمر را می‌نماید، زیرا اصطکاک سیاسی و نظامی در آن وجود دارد، طبیعت این اصطکاک در کشورهای مختلف از هم فرق دارد. با اهم توضیحات فوق به ما مفکوره می‌دهد که این میکانیزم چگونه کار می‌کند.

در دیموکراسیها پارلمانها صلاحیت بیشتر در باره امنیت دارند؛ به دیموکراسیهای جدید اکثر گفته میشود که روی ستراتیژیهای امنیتی ملی بحث صورت گیرد و توسط پارلمان باید تصویب شود. ایالات متحده آمریکا در این رابطه طریق دیگری را در پیش گرفته است. رئیس جمهور ستراتیژی امنیتی ملی را تصویب مینماید و کانگرس قدرت غیر مستقیم ولی قوی بالای آن دارد و همچنان بر ستراتیژیهای دفاعی و نظامی از طریق تصویب بودجه و میکانیزم کنترل توسعه داده شده نهایی کمیته ها، استماعیه ها و طرز العمل های دیگر، اعمال قدرت می‌نماید. علاوه برآن، کانگرس از طرف وزارت دفاع هر

چهار سال یک بررسی عمومی دفاعی را دریافت میدارد که وسعت و ساختار نظامی را توضیح می‌دارد. کانگرس قدرتمند، مطلع و کنجکاو است. در رابطه با ستراتیژی نظامی مسوولیت‌های ملکی و نظامی در امتداد خطوط ذیل مشخص شده‌اند:

- خطرات برای امنیت ملی چه میباشند؟ (اصلاً یک موضوع نظامی با بررسی ملکی)
- ملت چگونه می‌تواند این خطرات را کاهش دهد؟ (اصلاً یک تصمیم ملکی با مشوره نظامی)
- بادر نظر داشت تهدید، قوه نظامی ملت چقدر باید بزرگ باشد؟ (اصلاً یک موضوع ملکی با مشوره نظامی)
- ترکیب نیروهای نظامی زمینی، بحری و هوایی و ساختار آنها چگونه باشد؟ (اصلاً یک موضوع نظامی با بررسی ملکی)

در حال حاضر، کانگرس تأثیرات آخرین ستراتیژی را تحت غور قرار میدهد. در این ستراتیژی بیشتر از آنچه نهفته که تحت نام مقابله با تهدید تروریسم یاد میشود؛ سه تحول جدی قوی تأثیری بر این ستراتیژی دارند. نخست پایان جنگ سرد و تغییر شکل امنیت و ساختار نیروی ایالات متحده امریکا. دوم، در موضوعات نظامی انقلابی به وجود آمد، انقلابی که در هسته آن وسایل جنگی کامپیوتری قرار دارند. نیروهای مسلح پلان نموده‌اند که از یک نیروی بلند تخنیکی برخوردار شوند، پلی برای آینده. سوم آن واضحاً که مبارزه بر ضد تروریسم است. همه این سه فکتور جزء لاینفک ستراتیژی اخیر نظامی میباشند که منحصراً پیشنهاد بنیادی برای مقابله با خطرات توسط کانگرس تحت غور قرار می‌گیرند. تمام این ستراتیژیها، تحلیلها، تخمینات مصارف و ارزیابیهای متخصصین طور آزاد بصورت چاپی و الکترونیکی در دسترس قرار دارند.

ارزیابی خطر و تهدید: قدرتهای بزرگ و کشورهای کوچک

سازمانهای بین المللی و قدرتهای بزرگ، مانند کشورهای کوچک، تهدید و خطر را تخمین می‌کنند. ما شکل دفاع بنیادی سه دولت بالتیک را که مدت کوتاهی بعد از استقلال شان آنرا رشد دادند، تشریح مینمائیم. البته این شرح پلانگذاری کدام کشور مشخصی را تقدیم نمی‌کند، ولی آنچه بین این سه دولت مشترک اند، تشریح مینماید. عناصر اساسی در تحلیل شان در رابطه با تهدید و خطر عبارت اند از: موقعیت جغرافیایی آنها؛ توانمندی (اقتصاد و نفوس)؛ و محیط سیاسی، بین المللی، منطقوی و داخلی. از لحاظ سوق الجیشی آنها در شرق په یک همسایه فراگیرنده ای، در غرب با یک بحر محدود شده‌اند، ولی هر سه این کشور باهم دوست بوده و یکدیگر را از قدیم الایام حمایت نموده‌اند. تمام پلانهای دفاعی آنها باید به منابع اقتصادی و بشری ایکه جوامع آنها برای امنیت در اختیار دارند، وابسته باشد. بادر نظر داشت حالت آنها از لحاظ بشری و مادی آنها هرگز منابع کافی برای دفاع خود ندارند. چون یک کشور کوچک باید با تمام امکانات در دست داشته خود تلاش کند.

در اصطلاح نظامی دفاع به مفهوم این است که یک کشور کوچک باید بر خلاف هدف یک تجاوزگر، در سرزمین خود با امکانات دست داشته عمل نماید. یک قدرت بزرگ در صدد پیروزی عاجل نظامی بوده و می‌خواهد که مدافع را به تسلیمی نظامی و سیاسی مجبور سازد. بالمقابل جواب یک قدرت کوچک تعقیب یک ستراتیژی دفاع کلی از سرزمین میباشند. دفاع از سرزمین، یک عمل نظامی غیر مرکزی ولی بهم پیوسته میباشند که توسط یک نیروی کوچک و فعال با حمایت قوت های احتیاط، نسبتاً مستقر ولی از لحاظ محلی متحرک براه انداخته میشود. در این صورت قدرت تجاوزگر با مقاومت نظامی درازمدت در سرتاسر کشور روبرو میشود. در دفاع کلی مقاومت غیر نظامی توسط مردم ملکی نیز شامل میباشند. اگر کشور کوچک بتواند بصورت عاجل نیرو های خوب مجهز با حمایت مردم را آماده سازد، می‌تواند مقاومتش را تا زمان مستمر نگهدارد که مصارف سیاسی و اقتصادی تجاوزگر

نسبت به منافع ستراتیژیک اش بنا بر اقدامات قوی سیاسی و اقتصادی جامعه بین المللی بالا برود. در این صورت تجاوزگر نتایج عملکرد متصور خود را ارزیابی نموده (بطور مثال به تحلیل خطرات می پردازد) و به این نتیجه خواهد رسید که ضررش نسبت به مفادش بیشتر است.

منابع محدود اقتصادی و بشری کشور های کوچک باعث محدودیت در توسعه نیروهای مسلح میشوند. آمادگی آنها را میتوان بهبود بخشید. ولی وقتی آنها به طرح و ساختار نیروهای مسلح شان آغاز نمایند، مشکل خواهد بود که تغییری در آن وارد آورد. پلانگذاران باید از همان آغاز پلانهای را که عملی شده می توانند مدنظر بگیرند. اگر پول در اولویت های غلط بمصرف برسد، تلافی آن تا مدت طولانی آسان نخواهد بود. کشورهای بزرگ با منابع سرشار می توانند که گزینه های اشتباه آمیز داشته باشند یا توسعه قوت نظامی شانرا به تعویق اندازند. ایالات متحده امریکا وقتی با یک بحران آبی روبرو شد، فی البدیئه از منابع سرشار ملی خود استفاده نمود و تعهد کرد که با استفاده از آن در مدت کوتاهی امنیت ملی خود را تحکیم و تقویه بخشد. ولی یک کشور کوچک با منابع محدود نمیتواند مسیر تحول خود را تغییر دهد، و آنهم در مدت کوتاه. بناءً وقت و زمان فکتور دیگری است که در ارزیابی خطرات نقش دارد.

وسعت ناتو و ستراتیژی جدید

ناتو دو مرتبه ستراتیژیهای جدید را بعد از ختم جنگ سرد، در سال ۱۹۹۱ و ۱۹۹۹ توسعه بخشید. هردو بالای امنیت امروزی اروپا اثر گذار می باشند، ما قبل از مدنظر گرفتن معنی ستراتیژی دومی متن ستراتیژی اولی را مورد مذاقه قرار می دهیم. طرح سال ۱۹۹۱ ناتو در جریان تغییرات تند و سریع محیط سیاسی و نظامی در اروپا برنامه ریزی گردید. این ستراتیژی توسط یک هیأت بررسی ستراتیژیکی مسوده شد و از یک برنامه جدید نمایندگی مینمود. قبلا کمیته نظامی این کار را انجام داده بود. علاوه بر آن، ستراتیژی جدید یک سند عامه بود؛ حال آنکه تمام ستراتیژی های قبلی از محرمانیت برخوردار بودند. طرح جدید، بخشهای نظامی و سیاسی جداگانه داشت و در حقیقت سند پلانگذاری نظامی بود، ولی قسمتهای بیشتر آن با سیاست سروکار داشت. «دساتیر برای دفاع» در بخش نظامی ضمیمه شده بود؛ یک «اقدام وسیع برای امنیت» بخش سیاسی این سند را می سازد.

از لحاظ نظامی پیمان اتلانتیک شمالی، ناتو، تنها هدف خالص دفاعی داشت؛ خصوصیت امنیت دسته جمعی بود؛ و رابطه آنطرف اقیانوس مهم بود و باید حفظ می گردید. ناتو به حفظ نقش خود در منطقه امنیت «اروپا-اقیانوس» دوام خواهد داد، یعنی این پیمان تا زمانی از لحاظ سیاسی و نظامی حیات خواهد داشت که امریکا منجیث عضو قوی آن باقی ماند. هیچ دولتی قادر نخواهد بود که یک ملت اروپایی را تهدید یا ناچار سازد. قدرت شوروی از بین رفت و تهدید های گذشته نظامی کاهش یافتند، با آنها با بقیه نیروهای نظامی روسیه که با هزاران سرگلوله هستوی و قدرت هستوی بحری مجهزاند، منجیث یک تهدیدی باقی مانده است. خروج نیروهای مسلح شوروی از اروپای مرکزی و شرقی از احتمال خیلی دور بنظر میرسید؛ دولت شوروی با دشواریهای درونی خود گرفتار شد. ولی به یک بارگی و برای ابد کشیدن آن از صحنه ممکن نبود.

در جریان جنگ سرد نیروهای هستوی در ستراتیژی متحول جوابی ناتو نقش محوری داشتند. ناتو تصمیم گرفت که قسمتی از اسلحه هستوی را حفظ نماید، باوجودیکه شمار آن خیلی کاهش داده شد. توانمندی هستوی ضمانتی بود در برابر احتمال - اعترافاً خیلی ضعیف - ظهور دوباره یک روسیه دشمن. ولی مقصد اصلی از داشتن اسلحه هستوی وسیله ای بود در برابر عواقب انتشار اسلحه هستوی و کشتار دسته جمعی و افتیدن آن در دست دیکتاتوران غیر قابل پیشبینی با پالیسیهای خشونت آمیز. دفاع هستوی همراه با مختلط مناسب از توانمندیهای اسلحه متعارف نزد هر آن کشوری ذهنیت عدم اعتماد

را به وجود آورد که از طریق تهدید یا استعمال اسلحه کشتار دسته جمعی در صدرد تفوق طلبی نظامی بود.

پیمان ناتو دو مأموریت مختلف داشت. نخستین آن «جلوگیری» از هر تجاوزیکه به سرزمین یک دولت عضو تهدید ببار می آورد و دفاع از آن بوده و دوم آن عبارت از حفظ تعادل قدرت در اروپا میباشد. دفاع دسته جمعی از آن به بعد برای ناتو معقولیت بنیادی نداشت. خطرات امنیتی جدید و درگیریها با وسعت کوچک در اروپای مرکزی و شرقی سابق ممکن بود. احتمال آن میرفت که چنین ناآرامی ها از شرایط هرج و مرج آمیز جوامع مابعد سوسیالیست سر بلند نمایند. در سال ۱۹۹۰ در لندن ناتو از تعویض ستراتیژی «دفاع مقدم» به «حضور مقدم کاهش یافته» سخن زد. این پیمان همچنان از تعدیل و تغییر ستراتیژی جواب متحول و توسعه «پلانهای نیروی جدید مطابق به تغییرات انقلابی در اروپا» یاد آور شد.

در جلسه سران در واشنگتن در سال ۱۹۹۹ ناتو سه عضو دیگر، جمهوری چک، هنگری و پولند را پذیرفت. همچنان ناتو اعلان نمود که آغوش اش برای پذیرش اعضای دیگر نیز باز میباشد، بدون آنکه بگوید چه وقت و کدام کشورها. پیمان پلان عمل عضویت جدید یا MAP را تقدیم نمود که دارای آجندا و شرایط مفصل برای کشورهایی بود که انتظار عضویت در ناتو را داشتند. ناتو طرح ستراتیژی جدید را نیز ریخت که در عوض در سال ۱۹۹۱ روی دست گرفته شد. در زمره مواد خیلی مهم جدید آن یکی هم ماده «بحران منجمنت» گنجانیده شد که در اصطلاحات ناتو بنام «non Article V» یاد میشود. معنی آن این است که در طرح ستراتیژی جدید ناتو مأموریتهای «خارج از ساحه» یا «مأموریتهای non Article V» نیز شامل ساخته شد. قبل بر این نیروهای مربوط به ناتو و کشورهای عضو «مشارکت برای صلح» در قطعات برای عملیات بنام های IFOR و SFOR شامل ساخته شده بودند. ولی تصمیمی که در سال ۱۹۹۹ گرفته شد کاملاً فرق داشت. شورای اتلانتیک شمالی (شورای ناتو) تصمیم گرفت که آن پیمان شاید روی مسأله کوزوو بر ضد صربستان جنگ را براه اندازد. این اولین فیصله از نوع خود در تاریخ ناتو بود. چند ماه بعد از آن ناتو در بالقان داخل جنگ گردید.

ناتو به توانمندیهای جدیدی نیاز داشت، تا فراتر از ساحه نظامی، از منجمنت بحران که امنیت دولت های عضو را متأثر میسازد، تا به احتمال درگیریهای بزرگ، عمل نموده بتواند. ناتو میتود پیشرفته برای تحلیل تهدید داشت، ولی این میتود بر سناریو هایی استوار بود که از احتمال حملات پکت وارسا سرچشمه میگرفت. بنابر دلایل سیاسی و نظامی نیروهای ناتو باید دوباره سازماندهی میشد تا خواسته های محیط جدید امنیت را جواب بدهد. از لحاظ نظامی، به تشکل های بزرگ نیروهای زره دار که در حالت آماده باش فوق العاده بودند، دیگر نیازمندی وجود نداشت. بنابر دلایل سیاسی داخلی هر کشور عضو ناتو در صدد کاهش مصارف دفاعی، وسعت نیروهای مسلح جلیبی و کاهش مصارف تعلیمی خود برآمد. در نتیجه نیروهای ناتو کاهش میافت و در یک سطح پایینتر در حال آماده باش قرار داده میشد. البته این امر ایجاب می نماید که: نیروها بیشتر تحول پذیر باشند، توانمندی بیشتر برای ساختار نیروها از طریق تقویه و تحکیم نیروها، تحرکات و سازماندهی دوباره، و تکیه بیشتر بر نیروهای چندین ملیتی موجود باشد.

با در نظر داشت وسعت، ناتو باید وحدت و مؤثریت خود را حفظ نماید. اعضای جدید و آینده آن باید به دفاع دسته جمعی یا مأموریتهای «Article V»، موافقت داشته باشند. باوجودیکه دفاع دسته جمعی در محراق توجه آن پیمان قرار دارد، اکثر عملیات آینده آن احتمالاً به منجمنت بحران تعلق خواهد گرفت. در صورتیکه کفایتهای محوری پیمان حفظ شود وسعت آن معقولیت ستراتیژیک خواهد داشت. تغییر شکل پیمان مستلزم نیروهای کوچک ولی از لحاظ تخنیکی پیشرفته و نیرومند میباشد، نیروهاییکه دارای تخصص بوده و بر بنیاد طرح نیروی کاری مشترک برای همکاری سریع استوار باشند.

برای ادغام نخستین اعضای جدید در بخشهای سیاسی و نظامی ناتو ضرورتی وجود داشت. آنها تلاش نمودند، تا به اهداف و ایجابات مختلف عضویت نایل آیند، ولی آنها موفق نشدند. هر دو طرف، ناتو و اروپای مرکزی مشکلات سیاسی و اقتصادی ایرا که از ناحیه سازماندهی دوباره تأسیسات دفاعی پیمان وارسا رونما گردید، درست تخمین ننموده بودند. بنابر همین دلیل پلان عمل عضویت یا MAP طرح ریزی و در واشنگتن تقدیم گردید. این پلان از یک عضو کاندید می خواهد تا برای اصلاحات و حفظ نیروهای مسلح خود بودجه کافی نشان دهد، در مشارکت صلح سهیم شود، در امنیت منطقوی سهم گیرد و در مأموریتهای بین المللی صلح داخل شود. MAP یک دستورالعمل مهم و الزامی میباشد. هر کشوری که آرزومند عضویت در ناتو است، باید هر سال پلانهای ملی خود را تقدیم دارد که در آن برای عضویت در ناتو تمام فعالیتهای مبنی بر آمادگی شامل باشند. این پلانها نه تنها شامل اقدامات نظامی مبنی بر ایجاد اصلاحات نیرویی میباشد که بتواند آنرا عملی سازد، بلکه جزئیات منجمت منابع دفاعی، اصلاحات سیاسی و پالیسی اقتصادی را نیز دربر میگیرد. برآورده ساختن شرایط، متضمن عضویت در ناتو نمیشود؛ نایل نشدن به اهداف تعیین شده دلیل قانونی برای به تعویق انداختن عضویت در ناتو میشود.

سلواکیا: بررسی تهدیدها در یک محیط جدید امنیتی

سلواکیا در مرحله اول در پالیسی داخلی و خارجی خود یک مسیر نامطمئن را تعقیب نمود و از اصلاحات دیموکراتیک و عضویت در ناتو انحراف نمود ولی قبل از جلسه سران در واشنگتن به زودی دوباره به آن رو آورد. با تصمیم برای پیوستن به ناتو، سلواکیا ستراتیژی جدید امنیتی خود را تسوید نمود. ستراتیژی دفاعی و ستراتیژی نظامی. انگیزه های اصلی این ستراتیژی ها عبارت اند از: ناتو یگانه سازمان مؤثر قادر به تضمین امنیت و صلح در اروپا تلقی گردید. عضویت مکمل جمهوریت سلواک در آن (و در اتحادیه اروپا) در جمله منافع علیا و حیاتی جمهوریت سلواک قرار گرفت و بهترین راه برای تضمین امنیت و دفاع شناخته شد. بعد از شمولیت جمهوریت چک، پولند و هنگری درناتو بیشتر از ۹۰ درصد سلواکیا توسط کشورهای ناتو یا اتحادیه اروپا محاصره گردید، و در نتیجه احتمال هر تهدید مستقیم نظامی کاهش داده شد. یک پروسه مستمر توسعه چنین کاهش را بیشتر خواهد ساخت. ولی در دراز مدت به وقوع یک درگیری مسلحانه را دور از احتمال نه میداند. درگیریهای اجتماعی-اقتصادی، مذهبی، ملی یا درگیریهای دیگر احتمالا در مناطق بی ثبات رونما گردند، درگیری ایکه ممکن شکل مسلحانه به خود اختیار نماید. جمهوریت سلواک باید آماده باشد تا با استفاده از قوت دفاعی خود، خصوصاً با استفاده از نیروهای مسلح عکس العمل نشان دهد.

ناکامی ساختارهای دولتی و انهدام اجتماعی-اقتصادی در دولتهای بی ثبات جنوب شرق و شرق اروپا که در نتیجه کشیدگی های نژادی، مذهبی و اجتماعی به وجود می آید، شاید منتج به مهاجرتهای غیرقانونی از طریق سرزمین سلواک گردد. تهدید های دیگر فعالیتهای تروریستی بودند؛ انتقال غیرقانونی اسلحه بشمول اسلحه هستوی، کیمیاوی یا بیولوژیکی؛ جرایم سازمان یافته بین المللی؛ و میزبانی فعالیتهای حل ناشدنی دیگریکه میتوانستند منتج به درگیریهای مسلحانه شوند. آفت های طبیعی، و مصیبت صنعتی نظر به خصوصیت، وسعت و عواقب آن می توانند به طور معتدابهی محیط زیست، زندگی و صحت باشندگان را متأثر سازند. کمبود مواد اولیه غذایی می تواند حالت بحرانی را بوجود آورده و شاید امنیت دولتی را بقدر ملاحظه با خطر مواجه سازد.

خواسته های عمده ستراتیژیکی عبارت بودند از: تأمین دفاع مؤثر جمهوریت سلواک توسط نیروهای مسلح خودش؛ برآورده ساختن معیار سیاسی-نظامی برای شمولیت جمهوریت در ناتو و به دنبال آن ایجاد شرایط برای سهمگیری مؤثر. سلواکیا برای توسعه مزید نیروهای مسلح خود از منابع کافی برخوردار نبود تا بتواند هر مأموریت مورد نظر را انجام دهد. تهدیدها نظر به وقوع احتمال آن و نظر

به هوشدار زمانی آن کتگوری شده بودند. یک ساختار نیروی ایکه از عهده آن برآمده بتواند، ایجاب پذیریش بعض خطراتی را مینماید، طوریکه در جدول ذیل نشان داده شده است.

تهدید	احتمال	تأثیر بالای منافع حیاتی
درگیری بزرگ مسلحانه	خیلی ضعیف	فوق العاده زیاد
درگیری مسلحانه منطوقی	نسبتاً ضعیف	اندک/ فوق العاده زیاد
تهدیدهای غیرنظامی عمومی	فوق العاده زیاد	اندک/خیلی کم
آفت های طبیعی	غیر قابل پیش بینی	خیلی کم/اندک
حوادث محیطی	غیر قابل پیش بینی	خیلی کم/اندک

با در نظر داشت احتمال ضعیف تهدید یک درگیری مسلحانه ایکه زمان هوشدار و آمادگی آن بقدر کافی طولانی باشد و احتمال اینکه پیمانها به اسرع وقت با دیگر کشورهای دیموکراتیک ایجاد شده بتواند، دولت سلواک، خطر فوق العاده زیادی را متقبل شده است، طوریکه نیروهای آن اصلاً برای مقابله با درگیریهای مسلحانه آماده نبود، بلکه بیشتر به دفاع دسته جمعی تریبه شده بودند.

یک درگیری مسلحانه منطوقی در مجاورت جمهوریت سلواک یک تهدید جدی نظامی بود. در حالیکه این تهدید نسبتاً فوق العاده، قابل پیشبینی بود، ولی به وقوع نپیوست. سلواکیا می تواند یک خطر نسبتاً اندکی را متحمل شود و باید تشکیل نظامی ای را بسازد که به تنهایی قادر به مقابله باشد. سطح این خطر را میتوان با اتحاد یا ائتلاف آنی با سازمانهای امنیتی دیگر کاهش داد و ازین طریق با این خطر مقابله نمود.

تهدید های غیرنظامی احتمال زیاد داشت، ولی تأثیر آن بالای جامعه سلواک خیلی اندک و معتدل بود. نیروهای مسلح باید یک ساختار نیرومندی را حفظ مینمودند، تا مأموریت اصلی خود را برآورده می ساختن و به تهدید های غیر نظامی ایکه ایجاب وسایل و مهارتهای بدون استفاده از قوه را مینمود، جواب می داد، در حالیکه قبل براین نیروهای مسلح تنها به مأموریت های جنگی متوجه بودند. بناءً این خطر باید پذیرفته شود که نیروهای مسلح شاید به تمام تهدید های غیر نظامی در وقت معین یا بصورت درست سازمان یافته، جواب داده نتواند.

فلاکت های طبیعی و حوادث بزرگ محیطی تهدید های غیر نظامی بودند. احتمال وقوع آنها فوق العاده زیاد ولی خیلی کم قابل پیش بینی بود. آنها باید با مراجع دیگر دولتی از نزدیک همکاری میداشتند. نیروهای مسلح باید آماده باشند تا به ادارات غیر نظامی ملت یا کشورهای دیگر کمک رسانند.

تجدید نظر بر امنیت روسیه: یک تهدید بیرونی

مانند سلواکیا، روسیه نیز طرح جدید امنیتی برای خود ساخت که در سال ۲۰۰۰ بعد از جلسه سران در واشنگتن صادر نمود. این طرح امنیت ملی را منحیث امنیت یک فرد، جامعه و دولت و غیره در برابر تهدیدهای بیرونی و داخلی، ثبات بر ضد نفوذ فکتور های ویرانگر، حفظ چنان شرایط بین المللی و ملی زندگی به مقصد ضمانت پیشرفت مستمر و معقول جامعه و اتباع در نظر دارد. طرح امنیت ملی منحیث مجموعه نظریات قبول شده رسمی روی راه ها و امکانات و میکانیزم حفاظت منافع ملی یک دولت که از نقطه نظر قانون بین المللی در ساحه سیاست، اقتصاد، نظامی، بشری، محیط زیست و دیگر ساحه های داخلی و خارجی تهدید ها قانونیت دارند، تشریح شده است.

طرحی که از لحاظ اقتصادی ناکام باشد و بی ثباتی اجتماعی و سیاسی را با خود همراه داشته باشد، منتج به ضعف امنیت ملی میشود؛ جرایم فراگیر داخلی سبب ضعف جمعی تأسیسات میشود؛ کاهش توانمندی علمی و تکنیکی یک مملکت؛ ناکامی در صنعت و زراعت؛ و انحلال ساختار اجتماعی توسط اعتیاد به مواد نشه‌ی و الکولیزم. تروریزم یک تهدیدی بود که در روسیه باعث ایجاد یک پلان دارای خصوصیات مختلفی شد که نمایانگر تهدید جدی به دولت بود. یک مبارزه آشکارا بر ضد روسیه که از طرف تروریستان براه انداخته شده است، تا وضعیت را در شمال قفقاز بی ثبات سازند. این تهدید مستقیم را برای تمامیت ارضی روسیه به وجود آورده است.

ولی اگر خطر واقعی و آنی بوجود آید، تهدید بیرونی بیشتر است. با امکانات سیاسی روسیه تلاش ورزید تا وسعت ناتو را بطرف شرق سد شود، ولی ناکام گردید. ناتو با استفاده از راه جنگ پالیسی اش را در بالکان عملی نمود. بناءً طرح امنیت ملی روسیه تهدیدهای عمده را مشخص ساخت: تحکیم بلاکها و ائتلافهای نظامی-سیاسی و از همه والاتر، وسعت ناتو به طرف شرق؛ ظهور ممکنه پایگاه‌های خارجی حضور نظامی در مجاورت مستقیم سرحدات روسیه؛ انتشار اسلحه کشتار جمعی و ارسال وسایل مربوطه آن؛ تضعیف پروسه ادغام در دولتهای مستقل مشترک المنافع؛ بوجود آمدن در گریها و کشمکش‌ها در نزدیک سرحدات دولت فیدراسیون روسیه و سرحدات بیرونی کشورهای مشترک المنافع.

با عضویت کشورهای چک، هنگری و پولند در ناتو سرحد این پیمان به سرحد روسیه در کالینینگراد پیوست. اگر ناتو بیشتر بطرف شرق وسعت پیدا نماید و دولتهای بالتیک، استونیا و لاتویا را نیز دربر گیرد، به این طرف سرحد وسیعتر ناتو - روسیه عرض اندام خواهد کرد (مترجم: اکنون این کشورها نیز شامل ناتو شده اند). پولند و لیتوانیا کالینینگراد را حلقه خواهند زد. بعد از عملیات هوایی موفق ناتو بالای کوزوو، بدون اینکه نیروهای زمینی اش داخل جنگ شود، روسیه دیگر مطمئن نبود که توان جلوگیری یک حمله نسبتاً محدود متعارف (غیر هستوی) را داشته باشد. این تهدید در سناریو برای تمرینات تابستان سال ۱۹۹۹ که یک حمله ناتو را بالای کالینینگراد تمثیل مینمود، ارزیابی شد. مطابق نتایج بدست آمده، نیروهای متعارف روسی بیشتر از سه روز توان مقابله را نداشتند و نمی توانستند که جلو استعمال اسلحه اتمی روسیه را بگیرند.

روسیه هرگز استعمال اسلحه اتمی را دور از احتمال ندانسته است (ناتو همچنان). یک سند قبلی ستراتیژیکی که در سال ۱۹۹۷ انتشار یافت می گوید: «در صورتیکه با یک تجاوز مسلحانه موجودیت فیدراسیون روسیه، منحصیث یک دولت باخود ارادیت مستقل، مورد تهدید قرار گیرد، روسیه حق استفاده از همه سلاح‌های در اختیار داشته اش بشمول اسلحه هستوی را به خود محفوظ نگهداشته است». ولی در طرح جدید استفاده از اسلحه هستوی در حالات نهایت بحرانی یاد آوری نشده است؛ آنها را میتوان در یک جنگ با میزان کوچکتزیکه حتمی نیست موجودیت روسیه مورد تهدید باشد، مورد استفاده قرار داد. «در صورت ضرورت برای جواب به یک تجاوز مسلحانه، اگر تمام اقدامات دیگر برای حل حالت بحرانی عاجز شدند و یا غیر مؤثر ثابت شدند، نیروهای نظامی میتوانند از همه سلاح‌های دسته داشته بشمول هستوی استفاده نمایند». نیروهای مسلح حالت آماده باش و حالت صلح برای یک جنگ محلی که منحصیث یک درگیری نظامی با میزان کوچکتز با شرکت روسیه و دیگر دولتها تعریف شده است، مدنظر گرفته شده اند. تشکل و صف آرای نیروهای مسلح حالت صلح «باید قادر باشند که با اطمینان کامل از کشور در برابر یک حمله هوایی دفاع نمایند، با دیگر واحدها و تشکیلات نظامی، مشترک کار کنند تا در یک جنگ محلی (یا درگیری مسلحانه) به تجاوز جواب دهند و عملیات نظامی ستراتیژیکی را برای تکمیل مأموریت‌ها در یک جنگ با میزان بزرگتر» انجام دهند.

نکته مهم در طرح جدید عبارت از نظریه ایست که ناتو برای رسیدن به اهداف اش متوسل به قوه شده و شاید هم بخواهد که بر ضد روسیه از آن در یک مقابله ستراتیژیکی استفاده نماید. این طرح اعتراف

دارد که نیروهای متعارف روسیه ضعیف شده اند، به مواضع غیردلخواه عقب نشینی نموده اند و قادر به مقابله در برابر یک حمله بزرگ نیروهای متعارف ناتو نمیباشند. سلاح هستوی یگانه وسیله قابل اعتماد است که می توان با آن جلو استفاده از قوه توسط ناتو برضد روسیه را گرفت. استفاده از یک لهجه تند سیاسی در چندین سند رسمی بدون شک پیغامی است که عنوانی ناتو داده شده است.

تهدید و خطر در یک معادله نظامی و سیاسی: بالتیک

دولتهای بالتیک طرح امنیتی شانرا در سه مرحله مختلف توسعه و رشد داده اند و تصامیم ناتو هر سه مرحله آنرا مشخص می سازند. در مرحله اول که از سال ۱۹۹۱ الی ۱۹۹۴ دوام داشت، آنها تشکل اساسی نیروهای مسلح و افاده پالیسی دفاعی شانرا مدنظر گرفتند. طرحهای امنیت ملی بالتیک که بر بنیاد ارزیابی تهدیدها استوار اند، ضرورتاً بر یک تحلیل وسعت محیط امنیت ملی و منظوقی بنیانگذاری شده بودند. مرحله دومی با تصمیم مبنی بر بسط دادن ناتو شروع شد، خصوصاً با تحقیق در باره وسعت آن پیمان. این مرحله با عضویت در ناتو و اتحادیه اروپا تکمیل گردید، طوریکه چنین عضویت تقریباً همزمان صورت گرفت و به دنبال آن مرحله سومی آغاز گردید. در جریان مرحله اول، تحلیل تهدید و خطر یک مسأله نسبتاً مقدمتر بود، در نتیجه تحلیل های تهدید براه انداخته شده و طرح های امنیت ملی مورد تجدید نظر قرار گرفتند؛ پالیسیهای دفاعی و ستراتژیهای نظامی ایجاد شدند؛ پلان سلسله مراتب روی دست گرفته شد و توسط پلانهای دراز مدت و پلانهاییکه متضمن نیروی قدرتمند باشند، مورد حمایت قرار گرفتند. مرحله سومی یا مرحله فعلی که دولتهای بالتیک کاملاً در ساختار اروپا-اقیانوس مدغم شده اند، با برخورداری از تغییرات بنیادی تهدید و خطرات، طرحهای تازه وجدید امنیت ملی و مأموریتهای جدید برای نیروهای دفاع، معرف و متمایز میشود.

با در نظر داشت معادله تهدید و خطر سیاسی در قسمت بالتیک بخش سیاسی بیشتر سنگینی می نماید. امنیت ملی بالتیک بر بنیاد یک ساختار دفاعی یا نظامی استوار است، باوجودیکه توجه قابل ملاحظه به بخش های امنیتی دیگر نیز شده است. ما در اینجا در باره دولتهای بالتیک در رابطه با پروسه ارزیابی «تهدید تا به خطر» چهار خط مشی را مورد توجه قرار می دهیم:

- افزایش میزان و یا آمادگی نیروهای مسلح؛
- مذاکره در باره موافقه های دو و چندین جانبه؛
- پیوستن با یک پیمان دفاع دسته جمعی؛
- رشد و رویدست گرفتن اقدامات مبنی بر ایجاد اعتماد با همسایه ها.

تحلیل تهدیدهای امنیتی که دولتهای بالتیک با آن روبرو اند، نشان میدهند که تهدید نظامی عامل قویتر بوده، ولی احتمالاً از جمله خطرات خیلی آنی نبوده است. با آنهم سناریویی که نشان دهنده یک حمله نظامی باشد، نمیتوان از نظر انداخت و ساخت امنیتی باید شامل عناصرممانعتی و دفاعی باشد. تهدید عمده ایکه احتمال آن میرود این است که این دولتها دوباره در ساحة نفوذ سیاسی، اقتصادی و نظامی روسیه آورده شوند. اگر هدف دست یابی بر این تهدید بر آورده شده نتواند، مداخله نظامی منحیث یک خطر مطرح میباشد. بناءً امنیت به دفاع بر ضد تهدید های سیاسی، اقتصادی و تهدید های جنایی و همچنان شماری از عوامل دیگر مانند مهاجرت های غیر قانونی و فعالیت های غیر قانونی گروه های ضد حکومتی و ادارات استخباراتی خارجی وابسته میباشد.

در جریان این مدت نیروهای مسلح بالتیک متشکل از سربازان دارای دوره مکلفیت و بخش وسیع از داوطلبان احتیاط بوده اند. از لحاظ نوعیت مسلکی نیروهای اروپای غربی آنها نیروهای کوچکی اند که بیشتر به نیرو های زمینی تعلق میگیرند ولی در آنها جزو تام های بحری و هوایی نیز شمولیت دارند.

بر اساس محاسبه متخصصین دفاعی غربی اگر آنها میتود های خدمات ملی فنلند را عملی سازند، می توانند حد اقل صد هزار پرسونل نظامی مؤثر را (بیشتر در لتوانیا، کمتر در استونیا) آماده و مجهز نمایند. در عمل رسیدن به این رقم شاید ایجاب چندین دهه را نماید. مواد تجهیزاتی - اسلحه، وسایل و اکمالات - همراه با ایجابات مواصلات، فکتور هایی اند که رسیدن به هدف را محدود می سازد. با در نظر داشت توانمندی اقتصادی و نفوس یک قوه کوچک مسلکی ای که بر بنیاد مکلفیت خدمت نظام ساخته شده میبود، با حمایت بخش وسیع نیروهای داوطلب احتیاط راه حل عملی تلقی شده می توانست. در دوره صلح نیروهای مسلح با نشان دادن آمادگی و توانمندی برای دفاع از تمامیت ارضی، بحری و قلمرو هوایی خوف بر ضد دشمن را ببار می آورند. آنها در حالات اضطراری، مثلاً آفت های طبیعی، می توانند از نیروهای ملکی حمایت کنند. در صورت تهدید جنگ یا حالات جنگی آنها از قلمرو زمینی، هوایی و بحری سرزمین شان و مراکز کلیدی اداری و سیاسی همراه با دیگر تأسیسات امنیت ملی دفاع خواهند کرد.

دولتهای بالتیک از همان آغاز استقلال شان در مسائل دفاعی همکاری نموده اند. اولین پروژه بزرگ در این راستا تشکیل کندک صلح بالتیک بود. از همان آغاز این کندک یک هدف سیاسی و مقصد نظامی داشت. از لحاظ سیاسی دولتهای بالتیک می توانند در حفظ صلح بین المللی، سهمگیری در امنیت بین المللی منحصراً دولتهای مستقل مقام برارنده ایرا مدعی شوند. این کندک اولین رابط در یک ترکیب ترتیبات امنیت منطقوی بشمار میرود: یک دلگی بحری بالتیک؛ یک شبکه گزمه هوایی بالتیک؛ و به دنبال آنها یک کالج دفاعی بالتیک. هر سه کشور بالتیک دارای سیستمهای قومانده، کنترول و معلومات، لوژستیک، منابع منجمت و طرح های تعلیمی ای که بر تجارب ناتو استوار اند، میباشند. ولی در میان همه این عناصر تعهد بین المللی مبنی بر عضویت بالتیک در خانواده ملت های اروپا و رشد یک اقتصاد با ثبات به کمک تجارت و سرمایه گذاری غربی از اهمیت بسزایی برخوردار است. با شمولیت در ناتو هدف والایی برآورد شد و به دنبال آن واحد های کندک بالتیک در مأموریت هایی چون IFOR, SFOR و KFOR سهم گرفتند.

با در نظر داشت اولویت به اهداف بین المللی خواسته های ملی را در برابر آجندای ناتو میتوان در یک سطح فرعی قرار داد. مورد مشورتی دفاعی بین المللی موظف برای دولتهای بالتیک که متشکل از مامورین بلند رتبه متقاعد نظامی و ملکی غربی میباشد، دریافتند که حکومت های بالتیک در مشارکت برای صلح از جمله اعضای شدیداً علاقمند بشمار میروند و در حفظ صلح بین المللی و تأمین امنیت برای دیگران و همچنان خواست امنیت برای خود آمادگی میرم شانرا ثابت ساختند. ولی آن مورد یادآور شده که: «ما باید از آن خطر هم یادآوری نماییم که به قیمت مصارف نامتناسب بودجه محدود دفاعی به سراغ بدست آوردن منفعت ها از همکاری بین المللی برآمد، آنچه احتمالاً به رکود در رشد داخلی منتج خواهد شد». خواسته های عملیات تحت رهبری ناتو شاید یک کشور را در مسیر نیروهای در حال رشد قرار دهد. ولی این خواسته ها خیلی گران است که برای برآورده ساختن آنها یک کشور مجبور است به منابع محدود دفاع ملی خود دست دراز نماید. یکی از مقامات بلند رتبه ناتو یادآور شده است: «برای کشورهایی که هنوز مطمئن نیستند که آیا عضویت ناتو را کسب می نمایند یا خیر، حق دارند که از این ناحیه نگران باشند که شاید روزی یک بار دیگر مورد تهاجم همسایه قویتر و بزرگتر خود قرار گیرند. چنین یک وضعیت آنها را با یک بازی به اصطلاح قمار روبرو میسازد. آمادگی برای عضویت در مشارکت صلح به امید حمایت آینده از طرف آن پیمان شاید توانمندی دفاع مستقل را کاهش دهد. در این صورت، اگر این امید برآورده نشود، ممکن است چنین یک بازی قمار به قیمت گزاف تمام شود.

ما میتوانیم که حالت تهدید و خطر بالتیک را در پرتو چهار خط مشی که قبلاً از آن ذکر به عمل آمد، مورد ارزیابی قرار دهیم. با در نظر داشت افزایش میزان و آمادگی نیروهای مسلح، چنین پروسه ای تدریجی بوده که تهدید را تا حدودی کاهش میبخشد، ولی نمیتواند یک حمله کلی نظامی را در یک وقت قابل مدنظر پیش بینی کند. به مقصد تحلیل، یک تهدید نظامی محتمل بر ضد لاتویا در کوتاه مدت الی

میان مدت شاید شکل یک کمپاین بی ثبات نمودن، یک بحران قصداً براه انداخته شده و مداخله نظامی به بهانه اعاده نظم را به خود بگیرد. اگر یک تجاوزگر همزمان هر سه دولت بالتیک را مورد تهدید قرار میداد، پس معادله نیروهای نسبی یک عمل نظامی سریع را غیر محتمل میساخت. ولی همکاری امنیتی منطقوی بالتیک که از طریق موافقات چندین جانبه و دو جانبه فوراً روی دست گرفته شده، ارزش زیادی نمیداشت و نمی توانست که امنیت قابل ملاحظه ای را تأمین کند. در صورت پیوستن به یک پیمان دفاع دسته جمعی دولتهای بالتیک با تمرکز روی دریافت یک حل سیاسی خود را در آینده در معرض یک خطر نظامی قرار می دادند (البته این در صورتی میبود که آنها شامل ناتو نمی شدند).

ما می توانیم این بخش را با مقایسه نتایج وسعت ناتو طوریکه در مقر آن پیمان و طوریکه در پایتختهای کشورهای مختلف اروپای مرکزی و شرق به آن نگاه میشود، جمع بندی نماییم. به نظر مقر ناتو در بروکسل بسط و وسعت ناتو جزء ضروری ستراتیژی وسیع برای تأمین امنیت اروپا و بسط ثبات بطرف شرق بود. از نقطه نظر سلواکیا طوریکه در ارزیابی تهدید و خطر خود تحلیل نموده و آنرا در ستراتیژیهای امنیتی و دفاعی خود اظهار داشته است، وسعت یافتن قدم به قدم ناتو بطرف شرق که در مرحله اول سلواکیا را در حوزه امنیتی بیرون خود قرار داد و بعد آنرا نیز احتواء نمود، خطر بزرگ را کاهش داد. ولی سلواکیا در این ارزیابی خود بعضی تهدیدهای منطقوی را دور از امکان نمیداند. کوزوو شاید برای مدت طولانی یک منطقه مناقشه آمیز باقی ماند و امنیت مقدونیه در نتیجه جنگ و حوادث بعد از آن شدیداً خدشه دار شود. از نقطه نظر ماسکو بسط یافتن ناتو بطرف شرق یک تحول منفی تلقی میشود. کشور های بالتیک در بسط یافتن ناتو بیشتر احساس امن می کنند، با وجود بعضی خطرات را با خود همراه دارد. به نظر آنها پذیرش در ناتو تهدید بزرگ را از میان برمیدارد. عدم پذیرش در آن به مفهوم محدود شدن بالتیک در یک ساحه به اصطلاح «تیره» یا ساحه نفوذ روسیه میباشد. بناءً راه حل آنها تلاش پیگیر برای عضویت در ناتو بود. درحقیقت اگر جریان بازی قمار امنیتی بوده باشد، کشور های بالتیک قطعه های قمار را بصورت خیلی ماهرانه بازی نمودند و ثمره آنرا در جلسه سران در پراگ بدست آوردند.

حدود تهدید جدید

مطالعات امنیتی فعلی و طرحهای امنیتی یک سلسله تهدیدهایی را شناسایی نموده اند. در یک سر این سلسله همانا تهدید نظامی سنتی - البته رو به کاهش قرار دارد؛ و در طرف دیگر آن تهدید شدت افزای ترورستی. تهدیدها رونما می گردند، تغییر می یابند، پیشرفت و یا عقب نشینی می کنند؛ حدود آنها دقیق و ثابت نمیشد. مجاورت، احتمال و خطر بالقوه این تهدیدها از منطقه تا به منطقه و از جامعه تا به جامعه فرق دارد. تهدید سنتی که عبارت از حمله نظامی بالای سرحدات یک کشور باشد، خیلی کاهش یافته است. بطور نمونه، بلجیم می تواند تصور کند که دیگر ایجاب خیلی زیاد نخواهد نمود تا در دفاع تمامیت ارضی خود در دفاع متعارف سرمایه گذاری بیشتر نماید و می تواند مطابق آن تأسیسات دفاعی خود را عیار سازد. «البته پولند یا استونیا را نمیتوان به این آسانی قانع ساخت که چنین کاری را انجام دهند. بادر نظر داشت موقعیت جغرافیایی و تاریخ اخیر این کشورها معقول نیز نخواهد بود که آنها از طرح های سنتی نظامی برای دفاع و امنیت خود دست بکشند. یک نقشه از تهدیدها که توسط سلواکیا تهیه شده است، آنها را به پنج کتگوری تقسیم می کند: درگیری مسلحانه بزرگ، درگیری مسلحانه منطقوی، تهدیدهای غیرنظامی عمومی، مصیبت های طبیعی و حوادث محیطی». اکثر «تهدیدهای جدید» از نوع کتگوری غیر نظامی میباشدند که دامنه بعضی آنها به درگیریهای مسلحانه منطقوی بسط می یابد. تهدید اخیر با داشتن «احتمال اندکی» ارزیابی شده است و خطر آن «هم اندک و هم زیاد» سنجش شده است. برای کشورهایهایی - مانند، مقدونیه احتمال و خطر آن هر دو بلند بوده و مقدونیه شاید «تروریزم» را منحصراً عامل بالقوه فهرست نماید.

تروریزم

طرح‌های امنیت ملی امروز تروریزم را منحنیت تهدیدی تشخیص نموده اند که غالباً آنرا بنام «تروریزم بین‌المللی» یاد نموده اند. چنین نامگذاری همه‌گیر برای یک پدیده‌ایکه در نقاط مختلف با سهمگیرندگان مختلف و اهداف مختلف ظاهر می‌گردد می‌تواند انحراف‌کننده و خصوصیت‌های آن گنگ و تاریک باشند. ایالات متحده آمریکا یک جنگ بین‌المللی ایرا برضد تروریزم اعلان نموده است. او میتواند سرزمین «امریکایی» را از نقاط مختلف جهان مورد حمله قرار دهد. ایالات متحده می‌خواهد هر محلی را که به تروریستان پناه دهد (و یا ادعا شود که در آنجا مخفی اند) مورد حمله قرار دهد. برای ایالات متحده «تهدید تباه کن» از ناحیه شبکه القاعده، وابستگانش و ایدولوژی اشن پیدا شده است. خلاصه اندکی قبل از حادثه یازدهم سپتمبر یک اداره استخباراتی امریکا هوشدار داد که القاعده را نباید یک موضوع کوچک و عادی ترورستی خواند، ایجاب مینماید که این موضوع در بخش وسیع پالیسی منطقوی شامل ساخته شود. ولی برای مقدونیه یک «موضع ترورستی کوچک» یک تهدید بزرگ است - یک تهدید منطقوی - زیرا مقدونیه تروریستان را منحنیت شبه نظامیانی که در سطح منطقه عمل می‌نمایند و منحنیت گروه سیاسی رادیکالی که از سرحدات کوزوو عبور می‌نمایند، میشناسد.

طرح امنیت ملی اخیر استونیا به این باور است که تروریزم، سازمانهای تروریست و گروه‌های افراطی کدام «تشکل تهدیدی در کشور» نمیباشند. ولی موجودیت تروریزم باید شناسایی شود تا همکاری بین‌المللی انکشاف داده شود. طرح امنیت ملی بلغاریا از تروریزم تذکری نداده است، ولی پالیسی دفاعی (در بلغاریا بنام دکترین نظامی یاد میشود) و ستراتیژی نظامی از آن یاد نموده است و احتمال حملات ترورستی بالای بلغاریا را ضعیف می‌داند. ولی با آنها خطرات به امنیت بلغاریا و تمامیت ارضی را که از ناحیه تشکیلات محدود گروه‌های مسلح و یا تروریست برای بی‌ثبات کردن آن کشور به وجود می‌آیند، مدنظر گرفته اند. احتمال دارد که از ناحیه فعالیت‌های ترورستی شبه نظامیان در مناطق نزدیک که مقدونیه، کوزوو و البانیا را دربر می‌گیرند، بحرانی نشأت کند که دامنه آن به سرحدات بلغاریا وسعت پیدا نماید.

تروریزم یک تکتیک میباشد. گروه‌های مختلف وجود دارند که تروریست خوانده شده اند. آنها در مناطقی، مانند چینستان مستقر بوده و از آنجا فعالیت مینمایند و از خارج از شبکه‌ای مانند القاعده حمایت بدست می‌آورند. ولی ساحة عملیات شان معلوم بوده و تشکل آنها شبه نظامی است. اکثراً آنها از گروه‌های جنایی کمک بدست می‌آورند. در بعضی از کشورهای امریکای لاتین رابطه بین گروه‌های تروریست و افراطی وجود دارد که بالای تأسیسات دولتی حمله می‌کنند و سازمان‌های قاچاق مواد مخدر آنها را از لحاظ مالی کمک میکنند. چنین یک چوکات در کوزوو نیز وجود دارد. در سال ۲۰۰۱ در مقدونیه ملیشه‌های مسلح البانیایی بنام لشکر آزادی بخش ملی، NLA، برای اعاده حقوق اقلیت بعملیات مسلحانه در داخل مقدونیه دست زدند. ناظرین غربی برای این عملیات NLA انگیزه‌های دیگری را یادآور می‌سوند، از آن جمله حمایت از فعالیت‌های جنایی و نایل شدن به کنترل سیاسی بر مناطق آسیب پذیر. NLA البته سازمان جنایی نبود، با آنها در آن یک رگ جنایتکاری، قاچاق مواد مخدر وجود داشت. در هر سازمان رذیکال کم و بیش ریشه یا تمایل جنایی وجود دارد.

تهدیدها از ناحیه شبکه‌های جنایی

تجارت غیر قانونی اسلحه مفاد نهایت زیادی را با خود همراه دارد. آنها در یک کشور بدست آورده میشود و از مسیر کشور دیگر انتقال داده شده و در منطقه درگیری به فروش میرسند. بعضی کشورهای مابعد سوسیالیستی، مانند اوکراین با گدامهای بزرگ اسلحه باقی ماندند که با محدود شدن

نیرو های نظامی شان، نمی توانستند از آن استفاده نمایند. براساس معلومات یک کمیسیون پارلمانی اوکراین گدامهای نظامی در سال ۱۹۹۲ به ارزش ۹۲ میلیارد دالر امریکایی تخمین شدند و در جریان شش سال بعد از آن به ارزش ۳۲ ملیون آن غارت گردید و در خارج بفروش رسید. اسلحه اوکراین، روسیه و دیگر دولتها به مناطق درگیر و جنگهای داخلی در بالقان، قفقاز، شرق دور و نزدیک، افریقا و امریکای جنوبی انتقال داده شد.

گروپهای جنایی یا انبارها فاضله فابریکه ها زمینه را برای تجارت های غیر قانونی، چون مواد مخدر، مواد قاچاقی دیگر و قاچاق انسانی و غیره مساعد می سازند. بناءً بین تهدید های سنتی نظامی و تهدید های اخیر تروریزم بین المللی زمینه برای اختلاس، جنایات سازمان یافته، مرزهای غیرمصون، قاچاق اسلحه، مواد مخدر، قاچاق مال التجاره، قاچاق انسانی، مهاجرت های غیر قانونی و درگیری های قومی، نژادی و مذهبی مساعد ساخته میشود. مقابله با این فعالیتها کار ساده و آسانی نمیشد، زیرا آنها یکی به دیگری ارتباط دارند. سازمان های جنایی در کشورهای همجوار از سازماندهی محکم و قوی برخوردار میباشند. آنها در سطح منطقه سازماندهی شده اند و فعالیت های فراسرحدی دارند. جرایم سازمان یافته و مقامات مفسد دولتی در جهان مابعد کمونست مرزهای دولتی را نمی شناسند.

از همپاشیدگی و «دولتهای ظاهری و شکلی»

با از همپاشیدگی اتحاد شوروی و یوگوسلاویا بعضی کشورها مانند دولتهای بالتیک استقلال شانرا دوباره بدست آوردند؛ دیگران مانند اوکراین، از لحاظ قانون بین المللی و برسمیت شناختن بین المللی برای اولین بار کاملاً منحیث دولت مستقل عرض اندام نمودند. بین این دو مناطق از هم پاشیده سر بلند نمودند: ترانس دنیستریا بین اوکراین و مولداوی؛ کوزوو در بالقان؛ کالیننگراد قسمتی از روسیه، منطقه بین لتوانیا و پولند. مناطق از هم پاشیده دیگر در قفقاز رونما شدند. عرض اندام نمودن آنها قسماً جنبه تاریخی و هویت ملی دارد و قسماً هم از سیاست قدرتهای بزرگ نشأت می کند. کالیننگراد و ترانس زینیستریا در تحت تصرف روسیه درآمدند. سرنوست کوزوو نامعلوم است زیرا ناتو و اتحادیه اروپا نمیتواند تصمیم بگیرند که چه کار کنند (مترجم: در آغاز سال ۲۰۰۸ کوزوو اعلان استقلال نمود، در حالیکه بشمول افغانستان، ایالات متحده امریکا و تعداد زیادی از دولتهای عضو اتحادیه اروپا کوزوو را منحیث دولت مستقل برسمیت شناختند، صربستان آنرا هنوز هم یکی از ولایات خود میداند و با استقلال آن مخالفت دارد).

ترانس دنیستریا منطقه جدا شده از مولداوی، دولت نبوده ولی مانند دولت عمل می نماید. چنین ساختار را یک «دولت ظاهری یا شکلی» می توان نام نهاد. این دولت ظاهری اسناد گمرکی و دیگر اسناد جعلی تهیه می دارد که برای انتقالات مال التجاره های غیر قانونی مورد استفاده قرار می گیرند، این مال های تجارتي غیر قانونی از بنادر اوکراین در اودیسا استفاده می نمایند. اسلحه انبوهی که از طریق بحیره سیاه انتقال می یابند نشان دهنده همکاریهای بعضی از مقامات اوکراینی میباشد. دولتهای ظاهری و از همپاشیده زمینه را برای رشد تهدید های جدید مساعد می سازند. مولداوی محلی است که از طریق آن قاچاق و تجارت های غیرقانونی بطرف شرق و از طریق ترانس دنیستریا بطرف غرب جریان دارد. مولداوی به نوبه خود در قاچاق و عبور و مرور های جنایی سهم است. البانیا، مقدونیه و کوزوو مرزهایی دارند که به مشکل می توان کنترل نمود؛ آنها حتی قادر به مراقبت بالای آنها نیستند.

جامعه امنیت منطقوی

جلوگیری و کاهش دادن تهدیدها از ناحیه شبکه های جنایی فراسرحدی کار ساده و سهلی نمیباشد. این شبکه ها از لحاظ منطقوی سازماندهی شده و به فعالیت های غیر قانونی دست می زنند، فعالیتهایی که جوامع را باخطر مواجه ساخته و ثبات را از بین میبرند. آنها تهدید چندین وجهی امنیتی را ببار آورده که باید از طریق استخبارات، ضد استخبارات، پولیس، کنترل سرحدی، مراقبتهای مالی و دیگر امکانات مقابله صورت گیرد. چنین یک مقابله باید تلاش همه گیر و مشترک باشد که در آن وزارتیهاییکه معمولاً با مسایل داخلی سروکار دارند، مانند داخله، مالیه، عدلیه و وزارت مسوول برای مسائل خارجی، مانند وزارت خارجه و دفاع سهم داشته باشند. بناءً هرکشور باید زمینه را برای همکاریهای نزدیک بین وزارتها و ادارات فرعی آنها مساعد سازد.

از اینکه ممکن نمیباشد تا تهدید را بدون اشتباه در این و آنطرف سرحد یک دولت تشخیص نمود، بناءً بیشتر از این ممکن نیست که بین امنیت داخلی و خارجی خط فاصل واضحی کشید. وقتی حکومتها برای از میان برداشتن موانع بین وزارتها، ادارت و شعبات خودشان شروع نمودند، آنها باید آن عده از کارشناسان را با تجارب در ساحه های جدید آماده سازند که در کشور خود شان و هم با همتا هایشان در کشورهای همسایه مشترکاً کار نموده بتوانند. زیرا تهدید امنیتی جدید از ناحیه سازمانهای غیر قانونی که فعالیتهای فرا سرحدی دارند به وجود می آیند، حکومتها باید از کشورهای همسایه معلومات کسب نمایند و با آنها معلومات شانرا شریک کنند. ادارات امنیتی باید کاملاً دوباره سازماندهی شوند تا با تغییرات بنیادی در مأموریتها، ساختار و نظارت شان جوابگوی تهدیدهای جدید شده بتوانند. باز سازی بخش امنیت که دربرگیرنده شماری از تأسیسات اند و هر کدام ایجاب اصلاحات را می نماید، یک اقدام خیلی سنگین و پیچیده میباشد.

ولی در ساحه دفاع چنین تلاشها منحیت ترتیبات امنیت منطقوی بصورت موفق آمیز آغاز شد. بطور مثال، ایجاد غونده جنوب شرق اروپایی در سال 1998 که بنام SeeBrig نیز یاد میشود، نمونه این ترتیبات است. وزیران دفاع مقدونیه، البانیه، بلغاریه، یونان، ایتالیا، رومانیه و ترکیه این نهاد نظامی را تأسیس کردند. این غونده متشکل از واحد های نظامی ای اند که هر کدام در کشور خود مستقر اند ولی برای تعلیمات و تمرینات نظامی باهم یکجا میشوند. مقر نخست آن در پلوفدیف بلغاریا بود و بعد هر چهار سال به کشور دیگری انتقال می یابد. این غونده برای جلوگیری از درگیریها و حمایت از مأموریتهای صلح که از صلاحیت ملل متحد یا OSCE برخوردار باشد، آماده ساخته شده می تواند و تحت قومانده ناتو عمل می نماید. همچنان در این راستا مقدمات جنوب شرق اروپایی دیگر نیز وجود دارد.

نفوذ غرب و کمک ها

پروسه طرحریزی امنیت ملی و همچنان اینکه چگونه این طرح توسط پلانهای دفاعی یا ستراتیژیها و ستراتیژی های نظامی دنبال میشود، قبلاً تشریح شد. طرح های امنیت ملی در تمام دولتهای دیموکراسی انتقالی حاوی تهدید های غیرنظامی جدید میباشد. ولی نمونه خاصی با ستراتیژی ها و طرز العمل های مشخصی، مانند آنچه در ساحه دفاع و نظامی رشد داده شده است، وجود ندارد. این کمبود البته تا اندازه ای توسط سازمانهای غربی و برنامه های کمکی آنها، آنها بدون توجه میرم، برطرف شده است. تا کنون توجه و کمک های غربی بیشتر به طرف اصلاحات و دوباره سازماندهی نیروهای مسلح در دولتهای انتقالی، متمرکز بوده و بالمقابل بخش امنیت غیر نظامی تقریباً کاملاً از نظر انداخته شده است.

در ساحه سیاست برنامه های کمکی خارجی زیادی وجود داشته است (کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح)؛ اقتصاد (منجمنت منابع)؛ اصلاحات نظامی (تغییر در ساختار نیروها) و طرز عملهای ناتو (قابلیت عمل داخلی). نیروهای عملیاتی نظامی چندین ملتی که در آن کشورهای ناتو و غیرناتو سهم دارند، در مناطق درگیری، مخصوصاً در بالقان، مستقر شده اند. نیروهای مسلح آماده شده اند تا در مناطقی که اهداف سیاسی و نظامی مثلاً، حفظ صلح، امنیت ملکی، مقابله با بحران و کمک های عاجل بشری، مطرح باشند، به انجام مأموریت دست زنند. وسعت مأموریت های غیر جنگی یا جنگی با شدت کمتر توانمندیهای جدیدی را پیشکش می نمایند: تحول پذیری، ابتکار عمل، طاقت فرسایی دراز مدت و توانمندی برای هماهنگی با اولیای امور ملکی و سیاسی در داخل و خارج کشور.

ولی نیروهای مسلح نمیتوانند که خط اولی دفاعی در برابر تهدید های جدید و سازمان های غیرقانونی باشند، با وجودیکه در بعضی حالات از آنها در برابر شبه نظامیان کار گرفته شده است. دولتهای غربی اکنون مصروف اند که چگونه می توان در برابر جریان ترافیک جنایی، بطرف غرب، مرزها را مستحکمتر ساخت و ممانعتهایی را ایجاد نمود. دلیل این مسأله همانا وسعت ناتو و اتحادیه اروپا میباشد که با مناطق همسرحد شده اند که تهدید های جدید را ایجاد و صادر می نمایند. ولی خیلی مشکل میباشد که این مرزها را مستحکم نگهداشت و دیوار های ممانعت در برابر این تهدید را ایجاد نمود. در حال حاضر این مرزها ضعیف بوده و ایجاب تلاش و وقت بیشتر را می نماید تا آنها را مستحکم ساخت. آنچه ضرورت است، تعمق بیشتر دفاعی میباشد که با همکاری منطقوی، تأسیسات امنیتی فرا سرحدی ممکن شده می تواند.

اساساً، تأسیسات امنیتی ملی «جامعه ماورای اوقیانوس» که عبارت از دولتهای عضو تأسیسات بین المللی، ناتو و اتحادیه اروپا است، هنوز هم از همان ساختاری برخوردار بوده که جنگ سرد بوده است. نیروهای مسلح آنها اصلاً برای دفاع در برابر یک تهدید تجاوز به خاک یا برای اعمال قوه مثلاً در افغانستان و عراق، سازماندهی شده اند. سازمانهای استخباراتی غربی، مخصوصاً دستگاه های بزرگ، مغلق و نهایت گزاف امریکایی کفایت این را ندارند که با تهدید های جدید چگونه تعامل نمایند و نه چندان مؤثرانه ساخته شده اند که بتوانند با آنها دست و پنجه نرم نمایند. تهدید های امروزی با خطوط نشانی شده اند که شکستگی ها را در جوامع نشان می دهند. آنها را نمیتوان در امتداد سرحدات ایکه دولتهای مستقل را از هم جدا می سازند، تعقیب و سراغ نمود.

تهدید جدید به محیط زیست

میتود محاسبه تهدید خطر از طریق «احتمال - آسیب پذیری» برای تهدید های جدید چنان مؤثریت ندارند که برای تهدید های سنتی داشتند. ولی ابتکارات در این راستا رویدست است، حد اقل در بعضی ساحه ها. ناتو برنامه ایرا در باره تعریف، تبادل و تحلیل وضعیت فعلی تحقیق بشمول مودل ها و طرز تقرب پالسیها در زمینه رابطه فعلی بین تغییرات محیطی و امنیتی آغاز نموده است. ناتو پیشنهاد می نماید که برای تشخیص و سنجش تهدید و خطر، ارزیابی مشکلات محیطی و تغییرات مبنی بر تأثیرات آنها بالای پالیسی امنیتی (به مقصد کتگوری نمودن عمومی درگیرها که از ناحیه خراب شدن محیط زیست و یا خراب شدن محیط زیست در آن فگتور عمده میباشد) معیار های ساخته شوند.

اساس برای این ارزیابی مناطق مربوط به علاقمندی امنیتی ناتو و سیستم های محیط زیست ار لحاظ رابطه آنها با ساحه های عمده مشکلات محیطی خواهد بود. در صورت استفاده از ارزیابی تهدید ایجاب می نماید که توضیح کلی از تحلیل یک خطر داده شود، این تحلیل دربر دارنده آن میتود های سنتی ناتو برای سنجش خطر میباشد که با کمک آنها می توان بصورت کلی یا ضمنی خطراتی که از ناحیه خرابی محیط زیست عرض اندام میکنند، مورد ارزیابی قرار داد. خطرات در یک فحوای جهانی یا

منطقوی در رابطه با فکتور های بالقوه درگیرها ارزیابی می شوند و در این ارزیابی ناتو اولویت های خطر، مشارکت برای صلح و اولویتهای منطقوی را مدنظر می گیرد.

منجمنت برای بحران وجود دارد. تأسیسات غربی با بحرانها توسط وسایلی عمل می نمایند که سلسله آن از دیپلوماسی ممانعتی گرفته تا به اعمال قوه میرسد. این ماده در طرح ستراتژیک ناتو مورخ سال ۱۹۹۹ تحت عنوان «مأموریت های خارج از ساحه» یا «Non-Article V» گنجانیده شده است. مطابق به ناتو درس دهه قلی در جنوب شرق اروپا واضح و روشن است. هوشدار قیل از قبل در رابطه با بروز یک بحران مسأله حیاتی میباشد. ولی دانستن این مسأله که آن پیمان چگونه در یک بحران درگیر میشود، مشکل است. اعضای پیمان باید تصمیم سیاسی بگیرند و این ایجاب وقت را مینماید. هنوز هم در اروپای جنوب شرق بروز یک بحران حادثه خطرناکی است که زندگی بخش وسیعی از مردم، ساختار اجتماعی، سیستم سیاسی، حتی خود ارادیت و تمامیت ارضی یگ کشور را به مخاطره می اندازد. حالت بی ثبات در یک کشور می تواند به سهولت تأثیر ویرانگری بالای کشورهای همسایه داشته باشد. هیچ حکومتی نمیتواند انتظار بکشد که ناتو یا کدام سازمان بین المللی دیگر مشوره نماید تا چه اقدام می توان نمود و یا چه باید کرد.

منجمنت بحران

درگیری مسلحانه منطقوی یک تهدیدی است که در اکثر طرح های امنیت ملی گنجانیده شده است، خصوصاً در کشور های جنوب شرق اروپا. یک درگیری منطقوی یک کشور را بمخاطره می اندازد و اگر دامنه آن از سرحدات این کشور بسط پیدا نماید، باعث تباهی خیلی بزرگی خواهد شد. ولی مبداء درگیریها و بحرانها از هم فرق دارند. در جریان دهه ۱۹۹۰ بلگراد مرکز نشأت درگیری در بالقان بود. جنگهای بالقان باوجودیکه در ساحه کوچکتر سایه افگند ولی خطر بروز بحران های دیگر را با خود همراه داشت. وقتی یک نظام بزرگ مالی که بر جعل کاری استوار بود، در البانیا در سال ۱۹۹۷ سقوط نمود، شورشها های سیاسی را به راه انداخت، مردم بالای پولیس و دیپو های اسلحه نظامی هجوم بردند و نظام سیاسی به سقوط نزدیک شد. حکومت نمی دانست که با این بحران چه نوع مقابله کند؛ قوماندانان نظامی نیز با ناکامی روبرو بودند، از اینکه نمیدانستند چه کاری انجام دهند. سیل مهاجرین به ایتالیا سرازیر شد، تا اینکه اتحادیه اروپای غربی برای کنترل بحران دست به اقدامات زد. آنچه در البانیا به وقوع پیوست، نمونه ضعف یک دولت بود که بصورت ناآگهانی به شکست و نابودی روبرو شد.

ما می توانیم یک حالت بحران را نزد خود مجسم سازیم، سناریو از تهدید های مختلف. (این سناریو اصلاً برای تحلیل نمودن یک بحران منطقوی که سهم گیرندگان آن از اروپای مرکزی بود ساخته شده بود). سناریو با مصیبت محیطی و بشری آغاز میشود. یک دستگاه هستوی در یک ساحه ذوب میشود که سرحدات سه کشور باهم تلاقی می نمایند. توده های عظیم مردم در ساحه ای از سرحدات به عبور و مرور آغاز می کنند که مورد مناقشه دو کشور همجوار میباشد. در عالمی از نگرانیها محافظین سرحدی یک کشور، طبق گزارش، بالای محافظین کشور دیگر آتش می کنند. کشور دومی بدنبال حادثه فوراً امر سفر بری و تحرکات نظامی را به نیرو های احتیاط خود صادر می کند تا از عبور و مرور مهاجرین در سرحدات جلوگیری نماید. تمام کشورها به ناتو، اتحادیه اروپا و سازمان امنیت و همکاری در اروپا، OSCE، در خواست کمک می کنند؛ ولی آنها واضح نمیسازند که به چه ضرورت دارند و با کدام اولویتهای البته معلوم است که با چنین حادثه خاص هیچ کشوری شاید مورد تهدید قرار نگیرد. با آنها در ساحه وسیعی کالینینگراد در بالتیک تا بحیره سیاه از احتمال دور نیست که چنین بحرانی عراض اندام نکند.

منجمنت بحران باید در اجندای بخش امنیت یک کشور به مقایسه پلان سفر بری یا تحرکات نظامی بر ضد یک حمله ممکنه بیرونی از اولویت برخوردار باشد. به همان میزانی که یک حکومت برای مقابله با این تهدید به یک منجمنت مؤثر بحران توجه کمتر نماید و کمتر در ارتقای کیفیت نیروهای امنیتی (نیروهای مسلح، پولیس، استخبارات) سرمایه گذاری کند، به همان میزان خطر تهدید جدی تر خواهد بود. برای تأسیسات امنیتی بین المللی بحرانها حوادث بیرون از ساحه اند و وسایل منجمنت از دیپلوماسی جلوگیری بحران گرفته تا به اعمال قوه را دربر می گیرند.

کشور های دیموکراسی انتقالی برای حالات بحرانی قوانین و احکام اداری دارند. ولی بصورت عمومی آنها به فقدان میکانیزم هماهنگی مؤثر که بتوانند در عمل کار کنند، روبرو اند. این امر شاید تأثیرات منفی داشته باشد، خصوصاً اگر این سیستم بنابر یک خطر رو به افزایش خارجی بنابر حالات عاجل ملکی تحت فشار قرار گیرد، ایجاب می نماید که بصورت منظم این میکانیزم ها هماهنگی داده شده و تمرین شوند تا حکومت بتواند در حالات بحران یا اضطراری بصورت مؤثر عمل نماید. مطالعه و فهم از مهارت هوشدار قبلی بحران، جلوگیری و منجمنت، هم در داخل و هم در خارج با شرکاء، باید در آینده نزدیک از جمله اولویتهای قرار داده شود. میکانیزمهای منجمنت مکمل نیستند و یا از بنیاد به بازسازی ضرورت دارند. اصلاحات بخش امنیت باید سه ساحه ملی، منطقوی و بین المللی را مدنظر بگیرد. پلانگذاری ملی باید محلی را (مثلاً کابینه، یا شورای امنیت ملی) منیث مرکز منجمنت مشخص نماید. کشورهای همسایه به همکاری ضرورت دارند و ساختارهای منجمنت و طرزالعملها در کشورهای همجوار باید با قابلیت بین العملی منطقوی مشابهت داشته باشند. ادارات ملکی و نظامی یک کشور باید با همتا های شان در آنطرف سرحد بصورت منظم در تماس باشند. باید بین مراکز منجمنت بحران غرب و شرق تماس و مفاهمه خوب برقرار باشد.

در سطح ملی منجمنت بحران باید با در نظر داشت سه خواسته طرحریزی شود. نخست، توانمندی برای جمع آوری و تحلیل معلومات راجع به اینکه کدام خطرات و تهدید ها احتمال ظهور را داشته و در کدام برهه زمانی. ثانیاً، ساختار منجمنت چگونه عمل می نماید. البته منجمنت ایجاب پرسنول زیاد و دایمی را نمینماید. حکومتهای مابعد سوسیالیست گرایش به ساختن پلانهای بیوروکراتیک دارند که احتمالاً به جای سرعت عمل مانع کار شوند. خواسته سومی قانونیت است. یک حکومت مجبور است که وسایل و امکانات فوق العاده را اعمال نماید. احتمالاً در نتیجه وضع نمودن قیود و دیگر اقدامات حقوق مدنی صدمه بینند، ولی مقامات حکومت های مابعد سوسیالیست میخواهند راجع به امنیت و جواب به حالات اضطراری از لحاظ داخلی و قدرت پولیسی نگاه کنند. در حالیکه منجمنت بحران منطقوی باید به تشخیص، مهار نمودن و از بین بردن بحرانها در همان مرحله ابتدایی آنها توجه نماید. هدف باید جلوگیری و سد شدن قبل از قبل یک بحران باشد تا سازمانهای بین المللی برای عمل آماده باشند.

دیموکراسی، پلانگذاری امنیت و دفاع

Dr. Jan Arveds Trapans

پیشگفتار

یک وزارت عبارت از نهادی میباشد که یک وزیر در رأس امور آن قرار می‌گیرد تا پالیسی ایرا که توسط حکومت تصمیم گرفته شده و پارلمان آنرا تصویب نموده عملی سازد. با این تعریف معمولاً وزارت دفاع همان مکلفیت هایرا دارد که وزارتهای دیگر دارند. ولی در وزارت دفاع بعضی فرق های عمده و مهم دیگری وجود دارد. بعضی از آنها از لحاظ خصوصیت هدف ذاتی میباشد. این وزارت یک تشکیل خیلی بزرگ و نیرومند و خودمختار، یعنی قوای مسلح را کنترل و راهنمایی می‌نماید. راجع به موضوع کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح خیلی زیاد نوشته شده است، و قسمت زیاد آن به حالتی که دیموکراسیهای جدید خود را در آن می‌یابند، تعلق می‌گیرد.

در این ساحه البته مشکلات زیاد است، مشکلات جدید، بزرگ و پیچیده. نیروهای مسلح نسبت به سابق کاهش داده شده است، دوباره سازماندهی شده اند، تشکیل دوباره یافته اند و آنها کاملاً مأموریتهای جدید را قبول دارند. بعد از جنگ سرد محیط امنیتی کاملاً تغییر یافت، ولی برای کشورهای خارج از اروپای غربی این محیط بستر آرامش نداشته است. تأسیسات بین المللی مثل ناتو و اتحادیه اروپا وسعت یافتند. آنها بعضی از کشورها را پذیرفتند؛ به شمار دیگری تقرب می‌جویند؛ آنها در پیشاپیش این تقرب تلاش برای وسعت روابط تأسیساتی دارند و در این راستا کشورهایی مدنظر هستند. همچنان تهدیدهای جدیدی هم رونما شده اند، تهدید داخلی، منطقوی و بین المللی. نسبت به همه وزارتخانه های حکومتها وزارت دفاع بیشتر با موضوعات جدید و مشکلات جدید روبرو میباشد. در هر کشور و حکومت تغییرات همه گیر و تصفیه نشده تأسیسات سیاسی ایرا که می‌خواهند خود را با سیستمهای دیموکراتیک، بازار آزاد و جوامع باز عیار سازند، تحت فشار قرار داده اند. بناءً طوریکه وزارتهای دفاع برای تعامل به یک سلسله مأموریت های جدید ساختارها و طرزالعمل را رشد می‌دهند، نهاد های دیگر، مانند پارلمانهای جوان نیز با این چالش روبرو اند. در این فصل نخست، مسأله همکاری در جامعه دفاع بین ملکی ها و نظامی ها مطرح میباشد، همکاری ایکه در قدم اول در قانون اساسی و قوانین دیگر توضیح یافته است و به دنبال آن تطبیق آن می‌آید. در قدم دوم، رابطه بین آن وزارت و پارلمان مطرح بحث قرار می‌گیرد. پارلمان که تا هنوز هم در مراحل نامطمئن قرار دارد، بر اهرمهای جدید و ناآشنای قدرت دیموکراتیک سیاسی به چنگ زدن شروع می‌نماید. ثالثاً، یک بخش راجع به منجمنت منابع و انکشاف دفاع تحت بحث قرار می‌گیرد، این یک موضوع حساسی است که نه تنها ایجاب تخصص در وزارت دفاع و قوای مسلح را می‌نماید، بلکه در دیگر ارگانهای حکومتی و پارلمان نیز. چهارم، بحث روی حکومت یا کابینه عنوان شده است، در آنجاییکه مقامات دفاع برنامه های شانرا تقدیم می‌دارند، اولویتهای شانرا مطرح می‌کنند، خواسته های شانرا عنوان می‌کنند و تلاش دارند تا مسوولیتهای شانرا برای موضوعات امنیت داخلی و منطقوی نوع بندی نمایند، مسوولیتهای ایکه ایجاب مداخله چندین وزارتخانه دیگر را نیز می‌نمایند. بحث پنجم روی جامعه است. یک وزارت دفاع باید جامعه را به گونه ای مدنظر داشته باشد؛ ایجاب می‌نماید که یک بخش خاص و سازمان یافته جامعه را که بنام جامعه مدنی نیز یاد میشود، در امور حق مداخله دهد و به رسانه های گروهی جوابگو باشد. در اخیر این فصل بخش محیط بین المللی جا داده شده است، بخش «تقرب

غرب» که برنامه های مختلف را پیشنهاد می نماید، ایجاب توجه بیشتر و کار بیشتر را از وزارت دفاع و دیگر وزارتخانه ها می نماید.

مکلفیتها و وظایف دفاع از لحاظ اینکه چگونه این وزارت روابط خود را با ذواتی که قبلاً در بالا با توجه خاص به تأسیس ساختارهای داخلی این وزارت تذکر داده شدند، تشریح خواهد شد. دفاع با ریفرینس با عملکردها و مثالهاییکه از تجربه دیموکراسیهای جدید گرفته شده اند، توضیح داده خواهد شد. این امر اجراءات را مدنظر خواهد گرفت: بعضی از ساختارها چگونه جاگزین میشوند، چه درست کار کرده و چه بطور خاص درست کار نکرده است. به زبانی که امروز توسط کارشناسان غربی استعمال میشود، ما «حکومتداری خوب را» هر وقت و زمانیکه ایجاب نماید، یادداشت خواهیم کرد.

ما توضیحاتی را در باره اینکه قدرت و نقش یک وزیر دفاع در یک دیموکراسی جدید چه باید باشد، بر مبنای اصلاحات و ساختار یک اردوی جدید، ارائه میداریم، اردویی که جوابگو به تهدید های جدید باشد و بر پایه قرارداد اجتماعی استوار باشد. این همه خواست و عزم اراده سیاسی و داشتن یک وزیر دفاع ملکی با وزارت قوی را ایجاب می نماید. این او شخصاً است، نه نیروهای مسلح که در برابر حکومت و پارلمان جوابگو میباشد تا تأمین کند که پالیسیهای دفاعی، ستراتیژیها، ساختارها و عملکردها به اولویتهای امنیتی عامه (و نمایندگان منتخب شان) متمرکز بوده و با منابعی تطابقت دارد که جامعه خواهان مصرف آن است. وقتی انتظارها از سطح تمویل تجاوز نماید (آنچه معمول است)، این وظیفه وزیر میباشد تا یقینی سازد که جامعه (و نمایندگان منتخب آن) آگاهی دارند و حاضر به قبول ضرر و خطر میشوند. او همچنان باید برای تطبیق پالیسی و امر دادن به جنرالها و کنترل اینکه این اوامر اطاعت میشوند، مسوولیت دارد. این امر میکانیزمی را ایجاب می نماید تا پابندی و قوت سیاسی ایرا که بر مبنای حمایت اجرائیه و پارلمان استوار باشد، کنترل نماید. قوت این حمایت قوت «موافقت در بین جامعه نیروهای سیاسی» را منعکس می سازد. جاییکه چنین توافق دفاعی موجود نباشد، وزیر باید برای ایجاد آن سعی و تلاش نماید؛ در غیر آن او ناکام خواهد شد.

یک وزارت دفاع در یک دیموکراسی جدید

ساختارهای حکومتی نظامهای سیاسی در قوانین اساسی و قوانین دیگریکه وزارت دفاع را در جای مناسب آن قرار می دهند و برای انجام وظایف صلاحیتهای لازم را به آن تفویض می دارند، طرح ریزی شده اند. یک وزارت دفاع یک ارگان غیر معمولی است که با وزارتهای دیگر تفاوت دارد. این وزارت تا حد زیاد برای مؤثریت نیروهای مسلح مکلف میباشد. ولی نیروهای مسلح نهاد خودمختار، هماهنگ و دارای سلسله مراتب میباشد. بنابر خصوصیت و مأموریت شان، آنها نمی توانند که دیموکراتیک باشند. بلند ترین مقام نیروهای مسلح ارکان حرب است که ریاست آنها لوی درستیز به عهده دارد. از یکطرف این قوماندان بلند پایه در برابر وزیر دفاع، البته تحت کنترل دیموکراتیک و پارلمانی، مسوولیت دارد و از طرف دیگر، بر اساس عملکرد دیموکراتیک در برابر رئیس دولت، رئیس جمهور، قوماندان اعلائی نیرو های مسلح مسوول میباشد. قدرت ریاست جمهوری در قانون اساسی تشریح شده است، و در وقت صلح، بحران و در حالت جنگ از هم فرق دارد. ولی به هر صورت رئیس جمهور تا حدودی بر نیروهای مسلح صلاحیت دارد. بناءً سلسله مراتب نظامی دو خط السیر را دنبال می نماید. منحیث اعضای کابینه، وزرای دفاع در برابر صدراعظمان مسوول میشوند. از اینکه نیرو های مسلح کاهش داد شده است، اصلاحاتی در آن به وجود آورده شده و دوباره تنظیم شده اند، وزرای دفاع باید با پارلمان ها روابط نزدیک داشته باشند.

وزارت دفاع در تقاطع سیاسی امورملکی و نظامی قرار دارد و صلاحیت وزیر بر آن اصل اساسی استوار است، یعنی کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح. ضرورت کنترل دیموکراتیک در چندین مطالعه تحلیلی توضیح داده شد، اردو نمیتواند در یک سیاست دیموکراتیک نفوذ داشته باشد؛ او

نمی‌تواند منحصراً یک سازمان سیاسی عمل نماید، امتیازات و قدرت را برای خود محفوظ نگه‌دارد و باید هدایت ملکی را در پالیسی دفاعی بپذیرد. حکومتها در بارهٔ مصارف دفاعی، ساختار نیروها، تدارکات و موضوعات مربوطهٔ دیگر پیشنهاد می‌کنند و پارلمانها آنها را تصویب می‌نمایند. عساکر باید خادمین بیطرف و غیر سیاسی رهبری ملکی داخلی باشند؛ نقش آنها باید به تطبیق گزینش‌های عمومی پالیسی رهبری محدود باشد. ولی منحصراً یک عسکر عالی‌رتبه با تجربه در کشورهای غربی و کشورهای انتقالی wryly ملاحظه می‌نماید که: «وقتی این مسائل به شکل علمی آن مطرح می‌گردند، مسأله در مجموع واضح و روشن بنظر میرسد، ولی زندگی در عمل هیچگاه ساده و آسان نبوده است».

دیموکراسیهای سابقه دار برای تقسیم بندی روابط نظامی-ملکی از قرن‌ها به این طرف زمینه سازی نموده اند. نتیجه آن را می‌توان تحت عنوان «کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح» خلاصه نمود. امروز در جهان دیموکراسیهای جدید یا انتقالی زیادی وجود دارند، بناءً نیروهای مسلح آنها باید تحت کنترول دیموکراتیک باشند. علاوه بر این ساختار و تخنیک کنترول دیموکراتیک آنها باید مانند ناتو و اتحادیه اروپا باشد. (البته بعضی سازمانها دیگر مانند OSCE و بعضی ارگانهای دیگر نیز وجود دارند. وقتی این دو نهاد بزرگ جهانی وسعت یافت، آنها مکرراً فهرستی از معیارهایی را به آن کشورهایی صادر نمودند که امید پیوستن به آن سازمانها را داشتند و یا حد اقل با همکاری نزدیک با آنها راضی شدند. قسمت اعظم این معیارها با کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح آنها سرو کار داشت. این خواست که وزیر دفاع آنها باید یک شخص ملکی باشد، در صدر فهرست مذکور قرار داده شد.

دیموکراسیهای جدید مسوولیت‌های رئیس جمهور، وزراء و لوی درستیز عمومی را بر اساس قانون و دیگر مقررات تشریح میکنند. قوانین مسوولیت‌های وزراء و لوی درستیز عمومی را تعیین می‌نمایند. بصورت عمومی وزارتها مسوولیت منجمنت دفاع، انکشاف نظامی و در رابطه با مسائل مالی و دیگر منابع مطابق به خواسته‌هایی که توسط لوی درستیز عمومی تعریف شده است، حمایت قوای مسلح را عهده دار می‌باشند. در کشور های انتقالی کمبود قوانین وجود ندارد. معمولاً قوانین بیشتر از حد ضرورت موجود اند. از اینکه توسط افراد غیر مجرب مسوده شده اند، کمبود وضاحت در آن دیده میشود، مانند سلف‌های مطلق العنان و شوروی شان، آنها مسوولیت‌ها را واضح می‌سازند ولی به تمام سوالات اداری جواب می‌دهند. غالباً آنها فقره‌ها و بند‌های زیاد دارند و یا ماده‌ها و اصطلاحات ضد و نقیض دارند. قوانین گنگ راجع به بخش امنیت و دفاع منتج به تفسیر مشاجره آمیز توسط رئیس جمهور یا صدراعظم راجع به نقش و قدرت سیاسی آنها می‌گردد. ولی اردو منحصراً یک اصل از تصرف و مداخله در سیاست دوری می‌جوید.

طرح غربی به این نظر است که وزارت‌های دفاع توسط ملکی‌ها رهبری میشوند و اکثر کارکنان آنها نیز افراد ملکی می‌باشند. ولی در دیموکراسیهای جدید چنین چیزی تا هنوز وجود ندارد، با آنهم بعضی استثنائات وجود دارد. اکنون افراد ملکی بصورت تدریجی در آن سهم می‌گیرند. در کشورهای انتقالی کمبود ظرفیت‌های حکومتی، کمبود افراد ملکی مجرب در ساحهٔ طرح و پلانگذاری پالیسی دفاعی میباشد. کنترول دیموکراتیک، ملکی، مسوولیت‌های وزارت دفاع از طریق لوی درستیز و اصلاحات دفاعی عبارت از سه ممانعتی می‌باشند که دیموکراسیهای جدید باید بالای آنها غالب آیند بدون وقفه. فرضاً، وقتی میکانیسمها، دوره‌ها و خصوصیت‌های دیموکراسی در جای تقرر یابند، عملکرد پالیسی سازان و سیاستمداران در دیموکراسیهای جدید نه بدتر و نه بهتر نسبت به جفت آنها در دیموکراسیهای قدیمی خواهد بود. مشکل آشکارا این است که وقت تخصیص شده برای گذاشتن همهٔ این مسائل در محل خودشان کوتاه میباشد، اگر معیار وقت را به دهه‌ها قبول نماییم، نه قرن‌ها. هر تأسیس دفاعی باید از لحاظ نظامی و سیاسی اصلاح شود. اصلاحات به اصلاح طلبان و اصلاح‌گران ضرورت دارند. طبق نظر غربی آنها باید ملکیها باشند که توسط یک وزیر ملکی رهبری میشوند. ولی یک بررسی اینکه در آن کشورهای اروپای مرکزی اصلاحات دفاعی را پیش گرفته و اکنون به شگفتن آغاز نموده اند، نشان می‌دهد که این اصلاحات توسط تعداد اندکی از افسران نظامی آرمان طلب، شجیع و با عزم و دارای

دانش تخنیکي انجام داده شده اند. آنها توانستند که زیردستان شان از آنها اطاعت نمایند و کارشناسان بیرونی را برای حمایت شان طلب کنند. علاوه بر این، آنها خوشبختانه از حمایت قوی سیاسی برخوردار بودند. این حمایت بزرگ سیاسی از آنها توسط وزیر دفاع که نفر ملکی بود، صورت گرفت، ولی اردو در این راستا یک نیروی محرک بود.

ما میتوانیم این را توسط مسوولیت‌های مربوطه ملکی و نظامی در میتودهای معمول غرب در رابطه با پلانگذاری هم‌آهنگ امنیتی تشریح نماییم. بصورت عمومی طور ذیل می‌باشند: تصور یک تهدید، طرح امنیت ملی، پالیسی دفاعی، ستراتیژی ملی، پلانهای انکشافی نیروها، تعلیم و دکترین و غیره. بدون یک پلان هم‌آهنگ برای اردو خیلی مشکل است که خواسته قوای بشری، مواد، بودجه، امکالات، منابع تخنیکي و دیگر را مدلل سازد و نیز پلانهای آموزشی و استقرار را طرح ریزی نماید. بدون یک تعریف واضح و اولویت دهی تهدیدها، مشکل خواهد بود که قدرت بشری و مواد را، که برای اجرای بعضی از مأموریتها، نوعیت بعضی از سیستمهای اسلحه و معیارها برای ارزیابی سطح آمادگی برای مأموریتها ضروری می‌باشند، محاسبه نمود.

رابطه بین یک طرح امنیتی، یک طرح دفاعی و یک ستراتیژی نظامی در یک فصل دیگر تشریح شده است؛ طرح اولی طرح های دیگر را به حرکت می آورد. وزیر دفاع (وزارت دفاع) در طرح ریزی، طرح امنیتی سهم می گیرد؛ لوی درستیز منحیث مشاور وزیر دفاع کار میکند. قدم بعدی طرح دفاعی می‌باشد که باید طرح امنیت ملی به پروسه انکشاف رابطه داده شود. این طرح در وزارت دفاع که در پروسه های غربی سهم نظامیان و ملکی ها کم و بیش تعادل دارند، ساخته میشود.

یک رابطه مناسب، مؤثر کاری یک وزارت دفاع با ارکان عمومی زمانی ایجاد میشود که این دو، راه حل عملی ای برای آنچه پالیسی سازان - ملکیها - پیشنهاد می کنند و آنچه کارشناسان - نظامیان - محاسبه می کنند، سراغ نمایند. در زمان صلح ساحة صلاحیت وزارت دفاع باید شامل آمادگی بودجه، دسترسی به استخبارات، سهم داشتن در پلانگذاری تا توسعه ساختار قوه، دریافت اسلحه، استقرار، رشد پرسونل و ترفیعات نظامی باشد. حمایت مؤثر برای وزیر دفاع ایجاب مشارکت و همکای بین ارکان عمومی، اعضای نظامی وزارت دفاع و ارگان کارشناسان ملکی آن وزارت را می نماید. در یک دیموکراسی رشد دفاعی عبارت از پروسه ای می‌باشد که حکومت نیازهای عمومی امنیتی قبول شده توسط جامعه را به اهداف دفاعی مبدل می سازد؛ پلان سازان آنها را به اهداف عملی مناسب تبدیل می نمایند. کارشناسان نظامی و ملکی آنها در پلانهای کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت تعریف و توضیح می دارند و به نمایندگان سیاسی در پارلمان جهت تصویب پیشکش می کنند.

در نظامهای دیموکراتیک نقش ملکی ها در پلانگذاری دفاعی در طول سالهای متمادی افزایش یافته است. ولی سربازان نیز از خطی عبور نموده اند که معمولاً بین مسوولیت‌های نظامی و غیر نظامی فرق می نماید. یک افسر ارکان عمومی مجبور است در جلسات اداری شرکت نماید، اوراق کابینه را آماده سازد و بعض اوقات در برابر کمیته های پارلمان شهادت دهد. ناتو در حال توسعه می‌باشد و فن نظامی امروزی ایجاب آگاهی از سازمانهای بین المللی و پروسه‌های بیروکراسیهای ملکی-نظامی چندین ملتی را می نماید. سرباز مسلکی امروز باید یک اداره چی نظامی و یک دیپلومات نظامی و همچنان یک قوماندان نظامی باشد. در بعضی حالات از سربازان خواسته میشود وظایفی را انجام دهند که زمانی برای ملکی ها مختص شده بود.

وزارت دفاع و پارلمان

دیموکراسی‌ها بر نیروهای مسلح و پارلمانها کنترل دارند، زیرا آنها تصمیم می‌گیرند که چه مقدار پول حکومت‌ها دریافت می‌دارند و چه مقدار آنرا می‌توانند برای مسائل دفاعی مصرف کنند. در نظامهای سیاسی دیموکراتیک پارلمانها میتودها و طرزالعملهایی را ایجاد نموده‌اند که چگونه با حکومت‌ها باید کار کرد. البته از کشور تا کشور فرق دارند، ولی ضرورتها باهم مشابه میباشند. قدرت خزانه پارلمان (تصویب بودجه) به شفافیت و حسابدهی منتج میشود که بر اساس آن میکانیزم‌های کنترل پارلمانی عیار میشود - تشکیل و طرزکار کمیته‌ها، براه اندازی استماعیه‌ها، ارجاع سوالات به وزیر و غیره. در سیستم‌های دیموکراتیک اخیر ایجاد شده، قانونگذاران باید قانون اساسی را تسوید نمایند، قوانین را انتشار دهند، ساختارهای جدید سیاسی بسازند و با خصوصیت امور روزمره آشنایی یافته و از آن اطلاع یابند. پارلمانها باید قدم به قدم از تئوری‌های سیاسی گرفته تا تأسیسات سازی و تا براه اندازی کار در کمیته‌ها، برگزاری استماعیه‌ها و تصویب بودجه‌ها کار کنند. از یکطرف آنها باید این امور را خیلی زود انجام دهند، خصوصاً در مدت چند سال، در حالیکه دیموکراسی‌های سابقه دار برای آن وقت طولانی تری در اختیار دارند، و از طرف دیگر اگر آنها خصوصیت‌ها و یکنواختی‌های سیاسی را بدست نیاورند، تمدید کنترل دیموکراتیک بالای نیروهای مسلح یا اصلاحات و کنترل دیموکراتیک بر بسیاری مسائل دیگر تأمین نخواهد شد.

قانون اساسی، قوانین مسوولیت‌های وزارت دفاع را از طریق پارلمان توضیح می‌دارد. اساساً بین مسوولیتها و مکلفیت‌های وزیر دفاع و وزرای دیگر تفاوتی وجود ندارد. تمام اعضای کابینه منحصیث یک اصل باید در برابر کمیته‌ها قرار گیرند. وقتی از آنها خواسته شود، باید در استماعیه‌ها حضور یابند و آنها باید به سوالات جواب دهند. در عملکرد روزمره جوابدهی وزیر دفاع به پارلمان به طور خاص قابل اهمیت و توجه میباشد. پارلمانها کمیته‌های دایمی دارند و یکی از آنها برای امور دفاعی مختص شده است. دیموکراسیهای جدید اساساً نیروهای مسلح شانرا تغییر میدهند و این یک امر پیچیده، دراز مدت و پرمصرف میباشد.

اصولاً ساختارهای دیموکراتیک، طوریکه در قانون اساسی ایجاد شده‌اند بر اساس قوانین دیموکراتیک می‌باشند. حکومتها و پارلمانها موافقه نموده‌اند، تا تقسیم صلاحیتها و مسوولیتها را بصورت متقابل قبول و مراعات نمایند. طوریکه پیشبینی شده است در عمل البته کمبودهایی در این راستا وجود دارد. یکی از مشکلاتی که غالباً در کشورهای انتقالی دیده میشود این است که تعداد کمی از نمایندگان پارلمان برای تعامل با مسائل دفاعی از تجربه کافی برخوردار اند، بشمول آناتیکه در کمیته‌ها نشسته‌اند، مانند کمیته دفاع و بودجه این به مفهوم بی ارزش ساختن توانمندیهای آنها نمیباشد. اعضای پارلمانی جهان غرب برای کمیته‌ها و برای هر نماینده منفرد کارمندان متخصص دارند، کارمندان ملکی که دارای دانش، فن و امکانات میباشند، که به نمایندگان منتخب کمک می‌کنند، تا بتوانند مقامات دفاعی و نظامی را مورد حسابدهی قرار دهند. پارلمان در کشور‌های انتقالی از چنین امکاناتی برخوردار نیستند. ولی تخصص‌اعضاء، یکی از ملزومات اساسی بوده و در دیموکراسیهای جدید تعداد کمی از پارلمانها در زمینه کاری را انجام داده‌اند.

با تشریح واقعیت‌های سیاسی اصلاحات دفاعی Christopher Donnelly ، نوشته است: بطور مثال ، این یک ادعا خوب نمیباشد که گویا ما کنترل خوب دیموکراتیک داریم، اگر حکومت یک اردویی داشته باشد که در هرج و مرج قرار داشته باشد؛ هیچ کس در حکومت یقیناً نمیداند که چند بستر یک شفاخانه معادل مصرف یک کندک تانک میباشد و یا (اعضای پارلمانی) نمی‌توانند تشخیص بدهند که برای دفاع وطن چند عراده تانک ضروری میباشد. این تصمیم باید یک تعادل متقابل مسوولیت بین سیاستمداران و کارشناسان باشد». وزارت‌های دفاع ممکن تصور کنند(طوریکه بعضی کرده‌اند) که بهتر خواهد بود آنها توجه شانرا به تأسیسات (ریاست جمهوری، امنیت ملی و شورای دفاع) که بر

تحولات دفاعی تأثیر دارند، جلب نمایند. مهمتر از همه یک وزارت دفاع مسوول اصلاحات عاجل میباشد، نه بی کفایتی های پارلمان. این تنگ نظری نسبت به مسائل میباشد. بدون داشتن کفایت در پارلمان و وزارت دفاع، بدون داشتن افراد ملکی با تجربه در هر دو تأسیس، بدون همکاری مستمر بین کارمندان هر دو، پارلمان نمیتواند بصورت درست اعمال قوه نماید یا به پلانگذاری مناسب بپردازد..

به عین سویه در پارلمان داشتن تفاهم نسبت به نیاز های مدلل نیرو های مسلح نهایت ضروری میباشد. بدون آن یک وزارت دفاع میتواند تمام اسناد پلانگذاری، اوراق بودجه و دیگر اطلاعات را تقدیم نماید، در غرب وزارتها این اسناد را به پارلمان هایشان تقدیم میدارند و به این ترتیب شرایط شفافیت ظاهراً برآورده میشود. تازمانیکه پارلمان توان درک این را نداشته باشد که به چه منابعی ضرورت است و چگونه از آنها استفاده میشود، نه امکان حسابداری و نه شفافیت دیده میشود. این امر همانطوریکه به منفعت پارلمان است به همان اندازه به منفعت نیروهای مسلح و وزارت دفاع نیز میباشد. در پارلمان و همچنان در وزارت دفاع باید افراد ملکی با کفایت موجود باشند تا بتوانند با موضوعات دفاعی بصورت درست تعامل نمایند. تازمانیکه پارلمان غیر مؤثر باشد، نباید از کنترل دیموکراتیک صحبت نمود.

بر ضرورت برای کارمندان مجرب و با کفایت پارلمانی تأکید شده و کار به سوی ایجاد این ظرفیت آغاز شده است، ولی ایجاب وقت را می نماید. مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح کتاب راهنما را برای اعضای پارلمانی در رابطه با نظارت پارلمانی بر بخش امنیت تحت عنوان «اصول میکانیزم و طرزالعملها» به نشر سپرده است، که میتوان از آن در دیموکراسیهای جدید استفاده نمود. این کتاب راهنما توضیح میدارد که پارلمانها چگونه کار شانرا براه اندازند. کتاب راهنما مسائل زیادی را در باره رابطه بین پارلمانها و وزارتهای دفاع مطرح می سازد. در آن مسائل مفید پارلمانی برای اعضای پارلمان و کارمندان آن توضیح داده شده است. کار ایجاد همکاری بین مقامات دفاع و اعضای پارلمانی می تواند در سطح وزارت ابتکار شود؛ حتمی نیست که توسط پارلمان آغاز گردد. کنترل دیموکراتیک برای نظامیان مسوولیت را با خود همراه دارد، تا در حکومت، پارلمان و رسانه های گروهی ملکی ها را راجع به مسائل نظامی آموزش دهند و وجیه ایست بر مقامات ملکی، تا آماده برای آموزش باشند. به این ترتیب نظامیان و ملکی ها میتوانند بصورت مؤثر بین خود همکاری داشته باشند.

بمنظور آمادگی برای شرایطی که وزارت دفاع به پارلمان در رابطه با مسائلی چون بودجه یا دیگر استماعیه های کمیته یا پرسشهای پارلمانی جوابگو باشد، وزارت دفاع باید ساختار تشکیلاتی مناسبی داشته باشد، قسمتی از آن باید برای رابطه با قانونگذاران که از حمایت نیروی کار ساعی برخوردار باشد، اختصاص داده شود، به این ترتیب «اصول، میکانیزم و عملکردها» مصداق عملی پیدا میکنند. هر وزارت دفاع دیموکراسی جدید باید یک اداره ای با کارمندان مجرب داشته باشد که برای تحکیم رابطه با پارلمان سعی و تاش نماید و در رأس آن یک مقام بلند پایه، مثلاً وزیر دولت در امور پارلمانی قرار داشته باشد. منسوبین وزارت دفاع باید با کمیته های پارلمانی و کارمندان پارلمان همکاری کنند، رابطه روزمره ایجاد نماید، بصورت داوطلبانه معلومات تهیه دارد، بدون آنکه انتظار تقاضای آنرا بکشد. برای یک پلانگذاری درازمدت خیلی ها ضروری میباشد که وزارت دفاع برای چند سال چه اندازه بودجه کار دارد.

این امر از تأسیسات دفاعی می خواهد تا با پارلمان یکجا کار کنند، نخست این را منحیث یکی از موارد برای بودجه سالانه بگردانند، ثانیاً، برنامه میان مدت و دراز مدت را شناسایی، توضیح و مدلل سازد. جریان معلومات باید متداوم باشد، نه وقفه یی. بطور نمونه از یک وزارت دفاع توقع میرود که: انکشافات دفاعی میان مدت و درازمدت را اعلام دارد؛ اعلامیه ها سالانه یا شش ماهه راجع به پالیسی، پلانها و تطبیق آنها؛ تقدیم مستقیم بودجه سالانه (ارقام، اعداد و توضیحات) جمع بعضی مواد ضمیمه یی؛ جمع آوری یا جمع بندی احصائیه ها راجع به قوت عمومی نیروهای مسلح به وقت معین؛ معلومات

راجع به مواد و سامان و لوازم (خریداری، اساس البیت، مواد مصرف شده)؛ و معلومات راجع به موضوعاتی که مایه نگرانی جامعه و همچنان قانونگذاران میباشند.

بعضی وزارت‌های دفاع وقتاً فوقتاً به پارلمان گزارشی را که بنام «گزارش وزیر دفاع به پارلمان» یا بصورت غیر رسمی «اوراق سفید» نیز یاد میشود، تقدیم می‌دارند. ما یکی از این گزارشها را که توسط وزارت دفاع لاتویا انتشار یافته است، بطور نمونه توضیح میداریم. در لاتویا، کدام مصوبه قانونی ای وجود ندارد که بر اساس آن از وزیر خواست تا گزارش را تهیه دارد؛ ولی وزارت خود این تصمیم را گرفت که بهتر خواهد بود چنین کاری صورت گیرد. گزارش وزیر راجع به فعالیتهای وزارت دفاع در رابطه با اصلاحات دفاعی معلومات همجانبه را دربر دارد: اولویتهای و میتوذهای پلانگذاری، ساختار نیرو و بلانهای انکشافی نیروها، پیش بینی های بودجوی دفاع، همکاری بین المللی و منطقوی، ارزیابی توسط متخصصین خارجی و رابطه بین نیروهای مسلح و جامعه. این گزارش به وزرای دیگر نیز تقدیم شده و در سطح عموم جامعه پخش شده است تا واضح سازد که وزارت دفاع چگونه پول ملت را بمصرف میرساند و برای کدام مقاصد. ترجمه انگلیسی این گزارش به دفاتر ناتو، به کارمندان دفاعی در وزارت‌های دفاع کشورهای غربی و متخصصین در سطح انستیتوت های مختلف موظف برای پالیسی نیز ارسال شده است. شکل، محتوا و فهرست گیرندگان را میتوان به آسانی در وزارت های دیگر مورد مطالعه قرار داد.

پلانگذاری درازمدت مستلزم یک تخمین معقول میباشد که از روی آن فهمیده میشود که وزارت دفاع در طول چند سال مابعد به چه بودجه ای نیاز دارد. این امر از نهاد دفاعی می خواهد که با پارلمان یکجا کار کند، طوریکه نخست آنرا جزئی از موضوعات بودجوی سالانه قرار دهد و ثانیاً (که به عین سویه قابل اهمیت میباشد) پلانهای میان مدت و دراز مدت خود را توضیح و مدلل سازد. به این ترتیب وزیر باید آماده ملاقات با پارلمان و جوابگو به استماعیه ها و استفسارات پارلمانی باشد، در مجموع وزارت باید یک ساختار تشکیلاتی داشته باشد. بدون داشتن کفایت در پارلمان و وزارت دفاع و بدون داشتن یک هیأت کاری مجرب خدمات ملکی در آنها و بدون همکاری مستمر بین کارمندان در این دو نهاد نه در پارلمان بصورت مناسب اعمال قوه صورت گرفته میتواند و نه در وزارت دفاع پلانگذاری مؤثر. اگر در وزارت دفاع نیروهای کاری مجرب و با کفایت برای عنوان نمودن نیاز های معقول و مدلل نیروهای مسلح موجود نباشند، تنها داشتن ساختارهای دیموکراتیک برای کنترل در تئوری، کفایت نمیکند.

توسعه نیروها و منابع بر اساس پلانگذاری

سه فکتور تغییرات نیروهای مسلح را شکل می دهند. نخست موجودیت خصوصیت بین المللی و منطقوی امنیت که در آن توسعه ناتو از همه مهمتر تلقی می گردد، البته نه منحصراً فکتور. ثانیاً پالیسی عمومی امنیتی و دفاعی یک کشور که در طرح های امنیت و دفاعی آن درج شده است. ثالثاً، موجودیت اقتصاد دفاعی: یک وزارت دفاع برای بودجه سالانه خود چه مقدار پول را دریافت می دارد و در یک مدت زمان معین چه اندازه آن انتظار میرود. البته بین این فکتورها تأثیرات متقابل وجود دارد؛ ولی برای بسیاری کشورهای انتقالی فکتور سومی تعیین کننده میباشد. بودجه نقش کلیدی دارد و پالیسی سازان ملکی آنرا اساس قرار می دهند.

طوری‌که قبلاً تذکر داده شد، ملکی‌ها و نظامیان طرح دفاعی را می‌ریزند، این طرح باید بصورت واضح جنبه‌های دفاعی تهدیدهای امنیتی ملی را مشخص نماید، خطرات را ارزیابی کند، پلانه‌ها و فرضیه‌های استراتژیک را تعیین نماید، آنچه تغییرات نیروهای مسلح را رهبری خواهند کرد، راجع به ساختار نیروها تصمیم خواهد گرفت، نقش‌ها، مأموریت‌ها و شرایط عملکرد را تعیین خواهد نمود. پارلمانها، منحصراً مقررات، طرح‌های دفاع را تصویب می‌نمایند و در صورت تأیید آنها برای حمایت از آنها مسوولیت بعهده می‌گیرد. این طرحها برای پلانگذاری دفاعی از لحاظ اولویتها راهنمایی‌هایی تهیه می‌دارند و برای مصارف تخمینی و تمویل اولویت‌ها، اساسی را ایجاد می‌نمایند، تا قدم به قدم تغییرات دفاعی بصورت معقول با یک بودجه کافی جامه عمل بپوشند. تا زمانیکه دفاع بصورت درست تمویل نشود، پلانگذاری کدام مفهوم زیادی ندارد. البته برای منابع مالی که خیلی زیاد نیست همیشه خواسته‌های مسابقه آمیزی براه انداخته میشود. اینکه این منابع چگونه تخصیص داده شود، مسأله سیاسی بوده که در سطح کابینه روی آن تصمیم گرفته میشود.

حقیقت وضعیت از لحاظ پلانگذاری و حمایت بودجوی تقریباً همیشه دشوار بوده است. نیروهای مسلح در کشورهای سوسیالیستی سابق در جریان قسمت اعظم دهه ۱۹۹۰ تقریباً مانند امروز با کمبود بودجه روبرو بوده‌اند. آنها مجبور بوده‌اند که خود را از زیر ویرانه‌های اقتصاد تیره و تار شده قوماندایی آزاد سازند. در سال ۱۹۹۹ یک گروهی از مشاورین بلند پایه مسائل دفاعی نوشت که تخصیص ناچیزی از تولید خالص ملی در دولتهای بالتیک برای بخش دفاعی، رشد نظامی داخلی را به رکود مواجه ساخته است. وقتی اقتصاد این کشورها رو به بهبودی نهاد، حکومتهای آنها یک فیصد از تولید خالص ملی را برای مصارف دفاعی تخصیص دادند که بصورت اوسط تقریباً به دو فیصد ناتو نزدیک میشد. از لحاظ سیاسی این یک نشانه خیلی مهم برای اراده آنها جهت پیوستن به ناتو بود.

بودجه دفاعی در کشورهای دیگر دشوار آمیز بوده است. وزیران دفاع درخواستی بودجه سالیانه شانرا آماده می‌سازند که اکثر توسط پارلمان‌ها بدون غور زیاد و یا بحث، کاهش داده میشود. درآمد‌ها طوریکه پیشبینی میشود، جمع‌آوری نمیشوند و به این ترتیب خزانه خالی باقی میماند. چنین یک حالت عواقب دلخراش برای نیروهای مسلح دارد که مجبوراً با بودجه در اختیار داشته زندگی کنند، آنها نمیتوانند اصلاحات در ساختار، تأسیسات بنیادی و وسایل بیآورند. یک نشانه واضح که نیروهای مسلح در حالت جان به سلامت بردن به سر میبرند، این است که آنها از لحاظ فیصدی بودجه سالیانه بالای پرسونل و مراقبت مصرف کنند. اگر این قسمت بودجه ۸۰ در صد یا بیشتر باشد، نیروهای مسلح در حالت خیلی دشوار قرار می‌گیرند. البته اردو مسوولیت چنین حالت رقت بار را بعهده دارد، زیرا وی سعی داشته که تشکیلات کهنه و وسیع نظامی را حفظ نماید. وزارت دفاع اوکراین در سال ۲۰۰۲ اعلان نمود که «بیشتر از پنج سال طول نخواهد کشید که آنها با تباهی خودی روبرو شوند». ملکی‌ها، خصوصاً اعضای پارلمان در این مسوولیت شریک‌اند. یک وزیر دفاع می‌تواند تنها پالیسی‌سازان را قانع سازد که اگر کسر بودجه دوام پیدا کند، در کارها رکور ببار آمده و در حالت رقت بار به انحلال نیروهای نظامی خواهد انجامید.

ولی ما می‌توانیم اینرا تصور کنیم که خلاء بین خواسته‌ها و تخصیص‌ها را، اگر کاملاً از بین برده نمیتوانیم، ولی کاهش داده می‌توانیم. وقتی روی مسیری که یک کشور بعد از بازسازی نیروهای مسلح خود می‌خواهد حرکت کند، توافق صورت گرفت و تصمیم اساسی برای وسعت و بزرگی نیروهای مسلح اتخاذ گردید، سرعت ساختار آن وابسته به سطح حمایت مالی میباشد که آنها دریافت می‌دارند. برای یک وزیر دفاع در قدم اول از همه مهمتر این است که وزارت اش آن مقدار پولی را دریافت دارد که در بودجه سالیانه برایش وعده داده شده است. البته امکان بعض تغییرات موجود است، به شرط آنکه مشکلات زیادی ببار نیآورد. در قدم دوم مهم این است که این سطح تا مدت زمانی حفظ شده بتواند. این سطح مستقیماً توسط پالیسی‌سازان ملکی و بطور غیرمستقیم از طریق رشد اقتصادی یک کشور تعیین می‌گردد. اگر تخصیص‌های دفاعی به تولیدات خالص ملی وابسته ساخته شود، تصمیمی که شماری از

حکومتها آنرا جزئی از پلانیهایشان جهت دسترسی به ناتو اتخاذ نموده اند، در آنصورت پلانیهای دراز مدت را می توان به پیش برد.

بمنظور استفاده درست از بودجه، یک حکومت باید از سیستم منجمت مالی فعال برخوردار باشد. این امر مانند داشتن پلانیهای واقعینانه برای ساختار نیرو قابل اهمیت میباشد؛ درحقیقت این بطور مسلسل به پلانیهای ارتباط داده شده است که میتوان آنرا بصورت درست و معقول تطبیق نمود. در کشورهاییکه از نظامی های سیاسی مطلق العنان و اقتصاد های قومانده یی فاصله می گیرند، مشکلات خیلی زیاد است. قبلاً تذکر داده شد که دولتهای سوسیالیست با اقتصاد های قومانده یی پلانگذاری دفاعی را منحصی پلانیهای مفصل و هماهنگ دولتی براه انداخته اند، این پلانیها بر مبنای منابع مالی تخصیص داده شده، استوار بوده که یک راه مؤثر برای هدایت نمودن منابع اقتصادی و بشری یک کشور به سوی خواسته های نظامی تلقی میشد. ولی این سیستم در کشور های با اقتصاد بازار آزاد و سیستم های دیموکراتیک که نمایندگان پارلمانی تصمیم تخصیص بودجه نیرو های مسلح را می گیرند، کار نمی نماید.

از افسران عالیرتبه خواسته شده است، تا بر فلسفه نظامی شان تجدید نظر بنیادی کنند. این امر تمام کشورهای وارسا را در بر می گرفت، در آنجا ییکه راه خیلی مؤثر برای هدایت دادن منابع اقتصادی و بشری به سوی نیاز های نظامی مطرح بود. این پروسه که از لحاظ مؤثریت آن مورد ارزیابی قرار گرفته است، برای پلانگذاری نظامی راه حل خوبی نسبت به هر آنچه غرب هدایت آنرا داده، شناخته شده است. این راه و روش اخیر با تمام پیچیدگیها و تعویق افتادنها، فعالیتها بین وزارتها، جلسات کابینه، کمیته های پارلمانی، با منجمت منابع پیچیده که سازشها و تعویق انداختن های سیاسی می توانند آنها را مختل سازند، غیر مؤثر میباشد. در یک مطالعه اصلاحات امنیتی و دفاعی اوکراین دو تن از ناظرین دانشمند غربی به این نتیجه رسیدند که آنچه در این راستا نیاز است اصلاح کامل سیستم میباشد تا آنرا با میکانیزم بازار آزاد و یک اقتصاد آزاد همونوا ساخت. اوکراین شدیداً به محاسبان دفاعی، یک سیستم مالی دفاعی مناسب و یک پروسه بودجوی و پلانگذاری نیاز دارد، تا مصارف حقیقی را بداند، بودجه پیش بینی شده را مهیا سازد، اولویتها را تعیین نماید و بین ضرورت، مصرف و مؤثریت یک رابطه قایم نموده بتواند. این سیستم باید خلاء بین پلانیها و بودجه ها را با هم وصل کند، به مفهوم بهتر، منابع را در پروسه پلانگذاری در تمام سطوح دخیل سازد.

پلانگذاران دفاعی غربی پلان، برنامه و سیستم بودجوی را طرح ریزی نموده اند که مختصراً به PPBS مشهور است. این طرح که در ایالات متحده آمریکا ریخته و با شرایط اروپا عیار ساخته شده، با کمک ناتو در اروپای مرکزی مروج ساخته شد. این سیستم کوتاه مدت، میان مدت و درازمدت میباشد؛ بصورت عمومی مدت زمان آن یک ساله، پنج ساله و ده ساله میباشد. دوره کوتاه مدت که یک ساله میباشد برای بودجه مدنظر گرفته شده است، دوره میان مدت برای برنامه ریزی بوده و دراز مدت به مقصد پلانگذاری مدنظر گرفته شده است. سه دوره پلانگذاری منابع با طرح ریزی نیروها همونوا ساخته شده است، که آن هم به کتگوریهای کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت تقسیم شده است. در کتگوری دراز مدت که ده سال دوام میکند، پلانگذاری شامل میباشد. PPBS مسأله ساده ای نیست و نمیتوان آنرا به سهولت تحلیل نمود. کشورهاییکه می خواهند PPBS را مروج سازند، باید بدانند که به تنهایی خود آنرا جامه عمل پوشانده نمیتوانند، بلکه به کمک بیرونی ضرورت دارند. دولتهای بالتیک از تیم های متخصص خارجی استفاده نمودند و وزارت دفاع اوکراین در ساحة تمویل، پلانگذاری درازمدت، برنامه ریزی، سیستم محاسبه بین المللی، کنترل و تفتیش مالی از کشور دنمارک تقاضای کمک نمود.

یک سروی تجربه وزارتهای دفاع در کشور های مختلف راجع به تطبیق سیستم پلانگذاری، برنامه ریزی و بودجه سازی نتایج ذیل را نسان میدهد. این سیستم منحصی وسیله اساسی برای منجمت مالی

ایجاد میشود تا استفاده مؤثر منابع دست داشته با صلاحیت، مسوولیت و حسابدگی در تمام سطوح تأسیسات دفاعی تأمین شود. اهداف ذیل مشخصاً تشخیص شده اند: یک ساختار منجمنت مالی تجدید نظر شده که نقشها و مسوولیتها را درجه بندی می نماید؛ تجدید نمودن و تطبیق طرزعملهای مالی چون کنترل و تفتیش مالی، ارزیابی سرمایه‌گذاری و یک سیستم جدید منجمنت معلومات. یک پروسه شفاف بودجوی باید با بوردهای منجمنت در سطوح مناسب و یک بودج منجمنت عالی که ریاست آن بدوش وزیر دفاع باشد، ایجاد شود. علاوه بر آن پارلمان و ادارات مربوطه حکومتی باید بصورت مستمر از پیشرفتهای محسوس، محاسبه های جدید و اولویتها و تخمینات تعدیل شده نیازهای میان مدت و دراز مدت مطلع ساخته شوند.

اقتصاد ملی و بخش دفاع نسبت به هر ساحة دیگر فعالیت‌های حکومتی باهم وابسته میباشند. پلانهای دفاعی باید با منابع اقتصادی و بشری ایکه یک جامعه در اختیار دارد از نزدیک مربوط ساخته شوند. بناءً یک اقدام دقیق برای منجمنت منابع دفاعی یک امر ضروری میباشد. مسأله بیشتر به اقتصاد و دفاع مربوط میشود نه به مقدار پولیکه در اختیار قرار دارد. نخست وزارت‌های دفاع برخلاف وزارت‌های دیگر، در صورت ضرورت باید پلانهای دراز مدت بسازند، مثلاً در آلیانیا الی سال ۲۰۱۰. آنهایکه در این پلانگذاری مشترک منابع و نیرو سهم دارند، میدانند که داشتن برنامه دراز مدت و تحلیل همجانبه برای این امر حتمی و ضروری اند. ثانیاً همه چوکات کاری پلانگذاری دفاعی در کشورهای سوسیالیست سابق برای آنها جدید میباشد. آنها باید از یک «روش بازار آزاد» در اقتصاد بخش دفاعی استفاده کنند که به اقتصاد دیموکراتیک وابسته است. طوریکه دیموکراسیهای جدید بسوی اقتصاد بازار آزاد قدم های متین بر میدارند، نیازهای دفاعی باید در بودجه حکومت تخمین شود و برای تصویب به پارلمان ارسال گردد و بعد از آنکه «نمایندگان مردم» تصمیم شانرا گرفتند از این بودجه برای بخش پرسونل، اسلحه و تجهیزات، تعلیم و آموزش کار گرفته شود.

وزارت‌های دفاع در اروپای مرکزی و شرقی در قسمت تطبیق مؤثر منجمنت بودجوی و مالی و سیستمهای پلانگذاری مشکلات زیادی دارند. بعد از چندین دهه اقتصاد قوماندده یی کشورهای سوسیالیست سابق از داشتن میتود های فعال در بخش منجمنت دفاعی بی بهره اند. حتی با وجود آنکه پلانگذاران دفاعی خود را به طرز کار در یک محیط جدید سیاسی جهت می دهند، آنها مجبور اند که میتود های جدید منجمنت منابع را بپذیرند.

وزارت دفاع و حکومت

یک وزارت دفاع در داخل با اردوی مسلکی، البته در قدم نخست با داشتن هماهنگی با ارکان عمومی کار می کند. لازم است تا سهمگیری پارلمان بصورت مستمر موجود باشد. وزیر دفاع که در عین زمان عضو کابینه میباشد از هدایات نخست وزیر اطاعت می کند و تطبیق پالیسی را با دیگر اعضای کابینه هماهنگی میبخشد. در محیط امنیتی امروزی ساحة مسوولیت های مستقیم و مشترک وزارت دفاع بطور معتابهی وسعت یافته است و مطابق به آن لازم است این ساحة پالیسی هماهنگی داده شود. این را می توان توسط مثالهایی از ساحة داخلی و بیرونی تشریح نمود.

در مسائل بیرونی، یک وزارت دفاع باید با نتایجی از ناحیه وسعت ناتو تعامل نماید. ولی اتحادیه اروپا نیز یک نگرانی میباشد. مثلاً ما می توانیم تصور کنیم که هدف پالیسی یک کشور پیوستن با هر دو سازمان یا شاید یکی از آنها باشد. بناءً وزارت‌های دفاع، خارجه و وزارت های دیگر در این مسأله شرکت دارند. وزرای دفاع به خارج سفر می کنند و وظایف مهم مربوط به پالیسی را براه می اندازند. آن وزارت نمایندگی های ملکی-نظامی در تأسیسات بین المللی دارد، مانند NATO و SHAPE. خط فاصلی که مسائل «نظامی» را از «سیاسی» جدا می سازد خیلی کمتر فرق می شود. ناتو که یک سازمان نظامی و سیاسی میباشد بیشتر بر مسائل سیاسی تأکید دارد. در عین زمان اتحادیه اروپا بیشتر

و بیشتر از ناحیه مسائل امنیتی و دفاعی نگرانی دارد. وزارت خارجه در هر کشور محلی است که با اتحادیه اروپا روابطی را برقرار می سازد. این وزارت باید با وزارت های دیگر، مخصوصاً وزارت دفاع، برای طرح ریزی پالیسی و تطبیق آن مشترکاً کار نماید.

ما یک برنامه انکشافی دفاعی چند ساله را که با راهنمایی ناتو توسط وزارت های دفاع رهبری شده است، تشریح می نمایم. این خلاصه برنامه های سالانه سه کشور میباشد. هیچکدام از این کشور ها در پلان عمل عضویت پذیرفته نشده اند. آنها برای برآورده ساختن اهداف ذیل دست به اقدام زده اند. آنها به اصلاح نظم عامه و اقتصاد بازار با توجه خاص به مبارزه بر ضد فساد اداری دوام می دهند. آنها احترام به حقوق بشری بشمول حقوق اقلیت ها را ترغیب و رشد می دهند. آنها تأسیسات دیموکراتیک و نقش آنها را در جامعه تقویه نموده و یک اداره عامه مؤثر را ایجاد خواهند کرد. آنها کنترل دیموکراتیک ملکی را بالای نیروهای مسلح تقویه خواهند نمود. آنها نتایج بدست آمده از اصلاحات اقتصادی، خصوصاً در ساحه خصوصی سازی را مدنظر خواهند گرفت. آنها به پالیسی روابط حسنه با دولت های همسایه دوام خواهند داد، خصوصاً در استفاده از برنامه های منطوقی. آنها در یک کنترل داخلی سلاح و خلع سلاح کامل سهم خواهند بود. فهرست های وزارت دفاع خیلی زیاد مشابه اند به آنچه وزارت های خارجه به منظور عضویت در اتحادیه اروپا طرح ریزی می کنند.

می توان تصور نمود که بین این دو سازمان بین المللی در بروکسل در سطح پالیسی، هماهنگی عمومی وجود دارد، خصوصاً به این سبب که آنها مکرراً اعلام نموده اند که منجمنت امنیتی خوب پلان شده را بین ایشان در پروسه توسعه انکشاف خواهند داد. ولی چنین چیزی در عمل دیده نمیشود. اما ناتو در کشورهای هدف قرار داده شده تأسیسات دفاعی را مصروف نموده است. برنامه های آن تا حد زیادی نظامی بوده و توسط MAP و PFP طرح ریزی شده اند. اتحادیه اروپا برای بسیاری از کشورها کمک های تخصصی قابل ملاحظه ای مهیا نموده است، ولی برای هماهنگی تلاش زیادی نمی نماید. زیرا این سازمان از داشتن میکانیزم هماهنگی بین المللی توسعه یافته، بی بهره میباشد. تلاش منسوبین مأموریت در هر کشور محدود بنظر میرسد. علاوه بر این با وجود اعلام نگرانی های عامه اش در باره امنیت سرحدی و تهدید جدید دیگر، اتحادیه اروپا در قسمتهای غیر نظامی بخش امنیت کمتر به ابتکار برنامه ها دست زده است.

در رابطه با اینکه چطور یک حکومت و یک وزارت دفاع بتواند پالیسی را هماهنگی دهد، می توانیم به تجربه، موفقیت، مشکلات و درسهاییکه در کشور های دیگر آموخته ایم، نظر اندازیم. وقتی تصمیمی اتخاذ گردید تا برای عضویت ناتو از تمام قوت گرفته شود، وزارت دفاع لاتویا یک مقام منشی اجرایی و یک اداره جداگانه شمولیت در ناتو را در چوکات آن وزارت ایجاد نمود. آن وزارت همچنان در سطح کابینه «شورای شمولیت» در ناتو را نیز ایجاد کرد که ریاست آن به عهده نخست وزیر بود و در آن شورا، وزیران دفاع، امور خارجه، ترانسپورت و مالیه عضویت داشتند. در صورت ضرورت قوماندان قوای مسلح و نمایندگان وزارت های دیگر نیز در آن شرکت می کردند. سلواکیا بنام «آمدگی برای عضویت در ناتو» سیستمی را تأسیس نمود که در آن هماهنگی و بررسی جلسات کابینه نیز شامل ساخته شدند. کمیسیون ملی رومانیا برای شمولیت در ناتو ماهانه در سطح کاری و در هر ربع سال در سطح معینان تشکیل جلسه می دهد تا هماهنگی، ارزیابی و پیشنهاد های پالیسی را به شورای دفاع ملی زمینه سازی نماید.

یک نوع سیستم هماهنگی ضروری میباشد ولی احتمال پیچیدگی آن میرود. در این قسمت چندین ارگان بلند پایه هماهنگی وجود دارد. در جاییکه چندین کمیته با وظایفی که در یک دیگر تداخل دارند، موجود باشد، خطر بیروکراسی دیده میشود که در نتیجه نتایج مطلوب به دست نمی آید. سلواکیا و لاتویا کشورهای کوچک دارای حکومت های کوچک اند، وقتی با این مشکل روبرو شدند، آنها خوشبختانه موفق شدند که برای حل آن از مشاورین دانشمند و مجرب بیرونی برخوردار گردند. مصیبت، وسعت

و پیچیدگی، دامنگیر سازمانهای بزرگ غربی شده است، خصوصاً سازمان های چندین ملتی، مانند ناتو و اتحادیه اروپا. در کشورهای انتقالی چنین مصیبتی حتی عمیقتر میباشد، زیرا در آنها هنوز هم میراثهای دوران رژیمهای مطلق العنان موجود است. هنوز هم آنها برای ایجاد کمیته های بزرگ، بلند پایه و غیر قابل اداره گرایش دارند. طرح های بلند پایه سنگین، وزارتها و اداره های مربوطه را مکلف می سازند تا وقت و منابع را در جهت حمایت میکانیزم هماهنگی بکار اندازند نه در این جهت که کاری انجام شود. در آنجا بقایای روانی فرهنگ مطلق العنانیت موجود است، فرهنگی که در آن فی مابین ادارت و زارتخانه ها چینل های مکالمه کوچک بوده و کمتر از آنها استفاده میشود، فرهنگی که در آن فقط از مقامات بالا به سوب پائین هدایت صادر شده و از مقامات پائین بسوب بالا اسناد تیره و گنگ و بالاخره در فرهنگ ایکه بیروکراتها کار امروز را به فردا بتعویق می اندازند. روگردانی از شریک سازی معلومات شدیداً مانع هماهنگی در سطح کار میشود. چنین طرز العمل «از بالا به پائین» که به اصطلاح به «نل بخاری» مشابهت دارد، مانع کار شده و مایه ایجاد پالیسی های ناسالم می شود.

یک مطالعه پروسه آمادگی برای طرح امنیت ملی (سند کلیدی برای راهنمایی پالیسی) در سه کشور یک طرزکاری باهم خیلی شبیهی را تحویل داده است. آنها در یک مدت زمان طولانی طرح ریزی شده اند. ضرورتاً هر کدام آنها خلاصه ای از منافع و تهدیدها بوده که توسط هر وزارت یا اداره ایکه با امنیت، تهیه اسناد موضوعات مختلف ولی بدون اولویتها و راه حل های مشخص سروکار داشت، تهیه شده است. باوجود تلاشهای دسته جمعی از طرح منحیث سند پلانگذاری کمتر استفاده صورت گرفته است. خطر نشان دادن ابتکارات در این سیستم کهنه نشانه های خود را به جا مانده است و روش محتاط آمیز و بطی مقابله در بخش رسمی آشکارا و هویدا میباشد. یک نیروی کاری غربی در سطح وزارت احتمالاً کار اساسی اش این را قرار می داد تا یک گروپ نسبتاً کوچکی را انتخاب کند و از حلقه وسیع کار شناسان طلب کمک نماید. وزیران می توانستند که مسوده تهیه شده را تحت غور قرار داده، تعدیلاتی در آن آورده و آنرا به تصویب برسانند. ولی در دیموکراسی های جدید پروسه در تصرف کمیته های بطی میباشد. درس مهم اموخته شده برای وزارتخانه ها این است که کارمندان مجرب و مسلکی را بکار بگمارند، تا دست به دست هم داده و امور را طوریکه ایجاب می کند به پیش برند. کارمندان باید قادر باشند که با همتا هایشان در وزارتخانه ها و ادارات دیگر همکاری نمایند. این کارمندان مشترک باید بیشتر از آنچه را که امور متحد المال نامیده میشود، انجام دهند. از آنها باید انتظار برده شود که برای جلسات وزراء اسناد مناسب و مورد ضرورت را مهیا سازند. طوریکه ایجاب میکند، آنها باید گزینش های تحلیل و پالیسی را نیز تقدیم دارند.

دومین ساحة هماهنگی حکومتی پالیسی غیرنظامی میباشد که به وزارتهای داخله، محافظین امنیتی، ادارات پولیسی و ادارات قانون و دیگر ادارات مربوطه ارتباط میگیرد. دیموکراسیهای جدید مصروف تعبیرات در نیروهای امنیتی شان میباشد. در بسیاری از آنها عساکر وزارت داخله از داشتن موقف نظامی به یکنوع نیروی ژاندارمری تغییر یافته اند که مایه افزایش پولیس ملی شده است. تأسیسات امنیت دولتی از وظایف شبیه خرنوالی مبراء شده اند. نیروهای عاجل ملکی استخدام شده اند تا با مصیبت های طبیعی و ساخته دست انسان در وقت ضرورت مقابله نمایند. محافظین امنیتی دیگر برای مقاصد نظامی مورد استفاده قرار نمیگیرند، آنها حالا وظیفه دارند تا جلو مسافرت های غیرقانونی و قاچاق اجناس و مالتجاره را گرفته و در عین زمان برای عبور و مرور قانونی سهولت ایجاد کنند. یک اصلی که این همه تغییرات را دربر دارد بنام «غیر نظامی سازی» یاد میشود، این موقف و مسوولیتی است که این سازمانها در جوامع «اروپا - اقیانوس» بعهدہ دارند. وسعت تأسیسات بزرگ در حقیقت «منظره امنیت جدید» را شکل می دهد. با این تحول، سرحدات فی مابین این کشورها از اهمیت کمتر برخوردار شده و حتی بین بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا از میان برداشته شده اند. امنیت منطقوی اهمیت بیشتر پیدا نموده است، خصوصاً در منطقه بالتیک، بالقان و منطقه بحیره سیاه. همکاری امنیتی منطقوی یکی از موضوعات مهم امنیتی بشمار میرود. دهه گذشته شاهد ظهور تهدیدهای جدید به امنیت بود که شکل غیر نظامی را داشته، اما دارای خصوصیت منطقوی بوده و در

سرحدات محدود شده نمی توانستند. اختلاس، فساد اداری، جرایم سازمان یافته، قاچاق اسلحه، مواد مخدر، قاچاق انسانی و مسافرتها غیر قانونی شامل آنها بودند. تهدید های بزرگ قومی و درگیری های مذهبی، تروریسم و انتشار اسلحه کشتار دسته جمعی موجود اند. این امر باعث میشود که ما در بخش غیرنظامی جامعه امنیت - پولیس، استخبارات، محافظین سرحدی، و دیگر ادارات - دست به اصلاحات زنیم. این بحیث جزء مهم و اساسی اجندای عمومی امنیت بشمار میرود. خطوی که ساحة خطر پنهانی را نشان میدهد، دیگر در امتداد سرحدات با استقرار نیرو ها در هر دو طرف تعقیب نمیشود. تهدید های جدید چندین رو دارند، با افراطیت سیاسی که به جرایم سازمان یافته و اختلاس ارتباط دارد همراه میباشد. آنها جوامع را از هم جدا می سازند و در حدود سرحدات دولتی حفظ شده نمیتوانند. با آنها باید در سطح منطقه با همکاری وسیع حکومتی و از طریق تقویة نظام دفاعی مقابله صورت گیرد.

امنیت اکنون ایجاب هماهنگی با وزارت های داخله، مالیه، عدلیه و دیگر وزارت هایی که از سابق وظایف داخلی داشتند، می نماید. اداراتی که تحت اثر آنها میباشند باید در موضوعات امنیت سرحدی، قدرت سیاسی، استخبارات و ضد استخبارات، تحقیقات مالی، بحران منجمنت و شاید در ساحة کمک رسانی در وقت فلاکت ها هماهنگی نمایند. ولی از اینکه امنیت باید بر اساس منطقه ایجاد شود، مستلزم تلاش های وزارت دفاع و خارجه نیز میباشد. دگر مشکل است بین امنیت داخلی و خارجی خط فاصل واضح کشید. انگیزه های امنیت و ثبات در اروپا در طول دهه اخیر تغییر نموده اند.

خطراتیکه از ناحیه تهدید جدید با هم بسته ایجاد شده اند در دیموکراسیهای جدید و در کشورهای ساحة «اروپا-اقیانوس» شناسایی شده اند. واقعیتی که باید بین ادارات حکومتی در سطح منطقه تلاش های هماهنگ صورت گیرند، واضح و مبرهن است. البته پیشرفتهایی در مسیر همکاری داخلی و فراسرحدی صورت گرفته اند. درین ساحة سازمانهای بین المللی مانند، ناتو و اتحادیه اروپا، باوجودیکه وقتاً فوقتاً نگرانیهای شانرا عنوان نموده اند، ولی کار اندکی انجام داده اند. ناتو در ساحة اصلاحات نظامی کار کرده است. در حدود ساحة خود اتحادیه اروپا در صدد از میان برداشتن سرحدات است، ولی در سرحدات بیرونی خود از ناحیه امنیت نگرانی دارد.

تمام طرحهای امنیت ملی دیموکراسی های جدید بر تهدید های جدید تأکید دارند. پارلمانها در رابطه با بعضی از آنها قوانینی ساخته اند، مانند قوانین منجمنت بحران در جواب به خطرات احتمالی ایکه از ناحیه ناآرمیهای داخلی یا بغاوتها در قرابت سرحدات یک کشور یا از ناحیه عبورومرور شورشیان سرچشمه می گیرند، ولی طرحهای امنیتی مانند پالیسیهای دفاع ملی و ستراتیژیهای نظامی ملی برای نیروهای مسلح با جزئیات بیشتر ضمیمه نشده اند.

تا یک حد معین این نقیصه نتیجه تأسیسات و برنامه های غربی میباشد که آنها در دیموکراسیهای جدید مروج ساخته اند. آنها یک پروسه پلانگذاری دفاعی پیچیده و بسته را رویدست گرفته اند که با یک طرح امنیت ملی آغاز و قدم به قدم عملی شده، تا توسعه منجمنت مبتنی بر منابع و طرزالعملها برای طرحریزی بودجه دفاعی سالیانه جامعه عمل بپوشد.

هیچ پروسه توسعه یافته همجانبه مشابهی برای طرحریزی اقدامات متقابل در برابر تهدید های امنیتی جدید وجود ندارد. عناصر جدا گانه یا تخنیکها برای تشخیص و مقابله تهدید های جدید ساخته شده اند. طور مثال، میتود ارزیابی تهدید و خطر در پروسه پلانگذاری امنیتی که در یک فصل دیگر مورد بحث قرار گرفت، شامل ساخته شده است. این میتود تا اندازه ای مثمر میباشد. ناتو پلانی را که بنام «منجمنت بحران» یاد میشود، طرح ریزی نموده است. نظر به ضرورت، این پلان با تصامیم سیاسی ایکه چه وقت، چگونه و آیا ناتو برای منجمنت یک بحران دست بکار شود، ارتباط میگیرد. این پلان از

میکانیزی برای مقابله سریع برخوردار نمیشد، میکانیزی که در کوتاه مدت جوابگوی یک بحران باشد، آنچه که حکومت‌های جدید بدان ضرورت دارند.

تهدیدها شناسایی شده اند، حکومتها، وزارتها و ادارات فرعی آنها از آن آگاهی دارند، اقدامات متقابل در عمل پیاده میشوند، ولی نه یک طرح کلی، نه برنامه‌های مشخص ملی، نه اهداف دراز مدت وجود دارد، طوریکه چنین چیزی در طرح دفاعی برای شرکای Pfp و اعضای MAP مدنظر گرفته شده است. برای این مشکل تا کنون جواب آبی وجود ندارد، ولی کشور هائیکه با تهدیدهای جدید بمخاطره افتیده اند، می‌توانند یک ستراتیژی عمومی‌ای را ابتکار کنند که با بررسی‌های امنیتی ملی شروع شده و در امتداد خطوط قبلاً موجود پروسه‌ی تدقیق دفاعی براه انداخته شود.

فعالیت‌هایی، مانند یکجا نمودن بودجه‌ی سالیانه‌ی وزارت دفاع ایجاب هم‌آهنگی قابل ملاحظه‌ی ایرا در داخل خود اداره می‌نماید. در این رابطه تشریح مفیدی را میتوان در آمادگی‌ی آجندا ضمیمه ساخت. چنین آمادگی‌ی قبل از اینکه کابینه این آجندا را به پارلمان منحیث قسمتی از بودجه‌ی سالیانه تقدیم نماید، تقریباً نه ماه را دربرمی‌گیرد. آنچه صورت می‌گیرد، در طرح ذیل توضیح شده است. این یک پروسه‌ی تکراری بوده همراه با فعالیت قدم به عقب و قدم به جلو بین ریاست لوی درسیترز و وزارت دفاع، بعداً بین وزارت‌های دفاع، مالیه و اقتصاد و به تعقیب آن غور و بررسی بیشتر از یک بار کابینه. تمام این مراحل قبل از اینکه بودجه به پارلمان ارجاع شود، صورت می‌گیرند.

ما قبل برین تشریح نمودیم که چرا وزارت‌های دفاع به یک میتود مؤثر منابع منجمنت یا PPBS ضرورت دارند. این کفایت نمیکند که منجمنت تنها در داخل قابلیت کار داشته باشد یعنی تنها برای استفاد خود وزارت. معلومات منجمنت منابع باید جزء لاینفک روابط کاری با بخش‌های دیگر حکومت و پارلمان باشد. وزارت‌های کلیدی، مانند مالیه و اقتصاد و کمیسیون پارلمانی باید آنرا بدانند. این امر از دو لحاظ برای منسوبین پارلمانی قابل اهمیت میباشد. نخست، باوجودیکه پارلمان بودجه‌ی دفاعی سالیانه را مدنظر می‌گیرد، باید این را نیز مدنظر داشته باشد که چگونه خواست‌های سالیانه در طرح بزرگ میان مدت و دراز مدت توسعه دفاعی گنجانیده شده می‌تواند. اعضای کارمند پارلمانی (و متخصصین در وزارت‌ها) حتمی نیست که بر تمام جزئیات میتودولوژی PPBS حاکم باشند، لکن آنها باید راجع به اساسات آنها معلومات کافی داشته باشند.

وزارت دفاع و جامعه

یک بیانی که مکرراً در نوشته‌های غربی راجع به ضرورت امنیت و دفاع یافت میشود این است که طرح‌های امنیت ملی باید به جامعه هویدا و از طرف جامعه در مجموع پذیرفته شده باشد، طوریکه آنچه را امنیت و دفاع در دراز مدت نیاز دارند، تصویب نماید. آنچه جامعه راجع به پالیسی امنیت و دفاع کشور فکر می‌کند بالای تصامیم پالیسی سازان تأثیر دارد. نظریات اجتماعی شاید نفوذ فوری نداشته باشند، ولی در دراز مدت آنها را نمیتوان از نظر انداخت.

البته کار سهلی نیست تا قضاوت دقیق نمود که جامعه در مراحل مختلف «چه فکری» دارد. ولی در بسیاری از دولتهای انتقالی احصائیه‌های نظریاتی عامه موقف‌های اجتماعی را برملا می‌سازند، در آنجا انستیتوت‌هایی موجود اند که احصائیه‌های ماهرانه ایرا براه می‌اندازند و نتایج آنرا به نشر می‌سپارند. وزارت‌های دفاع این نتایج را برای مطالعاتش مفید خواهد یافت. یک سروی سریع بعضی از این احصائیه‌های نظریاتی که در جریان دو سال گذشته در دولتهای بالتیک، بعضی کشورهای بالقان و اوکراین براه انداخته شد، نتایج مشابهی را نشان می‌دهند. بصورت عموم، نیروهای مسلح از اعتبار جامعه برخوردار میباشند. غالباً اکثریت جوابها این نظر را ارائه نموده اند که بودجه‌ی دفاعی کافی نمیشد. باوجودیکه جامعه نظر مثبتی در مورد نیروهای مسلح دارد، زیرا از ملت نمایندگی می‌کنند،

نظر عامه نیروهای کوچک و مسلکی را ترجیح می‌دهند و خدمت عسکری جبری را رد می‌نمایند. در شماری از قضایا وقتی راجع به عضویت در ناتو سوال شده است، قسمت زیادی از جوابها نشان می‌دهند که مردم بقدر کافی از عضویت در ناتو اطلاع نداشتند که هدف از این عضویت چه بوده و چه عواقبی را با خود همراه دارد.

آنچه برای وزارت‌های دفاع بطور خاص قابل اهمیت می‌باشد، نظریات راجع به بودجه و ساختار نیروها می‌باشند که باید کوچک و مسلکی باشند. باوجودیکه خواندن نظریات مثبت راجع به نیروهای مسلح تشویق‌آمیز است، نظریات عامه راجع به خواست‌های دفاعی یعنی بودجه یکی از خواسته‌های مهم بشمار می‌رود. وزارت‌های دفاع می‌توانند برای احصائیه‌های نظریاتی عامه زمینه‌سازی کنند و باید هم این کار را بکنند. این احصائیه‌ها باید توسط یک انستیتوت مسلکی، مشهور براه انداخته شود. واضح است که وزیران پالیسی‌های شانرا با احصائیه‌ها عیار نمی‌سازند، ولی پارلمانها به نظریات عامه جواب می‌دهند. هدف از سروی نظریات عامه قضاوت بر گرایش طویل‌المدت می‌باشد. ولی حتی احصائیه‌های نظریاتی کوچک ولی با کیفیت خوب هم می‌توانند معلومات را برملا سازند که یک وزارت دفاع دفعتاً آنرا مدنظر گیرد. بطور مثال، مطابق یک احصائیه نظریاتی که در سال ۲۰۰۲ توسط مرکز مطالعات اقتصادی و سیاسی اوکراین براه انداخته شد، ۴۰ درصد جوابها حاوی این نظر بودند که معلومات راجع به اصلاحات دفاعی «ناکافی» بود، تقریباً ۴۰ درصد به این عقیده بودند که آنها اصلاً از معلومات قابل باور بی بهره بوده‌اند، تنها ۴ درصد اظهار داشتند که «پروژه پلان شده اصلاحات براه انداخته شده است». در حقیقت وزارت دفاع در آن وقت بر مسیر اصلاحات برابر ساخته شده بود. وقتی مقامات دفاعی خلاءهای بزرگی را در دانستگی‌های عامه کشف نمایند، آنها باید برای تصحیح امور دولت دست به اقدام زنند.

هر وزارت دفاع خواست‌های دفاعی و پالیسی دفاعی را باید به جامعه واضح سازد. محتوای آن باید قابل فهم و واقع‌بینانه باشد. وزارت باید اسناد در این ارتباط را به ادارات مربوطه و پارلمان ارسال نماید. این اسناد باید در وسایل ارتباط جمعی، در مطبوعات و وسایل ارتباط الکترونیکی و در جامعه نیز انتشار داده شود. برای اینکه پالیسی‌سازان و مردم عامه در سطح وسیع بتوانند تحول و پیشرفت نیروهای مسلح را تعقیب و اهداف آنرا درک نمایند، هر وزارت دفاع باید بطور مستمر معلومات لازم را مهیا سازد. در این معلومات باید اسنادی چون طرح‌های امنیت ملی، طرح‌های دفاعی، دکترین نظامی و پلانهای ساختار نیروها، اسناد در باره پالیسی بین‌المللی، مانند ستراتژیهای شمولیت در ناتو و اسناد دیگر شامل باشند. مهیا ساختن معلومات به نفع خود تأسیس دفاع بوده، زیرا یک جامعه آگاه و مطلع نسبت به فعالیت‌های وزارت دفاع و درستی‌وال تفاهم داشته و از آن حمایت خواهد کرد.

عملکرد و اجراءات دیموکراسی‌های جدید بصورت کل در این ساحه چگونه می‌باشند؟ عملکردها در این ساحه از همدیگر فرق دارند ولی در اکثر حالات کافی نمی‌باشند، واضحتر گفته شود، غیر کافی می‌باشند. حتی برای ناظرین مقطعی و نا منظم هم در صفحات الکترونیکی وزارت نقیصه‌ها می‌توانند قابل دید باشند، زیرا این صفحات نخستین محلی‌اند که علاقمندان مسائل دفاعی به آن مراجعه می‌کنند. این صفحات معلومات مشخصی ارائه نمی‌دارند، در حالیکه در آنها در تصاویر مقامات یونیفورمدار با مدالهای افتخاری کمبودی دیده نمی‌شود. بعضی اسناد که در وزارتخانه‌های کشورهای غربی بصورت متحدالمال به اعضای ملکی و نظامی توزیع می‌گردند، در دیموکراسی‌های جدید چنین اسناد محرم و سر بسته باقی می‌مانده‌اند. ولی وزارت‌های دفاع عین این اسناد را در رابطه با اصلاحات دفاعی به مقر ناتو تقدیم می‌کنند، آنها از طرف تمام دولت‌های عضو ناتو مطالعه می‌شود که اکنون شمار آنها به ۲۵ عضو رسیده است. بروکسل شاید بسیاری از اسناد اساسی دفاعی را به زبان انگلیسی بیشتر در کشورهای MAP (Membership Action Plan) و Pfp (Partnership for Peace) نسبت به وزارت‌های دفاع خود توزیع نماید. هر کشور و هر دیموکراسی اسناد محرم و سری خود را دارد. ولی طرح‌های امنیت ملی باید شامل آن نباشند. کدام دلیل معقولی در این ارتباط وجود ندارد. آنها باید اسناد

باز و آزاد باشند که توسط حکومت طرحریزی شده، از طرف پارلمان تحت غور قرار گرفته و منظور شده و مردم عام از آن اطلاع یافته اند. در یک تحقیق راجع به شفافیت و حسابدهی در کشورهاییکه قصد پیوستن به ناتو را دارند، آمده است که: «طوریکه معلوم میشود، بعضی از حکومتها در قسمت ارائه و اطلاع دهی معلومات راجع به مسائل دفاعی شان به حکومتهای دیگر و سازمانهای بین المللی به مقایسه پارلمانها، تأسیسات جامعه مدنی و مردم خود شان بیشتر سخاوتمندانه عمل می کنند. این نباید چنین باشد. دولتها نباید نسبت به مردم خودشان بیشتر به خارجها افشاء گری نمایند.»

وزارت دفاع باید برای اهداف داخلی و خارجی معلومات وسیع و ستراتیژی روابط عامه را تهیه و طرحریزی نماید. بروکسل در مسأله عضویت به نظریات عامه توجه خاص دارد. حکومتهای امیدوار کاندید باید بحث همجانبه راجع به مکلفیت های عضویت در ناتو و مصارفی که با خود همراه دارد براه اندازند و از حمایت لازم درازمدت جانبداری کنند. وقتی ناتو اجراءات آن کشورهایی را که امیدوار به عضویت آن در مرحله دوم وسعت آن اند، مورد ارزیابی قرار داد، روابط بین جامعه و پالیسی سازمان دفاعی ساحه مورد علاقمندی آن بود. وزارت خارجه هالند به تحقیق در این مورد هدایت داد: «ارزیابی شایقین عضویت در ناتو». بادر نظر گرفتن لاتویا، این تحقیق نشان می دهد که وزارت دفاع آن «بیشتر از حد کفایت معلومات ارائه داشته است» و علاوه برآن «اسناد خیلی زیاد (رسمی) در ویب سایت» آن در دسترس قرار داده شده که به مقایسه وزارت های دفاع و خارجه دیگر دولتهای بالیتک خیلی شفاف و مکمل ارزیابی شده اند.

یک دفتر روابط عامه و معلومات در چوکات وزارت های دفاع تأسیس شده است. یک ستراتیژی روابط عامه با اهداف طویل المدت طرحریزی شده است: برای کسب تفاهم عامه نسبت به منابع مورد نیاز و مصرف شده اولویتها در توسعه دفاعی و از میان برداشتن مشکلات موجود؛ برای ایجاد و کسب اعتماد عامه و حفظ حیثیت نیروهای مسلح. این دفتر همچنان به این مقصد تأسیس شده است تا در تأمین پیشرفتهای دیموکراتیک در جامعه از طریق دسترسی به معلومات دفاعی و رشد آگاهی کنترول ملکی نیروهای مسلح کمک نماید. علاوه براین هدف از ایجاد این دفتر بین حکومت ملی و حکومت های محلی و سازمانهای غیر حکومتی براه انداختن بحث همجانبه در باره نیاز جامعه برای دفاع، مصارف و مسوولیتها میباشد.

تمام این مسائل رشد روانی ایکه بخش دفاعی در یک جامعه دیموکراتیک نیاز دارد، تقویه خواهد نمود. برنامه قوی روابط عامه موافق عامه را شکل داده و پرسشهای نظریاتی حمایت رو به افزایش از نیروهای مسلح و مصارف دفاعی را نشان خواهد داد. یک نشریه اخیر در باره اصلاحات امنیت در اوکراین و مولداوی در بخشی تحت عنوان «آجندا برای اوکراین» ملاحظه ای با این بیان توضیح شده است: «یک پالیسی معلومات زیرکانه به پوشاندن معلومات نخواهد پرداخت، بلکه ایجاد اعتماد می نماید.» پالیسی سازمان اوکراین باید فرق اساسی بین سیستم های دیموکراتیک و دیکتاتوری را درک کنند، طوریکه بعضی از آنها درک کرده اند. دیکتاتوری به این عقیده است که قدرت در مخفی ساختن معلومات است، دیموکراسی می داند که قدرت در آشکار ساختن معلومات است.

ما با جامعه در مجموع سروکار داریم و ما می توانیم حالا «جامعه مدنی» را مدنظر بگیریم. جامعه مدنی منحیث یک مجمع بسته بیشتر به سازمانهای غیر حکومتی، رسانه ها، نورین و دیگر اقدشار جامعه تعلق می گیرد، یک تعریف عمومی از جامعه مدنی قرار ذیل میباشد: «آن بخش جامعه که به مسائل عامه، مصالح عمومی علاقمند است و نظریات شانرا به همه برملا میسازد، برای مردم جامعه و رهبران سیاسی بمنظور اینکه خط السیر جریانات را به هدف یک آینده خوب تغییر دهند». جامعه مدنی بین حکومت و جامعه عمل می نماید. جامعه مدنی نگرانیهای جامعه را به حکومت ارتباط می دهد و عملکرد حکومت را به جامعه تفسیر می نماید. جوامع غربی اعتراف می کنند که در نهایت هر کار روزمره ایکه توسط سیاستمداران، عساکر و کارشناسان پالیسی انجام میشود، تصامیم را که حکومت

می‌گیرد، باید مورد پذیرش جامعه باشد. موافقت آن را می‌توان در گفتگوی های عامه، در رسانه ها، در جامعه منورین، در سازمانهای غیر حکومتی و خصوصاً در انستیتوت‌های پالیسی عامه که غیر وابسته اند، سراغ نمود. اینها همه خصوصیت های جامعه مدنی میباشند.

برای وزارت دفاع بطور خاص انستیتوت های پالیسی عامه که با موضوعات امنیت و دفاع سروکار دارند، از اهمیت برخوردار اند. آنها با تأسیسات خارجی کار میکنند و آنها برای جوامع انتقالی اهمیت دارند. جامعه مدنی با مهیا ساختن معلومات و حمایت از یک سلسله موضوعات مختلف نقش اساسی بازی می‌نماید: پالیسی امنیتی ملی، ستراتیژی ملی، تدارکات اسلحه، حقوق سربازان، حقوق تقاعدی و موضوعات مربوطه دیگر. انستیتوت‌های پالیسی می‌توانند برای مقامات حکومتی، برای کار روی پروژه های مخصوص تحلیلی و برای مشوره های مستقل دورنماهای ابتکاری منحصبت یک منبع تخصصی ملکی قرار گیرند. در حال حاضر هر حکومت دارای چنین تأسیساتی میباشد، بعضی چند تأسیس محدود و بعضی خیلی زیاد. بعضی از آنها باوجود کوچکی، غالباً در هماهنگی با تأسیسات بزرگ در غرب کار میکنند. ظهور و کار آنها تحول مثبت را باخود همراه دارد. باوجودیکه شمار کمی از آنها در ساحة دفاع فعال اند، ولی آنها با کیفیت ارزشمندی دست به تحقیق و تحلیل می‌زنند. وزارت‌های دفاع آنها را خیلی مفید خواهند یافت، نه تنها به این سبب که آنها با خانواده قوی و بین المللی انستیتوت های پالیسی در غرب ارتباط دارند.

در نهایت مسأله رسانه های گروهی مطرح میشود. وزارت‌های دفاع با خبررسانیها روابط راحتی ندارند، ولی چنین وضعیت نه تنها در دیموکراسیهای جدید، بلکه در دیموکراسی های سابقه دار نیز وجود دارد. رسانه ها مقامات بخش دفاع را به سبب عدم تمایل برای انتشار معلومات و حقایق و به سبب تلاش برای مخفی ساختن وقایعی که در نیروهای مسلح یا وزارت دفاع بوقوع میبویند، مورد انتقاد قرار میدهند. وزارت‌های دفاع نیز به نوبه خود بر رسانه ها انتقاد می‌کنند که گویا حوادث را به صورت هنگامه آمیز و جانبدارانه تبلیغ می‌نمایند و به مشکلات اساسی وزارت دفاع علاقمندی و تفاهم ندارند. اتهامات هر دو طرف حقیقت قابل ملاحظه ای می‌باشد. ولی انستیتوت‌های پالیسی عامه، رسانه ها و جامعه در مجموع حد اقل در بعضی حالات در باره اصلاحات دفاعی بحث عامه انتقاد آمیز را براه انداخته اند. وزیران دفاع و نمایندگان مطبوعاتی دارند و مربوط به آنهاست تا پروسه معلومات دهی را براه اندازند و مطبوعات را مطلع سازند. ولی بهر صورت بعضی اقدامات ابتکار آمیز مفید خواهند بود. نیروهای مسلح لاتویا روز خاصی را برای رسانه ها تعیین نموده اند، طوریکه در این روز بعضی از نمایندگان آنها بطور مستقیم زندگی روزمره یک سرباز عادی را تجربه می‌کنند. آنها یک شبانه روز مکمل را در پایگاه تربیوی نظامی سپری می‌نمایند، در بارک نظامی خواب نموده، آنچه را سربازان میخورند، آنها نیز صرف می‌کنند، آموزشهای نظامی آنها را نظارت می‌کنند، مانند سربازان یونیفورم می‌بوشند، کلاه آهنی به سر میکنند و سلاح حمل می‌نمایند ولی بدون مهمات. هر دو طرف اعلام داشته اند که چنین تجربه و نظارت مفید، موفق و قابل ستایش بوده و بطور منظم تکرار میشود.

وزارت دفاع و اقدام غرب

تحرك ناتو و اتحادیه اروپا بسوی شرق به مد و جزر آهسته ای میماند که کشور‌های نزدیک را می‌پوشاند، به سواحل بعضی تماس نموده و تعدادی دیگری از فاصله دور به آن نگاه دارند. ولی تأسیسات بین المللی این جریان را کنترل نمیکنند. اینکه یک کشور می‌خواهد به آنها بپیوندد، آیا بر اساس تصمیم پالیسی حکومت، پارلمان یا بر اساس خواست جامعه میباشد. یک کشور میتواند تصمیم به پیوستن به آن پیمان را بگیرد، یا در تصمیم خود متردد میباشد یا تنها برقراری روابطی را ترجیح می‌دهد که در نهایت هدف آن پیوستن به آن میباشد. برای این حالات مختلف ناتو برنامه های مفصل طرحریزی نموده است که با «مشارکت برای صلح» آغاز میشود. آنها با بسیاری از کشور‌های جهان همکاری فزاینده ایرا براه انداخته اند، ولی تشدید علاقمندی یک کشور و موفقیت در برآوردن اهداف

مختلف به ذات خود منتج به عضویت در ناتو نمیشود. وزارت‌های دفاع از جمله ارگان‌های مهم حکومتی برای پیوستن یک کشور با ناتو بشمار میروند. آنها مسوول روابط روزمره کاری میباشند و نیروهای مسلح تأسیساتی اند که در این مسوولیت از نزدیک شریک اند.

با وسعت ناتو این پیمان از جوابگویی نظامی به یک محیط تغییر پذیر امنیتی تبدیل شده است. ناتو با آغاز تحرک اش بسوی بیرون در سال ۱۹۹۱ طرح ستراتیژیکی ایرا بنیان گذاشت. طرح اصلاح شده در سال ۱۹۹۹ در جلسه سران در واشنگتن صادر شد که در آن خطرات و تهدیدهای جدید مشخص شد، منجمنت بحران به عنوان یک نگرانی عمده شناسایی شد و در آن مأموریت‌های بیرونی یا (Non-Article V) گنجانیده شد. دفاع از تمامیت ارضی منحصبت هسته مأموریت ناتو باقی ماند. ولی ناتو نمیتواند بدون توجه به تهدیدهای احتمالی ایکه دور از مهین نمودار میشوند و بدون توجه به سازماندهی دوباره که چگونه برای این مأموریت‌ها نیرو تهیه نمایند، امنیت خود را تأمین نماید. تمام کشورهای شایقی که قصد پیوستن با ناتو را دارند باید تأسیسات دفاعی شانرا با ساختار ناتو هم‌نوا سازند، بدون آنکه کاملاً از سر ساخته شوند.

بنابر خواسته‌های سیاسی این تأسیسات نخست در «مطالعه گسترش» در سال ۱۹۹۵ مدنظر گرفته شدند. یک کشوریکه امید پیوستن به ناتو را دارد در پالیسیهای داخلی خود و در وابط با همسایگان مقررات خاصی را باید مدنظر بگیرد. این کشور بر اردوی خود باید کنترل ملکی داشته و برای اصلاحات نیروهای نظامی خود امکانات اقتصادی در اختیار داشته باشد. ضمناً برای عضویت راهنمایی تقدیم شده است. دولتهاییکه مشاجرات قومی و نژادی و یا ادعا‌های ارضی مشاجره‌پی دارند باید آنها را به شکل مسالمت آمیز حل نمایند. کشور داوطلب باید در تمرینات «مشارکت برای صلح» سهم بگیرد و به امنیت منطقوی کمک کند و در مأموریت‌های حفظ صلح بین المللی شرکت نماید. با آنهم برآورده ساختن این خواسته به مفهوم ضمانت عضویت تلقی نمیگردد، بلکه تصمیم در این رابطه فقط بصورت جداگانه نظر به حالت هر کشور گرفته میشود.

پلان عمل عضویت (Membership Action Plan) یا MAP سال ۱۹۹۹ خواستهای بیشتری را به مقایسه «مطالعه گسترش» فهرست مینماید. هدف از پلان عمل عضویت اصلاح پلانگذاری دفاعی اعضای کاندید میباشد. یک کاندید پلانهای دفع ملی سالیانه را به ناتو تقدیم می نماید که در آن فعالیتهای جزئیات اصلاحات دفاعی تشریح شده است. اینها شامل اصلاحات نیروی پلانگذاری، منجمنت منابع دفاعی، پالیسی اقتصادی و اصلاح قابلیت بین‌العملی نیروهای مسلح اند تا اینکه آنها بتوانند مأموریت‌هاییکه در طرح ستراتیژیک ناتو مشخص شده اند، براه بیندازند. ناتو ارزیابی پیشرفت یک کشور را مهیا می سازد، راهنمایی تخنیکوی و سیاسی تهیه میدارد و تخصص‌های پلانگذاری دفاعی را آماده می سازد. این کمک به مفهوم دستیابی بر کمبود تجربه بین ملکی‌ها و نظامیان در پلانگذاری و تقویه بخشهایی اند که در آن تخصص ملکی و نظامی در بعض ساحه‌ها کم رنگ میباشد.

ناتو برای پذیرش کشورها در MAP تصمیم سیاسی می گیرد، باوجودیکه این تصمیم نهایتاً به مفهوم وعده عضویت آینده نمیباشد. ولی این امکان هم موجود است که به یک کشور پیشنهاد MAP نشده باشد، ولی میتوان با آن چندین برنامه همکاری دفاعی داشت. در این مورد مثال خوبی وجود دارد. در سال ۲۰۰۲ اوکراین امیدوار عضویت در MAP بود، ولی معادل آنرا دریافت نمود که بنام پلان عمل ناتو-اوکراین یاد می شود. هدف این پلان مشخص نمودن صریح اهداف ستراتیژیک و اولویتهای اوکراین در راه رسیدن به عضویت کامل در ساختارهای امنیتی اروپایی بود. در این پلان چوکات کاری یک طرح ستراتیژیک برای روابط موجود و آینده ناتو و اوکراین تعریف شده بود. این پلان عمل دو پلان هدف ناتو-اوکراین را برای سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ به تحویل داد. اساساً آنها در محتوا با پلانهای سالیانه ایکه برای کشور های MAP تهیه شده بودند، خیلی مشابهت داشتند. آنها اهداف عمومی

و پلانهای مشخصی را فهرست مینمایند که اوکراین باید آنها را رویدست گیرد. برنامه سال ۲۰۰۴ جمعاً ۶۴ هدف و ۲۲۹ پلان عمل را با خود همراه داشت.

حتی قبل از پلان عمل اوکراین یک برنامه فعالیت مستقیم قابل توجهی را از طریق عضویت در مشارکت برای صلح (PfP) و پلانگذاری و بررسی پروسه براه انداخت. ناتو نیروهای اوکراینی را مورد ارزیابی قرار داد و راجع به پالیسی های دفاعی، کنترل دیموکراتیک نیروها و پلانهای مربوطه مالی و اقتصادی را برایش مهیا ساخت. یک گروه کاری مشترک راجع به اصلاحات دفاعی یک میکانیزم مشورتی دائمی ناتو-اوکراین بوده که هدف آن اصلاحات در ساحة دفاعی و امنیتی میباشد. این میکانیزم به عنوان محل بحث برای اوکراین و متحدین ناتو بوده تا اصلاحات مشترک شانرا، چون پلانگذاری دفاعی، باهم شریک سازند. گروه کاری مشترک در تصویب موقف PfP موافقتنامه نیروها، ایجاد موافقتنامه امنیتی ناتو-اوکراین، امضای موافقتنامه حمایت ملی میزبان توسط اوکراین و ایجاد مرکز آموزشی مشارکت نقش اساسی داشت. همچنان این گروه کاری بحیث مشاور برنامه دولتی و انکشاف نیروهای مسلح ایفای خدمت نموده است. اوکراین راجع به پلانگذاری اضطراری-ملکی منحیث یک ساحة مشخص همکاری اش با ناتو توجه داشته است.

تنها با داشتن شماری چند از برنامه ها حتمی نیست که اهمیت این پروسه بیشتر شود. این پلان با بررسی مختلط روبرو شده است. یک مطالعه اوکراین و ناتو پلان عمل ناتو-اوکراین و پلانهای هدف سالیانه را به حیث اسناد «غیرالهام بخش» تشریح نموده است. در عقب این پلانها تحلیل خیلی اندکی از وضعیت اوکراین، اهداف مشخص و واضح نه چندان زیاد و برنامه های عملی سازی ناکافی وجود دارد. این امر ایجاب می کند تا توجه را به طرف طرزالعملهای «کاملاً موفقیت آمیز» معطوف ساخت و آن عبارت اند از برگزاری کنفرانسها، طرح پیشنهادها و تصویب قوانین.

قسمت اعظم پلان عمل در وزارت دفاع اوکراین طرحریزی شده، ولی در بروکسل توسط ناتو تحت غور قرار گرفته و منظور شده است. اساس ساختار برای رهبری فعالیت همانا کمیسیون اوکراین ناتو میباشد. این کمیسیون پلان سالیانه را طرح می نماید که «اصول و اهداف موافقه شده مشترک» را دربر دارد. این کمیسیون همچنان پیشرفت را نظارت می نماید و پنج گروه کاری مشترک ناتو-اوکراین دارد که پلانهای هدف سالیانه را طرح می نمایند: گروه اصلاحات دفاعی، گروه امنیت اقتصادی، گروه پلان اضطراری ملکی، گروه ساینس و حفاظت محیطی و گروه تعدیلات. حقیقت این است که ناتو بنابر خصوصیت و ضرورت اش یک بیروکراسی میباشد. ناتو تأسیس بزرگی با کارمندان نظامی بین المللی، مدیریتهای بخشها و دفاتر میباشد. به صورت انفرادی آنها پروژه ها و برنامه های بی را که با برنامه های مخصوص سالیانه و تخصیص بودجوی شان همونا باشند بدون تحلیل لازم شرایط اولویت کشور گیرنده تمویل و حمایت می نمایند.

از ناحیه هدایات و مشوره های داده شده از طرف دولتهای حمایتگر و ناتو مشکلات وجود دارد که در نشرات غربی کمتر منعکس شده است. نظر ذیل از طرف افسر عالیرتبه اردوی دنمارک برید جنرال کلیمیسن داده شده است. او قوماندان اکادمی دفاعی بالتیک بود و قبل از آن آتشه دفاعی برای دولتهای بالتیک ایفای وظیفه می نمود. او راجع به اصلاحات دفاعی در آن دولتهای سابق سوسیالیستی از معلومات عمیق و درازمدتی برخوردار است. مطابق به گفتار کلیمیسن مشاورین و افسران پروژه های حمایتی که اینجا می آیند سخت علاقمند اند که در مدت اقامت شان کاری هایی را انجام دهند. ولی بدبختانه آنها اکثر بدون معلومات و دانش قبلی راجع به مشکلات دفاعی منطقه میباشد. آنها تنها سیستم خود شانرا می شناسند که منعکس دهنده انکشاف نیروها و شرایط سیاسی-اقتصادی و جیو ستراتیژیکی دولتهای خود شان در سالهای اخیر میباشد. بیشتر آنها برای مدت خیلی کمی اقامت داشته که نمیتوانند مسائل را بصورت درست درک نموده و مورد غور و بررسی قرار دهند. بسیاری از افسران حمایتگر

معلوم میشوند که از معلومات و دانش کافی طرز کمک و مشاوره برخوردار نمیشوند. اگر از چنین دانشی برخوردار هم باشند، اکثر کار هایی که آنها انجام داده اند، رد شده و از آنها استفاده نشده است.

تمام این کمکهای غرب مقاصد خوب داشته و بعضی از آنها خیلی مفید هم بوده اند، ولی بیشتر آنها باهم هماهنگی نداشته اند و احتمالاً شمار آنها هم خیلی زیاد بوده اند. وقتی دیموکراسیهای جدید رو به جوانه زدن نمودند، کمکهای غرب به آنها سرازیر شد. این کمکها شکل چندین جانبه، دوجانبه و بعض اوقات هم منحيث ابتکار یک جانبه مستقل تأسیسات غربی را داشتند. بطور مثال، در سال ۲۰۰۱ اوکراین با متحدین ناتو تقریباً ۲۵۰ برنامه چندین جانبه و ۵۰۰ برنامه یک جانبه بسته نمود. پلانههای هدف ناتو نیز به آن علاوه گردید. دولت های بالتیک هم با موجی از متخصصین بیرونی روبرو گردید. مطابق به یک بررسی تخصصی راجع به موجی از کمکهای متخصصین افراد ملکی و نظامی در وزارت دفاع دولتهای بالتیک گفته شده است که به آنها در کار های شان توسط این مشاورین کمک صورت نگرفته است، این کمکهای بیشتر غیر هماهنگ و دارای خصوصیت کوتاه مدت بوده اند. ضمناً نظارتی بر طرز کار وجود نداشته است.

با اعضای جدید که داخل پیمان ناتو شدند، شمار مردم، کارمندان ملکی و نظامی بصورت منظم افزایش یافت و مدیریتهای و بخشهای جدید علاوه گردید. آنچه باید در سالهای بعدی علیه آن مقابله صورت گیرد، همانا دو بیروکراسی یعنی در بروکسل و پایتختهای دیموکراسی های جدید میباشد. این ها طرز فکرها و روش های مختلف دارند. یکی از آنها احتمالاً بسوی بیروکراسیهای رو آورده است که تا هنوز هم منحيث تأسیسات باقی مانده که ما از طریق آنها امور را انجام می دهیم. بناءً وزارت های دفاع باید طرز العمل و خصوصیت بیروکراسی غربی را از نزدیک مطالعه نموده و ناتو و اتحادیه اروپا را از لحاظ خصوصیت ساختار تأسیساتی شان مورد مطالعه قرار دهند. ما امروز غالباً راجع به ستراتیژیها، چوکات کاری بزرگ برای رسیدن به تغییرات دراز مدت داخلی و بین المللی مسائلی را میشنویم. تکنیکهایی که کمتر از آن تذکر بعمل می آید، اگر بیشتر اهمیت نداشته باشند، از اهمیت کمتر هم برخوردار نیستند.

این به مفهوم آن نیست که وزارت های دفاع باید در مشوره های تخصصی غرب دخیل نباشند، بلکه بالقمابل باید دخیل باشند. تجربه دقیقاً نشان داده است که قوماندان بلند پایه نظامی یا مأمور بلند پایه ملکی کسانی اند که مشوره های ارزشمندی به حکومت و وزارت های دفاع می دهند. خوبترین مثال، در این رابطه بورد مشورتی دفاعی بین المللی است که تحت ریاست جنرال سر گیری جانسن در سال ۱۹۹۵ بر اساس خواست وزیران خارجه و دفاع ستونیا، لاتویا و لتوانیا با اهداف پیشنهاد مشوره های ستراتیژیک به حکومت های دولتهای بالتیک در ساحه اصلاحات امنیتی، مؤظف گردید. این بورد وظیفه داشت تا شماری از کشورهایی را که بیشتر به آرمانهای دولتهای بالتیک ارتباط داشتند، اجازه عضویت بدهند: علاوه بر بریتانیا کشور های دیگر عبارت بودند از: ایالات متحده، آلمان، دنمارک، ناروی، سویدن، فنلند و بعداً فرانسه. اعضای آن بورد همه شخصیت های بلند پایه و ملی با سابقه تجربه در ساحه امنیت بودند. پس منظر مشترک این بورد از تجربه بلند سويه در سازمانهای بین المللی، مانند ملل متحد و ناتو در تمام وظایف در ساحه نظامی و امنیتی، در دیپلوماسی و در میدان سیاست، سازمان های غیرحکومتی و تأسیسات را تحت پوش می گرفت.

این بورد در سطح ستراتیژیک کار می کرد که مستقیماً به رؤسای دولتها و وزراء درکشورهای مربوطه گزارش می داد. همچنان فیصله شده بود که هیچ عضو بورد اجازه ندارد، تا در حکومت متبوع خود اشغال وظیفه نماید. بناءً بنا بر هدایت بورد هر عضو باید استقلال کاری خود را میداشت و واقعیبانه بدون در نظر داشت منافع کشور حمایت کننده عمل می نمود. بورد مذکور نه دفتر یا مقر دائمی ای و نه دارالانشاء ای در اختیار داشتند و با کمترین بیروکراسی کار میکرد. بنیه مالی بورد بصورت خیلی ساده ترتیب شده بود: کشور حمایت کننده باید مصارف عضو بورد خود را می پرداخت و کشور

کمک گیرنده مصارف مورد را در جریان سفر به آن کشور عهده دار میشد. مورد برنامه منظم دید و بازدیدها را در کشور های کمک گیرنده تقریباً هر ماه یا حد اکثر در هر شش هفته براه می انداخت. این شکل و ترتیب کار خیلی مؤثر بوده و در کشور های بالتیک مفید تمام شد، که در نتیجه پروسه اصلاحات دفاعی تا سال ۱۹۹۹ به پایه اكمال رسید و هر سه دولت بالتیک بر مسیر جاده عضویت در ناتو و اتحادیه اروپا قرار گرفتند.

ترتیبات و عملکردها بمنظور موافقت با نورمها و عملکردهای قبول شده بین المللی در بخش تشکیل شده دفاعی

Dr. Victor-Yves Ghebali

پیشگفتار

سازمان امنیت و همکاری اروپا OSCE در چوکات بُعد سیاسی- نظامی برنامه امنیتی همجانبه خود شماری از نورمها، تعهدات و عملکردهای مؤثری را در بخش دفاعی طرح و انکشاف داده است. مجموعه قوانین آن نظم جهانی ایرا می سازند که دولتها را مکلف نموده است، تا با نورمهای آن سازمان «روش همکارانه» از لحاظ کنترل خودی، شفافیت و حسابدهی¹ متقابل مطابقت داشته باشند. مطابق به یک پس منظر ایجاد شده خوب تمام عناصر این مجموعه از «لحاظ سیاسی مکلفیت الزامی» دارند، واژه ایکه معنی آن همیشه واضح فهمیده نمیشود. در روابط بین المللی روش دولتی در حال حاضر توسط موافقتنامه های قانونی و غیرقانونی تنظیم میشود. وقتی دولتها شامل موافقتنامه های غیر دولتی میشوند، منحصی یک مقرر آنها قصد پابندی به آن را دارند و عین روش را از دیگران نیز توقع دارند. عملکرد پابندی و طرز العمل تطبیقی برای چنین متن ها نیز از این فرضیه حمایت می کند.² موافقتنامه های الزامی سیاسی مزایایی را برای حکومتها پیشکش می نمایند. حتمی نیست که چنین موافقتنامه ها به پارلمانها جهت منظوری تقدیم شوند و به آسانی میتوان آنها نظارت نمود.³ در عین زمان تغییر پذیری آنها به حکومتها اجازه می دهند تا برای خروج از یک حالت غیر قابل اطمینان امکاناتی را با خود داشته باشند.⁴ بهر صورت یک تعهد بین المللی حتمی نیست الزامیت قانونی داشته باشد تا خصوصیت الزامی پیدا کند.⁵

امکانات مختلف قانونی موجود منحصی «اصول»، «دستور العمل» یا «اسناد» یا حتی منحصی یک «تصمیم» نهاد همکاری امنیتی FSC موجود میباشند، این نهاد ارگان متخصص تصمیم گیری سازمان امنیت و همکاری در اروپا OSCE میباشند. آنها در ساحة بنیادی کنترل اسلحه، اعتماد و اقدامات برای ایجاد امنیت (CSBMs) و حکومتداری بخش امنیت انکشاف داده شده اند. در حالیکه OSCE بخاطر دست آورد های مهم و ح در کنترل اسلحه بعد از جنگ سرد و خلع سلاح خیلی محدود بوده است. این بخاطر آن است که قرارداد ۱۹۹۲ راجع به اسلحه متعارف در اروپا CFE و قرار داد ۱۹۹۲ راجع به فلمرو فضایی آزاد ترتیبات غیر OSCE میباشند. باوجودیکه تحت چتر OSCE تحت

¹ در داخل سازمان امنیت و همکاری در اروپا تعریف خاصی برای «امنیت همکارانه» وجود ندارد، ولی فهم عام از آن این است که چنین روش مقابله و تصادم، سلوک تفوق طلبانه و یک جانبه طلبی را رد مینماید ودر عین حال به مشارکت مساوی، اعتماد، حسابدهی متقابل، همبستگی، عملکرد وقابری، کنترل خودی و شفافیت نظامی امر می نماید. بطور مثال اعلامیه لزین راجع به مدل امنیت عام و همجانبه اروپایی برای قرن بیست و یکم (۱۹۹۶) تصدیق می کند که «روش امنیتی همکارانه» هر نوع تلاش برای تفوق و نفوذ طلبی را رد می نماید (پاراگراف ۳) و به «مشارکت»، «همبستگی» و «شفافیت» مساوی اشاره می نماید (پاراگراف ۹).

² Michael Bothe, „Legal and Non-Legal Norms- a Meaningful Distinction in internaional Relation“, Netherlands Yearbook of International Law, Volume XI, 1980, pp.68 and ss.

³ Peter Koojmans, „The Code and International Law“, Cooperative Security, the OSCE and ist Code of Conduct, Gert de Nooy (ed), The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 35and 37.

⁴ Bothe, op.cit., p.91.

⁵ Koojmans op.cit., p.34.

مذاکره قرار گرفته اند، هدف از نظامنامه نخست سهمگیری کشورهای ناتو و پکت وارسای سابق بود که جدا از OSCE رده نموده است. نظامنامه دومی تنها ۳۱ دولت اخیرالذکر را باهم ربط میدهد. در اینجا پیشنهاد شده است تا در باره تمام متون مقرراتی و میکانیزم عملیاتی^۱ OSCE و همچنان راجع به گرایشهای تطبیقی آنها در کشور های OSCE یک سروی تحلیلی انجام یابد.

چوکات اول: قوانین OSCE که به بخش دفاعی تعلق می گیرند:

کنترول اسلحه	اعتماد و مقررات ایجاد امنیت	حکومتداری بخش امنیت
اصولیکه بر انتقال اسلحه متعارف حاکم اند (۱۹۹۴)	تبادلۀ جهانی معلومات نظامی (۱۹۹۴)	دستورالعمل جنبه های سیاسی- نظامی امنیت (۱۹۹۴): بخشهای VII و VIII
اصولیکه بر عدم انتشار حاکم اند (۱۹۹۴)	سند ویانا راجع به اعتماد و مقررات ایجاد امنیت (تجدید شده ۱۹۹۹)؛ تمام متن	سند ویانا راجع به اعتماد و مقررات ایجاد امنیت: بخش II (پلانگذاری دفاعی)
تصمیم نهاد برای همکاری امنیتی FSC در رابطه با استفسارات راجع به پروسه تصویب ۱۹۹۳ منشور اسلحه کیمیای (۱۹۹۶)		
تصمیم نهاد برای همکاری امنیتی FSC در رابطه با استفسارات راجع به مین ضد پرسونل (۱۹۷۷ و ۲۰۰۴)		
سند راجع به اسلحه کوچک و سبک (۲۰۰۰) و تصمیم های تکمیلی FSC		
سند راجع به انبار اسلحه و مهمات متعارف (2003) و تصامیم FSC		

قوانین کنترول اسلحه

قوانین OSCE که در ساحة کنترول معاملات اسلحه طرح ریزی شده عبارت اند از: انتقال اسلحه، عدم گسترش اسلحه ذروی، اسلحه کیمیای، مین های ضد پرسونل، اسلحه کوچک و سبک SALW و انبارهای مهمات. این قوانین بعض تأثیرات امنیتی بشری دارد.^۲ با یک استثناء (که اصول اعلامیه ای

^۱ این تحلیل سه نظامنامه کنترول اسلحه/ اعتماد و اقدامات برای ایجاد همکاری در سطح پایینتر منطقه (CSBM) در چوکات بالایی مطابق به دیانت سال ۱۹۹۵ موافقتنامه برای صلح درج شده است، مدنظر نمی گیرد: موافقتنامه ویانا راجع به اعتماد و مقررات برای ایجاد امنیت در بوزنیا هرزیگوینا (۲۶ جنوری ۱۹۹۶)؛ موافقتنامه فلورانس راجع به کنترول منطقوی اسلحه (۱۴ جون ۱۹۹۶)، و سند تکمیلی ویانا راجع به کنترول اسلحه در یوگوسلاویا و اطراف آن (18 جولای 2001). برای نظرانداری همجانبه روی نظامنامه های فرعی منطقوی و دو جانبه ایکه در کنفرانس سازمان امنیت و همکاری در اروپا وجود دارند لطفاً به FSCGAL/5005 مورخ سوم می ۲۰۰۵ مراجعه کنید.

^۲ بعض کارشناسان تأکید می کنند که اصول راجع به انتقال اسلحه متعارف، سند راجع به SALW و سند راجع به انبار مهمات اسلحه احکامی را در بر می گیرد که باعث نگرانیهای بشری میشوند. مراجعه شود به:

بر عدم انتشار اسلحه حاکم میباشند، همه آنها مربوط به اسلحه متعارف اند. از لحاظ جهانی آنها سه نوع مختلف مکلفیت الزامی سیاسی را تعریف می نمایند:

گزارشدهی راجع به تصویب پروسه قوانین کنترل اسلحه

از طریق اعلامیه ۱۹۹۴ راجع به «اصول حاکم بر عدم ترویج اسلحه»، دولتهای سهمگیرنده عزم شانرا اظهار نموده اند تا اقدامات موجود بین المللی مربوط به اسلحه هستوی، کیمیاوی و بیولوژیکی را تطبیق نمایند. آنها عبارت بودند از: قرارداد ۱۹۶۸ راجع به عدم ترویج اسلحه اتمی NPT؛ پروتوکول جینوا مؤرخ ۱۹۲۵ برای منع استفاده از Poisonous، Asphyxiating، یا گازهای دیگر و میتود های اسلحه بکتریولوجیکی، منشور ۱۹۷۲ راجع به منع انکشاف، تولید و انبار نمودن اسلحه بکتریولوجیکی و اسلحه زهری و راجع به از بین بردن آنها BTWC؛ منشور ۱۹۹۳ اسلحه کیمیاوی CWC؛ همچنان نظام کنترل تکنولوجی میزایل مؤرخ ۱۹۸۷ MTCR راجع به ترانسفر اسلحه بکتریولوجیکی و میزایل های ویکتور. آنها همچنان موافقه کردند تا نورمهای بین المللی را در قانونمندی، مقررات و طرز عملهای ملی شان بصورت مناسب منعکس سازند.^۱ هدف از این متن ایجاد کدام نظام کنترل بین المللی نه، بلکه فقط تشویق انکشاف میکانیزم کنترل بصورت مؤثرتر بود، میکانیزمی که بر دستورات موافقت شده مشترک استوار باشد.^۲

دولتهای سهم گیرنده یک قدم فراتر گذاشتند، آنها در سال ۱۹۹۶ تصمیم گرفتند تا سالانه راجع به موقف پروسه تصویب منشور اسلحه کیمیاوی به تبادل معلومات پردازند.^۳ مدت کوتاه بعد از آن، آنها تصمیم مشابهی را اتخاذ نمودند، که بیانگر پابندی به منشور ۱۹۹۷ اوتوا راجع به منع، انبار نمودن، تولید و انتقال مین ضد پرسونل و از بین بردن آنها و همچنان پروتوکول تعدیل یافته دومی راجع به مین های زمینی، مین های بشکل بازبچه اطفال و دیگر وسایلی که در منشور ۱۹۸۰ اسلحه متعارف CCW یا (اسلحه غیر انسانی) قید شده، میباشد.^۴ در سال ۲۰۰۴ در پرسشنامه ها راجع به مین های ضد پرسونل تجدید نظر بعمل آمد، تا معلومات داوطلبانه را راجع به پیشرفت برای تصویب پروتوکول V ۲۰۰۳ راجع به بقایای مواد منفلقه جنگ ERW ضمیمه منشور ۱۹۸۰ در مورد اسلحه متعارف شامل ساخته شود.^۵ تصویب چنین مکلفیتها در رابطه با اسلحه کیمیاوی و مین زمینی از طریق مواقف مختلف دولتهای سهمگیرنده OSCE راجع به هر دو موضوع به بهترین شکل توضیح داده شده است.

تبادل معلومات راجع به معاملات و سیاست

دولتهای شامل در سازمان امنیت و همکاری در اروپا OSCE موافقه نمودند تا معلومات اساسی و مهم را راجع به انتقال اسلحه متعارف و تجارت غیر قانونی اسلحه کوچک و خفیف SALW تبادل نمایند. در سال ۱۹۹۳، از طریق یک متن اعلامیه یی تحت عنوان «اصول حاکم بر اسلحه متعارف» آنها تعهد نمودند تا اصول کنترل خودی و شفافیت در انتقال اسلحه (بشمول تکنولوجی مربوطه آنها) را مراعات کنند و آن را در اسناد ملی شان منعکس سازند.^۶ در ذیل نتایج یک سیمینار OSCE راجع به این موضوع که در جریان آن بصورت آنی تبادل معلومات صورت گرفت، FSC تصمیم گرفت تا آن

Hein Vetschera, „The future the Politico-Military Dimension- From Arm Control to Force Control”, The Reform of the OSCE Fifteen Years After the Charter of Paris for a new Europe: Problems, Challenges and Risks, Victor-Yves Ghebali and Daniele Warner (eds.) Geneva. HEI/PSIO (forthcoming)

^۱ متن اصول OSCE حاکم بر عدم اشکال ترویج فصل VI «تصمیم بوداپست مورخ ۱۹۹۴».

^۲ مراجعه شود به Zdzislaw Lachowski, Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe. Oxford, Oxford University Press, 2004, SIPRI, Research Report No. 18 p.103

^۳ - 3 FSC.DEC/5/96 ۲۶ جون ۱۹۹۶

^۴ - 4 REF FSC. DEC/14/97 تصحیح سوم دسمبر ۱۹۹۷

^۵ - 5 FSC.DEC/7/04 مورخ ۲۴ نومبر ۲۰۰۴.

^۶ متن اصول OSCE راجع به انتقال اسلحه متعارف به قسم ضمیمه به ژورنال FSCs شماره ۴۹ مورخ ۲۴ نومبر ۱۹۹۳

سازمان را موظف سازد که هر سال پرسشهای معیاری ایرا به راه اندازد.¹ از سال ۱۹۹۸ آنها موافقه کردند که معلومات مربوطه بر اساس کتگوریها و شکلهایی که توسط راجستر اسلحه متعارف ملل متحده بصورت داوطلبانه ایجاد شده می توانند مخابره شوند.² بناءً کشورهای سهم گیرنده OSCE راجع به هفت کتگوری مختلف اسلحه متعارف تبادل معلومات نمودند: تانکهای جنگی، وسایل نقلیه زره دار، سیستم های بزرگ توپخانه یی، طیاره های جنگی، هلیکوپترهای حمله یی، کشتی های جنگی (بشمول تحت البحری ها) و راکت انداز ها، یعنی در مجموع ضرورت های تجارت اسلحه بین المللی. این قانونمندی از سهم مجموعی OSCE در دفتر ثبت اسلحه متعارف ملل متحد نمایندگی میکند.³

در دهه جدید بنابر نگرانی از ناحیه جمع آوری و از بین بردن غیر کنترل شده اسلحه کوچک و خفیف کشورهای سهمگیرنده «سند اسلحه کوچک و خفیف» مؤرخ ۲۰۰۰ را بتصویب رسانیدند.⁴ طوریکه اعتراف هم صورت گرفته است، مشکل خارج از محدوده OSCE نبوده است. ولی تولید کنندگان و صادرکنندگان اسلحه کوچک و خفیف و همچنان انبار های اسلحه دوران جنگ سرد در این محدوده موقعیت داشتند. علاوه بر این، چندین کشور سهمگیرنده (مخصوصاً البانیا، بوزنیا و هرزگووینا، کرواتیای، گرجستان، مولداوی و تاجکستان) شدیداً از این ناحیه متأثر شدند.⁵ سند OSCE نورمها، اصول و اقداماتی را ایجاد نمود که هدف آن عبارت است از: ساختن، حفظ یادداشت ها، معیارهای کنترل صادرات، واردات غیرتجارتی، تهیه اسناد صادرات و طرز العمل، فعالیت های دلالی اسلحه و منجمنت مصونیت انبارهای ملی اسلحه. احکام این سند دولتهای سهمگیرنده را متعهد می سازند که تولید، انتقال، و نگهداشت اسلحه سبک و کوچک تنها مطابق «شرایط قانونی برای دفاع ملی و دسته جمعی و امنیت داخلی و شرکت در مأموریت های حفظ صلح مطابق به منشور ملل متحد یا در چوکات OSCE (art. I3.ii)، و همچنان در مطابقت با معیار صدور بین المللی و داخلی (اصول OSCE مؤرخ ۱۹۹۳ راجع به انتقال اسلحه متعارف) صورت می گیرد. این سند همچنان از آنها مطالبه می نماید تا از طریق کنترل مؤثر ملی مبنی بر ساخت و با استفاده از بخش دوم، و از طریق کنترل صادرات (بخش سوم) و منجمنت انبار (بخش چهارم) برضد تجارت غیر قانونی اسلحه مبارزه نمایند.

بادر نظر داشت اینکه یک بر سوم تجارت اسلحه خفیف و کوچک در جهان از طریق چینل های غیر قانونی صورت میگیرد، بخش دوم تنها با ساخت، ثبت منظم و صحیح اسلحه خفیف و کوچک ارتباط میگیرد؛ ضرورتاً هدف آن این است تا هر قلم اسلحه ای که در داخل و یا خارج از خاک یک دولت ساخته و تولید میشود باید تعقیب شود. از ۳۰ جون ۲۰۰۱ آنها راجع به سیستم های نشانی (مارک زنی) ملی شان تبادل معلومات نمودند. با توجه به انتقال قانونی و صدور دوباره غیر قانونی بخش سوم معیارهای را پیشکش مینماید که جلوگیری اسلحه خفیف و کوچک را به کشورهای دارای خصوصیت ذیل توصیه می نماید: حقوق بشری پامال میشوند، تشنج مسلحانه جاری را تمدید و یا تشدید می کند، امنیت منطوقی را بی ثبات می سازد یا تروریزم را تقویه و یا تشویق می نماید.⁶

1- FSC. DEC/14/95 جولای ۱۹۹۵

2- FSC. DEC/13/97 جولای ۱۹۹۷ و FSC: DCE/8/98 جولای ۱۹۹۸

3- دفتر ثبت ملل متحد به دنبال فیصلنامه مجمع عمومی ملل متحد راجع به «شفافیت در بخش تسلیحاتی» تصویب شده مؤرخ ۶ دسامبر ۱۹۹۱ (A/RES/46/36/L). بناءً جمعاً ۶۴ دولت یک یا چند بار مطالبات ثبت شده مذکور را مراعات نموده اند.

4- متن سند: FSC. DOC1/00 مؤرخ ۲۴ نومبر ۲۰۰۰

5- در رابطه با البانیا مراجعه شود به: FSC. DEL/103/00 مؤرخ ۳ اپریل ۲۰۰۰، FSC. DEL/121/00 مؤرخ ۴ اپریل ۲۰۰۰ و FSC. DEL/393/00 مؤرخ ۱۳ سپتمبر ۲۰۰۰ و FSC/A1AM/01 مؤرخ اول مارچ ۲۰۰۱. در رابطه با مولداوی مراجعه شود به FSC. DEL/133/00 مؤرخ ۵ اپریل ۲۰۰۰.

6- در حقیقت، ضعف عمده در بخش سوم این قانونمندی این است که تنها گزارشدهی «صادرات به کشورهای سهمگیرنده و واردات از آنها رعا مطالبه می نماید» در حالیکه قسمت اعظم اسلحه خفیف و کوچک به خارج از حوزه کشورهای OSCE صادر می شوند.

برای جلوگیری از دزدی، اختلاس یا سهل انگاری، بخش چهارم این قانونمندی دولت سهمگیرنده را مکلف میسازد تا انبار های اسلحه خفیف و کوچک (بشمول اسلحه غیر فعال شده) را براساس مقررات، طرز العمل و اقدامات ملی - ولی احتیاطی - تحت کنترل و مراقبت قرار دهد. در عین زمان، با حفظ حقوق هر دولت مبنی بر داشتن آزادی برای ارزیابی ذخایر اسلحه به شمول مازاد این قانونمندی واضحاً بیان مینماید که بهتر است اسلحه خفیف و کوچک اضافی و همچنان آنهاییکه به شکل غیر قانونی انتقال داده شده اند و توسط مقامات مسوول ملی ضبط شده است، از بین برده شوند (art. IV.C.1).

علاو بر اقدامات تشریح شده در سطح داخلی این قانونمندی از طریق تبادل چندین جانبه یک سلسله معلومات اساسی جدید هر سال البته بصورت غیر منظم «اقدامات شفافیت» را تأمین می نماید، این معلومات ارتباط می گیرد به: سیستم های ساختاری ملی (II.D.1)؛ صادرات و واردات به دیگر دولتهای سهمگیرنده OSCE (III.F1)؛ پالیسی صادرات، طرز العمل و تهیه اسناد؛ کنترل بر دلالی اسلحه (III F.2)؛ شمار اسلحه کوچک ضبط شده و ویران ساخته شده (IV.E 1)، و بالاخره تخنیک تخریب و طرز العمل تبادل. یک «نمونه جوابگویی» توسط OSCE بعنوان سهم منظوی اش در «برنامه پلان عمل ملل متحد برای جلوگیری و مبارزه و از بین بردن تجارت غیر قانونی اسلحه خفیف و کوچک با تمام اشکال آنها» طرح و تدوین شد.¹

جدول دوم: تبادل معلومات بر مبنای قانونمندی OSCE در باره اسلحه سبک و کوچک SALW

معلومات اساسی (۲۰۰۱) که در صورت ضرورت باید تجدید شود	تبادل معلومات سالیانه
سیستم نشانی سازی (مارک زنی) ملی که در اسلحه سازی یا واردات اسلحه خفیف و کوچک از آن استفاده میشود (art.II.D.1).	صادرات از و واردات به دیگر دولتهای سهمگیرنده OSCE در جریان سال گذشته تقویمی (art III.F.1).
قانونمندی ملی و طرز العمل جاری در رابطه با پالیسی، عملکرد، تهیه اسناد و کنترل صادرات اسلحه خفیف و کوچک (art III.F2).	کتگوری، فرغ کتگوری و کمیت اسلحه خفیف و کوچک که به قسم مازاد در دولتهای سهمگیرنده OSCE در جریان سال گذشته تقویمی تشخیص و یا ضبط شده و یا ویران ساخته شده اند. (art. IV.E.1)
منجمنت انبار ملی و طرز العمل امنیت (art. IV.E.2)	
تخنیک ها و طرز العملها برای تخریب اسلحه سبک و کوچک (art. IV.E.3)	

اندکی بعد از حملات تروریستی یازدهم سپتمبر بر ضد ایالات متحده امریکا در سال ۲۰۰۱، قانونمندی اسلحه خفیف توسط FSC از طریق تصامیمی که هدف آن کاهش خطر راه یابی اسلحه خفیف و کوچک به بازارهای غیرقانونی، خصوصاً دستیابی تروریستان به آن، تقویه گردید. بین سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ دو تصمیم بعدی به خطراتی اشاره نمود که از ناحیه ترویج غیر قانونی و استفاده از «سیستم اسلحه دافع هوای قابل انتقال توسط انسان» MANPADS بنظر میرسید. این تصامیم بر مبنای اصول کنترل صادرات MANPADS که از طرح و ترتیبات Wassenaar بنام «عناصر برای کنترل

¹ - FSC.DEC/9/02 مؤرخ سوم جولای ۲۰۰۲. در حقیقت سند OSCE (نومبر ۲۰۰۱) اندکی قبل از برنامه ملل متحد (دسمبر ۲۰۰۱) تدوین شد. مواد آن بصورت عموم با قانونمندی برنامه ملل متحد مشابهت دارد، و بعض اوقات در رابطه با صدور کنترل صادرات و بهبود یابی بعد دوره درگیری دارای تعهدات وسیعتری میباشد.

سیستم اسلحه دافع هوای قابل انتقال توسط انسان» یاد میشوند، اتخاذ شده اند.¹ در سال ۲۰۰۴ FSC تصمیم دیگری برای عناصر معیاری مبنی بر تصدیق های استفاده نهایی و تأیید طرز العمل برای صادرات اسلحه سبک و کوچک اتخاذ گردید.² این تصمیم با تصمیم «اصول برای کنترل دلالی اسلحه خفیف و کوچک» که عبارت از مواد مربوطه پرتوکول ۲۰۰۱ ملل متحد برضد تولید غیر قانونی و قاچاق اسلحه، پرزه جات و مهمات آن میباشد و مکمل منشور ملل متحد بر ضد جرایم سازمان یافته فراسرحدی میباشد، همراه ساخته شد.³ سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) همچنان یک مجموعه ای از هشت نوشتار (هر کدام توسط یک یا بیشتر کشورهای سهمگیرنده تسوید شده است) که ساختار قانونمندی اسلحه خفیف و کوچک را بیان می کند و تبادلۀ معلومات را طرح ریزی مینماید، به نشر سپرده است.⁴

این مجموعه طرز العمل نمونه بی را پیشنهاد می کند تا برای پالیسی سازی ملی دساتیری را بیان کند و معیار های عمومی عالی عملکرد را در داخل حوزه OSCE تقدیم نماید.

جدول سوم: محتوای کتاب دستی بهترین طرز العمل OSCE راجع به اسلحه خفیف و کوچک (۲۰۰۳)

عنوان و ریفرینس	مؤلف یا مؤلفین
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به کنترل اسلحه خفیف و کوچک (FSC.GAL/43/03/Rev.3/Corr.1 of 19 September 2003)	فیدراسیون روسیه
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به نشانی سازی (مارکینگ)، نگهداری سابقه و تعقیب اسلحه خفیف و کوچک: (FSC.GAL/64/03/Rev.2/Corr.1 of 19 September 2003)	فرانسه
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به پروسیجر ملی برای منجمنت و امنیت انبار: (FSC.GAL/14/03/Rev.2/Corr.1 of 19 September 2003)	اسپانیا، سوئیس و بریتانیا
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به فعالیتهای میانجیگری ملی: (FSC.GAL/63/03/Rev.2/Corr.1 of 19 September 2003)	آلمان و ناروی
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به کنترل صادرات اسلحه خفیف و کوچک: (FSC.GAL/4/03/Rev.2/Corr.1 of 19 September 2003)	فنلند
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به تعریف و شاخص مازاد اسلحه خفیف و کوچک: (FSC.GAL/4/03/Rev.3/Corr.1 of 19 September 2003)	آلمان
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به پروسیجر ملی برای از بین بردن اسلحه خفیف و کوچک: (FSC.GAL/26/03/Rev.2/Corr.1 of 1 October 2003)	کانادا، هالند و ایالات متحده امریکا
راهنما برای بهترین طرز العمل راجع به اسلحه خفیف و کوچک در پروسه خلع سلاح، غیر مسلح ساختن و ادغام (DD&): (FSC.GAL/79/03/Rev.1 of 30 September 2003)	سوئد

بالاخره این هم قابل تذکر است که با سند مؤرخ ۲۳ جولای ۲۰۰۳ و FSC.DEC3/04/ مؤرخ ۲۶ می ۲۰۰۴ -¹ انتشار غیر کنترل شده اسلحه خفیف و کوچک می تواند مانع جلوگیری تشنج شود و می تواند که حل درگیری را معلق سازد و در دوره بعد از درگیری محیط امنیت را بی ثبات سازد. در نتیجه در بخش

¹ - FSC.DEC/7/03 مؤرخ ۲۳ جولای ۲۰۰۳ و FSC.DEC3/04/ مؤرخ ۲۶ می ۲۰۰۴

² - FSC.DEC/5/04 مؤرخ ۱۷ نومبر ۲۰۰۴

³ - FSC.DEC/8/04 مؤرخ ۲۴ نومبر ۲۰۰۴

⁴ - کتاب دستی بهترین طرز العمل راجع به اسلحه سبک و کوچک. مراجعه شود به OSCE, 2003, p. 137.

http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/106121_29_en.pdf

پنجم این سند موضوع اسلحه خفیف و کوچک در فعالیت های OSCE در رابطه با منجمت درگیرها داخل ساخته شد، بر اساس این صلاحیت به OSCE اجازه داده شد تا در ساحة امنیت کمک نموده و انبارهای اسلحه را تحت کنترول و اداره داشته باشد، برای کاهش و برطرف ساختن اسلحه سبک و کوچک زمینه سازی نماید، برای کنترول سرحدات مشوره های لازم تقدیم نماید تا جلو عبور و مرور های غیرقانونی گرفته شود و مسایل دیگر. در سال ۲۰۰۲ OSCE تصمیم گرفت تا برای عملی نمودن اهداف متذکره از طریق پلان عمل هماهنگ توسط FSC و شورای دایمی پروسیجر های مشخصی ایجاد نماید.¹

کمک به دولتهائیکه با خطرات امنیتی مربوط انبارهای اسلحه و مهمات متعارف روبرو اند. با درنظرداشت ابتکار مشترک فرانسه-هالند FSC توضیح میدارد که متن اخیر کنترول اسلحه OSCE چه میباشد: «سند راجع به انبار مهمات متعارف (۲۰۰۳)».² این متن استدلال دو جنبه یی داشت. از یکطرف موجودیت در منطقه OSCE دارای مقدار بزرگ وسایل و تجهیزات نظامی مازاد (دقیقا در فضای شوروی سابق) و یا انتظار برای ویران کردن آنها، زیرا کهنه بودن این اسلحه به امنیت و محیط زیست کشورهای میزبان ایجاد خطر می نمود و همچنان نگرانی دولت های سهم گیرنده باقیمانده بخاطر اینکه مبادا این تجهیزات بدست گروه های تروریست و جنایت کار بیفتند. از طرف دیگر انتظار میرفت که این مصوبه جدید خلایک در قانونمندی سند اسلحه خفیف و کوچک مهمات را از تعریف اساسی اسلحه خفیف و کوچک خارج ساخته بود، پر نماید (با وجودیکه احکامی را در باره منجمت انبارهای اسلحه مازاد دراء بود). سند مؤرخ ۲۰۰۳ نورمهای مشخصی را پیشنهاد نمود. این سند تنها میکانیزم داوطلبانه ایرا ایجاد نمود که در چوکات آن دولتهای سهمگیرنده میتوانند بر اساس خواست شان کمکهای تخنیکی و مالی بین المللی را برای ویران نمودن و یا منجمت مصونیت انبار های مهمات متعارف، مواد انفجاریه و وسایل انفجاریه سیستم های اسلحه زمینی، هوایی و بحری و همچنان اسلحه خفیف و کوچک، سیستم های عمده اسلحه و وسایل (بشمول میزایل ها)، راکتها و مین های زمینی را دریافت نمایند.

باوجودیکه سند ۲۰۰۳ منحیث یک نوع جدیدی از ترتیبات همکاری به مقصد حل مشکلاتی که تا چندی قبل بحیث یک موضوع داخلی تلقی می گردید، شناخته شده است، این سند از طرف بعضی کارشناسان شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته است.³

نخست این سند زمینه را برای تبادل معلومات لازمی مساعد نمیسازد. مطابقاً سهم آن برای «شفافیت» در کنترول اسلحه تقریباً حد اقل بوده و آنهم محدود. دوم، با درنظرداشت اینکه مقدار اسلحه ایکه برای مقاصد تروریستی بکار میروند، «معمولاً به آن اندازه ای نمیباشد که با انبارهای مهمات و مواد منفجره مطابقت داشته باشد (...). یا بر اساس کمک های بین المللی از بین برده شوند» (یا شاید هم تحت پروسیجر امنیتی ایجاد شده درست از انبارهای منظم دور منحرف ساخته شوند)، این سند ارتباط اندکی به موضوعات تروریستی دارد.⁴ سوم، متأسفانه مکمل اصول OSCE در باره انتقال اسلحه متعارف و سند اسلحه خفیف و کوچک نمیباشد، زیرا از موضوع عدم ترویج مهمات برای اسلحه و سیستم های اسلحه متعارف انحراف میکند. Heinz Vetschera با اشاره به یک چانس از دست داده شده صریحاً بیان داشته است: «شاید هم کسی به نتیجه مشکوکی برسد، که این سند به دولتها اجازه میدهد تا اسلحه مازاد شانرا به مشتریان غیرمشترک بشمول آنهایکه بنابر ملاحظات قانونی سیستم های خاص اسلحه به آنها صادر نمیشود، بفروش برسانند، و اگر بنابر محدودیت های قانونی سرانجام دریابند که

¹ FSC.DEC/15/02 of 20 November 2002 («مشوره کارشناس در باره تطبیق بخش پنجم»).

² متن سند: FSC.DOC/1/03 of 19 November 2003. French-Dutch proposals: FSC.DEL/568/02 October 2002 and FSC.DEL/568/02/Rev.1 of 12 November 2002.

³ Heinz Vetschera: «چانس از دست داده شده - سند OSCE در رابطه با خطرات امنیت که از ناحیه انبار های مهمات و مواد انفجاریه برای استفاده اسلحه متعارف مازاد و یا انتظار برای ویران نمودن این اسلحه در ساحة OSCE»، بعد سیاسی-نظامی OSCE: کنترول اسلحه و موضوعات منجمت درگیرها، Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds), Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp.142-151.

⁴ Ibid., p. 146.

خریداری برای اسلحه‌شان پیدا نشد، آنها می‌توانند به دیگر دولتهای عضو OSCE ارسال دارند تا برطرف نمودن آنرا تمویل نمایند.¹

قانونمندی اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت

در این ساحة دستاورد مرکزی OSCE توسط «سند ویانا در باره اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت مؤرخ ۱۹۹۹» بیان شده است. این سند توسط یک «تبادلۀ جهانی معلومات نظامی» (GEMI) که در ۱۹۹۴ تأسیس شده، تکمیل شده است.

سند ویانا در باره اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت

این سند در سال ۱۹۹۰ تدیون شده و بعداً در سالهای ۱۹۹۲، ۱۹۹۴ و ۱۹۹۹ تجدید شده است. قانونمندی سند ویانا یقیناً یکی از پیشرفته ترین تمامی تعهدات سیاسی-نظامی OSCE بشمار میرود.² این سند یک سلسله از اقدامات مختلفی را که دربرگیرنده «جنبه های مرکزی» تهدید امنیت نظامی در اروپا میباشد، ارائه میدارد.³ مطابق به اهداف خاص آنها اقدامات آنرا برای ایجاد اعتماد و امنیت میتوان به چهار کتگوری گروپ بندی کرد. کتگوری نخست توسط آنچه نمایندگی میشود که بنام «معلومات مبنی بر اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» یاد شده می‌تواند. یعنی گفته میشود که اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت برای جریان منظم معلومات نظامی زمینه سازی مینماید. دلیل آن این است تا تفاهم برای ستراتیژی/ دکترین نظامی ملی و پیش بینی مقاصد نظامی دولت را افزایش داد. از طریق یک «تبادلۀ سالیانه معلومات نظامی» دولتهای سهمگیرنده OSCE، معلومات عمده راجع به اندازه (قدرت بشری)، ساختار (تشکیلات) و آموزش نیروهای مسلح، اسلحه و وسایل عمده و همچنان پلان استقرار برای چنین اسلحه و سیستم ها را آشکارا می‌سازند.⁴ طوریکه توسط Lachowski به آن اشاره شده است، اکثر معلوماتیکه در این اجراءات تبادلۀ میشود، در گذشته از جمله معلومات فوق العاده سری بشمار میرفت.⁵ علاوه بر این، معلومات باید در باره پلانگذاری دفاعی و بودجه نظامی بر اساس کتگوری هاییکه در سال ۱۹۸۰ در سازمان ملل نوع بندی شده اند، «قانونمندی برای گزارشدهی مصارف نظامی» تقدیم گردد: دولتهای سهمگیرنده باید مصارف دفاعی شانرا از سال گذشته مالی و نیز ارقام بودجه شانرا در سال آینده و دو سال بعد از سال آینده، و پنج سال به تعقیب دو سال گذشته مالی گزارش دهند.⁶ همدریف با هدف اساسی بازنگری، «تقویم سالیانه» فعالیتهای نظامی برنامه ریزی شده نیز باید تبادلۀ شوند.⁷ بالاخره، دولتهای سهمگیرنده مجبور اند که فعالیتهای نظامی اصلی را (نظر به هر مسأله جداگانه) با در نظرداشت بزرگی و وسایل در اختیار داشته مدنظر گیرند.⁸

کتگوری دومی ارتباط می‌گیرد به «اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت بر اساس گفتگو»، بعبارة دیگر، «اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت اشکال مختلف تماسهای مستقیم بین تأسیسات نظامی با هدف اجازه دادن به حکومت برای تفسیر مناسب مقاصد متقابل. این کتگوری توسط فعالیتهای ذیل تشریح شده است:

¹ Ibid., p. 148.

² متن سند ویانا: Annex to FSC.JOUR/275 of 16 November 1999، سند ویانا یکی از متن های وسعت داده شده سند ستاکهلم مؤرخ 1986 (سند دوران جنگ سرد) به شمار میرود. برای غور و نظر اندازی تحلیلی روی قانونمندی ویانا، لطفاً مراجعه شود به: Lachowski's book (op.cit) and Henning Spiess، سند ویانا مؤرخ ۱۹۹۹: «تدقیق، موقف و دورنما»، بُعد سیاسی-نظامی OSCE: کنترول اسلحه و موضوعات منجمت درگیری. Victor Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.) Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp. 65-107

³ Spiess, op.cit.p.79.

⁴ Viana Document 1999: Section I

⁵ Lachowski, op.cit.p.47

⁶ Viana Document 1999: Section II.

⁷ Ibid: Section VII.

⁸ Ibid: Section V.

نظارت فعالیتهای نظامی در خود محل؛ ملاقات و دیدار از پایگاههای دوران صلح؛ تبادلۀ ملاقاتها بین منسوبین نیروهای مسلح در تمام سطوح؛ تمرینات و آموزش مشترک نظامی؛ یا به نمایش گذاشتن اسلحه جدید.¹ کتگوری سومی متشکل است از منجمنت بحران «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» که تطبیق احتمالی آن بر میکانیزم «کاهش خطر برای وضاحت فعالیت غیرعادی نظامی و وقایع پر خطر با طبیعت نظامی و نیز بصورت داوطلبانه از طریق میزبانی دیدارها برای برطرف ساختن نگرانیهای فعالیت نظامی استوار میباشد.² کتگوری اخیر عبارت از محدود ساختن «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» است. این کتگوری مختلط از «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت و کنترل اسلحه میباشد، زیرا بالای پلانگذاری و براه اندازی فعالیتهای نظامی از لحاظ وقت محدودیت وضع مینماید. چنین «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» هدایت می دهند: بیشتر از یک فعالیت بزرگ نظامی ای مورد اطلاع دهی (بیشتر از ۴۰ هزار سرباز یا ۹۰۰ تانک حنکی) در بین سه سال تقویمی امکان پذیر نمیشد، بیشتر از شش فعالیت نظامی قابل اطلاع دهی (که در آن بین ۱۳ الی ۴۰ هزار سرباز یا بین ۳۰۰ الی ۹۰۰ تانک محاروبی شامل اند) در بین یک سال تقویمی براه انداخته شده نمیتواند و بیشتر از سه فعالیت نظامی قابل اطلاع دهی (با ۱۳ هزار سرباز یا ۳۰۰ تانک محاروبی) همزمان در عین سال تقویمی اجراء شده نمیتواند.³

این چهار کتگوری، کنترل اسلحه، اعتماد و اقدامات برای ایجاد امنیت (CSBMs) باید از طریق نظارت، تفتیش و ارزیابی در خود ساحة عمل مورد تصدیق قرار گیرند.⁴ آنها در «سرتاسر اروپا و همچنان در آبهای بحری و فضای هوایی مجاور قابل اجراء میباشند».⁵ در حالیکه «تمام اروپا» معمولاً منحصراً شناخته شده است که از اتلاننیک تا اورال وسعت پیدا میکند، طرح «آبهای بحری و فضای هوایی مجاور» بین کشورهای سهم گیرنده همیشه متنازع فیه باقی مانده است.⁶ از سال ۱۹۹۴ به اینطرف موضوع ساحة های ایکه در مجاورت مستقیم دولتهای سهمگیرنده که با دولتهای غیر اروپایی و غیر سهمگیرنده هممرز اند (خصوصاً پنج جمهوریت آسیای میانه)، قرار دارند، تا کنون حل نشده است.⁷ معلوماتیکه سند ویانا (همچنان CFE و قرارداد هایی بنام Open Skies) مطالبه می کنند، از طریق «OSCE Comminations Network» که تقریباً تمام پایتخت های دولتهای عضو را بهم وصل می سازد، هدایت داده میشوند.⁸

¹ - Ibid: Section IV.

² - OSCE – Ibid: Section III. همچنان درباره «اقدامات تحکیم ثبات برای حالات بحرانهای منطقوی» متن را تدوین نمود (البته بصورت داوطلبانه). (FSC/2/96 of 26 November 1993).

³ - Ibid: Section VIII.

⁴ - Ibid: Section VI (observation) and Section IX (inspection and evaluation). قابل یاد آوریت که

نظارت همچنان به کتگوری «کمپونیکیشن مستقیم اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» تعلق دارد.

⁵ - Ibid: Annex I. تطبیق اقدامات مربوط به پلانگذاری دفاعی توسط ساحة تطبیق «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت»، طوریکه در Annex I تعیین شده، محدود نمیشود.

⁶ - Annex I ضمیمه اول قید می کند: تا جاییکه به آبهای بحری و فضای هوایی مجاورت اروپا ارتباط می گیرد، «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» در قسمت تمام فعالیتهای نظامی دولتهای سهمگیرنده که در آنجا انجام می یابند، قابل تطبیق میباشد، خصوصاً که این فعالیتها آمینت در اروپا را متأثر سازد.

⁷ - Annex V یا ضمیمه پنجم آن فهم و درکی را منعکس می سازد که «تطبیق جنبه های «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» در رابطه با ساحة های مجاورت مستقیم دولتهای سهمگیرنده که در ضمیمه اول مشخص شده اند و با دولتهای غیر اروپایی غیر سهمگیرنده همسرحد اند، احتمالاً در «جلسات ارزیابی تطبیق سالیانه» آینده مورد بحث قرار گیرند».

⁸ - آذربایجان، قرغزستان و ترکمنستان و همچنان اندورا، Holy sse، موناکو و سان مارینو عبارت از دولتهایی اند که تا هنوز به این شبکه وصل نشده اند.

جدول چهارم: نوعیت سند وینا مؤرخ ۱۹۹۹ در باره «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت»

«اقدامات برای ایجاد امنیت و اعتماد» مشخص	نوع اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت
<p>(1) تبادلۀ معلومات در باره نیرو های نظامی در سطوح مختلف بشمول لوا/ غند یا سطح معادل آن.</p> <p>(2) معلوماتیکه به وسایل و اسلحه عمده تعلق می گیرد.</p> <p>(3) معلومات درباره پلان استقرار سیستم های عمده اسلحه و تجهیزات.</p> <p>(4) تقویم سالیانه فعالیت نظامی پلان شده.</p> <p>(5) اطلاع قبلی فعالیت های نظامی ایکه با شرکت حد اقل ۹۰۰۰ سرباز یا ۲۵۰ تانک محاروبی یا ۵۰۰ وسیله جنگی هوایی یا ۲۵۰ توپخانه براه می افتدند (وقتی در یک ساختار تقسیم بندی تنظیم میشوند یا حد اقل دو لوا / غند)</p>	<p>معلومات بر محور اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت</p>
<p>(1) دیدار منظم از پایگاه های هوایی دوران صلح، (حد اقل در مدت پنج سال یکبار)</p> <p>(2) برنامه تماسها و همکاری نظامی</p> <p>(3) به نمایش گذاشتن انواع جدید سیستم های اسلحه و تجهیزات.</p> <p>(4) مراقبت فعالیت های نظامی ایکه با شرکت حد اقل ۱۳ هزار سرباز یا ۲۵۰ تانک محاروبی یا ۵۰۰ وسیله جنگی هوایی یا ۲۵۰ توپخانه به راه انداخته میشود.</p>	<p>اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت بر محور مخابرات</p>
<p>وقت باعث محدود شدن پلان گذاری و براه اندازی حقیقی فعالیت های نظامی میشود.</p>	<p>«اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» محدود</p>
<p>(1) میکانیزم برای مشاوره و همکاری با در نظر داشت فعالیت های نظامی غیر عادی.</p> <p>(2) همکاری در وقت حوادث پر خطر با خصوصیت نظامی.</p> <p>(3) میزبانی داوطلبانه دیدار ها برای برطرف کردن نگرانیها در باره فعالیت های نظامی.</p>	<p>منجمنت بحران «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت» (میکانیزمهای کاهش خطر)</p>

تبادلۀ جهانی معلومات نظامی (GEMI). با نافذ شدن آن در اول جنوری سال ۱۹۹۵ GEMI برای تبادلۀ معلومات خواسته شده و با در نظر داشت ساحۀ تطبیق جغرافیایی آن به مقایسۀ سند ویانا قانونمندی جامع تری میباشد.^۱ این قانون دولتهای سهمگیرنده در OSCE را مکلف میسازد تا سالانه نه تنها در بارۀ اسلحه و تجهیزات متعارف عمده و مهم، پرسونل نیروهای مسلح متعارف و ساختارهای فرماندهی (طوریکه در سند ویانا برای تبادلۀ سالیانۀ معلومات درج است) معلومات تهیه نمایند، بلکه در بارۀ تسلیحات بحری نیز معلومات ارائه دارند. علاوه بر آن این قانونمندی در سرتاسر ساحۀ OSCE و در همهٔ جهان قابل تطبیق میباشد (سند ویانا از چنین صلاحیتی برخوردار نمیشد). این سند اسلحه، وسایل و تجهیزات و پرسونل نظامی دولتهای سهمگیرنده در قرارداد امریکای شمالی و سایبری و همچنان آن نیروهایی را که در سرزمینهای غیر سهمگیرنده آن قرار داد مستقر اند تحت پوشش دارد. معلوماتیکه بر اساس GEMI تبادلۀ میگردد، به مقایسۀ قانونمندی ویانا ایجاب مراتب بلند سویه را مینماید: برای نیروهای زمینی تعداد آنها در سطح فرقه یا معادل آن و برای نیروهای دیگر در سطح لشکر یا معادل باید باشد. فرق مهم دیگر بین این دو قانونمندی این است که GEMI مطابق به پاراگراف (۱) شرایط ریفرنس خود آن نمیتواند که مورد محدودیت، بطی ساختن یا مورد کنترل قرار گیرد. ولی منحصیث یک جزء میثاق OSCE میتواند شرایط خاصی را برای وضاحت پاراگراف (۷.۲) ببار می آورد و طبعاً در جلسات سالانه بررسی تطبیق مورد ارزیابی قرار گیرد.

ابزار حکومتداری بخش امنیت

OSCE با هدف دوگانهٔ دستور العمل تجدید شده ۱۹۷۵ هلسنکی، دولتهای سابق کمونیستی را تشویق نموده تا روابط ملکی-نظامی دیموکراتیک را ایجاد نمایند، روابطی که برای حاکمیت قانون، حقوق بشری و قانون بشری بین المللی در تأسیسات نظامی زمینه سازی نمایند، در سال ۱۹۹۴ دستورنامه ایرا دربارهٔ جنبه های سیاسی-نظامی امنیت تدوین نمود.^۲ ابزاری که در اول جنوری ۱۹۹۵ نافذ گردید، یکی از برجسته ترین دستاورد های مقرراتی سازمان امنیت و همکاری در اروپا بشمار میرود. در پهلوی صحنه گذاشتن بر اصول، نورم و تعهدات قبلی OSCE این دستور العمل یک سلسله از ابتکارات ارشمنندی را پیشکش مینماید مانند: اصل همبستگی (پاراگراف ۵)؛ حفظ توانمندی نظامی مناسب به نیازهای امنیتی فردی و دسته جمعی (پاراگراف ۱۲)؛ رد نمودن تقوی طلبی در ساحۀ OSCE (پاراگراف ۱۳)؛ و عدم استقرار نیروهای مسلح در خاک یک دولت سهمگیرندهٔ دیگر بدون یا با موافقت آزادانهٔ کشور میزبان (پاراگراف ۱۴). علاوه بر این دستور العمل مذکور حاوی ماده ضد تروریسم نیز میباشد (پاراگراف ۶). ولی ارزش های ضمیمه شده واقعی در بخشهای هفتم و هشتم وجود دارد. احکام آنها که به سازمان «کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح» اختصاص داده شده اند، در یک ساحۀ صلاحیتهای دولتی مداخلت مینماید. دستور العمل سازمان «کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح» که در هیچ سازمان بین المللی یا منطقوی همتا ندارد، بر پنج ستون استوار میباشد:^۳

- **تفوق قدرت دیموکراتیک ملکی قانونی بر قدرت نظامی:** این دستور العمل دولتهای سهمگیرنده OSCE را متعهد میسازد تا اطمینان دهند که همه وقت ادارات تأسیس شدهٔ قانونی آنها از قانونیت دیموکراتیک برخوردار است، هدایات مؤثر را به اردوی، شبه نظامیان و نیروهای امنیتی شان صادر نموده و کنترل را بالای آنها حفظ می نمایند (پاراگراف ۲۱). امر اساسی آن در اینجا این است که بنیاد اردو باید از لحاظ سیاسی غیروابسته و بیطرف بوده و باشد (پاراگراف ۲۳).

^۱ متن سند GEMI: FSC/5/96 of 28 November 1994

^۲ دستور العمل فصل چهارم تصامیم بوداپست مؤرخ ۱۹۹۴ را دربردارد.

^۳ برای تفصیلات بیشتر مراجعه شود به: Victor-Yves Ghebal and Alexander Lambert. The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Anatomy and Implementation, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2005 xxi-428p.

- **پابندی نیروهای مسلح به مقررات و هدایات قانون بشری بین المللی:** این دستورالعمل بر مکلفیت دولتهای سیمگیرنده تأکید می نماید تا به مجموعه قانون بشری بین المللی که باید بر نیروهای مسلح در تمام سطوح فرماندهی، تشکیلاتی، آموزشی و وسایل و تجهیزات در حالت صلح و جنگ حاکم اند، احترام نمایند (پاراگرافهای ۲۹، ۳۴ و ۳۵). این دستورالعمل به حکومت هایی امر می کند که معلومات راجع به این مجموعه در نظام عسکری و در بین جامعه انتشار دهند (پاراگرافهای ۲۹ و ۳۰). همچنان این دستورالعمل مطالبه می کند که همه افراد نظامی ای که مسوول نقض های جدی شناخته میشوند، چه در سطح قوماندانان باشند یا افراد عادی عسکری، باید بر اساس قانون ملی و بین المللی جوابگوی عملکرد شان شناخته شوند (پاراگرافهای ۳۰ و ۳۱).

- **احترام به حقوق بشری و آزادی بنیادی پرسونل نیروهای مسلح:** این دستورالعمل امر می کند که حقوق بشری در دروازه بارکهای نظامی متوقف نمیشوند، به این مفهوم که افراد عسکری نیز اتباع یک کشور اند و منحصی اتباع آنها هم از تمام حقوق ملکی برخوردار اند (پاراگراف های ۳۰ و ۳۱). بناءً این دستورالعمل هدایت می دهد که هر دولت سهمگیرنده OSCE باید اطمینان دهد که منسوبین اردو، شبه نظامی و نیروهای امنیتی می توانند حقوق بشری و آزادی اساسی شانرا مطابق به قانون بین المللی و تعهدات OSCE (پاراگراف ۳۲) اعمال نموده و از آن برخوردار اند و همچنان بطور خاص اینکه جلب و احضار افراد عسکری مطابق به مکلفیتها و تعهدات راجع به حقوق بشری و آزادی های بنیادی مطابقت دارد (پاراگراف ۲۷). دولتهای سهمگیرنده OSCE متعهد اند تا در قوانین یا اسناد مربوطه شان حقوق و وظایف منسوبین نیروهای مسلح را منعکس ساخته (پاراگراف ۲۸) و همچنان برای حفاظت چنین حقوق طرزالعمل های مناسب قانونی و اداری را مهیا میسازند (پاراگراف ۳۳).

- **مقررات استفاده از نیروهای مسلح به مقاصد امنیت داخلی:** این دستورالعمل حکم میکند که استفاده داخلی از نیروهای مسلح نیز باید تابع حاکمیت قانون باقی ماند و نیز قانون بین المللی و قانون بشری باید در جهت استفاده از این نیروها همانطور مراعات گردند که در جریان درگیری فی مابین دو دولت مراعات میگردند. این دستورالعمل چهار شرطی را مبنی بر ترتیب و تنظیم استفاده داخلی از این نیروها وضع نموده است: یک تصمیم قانونی بر اساس قانون اساسی، احترام به حاکمیت قانون در جریان اجراءات عملیات، تطابقت با نیازها برای تطبیق قانون و احتیاط برای جلوگیری از صدمه رساندن به مردم ملکی و ملکیت آنها (پاراگراف ۳۶). همچنان این دستورالعمل استفاده داخلی از نیروها را به مقصد محدود ساختن حقوق بشری و ملکی، وقتی آنها بصورت صلح آمیز و قانونی اجراء میشوند، یا محروم ساختن مردم از هویت فردی یا دسته جمعی شان منع می سازد (پاراگراف ۳۷).

همچون سند ویانا در باره «اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت»، این دستورالعمل نیز شفافیت و اشتهاات برای مصارف نظامی، البته با یک عنصر خیلی مهم اضافی را توصیه میکند: دولتهای سهمگیرنده OSCE متعهد میشوند تا در مصارف نظامی شان از صرفه جویی کار بگیرند (پاراگراف ۲۲). در عین زمان آنها را وادار می سازد تا اطمینان دهند که پالیسی و دکترین دفاعی ایشان مطابق به قانون بین المللی مبنی بر استفاده از نیروهای مسلح، بشمول استفاده آنها در درگیریهای مسلحانه، و تعهدات مربوطه این دستورالعمل مطابقت دارند (پاراگراف ۳۵).

در اخیر سال ۱۹۹۵ بعضی از دولتهای سهمگیرنده بصورت اختیاری تدوین بعضی از اقداماتی رامینی بر ترجمه دستورالعمل در زبان ملی شان و بکاربرد آن در آموزشهای نظامی اعلان نمودند. با توسعه و انکشاف این عملکرد نیاز برای تبادل معلومات بصورت منظم نیز رشد نمود. بالاخره در جولای ۱۹۹۸ FSC تصمیم گرفت که دولتهای سهمگیرنده OSCE باید هر سال درباره تطبیق این دستورالعمل گزارشی را بصورت ستاندرد (به شکل فورمه های پرسشی بشمول ده عنوان، که هفت آنها مربوط به کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح میباشند) تقدیم نمایند. بعد از حملات تروریستی یازدهم سپتمبر بر ایالات متحده آمریکا، دولتهای FSC این پرسشنامه را با کاهش آن به هفت عنوان خلاصه ساخت و پرسش نخست را در باره تروریزم به آن علاوه نمود.¹ همچنان قابل یادآوریست که تطبیق این دستورالعمل نه تنها در جلسات سالانه تحت عنوان «نشست ارزیابی تطبیق»، بلکه به دنبال آن در کنفرانس های آنی نیز مورد غور و ویررسی قرار می گیرد.²

سهم OSCE در بخش وسیع موضوع حکومتداری بخش امنیت به نورمها در باره «کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح» محدود نمیشد، بلکه مشتمل بر فعالیتهای اوپراتیفی و بهترین طرزالعمل مبنی بر آموزش پولیس و منجمنت سرحدی میباشد. OSCE بصورت فزاینده در این موضوعات شامل است، خصوصاً بعد از بازسازی برنامه فعالیت هاییکه در جواب به حملات تروریستی یازدهم سپتمبر براه انداخته شدند.³

آموزش پولیس:

در سال ۱۹۹۸ OSCE موافقه نمود تا در منطقه دانیوب کروتیا که تا آنوقت توسط UNTAES (اداره ملل متحد در شرق سلوانیا) کنترل میگردد، نظارت نماید.⁴ دولتهای سهمگیرنده به زودی به اهمیت نظارت محلی فعالیتهای پولیسی در چوکات منجمنت درگیری، مخصوصاً در مرحله اعمار مجدد دوره مابعد از درگیری پی بردند.⁵ در سال ۱۹۹۹ بر اساس پاراگراف ۴۴ میثاق استانبول آنها تصمیم گرفتند تا OSCE در نظارت پولیس ملکی، آموزش پولیس (بشمول مقاصد ضد قاچاق)، پولیس محلات و تشکیل پولیس چندین ملیتی سهم گیرند. آنها همچنان بیان داشتند که انکشاف دیموکراتیک و مسلکی نیروهای پولیس بدون یک چوکات سیاسی و قانونی ایکه در آن پولیس وظایف خود را مطابق به اصول و حاکمیت قانون اجراء نماید، ممکن نمیشد. همچنان در این راستا به سیستم های قضایی مستقل ضرورت است تا بتوانند نقض های حقوق بشری را تلافی نموده برای اصلاحات زندانها کمک لازم را ارائه کنند (پاراگراف ۴۵). در دسمبر ۲۰۰۱ منحیث جزئی از ستراتژی جدید برای مقابله با تهدید های امنیتی جدید، نشست شورای وزیران در بخارست تصمیم گرفت تا ظرفیتهای OSCE را برای مهیا ساختن کمکهای پولیسی در دولتهای سهمگیرنده بر اساس در خواست، تقویه نماید. این نشست همچنان برگزاری جلسات متخصصین ادارات ملی و سازمانهای متخصص جهانی و منطقوی پولیسی را سفارش داد. سر انجام، نشست وزیران در بخارست از شورای دایمی خواست تا فعالیت های OSCE مربوط به پولیس را براساس یک گزارش خاصی که سالانه به منشی عمومی تقدیم میشود، مورد غور قرار دهد.⁶

¹ - FSC.DEC/16/02 of November 2002.

² - تا کنون سه کنفرانس دنباله در ویانا در سالهای ۱۹۹۷، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ دایر شده است (خلاصه آنها عبارت اند از: FSC.GAL/15/97 of 30 September 1997; FSC.GAL/82/99 of 9 July nd FSC.GAL/122/02 of 8 October 2002)

³ - ستراتژی ایکه توسط OSCE برای مقابله با تهدیدهای جدید امنیتی طرح ریزی شده است چهار هدف عمده را مدنظر دارد: از بین بردن منابع مالی تروریزم، مبارزه بر ضد تمام انواع انتقال و عبور و مرور غیر قانونی (THB)، مواد مخدر، اسلحه کوچک و سبک و غیره)، اصلاحات احراات پولیسی و منجمنت سرحدی مؤثرتر.

⁴ - PC.DEC/239 of 25 June 1998

⁵ - در باره پولیس، لطفاً به موضوع خاصی که در این رابطه توسط حفظ صلح بین المللی مختص شده است مراجعه شود: (Volume 6, No 4, Winter 1999)

⁶ - MC (9).DEC/9 of 4 December 2001, Annual Reports on Police Matters: SEC.DOC/2/02/Rev.2 of December 2002 and SEC.DOC/2/04/Rev.1 of 11 June 2004. جلسه نخست کارشناسان پولیس در ویانا در سال ۲۰۰۳ دایر گردید.

در اخیر سال ۲۰۰۲ دارالانشای OSCE از یک واحد موضوعات ستراتیژیکی پولیسی (SPMU) برخوردار شد. این واحد اکنون از هشت عضو بین المللی (بشمول یک مشاور بلند رتبه پولیس در رأس) متشکل میباشد که وقتاً فوقتاً به خواست های دولتهای سهم گیرنده در رابطه با نیازها و پلانگذاری پولیسی جواب میدهند. دامنه فعالیتهاى آنها به تخصص شورای اروپا، سازمانهای غیر حکومتی و در صورت امکان، اکادمیهای پولیس بین المللی گسترده میشود. SPMU در مأموریتهاى مختلف OSCE فعال میباشد. مخصوصاً چنین حالت بیشتر در مأموریتهاى عملیاتی دراز مدت که در جنوب شرق اروپا براه انداخته شد دیده میشود. SPMU همچنان در قفقاز و آسیای میانه نیز مصرف خدمت است. این واحد بر مبنای یک بنیاد معلوماتی مربوط به موضوعات پولیسی، ابتکارات، تخنیک، عملیات، برنامه های کمکی، تمویل پروژه ها، نتایج بدست آمده و عملکرد بهتر بنیاد نهاده شده است.

جدول پنجم: فعالیت های پولیسی OSCE¹

<p style="text-align: right;">قفقاز</p> <p>ارمنستان: ایجاد سیستم پولیس مدرن برای مقابله با حالات اضطراری در ایروان؛ تطبیق مودل پولیسی برای جامعه دریکی از نواحی ایروان؛ شرایط کمک به مرکز آموزشی برای استخدام پولیس جدید از طریق سرمایهگذاری در تدریس مدرن، وسایل کامپیوتر، دسترسی به اینترنت و مطالعات توسط مربیون برای رهبری نهاد های آموزشی پولیس در کشور های مختلف.</p> <p>آذربایجان: طرح ریزی مشترک با وزارت داخله برای کمک به برنامه آموزش پولیس جدید جلبی یا استخدام شده؛ تطبیق یک مودل پولیسی برای جامعه؛ توسعه ظرفیت تحقیقاتی مواد مخدر از طریق کمک های تحلیلی.</p> <p>گرجستان: آمادگی برای یک طرح عملیاتی و تقسیم اوقات برای پلان اصلاحات وزارت داخله.</p>
<p style="text-align: right;">آسیای میانه</p> <p>قزاقستان: ارزیابی تخنیکى موضوعی تحلیل استخباراتی جنایی.</p> <p>قرغزستان: پروگرام کمکی برای اصلاحات کیفیت استخبارات پولیسی و ظرفیت پولیسی برای جلوگیری و منع مواد مخدر؛ ایجاد یک مرکز رسیدگی برای واقعات عاجل؛ ایجاد یک سیستم ملی برای تحلیل واقعات جنایی؛ مهیا ساختن یک سیستم مخابره بی سیسم برای پولیس تحقیقات جنایی؛ اصلاحات ظرفیت پولیس برای اداره کردن درگیریها و بی نظمیهای عامه، ترویج میتود های پولیسی در جامعه در محل های آزمایشی و توسعه نصاب تعلیمی اکادمی پولیس ملی.</p> <p>تاجکستان: ارزیابی پولیس سرحدی مدنظر گرفته شده بود، ولی بدنبال براه اندازی برنامه منجمنت سرحدی کمیسیون اروپا برای آسیا میانه (BOMCA) این امر بتعویق افتاد.</p> <p>ازبکستان: آموزش تخنیکهای تحقیقاتی قبول شده بین المللی و طرزالعملها و قانونمندی های مربوطه جنایی؛ تقویه اکادمی پولیس در تاشکند (ایجاد یک بست کدری برای مطالعات حقوق بشر).</p>
<p style="text-align: right;">اروپای جنوب شرقی</p> <p>مقدونیه: جلب و آموزش افراد جدید پولیس از قوم اقلیت البانیایی نژاد؛ کمک به پولیس در مناطق بحرانی گذشته تا مأموریت اجرائی خود را انجام دهند.</p> <p>کرواتیا: کمک به وزرت داخله در رابطه با میتود های جلب و انتخاب، گزینشها برای دوباره سازی، همکاری سرحدی، حفاظت شاهدان، منجمنت وقایع قومی و نفرت از جرم، هماهنگی برنامه های اعانه دهی و پولیس اجتماع.</p> <p>کوزوو (در بین UNMIK): تجدید و تجهیز دوباره مکتب خدمات پولیسی کوزوو؛ معرفی معیارهای</p>

¹ - منبع: SEC.DOC/2/04/Rev.1 of 11 June 2004

پولیس مسلکی بین المللی، حقوق بشر و تخنیک های مدرن برای مقابله با خشونت های داخلی و قاچاق انسانی.

صربستان و مونتینیگرو: حمایت از توسعه خدمات پولیس مسلکی و اصلاح حسابدگی و مؤثریت آن؛ هماهنگی کمک بین المللی به اصلاحات پولیس در صربستان؛ ایجاد پولیس چندین ملیتی در شاروالیهای پریسوفو، میدویجا و بوجانواک (صربستان جنوبی).

منجنت سرحدی

از سال ۱۹۹۸ به اینطرف OSCE از طریق اداره خود بنام «دفتر تأسیسات دیموکراتیک و حقوق بشری» ODIHR در شماری از پروژه هایی که شامل کمک به خدمات سرحدی کشورهای جنوب قفقاز و آسیای میانه میباشند، مصروف است.¹ OSCE همچنان در چوکات فعالیتهای منجنت درگیری در مقدونیه، البانیا و گرجستان عملیات نظارت سرحدی را به راه انداخته است. این موضوع بدنبال فعالیتهای تروریستی یازدهم سپتمبر قوت بیشتر دریافت نموده است. در جلسه شورای وزیران در ماستریخت در سال ۲۰۰۳، دولتهای سهمگیرنده ستراتیژی ای تحت عنوان «تهدید ها به امنیت و ثبات در قرن ۲۱» تدوین نمود که در آن بر ضرورت توجه به چالشهای جدید، که از ناحیه رابطه بین تروریسم و جرایم سازمان یافته ظهور نموده اند، تأکید شده، و علاوه بر آن طی این جلسه «امنیت سرحدی OSCE و طرح منجنت» نیز مورد مذاقه قرار گرفته است (پاراگراف ۳۵). در سال ۲۰۰۴ طی گردهمایی صوفیه، وزیران OSCE تصمیم گرفتند که این طرح باید بر مبنای چندین خط مشی استوار باشد، که بعضی از آنها مستقیماً به حکومتداری بخش امنیت ارتباط می گیرد، مانند: تقویة منجنت سرحدی و امنیت، بدون آنکه مزاحمتی برای عبور و مرور (اشخاص، اجناس، خدمات و سرمایه گزاری) ایجاد شود؛ جلوگیری از تروریسم و سرکوبی آن، ممانعت از جرایم سازمان یافته، مسافرت های غیر قانونی، اختلاس، قاچاقبری و عبور و مرور غیر قانونی؛ همچنان توسعه همکاری بین خدمات سرحدی ملی.² در آنوقت فیصله شد که این طرح باید تا سال ۲۰۰۵ مکمل ساخته شود.³ در عین زمان یک تیم کوچک از کارشناسان در سال ۲۰۰۳ در چوکات «مرکز جلوگیری از مناقشات» ساخته شد تا منحیث یک نقطه مرکزی برای تمام موضوعات مورد نظر بشمول (نظر به خواست) براه اندازی سفر های ارزیابی به ساحه های مأموریت، خدمت نماید. کارشناسان مقامات سرحدی کشور ها را که در آنها امنیت ضعیف میباشند یا هیچ کارکردی ندارد (قفقاز، آسیای میانه، اروپای شرقی و جنوبی) با بهترین طرزالعمل منجنت سرحدی بر مبنای معیار های حقوق بشری (آگاهی رو به افزایش راجع به حقوق مسافرین یا مهاجرین) و همکاری فراسرحدی (مذاکره برای انفاذ دوباره موافقتنامه ها، انکشاف ابزار برای جمع آوری معلومات صحیح در باره جریان مهاجرت و شریک ساختن آن و غیره) آشنا میسازند. آنها همچنان با اصلاحات سیستم آموزش خدمت سرحدی بشمول اهداف مسلکی ساختن و غیرنظامی ساختن آشنا می سازند. OSCE همچنان به دنبال آن Ohrid Cross-border Cooperation Program , Way Forward Document 2003 را براه انداخت تا به مهمترین نیازمندیهای عاجل کشورهای اروپای جنوبشرقی در سطح منطقه و فرع منطقه (OSCCP) رسیدگی نماید.⁴

¹ -ODIHR.GAL/3/0430 April 2004. Alice Hills, „Consolidating Democracy. Professionalism; Democratic Principles and Border Services“, DCAF Working paper No. 27, Geneva, July 2002. Available at: <http://www.dcaf.ch/docs/WP27.pdf>; Alice Hills, “Border Control Services And Security Sector Reform”, DCAF Working paper No 37, Geneva, July 2002, Available at: <http://www.dcaf.ch/docs/WP37.pdf>

² -MC.DEC/2/204 of 7 December 2004

³ - PC.DEL/474/05/Rev.1 of 20 July 2005. در باره حالت فعلی مذاکرات لطفاً مراجعه شود به:

⁴ OSCCP .SEC.GAL/228/04/Rev.1 of 28 October 2001. نخستین نتیجه برنامه

پابندی به توافقات و گرایش ها برای تطبیق آن ها

در ساحة OSCE دولتهای سهمگیرنده مکلف اند که هر سال یک سلسله و یک مقدار معلومات مختلف سیاسی - نظامی را مطابق به ضرب الاجل شدیداً مشخص با هم شریک سازند. به استثنای بعض حالات مخصوص خشونت آشکارا مشکلات جاری در بخش تطبیق سه نوع اند: تعویق در گزارشدهی (سهل انگاری در مراعات ضرب الاجل تعیین شده)، گزارشدهی نامکمل (معلومات ضمنی یا غیر صحیح) و دوام بر عدم گزارشدهی برای یک یا چندین سال تقویمی. علت عمده این مسایل همانا عدم کفایت اداری یا بیروکراسیهای بیمورد میباشد. برای مقابله با این مشکلات روش FSC در سال ۱۹۹۸ یک «میکانیزم اعلان و یاد آوری» را ایجاد نمود که از دو عنصر عبارت بود. نخست دو ماه قبل از ضرب الاجل مربوطه «مرکز جلوگیری درگیری» وظیفه دارد تا تمام دولتهای سهمگیرنده را از تعهد شان و همچنان دسترسی به کمکهای تخنیکی یا اداری مطلع سازد، تا برای پابندی شان بوقت معین کمک شده بتواند. ثانیاً از دولت مربوطه انتظار میرود که فوراً به FSC بصورت اعظمی در مدت دو هفته بعد از عدم مراعات ضرب الاجل بطور کتبی علت تعویق را توضیح داده (به شکل متحد المال به تمام اعضاء ارسال نماید) و تاریخی را که تا آنوقت تعهد شانرا انجام میدهند، تعیین نماید. در صورت عدم چنین توضیح رئیس FSC مکتوب یادآوری (که به چندین سطح نیز توزیع میشود) عنوانی دولت مقصر ارسال می نماید.^۱ در سال ۲۰۰۱ این میکانیزم از طریق ضمیمه نمودن یک قدم اضافی تجدید گردید؛ اگر مکتوب توضیح باز هم چهار هفته بعد از یاد آوری به تعویق افتد، رئیس FSC با دولت مربوطه تماس مستقیم قایم نموده تا علت دوام سکوت، ممانعت از پابندی و یا مشکلات تطبیق و یا هم نیاز ممکن برای کمک و راه حل را از وی جویا شود.^۲

جدول ششم: فهرست ضرب الاجل ها برای گزارشدهی سالانه و تبادلۀ معلومات^۳

تبادلۀ معلومات در بارۀ دستورالعمل (FSC.DEC/4/98 of 8 July 1998)	۱۵ اپریل
تبادلۀ جهانی معلومات نظامی (SC.Journal 94 of 3 December 1994, FSC.DEC/7/95 of 8 March 1995 and FSC.DEC/22/95 of 15 December 1995).	۳۰ اپریل
فورمۀ پرسش راجع به مین های زمینی (FSC.DEC/7/04 of 24 November 2004). The Previous FSC.DEC/14/97/Corr. Of 3 December 1997 was abolished.	۳۱ می
فورمۀ پرسش راجع به پالیسی ها، عملکردها یا طرزالعملهای ملی مربوط به انتقال اسلحه متعارف (FSC.DEC/20/95 of 29 Noveber 1995).	۳۰ جون
تبادلۀ معلومات راجع به انتقال اسلحه متعارف مطابق به یادداشت های ملل متحد راجع به اسلحه متعارف (FSC.DEC/13/97 of 16 July	۳۰ جون

^۱ -FSC.DEC/10/98 of 25 November 1998

^۲ -FSC.DEC/10/02 of 10 July 2002، منحیث جزء دارالانشاء OSCE، مرکز ممانعت از درگیری، از وظایف مختلفی برخوردار ساخته شده است که در آنها تطبیق اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت منحیث نقطه محوری شامل میباشد.

^۳ -FSC.GAL/20/05 of 22 February 2005

1997 and FSC.DEC/8/98 of 4 November 1998).	
تبادلۀ معلومات راجع به صدور اسلحۀ خفیف و کوچک به دیگر کشور های سهمگیرندۀ OSCE و واردات از آنها در جریان سال گذشتۀ تقویمی (art.III.F.1 of the SALW Document).	۳۰ جون
تبادلۀ معلومات راجع به کتگوری، فرع کتگوری و مقدار اسلحۀ خفیف و کوچک که منحیث اسلحۀ مازاد تشخیص شده و یا در خاک دولتهای سهمگیرندۀ OSCE در جریان سال گذشتۀ تقویمی ضبط و از بین برده شده اند (art.IV.E.I of the SALW Document).	۳۰ جون
فورمۀ پرسش راجع به پروسۀ تصویب ۱۹۹۳ کانونسیون راجع به اسلحۀ کیمیاوی (FSC.DEC/5/96 of June 1996)، در سال ۲۰۰۳ تمام دولتهای سهمگیرندۀ CWC را به تصویب رسانیدند.	اول سپتمبر
تقویمهای سالانه و ماده های محدود کننده راجع به فعالیت های نظامی قابل اطلاع (§§ 61-67 and 67-71 of the Vienna Document on CSBMs 1999).	۱۵ نومبر
معلومات راجع به برنامه های تماس ها و همکاری نظامی (§§ 36 and 37 of the Vienna Document on CSBMs 1999).	۱۵ نومبر
تبادلۀ معلومات نظامی سالانه راجع به قوای بشری، سیستم های مهم اسلحه و تجهیزات و همچنان پلانها برای استقرار (§§ 9-14 of the Vienna Document on CSBMs 1999).	۱۵ نومبر
تبادلۀ معلومات راجع به پلانگذاری دفاعی و بودجۀ نظامی (§ 15 of the Vienna Document on CSBMs 1999).	ناوقت تر از سه ماه بعد از تدوین بودجۀ نظامی سال آیندۀ نباشد.
تبادلۀ معلومات راجع به سیستم های نشانه زنی (مارکه زنی) های ملی که در ساختن و یا صدور اسلحۀ کوچک و خفیف بکار میرود. (art. II.D.I of the SALW Document):	در صورت ضرورت باید تجدید نظر صورت گیرد (تبادلۀ نخست در ۳۰ جون ۲۰۰۱ صورت گرفت).
تبادلۀ معلومات راجع به قانونمدی ملی و طرز العمل فعلی در پالیسی صادرات اسلحۀ خفیف و کوچک، پروسیجر، تهیه اسناد و کنترول دلالی اسلحه، (art III.F. 2 of the SALW Document)	در صورت ضرورت باید تجدید صورت گیرد (تبادلۀ نخست در ۳۰ جون ۲۰۰۱ صورت گرفت).
تبادلۀ معلومات درباره منجمنت انبار اسلحۀ ملی و پروسیجر امنیت (art. IV.E.2 of the SALW Document)	در صورت ضرورت باید تجدید صورت گیرد (تبادلۀ نخست در ۳۰ جون ۲۰۰۲ صورت گرفت).

تبادلۀ معلومات راجع به تخنيک و پروسيجر برای تخریب اسلحه سبک و کوچک (art. IV.E.3 of the SALW Document)	در صورت ضرورت باید تجديد صورت گیرد (تبادلۀ نخست در ۳۰ جون ۲۰۰۲ صورت گرفت).
---	--

پابندی با تعهدات سیاسی - نظامی OSCE مرتباً در چوکات «جلسۀ سالانه ارزیابی تطبیق» AIAM که از سال ۱۹۹۹ یک ارگان مسوول برای تطبیق موضوعات میباشد، مورد غور و بررسی قرار میگیرد. AIAM دو وظیفۀ عمده را اجراء می کند: بررسی وضعیت تطبیق هر تعهد و میثاق بصورت جداگانه (یا مجموعه ای از تعهدات) و پیشنهاد برای حل ممکنه به منظور آوردن اصلاحات،^۱ طوریکه وظیفۀ متذکرۀ اخیر از منبع برای الهام دادن مبنی بر توضیح تعهدات جدید توسط FSC نیز نمایندگی می نماید. باوجود مدت کوتاه نیز (دو روز) اجراءات AIAM بی اهمیت نمیباشد. بنابر سهمگیری کارشناسان بلند سوییۀ دولت ها، AIAM ندرتاً زمینه برای نشست بین مسوولین مستقیم تطبیق تعهدات در کشور و دیپلماتان مستقر در ویانا را مساعد میسازد. در روند آنچه بحث فی مابین خوانده میشود سوالات و جوابات بصورت عموم دریک فضای عاری از مناقشه مطرح می گردد.^۲ هدف مطرح ساختن انتقادات نبوده، بلکه برای تشخیص، دانستن و احتمالاً هم حل مشکلات مربوط به عدم پابندی و یا ضعف و نقص در پابندی بصورت سازنده جستجوی جوابات است. از «سروی چهارماهه» که از چندین سال به اینطرف توسط «مرکز جلوگیری درگیری» راجع به معلومات تقدیم شده از طرف دولتهای سهمگیرنده صادر شده است میتوان شماری از گرایش های عمده را تشخیص داد:^۳

نظام کنترل اسلحه

در رابطه با ابزاری که حکومت موافقه نموده تا راجع به پیشرفت پروسۀ تصویب گزارش دهد، حالت طوریت که بدون مشکل میتوان در رابطه با اسلحه کیمیای سخن زد. تمام کشورهای OSCE منشور ۱۹۹۳ اسلحه کیمیای CWC را تصویب نموده اند.^۴ در قسمت مین های زمینی این مسأله صدق نمیکند، زیرا در این رابطه سه دولت قفقاز و اکثریت کشورهای آسیای میانه (و همچنان بشمول فیدراسیون روسیه و ایالات متحده آمریکا و تعدادی از کشورهای دیگر) هنوز هم از تعهدات بین المللی روگردان اند. در ساحة انتقال اسلحه متعارف و اسلحه خفیف و کوچک، دولتهای سهمگیرنده به استثنای آسیای میانه (غیر از قزاقستان) و بوزنیاهرزگووینا، به پابندی با خواست مبنی بر گزارشدهی حق انتخاب دارند. ولی بعضی از کارشناسان یاد آوری می کنند که موضوع تطابقت صدور اسلحه با احترام به حقوق بشری در جریان ارزیابی تطبیق به ندرت مورد بحث قرار می گیرد.^۵ به عین سوییۀ کشورهای اخیرالذکر راجع به شمار اسلحه خفیف و کوچک یا تخریب این اسلحه، راجع به برنامه کمکی برای کاهش اسلحه خفیف و کوچک و البته به ندرت به معیارهایی که در صدور باید مدنظر گرفته شوند، توجه مینمایند.^۶ بالاخره این هم قابل یادآوریست که میکانیزم های کمکی مبنی بر مهمات متعارف مازاد، نیز غیر فعال باقی نمانده اند. تا کنون پنج دولت سهمگیرنده از طرز العمل کمکی استفاده

^۱ - سروی از پیشنهاداتی که توسط ALAM از سال ۱۹۹۶ به این طرف جدول بندی شده است:

REF.SEC.218/96 of 24 April 1996, REF.SEC/199/97 of 27 March 1997, FSC.AIAM/50/98 of 26 March 1998, FSC.AIAM/42/99 of 23 March 1999; FSC.AIAM/47/00 of 28 March 2000, FSC.AIAM/53/03/Rev.1/Corr1 of 1 April 2003, FSC.AIAM/41/04 of 6 April 2004 and FSC/AIM/53/05/Rev.1 of 20 April 2005.

^۲ - با بعضی از استثنائات یعنی مخالفت باسابقه، که ترکیه در برابر یونان (بخاطر جزایر ایجین) و همچنان قبرس دارد، طوریکه ترکیه نمایندگی قبرس را به رسمیت نمی شناسد.

^۳ - Latest CPC „Quarterly Survey“: FSC.GAL/73/05 of 5 July 2005

^۴ - این معلومات از صفحه انترنتی ملل متحد که برای این هدف تخصیص داده شده، اخذ شده است <http://disarmament2.un.org/Treaty>

^۵ - ملاحظه شود: Vetschera, „The Fuuture of Politico-Military Dimension- Fro,m Arms Control to Force Control“، op.cit. (forthcoming).

^۶ - Ibid

نموده اند: اوکراین، روسیه سفید، فیدراسیون روسیه، تاجکستان و قزاقستان.¹ در تاجکستان مأموریت ارزیابی به این نتیجه رسید که موجودیت مقدار قابل ملاحظه اسلحه خفیف و کوچک و اسلحه متعارف (میراث درگیری های داخلی بین ۱۹۹۲ الی ۱۹۹۷) بنابر ضعف در انبار کردن آن عملاً مایه خطر برای مردم می باشد و نیروهای مسلح دولت برای انبار کردن مصون و حفظ امنیت آنها به آموزش جدی ضروت دارند. با در نظر داشت این ریکارد تشویقی جهانی جلسه شورای وزیران در صوفیه به FSC وظیفه داد تا راجع به تطبیق فیصلنامه مؤرخ ۲۰۰۵ وزیران گزارش گسترده تری را تقدیم دارد.²

جدول هفتم: دولت های سهمگیرنده OSCE تا هنوز هم به منشور بین المللی راجع به مین های زمینی مکلفیت و پابندی ندارند

در سال ۱۹۹۶ پروتوکول II راجع به مین های زمینی، مین هایی که به شکل بازیچه اطفال اند و دیگر وسایلی که در منشور ۱۹۸۰ راجع به اسلحه متعارف درج شده، تعدیل یافت	منشور ۱۹۹۷ اوتاوا راجع به منع استفاده، انبار، تولید و انتقال مین ضد زمینی و راجع به از بین بردن آن
دولتهای قفقاز: ارمنستان، گرجستان، آذربایجان	دولتهای قفقاز: ارمنستان، گرجستان، آذربایجان
دولتهای آسیای میانه: قزاقستان، قرغزستان و ازبکستان	دولتهای آسیای میانه: قزاقستان، قرغزستان و ازبکستان
دولتهای دیگر: صربستان و مونتینگرو، آیسلند، هندوراس، سان مارینو.	دولتهای دیگر: صربستان و مونتینگرو، آیسلند، هندوراس، سان مارینو.

سیستم های کنترل اسلحه، اعتماد و اقدامات برای ایجاد امنیت (CSBMs)

در این ساحه تنها میکانیسم «کاهش خطر» سند ویانا (منجمنت بحران - اقدامات برای ایجاد باور و امنیت) عملاً بدون خواست باقی مانده است.³ طرز عملهایی که به کنگوریهای کنترل اسلحه، اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت ارتباط می گیرند، در حالت جاری ساخته شده اند و ریکارد تطبیق آنها را در سطح جهانی، میتوان بصورت درست و قناعت بخش مدنظر گرفت.⁴ مقررات برای ایجاد اعتبار و امنیت بر محور کمونیکیشن، خصوصاً تماس های نظامی و همکاری، سهم بارز در غلبه بر بقایای طرز دید جنگ سرد در تأسیسات نظامی پنداشته میشود.⁵ با رسیدن به مقررات برای ایجاد باور و امنیت بر محور معلومات قابل یاد آوریست که محرمت فعالیت های نظامی پایینتر از مرزهای تأسیس شده از لحاظ سربازان یا اسلحه مدنظر گرفته میشود. ولی معلومات اساسی ای که بر اساس تبادل معلومات نظامی سالانه صورت میگیرد، معمولاً از طریق تماس دولتهای سهگیرنده، به استثنای ترکمنستان و بوزنیا و هرزگووینا، مهیا میگردند. این دولتها همراه با سه کشور قفقاز در قسمت مهیا ساختن معلومات دفاعی سهل انگار میباشند. سرانجام پابندی و تطابقت با نظام GEMI نیز در سطح جهانی انجام می پذیرد، البته کشورهای آسیای میانه در این راستا باز هم ضعف دارند (به استثنای قزاقستان) و بوزنیا و هرزگووینا.

¹ - ملاحظه شود: FSC.DEL/536/03 of 17 Deceber 2003, FSC.DEL/75/04 of March 2004 (Belarus), FSC.DEL/192/04 and 193/04 of 19 May 2004 (Russian Federation and FSC.DEL/346/04 21 July 2004 (Tajikistan).

² - MC.DEC/5/04 of December 2004
³ - ولی میکانیسمی که بصورت غیر معمول با فعالیت های نظامی ارتباط میگیرد، در آغاز بحران یوگوسلاویا (1991 تا 1992) ایجاد شده است.

⁴ - برای تفصیل بیشتر مطالعه شود رساله 92-90, pp. cit., op., Lachowski,

⁴ - برای تفصیل بیشتر ملاحظه شود: Lachowski, op. Cit., p.75.

⁵ - Spiess, op.cit., p.75.

سیستم دستورالعمل

به مقایسه ابزار های دیگر OSCE که در اینجا مورد تحلیل قرار گرفت، سیستم دستورالعمل تنها یگانه قانونمندی ای میباشد که تخطی ها را بطور برجسته نمایان میسازد. استقرار غیرقانونی نیروهای مسلح (ترکیه در قبرس و روسیه در مولداوی و گرجستان) نقض پاراگراف ۱۴ این دستورالعمل میباشد. استعمال غیر متناسب و بدون تشخیص قوه در کروواتیا (در سال ۱۹۹۵) و چینستان (خصوصاً از سال ۱۹۹۹) تناقض صریح از پاراگراف ۳۶ میباشد. علاوه بر این مداخله نظامی ناتو در کوزوو در سال ۱۹۹۹ از طرف روسیه و روسیه سفید به عنوان تخطی از چندین اصل و مقرراتی که در این دستورالعمل درج اند، شناخته شد.^۱ بالمقابل در رابطه با تبادل معلومات سالانه راجع به دستورالعمل بصورت عمومی پابندی صورت گرفته است.^۲ تنها قرغزستان هیچگاهی کدام گزارشی را در این زمینه تهیه ننموده است، در حالیکه بعضی از کشورهای آسیای میانه برای یک یا چند سال از ارائه گزارش روگردان شده اند. ولی بطور مشخص در قسمت بوزنیا و هرزگوینا معلومات جداگانه ای توسط فیدراسوین بوزنیا و هرزیگوینا و جمهوریت صربستان از سال ۲۰۰۲ به این طرف تهیه میگردد. یک تحلیل دقیق جوابهای داده شده از طریق فورمه پرسش به یک نتیجه قابل تأسف منتج میشود و آن اینکه دولتهای سهمگیرنده بیشتر به مسائل مربوط به مقابله با تروریسم گرایش دارند تا به کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح.

نتیجه: موضوعات باز و ضرورت برای عقلانی کردن (خلاصه کاری)

در ساحة OSCE اروپا-اقیانوس و اروپا-آسیا نورمها، تعهدات و عملکردهایی که به سکتورهای دفاعی ارتباط می گیرند چندین نوعی از سیستم ها را تشکیل می دهند که هم کلی و از لحاظ عضویت، قسمی و از لحاظ محتوا مکمل و تداخلی میباشند. در پهلوی مشکلات رو به افزایش مالی و بار بیروکراتیک که از ناحیه گزارشدهی منظم و تبادل معلومات بوجود می آیند، مشکل اساسی عقلانی کردن یا خلاصه کاری در اثر اقدامات برای وحدت و ادغام رونما میگرددند. از این لحاظ سه موضوع عمده به ذات خود مطرح میباشد: وسعت حوزه تطبیق قرارداد CFE، تجدید نظر بر نظامنامه ویانا در باره اقدامات برای ایجاد باور و اعتماد و تدوین احتمالی طرح ادغام شده OSCE حکومتداری بخش امنیت.

وسعت حوزه تطبیق قرارداد CFE

قرارداد CFE که منظمآ از طرف کارشناسان به آن اشاره میشود یک نظامنامه قسمی بوده زیرا این سیستم از جمله ۵۵ دولت سهمگیرنده OSCE تنها ۳۳ آنها را باهم وصل میسازد. کشورهاییکه تا هنوز عضویت این قرارداد را حاصل نکرده اند عبارت اند از: کشورهای جنوبشرق اروپا (یک منطقه اروپا که از ثبات بیشتر برخوردار نیست)، دولتهای بالتیک (از لحاظ امنیتی یک منطقه قابل نگرانی برای روسیه) و همچنان ۵ کشور اروپایی دارای موقف بیطرفانه (اتریش، فنلند، سویدن، سوئیس و ایرلند). علاوه بر آنها به استثنای قزاقستان (یک قسمت کوچک آن در اروپا موقعیت دارد) هیچ یک از جمهوریت های سابق آسیای میانه عضویت این قرارداد را حاصل ننموده اند.

^۱- راجع به تأثیرات بحرانهای چینستان و کوزوو ملاحظه شود: Lachowsk, op.cit.pp.92-96
^۲- برای یک تحلیل مفصل و انتقادی راجع به گرایشهای تطبیق ملاحظه شود: Victor.Yves Ghebal and Alexander Lambert, The OSCE Code of Conduct on Politico-Military, Aspects of Security: op.cit., Part II

جدول هشتم: دولتهای سهمگیرنده OSCE که عضویت نظام قرارداد CFE را ندارند

اروپای جنوبشرقی (۶): البانیا، بوزنیا و هرزگووینا، مقدونیه، صربستان و مونتینگرو، سلووانیا
دولتهای بالتیک: استونیا، لاتویا و لتوانیا.
کشورهای بیطرف اروپایی یا کشورهاییکه بیطرفی را مراعات می نمایند (۵): اتریش، فنلند، سویدن، سوئیس و آیرلند.
کشورهای دیگر اروپایی (۷): اندورا، قبرس، هالی سبی (Holy See)، لیشتن شتاین، مالتا.
آسیای میانه (۴): قرغزستان، تاجکستان، ترکمنستان و ازبکستان.

در نومبر ۱۹۹۹ شرح جدیدی از ابزار «موافقتنامه برای تدوین قرارداد CFE» تکمیل و به امضاء رسید. در حالی این قانونمندی نافذ میشود، که دروازه شمولیت در آن به روی دولتهای غیر عضو که سرزمین های شان در اروپا از لحاظ جیولوجیکی بین بحر اقیانوس و کوه های اورال موقعیت دارند، باز خواهد شد. در شرایط فعلی وسعت نظام CFE به تمام دولتهای سهمگیرنده OSCE خیلی غیر ممکن به نظر میرسد. دولتهای کوچک که سیستم های دفاعی شان ضرورتاً بر نیروهای مسلح غیر فعال تکیه دارند و بیشتر بر ساختارهای دفاعی و دیپو ها تکیه دارند (مانند اتریش، فنلند، سویدن و سوئیس) به این نظر اند که وابستگی از دو لحاظ غیر سازنده میباشد. نخست با در نظر گرفتن تعویقی که معمولاً در هر پروسه فعال سازی دوباره ضرورت آن میرود. تعیین سقف های منجمد ملی برای کتگوری اسلحه ایکه تحت قرارداد CFE محدود ساخته شده است، ظرفیت عکس العمل نیروهای دفاعی را در وقت بحران محدود خواهند ساخت. ثانیاً پروسیجرهای مختلفی که توسط نظام CFE تهیه شده است، عیان ساختن عناصر ضروری سیستم های غیر مرکزی دفاعی را با خو همراه دارد.

قرارداد تدوین شده CFE تا هنوز در عمل پیاده نشده است. روسیه که از تطبیق حقیقی آن بعضی از مفاد های واضحی را انتظار دارد (یعنی محدود ساختن و کنترل تأثیرات بی ثباتی وسعت فعلی و آینده ناتو، خصوصاً توشیح محدودیت های قانونی بر جناح بالتیک ناتو^۱)، در این باره اظهار تأسف نموده است.

تا هنوز (خزان ۲۰۰۵)، این قانونمندی فیصله شده تنها از طرف روسیه، اوکراین، قزاقستان و روسیه سفید به تصویب رسیده است. جوانب غربی از این قانونمندی بر مبنای تصمیم دسته جمعی ایکه در فلورانس در جلسه شورای اتلانتیک شمالی بتاريخ ۲۴ می ۲۰۰۰ گرفته شد، ابا می ورزند، این تصمیم تصویب کشور های غربی را به موافقت روسیه با محدودیت های جناح جدید CFE (CFE) تدوین شده) و به تطبیق تعهدات الزامی استانبول راجع به کاهش و خروج نیرو های مسلح روسی از مولداوی و گرجستان میباشد.^۲ در حالیکه مسکو وسایل نظامی خود را که بر اساس آن قرارداد محدود شده بود، در شمال قفقاز همنوا با محدودیت های آن قرارداد سرو صورت داده و به تمام تعهدات استانبول وفاداری نموده است.^۳ اکثریت واضح جوانب CFE تطبیق کامل اخیرالذکر را منحصی شرطی برای قدم گذاشتن به پیش در جهت تصویب آن قرارداد میدانند. ولی روسیه چنین وابستگی را رد مینماید. آنکشور استدال مینماید که موافقتنامه های روسیه-گرجستان و روسیه-مولداوی که در جلسه استانبول بدست آمده اند دارای خصوصیت دو جانبه بوده و ایجاب هیچ نوع مکلفیت قانونی را با در نظر داشت کشور سومی نمی نماید. روسیه چنین رابطه را غیر قانونی میخواند و میگوید: به تعویق

^۱ برای تفصیلات بیشتر ملاحظه شود: Hans-Joachim Schmidt, „The Uncertain Future of CFE Between Isatanbul Commitments and NATO-Enlargment“, The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues, Victor – Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp.155-156

^۲ ملاحظه شود: پاراگراف ۵۱ if M-NAC-1 (2000) 052 of 24 May 2000 (Final Communique of the Florence Ministerial Meeting of the North Atlantic Council).

^۳ ناتو بر پابندی روسیه با محدودیتهای جناح ها در § ۱۵ در جلسه سران منعقد 21 نومبر 2002 در پراگ معترف است.

انداختن تصویب به این بهانه به نفع امنیت اروپا نمیباشد.¹ نتیجه این بست این بوده طوریکه توسط هانس یواخیم شمیت بیان شده است، «قرارداد کهنه CFE تا هنوز هم مرعی الاجراء میباشد، باوجودیکه قرارداد اصلاح شده نومبر ۱۹۹۹ امضاء شده است و در عین زمان بعضی از حدود نهایی جدید ملی آن از طرف تمام دولتهای عضو مراعات میگردد. این متأسفانه به مفهومی است که یک قرارداد کهنه ایکه وقت آن سپری شده تا هنوز هم جاری باقی مانده و بعضی از مواد آن قبل از آنکه به تصویب برسند، بمعرض تطبیق قرار گرفته اند.² تمام گزینش های منطقی تصور شده برای غلبه بر این بست، طوریکه طرفداران آنها نیز می گویند، از لحاظ سیاسی غیر مناسب میباشد.³ اینک آیا کنفرانس آینده بررسی CFE که برای ماه می ۲۰۰۶ مدنظر گرفته شده است قادر خواهد بود راه سازنده ایرا سراغ نماید، باید منتظر ماند (مترجم: این کنفرانس قبلاً دایر شده است، زیرا متن این کتاب بعداً ترجمه شده است).

بررسی و تدقیق اقدامات برای ایجاد باور و امنیت (CSBMs)

قانونمندی ویانا، باوجود دست آورد های ثابت شده آن، ایجاب تجدید نظر را مینماید. از یک طرف فهرست ممکنه CSBMs در یک برهه به اصطلاح «فضای خوب» سیاسی کهنه بنظر میرسد. ضرورت برای CSBMs که در شرایط یک «فضای بد» سیاسی قابل تطبیق باشد - در وقت بحران - مرتباً افزایش یافته است. باوجودیکه از لحاظ طرز دید عمومی و کلی واضح بنظر میرسد، ولی تا کنون در عمل پیاده نشده است. علاوه برآن، طوریکه قبلاً نیز تذکار یافت، آن CSBMs هاییکه مخصوصاً برای حالات کاهش خطر طرح ریزی شده اند، تقریباً بدون استفاد باقی مانده اند. از طرف دیگر، شماری از چالش های جدید امنیتی (بی ثباتی های بین الدولتی، تروریزم، جرایم سازمان یافته فراقشوری، تهدید های امنیتی در خارج از حوزه OSCE و غیره) در عطف توجه قانونمندی ویانا قرار ندارند. در حالت فعلی در رابطه با طرح یک پروسه تجدید نظر، توافق نظر وجود ندارد، نه برای ابزار های معادل و نه برای ابزارها بیکه حتی به اصطلاح آهنگ خوش از آن بگوش میرسد، مخصوصاً CFE و قرارداد های به اصطلاح بدون سرپوش (Open Skies).⁴

در حقیقت وقتی FSC در سال ۱۹۹۲ تأسیس گردید، برنامه اش «پروگرام برای عمل عاجل» بخشی را راجع به «همنوا سازی» مکلفیت های دولت های سهمگیرنده تحت قانونمندیهای جاری بین المللی مربوط به کنترل اسلحه، خلع سلاح و CSBM در اروپا، بخصوص آنهاییکه به تبادل معلومات، کنترل و اندازه نیرو تعلق میگیرد، دربر داشت.⁵ این مسأله مستلزم شرح قانونمندی های جهانی ای میباشد که احکام اساسی سند ویانا، قرارداد Open Skies و (بخاطر معیاربهای بلند آن منحیت مقیاس سنجش) قرارداد CFE را دربردارد. صرفنظر از دلایل تخنیکی اصلی (مشکلات مختصر سازی دسته ای از قانونمندیهای الزامی قانونی و سیاسی با عضویت مختلف و حوزه های مختلف تطبیق جغرافیایی) ثابت شد که «همنوا سازی» یک مأموریت غیرممکن میباشد، زیرا کشورهای کوچک در برابر آن بنابر ترس از ناحیه ضعف مؤثریت سیستم های دفاعی شان اعتراض نمودند.⁶ ولی «چوکات کاری برای کنترل اسلحه» مؤرخ دسمبر ۱۹۹۶ (سندی که «برنامه برای عمل عاجل» FSC را برای تجدید

¹ بطور نمونه اعلامیه روسیه در جلسه شورای وزیران OSCE در صوفیه ملاحظه شود: MC (12) JOUR/2 Annex 9 of 7 December 2004

² Schmidt, op, cit., p.153

³ Ibid., pp. 166-172

⁴ قرارداد به اصطلاح "Open Skies 1992"، برای حمایت کنترل قانونمندی CFE و کنترل اسلحه مربوطه به OSCE و ابزار های CSBMs تشریح شد. برای تفصیل بیشتر ملاحظه شود: Ernst Britting; „The Concept of Open Skies Treaty and ist Potential for the Support of Verification Regimes“; The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues: Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEL/PSIO, 2005, pp.189-229

⁵ Hesinki Decisions 1992: § 12 of Chapter V and item 1 of the „Program for Immediate Action“.

⁶ - برای تفصیل بیشتر راجع به موضوع همونوا سازی ملاحظه شود: Lachowski, op.cit., pp.35-38

می نماید) طرح «همنوا سازی» را توسط احکام سفارشی FSC تجدید نمود تا بر اساس مقوله امنیت غیرقابل تجزیه یک ساختاری برای «کنترول مستحکم اسلحه که از پابندی مکلفیت و تعهدات قانونی و سیاسی برخوردار باشد ایجاد گردد، بدون در نظر داشت اینکه آیا همه دولتهای سهمگیرنده عضو یا امضاء کننده آن میباشند و یا خیر.¹ علاوه بر CFE و قرارداد های Open Skies چوکات کاری مدنظر دارد که شماری از عناصر اضافی در این ساختار شامل ساخته شوند، و همچنان مصوبه نهایی ۱۹۹۲ در باره «مذاکرات راجع به قوت پرسونل نیروهای مسلح متعارف در اروپا (CFE-1A) و در رابطه با OSCE اصول انتقال اسلحه متعارف، اصول عدم ترویج، قانونمندی GEMI و دستورالعمل نیر در آن گنجانیده شود. طرح ساختار ابزار کنترول اسلحه به مقایسه «همنوا سازی» اضافه تر بر اساس شرایط بیشتر تغییر پذیر ریخته شده است. در حقیقت، این ساختار لازم میداند که «راه هایی را سراغ نمود که دولتهای سهمگیرنده در صدد انکشاف آن اند، از طریق مذاکرات و بر اساس تساوی حقوق، از طریق ترتیبات جدید برای حمایت اقدامات کمک و از طریق توجه به نگرانی ها و نیاز های امنیتی، آنچه در چوکات کاری برای کنترول سلاح مشخص میشوند، چنان فهمیده شده است که چنین ترتیباتی که احتمالاً از لحاظ محتوا و حدود جغرافیایی (در ساحه OSCE، منطقوی یا دوجانبه) از هم فرق داشته باشند، جزء لاینفک این ساختار بوده و از یکدیگر ساخته شده اند و نیز در چوکات کاری برای کنترول اسلحه دارای اهداف و میتود های مشابه اند.² مانند «همنوا سازی» پروژه این ساختار نیز تا هنوز در عمل پیاده نشده است.

منطق یک طرح کلی OSCE بری حکومتداری بخش امنیت

دستورالعمل OSCE یک قانونمندی کنترول دیموکراتیک را که به نیروهای مسلح محدود است، مهیا میسازد. در گزارش اخیرش در جون ۲۰۰۵ تحت عنوان «هدف مشترک به سوی OSCE مؤثر»، هیأتی از شخصیت های برجسته ایکه صلاحیت داشت تا راجع به تحکیم مؤثریت OSCE روشنی اندازد، سفارش نمود که سازمان مذکور باید به «تحکیم آموزش پولیس، منجمنت سرحدی، نقش قانون و کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح» اولویت دهد.³ ازینکه اکثریت فعالیتهای OSCE در حال حاضر در همین ساحه ها اجراء میشوند، تصریح یک طرح کلی OSCE برای حکومتداری بخش امنیت یک قدم منطقی خواهد بود. این امر سبب آن خواهد شد، تا نورمها و هدایات عمومی در یک متن واحد تعریف گردند، چه یک دستورالعمل تجدید شده باشد و یا یک سند جداگانه. بهتر است به این اقدام در همکاری با اتحادیه اروپا و ناتو دست زده شود، تا در صورت امکان به ایجاد بعض مقررات مشترک نایل آمد. در این فحوا قابل یادآوریست که معیار کوپنهاگ سال ۱۹۹۳ اتحادیه اروپا برای دسترسی (که قبل از دستورالعمل OSCE طرح ریزی شده است) شماری از شرایطی را وضع می نماید که از جمله ثبات تأسیسات برای تضمین دیموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشری و احترام به حفظ حقوق اقلیتهای ملی قابل یادآوری میباشند. در رابطه با ناتو چوکات کاری سند مشارکت برای صلح (جنوری ۱۹۹۴) دولتهای عضو را متعهد میسازد تا در باره قدمی که آنها برای شفافیت در پلانگذاری دفاعی و بودجه سازی بر میدارند، تبادل معلومات نمایند. از این راه میتوان کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح را بدون تذکار دستوری که در آنوقت تحت بحث قرار داشت، تضمین نمود.⁴ بهر صورت شماری از اصلاحات را میتوان مستقیماً در دستورالعمل قانونمندی DCAF جا داد، مانند:

¹ -FSC.DEC/8/96 of 1 Dece ber 1996

² بخش سوم تصمیم در باره «انکشاف اجندای FSC» (FSC DEC/9/96 of December 1996).

³ CIO.GAL/100/05 of 27 June 2005: § 15 f.

⁴ اشاره صریح به دستور در متن های بعدی ناتو مانند برنامه کار مشارکت برای صلح بین ۲۰۰۰ الی ۲۰۰۱ (قلم ۶) و «پلان عمل عضویت» ۱۹۹۹ (§§ c and d of Section III) تذکر داده شده است. برای تفصیل بیشتر مراجعه شود به:

Maria Caparani, „Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement“, Challenges of Security Sector Governance, Hainer Hänggi and Theodor H. Winkler (eds). Geneva, DCAF, 2003, pp.55-84 and David Law. “Security Reform in the Euro-Atlantic Security Region: Unfinished Business!, Reform and Reconstruction of the Security Sector, Alan Bryden and Hainer Hänggi (eds.), Geneva, DCAF, 2004, pp 21-43. Availale at: http://www.dcaf.ch/docs/bm_ssr_yearbook_2004_2.pdf

الف - ایجاد رابطه بهتر بین دستورالعمل و سند ویانا در باره CSBMs: باوجودیکه بعضی از ماده های دستورالعمل به مصارف دفاعی (§22) و پالیسی ها و دکترین دفاعی (§35) تعلق میگیرند، بین دستورالعمل و بخش قانونمندی ویانا در باره پلانگذاری دفاعی، رابطه ای از لحاظ پلانگذاری و عملیاتی وجود ندارد. معلومات شفاف در باره پروسه پلانگذاری دفاعی، مخصوصاً وقتی در طول مدت چندین سال به شکل مقایسوی باشد و مشروط بر اینکه بصورت صحیح انتقال داده شود، نشانه مفید مؤثریت کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح می باشد. در غیر آن از پروسه های کنترل CSBMs میتوان برای ارزیابی درجه تطبیق دستورالعمل استفاده نمود. بناءً تفتیش و ارزیابی گزارشها میتوانند یک صورتی از تطبیق دستورالعمل را ارائه کنند. گزارشدهی هاییکه در جریان تفتیش و ارزیابی صورت می گیرند، میتوانند مکلفیتی را بعهده گیرند، تا راجع به تطبیق دستورالعمل در تأسیسات تفتیش شده گزارش دهند. سرانجام، دولت تفتیش و ارزیابی شده میتواند جهت تقدیم برنامه آموزش مجلوبین، آنهایکه تأثیر عملی دستورالعمل را عیان می سازند، متعهد شود.

ب - توسعه تبادلۀ حدود معلومات مورد ضرورت بر اساس دستورالعمل: در این شاهرگ میتوان معلومات راجع به نوعیت نیروهای شبه نظامی و مخصوصاً درباره درجه ادغام این نیروها در سیستم کنترل پارلمانی تهیه نمود. معلومات راجع به بزرگی، تشکیلات، نقش، اهداف و فعالیتهای نیروهای مسلحی که در مأموریتهای امنیت داخلی سهم دارند، میتوانند مرتبط باشند.

ج - چوکات بندی بعضی از رهنمودها در باره استفاده از شرکتهای امنیتی خصوصی از پیشرفت قابل قدری نمایندگی خواهد کرد.

د - مداخله قضاء در حکومتداری بخش امنیت: در حالیکه دستورالعمل کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح را در سطح اجرائیه و مقننه دستور میدهد، ولی برای کنترل توسط ارگان قضایی صراحت مستقیم ندارد. این خلاء را می توان از طریق احکامی که از اسناد ۱۹۹۰ کوپنهاگ و ۱۹۹۱ مسکو در باره نقش قضاء در چوکات کاری وسیع حاکمیت قانون اشتقاق شده اند، پر نمود.

ه - خصوصیات (براساس بهترین طرزالعمل های ملی موجود) حقوق و وظایف اساسی پرسونل نیروهای مسلح: در این چوکات کاری، دستورالعمل می تواند شامل یک حکم جدیدی شود که بین دولتهای سهمگیرنده و خارج از سلسله قوماندانی نظامی ایجاد یک تأسیس با مأموریت رسمی بیطرف را توصیه میکند تا به شکایات در باره عملکردها و طرزالعمل های نظامی توجه نماید، بعبارة دیگر ایجاد یک تفتیش نظامی.

فراتر از گرایش های منفی ایکه از ناحیه عدم تصویب قرارداد CFE توضیح داده شد، عدم تجدید سند ویانا درباره CSBMs و ضعف تمام تلاشها بسوی خلاصه سازی قانونمندی های موازی، آنچه یقیناً سبب میشود این است که ابزار های اساسی قانونی که در ساحة OSCE انکشاف داده شده اند (CFE، Open Skies، سند ویانا) بدون شک از طریق سطح بلند بازنگری و شفافیت بوجود آمده اند (حوزه منطقی صلح که کلتور جدید همکاری متقابل در خود داریهای نظامی در اروپا نشانه آن میباشد).¹ با وجود تغییر بزرگ در منظره سیاسی - نظامی قانونمندیهای OSCE موارد شانرا حفظ نموده اند. در صورت عدم پابندی و عملکرد آنها زیگنالهای هوشدار آمیز بر ضد رونما شدن کشیدگی های نظامی را تهیه دیده اند.²

¹ -Schmidt, op.cit., p.157.

² -Heinz Vetschera, „The Future of the Politico-Military Dimension- From Arms Control to Force Control”, op cit

اصول و عملکرد در پالیسی های تشکیلاتی: موضوع نیروهای دفاعی هنگری

Dr. Ferenc Molnar

پیشگفتار

تغییرات تشکیلاتی در نیروهای مسلح هنگری از یکطرف و محیط جدید امنیتی اروپای مرکزی و شرقی و در خود هنگری از طرف دیگر، نتایج منطقی پروسه دیموکراتیک سازی بودند. دیموکراتیک ساختن مستلزم حاکمیت قانون در (برعلاوه ساحه های دیگر) موضوعات مربوط به حقوق بشر، تعلیم پرسونل برای نورمهای دیموکراتیک و موقف های تغییر پذیر در برابر اجتماع میباشد. محیط امنیتی تغییر پذیر زمینه را برای طرح پالیسیها، ستراتیژیها و ساختار های جدید دفاع ملی مساعد ساخت. در حالت اول توافق نظر اجتماعی و سیاسی موفقیت نسبتاً عاجل را ببار آورد، ولی حالت اخیرالذکر یکی از دشوارترین گره هایی بود که باید باز میشد، زیرا هم سیاستمداران و هم جامعه مجبوراً با چالش های خیلی زیاد، عاجل و دشوار، مانند مشکلات اقتصادی و امنیت عامه روبرو میشدند. با آنهم پروسه تحکیم دیموکراتیک و پالیسی خارجی طرح پالیسی های مناسب تشکیلاتی، ستراتیژیک و عملکرد را در نیروهای مسلح هنگری تعمیم نمود.

پروسه دیموکراتیک سازی خواستار از بین بردن اولویت های سابق سیاسی در پالیسیهای تشکیلاتی شد، پالیسی هایی که در سیستم کمیساری و در مداخله حزب کمونست در حیات تشکیلاتی، خصوصاً در جلب و احضار، تعلیم و مدارج مسلکی موجود بودند. علاوه برآن، این امر مستلزم یک تغییر در طرز فکر مربوط به مسائل تشکیلات بود تا با افراد عسکری منحیث اتباعی تعامل شود که به آنها در پهلوی مکلفیت، حقوق نیز وعده شده است. باوجودیکه اردوی هنگری در دهه اخیر ۱۹۸۰ در پکت وارسا بطور مقایسوی کمتر سیاسی بوده است، با آنهم دیموکراتیک سازی یکی از چالشهای عمده در برابر بخش دفاعی آنکشور قرار داشت. دوره انتقالی به پروسه تصمیم گیری دیموکراتیک و همچنان بزرگی اردو، سیستم مأموریت، مخرج نوعیتهای مختلف خدمت، بودجه و همچنان حقوق مدنی (بشمول پرسونل نیروهای دفاعی) بر مبنای قانونمندی تصویب شده توسط پارلمان منتخب دیموکرات منتج گردید.

باوجودیکه اساس پروسیجر های دیموکراتیک در همان آغاز خیلی ابتدایی دوره انتقالی¹ گذاشته شد، پروسه اختصار سازی به دنبال تغییرات در محیط امنیتی و محدودیت های جدی بودجوی، و به همین ترتیب ضرورت اصلاحات در ظرفیت ها، هنگری را مجبور ساخت تا به طرح ریزی دقیق پالیسی های تشکیلاتی و میکانیزم های کاری مربوطه بپردازد. اختصار متداوم نظامی (البته از طریق پروسیجرهای قانونی)، افزایش تناسب داوطلبان (جلب و احضار تحت شرایط خوب) و ادغام بر مبنای

¹ - Ferenc Molnar, "Civil Society and Democratic Military Relations – The Case of Hungary", DCAF Working Paper No. 101 (2002): 66. Available at: <http://www.dcaf.ch/docs/WP101.pdf>

خواستار اروپا-اوقیانوس (دریافت مسلک های مورد نیاز)، به این پروسه کمک نمود. علاوه بر این، اتباع کشور وسعت فعالیت های وجدانی افراد عسکری و نیز سازمان های اتحادیه های صنفی مانند آنها، وزارت دفاع را مجبور ساخت، تا مقررات واضح و شفاف تر را در رابطه با مسائل تشکیلاتی وضع نماید. از لحاظ بین المللی خواست های ناتو و مکلفیت های بین المللی (ملل متحد، سازمان امنیت و همکاری در اروپا) البته آن وزرات را در وهله اول به این امر واداشت.

قوای بشری اردوی هنگری نخست در پروسه غیرسیاسی سازی آن نهاد مطرح بحث قرار گرفت و بعداً در دوره آمادگی برای عضویت در ناتو و اکنون منحصراً جزء لازمی دوره انتقالی به نیروی کامل داوطلب و برای کار روی ادغام کامل در ناتو مطرح بحث می باشد. این دوره ها تغییرات مهمی را در عرصه های قانونی، ساختاری و فرهنگی و مسائل مربوط به پرسونل بوجود آورده اند.

هدف از این مقاله روشنی اندازی روی بعضی موضوعات این تحولات می باشد که در ایجاد یک منجمنت قوای بشری دیموکرات و مسلکی اهمیت بسزایی دارند. مشکلاتی که باید مورد بررسی قرار گیرند عبارت اند از: پس منظر قانونی، پالیسیها و ستراتیژیها، مقررات تعریف شده جلب و احضار، انکشاف مدارج مسلکی و حفاظت حقوق مدنی عساکر. این مقاله همچنان قدم هایی را تشریح می کند که در ساحه تعلیم نظامی و تمرینات برای ادغام بیشتر در ناتو گذاشته شده و تطبیق قانون بشری بین المللی را نیز تأمین می کنند.

نقش پارلمان: ارزشها و قوانین:

در یک دیموکراسی، پارلمانی که بصورت آزاد و دوکراتیک انتخاب شده است، نقش کلیدی در تعریف بنیاد های نیروهای دفاعی بشمول مسائل مربوط به تشکیلات دارد.¹ پارلمان بر مبنای قانون اساسی نهاد هایی را تعریف می کند که صلاحیت ساختن چوکات میکاینزم کاری نیروهای دفاعی را دارند و تصویب ترفیعات بلند پایه دولتی و همچنان ارزشهای اساسی دیموکراتیک را بعهده دارند.

پارلمان راجع به وسعت، ترکیب (تناسب جنرالها، افسران، عساکر قراردادی، مجلوبین و ملکی ها) و تشکیلات قوماندانی اعلا ی نیروهای مسلح و همچنان اهداف عمده میان مدت و دراز مدت انکشاف نیروهای مسلح بشمول موضوعات مربوط به پرسونل تصمیم می گیرد. علاوه بر این پارلمان لایحه هایی را تصویب می نماید که موقف های قانونی و حقوق و مکلفیت های عساکر حرفوی و جلیبی (در رابطه با هنگری بطور مثال سند،² the 1993 CX Defenc Act and 2001 XCV Act راجع به موقف عساکر مسلکی و قراردادی³) را با جزئیات تعریف می نماید.

لایحه متذکره اهداف مختلف را برآورده می سازد. نخست تأکید میشود که افراد عسکری اتباع یونیفورمدار و جزء لاینفک یک جامعه دیموکراتیک اند.⁴ ثانیاً این لایحه تمام مشخصات و محدودیت های لازم را تعریف می نماید که برای اجراء اهمیت دارد. این برای مصوبه موقف قانونی ای که با ضمانت حاکمیت قانون، نظم داخلی و ثبات تشکل نظامی ارتباط میگیرد، مخصوصاً صدق می کند. این

¹ Hans Born, Philipp Fluri and Anders Johnsson (eds.),¹ نظارت پارلمانی بر بخش امنیت: اصول، میکاینزم و عملکردها، کتاب دستی برای اعضای پارلمان شماره ۵،

(Geneva: IPU/DCAF, 2003): 181. Handbook available at:

http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

² <http://www.comlex.hu/kzldat/t19300110.htm/t9300110.htm>

³ <http://www.comlex.hu/kzldat/t0100095.htm/t0100095.htm>

⁴ طرح آلمان در این رابطه ملاحظه شود:

http://www.bundestag_de/htdocs_e/orga/03orga/03organs/06armforce/armfor05_2html

لایحه وقتی قانون مربوط به موقف نظامی (از اصول گرفته تا مسائل اتحادیه ها، درآمدها، پالیسی اجتماعی تقاعد) را تعریف کرده، آنرا با جزئیات خیلی خوب تشریح می نماید. در اینجا بعض عناصر مهم این مصوبه قانونی تشریح شده است:

فصل دوم: اصول مربوط به خدمت نظامی
- حدود وظایف قانونی افراد عسکری (جلو گیری از استفاده ناجایز از قدرت، ادیت و آزار - منع تبعیض، و غیره)
فصل سوم: مقررات اعمال حقوق بنیادی
- محدود ساختن آزادی فردی، آزادی بیان (تصمیم گیرندگان باید دقیقاً حد اقل محدودیت حقوق لازم برای انجام درست خدمت یا مأموریت داده شده را مدنظر گیرند)
- حق رأی
- آزادی مذهبی و غیره
فصل چهارم: سازمانهای اتحادیه صنفی شکل و محافظت منافع
فصل پنجم: ایجاد روابط خدمت نظامی
- مقررات جلب و احضار
- دوره امتحانی
- سیستم درخواستی برای مقامات بلند پایه
- موقف به اصطلاح «قرداد غیر دائمی» (عبارت از یک بست کاری میباشد که بصورت اعظمی قرارداد یک ساله دارد، این نوع بست ها به کسانی داده میشود که در خارج از کشور تعلیم می یابند و یا خدمت می نمایند یا موقتاً کدام بست ندارند یا در کورس های تعلیمی سهم می گیرند. این امر در زمان بازسازی یا اختصارسازی نیروهای مسلح اهمیت بسزایی دارد)، و غیره
فصل ششم: ختم روابط خدمت نظامی
- استعفاء
- موافقه متقابل
- ترخیص از خدمت نظام و تأدیات مربوطه
- ناسازگاری یا منافات (مثلاً، خویشاوندان فرعی)
- توضیح دارایی، و غیره
فصل هشتم: محتوای روابط خدمت نظامی
- مقررات عمومی ترفیع
- شرایط مربوط به تعلیم، صحت، وضعیت جسمی
- مقررات ارزیابی اجراءات و غیره
فصل نهم: عایدات
فصل دهم: حقوق اضافی
فصل یازدهم: جایزه ها، تقدیرنامه ها
فصل دوازدهم: مسوولیتهای مربوطه به دسپلین
- مقررات جزائی
- پروسیجرها در حالت ارتکاب جرایم، ویره
فصل سیزدهم: مسوولیت برای خسارات
فصل چهاردهم: بیمه اجتماعی
- تقاعد، تقاعد قبل از وقت
- بیمه صحتی، و غیره
فصل پانزدهم: شکایت، اعتراض و مناقشه قانونی
- (انتخاب از مصوبه ای راجع به موقف قانونی عساکر مسلکی و قراردادی ۲۰۰۱. XCV)

در مجموع در جریان پروسه دیموکراتیک سازی قوه مقننه هنگری ساختار، حقوق و مقررات نظارت دیموکراتیک نیروهای مسلح و همچنان نظم داخلی نظامی را تعریف نمود. در حالیکه قانون اساسی حقوق و آزادی اساسی تمام اتباع را تضمین مینماید، مصوبه قانون دفاعی و مصوبه قانون راجع به موقف قانونی افراد عسکری این حقوق را برای آنها محدود میسازد، در حالیکه افراد عسکری نیز از همان حقوقی برخوردار اند که دیگر شهروندان از آن برخوردار میباشند، فقط آنها شهروندان یونیفورمدار میباشند. عاوناً، قوانین اساسات پالیسی تشکیلاتی مسلکی و منجمنت را ضمانت می کنند. برای دقت بیشتر، قانون اصل و اساس مقررات را تعریف می نماید و حکم می کند تا افراد عسکری بر مبنای توانمندی، کیفیت و پابندی به عمل، جلب و استخدام شوند.

پالیسی و منجمنت تشکیلاتی در حال تغییر

همه سیستم پالیسی تشکیلاتی و منجمنت تشکیلاتی باید تغییر داده شوند، نه تنها بخاطر پروسه دیموکراتیک سازی، بلکه بنابر امنیت، اجتماع و محیط اقتصادی در حال تغییر. در حالیکه مقننه وقت به وقت حدود کمی (مثلاً بزرگی اردو، بودجه) و کیفی (مثلاً، ترکیب، تناسب عساکر و قطعات)¹ اردو را تعیین میکند، قانون اساسی و دیگر قوانین بنیاد های ساختار فرماندهی و کنترل و دیگر حقوق دیموکراتیک و احکام برای نظم داخلی اردو و پالیسی تشکیلاتی آنرا ضمانت می کنند. منجمنت تشکیلاتی مناسب بیشتر به وزارت دفاع و مقام لوی در ستیز تعلق می گیرد.

مرکبه پالیسی بشری وزارت دفاع در اخیر دهه ۱۹۹۰ بمنظور تعامل در برابر چالشهای جدید بطور مسلکی آن ایجاد گردید. بنابر محدودیت های ذاتی در محیط های تغییر پذیر امنیتی، اجتماعی و اقتصادی؛ عضویت در ناتو، دوره انتقالی به تمام سیستم داوطلب این پالیسی اهمیت کلیدی داشت.

محیط امنیتی جدید (با قرار دادن درگیریهای منطقی و محلی و تروریزم در صدر اجندا)، عضویت در ناتو² و واقعیت کلتور اجتماعی جدید³ همه و همه مستلزم نیروهای مسلح با کمیت کوچکتر ولی بیشتر مسلکی بودند. علاوه، محدودیتهای اقتصادی مبتنی بر اقتصاد بازار آزاد از لحاظ مصرف راه های حل مؤثر جهت دفاع از ملت و منافع ملت را ایجاب مینمود. با در نظر داشت این مسأله اردو مجبوراً نظر اش را نسبت به ایجابات پالیسی های تشکیلاتی تغییر میداد.

قبل بر این خدمت عسکری جبری و مسلک نظامی عمری بر فلسفه و پالیسی تشکیلاتی حکمروایی داشت. در سیستم نیروهای مسلح توده بی تغییرات در سطح عساکر عادی شدید ولی در سطح NCO و افسران قطعات بطی بود. در عمل افسران مسلکی یا حرفوی خدمت و وفاداری شانرا در برابر استخدام دایمی، عاید و دیگر حقوق و داشتن تقاعد و غیره انجام میدادند. فکتورهای خارجی مانند تغییرات آنی و سریع اجتماعی و اقتصادی کمتر بر مسلک آنها تأثیر داشت و صداقت و وفاداری یکی از فکتور های تعیین کننده و مهم در چنین یک سیستم تلقی میگردد. این پالیسی در نیروهای دفاع ملی هنگری شدیداً تغییر نمود.

بکار برد پالیسی جدید تحت نفوذ اندیشه به اصطلاح «ترفع یا تقاعد» قرار داشت: یعنی کسیکه توان نداشت در یک مدت معین در سلسله مراتب بطرف بالا قدم بگذارد، مجبور از نظام عسکری رخصت

¹ - Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, (Cambridge: Harvard University Press, 2000). P.534

² - عضویت در ناتو بر طرح دفاع ملی و از این طریق از چندین لحاظ بر پالیسی تشکیلاتی تأثیرگذار بود. بطور مثال، منحصت عضو این پیمان این کشور باید از لحاظ تشکیلاتی خود را با سیستم ناتو عیار میساخت (پروسیجرهای عادی، زبان، علامات و اشارات، کار تشکیلاتی بین المللی و غیره)؛ بعد از جلسه سران در پراگ ایجاد ظرفیت ها که باعث تغییر نه تنها در ساختار نظامی گردید، بلکه در سیستم تعلیمات و آموزشهای نظامی نیز.

³ - بطور مثال، جامعه کمتر در برابر خدمت عسکری جبری تحمل داشت؛ حقوق زنها منتهی به این شد که نظام عسکری نیز آغوش خود را بروی زنها منحصت افراد عسکری باز نماید.

میشود. البته این یک اندیشه حاکم بوده نه تعیین کننده سیستم جدید. در بعض جا ها، یک نفر میتواندست برای یک مدت محدود باقی ماند، بعد یا بطرف بالا (گر او (مرد یا زن) شرایط قبلا تعریف و شناخته شده را برآورده می ساخت) ارتقاء مینمود یا مجبوراً به بخش ملکی منحصت افسر متقاعد یا احتیاط تغییر مکان می داد. البته بعض تشکیلات دیگری هم است که ایجاب دانش، مهارت و آموزش های خاصی را مینماید، در چنین ساحة کاری یک نفر میتواند تا پایان عمر کاری خود یا الی احیر قرار داد خود باقی ماند.

قابل یادآوریست که با پیشرفت سیستم داوطلبانه عسکری، اردو منحصت یک کارفرمای بزرگ به یکی از بازیگران عمده در بازار کار مبدل شده است، طوریکه به استخدام کارمندان در بازار کار می پردازد، آنها را تعلیم و آموزش داده و بسیاری از آنها دوباره به اجتماع ملکی منحصت افراد مسکی تقدیم میشوند. برای انجام این مأموریت در اخیر دهه ۱۹۹۰ ایجاد یک ستراتیژی تشکیلاتی و سیستم منجمنت بشری یک امر حتمی و ضروری گردید. این ستراتیژی بر بیناد اصول ستراتیژی امنیت ملی و ستراتیژی امنیت نظامی و همچنان بر شرایط موجود استوار است. تطبیق این ستراتیژی از طریق قانون و از طریق فعالیت منظم و حکم رهبری ستراتیژیک و اجرائی تأمین شده است. در این سیستم وزارت دفاع روی اسناد ستراتیژیک کار می نماید و مقام عمومی لوی درستیز برای تطبیق این ستراتیژی مسوولیت دارد.

دینامیک موضوعاتی که بر ساختار نظامی نفوذ دارد و اثر گذار است، یک رهبری قاطع را ایجاب می نماید. روش ستراتیژیک مستلزم یک ارزیابی متداوم، پلانگذاری و تطبیق می باشد. دو ارزش اولی با تحلیل محیط تشکیلاتی داخلی و خارجی ارتباط می گیرد و پالیسیها، پلنها و ستراتیژی های مناسبی را طرح ریزی مینماید و ارزش اخیرالذکر با منجمنت موضوعات جاری سروکار دارد. اصول راهنمای این روش قرار ذیل میباشد:^۱

- همنوایی در وظایف، شرایط و منابع بشری تغییر پذیر؛
- حمایت انکشاف مسلکی و ظرفیت پرسونل نظامی؛
- اصلاح «بشری ساختن» رهبری و میکانیزم کاری ارگان عسکری؛
- دفاع مستمر از اهداف تشکیلاتی مطابق به محیط در حال تغییر و شامل ساختن حل های مناسب در نظام عسکری.

همه اینها ایجاب یک ستراتیژی ایرا که بر سه پایه استوار است می نماید:

الف – سیستم پلانگذاری منابع بشری: این پایه رابطه بین تشکل داخلی و شرایط خارجی و همچنان تصمیم گیری را قایم میسازد. همچنان این پایه به تشخیص معضله پرداخته، علاج برای آن سراغ نموده و آنرا در پروسیجر تصمیم گیری برای مسائل تشکیلاتی شامل می سازد. این پایه جز لاینفک سیستم پلانگذاری دفاع در وزرات دفاع هنگری میباشد.

ب – منجمنت منابع بشری: فعالیت این پایه بر سیستم پلانگذاری استوار بوده و اهداف ضروری راه های تغییرات را تعریف و تشریح می نماید. به مسائل ذیل توجه دقیق دارد: حقوق مدنی و شخصی؛ پابندی به نورمهای تشکیلاتی ایکه حامی حقوق فردی میباشد؛ زمینه سازی برای یک سیستم جهت ادغام دوباره در جامعه ملکی؛ تضمین شرایط کاری سالم؛ و مساعد ساختن فرصتها برای رشد فردی. در این سیستم وزارت دفاع و مقام لوی درستیز عمومی روی خواست های منابع بشری نظامی، شرایط استخدام، سیستم آموزش، مسیر های مسلکی در حالت صلح و جنگ و راه ها برای معاشرتهای انسانی کار مینمایند.

^۱ - «ستراتیژی بشری نیروهای دفاعی هنگری»، صفحه ۵.

ج - پایه رشد منابع بشری: این پایه سیستم برای تعلیمات و آموزشهای ابتدایی را که برای تمام خدمات نظامی حتمی میباشد، مساعد می سازد، برای تحرک عمودی و افقی در نظام عسکری تلاشهای فردی را حمایت می نماید و سازگاری و اخذ های نظامی و یک کلتور تشکیلاتی را تأمین می نماید.

با بکاربرد طرح و ستراتیژی متذکره منجمنت تشکیلاتی هنگری یقیناً اصلاح شده است. بخش مهم قانونی چگونگی انکشافات در عمل پیاده شده است و یا در حال پیشرفت میباشد. با آنهم مشکلات و اشتباهات نیز البته در این راستا موجود است هم در طرح ها و هم در عمل. بعضی از آنها به خط مشی های گذشته که تحت نفوذ نقطه نظر مالی و اختصار سازی آنی و بعض دیگر به منجمنت نادرست تعلق میگیرند.

یادآوری بعضی از آنها می تواند مفید باشد تا نتیجه ای بدست آمده و درس از آن گرفته شود:

- بدون طرح های واضح و روشن راجع به آینده نیروهای مسلح و پرسونل آن بسیاری از افسران تعلیم یافته و NCOs در جریان دهه ۱۹۹۰ خدمت نظامی را ترک گفتند^۱.
- شرایطی که برای عساکر توسط اردو مهیا ساخته شد، نسبت به آنچه توسط سکتور بازار آزاد الی سال ۲۰۰۱ عرضه شد، خیلی زیاد عقب افتاده بود، بناءً رشد سریع اقتصادی پرسونل را که دارای تعلیمات و مهارتهای سازگاری بودند، جذب نمود.
- در جریان اخیر دهه ۱۹۹۰ سیستم استخدام ساخته شد، ولی ایجاد اجزای دیگر این سیستم که نتوانستند برای حفظ کارمندان کاری انجام بدهند (افسران فارغ التحصیل، جوان، NCOs، و افراد شخصی) بنابر ملاحظات مالی به تعویق انداخته شد. سرانجام به ضیاع منابع مالی و بشری تمام شد.
- اختصارسازی بنابر ملاحظات بودجوی سبب آن شد که در اردو کسانی از دست بروند که میتوانستند در احیاء و همبستگی، کاری انجام دهند.
- در رابطه با موضوع مهم در هنگری یعنی انتقال به یک سیستم تمام عیار داوطلبانه عسکری، نیروهای مسلح با چالش های جدی روبرو اند. باوجودیکه تصمیم قبلاً گرفته شده است و بسیاری از اسناد و طرح های ایجاد برای تغییر آماده اند، بعض عناصر این سیستم نسبت به آنچه که در اول تصور میشد، مایه نگرانی بیشتر اند. درخواست کنندگان میخواهند شرایط کاری و زندگانی بهتر را شاهد باشند و در آینده، فرصت های بهتر در بازار کار برای مشاغل شان بعد از خدمت نظام داشته باشند. (ارزیابی آنها برای آینده، وقتی شماری از درخواست کنندگان احتمالاً کاهش یابد، خیلی مهم خواهد بود.)

مهیا ساختن پرسونل

برای اینکه به دریافت پرسونل لازم نایل آمد، یک سیستم استخدام مؤثر باید بکار افتد. وقتی چنین یک سیستمی ایجاد میشود، خیلی مهم است که شرایط استخدام دیموکراتیک (بطور مثال مساعد ساختن زمینه های مساوی و شفافیت)، شرایط دیموگرافیک، اقتصادی و بازار کار کشور مربوطه و همچنان نیاز های مشخص اردو را مدنظر گرفت. در هنگری این سیستم بر اساس لزوماتی طرح ریزی شد که بنابر

^۱ - در سال ۱۹۹۰ تعداد افراد نظامی به ۱۴۳ هزار نفر میرسید؛ امروز شمار آنها به ۳۷ هزار میرسد (مترجم: این رقم مربوط به سال ۲۰۰۵ میگردد) و برای سال ۲۰۱۰ تعداد آنها به ۲۸ هزار و در سال ۲۰۱۳ به ۲۶۵۰۰ نفر خواهد رسید. منابع: Uton a XXI. Szazad hadserege fele, „Creating a New Military fort he 21st Century”, p.34, BudapestÖ MoD, 2003.

انتقال از خدمت عسکری جبری به خدمت عسکری تمام عیار داوطلبانه تغییرات سریع و بر اساس تناسب تغییر پذیر کتگوریهای خدمت که از تجدید ساختار نظامی به وجود آمد.¹

یک ساحة برجسته جلب و استخدام نظامی، جلب و استخدام «بیرونی» (از بازار کار) میباشد؛ ولی کمک به تعویض «داخلی» (از داخل خود نظام عسکری)، بطور مثال انتخاب کسانیکه هنوز هم برای دوام خدمت سازگار اند نیز قابل اهمیت میباشد. وظایف سپرده شده را میتوان از طریق سیستم استخدام فعال مسلکی همراه با حمایت وسیع بازار کار و اعلانات براه انداخت.

اهداف ستراتیژیک استخدام نظامی: برآورده ساختن نیازهای منابع بشری نیروهای مسلح از گروپهای دارای عمر جوان، در همکاری با دیگر بازیگران بازار کار هنگری.

مأموریت استخدام: برای برآورده ساختن اهداف ستراتیژیک استخدام نظامی این سیستم باید به مهیا ساختن پرسونل کافی برای اجرای وظایفی که از مأموریت اصلی نیروهای مسلح سرچشمه میگیرند، قادر باشد. این سیستم همچنان باید به آنهایی نیز حمایت هایی را زمینه سازی نماید که از خدمت عسکری رخصت میشوند، خصوصاً برای جذب شدن دوباره آنها در بازار کار، و کمکهایی را تقدیم دارد تا کار هایی را که درخواست می نمایند، بدست آورند.

انتخاب و آموزش برای خدمت نظامی عبارت از یک بخش ارگانیک استخدام بوده و شامل است بر:

- ارزیابی مناسب عمومی پرسونل
- آزمایش صحت، روحی و فیزیکی؛ و
- آمادگی نخستین وظیفه نظامی.

گامهای عمومی اعلان شده برای انتخاب مانند شرایط تعیین شده، انتشار داده و قابل دسترسی میباشد. هر تبعه میتواند در هر کشور به دفاتر ایجاد شده استخدام به شرایط تعیین شده دسترسی داشته باشد. وظایف دفاتر استخدام، تنها استخدام نمیشد (یعنی آنها با اداره دفاع، اداره تحركات و غیره نیز سرو کار دارند)، این وظایف اساساً در مصوبه قانون دفاعی درج و تصریح شده اند.² معلومات تفصیلی در صفحه انترنتی نیز وجود دارد،³ در کتابچه های تبلیغاتی وزارت دفاع و وقتاً فوقتاً منحصی اعلان در روزنامه ها قابل دسترسی میباشد.

برآورده ساختن اهداف مذکور همکاری همجانبه وزارت دفاع را در داخل و خارج با مکاتب عامه، کالج ها، پوهنتون ها، شرکتهای اداره هایی که با بیکاران سروکار دارند و انستیتیوت هاییکه بازار کار، تمایل دیموگرافیک (احصائیه نفوس)، سیستم تعلیمی و غیره را مراقبت می کنند، ایجاب می نماید. برای این وزارت ضروریست تا فعالیت ارتباط عامه را برای حمایت موقف احساساتی مثبت که به دفاع مادروطن ارتباط دارد، در داخل آن اداره براه اندازد.

حفظ و انکشاف پرسونل (برنامه های شغلی).

استخدام مؤثر منابع دست داشته در منجمنت منابع بشری مدرن یک موضوع اساسی میباشد. این امر تنها از طریق ایجاد و براه اندازی شرایط کاری دلخواه میسر میشود. برای اینکه استفاده از قدرت

¹ - در پهلوی انتقال به سیستم تمام عیار داوطلبانه، هنگری منابع بشری در حال تغییر مورد نیاز را نیز باید مدنظر میگرفت، آنچه را در پراگ در جلسه سران بین ۲۱ الی ۲۲ نومبر سال ۲۰۰۲ تعهد نموده بود.

² - پارلمان هنگری یک مصوبه قانون دفاعی جدید را تصویب نمود (2004 CV. Act) که انتقال به خدمت نظامی تمام عیار داوطلبانه کمک می نماید. تعدیلات عمده این قانون به مکلفیتهای دفاعی شهروندان ارتباط میگیرند، زیرا خدمت عسکری جبری در حالت صلح از بین رفت و بعضی از عناصر اداره دفاعی مربوطه نیز تغییر نمود.

³ - <http://www.honvedelem/recruitment>

روحي و جسمي پرسونل تا اندازه ممکن تأمين شده بتواند، حفظ پرسونل ممکن نميباشد مگر اينکه توازن بين ارزشهاي متقابل، مفاد هاي مادي و غيرمادي برمبنای موافقت بين اعضاي پرسونل و خود تشکيلات تأمين شود، اين موافقت تنها یک قرارداد اقتصادي نبوده، بلکه یک موافقتنامه روي و رواني نيز ميباشد.¹

یک شرط قبلي غير قابل چشم پوشي براي شکل دهی و حفاظت نوع جديد ساختار پرسونل اين است که بست شغلي طوري ايجاد شود که کارمند بتواند در دراز مدت و کوتاه مدت بقای شغلي خود را روي آن اساس نهد. اساس آن همانا ضرورتهاي انساني ميباشد که با حل وظيف مسلكي و ارتقايي در رتبه ها برآورده شده ميتواند.

وقتي مودل ارتقاي شغلي براي نيروهاي دفاع هنگري ساخته ميشود بايد فرصتهاي اقتصادي، عنعنات اجتماعي، نورمهايي که ساحة ملکی را متأثر مي سازند و چگونگی بازار کار را مدنظر داشته باشد. در هماهنگی با تلاشهاي حکومت، وقتي اصول براي ارتقاي شغلي نظامي ساخته ميشود ارتقاي شغلي کارمندان ملکی نيز بايد مدنظر گرفته شود. قسمت مهم ديگر توسعه مودل ارتقاي شغلي، شکل دهی شرايط و پلانگذاري ارتقاء است تا آنها نه تنها کارمندان امور عامه، بلکه کارمندان ملکی را نيز در آن شامل سازند.

آشنا ساختن کارمندان و پرسونل نظامي با شرايط مختلف و قيد نمودن آنها در اسناد، يگانه شرط قبلي براي ترفيعات در ارتقاي شغلي نظامي شده ميتواند. اين شرايط عبارت اند از درجه هاي مختلف تحصيل، آموزشهاي مسلكي نظامي و کار عملي در یک ماموريت مشخص نظامي، خدمت با کيفت عالي در وظيفه فعلي، شرايط جسمي، روي و صحتي و ديگر شرايط اختياري که توسط قانون تنظيم ميشوند:

اصول عمومي ترفيعات

- ترفيعات بر بنياد سلسله مراتب وظيف و رتبه هاي نظامي استوار اند که مطابق قانون ساخته شده اند. ترفيع در رتبه ها از طريق گماشتن به وظيف بالاتر تحقق مي يابد.
- ترفيعات بر بنياد ارزيابي منظم (سالانه)، بر آمادگی براي وظيفه آينده، بر فراغت از مکاتب خاص يا از کدام کورس استوار اند.
- یک سطح وظيفه تنها با یک رتبه نظامي برابري دارد و ترفيع ميتواند در حالت صحت تنها تدريجي باشد، معمولاً بين دوره انتظار اقلي و اعظمي وقت مربوط به وظيف.
- مودل هاي ارتقاي شغلي براي افسران بالا رتبه و پائين رتبه بايد با یک انتخاب خدمت در خارج از همان آغاز مساعد ساخته شود.
- مقام هاي فرماندهي بلند پايه بايد تنها از طريق یک سيستم پيشرفته بين المللي، ارکان و ديگر وظيف مسلكي قابل دسترسي باشد.
- انتقال از سكتور خصوصي به رتبه هاي NCO یکی از راه طبيعي تبديلي ميباشد، در حالیکه انتقال از NCO به رتبه افسري بايد تنها یک حالت استثنايي باشد.
- ارتقاي افسران بايد با تحرک داخلي وابسته باشد در حالیکه در قسمت ديگر رتبه ها اين درخواست تنها به افسران پائين رتبه ارتباط داده شده اند.

¹ - مراجعه شود به تفصيل: Psychological contract in Dan L. Costley and Ralph Todd, Human Relations in Organizations (St.Paul: West Publishing Company, 1987), pp.43-44.

سیستم ترفیع باید تمام اشکال مختلف ترفیعات را دربر داشته باشد. بنابر این دلیل لازم است تا سیستم های ترفیع متحد المال و خاص را مروج ساخت¹. (انتقال بین این دو سیستم باید تضمین گردد).

سیستم ارزیابی

ارزیابی اجراءات افراد واضحاً یک امر ضروری پنداشته میشود و بصورت عموم به دو شکل، رسمی و غیر رسمی، در نیروهای مسلح وجود دارد. شکل غیر رسمی آن طور است که آمرین راجع به افراد زیر دست خود، نظر شانرا ارائه میدارند و مطابق آن، آنها ترفیع و یا کدام حقوق دیگری را بدست می آورند. در نتیجه، چنین ارزیابی مطلقاً شخصی و یا یکطرفه میباشد. ارزیابی رسمی از طرف خود تشکیل نیروهای مسلح مطابق به مقررت و ارزشهای حاکم صورت میگیرد. در یک سازمانی که بصورت درست و خوب عمل میکند نتایج ارزیابی رسمی و غیر رسمی باید باهم مطابقت داشته باشند.

یک سیستم ارزیابی همجانبه ایکه برنامه ای برای افزایش توانمندی بشری خوانده میشود، یک عنصر بسا مهم منجمنت منابع بشری منطقی در نیروهای مسلح میباشد. در رابطه با مثال هنگری چنین یک سیستم توسط مصوبه ای بنام موقف قانونی عساکر تصریح شده است.

فلسفه منجمنت منابع بشری نیروهای دفاعی هنگری، ستراتیژی بشری ایکه متضمن نظم اجراءات میباشد و اصول اساسی یک سیستم ترفیع که جزئی از ساختارهای سابقه میباشد طرزالعمل سیستم ارزیابی را تعیین می کنند.

اهداف ارزیابی در قدم اول عبارت اند از: بیطرفی در ترفیع، تقرر در مقامات بلند رتبه، ارتقای شغلی فردی، افزایش توانمندی شخصی، شکلهی کلتور کار، مهیاساختن معلومات برای تشخیص خواستههای آموزشی.

اصول اساسی سیستم ارزیابی:

- ارزیابی تمام پرسونل وزارت دفاع و حتی وزارت داخله را تحت پوشش دارد.
- ارزیابی منظم و مرتب بوده و بصورت تحریری باید قید شود.
- ارزیابی باید هر سال براه انداخته شود.
- ارزیابی باید منطقی و بیطرفانه بوده و نباید بصورت عمومی باشد.

شرایط سیستم ارزیابی باید دارای خصوصیت های ذیل باشند:

- سیستم باید هم برای خواست های نیروهای دفاعی هنگری و انتظارات فردی بکاربرد داشته باشد (پرستاری و تقویۀ توانمندی و دست آوردها، شکلهی و افزایش نقشهای فردی).
- سیستم باید آینده نگری داشته باشد (باوجودیکه سیستم اجراءات گذشته را ارزیابی می کند، هدف

¹ - سیستم ترفیع متحدالمال یا عادی: یک سلسله وظایف خاص تنها یک رتبه را دربردارد که مستلزم یک دوره اقل و اعظم زمانی میباشد. قبل از صرف یک وقت انتظار حد اقل یا بعد از انتظار وقت حد اعظم هیچ امکان برای ترفیع نمیباشد. آن افراد نظامی ایکه ترفیع ایشان ممکن نباشد، از نیروهای مسلح از دو طریق ممکن خارج میشوند: آنها می توانند در جمله افسران احتیاط قرار بگیرند، یا اگر آنها شرایط را بر آورده ساخته باشند، طوریکه در قانون تصریح شده است، میتوانند تقاعد کنند. سیستم ترفیع خاص: یک وظیفه خاص چندین رتبه را دربر دارد، و هر رتبه یک وقت انتظار از قبل تعیین شده را دارد. قبل از صرف وقت انتظار تعیین شده امکان کدام ترفیعی نمیباشد. رتبه ایکه برای یک وظیفه خاص مشخص شده، در یک تقرر مخصوص برای بلند ترین رتبه قابل دسترسی معین شده است. آنهایکه چنین وظیفه را به عهده میگیرند دوره خدمت شان الی ختم قرارداد شان دوام پیدا می کند یا تا به حد عمر تقاعدی. یک وظیفه خاصی که برای یک رتبه بلند نظامی تعیین شده است، تنها بر اساس مقررات سیستم ترفیع متحدالمال بعهد گرفته شده می تواند.

عمده اش تشخیص هدف مشترک می باشد).

- سیستم باید بر مبنای حقایق منظمآ جمع شده، معلومات بیطرفانه داشته باشد.
- سیستم باید واحد و شفاف بوده و بر معقولیت واضح استوار باشد.

سیستم ارزیابی اساس ترفیع می باشد، زیرا طبق آن کیفیت اجراءات یک شخص بصورت عمومی و در یک حالت خاص مورد بررسی قرار میگیرد. این سیستم مطابق اصول و شرایط متذکره فوق سنجشهای بیطرفانه و نظر شخصی آمرین را باهم مزج میسازد و از سه عنصر متشکل می باشد:

- ۱- ارزیابی اجراءات (در هر سال و در هر رتبه) توسط قوماندان؛
- ۲- تعیین لیاقت (وقتی شخصی در یک رتبه حد اقل وقت (۶-۱ سال) خدمت نماید یا درحالات خاص قانونی؛ در قسمت افسران پایین رتبه، افسران بالا رتبه و جنرال ها همه در مجموع) توسط آمر واحد نظامی مربوطه صورت می گیرد؛
- ۳- ارزیابی فعالیت رئیسان (هر دو سال، تنها در مقام های بلند پایه خاص) توسط قوماندان عمومی صورت میگیرد.

در هر صورت شخص مورد ارزیابی قرار گرفته باید ارزیابی را پذیرفته و امضاء نماید و یا او درباره آن ارزیابی تذکری بعمل آرد. (در حالت سومی هر رئیس هم میتواند فعالیت شخص مربوطه را مورد ارزیابی قرار دهد).

این ارزیابی ها اساسات عمومی برای پلانگذاری تعیین وظایف (بشمول تعلیم و مقام های ناتو) و ترفیعات را تشکیل میدهند. در صورت تعیینات جدید و ترفیعات یک کمیته عساکری را که از ارزیابی استفاده میکنند درجه بندی مینماید. علاوه چنان ارزیابی ای در اساس منجمنت منابع بشری تمام سازمان قرار دارد، زیرا کارشناسان میتوانند به معلومات تفصیلی در باره «جاه ها» و «چهره ها» دسترسی داشته باشند.

قابل یادآوریست که این سیستم ارزیابی معرفی شده، تشکل نظامی در حال کوچک شدن و افزایش بست های کاری (خصوصاً در ناتو) و مأموریت بیرونی (ملل متحد، سازمان امنیت و همکاری اروپا، ناتو) در بین عساکر یک نوع رقابت را براه انداخته اند. تعداد کثیری از عساکر میخواهند در مراکز تعلیمی د ر کورسهای آموزشی، مثلاً لسان و دیگر مهارتها اشتراک نمایند. این امر همچنان تأثیر مثبت در ایجاد منجمنت بیشتر شفاف، از لحاظ منابع بشری اقتصادی داشته و باعث تثبیت لیاقت و کفایت فردی بهتر میشود.

برای فعالیت خوب چنان یک سیستم حد اقل سه شرط مهم وجود دارد. یکی شرط اخلاقی خیلی عمده این است که این سیستم باید بصورت کل در قسمت هر عضو نیروهای مسلح تطبیق شود بدون استثناء. آنهایکه از چنان یک ارزیابی ای برخوردار نیستند، برای اشغال وظیفه جدید یا ترفیع چانس ندارند. همچنان برای چنان سیستم پیچیده یک شرط تخنیکی نیز موجود است و آن اینکه این سیستم به یک پس منظر تکنولوژیکی معلومات کلی اصلاح شده ضرورت دارد، آنچه بر طرح ریزی یک سیستم جدید پروسیجرهای تشکیلاتی و ترینینگ اداره اشاره میکند. در نتیجه، اعضای اداره تشکیلات هنگری در رابطه با سیستم قوای بشری جدید و خصوصاً سیستم ارزیابی طور منظم در کورسهای خاص، کنفرانسها و ورکشاپها سهم می گیرند.

وزیر این فعالیتها را در پالیسی های رهبری خود در رابطه با کار منجمنت تشکیلاتی امر می نماید. هدف از این کورسها و برگزاریها همانا طرح یک سیستم منجمنت بشری مسلکی می باشد، سیستمی که

برای هم‌نواپی مقاصد تشکیلاتی، منافع و شرایط پرسونلی موجود از طریق قانونی قادر باشد. در نتیجه اینها معلومات جدید را در رابطه با اهداف تشکیلاتی، ساختارها و خواست‌ها و همچنان راجع به پس‌منظر در حال تغییر منجمنت تشکیلاتی مهیا میدارند.

وزیر برای بکاربرد نیروهای مسلح بشمول منجمنت منابع بشری آن مطابق به حکم قانون حسابه می‌باشد. بناءً این منفعت مهم وزیر است تا منجمنت تشکیلاتی را چنان تنظیم کند که بتواند مطابق به قانون وظایف سپرده شده اش را انجام دهد. اتباعی که در نیروهای مسلح و در سازمانهای اتحادیه صنفی مانند آنها کار میکنند به دقت تعقیب مینمایند که اردو در رابطه با مسائل مربوط به تشکیلات چگونه عمل مینماید. ولی با آنهم گاه‌گاه در صورت موجودیت مسائل مشاجره آمیز یک محکمه تصمیم می‌گیرد.

حفظ حقوق

یکی از اساسات جامعه دیموکراتیک همانا تضمین حقوق بشری و مدنی هر شهروند، بشمول منسوبین نیروهای مسلح می‌باشد؛ ولی بصورت کل اعتراف می‌گیرد که بعضی از این حقوق برای این منسوبین بنابر خصوصیت خاص وظایف شان محدود شده‌اند.¹ طوریکه در شروع این فصل صحبت گردید، قانون اساسی و دیگر قوانین این حقوق و محدودیت‌های احتمالی مربوط به منسوبین نیروهای مسلح را توضیح و تصریح میدارد.

مقررات خدمت و آموزش رئیس‌ان باید با این نورمهای وضع شده هم‌نواپی داشته باشد. از یک طرف در وهله نخست مقررات نظامی و آموزشی اند که طرز‌العمل مبنی بر تضمین حقوق افراد عسکری را رشد و انکشاف می‌دهند. با آنهم این مقررت و رئیس‌ان به تنهایی نمیتوانند حاکمیت قانون را ضمانت کنند. از طرف دیگر تعلیم دیموکراتیک منسوبین، دانش و معلومات مربوط به حقوق و مکلفیت‌ها را اصلاح نموده و آنها را با احساس و خواستی مجهز می‌سازد که این حقوق را حفاظت نمایند.

ممکن بعضی به این نظر باشند که این مسأله در نظام عسکری باعث مشکلات خواهد شد، ولی ارزش‌های دیموکراتیک و روش‌های عملی مسأله را باید مدنظر داشت:

- اردو جزئی از جامعه دیموکراتیک بوده و تحت کنترول دیموکراتیک قرار دارد (به این مفهوم که چنین یک کنترول جامعه را از نظام عسکری محافظت می‌نماید) و شامل طرز فکر دیموکراتیک افراد عسکری می‌باشد؛²
- بعضی از ماموریت‌های نظامی، مانند عملیات حمایت صلح، خواهان آن‌ده از افراد نظامی‌ای می‌باشد که در مجموع درمورد حقوق بشری و مدنی و مقررات قانونی نگرانی دارند؛
- مهیا ساختن چنین آمادگی یکی از وسایلی است برای اصلاح اجراءات این تأسیسات.³

¹ - لطفاً پیرامون این مسأله مشکلات و مکلفیت مربوطه عسکری را در این رابطه ملاحظه نماید:

Ilona Kiss, „Rights of Conscripts in Peacetime: Obstacle to and Opportunities for Providing Judicial and Non-Judicial Solutions in East European and Central Asian Countries”, Genva (2001): 14. In Biljana Vankovska (ed), Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies, (Belgrade: DCAF-CCMR, 2001):209.

² -Hans Born, Marina Caparini, Karl Haltiner, Models of Democratic Control of the Armed Forces: A Multi-Country Study Comparing Good Practice of Democratic Control, DCAF Working Paper 47, July 2002.

www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/47.pdf

³ -Robert Blake and Jane Srygley Mouton, Productivity: The Human Side, A Social Dynamics Approach, (New York: AMACOM, 1981): 4-7.

در هنگری حقوق فعلی نظامیان، ساختار و میکانیزم برای حفاظت حقوق آنها در یک پروسه طولانی بیان شده است که بعض اوقات باعث بحثهای تند میشوند.¹ بدون داخل شدن در جزئیات خصوصیات عمده و فعالیت های سازمانهای نماینده نظامیان در عطف توجه این نوشتار قرار دارند. مانند بسیاری کشورهای دیگر اروپایی² تشکیل انجمن های نماینده ها یا اتحادیه ها برای کارمندان نیروی دفاعی هنگری بشمول منسوبین نظامی اجازه داده شده است. باوجودیکه تعهدات بین المللی حقوق منسوبین نیروهای مسلح را برای تأسیس انجمن ها³ بیان و توصیه میکند، در قسمت هنگری این مسأله نتیجه پروسه داخلی دیموکراتیک سازی میباشد. سازمانهاییکه از حقوق سربازان و کارمندان ملکی⁴ حفاظت می نمایند از سال ۱۹۹۱ به این طرف در نتیجه قوانین و ضرورت اختصارسازی نیروهای نظامی بوجود آمده اند. از سال ۱۹۹۵ “Honvéd” از حقوق سربازان نمایندگی میکند.⁵ این اتحادیه نقش اساسی در طرح ریزی مصوبه قانونی راجع به موقف حقوقی سربازان دارد، که حقوق آنها را تشریح می کند، تا چنین سازمانی را ایجاد کنند یا عضو چنین سازمانهایی شوند.

اتحادیه “Honvéd” هدف از نمایندگی اش را اعلان داشت و واضح ساخت که: «هرکس بهمان اندازه حقوق دارد که آنرا تعمیم می کند». اهداف اتحادیه عبارت اند از:

- ایجاد یک نهاد برای حل مشکلات و حمایت منافع عساکر.
- شرکت در قانون سازی ابتدایی و پروسیجرهای مقررات داخلی مبنی بر تشدید بکاربرد حقوق مدنی.
- همکاری با سازمان های نماینده بین لمللی و ملی برای تشدید فعالیت آن.
- مهیا ساختن شفافیت و اشتهاارات برای عساکر.

فعالیت نهایی آن اتحادیه این است که عساکر «اتباع دارای یونیفورم» اند. در تفسیر آنها این به آن معنی است که مردم ملکی و عساکر اساساً دارای حقوق مساوی اند؛ ولی حقوق مدنی نظامیان حد اقل وقتی انجام وظیفه مینمایند، ممکن است محدود شود. اتباع یونیفورمدار مقررات، دسپلین و اطاعت نظامی را کاملاً قبول دارند، فعالیت آنها در اتحادیه صنفی هرگز برضد قوماندانان یا آمرین آنها نمیشود. با آنها در صورتیکه محدودیت حقوق از انجام وظایف نظامی اشتقاق نشده باشد، اتحادیه برضد محدودیت های حقوق عساکر میباشد. علاوه برآن، اتحادیه به این عقیده است که عساکر حق دارند تا بدون کدام ممانعت در جامعه مدنی مزج شوند.⁶ اتحادیه فهرستی از اصول و ابزار قانونی جهت رسیدن به این اهداف را وضع نموده است. مهمترین آنها عبارت اند از:

¹ -Fápal László, „Polgári és politikai jogk korlátozása a honvédség hivatásos allományanal“ (محدودیت ارتقای شغلی در رابطه با حقوق سیاسی و مدنی در نیرو های مسلح هنگری) (*Acta Humana*, 28-29 (1997); 53-74)

² نظارت پارلمانی بر بخش امنیت: اصول، میکانیزم و عملکردها، کتاب دستی برای اعضای پارلمانی شماره ۵، نوشته، Hans Born, Philipp Fluri and Anders Johnsson (eds.), (Geneva: IPU/DCAF, 2003), 150-153, Available at http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

³ منشور اروپایی راجع به حقوق بشر و آزادی های اساسی (ماده ۱۱): شورای مجمع پارلمانی اروپایی. (سفارشات ۱۵۷۲).
⁴ -Association of Comrades' Organisations (BEOSZ), Union of Civilian Employers (HODOSZ), League for Protecting Soldiers' Rights (KESZ), and “Honved” Union.

⁵ -“Hoved” عبارت از اتحادیه ای میباشد که به شبکه مدافعین جامعه داخلی و بین المللی ملحق شده است. این اتحادیه عضو انجمن کارمندان بخش امنیت (FRDESZ) و سازمان اروپایی انجمن های نظامی (EUROMIL) میباشد. <http://www.euromil.org>
⁶ -سازمان اروپایی انجمن های نظامی (EUROMIL), <http://www.hs2.hu>

- صحبت با عساکر در رابطه با داشتن مفکوره مبني بر نمايندگي قوی از منافع آنها در برابر دولت، سازمانهای سياسي و عامه و در باره شمار ديگري از نهاد ها.
- اقدام برای تعديلات یا لغو قوانین یا مقرراتی که بدون دليل حقوق عساکر را نقض یا محدود میسازند.
- اقدام برای جمع آوری و اعلام حقوق و مکلفیتهای عساکر و پابندی به آنها. در صورت ضرورت موضوعات مناقشه آمیز را به محکمه گشاندن.
- درخواست برای سهمگیری در راه و روش های تصمیم گیری.
- حمایت از فعالیت مسوول رسیدگی به شکایات حقوق مدنی.¹
- منافع عساکر را بیان نمودن و مبارزه برای فرصت های مساوی و برضد امتیازات.
- ایجاد صندوق مالی جهت کمک به منسوبین نیرو های مسلح.
- انتشار معلومات جدید و تازه در رابطه با حقوق عساکر.

فعالیت سازمانهای نماینده به مشاوره های منظم بین آنها و وزارت دفاع و قوماندانی اعلاي نیروهای مسلح منتج شده است. اساس قانونی عمومی مشاوره بر دستور العمل کار گذاشته شده است، ولی در حال حاضر مصوبه هایی در رابطه با موقف قانونی عساکر شرح مشخص تر راه مذاکرات را دستور می دهد. در نتیجه، این مصوبه چوکات حقوق عساکر را مبني بر نمايندگي شان بصورت خیلی مفصل تعیین نموده و فعالیت های سازمانهای نماینده را مشخص میسازد، مانند:

- عساکر حق دارند تا سازمانهایی برای حفاظت و نمايندگي از حقوق و منافع را ایجاد نمایند و یا در آن عضو شوند.
- سازمان های نماینده می توانند بصورت آزادانه مانند ديگر سازمانها در اجتماع فعالیت نمایند، ولی اجازه اعتصاب را ندارند و نه اجازه دارند که مانع کار و انجام وظایف محوله نیروهای مسلح شوند.
- یک «نشست» برای مذاکره روی موضوعاتی که منسوبین را متأثر میسازند با سهمگیری وزیر، لوی درستیز و سازمانهای مستعد نماینده دایر گردد.

نشست (HOVÉT از سال ۱۹۹۸ HÉF) چندین بار دایر گردید تا روی موضوعات مشکل بحث و مذاکره نماید، حتی روی شرایط استخدام. اهداف عمده سازمانهای نماینده در رابطه با «نشست ۲۰۰۲» قرار ذیل بود:

- زمینه سازی مذاکرات دایمی بین سازمانهای نماینده، وزیر و لوی درستیز.
- همونا ساختن منافع در داخل ساختار نمايندگي بمنظور استفاده از فرصت هاییکه توسط قانون با تأثیرات اعظمی ارائه شده اند.
- تشریک معلومات در بین گروههای نماینده جهت کمک برای رسیدن به موافقت ها.

¹ - در بسیاری از کشورها مسوولین رسیدگی به شکایات وظیفه دارند تا بر بخش دفاعی کنترل داشته باشند و از این راه حقوق عساکر را حفاظت میکنند. لطفاً ملاحظه شود: http://www.dcaf.ch/publications/bg_military_ombudsman.cfm?nav1=4&nav2=1 در هنگري مسوول رسیدگی به شکایات حقوق مدنی (www.obh.hu) نیروهای دفاعی بشمول اردو را وقتاً فوقتاً تحت مراقبت قرار می دهد. مسوول رسیدگی به شکایات اصلاً میخواهد از ناحیه قانونیت یک موضوع اطمینان حاصل نماید؛ کرامت انسانی؛ فرصت مساوی و عدم تبعیض؛ آزادی و امنیت فردی؛ حق کار؛ تفریحات و رخصتی؛ حق مناقشه قانونی شکایت؛ آزادی مذهبی؛ آزادی بیان؛ حق نمايندگي داشتن بعضی از سازمانها، ار جمله اتحادیه های صنفی حق دارند، تا برای کنترل مسوول رسیدگی به شکایات تقاضا نمایند. هر تبعه این حق را دارد، در صورتیکه از تمام راه های قانونی ديگر استفاده نموده باشد.

خلاصه، ابعاد و ابزار های مختلف برای حفاظت حقوق ملکی و آزادی منسوبین نیروهای مسلح وجود دارد. قوانین داخلی، از قانون اساسی گرفته تا مصوبه ها راجع به وضعیت قانونی عساکر و مقررات نظامی به میثاق های بین المللی و سفارشات برای تضمین حقوق و آزادی همونا اند. عساکر و خصوصاً قوماندانان مطلع اند که در رابطه با حقوق شان باید حساس باشند. باوجودیکه این میکانیزم ها و خصوصاً کنترل دیموکراتیک «عمودی» بر تأسیس دفاعی متضمن حاکمیت قانون اند، سازمانهای نماینده اجازه دارند تا سازماندهی شوند و برای بهبود محافظت حقوق و منافع عساکر عمل نمایند. در هنگری اتحادیه Honvéd در این قسمت اختیارات دیموکراتیک را تقویه می نماید و فعالیت آن به توضیح خیلی دقیق حقوق و مکلفیت های «اتباع یونیفورمدار» و همچنان یک «نشست» منظم بین وزارت، لوی درستیز و نمایندگان عساکر منتج شده است. در صورت موجودیت موضوعات حل نا شده یا مناقشه آمیز، محاکم یا مسول رسیدگی به شکایات حقوق مدنی تصمیم می گیرند.

تعلیم و آموزش جهت زمینه سازی برای شمولیت در ناتو

پیمان ناتو و اعضای آن اشکال مختلف تعلیم و آموزش برای افسران هنگری و نمایندگان MOD (و MFA) را انکشاف داده اند. این برنامه های کمکی بر روابط ملکی - نظامی دیموکراتیک¹ و پروسیجر های ناتو متمرکز اند و در انتشار عملکرد های نظامی تطابقتی ناتو کمک نمود. برنامه های تعلیمی ناتو و انستیتوهای کشورهای عضو برای عرض اندام نمودن بعضی از افسران نظامی ای کمک نمود که قادر به خدمت در ارکان بین المللی بودند و توانستند تا دانشهای مربوط به ناتو را انتقال دهند. آمادگی هنگری برای شمولیت در ناتو از همان آغاز تعلیمات بین المللی و برنامه مشارکت برای صلح (PfP) که آموزش وسیعی را در برداشت، بهبود یافت.²

نیروهای هنگری از فرصت هاییکه توسط PfP آماده ساخته شد، استفاده فعالانه و مثمر برای مطالعه و جهت گیری نمود. PfP یقیناً نقش مهمی را در این راستا بازی نمود که هنگری در موج نخست وسعت ناتو در آن پیمان جذب گردید و در سال ۱۹۹۹ عضو کامل و متعهد آن گردید.³ با آنهم نیروهای مسلح آن باید خیلی بهبود می یافت تا با ناتو مطابقت کامل پیدا نماید، ناتو خود نیز از دهه ۱۹۹۰ به اینطرف تغییرات زیاتی در خود ببار آورد.

عضویت هنگری در ناتو یگانه فرصتی برای تغییرات در اردو بود. با شناخت این واقعیت حکومت بررسی ستراتیژیک تمام بخش دفاعی را در جولای ۱۹۹۹ امر داد. بر اساس این بررسی ستراتیژیک یک فیصله حکومت که برنامه مکملی از اقدامات را اعلان نمود، در همان سال تدوین گردید. این سند ادغام مقام لوی درستیز را در وزارت دفاع، کاهش در شمار سطح رهبری، کاهش پرسونل که از ناحیه تشکیلات جدید نیروهای مسلح عراض اندام نمود، و همچنان عملیات کم مصرف تشکل نظامی و تمویل اردو را زمینه سازی کرد.

باوجود بررسی براه انداخته شده در سال های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ و اصلاحات نظامی به منظور اینکه تهداب مستحکم برای عصری نمودن نیرو های هنگری ایجاد شود، دوری جستن از عملکرد های گذشته خیلی مشکل بود. ولی مشکل بزرگ این بود که حتی این اصلاحات هم قادر به تغییر در آن روش نبود، تا تغییرات اردوی هنگری از نقطه نظر محدودیت های مالی مدنظر گرفته میشد، بلکه به ضرورت های توانمندی برای انجام وظایف تمرکز یافت، و این اصلاحات سرسختانه بر مفکوره

¹ -Ferenc Molnar, 'NATO Influence on Democratisation of Civil-Military Relation in Hungary', Euro Atlantic Integration and Ukraine (2004):19.

² - برنامه «مشارکت برای صلح» توسط جلسه سران ناتو از تاریخ ۱۰ الی ۱۱ جنوری در بروکسل ۱۹۹۴ براه انداخته شد.

³ -Ferenc Végh, „The Hungarian Defence Forces: From Preparation to Full Interoperability“, Hungary: Member of Nato (1999):41-49

عنعنوی دفاع سرزمین تکیه نمود، آنهم در یک دوره ای که پالیسیهای امنیت ملی بیشتر و فزاینده تر در جهت اصول منافع و ارزشها تغییر داده میشد.

مشکل جدی دیگر این بود که با وجود اولویت دادن به اصلاح شرایط زندگی و کار از نقطه نظر زیست و حالت روانی و روحی عساکر، تعیین مدت زمان برای عصری ساختن در این راستا از لحاظ انجام مکلفیت های پیمان غیرمفید بنظر میرسید. علاوه بر این تغییرات معتناهی در محیط امنیتی هنگری بعد از سال ۱۹۹۹، قسماً بنا بر مشکلات متذکره حکومت جدید که در ۲۰۰۲ به قدرت رسید، در تابستان در همین سال برای یک بررسی جدید اردوی هنگری امر صادر شد. با وجودیکه این بررسی جدید کوشش نمود که نتایج گذشته را مدنظر داشته باشد تا بتواند بر بنیاد آن بنا بر سه دلیل اساسی تنها تا حدی کوچک به باز سازی بپردازد.

نخست صرف نظرکردن از موقف و میتود بررسی گذشته، طوریکه اقدام برای تغییرات در نیروهای مسلح از لحاظ توانمندی مورد نیاز برای انجام وظایفی که اردوی هنگری توسعه و انکشاف می دهند. دلیل دومی این بود که محیط امنیتی هنگری بعد از سال ۱۹۹۹ بصورت بنیادی تغییر نمود (در اکتوبر ۲۰۰۰ تغییر دیموکراتیک در یوگوسلاویا به وقوع پیوست؛ یازدهم سپتمبر ۲۰۰۱ حملات تروریستان بالای ایالات متحده امریکا؛ و نیز یقینی شد که دور دوم توسعه ناتو هفت کشور را دربر خواهد داشت، سه آنها یعنی رومانی، سلواکیا و سلوانیا با هنگری همسرحد اند)، این توسعه نشان داد که پابندی به اصل دفاع از خاک یک اشتباه بود. دلیل سومی عرض اندام نمودن فکتور جدید بود یعنی توانمندی تعهداتی که در پراگ صورت گرفت، هنگری برای براه انداختن اصلاحات تعهد نمود.¹

مطابق نتایج بررسی قبلی، برنامه حکومت و تعهدات هنگری نسبت به ناتو، تصامیمی اتخاذ گردید که در پهلوی مسایل دیگر به انتقال با تمام معنی تمام نیروی داوطلب و ادغام عمیق تر در ناتو ارتباط می گیرد. این بررسی همچنان به برنامه های مثلا، ادغام ناتو و برای بهبودی مسلکی جهت انجام عملیات در ساحة بیرونی منتج گردید. این بررسی همچنان جنبه های منجمنت منابع بشری را نیز متأثر ساخت بشمول تعلیم و آموزش.

انکشافات اخیر در پروسه ادغام در ناتو

باوجودیکه هنگری از دهه ۱۹۹۰ به اینطرف شرایط و خواسته های مختلف ناتو را بشمول ساختار، میکانیزم کاری در سطوح مختلف و مهارتهای پرسونلی برآورده ساخت، ولی به اصلاحات بیشتر ضرورت است. هدف عمده برنامه ادغام در ناتو رسیدن به مرحله قابلیت عملیاتی فی مابین بصورت متوسط در سطح دولت های عضو ناتو الی سال ۲۰۱۰ میباشد. در عمل این به مفهوم آن است که نیروهای مسلح هنگری قادر خواهند بود تا با دیگر اعضای پیمان در عملیات مختلف ناتو همکاری مؤثر انجام دهند.

چهار ساحة برنامه تصدیق ادغام در ناتو:

- دفاع و پلانگذاری قوه؛
- تعلیم؛
- آموزش؛
- تمرین

¹ -Zoltn Szenes, Hungary's Five Years in NATO (Budapest: Zrínyi, 2004):81-93

پروسه ادغام که بر بنیاد مذاکرات با Nato's AFSOUTH استوار میباشد، در چهار مرحله اجراء میشود: تشخیص توانمندی لازم و مراحل مهم مربوطه؛ آمادگی مشخص ملی و پلانهای ناتو؛ تطبیق وظایفی که برنامه ادغام آنرا تعریف نموده است؛ ارزیابی، تغییرات و دیزاین.

مسأله تعلیم هم از سال ۱۹۹۷ به اینطرف، وقتی هنگری جهت پیوستن به ناتو دعوت گردید، منحیث جزء ادغام ناتو مطرح بحث قرار می گیرد. در پهلوی کورسهای بین المللی ایکه قبلاً تذکر داده شدند کورس های مختلف جهت یابی ناتو، آمادگی و کورسهای لسان در سطوح مختلف برای افسران، افسران پائین رتبه و عساکر دایر شده اند^۱ با آنهم در مراحل ابتدایی تعلیمات مربوط به ناتو بهبودی مناسب نیافته بود. در نتیجه به این نتایج دست زده شد:

- تأسیس یک مرکز^۲ آموزش انگلیسی برای تقویة سطح لسان و خصوصاً مهارت های لسانی نظامی؛
- ایجاد یک کمیته دکتربین ناتو برای کنترول تطبیق دکتربین تا نصاب تعلیمی؛
- تقرر آموزگاران بلند سویه که مسوولیت تطبیق معیارهای ناتو (STANG) را در بعض مسائل عهده دار باشند؛
- اطمینان حاصل کردن از این ناحیه که مکاتب نظامی راجع به فعالیتها و سطح ادغام ناتو هر ماه گزارش می دهند.

در نتیجه تعلیمات نظامی هنگری از سال ۲۰۰۱ به اینطرف مطابق به معیارهای ناتو رشد نمود. امروز بمنظور دوام نظام تعلیمی فراغت تدریجی افراد نظامی با کورسهای اضافی و دوباره آموزشی خاص تکمیل شده اند.^۳ اینها کورسهای سنتی و آموزشی از فاصله دور اند که شمار آنها رو به افزایش اند.

در رابطه با سیستم ترینینگ در هنگری باید گفت که این سیستم فعلاً در حال تغییر میباشد، زیرا تمام نیرو، طور داوطلب ایجاد شده و وظایف نیروهای مسلح مطابق به محیط جدید امنیتی تغییر یافته است. عساکر در حالت فعلی در جریان دوره خدمت نسبت به گذشته بیشتر آموزش می بینند (خدمات دیگر مانند تنظیمات و محافظت از طرف عساکر داوطلب انجام نمیشود) و آموزشها تا حد بیشتر با توجه به عملیات تحت رهبری ناتو و دیگر عملیات بین المللی، خصوصاً عملیات حمایت صلح، صورت می گیرد. در سیستم جدید آمادگی برای عملیات حمایت صلح (PSO) با آموزش های ابتدایی آغاز میشود زیرا هر عسکر مکلف است در هر وقت و زمان برای انجام چنین ماموریتی آماده باشد.

با وجودیکه عساکر از تعلیمات و آموزشهای مربوط به ناتو و عملیات حمایت صلح برخوردار اند، آنهایکه به اعزام مؤظف میشوند باید در کورسهای خاص نیز شرکت کنند. برای مهیا ساختن چنین آموزشهای خاص در سال ۲۰۰۴ یک مرکز آموزشی برای عملیات حمایت صلح تأسیس گردید.^۴ هر عسکر و هر واحد نظامی ایکه برای مأموریت های ناتو، ملل متحد، اتحادیه اروپا یا مأموریتهای دیگر آمادگی می گیرند، باید در این مرکز درچندین کورس اشتراک نمایند.

کورسها با موضوعات خاص مأموریت داده شده، سرو کار دارند و این وابستگی دارد به اینکه آیا این مأموریت از ناتو، اتحادیه اروپا یا مأموریت ملل متحد میباشد و یا کدام مأموریت دیگر و یا وابستگی به محیطی دارد که در آن انجام میشود. این کورسها دقیقاً به عساکر قوانین بین المللی (قوانین بشری و

^۱ -József Holló, „Humán intézményrendszer- kompatibilitás (“The Human Side of Compatibility”), NATO/EU csatkozás es a védelmi szektor (NATO/EU Integration and the Security Sector) (1999):75-82.

^۲ -<http://www.zmka.hu/tanszek/bknyk/>

^۳ - سیستم جدید با امر عادی سکرتریت دولتی اداری وزارت دفاع و لوی درسینز بکار افتیده است، (HK.7) 17/2003.

^۴ -http://www.honvedelem.hu/honvedseg/szarazfold/mh_beketamogato_kikepzo_kozpont

قوانین جنگ) را تشریح می کنند. قابل یاد آوریست که قانون بین المللی جزء لاینفک تعلیمات نظامی و آموزش در همه سطوح در هنگری میباشد.

قانون بین المللی در تعلیم و در آموزش

نیاز برای شامل ساختن قانون بین المللی در نصاب تعلیمی و پلان آموزشی بعد از جنگ سرد سریعاً افزایش یافت. باجودیکه عساکر هنگری در مأموریت های مختلف صلح قبل از سال ۱۹۹۰ نیز شرکت داشته است ولی شمار این مأموریت ها از آن تاریخ به بعد افزایش یافته است.

یک از اشکال مهم مأموریت های نظامی امروزی این است که عساکر در صورتی از قوه استفاده می کنند که غیر قابل جلوگیری باشد. نیرو هائیکه در یک مأموریت شرکت می کنند سعی دارند تا حمایت مردمان محل، رسانه های گروهی و سازمانهای غیر حکومتی بین المللی را جلب نمایند. علاوه بر آن هر فعالیت نظامی احتمال دارد که وابستگی های محلی یا بین المللی داشته باشد. در نتیجه مسائل قوانین و میثاقهای بین المللی مطرح شده و ایجاب می نماید که این قوانین آموخته شوند. مطابق دستورالعمل سازمان امنیت و همکاری در اروپا، OSCE این اسناد و نورمها جزء لاینفک برنامه های تعلیمی نیروهای مسلح هنگری میباشد.

تمام بارک های نظامی و انستیتوت های نیرو های مسلح دارای یک کتابخانه میباشد که بر اساس امر لوی درستیز نیروهای هنگری در آنها مجموعه هایی از قوانین بشمول قوانین بشری در دسترس میباشد.

- کتابهای مقررات هنگری حاوی عناصر مهم قانون بین المللی میباشد.¹
- تعلیم و آموزش اضافی برای عساکر عادی و عساکر پایین رتبه و خورد ضابطان و همچنان عساکر بالارتنه، حاوی درس های بین ۳۰ الی ۵۲ ساعت و حاوی ساعات درسی روی مسائل قوانین و میثاقهای بین المللی میباشد.

تعلیم نظامیان حرفوی عموماً به ساحه های ذیل ارتباط می گیرد: رابطه بین قانون بین المللی و حقوق بشری؛ اصول و تعریفات قانون بشری بین المللی و نظامی، حقوق زندانیان جنگی؛ مسوولیت قوماندانان در رابطه با مقررات بین المللی و مسوولیت زیردستان آنها در رابطه با ارتکاب جرایم جنگی.

خلاصه

چالشهای مربوط به منابع بشری از جمله مسائل خیلی پیچیده بوده و بنابر دلایل مالی، کمبود دانش و ضعف اراده سیاسی به مشکل میتوان به آن جواب داد. این امر باعث بتعویق افتیدن طرح ساختار های جدید کاری و مسلکی و میکانیزم کاری در این ساحه میشود. با آنهم در اخیر دهه ۱۹۹۰ زمانی تحول رونما شد، تحویکه نشان داد تأسیسات تشکیلاتی مناسب، پالیسیها و عملکرد ها برای انکشاف بخش های دفاعی مؤثر، اقتصادی و قابل اعتماد خیلی مهم میباشد.

¹ - بطور مثال: کتاب اساسی مجموعه مقررات (فصل اول و دوازدهم) مسوولیت های فردی و قوماندانان را در رابطه با قوانین بین المللی توضیح می دارد؛ تمام کتاب های هنگری در رابطه با مقررات جنگ حاوی فصلی میباشد که بر اساس قانون بین المللی مقررات جنگ را مشخص می سازند.

هنگري تصميم گرفت تا تمام سيستم تشکيلاتي نظامي را با ديموکراتيک سازي و مسلکي سازي بيشتري از پيش بهبود بخشيد. ولي اين پروسه با انگشافتات عمومي در اجتماع و اقتصاد محدود شد.

با نظر مختصر به مثال هنگري ديده ميشود که پارلمان و اوليای امور ملکی آنکشور پالیسی تشکيلاتي و منجمنت نيروهای مسلح آن کشور را از طريق قوانين، ساختار های تأسيس شده ديموکراتيک و پرويسجر های شفاف کنترول می نمايند. اسناد وزارت دفاع و مقام لوی درستيز به دقت تمام از اصول و نورمهایی که توسط قوانين و تصاميم پارلمانی در رابطه با ساختارهای اساسی نظامی تعريف شده اند، پیروی می نمايند. ستراتيژی بشري بر مبنای ستراتيژی های امنیت ملی و نظامی استوار ميشأند. در هنگري تغيير دادن سيستم منجمنت تشکيلاتي کاملاً با خواسته های ديموکراتيک و بصورت فزاينده با خواسته های مسلکي همناوي دارد.

تحولات جاری گزیده شده

نیروهای دفاع ملی هنگري در سال ۲۰۰۶	نیروهای دفاع ملی هنگري در سال ۲۰۰۲
نیروهای مسلح مسلکي	بيشتري توده عظيم از نيروهای مسلح
اردوی سفري و تحقیقاتی	اردوی سنتی
ترکيب مدل	ترکيب سنتی
خدمت با در نظر داشت ساحة عمل	خدمت بدون در نظر داشت ساحة عمل
کاملاً وابسته بر مبنای اجراءات	قسماً وابسته بر مبنای اجراءات
شرایط قابل پذیرش کاری	شرایط کاری نسبتاً خراب
منجمنت تشکيلاتي مرکزی	منجمنت تشکيلاتي غير مرکزی
تکنولوجی معلوماتی بصورت مکمل در منجمنت تشکيلاتي مورد استفاده قرار ميگيرد	استفاده از تکنولوجی معلوماتی برای منجمنت تشکيلاتي تنها در مرحله ابتدایی
دانش و مهارت های وسیع، دارای قابلیت تغيير پذير (تخصص در اخير تعليمات)	دانش و مهارت مشخص برای دراز مدت
مهارت های مخابراتی و لسانهای خارجی مهم ميشأند.	نقش لسان های خارجی کمتر است
مؤثريت مصرف تعليمی اهمیت مرکزی دارد	مؤثريت مصرف تعليمی اهمیت حاشیوی دارد.

تعليم و آموزش پرسونل نظامی هنگري تا حد زياد مطابق به شرایط ناتو صورت گرفته است و توانمندی نيروها را مطابق به تعهدات هنگري در پراگ تقويه نموده است. ساختارهای مربوطه و برنامه هاييکه توسط وزارت دفاع و لوی درستيز ايجاد و طرح ريزی شده است، به اين هدف اند: همناوي کامل نيروهای مسلح با خواسته های ناتو و سهم بارز و مؤثر در راه حمايت از عمليات صلح. اين همه شامل یک سيستم تعليم و آموزشی می باشند، که با دکترین و معيارهای ناتو و با قوانين و ميثاقهای بين المللی مطابقت دارد.

پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه در ساحه دفاعی

Dr. Hari Bucur-Marcu

پیشگفتار

پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه در ساحه دفاعی یک پروسه دوگانه میباشد: در حالیکه در گذشته منحیث قسمت اجرائی دوره پلانگذاری دفاعی شناخته شده، ساختار تصمیم گیری را حفظ نموده است. تصامیمی که در رابطه با تخصیص بودجه اتخاذ میشوند، میتوانند اهمیت آن تصامیمی را که در باره ستراتیژی دفاعی یا تغییر شکل دادن نیروها گرفته میشود، بیشتر و یا کمتر سازند. منحیث پروسه های اجرائیوی حد اقل در جوامع مدرن، آنها هم با رنج حسابدهی روبرو اند: برای پیگیری بیشتر چه قابل اهمیت است: حسابدهی برای مسائل مالی و انصاف داری یا حسابدهی برای اجرات؟¹

مصارف دفاعی نقش عمده را در اقتصاد ملی در جامعه بازی میکند و براساس آن نتایج نظامی امنیت ملی محاسبه می شود. معمولاً مسائل دفاعی دو درصد نفوس فعال جامعه را مصروف نگهداشته، بیشتر یک درصد تولید ناخالص داخلی را به مصرف میرسانند یا چهار درصد تمام مصارف دولت را تشکیل میدهند: تأثیر مستقیم مصارف رشد اقتصادی از کشور تا کشوری فرق دارد و به چندین فکتور وابستگی دارد، مانند آیا اینکه تدارکات دفاعی برای صنایع ملی منحیث یک منبع عایداتی قرار میگیرند و یا آیا صنایع دفاعی منابع بخش های دیگر و مثلاً صحت عامه و تعلیم و تربیه و غیره را می چوشد.²

پایان جنگ سرد به تغییر در توازن بین دولت، بازار و جامعه مدنی³ منتج شد، محیط را چنان تغییر داد که در آن ادارات حکومتی، بشمول وزارت دفاع عمل می نمایند. دست اندرکاران عامه و بین المللی با داشتن علاقمندی اظهار شده نسبت به یک کشور خواهان معیارهای عالی اخلاقی، شفافیت و حسابدهی در بعضی از بخش های دفاعی میباشند و این خواسته را به دیده حکومتداری خوب نیروهای دفاعی منحیث جزئی از پروسه انکشاف می نگرند.

در دستور العمل در باره جنبه های سیاسی-نظامی امنیت دولتها که توسط ۹۱مین جلسه عمومی کمیته خاص CSCE برای امنیت و همکاری در بودابست در سال ۱۹۹۴ صادر شد، در ماده ۲۲ آمده است که هر دولت سهمگیرنده مصارف دفاعی خود را باید از طریق مقننه مورد منظوری قرار دهد. هر دولت سهمگیرنده با در نظر داشت خواست های امنیتی ملی خود در مصارف نظامی از احتیاط کار

¹ Robert D. Behn, Rethinking Democratic Accountability, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, p.7.

² برای بحث بیشتر روی رابطه بین مصرف دفاعی و رشد اقتصادی لطفاً ملاحظه شود: J.E. Payne and A.P. Sahu (eds), Defence Spending and Economic Growth, Westview Press, Oxford, 1993.

³ -N. Caiden, „Public Service Professionalism in Performance Management and Evaluation“, in Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards, United Nations, 1999, available at URL, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000385.pdf>

میگرد و زمنیه را برای شفافیت مهیا ساخته و در رابطه با نیروهای مسلح معلومات را در دسترس قرار میدهد.¹

سوالی که باید از همان آغاز مطرح شود درین باره است که چه طرز العملی میتواند در ساحة دفاعی به بهترین شکل، هم با مسائل مالی و هم با منجمنت خوب همواء باشد. یک طریقه ایکه یک کشور میتواند به این سوال جواب دهد این است که از یک کشور دیگری که در آن طرز العمل های ابتکاری و حتی قدیمی موفقیت شانرا ثابت ساخته باشند دانش این طرز العمل را به طور «عاریتی» دریافت دارند. ولی حتی اگر این، یک راه حل در این راستا هم باشد، در عمل احتمالاً خلاف انتظار پیچیده ثابت شود.²

مضمون مخصوص دیگر این پروسه را که ما در اینجا مورد بحث قرار می دهیم راجع به یک ساحة غیر سازنده میباشد. یعنی در حالیکه ما قوت بکار انداخته شده (مصارف مالی، نیروی بشری وغیره) را مورد سنجش قرار می دهیم، اما مستحصله آن به مشکل قابل سنجش میباشد. مستحصله دفاعی باید به قدرت نظامی بانجامد، یعنی دریاقت قدرت برای جنگ کردن و بردن جنگ، ولی اکثر اوقات جنگ، در صورتیکه براه انداخته شود، مستحصله یا نتایج آن، در صورتیکه برای بهبود این پروسه کار انجام نشود، در آخرین مرحله برملا میشود. در صورت عدم موجودیت جنگ در یک آینده نزدیک یک کشور احتمالاً در بخش دفاعی با توجه کمتر به توانمندی حقیقی جنگی پول مصرف کند.³ علاوه بر این مصارف دفاعی و قدرت نظامی هیچ رابطه مستقیمی وجود ندارد. افزایش مصارف مالی شاید هیچ وقت منتج به افزایش توانمندی جنگی یک کشور نشود.

در اکثر کشورهای هم پیمان، برای مدت طولانی، بودجه دفاعی بمقایسه دیگر مصارف بودجه حکومت یک مسأله سری و مرکزی تلقی میشد. بناءً هنوز هم اصلاحات درین زمینه ضروری است، طوریکه جلسه سران ناتو در استانبول در باره مشارکت اروپا-اوقیانوس در رابطه با بازنگری و تجدید به این امر اعتراف نمود.⁴

در این فصل طرز العملهای مورد بحث قرار گرفته اند که فکر میشود پلانگذاری مالی و تخصیص بودجوی را از لحاظ حسابدهی و شفافیت پالیسی دفاعی و حکومتداری بیشتر تقویت بخشیده و مؤثریت آنها بیشتر میسازد. ساده تر میتوان گفت که این پروسه ها یا طرز العمل ها بیشتر در باره دستور کار، بهترین طرز العمل و حکومتداری خوب میباشد. بخش اول چوکات کاری ایرا مورد مطالعه قرار داده که در آن پلانگذاری مالی و تخصیص بودجوی صورت می گیرد، بخش دومی اصولی را تحت بحث قرار داده که باید بالای هر پلانگذاری مالی و سیستم تخصیص بودجه حاکمیت داشته باشد، بخش سوم با قدم های عمده ای سرو کار دارد که باید در پروسه های پلانگذاری مالی برداشته شوند و اخیر الذکر به موضوع تخصیص بودجه نیز تماس میگیرد.

¹ - OSCE Code of Conduct on Polico-Military Aspects of Security, Programme for Immediate Action Series, No 7, 3 December 1994, available at URL <http://www.osce.org/docs/english/pia/epia94-2.pdf>

² - برای بحث روی مشکلات وارد کردن تجارب بین المللی لطفاً ملاحظه شود:

C.Pollit, „Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience“, OECD Journal on Budgeting, Vol.3, No.3, 2003

³ - برای بحث روی پالیسیها در بخش مصارف عامه لطفاً ملاحظه شود:

Ke-young Chu and others, Unproductive Public Exoenditure: A Pragmatic Approach to Policy Analysis, IMF Pamphlet Series, No. 48, Washington: International Monetary Fund, 1995.

⁴ -Nato, The Euro-Atlantic Partnership-Refocusing and Renewal,

چوکات کاری برای پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه در بخش دفاع

از آغاز باید اعتراف شود که پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه جزئی از پلانگذاری دفاعی بوده و طرح ساده و آسانی نمیباشد، زیرا کشورهای دورادور حوزه اروپا-اوقیانوس از طریق راه های مختلف بر پلانگذاری دفاعی تکیه می کنند تا تهداب بنیاد دفاعی شانرا بگذارند. در یک سند کاری DCAF دانیل نیلسن استدلال می کند که حتی این طرح بذات خود عامل یک اساس بی بنیاد میباشد و باید با یک پلانگذاری امنیتی وسیع تعویض شود.¹ حتی سند OSCE در باره پلانگذاری دفاعی از تعریف این طرح چشم پوشی میکند، تنها میگوید که حوزه علاقمندی در پلانگذاری دفاعی برای دولتهای سهمگیرنده عبارت از مقاصد «دولت» در میان مدت تا دراز مدت بادر نظر داشت بزرگی، آموزش، ساختار و تجهیزات نیروهای مسلح و همچنان پالیسی، دکتورین و بودجه دفاعی میباشد.²

برای مقاصد عمومی می می توانیم بپذیریم که پلانگذاری دفاعی عبارت از یک تشکل سازمانی و تأسیساتی بوده که متشکل از سه ساحة عمده میباشد: بیان پالیسی، پلانگذاری نیرو و تخصیص بودجه. هدف عمده آن ایجاد قدرت نظامی ای میباشد که یک ملت برای حفظ و بدست آوردن اهداف ملی خود آنرا ضروری میپندارد.

اگر پلانگذاری دفاعی چوکات کاری اصلی برای پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه باشد، در چوکات کاری ایکه پلانگذاری دفاعی عمل مینماید آنرا کنترل سیاسی دیموکرتیک نظامی می نامند. تمام کشور های سهمگیرنده OSCE موافقه کرده اند تا از طریق دستورالعمل در باره جنبه های نظامی - سیاسی امنیت و برای حفظ آن راهنمایی واضحی را مهیا ساخته و توسط مراجع تأسیس شده قانونی ایکه از صلاحیت دیموکراتیک برخوردار باشند بخش نظامی خود را کنترل نمایند.³

اگر قرار باشد که ما روی این بحث کنیم که کدام راه ها بیشتر میتوانند اجراءات پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه را در رابطه با پلانگذاری دفاعی بهبود بخشند، باید نخست توجه خود را به سازمانها و تأسیساتی که در این پروسه دخیل اند، معطوف بداریم. در حالیکه پدیده سازمان به شکلی از اشکال تمثیل خودی خود بوده که به بازیگرانی اشاره می نماید که برای یک هدف مشترک باهم جمع شده اند، مفکوره تأسیسات در همه کلتورها پدیده همشکل نمیباشد. بعضی ها فکر میکنند که سازمانها و تأسیسات دو پدیده مترادف اند، در حالیکه تعداد دیگری چنان فهمیده اند که گویا سازمانها و تأسیسات از طریق قوانین بالای خصوصیتها تشکیلاتی، پالیسیها و کلتورها حکمرانی دارند.⁴

در هر نظام سازمانهای عمده ایکه در پلانگذاری دفاعی دخیل اند و حد اقل قسماً در پلانگذاری مالی برای دفاع عبارت اند از ارگان مقننه با کمیسیونهای مخصوص، حکومت با وزارتهای دخیل در پلانگذاری، مالی و تخصیص بودجه، وزارت دفاع (منحیث یگانه بازیگر) با شعبات عمده آن و اردو. در بسیاری حالات پلانگذاری دفاعی یک سازمان مخصوص نیز میتواند دخیل باشد تا برای موضوعات امنیتی و دفاعی اکثر بازیگران نامبرده را باهم متحد سازد، ریاست چنین سازمان معمولاً به عهده رئیس دولت میباشد، این سازمان را بنام شورای امنیت یا دفاع نیز یاد می کنند.

¹ -Daniel Nelson, „Beyond Defense Planning“, DCAF Working Paper No. 72, August 2002.

² -OSCE, Defence Planning, Programme for Immediate Action Series, No. 4, 25 Nov 1993 .

³ -OSCE, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, section VII Art. 21

⁴ - ملاحظه شود: DFID, Promoting Institutional Development, March 2003, available at <http://www.dfid.gov.uk/files/inst-org-guidelines.pdf>

روابط بین این سازمانها از لحاظ خصوصیت باهم تفاوت دارد، زیرا هر کدام آنها قسماً از صلاحیتهای مختلف برخوردار اند. قبل از اینکه تأسیساتی را معرفی داریم که بالای آن حاکم اند، ما باید نظریه Wim van Eekelen را بپذیریم که میگوید: «یک پالیسی موفق دفاعی شدیداً بر فضای احترام متقابل، اعتراف بر کفایت مسلکی یکدیگر و بر پروسیجرهای تصمیم گیری شفافی که سرمایه گذاری سیاسی و نظامی را منعکس میسازند، استوار مییاشد.»¹

تأسیسات عمده ای که بر آن سازمانها حاکم اند عبارت از تأسیسات رسمی و غیر رسمی میباشند. تأسیسات رسمی عبارت اند از چوکات کاری قانونی پلانگذاری دفاعی (معمولاً یک قانون یا مجموعه ای از قوانین و مقرراتی که سیستم را تشریح نموده و برای سازمانهای دخیل تعیین مسوولیت می نمایند)، چوکات کار پلانگذاری و بودجه سازی در سطح ملی، مقررات دیگر، میکانیزمهای عملی و تقنینی دارای خصوصیت های عمومی ای که احتمالاً در بخش دفاع از آنها استفاده شوند.

ما با دیپارتمنت تحولات بین المللی حکومت بریتانیا (DFID) هم نظر هستیم که اصلاحات و بهبودی های تشکیلاتی یا سازمانی تنها در صورتی موفقیت آمیز اند که تنها به خود آن تأسیسات اجازه داده شده و براه انداخته شوند.² در این صورت لازم است که بصورت مختصر چوکات کاری سازمانی و تأسیساتی برای اصلاحات پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه در بخش دفاعی را مورد بحث قرار دهیم.

بنابر دلایل مختلف، مثلاً شرط کنترل دیموکراتیک بر اردو یا ضرورت برای شفافیت در بودجه سازی دفاعی³، به یک چوکات کاری قانونی برای پلانگذاری دفاعی نیاز است تا کارکرد یک سازمان دولتی یا حکومتی را که در موضوعات دفاعی دخیل است، یقینی ساخت. این چوکات قانونی میتواند فراتر از تأسیس عمومی سیستم پلانگذاری و بودجه سازی باشد و یا به تعیین نقش ها و مسوولیت ها و ایجاد تقسیم اوقات محدود شود.

A. Premchand در کتاب رفریسن خود بودجه سازی حکومت و کنترل مصارف: «تیوری و عمل» انکشاف و خصوصیت های مختلف پلانگذاری و سیستم های بودجه از نقطه نظر تاریخی مورد بحث قرار میدهد.⁴ بعض ملاحظات با خصوصیت عمومی وجود دارند که باید توجه هر سازمان حکومتی را که در صدد ابتکار است، به خود جلب نمایند. سیستم ملی پلانگذاری و بودجه سازی به مرور زمان با معرفی میتود های جدید و ابتکاری در کشور های دیگر تغییر می خورد و به این ترتیب فشار بین المللی برای اصلاحات تحت شرایط خاص افزایش می یابد.⁵ اینگونه چگونه و در چه مسیری این تغییرات رخ می دهند، سوال اینست که جواب آن بهمان اندازه زیاد است که تعداد کشور های دخیل

¹ -im F.van Eekelen, „Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension“, DCAF Occasional Papers No. 2, DCAF, October 2002.

² -DFID, Promoting Institutional & Organisational Development, p.i.

³ -OSCE, Code of Conduct on Political-Military Aspects of Security, Section VII; IMF, Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency, 2001, Section I.

⁴ -A. Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington D.C. 1989, pp.319-354. For a Copparative look at financial management systems from a family of systems point of view, see, OECD, Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting, Volume 2/Supplement 1, 2002.

⁵ -خواسته ها یا سفارشات اخیر در باره سیستم پلانگذاری و بودجه سازی واضح و مشخص را میتوان در دستور العمل OSCE در باره جنبه های سیاسی - نظامی امنیت بخش هفتم دریافت؛ IMF, Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Section I; UN, Guide to Results based Budgeting, United Nations, 1998, OECD, OECD Best Practices for Budget Transparency 2001.

در آن زیاد می باشد.¹ در هر حالت هر قوه محرکه برای اصلاحات باید مؤثریت و توانمندی یک پروسه را تقویه نماید، در حالیکه مؤثریت افاده رابطه بین هدف و نتیجه بوده و توانمندی افاده میزان بودجه تخصیص داده شده و نتایج بدست آمده می باشد.

یک سوال عمده این است، که آیا سیستم پلانگذاری و بودجه سازی ایکه در سطح حکومت طرح ریزی می گردد باید چنان باشد که توسط وزارت دفاع صورت می گیرد، یا اینکه باید یک پروسه مستقل و جداگانه در سطح دفاع باشد. یک جواب شاید این باشد که برای یک تأسیس دفاعی بزرگ و پیچیده یک سیستم جدا گانه ولی نه جداپذیر سفارش میشود، در حالیکه برای تأسیسات دفاعی کوچک کوشش جهت تطبیق و تجدید یک سیستم مستقل، تلاش خیلی مغلط می باشد. جواب ممکنه دیگر همانا اصطلاح مشهور «این وابسته است به...» می باشد. این بدان معنی است که محیطهای یک کشور تا کشور دیگر چنان از هم تفاوت دارند که هیچکدام نمیتوانند حلی را که تنها بر بنیاد بزرگی و پیچیدگی بخش دفاعی استوار باشد، پیشنهاد نمایند. یکی از این شرایط چگونگی و سرعت اصلاحات در یک کشور می باشد. شاید در حالتی یک وزارت دفاع بادر نظر داشت این حقیقت که ضرورت برای اصلاحات در سطح دفاع بنابر خصوصیت امنیتی اش خیلی عاجل می باشد، برای تغییر در سیستم پلانگذاری و بودجه سازی قبل از اینکه حکومت دست بکار شود، سر رشته کار را بدست گیرد. شاید حالتی هم باشد که وزارت دفاع یکی از ارگانهای خیلی محافظه کار حکومت بوده و علاقمندی خیلی کم برای تغییرات داشته باشد، بناءً تنها تغییر عمومی پروسیجرها در سطح ملی شاید قادر باشد که اصلاحات در بخش پلانگذاری دفاعی را تعمیل نماید.

بعضی سفارشات مفید در باره سیستم پلانگذاری و بودجه سازی را میتوان در تفسیر کود IMF برای عملکرد خوب دریافت.²

چوکات کار پلانگذاری دفاعی باید هم از لحاظ تشکیلاتی و هم از لحاظ تأسیساتی از بخش های دیگر حکومت تفریق شود، مثلیکه بخش های دیگر حکومت از بخش عامه و از بخش اقتصاد فرق دارد. بنابر این موضوع نقش های پالیسی و منجمنت در داخل پلانگذاری باید واضح و مبرهن برای عامه باشد. این خواست ها هم بر اصل کنترول دیموکراتیک بالای اردو و هم بر اصل شفافیت مالی استوار می باشد، و به هدف تقویه اجراءات در بخش حکومتداری دفاعی خدمت می نماید.

ساختار و کارکردهای تشکیلات مختلف در داخل بخش عامه و در داخل حکومت باید واضحاً مشخص باشند. باید در وظایف و مسوولیتها سلسله مراتب مراعات شود: کدام تشکیلات در پلانگذاری ستراتیژیک، در پلانگذاری عملیاتی و در اجراءات دخیل اند. در سطح ستراتیژیک اهداف ستراتیژیک تعریف شده که چوکات زمانی برای رسیدن به این اهداف چه می باشد و کدام منابع مالی اند که کشور آماده برای پرداخت این اهداف می باشد. معمولاً سند پیشتاز در سطح ستراتیژیک همانا ستراتیژی امنیت ملی یا امنیت دفاعی می باشد که توسط رئیس دولت صادر شده و از طرف ارگان قانونگذاری (پارلمان) منظور میشود.³ در سطح پلان عملیاتی، جاییکه پلانگذاری مالی قرار دارد، اهداف ستراتیژیک به اهداف عملیاتی مبدل میشوند، مأموریت دفاعی تعریف میگردد، ساختار نیرو طرح ریزی میشود و منابع

¹ -Premchand, OP. Cit., p.325

² -IMF, Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency, 2001

³ - در باره قدرت نظارت پارلمانی لطفاً ملاحظه در کتاب Hans Born «بین توانمندی و قانونیت: حسابداری اردو در ایالات متحد، فرانسه، سویدن و سویس»، اوراق کاری DCAF شماره ۱۰۲، اکتوبر ۲۰۰۲، صفحه ۴ الی ۶.

مالی برای برنامه های مختلف بر مبنای چندین سال تخصیص میشود. در این سطح ستراتیژی نظامی و پلانگذاری و خط مشی پلانگذاری دفاعی اسناد عمده ای میباشد که معمولاً در سطح وزارت دفاع صادر شده و توسط حکومت منظور میشوند. منجمنت اجراءات در سطح اجرائیه قرار دارد و پارلمان، حکومت و وزارت دفاع نقش حاشیوی دارد.

بنابراین، مسوولیت های سطوح مختلف حکومت و شاخه اجرائیه و شاخه قضائیه باید درست تعریف شوند. نقش پارلمان وضع و جاری ساختن قوانین و پروسیجرها برای تأمین شفافیت و حسابدهی میباشد، این نقش پارلمان را صلاحیت می دهد شفافیت و حسابدهی را عملی نماید¹ تا اطمینان حاصل شود که تمام اسناد بودجوی در دسترس قرار دارند و تا تعدیلات بودجوی منظور و یا رد گردند. نقش شاخه اجرائیه یعنی حکومت افاده پالیسیها و برقراری رابطه بین سکتورهای مختلف از لحاظ تخصیص منابع مالی میباشد. در جمله این مسوولیت ها پالیسی تدارکاتی، انتخاب بین مکلفیت اجباری عسکری و خدمت عسکری حرفوی یا اینکه چه اندازه ای از مصارف حکومت باید با مقایسه صحت عامه و تعلیم و تربیه و یا دیگر بخش های عامه برای مسائل دفاعی تخصیص داده شود، شامل میباشد.

میکانیزم های واضح برای هماهنگی و منجمنت بودجوی و فعالیت اضافی بودجوی باید ایجاد شوند. این مکانیزمها نه تنها باید میتودها و پروسیجرها در داخل مرحله اجرائیه، بلکه پروسیجرهای تصمیم گیری و مسوولیتها را نیز دربر داشته باشند. این هم نهایت قابل اهمیت است که نشان داد کدام مرجع ارزیابی ستراتیژیکی و گزینش های پالیسی را طرح ریزی می نماید، برای کدام چوکات زمانی و کدام مرجع تطبیق و کنترل تصامیم را دستور میدهد. طوریکه Wim van Eekelen در رابطه با کنترل پارلمانی، بیان داشته است، «اگر یک میتود دقیق طرح ریزی نشود، خطر آن موجود است که کنترل پارلمانی فقط به لفاظی های سیاسی بدل شود و زمینه های زیادی برای بیروکراسی مساعد شده و اردو یا نظامیها راه خودشان را تعقیب کنند»².

روابط بین ادارات بخش عامه حکومتی و غیرحکومتی باید بر اساس ترتیبات واضح و روشن استوار باشند. در بخش دفاعی روز بروز فعالیت های نظامی خالص گذشته برای مأموریت های خارجی رشد داده میشود، در نتیجه میزان معامله ها حکومت و سازمانهای غیرحکومتی در بسیاری از کشورها قوس صعودی را تعقیب مینماید. چنین معامله ها زمینه را برای قرارداد های تدارکاتی، تهیه غذا، خدمات صحتی و خدمات دیگر و حتی برای امنیت تأسیسات نظامی مساعد میسازند. بدون ترتیبات واضح و روشن چنین فعالیت ممکن زمینه را برای گزینش های آزاد و حتی اختلاس هموار نماید. تمام فعالیتها باید بر اساس مقررات و طرز عملهای واضحی که بدون تبعیض قابل تطبیق باشند، براه انداخته شوند.

قوانین بودجوی همجانبه و مقررات اداری مورد دسترس واضح باید بر هر تعهد یا مصرف مالی عامه حاکم باشند. برای تأسیس میتودهای روشن جهت مجاز ساختن مصرف نظامی در چوکات بودجه تصویب شده و برنامه مورد توافق، مانند سطح مصرفی که در سطح مختلف سیستم اجازه داده شده، موضوع بسا قابل اهمیت میباشد. مقررات واضح باید تمام قراردادهای امضاء شده در بخش دفاعی را تحت پوشش داشته باشند.

¹ Hans Born، «آموزش از بهترین طرز عملهای نظارت پارلمانی بر بخش امنیت»، اوراق کاری DCAF، شماره ۱ مارچ ۲۰۰۲

² -van Eekelen, Op.Cit., p.8

معیارهای اخلاقی عملکرد و روش کارمندان عامه باید واضح و روشن تبلیغ شوند. در بخش دفاعی دو گروه مختلف از مأمورین عامه مصروف خدمت اند: پرسونل ملکی و پرسونل نظامی. معمولاً آنها تحت مقررات مستحکم جداگانه ای که آنها در انجام وظایف شان چه چیزی را اجازه و چه را ندارند، کار می کنند. در بعض کشورها ابزارهای قانونی دیگر مانند دستورالعملها (بشمول اعلامیه های یک اداره مبنی بر ارزشهای بنیادی و اعلامیه های معیارها)، اعلامیه های مبنی بر هدف و مأموریت یک سازمان و پروسیجرهای اوپراتیوی دایمی در کلنور سازمانی محل تا هنوز موجود نمیباشند. تنظیم نمودن عملکرد و روش کارمندان ملکی و نظامی تنها یک قسمتی از پروسه مبنی بر نفودیابی بر عملکرد آنها میباشد. همچنان برای ترتیب و تنظیم بر عملکرد آنها معیار بلندی نیز باید وضع شود. از گذشته به این طرف اردو یک چوکات اداری دارد که متشکل از ادارات دایمی برای مراقبت بر پالیسیهای اخلاقی و برای سرزنش و توبیخ سر پیچی از مقررات عملکرد دایمی میباشد و در حالیکه عملکرد و روش کارمندان ملکی معمولاً در عین چوکات مانند بقیه خدمات عامه داخل حکومت ترتیب و تنظیم میشود. در صورتیکه شرایط کاری درست بشمول پالیسی های منابع بشری عادلانه و حقوق رفاهی اضافی در این چوکات اداری شامل باشند، انتظار میرود که کارمندان نظامی و ملکی در انجام وظایف شان از روش و عملکرد خوب کار گیرند. بسیاری از «نوشتار» هایی که راجع به موضوع اخلاق و سلوک کارمندان در دسترس قرار دارند روی مسائل اقدامات ضد رشوه و اختلاس و فساد اداری میچرخند، و این موضوعات در بخش دفاعی حکومت نیز صدق می کنند. ولی موضوع عمده در اینجا عبارت از حقیقتی است که باید برای کارمندان ملکی و نظامی بخش دفاع معیارهای عملکرد و سلوک عالیتر وضع شود تا نتایج قابل انتظار از کار آنها بدست آید، زیرا ارزیابی نتایج فعلی چندان مطوب نمیباشند.

شکل دیگری از چوکات تأسیساتی و سازمانی که در آن پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه دفاعی صورت میگیرد، افزایش تقاضاء برای اقدام تجاری - مانند در سازماندهی فعالیت حکومتی بصورت عمومی و در بخش دفاعی بصورت خصوصی میباشد. نتیجه عمده این اقدام این است که سیستم پلانگذاری و بودجه سازی در مجموع باید بر محور نتایج دهی استوار باشد، نه تنها در سطح ستراتیژیک، بلکه از لحاظ اداره امور روزمره نیز. نوشتارهایی که این موضوع را توضیح و تشریح می نمایند سال به سال افزایش می یابند، بسیاری از آنها بر اساس تجارب بین المللی بوجود می آیند. Jack Diamond در نشریه اخیر IMF تجارب آموخته شده برای کشور های دارای عاید متوسط خلاصه نموده است.¹

با این فرضیه که هدف نهایی ساختن سیستم اینست که مصارف با فعالیتها همنوایی داشته، اجراءات این فعالیتها مورد سنجش قرار گیرند، معیار اجراءات ساخته شود و مصارف و اجراءات با معیارها مقایسه شوند و برای طرح یک سیستم منجمنت اجراءات شش قدم را سفارش نموده است: اصلاح تعریف برنامه ها و اهداف آن؛ برقرار ساختن یک رابطه قوی بین بودجه بکار افتاده و نتیجه بدست آمده از برنامه تمویل شده؛ تهیه معلومات مربوط به اجراءات؛ تقدیم معلومات اجراءات بصورت منظم و ثابت؛ زمینه سازی برای منیجران تا از معلومات استفاده کنند؛ و انکشاف سیستم برای نظارت برنامه های منجمنت.

در رابطه با اینکه این سیستم از طرف کی طرح ریزی میشود، یک سخن احتیاطی لازم است که باید

¹ - Jack Diamond, Establishing a Performance Management Framework for Government, IMF Working Paper/05/50, International Monetary Fund, 2005

گفته شود، زیرا غالباً دیده شده است که هرکتگوری از مردمی که در این طرح دخیل اند احتمالاً در این جهت گرایش داشته باشند که پس منظر تخصیصی خودشان را بیشتر مدنظر گیرند. مثلاً اگر سیستم از طرف گروه تحت نفوذ اقتصاد دانان طرح ریزی شود، پس نتایج آن بدون درنظرداشت طرز فکر سازمانی بیشتر گرایش طرز فکر اقتصادی را خواهد داشت. اگر این کتگوری قانون دانان باشد، پس نورمها و مقررات را بر میکانیزم های سازمانی و اقتصادی وضع خواهند کرد.

اصول پلانگذاری مالی و منابع تخصیص داده شده در بخش دفاعی

برای دسترسی به اصول در پلانگذاری مالی راه های مختلف، از کتب درسی ساده گرفته تا به عملکرد در تشبثات بزرگ یا در حکومتها، وجود دارند. با درنظرداشت یافتنی ای که در هر منبع تحقیقاتی فهرست اصول و خصوصاً تبصره ها و مثالها برای خوانندگان تهیه دیده شده و با تجربه شخصی مؤلفین افاده شده است، این بخش نسبت به اینکه بر مشخصات علمی مسأله تکیه کند، بیشتر به مفهوم عام موضوع توجه نموده است.

نقطه آغاز در پلانگذاری مالی و تخصیص بودجه باید دانستن این مسأله باشد که دفاع «جنس» خالص عامه¹ بوده و بناءً «تولید یا محصول» دفاعی مشخصات مخصوص خود را دارد. قیمتی که یک ملت حاضر است برای بخش دفاعی خود بپردازد توسط عرضه و تقاضای بازار تعیین نمیشود، زیرا عرضه کننده آن همیشه یک جناح است و آن عبارت از دولت میباشد که قیمت، کمیت و کیفیت «تولید یا محصول» دفاعی را تعیین می کند. حقیقتی که بخش دفاع بصورت خالص یک «جنس یا تولید» عامه بوده باید آگاهی منیجران و پلانگذاران مالی را که آنها در شرایط مختلف نسبت به محیط بازار عمل می نمایند، افزایش بخشد.

یک اصل قابل اعتبار دایمی این است که اهداف و فرضیه های پلانگذاری باید از لحاظ مشخصات نهایی تولید یا محصول، از لحاظ چوکات زمانی برای رسیدن به این اهداف و از لحاظ حدود قیمت قابل سنجش باشند.

اگر هدف، بطور مثال، ایجاد یک یونت هلیکوپتر برای اردو باشد، پلانگذاران مالی باید معلومات ذیل را در اختیار داشته باشند: نوعیت هلیکوپترها (جنگی، ترانسپورتی یا برای هردو مقصد)، تعداد هلیکوپتر از هر نوع، یونیت چه وقت باید برای عملیات آماده باشد، حد نهایی قیمتی که اردو آماده پرداخت آن میباشد، چه تعداد عمه پرواز و مراقبت در این یونیت باید خدمت کنند، مدت زمان استقرار برای یک مأموریت جنگی، چند بار و تحت چه شرایطی هلیکوپتر ها باید در یک مدت زمان معین پرواز کنند، چه نوع مهمات بکار می افتند و چه مقدار، یک پیلوت یا عمه چند ساعت باید پرواز کند تا آماده برای عملیات جنگی شود و معلومات مشابه دیگر. بدون چنین معلومات تفصیلی از هدف، خیلی

¹ - برای مطالعات بنیادی نظریه «اجناس عامه» لطفاً مطالعه شود:

James M. Buchanan and Gordon Tullock, *Calculus of Content*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; M. Buchanan, "Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian-Samuelson Discussion", *Journal of Law and Economics*, No. 10, 1967, pp. 193-197; M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, 1968. ; Dennis C. Mueller (ed), *Perspectives in Public Choice*, Cambridge, CUP, <http://www.econlib.org> Available at: 1997; Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economic Statistics*, No 36, 1954, pp.387-389 and "pitfalls in the Analysis of Public Goods", *Journal of Law and Economics*, No 10, 1967, pp. 199-204; Joe B Stevens, *The Economics of Collective Choice*, Boulder, Westview Press, 1993.

زیاد احتمال دارد که بکار برد منابع مالی و بشری برای هدف تعیین شده به هدر رفته و نواقص زیاد را با خود به همراه داشته باشد. در نتیجه یونیت هلیکوپترها موفق به انجام مأموریت خود نخواهد شد.

تصمیم گیرندگان و پلانگذاران باید تأثیرات مالی و غیرمالی هر تصمیم مالی را بدانند، یا بعبارة دیگر، آنها باید از کلیه مصارف یک برنامه آگاهی داشته باشند.

تأثیرات تصامیم مالی بر موضوعات دفاعی همیشه مستقیم نمیباشند. بطور مثال، اگر تصمیمی مبنی بر کاهش پرسونل فعال نظامی گرفته میشود، چنین تصمیم به کاهش در مصارف پرسونل که مساوی به عدم پرداخت معاش آنها میباشد، منتج نمیشود، زیرا بنابر تقرر آنها در وظایف دیگر مصارف اضافی دیگری ببار می آید. یا مسدود ساختن یک پابگاه نظامی ایجاب مصارف بسته نمودن ساحه ترینینگ یا دیگر قسمت های آن تأسیسات را می نماید که از ناحیه فعالیت نظامی متضرر شده است. مخصوصاً برای منیجران سطوح پایین، فهمیدن تصامیم مالی بنابر معلومات ناکافی یا عدم معلومات خیلی مشکل تمام میشود. اکثر اوقات قوماندانان یونیت ها تنها یک قسمت کوچکی از مجموع منابع مورد ضرورت برای انجام مأموریت شانرا کنترل و تنظیم می نمایند. غالباً آنها باید برای پرداخت مصارف اجناس و خدماتی که آنها قرار داده نموده اند، درخواستی هایی به مقامات بلند پایه، تقدیم نمایند، مصارف این قرارداد معمولاً در جریان عمل برملا میگردد نه اینکه از قبل پلان شده باشد.

برای برنامه های میان مدت و دراز مدت تشخیص مصارف مجموعی از جمله اولویتها میباشد. مصارف حفظ و مراقبت، مصارف پرزه جات و استهلاک وسایل نظامی، مصارف ترینینگ پرسونل تا از این وسایل استفاده کنند و غیره، باید شامل این برنامه باشند. در غیر آن بخش دفاعی ممکن از وسایل جدید بنابر عدم داشتن پرسونل تعلیم یافته جهت خدمت یا بنابر کمبود پرزه جات و یا مصارف دیگریکه از آغاز قابل پیشبینی نمیباشند، استفاده کرده نتواند.

اصل مهم دیگر ارزیابی مقطعی حالت خاص بعضی از برنامه های مالی میباشد، هم در سطح ستراتیژیک و هم در سطح عملیاتی. پلانهای ستراتیژیک معمولاً دوره دراز مدت الی پنج سال یا بیشتر از آن را دربر میگیرند و وقتاً فوقتاً ایجاب تجدید را مینمایند. یک راه برای تجدید پلانهای ستراتیژیکی از طریق بودجه سازیهای میان مدت میباشد. این راه فهرست اولویتهای برنامه را تعیین مینماید و منتج به تغییر در جریان پرداخت میشود تا هر برنامه جداگانه تمویل شود. راه دیگر از طریق انتشار معلوماتی میباشد که هر سال با ارزیابی تطبیق برنامه ها تقدیم میشوند. معلومات راجع ارزیابی پیشرفت باید در داخل جامعه پلانگذاران حداقل سال یک بار تبادل شوند.

این اصل از اینکه فرضیه های ابتدایی پلانگذاری یا شرایط، به مرور زمان مساعد ساخته میشوند، قابل اهمیت میباشد. علاوه بر این برنامه ها برای بقای خود شان ایجاب مصارف را مینمایند، حتی در صورتیکه با تغییر شرایط و محیط موارد آن به ضعف نیز بگرایند. بررسی و تدقیق وضعیت مالی یک برنامه، یا در سطح ستراتیژیک، همه برنامه ها مصارفی را میرهن می سازد که ممکن باعث بطی ساختن پرداخت منابع مالی برای بعضی از فعالیتهای دارای اولویت درجه اول یا حد اقل باعث قطع شدن آنها شوند. در یک محیط پلانگذاری مالی محافظه گرا میتوان مثالهای زیادی از برنامه هایی را دریافت که تا هنوز هم تمویل میشوند، حتی در حالیکه ضرورت آن بیش از این دیده نمیشود، فقط برای اینکه آنها در گذشته تمویل شده اند.

خیلی ها مشکل است که اصل جلوگیری مصرف غیر پلان شده را درپلانگذاری مالی حکومت بصورت کل و در بخش دفاعی بصورت خاص مراعات نمود. طوریکه در سطح تصمیم گیری سیاسی معمولاً چنان تصور میشود که پس انداز سال جاری باید باعث قطع شدن تخصیص بودجوی سال آینده شود. بناءً ادارات حکومتی میل دارند که تمام پولیکه در کیسه دارند قبل از اتمام سال مالی بمصرف رسانند، حتی اگر این پول برای فعالیتهای غیر پلان شده نیز تخصیص شده باشند. جلو این مشکل را در صورتی میتوان گرفت، که یک بودجه سالانه چندین دروه یی پیشکش شود، طوریکه پول پس انداز شده از یک سال به سال دیگر انتقال داده میشود.

پلانگذاری برای حالات بدیل نیز با پول عامه مشکل میباشد، ولی تجربه نشان داده است که بیشتر از حالات معمول برای پول اضافی در یک سال مالی درخواست میشود. مثال خیلی معمول آن مأموریت منجمت بحران جدید و غیر قابل پیشینی شده میباشد که مصارف عملیاتی بخش امنیت را فراتر از حد تعیین شده وسیع ساخته است. بدیل های دیگر عبارت از تغییر قابل پیشینی شده در انفلاسیون یا در نرخ تبادل می باشد. اینکه یک پلانگذار مالی چه راه حل هایی را باید سراغ نماید تا این اصل را مدنظر داشته باشد بیشتر به کلتور ملی یا سازماندهی وابسته میباشد. یک طریقه این است که برای یک برنامه دارای اولویت پایینتر یک تأدیة نقدی را پلان نمود. اگر ایجاب برنامه بدیل را نمود، تمویل آنی برنامه را میتوان به آسانی بتعویق انداخت. در غیر آن، تمویل برنامه بصورت عادی دوام داده شود.

منحیث یک اصل و همچنان به عنوان سخن هوشدار دهنده این امر قابل اهمیت است، تا دانسته شود که پروسه پلانگذاری مالی چه کسی را باید راضی سازد. کتگوریهای مختلف مردم و ادارات موجود اند که پلانگذاران باید آنها مدنظر داشته باشند. در هر سلسله مراتب ما میتوانیم که در این رابطه از «مشتریان» بخش دفاعی یعنی ملت به مفهوم عمومی و نمایندگان سیاسی مردم به مفهوم عملی سخن زنیم، بعداً در این «مشتریان» منیجران در تمام سطوح و بالاخره کنترولران محاسب مطرح میباشند.

گرایش طبیعی در زمینه این است که در قدم اول آن کتگوری ای از مردم متذکره راضی ساخته میشوند که در صورت عدم رضایت، صلاحیت تعزیرات را دارند و آن عبارت از کنترولران محاسب میباشد. ولی مشکل در رابطه با کنترولران محاسب این است که آنها وقتی راضی میشوند که مقررات مصارف با تمام معنی مراعات شوند، در حالیکه آنها شاید در رابطه با مؤثریت و توانمندی مصارف علاقمندی نداشته باشند. اگر این سیستم به ذات خود در جهت توانمندی و اجراءات عیار نشده باشد، میتوان گفت که احتمالاً منیجران از ناحیه موجودیت منابع تا حد ممکن متعدد مالی بهتر راضی باشند، تا به دریافتن راه های حلی که از این منابع بصورت مؤثر و مثمر استفاده نمود.

و سر انجام، یک اصل خوب این است که در تخصص سرمایگذاری نمود تا بتوان به کمک آن پول پس انداز کرد. با ایجاد بورد ها یا کمیسیونها در سطح وزارت و سطح ادارات میتوان این مرجع تخصصی را بصورت دایمی استخدام کرد. متخصصین انستیتوتها و اکادمیها را میتوان در این بوردها و کمیسیونها مقرر نمود و یا از آنها در هر قضیه جداگانه طلب مشوره نمود. یا وزارت دفاع میتواند که با مؤسسات مشورتی یا انستیتوتهای تحقیقاتی قرارداد نموده تا راجع به مسائل خاص اجراءات تخصصی نماید. حل خیلی مناسب به مشخصات محیط پلانگذاری وابستگی دارد. حتی در داخل وزات دفاع، در سطوح مختلف و در ادارات مختلف میتوان دریافت که پروسیجر پلانگذاری در کیفیت و سطح تفصیلات از هم فرق دارد. تخصص باید برای محیط خاص و مشکلات خاص استخدام شود. وظیفه منیجران چه سیاستمداران اند و چه نظامیان این است تا ظرفیت داخلی را برای تخصص مورد ارزیابی

قرار دهند، شرایط یا خواسته ها را برای تخصص افاده نمایند و بمنظور قرار دادن تخصص در اختیار پلانگذاران مالی تا بتوانند وظایف شانرا با معیار های عالی انجام دهند بهترین راه حل را پیشنهاد نمایند.

قدم بسوی شفافیت و مؤثریت پلانگذاری مالی

اهداف وسیع پلانگذاری مالی عبارت اند از کنترل مؤثر مصارف مالی سالانه، دستیابی مؤثر بر محصول بخش دفاعی یعنی تولید محصولات به ارزانهترین قیمت ممکنه یا تولید اعظمی با منابع مالی دست داشته و با در نظر داشت ضرورت و خواسته واحد های جنگی تعیین ترکیب نهایت مثر مصارف دفاعی، یعنی دست یابی بر بلند ترین سطح ممکنه نتیجه، مدنظر گرفته شده، اهداف سیاسی و اولویت ها بر آورده شوند.

اولین قدم در پلانگذاری مالی تعیین و غور بر معلومات مالی میباشد. این امر ممکن تمرین پیچیده و غالباً در داور باشد، زیرا مقدار منابع مالی مورد دسترسی برای یک مدت زمان معین به سهولت مبرهن شده نمیتواند.

بررسی و غور روی معلومات هم در سطح ستراتیژیک و هم در سطح عملیاتی صورت میگیرد. معلومات نهایت عمومی این است که سطح قابل پذیرش مصرف دفاعی منحصراً یک تلاش ملی، تا چه حد باید باشد. این تصمیم یک نوع شکل اعلام سیاسی را در سند نهایت عالی پالیسی (امنیت ملی یا ستراتیژی دفاعی، کتاب سفید دفاع یا اسناد دیگر این نوع) بخود اختیار میکند، سندی که نشان میدهد که کدام فیصدی تولید غیر خالص ملی برای بخش دفاعی تخصیص داده شده است. این معلومات که هم از لحاظ فیصدی تولید ناخالص ملی و هم به قسم ارزش پول مروج یک کشور نشان داده میشود، اولین قدمی است برای تهیه معلومات در بخش دفاعی. نه تنها پلانگذاران مالی در صدد دریافت این معلومات اند، بلکه ناظرین بین المللی نیز معمولاً در کتب شان از آن گزارش میدهند.¹

فیصدی تولید ناخالص برای مصرف دفاعی حتماً جواب مستقیم به تهدید ها و خطراتی نمیباشد که باید با آن مقابله شود و یا جلو آن گرفته شود، و یا جواب به منافعی که باید از آن دفاع شود. تعیین این فیصدی بیشتر یک «قرارداد اجتماعی» و همچنان یک تفاهم بین بازیگران ملی و بین المللی میباشد.

فکتورهای مختلفی در تعیین رقم نهایی نقش دارند. یکی از آنها بنام فکتور «تبادل» یاد میشود. Paul Atkinson و Paul van den Noord در یکی از نوشتار های کاری OSCD تحلیل پالیسی شانرا بر این اساس ارائه کرده اند که چگونه کشورهای مختلف OSCD مصارف عامه شانرا در رابطه با سه بسته عملکردهای حکومتی ترتیب نمایند: اجناس و خدمات عامه، اجناس و خدمات ارزشی و خدمات اقتصادی.² اجناس عامه به آن «اجناس و خدماتی» گفته میشود که نمیتوان از طریق میکانیزم قیمت آنرا تعیین نمود، بناءً اگر بازار ها آنرا عرضه نمایند، بقدر کافی و مؤثر مهیا نخواهند شد. در این

¹ - ملاحظه شود:

Central Intelligence Agency, „The World fact Book“, available at: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook> ; Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbooks, available at: <http://www.sipri.org/contents/publications/yearbooks.html>

² - Paul atkinson and Paul van den Noord, Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues And A Framework For Analysis; Economics Department Working Papers No. 285, OECD, 2001. مؤلفین تذکر داده اند این معرفی شده است. (۱۹۹۱) Oxley و Martin توسط Breakdown

کتگوری آنها شامل دفاع ملی، خدمات عامه عمومی مانند اداره، تقنینی و تفریحی و دیگر خدمات میشوند. «اجناس ارزشی» عبارت اند از آن اجناس عامه ایکه اساساً از طریق بازار تهیه شده بتوانند (در بعضی از کشورها تا حدودی). در بسیاری حالات مهیا ساختن چنین اجناس و خدمات از طرف حکومت بنابر این فکر که در غیر آن به قدر کافی تهیه نخواهد شد، یا بخاطر اینکه شمار معتابهی از مصرف کنندگان از توان خرید لازم آن بی بهره اند، قابل توجیه میباشد. در این کتگوری خدماتی چون تعلیم و تربیه، صحت عامه و خدمات دیگر شامل میباشند. سرانجام «خدمات اقتصادی» عبارت از تهیه و یا قسماً تمویل اجناس یا خدمات خصوصی توسط حکومت میباشد. مداخله در بازارها به خاطر اجناس و خدماتی که خطر انحصار آن میرود، اکثر ضروری میباشد.¹

به فکتور «تبادل» که تعیین میکند تا چه مقدار از عاید ناخالص ملی برای بخش دفاعی و چه مقدار به دیگر اجناس و خدمات عامه تخصیص داده شود، میتوان از طریق مدل قیمت اقدام نمود. مدل به اصطلاح «تفنگ یا مسکه»، با این فرضیه شروع میشود که مصارف دفاعی مانع تمویل دیگر فعالیت های حکومت میباشد، یعنی آنچه برای بخش دفاعی تخصیص میشود برای صحت عامه و تعلیم و تربیه نمیشود. فکتور دیگر رابطه بین فیصدی تولید ناخالص ملی و فیصدی مصرف مجموعی عمومی حکومت می باشد. ملت ها در رابطه با مصرف مجموعی حکومت از ظرفیت ثروت ملی دارای پالیسیها و روشهای مختلف میباشند. اگر بطور مثال، مصرف مجموعی عمومی حکومت بیست در صد تولید ناخالص ملی باشد و مصرف دفاعی دو درصد تولید ناخالص ملی را تشکیل بدهد، در این صورت بخش دفاعی از ده در صد مصرف مجموعی عمومی حکومت نمایندگی میکند، دولت هایی هم هستند که دو در صد تولید ناخالص ملی را در بخش دفاعی مصرف میکنند، ولی مصرف مجموعی عمومی حکومت سی درصد تولید ناخالص میباشد. در این صورت مصرف بخش دفاعی از ۶ درصد مصرف مجموعی عمومی حکومت نمایندگی میکند. با در نظر داشت این تناسب می توانیم تصور کنیم برای اینکه تا حد امکان از مصرف مجموعی حکومت چیزی بدست آید، برای دریافت بودجه دفاعی تلاش بیشتر صورت میگیرد، نسبت به آنچه واقعاً به آن ضرورت است. این مسأله برای یک پلانگذار مالی به مفهوم آن است که تا وقت منظوری درخواست برای منابع ملی در حالت انتظار باقی میماند. راه حل این مشکل همانا مروج ساختن پروسه تخصیص منابع مالی از «بالا به قاعده» میباشد، این پروسه متشکل از چوکات کاری مصرف بودجوی میان مدت بوده که در آن مقامات منتخب برای طرح عمومی بودجه و شماره گذاری اولویت های مصارف نقش مهمی را بعهده دارند.²

یک فکتور دیگر در تعیین بخش تولید ناخالص ملی جهت تخصیص مالی برای بخش دفاعی از طرف تعیین کنندگان بین المللی عنوان می شود. اگر یک کشور با صندوق وجهی جهانی یا بانک جهانی یا کدام مؤسسه کمکی دیگر داخل مذاکره باشد، احتمال زیاد وجود دارد که سطح مصرف دفاعی جزء آن مذاکره قرار گیرد.

حتی اگر فیصدی تولید ناخالص ملی بصورت درست برای یک مدت طولانی تعیین هم شده باشد، که دوره درازمدت یا حد اقل میان مدت ترجیح هم داده میشود، معلومات راجع به منابع مالی ممکن بقدر

¹ - ملاحظه شود:

UNICEF, The State of the World Children 1996, available at: <http://www.unicef.org/sowc96/military.htm> and social expenditure) SIPRI Catalina Perdomo, Tables of Public Expenditure, (a comparisson of military 2005, available at: http://web.sipri.org/contents/milap/milex/bgpapers/mex_priorities_data.pdf

² -Altkinson and van den Noord, 2001, Op. Cit., p.40

کافی صحیح نباشد، زیرا شاید تولید ناخالص ملی به ذات خود بقدر کافی صحیح نباشد. معلومات بیشتر قابل اعتماد توسط ارزش اصلی مصرف دفاعی داده شده میتواند. ولی بهترین معلومات توسط بودجه عمومی حکومت داده میشود. بنابر دلایل عملی مختلف شدیداً سفارش میشود که بودجه سالانه باید چندین دوره یی باشد. بودجه میان مدت معلومات لازم را در اختیار پلانگذاران قرار میدهد و آن ها وقت کافی دارند تا به کمک این معلومات اقدامات مناسب را برای تطبیق اهداف ستراتیژیک طرح ریزی نمایند.

معلومات در بودجه معمولاً در امتداد خطوط بودجوی درجه بندی شده اند. سطح جزئیات مصارف دفاعی در مجموع بودجه منظور شده توسط پارلمان و معلومات راجع به تخصیص عمومی نیز از کشور تا کشور فرق دارد. حد اقل به مقصد گزارشدهی کتگوریهای¹ عمده باید مصارف عملیاتی، تدارکات و ساختار و تحقیق و انکشاف باشد. تحت مصارف عملیاتی اکثر کشورها از مصرف پرسونل، جلب و احضار، دیگر پرسونل نظامی، پرسونل ملکی و عملیات و مراقبت مواد برای استفاده جاری، مراقبت و ترمیمات، خدمات خریداری، مصارف کرایه و غیره گزارش میدهند. اگر سطح تفصیلات مصارف پایین تر از شرایط گزارشدهی بین المللی باشد، این مسأله مربوط به بودجه ملی، تناسب و سیستم تدارکات بودجه تقدیم شده برای منظوری به پارلمان میباشد. اینکه سطور دفاعی در مجموع بودجه چگونه مفصلاً مورد علاقمندی قرار داده شود، فرضیه ما این است که در جریان مرحله تطبیق انتقال از یک سطر به سطر دیگر باید از طرف همان پارلمانی منظور شود که بودجه را مطابق به قانون تصویب کرده است.

حتی اگر پلانگذاری مالی منحصیث یک تمرین سطح عملیاتی مدنظر گرفته شود، تمام معلومات سطح ستراتیژیک برای پلانگذاری مالی اهمیت بسزایی دارد، ولی این هم کفایت نمیکند. برای جواب به سوالیکه چقدر پول برای اجرای وظایف و خصوصاً مأموریت سازمان در دسترس خواهد بود پلانگذاران مالی باید راجع به قیمتها، کزیدتها و منابع مالی اضافی، همه محافل مربوطه به مأموریت در جریان دوره پلانگذاری، گدامها و غیر معلومات جمع نمایند.

در سطح وزارت دفاع پلانگذاران مالی باید تمام برنامه های مبتنی بر پالیسی را ارزیابی نموده، مصارف را آزمایش کند، محدودیت و ممانعت ها را مشخص سازند، تعیین نمایند تا کدام چوکات کاری باید میان مدت باشد، مجموعه های مالی ایرا که توسط حکومت ضمانت شده اند مشخص نمایند و تخصیص های مصرفی وسیع و یا سطح نهایی برای خدمات را تهدابگذاری نمایند.

پلانگذار باید مطمئن باشد که او اهداف سازمان را بصورت درست دانسته است، بدون در نظر داشت روشی که طی آن، آنها رسماً افاده شده اند. اگر اهداف بیشتر دارای خصوصیت عمومی باشند یا خط مشی پالیسی سطحی، او باید از مقامات بلند پایه تا حدودی که نیاز دارد در رابطه سوال نماید تا اینکه نسبت به اهداف آگاهی پیدا کند. درین راستا، آسانترین راه حل این است که پلانگذار آخرین نسخه ایرا که برای پروسه تطبیق آماده میشود در خواست نماید: وقتی پروسه تکمیل شد، مسائل چگونه تحقق می یابند.

¹ - ابزار ملل متحد برای گزارشدهی مصرف نظامی در صفحه انترنتی ذیل: <http://disarmament2.un.org/cab7milex.html>

همچنان راجع به نیازها و تقاضا های خدمات و محصولات مختلف باید معلومات جمع آوری شود. حتی اگر پروسه یک روش «بالا بر پائین» هم باشد، پلانگذار مالی باید بیخبر نباشد که ادارات خدماتی و ادارات سطح پایین دریافت کدام منابع را انتظار دارند تا به اهداف شان نایل شوند.

معلومات دیگری که پلانگذار به آن نیز دارد این است که باید بداند پلانش تا کدام حد و حدود باید تفصیل داده شود. منیجرانی اند که میخواهند تصویر مکمل و مفصلی از جریان مصرف پولی را داشته باشند، حتی تا کوچکترین قرطاسیه ای که برای یک دفتر خریداری میشود. برای چنین حالت پلانگذاران باید با نهایت جزئیات پلان مالی را طرح ریزی نمایند. بعضی از منیجران دیگر شاید خواهان یک تصویر کلی از مصارف مالی باشند و جزئیات را به آمرین مادون واگذار شوند. در این صورت وظیفه پلانگذاران تنها در همان سطح باید محدود شود که از آنها انتظار میرود. یعنی ترتیب یک پلان مالی عمومی بدون جزئیات.

قدم بعدی در پلانگذاری مالی طرح و انکشاف سفارشات و بدیل های پلانگذاری مالی دفاع برای منیجرن، افسر یا کارمند ملکی بلند پایه میباشد.

تقریباً عین پروسه هم در مرحله آمادگی بودجوی یعنی صدور درخواستها برای دوره بودجوی آینده و هم در مرحله تطبیق بودجوی صورت میپذیرد. پلانگذاران مالی سفارشات را صادر خواهند کرد که چگونه به اهداف سازماندهی از نقطه نظر منابع توجه متمرکز ساخته شود.

در اینجا شرط عمده پلانگذار مالی این است که راجع به آن اهداف و پالیسی معلومات کافی داشته باشد که منیجر برای سازمان خود تعیین نموده تا به آن نایل آید. برای این وظیفه پلانگذار مالی باید حد اقل در قسمت علم منجمت نسبت به محاسبه مهارت و دانش بیشتر داشته باشد. یک مجموعه خوب سفارشات در رابطه با مسأله مالی یک تعادل مختلط از فکر ابتکار آمیز با روش دقیق را ایجاب می کند. یک پلانگذار (چه مرد چه زن) باید برای تحلیل، تخمین و پیشبینی حد اقل بر یک مجموعه اساسی از ابزار و میتود ها مسلط باشد. او شدید و باید بر کار گروهی تأکید نماید. پروسه پلانگذاری مالی، در صورتیکه جزئی از پروسه پلانگذاری سازماندهی نباشد، باید حد اقل همکار و ممد به آن باشد.

سفارشات باید با فرضیه های پلانگذاری مبنی بر معلومات مورد دسترس تا آن لحظه، آغاز شوند. آن فرضیه ها باید ناباوریها و دیگر خطرانی را که احتمالاً مرحله اجراءات بودجه را تغییر دهد، مورد توجه قرار دهد مثلاً: در جریان دوره بودجوی چگونه پول نقد جریان پیدا میکند، آیا در فهرست اولویتهای برنامه ها و فعالیتها تغییری رونما خواهد شد، آیا شرایط بیرونی وجود دارند که احتمالاً مرحله اجرای بودجوی را تحت نفوذ قرار دهند یا ایجاب مصرف پولی را کنند، آیا سوالاتی وجود دارند که پلانگذار به آن جواب دهد.

برای رسیدن به اهداف، سفارشات باید شامل راه های مناسب، ارزیابی تأثیرات عملکردهای مالی که احتمالاً بر دیگر عملکردهای سازماندهی داشته باشند، اولویت دادن دوره های مختلف عملکرد، تحلیل مصرف و پلانهای تفصیلی فعالیت برای دوره فعالیت باشند. به منظور انکشاف و طرح راه بدیل برای عملکرد، به سناریو و پلانهای بدیل متعدد و میتود های مقایسوی بین راه حل های مختلف نیاز میباشد. مدل سازی میتود قوی برای آزمایش راه های پیشنهاد برای سناریوهای مختلف می باشد.

شرایطی که در اینجا تذکر یافت برای پلانگذاران مالی در سازمانهای دفاعی اند که با تطبیق پلانهای دفاعی می خواهند به اجراءات نایل اند. ما باید بدانیم که بسیاری اوقات و در اکثر سازمان های دفاعی این شرایط بنابر به دلایل متعددی از نظر انداخته میشوند و پلانگذاری مالی با طرح ریزی پیشنهادها بودجوی و میتود های حسابی کاهش می یابند. در بسیاری جاها حتی پلانگذاری تشکیلاتی وجود ندارد که در نتیجه سبب بوجود آمدن خلاء بین اهداف و بودجه سازی میشود.

در عین زمان ما باید بدانیم که تحلیل کمی یا برای این موضوع هر تقرب و روش علمی و میتودلوژیکی در آمادگی تصامیم باید تعویض و یا بر قضاوت نظامی و سیاسی تحمیل نشود.

برای هر مشکل قابل پیش بینی پلانگذار باید یک بسته ای از راه حل های بدیل را بر سفارشات علاوه کند. این مربوط به او نیست که کدام یک از آنها باید پذیرفته شوند؛ واضحاً که این از صلاحیت منیجر میباشد.

وقتی سفارشات مسوده شدند و بدیلهای تشخیص شدند پلانگذار مالی باید با تصمیم گیرنده در آن سازمان روی آنها نظر اندازی نماید تا به او کمک شود که تصمیم آگاهانه گرفته بتواند. این پروسه تقدیم نمودن و بحث نمودن روی سفارشات و بدیلهای باید چندین بار، تا زمانی که به آن ضرورت است تکرار شود، تا اینکه هم منیجر و هم پلانگذار هر دو آنها هضم کرده و تصمیم نهایی گرفته شود. توصیه میشود تا پلانگذار مالی از همان آغاز با منیجر حد اقل یک دور جدید از بحث ها را پلان نماید، زیرا غالباً پیش می آید که همه مسائل مدنظر گرفته شده توسط منجر، از همان آغاز در طرح گنجانیده شده نمیشود. سفارش دیگر این است که فهرست بدیلهای باید همجانبه و مکمل باشد. پلانگذار بنابر این فکر که گویا یک فهرست مکمل را ساخته است و یا اینکه فهرست دست داشته بقدر کافی طولانی میباشد، نباید هیچگاه از ساختن یک فهرست بدیل صرف نظر کند.

انتظار شدید می رود که این پروسه خیلی شفاف باشد. هر چند مقام بلند پایه باشد بهمان اندازه لازم است که پروسه از شفافیت بیشتر برخوردار باشد. این فرصتی است برای اعضای کلیدی سازمان و به عناصر مادون آن، تا در پروسه در همان مراحل ابتدایی آن سهم داشته باشند و نیز برای پلانگذاران در سطح پایین تر تا به معلوماتی دسترسی داشته باشند که برای مسوده نمودن پلانهای خودشان نیاز دارند. این شفافیت باید به نمایندگی از مقامات بلند پایه در دسترس مردمان بیرونی نیز باشد، در صورت امکان در اختیار عامه قرار داده شود. این امر متضمن پروسه تخصیص منابع مالی عادلانه بوده و در خدمت اهداف عالی قرار میگیرد. همراه با توجه به برنامه های پالیسی شفافیت برای شعبات این مرحله پروسه پلانگذاری اهمیت بسزایی دارد.

بر اساس شرایط یک پالیسی معقول دفاعی و اهداف واضح و روشن و بر اساس مأموریت ها و وظایف در اسناد ستراتیژیک برای شعبات مختلف میتوان نقشهای غیرمرکزی شده را تأمین نمود، تا در چوکات تخصیص عمومی بودجوی شان برنامه های تخصیص خودشان را طرح ریزی نمایند. اما تصامیم غیرمرکزی برای تخصیص باید جزئی از یک سیستم کلی ولی واضحاً تنظیم یافته ای باشند که متشکل از تعیین اولویتهای، پلانگذاری ستراتیژیک و عملیاتی، پلانگذاری بودجوی و مالی و منجمنت اجراءات و مالی است.

برای تطبیق سفارشات پلانگذاری مالی طرزالعملهای خاصی وجود دارند. این خصوصیت را میتوان در اجراءات بودجوی و مقررات تطبیق برنامه سراغ نمود که نه تنها از کشور تا کشوری، بلکه حتی از اداره تا اداره ای در داخل وزارت دفاع فرق دارد. از لحاظ تیوری مرحله تطبیق به منجمت مالی تعلق میگیرد نه به پلانگذاری مالی. ولی در چوکات یک سیستم پلانگذاری چندین سالانه پلانگذاران مالی به یک طرح ریزی متوسط مدت نیاز دارند تا بنابر تغییر آنی در محیط، پلانهای شانرا تجدید و تعدیل نموده بتوانند.

در هر حالت منیجر باید وظیفه غور و تدقیق پلان مالی را وقتاً فوقتاً اجراء نماید زیرا نیل به توانمندی و مؤثریت یکی از پالیسی ها این پروسه میباشد. حسابدگی عمومی برای سطح مؤثریتی که از طریق پروسه تخصیص منابع مالی بدست می آید به ارگان تصمیم گیری مرکزی تکیه میکند، یعنی به وزارت دفاع. البته این حسابدگی تحت نظارت پارلمان حد اقل در سطح کمیسیونهای متخصص صورت میگیرد. گزارشاتی که برای این مقصد انتشار می یابند باید بصورت صریح بمقایسه بودجوی و نتایج حقیقی آن اشاره نمایند و معلومات در باره تخصیص بودجوی را جمع بندی نمایند. اگر احکام یا مقررت از چوکات بودجوی قانونی یعنی دوره بودجوی چندین ساله متشکل شده باشد، این شرط بصورت بهتر برآورده میشود. چنین یک حکم حسابدگی در تصامیم تخصیص را از طریق زمینه سازی برای مقایسه بین تخمینات بودجوی سال گذشته و نتایج مصرف سال جاری و همچنان بین تخمینات بودجوی سال گذشته و تخصیص بودجه سال جاری از دید می بخشد. این مقررات از لحاظی هم قابل اهمیت است که اکثر اوقات نه تنها بین ستراتیژی ها، نیروها و بودجه مقایسه درست وجود ندارد، بلکه بین تبادل های موافقه شده و نتایج حقیقی نیز. کمبودهای سالهای گذشته را میتوان از طریق عیار سازی میان مدت برطرف کرد.

مشکلات تخصیص منابع مالی

راجع به روش نظری در رابطه با تخصیص منابع مالی و طرزالعمل بودجه سازی در سرتاسر جهان نوشته های زیادی وجود دارد.¹ اینجا اکنون محل و وقت آن نیست که در یک بحث راجع به اینکه کدام یک از روشهای نظر بیشتر از همه مناسب است، خود را مصروف ساخت و نه لازم است که بحث روی این موضوع صورت گیرد، که کدام روش عملی برای منجمت منابع مالی در سطح عمومی حکومت بهتر است. آنچه ما باید در این بخش به آن تماس بگیریم، مفکوره های وسیع راجع به پروسه تخصیص منابع قلیل مالی میباشد تا در چوکات دفاعی با مزایده طلبان مقابله کرد. مشکل تخصیص تنها به این محدود نیست که کدام اداره بیشتر و کدام کمتر از منابع مالی برخوردار شود. بلکه اصل هدف این است که چگونه پروسه تخصیص قناعت بخش شود: تقاضا ها از طرف ادارات، خدمات و شعبات عنوان شده است یا اهداف توسط پالیسی فعلی تعیین شده است. و نیز موضوع روی این مسأله است که چگونه در تبادل بین مصارف عملیاتی و مصارف انکشافی تعادل را برقرار ساخت.

¹ بطور مثال مطالعه شود: OECD, Budgeting and Decision, SIGMA Paper No. 8, 1998 (یک کتاب ریفرینس و منول آموزشی برای مدیران عامه در اقتصاد های انتقالی و مخصوصاً برای مقاماتی که مسوولیت های بودجه سازی و پالیسی سازی را بعهده دارند)؛ Barry H. Potter and Jack Diamond, Guidelines for Public Expenditure Management, Fund, 1999; International Monetary (راجع به توانمندی و محدودیت سیستم های بودجه سازی مختلف در سطح عمومی حکومت) Adrian Fozzard, The basic Budgetary Problem, OI D Working Paper No. 147, Overseas Development Institute, London, 2001 (راجع به روشهای مختلف نظری در قسمت بودجه سازی).

غالبا گفته میشود که بودجه آئینه پالیسی میباشد. این تشبیه را میتوان از دو طریق تفسیر نمود: نخست اینکه بودجه در حقیقت اهداف رهبر یا رئیس یک سازمان را روشن میسازد که این پول در کدام راه مصرف میشود، و دیگر اینکه هدف از تخصیص بودجه انتخاب و گزینش های سخت و دشوار است که این در حقیقت یک پروسه سیاسی میباشد. در عمل تفسیر دومی بیشتر نسبت به اولی قناعت بخش و قابل باور میباشد. بسیاری تصمیم گیرندگان با روبرو شدن با انتخاب سخت گرایش در این جهت دارند که تا آخرین لحظه تصمیم شانرا مبنی بر پرداخت به تعویق اندازند، یعنی برای مصارفی که باید پردازند، تأدیه های شانرا به تعویق می اندازند، اکثر به قیمت گزاف برای سازمان هایشان. در یک سیستم عنعنوی بودجه سازی به اصطلاح از پایین به بالا که بر اساس خواست آمرین مادون بودجه ترتیب میگردد، چنین روش منتج به تصامیم عجولانه میگردد. اکثر اوقات، وقتی درخواستهای بودجوی از طرف آمرین مادون بیشتر از منابع مالی در دسترس قرار گرفته باشد، در یک پروسه تصمیم گیری عاجل ارزشمندی این خواستها شاید از نظر انداخته شود و بصورت دلخواه منتج به کاهش و قطع بودجوی گردد. نظر به سطح صلاحیتهای یا نظر به تعدیلات بودجوی تصمیم گیرنده میتواند به آمرین مادون از تصمیم خود خبر دهد و یا از آنها خواستار شود که بر مبنای مجموعی بودجه ای که برایشان داده میشود، درخواستهای شانرا دوباره ترتیب نموده و پیشکش نمایند. آمرین مادون به عجله بدون در نظر داشت کدام میتودلوژی علمی پروسه تصمیم گیری به تعدیل در خواست بودجوی شان خواهند پرداخت.

چطور میتوان جلو چنین حالت را گرفت؟ مجزا از تعدیل در مقررات بودجوی یکی از راه حل های اداری این خواهد بود تا از همان آغاز محدودیت تخصیص بودجوی وضع گردد، به این مفهوم که آمرین مادون از همان آغاز یک از حد نهایی بودجه ایرا که دریافت میدارند مطلع اند، بناءً بر اساس این حد درخواست بوجودی شانرا میتوانند طرح ریزی نمایند. چنین روش به این مفهوم است که تصمیم گیرنده عالی مقام در وزارت دفاع قبل از تقدیم پیشنهاد های بودجه، حدود مصارف خدمات را که با اولویتهای پالیسیهای دفاعی وفق داشته باشند، وضع مینماید. این روش به اصطلاح از مافوق به مادون به قوماندانان بخشهای مختلف وقت کافی میدهد تا درخواستهای شانرا بر اساس یک تحلیل و ارزیابی معقول طرح ریزی نمایند. مطلوباً این پروسه باید با میکانیسم های به اصطلاح «دوباره نظراندازی و اصلاح آوری» تکمیل گردد. شرط کلیدی برای تطبیق چنین طرز العمل شفافیت در پروسه تصمیم گیری بودجوی میباشد.

در یک سیستم بودجوی از مادون به مافوق، درخواستهایی که توسط سازمانها و ادارات مادون ارائه میشوند احتمالاً با معلومات صریح در باره ارزش هر برنامه یا فعالیتی که برای آن درخواست بودجه شده است، مدلل نشده باشند. دلیل عمده این حالت همانا حقیقتی است که سازمان های مصرف کننده میل ندارند داوطلبانه کاهش بودجوی را بپذیرند، آنها میدانند که درخواستهای شان در یک پروسه غور و تدقیق قرار میگیرند، بناءً بهتر است تا از حد نیاز بیشتر درخواست صورت گیرد که در صورت کاهش، آنچه را بدست آورد که انتظار آن میرود. طوریکه اکثر در مرحله آمادگی بودجوی بوقوع می پیوندد، بحث بین سازمان مصرف کننده و مرجع تصمیم گیری تنها در باره بودجه مورد نیاز صورت می گیرد، بدون اینکه آنرا به نتایج قابل انتظار ارتباط داد. در بحث و مذاکره اطراف دیدخل، توجه بیشتر به افزایش بودجوی معطوف میشود که یک قوماندان برای بخش خود چه اندازه بودجه دریافت میدارد که در صورت منظوری بودجه اضافه برای یک بخش منتج به نقص در بخش دیگر میشود. غالباً این هم بوقوع می پیوندد که درخواست کنندگان بودجه در مذاکرات بودجوی از اجراءات اضافی

سازمان و یا اداره هایشان صحبت مینمایند، و یا برای به کرسی نشاندن خواسته‌شان از نفوذ لابی‌های یا افراد سیاسی استفاده میکنند. بهترین راه برای جلوگیری چنین نفوذ منفی همانا وضع معیارهای اجراءات در دوره اول یا در مرحله آمادگی بودجوی میباشد.

در مرحله بحث و مذاکره روی بودجه منافع مختلف مناقشه آمیز سازمان‌ها یا ادارات مصرفی بر ملا میشود. منافع مناقشه آمیز خصوصاً زمانی بیشتر رونما میشوند و زمینه را برای جروب‌های مخالف مساعد میسازند تا سازمانها و ادارات در مرحله مذاکره با یکدیگر طور سازنده صحبت نمایند. حالت خطرناک زمانی رخ می‌دهد که توافق بین آنها به تمویل ضعیف یکی از برنامه مشترک کلیدی منتج شود. شاید علت آن ضعف در خود توافق بین آنها باشد، مثلاً فیصله بعمل می‌آید که کاهش بودجه بر تمام ادارات تقسیم گردد و بودجه بالاتر از توان مالی وزارت دفاع تخصیص داده شود. اگر محیط مالی ملی بی ثبات باشد، مثلاً در حالات شدید انفلاسیون، بهتر خواهد بود که غور و بررسی دوره بودجوی میان مدت نافذ گردد. چنین روش‌هایی را برای دریافت منابع مالی بیشتر مساعد میسازد. چنین یک حالت انگیزه قوی‌ای است برای مرجع تصمیم‌گیرنده تا به جای آنکه از همان آغاز راه توافق سازنده را به پیش گیرد، تصمیم‌اش را به تعویق می‌اندازد. با تأکید بر اهداف و مأموریت‌های دفاعی و با ایجاد هم‌نوازی در بین جناح‌های داخل مذاکره پیرموان این اهداف میتوان منافع مناقشه آمیز در بحث بودجوی را کاهش داد.

تعامل بین مصارف عملیاتی و تدارکات و بین مصارف پرسونل و عملیات و حفظ و مراقبت در زمره سخت‌ترین تصمیمی است که وزیر دفاع در بسیاری از کشورها باید اتخاذ نماید. در نتیجه «ثمره‌های صلح» یا رشد اندک یا منفی اقتصاد بودجه‌های دفاعی کاهش یافته‌اند. فشار برای عصری ساختن که با مروج ساختن وسایل جدید رونما شده، یکی از اهداف مهم سیاسی بشمار میرود، خصوصاً که تقاضا برای چنین وسایلی به صنایع داخلی و یا کشور‌های شریک فرمایش داده شود. سطح رفاه پرسونل یک نگرانی دایمی بشمار میرود. نیاز برای یک نیروی تعلیم یافته خوب از جمله خواسته‌های عمده قوماندانان میباشد. تمام این موضوعات فشار مشاخره آمیزی بالای وزارت دفاع می‌آورد. در نتیجه احتمال آن میرود که نیروهای مسلح بالاتر از ۷۰ درصد را به پرسونل و بالاتر از ۸۰ درصد را به مصارف عملیاتی تخصیص دهد.¹

این مشکل را میتوان از طریق یک پالیسی واضح دفاعی که شامل دورنمای سیاسی و امکانات سیاسی پارلمان، رئیس‌جمهور، حکومت، اردو و جامعه مدنی میباشد، حل نمود.

برای کاهش مصارف پرسونل از طریق تغییرات و اصلاحات، و تصمیم برای از بین بردن خدمت جبری عسکری، برای بلند بردن معاشات پرسونل نظامی و ملکی، برای خریداری وسایل جدید، برای شرکت در تمرینات پرمصرف، برای ارسال سربازان به خارج در چوکات نیروهای ائتلافی و یا نیروهای حافظ صلح بر بنیاد چنین پالیسی میتوان تصمیم را بصورت واضح مدلل ساخت و مورد پذیرش اردو و جامعه قرار داد.

¹ - منشی عمومی ملل متحد، اهداف معلومات راجع به موضوعات نظامی بشمول شفافیت مصارف نظامی: گزارش منشی عمومی، ۳۰ جولای ۲۰۰۴، در صفحه اینترنتی ذیل در دسترس قرار دارد:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/447/73/PDF/PDF/N0444773.pdf?OpenElement>

سند پالیسی دفاعی باید به‌صورت به‌عضی از عناصریکه تأثیرات مستقیم در پروسه تخصیص مالی دارند، اشاره نماید. اهداف سیاسی و مأموریت های نظامی ستراتیژیک باید واضحاً بر مبنای صلاحیت های سیاسی و خواست های بین المللی ایکه از قانون اساسی و قوانین ارگانیک سرچشمه می گیرند، استوار باشند. این اهداف باید با یک شرح وسیع نتایج مدنظر گرفته شده همراه باشند که نه تنها از لحاظ تعداد پرسونل و وسایل، بلکه از لحاظ جنگی و توانمندی کمکی نیز تعریف و بیان شده اند. سند پالیسی همچنان باید تکتیک هایی را نشان دهد که از طریق آنها نتایج مدنظر گرفته شده بدست آیند و با یک شرحی از عملکردها و پروسه ها تکمیل شده باشند، آنچه به اقدامات تکتیکی کمک می نمایند، و سند پالیسی بدون تخمینات همجانبه مصارف آن پالیسی مکمل شناخته شده نمیتواند.

نتیجه

در هر سازمان دفاعی زمینه برای اصلاحات مساعد است و هیچ بعد اصلاحی به مقایسه تمویل بخش دفاعی قابل نگرش نمیباشد. تغییرات ساختاری، سازمانی، وظیفوی و قانونی به این مقصد مدنظر گرفته میشوند تا پروسه پلانگذاری دفاعی از پالیسی تعریف شده عملاً به ایجاد قدرت نظامی مبدل گردد. اکثر تغییرات صرف وقت و صرف منابع مالی را ایجاب می نمایند و برای انجام این تغییرات مهارت عالی مسلکی و اراده سیاسی لازم میباشد.

ایجاد اعتماد بین جامعه بین المللی و اقدام برای کنترل دیموکراتیک بر بخش نظامی، شفافیت پلانگذاری دفاعی و خصوصاً بودجه سازی دفاعی انگیزه شدیداً قوی ای برای حکومتها و وزارتهای دفاع میباشد تا بکاربرد معیار های عملکرد در تأسیسات سازی دفاعی مدنظر گرفته شود.

تغییرات تأسیساتی و طرزالعملی نسبت به همه راه های دیگر برای اصلاح اجراءات بخش دفاعی سریعتر و ارزانتر میباشد، خصوصاً اگر آنها در ساحه های کلیدی پلانگذاری دفاعی اجراء شوند بشمول پلانگذاری مالی و تخصیص منابع مالی.

مشخصه عمده ایکه بخش دفاع را از بخشهای دیگر حکومت متمایز می سازد و به پلانگذاری دفاعی و مالی خصوصیت می بخشد همانا حقیقتی است که بخش دفاع کاملاً یکی از مصالح عامه بشمار میرود، در عین زمان اکثر اصولیکه بر این پروسه ها حاکم اند و بهترین طرزالعملها و میتودهای حکومتداری خوب را میتوان از تجارب بخش های دیگر یا از سکتور خصوصی بدست آورد. برای ملت هاییکه از کمک های بین المللی برخوردار میشوند، بهتر است تا از سفارشات دستور العمل پیروی نمایند که از طرف اعانه دهندگان بین المللی قبول شده است.

هر روش برای پلانگذاری مالی و تخصیص بودجوی باید موضوعیت داشته باشد و باید با خصوصیت محیط پلانگذاری در یک کشور مربوطه سازگار باشد. پلانگذاری مالی و بودجوی، در صورتیکه بصورت مناسب عمل شوند، بخش عمده تغییرات میکانیزم نظامی شده میتوانند، ولی این ابعاد باید به همان میزان مورد توجه قرار گیرند که پالیسی دفاعی و ستراتیژی دفاعی قرار می گیرند، البته با در نظر داشت پلانگذاری نیروها که نه تنها جزئی از همین ابعاد بوده بلکه بخشی از همین کلتور بشمار میروند.

نقش متخصصین در ساحة پلانگذاری باید افزایش یابد. مصارف بکاربرد روش های علمی برای تصمیم گیری در منجمنت دفاعی همیشه کوچکتر از مفادی می باشد که از آن بدست می آید، ولی باید دانست که متخصص نمیتواند در قسمت تصمیمگیری جای یک تن نظامی یا قضاوت سیاسی یک قوماندان یا وزیر را بگیرد.

برای مروج ساختن اجراءات عالی در این ساحة ها نه راه حل های بین المللی وجود دارد و نه میتود های آماده برای تطبیق. آنچه در این فصل سعی شد تا مورد بحث قرار گیرد، همانا بلند بردن سطح آگاهی راجع به اهمیت و غنای تخصص بود، که در جامعه علمی بین المللی راجع به پلانگذاری مالی موجود میباشد و نیز بلند بردن سطح معلوماتی که از تجارب گذشته و اخیر بسیاری کشورها در رابطه با پلانها و میتود های تخصص منابع مالی بدست آمده اند.

منجنت و مصرف دفاعی ایکه از لحاظ اقتصادی قابلیت بقاء داشته باشد

Mr. Mihaly Zambori

«در جوامع عصری پول موضوع قابل ملاحظه ای میباشد. در جوامع دیموکراتیک تنها یک موضوع خیلی جدی مطرح میباشد: پول عامه».
(Csaba Laszli، وزیر مالیه سابق هنگری)

پیشگفتار

دولت و حکومت برای انجام وظایف مربوط به دفاع کشور مسوولیت دارند. دقیقاً که وزارت دفاع مسوول چنین کاری میباشد. این وزارت با همکاری وزارت‌های دیگر دفاع سرزمین میهن را سازماندهی نموده و تأمین می نماید. اقتصاد دفاعی بخشی از اقتصاد ملی است که شامل منابع دفاعی، استفاده از آنها بصورت مسلکی و تبدیل آنها به ظرفیت دفاعی میباشد. منبع عمده مصرف دفاعی بودجه مرکزی دولت است و پلانگذاری مصرف دفاعی جزء لاینفک پلانگذاری بودجه مرکزی میباشد.

پلانگذاری بودجه دفاعی میتواند یا بر تقاضای حقیقی یا بر منابع قابل دسترس استوار باشد. هدف از نخست همانا نیاز منابع به وظایف و اهداف حقیقی مرتبط ساخته شده اند. در غیر آن منابع قلیل پلانگذاری و در نتیجه وظایف و اهداف حقیقی را تعیین میکند. پروسه پلانگذاری در هنگری مثال خوبی از میتود اخیر الذکر میباشد. در این مقاله من نشان می دهم که چگونه پلانگذاری دفاعی، پروسه تدارکات و میکانیسم کنترول بودجوی میتوانند منجنت مصرف دفاعی را بهبود بخشند.

دفاع، بودجه و دولت

پروسه پلانگذاری بودجه بطور قابل ملاحظه ای از کشور تا کشوری فرق دارد. در اکثر دولتها میتود دو گانه که بنام تخنیک «از رأس به قاعده» نیز یاد میشود، دیده شده میتواند. به این معنی که تصمیم در مورد خواست ها و «اساسات» در سطح مافوق گرفته میشود. بر اساس این تخمینات بودجوی در سطح پایین تعیین میگردد و به ارگانهای مرکزی جهت جمع بندی به تخمینات واحد ارسال می گردند. مطابق مقررات قانونی و تجارب بودجوی کشورها میتوانند ساختار بودجه دفاعی سالانه ایشانرا خود طرح ریزی نمایند. این هم یکی از خصوصیت های عمومی بوده که مصارف پرسونل و مراقبت و همچنان ریسرچ و انکشاف را از هم جدا میسازد.

این هم یک پدیده عام پلانگذاری دفاعی میباشد که طرحهای مختلف مبتنی بر اصل وقت و زمان حیثیت طرح های تکمیلی را دارند. طرح های دفاعی دراز مدت در چوکات زمانی شان از (۶ سال الی ۲۰ سال)، در جزئیات و شکل دهی فرق دارند. پلانهای میان مدت عموماً مفکوره های مشخص انکشافی و تدارکاتی را دربر دارند. چوکات زمانی آنها بین سه الی شش سال میباشد و آنها مراحل بعدی برنامه ها را مشخصاً تعیین می کنند. مصرف سالانه دفاعی کوتاه مدت (یا دو تا سه سال) یک چوکات زمانی عام طرح های دراز مدت و میان مدت میباشد. در دولتهای دیموکراتیک هر «سنت» مصرف دفاعی باید در جلسات تند پارلمانی یا کمیته های آن مدلل ساخته شود. بعد از منظوری حکومت و پارلمان بودجه دفاعی کدام سند سری نمیشود، بناءً حد اقل از لحاظ نظری هر طرف ذیعلاقه می تواند به آن دسترسی داشته باشد. استفاده از بودجه دفاعی بطور مستمر کنترول میشود، در حالیکه تغییر وظایف به مفهوم

عیار نمودن تخمینات میباید. علاوه بر بطور عموم در وسط سال و سالانه از استفاده از بودجه دفاعی مراقبت صورت گیرد.

طوریکه در بالا ذکر بعمل آمد، مصرف دفاعی جز لاینفک بودجه دولت میباید، بودجه ایکه اصلاً از مالیات اتباع یک دولت تمویل می گردد. به همین سبب پلانگذاری و استفاده آن توسط مقررات دولت و شرایط لازم شفافیت، موثریت و صرفه جوی تعیین می شود. ولی سیستم فرعی مصرف دفاعی در چوکات سیستم بودجوی دولت خصوصیات خاص خود را دارد. این خصوصیات عمدتاً از طبیعت وظایف اشتقاق میشوند. منجمنت دفاعی ایکه بر مبنای تخصیص بودجوی محدود میباید، باید دفاع سرزمین میهن، تمامیت ارضی و خودارادیت دولت، دفاع اقتصاد ملی و برآورده ساختن تعهدات پیمان را تضمین کند. در این فحوا دفاع در حقیقت یک نیاز عامه بوده، سیاستمداران سطح مورد نیاز را تعیین می نمایند، ولی تحقق آن توسط اردود صورت میگیرد. سیاستمداران در «بحری» از وظایف دولت تخصیص منابع ممکنه را تحت تفتیش قرار می دهند، در حالیکه عساکر مکلف اند با کمک این امکانات مالی امنیت و خدمت نظام را تأمین کنند.

خصوصیت فراتر جنبه های امنیت ملی میباشند، یعنی شفافیت کامل، آنچه یک اصل اساسی سیستم اداری یک دولت بشمار میرود، باید در این حالت موجود باشد. داوطلبی بازار آزاد نامحدود برای مواد دفاعی، منحیث اصل اساسی پروسه تدارکات عامه نیز نمیتواند برای ظرفیتهای صنعتی کاملاً موفق تمام شود.

اکنون کسی سوال خواهد نمود که برای این خدمت یعنی برای دفاع ملی به چه چیزی نیاز است تا بتوان به سطح قناعت بخش نایل آمد؟ سطح قناعت بخش کدام است؟ آماده ساختن اسناد امنیت ملی وظیفه اردو میباید، ولی سیاستمداران مسوولیت منظوری را بعهده دارند و سر انجام مقننه تصمیم می گیرد. مطابق اسناد پیشنهادی امنیت، سیاستمداران راجع به اینکه اتباع تا کدام سطح از امنیت برخوردار باشند، تصمیم می گیرند. همچنان این هم جزء صلاحیت آنها است تا برای طرح پذیرفته شده منابع مالی تخصیص دهند. اردو در رابطه با وسایل و پول لازم خواسته هایش را پیشکش میکند، آنچه برای تحقق یک طرح پذیرفته شده لازمی میباید. اگر نیاز گزارش داده شده فراتر از منابع مالی تخصیص داده شده باشد، مقامات عامه باید یک بار دیگر تصمیم بگیرند که آیا پول بیشتر ضرورت است و یا خیر، یا اینکه پلان را باید تغییر داد. حقیقت، اینست که چگونه سیستم پلانگذاری دفاعی اصولاً کار میکند. اردو باید به تصمیم گیرندگان سیاسی و بیروکرایی مالی حکومت میزان منابع مورد ضرورت را برای بدست آوردن توانمندی دفاعی و تأثیرات بودجوی نشان دهد. فکر می کنم که از این طریق میتوان اولویت مصرف دفاعی را در برابر ساحه های دیگر بودجه دولتی و برای صرف معقول پول مالیه دهندگان تضمین نمود.

تغییرات سیستماتیک سیاسی و اقتصادی در هنگری تحت شرایط شدید محدودیت های بودجوی صورت می گیرد. رهبری نظامی قبل بر این در آغاز این تغییرات به اهمیت مطلوب پروسه پلانگذاری تدارکات و استفاده اعظمی از بودجه اندک پی برده اند. رهبری مذکور دریافت که بهترین راه برای رسیدن به این مأمول همانا مدرن ساختن سیستم پلانگذاری دفاعی میباید.

در همان شروع دهه ۱۹۹۰ در جریان آمادگی اولین طرح برنامه دراز مدت و پلان کوتاه مدت عصری ساختن نظامی واضح بود که در سیستم پلانگذاری چوکات یک ساله بودجه دولتی ناممکن است اهداف و وظایف اصلاحات نظامی را تعیین نمود و منابع مالی مورد ضرورت را به آن تخصیص داد. وقت و زمان نشان داد که این حقیقت است.

هنگري در ۱۲ مارچ ۱۹۹۹ عضو ناتو گرديد که منتج به بدست آوردن یک سلسله امتيازات و حقوق شد، ولی همراه با تعهدات مهم. بنابر این تعهدات جديد عضویت، هنگري به این نتیجه رسيد تا سیستم بودجوي ای ایجاد نمايد که کاملاً با معيارهای ناتو هم‌نواء باشد. در ساحة مصرف دفاعی، سیستم پلانگذاری جديد دفاعی زمينه را مساعد نمود و می نمايد تا هنگري معيار های ناتو را برآورده سازد.

سیستم پلانگذاری دفاعی (DPS)

اساسات DPS هنگري بين ۱۹۹۴ الی ۱۹۹۵ گذاشته شد، زمانیکه رهبران وزارت دفاع در پهلوی دیگر شرایط DPS معيارهایی برای کنترل ملکی و پارلمانی قناعت بخش و مطابق با سیستم اصلی میکانیزم پلانگذاری پیمان ناتو را تعیین نمودند. ایجاد سیستم بودجوي در هنگري ساده و آسان نبود، ولی سرانجام آنکشور موفق به ایجاد آن شد و دوره امتحانی تا سال ۲۰۰۵ دوام کرد. نتایج و تجارب آن را میتوان تنها قسماً بصورت خلاصه بیان نمود؛ جمع آوری و تحلیل آن دوام دارد؛ ولی پلانگذاری بودجه دفاعی تنها یک طرف منجمنت مصرف دفاعی میباشد. به نظر من ایجاد سیستم تدارکاتی مؤثر و تحقق کنترل اقتصادی نیر خیلی مهم میباشد. درحالیکه تدارکات مؤثر از استفاده معقول منابع مالی پلان شده اطمینان میدهند، کنترل در حقیقت انعکاس لازم پروسه میباشد. نقش آن مانند پلانگذاری قابل اهمیت میباشد، زیرا منابع مالی در تمام جریان تدارکاتی مورد استفاده قرار می گیرند، در حالیکه سیستم کنترل از طریق میکانیزم های نتیجه یابی معلومات حیاتی را برای بهبود پلانگذاری و تدارکات در اختیار میگذارد. در پهلوی سیستم پلانگذاری دفاعی این دو را نیز میتوان منحیث سیستم ها مدنظر گرفت، با وجودیکه در هنگري به ایجاد چنین سیستم اقدامی صورت نگرفت، حد اقل تا کنون.

اهمیت پلانگذاری و اصول پلانگذاری دفاعی پیشرفته

برمحور وظیفه – حساسیت مصرف:

تقاضا های بودجوي باید به وظایف مشخصی ارتباط داده شوند نه اینکه محدودیت ها تخمین گردند. برای انجام چنین امر ما به چنین اندیکاتور های وظایف ضرورت داریم که با تکیه نمودن بر اندیکاتور های کیفی و کمی، پلانگذاری جداگانه مصارف مربوطه ماموریت یا وظیفه داده شده را ممکن میسازد. این امر ایجاب تأسیس و عملیات معلومت منجمنت مالی را مینماید که برای جمع نمودن مصارف و وظایف داده شده از طریق میتود واحد در همه ساحة های اقتصاد ملی مناسب میباشد. با کمک این میتود محاسبه مصرف، در پهلوی مصرف مستقیم، بخش تقسیم شده مصارف عمومی را که به وظیفه سپرده شده ارتباط می گیرد، میتوان حساب نمود (بصورت عمومی در یک تناسب غیر مستقیم مصارف). برخلاف، وقتی صحبت از قیمت میشود، مفهوم آن همانا تعهد پرداخت در یک دوره تعیین شده میباشد. بناءً پلانگذاری و منجمنت بر مبنای قیمت، مصارف اصلی وظایف را دربر داشته و با خود همراه دارد.

پلانگذاری بر مبنای وظیفه:

- اطمینان از ناحیه حساسیت مصرف لازم در هر سطح تصمیم گیری؛
- ممکن ساختن یا حتمی بودن از این ناحیه، که وقتی کسی وظیفه ایرا هدایت می دهد، باید برای مدنظر گرفتن تأثیرات بودجوي نیز مسوول باشد؛
- دریافت نتایج خوب برای تصفیه نورم های وظیفوي دوره جديد پلانگذاری؛
- مساعد ساختن زمينه برای تحلیل بیطرفانه، ارزیابی و کنترل فعالیت اقتصادی کسانیکه این وظیفه را انجام می دهند؛

- شفافیت در فعالیت اقتصادی بودجوی مربوط به وظایف؛
- کنترل سیاسی و کنترل ملکی و همچنان شفافیت و حسابدهی نسبی تا حد ممکن قانون و مقررات.

ترکیب: پلانگذاری دفاعی ترکیبی عبارت از سیستمی میباشد که بر مبنای خواست های سیاسی-نظامی مستمر جدید، از لحاظ قانون تصویب شده (منافع امنیتی یک دولت مستقل را منعکس دادن) و بر اجراءات دفاعی مشخص استوار میباشد (بیشتر از طرف حکومت مورد مذاکره قرار میگیرد). در نتیجه چنین پلانگذاری متوازن، قابل تغییر و از لحاظ چوکات زمانی چندین بعدی تأمین می گردد.

با همنوایی همه تمدید های هدایت شده پلانگذاری ترکیبی تأمین میشود. در صورتیکه تصامیم تمام عناصر پالیسی امنیتی (خارجی، داخلی، نظامی، اقتصادی، اجتماعی) را مدنظر گیرند، ترکیب تعیین شرایط تضمین خواهد شد. نقطه آغاز در نتیجه منطقی پروسه پلانگذاری تبدیل نیازهای شرایط دفاعی به پلانهای نظامی-تخنیکی میباشد. برای دفاع اینها باید شرایط مادی-مالی بصورت مستمر مدنظر گرفته شوند، آنچه مستلزم ایجاد میکانیزم پلانگذاری نتیجه خواهی می باشد، چنین میکانیزم با تصحیحات سروکار دارد. در هر سطح باید تصریح شود که تعریف یک وظیفه وقتی میتواند صورت بگیرد که تمام شرایط لازم موجود باشند؛ بالاتر از این، همنوایی میتودولوژیک با پلانگذاری اقتصاد ملی باید تأمین گردد، این در حالیست که مذاکرات مستمر با ارگانهای تقنینی و حکومتی ضروری پنداشته میشوند.

آینده نگری: پلانگذاری نظامی باید چوکاتهای مختلفی را دربر داشته باشد. پلان های مدت های مختلف بر یک دیگر استوار اند که در یک سیستم متحد پلانها باهم متلاقی میشوند. پلانگذاری درازمدت (هفت الی ده سال) بنابر ضرورت های ذیل حتمی میباشد: انکشاف سیستم های اسلحه و تجهیزات نظامی، مروج ساختن آنها در نظام عسکری و اخراج آنها، پلانگذاری و تحقق مواصلات بنیادی مربوط به سرمایه گذاری، مطمئن شدن از شرایط ضرورت های تحرکات اقتصادی. مطابق پلانهای دراز مدت برای پلانهای میان مدت (سه الی پنج سال) نیز ضرورت میباشد: تغییر در پرسونل و نظام جنگ نظامی، تدارکات بعضی از وسایل نظامی و آمادگی برای سرمایهگذاری سازنده، عیار ساختن آموزشهای نظامی، جلب و احضار، سیستم تضمینات اجتماعی، معرفی نمودن میتودهای جدید آموزشی و وسایل جدید. برنامه پلانگذاری بودجوی بطور مستمر مصارف مربوطه را مدنظر میگیرد. برای حالت پلانگذاری بودجوی ایکه بر مبنای مرکبه های حقیقی مأموریت های سالانه، میان مدت و دراز مدت استوار است، پلانگذاری کوتاه مدت (یک الی دو سال) ضرورت میباشد.

میتود برنامه پلانگذاری بودجوی (که بر مأموریتهای بر مبنای پروژه ها تأکید مینماید) در خدمت هدفی قرار دارد که بیانگر اتکای دوره های مختلف بر یکدیگر میباشد، زیرا چنین یک میتودی تأثیرات تخمینی مجموعی و سالانه مأموریت های انکشافی را محاسبه مینماید، بدین ترتیب زمینه را برای الحاق پلانهای مختلف المدت مساعد میسازد. عملکرد سیستم پلانگذاری میان مدت و دراز مدت اداره دولت، همنوایی پلانگذاری دولت و اردو را میتواند ضمانت کند.

انعطاف پذیری: در جریان تحقق یک پلان ضرب الاجل و شرایط آن احتمال دارد که تغییر نماید. «مراقبت» مستمر دوره های پلانگذاری متوسل زمینه های «تحرک» را مساعد می سازد. پلانگذاری متحرک راهی را برای انعطاف پذیری در فهرست نمودن معقول مأموریت های کوتاه مدت و برای تصفیه و تکمیل نمودن پلانهای میان مدت و دراز مدت باز می نماید.

شفافیت: طبعاً سیاست میخواهد بداند که خواسته های دفاعی در پلانگذاری نظامی چگونه عملی میشوند. «محصولات پلانگذاری نظامی باید واضح و روشن پیشکش شوند تا پلانها منظور شده و مورد

حمایت قرار گیرند. بهترین وسیله در این راستا همانا رسانه های گروهی میباشد. خلاصه، کنترل دیموکراتیک بر بخش دفاعی دولت هدایت می دهد که مالیه دهندگان می خواهند بدانند که دولت چگونه پول آنها را مصرف می کند. این امر با تقدیم یکجایی پلانهها، بکاربرد لسان واضح و قابل فهم و همچنان توضیح کتگوریها و شرایط نظامی ولی در عین زمان پابندی به مقررات نظامی و اصرار دولتی ممکن میباشد. پیشکش کردن پلانهها باید این را ممکن سازد تا آنها را مقایسه و تحلیل نمود.

شرایط طرحریزی اقتصادی-نظامی پلانگذاری: در جریان مدرن سازی یا مترقی سازی نظامی هر سطح تحقق عملی اصول پلانگذاری تطابقت با یک حکومت باز و شفاف باید مدنظر گرفته شود، آنچه برای برآورده ساختن مناسب نیازهای پلانگذاری ضروری پنداشته میشود.

در هنگری بودجه نظامی بر سیستم پلانگذاری به اصطلاح «دو دایره ای» استوار میباشد. دایره اول به مفهوم پلانگذاری در سطح یک بخش و دومی در سطح ارگان میباشد. وزارت مالیه پلانگذاری بخشها را هدایت می دهد. در اردو یا نظام عسکری بودجه ارگانی به مفهوم آن است که این بودجه بر مبنای ساختار تشکیلاتی استوار میباشد، هر نهاد نظامی ایکه دارای ظرفیت قانونی و بخش اقتصادی-مالی خود باشد، یک بودجه ارگانی خود را آماده می سازد.

پلانگذاری دفاعی گذشته و فعلی

مشکلات پلانگذاری در دوره سوسیالیستی، تأثیرات مثبت و منفی تغییر رژیم و کمبودهای فعلی واضح ساخت که اصلاحات پلانگذاری دفاعی ضروری میباشد.

در جریان دوره سوسیالیستی در هنگری معیار عمده برای پلانگذاری نظامی از طریق عضویت هنگری در پیمان نظامی به رهبری شوروی هدایت داده میشد. سازمانهای بین المللی (پکت وارسا) منحیث سازمان سیاسی- نظامی و شورای تعاون متقابل اقتصادی منحیث یک ارگان مشورتی اقتصادی) که وسیله ای برای پنهان ساختن نفوذ آشکارای شوروی بودند، زمینه قانونی را برای مآدون ساختن خود ارادیت ملی مساعد ساخته بودند.

از لحاظ جنبه نظامی ارکان عمومی نیروهای مسلح شوروی همردیف با منافع سیاسی امنیتی شوروی نیازهای نظامی را ایجاد مینمود، آنچه توسط ارکان نیروهای مسلح متحد (که اردوهای عضو پکت وارسا را فرماندهی میداد) در سطح اجزای کشوری تقسیم بندی شده بود. پیشنهاد های (در حقیقت تقاضا های) ارکان نیروهای مسلح متحد برای هر دولت عضو، همردیف با پلانههای ستراتیژیک مخفی رهبری نظامی شوروی، نیازهای انکشافی نظامی باجزئیات در رابطه با بخش ها، خدمات، سربازان، ساختار های تشکیلاتی و وسایل نظامی را دربر داشتند. این به اصطلاح «پیشنهاد ها» برای یک دوره پنجساله مدنظر گرفته شده بودند.

ارکان عمومی کشور ها بیکه این پیشنهاد ها را در پلانههای پنجساله شامل می ساختند، به توضیح آنها می پرداختند. طبق تجربه هنگری تقاضا های ارکان نیرو های مسلح متحد بیشتر از آنچه بودند که حدود منابع طبیعی اجازه آنرا می داد. عناصر پذیرفته شده تقاضا ها در پلان پنجساله نظامی شامل ساخته شده بودند و بعداً رهبری حزب حاکم دولتی منظوری این پلان را در سطح حکومت و سطح مقننه (پارلمان) تضمین می نمود.

فرماندهی نظامی از جمله اولویت های عالی حزب دولتی بود. حزب منظم وظایف، انکشاف، جنبه های سازماندهی و تشکیلاتی، مورال و وضعیت سیاسی نظام عسکری را تحلیل مینمود و برای اعمال نفوذ بالای آن تصمیم مستقیم می گرفت. مشکلات عمده چنین سیستم پلانگذاری این بود که نفوذ شوروی

فضای زیادی برای تحقق منافع ملی خالی نمیگذاشت؛ با وجود موافقت ها در تحقق پلان شده تدارکات وسایل و تجهیزات سنگین نظامی ناباوریهای زیادی وجود داشت. سیستم سختگیر پلان پنج ساله برای تصحیحات لازم مشکل ایجاد مینمود، آنچه برای همنا ساختن پلان با واقعیت های موجود لازمی بودند. در نتیجه برآورده ساختن وظایف انکشافی امر شده و تسریع شده به وخامت شرایط عملکرد منتج گردید.

خلاصه، با وجود اینکه این سیستم منافع ملی را متضرر میساخت، از انعطاف پذیری بی بهره بود و مانع ابتکارات میشد، ولی ثابت بوده و دانستن پلان پنجساله نظامی را ممکن می ساخت.

بعد از تغییر رژیم به یک نظام حکومتی بیشتر حسابه، انحلال سیستم پیمان سوسیالیستی به محدودیت های سیاسی، اقتصادی و نظامی خاتمه داده و زمینه را برای ایجاد پلانگذاری دفاع ملی مستقل مساعد ساخت. ولی این پروسه نوزاد بطنی و با ناباوریها همراه بود، بنابر علل مختلف: تا اندازه ای عدم تجربه و سابقه و تخصص لازم؛ آمادگی بطنی نظامی-سیاسی و پلانهای اصلاحی؛ فعالیت و اجراءات اقتصادی در جریان شروع دهه ۱۹۹۰ خیلی ضعیف و رو به تنزل بود، ناباوری نسبت به طرح یک سیاست دیموکراتیک و کمبود یک طرح عمومی پلانگذاری دفاعی؛ هر نوع فعالیت پلانگذاری به عنوان بازگشت به «اقتصاد پلان شده یا مرکزی» گذشته تلقی میشد؛ و تعویق هنگری برای درخواست تخصص خارجی.

عدم اطمینان، تغییرات متداول اقتصاد بازار شرایط پروسه پلانگذاری دفاعی را بیشتر مشکل ساخت و سالهای انتقالی به ایجاد تأسیس سیستم پلانگذاری برای پلان سالهای آینده منتج نگردید. رهبری در مستوا های مالی بخاطر کمبود طرح ها، برنامه و پلانهای قوی، میان مدت و دراز مدت (سه، پنج و هفت سال) که باید از تعهد و مسوولیت رهبری سیاسی نمایندگی میکرد، مجبوراً با پلانهای عملیاتی به کار شروع نمود. کمبود یک سیستم پلانگذاری اقتصادی ملی مانع ایجاد یک سیستم ملی برای پلانگذاری دفاعی گردید.

منابع بودجوی بصورت مستمر در ساحة عمل رو به کاهش نهاد که این مسأله همردیف با اهداف سیاسی به کاهش نیروهای مسلح منتج گردید. ولی قدم هاییکه برای کاهش نظامی گرفته شدند از ناحیه مجبوریت ها بودند نه از ناحیه اصلاحات نظامی. در این رابطه یک تصمیم سیاسی بر مبنای تحلیل های سیاسی امنیتی استوار بود که باید اجراءات نظامی را تعریف میکرد؛ علاوه برآن برای تحقق آن نه پلانگذاری اقتصادی وجود داشت و نه مالی. ایجاد سیستم پلانگذاری دفاعی راه حل این وضعیت بوده و است.

انکشاف سیستم پلانگذاری دفاعی و کمبودهای جاری

کمبود های ساختاری: کمیته های پارلمان بصورت منظم فکتور هایی را مورد بحث، تحلیل و ارزیابی قرار میدهند که به امنیت دولتی، شرایط و محیط های خارجی، داخلی، سیاسی، اقتصادی و نظامی ارتباط میگیرند و موضع و موقف آنها بیان می دارد. در فعالیت های شان هر یک از آنها می توانند که سطح ترکیبی و طرزالعمل کاری شانرا و همچنان کفایت و ظرفیت های نظامی و اقتصادی دفاعی شانرا مورد انتقاد قرار دهند. کمیته های اقتصادی تنها در رابطه با بعضی از عناصر پالیسی امنیتی حقوق و مسوولیتهایی را دارا میباشند. از اینکه عناصر امنیتی به یکدیگر وابستگی دارند، یک ارزیابی پیچیده ایرا ایجاب مینماید، ولی چوکات کار تشکیلاتی آن نه در پارلمان وجود دارد و نه در حکومت.

در رابطه با موضوع هنگری کدام میکانیزمی برای هماهنگی مسائل مربوطه دفاعی وجود ندارد. (بدبختانه کمیته دفاعی پارلمان توان آنرا ندارد که این کار را انجام دهد). اهمیت هماهنگی را میتوان در چندین مثال بین المللی تعقیب نمود (مشاور امنیت ملی ایالات متحده، شورای امنیت ملی در آلمان و کابینه های نظامی ای که در کشور های مختلف عمل می نمایند). ساختار جاری در هنگری از مسوولیت و صلاحیت کامل لازمی برخوردار نمیشد؛ بناءً در ساحة پالیسی امنیتی کدام پروسه تحلیل پیچیده ای وجود ندارد.

مشکلات فعالیت اقتصادی: فعالیت اقتصادی تقریباً اشکارا و معلن میباشد، زیرا هنگری در پهلوی «قانونمندی مالی دولتی راجع به فعالیت بودجوی» کدام قانونی درباره فعالیت اقتصادی ندارد؛ علاوه بر آن تحلیل نتایج اقتصادی احتمالی صورت نمیگیرد.

کمبود فعالیت هماهنگ: پلان بودجه سالانه که اساس پلانگذاری دولت میباشد، در قدم اول جنبه های مالی را در عوض ارزیابی های پیوسته اقتصادی ترجیح می دهد. وزارت مالیه که برای جمع آوری بودجه سالانه مسوول میباشد، توانایی چنین یک ارزیابی پیچیده ایرا ندارد. کمبود فعالیت هماهنگ در سطح دستگاه منتج به تفوق منافع سیاسی در سطح وزارت و پارلمان میشود، آنچه بعض اوقات باعث نتایج غیر مترقبه و غیر مسلکی میشود. اصلاحات منظم پلانها و سنجش های پذیرفته شده این را صریحاً نشان میدهد. از زمان تغییر رژیم در ساختار داخلی بودجه سالانه وزارت دفاع هنگری چهار بار اصلاحات صورت گرفته است، آنچه تحلیل مقایسوی منظم را غیرممکن میسازد.

کمبود نظراندازی روی قیمت: پلانگذاری سالانه روی تأمین تعادل مصارف و منابع مرکزی متمرکز میباشد، بناءً بر مبنای قضاوت های مربوط به مصرف استوار میباشد نه بر قیمتها. پلانگذاری بر مبنای قیمتها ایجاب تحلیلیها و پلانگذاری بر محور وظایف را میکند. چندین کشور قبل بر این بصورت موفقانه این میتود پلانگذاری را بکار برده اند که از اساس میتودولوژیکی سابق نمایندگی می کند. این طرز العمل تحلیل های تفصیلی وظایف را برخلاف میتود های فعلی غیر قابل جلوگیری می سازد.

آزمایش مشکلات گذشته و فعلی ایجاب تأسیس چنان سیستم پلانگذاری نظامی-اقتصادی ایرا مینماید که دقیقاً بیشتر از پیش اهداف سیاسی-امنیتی و توانمندی اقتصادی را منعکس سازد. تجدید سیستم پلانگذاری دفاعی غیر قابل جلوگیری میباشد؛ هنگری کاملاً به سیستم کاملاً جدیدی نیاز دارد، که مطابق وظایف معیاری و برنامه ریزی پلانهای کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت را آماده میسازد، البته به اضافه تحقق و توانمندی این پلان ها در جریان کنترول های فیدبک.

خلاصه اینکه: فکتور های ذیل انکشاف سیستم پلانگذاری دفاعی (DPS) را تقاضا نمود:

- بخاطر نفوذ شوروی هنگری پلانگذاری دفاعی خودش را که بر مبنای پالیسی امنیت یک دولت مستقل و آزاد استوار باشد، نداشت؛
- پلانگذاری خاص سالانه که از زمان تغییر رژیم بکاربرد داشت قادر نبود که یک اساس مناسبی را برای پلانگذاری دراز مدت وظایف دفاعی به بیار آرد؛
- بودجه نیروهای مسلح هنگری در بین سالهای ۱۹۹۰ الی ۱۹۹۶ پنجاه درصد کاهش یافت. این بودجه کوچک یک ارزیابی دوباره وظایف و اجراءات دفاعی، کاهش و دوباره سازی نظم جنگ و کار کرد از ناحیه پلانهای انکشافی آینده را ایجاب می نماید؛
- هنگری باید برنامه هایی را که چندین سال را در ساحة انکشاف وسایل نظامی تحت پوشش

داشته باشد، بپذیرد؛

- کنترل ملکی شفافیت زیادی را ایجاد می نماید؛
- انتظارات برای معرفی پلانگذاری بر مبنای وظایف؛
- ایجاد امکانات تحلیل با نتایج مصرف؛ و
- برای تطابقت به اصلاحات بودجه و سیستم پلانگذاری ناتو.

سیستم پلانگذاری دفاعی (DPS)

رهبری بلند پایه نظامی و کارشناسان فکر کردند که حل کننده مشکلات همانا انکشاف در وسط دهه ۱۹۹۰ سیستم پلانگذاری دفاعی بود. DPS سیستم پلانگذاری پیچیده نظامی میباشد که دربرگیرنده اهداف سیاسی دفاعی، وظایف نظامی ای که از انکشاف نظامی سابق اشتقاق شده اند، مکلفیت های نظامی، اصلاح آمادگی جنگی، آموزش، بسیج سازی، جلب و احضار و غیره و همچنان پلانهای اقتصادی ای که منابع مالی و بشری آن شده باشند (مادی، تخنیک و مالی) میباشد.

این پلانگذاری دفاعی میتواند به وظایف حکومتی و وزارتی تقسیم بندی شود:

- DPS در سطح حکومتی مطابق اهداف سیاسی-امنیتی شرایط دفاع سرزمین میهن و دیگر وظایف دفاعی را تعریف می دارد.
- DPS در سطح وزارت بر مبنای شرایط دفاعی استوار میباشد که از پالیسی امنیتی اشتقاق شده، توسط رهبری سیاسی منظور شده و برای دوره معین تجدید شده است.

DPS در این سطح اهداف انکشاف تشکیلاتی و تخنیک نظامی، پرسونل و تناسب آن و مطابق به آنها پول بودجوی لازم برای تدارکات عمده، انکشاف و مراقبت را به تفصیل (البته برای مدت معینی) توضیح میدارد. برای تشکیل این عناصر پلانگذاری اقتصادی-نظامی وظیفه دارد. محتوای اقتصادی DPS همانا هماهنگ ساختن نیازهای نظامی و واقعتهای اقتصادی و همچنان منظوری آنها توسط ارگانهای پلانگذاری اقتصادی و تصمیم گیرنده میباشد.

DPS شرایط و خواست های نظامی را با هم یکجا نموده، ابزارهای اقتصادی مورد دسترس را تحلیل کرده و آنها را دوباره به آنهایی منعکس میسازد که خواست های نظامی و سیاسی امنیت را تعیین می کنند و به این ترتیب پلانهای حقیقی و هماهنگ شده امکانات و خواست ها را به تحویل می دهند. DPS تأثیرات بودجوی مصارف مستقیم نظامی را در برابر اقتصاد ملی شرح می دهد.

DPS جزء لاینفکی از سیستم پلانگذاری دولت میباشد. پروسه بسته آن حاوی عناصر ذیل میباشد:

- پلانگذاری اقتصادی و نظامی؛
- هماهنگی پلانها و منظوری آنها؛ و
- سیستم بکار برد و محاسبه.

DPS تحت انکشاف در یک سیستم ادغامی واحد مسائل ذیل را باهم یکجا می سازد:

- ستراتیژی دفاعی
- بکاربرد عملیاتی و آموزشی

- بودجه دفاعی و منابع لازم مراقبت و انکشاف نظامی؛ و
- سیستم های پلانگذاری و وظایف کاری نظامی.

DPS را میتوان به سیستم های فرعی تقسیم نمود:

- سیستم پلانگذاری ستراتیژیک؛
- سیستم پلانگذاری عملیاتی؛
- سیستم پلانگذاری منابع؛
- سیستم پلانگذاری بودجوی.

سیستم پلانگذاری ستراتیژیک (SPS)

وظیفه عمده سیستم پلانگذاری ستراتیژیک (SPS) طرح ریزی و تجدید برنامه های دراز مدت و پلانهای میان مدت راجع به توانمندی و ساختار یک نظام عسکری آینده میباشد، البته با در نظر داشت وضعیت فعلی نیروهای مسلح، اسناد دفاعی اساسی و تهدید های احتمالی. SPS همچنان نیاز های منابع ستراتیژیک را باید افاده نماید.

این سیستم فرعی همچنان با تحلیل همجانبه و ارزیابی پروسه های دراز مدت، شرایط اقتصادی و عمل بالمقابل آنها و همچنان طرح و منظوری ستراتیژی اقتصادی سروکار دارد.

بادر نظر داشت توانمندی اردوی آینده و محیط های اقتصادی آن برنامه دراز مدت (۱۵ سال) و پلانهای میان مدت (از یک الی چهار سال) هر ساله آماده میشود و این برنامه ها و پلانها در دوره های پلانگذاری منظمآ تجدید، تکمیل و اصلاح میشوند.

این سیستم به پالیسی دفاعی و به تعریف ساختار نظامی، وظایف فرماندهی، عناصر کمکی اجراییه و مسیر های هماهنگ شده انکشاف اصول و معلومات را ارایه میدارد.

سیستم پلان شده عملیاتی (OPS)

بر اساس سیستم پلانگذاری عملیاتی (OPS) هدف عمده همانا انکشاف، اصلاحات و آماده سازی پلانهای آموزشی نیروهای موجود میباشد تا شرایط دوره صلح و حالات اضطراری و وظایف اردو را تعریف نمود و همچنان نیاز های عملیاتی برای تحقق را جمع بندی نمود.

وظیفه عمده سیستم پلانگذاری بکاربرد نظامی این است تا شرایط و مقررات دوره صلح و دوره جنگ را مشخص نمود و برای هر دو حالت پلان های جدید عملیاتی را طرح ریزی نمود. پلانهای نیروهای مسلح هنگری در حالات اضطراری و تجاوز غیرمترقبه طرز استفاده از نیروهای مسلح و محافظین سرحدی، مقررات دفاع ملکی و اقتصاد ملی و همچنان پروسه برای آماده باش قرار دادن فرماندهی مصونیت و سیستم کنترول را دربر دارند.

مطابق وضع اردو این سیستم اطلاعات را به تحویل می دهد و برای نگهداری توانمندی تخنیک- عملیاتی، برای آماده ساختن اردو در حالات جنگی احتمالی و برای اولویت های عملیاتی توسعه اردو خواسته های لازم را پیشکش می نماید.

سیستم پلانگذاری آماده سازی و آموزش: آماده سازی ستراتیژیکی و عملیاتی اردو وظیفه این سیستم میباشد، تا خط مشی، مقررات و وظایف آموزشی سربازان را مشخص نماید، آموزش ستراتیژیکی-عملیاتی رهبری اردو، قوماندانان و ارکان را پلان کند، تمرینات نهایت مهم عملیاتی-تکنیکی را طرح ریزی نماید، سیستم آموزش افسران احتیاط و پلان های بسیجی را تعریف کند و خواسته عملیاتی در رابطه با آموزش نیروها را جمع بندی نماید.

این سیستم اطلاعات را مهیا می سازد، شرایط، مقررات و نیاز های مربوط به پلانگذاری، ضرورت و مصارف نیروی بشری و دیگر منابع لازم برای تحقق پلان ها و وظایف آماده سازی و آموزشی را تعیین می نماید.

سیستم پلانگذاری منابع (RPS)

سیستم پلانگذاری منابع (RPS) عبارت است از: تعریف اهداف پلانگذاری و حدود منابع، پلانگذاری وظیفه - محوری و برنامه های انکشافی و ضرورت های مراقبت معمول، آماده سازی برای منظوری تصامیم روی تخصیص منابع و تکمیل پلان منابع و مصرف وزارت بعد از منظوری تخمینات بودجوی.

سیستم پلانگذاری ضرورت های برنامه ریزی شده منابع: در این سیستم می توان در قدم اول راجع به وظایف عمده، یگانه و یکباره اردو و فراتر از آن راجع به منابع بشری و انکشاف و تدارکات وسایل و سرمایه گذاری بنیادی برنامه ها را سراغ نمود.

حکومت برنامه ایرا منظور نمود که طی آن مشارکت صلح ناتو و کمک به سازمانهای اجتماعی تمویل می شود. سودمند است که در اینجا برنامه هایی را که منظور شان تحقق اهداف انکشافی ناتو میباشد، فهرست نمود.

مطابق به پلانگذاری و تحقق این اهداف میتوان عناوین ذیل را مدنظر گرفت:

- برنامه های بشری؛
- برنامه هایی در باره انکشاف و تدارکات وسایل نظامی
- برنامه های ساختمانی؛ و
- برنامه های مخابراتی.

این برنامه ها میتوانند نظر به اهمیت، درجه بندی و مصارف پلان شده آنها در اولویت قرار داده شوند، و یا آنها میتوانند برنامه های سرمایه گذاری باشند. این سیستم برای پلانگذاری، هماهنگی و منظوری نیازهای ستراتیژیک عملیاتی بشمول اهداف انکشافی نظامی ناتو و همچنان برای پلانگذاری خواسته های معیاری منابع و بودجه، معلومات مهیا می دارد.

پلانگذاری خواسته های معیاری منابع: این سیستم شرایط و خواسته های منابع و مصارف بشری، لوژستیک و دیگر بخش های مورد ضرورت (صحی، استخباراتی، رسانه های گروهی و غیره) را برای آماده سازی، عمل کرد و حفظ و مراقبت نظامی پلان می نماید.

پلانگذاری بصورت مرکزی براه انداخته میشود. این سیستم برای اصلاحات خواسته های عملیاتی - تحنیک، برای حفظ و مراقبت و انکشاف منابع و برای پلانگذاری بودجه معلومات تهیه می دارد.

سیستم پلانگذاری بودجه (BPS)

در چوکات سیستم پلانگذاری بودجه (BPS) نهاد های بودجوی نظامی فعالیت اقتصادی شانرا مطابق به بودجه منظور شده سالانه با درنظرداشت پابندی به شرایط تعیین شده در مقررات مربوطه، براه می اندازند. سازمان های نظامی بر اساس مقررات بودجوی وزارت دفاع خواسته منابع مالی شانرا (که بنیاد تخمینات بودجوی شانرا میسازند) همردیف با این شرایط پلان می کنند.

اساس و تهدابگذاری تخمینات بودجوی طبق محاسبه و بعداً پلانگذاری منابع و قیمت آنها انجام می یابد. چنین طرزالعمل از یکطرف برای حکومت و پارلمان معلومات قانع کننده خوبی را ضمانت می کند و از طرف دیگر تغییرات در وظایف و تخمینات اصلی را میتواند در جریان کار تقنینی کاهش بخشد.

ترتیب بودجه وزارت دفاع، فیصله تخمینات بودجوی سالانه (دو + سالها) را میتوان در جریان پروسه پلانگذاری بودجوی به دو بخش تقسیم نمود: بخش های هدایتی و مقننه یی (این بخش ها در سیستم پلانگذاری دولتی بصورت واضح و روشن بیان شده اند).

بخش هدایتی با پروسه پلانگذاری منابع، محاسبه وظیفه - محوری منابع و قیمت های آنها، آماده سازی تصمیم ها، و منظوری منابع و مصارف لازم در سطح وزارت همنوایی و تطابقت دارد. این منابع وظیفه - محوری و خواسته های مصارف سازمان های مختلف نظامی منحصیث خواسته های ارکان عمومی جمع بندی شده و بعداً این نیاز ها در نیازمندی های وزارت دفاع خلاصه شده و بعد برای تصمیم گیری آماده ساخته میشوند.

رهبری بلند پایه وزارت دفاع منابع و نیازمندی های مصارف نظامی را مورد بحث قرار میدهد و مطابق ارزیابی های نظامی-اقتصادی و شاقول ابتدایی بودجه مرکزی راجع به تخمینات پلان شده برنامه های انکشافی، مأموریت های فوق العاده، عملیات و حفظ و مراقبت تصمیم می گیرد.

مطابق به این فیصله نامه ها وزارت دفاع با یک نامه توضیحی پیشنهاد راجع به خط مشی عمده پالیسی دفاعی-اقتصادی و اقلام عمده بودجه وزارت دفاع را که برای سال آینده (+ دو سال) مدنظر گرفته شده به وزیر مالیه تقدیم می دارد. بعداً در دوره مقننه وزیر دفاع مطابق به مقررات دولت و خط مشی بودجوی پیشنهاد راجع به بودجه بخش تحت کنترل آنرا تقدیم می نماید.

برای منظوری تخمینات بودجوی خیلی حیاتی میباشد که مصوبه های مسلکی مربوطه باید به پارلمان قبل از تصویب بودجوی تقدیم گردد و این مصوبات تا این مرحله پروسه بحث و مذاکره بودجوی باید منظور شوند، تا به این ترتیب تأثیرات مصوبات مسلکی روی تخمینات در قانون بودجوی قابل اعمال شوند.

در پروسه پلانگذاری وزیر مالیه مطابق به فیصله حکومت با صدور امر هدایات پیرامون پلانگذاری بودجه سالانه را تنظیم می نماید.

وزیر دفاع اقدام اش را در رابطه با پلانگذاری بودجوی رویدست میگیرد، این اقدام:

- شرایط و مقررات، میتودلوجی و هدایات پلانگذاری عمومی و الزامی را تشریح می نماید؛
- راجع به تخصیص عایدات و مصارف معلومات می دهد؛
- تغییرات لازم در وظایف و شرایط آنها را مشخص می سازد؛

- پیرامون تعداد و تناسب پرسونل لازم برای عملکرد اقتصادی و تحقق مطلوب وظایف و در راستای سیستم عملیاتی و مراقبتی تصمیم میگیرد؛
- میتود هایی را طرح ریزی می کند که چگونه در تعداد پلان شده تغییر در تخمینات در سال جاری را محاسبه نمود؛ و
- گروپ بندی دوباره وظایف و تخمینات مربوطه سال جاری را بین سازمانهای بودجوی تنظیم می کند.

سازمانهای کنترول سطح متوسط پیشنهاد های سازمانهای بودجوی را، با حقوق کامل و قسمی بر مبنای ارقام رأس وزارت دفاع و پلانهای منابع و مصارف مالی، جمع بندی مینمایند. این پیشنهادها شامل تمام مصارف و عایداتی میباشد که:

الف - بدون در نظر داشت منابع آنها، آنها با وظایف و فعالیتهای مربوطه به سازمان ارتباط دارند و:

- بر احکام قانون، تعهدات قرارداد یا موافقتنامه استوار اند؛
 - طبق تجربه آنها بصورت منظم رونما میشوند؛ و
 - آنها را می توان بصورت اتفاقی انتظار نمود.
- ب - آنها به طرز العمل و طرز استفاده منابع شان ارتباط دارند؛
- ج - آنها از یک بخش بودجه مالی برای مأموریت دارای اولویت فوق العاده که توسط پارلمان، حکومت تصویب شده و توسط وزیر دفاع و لوی در ستیز تصریح شده، نمایندگی میکنند.

پلانهای بودجوی و پیشنهادهای بودجوی سازمانها مطابق به ساختار ابتدایی بودجه آماده میشوند (ترتیب طرفهای حساب و اقلام)؛ در پلانها تخمینات به قسم تخمینات عادی و اضافی (غیر قابل اصلاح) از هم جدا ساخته شده اند.

سیستم تدارکات دفاعی

تدارکات دفاعی مانند پروسه پلانگذاری برای مصارف دفاعی و میکانیزم کنترول نظامی-اقتصادی به مقایسه دیگر تدارکات دولتی خصوصیات خود را دارند. دلایل این امر عبارت است از: امنیت ملی و درجه بندی مسائل تدارکات که بعضی از مواد و خدمات تدارکاتی دارای خصوصیات خاص خود شان میباشد؛ خواسته و شرایط در برابر طرف معامله که قادر به فروش آن میباشد؛ حفظ و مراقبت ظرفیتهای صنعتی مصون شده؛ دفاع از بازار ملی؛ مدت زمان تدارکاتی (چندین سال) و ارزش بزرگ آنها؛ میتودهای مخصوص تدارکاتی (بطور مثال تلافی و جبران خساره).

همه این دلایل ایجاب مقررات خاصی را پیرامون تدارکات دفاعی مینماید که از تدارکات دولت تفاوت دارد. در وهله اول این به مفهوم مستثنی ساختن از اقدام برای تدارکات عامه میباشد. از طرف دیگر مقررات تدارکات وزارت نیز خصوصیات را منعکس می سازد.

با حکومت جدید در سال ۱۹۹۸ رهبری جدید وزارت دفاع خواستار یک اجازه و تصمیم در سطح بلند پیرامون ساحة وسیع فعالیت تدارکات آن وزارت شد. در آغاز هر تصمیمی را که وزیر دفاع می گرفت، ولی در بین یک سال یک هدایت مقام وزارت (47/1999) چهار مرجع (رئیس اداره، معاون منشی دولت، منشی دولت و وزیر) را منحیث سلسله مراتب تصمیم گیری تشکیل داد؛ ولی این سلسله مراتب نظام حاکم تحقق روان و عادی پالیسی تدارکاتی مانع میشد. بعد از سال ۲۰۰۰ هم

رهبری و هم مسوولین روزمره تدارکات خواهان یک «کتاب راهنمای» تدارکاتی شدند که سر انجام به ایجاد یک سیستم دقیق حاکم در این رابطه گردید.

بزرگترین عدم ثمربخش بودن فرمان صادر شده وزارت دفاع در سال ۲۰۰۱ این بود که سیستم تدارکات از یک پروسه شفاف متجانس نمایندگی نمیکرد؛ در نتیجه ممکن نبود که پیش از پیش تدارکات نظامی را پلان نمود. حتی در حالت تدارکات مربوط به تحولات بزرگ هم سازمانهای متعدد بطور مستقل عمل نمودند، بناءً سیستم پروسه عام پلانگذاری، تدارکات و تبدیل آن به یک جریان خدماتی جامه عمل نپوشید.

بخاطر فروانی سیستماتیک تعداد پروسه های تدارکاتی بالاتر از تناسب بود و چنین امر باعث ضیاع قابل ملاحظه ای برای منابع مالی و بشری وزارت تلقی میشد. سازمانهای اجرائی از کارشناسان مجرب کافی برخوردار نبودند، بناءً بینظمیهای طرزاعملی خیلی زیاد بود و شمار نسخه های علاجی هم از حد بیشتر در دسترس قرار داشتند. در مجموع قصد حکومت برای داشتن سیستم تدارکاتی قانونی و شفاف به ناکامی روبرو بود.

تجارب این سالها تجدید بر پروسه هدایتی مقام وزارت و تشکیل یک ساختار متجانس تدارکاتی را ایجاب می نمود. در عین زمان سیستم تدارکاتی عامه بخاطر انتظارات اتحادیه اروپا که آن هم در برابر تدارکات دفاعی خواسته های تطابقتی داشت، تغییر نمود. ایجاب مینمود که بین سیستم تدارکاتی و نتایج تجدید نظر دفاعی بر تمام اردو، خط مشی عملکرد جدید روی تدارکات عامه و فعالیت اقتصادی پیچیده وزارت دفاع همنوایی ایجاد میشد.

پروسه ایجاد طرزاعمل های جدید تدارکاتی. در جولای ۲۰۰۳ منشی اداری دولت در وزارت دفاع یک پروسه پلانگذاری و تنظیم را با شمولیت چندین سازمان ابتکار نمود. هدف عمده این کار تجدید نظر بر طرزاعمل های تدارکاتی نظامی و آماده ساختن مقررات قانونی (همردیف با عملکرد جدید پیرامون تدارکات عامه که در عین وقت برای کار روی دست بود) برای ایجاد یک پروسه متجانس تمام انواع تدارکاتی بود. همچنان این یک مأموریت بود برای تجدید نظر بر طرزاعملهای تدارکاتی نظامی؛ از ضرورت های پلانگذاری گرفته تا به تحقق طرزاعملها و الی برآورده ساختن قراردادها.

تشکیل طرزاعمل متحد قانونی برای تدارکات، ایجاب طرح ریزی دستورالعمل جدید تدارکاتی و خط مشی را مینماید، تا اجراءات دفاعی در عمل پیاده گردند. همه اینها به این مفهوم است که تدارکات نظامی قانونی، مؤثر و شفاف باید داشت. داشتن یک دستورالعمل جدید تدارکاتی ایجاب طرح ریزی یک سیستم تدارکاتی را میکرد. نمایندگان پلانگذاری، اجرائیه و سازمان های حاکم فعالیت مرکزی شده اقتصادی وزارت دفاع همه در ایجاد چنین یک طرحی سهم گرفتند.

در جریان ترتیب و تنظیم کار تصریح شد که تدارکات نظامی باید در چوکات یک پروسه مشترک تحقق یابد، بناءً لازم بود تا روی یک سیستم تدارکاتی ترکیبی ای کار صورت می گرفت که با خط مشی قانونی مطابقت می داشت.

طرح ریزان موافقه کردند که سیستم تدارکاتی جدید باید دارای خصوصیات ذیل باشد:

- ساده به منظور اداره و ترتیب آن؛
- شفاف بمنظور میکانیزم تصمیمگیری آسان؛
- انحاء پذیر، تا بتوان تدارکات را تا ضرب الاجل لازم تحقق بخشید؛
- تطابقت با شرایط قانونی؛

- غیر مبهم، تا بتوان جلو تناقضات و تفسیر های نادرست را گرفت؛
- بقدر کافی مؤثر، تا طرز العمل ها بطی نشوند؛ و
- اقتصادی، تا استفاده اضافی از منابع بشری و مالی جلوگیری بعمل آید.

مطابق به راهنمایی های متذکره قدم های ستراتیژیک ذیل برای ایجاد سیستم جدید تدارکاتی تعریف گردیدند:

- نوعیت مسوده ضرورتها باید تعریف شود؛
- پروسه ارسال ضرورتها به تصمیم گیرندگان باید تأسیس شود؛
- پلانها باید هماهنگ باشند؛
- ساحه های مسوولیت باید واضحاً و دقیق تعیین شوند؛
- کفایت و استعداد کسانیکه باید حق تصمیم گیری را داشته باشند، تعریف شود؛
- سیستم و مسوولیتهای اطراف امضاء کننده تدارکات باید طرح ریزی شود؛
- وظایف کنترول داخلی باید عملی شوند؛
- سیستم ریکارد قراردادها باید تحت کار گرفته شود؛ و
- راه تحقق طرز العملهاییکه در پلانها گنجانیده نه شده اند، باید منظم شود.

ولی در این راستا تقسیم واحد ها و طرز العملهای فعالیتهای اقتصادی- تدارکاتی نظامی به اجزاء اهمیت حیاتی داشت، بناءً آنهائیکه (اشخاص یا سازمانها) نقشی در تدارکات بازی مینمودند باید بصورت دقیق تعریف میشدند. در نتیجه در جریان پلانگذاری کار واضح بود که مقام مسوول هدایت دهنده وزارت دفاع (سپتمبر ۱۹۹۸) برای سیستم فعالیت مرکزی و تأسیساتی اقتصادی باید دوباره ایجاد و تنظیم میشد.

طرز العملهای تدارکاتی جدید:

طرز العملهای تدارکاتی جدید نظامی سرانجام با هدایت شماره ۸۹ / ۲۰۰۴ وزارت دفاع تنظیم گردیدند. این هدایت در مورد طرز العمل تدارکاتی هدایت سابقه (۵۳ / ۲۰۰۱) را بی اعتبار ساخت ولی هدایت در رابطه با تحولات در ساحه مواصلات و تدارکات جهت تأمین محل بودوباش (۵۶ / ۲۰۰۱) را حفظ نمود. در نتیجه در قسمت تدارکات نظامی مقررات دوگانه به وجود آمد. در این بخش می خواهم تخییراتیکه با هدایت (۸۹ / ۲۰۰۴) رونما شدند نشان دهم.

در حالیکه تأثیر پرسونلی این هدایت با گذشته مساوی میباشد، در تأثیر مادی خود، استثناء نمودن راه سرمایه گذاریها با تدارکاتیکه در چوکات برنامه سرمایه گذاری امنیت ناتو (NSIP) براه انداخته شد، تکمیل می گردد.

این هدایت همچنان حاوی اختیارات توضیحی مفصل میباشد، ولی طول مجموعی آنها فراتر از هدایت گذشته نمیشود، این نشان میدهد که در مقررات داخلی کدام تغییر نظری رونما نشده و همچنان مقررۀ تفصیلی با مقررات خاص در باره جزئیات تکمیل نشده است. تغییر عمده قابل دید در اختیارات توضیحی همانا تعریف شرایط پلان تدارکاتی سالانه ابتدایی و پلان تدارکاتی سالانه میباشد، که در آن رونما شدن یک عنصر مهم جدید در رابطه با مقررات پیش بینی میشود.

این هدایت تدارکات مرکزی شده که از نقطه نظر فعالیت اقتصادی نظامی تصمیم گیرنده میباشد، و تدارکاتی که بر مبنای محاسبه تخمینات بودجوی تأسیساتی یا ارگانی استوار است، فرق می کند. در

هر دو حالت دایره تشکیلاتی متأثر شده و در حقیقت تغییر ناپذیر باقی میماند، ولی صلاحیت دفتر تدارکاتی وزارت دفاع در رابطه با تدارکات مرکزی شده از حد ۵۰ ملیون HUF سابقه به نیم حد تدارکاتی عامه ملی کاهش یافت (این امر به مفهوم کاهش صلاحیتهای ادارات تهیه کننده مرکزی میباشد). در رابطه با تدارکاتی که بر مبنای محاسبه تخمین بودجوی تأسیساتی یا ارگانی استوار میباشد، عین مسأله صدق می کند: یعنی در صورت بالاتر از حد تعیین شده دفتر تدارکاتی وزارت دفاع صلاحیت دارد و در صورت پایین تر از حد، خود نهاد نظامی صلاحیت اجرایی تدارکاتی دارد، ولی آن نهاد های نظامی ای که صلاحیت فعالیت خاص اقتصادی را دارند (مانند دفتر استخبارات نظامی، پوهنتون «دانشگاه» ملی دفاعی و دفتر مستقل مقام وزارت) میتوانند در چوکات بودجه منظور شده خود شان به امور تدارکاتی بپردازند - بدون در نظر داشت حد تعیین شده.

این هدایت وظایف و صلاحیتهای دفتر تدارکاتی، نهاد عالی سوبیه فعالیت اقتصادی (که عبارت از لوژستیک مشترک و قوماندانی کمکی میباشد) و نهاد های تهیه کننده مرکزی را تعریف و توضیح می دارد. اینکه شعبات خاص از جنبه ها حفاظت محیط زیست و مصونیت در ساحه کار در جریان پروسیجرهای تدارکاتی باید بقدر کافی نمایندگی بکنند، یک پدیده جدید در این ساحه میباشد.

یک عنصر جدید این مقررات انکشاف پلانهای تدارکاتی میباشد. پلان تدارکاتی ابتدایی سالانه، قبل از منظوری بودجه دفاعی تهیه میگردد. بعد از منظوری بودجه وزیر دفاع پلان تدارکاتی سالانه را امضاء میکند که در آن تغییرات لازم درج شده اند. نقش چنین یک پلان تدارکی این است که پروسیجر اجازه را سهلتر می سازد، زیرا آن مواد تدارکی ای را که در پلان منظور شده درج اند، میتوان بدون اجازه جداگانه خرید نمود. اجازه خاص در صورتی ضروری است که پروسیجر تدارکاتی در پلان یکساله شامله نباشد یا با حدود تعدیل شده آغاز شود.

این هدایت پروسیجرهایی را که تحت اثر عملکرد جدید تدارکاتی عامه اند و آنهایی را که نیستند هر کدام را بطور جداگانه ترتیب و تنظیم می نماید. در صورت اول، این هدایت پروسیجر باز را ترجیح داده و معلومات و توضیحات و ترتیب که باید داشته باشد، فهرست می نماید. تحقق تدارکات مرکزی شده به عین ترتیب تنظیم میشود، ولی یک دایره باریک، بیشتر مرکزی شده صلاحیت دارد تا به امر تدارکات مرکزی شده بپردازد، این دایره های مرکزی عبارت اند از: دفتر تدارکاتی وزارت دفاع، دفتر اجراء دارایی غیر منقول وزارت دفاع و نهاد های که مستقیماً تحت امر و کنترل وزیر دفاع قرار دارند.

در صورتیکه تدارکات دفاعی از طریق اقدام تدارک عامه متأثر نشده باشد این هدایت به هدایات حکومتی پیرامون تدارکات خاص دفاعی ارتباط میگیرد و استفاده از این هدایات را بدون در نظر داشت مقررات تدارکاتی عامه، ترتیب و تنظیم مینماید. این هدایت همچنان با پروسیجرهای مربوط به امضای قرارداد های تدارکاتی و ثبت آنها اشاره می نماید. این سیستم جدید در خزان ۲۰۰۴ نافذ گردید، که تا اندازه ای ناوقت بود.

کنترل اقتصادی مصرف دفاعی

یکی از ابزار های محاسبوی برای اجرای مجموعی، مکمل و ثمر بخش مأموریت ها همانا کنترل سازمان یافته، مستقل و مستمر آن فعالیت هایی میباشد که مستقیماً تحت اثر عالیترین مرجع رهبری یا مقام مسؤل قرار داشته باشد.

این فعالیت همراه با مراقبت متمر و مستمر تحقق پلانها، تحلیلهای تجارب، بعداً با طرح ریزی مبنی بر تصامیم بدیل میتواند تحرکات آمادگی و براه اندازی پلانها را قابل دید بسازد. با انعکاس هر قسمت از پروسه میتواند تحرک اطلاعات پلانگذاری را کشف نمود، آنچه به قضاوت رهبران در

رابطه با توجیه و منظور از این پلانها کمک خواهد کرد. باید به این حقیقت اعتراف نمود که تنها کنترل متداوم و مستمر میتواند جلو عملکرد هایی را بگیرد که با اهداف نیروهای مسلح مغایرت دارند.

کنترل همراه با مراقبت پروسه ای پلان شده و غیر پلان شده، تقدیم اثرات آنها به رهبری طرح برای تصامیم بدیل می تواند ضمانت کند که خواسته های رهبران برای تحقق این مأموریتها بطور مسلکی بنیانگذاری شده اند. محتوای مسلکی کار کنترل عبارت اند از این، که آن سوالاتی را باید مطرح نمود که به مراقبت، جمع آوری، تحلیل و پیشنهاد کار ارتباط می گیرند. این سوالات شامل همان پروسه های ابتدایی مأموریت های نظامی، اداری و اقتصادی وزارت دفاع میباشد که باید قبل از تصمیم گیری برای رهبری آماده شوند.

پروسه های کنترل مصارف دفاعی را میتوان به دو بخش عمده تقسیم نمود: کنترل اقتصادی و نظامی. کنترل اقتصادی را میتوان در ساحه های وظایف اقتصادی برای حفظ - مراقبت و عملیات نظامی، وظایف اقتصادی برای انکشاف نظامی و تخصیص منابع و مصارف مورد آزمایش قرار داد.

وظایف اقتصادی برای حفظ و مراقبت و عملیات نظامی سازماندهی، برآوردن و تحلیل تهیه مواد و خدمات تحنیک و صحتی را مورد آزمایش قرار می دهند. تحلیلها و ارزیابی های پروسه های پلانگذاری، تدارکات، انبار کردن، تهیه کردن، باطل کردن، در خدمات شامل ساختن، بیرون کردن و عمل کردن محموله ها شامل اند بر:

- مراقبت و ارزیابی پلانگذاری و تخصیص منابع مأموریت - محوری وظایف کمکی لوژستیک. مطابق به خط مشی مرکزی تحقق وظایف و منابع بر مبنای اولویت دادن ها در پلانگذاری.
- مطابق تخصیص منابع تحقق تمویل مأموریت اولویت داده شده.
- همنوایی وظایف کمک لوژستیک با وظایف آموزشی و ساحه عمل، شامل ساختن وظایف اخیر الذکر در پلان لوژستیک؛ واقعیت و شرایط مالی پلانها.
- تطابقت پلانهای مادی و اقتصادی کمک لوژستیک با محاسبه های درست و مسلکی و همردیفی تخصیص منابع با آن.
- همنوایی پلانهای کمکی لوژستیک و تطابقت آنها با پلانها و همردیف ساختن آنها با دیگر سیستم های تهیه مواد.
- تطابقت وظایف عملیاتی و حفظ و مراقبت با نیازهای مشابه وظایف انکشافی.
- چگونه استعمال منابع لوژستیک تحقق وظایف، برآورده ساختن توانمندی و اهداف را تأمین میکند. چگونه وظایف صرف نظر شده یا به تعویق افتیده بنابر کمبود منابع مالی توانمندی و قدرت کاری را را متأثر میسازد.
- موقف و عقلانی کردن (کم مصرف کردن) اکمالات سازمان های نظامی با املاک
- موقف و مؤثریت جاری و حفظ و مراقبت اموال غیر منقول.
- موجودیت، موقف جدید و صحت سیستم ثبت تحلیلی املاک و بکار برد آنها.
- استفاده از پلانگذاری منابع وظیفه - محوری در رابطه با بکار برد املاک و مطابق به آن تحقق تخصیص منابع اولویت داده شده.
- موقف، جنبه های قانونی و مؤثریت وظایف حفاظت محیطی نظامی. رابطه حفظ محیطی و

- پروسه نفوس.
- کارکرد و نتایج وظایف مربوط به یک بخش، خصوصاً در رابطه با برنامه های حفاظت محیط زیست ملی.
- طرز کارکرد، مفادات مکمل و درک شده سیستم معلوماتی حفاظت محیط زیست.
- چگونه با استفاده از مواصلات تحقق وظایف، بر آورده ساختن اهداف تأمین شده میتواند؟ چگونه وظایف صرف نظر شده و به تعویق افتاده بنابر کمبود منابع توانمندی ها را متأثر میسازد.

وظایف اقتصادی انکشاف نظامی

- تحقق پیچیدگی، مکملیت، وظیفه - محوری و اولویت سازمانی به برنامه های با وظایف انکشاف نظامی. موجودیت محاسبات دوره عمر (عمر اجناس) که برای آمادگی تصمیم و نقش آنها در تصمیم گیری استفاده میشود.
- موجودیت، مکملیت (وظیفه + منابع + مصارف + مدت)، همنوایی تهیه اسناد پلانهای برنامه برای پروگرامهای انکشاف نظامی؛ تعادل و مطلوب ساختن امکانات و منابع مالی.
- تهدابگذاری اسناد پلانهای برنامه با کمک محاسبات مکمل مسلکی.
- ایجاد همنوایی بین شرایط منابع مالی و نیازهای مسلکی و مدت زمان تحقق برنامه ها.
- تقسیم پلانهای برنامه ها در کوتاه مدت و پلانهای تدارکاتی.
- ارزیابی مبنی بر اینکه ا چه اندازه منابع طبیعی و منابع مالی تخصیص داده شده برای تحقق برنامه ها و توانمندی های قابل انتظار قناعت بخش بوده اند.
- کدام نوعی از برنامه ها زمان بندی دوباره شده، یا متوقف ساخته شده اند و یا قسماً یا کاملاً صرف نظر شده اند و چگونه توانمندی پلان شده متأثر ساخته شده است.
- تأثیر تغییرات موقتی در طرحهای مرکزی پیرامون تحقق برنامه ها و اینکه آیا پلان ها تغییر یا تجدید شده اند.
- تناسب و رونما شدن مکمل تغییرات متذکره برنامه ها در تخصیص منابع.
- همنوایی منابع تخصیص داده شده سال جاری با میزان بزرگی برنامه ها، تناسب، مؤثریت و استفاده اقتصادی منابع و همچنان مصارف پلان شده و دلیل و نتایج تفاوتها.
- دلایل و نتایج رونما شدن وظایف در پلان شامل نشده اند، عملکرد آنها و تخصیص منابع اضافی برای پلانگذاری وظایف، استفاده از منابع بیرونی و تقسیم داخلی منابع.
- تأثیر قلت یا کمبود منابع بر تحقق وظایف، شرایط توانمندی و راه عملکرد برای کاهش منابع.
- محاسبه وظایف، منابع و مصارف برای تحقق بخشیدن برنامه ها و مقایسه تحلیلهای معلومات حسابی.
- علت عدم تحقق وظایف، تأثیرات آنها بر وظایف و مصارف. محاسبه پلانگذاری، تحقق، تغییر پذیری وظایف، تدارکات، ضررها.
- محاسبه برای آخر سال بودجوی و روشن ساختن دلایل برای مازاد بودن بودجه. استفاده مناسب از بودجه مازاد سال گذشته. دلایل و توجیهات برای تفاوتها.

تخصیص منابع و مصارف ارتباط میگیرند به:

- مدل ساختن، تکمیل کردن و تصدیق نیازهای پلان شده منابع و مصارف برای تحقق وظایف؛ واقعیت نیازهای منابع و مصارف به مقایسه وظایف؛ همنوایی نیازها برای منابع و مصارف با شرایط توانمندی؛ و همنوایی منابع پلان شده و تخصیص شده، عملکرد برای نیاز به منابع اضافی.
 - تخصیص منابع و نیازهای مصارف در تناسب با وظایف، پیگیری تغییرات وظایف با تغییرات در تخصیص، نشان دادن تأثیرات تغییرات در منابع و مصارف در تغییرات وظایف.
 - عملکرد نیازهای منابع و مصارف بالاتر یا پایینتر از پلان شده، گروپ بندی منابع و مصارف از دست داده شده یا مازاد. تحقق بر مبنای وظیفه تخصیص های تعدیل یافته منابع و مصارف.
 - همنوایی تقسیم اوقات تقاضا منابع و مصارف با تقسیم اوقات تحقق مسلکی وظایف.
 - مطابقت تدارکات منابع پلان شده با منابع مالی تخصیص داده شده، همنوایی تقسیم اوقات آن با شرایط تحقق وظایف.
 - مدل ساختن بر مبنای وظایف گروپ بندی های منابع و مصارف و تأثیرات بر شرایط توانمندی، روابط فی مابین اشتباهات پلانگذاری، دلایل گروپ بندی ها، تعدیل طرحهای مرکزی و تغییر شرایط منابع.
- موجودیت یک نهاد مؤثر، باکفایت کنترل با مقدار و شمار لازم معلومات و متخصصین، بدون شک یک اصل لازمی میباشد تا برای آزمایش مؤثر تمام این ساحه ها اجازه داد.

خلاصه

سیستم پلانگذاری دفاعی میتواند به تأسیس یک سیستم پلانگذاری نظامی اقتصادی پیشرفته، مؤثر همراه با کنترل ملکی لازم منتج شود. ولی بر تفوق پروسیجرهایی که در داخل ساختار نهفته اند، باید تأکید صورت گیرد.

در جریان انکشاف یک سیستم پلانگذاری دفاعی این پروسیجر باید به عنوان یک قدم اول ایجاد شود و به دنبال آن ساختار تأسیساتی باید شکل گیرد. تغییرات گذشته و اخیر نشان داده اند که مردمان مجرب و ماهر معمولاً پلانگذاری اقتصادی و سیستم نظری را فرموش می کنند، آنها بیشتر راجع به پلان عمل فکر می کنند.

به نظر من سیستم پلانگذاری دفاعی یک سیستم با بنیاد محکم و استوار میباشد. طبیعی است که این سیستم نیز نظر به ایجابات روز باید تجدید شود، ولی مجزاء از این مسأله این سیستم به مقایسه پروسه های فعلی مؤثرتر میباشد. ضرورت پیشکش کردن این سیستم دیگر قابل سوال نمیشد. در پهلوی دلایل دیگر، قابلیت لازم عملیاتی فی مابین همراه با پلانگذاری دفاعی متحد پیمان (ناتو)، منجمنت مؤثر مصرف دفاعی، اراده های سیاسی برای تأمین شفافیت در بودجه دفاعی منحصی یکی از دلایل عمده، همه و همه دال بر ضرورت سیستم پلانگذاری دفاعی میباشد. ولی در حال حاضر این سیستم، در این آخرین مرحله معرفی خود، شدیداً مورد انتقاد قرار دارد، بدون آنکه باری مورد آزمایش قرار گیرد. من نمیخواهم که با این انتقاد کنندگان مشاجره کنم ولی بیطرفانه باید گفت که همه آنها حق به جانب و مسلکی نیستند. محیط تغییر یافته سیاسی، مقررات در حال تغییر مستمر و خواست های عضویت ناتو همه و همه از چالشها در برابر سیستم پلانگذاری دفاعی بازگویی میکنند، ولی میدان فراخ برای عملکرد در برابر آنها وجود دارد.

این سیستم نتیجه زحمات طولانی چندین سهمگیرنده میباشد و طبق گفتار کارشناسان بریتانیایی این سیستم می تواند نمونه خوبی برای بسیاری اعضای ناتو باشد. این سیستم در حقیقت سنگ تهداب همکاری موفقیت آمیز ما با ناتو میباشد که چطور خواسته های پلانگذاری پیمان را برآورده میسازد. با یک سیستم دارای توانایی کاری خوب برآورده ساختن شرایط پلانگذاری دفاعی مشکلی نخواهد بود. سیستم پلانگذاری دفاعی تهداب کاری خوبی برای تدارکات دفاعی و سیستم کنترل میباشد، این سیستم بعد از پلانگذاری دقیقی بودجه استفاده مؤثر از منابع مالی را ضمانت می کند. با سیستم پلانگذاری دفاعی جدید ما در برابر سدی از ترس و واهمه روبرو هستیم، ولی باید از آن عبور نماییم، تا در بخش دفاعی به اقدام کیفی ای دست زده باشیم. در صورت اقدام عمل نمونه خوبی را بجا خواهیم گذاشت. در غیر آن شرایط و متحدین، ما را مجبور خواهند ساخت سرانجام، شاید هم چند سال بعد، به آن اقدام کنیم. ولی در این صورت ما از دیگران عقب خواهیم ماند، طوریکه در گذشته نیز چنین کاری صورت گرفته است.

ترتیبات برای تأمین روابط همسایگی خوب در موضوعات دفاعی و امنیتی

Dr. Pal Dunay

پیشگفتار

علوم اجتماعی که در بعضی از قسمت های جهان بنام آرت هم یاد میشوند با همه کتگوریهای تعریف شده کار میکنند. اگر به عنوان این فصل نگاهی شود، میتوان دریافت که تقریباً تا نیم کار علوم اجتماعی به آن ارتباط میگیرد. پیرامون بسیاری کتگوریهای مربوط به این عنوان ابهامات وجود دارد. بناءً بهتر است، قبل از اینکه در عمق موضوعات مختلف این فصل داخل شد، عنوان این فصل را معرفی کرد.

دفاع و امنیت از لحاظ سنتی بیشتر موضوعات مربوط دولت اند یا به اصطلاح حق امتیاز حکمروایان اند. موضوعاتی که توسط حکمروا تصمیم گرفته میشود، بدون در نظر داشت اینکه این حکمروا کی است، شاه یا رهبر منتخب یا غیر منتخب (دیکتاتور) و یا ارگان تقنینی. این امر بیانگر آنست که دولتها از لحاظ سنتی روی این مسائل بدون مشوره بادیگران بطور مستقل تصمیم می گیرند. ولی این طرز کار با یک مشکل عمده ای همراه میباشد، و آن اینکه وقتی روی مسائل دفاعی و امنیتی بدون در نظر داشت منافع دیگران تصمیم گرفته میشود، در پروسه تشدید و اعظمی ساختن امنیت خودی، خطر آن موجود است که دولت دست اندرکاران دیگر را از امنیت خودی شان محروم سازد. بناءً تشدید و اعظمی ساختن امنیت یک دولت به مفهوم اصغری ساختن امنیت دیگران میباشد. یکی از دلایل همین است که چرا امنیت و دفاع از جمله نگرانیهای بین المللی شناخته میشوند. دوم اینکه امنیت، به عنوان جزئی از روابط بین المللی، باید از طریق دست اندرکاران روابط بین المللی تأمین گردد. آنها اکثر دولتها یا مؤتلفین (هم پیمانها) آنها میباشند. باید یادآور شد که نقش روبه افزایش اخیر دست اندرکاران غیردولتی در امنیت دولتی این حقیقت را بی اهمیت نساخته است. یک توازن باید بین منافع امنیتی دست اندرکاران برقرار شود. اگر چنین یک توازنی تأمین نشود، امنیت نیز تأمین شده نمیتواند، زیرا بعضی از دست اندرکاران احساس ناامنی می کنند و تلاش خواهند کرد تا روابط قدرت ناسالم را تغییر دهند.

اکثر این منافع در حال تغییر و روابط قدرت دولتها میباشد که منتج به تغییر در وضعیت جاری میشود. از جمله منافع ممتاز دولتها این است که وضعیت جاری شانرا در مرحله خاصی حفظ نمایند. بعداً ولی آنها علاقمندی شانرا در وضعیت جاری از دست بدهند و در صدد تجدید آن شوند. بناءً وضعیت جاری مسأله ساکت نمیشود. دولتها تلاش دارند تا برای ثبات در سیستم سهم داشته باشند، امنیت خود شانرا تضمین کنند و از پیش بین پذیری ها منفعت ببرند. آنها نمی خواهند در معرض تغییرات قدرت غیرمترقبه قرار گیرند. آنها وسایل و امکانات مختلف در اختیار دارند، تا وضعیت را تحت نفوذ شان در آورند. بعضی از آنها یکطرفه میباشند و بعضی دیگر را میتوان در هماهنگی با دیگران بکار برد. دفاع ملی یا وسایل دیگری که در اختیار دولت قرار دارند به ماقبل الذکر و نوع فعالیت همکاری به اخیر الذکر تعلق میگیرند. اینها می توانند از ترتیبات تا ترتیبات بیشتر دوامدار درجه بندی شوند.

هریک از آنها در این جهت خدمت می‌کند تا وضعیت جاری را حفظ نماید، در صورت امکان تغییر دلخواه شانرا بدست آورند.

امنیت یک کتگوری عینی (یا برای این مقصد قابل سنجش) نمیباشد. ذات انسانی عینیت را تصور میکند و بناءً امنیت از یک معضله ای نمایندگی می‌کند که بر مبنای فرضیه ذهنی استوار میباشد. این یک تصادف نیک است که این دو (واقعیت عینی و ذهنی) با یک مرز باریک از هم تفریق میشوند. باوجودیکه بعض اوقات دیده میشود، خلایی بین این دو وجود دارد. این خلاء نباید منحنیت یک کتگوری فلسفی تصور شود. این حقیقتی نیست که تأسیسات سیاسی و نظامی آنرا بدون توجه درک نمایند و یا یادداشت گیرند. خلای امنیتی تصور شده قوه قاطع برای تغییر میباشد. اگر کشوری در روابط خود با دولتهای دیگر احساس حقارت کند، پس مطابقاً عمل خواهد نمود. او برای تأمین امنیت خود منابع مالی را تخصیص خواهد داد. دلچسپ این است که تصور یا فکر تفوق جویی هم سبب اقدام شده میتواند، قسماً بمنظور اینکه مجال بدست آورده و با استفاده از وسایل نظامی آنرا تحکیم بخشد، بطوریکه یک جانبه یا با همکاری.

تصامیم روی امنیت نظامی از زمان وقوع تا به اقدام به عمل ایجاب یک وقت معینی را می‌نماید. این به مفهوم آن است که هیچ کشوری در موقفی قرار ندارد که وضعیت امنیتی خود را با واکنش آنی یا بصورت یکجانبه یا در همکاری با دولتهای دیگر تحت نفوذ قرار دهد. هر چه مدت زمان برای نفوذ بر حالت امنیتی طولانی باشد، به همان اندازه دولتهای نگران برای تصمیم گیری روی امنیت و دفاع در جاده مصون قرار دارند. این یکی از معضله های اساسی هر حکومت بوده که در طرح ریزی پلان های امنیت ملی با آن روبرو میباشد. او فکر می‌کند که رقیب احتمالی یا دشمن شاید تلاش برای تفوق طلبی اش را زود تر به غلبه نظامی مبدل سازد نسبت به اینکه خود در برابر آن عکس العمل نشان داده بتواند. این علتی است که چرا دولتها منابع بزرگی را تخصیص می‌دهند تا در برابر عملکرد های خصمانه عکس العمل نشان داده بتوانند. بناءً آنها قدرت بشری نظامی شانرا برای مقابله با حالات غیر مترقبه در حال آماده باش نگهدارند و برای این مقصد اسلحه لازم جمع آوری و انبار می‌نمایند. استخبارات (اعم از نظامی و ملکی) و امکانات سری دیگر قسماً برای وسعت این مقصد در خدمت قرار دارند، آنها مسوولیت پیش بینی و هوشدار از حالات غیر مترقبه را به عهده دارند. بعضی اقدامات همکاری که شفافیت را افزایش می‌بخشد تأثیر مشابهی دارد. واضح است که برای به خدمت گرفتن سیستم اسلحه پیشرفته نسبت به عادی وقت بیشتر را ایجاب می‌نماید. کفایت می‌کند برای نتیجه گیری از این واقعیت استعمال یک شمشیر را با راکت قاره پیما مقایسه کنید. آمادگی برای عکس العمل در برابر یک خطر نظامی ممکنه احتمالاً قبل از وقوع آن یا قبل از اینکه بصورت دقیق شناسایی شود، ضروری باشد. در نتیجه، دولتها مجبوراً تحت شرایط کمبود معلومات و برای مدت طولانی تصمیم بگیرند. در چنین حالت البته تصمیم گیری مشکل میباشد، خصوصاً اینکه نمیتوان برای بسیاری از تصامیم حمایت عامه را بدست آورد. معمولاً در یک محیطی که سطح تهدید احتمالی بلند تر باشد، بیشتر زمینه آن مساعد است تا برای مقابله با آن تصمیم گیری مناسب نمود، نسبت به اینکه در یک محیطی که مبراء از آن باشد. حالت اول الذکر البته کدام ضمانت جلوگیری تهدید نمیشد، ولی حد اقل در برابر آن آمادگی مناسب و کافی را میتوان گرفت. این حالت همچنان کمک می‌کند تا با حمایت عامه تصمیم گرفت. با وجودیکه در باره «نیروهای مسلح بر مبنای توانمندی» در طول دهه گذشته، خصوصاً بعد از ختم جنگ سرد، خیلی زیاد شنیده ایم، ولی این مفکوره کدام ثمره ای نداشته است. ایالات متحده امریکا که بیشتر از همه برای این مفکوره تبلیغ می‌نمود، به دنبال حادثه یازدهم سپتمبر از آن دست کشید، تمرکز بر این شد که منابع و امکانات را نسبت به اینکه برای مقابله با تهدیدهای احتمالی بکار برد باید آنرا متوجه تهدید های حقیقی نمود. فراتر از این، باید یاد آور شد که ایالات متحده امریکا بزرگترین قدرت نظامی جهان میباشد و مجموعاً بیشتر از ده کشور دیگریکه به دنبال آن می‌آید، منابع مالی را برای مصارف دفاعی تخصیص می‌دهد. وقتی یک کشوری مانند ایالات متحده از مفکوره «نیرو های مسلح بر مبنای توانمندی» دست میکشد و ترجیح می‌دهد که به مفکوره «نیروهای مسلح

بر مبنای تهدید» رو آورد، معقول و عملی نخواهد بود کشورهایی که نه منابع کافی برای رشد توانمندی نیروهای مسلح خود دارند و نه حمایت عامه را دارند که از بخش های دیگر منابع شانرا به نفع تقویه بخش دفاعی بکاهند، بر چنین مفکوره اصرار کنند.

هر کشور بدون استثناء برنامه های دفاعی اش را تحت شرایط دشوار منابع و امکانات برآه می اندازد. منابع مالی یکی از این دشواریها میباشد. بناءً دولتها مجبور اند تا اولویت ها را تعیین کنند که به کدام بخش ها باید منابع را مختص سازند. تخصیص منابع برای بخش دفاعی نسبت به همه بخشها خیلی حساس میباشد. اجازه بدهید تا در این رابطه به سه دلیل اشاره نمایم: ۱- طوریکه تذکر دادیم تصامیم روی مسائل دفاع ملی بر مبنای قضاوت روی تهدید دراز مدت و محیط امنیتی بین المللی در مجموع استوار است. اگر این تهدید بصورت صحیح پیشبینی شود، پس لازم است که منابع کافی برای مقاصد دفاعی سرمایه گذاری شود. ۲- بنابر محرمیت مسأله که تا هنوز هم در رابطه با تصامیم دفاعی وجود دارد، مشکل است بسیاری از آنها (البته نه همه) را در معرض کنترول دیموکراتیک قرار داد. تجربه نشان داده است ارگانهای تقنینی وقتی می خواهند راجع به موافق و مخالف بودن تصمیم یا پیشنهاد بدیل اجرائیه را مورد غور قرار بدهند، تا هنوز هم با مشکلات روبرو اند. ۳- در یک محیط با سطح تهدید پایین حمایت برای بخش دفاعی پایین تر است و در یک محیط با سطح تهدید بلندتر چنین حمایتی بیشتر است. بناءً حمایت از بخش دفاعی بیشتر به تصورات مردم عامه وابستگی دارد تا به هر نوع معقولیت دیگر. در میان مسائل دیگر، این حمایت به این تصور هم وابستگی دارد که آیا داعیه دفاعی از یک موقف خوبی برخوردار است تا بتواند در مقابل اولویت های دیگر جامعه منابع را بخود اختصاص دهد.

نمایش متذکره بالا در رابطه با بخش دفاعی و نظامی عمداً یک جانبه میباشد و چنان ذهنیتی را خلق می کند که گویا نیروهای مسلح از هر بخش دیگر ملی جدا میباشد. بناءً چنین معلوم میشود که این بخش وسیله ایست برای یک اجندای سیاسی، یا وسیله ایست برای پالیسی دولت که برای نفوذ بر دولتهای رقیب تلاش دارد. باچنین نمایشی از بخش دفاعی همکاری بین دولتها ضعیف و تنگ بوده، به استثنای حالتی که بر ضد دولت سومی ائتلافی و اتحاد صورت گیرد. ولی جهان بطور بنیادی نسبت به آن زمان تغییر یافته است که چنین خصوصیت دفاعی و نیروهای مسلح جلو سیلاب و طوفان را می گرفت. جنگ سرد در روابط بین المللی تغییرات زیادی را با خود همراه داشت. در آن وقت ساختار مسائل بین المللی فقط دو قطبی بود، خصوصاً در مسائل نظامی بین المللی دو بازیگر نقش تصمیم گیری داشتند. روابط آنها برای بسیاری دست اندرکاران دیگر مسائل بین المللی نیز آجنداء را تعریف می نمود. در حقیقت جنگ سرد یک نوع سیستم جهانی بود، اگر کشورها با یکی یا دیگری از آن بلاک ها همنوایی نمیداشت، با مشکلات عظیمی روبرو میشد. خلاصه اینکه «راه سومی» وجود نداشت.¹ رقابت این دو بلاک و این دو پیمان سبب شد تا دیگر اشکال درگیریهایی که در سیستم بین المللی موجود بود نادیده گرفته شوند. تنشج شرق و غرب تعیین کننده این سیستم بود و تحرکات آنرا شکل می داد. نفوذ این تنشج چنان شدت و قوت داشت که به درگیریها و تنشجات دیگر محلی موقع نمیداد تا سربلند کنند.²

باوجودیکه درگیری همجانبه بود ولی هسته آن نظامی بود. این یگانه ساحه ای بود که تقریباً رقابت دو طرف را در تمام دور جنگ سرد احتوا نموده بود. این حقیقت که تنشج با وجود خصوصیت همجانبه بودنش بر موضوعات نظامی تکیه داشت، به مفهومی است که وسایل و امکاناتی که باید این تنشج را نرم سازد و یا جلو آنرا بگیرد، نیز مستقیماً به جنبه های نظامی تنشج ارتباط داشتند. بنابر همین دلیل، کنترول سلاح با تمام جوانب آن جزء لاینفک این تنشج شناخته میشد. البته در جنگ سرد یک جنبه

¹ برای روشن شدن این امر کفایت می کند که ایران را مثال قرار داد، این کشور بعد از انقلاب ۱۹۷۹ تلاش نمود تا در یکی از این بلاکها شامل نباشد.

² این است که چگونه درگیریها با عوامل غیر از نتایج تنشج شرق و غرب منحصیث فرع و جزء درگیری عمده مورد توجه قرار گرفت. در این رابطه مثال خوب درگیری اعراب و اسرائیل در تمام دهه های ۶۰، ۷۰ و ۸۰ میلادی میباشد. برای معلومات بیشتر در باره اینکه عوامل دیگری که باعث بی توجهی در دوره جنگ سرد به درگیریهای فرعی شده اند لطفاً به اثر Dieter Seghaas مراجعه کنید:

Konfliktformation im international System (Frankfur a.M: Suhrkamp, 1988).

دیگری نیز که نمود ظاهری زیاد نداشت، دخیل بود. یعنی استفاده از قوه شدیداً مورد ارزیابی قرار می‌گرفت، خصوصاً وقتی خطر تشدد اوضاع را با خود همراه می‌داشت و یا وضع را از کنترل خارج می‌ساخت، چه از لحاظ جغرافیایی و یا چه از لحاظ استعمال اسلحه گشتار دسته جمعی. بناءً احتمالات استفاده از قوه محدود باقی ماند و خطر تشدد غیرقابل کنترل را با خود همراه نداشت. بعد از بحران میزایل های کیوبا در سال ۱۹۶۲ درگیری شرق و غرب به جنگهای فی مابین وابستگان یا به اصطلاح «جنگ های نماینده» یا «جنگهای مزدور» محدود باقی ماند که تشدد آن از طریق مفاهمه مستقیم قابل کنترل بود. منطقه گرایی و روابط همسایگی تحت سایه تقسیم بندی شرق و غرب قرار داشت. روابط منطقه بی تنها می توانست که یک نقش استثنایی داشته باشد و مطابق منطق جنگ سرد در درگیریهای فی مابین دو سیستم و همپیمانی نقش ضعیف تری را داشته است.

نظر به اساسات دوره جنگ سرد ضروری بود تا نظم مابعد از جنگ سرد را با آن مقایسه نمود. یقیناً مشکل است تا برای یک «پروژه در حال پیشرفت» نتیجه نهایی ایرا بدست آورد. این هم تا هنوز روشن نشده و سوال بدون جواب باقی مانده که آیا عصر به اصطلاح «مابعد از جنگ سرد» هنوز هم ادامه دارد و یا با حملات تروریستی یازدهم سپتمبر راه را به یک عصر جدید باز نموده است. با ختم دوره دوقطبیت سیستم جدیدی رونما شد که در آن یک قطبیت با چند قطبیت و با عناصر غیر قطبی در یک ساختار همکاری باهم زیست میکنند. در این پروسه از همه اولتر ایالات متحده بنابر استوار بودن آن بر قدرت دارای یک قاعده وسیع ترکیبی، منحصیث یک قدرت پیشتاز سر بلند نمود. تفوق نظامی، بیشتر از بیست در صد اقتصاد جهانی و داشتن مدل دیموکراتیک مسائلی اند که در تحکیم این قاعده نقش دارند. مودلی که ایالات متحده و متحدین نیرومند آن انرا رشد داده و به پیش می برند همانا دیموکراسی لیبرال میباشد. شمار دیموکراسیها در جهان در حال افزایش است و ایدئالهای دیموکراتیک در حال انتشار. شهرت ایالات متحده در رابطه با مسائل دفاعی که با نیرومندی تمام به عملیات وسیع دست میزنند، بیشتر قابل دید است. در ساحه های دیگر، مانند نقش و وزن در اقتصاد جهانی، سیستم بین المللی در دراز مدت بیشتر بیانگر علایم چند قطبیت به نظر میرسد. در آنجا در میان منابع قدرت راجع به استفاده از قوه، توافق نظر وجود ندارد. ولی در بسیاری حالات از آن استفاده شده است. بسیاری جنگهای مابعد از دوره جنگ سرد داخلی بوده اند و در بین الدول شمار احتمال وقوع جنگها افزایش یافت، طوریکه در روابط بین الدول برای مقاصد اجباری استفاده از قوه صورت می گیرد. سیستم بین المللی سازماندهی شده است، باوجودیکه در ساحه های غیراز امنیت سازمانهای بین المللی بهتر عرض اندام نموده اند. منطقوی سازی از پایان جنگ سرد به اینطرف رشد خوبی نموده است و موضوعات سیاسی و امنیتی بلند سویه، مانندپالیسی بیرونی و دفاعی بطور روزافزون در اجندای تأسیسات منطقوی قرار داده میشوند. کشورهاییکه در ماحول یا در مجاورت یکدیگر قرار دارند دریافتند که تقسیم بندی دوره جنگ سرد تا کدام حد مصنوعی بوده است و اقدام نمودند تا روابط شانرا که وقتی به سردی گراییده بود، دوباره از سر گیرند. گرایش منطقه گرایی و ادغام منطقوی نه تنها در اروپا قابل یادآوریست، بلکه در نقاط دیگر نیز بعضی از پروسه های اروپایی (البته نه بصورت کل) تقلید شده اند.¹

قدرت مسلط جهان مابعد از جنگ سرد دیموکراسیها میباشد. خصوصیت های مسلط سیستم بین المللی وابستگی درونی (اقتصادی) و همکاری با وجود تنوع نقش شان در مناطق مختلف است. خصوصیت مسلط یک سیستم نفوذ قطعی در سیستم های فرعی دارد. بناءً همکاری برای امنیت بین المللی نهایت مهم میباشد. نقش نیروهای مسلح بدل شده است. نیروهای مسلح تا هنوز هم وظیفه سنتی یعنی تأمین امنیت را به عهده دارند. در بسیاری حالات این امر ایجاب تلاشهای خاصی را نمی نماید. البته نه تنها در امریکای شمالی و قسمت اعظم اروپا نیرو های مسلح وظایف جدیدی را به عهده گرفته اند، بلکه

¹ - با وجودیکه این پروسه بیشتر در اتحادیه اروپا دیده شده است، جاییکه CFSP و ESDP در یک مدت کوتاهی رشد نمودند، تنها به این محدود باقی نه ماند. اتحادیه آفریقا، ECOMOG، MERCOSUR و ASEAN ARF نشاندهنده گرایشها به طرف سیاستهای بلند سویه و موضوعات دفاعی منطقوی میباشد.

منحیث یک خصوصیت در ساحة وسیع امریکای لاتین و آسیا نیز این کار صورت گرفته است. نیروهای مسلح منحیث مهیا کنندگان امنیت مطرح اند و باید برای مصالح عام در سطح جهانی یا منظوقی عمل نمایند. البته نمی توان گفت که آیا این وظیفه در جامعه از قانونیت کافی برخوردار شده می تواند و یا خیر. این قانونیت وقتی ضمانت شده می تواند که مردم عامه نسبت سهمگیری نیروهای مسلح برای تأمین ثبات تفاهم نشان دهند. یقیناً نمی توان گفت که آیا این تفاهم پایدار خواهد ماند، وقتی بودجه تخصیص یافته برای این قسمت با دیگر اولویتهای اجتماعی مقایسه شود. همچنان نمیتوان یقین داشت که این موقف عامه باز هم مثبت باقی خواهد ماند وقتی تأمین مصالح بین المللی باعث تلفات در نیروهای مسلح شود.

مطالعات امنیتی غالباً استدلال نموده اند که امنیت را نمی توان تنها به موضوعات نظامی محدود ساخت. این موضعگیری مخصوصاً زمانی مصداق پیدا می کند که حالات کشور تا کشوری بنابر سهمگیری نظامی در امنیت فرق کند. این مقوله عام شده که می گویند امنیت جنبه های مختلف دارد: (نظامی، اقتصادی، محیط زیستی).¹

از همین سبب است که چرا امنیت یک پدیده وسیع و بی سرحد شده، حتی اگر هم کتگوری همه گیر نمیباشد. کارشناسان خواستار توجه به خطرات چنین روش شده اند (بطور نمونه، به اصطلاح بحث امنیت سازی). در جامعه توافق نظر مبنی بر عدم محدودیت امنیت تنها به موضوعات نظامی موجود است. ولی در رابطه با وزن نسبی عناصر ترکیب مختلف توافق نظر وجود ندارد.

چوکات کاری تحلیل باید وسایلی را مورد توجه قرار دهد که همکاری مؤثر بین المللی را ممکن می سازد و برای روابط خوبی در بخش دفاعی و امنیت سهم میگیرند. فرضیه برجسته این فصل است که امنیت و دفاع جزئی از چوکات کاری بین المللی یک همکاری میباشد. بخش وسیعی از وسایل به آنها کمک می کند. تلاش برای درجه بندی آنها میتواند به نتایج ذیل منتج شود. فرق بین همکاری منظوقی و ترتیبات دو جانبه در شمار دست اندرکاران میباشد. در حالیکه همکاری منظوقی همیشه چندین جانبه میباشد، پیوست دادن فعالیت حد اقل سه دولت، ترتیبات همکاری و همسایگی خوب معمولاً به دو کشور محدود میشود. با در نظر داشت سطح خواسته و چوکات زمانی می توانند از هم اختلاف داشته باشند. دولتها شاید برای این مقصد ترتیباتی که از لحاظ قانونی دارای خصوصیت مکلفیت یا غیرمکلفیت باشند، تأسیس نمایند. دامنه این خصوصیت می تواند به فعالیتهای مختلف از تبادل معلومات و ملاقات های متقابل گرفته تا به همکاریهای نظامی مانند تمرینات مشترک، تهیه و خواست عمومی سیستم های اصلحه، و انکشاف و تولید عمومی، آن وسعت پیدا کند. اینها اشکال مؤقتی همکاریها میباشند. همکاریهای دایمی هم می توانند اشکال مختلف داشته باشند، از ائتلافی مؤقتی تا به اتحاد دایمی. در اینجا باید تذکر داد که اتحاد های چندین جانبه دایمی خیلی کم میباشند. بنابر همین وضعیت، نتایج در باره اتحادها بر اساس حالت های محدودی طرح ریزی شده اند. با توجه به این واقعیت تحلیل به یک میتود ریاضی منتج میشود. البته این میتود آنقدر خوب نمی باشد که بتوان بر اساس آن نتایج قابل اعتماد راجع به اتحادها را ترسیم نمود.

فرا تر از تقسیم بندی متذکره، فکر می کنم یک فرق عمده دیگری نیز وجود دارد که از اهمیت بسزایی برخوردار است. بنابر تمرکز قدرت در سیستم بین المللی و نیاز حتمی برای تأمین ثبات منظوقی در نقاط مختلف جهان هر همکاری امنیتی منظوقی توسط طرف هاییکه در این همکاری شریک اند، برقرار نمیشود. همچنان چوکاتهایی هم برای همکاری وجود دارند که توسط خود اطراف شامل در «داخل وطن» های شان طرح ریزی شده اند. بعضی دیگری از این همکاریها توسط دست اندرکاران

¹ - ملاحظه شود:

Barry Buzan, People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations (Sussex: Wheatsheaf Books Ltd, 1983)

بیرونی ابتکار شده است، ولی همکاری اول الذکر رضایت اطراف شامل را کسب می نماید. در اخیر قابل یاد آورiest که چوکات های همکاری ای هم وجود دارند که بالای اطراف ذیدخل از طرف جامعه جهانی و یا یکی از اطراف زورمند «چوکات همکاری» تحمیل می شود. با تعریف این سه نوع مختلف از همکاریها بهتر است آنها را مورد مذاقه و تحقیق قرار داد، که در نتیجه به ما کمک خواهد نمود تا بدانیم چرا بعضی از همکاریها از دوام و موفقیت برخوردار اند و بعضی دیگر بی ثبات و موقتی میباشند.

یک مسأله دیگری هم وجود دارد که البته به سطح کل جهان نه، بلکه بیشتر به ساحه اروپا-اوقیانوس ارتباط می گیرد، که غرب و تأسیسات غربی (سابقه) از پایان جنگ سرد به اینطرف تلاش اعظمی نموده اند تا ساختار هایی را تأسیس کنند که در آن بازیگران یا دست اندرکارانی را شامل سازند که تا این وقت و یا تا هنوز هم عضویت این تأسیسات را نداشتند و یا ندارند. بطور نمونه ناتو، اتحادیه اروپا و شورای اروپا در طول پانزده سال اخیر تلاش نموده اند که در اوزه های شانرا بسته نگهدارند و یا حداقل جلو مفکوره «عدم پذیرش» را در تأسیسات شان بگیرند. فرضیه برجسته طرح پذیرش در این تأسیسات دو ساحه عمده را دربر می گیرد:

❖ دولتهای دیموکراتیک صلح جو اند و حل تشنجات را از طریق وسایل غیر صلح آمیز جستجو نمی کنند. بنابر طبیعت صلح جویانه شان آنها از ثبات و رفاه درازمدت برخوردار اند. دیموکراسیها دولتهای دیگر را در جهت دیموکراسی سوق می دهند.

❖ دولتها را می توان با بهترین وجه از طریق مشارکت و تماس تحت نفوذ قرار داد، نه از طریق تجرید. بدون یک ستراتیژی مؤثر مشارکت خط سیاسی آنها غیرقابل پیش بینی خواهد ماند یا حد اقل کمتر قابل پیش بینی خواهد بود.

اکثر پالیسی هاییکه جهان غرب طرح ریزی نموده است به مقصد ایجاد رابطه بین غرب و کشور های مجاور آن میباشند. ولی تدریجا فهمیده شد که تنها کافی نیست که بین دیموکراسیهای غربی و کشورهای سوسیالیست/کمونسست سابقه رابطه ایجاد نمود، بلکه این هم قابل اهمیت است تا بین کشورهاییکه، زمانی به ساحه نفوذ اتحاد شوروی و پیمان وارسا یا منحیث دولتهای مستقل یا منحیث جزئی از هویتهای اتحاد شوروی سابق بر مبنای ساختار های جدید تعلق می گرفتند، رابطه قایم نمود. تلاشهای مختلفی در این راستا صورت گرفت. در هر حالت جد و جهد دو ساحه مهم را دربر داشت: **اجتماعی سازی و مشروطیت.**

هدف از **اجتماعی سازی** تقدیم مدل قابل بقایی بود که ثمربخش بودن خود را به نمایش گذاشت و این کشورها را به آن مصروف ساخت تا بیاموزند که این مدل چگونه کار می کند. البته مصروفیت یک جانبه نبود. خصوصاً در سالهای اول بعد از جنگ سرد هدف این اجتماعی سازی این بود که غرب باید راه هایی را سراغ نماید تا از شریکان جدید اش نیز بیاموزد. خصوصاً با در نظر داشت این مسأله که غرب آنچنانیکه لازم بود راجع به کشورهای کوچک اروپای شرقی معلومات بیشتر نداشت.

هدف از **مشروطیت** این بود که کشورهای اروپای شرقی-مرکزی و شرقی می توانند با بر آورده ساختن بعضی از شرایط به امتیازاتی که از طرف غرب تقدیم میشود، دسترسی داشته باشند. آنهایکه موفق به بر آورده شدن این شرایط نشدند از دسترسی مستقیم یا غیرمستقیم در کوتاه مدت و میان مدت محروم گردیدند. این مسأله باعث تفریق بین آنهايي گردید که فعالانه به غرب تقرب جستند و آینده شانرا با آن گره زدند و آنهایکه در صدد آینده «بدیل» شدند.

غرب آرمانهای شرق را تشخیص نمود و انتظاراتی را تعیین نمود که با ساحة تعریف شده وسیع امنیت ارتباط مستقیم داشتند. در مرحله خلی ابتدایی از بین بردن درگیریها را در منطقه هدف قرار داد. در جمله سرچشمه های درگیری که باید خشک ساخته میشدند یکی دشمنی روی خاک و دیگری مشکل اقلیت ها را میتوان نام گرفت. این دو معضله در آن مقطع زمانی از جمله فکتورهای خطرناک بی ثباتی بودند. بروز جنگ در یوگوسلاویای سابق بیشتر باعث آن شد تا غرب باید بصورت درست عوامل احتمالی درگیریها را تشخیص نماید. از طرف دیگر غرب در قسمت تشویق کشورهای اروپای مرکزی-شرقی جهت همکاری فعالانه در ساحة امنیت با یکدیگر کمتر فعال بود. غرب برای وابسته ساختن همسایگانش با دیموکراسیهای غربی آنقدر مصروف بود که همکاری منطقی و همکاری دوجانبه با شرق از نظرش افتاده بود، حد اقل در آن مقطع زمانی. این کار تا حدودی درست بود، زیرا در آن نه کدام منافع بومی نهفته بود و نه اساس منابع محلی تا در اروپای مرکزی-شرقی همکاری منطقی و دوجانبه را انکشاف داد.¹ این امر باعث شد تا روابط حومه یی-مرکزی دوباره در اروپا ایجاد شود. با چنین روابط کشورهای اروپای مرکزی ایکه زمانی عضوی پیمان وارسا بودند، احتمالاً آشنایی داشتند. چنان وانمود شد که حالت مشابهی بین کشورهای بالکان غربی و اتحادیه اروپا و ناتو نیز در حال رشد میباشد.

یک تحلیل چوکات کاری خط السیر عمومی روابط خوب همسایگی و همکاری منطقی راجع بع آن امکانات ساختارها تمرکز خواهد نمود تا اروپا را منحنیث یک قاره متحد و بسته بسازد. همچنان مختصراً از منطقه ای باید نام برد که در آن دوازده دولت خلف اتحاد شوروی موقعیت دارند. این کشورها مدت طولانی متردد بودند تا اینکه فیدراسیون روسیه نظر خود را ارائه نمود و تصمیم گرفت که مرکز آن امپراطوری ای باشد که زمانی تحت حاکمیت ماسکو قرار داشت. یعنی تحت رهبری فیدراسیون روسیه یک ساختار جداگانه امنیتی رشد نمود تا روابط سابقه را اعاده نماید. البته ساحة عملی این روابطه نسبتب به گذشته محدود شد، زیرا بعض کشورها مانند گرجستان و اوکراین با انقلابهای سالهای ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۴ شان از روابط نزدیک با روسیه دوری جستند. بناءً روسیه یک ساختار امنیتی جدا گانه ای را طرح ریزی نمود. این مسأله در روشنایی یکجا بودن تاریخی کشورهای منطقه کاملاً قابل فهم است. به عنوان نمونه، خصوصیت یک نوع چوکات همکاری دلچسب ولی احتمالاً قابل تأسف است که این کشورها را باهم همبسته می سازد، زیرا آنها آشکارا یا قسماً دیموکراسی را خدشه دار نموده اند. ماسکو منحنیث یک قدرتمند به این رژیم های غیر لیبرال، مطلق العنان، اگر دیکتاتور گفته نشوند، به عنون جزئی از ساحة نفوذ «حلقه دولتهای مشترک المنافع» شناخته شده اند، پناه داده است. به این مفهوم که اروپا در شرایط فعلی بر محور ارزشهای مشترک باهم متحد نخواهد شد، بلکه آنرا میتوان «متناظر انحصاری دوگانه ای» نام داد.

فکتورهای مختلفی وجود دارند که تعیین می کنند کدام تأسیسات و کدام گروهی از کشورها بطور مؤثر خط السیر همسایگی و ماحول وسیع آنرا تحت نفوذ قرار می دهد. فکتورهای مختلفی وجود دارند که وضعیت را مشخص می کنند. در جمله نفوذ تأسیسات و اعضای آن در منطقه، اراده آنها مبنی بر استفاده از وسایل و امکانات در اختیار داشته، منابع در دست داشته برای براه اندازی پالیسی خارجی شان، یک مختلط مناسب از اجتماعی سازی و مشروطیت قابل یاد آوری میباشد. بالاخره این هم نقش دارد که آیا کشورهاییکه تحت نفوذ قرار می گیرند، با دنباله روی از پالیسی «مرکز» منفعتی بدست می آورند و یا خیر. با وجودیکه هر کدام از فکتورهای ذکر شده ایجاب تحلیل را می نماید ولی بهتر خواهد بود که طی مثالهای آنرا تشریح داد. من می خواهم موضوعی را یادآور شوم که اکثر مورد سوء تفاهم قرار می گیرد و یا تفسیر نادرست می شود. این نتیجه ممکنه عضویت در تأسیسات مختلف میباشد. بارها روی این مسأله تأکید صورت گرفته که یکی از منفعت های عمده کنفرانس/ سازمان برای امنیت و همکاری در اروپا این است که در منطقه از عضویت وسیع برخوردار است، بطور مثال هر کشور

¹ - بنابر همکاری دوامدار طولانی بین جمهوریت های شوروی سابق نتایج در اینجا تنها قسماً ارتباط می گیرد.

اروپایی در آن عضویت دارد. یک مسأله دیگریکه بعد از پایان یافتن تشنج شرق و غرب و آرمان بسیاری کشورهای شرقی که به سازمانهای غربی بپیوندند، واضح و مبرهن شد اینست که کشورها در مرحله آغاز پیوستن به یک سازمان بیشتر تحت نفوذ قرار گرفته می‌تواند نسبت به اینکه بعد از شمولیت. علاوه بر این، آن سازمانهایی که درخواست کنندگان زیادی برای عضویت دارند بیشتر از این طریق پایه‌های قانونی پیدا می‌کنند تا به تنها از طریق عضویت.

موضوعاتی که در این فصل مورد بحث قرار می‌گیرند راجع به مفهوم روابط خوب همسایگی در دوره بعد از جنگ سرد و ابزار آن بعضی مفکوره‌هایی را پیشکش می‌نمایند. آنها شامل اند بر: ۱ - کنترل اسلحه در سطح منطقه و فرع منطقه، ۲ - برنامه به اصطلاح ثبات، ۳ - پالیسی همسایگی اتحادیه اروپا و ۴ - بعضی از جنبه‌های مشارکت برای صلح.

کنترل اسلحه در سطح منطقه و در سطح پایینتر منطقه به عنوان جزئی از پالیسی‌های همسایگی

کنترل اسلحه وسیله ایست که در جریان عصر جنگ سرد به اوج خود رسیده بود. بنابر دو دلیل: ۱ - بنابر درگیری خصمانه بین بازیگران اصلی جنگ سرد بشمول آمادگی آنها برای تکیه نمودن روی وسایل ابزار نظامی به عنوان آخرین امکان. ۲ - سطح ویرانی که بتواند از طریق ابزار دست داشته نظامی بدست آید، بشمول اسلحه هستوی. بناءً قصد و توانمندی هر دو اطراف زیدخل را و دار می‌سازند که به درگیری نظامی توجه نموده و وسایلی را پیدا کنند تا امکانات بکاربرده شده را محدود سازند. اقداماتی که در چوکات کاری اروپا پیشکش شده اند، اکنون دامنه آن به تمام آن قاره وسعت یافته است. پایان جنگ سرد و تغییر نیازهای امنیتی به تجدید نظر این روش منتج نشد. دولتهای سهمگیرنده با اندکی اختلاف برای مجموع اروپا به طرحریزیهای ایجاد اعتماد دوم دادند. ولی وقتی برای نشان دادن عکس العمل در برابر تهدیدهای فرضی اقدامات روی دست گرفته شد، حالت تغییر خورد، یعنی رونما شدن غیر قابل پیش بینی در آغاز ۱۹۹۰. ترتیبات کنترل اسلحه که روی آن در پایان جنگ در بوزنیا هرزیگوینا موافقه صورت گرفت و نیازمندیهای در سطح پائین منطقه را مورد عطف قرار داد، گریز دیگری بود از یک طرح همجانبه در تمام سطح اروپا. آخرین تجدید نظر اقدامات که برای نیازهای تمام قاره طرحریزی شد، زمانی صورت گرفت که تجدید نظر سال ۱۹۹۹ در باره سند مبنی بر اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت (CSBMs) دروازه را برای معرفی اقدامات در سطح پایینتر منطقه باز نمود.^۱ از آنزمان به اینطرف کنترل اسلحه در سطح پایینتر از منطقه در اروپا به مقایسه توسعه اقدامات کنترل اسلحه در تمام سطح اروپا رشد نموده است.

اکثر مؤلفین از چنین انکشافی استقبال می‌کنند، با وجودیکه آنها مهمترین دلیل برجسته تغییر را مورد مذاقه قرار نمی‌دهند. یک مسأله باید واضح ساخته شود که آیا امنیت اروپایی غیرقابل تقسیم است طوریکه بسیاری آنرا بیان نموده اند. به این سوال جواب آسانی وجود ندارد. علایمی وجود دارند مبنی بر اینکه امنیت اروپایی یک هسته مستقل مرکزی دارد. این هسته هر حادثه ممکنه را به توجه بازیگران عمده این قاره قرار می‌دهد. وقتی بی ثباتی پدیدار گردد، تأسیسات و دولتها وقت وتلاش دیپلماتیک شانرا وقف مینمایند تا وضعیت را تحت کنترل درآورند. با آنها قابل سوال است که آیا این دلیل قانع کننده ای برای غیرقابل تقسیم بودن امنیت در اروپا شده می‌تواند. اگر ما روش دیگری را در این رابطه اختیار کنیم، به نتیجه دیگری خواهیم رسید. اکثریت اعظم اروپایی‌ها از زمان پایان جنگ در یوگوسلاویای سابق به استثنای بعضی درگیریهای حومه‌یی (ناگورنی قره باغ، چینستان) از امنیت «بدون مزاحمت» برخوردار بوده اند. با وجودیکه حملات تروریستی به تصویر امنیت رنگی دیگری

^۱ - خیلی مشکل است که «منطقه» را تعریف نمود. هدف از منطقه همانا ساحه‌های پایینتر از سطح اروپایی/OSCE میباشد. رسماً، OSCE یک موافقتنامه منطقه‌یی تحت فصل هشتم منشور ملل متحد میباشد. ترتیبات مختلف در ساحه جغرافیایی OSCE باید منحیث سطح پایینتر منطقه مدنظر گرفته شود.

بخشید و تا جائیکه به مسأله مبارزه با تروریسم ارتباط می‌گیرد، امنیت اروپایی غیر قابل تقسیم است. ولی قابل یادآوریست، تا جائیکه به درگیریهای احتمالی در سطح منطقه و در سطح فرع منطقه ارتباط می‌گیرد، امنیت اروپا را نمیتوان غیر قابل تقسیم تلقی نمود. به این مفهوم که باید این را مدنظر داشت که یک عنصر تقسیم‌بندی امنیت نیز در اروپا وجود دارد.

ترتیبات برای مقابله با حوادث غیر قابل پیش‌بینی: میکانیسم برای مشوره و همکاری طوریکه فعالیتهای غیر عادی نظامی ایجاب می‌کنند

یک تحلیل سیستماتیک تهدید بعد از پایان جنگ سرد می‌توانست این حقیقت را روشن سازد که یا در اروپا دگر درگیری وجود ندارد یا اگر هم وجود دارد، سرچشمه اش غیر قابل پیش‌بینی میباشد. هیچ کس نمیدانست که کی عامل درگیری خواهد شد و به چه دلیل. این فرضیه خلی قوی بعد از جنگ سرد بود. بناءً اقدامات مبنی بر ایجاد امنیت که در جریان جنگ سرد روی آن موافقه شده بود تا خطر حمله ناآگاهانه و عکس‌العمل بزرگ در فحوی درگیری شرق-غرب را کاهش داد، مفهوم و موارد خود را تا حدود زیاد از دست داد. میکانیسمهایی باید تقسیم‌بندی میشدند که به حد کافی قابلیت انحاء را میداشت تا به سناریوی غیر قابل پیش‌بینی توجه میکرد. شماری از میکانیسم‌ها معرفی شده اند که از میکانیسم ماسکو گرفته (این میکانیسم وقتی در ساحه بشری مشکلی ایجاد می‌شود موارد تطبیقی دارد) تا به میکانیسم برلین راجع به مشوره‌ها و همکاریها در رابطه با حالات اضطراری و میکانیسم وینا که فعالیتهای غیر عادی نظامی را مورد نظر قرار دارد.

میکانیسم وینا خصوصاً برای این ساخته شده است تا به احتمالات نظامی کمتر تعریف شده توجه نماید. این امر در تعریف عملکردهایی متبلور شده است که احتمالاً منتج به مطالبه این میکانیسم‌ها میشود. این میکانیسم را میتوان در رابطه با هر نوع فعالیت غیر عادی نیروهای نظامی در حالات خارج از اوقات صلح که از لحاظ نظامی نهایت پر اهمیت میباشد، مورد تطبیق قرار داد.¹ از تعریف معلوم میشود حالت احتمالی ایکه بکاربرد این میکانیسم را مطالبه میکند، عمداً مبهم میباشد. ازین میکانیسم زمانی هم می‌توان استفاده نمود، که حالت احتمالی کدام عنصر بین المللی را نیز در بر نداشته باشد، بطور مثال، وقتی کشوری نیروهای نظامی اش را از یک جا حرکت داده و در داخل کشور در محل دیگری مستقر می‌سازد. مطالبه این میکانیسم به مفهوم آنست که توجه به بعضی از فعالیتهای مبذول شده که احتمالاً بیانگر رونما شدن یک خطر نظامی باشد، که احتمالاً در دراز مدت به امنیت بین المللی خطر ایجاد کند. تعریف مبهم از این حالت احتمالی دقیقاً آنچه است که دولتها بنا بر غیر قابل پیش‌بینی بودن حالات می‌خواهند آنرا در چوکات قانون بگنجانند.

در چنین یک حالت هر دولت عضو OSCE می‌تواند از دولت دیگر راجع به وضعیت و فعالیت غیر عادی استفسار نماید. دولت مورد سوال قرار گرفته شده باید در ظرف ۴۸ ساعت جواب دهد. «سوال و جواب، بدون وقفه به تمام دولتهای عضو مخابره میشود».² بنا بر این حقیقت که این مخابره‌های دو جانبه بین همه دولتهای عضو شریک ساخته میشوند، پروسه خصوصیت تماسهای چندین جانبه را اختیار می‌کند.³ با در نظر داشت این امر اگر کشور سوال کننده جواب کشور مقابل را قناعت بخش نمی‌یابد، پروسه دوام پیدا می‌کند. طرف سوال کننده دوه راه دارد. او میتواند با کشور جواب دهنده و یا با تمام اعضای OSCE داخل مذاکره شود. در متن قانونمندی تصریح نشده است که آیا لازمی است تا کشور سوال کننده قبل از تماس با همه اعضای آن سازمان از طریق روابط دوجانبه داخل اقدام شود. با وجودیکه ترتیب متن قانونمندی چنین امری را شاید مطالبه نماید، ولی آنچه در عمل پیاده میشود، با

¹ - سند مورخ ۱۹۹۹ وینا راجع به مذاکرات در رابطه با اقدامات جهت ایجاد اعتماد و امنیت مطابق به احکام سند جلسه وینای کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا طرح ریزی شده است. Vienna 17 November 1999, in Arie Bloed (ed), *Conférence pour l'Europe de Sécurité et de Coopération en Europe*, 1999, pp. 494-495 (Dordrecht-Boston-London, 1993), pp. 494-495.

² - Point 17.1.4 of the Vienna mechanism.

³ - Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post Communiste, 1990-1996. Vers une Idéologie Pan-européenne de Sécurité* (Brussels: Bruylant, 1997), p.42

چنین تفسیر همنوایی ندارد. این کاملاً به کشور سوال کننده واگذاشته شده که از روابط دو جانبه و یا چندین جانبه استفاده می کند. البته این مربوط حالت فعالیت نظامی میباشد که آیا ایجاب می کند تا همه کشور های عضو در یک نشست عمومی روی مسأله بحث نمایند و یا تنها با یک جلسه دوجانبه اکتفاء صورت گیرد و معلومات به کشور های دیگر ارسال شود. یک مسأله دیگری که باید مدنظر گرفته شود این است که با درخواست آنی برای یک نشست چندین جانبه بدون کوشش برای یک نشست دوجانبه باید امکانات دست داشته از بین نروند، آنچه طرف سوال کننده را از استفاده نمودن از گامهای پیرامون «تشدید تشنج» در صورت دوام فعالیت های غیر عادی نظامی محروم می سازد.

از میکانیزم ویانا از زمان ایجاد آن تا کنون فقط چند باری استفاده شده است. اندکی بعد از انفاذ آن مورد استفاده قرار گرفت و بعداً در سال ۱۹۹۹ تحت شرایط خاصی از آن استفاده صورت گرفت. همچنان در سال ۱۹۹۱ در رابطه با جنگ یوگوسلاویای سابق اتریش، ایتالیا و هنگری از این میکانیزم استفاده نمودند. اتریش و ایتالیا جلسات چندین جانبه را براه انداختند، در حالیکه هنگری از این کدام اطلاعی بدست نیاورد و با بلگراد در ویانا در مرکز تشنج زدایی تبادل نظر دوجانبه را براه انداخت. همچنان بتاریخ اول اپریل ۱۹۹۹ روسیه سفید از میکانیزم ویانا استفاده کرد. این میکانیزم به هفت کشوری که در عملیات کوزوو سهم داشتند و یا میزبانی سربازان خارجی را برای این عملیات بعهده داشتند، ارتباط گرفت. با در نظر داشت فعالیت های غیر عادی نظامی برای تطبیق میکانیزم ویانا دو عنصر قابل اهمیت است که باید از آن یاد آوری نمود:

نخست، به استثنای دو حالت، پروسه مذکور هر بار با شرکت همه اعضای CSCE/OSCE به تماسهای چندین جانبه منتج شده است. این دو حالت عبارت بودند از همانا تماس هنگری از طریق یوگوسلاویا در سال ۱۹۹۱ و روسیه سفید بر ضد هفت کشور در سال ۱۹۹۹. در حالت اول الذکر هنگری راجع به تخطی هاییکه در قلمرو هوایی اش از طرف هوا پیمای های یوگوسلاویا صورت گرفت طلب وضاحت نمود. عین چنین اقدام از طرف اتریش و ایتالیا صورت گرفت تا جلسات چندین جانبه را دایر نمایند. هنگری نیز میتواندست به این امر مبادرت ورزد، ولی آگاهانه از این امکانات استفاده نه نمود، بلکه ترجیح داد مستقیماً با یوگوسلاویا از طریق تماس دو جانبه داخل صحبت شود. هنگری بنابر این اقدام خیلی سنجیده و دقیق اش قابل ستایش میباشد و بسیاری از شرکای عمده این کشور در حقیقت این کار را می کنند. اقدام دوجانبه هنگری به مفهوم آنست که کارت اقدام چندین جانبه را بروز مبادا، یعنی دوام خدشه دار شدن حق خودارادیت آنکشور حفظ نموده است.^۱ وقتی در جریان جنگ علیه رژیم میلوسویچ در بهار سال ۱۹۹۹ جمهوریت روسیه سفید از این میکانیزم استفاده نمود، با آن هفت کشوری که در باره فعالیت های نظامی غیر عادی از ایشان درخواست وضاحت را نموده بود، نشستی دایر نه نمود.^۲ روسیه سفید از لحاظ حقوق بین المللی عملیات نظامی در یوگوسلاویا، میزان تشکلاتی که در این عملیات سهم گرفته بود و نتایج دوام آنرا مورد بعض سوالهای بهانه آمیز قرار داده بود. هیأت روسیه سفید دو هفته بعد قید نمود که سه دولت به درخواست اش به وقت معین جواب نداده اند. بریتانیا، ایتالیا و مقدونیه ضرب الاجل ۴۸ ساعته ایرا که در سند ویانا در باره اقدامات جهت ایجاد اعتماد و امنیت تعیین شده است، مراعات نه نمودند. دولت دیگری، بوزنیا هرزیگوینا اصلاً به چنین یک درخواست جوابی هم نداد.^۳

^۱ - البته بصورت رسمی این حالت وجود ندارد. حقیقت این است وقتی نشست چندین جانبه بی برگزار گردید تا روی خدشه دار شدن حق خود ارادیت یک کشور بحث شود، مانع آن نمیشود که در صورت وقوع فعالیت نظامی مشابهی نشست دیگری با شرکت همه کشورهای عضو دایر گردد.

^۲ - هفت کشوری که از آنها درخواست وضاحت شده بود، عبارت بودند از فرانسه، آلمان، ایتالیا، بریتانیا، ایالات متحد امریکا، FYROM و بوزنیا هرزگوینا.

^۳ - این معلومات را در سند ذیل یافته میتوانید:

Vystupenie glivy postoianno delgatsii Respubliki Belrus v OBSE posla V.N. Fisenko na sovместnom zasedanii Postoiannovo Soveta OBSE i Foruma po sotrudnichestvu oblasti bezopasnosti, PC.DEL/195/99, 16 April 1999, p.1.

ثانیا، فعالیت «غیر تعیین شده و غیر عادی» نظامی ایکه میکانیزم ویانا درباره آن حکم میکند، به طور مبهم جمله بندی شده است. بسیاری از انواع مختلف فعالیتهای مهم نظامی در خارج از موقعیت حالت صلح عادی نیروهای مسلح می توانند تحت این کتگوری قرار گیرند. بعضی از ناظرین همچنان چنان برداشت مینمودند که دف این بوده است تا «آن عملیات مخفی را برملا ساخت که طی آن برای یک حمله اقداماتی را تحت پوشش دارد».¹ این غیرمدلل میباشد. نظریه آنها اینکه این سند را مسوده نموده اند، این بوده که آنرا طوری بدون ابهام جمله بندی نمایند که هیچ فعالیت مهم خارج از محتوای میکانیزم باقی نماند. البته این درست است که در روشنایی میکانیزمهای دیگری برای کنترل اسلحه که دربرگیرنده فعالیتهای مخفی زیادی مانند، تمرینات عمده، سفربری سربازان، وغیره میباشد، انتظار میشد که اجندای میکانیزم ویانا برای شامل ساختن فعالیت های مخفی مهم دیگری وسعت داده شود. قابل یادآوریست که سند ویانا موافقتنامه مبنی بر «گزارشدهی فعالیتهای غیر عادی نظامی» را دربر ندارد،² مگر اینکه آنها تابع دیگر مقررات سند ویانا در باره اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت باشند. در واقعیت امر انتظارات تعهد شده جامعه عمل نپوشید و این میکانیزم بدون استثنای حالات فعالیتهای نظامی فوق العاده (اکثراً در رابطه با مانور های بزرگ یوگوسلاویا و ناتو) مورد استفاده قرار گرفت. ولی این حالت اخیر یقیناً که منحیث یک استثناء خوانده شده میتواند، زیرا در سال ۱۹۹۹ تأکید بر این مفکوره میشد که اروپا مانند ۴۵ سال اخیر از جنگ مبراء نگهداشته شود. وقتی این مفکوره بی اعتبار ثابت شد، عملکرد میکانیزم مذکور تغییر پیدا نمود.

باوجود کاهش در بکاربرد این میکانیزم انتباهاتی وجود دارند که میتوان از روابط جانبی بدست آورد. این حقیقت که بعد از انفاذ آن بیشتر بر آن تکیه صورت نگرفت نشاندهنده این واقعیت است که در آغاز دهه ۱۹۹۰ از طرز و چگونگی امنیت بدون باور در اروپا فاصله گرفته شد. علت این ناباوری دو مسأله بود:

نخست اینکه، ناباوری از این ناحیه موجود بود که معلوم و واضح نبود که چه نوعی از تشنج و درگیری احتمالی در تمام منطقه شرقی اتحادیه اروپا و ناتو عرض اندام خواهد کرد. کشورهایی که در آن چنین تهدیدها احتمالاً رونما میشد، تنها به چند دولت انگشت شمار محدود نمیشوند. وقتی غرب در اروپای شرقی و مرکزی پله اش را وزین ساخت و به تفاوت های بین بازیگران مختلف محلی پی برد، وضعیت تغییر نمود. منابع تهدید (اختلافات قومی، ادعاهای متقابل خاک وغیره) به مرور زمان صریحاً تعریف گردید.

ثانیا، شمار بازیگرانی که احتمالاً از نورمهای بین المللی سرپیچی نمایند، بطور معتدبھی محدود شد. در نتیجه فرضیه هایی ایکه بر اساس آن این میکانیزم استوار بود، تغییر یافت. احتمال بروز دشمنی های بین الدول در منطقه OSCE به یک سلسله مناطق مخصوص اتحاد شوروی سابق محدود باقی ماند و همچنان خطر بعضی از درگیریها در غرب بالقان موجود است. بناءً بکاربرد این میکانیزم در چنین مناطق جهت جلوگیری از تشنج و درگیری و هشدار از فعالیت هایی که احتمالاً عامل جنگ شوند، مفید تمام میشود.

عامل دیگری هم وجود دارد که کمتر مورد استقبال قرار می گیرد. به این معنی که برخلاف گذشته، که وقتی سعی و تلاش صورت میگرفت تا برای مشکلات احتمالی از ناحیه بعضی از کشورها و فتنه انگیزان از طریق ابزار های قانونی راه حلی سراغ شود، چنین یک میکانیزم دارای خصوصیت معتدل

¹ - توسط Richard Weitz تحت عنوان «The CSCE and the Yugoslav Conflict»، گزارش رادیوی

اروپای آزاد / رادیوی آزادی مورخ ۳۱ جنوری ۱۹۹۲ صفحه ۲۵ اقتباس شده است.

² - البانیا فیدراسیون روسیه را، وقتی روسیه از «فعالیتهای غیر عادی در خاک البانیا تقاضای وضاحت را نمود، گوشزد نمود. لطفاً نکته اول یادداشت ۳۷/۹۹ نمایندگی دایمی جمهوریت البانیا به نمایندگی دایمی فدراسیون روسیه در سازمان OSCE مورخ ۱۲ می سال ۱۹۹۹ مطالعه شود.

ظرفیت وسیعی برای حل چنین مشکلات ندارد. اینکه دولت‌ها یا رهبران بنابر خصوصیت خودشان «شریر یا مفتن» شده اند یا از طرف نیروهای بیرونی منحصیث «قدرتهای شریر»^۱ خوانده شده اند، مسأله ایست که ایجاب جوابدهی را می نماید. وقتی کشور یا رژیم «شریر» طرف معامله باشد تنها آن ابزاری که توسط تحریمات اعتباری مورد حمایت قرار داشته باشند، معقولیت دارند. چنین ابزار در مورد سلوبودان میلووسیویچ در جریان عملیات نظامی اش در کوزوو در سال ۱۹۹۹ مورد تطبیق قرار گرفت.

در مجموع دوه گرایش عمده باعث ضعف این میکانیزم شده اند. از یکطرف تعداد کثیری از دولت‌ها به ساحه قلمرو نفوذ غرب بیوسته اند و ساحه ایکه از صلح پایدار دیموکراسی برخوردار بوده و برای جلوگیری از تهدیدهای نظامی یا ایجاد خطرات سیاسی به کشورهای دیگر به چنین یک میکانیزم ضرورت ندارد. از طرف دیگر، تعداد انگشت شماری از دست اندرکاران در اروپا وجود دارند که نمیتوان آنها را مؤثرانه از طریق یک میکانیزم معتدل تحت نفوذ در آورد، میکانیزمی که بعضی از انحرافات از اصول و مقررات همکاری اروپایی را رونما می سازد. در چنین یک حالتی، موجودیت میکانیزم وینا ضروری پنداشته میشود و باوجود اینکه برای تحت نفوذ قرار دادن فعالیتهای بعضی از دولت‌ها کافی نمیباشد.

کنترول اسلحه و ایجاد اعتماد در دوره مابعد درگیری

جامعه کنترول اسلحه تلاش نمود تا جلو کاهش کنترول اسلحه را که با نام درگیری شرق و غرب همراه بود، بگیرد. از امکانات مختلف کار گرفته شد تا کنترول اسلحه بقاء پیدا نماید. تأکید بعمل آمد تا کنترول اسلحه تنها با امضای توافقات پایان نیابد، بلکه این توافقات جامعه عمل پوشیده و مورد تصدیق قرار گیرند. بناءً ارگان کنترول اسلحه بنابر تطبیق توافقاتی که روی آن در جریان جنگ سرد موافقت صورت گرفته است، مواردی دارد. آن توافقاتی که تا هنوز تکمیل نشده اند باید مورد بحث و مذاکره بیشتر قرار گیرند. اینها عبارت اند از قوت بشری در پروسه CFE، قرارداد سرباز یا Open Skies و توافق روی CSBMs (اقدامات برای ایجاد اطمینان و امنیت). این مفکوره برای اینکه تعهدات مبنی برکنترول اسلحه همناوی پیدا نماید و همچنان ترتیباتی را وسعت بخشد که روی آنها کشور های عضو آنوقت ناتو و پکت وارسا و همچنان کشورهای عدم انسلاک توافق نموده بودند، پیشکش گردید و مدنظر گرفته شد. کنترول اسلحه منحصیث جزئی از راه حل درگیری مدنظر گرفته شد و منحصیث بخشی از امنیت بشری با توجه به مین های زمینی و اسلحه کوچک و خفیف رونما گردید.

وقتی توافقات کنترول اسلحه تکمیل گردید، بین دو بلاک نظامی کدام درگیری عمده موجود نبود که امنیت اروپا را بمخاطره اندازد، تنها آنچه مایه نگرانی قرار گرفت، درگیریهای منطقوی و محلی بودند. بناءً این سوال طرح شد که در یک دوره مابعد درگیری نقش کنترول اسلحه چه خواهد بود. فقط درگیری در یوگوسلاویای سابق بود که با سه بازیگر عمده آن در بوزنیا هرزگووینا(خود بوزنیا، کرواتیا و جمهوریت فدراسیون یوگوسلاویا) ایجاب فیصله شدن آن را مینمود. حل این درگیری با توافقات صلح Dayton و استقرار نیروهای صلح در منطقه ممکن گردید. بعداً معلوم شد که جاری ساختن مقررات کنترول اسلحه و نظارت شدید در خود ساحه برای ایجاد استقرار ثبات در منطقه کمک نموده است، بخصوص با حضور نظامی در منطقه مؤثریت نظارت افزایش یافت. ولی تا زمانیکه به ریشه های درگیری توجه نشود ثبات دوامدار اعاده نمیشود. این صلح در سال ۲۰۰۰ فقط زمانی به وجود آمد که بازیگران عمده ای چون فرانجو توچمان، علیجاه عزت بیگوویچ و سلوبودان میلووسیویچ از قدرت بنابر یک یا دیگر دلیلی از قدرت دست کشیدند. احتمال دارد در نیمه دوم دهه اول قرن بیست و

^۱ - مثلاً، رئیس جمهور جارج دلبلیو بوش بعضی از دولت‌ها را «محور شرارت» خوانده است. هیچ دولت شامل در OSCE واجد شرایط این کتگوری نمیباشد. آنها بدون استثناء کشورها یا رژیمهای افریقایی یا آسیایی بودند.

یک معلوم شود که آیا مسائل مربوط به دولتی بودن یوگوسلاویای سابق طوری تنظیم خواهد شد که مورد پذیرش و رضایت اطراف نیدخل قرار گیرد یا خیر یا اینکه منطقه دوباره در دامن بی ثباتی سقوط خواهد نمود.

در نتیجه دو توافقنامه به پایه اکمال رسید. یکی راجع به اقدامات برای ایجاد اعتماد در جنوری ۱۹۹۶ و دیگری محدودیت اسلحه در جون ۱۹۹۶. توافقنامه اولی بیشتر از سند ۱۹۹۴ OSCE در باره کنترل اسلحه، اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت (CSBMs) و دومی از قرار داد CFE که هر دوی آنها از اسنادیکه بعد از معاهده Dayton بدست آمدند، استفاده نموده اند. تطبیق هر دو توافقنامه خیلی ها موفقیت آمیز بود. این موفقیت در حقیقت نتیجه نقشی بود که توسط نیروهای خارجی برای کاهش و کنترل اسلحه در منطقه ایفا شد. باوجودیکه شاید بعضی به این عقیده باشند که اطرافیان درگیر سابق از جنگ و خشونت دیگر خسته شده بودند و بناءً زمینه برای حل درگیری مساعد بود، با آنها نمیتوان نقش نیروهای خارجی، محدودیت اسلحه و اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت را نمیتوان نایده گرفت. ولی این را هم باید یاد آور شد که اگر کسی به این نتیجه رسیده باشد که گویا تطبیق این مقررات به حضور نیروهای خارجی مشروط میباشد که بدون شک تأثیرات جانبی خود را دارد، پس ما با یک تصویری روبرو خواهیم بود که وعده و وعید زیادی برای حل بومی درگیری داده نمیتواند. ولی اگر کسی این انتباه را گرفته باشد که اطراف درگیر بالاخره روزی با کمک یا بدون کمک بیرونی (بشمول نظامی) حالت عادی زندگی شانرا دوباره از سر خواهند گرفت، مسأله کاملاً جدا میباشد.

این هم البته یک حقیقت است که درگیری دوامدار معمولاً تأثیرات دوامدار را بر اطراف درگیر به دنبال راه حل رسمی شان با خود همراه دارد. نمونه های این واقعیت را نه تنها در یوگوسلاویای سابق بلکه در جنوب قفقاز و در دیگر نقاط جهان هم میتوان سراغ نمود. بناءً عادی ساختن و یا ایجاد روابط خوب همسایگی نه تنها توسط بازیگران، دولتها و تأسیسات بیرونی تا اینکه راه حل رسمی به وجود آید، تحکیم یابند، بلکه بعد از آن نیز برای این هدف باید تلاش صورت گیرد. در قسمت بوزنیا هرزگووینا آشتی بین اطراف تشکیل دهنده فدراسیون چنان موفقیت آمیز وانمود شد که در کنفرانس بررسی جون ۲۰۰۴ اطراف مذکور موافقه نمودند تا شرایط تغییر یافته آن توافقنامه را در عمل غیر ضروری پنداشته و آنها فوراً تطبیق اقدامات را متوقف ساخته و الی ۲۹ سپتمبر ۲۰۰۴ به آن خاتمه دهند.^۱ یکی از نشانه های دیگر موفقیت آشتی همانا تشکیل اردوی واحد فدراسیون میباشد که به زودی به آن اقدام خواهد شد.

در روشنایی موفقیت اقدامات برای کنترل اسلحه در دوره مابعد معاهده Dayton در یوگوسلاویای سابق کارشناسان به این نظر اند که چنین اقدامات میتوانند در دیگر مناطق درگیری نیز تطبیق شوند. ولی سوال این است که چه شماری از درگیریها را در اروپا ما شاهد خواهیم بود که آنها در پهلوی راه های دیگر از طریق کنترل اسلحه تحت نفوذ در آورد. و سوال دیگر اینکه، چگونه درگیریها را میتوان برای حل آماده ساخت؟ با اینکه از اهمیت اقدامات کنترل اسلحه، در صورتیکه بصورت مؤثر از آن استفاده شود،^۲ کاسته نشده است، ولی میتوان سهم چنین کنترل را در بدل رشد روابط خوب همسایگی و امنیت منطقی کاهش بخشید. اگر تنها حالت های محدود مدنظر گرفته شود که در آن بتوان از طریق کنترل اسلحه راه حل برای درگیری سراغ نمود، این به مفهومی نیست که نقش جدیدی برای کنترل اسلحه در حل درگیریهای تعریف شود. در فحوای اروپایی یقیناً درگیریهای کم بین المللی وجود دارد که بتوان از طریق کنترل اسلحه در حل کلی آن سهم گرفت. البته جای شک نیست که کنترل

^۱ - ملاحظه شود نوشتار Heinz Vetschera: ماموریت اجراء شده در بوزنیا و هرزگووینا: توافقنامه راجع به اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت غیر ضروری شناخته شد. OSCE Magazine, June 2005, pp. 28-30

^۲ - بر اساس تجربه حاصل شده از این توافقات طبق معاهده Dayton دلایلی وجود دارد که می توان باور نمود که چنین توافقات شاید تأثیرات مثبت مشابهی در جنوب قفقاز داشته باشند. ملاحظه شود نوشته Neil Macfarlane: „

اسلحه می تواند بخشی از راه حل درگیری بین الدول باشد. اگر راه حل سیاسی سراغ نشود، کنترل اسلحه نمیتواند که حل دائمی درگیری را ممکن سازد.

کنترول اسلحه بشمول اقدامات برای ایجاد اعتماد و امنیت (CSBMs) نشان داده اند که در ثبات دوره مابعد درگیری در یوگوسلاویای سابق نقش مهمی را بازی کرده اند. مثالهایی وجود دارند که بیانگر نقش (CSBMs) در پروسه سیاسی در جریان مرحله درگیری میباشد. از (CSBMs) در جریان مداخله کوزوو استفاده بعمل آمد، این حد اقل یک موفقیت قسمی بود. یک گام فراتر در این راستا از طرف روسیه بطور داوطلبانه و یکطرفه در سال ۲۰۰۰ زمانی برداشته شد که اجازه داد تا یک هیأت از نمایندگان اروپایی در چینستان از یک ساحه فعالیت های نظامی دیدار بعمل آرند. به دنبال آن روسیه عملکردی را به عنوان (CSBMs) متحول در حالات بحرانی جهت مدرن ساختن سند ویانا پیشنهاد نمود. دیگر دولتها یا بی میلی نشان دادند و یا نمیخواستند بطور داوطلبانه از چنین اقدامات استفاده کنند.

آینده ایجاد اعتماد منظوقی در اروپا

آخرین باری که OSCE روی بسته جدیدی از اقدامات جهت ایجاد اعتماد در جلسه سران در نومبر ۱۹۹۹ در استانبول توافق نمود، موافقه روی اقدامات منظوقی از جمله ابتکارات مهم این سند بشمار میرفت. OSCE اعلام داشت که دولتهای شامل در آن موافقه نمودند تا اقداماتی را بر مبنای توافقات جداگانه در فحوای روابط دو جانبه، چند جانبه یا منظوقی رویدست گیرند که شفافیت و اعتماد را افزایش بخشند، البته بادر نظر داشت بعد منظوقی امنیت، دولتهای شامل، بطور داوطلبانه.....، بناءً با اقدامات اضافی سیاسی یا از لحاظ حقوقی الزامی اینها منحصیث مکمل و متمم اقدامات وسیع OSCE برای ایجاد اعتماد و امنیت تلقی شده و میتوانند به نیاز های مخصوص منظوقی جوابگو باشند.¹ شرایط برای موافقه روی چنین اقدامات منظوقی واضح و آشکار اند. آنها شرایطی چون ذیل را دربر دارند:

الف - آنها باید مطابق به اصول اساسی OSCE باشند، ب - در تحکیم امنیت و ثبات در ساحه OSCE سهم داشته باشند بشمول طرح عدم تقسیم بندی امنیت، ج - به شفافیت و اعتماد افزایش ببخشند، دال - اقدامات برای ایجاد امنیت و اعتماد یا توافقات کنترل اسلحه OSCE را تکمیل ساخته نه اینکه جانشین و یا کاپی نمایند، ه - مطابق به قوانین و میثاق های بین المللی باشند، و - با سند ویانا در توافق باشند، ز - و به امنیت طرف های سومی در منطقه مضر نباشند.² این یگانه عنصر این شرایط میباشد که ایجاب تصریح بیشتر را می نماید، به این مفهوم که چنین اقداماتی برای ایجاد اعتماد و امنیت منظوقی (محل/دوجانبه) باید به غیر قابل تقسیم بودن امنیت کمک نمایند.³ وقتی دولتها روی اقدامات اضافی کنترل اسلحه در یک منطقه، جایکه سطح تعهد برای کنترل منظوقی (تمام اروپا) به مقایسه همه جهان بالاتر میباشد، توافق کنند، این یک نشانه نیاز مبرم برای امنیت بوده و بطور غیرمستقیم بیانگر این حقیقت است که امنیت اروپایی قابل تجزیه نمیشد. علاوه بر آن مبرهن است که چنین یک رفرینس بنابر یک تفاهم دیپلماتیک بوده که هدف آن تحکیم شرایط اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت در سطح محل/دو جانبه میباشد.

قدم عمده دولتهای سهیم را میتوان از طریق مختلف تعریف و تفسیر نمود. آنرا میتوان منحصیث سهم مثبت برای تحکیم بیشتر اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت در فحوای اروپایی تلقی نمود. مهمتر از همه اینکه کشور های OSCE خواستند تا به حالت مختلف امنیتی دولتهای سهیم معترف باشند. بدین ترتیب تأکید بعمل آمد، در حالیکه در بعضی از ساحه های OSCE برای تحکیم کنترل اسلحه، اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت (CSBMs) شدیداً ضرورت است، در بعض دیگر برای آن ضرورتی دیده نمیشود.

¹ -Vienna Document 1999 of the Negotiations on Confidence and Security-Building Measures, FSC. DOC/199, 16 Nov. 1999.

² -Ibid. (142)

³ -Ibid (142.2)

این حقیقت که OSCE راه را به رخ CSBMs منظوقی باز نموده است به مفهوم آن نیست که گویا آنها قبلاً وجود داشته اند. باوجود تلاش های شدید OSCE برای نشان دادن کنترل مستمر اسلحه و استفاده از CSBMs منظوقی، اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت منظوقی ای موجود اند که فراتر از سرحدات OSCE قابلیت تطبیق داشته اند. موافقتنامه ۱۹۹۷ آسیای مرکزی روی کاهش متقابل نیروهای مسلح در مناطق سرحدی که ساحة تقریباً صد کیلو متر الی مجاورت سرحدات مشترک چین-شوروی سابق را دربرمی گیرد، در عوض همه سرزمین های دولتهای منطقه مثال خوبی در این رابطه میباشند. این موافقتنامه به این طرح «چین و روسیه جمع سه» بشمول یک طرف مشترک یعنی روسیه جمع قزاقستان، قزغزستان و تاجکستان راه سازی نمود. این موافقتنامه همچنان موقف جوان سه کشور آسیای میانه را در آن وقت که نه تنها از فرهنگ کنترل اسلحه، فهم و تجربه برای مقابله با موضوعات مختلف طبق موافقتنامه بی بهره بودند، بلکه از وسایل و امکانات مؤثر برای کنترل سرحدات شان و به این ترتیب سرزمین کشور شان نیز محروم بودند، تقویه نمود. با وجودیکه این موافقتنامه از لحاظ شفافیت به سویی معیار هایی که در متن OSCE شناخته شده اند، قابل مقایسه نیست، زیرا تبادل معلومات راجع به نیروهای مسلح در منطقه مورد نظر موافقتنامه از کشورهای دیگر و مردم عامه^۱ سری نگه داشته شده اند، با آنها کنترل بالقوه اسلحه در سطح منطقه را که باید صورت بگیرد، نشان می دهد.^۲

منطق و استدال اقدامات وسیع در OSCE با پیوستن تعدادی از دولتهای جدید با ناتو که اصول دیموکراتیک و میکاینزم مشارکت آنها پذیرفتند، دستخوش تغییرات گردید. این کشورها دیگر خواهان ایجاد اعتماد بیشتر بین خود شان نیتسند (به استثنای یونان و ترکیه در جمله اعضای سابق).^۳ اگر آنها چنان وانمود سازند که در فحوای روابط دوجانبه یا در سطح پایین تر منطقه به CSBMs خاصی نیاز دارند، چنان نتیجه گرفته خواهد شد که باوجود عضویت در ناتو تا هنوز هم با رقابتهایی روبرو اند و در نتیجه آنها از لحاظ خطر امنیتی مورد شک قرار می گیرند. شاید کسی این انتباه را داشته باشد که هدف از موجودیت مقررات برای ایجاد اعتماد و امنیت (CSBMs) این نیست که استمرار خطرات امنیتی را نشان دهد، بلکه آنها به این مقصد اند تا امنیت بیشتر از پیش تقویه شود. ولی چنین روش مورد تأیید همگانی نمیباشد. همچنان احتمال دارد که بعضی از CSBMs های دوجانبه که قبل از وسعت ناتو تدوین شده بودند، در سالهای آینده از بین بروند. (خاتمه دادن به موافقتنامه CSBM سال ۱۹۹۸ بین هنگری و کشور سلواک در جنوری ۲۰۰۵ مثال خوبی از این واقعیت میباشند. خاتمه دادن به موافقتنامه دوجانبه Open Skies بین هنگری و رومانی که عنقریب میباشند، مثال دیگریست.) در عین زمانی استدال میشود که حتمی نیست که موافقتنامه های CSBM دوجانبه یا در سطح پایین منطقه با پیوستن با ناتو فسخ قرار داده شوند، بلکه چنین یک تصمیمی به طرفین موافقتنامه ها واگذار شود. خصوصاً که موجودیت CSBM دو جانبه به معنی موجودیت مشکلات امنیتی بین طرفین نه، بلکه وسیله ایست برای تحکیم بیشتر همکاری های امنیتی بین آنها. علاوه برآن، چنین CSBMs دوجانبه، مثلاً موافقتنامه Open Skies بین رومانی و هنگری میتواند نمونه خوبی در دیگر نقاط جهان برای کشور ها قرار داده شود. قابل تذکر است که باید چنین نتیجه گرفته نشود که پیوستن به عین پیمان ضرورت برای داشتن چنین موافقتنامه ها را از بین میبرد. این طرزدید که کشورها بیکه به عین سازمان امنیتی پیوسته اند، ضرورت ندارند که بین شان CSBMs دوجانبه یا در سطح پایین تر از

۱- مردم عامه به معلوماتی که براساس قرارداد CFE و یا CSBMs در متن OSCE تبادل میشوند، دسترسی ندارند. از اینکه همه معلومات در سطح مجالس مختلف کارشناسان به نشر میرسد، بهتر است در چنین یک حالت تنها از سیستم نیمه شفاف سخن زد.

۲- برای بکاربرد CSBM آسیای میانه لطفاً نوشته Dmitriy Trofimov مطالعه شود:

Arms Control in Central Asia, in Alyson Bailes et al, Armaments and Disarmament in Caucasus and Central Asia, SIPRI Policy Paper No. 3, Stockholm, July 2003, pp. 46-56.

۳- برای ایجاد اعتماد و امنیت دوجانبه بین این دو لطفاً نوشته Zdzislaw Lachowski مطالعه شود:

Confidance and Security-Building Measures in the New Europe, SIPRI Research Reprint No. 18, (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 151-155.

منطقه وجود داشته باشد، از طرف تعدادی از کشورهای تبلیغ شده است که اشتباهاً وابستگی به دوام ترتیبات کنترول اسلحه را در پیمان منحیث دوام یک مشکل امنیتی تلقی می کنند.

تقریباً یک دهه را در بر گرفت تا اینکه کشورهای عضو CSCE/OSCE به راه حل های CSBM منطقوی موافقت کردند. تصویر امنیت ورشکسته اروپا جمع عاداتهای جنگ سرد نگران کننده راجع به «تقسیم طبقاتی» در خود پیمان و همپیمانان سدی بود در سر راه تلاشهای بیدریغ. با آنهم کار و زحمت مشقتبار در دهه ۱۹۹۰ CSCE/OSCE را با اقدامات و ابزار هایی مجهز ساخت که قادر شوند بدون کدام ممانعتی از CSBMs های شان در روابط در سطح منطقه و پایینتر از منطقه استفاده کنند. از آغاز دهه ۱۹۹۰ به اینطرف بیشتر از ۲۰ موافقتنامه CSBM دوجانبه و در سطح پایینتر منطقه و همچنان ابتکارات یک جانبه در اروپای شمالغربی، مرکزی، شرق و جنوب شرقی با اهداف ذیل جامه عمل پوشیده اند: افزایش شفافیت، بازنگری و اعتماد، تحکیم روابط نظامی و همکاری و تبادلۀ معلومات، بیشتر از آنچه نورمهای پان اروپا خواهان آن است. انگیزه این اقدامات این بود تا نگرانیهای مخصوص امنیتی و از بین بردن کشیدگی، بطور مثال، بین دو همسایه مورد توجه قرار گیرد؛ خشم و تیرگی های تاریخی در روابط را از بین برده؛ در صورت عدم قرارداد CFE در بعضی مناطق سراغ قرارداد های بدیل؛ و کمک به کشور های سهیم تا معیارهای مربوطه سیاسی و امنیتی ناتو یا اتحادیه اروپا را به عنوان جزئی از ستراتیژی پیوستن به آنها بر آورده سازد. هدف از CSBM ها همچنان بعضی اوقات این هم است تا دولتهای همسایه را تشویق به اصلاح پالیسیهای امنیتی شان کنند (بطور مثال، تلاش روسیه تا دولتهای بالتیک را از پیوستن با ناتو مانع شود). از اینکه در امتداد سرحدات شمالغربی روسیه کشورهای جدید ناتو در سال ۲۰۰۴ عرض اندام نمودند، ماسکو وادار شده است تا برای اقدامات ایجاد اعتماد و امنیت (CSBMs) مترقی تر (مانند پیشنهاد قبلی رد شده برای مهیا ساختن شفافیت بیشتر راجع به زیربنای نظامی) با آن دولتها در پهلوهای ابزار های محافظتی ایکه بر اساس قرارداد CFC تأمین شده اند، تقاضا نماید.

جنبه منطقوی فرصتی را مساعد می سازد تا از طریق دروازه عقبی حدود CSBMs را به ساحه های وسعت بخشید که سند ویانا موفق به دسترسی به آن نشد. حالا از مخالفت مستمر ایالات متحد در برابر CSBMs بحری که بارها از طرف روسیه و بعضی از کشورهای غیر ناتو (حتی هم کشور کوچک عضو ناتو) پیشکش شده، با قدم هایی که بصورت محتاطانه در منطقه بحیره سیاه یا در روابط دوجانبه فنلند-روسیه تحت بررسی و غور میباشند، کاسته شده است. اگر چنین قدم ها نتیجه موفقیت آمیزی ببار آرد، می توانند در آینده منتج به ایجاد اعتماد مترقی تر بین رژیم ها شوند.

باوجود مفیدیت های ترتیبات منطقوی، آنها همچنان خطراتی را نیز با خود همراه دارند. با رشد و نمودی گرایش بطرف امنیت «دارای اهمیت ضمنی» جامعه بین المللی دولتهای اروپایی باید فکر کنند چگونه می توانند اطمینان دهند که پروسه پان اروپایی برای تحکیم اطمینان و ثبات (شاید اولتر از همه اصول OSCE راجع به تطبیق مساویانه و شفافیت) با کار به اصطلاح «چندین تکه یی» ثابت و متغیر نقشه های محلی مورد پیش قضاوتی قرار نمی گیرد. ولی فرصت برای توافق روی اقدامات وسیع اروپایی خیلی تنگ و باریک بنظر میرسد. احتمال خیلی زیاد موجود است که اجندای اروپایی در مجموع با تدوین CSBMs منطقوی اصلاح ساخته شود، طوریکه چنین کار از سال ۱۹۹۹ به اینطرف وقتیکه آخرین اقدامات ایجاد اطمینان و امنیت یا به اختصار انگلیسی CSBMs سازمان امنیت و همکاری اروپا (OSCE) تدوین و تصویب شد، صورت گرفته است.

همکاری منطقه- فرعی در اروپا در محیط مابعد جنگ سرد

همکاری منطقه-فرعی در موضوعات امنیتی و دفاعی جنبه های مختلف دارد. علت این مسأله قسماً بنابر ضعف در تعریف اصطلاحات «امنیت» و «منطقوی» میباشد. اگر در متن اروپایی اصطلاح

«امنیت» باریکتر تعریف شود و تنها به موضوعات نظامی محدود ساخته شود و اصطلاح «منطقه» برخلاف منطق ابتدایی و اصلی اش از مفهوم اش به معنی «تمام اروپا» محروم ساخته شود و با منطقه- رعی تشخیص شود، از عملکرد ۱۵ سال گذشته ذیلاً چنین استخراج شده می تواند: چوکاتهای همکاری در اروپای شرقی-مرکزی و اروپای شرقی طرح ریزی شده ورشد نمودند. در اکثر حالات هدف آنها فقط توسعه همکاری بصورت عمومی بوده است. بهبودی فضای سیاسی بدون شک تأثیراتی بر تحکیم ثبات منظقی و بناء بر امنیت داشته است.

آن چوکات های همکاری منطقه-فرعی (در سطح پایینتر یک منطقه) اروپای شرقی-مرکزی و اروپای شرقی که بیشتر مورد توجه قرار گرفته اند، هیچگاه به مثابه چوکات کاری امنیتی شناخته نشده اند. بعضی از آنها در مراحل معین موجودیت شان امنیت را منحیث یک عنصر عمده مدنظر داشته اند. بطور نمونه میتوان از گروهی بنام Visegrad نام گرفت که توسط چکوسلواکیای سابق (فعالاً دو دولت چک و سلواک)، هنگری و پولند و گروه GUAM که توسط گرجستان، اوکراین، آذربایجان و مولداوی ساخته شده بود.

گروه Visegrad توسط صدراعظم آنوقت هنگری، József Antall ابتکار شده بود. در یک مصاحبه رادیویی در سپتمبر ۱۹۹۰ او مفکوره ایجاد همکاری دایمی بین چکوسلواکیا، پولند و دولت خودش هنگری را که بر اساس ارزیابی های خودشان در پروسه تغییرات پیشقدم بودند، عنوان نمود.^۱ از این حقیقت نباید چشم پوشی نمود که غرب این تصویر را برای مدتی با برخورد با این کشورها به مقایسه دیگر دولتهای اروپای شرقی-مرکزی، تقویه نمود. در نتیجه یکی از موضوعات تعیین کننده سیاست اروپای شرقی-مرکزی در آغاز پروسه دهه گذشته رونما شد: «تفریق خودی». این نظر مشترک آن سه دولتی بود که برای ادغام با غرب بهتر آماده بودند؛ سیستم دیموکراتیک آنها از استحکام بیشتر برخوردار بود و توانمندی اقتصادی شان بهتر قانع کننده بود. باید بخاطر داشت که دولتهای بالتیک در آن وقت استقلال شانرا نگرفته بودند و هم اینکه آن سه دولت می توانستند دست آورد هایشانرا با بلغاریا و رومانیا مقایسه نمایند.

این مفکوره مخصوصاً درست تعریف نشده بود، بناء در عمل تکامل نمود. واضح بود که برای فعالیت آینده آن گروه دو مسیر پیشرو بود، مسیر مثبت و مسیر منفی. مسیر منفی اش را میتوان طور ذیل خلاصه کرد: «بقایای زمان های گذشته را برای ابد باید دفن نمود»، تأسیساتی چون پکت وارسا و هم تا اندازه ای کومیکان را رسماً پایان بخشید و بر خروج عساکر شوروی تمرکز نمود. مسیر مثبت آن گروه: با تشکل این گروه «حیثیت و برجستگی بین المللی کشور را بلند باید برد، بر همکاری برای تقرب با غرب و سازمان های غرب تلاش باید کرد. مسیر اولی بیشتر عاجل بود در حالیکه در مسیر دومی ایجاب وقت و تعیین اهداف دراز مدت را مینمود.

در رابطه با قطع روابط با پکت وارسا این سه کشور باهم متحد بودند که باید بصورت معقول در مدت کوتاه این کار صورت گیرد. بعد از آنکه شرایط اتحاد تعیین گردید و آلمان دیموکراتیک توسط جمهوریت آلمان فدرال جذب گردید، پولند نیز باعزم و اراده دو کشور دیگر، هنگری و چکوسواکیا پیوست. این تصمیم زمانی بیشتر تقویه گردید که در جنوری ۱۹۹۱ عساکر شوروی در لیتوانیا بر ضد نیروهایی عمل نمودند که خواهان استقلال بودند. یک هفته بعد جلسه وزیران خارجه آن سه کشور «خواهان هر چه زورتر انحلال پکت وارسا» شدند.^۲

^۱ جالب این است که Antal اصلاً راجع به یک چوکات همکاری ای مشابه به WEU سخن زد. این فکوره سوالاتی را پیدا نمود که قابل فهم اند. از یکطرف سوال این بود که آیا همکاری باید روی موضوعات نظامی متمرکز ساخته شود و آیا باید این یک بدیل تأسیساتی برای چوکات های همکاری وسیعتر، مانند ادغام در ناتو و در اتحادیه اروپا باشد.

^۲ -Communique, Budapest, 21 January 1991, Press Release of the Minister of Foreign Affairs, No. 5, 1991, p.2.

این اقدام تند شدن موقف این سه کشور را منعکس می سازد. در عقب نهاد وزین این گروه، موضوع نامبرده در حقیقت آجدای جلسۀ Visegrad را تحت شعاع قرار داده بود. پکت وارسا منحل اعلان شد، نیروهای شوروی از چکوسلواکیا و هنگری خارج شدند و برای خروج از پولند نیز وعده داده شد. مسیرمنفی ایکه برای آن گروه پیشبینی شده بود، ثمره خود را به تحویل داد. در نیمه دوم ۱۹۹۲ بعضی از مشکلاتی رونما گردید که بالای همکاری بین گروه Visegrad نیز تأثیرات خود را داشت. بعضی به این نظر اند که انحلال چکوسلواکیا و نظریات رهبرانی که در آن دو دولت خلف بعداً به قدرت رسیدند، گروه نامبرده را ضعیف ساخت. ولی من این را نتیجه گیری سطحی و کوتاه بینانه میدانم. اگر کسی موضوع را از نزدیک مورد توجه قرار دهد به این نتیجه خواهد رسید که دلایل عمیق برای نوال گروه Visegrad وجود دارد. یعنی در حقیقت جمع شدن گلیم وارسا و خروج قوای شوروی آجدای اصلی این گروه بود و با برآورده شدن این مأمول این گروه آجدای دیگری نداشت. طوریکه دیده شد بزودی این گروه در ظرف یک سال عملاً «ناپدید» گردید.

باوجودیکه بعض ملاحظات مربوط امنیت وقتاً فوقتاً روی آجندا ظاهر شد، ولی آنها هیچگاه عنصر عمده چوکات همکاری منطقوی-فرعی نگردید. تأثیر کشش ناتو نهایت قوی بود، با وجودیکه گاهگاهی با مخالفت بعض چوکات های همکاری منطقوی-فرعی روبرو گردید. آوازه هایی هم گاهی بر پا میشد که دولتهای منطقه در صدد آماده ساختن نیروی مسلحانه اند، ولی آنها هیچگاه جامه حقیقت نپوشید. منافع ملی قوی تر از آن بود که با ملاحظات اقتصادی آنرا توازن بخشید. مفکوره ایکه آن چهار دولت باید هواپیما های مختلف النوع برای مقاصد مختلف خریداری نمایند هیچگاه توسط حکومتهای آنها جدی گرفته نشد. یکی از مثالهای اخیر همکاری ناکام امینتی آن گروه اینست که آنها عصری ساختن هلیکوپتر های Mi-24 شانرا مدنظر گرفتند، ولی تا کنون چنین مفکوره ای جامه عمل نپوشیده است.

دیگر چوکاتهای منطقوی-فرعی برای همکاری، به استثنای مراحل انکشاف اولی دولتهای مستقل مشترک المنافع (CIS)، هیچگاه وزن قوی امنیتی نداشتند. CIS از نقطه نظر قوت ارتباطی فرق داشت، این ارتباط در حقیقت ادامه همان ارتباطات ۷۰ ساله دوران اتحاد شوروی بود. علاوه بر آن اسنادی وجود دارند که بیانگر اهمیت چنین همکاری میباشند. ولی چنان معلوم میشود که ملاحظات سیاسی بعضی از اعضا در برابر یکدیگر و عدم توازن ساختاری بین بزرگترین اعضای این همکاری و دیگران وانمود میسازد که چنین یک همکاری رشد نخواهد کرد. ولی میتوان تصور کرد که در ساحه شوروی سابق دولتهای دیگری وجود دارند که قادرند تا پالیسی امنیتی و دفاعی شانرا با همدیگر هماهنگ بسازند. چنین همکاری بین روسیه و روسیه سفید ممکن است زیرا بین آنها تعلقات نظامی مستحکم باقی مانده اند.

پیمان ثبات

وقتی ما توجه خود را به چنان اشکال همکاریهای منطقوی جلب میکنیم که توسط اطراف زیدخل ابتکار نشده است، بلکه غرب در آنجا به مشکلات فرضی شرق توجه مبذول نموده، در قدم اول با پیمان ثباتی بر می خوریم که توسط صدراعظم آنوقت فرانسه Edward Balladur ابتکار شده و توسط اتحادیه اروپا رسیده داده شده است.

غرب برای تحکیم روابطش با شرق سابق ابزار مختلف را رشد داده و سهم بارزی در ثبات آن داشته است. این روابط را در ساحه های ذیل میتوان نام برد:

- همکاری انفرادی بین کشورهای غربی و شرقی. در این رابطه می توان از صد ها موافقتنامه

- دو جانبه نامبرد و نیز در ساحة همکاری اقتصادی با اروپای شرقی-مرکزی.
- همکاری بین غرب و هر یک از کشورهای شرقی. پیوستن به شورای اروپا و به سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف اروپایی، موافقتنامه های همکاری با اتحادیه اروپا، و مشارکت برای صلح مثال های خوبی در این رابطه میباشد. موجودیت یک تأسیس در یک طرف و یک دولت در طرف دیگر.
- همکاری بین غرب و «شرق»، به عنوان دو گروهی که تشکل یک همکاری باشند، همکاری ای که جداً مورد پروهش قرار گرفته است، زیرا بسیاری از کشورهای بلاک شرق سابقه در صدد بودند تا به آن روابطی خاتمه دهند که آنها را به گذشته های شان وابسته می ساخت.
- شورای همکاری اتلانتیک شمالی (NACC) ارتباط نزدیک به این تشکل پیدا نمود.
- کمکی که به همکاری منطقوی-فرعی در اروپای مرکزی-شرقی و جنوبشرق داده شد. «پکت ثبات» به این ستراتیژی تعلق می گیرد.

طوری که بعداً استدلال خواهد شد، بنابر مرکزیت غرب در سیاست اروپا و همچنان بنابر آرمانهای والای اروپای شرقی-مرکزی همکاری بین کشورهای بلاک شرق سابق از جمله اولویتها برای غرب نبود. مدت زمانی را دربر گرفت تا اینکه تشخیص شد که اگر کشورهای اروپای شرقی-مرکزی در رقابت علیه یک دیگر بپردازند، برای ثبات و امنیت در اروپا مضر تمام خواهد شد. بروز جنگ در یوگوسلاویای سابق و نطق های تعصب آمیز بعضی از سیاستمداران در اروپای شرقی-مرکزی دال بر صحت این نگرانی میباشد. در واکنش به این امر غرب به ارزیابی همکاری منطقوی-فرعی در اروپای شرقی-مرکزی شروع و آنرا بطور مثبت تشویق نمود.¹ با آنهم دو منبع دیگری از نگرانیها بروز نمود که ثبات را در غرب به مخاطره انداخته بود: ادعا های خاک و درگیریها روی برخورد با اقلیت های ملیتی.

این فرانسه بود که این دو نگرانی را منحصیث یک تهدید عمده تشخیص نمود و دست به ابتکار عمل زد، تا کشورهای اروپای شرقی-مرکزی به آن توجه نمایند. بعد از آنکه نخست توسط صدراعظم فرانسه و بعد توسط رئیس جمهور وقت فرانسه، میتران این مسأله عنوان شد، اتحادیه اروپا آنرا در دسمبر ۱۹۹۳ جزئی از اجندای خود قرار داد. این اقدام به کشورهای اروپای شرقی-مرکزی ای که قبل بر این همکاری های شانرا با اتحادیه اروپا آغاز نموده بودند، تقدیم شد. به این معنی که اقدام به دولتهایی پیشکش گردید که اتحادیه اروپا در آنها از حمایت مهم برخوردار بود، نه آنهاييکه روی آنها حساب شده نمیتوانست (البته کشور های یوگوسلاویای سابق و اتحاد شوروی سابق درین ردیف نمی آیند). مفکوره این بود که پروسه پیوستن کشورهای اروپای شرقی-مرکزی را به اتحادیه اروپا مشروط به پیشرفت در این موضوعات نمود و این امر در قرار داد های دوجانبه تذکار داده شد. موفقیت البته در این راستا نسبی بود، زیرا تنها یکی از روابط دشوار در چوکات کار این پروسه مورد توجه قرار گرفت. این مسأله در قرار داد بنیادی بین سلواک و هنگری که در آخرین کنفرانس پیمان ثبات در پاریس به امضاء رسید، منعکس ساخته شد. پیمان ثبات نشان داد که غرب قادر است تا روابط فی مابین مناطق را در این قسمت از اروپای شرقی تحکیم بخشد، جاییکه از نفوذ قابل ملاحظه برخوردار است. ولی واضح بود که این نفوذ غرب از برکت همان آرمانی بود که کشور های اروپای شرقی آرزوی پیوستن به سازمان های غربی را داشتند. ولی مسأله تعجب آور این است، وقتی پروسه پیمان ثبات در جولای ۱۹۹۵ در اختیار سازمان OSCE در آمد، سازمانیکه در آن کشورهای اروپای شرقی-مرکزی با دیگر اروپایی ها و کشور های امریکای شمالی عضویت مساوی داشتند، پیمان ثبات رو به ضعف نهاد و عملاً از سیاست اروپایی ناپدید شد.²

¹ - قابل یادآوریست که صدراعظم آنوقت بریتانیا جان میجر یک جلسه سران را با رهبران حکومتهای گروپ Visegrad (هنگری، پولند، چک و سلواک) دایر نمود و کشور های بنی لوکس حمایت شانرا از آنها اعلام داشتند.

² - برای تفصیلات بیشتر مراجعه شود به نوشته های Pal Dunay و Wolfgang Zellner:

پالیسی همسایگی اتحادیه اروپا

طوری‌که قبلاً تذکار یافت پایان درگیری شرق و غرب به بروز منطقه گرایی و اعتراف بر روابطه همسایگی منتج گردید. بسیاری از روابط توسط چندین تقسیم بندی ای بصورت قصدی تشدد پیدا نمود، به شمول روابط سیاسی-نظامی، اقتصادی و بشری. در حالات دیگر روابط خیلی مهم همسایگی بنا بر تشکلات سابقه مانند اتحاد شوروی و اتحاد سلاویا (یوگوسلاویا) از خصوصیت بین الدولی بی بهره بودند. برای کشورهاییکه به تشکلات مذکور تعلق داشتند نه تنها به این چالش روبرو بودند که با همسایگان و شرکای فراموش شده شان روابط را قایم سازند، بلکه روابط بین الدولی را با کشور های دیگر نیز برقرار سازند. در بخش گذشته سعی شد تا نشان داده شود که اکثر کشورهای سابق کمونست/سوسیالیست در ایجاد روابط با غرب که از آن برای تغییرات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شان انتظار کمک را داشتند، بیشتر موفق بودند نسبت به برقرار ساختن روابط با همسایگان شان که با تحولات مشابه تاریخی روبرو بودند. با وجودیکه این نتیجه گیری در رابطه با کشور هایی صدق می کرد که در گذشته به عین فدراسیون تعلق داشتند. بصورت عموم این نتیجه گیری در قسمت دولتی صدق می کند که در آنجا تحرک خودی نسبتاً ضعیف همکاری همسایگی از سال ۱۹۹۰ به اینسو در اروپای شرقی-مرکزی و اروپای شرقی موجود بود. این روابط تکامل تدریجی داشت، قسماً بنا بر شناخت متقابل چنین یک ضرورت، قسماً بنا بر اینکه غرب ابتکار عمل را در دست داشت تا همکاری های منطقوی و دو جانبه را به حرکت بیاورد.

تأسیسات غربی و دولتهای عضو به دنبال ختم تقسیم شرق و غرب از لحاظ سنتی به تحکیم رابطه بین خود مناطق مجاور بیشتر اولویت دادند. همکاری بین خود کشور های شرقی تا زمانی اولویت نداشت که سازمانهای غربی به آنها یادآور نشده بودند که کشور های منطقه نه تنها باید با گذشته شان در حومه اتحاد شوروی خدا حافظی نمایند، بلکه بین خود نیز همکاری نمایند. تشویق، تحرک و منابع سرشار غرب همه اینها در این راستا اشاره می نمودند.

غرب بزرگ شده که قسمت اعظم اروپای شرقی-مرکزی را در آغوش گرفت و در خود جذب کرد و بعد از توسعه اش تا بلغاریا و رومانیا^۱ و به غرب بالفان سال های آینده نیز این آرزو را دارد، در این اواخر از همکاری های ضعیف منطقوی بشمول همسایه ها ترس و هراس دارد. این با آن تلاشهایی که در سال ۱۹۹۰ صورت می گرفت تا در اروپای شرقی-مرکزی همکاری های منطقوی تقویه شود، تناقض دارد. بنا بر همین دلیل اتحادیه اروپا قبل از گسترده شدن بطرف شرق در می ۲۰۰۴ ابتکاری را عنوانی همسایگان اش براه انداخت. این ابتکار بطور تدریجی انکشاف نمود و در مدت دو سال (بهار ۲۰۰۳ الی بهار ۲۰۰۵) بیشتر مشخص شد. این ابتکار تحت نام «ابتکار اروپای بزرگ» که بعداً بنام «پالیسی همسایگی جدید» یاد شد، به این هدف روی دست گرفته شد تا بعد از وسعت از رونما شدن «احساس خروج» جلوگیری نماید.

این ابتکار به دولت هایی عنوان شده است که در حال حاضر هیچ انتظار عضویت در اتحادیه اروپا را ندارند. این یکی از سوالهای خیلی وارد این ابتکار است: آیا اتحادیه اروپا، اگر به همسایگان خود برای عضویت امیدواری ندهد، میتواند باز هم همان نفوذی را داشته باشد که دارد؟ وقتی اتحادیه اروپا این موضوع را برای اولین بار در تصمیم شورای مسائل عمومی در نومبر ۲۰۰۲ مدنظر گرفت، هدف عمده این بود «تا چوکات کاری برای روابط با اوکراین، مولداوی و روسیه سفید مدنظر گرفته شود».^۲

“The Pact on Stability in Europe-A Diplomatic Episode or a lasting Success?” In Institute for Peace Research and Security Policy Hamburg (ed). OSCE-Yearbook 1995/1996, (Baden-Baden: Momos Verlagsgesellschaft, 1997), pp. 299-312.

^۱ از لحاظ امنیتی بلغاریا و رومانیا بعد از پیوستن به ناتو قبلاً در غرب مدغم شده است.

^۲ -Antonio Ortege, A New EU Policy on the Mediterranean“, in Judy Blatt et al., “Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe”, Chailot Paper No 64, Paris, Institute for Security Studies, September 2003, p.89.

به دنبال گسترش اتحادیه اروپا بین سال های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷ هر سه کشور نامبرده در همسایگی اتحادیه اروپا قرار گرفتند. منافع اتحادیه اروپا ایجاب میکند تا رابطه خود را با همسایگان شرقی خود تعریف نماید و برای آینده روابط همکاری را هم در سطح سازمان و هم در سطح دولتهای عضو برقرار نماید. این ابتکار به این معنی بود تا با شماری از همسایگان بنابر دلایل مختلف عنوان شود: بالکان غربی، که اکثر شان همسایه دولتهای عضو اتحادیه اروپا میباشند، از این گروپ بیرون نگهداشته شده اند، بنابر این دلیل که چندین بار گوش زد شد که آینده بالکان غربی در اتحادیه اروپا میباشد.¹ روسیه منحصراً یک کشور همسایه عضو سابقه دار اتحادیه اروپا (فنلند) و همسایه سه کشور جدید (لاتویا، لتوانیا و استونیا) نیز در آن شامل نبود، زیرا بنظر اتحادیه اروپا روسیه بنابر خصوصیت خاص خودش مستلزم تعامل خاص میباشد. ولی این طرح در چند مرحله رشد نمود.

در سال ۲۰۰۳ طرح به مرحله اجراء درآورده شد، و تا به روسیه و همچنان ده کشور مدیترانه و شرق میانه توسعه داده شد. بر اساس گفتار مقامات اتحادیه اروپا گسترش جنوبی این طرح بنابر اصرار رئیس کمیسیون اتحادیه اروپا، رومانو پرودی، صورت گرفت. در مرحله اخیر، بدنبال انقلاب در گرجستان، این طرح بیشتر بطرف قفقاز جنوبی بشمول ارمنستان، آذربایجان و گرجستان گسترش داده شد. بنام اتحادیه اروپا اکنون یک پالیسی همسایگی دارد که به ۱۷ کشور (با داشتن هویت دولتی یا غیر دولتی) گسترش داده شده است. کشورها در هیچ صورت هویت مشابهی باهم ندارند. آنها هر کدام دارای موقعیت جغرافیایی، سابقه، پس منظر سیاسی مختلف و همچنان داری مشکلات مختلف اجتماعی-اقتصادی میباشند. بعضی بر اساس قانون به هیچ صورت عضو اتحادیه اروپا شده نمیتوانند و منحصراً یک کشور غیر اروپایی شناخته شده اند، در حالیکه قرار است بعضی دیگر گرفته شوند. نظر اتحادیه اروپا این است که چنین کشورها در «حلقه دوستان» اتحادیه گرفته شوند و از منفعتهای مختلف اتحادیه اروپا برخوردار گردند، بدون آنکه عضو اتحادیه شوند. دیده شود که برای مقاصد مختلف پالیسی هایی بکار برده شده تا از کدام میزانی از موفقیت برخوردار میشوند، این پالیسیها متضمن عضویت به هیچ صورت نمیباشند.

پالیسی همسایگی اتحادیه اروپا این هدف را تعقیب میکند که همکاری بین اتحادیه اروپا و کشورهای مجاور با آنرا تقویه نماید. این موضوعات در فحواي ذیل مدنظر گرفته شده اند: سرحدات، همکاری منطقوی، توجه به فقر و محرومیت و کمک بنابر دلیل دیگر. لازم است تا به موضوع مرزها و همکاری منطقوی در این رابطه توجه صورت گیرد.

دلچسپ است که موضوع سرحدی در فحواي همسایگی جدید، وقتی نخست رئیس کمیسیون آنرا عنوان نمود منحصراً یک موضوع فلسفی نمودار گردید: «ما در اروپا به یک بحثی نیاز داریم تا روی مسأله تصمیم بگیرد که سرحدات اروپا در کجا محدود میشود و اجازه ندهیم که دیگران این محدودیت را تعیین کنند. ما همچنان باید اعتراف کنیم که در حال حاضر نخواهیم توانست که شهروندان خود را قانع بسازیم که برای گسترش اتحادیه اروپا بطرف شرق هنوز هم نیازمندی وجود دارد».² باوجودیکه این جملات تنها در یک بیانیه عنوان شده، ولی چنان معلوم شد که گسترش اتحادیه اروپا بعد از سال ۲۰۰۷ متوقف ساخته شده است. ولی قبل از اینکه چنین یک بحث عامه به راه انداخته شود، ایجاب یک ملاحظه همجانبه را می نماید. یعنی اگر در بحث مرزهای آینده اروپا دولتهای عضو به این نتیجه برسند که بالاخره این مرزها در کجا باید محدود شود، در حقیقت با این تصمیم دیوار جدیدی را اعمار خواهند کرد.

¹ -See, e.g. Thesaloniki Agenda for the Western Balkans, Annex A to General Affairs and External Relations, 2518th Council Meeting-Externsl Relation, Luxembourg, 16 June 2003. Press Release 10369/03.

² -Romano Prodi, „AWider Europe- A Proximity Policy ast he Kex to Stabilit“, Brussels. S. 06 Dezember 2002, p.3. Available http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt@doc=SPEECH/02/216

اگر این استدلال پذیرفته شود که ابهام در رابطه با آینده شمولیت یک کشور در اتحادیه اروپا آنرا یک نوع وزن می دهد، پس نتیجه چنین یک بحث این کشور را از نفوذ سیاسی ایکه احتمالاً به آن نیاز دارد، بی بهره می سازد. در صورتیکه این بحث بدون نتیجه باقی ماند، این سوال مطرح میشود که چرا چنین بحثی براه انداخته شود. البته این یک موضوع جداگانه ای است که در آن بحث روی تعیین نمودن حق اولویتها باشد. یعنی بحث روی این موضوع که کدام کشور یا گروه از کشورها از آینده خوبی برای عضویت در اتحادیه اروپا برخوردار است و بناءً برای آمادگی بهتر جهت عضویت از طرف آن جامعه بهتر مورد کمک و حمایت قرار گیرد. اعلان این مسأله که گویا کشتی مملو شده است، شاید عواقب خوب نداشته باشد. اگر «اروپا» به این نتیجه برسد که گویا از لحاظ تاریخی دیگر برای مدت طولانی توان گسترش بیشتر را ندارد، نخبه های سیاسی کشورهای علاقمنده شاید احساس جرأت نکنند تا به یک مسیری حرکت نمایند که برای شمولیت در اتحادیه اروپا ترجیح داده میشود.

ولی برای تفکر ابتکاری فضایی وجود دارد. این فضا باید برای بحث روی طرح مرزها منحیث خطوط جدا کننده وسعت داده شده شود.¹ این حقیقت که مرزها بنابر چالشهای جاری ایکه متوجه نظام سرحدی میباشند، شدیداً متأثر شده است. از یکطرف، وقتی این چالشها و تهدیدها با جنایات فراسرحدی، تروریزم و مهاجرت های غیرقانونی همراه میباشند، نه با درگیریهایی سنتی نظامی، شاید مناسب نباشد که مرزها یا سرحدات را منحیث ساحه های باهم بسته تلقی نمود. از طرف دیگر، دلیلی وجود دارد تا باور نمود که ترتیب و تنظیم منجمنت سرحدی توسط دولتهای جدیدی عضو اتحادیه اروپا برای اینکه در سال ۲۰۰۷ عضو شننگن شوند (مترجم: آنها قبلاً عضو شننگن شده اند) ظرفیت منجمنت سرحدی شانرا بهبود خواهند بخشید، آنچه عملکرد های اختلاس آمیز به سویه بلند را مشوش میسازد. البته تشخیص وقتاً فوقتاً اختلاس حتمی نیست که منحیث نشانه افزایش چنین عملکرد ها شناخته شود. شاید این نشانه تطبیق موفقیت آمیز قانون باشد.

مرزها می توانند مردم را باهم وصل و یا از هم جدا سازند. مصداق عملی این حقیقت را می توان بین اتحادیه اروپا و چهار دولت جدید مستقل غربی (NIS) مشاهده نمود. ۱۵ عضو اتحادیه اروپا بر مبنای پالیسی هماهنگ برای عبور و مرور مردم بین کشورهایی که در طرح اروپایی و اتحادیه اروپا تذکر از آنها شده است، نظام را ترتیب و تنظیم نموده اند. سفر در گذشته براساس داشتن یک پاسپورت قابل اعتبار و ویژه صورت میگرفت.² مشکل از این ناحیه سرچشمه میگرفت که دولتهای عضو اروپای شرق آنوقت با کشورهای غربی (NIS) در جریان سالهای ۱۹۹۰ روابط ویژه آزاد داشتند، وقتی آنها قبل از عضویت در اتحادیه اروپا نظام ویژه شانرا تغییر دادند، روابط مذکور را فسخ نمودند. این امر یک سلسله مشکلات را در روابط تجاری و فی مابین مردمان این کشورها ایجاد نمود. بالاخره بسیاری از کشورها حاضر شدند که راه حل غیرمتناظر را بپذیرند. بطور مثال، کشور های جدید الشمول اتحادیه اروپا به اتباع اوکراین ویژه مجانی را شروع کردند، در حالیکه اوکراین از اتباع آن کشورها مثلاً هنگری، پولند و سلواکیا ویژه تقاضا نمی نمود.³ اگر مطابق به خواست اتحادیه اروپا این کشورها مجبور شوند که در آینده در بدل دادن ویژه به اتباع آن کشور ها فیس تقاضا نمایند، احتمالاً بر روابط این کشور ها تأثیرات ناشی از مشکلات بشری را ببار آورده و آن تفاهم معقولی که اکنون بدست آمده است، متضرر شود. ولی بین اعضای دوردست شرقی اتحادیه اروپا و کشورهای دولت های مستقل غربی NIS در مورد حفظ نظام فعلی ویژه علاقه مبرم وجود دارد.

¹ - Jan Zielonka, „Introduction: Boundary Making by the European Union“, in Jan Zielonka (ed), Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of European Union, (London and New York: Routledge, 2002), p.11.

² - اسرائیل در بین ۱۷ «همسایه جدید» تنها کشوریست که بر اساس موافقتنامه شننگن الی ۹۰ زور می تواند که بدون ویژه به کشور های اتحادیه اروپا سفر نماید.

³ - این مدل نخست بین پولند و اوکراین مروج شد. «حکومت پولند موافقه نمود که اوکراین برای اتباع پولندی از اول جولای ۲۰۰۳ داشتن ویژه را مکلفیت نمیسازد، در حالیکه پولند برای اتباع اوکراین داشتن ویژه را مکلفیت دانسته ولی بصورت مجانی اعطا می نماید.» از طرف آقای

Aleksander Kwasniewski، رئیس جمهور جمهوری پولند، در پالیسی توسعه اتحادیه اروپا و همسایگی، (Warsaw: Stefan Batory Foundation، ۲۰۰۳، صفحه ۱۲).

یک تعادل کافی باید بین منافع امنیتی و اقتصادی اتحادیه اروپا و دولتهای عضو و همچنان منافع مربوط به حفظ روابط بشری باید ایجاد و حفظ گردد. اگر مردم کشورهای دیگری اروپا به جز از طریق ویژه راه دیگری جهت ارتباط با اتحادیه اروپا یافته نتوانند، شاید مشکلات بیشتری نمودار گردد.¹

برای اتحادیه اروپا یک مصیبت سختی است که نظام سرحدی اش نتواند همکاری همسایگی را دوباره ایجاد نماید، بلکه باعث مستحکم شدن آنچه شود که وقتی منحنی خطر «قلعه مستحکم اروپا» تصور میشود. تطبیق نظام ویژه و مقررات شنگن همین حالا اتباع NIS را که در کشورهای مختلف اتحادیه اروپا بصورت غیرقانونی کار میکنند و یا به تجارت غیرقانونی مشغول اند، ضربه زده و در آینده نیز بیشتر متضرر خواهد ساخت. این مسأله تأثیرات منفی ای با خود همراه دارد. منحنی حجم عبور و مرور مردم لازم است که هدف و مقصد را مطابقاً از هم تفریق نمود. در حالیکه تجارت وسیع غیر قانونی ای که از طریق عبور و مرور با حمل اموال در بکسهای مسافری صورت می گیرد نباید حمایت شود، ولی روابط بین مردم باید مورد حمایت قرار گیرد.

عزم و اراده سیاسی برای جلوگیری از ایجاد یک تقسیم جدید بین کشورهای دو طرف سرحدات بیرونی اتحادیه اروپا کفایت نمیکند تا در چوکات روابط خوب همسایگی برای روابط بین مردم زمینه سازی شود. وضعیت ترانسپورت و مواصلات سرحدی در امتداد سرحد بیرونی اتحادیه اروپا خیلی از هم فرق دارد. باوجودیکه ما در سالهای اخیر از لحاظ پیشرفت و عصری ساختن سرکها، پوستهای تفتیشی سرحدی و غیره شاهد تحولات انقلابی بودیم ولی تا هنوز هم خیلی کارهایی اند که باید انجام شوند. در چوکات پالیسی همسایگی اتحادیه اروپا (ENP)، آن اتحادیه باید برای برنامه های مواصلاتی سرحدی بین دولتهای عضو جدید و همسایگان شرقی آنها زمینه سازی نماید. اتحادیه اروپا همچنان باید برای انکشاف مواصلات سرحدی بین همسایگان حتی اگر از لحاظ (ENP) از اهمیت زیادی برخوردار هم نیست، تسهیلاتی را ایجاد نماید.²

اتحادیه اروپا تلاش نموده تا همکاری منطقوی بین مناطق سرحدی را که دولتهای عضو قدیمی و جدید را دربر میگیرد، حفظ و احتمالاً هم توسعه دهد. اتحادیه اروپا برای این امر بین سالهای ۲۰۰۱ الی ۲۰۰۶ یک بودجه تقریباً ۱۹۵ ملیون ایروبی را تخصیص داد. ولی برای روابط سرحدی بین اعضای جدید و کشورهاییکه در «پالیسی همسایگی اتحادیه اروپا» دخیل بودند، کمتر توجه شده است. بسا قابل اهمیت خواهد بود که اگر این همکاری افزایش داده شود تا جلو ایجاد خط فاصل بین اتحادیه وسیع اروپا و بقیه این قاره گرفته شود.

چند درسی از مشارکت برای صلح (PfP)

مشارکت برای صلح در نتیجه تشخیص ۱۶ عضو آنوقت ناتو با این انگیزه براه انداخته شد که بعد از ختم جنگ سرد با منحل شدن پکت وارسا نیروهای مسلح شرق مختصر ساخته شدند و دوم اینکه همکاری وسیع بین آنها وجود نداشت. نیروهای مسلح کشورهای واقع در شرق دریای Elbe نه راهنمای سیاسی و ستراتیژیکی ای داشتند و نه تجربه و منابع مالی تا بتوانند خود را عصری و مدرن بسازند و خود را برای وظایف و ماموریت هایی آماده سازند که بصورت بنیادی با آنچه در گذشته تحت عنوان دفاع خودی یا دفاع دسته جمعی یاد میشود، فرق داشت. اولین چوکات همکاری ای که توسط ناتو به شرکای غربی تقدیم شد بیشتر جنبه تبادل نظر چندین جانبه داشت، که در چوکات شورای همکاری اتلانتیک شمالی (NACC) انجام می یافت، این شورا در سال ۱۹۹۱ تأسیس شد. این شورا

¹ - Comment by Heather Grabbe, in European Union Enlargement and Neighbourhood Policy, Op Cit. p.59

² - برای تحلیل تفصیلی سرحدات شرقی جدید اتحادیه اروپا مطالعه شود:

Bartoz Cichocki „The Eastern External Border of the Enlarged European Union“, in CES Studies, Warsaw: Center for Eastern Studies, 2004), pp. 59-73

در آشنا ساختن اعضای سابق پکت وارسا با ناتو کمک نمود. ولی آشورا از دو لحاظ غیر مفید بود: ۱ – برخورد این شورا با هر یک از شرکای شرقی یکسان بود، به این مفهوم که بین آنها تفاوتی قایل نشد. دوم اینکه شورا بیشتر به جنبه های سیاسی و دیپلماتیک همکاری توجه نمود، نه به جنبه های نظامی، آنچه آنها را در یک حالت یأس و ناامیدی قرار داد، زیرا آنها خود را در تغییرات و تحولات کشورهای مربوطه شان بازنده احساس مینمودند. با ایجاد مشارکت برای صلح (PfP) به این معضله توجه صورت گرفت. این نهاد برنامه های جداگانه دارد که بر اساس آن دولت های همشریک با همکاری ناتو خود تصمیم میگیرند که کدام موضوع را در آجندا قرار دهند. در محراق این نهاد همکاری بین اردو ها قرار دارد. این نهاد با وجودیکه در بعضی از پایتخت های اروپای مرکزی به عنوان تکنیک برای به تعویق انداختن عضویت آنها در ناتو مورد انتقاد قرار گرفت، ولی نتیجه آن خیلی موفق بوده که در تاریخ ناتو بیسابقه میباشد. از اینکه ناتو خودش از داشتن نیروهای مسلح بی بهره میباشد و بیشتر نیروهای مسلح و تجهیزات آن در اختیار دولتهای عضو قرار دارد، بناءً روابط دوجانبه ایرا بین اعضا و بقیه اروپا ایجاد نموده است. این روابط برای آماده ساختن بعضی از کشورها جهت عضویت و کمک برای مدرن ساختن نیروهای نظامی بسیاری کشورهای دیگر، وسیله مهم تلقی می گردند. پلانگذاری مشارکت برای صلح و پروسه غور و بررسی (PARP) اصل ابزاری PfP بوده تا به قابلیت همکاری رشد داده شود. این اصل همچنان برای شرکت کنندگان شرایط قابلیت همکاری و توانمندی را طرح ریزی نموده تا برای سنجش نمودن پیشرفت به یک پروسه بررسی همجانبه نایل آیند. مشارکت برای صلح یا PfP در حقیقت یکی از سهم های نهایت مهم ناتو برای امنیت بین المللی فراتر از حلقه اعضای آن به حساب میرود. یعنی از این طریق زمینه برای نیروهای مسلح کشورهای مختلف مساعد ساخته میشود تا در عملیات در سطح جهانی بصورت مؤثر عمل نمایند. سهم نیروهای مسلح کشورهای شامل در مشارکت برای صلح در عملیات بین المللی در پهلوی مأموریت اصلی شان زمینه را مساعد می سازند تا ناتو در امنیت منطقوی و نمایش قدرت جهانی منحیث یک سهم گیرنده مؤثر عرض اندام نماید.

در حالیکه چالش بیرونی مخصوصاً بعد از یازدهم سپتمبر ۲۰۰۱ ناتو را برای مشارکت در صحنه عملیاتی بیشتر همه شمول و باز نمود، به این ترتیب PfP نیز از لحاظ عملیاتی بیشتر غنی شد. این قسماً نتیجه این حقیقتی است که تروریزم منحیث یک تهدید امنیت بین المللی مخصوصاً برضد جهان غرب مطرح شد. این مسأله ناگزیر سبب شد تا در سطح بین المللی شرکایی را سراغ نمود. از اینکه مشکل است تا منبع تهدید را از لحاظ موقعیت جغرافیایی تعیین نمود، بناءً بهتر است تا ساختار امنیتی همه شمول را انکشاف داد. از اینجاست که مشارکت برای صلح در ساحه اروپا-اقیانوس زمینة مناسبی برای این مقصد میباشد.

یکی از نقیصه های غیر انکار پذیر PfP این است که بیشتر روابط را بین اعضای ناتو و کشور های شامل در مشارکت قایم ساخته ، در حالیکه در قسمت روابط فی مابین کشورهای داخل مشارکت کمتر توجه صورت گرفته است. این مسأله منتج به آن شده که ناتو منحیث نقط مرکزی این روابط باقی بماند، آنچه بدون شک منافع ناتو، دولتهای عضو و کشورهای همفکر آنرا برآورده می سازد. انتظار باید کشید که آیا چنین یک ساختار منافع هر کشوری را که با این برنامه همکاری دارد نیز برآورده میسازد یاخیر؟

نتیجه

روابط همسایگی خوب و همکاری منطقوی از پایان جنگ سرد به اینطرف دوباره شکل طبیعی خود را گرفته است. مجاورت جغرافیایی نسبت به آنزمانی که تقسیم بندی شرق و غرب بر روابط بین المللی در اروپا حاکم بود بیشتر اهمیت پیدا کرده است. همنوایی بین المللی دوباره روابط منطقوی را باهم تنظیم نموده است، ولی جای برای شک باقی نمانده که مجاورت و روابط سنتی در درازمدت تأثیر درازمدت خود را دارد. موقعیت جغرافیایی و جیوپولیتیک نسبت به هر منافع مقطعی تأثیرات پایدار خود را بالای روابط بین المللی دارد، بدون در نظر داشت چگونگی پایداری آن.

همکاری در سطح پایین منطقه یک عنصر تکمیلی پایداری روابط بین المللی در اروپا شناخته شده است. خصوصیت تکمیلی این عنصر بنابر این حقیقت است که هر دو طرف تحت فشار قرار دارند: از همکاری چندین جانبه در چوکات تأسیساتی که میخوانند جنبه های مختلف همکاری را برای همه اروپا، مانند ناتو، اتحادیه اروپا و شورای اروپا، شکل دهند، گرفته تا به همکاری بین الدول دوجانبه سنتی. البته این بیشتر مربوط دو فکتوری میباشد که تا چه اندازه فضای خالی برای روابط در سطح پایین تر منطقه باقی میماند. تجربه پانزده سال اخیر نشان داده است که در یک ساحه ای که روابط بین المللی تحت تأثیر مرکز قدرت غربی قرار دارد، برای چنین روابط فضای کمتری باقی میماند.

بنابر تقسیم قدرت، نفوذ و منابع اقتصادی روابط به اصطلاح محیط - مرکزی با بسیاری کشورهاییکه همنوایی منطقوی شانرا از یک پیمان رو به زوال شرقی بسوی جهان غرب متمول سوق میدهند، عرض اندام نموده است. این بدان معنی است که با وجودیکه روابط دو جانبه عادی از طرف جهان غرب تشویق میشود و تخصیص منابع، چنین روابط را در مسیر مختلف بصورت مساویانه حمایت نمی نماید. در نتیجه تحکیم روابط همسایگی در حالاتی قوت پیدا نموده است که علاقمندی مشترک چندین جانبه منحصیث چوکات کاری به آن در خدمت قرار گرفته است. همچنان روابط همسایگی در حالاتی هم ثبات شانرا حفظ نموده اند که در آنجا روابط بر مبنای فرهنگ مشترک تحکیم یافته است (مانند ممالک سکندناویایی) یا جاییکه دولتها مدتی تاریخی را در یک چوکات فدراسیونی یا اتحادی با هم سپری نموده اند (مانند دولت های خلف اتحاد شوروی سابق یا چکوسلواکیا). چنان معلوم میشود که ساحه شوروی سابق بسوی چوکات همکاری رو آورده اند که آنها دولتها و رژیم هایی را باهم متحد میسازند که از ارزشهای مشابهی برخوردار اند (و بیشتر یا کمتر ارزشهای دیگری را رد می نمایند).

بعد از پایان جنگ سرد در اکثر کشورها قوت کافی وجود نداشت تا همکاری منطقوی را دوباره اعاده کنند یا روابط همسایگی شانرا دوباره شکل دهند. آن چوکاتهایی که از بیرون مورد حمایت قرار گرفتند، یقیناً که رشد و نمو نمودند و بناءً به بعضی از بازیگران مرکزی سیاست اروپایی ارتباط داده شدند. چنین روابط تنظیم و ترتیب دوباره قدرت را منعکس داده و از پایان جنگ سرد بدینسو در اروپا نفوذ دارد.

منجنت استخبارات و نظارت

Col. Fred Schreier

استخبارات چیست؟

استخبارات تعاریفات مختلف¹ دارد، ولی این تعاریفات بیشتر از آنکه روشن و تصریح کننده باشند²، بیشتر مبهم، تاریک و مغشوش کننده اند. دراستعمال عام استخبارات پنج چیز را مشخص می سازد: (۱) یک دانستنی و شناخت مخصوص؛ (۲) نوع سازمانی که آن دانستنی یا شناخت را به تحویل می دهد؛ (۳) فعالیتی که توسط این سازمان براه انداخته میشود³؛ (۴) پروسه ای که این فعالیتها را راهنمایی می نماید؛ و (۵) نتیجه ای که از این فعالیتها و پروسه ها بدست می آید.

به مفهوم دقیق تر، استخبارات عبارت از مجموعه کتگوری وسیع معلوماتی میباشد که (در سلسله مراتب تیوری منجنت دانش مدرن را برجسته می سازد) طی مراحل مختلف به ایجاد ارزش، اطلاع دهی، معلومات و بعداً به دانستنی و بلاخره به فهم و هوشیاری منتج میشود. از اینکه اهمیت دانستنی در استفاده آن نهفته است نه در جمع آوری معلومات، بناءً تنها انسان میتواند که در ایجاد دانستنی نقش مرکزی داشته باشد. معلوماتی که به طور سرشار در دسترس میباشد و شاید هم به سهولت بدست بیاید، تنها فکتور تولید بشمار میرود و زمانی ارزش پیدا می کند که مورد استفاده قرار گیرد.⁴ اگر مردمان بیشتری روی عین معلومات و اطلاعات کار کنند، از لحاظ دانستنی از آن ارزش بیشتر دریافت نموده می توانند. در حالیکه معلومات چیزی است که میتواند شناخته شود، بدون در نظر داشت اینکه چگونه کشف شده، استخبارات به دانستنی یا شناخت بخصوصی اشاره مینماید که نیازهای عنوان شده یا فهمیده شده تصمیم گیرندگان یا پالیسی سازان یا قوماندانان و پلانگذاران را برآورده می سازد. فراتر از این، دانستنی مخصوص غالباً عبارت از دانستنی مخفی و دانستنی قبلی آنچه است که قابل پیشبینی نباشد.

استخبارات به سازمانی ارتباط می گیرد که این دانستنی مخصوص را تولید می کند. اینها خدمات استخباراتی بیرونی خارجی اند که استخبارات مربوط به امنیت بیرونی را تولید می نمایند؛ و استخبارات داخلی یا خدمات امنیتی استخبارات مربوط به امنیت داخلی یک مملکت را تولید می نماید.

استخبارات همچنان به فعالیتهایی تعلق میگیرد که توسط تأسیسات استخباراتی تعقیب میگردند. این فعالیتهای در چهار کتگوری وظایف خدمات استخباراتی درجه بندی میشوند: جمع آوری استخباراتی؛ تحلیل استخباراتی؛ ضد استخبارات برای حفاظت جامعه و توانمندی استخباراتی خود بر ضد فعالیتهای

¹ - برای تعاریفات بیشتر لطفاً ملاحظه شود: http://intellit.muskingum.edu/whatis_folder/whatisintelinto.html

² - برای یک بحث همجانبه راجع به سوالات و موضوعات این تعریف لطفاً ملاحظه شود:

Codevilla, Angelo, 1992. Informing statecraft: Intelligence für A New Century; New York: The Free Press; pp. 3-47.

³ - Kent, Sherman. 1965. Strategic Intelligence for US World Policy. Hamden: Archon Books, p.xxiii.

⁴ - زمین، کار و سرمایه که فکتورهای سنتی تولید اند، ناپدید نمیشوند، بلکه آنها در دانستنی در سطح دومی قرار دارند. کمپنی هایی که به شکل های مجازی در یک صفحه انترنتی تولد میشوند، مانند "etoys" و "amazon.com" چندین بار ارزش خشت و مصالح اطراف مقابل شانرا دریافت داشته اند، باوجود سرمایه گذاری محدود در فکتورهای سنتی تولید.

استخباراتی دشمن، بر ضد اغفال و بر ضد ویرانکاری؛ و عملکرد های مخفی ای که شامل فعالیت های مخفی میباشند تا بتوان حالات و شرایط بیرونی را بمنظور تأمین منافع ملی تحت نفوذ قرار داد.

استخبارات همچنان به پروسه ای ارتباطی می گیرد که فعالیت های استخباراتی تأسیسات را راهنمایی می نماید - که در آن اطلاعات و معلومات تشخیص شده، بدست آورده شده و تحت تحلیل قرار گرفته تا نیاز های حکومت یا رهبری نظامی جواب داده شود. یا بصورت کل: منحنی یک پروسه، استخبارات عبارت از وسیله ای می باشد که حکومت یا قوماندانان نظامی درخواست آنرا نموده و سازمان های استخباراتی آنرا جمع آوری و تحلیل نموده و بعضی از انواع معلومات خواسته شده را انتشار می دهند. در یک دوران استخباراتی چنین کار در پنج قدم صورت میگیرد: پلانگذاری و مسیر؛ جمع آوری؛ تصفیة معلومات؛ تحلیل و تولید؛ و انتشار استخبارات.

درجه تصفیة معلومات البته از هم متفاوت می باشد. پیام های شنیده شده، اسناد تصویری و مخفی بدست آمده ایجاب شرح و تفسیر دقیق را می نمایند. بعض دیگر احتمالاً نسبتاً شفاف بوده باشند، با آنها شاید ایجاب ترجمه را نماید. بناءً بسیاری از محوله های استخباراتی دارای یک عنصر مهم عملکرد میباشند، و دقیقاً که این فرق و تشخیص نظامی بین «اطلاعات غیر تصفیة شده هر شرح» که بنام معلومات تعریف میشود و «تولید که در نتیجه تصفیة به وجود میآید» بنام استخبارات یاد میشود.¹ بناءً تمام استخبارات در حقیقت معلومات و اطلاعات می باشد ولی هر معلومات استخبارات نمی باشد.²

به مقایسه جمع آوری معلومات از منابع دیپلماتیک و دیگر منابع استخبارات بیشتر از طریق «عمل فشار به جلو» انجام می یابد نسبت به «عمل بسوی خود کشیدن» و عملیه آن به شواهد جمع آوری شده ارزش اضافی می دهد. یک نتیجه این است که استخبارات در مجموع با سوالات مشکلی سروکار دارد که در آن احتمالاً عناصر مخفی و اغفال کننده نهفته باشد.

سرانجام، استخبارات به تولید ارتباطی می گیرد که در نتیجه فعالیت های تأسیسات استخباراتی و تصفیة آنها بدست می آید. این تولیدات از هوشدار ها و گزارشات اوضاع، گزارشدهی، ارزیابی، تخمینات گرفته تا به تحلیل به شکل خیلی متمرکز آن را دربر می گیرد. تولید باید صحیح و به وقت باشد.

از اینکه استخبارات یک تولید درست بریده شده مطابق به قد و اندام می باشد که برای ضروریات خاص استفاده کننده آن جواب می دهد، بناءً استخبارات باید مشتریان اش را از طریق قوت تحلیلی شواهد، فرضیه ها و نتایج قانع سازد. فراتر از این، تحلیل فرصت سفارش میشود: با تشخیص فرصتها، چانس ها یا قابلیت صدمه پذیری ها میتوان پالیسی را طرح ریزی نمود، اقدامات را پلانگذاری کرد و یا براساس آن دست به یک عملکرد نظامی زد. بناءً این در حقیقت تأکید بر تحلیل، تقدیم و وادار ساختن است که استخبارات را از معلومات تفکیک می نماید، معلومات بیشتر شکل خبر و گزارش را دارد. علاوه بر این از اینکه بزرگترین ارزش استخبارات راهنمایی برای آینده می باشد، تأکید بر عملیة تصفیة شده و نقش مهم برای پیش بینی بیان شده است.³

بناءً استخبارات مانند باستانشناسی می باشد: موضوعی که شواهد و یافتنی را باید تفسیر نمود.⁴ هوشیاری به مفهوم وسیع اش استخبارات را از معلومات رسانه بی نوع تفریق می کند- با وجودیکه حتی بهترین استخبارات هم هوشیاری را ضمانت کرده نمیتواند. با آنها استخبارات منحنی یک قضاوت و پیشبینی

¹ -British Joint Operational Intelligence. 2000. Joint Warfare Publication 2-00; Annex 1A, p.1

² -Lowenthal, Mark. 2003. Intelligence: From Secrets to Policy. 2nd ed. Washington D.C.: CQ Press, p.2

³ -Herman, Michael, 2001. Intelligence Service in the Information Age. London: Frank Cass Publishers. pp.7-9.

⁴ -Ibid.p.10.

بیطرفانه مستحق تمجید و مقام ارزشمند می‌باشد، نه تنها در یک طرح نظم دیموکراتیک، بلکه حتی بیشتر در ساحة همکاری چندین جانبه بین المللی نیز.

هدف از استخبارات چه می‌باشد؟

هدف از استخبارات اطلاع دادن به حکومت است: گفتن حقیقت به صاحبان قدرت. مقررات برای دریافت خدمات استخباراتی این است تا معلوماتی را بدست آورد که مخفی و سری نگه داشته شده و آنکه از طریق امکانات دیگر بطور مصون یا به آسانی بدست آماده نتواند. استخبارات در خدمت تصمیم گیرندگان، پالیسی سازان و رهبری نظامی می‌باشد و تحت اوامر آنها قرار دارد. استخبارات برای این است که: (۱) هوشدار قبل از قبل را تأمین نماید؛ (۲) تخصص دراز مدت را مهیا سازد؛^۱ (۳) از پروسه تصمیم گیری و پالیسی سازی حمایت نماید و در جریان درگیری و عملیات نظامی کمک نماید؛ و (۴) اسرار را محفوظ نگهدارد - اینها در حقیقت شریان خون استخبارات بشمار می‌روند.

❖ هوشدار قبلی

خدمات استخباراتی باید در همه وقت حکومت، ملت و نیروهای مسلح اش را کمک نماید تا جلو قربانی شدن یک حمله نا بهنگام ستراتیژیک گرفته شود. بناءً خدمات استخباراتی باید قادر باشند تا یک بحران تهدیدی هوشدار دهند و حملات نا بهنگام، خطرات، تهدیدها یا دیگر حملات را قبل از قبل کشف کنند. با آسیب پذیری بزرگ تأسیسات ملی مهم و داشتن نیروی دفاعی و امنیتی کوچک وظیفه هوشدارهای قبلی بیشتر از همه اهمیت پیدا می‌کند. در صورتیکه ترتیبات مجدد امنیتی کامل لازم باشد، به وقت کافی نیاز است تا برای دفاع آمادگی گرفت و قوای مسلح را منظم ساخت.

❖ مهیا ساختن تخصص های دراز مدت

استخبارات قسماً از جمله تخصص حکومت در باره بعضی میتود های جمع آوری استخباراتی و استفاده از اطلاعات و معلومات ولی در عین زمان قسماً کارشناسی روی بعضی از موضوعاتی می‌باشد، با نقش آنها که به مشکل بین این دو توازن را برقرار می‌سازد. از لحاظ رسمیات، ساحة دربرگیری استخبارات نا محدود می‌باشد، زیرا موضوعات اندکی وجود دارند که استخبارات با آن سروکار نداشته باشد. تا هنوز محدودیت های واضحی در باره موضوعاتی وجود دارند که این خدمات در رابطه به آن از صلاحیت برخوردار اند. اینها ساحة هایی اند که آنها بر دیگر منابع دانستنی ها بطور مقایسوی برتری دارند و اینها تا حدی مفکوره های قابل تعویض ولی قابل شناخت منافع امنیتی می‌باشند. در این ساحة ها بزرگترین موضوعات استخباراتی عبارت اند از: قصد های یقینی یا احتمالی مخالفین و خطرات برای تغییر خشونت آمیز، تهدیدها از این ناحیه و بی ثباتی، همچنان حالاتی که در آن این مسائل همراه با تمام امکانات و میتود های درگیری، استفاده از آنها یا تصمیم استفاده، توانمندی اینکه آنها مهیا می‌سازند، حدود آنها برای انکشاف و تهدیدهایی که آنها با خود دارند.

دانستنی های محرم از وضع ستراتیژیک، انکشافات ممکنه و احتمالی، ریسک و خطرات، تهدیدها فرصتها، نه تنها برای تأمین هوشدار های قبلی ضروری می‌باشند، بلکه برای اهداف ذیل شرط قبلی اند: (۱) تعریف منافع ملی؛ (۲) انکشاف یک ستراتیژی امنیتی ملی معقول، یک پالیسی همجانبه و ستراتیژی های لازم نظامی؛ (۳) مشخص نمودن مأموریت های نیرو هاییکه از تأسیسات اساسی ملی حفاظت می‌کنند و از نیرو های امنیتی و نیروهای مسلح؛ و (۴) طرح دکترین و تطبیق آن در عمل.

^۱ - Ibid. Pp.2-5

تنها اگر تصمیم بلند پایه اجراییه و پالیسی سازان، رهبری نیروهای مسلح و پلانگذاران و مشاورین آنها راجع به وضعیت جهان، تحولات احتمالی، تهدیدهای بالقوه و موجود، خطرات، ریسکها، فرصتها و چانسها به قدر کافی معلومات داشته باشند، میتوان از آنها انتظار داشت تا در ساحه های امنیت داخلی و خارجی، دفاع ملی و روابط خارجی قضاوت معقول داشته باشند و پالیسی معقول را طرح ریزی نمایند. علاوه بر آن، این دانستنی، پلانگذاری ممکنه و هوشدار به موقع برای منجمنت بحران ملی مؤثر و کارآمد شرط قبلی میباشد. خدمات استخباراتی اساس و بنیاد این دانستنیها را می سازند.

حمایت از پروسه تصمیم گیری و پالیسی سازی

از پایان جنگ سرد به اینطرف تکامل سریع محیط ستراتیژیکی، سیاسی و اقتصادی تقاضای حکومتها را برای معلومات پیرامون موضوعات امنیتی بیشتر ساخت. با ریسکها و خطرهای فرا مرزی ایکه بر امنیت ملی تأثیر گذار اند بیشتر به ثبات منطوقی و جهانی و همبستگی کشورهای همفکر و همنظر وابسته شده اند. از اینک فاصله جغرافیایی دیگر نمیتواند امنیت لازم را تأمین کند، دولتها مجبور اند تا بر بحرانها و درگیریها تسلط پیدا نمایند و پالیسی امنیتی و خارجی را بیشتر از پیش پیرامون جلوگیری تشنج، منجمنت بحران، عکس العمل بحران و مداخله مشترک با تمام قوت و توان متمرکز سازند. این کار به این خاطر هم باید صورت بگیرد که تغییرات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی در سطح جهان، منطقه و حتی محل از هم متفاوت و متفرق میباشد و نیز محدودیت های روبه افزایش بودجوی ایجاب می کند که دولتها از «جلوگیری ریسک» به طرف «منجمنت ریسک» رو آورند.

حمایت استخباراتی بهبود یافته برای تصمیمگیری و پالیسی سازی منحصیث یک ضرورت مطرح است، زیرا جهان قرن بیست و یکم با خطرات و تهدیدهای جدید، با ناباوری و غیر قابل پیش بینی های بیشتر نسبت به هر وقت دیگر در تاریخ روبرو میباشد. سه گرایش این انکشاف قابل پیش بینی را که چالش های امنیتی را متنوع، ارزیابی را معلق تر از پیش، تحولات را کمتر قابل دید و بحران و درگیری را کمتر قابل محاسبه میسازد، مشخص می نماید:

- ❖ تنوع بازیگران، منابع بحرانها و وسایلی که از آن ها برای خشونت کار گرفته میشود و درگیری براه انداخته میشود – اینها علت های بحرانها، درگیریها و تهدیدهای چندین بُعدی را نشان می دهند.
- ❖ افزایش تغییر مکان خشونتها به ساحه های شهری و در حدود امنیت داخلی یا مصونیت داخلی که با کشیدگی های اجتماعی ناشی از انگیزه های اقتصادی، نژادی، مذهبی و ایدیولوژیکی در یک محیط غیر متناظر یا غیر متعارف درگیری همراه میباشد، آنچه حق دفاع از خود را کم ارزش جلوه میدهد.
- ❖ سرعت ابتکارات تخنیککی و انکشافات از یکطرف و دسترسی وسیع متقابل به معلومات، وابستگی اقتصادی و مالی با یکدیگر و بسط شبکه های روابط بین المللی از طرف دیگر، آنهم در یک جهانی که برای مداخله و ایجاد مزاحمت وسایل و امکانات فروانی در دسترس میباشد، اینها همه با هم وابستگی های منطوقی و جهانی و همچنان صدمه پذیری دولت های انکشاف یافته را بیشتر از پیش افزایش می دهند.

از آنجاییکه تحرکات و صدمه پذیری های جدید در جریان اند، رهبری هم بیشتر معلق شده است. حکومتها باید این را بدانند تا به آنها جواب بدهند. غالباً امکانات در دسترس قرار داده شده مربوط این است که چگونه این مشکلات را تشخیص نمود. انتخاب چاره مناسب در برابر آن بستگی به این دارد که باید دانست آیا نتایج بدست آمده مطلوب اند و یا خیر. وقتی اقداماتی رویدست گرفته میشود، باید

دانست که تأثیرات تصمیم اتخاذ شده چه خواهد بود، تا در صورت لزوم دست به اصلاحات زد. البته در هر مرحله تصمیم‌گیری معقول مربوط به کیفیت معلومات استخباراتی میباشد. بناءً تصمیم و پالیسی سازی آگاهانه خواهان استخبارات خوب، ارزیابی‌ها و هوشدارهای قبلی میباشد. استخبارات خوب البته ضامن پالیسی خوب نمیباشد ولی استخبارات ضعیف منتج به پالیسی ضعیف میشود. به این ترتیب نتیجه گرفته میشود که استخبارات در دست رهبران دیموکرات مسوول منحصیث یک وسیله مهم و عمده بوده تا مکلفیت دولت را در برابر مردم بصورت معقول و درست اداء نمایند، به آنها از عزم و اراده دولت اطمینان داد، به آنها نشان داد که تهدیدها به امنیت ملی در وقت و زمانش کشف شده و برای جلوگیری از صدمه‌های مالی و جانی در برابر آن در اسرع وقت عمل صورت می‌گیرد.¹

نگهداری و حفاظت اسرار

اگر حکومت می‌خواهد قانونیت و حمایت عامه، رأی دهندگان و مالیه دهندگان را حفظ نماید،² باید در همه ادارات خود شفافیت را حفظ کند و این یکی از مشخصات مهم دیموکراسی میباشد. ولی برای دریافت معلوماتی که دیگران از آن انکار ورزند و یا برای خود مخفی نگهدارند، حکومت باید روی خدمات استخباراتی تکیه کند که ایجاب توانمندی، کفایت و صلاحیت را مینماید، آنچه دیگر ادارات حکومتی در دسترس ندارند. خدمات استخباراتی نه تنها از تخنیکهای مخفی باید استفاده کند، بلکه برای استفاده از آنها صلاحیت قانونی نیز داشته باشد.³ علاوه بر آن، آنها مجبوراند بسیاری از جمع‌آوری‌ها و تحلیل‌های شانرا در خفاء انجام دهند. بناءً محرمانیت و رمز یکی از منابع ارزشمند آن به حساب میرود.⁴ نیاز برای محرمانیت به این مفهوم است که فعالیتها و اجراءات خدمات استخباراتی نمیتوانند چنان شفافیتی داشته باشند که ارگانهای حکومتی دیگر دارند و نیز آنها بسوییه مشابه ادارات دیگر تحت مراقبت و بحث عامه قرار گرفته نمیتوانند. انتشار معلومات راجع به تخصیص منابع و موفقیت‌های خدمات استخباراتی احتمالاً سبب افشای توانمندی و اهداف آنها شده و در صورت این کار مؤثریت آنها را بطور جدی خدشه دار خواهد ساخت. بناءً برای اینکه خدمات استخباراتی وظایف شانرا بصورت مؤثر انجام دهند، بعضی از ساحه‌های حساسی وجود دارند که در آن فعالیت‌های آنها باید سری باقی ماند.⁵ در دیموکراسیها بصورت عموم حد اقل سه اصل مورد توافق استخبارات حساس شناخته میشود:

- ۱- تمام معلوماتی که به اهداف استخباراتی، منابع، عملیات، میتود، طرز‌العمل و وسایل جمع‌آوری تعلق می‌گیرند.
- ۲- مجهول نگهداشتن هویت کارمندان عملیاتی و حفاظت دانستنیهای آنها.
- ۳- منبع و جزئیات استخباراتی که توسط ادارات استخباراتی و امنیتی خارجی بنا بر اعتماد داده میشود.

¹ -Lustgarten, Laurence & Leigh, Ian. 1994. In from the Cold: national Security and Parliamentary Democracy, Oxford: Clarendon Press.

² - Hiulnick, Arthur. Winter 1999. Openness: Being Publik About Secret Intelligence. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 12.no.2: pp.463-483. Robertson, K.G. 1999. Secrecy and Open Government. New York: Macmillan. And: Turner, Stansfield. 1985. Secrecy and Democracy. Boston: Houghton Mifflin:

³ - خدمات استخباراتی مستلزم عملکرد در یک چوکات قانونی میباشد که باید ساحه مسوولیت خدمات، حدود کفایت، میکانیزم نظارت و حسابدگی و همچنان ابزارهای قانونی برای معامله با شکایات در صورت تخطی از آن، تعریف شود. یک سیستم قانونی مقررات، هماهنگی و کنترول ضروراً میباشد تا کار استخبارات را راهنمایی نمایند. چنین یک سیستم می‌تواند از قوانین، اوامر اجرایی، هدایاتی و مقررات وزارتی یا اداره‌یی عبارت باشد.

⁴ - Herman, Michael. 2001. Intelligence Services in the Information Age. London & Portland, OR: Frank Cass, pp. 4-6.

⁵ - در ایالات متحده آمریکا بر اساس قانونمندی امنیت ملی، DCI شخصاً برای حفاظت منابع و متودها استخباراتی ایالات متحده مسوول میباشد.

همه خدمات استخباراتی در موضوعات فوق الذکر حفظ محرمانیت را خواهان میباشند. آنها باید قادر باشند تا حفظ هویت منابع و همچنان حفظ معلومات سری دریافت شده را ضمانت کنند. این اصل نه تنها باید در قسمت خود ادارات و کارمندان آنها، بلکه در قسمت مردمان دنیای بیرونی ایکه با آنها همکاری دارند، صدق کند. محرمانیت یک ضرورت است، زیرا این یگانه راهیست برای تأمین منابع حقیقی و بالقوه مصونیت خود آنها. هیچ کسی شاید حاضر نباشد که برای یک اداره استخباراتی ای کار کند که نتواند جلو افشای منابع اش را در عامه گرفته نتواند.

نیاز برای مجهول نگهداشتن کارمندان عملیاتی خدمات استخباراتی از اصل اول فووق الذکر پیروی می کند: اهداف، عملیات، میتود ها، طرز العملها و وسایل جمع آوری معلومات را نمیتوان مخفی نگهداشت، اگر پرسونلی که در عملیات سهم دارند به مردم عامه افشاء شوند. افشای هویت اعضای استخباراتی آنها را در معرض خطر و حملات ضد استخبارات قرار می دهد. دانستنیها و فعالیتهای ادارات استخباراتی باید محفوظ نگهداری شوند، زیرا افشای آنها میتواند عزم و قصد ها، اهداف مخصوص تلاش های جمع آوری معلومات و همچنان توانمندی سیستم جمع آوری را مبرهن سازد، آنچه شاید به احتیاط پیش از پیش و اقدامات مخالف، متشنج شدن عملیات و همچنان قطع دسترسی و جمع آوری در آینده منتج شود. تمام موفقیت های استخباراتی باید مخفی باقی ماند، تا دوام جمع آوری معلومات بصورت موفقیت آمیز تأمین شده بتواند.

اگر حکومت علاقمند و در صدد باشد تا با ادارات استخباراتی و امنیتی خارجی تبادلۀ معلومات استخباراتی کند، باید سری بودن منبع ابتدایی و محتوا و ارزیابی داده شده را مخفی نگهدارد.¹ همه اسناد و معلومات استخباراتی ملکیت کشور تهیه کننده آن باقی میماند، و بدون اجازه نمیتوان آنرا انتقال و انتشار داد. از اینکه معلومات استخباراتی بر اساس توافقات تبادلۀ استخباراتی معاوضه میشود، از خدمات استخباراتی خارجی نیز انتظار برده میشود که در محرمانیت آن سعی مبذول دارد. بناءً لازم است برای دسترسی به استخبارات، برای سری ساختن استخبارات، توزیع و آرشیف آن با در نظر داشت مأمورین و مردم عامه خود و همچنان مأمورین و ادارات حکومت خارجی دساتیر و مقررات واضح و روشنی را ایجاد کنند.

ولی حتمی نیست هر چیز محفوظ و مخفی نگهداشته شود. تنها تا حدی که مقررات اجازه میدهد و یا حساس بودن منابع استخباراتی زیاد جدی تلقی نمیکند. در حقیقت افشای استخبارات منتج به شکست خودی میشود. در حالیکه اشتهاارات راجع به استخبارات، چه حقیقی و چه جعلی، در همه جا انتشار یافته است، در دولتهای لیبرال دیموکراتیک مردم عامه فکر میکنند که حکومت ها تا هنوز هم بسیاری اسناد را سری و مخفی نگهداشته اند. در یک جامعه باز خواست مردم را نمیتوان برای مدت طولانی نادیده گرفت. یکی از روش های مؤثر برای تأمین شفافیت و در عین زمان آگاه ساختن مردم این است که به مردم اجازه داده شود تا خود مستقیماً از تولید استخباراتی، از دانستنی و ارزیابی آن استفاده کنند. از همین جاست که امروز در ایالات متحده نشرات رسمی استخباراتی که بعضی از آنها واقعاً خیلی ارزشمند میباشند، آشکارا در اختیار عامه قرار داده شده و یا به فروش رسانیده میشوند. بسیاری از خدمات استخباراتی در انترنیت صفحات خود را دارند، طوریکه به محتوی آن روزبروز افزایش داده میشود.² حتی رمز های سلوکی برای خدمات استخباراتی نیز در روی صفحات انترنتی تقدیم شده است. البته واضح است که همه خدمات استخباراتی نمیتواند مانند «کتاب حقایق جهان» (World Fact

¹ - Richelson, Jeffrey T. @ Ball, Desmond. 1985. The Ties That Bind: Intelligence Cooperation among the UKUSA Countries. Boston: Allen & Unwin. And: Wylie, Nville, July 1996. Keeping the Swiss Sweet: Intelligence as factor in British Policy Towards Switzerland During the Scond World War. Intelligence and National Security. Vol. 11, no. 3; pp.442-467.

² - For exemple: The US Central Intelligence Agency (<http://www.cia.gov/>). The British Security Service (MI5) (<http://www.mi5.gov.uk>). The German Bundesnachrichtendienst (<http://www.bundesnachrichtendienst.de/start.htm>). The Canadian Security and Intelligence Service (<http://www.csis-scrs.gc.ca>) and the Russian Intelligence Service (<http://www.fsb.ru/>)

Book) مربوط به CIA در صفحات انترنتی رسمی شان اطلاعات عام را تقدیم کنند،¹ با آنهم از این صفحات در جهان اکادمیک استفاده میشود و مورد استقبال قرار گرفته است: تنها خدمات استخباراتی بزرگ این امکانات را دارند تا چنین اطلاعاتی را همیشه تجدید نمایند. ولی حتی خدمات استخباراتی کشورهای کوچک نیز میتوانند بعضی از تولیدات و ارزیابیهای موردعلاقه شانرا تصفیه نموده و در دسترس عامه قرار دهند، خصوصاً وقتی چنین نشرات بتواند برای روشن ساختن موضوعات متنازع فیه، انکشافات، وقایع و موافق حکومت کمک نماید.

علاوه بر موافق دارای پشتیبانی عامه در برابر خدمات استخباراتی که در دیموکراسیها هم لازمی و هم برایش نیاز است، همکاری عامه نیز مهم میباشد. با مهیا ساختن شماره های تیلیفون، فکس و آدرسهای ایمیل خدمات استخباراتی می تواند حمایت قابل ملاحظه عامه را تشویق نماید.

کتگوریهای استخباراتی کدام ها اند؟

استخبارات را میتوان از راه های مختلف گروپ بندی نمود. بصورت عموم، دو کتگوری استخباراتی قابل تفریق میباشد:

- ❖ **استخبارات امنیتی** استخبارات مربوط به امنیت داخلی را تولید می نماید: برای حفاظت دولت، نظم قانونی آن، جامعه و تمامیت ارضی، قلمرو هوایی و زمینی و بحری در برابر نفوذ فعالیتهای بیرونی، مانند کارهای خرابکارانه، جاسوسی، ویرانگری و خصوصاً دارای انگیزه های خشونت. معلومات استخبارات امنیتی توسط استخبارات داخلی یا خدمات امنیتی جمع آوری شده تا امنیت داخلی را تأمین کند و برای حفاظت مصونیت عامه کمک نماید.²
- ❖ **استخبارات بیرونی** استخبارات مربوط به امنیت خارجی و مربوط هوشدار را تولید می نماید. حفظ و مراقبت امنیتی خاجی مستلزم دانستنی های ریسک، خطرات، تهدیدها و فرصتها و وقایع مشابهی میباشد. بناءً راجع به قصد واهداف، توانمندی و فعالیتهای قدرت های بیرونی، سازمان ها، گروه های غیر دولتی، مخبرین و حامیان آنها که تهدیدهای واقعی یا احتمالی را به دولت و منافع اش در خارج ایجاد می کنند، جمع آوری استخبارات لازمی میباشد. استخبارات خارجی توسط خدمات استخباراتی بیرونی یا خارجی جمع آوری شده تا در تأمین منافع ملی به شمول منافع سیاسی، اقتصادی، نظامی، علمی، اجتماعی و منافع دیگر کمک نمایند.

اهداف و مقاصد استخبارات خارجی و جمع آوری استخبارات امنیتی از هم متفاوت میباشد. این ها به طبیعت و حدود ریسک که آنها با خود همراه دارند، وابسته میباشد. مهم این است که منجمنت، کنترل و حسابدهی ترتیبات نامبرده این تفاوتها را منعکس میسازد. بنابر طبیعت مداخله آمیز صلاحیت های خدمات استخباراتی داخلی و این حقیقت که جمع آوری معلومات در داخل بالقوه بر ضد اتباع خود کشور ها صورت می گیرد، استخبارات امنیتی مستلزم کنترل و مراقبت شدید میباشد تا مطمئن شد که امنیت و مصونیت داخلی در برابر حقوق فردی اتباع و باشندگان بصورت مناسب در تعادل قرار دارند.

3

¹ See: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/af.html>

² - خدمات امنیتی بریتانیا (MI5) که عبارت از اداره استخبارات امنیتی باشد و بطور مثال، همچنان مأموریت دارد تا رفاه اقتصادی بریتانیا را در برابر تهدیدهای بیرونی حفاظت کند. ملاحظه شود: <http://www.mi5.gov.uk/function.htm>

³ - Johnson, Loch. 2002. Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security. Chapter 9, Balancing Liberty and Security. New York: New York University Press. Pp. 199-222.

وظایف استخبارات چیست؟

بصورت عموم، خدمات استخباراتی سه وظیفه عمده دارد: جمع آوری، تحلیل و ضد استخبارات ذاتاً در تمام پروسه استخباراتی. عملیات مخفی که گاهی هم یکی از جمله خدمات استخباراتی مقدمتر بیرونی بحساب می‌رود، منحیث یک وظیفه مناسب استخباراتی در یک دولت دیموکراتیک مدرن بیشتر مناقشه آمیز می‌باشد.¹

❖ جمع آوری

جمع آوری سنگ تهداب استخبارات می‌باشد: استحصال اطلاعات و معلومات در باره اشخاص، محل ها، وقایع و فعالیت‌هایی که حکومت به آن نیاز دارد، ولی نمیتواند آشکارا از طریق منابع در دسترس داشته، دیپلماتیک و دیگر تماسها بدست آورد. بدون جمع آوری معلومات، اسخبارات جز حدس چیز دیگری بوده نمیتواند.²

سیستم های منجمت جمع آوری برای هر یک از سه دسپلین اساسی جمع آوری مورد استفاده قرار می گیرد: استخبارات انسانی (HUMINT) که عبارت از معلوماتی می‌باشد که توسط انسانها جمع آوری میشود - جواسیس، مخبرین و افراد ارتباطی داخلی یا معلوماتیکه از طریق فراریان، اطلاع دهندگان، دیپلماتان، تاجران، مسافرین و رسانه های گروهی وغیره بدست می آیند؛ استخبارات زیگنالها (SIGINT): عبارت از معلوماتی می‌باشد که توسط استماع، نظارت مخابرات تلفونی و تثبیت محل رادار، امواج رادیویی، یا دیگر افرازات الکترونیکی بشمول اشعه لزر، نور و عینک های الکترونیکی بدست می آیند؛³ و استخبارات تصویری (IMINT) عبارت از معلومات و اطلاعاتی می‌باشد که از طریق عکاسی، الکترونیکی، اشعه مادون قرمز، اشعه ماورای بنفش، مافوق بینایی یا (hyper-spectral)⁴ یا دیگر تصاویری که از طریق تکنالوجیهای ماهواره یی یا پیشرفته مستقر در خشکه، بحر یا هوا بدست می آیند.⁵

استخبارات انسانی را میتوان بر جمع آوری علنی و مخفی تقسیم بندی نمود. مهارت و تخنیک جمع آوری استخبارات مخفی نسبت به آنچه برای استخبارات علنی لازم است خیلی تفاوت دارد.⁶ بناءً سازمانها و مسوولیت های آنها هم از هم فرق دارد. بهر صورت برای جمع آوری و گزارش دهی هر

¹ -Caparini, Marina. 2002. Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy. این نوشتار در ورکشاپ پیرامون نظارت دیموکراتیک و پارلمانی بر ادارات استخباراتی که از طرف مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح دایر شده بود، تقدیم شد، جینوا، 2. 3rd- 5th October 2002, p.2

² - Lowenthal, Mark. Op.cit. pp. 54-86

³ - در این رابطه معلومات مفصلتر را در منابع ذیل مطالعه نموده میتوانید:

Bamford, James. 2001. Body of Secrets: Anatomy of the Ultra Secret National Security Agency- From the Cold War Through the Dawn of a New Century. New York: Doubleday. And: Bamford, James. 1982. The Puzzle Palace: A Report on America's Most Secret Agency. Boston: Viking.

⁴ - Sensor یا وسیله کشف مافوق بینایی (hyper-spectral) عبارت از وسیله ایست که نور انعکاس شده را در چندین نوار می شکند و به وسیله پنهانی (Camouflage) دخولی کمک می نماید و موقعیت و ترکیب اجسام را تشخیص می نماید، آنچه که حتی توسط وسایل دوربینی یا کمره های خیلی قوی هم نمیتواند مورد مشاهده قرار گیرد.

⁵ - برای تصاویر هوایی و ماهواره یی لطفاً به این منابع مراجعه شود:

US National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office. November 14, 2000. Report: The National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office. Washington D.C.: GPO. Also at: <http://www.nrocommission.com> And: Best, Richard A. 2000. Airborne Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR): The U-2 Aircraft and Global Hawk UAV Programs. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress. Also: Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection. At: <http://www.fas.org/irp/offdocs/int015.html>

⁶ - Steele, Robert David. 1996. Open Source Intelligence: What Is It? Why Is It Important to the Military? American Intelligence Journal. Vol. 17, nos. 1 and 2; pp.35-41.

نوع استخبارات سازماندهی بکار است. در جمع آوری استخبارات مخفی انسانها نقش عمده را بعهده دارند، آنها از وسایل سمع و نظارت استفاده می کنند، برای جمع آوری استخبارات حتی از وسایل خیلی کوچک الکترونیکی مانند Microbots یا Insectoids که توسط وسایل کشف خیلی حساس و پیشرفته مجهز میباشند و نیز از فریکوینس های صدا دار و از رمز های کامپیوتری در مخابرات استفاده می کنند.

از اینکه کارتوگرافی و نقشه کشی بیشتر به تصاویر وابستگی دارد، برای ضم کردن نقشه کشی نظامی و دیگر نقشه کشی در این دسپلین جمع آوری معلومات دلیل خوبی میباشد.¹

از لحاظ نظری همه امکانات جمع آوری² باید برضد عین هدف بکار انداخته شود تا اطمینان پیدا شود که یکی از این دسپلین ها معلومات و حقایق بدست آمده را بصورت مستقل تصدیق می کند. ولی بنابر پیچیده گیهای بیشمار و شرایط رقابت آمیز این امر همیشه ممکن نمیشد و یا حد اقل عملی نیست و اکثر خیلی گران تمام میشود. بناءً منبع باز یا معلومات در دسترس قرار داده شده عامه مورد نیاز میباشد تا خلاء های دانستنی را تشخیص نمود، و تصدیق کرد که این معلومات از راه دیگری در دسترس قرار گرفته نمیتواند و نیز اطمینان یافت تا این نیاز استفاده از وسایل جمع آوری گرانبها و خطرناک را برای بدست آوردن معلومات مربوطه مدلل میسازد، و تنها بعد از آن به توظیف امکانات جمع آوری استخبارات پرداخت.

سیستمهای جمع آوری استخبارات برای جمع آوری معلومات در دسترس قرار گرفته عامه باید گماشته نشوند. باوجودیکه چنین معلومات اکثر منحیث تولید ضمنی در جریان دوره جمع آوری استخبارات جمع آوری میگردند، ولی بهتر است که معلومات عامه از طریق وسایل دیگر غیر از امکانات مخفی بدست آورده شوند. از امکانات جمع آوری استخبارات مخفی باید تنها در صورتی استفاده شود که واقعاً معقولیت داشته باشد یا اینکه قبلاً تثبیت شده باشد که برای پالیسی سازان و یا استفاده استخباراتی از اهمیت برخوردار است. و نیز یک سنجش دقیق قیمت سیاسی احتمالی در برابر مفاد آن صورت گیرد. بناءً مقامات بلند پایه پالیسی باید در این پروسه دخیل باشند.

❖ تحلیل

تحلیل عبارت از اصطلاحی است که برای عملیه مقایسوی، تحلیل و ارزیابی اطلاعات خام و همه انواع منابع معلوماتی و تبدیل آن به استخبارات، به گزارش های هوشدار آمیز، سنجش یابی، حدسیات و تخمینات، پیش بینی ها و معلومات دهی بکار میرود.³ اگر جمع آوری معلومات به کمک تکنالوجی پیشرفته، تحلیل، ارزیابی و سنجش یابی بدست می آید، باز هم زیرکی و فهم انسانی در آن دخیل است. هیچ نوع اطلاعات نمیتواند که جای یک تحلیلگر زیرک و هوشیاری را بگیرد که قادر است تا یک پالیسی بحرانی یا اهمیت عملیاتی یک حادثه، عمل یا گرایش که در درون توده عظیمی از معلومات

¹ - Odom, William W. 2003. Fixing Intelligence. For a more Secure America. New Haven and London: Yale University Press; pp.137-138

² - برای معلومات بیشتر راجع به دسپلین های جمع آوری معلومات مراجعه شود به :

USAF Intelligence Targeting Guide. February 1998. Air Force Pamphlet 14-210 Intelligence; Attachment 3: Sources of Intelligence, at: <http://www.fas.org/irp/doddir/usaf/afpam 14-210/part 16.htm>

³ - برای معلومات بیشتر راجع تحلیل استخباراتی مراجعه شود به:

MacEachin, Douglas J. 1994. The Tradecraft of Analysis: Challenge and Change in the CIA. Washington D.C.: Consortium for the Study of Intelligence. And Johnson, Loch K. October 1996. Analysis for a New Age. Intelligence and national Security, 11, pp. 657-671. Also: Analysis. Directorate of Intelligence in the 21st Century. Strategic Plan. August 1996. Washington D.C.: CIA; Unclassified; For Public Release: And: Nielson, Harold. October 1995: The German Analysis and Assessment System: Intelligence and national Security. Vol. 10. no. 4; 44-71

مغشوش کننده و ضد و نقیض نهفته است، تشخیص نماید.¹ در اینجا خواست این است که توانمندی تحلیلگر «این نکات را باهم وصل» سازد.

تحلیل می تواند پیرامون دسیپلین جمع آوری معلومات تمرکز نموده تا معلومات خام یا تحت عمل برای ارزیابی مهیا سازد و آنرا چنان دقیق ترتیب و تنظیم نماید که مورد نیاز استفاده کننده میباشد. این تولید باید دربرگیرنده این باشد که: حقایق شناخته شده چه اند، چگونه آنها شناخته شده اند، منابع آنها کدام اند، چه باعث قضاوت میشود، فرضیه های محوری آن چه اند، تأثیرات آن، در صورتیکه این راننده ها تغییر خورند، نتایج بدیل؛ و چه تا هنوز مجهول باقی مانده است؟ هدف عمده و اساسی این است تا ناباوری را تا حد ممکن کاهش داد، آنچه پالیسی سازان را برای تصمیم گیری روی امنیت ملی و پالیسی خارجی دست و پاچه می سازد. فراتر از این، تحلیل باید در درک موضوعات مغلق و پیچیده کمک کند و به مشکلات و تهدیدهایی که احتمال بروز آنها میرود و منافع ملی را بمخاطره می اندازند، توجه را جلب نماید. در این رابطه تنها این مهم نیست که حقیقت از چه قرار است، بلکه مهمتر از آن اینست که چه چیزی به نیاز های پالیسی سازان مناسبت دارد.²

خدمات استخباراتی باید درخواست برای تحلیل را قبول نکنند، وقتی آنها قبلاً میدانند که معلومات بدست آمده از طریق استخبارات ارتباط اندکی در مجموع تحلیل موضوع دارد.

❖ ضد استخبارات

ضد استخبارات عبارت از تلاش ملی است که از نفوذ خدمات استخباراتی بیرونی و حرکتها و یا گروه های سیاسی تحت کنترل خارجی (که غالباً از طرف خدمات استخباراتی حمایت میشوند) در تأسیسات دولتی، ردیف های نیرو های مسلح و وزارت خانه ها در داخل و خارج از کشور جلوگیری می نماید تا از فعالیتهای مخبری و ویرانگرانه آنها ممانعت صورت گیرد.³ ولی در چنین اهداف آن شهردوان یا ساکنین نیز شامل باشند که تعلقات رسمی حکومتی ندارند. ضد استخبارات همچنان با فعالیتهای تروریستی نیز سروکار دارد، بی تفاوت از اینکه آنها در داخل کشور یا در خارج سازماندهی میشوند. به این مفهوم که ضد استخبارات سرحد بیرونی و درونی کشور را در بر می گیرد.

ضد استخبارات عبارت از اقدامات هجومی و دفاعی حفاظت میباشد: ضد استخبارات هجومی را می توان از طریق پرسشها و مراقبت مأمورین و کارمندان ملکی خود تأمین نمود و یا از طریق تحقیقات، نظارت اجنتان شناخته شده یا مظنون و مراقبت فعالیتهای حضور خدمات استخباراتی بیرونی را کشف و خنثی نمود؛ ضد استخبارات دفاعی از طریق جمع آوری معلومات راجع به خدمات استخباراتی بیرونی و فعالیت های آنها و نیز از طریق استخدام مخبرین، نفوذ کردن در استخبارات بیگانه و تحت نفوذ قرار دادن آنها و سازمان های مربوط به آنها به نفع خود.

¹ - Dupont, Alan. 2003. Intelligence for the Twenty- First Century. Intelligence and National Security; Volume 18, no 4; p.22.

² - Davis, Jack. 1996. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. Studies in Intelligence. Vol. 38. no. 5; pp. 7-15. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>

³ - برای نظر اندازی همجانبه در موضوع ضد استخبارات لطفاً مراجعه شود به:

Johnson, William R. 1994. Thwarting Enemies at Home and Abroad: How to Be a Counterintelligence Officer: Bethesda, Md.: Stone Trail Press. And: Zuehlke, Arthur A. 1980. What is Counterintelligence? In: Intelligence Requirements for the 1980s: Counterintelligence. Godson, Roy; ed. Washington D.C.: National Strategy Information Centre. Also: Olson, James M. 2001. A Never-Ending Necessity. The Ten Commandments of Counterintelligence. Washington D.C.: Studies in Intelligence. CIA. At: http://www.odci.gov/csi/studies/fall_winter_2001/article08.html

ضد استخبارات یک بخش لاینفک تمام پروسه استخباراتی میباشد: تا اطمینان پیدا نمود که آنچه جمع آوری شده است از طریق ارزیابی های مستمر منابع و معلومات اصلی بوده است. این استخبارات از آن جمع آوری استخبارات تفاوت دارد که هدف از آنها مقابله با یک تهدید میباشد، چه این تهدید از طرف خدمات استخباراتی دشمن باشد چه از طرف سازمانهای غیر دولتی، البته اینها یک اندازه جنبه عکس العملی دارند. نتایج ضد استخبارات عموماً در کوتاه مدت تولید نمیشوند و تحقیقات ضد استخبارات به یک وقت یا دوره معین محدود شده نمیتواند.

از اینکه جاسوسی یک جرم جنایی است، بعضی از ضد استخبارات به عملیات نیروی مجری قانون منتج میشود. ولی گرفتاری جواسیس و کشف امکانات جمع آوری تخنیکی خارجی به مقایسه گرفتاری جنایتکاران داخلی و خارجی فعالیت پیچیده تری میباشد. انگیزه ها و منابعی که جنایتکاران را حمایت می کنند از آنچه فرق دارند که خدمات استخباراتی خارجی از آن حمایت می کنند. از اینجا است که مهارتهای تحقیقاتی جنایی غالباً در عملیات ضد استخبارات چندان موفق نمیشوند.¹ بناءً در حالیکه برای بهم آمیختن استخبارات انسانی هجومی و ضد استخبارات را میتوان در یک سازمان با استدلال قوی ارائه نمود، ولی برای به هم آمیختن ضد استخبارات و نیروی مجری قانون دلایل قانع کننده وجود ندارد. در پهلوی استفاده از استخبارات زیگنالی و استخبارات تصویری برای نیاز های امروزی ضد استخبارات یک روش چندین دسپلینی برای جمع آوری بیشتر ضروری میباشد.

❖ عملیات مخفی

عملیات مخفی که تا اندازه ای به «اقدامات فعال» نیز قابل مقایسه میباشد، طوریکه در گذشته توسط استخبارات شوروی و دیگر اعضای پکت وارسا براه انداخته میشد، عبارت از همان فعالیتهایی اند که از آن برای تحت نفوذ قرار دادن شرایط سیاسی، نظامی یا اقتصادی و حالات بیرونی استفاده میشود، در چنین فعالیتهای نقش حکومت هویدا نمیشد و یا بصورت علنی از آن نامبرده نمیشود.² این عملیات یا فعالیت میتواند به اشکال مختلف صورت گیرد مثلاً، اقدامات تبلیغاتی، حمایت از یک گروه مشخص سیاسی یا نظامی در داخل یک کشور، کمک تخنیکی یا لوژستیک به حکومتهای دیگر تا با مشکلات در داخل کشور هایشان دست و پنجه نرم کنند، یا عملیات برای قطع فعالیت های غیرقانونی که منافع ملی یا امنیت یک کشور را با تهدید روبرو ساخته است، مثلاً تروریزم، جنایات سازمان یافته یا قاچاق مواد مخدر.

عملیات مخفی غیر از عملیات نظامی یکی از امکاناتی است تا اهدافی را بدست آورد که تنها از طریق دیپلوماسی ممکن نمیشد.³ عملیات مخفی غیر نظامی شاید کدام ترتیبات سازمانی منطقی دیگری به استثنای آنچه در داخل سازمان جمع آوری استخباراتی انسانی موجود است، چیز دیگری نداشته باشند.⁴ ولی در مجموع استفاده از عملیات مخفی یک موضوع داغ مناقشه آمیز میباشد.⁵ اگر در کل عملیات

¹ - Hulnick, Arthur S. Fall 1997. Intelligence and Law Enforcement: The „The Spies Are not Cops“ Problem. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 10, no 3; pp. 269-286. And: Baker, Stewart L. Winter 1994/1995. Should Spies be Cops? Foreign Policy. No. 97; pp.36-52

² - اداره استخباراتی امریکا، سیا، عملیات مخفی را منحیث «عملیاتی تعریف می کند که هدف آن تحت نفوذ قرار دادن حکومتها، وقایع، سازمانها یا اشخاص میباشد برای حمایت از پالیسی خارجی به یک طریقیکه حتمی نیست به قدرت حمایتگر ارتباط داده شود.»
³ - برای معلومات بیشتر پیرامون این مشکل مراجعه شود به:

Berkowitz, Bruce D., & Goodman, Allan E. 2000. Best Truth, Chapter 5: Covert Action in the Information Age. New Haven and London: Yale University Press, pp. 124-146.

⁴ Odom, William E. 2003, Fixing Intelligence. For a more Secure America. New haven and London: Yale University Press, pp. 24-26.

⁵ - Church, Frank. January/February 1976. Covert Action; Swamp of American Foreign Policy. Bulletin of the Atomic Scientists. Vol. 52, no 1; pp. 7-11. Lefever, Ernest W. Spring 1980. Can Covert Action Be Just? Policy Review, No. 12; pp. 115-122. Rudegers, David F. April 2000. The Origins of Covert Action. Journal of Contemporary History. Vol. 35, no. 2; pp. 249-262.

مخفی تنها به مقصد حمایت از اهداف مشخص پالیسی خارجی مورد استفاده قرار می گیرند، چنین عملیات باید اقدامات علنی موازی دیپلوماسی، فعالیت‌های نظامی یا تعزیرات تجاری را تکمیل نموده و متمم آنها باشند. در حالیکه عملیات مخفی یک قسمت کوچکی از بودجه استخباراتی را می سازند، اکثریت خواهان یک سهم نامتناسب منجمت و نظارت میباشند. مشکل عمده این است که آنها غالباً بیشتر مشکل را خلق می کنند نسبت به اینکه آنرا حل نمایند. بناءً قیمت افشا و بر ملا کردن آن باید دقیقاً مورد ارزیابی قرار گیرد، و در جاییکه قیمت سیاسی آن سخت تر تمام میشود، عملیات مخفی باید در کشورهای دیموکراسی تنها در حالات نهایت مجبوری براه انداخته شود: مثلاً وقتی امنیت دولت مستقیماً در خطر باشد، یا توانمندی دولت نشان دهد که دیگر کار کرده نمیتواند و در تأثیرات جانبی ضرر آن بر مفاد ممکنه برتری ننماید.

منجمت استخبارات چیست؟

دو فعالیت عمده ایکه - جمع آوری و تحلیل - توسط استخبارات براه انداخته میشود باید در یک نمای وسیعتری نگاه شود: یکی اینکه این فعالیتها به خواستها و نیازهای تصمیم گیرندگان ارتباط می گیرد و دیگر اینکه منحصراً یک تولید استخباراتی از آن استفاده میشود. منحصراً یک پروسه ایکه حکومتها خواست آنرا می کنند و خدمات استخباراتی انواعی از دانستنی های خواسته شده را جمع آوری تحلیل و انتشار می دهند، این دوره استخباراتی را منجمت یاد می کنند: در حقیقت این پروسه ایست که در آن درخواست معلوماتی صورت میگیرد، این معلومات به استخبارات مبدل میشود و در اختیار پالیسی سازان، رهبران نظامی و دیگر مقامات یا اداراتی که برای انجام مأموریت و مسوولیت هایشان به این استخبارات نیاز دارند، گذاشته میشود.¹ دوران استخباراتی معمولاً از پنج مرحله عمده تشکیل شده است: (۱) پلانگذاری و مسیر؛ (۲) جمع آوری؛ (۳) عمل کردن؛ (۴) تولید و تحلیل؛ و (۵) توزیع و ارسال

پلانگذاری و مسیر، منجمت تمام تلاشهای استخباراتی را دربر میگیرد، از تشخیص ضرورت برای اطلاعاتی که از ارزیابی تهدید یا اولویت تا هنوز حل نشده موضوعات ستراتیژی و پالیسی سر چشمه می گیرد (کدام کشورها، بازیگران یا گروه ها در خارج و داخل باید مورد مراقبت استخباراتی قرار گیرند) تا به ارسال نهایی تولید استخباراتی به مشتری. این همه پروسه براساس خواست ها یا ایجابات استخباراتی پیرامون موضوعات مشخص بر مبنای نیاز های نهایی مشتریان (رئیس جمهور، صدراعظم، شورای امنیت ملی، وزیران یا دیگر ادارات حکومتی) ابتکار و براه انداخته میشود. در بعض حالات خواست ها یا ایجابات بر مبنای قانونمندی استوار ساخته میشود.

جمع آوری، عبارت از دریافت معلومات و اطلاعات میباشد که از آنها استخبارات ساخته و تولید میشود. پروسه جمع آوری دربرگیرنده منابع باز، مخفی مانند مخبرین و فراریان میباشد که آنها معلوماتی را تهیه میدارند که از کدام طریق دیگری بشمول تمام دسپلین های جمع آوری تخنیک بدست آمده نمیتواند.

عملیه، جمع آوری و تبادل مقدار عظیم معلومات و اطلاعات میباشد که در یک سیستم داخل ساخته میشوند تا به تولید تمام عیار استخباراتی تبدیل شوند، مانند ترجمه لسانی و کشف رمزهای کمپیوتری. معلوماتیکه مستقیماً به تحلیلگران ارسال نمیگردند، نوع بندی شده و برای ارزیابی سریع در کمپیوتر ذخیره میگردند. بناءً عملیه از لحاظ موضوع به نوع بندی و کوچک ساختن آن نیز ارتباط دارد، یعنی

¹ - Johnson, Loch, 2002, Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security. New York: New York University Press, p.187.

تفسیر اطلاعات و معلومات در یک فلم یا تیپ از طریق پروسه نهایت حساس عکاسی و الکترونیکی ذخیره میشوند.

تولید و تحلیل، به تبدیل نمودن معلومات و دانستنی ها به استخبارات تمام شده اطلاق می گردد. در آن ادغام، تحلیل، ارزیابی و سنجش یابی تمام اطلاعات در دسترس قرار گرفته شده و مهیا ساختن تولید های مختلف استخباراتی شامل میباید. چنین تولید ها و تخمینها را میتوان منحصراً معلومات و گزارشهای معلوماتی یا مطالعات تقدیم داشت. اطلاعات و معلومات جمع آوری شده بیشتر شکل پراکنده را داشته، یا ضد و نقیض هم بوده و ایجاب می نماید تا کارشناسان آنرا ترتیب نموده و به آن مفهوم و معنی دهند. بناءً تحلیل خوب به فهم و دانستن خوب وابسته میباید تا بتوان وقایع و شرایط را درست ارزیابی نمود و بر اساس آن از نزد رقیبان و دشمنان معلومات آشکارا و مخفی را کشف نمود. موضوعاتی که احتمالاً در چنین کتگوری شامل شوند عبارت اند از: وقایع جاری، قصد ها، توانمندیها و امکانات، انکشافات ممکنه و احتمالی آینده، مناطق و مشکلات مختلف، سازمانها، گروه ها و یا اشخاص در فحوا های مختلف، سیاسی، جغرافیایی، اقتصادی، مالی، علمی، نظامی یا بیوگرافیک.

توزیع و ارسال، آخرین قدم در جریان دوره استخبارات همانا عمل و توزیع استخبارات تمام شده به مشتریان میباید: آنها عبارت از همان تصمیمگیرندگان و پالیسی سازان اند که نیاز های آنها جریان دوره استخباراتی را عامل شده بودند. این مرحله ایست با فرصتهایی که احتمال اشتباه در آن نیز موجود است. معلومات باید دارای پنج خصوصیت باشد تا مفید واقع شود: مناسبت، سلسله تاریخچه وار، صحت، وسعت و خالص بودن - به این معنی که مبراء از نفوذ سیاسی (معلومات سوء، معلومات غلط، پروپاگند، فریب و غیره).

در پروسه اکثر از دو مرحله بیشتر چشم پوشی صورت میگیرد: **بکاربرد و انعکاس**. اینکه چگونه و به کدام شکل پالیسی سازان استخبارات را بکار میبرند و تا کدام درجه از استخبارات استفاده صورت میگیرد، مسائل خیلی مهم میباشند. رابطه با پالیسی سازان باید شکل فعالانه داشته باشد. ولی بیطرفی و واقعیت نگری یک نوع فاصله و اراده را ایجاب می نماید تا تمام تحول ها را مدنظر گرفت، نه فقط یک چیزیکه تحلیلگر یا مصرف کننده آن (استفاده کننده تحلیل) در گذشته آنرا مورد اهمیت قرار داده است.¹ باوجودیکه فیدبک یا انعکاس به ندرت صورت می گیرد، آنچه خدمات استخباراتی غالباً خواهان آن اند، دیالوگی بین مصرف کنندگان مواد استخباراتی و تولید کنندگان بعد از دریافت استخبارات صورت باید صورت گیرد. بناءً تصمیم گیرندگان و پالیسی سازان باید به تولید کنندگان یک نوع احساس بدهند که خواسته های آنها تا کدام اندازه برآورده شده اند، آنها باید راجع به اصلاحات در هر بخشی از پروسه که لازم باشد، باید بحث نمایند.²

مانند هر نمونه دیگر، این خلاصه دوران استخباراتی یک تشریح ساده از جهان واقعیت است. بعضی شرایط و خواسته ها میتوانند «خواسته های دایمی» گردند. پالیسی سازان به ندرت اقدام معلومات را مشخص می سازند. بلکه آنها پیرامون حالات و تحولات مشخصی خواستار گزارشهایی میباشند، اینکه چگونه برای این گزارشها معلومات جمع آوری شده، مسوولیت آنرا به ادارات استخباراتی واگذار میشوند. فراتر از این، ادارات استخباراتی برای دریافت معلومات جهت دوام عملیات بعضی نیازهای داخلی دارند: استخباراتی که در عملیات احتمالی آینده یا مربوطه به ضد استخبارات و امنیت مفید تمام خواهد شد. انتشار یا توزیع استخبارات یکی از بخش های مشکل دوران استخباراتی میباید. شریک

¹ - Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer- Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. Intelligence and National Security Journal, vol. 1. on2. pp. 212-233. And: Haass, Richard N. 2002. Policymakers and the Intelligence Community: Support US Foreign Policy in the Post- 9/11 World. Studies in Intelligence. Vol. 46, no. 3; pp.11-13.

² - برای «واقعیت» عمل این دوران و بکاربرد و انعکاس لطفاً ملاحظه شود: Lowenthal. Op.cit.pp. 50-51

ساختن استخبارات، حتی در داخل یک حکومت، بنابر ضرورت مخفی نگهداشتن متودها و منابع استخباراتی یک امر فوق العاده مشکل می‌باشد. بهر صورت دادن معلومات به مقامات مسوول تا اندازه ایکه ممکن است، برای امنیت و مصونیت مؤثر قابل سفارش می‌باشد.

منجمنت استخبارات خوب، به مهارت نهایت خوب دوران استخباراتی وابسته می‌باشد. ولی آنچه منجمنت استخباراتی موفق را در آینده متمایز خواهد ساخت، همانا توانمندی و مهارت می‌باشد تا تمام عناصر این پروسه را باهم مدغم و یکجا ساخت تا بتوان برای پالیسی سازان و قوماندانان عملیاتی معلومات بدون خلاء را مهیا ساخت. برآوردن ساختن این مأمول بیشتر از پیش تقاضا می‌گردد، زیرا بسیاری از فرضیه های کهنه دیگر موارد کارآمد ندارند. سه فکتور عمده مدل جدید منجمنت استخباراتی را شکل می‌دهد: (۱) ایجاد تغییرات در موضوع قضیه ایکه استخبارات آنرا باید گزارش دهد؛ (۲) نیاز برای شریک ساختن استخبارات و همکاری بین المللی؛ و (۳) تغییراتی که در تکنولوژی معلوماتی و اینکه این معلومات چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تغییرات در موضوع قضیه

بسته وظایفی که به خدمات استخباراتی محول میشوند بیشتر معلق، بی ثبات و بیشتر از پیش بی‌شمار می‌باشد. آنچه استخبارات را شدیداً تغییر داده است، شمار و کثرت ریسکها، خطرات و تهدیدها می‌باشد و همچنان حقیقتی که اینها در جهان امروز رونما میشوند و به سرعت تغییر می‌خورند. بسیاری از عناوینی که استخبارات باید آنرا تحت پوشش گیرند نسبت به آنچه حکومتها را در گذشته نگران می‌ساختند، فرق نموده اند، مانند جهانی شدن، محیط زیست جهانی، نیروهای دیموگرافیک (آمار گیری نفوس) و مالی که میتوانند رفاه ملتها و نفوس آنها را تهدید نمایند. بناءً منجمنت استخبارات باید بیاموزند که با مسائل غیر منتظره ایکه با ریسک ها، خطرات و تهدید های جدید ارتباط دارند، روبرو خواهند شد.

مجزا از عدم تساوی دولتها که در بعضی از آنها خود ارادیت فقط افسانه بوده، اگر هم تزویر و ریا نباشد، بسیاری از حکومتهای شریری وجود دارند که در محیط ستراتیژیک شان بی ثباتی را دامن می‌زنند و سلاح کشتار جمعی را تولید می‌کنند، برای تروریستان پناه میدهند و قتل مخالفین سیاسی شانرا در خارج برنامه ریزی می‌کنند. در پهلوی آنها دولتهای در حال سقوط و یا فاقد دولتها وجود دارند که درگیری های بومی و مهاجرت های دسته جمعی را تحریک می‌نماید، آنها به عین سویه بستر پرورش تروریسم و جنایات سازمان یافته را زمینه سازی می‌کنند.

مهمتر از این شمار تأسیسات و بازیگران غیر دولتی رو به افزایش می‌باشد: سازمان های تروریستی بین المللی؛ افراطیون ایدولوژیک، نژادی و مذهبی؛ سازمان های جنایی و مافیایی بزرگ، اینها همه به تمام جوامع خطر جدی ایجاد می‌نمایند. آنها (تروریستان، افراطیون، انتشار دهندگان اسلحه کشتار جمعی، دلالان اسلحه و مواد مخدر، قاچاقچیان انسان و یا اعضای بدن انسان، متخصصان شستشوی پولی و بکار انداختن پولهایی که از راه های نامشروع بدست آمده اند و یا متخصصانی که در انبار کردن غیرقانونی مواد ذهری فضله دست اندر کار اند) از جهانی شدن، اختراعات تکنالوجیها و سرحدات باز استفاده می‌نمایند و به بسیار مهارت از اختلاف بین قوانین و سیستمهای قضایی کشور های مختلف سود می‌برند.

همچنان بعضی از شرکتهای چندین ملیتی، مؤسسات غیر حکومتی، خدمات جدید استخباراتی عرض اندام نموده اند، زیرا امروز چنان وانمود میشود که بیروکراسی های دولتی را رد نمود و وظایف دولت

¹ - Krasner; Stephen D. 1994. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton University Press:

را بمنظور مؤثریت بیشتر و کاهش مصرف به سکتورهای خصوصی سپرد، در این شرکت ها تمام نیروهای نظامی، امنیتی و استخباراتی خصوصی شامل اند، اینها همه ایجاب نظارت را می نمایند. همه این بازیگران و فراتر از این حتی نقض کنندگان که در کشف و جنگ معلوماتی دخیل اند، این مشکل پیش بینی را که قدم بعدی آنها چه خواهد بود، پیچیده تر می سازند.

بناءً با افزایش شمار و کثرت ریسکها و خطرات و تهدیدها نه تنها مأموریت های استخباراتی زیاد شده، بلکه در عین زمان شرایط برای سهمگیری استخبارات در امنیت بین المللی نیز وسعت یافته اند. امر اخیرالذکر دیگر به منجمنت بحران، جوابگویی بحران، جلوگیری درگیری و عملیات صلح وابسته نه میباشد، بلکه دامنه آن به کتگوریهای موضوعات جهانی و امنیت درازمدت گسترده شده است. مبارزه بر ضد تروریزم فراسرحدی یکی از مسائلی میباشد که ایجاب استخبارات را می نماید. محدود ساختن اسلحه کشتار جمعی و جلوگیری از انتشار غیرقانونی آن یکی از مسائل دیگر مربوط به استخبارات میباشد. کتگوری سومی عبارت از حمایت از موافقتنامه هایی میباشد که همین اکنون در رابطه با کنترل اسلحه و دیگر اقدامات ایجاد اعتماد موجود اند. تطبیق تحریمات بین المللی عبارت از چهارمین کتگوری همکاری¹ وسیع استخباراتی میباشد. کتگوری پنجم عبارت از تخطی حقوق بشری میباشد. کمک استخباراتی در حالات مصایب و آسیب زدگی ها و کمک های بشری ششمین کتگوری را تشکیل میدهد. علاوه براین، نیاز های رو به افزایش برای حفاظت زیربناء های ملی از جمله تخنیک الکترونیکی و معلومات حملات جنگی وجود دارد، که چالشهای آن مشکلات جدی را در ساحة همکاریهای استخباراتی ایجاد می کند.

منجمنت استخباراتی باید از تمام وسایل جمع آوری بطور سیستماتیک استفاده کند تا استخبارات، شواهد، از همه مهمتر راجع به قصد و پلانهها و توانمندی و در عین زمان راجع به سازمانها، فعالیتها، منابع، مخابرات، تماسها و تحرکات این گروههای مختلف را دریافت کند. مقررات برای توظیف خدمات استخباراتی همیشه این بوده تا در صدد دریافت معلوماتی شد که از هیچ طریق دیگری ممکن نمیشد و یا به سهولت بدست نمی آید. میتود های جمع آوری در جریان آخرین سالهای قرن بیست جداً تغییر یافته است: تصاویر ماهواره پی و وسایل سمع یکی از خوبترین نشانه های این تغییر میباشد و وسیله ای برای تصمیم گیری شده اند. ولی بسیاری از دست اندرکاران غیر دولتی از چنین تسهیلات و وسایل بزرگ ثابت بی بهره اند تا بتوانند آنها را به آسانی مورد هدف قرار دهند. بسیاری از تهدید های جدید بیشتر ایجاب جمیع استخبارات انسانی را می نماید، کسیکه از مهارت لسانی، از تجربه متقابل شدن با خطر و اراده انجام معامله بعض اوقات حتی با افراد خیلی خشن و نهایت فاسد برخوردار باشد. در عین زمان خصوصیت این تهدیدها استخبارات انسانی را نه تنها مشکلتر ساخته است، بلکه برای جمع کننده معلومات خطرناک نیز شده اند. از اینکه نفوذ مخفی بیشتر از این تنها تحت پوشش کارهای دیپلماتیک نمیتوان مصون باشد، مأموریت های ضد استخبارات اهمیت بیشتر پیدا نموده اند. گرایشهای دیگریکه منجمنت استخبارات را پیچیده و متأثیر میسازد عبارت اند از:

- ❖ پیشرفتهای تخنیکی ایکه به اهداف استخباراتی کمک می نمایند تا محرمیت آنها به شکل بهتر حفاظت نمود و فعالیتها آنها بهتر مخفی ساخت، زیرا امروز هرکس میتواند که در بدل پول در بازارهای آزاد به خریداری وسایل پیشرفته بپردازد.
- ❖ تلاشهای استخباراتی باید برای رسیدن به اهداف مختلف استخباراتی به طور مساویانه براه انداخته شوند. این امر پلانگذاری، منجمنت جمع آوری و تحلیل را دشوارتر میسازد و ایجاب انحاء پذیری بیشتر را می نماید.
- ❖ بیشترین اوقات از ناحیه تهدید های غیر متعارفی که پیش بینی شده نمیتواند، حوادث نابهنگام بوقوع می پیوندند. برای جلوگیری آن استخبارات باید برای نظارت مستمر تمام کشورها و

¹ - ترتیبات بین المللی بین خدمات استخباراتی این توافقات سیاسی را در چهار کتگوری درجه بندی نموده است.

موضوعات مربوطه شبکه وسیعی را طرح ریزی نماید، حتمی نیست که این شبکه تنها در جمع آوری معلومات بکار انداخته شود، بلکه از لحاظ وسیله «تحریک» و «تغییر کشف یابی» نیز عمل نماید.

- ❖ استخبارات مهم اکثر اوقات خیلی زیاد در لسانهای خارجی یافت شده می تواند. اینها ایجاب توانمندی و کمال بیشتر را می نمایند تا به اسرع وقت مواد خارجی نسخه گیری شده، به افراد درست و اعتباری ارسال گردیده و به اسرع وقت ترجمه آن بدست آید.
- ❖ بیش از این از ایجاد بهترین سیستم های ممکنه جمع آوری معلومات جلوگیری شده نمیتواند. نه تنها از ناحیه افزایش مصارف، بلکه داوطلبیت و تغییرپذیری نیز که از ناحیه کاهش شمار سیستمهای قابل توان بوجود می آید، حتی بیشتر جمع آوری تخنیک پیشرفته را محدود می سازد.
- ❖ افزایش بزرگ در حجم مخابرات اهداف را بیشتر پیچیده ساخته است. در حالیکه تکیه بر ترانزمیشن های (انتقال دهی الکترونیکی) موج ذره بینی زمینی کاهش یافته است، میتود های جدید مخابراتی مانند کیبل قابل دید فایبر (رشته های سیمی باریک)، اشعه لیزر، تلیفون های موبایل و ایمیل ها برای کشف معلومات بیشتر مغلق و سخت شده است.
- ❖ دسترسی وسیع به انترنت در سطح جهانی و استفاده از آن برای جمع آوری معلومات استخباراتی، دریافت دانستنیها و تکنالوجی، انتقالات مالی به رقیبان یا به دشمنان و استفاده از مخابرات مخفی مثلاً رمز نویسی، محفی نمودن پیامها در وب سایت ها و تصاویر سهولت هایی را ایجاد نموده است.
- ❖ از دست دادن انحصار و کنترل دولتی بر رمز شناسی و دسترس آزاد به وسایل نسبتاً عالی مخابرات خصوصی همه و همه سبب کاهش امکانات دست یابی به استخبارات زیگنالی و استخباراتی مخابراتی میگردد.
- ❖ رشد فوتوگرافی ماهواره بی تجارتي همراه با توانمندیهای قدرت تشخیص یک متر ویا کوچکتر از آن از یک منبع آزاد جدید نمایندگی می کند که نه تنها در خدمات استخباراتی، بلکه همه مخالفین نیز از آن استفاده نموده می توانند.

علاوه برآن، ضرورت آن میرود تا تعدادی کثیری از مشتریان به حکومتی با مهیا ساختن استخبارات لازم خدمت نمود و آنها به اسرع وقت ممکنه. از اینکه استخبارات یک منبع کمیاب میباشد، عرضه و تقاضا باید باهم همنوایی داشته باشند. روشی که طی آن منجمنت استخباراتی این امر را انجام می دهد، مشخص می سازد که تا چه اندازه معلومات فاضله و غیر مؤثر تهیه می گردد. در حالیکه ماهرین استخباراتی و سیستم های مدرن راجع به همه چیز می دانند، ولی این به آن مفهوم نیست که آنها هر چیز را نیز انجام داده می توانند. یعنی تقاضا برای عرضه چیره دستی می نماید. در جهان صنعتی دو روشی که رشد داده شده تا با این چالشها مقابله کنده همانا پلانگذاری مرکزی از مافوق – بر مادون و بازار آزاد بر مبنای تقاضای مشتریان پلانگذاری از مادون به مافوق میباشد. در جواب به تقاضا های جنگ سرد خدمات استخباراتی غربی برای حل مشکل تخصیص روش پلانگذاری مرکزی را انتخاب نموده است. ولی امروز ضایعات و عدم مؤثریت پلانگذاری مرکزی بیشتر از این قابل حمل نمیباشد: این روش نمیتواند که بصورت درست مأموریت ها و خواست های استخباراتی را پیشبینی کند، صرف نظر ازاینکه بتواند برای آورده ساختن این مأموریت ها و خواست ها بدیلها را تشخیص و زمینه دسترسی به آن را مساعد سازد. استخبارات بر مبنای مصرف مؤثر ارتجاعیت و دسیبلین بازار و مقررات جدید طرز کار را ایجاب می نماید.

یک جنبه دیگر از نظر انداخته شده مسأله تداوم واستمرار است که برای کشورهای کوچک از اهمیت نهایت مهمی برخوردار میباشد. عدم تداوم کفایت و ظرفیت نمیتواند که موفقیت هایی را در سالهای بعدی به دنبال داشته باشد. سیاستمداران و مقامات بدون دسترسی زیاد با معلومات استخباراتی اکثر فکر می کنند که خدمات استخباراتی می توانند کفایت و ظرفیت را حفظ نمایند و برای روز مبادا یا روز

سخت از آن کار گیرند. در اکثر حالات این کار ممکن نمیباشد. حتی این حقیقت هم کمتر مورد توجه قرار داده شده که اگر استخبارات از عرضه شدن تکنولوژی جدید خبر نباشد، برایش خیلی مشکل خواهد بود که بعداً به آن دسترسی پیدا کند. «حد اقل در ساحهٔ تخنیک حقیقت تقریباً همیشه این بوده که اگر استخبارات با آن خود را اعیار نسازد، خطر آن موجود است که برای مدت طولانی آنها در یخبندی بازار معلومات قرار گیرند، حتی اگر هم حکومت حاضر باشد که پول گزاف صرف نماید.¹ بناءً آنچه برای موفقیت منجمنت استخباراتی ضروری میباشد، همانا استمرار و تداوم و همکاریهای دو جانبه و بین المللی بین خدمات استخباراتی مختلف میباشد.

ضرورت برای شریک ساختن استخبارات و همکاری بیشتر بین المللی

خدمات استخباراتی معمولاً دارای فرهنگ و خصوصیات بیروکراتیک برای عدم شریک ساختن معلومات با یکدیگر خصوصاً خدمات استخباراتی بیرونی میباشد. نبض نگهداشتن معلومات برای عدم افشاء شدن رمز محرمانیت شامل این فرهنگ و خصوصیت میباشد. خدمات امنیتی و خصوصاً ادارات استخباراتی از قدیم به اینطرف مخالف شریک ساختن معلومات با یکدیگر میباشد. ایالات متحد امریکا تقریباً یگانه کشوری نمیباشد که دریافته است عدم شریک ساختن و هماهنگی معلومات و عدم ارتباطات استخباراتی احتمالاً نتایج ویران کننده ای داشته باشد. بناءً شریک سازی بیشتر معلومات هم به شکل عمودی و هم بطور افقی، هم در داخل و هم در خارج یک امر ضروری میباشد. منجمنت استخباراتی نه تنها باید برای شریک ساختن معلومات خصوصیت و فرهنگ این ادارات را تغییر دهد بلکه به اصرار افراطی روی محرمانیت و اسرار که از آشکار ساختن معلومات سازنده و به وقت جلوگیری می نماید، توجه نموده، بدون آنکه ضرورت برای مخفی نگهداشتن منابع و میتود های بدست آوری معلومات خدشه دار شوند.

از لحاظ تاریخی دولتها خواسته اند در جاییکه آنها منافع و نگرانیهای مشترک استخباراتی دارند، به تبادل معلومات بالمثل دست زنند.² در بسیاری حالات چنین روابط منفعت متقابل داشته است.³ حتی اگر هم منافع دو کشور کاملاً با هم تطابقت هم نداشته باشند، تبادل استخبارات بالمثل ممکن میباشد. همکاری دو جانبه معمولاً شریک ساختن معلومات استخباراتی و تحلیل روی موضوعات مهم مورد علاقه صورت میگیرد. چنین روابط دو جانبه تنها در صورتی پایدار باقی میماند که هر دو طرف جداً موافقتنامه اساسی پیرامون شریک ساختن معلومات استخباراتی را مراعات کنند: سرچشمه و تفصیلات استخبارات تهیه شده توسط اداره استخباراتی هم پیمان، مطابق به توافق محرمانیت، نگهداری شده و به اطراف سومی انتقال داده نمیشود.⁴

باوجودیکه کشورهای با منابع استخباراتی کوچک همیشه نمیتوانند با خدمات استخباراتی بزرگ همسری کنند، آنها می توانند از راه های دیگری این ضعف شانرا تلافی کنند. در بعضی حالات دولتها می توانند که دسترسی های جغرافیایی و دیگر دسترسی ها را در اختیار گذارند، آنچه از طریق دیگر ممکن نمیباشد، یا استخبارات کشورهای کوچک میتوانند مهارت، تخصص یا فهم لسانی را به ادارات استخباراتی بزرگتر تقدیم کنند. درحالیکه بعضی دولتها فیصدی بزرگتری در قسمت استخبارات نسبت به دیگران بمصرف می رسانند، حتمی نیست که نتایج با کیفیت خوبتر را انتظار داشت. صرف نظر از دسترسی و توانمندی خوبی که دولتها دارند، داشتن دوستان نزدیک و دایمی که در وقت مشکلات بتوان

¹ - Kettis, Par. 2000. The Future of Covert Intelligence. In: Sgukman, Harold, ed. Agents for Change. Intelligence Services in the 21st Century. London: St Ermin's Press; pp.83-84.

² - Richelson, Jeffrey. 1999. The U.S. Intelligence Community. Exchange and Liaison Arrangement, 4th ed Boulder: Westview Press

³ - بطور نمونه ملاحظه شود: Herman, Michael. 2001. Intelligence Service in the Information Age. Norway as an Intelligence Ally. London @ Portland, OR: Frank Cass Publishers, pp.139-146.

⁴ - به اصطلاح «مقررات طرف سومی».

روی آنها حساب نمود، نیز در چنین روابط نقش عمده دارد. خدمات استخباراتی برای چنین روابط امنیتی بنیاد اساسی را مهیا می سازند.

از اینکه خواست های استخباراتی تصمیم گیرندگان حکومت بطور فزاینده به موضوعاتی تعلق می گیرند که خصوصیت فراسرحدی و جهانی دارند، روابط استخباراتی با کشورهای دیگر باید وسعت یابند. چنین روابط تنها به این دلیل نیست که هیچ اداره استخباراتی ملی نمیتواند در همه جا ها فعالیت کرده و وقایع را تحت پوشش قرار دهد، بلکه به این دلیل هم که در سرتاسر جهان نهاد های خاصی وجود دارد که با هم نزدیک ساختن خدمات استخباراتی کشورهای مختلف چه از شهرت زیاد یا کمی برخوردار باشند، موضوعات مشخصی را تحت بررسی و غور قرار می دهند.¹

ریسکها و تهدیدهای غیر نظامی جدید، مداخله های وسیع بین المللی و عملیتهای صلح چندین ملتی ایجاب توسعه سریع برای سهمگیری استخبارات در امنیت بین المللی را می نماید. در عین زمان آنها راه را برای همکاریهای پیشرفته بین سازمانهای امنیتی و استخباراتی کشورهای سهمگیرنده و علاقمند باز می نمایند. نیروهای ائتلافی تعبیه شده در عملیات صلح یقیناً خواهان حمایت کامل استخبارات دوره جنگ اند. طرح نیروی فارغ، حملات عملیاتی، تلفات اندک و صدمات، حد اقل این همه وابسته به استخبارات میباشد. و تهدیدی که از ناحیه تروریزم بین المللی و خطری که از درک تروریزم داخلی پیدا میشوند، ایجاب می کند که بین کشور های مختلف همکاری صورت گیرد.

شبکه سازی استخباراتی باید در سطح چندین جانبه و همچنان بین دو جانبه صورت گیرد. شبکه سازی چندین جانبه می تواند انکشاف مناسب طرحها، پروسه ها، مخابرات، ترتیبات رابطه، هماهنگی، استفاده از تکنولوژی مدرن و بنیاد اطلاعات، کمک قانونی متقابل، ترینینگ و دیگر کمک ها را مراقبت کند. عملیات صلح در بوزنیا و کوزوو همین اکنون بیانگر آنچه است که میتوان آنرا شکل جدیدی از کمک استخباراتی برای همه انواع مداخله ها خواند. تمام آنهایی که مسوول چندین عملیات اند، از منشی عمومی ملل متحد گرفته تا پایین همه بر ضرورت استخبارات خوب تأکید کرده اند. ملل متحد²، اتحادیه اروپا³، ناتو¹ و دیگر سازمانهای بین المللی و عملکرد همه آنها به استخبارات

¹ - مشهورترین آنها در اروپا عبارت اند از: "TREVI Group"، که در سال ۱۹۷۵ تأسیس شد و وزیران عدلیه و داخله اتحادیه اروپا را باهم گرد آورده تا روی «مبارزه برضد تروریزم، رادیکالیزم، افراطیت بین المللی خشونت» بحث کنند، ستون سومی ماستریخت (شامل مهاجرت و پناه جویی، امور پولیسی، گمرکی و همکاری قانونی که جانشین TREVI شده و ایجاد اداره پولیس اروپایی چندین ملتی (EURPPOL) را صلاحیت داده است، از سال ۱۹۹۸ به اینطرف فعال میباشد.)؛ دیگر آن "Burne Club"، میباشد که در سال ۱۹۷۱ بمنظور غور و بررسی موضوعات روز ایجاد شد و از ۱۹ کشور اروپایی تشکیل یافته است؛ نهاد سومی بنام "Kilowatt Group"، یاد میشود که در سال ۱۹۷۷ ایجاد گردید و از ۱۵ کشور تشکیل یافته است؛ چهارمی «کنفرانس وزیران داخله منطقه غربی مدیترانه» میباشد که در سال ۱۹۸۲ در روم ساخته شد تا بر ضد بنیادگرایی اسلامی و جرایم سازمان یافته مبارزه کند، و متشکل از شش کشور است. سازمان دیگری که در این راستا فعال است عبارت از سازمان "Le Groupe Informel Européen de Coopération dans Le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme" با مخفف (GIECLCT) که در آن رهبران دولتهای اتحادیه اروپا، تیم های عملیاتی ضد تروریستی و همچنان همتا های آنها از کشور های سویدن و ناروی در آن شمولیت دارند. همچنان نهاد دیگری بنام "Cross-Channel Intelligence Conference"، که در دهه ۱۹۷۰ توسط چهار کشوری که در مجاورت کانال انگلیس موقعیت دارند، تأسیس شد. علاوه بر این کمیته خاص ناتو وجود دارد که خدمات استخباراتی کشورهای عضو را باهم گرد می آورد. «کلوب» های دیگر خدمات استخباراتی هم وجود دارند که در محدود ساختن اسلحه کشتار جمعی سهم دارند و بصورت منظم در چوکات نظام کنترل تکنولوژی میزایل (MTCR)، گروه ارسال کننده گان هستوی، گروه استرالیا، موافقتنامه واسنار و گروههای دیگر. و همچنان همکاری استخباراتی اتحادیه اروپا و روسیه موجود است که هدف آن مبارزه برضد تروریزم و شریک ساختن استخبارات در چوکات موافقتنامه مشارکت و همکاری (PCA) صورت می گیرد.

² - اگر سازمان ملل در قسمت استخبارات قدم اساسی میگذاشت و اگر از صلاحیت قوی برای جمع آوری استخبارات کافی برخوردار می بود، شاید جلو بسیاری از اشتباهاتی گرفته میشد که در تاریخ عملیات ساحوی آن سازمان بوقوع پیوسته اند. با وجودیکه یک دید روشن امنیت بین المللی را منحیت یک لازمه حتمی برای امنیت ملی و سازمان ملل را منحیت یک نهاد بین المللی خواهد دانست که برای تقویه شدن نیاز دارند، بشمول افزایش ظرفیت آن برای جمع آوری و تحلیل استخبارات، دولت های بزرگ علاقمند نیستند که سازمان ملل صلاحیت جمع آوری استخبارات را داشته باشد. از اینکه استخبارات در حقیقت قدرت است، بسیاری از آنها نمیخواهند که این قدرت مورد تهدید قرار گیرد و انهم از طرف یک سازمان جهانی مانند ملل متحد که خواهان استخبارات حقیقی است. لطفا ملاحظه شود:

Dorn, Walter A. The Cloak and the Blue Beret: The Limits of Intelligence-Gathering in UN Peacekeeping, at: http://www.rmc.ca/academuc/gradrech/dorn16_e.html

³ - اتحادیه اروپا تلاش دارد تا سازمان استخباراتی خود را بسازد، مطالعه شود:

ضرورت دارد. استخبارات ملی بر این تکیه دارد تا خلاء ها را پر نماید، منابع دیگر را معتبر سازد و از همه مهمتر به ارزیابی بپردازد. سازمانهای بین المللی بالاخره ساختار را برای ارزیابی استخباراتی فراتر از سطح ملی رشد خواهند داد، ولی این به یک مدت زمان طولانی ضرورت دارد و باید روی تبادل بین الدول اعمار گردد. از چندین سال به اینطرف ایالات متحد امریکا و بعضی از کشورهای دیگر برای کمک های استخباراتی به سازمانهای بین المللی تعهد نموده اند.² تا حدودی، این عملاً متکای جامعه بین المللی قرار گرفته است. ولی همکاری استخباراتی اوپراتیوی حساس باز هم در سطح دوجانبه باقی مانده و نمیتوان آنرا موضوع بحث های بین المللی قرار داد، زیرا فکر میشود که در راه مؤثریت چنین همکاری به شکلی از اشکال خلاء ایجاد خواهد شد.

منفعت چنین همکاری واضح و هویدا است: تبادل استخباراتی یکی از شروط و یکی از عناصر عمده تصمیم گیری درست، بموقع و مطلع برای جلوگیری از بحران، منجمت بحران و مداخله بشمار میرود. با اصلاح جوابگویی، و اعظمی ساختن علاقمندی یا تخصیص منابع مالی و کاهش تلفات بشری تشریک استخباراتی در قلب وحدت چنین تلاش قرار دارد و فراتر از این ممکن است، به کوتاه ساختن مدت زمان حضور در منطقه بحران و صرفه جویی در مصارف منتج شود.

تغییرات در تکنالوجی معلوماتی و اینکه از معلومات چگونه استفاده بعمل می آید

انقلاب معلومات احتمالاً یگانه فکتور نهایت مهم باشد که منجمت و کار خدمات استخباراتی را متأثر می سازد. محیط معلومات تغییر نموده است، در حقیقت، فراتر از هر چیز دیگریدکه «تصور» آن میرفت. هیچ بخشی از جامعه و اقتصاد به آن میزان در تغییر نیست مانند جهان معلومات، تکنالوجی معلومات و مخابرات. با پیشرفت تنها انترنت دسترسی عظیمی به بحر معلومات ایجاد شده است. تقریباً ۸۵ در صد معلومات مورد نیاز حکومت که در دسترسی ارزیابی مستقل ملی قرار می گیرد سر چشمه آن همانا استخبارات منابع آزاد میباشد. بقیه یعنی قسمت مهم از طریق امکانات تخنیک و فعالیت های سری بدست می آید.

گرایشهای عمده تکنالوجی که از ناحیه انقلاب معلومات بدست می آیند عبارت اند از: توانمندیهای روبه افزایش؛ کاهش قیمتها؛ و ارتباطات بیشتر وسیع. چنین پیشرفتی به تغییرات عمده منتج شده است که چگونه ما کار می کنیم و چگونه از معلومات استفاده می نماییم، چگونه معلومات را غیرمرکزی میسازیم، شبکه و سیستمها را عیار میسازیم. ولی پیشرفت همچنان سکتور خصوصی را نیز قادر ساخته است تکنالوجی ای داشته باشد و محصولات و خدماتی را تقدیم نماید که بعض اوقات بر آنهایکه از درک سازمان های استخباراتی حکومتی بوجود می آیند می توانند تفوق داشته باشند. در بعض

Baker, Charles: The Search for a European intelligence policy. E-Print, at: <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html>. And: Becher, Klaus; Molrad, Bernhard; Oberson, Frederic; Politi, Alessandro. 1998. Vers une politique europeenne de renseignement. Institut d'Etudes de Securite. Paris: Cahier de Chaillot No. 34. 58 pp.

¹ - در داخل سازمان ناتو کدام نهاد استخباراتی مستقلی وجود ندارد. این نگرانی خدمات استخباراتی ملی بر سند امنیتی ای بود که ناتو را مکلف نمود تا از هر نوع مفکوره ایجاد نهاد استخباراتی دوری جوید. در طول تاریخ ناتو استخبارات برخلاف دیگر بخش های دفاعی در داخل تشکل ناتو بصورت حقیقی آن سازماندهی نشده است. اجزای محدود استخباراتی ناتو ارزیابیهای متوازن در ساحة ریسک های نظامی، خطرات و تهدید ها به ساحة آن سازمان که به کمک دسترسی از طریق چینل های رسمی و غیررسمی به خدمات استخباراتی دولتهای عضو تحویل میدهد. چنین ترتیبات بنابر ضعف توانمندی و نداشتن قدرت کاری مؤثر نمیتواند جوابگوی خواست های ستراتیژیک استخباراتی ای باشد که برای ساختن پالیسی امنیتی آینده ضروری میباشد. پلانهای برای بازسازی مهندسی استخباراتی ناتو رویدست میباشد، برای معلومات بیشتر ملاحظ شود:

Van Rensen, Peter, Peter. 1997. Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Ebenhausen: SWP Paper IP 3046, pp. 27-29 and 44

² - استخبارات ایالات متحد یکی از کمک دهندگان عمده به سازمان ملل و ناتو میباشد. در جریان ماموریت های IFOR/ SFOR و کوزوو ولایت سابق جمهورییت یوگوسلاویا ایالات متحد تقریباً قسمت اعظم معلومات استخباراتی را تهیه نمود.

حالات سکتور تجارتي از معلومات بهتر برخوردار است. بناءً ايجاب مي نمايد که تکنالوجي معلوماتي بطور متداوم در حال تغيير باشد. اين امر تغييرات در قدرت و منجمنت استخباراتي را که فرار تر از طرح و ديزان دوباره چارت تشکيلاتي و ديزان دوباره سلسله فرماندهي ميباشد، ايجاب مي نمايد.

تغييراتي که منجمنت استخباراتي امروز با آن روبرو است، داراي سه مرتبه ميباشد: تصفيه و عمل کردن اطلاعات و معلومات بيشمار به منظور دريافت دانستنيهاي مربوطه براي ارزيابي و سنجش؛ فهميدن اينکه چگونه توانمندی سکتور خصوصي را متوازن ساخت؛ و تمرکز نمودن به جمع آوري استخباراتي در آن ساحه هاي بخصوصي که براي دريافت اطلاعات و معلوماتي که از منابع آزاد و باز يا سکتور تجارتي بدست آمده نميتوانند. اخيرالذکر داراي سه کتگوري ذيل مي باشد:

- ۱- تخصص و دانستني و معلومات روي موضوعاتي که سکتور خصوصي آنرا عدم منفعت تحت پوشش قرار نميدهد؛
- ۲- اطلاعات و معلوماتي که سکتور خصوصي آنرا جمع آوري نمي نمايد، زيرا ايجاب تکنالوجي بيشتر را مي نمايد و
- ۳- اطلاعات و معلوماتي که سکتور خصوصي بايد آنرا بنا بر ممانعت هاي قانوني يا خطرات جمع آوري نکند و يا نمي تواند.¹

بناءً جمع آوري «مثمر مقاييسوي»، دانستن اينکه کي در سکتور خصوصي و تجارتي ميداند، دانستن اينکه چگونه انباري از معلومات در دسترس قرار گرفته شده آزاد را تصفيه نمود، همراه با امتزاج استخباراتي، همه و همه در هسته توانمندی منجمنت استخباراتي قرار مي گيرند.

از هم جدا ساختن و انتقال دادن معلوماتي که عمدتاً بنا بر محرميت با ممانعت ها روبرو اند در هم شکستن فرهنگ بيروکراتيک و ممانعت هاي افقي و عمودي در داخل و بين سازمانهاي مختلف و همچنان اقدامات تشکيلاتي را ايجاب مي کنند. چنين روش بهترين مغز را براي تحليل و ارزيابي استخباراتي با هم يکجا نموده، با هم وصل ساخته و شبکه سازي مي نمايد. بهترين تحليل از محيط رقابت سر بلند مي نمايد، جاي که در آن از دور نماهاي مختلف استقبال بعمل مي آيد و فرضيه هاي بدليل تشويق مي شود. بهترين امتزاج استخباراتي را ميتوان با يکجا ساختن اطلاعات و معلومات در يک بنياد مرکزي اطلاعات و در فضاي کار همکاري و با استفاده از بهترين تکنالوجي استخباراتي که در کشف معلومات کمک مينمايد، بدست آورد.² محصولاتي که بر مبناي استخبارات مختلط استوار اند، م توانند فهم همجانبه را از وضع زمينه سازي نمايند؛ به تمام آنهايي که به چنين استخبارات، به خطرات و فعاليت هاي جديد دسترسي دارند هوشدار داده؛ اتفاقات ناآگاهانه و مدت زمان عکس العمل را کاهش داده؛ وظيفه جمع آوري معلومات را اصلاح نموده؛ و به اين ترتيب توانمندی، مؤثريت و وحدت در جد و جهد ها را تقويه مي نمايد.

¹ - Berkowitz, Bruce D. & Goodman, Allan E. 2000. Best Truth. Intelligence in the Information Age. New Haven and London: Yale University Press; p.40.

² - در چنين نقطه اتصال، امتزاج يک پروسه ايجاد دانستني اصلاحي ميباشد که در آن عناصر مختلف اطلاعات با هم مشابه و يا غير مشابهي که در يک ردیف قرار دارند، با هم ارتباط پيدا مي کنند و در يک دسته اي از معلومات تنظيم يافته و سازمان يافته منابع معلومات با هم مزج ميشوند، و براي مطلوب مورد نظر بيشتر مورد ارزيابي قرار گرفته، دانسته شده و توضيح داده ميشود. اين پروسه در طبيعت خود کشفی بوده زيرا اطلاعات محسوس شده و معلومات جمع آوري شده را با ميتود هاي قبلي آموخته شده مقايسه نموده تا شي ها و گروپهاي مطلوب در حدود مورد نظر را کشف، شناسايي و مدل بندي نمايد. استنتاج و تفريق البته در سطح اطلاعات، معلومات و دانستني ها صورت گيرد، با استفاده از سيستمهاي معقولي که بتواند براي موقعيت شناسي معلومات حساس، دانش صريح و روشن را بکار اندازد، روي موضوعات حساس متمرکز شده، موجوديت نمونه هاي دانستني را کشف نمايد و يا نمونه هاي جديد در انبار معلومات وارد شده را پيشکش کند. اين وسايل و ابزار همچنان در ايجاد نمونه ها يا مدل هاي پيچيده و شبیه سازي هاي سيستم هاي فزيکي، سمبوليک و شناسايي مورد علاقه تحليلگران کمک مي نمايند و آنها را قادر مي سازند تا اهداف مورد نظر را تحت تحقيق و غور دقيق قرار داده و از خصوصيت و ساختار آن آگاهي يابند. چنين نمونه ها و شبیه سازيها در حالیکه هميشه وابسته به يک ارزيابي تناسبی، اعتباری و مؤثريت ميباشند، به تحليلگران اجازه مي دهند تا در يک مساله و مشکل پيچيده داخل شده و نظر اندازی عميق در آن نمايند، آنچه توسط امکانات مرسوم ممکن نميباشد.

نظارت خدمات استخباراتی از چه قرار است؟

یک سیستم دولت برای کنترل دیموکراتیک در حقیقت محصول طرزحکومت، سیاست، تاریخ و فرهنگ آن میباشد. ترتیبیاتی که با رسوم حقوقی و قانون اساسی یک کشور منطبق باشند به آن ضرورت است نه آن ترتیبیاتی که ظاهراً جالب ولی بیگانه اند. به عین ترتیب سیستم های مختلف سیاسی و فرهنگهای مختلف، نورم ها و عملکردهای مختلف کنترل و نظارت دیموکراتیک وجود دارند.¹ البته برای کنترل دیموکراتیک کدام مدل خاص و یگانه ای وجود ندارد و نه برای کنترل دیموکراتیک خدمات استخباراتی کدام مدل معینی گزیده شده است.

بدون در نظر داشت شکل بخصوص کنترل طرح شده در دیموکراسیها کنترل دیموکراتیک مستقیم و بیشتر مربوط به خدمات استخباراتی و فعالیت های آنها توسط ارگانهای اجرائی، مقننه و قضایی یک کشور اعمال می گردد. هر عنصر نقش بخصوص خودش را در داخل مجموع طرح کنترل، حسابدگی، مراقبت و نظارت بازی می کند، هدف از این کنترل این است تا اطمینان پیدا نمود که فعالیتهای مخفی و سری مطابق قانون و بصورت مناسب براه انداخته میشوند.²

در داخل این طرح کنترل اجرائی و مراقبت نقش تعیین کننده دارند. به هر اندازه ای که کنترل و مراقبت اجرائی شدید و به هر اندازه ای که جدیت برای انجام این وظایف بیشتر باشد بهمان اندازه برای حکومت از ناحیه ارگان قضائی و نظارت مقننه مشکلات کمتر ایجاد میشود. این قوه اجرائیه است که در مجموع مسوولیت کنترل و مراقبت را بر خدمات استخباراتی به عهده دارد. بناءً باید برای شفافیت و نظارت پارلمانی اساس لازمی را تهذابگذاری نمود.

کشورهایی که تحت نفوذ فرهنگ قانون عام بریتانیا قرار گرفته اند، بیشتر گرایش به جنبه قضایی کنترل دارند، در حالیکه در قاره اروپا و در کشورهایی که در طول تاریخ خود تحت اختناق خدمات استخباراتی قرار داشته اند، بیشتر نظارت مقننه یا پارلمانی را ترجیح میدهند. بسیاری از دیموکراسیها تا حدودی نظارت پارلمانی را تطبیق نموده اند. بعضی از پارلمانها احتمالاً فعالانه وظایف نظارت را انجام میدهند، طوریکه خواهان گزارشات و معلومات میشوند، در حالیکه تعداد دیگری شاید تنها از طریق وزیران گزارشاتی را دریافت دارند و آنها در چوکات رأی دهی روی بودجه سالانه یا هیچ وقت چنین گزارشی را دریافت ندارند. در حالیکه کمتر کشورهایی اند که به آن میزان نظارت پارلمانی ای که ایالات متحد و آلمان دارند، برسند، فرانسه تا هنوز هم به پارلمان خود اجازه نداده است خدمات استخباراتی را تحت کنترل خود داشته باشد.³ کشورهای دیگر، مانند ناروی یک کمیته مستقل برای نظارت بر خدمات استخباراتی و مراقبت خدمات امنیت دارد.⁴ اعضای این کمیته توسط پارلمان انتخاب می گردند. کمیته به شکل گزارش سالانه و مخصوص به پارلمان اطلاع می دهد. این کمیته همچنان به شکایات اشخاص انفرادی و سازمانهایی که خدمات استخباراتی بر علیه آنها از بیعدالتی کار گرفته اند،

¹ - Rindskopf, Elizabeth R. 1998. Intelligence Oversight in a Democracy. Houston Journal of International Law. Vol.11, no.1; pp.21-30.

² - Caparini, Marina. 2002. چالشهای کنترل و نظارت خدمات استخباراتی در دیموکراسیهای لیبرال. این نوشتار در ورکشاپی پیرامون نظارت دیموکراتیک و پارلمانی بر ادارات استخباراتی که در جینوا بتاريخ ۳ و ۵ اکتوبر برگزار گردیده بود، تقدیم شد. این کنفرانس توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح سازماندهی شده بود. جینوا

³ - به زودی نظارت پارلمان ایجاد خواهد شد. ملاحظه شود: Faupin, Major General (ret). 2002. اصلاحات خدمات استخباراتی فرانسه بعد از جنگ سرد. این نوشتار در ورکشاپ پیرامون نظارت دیموکراتیک و پارلمانی که توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح از ۳ اکتوبر الی ۵ اکتوبر سازماندهی شده بود، تقدیم شد. و :

Denece, Eric. Mars 2001. Le controle parlementaire des services de renseignement. Interview d' Arthur Pacht, deputé du Var, vice-president de la Commission de la Defense et des Forces armées a l'Assemblée nationale, Paris : L'Harmattan. Renseignement & Operations Speciales. No. 7 : pp. 21-28.

⁴ - کمیته برای نظارت خدمات استخباراتی، مراقبت و امنیت مسوولیت سرپرستی اداره امنیت پولیس ناروی، هیأت امنیتی دفاعی و خدمات استخباراتی ناروی (EOS) را بعهده دارد. این کمیته با ۷ عضو خود کارش را مستقل از پارلمان انجام میدهد و اعضای پارلمانی اجازه ندارند که عضو آن باشند.

رسیدگی می‌کند. در کانادا نیز مداخله پارلمانی در این راستا محدود می‌باشد. یگانه ارگان مخصوصی که برای این وظیفه مؤظف شده است، همانا کمیته بررسی استخباراتی می‌باشد که بین سه الی پنج نفر عضو دارد. آنها البته اعضای پارلمانی نیستند. آنها دو وظیفه دارند: بررسی خدمات استخباراتی امنیتی (CSIS) از بیرون خود آن اداره و رسیدگی به شکایات در رابطه با مسائل تصفیة امنیتی، مهاجرت، تابعیت و مسائل دیگری که تحقیقات (CSIS) در آن دخیل باشد.

شماری از کشورها نهادی بنام مسوول رسیدگی به شکایات¹ تأسیس نموده اند که وظیفه آن در مجموع کنترل اداره حکومت می‌باشد، این نهاد بصورت عمومی برای مؤثریت اجراءات خود بر مقننه تکیه نموده و غالباً از پارلمان صلاحیت گرفته و نسبت به آن حسابده می‌باشد. مسوول رسیدگی به شکایات می‌تواند از صلاحیتهای مختلف برخوردار باشد: تحقیق تخطی های ادعا شده بشری توسط خدمات استخبارتی، مذاکره با مأمورین ملکی، گزارش به اعضای مقننه و اطلاع به مردم عامه راجع به نتایج تحقیقات. باوجودیکه مسوول رسیدگی به شکایات معمولاً توان آنرا ندارد که فیصله های الزامی را صادر نماید، ولی میتواند به مقننه سفارش نموده تا موضوع را برای اقدامات بیشتر پیگیری نماید، تلافی حقوق اتباع که در اثر تخطیهای بشری نقض شده باشند یا سفارشهای عمومی برای اصلاح روشها و پالیسیها. در حالیکه این نهاد رسمی دولتی می‌باشد، ولی مسوول شکایات بصورت عمومی مستقل بوده و از هر نوع ممانعت و مداخله حکومتی و دولتی فارغ می‌باشد و به دیگر نهاد های دولتی برای کسب معلومات دسترسی دارد. در حقیقت این نهاد پایگاهی برای بلند نمودن صدای مردم می‌باشد. علاوه براین از طریق میکانیزم های غیررسمی نظارت مانند رسانه های گروهی صریح الهجه، مسوول و مستقل و دیگر بازیگران در جامعه مدنی نقشی دارند که در بین راستا بازی کنند.

کنترول و حسابدهی اجراییه

سری بودن فعالیت های استخباراتی، باوجود ضرورت آن، این تصور را ایجاد می‌کند که ممکن ادارات استخباراتی از صلاحیت های شان استفاده سوء نمایند و نیز تصور میشود که پولی که آن ادارات بمصرف میرسانند، کمتر تحت کنترول قرار گیرد. برای رفع چنین تصورات و جلوگیری از وقوع نقضها باید کنترول و حسابدهی در فعالیتهای سری ادارات استخباراتی موجود باشد و چنان میکانیزمی باید ایجاد شود که از یکطرف منافع عامه تأمین شود و از طرف دیگر نقض حقوق فردی صورت نگیرد. در عین زمان این ترتیبات باید توجه مناسب را پیرامون رسیدن به نتایج مورد نظر جلب نماید.

به مفهوم دقیقتر کنترول اینست که طرزالعمل های مشخصی پیگیری شده است. به مفهوم وسیعتر کنترول به این معنی است که شرایطی ایجاد شده که به دست آوردهای معیار های توافق شده بشمول نتایج و همچنان تطابقت با قانون و پالیسی منتج میشود.² بصورت عمومی از امکانات رسمی استفاده میشود تا تطابقت فعالیتهای استخباراتی همراه با پالیسی و طرزالعملها، صلاحیتهای مناسب، تمویل، تقشیش مالی و بررسی تأمین شود، درحالیکه امکانات غیررسمی بیشتر به مسائل اخلاقیات، ارزشها و رهبری توجه می‌نماید.³

¹ - مفکوره نهادی بنام رسیدگی به شکایات اصلاً در کشورهای اسکندناویایی متولد شده و اکنون در بسیاری از کشورهای دیگر نیز ایجاد شده است: هنگری و پولند؛ بریتانیا و زیلانند جدید؛ اسرائیل؛ هند، چایان. البته در کانادا استثناء شماری از مسوولین مخصوص رسیدگی به شکایات در بخش های مختلف وجود دارند: زندان، ترانسپورت، کمیسیون حقوق بشری، کمیسیون مسائل شخصی، کمیسیون لسانهای رسمی. در ایالات متحد امریکا نیز نهاد های رسیدگی به شکایات در سطح ایالات و ولایت ایجاد شده اند. ملاحظه شود:

Caparini, Marina. 2002. Setting up Mechanisms for Democratic Oversight (of the Security Sector). Session on Accountability. Tools fo Accountability. P.6.

² Hastd, Glenn. 1986. Controlling Intelligence: The Role of the DCL. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. No 1:pp.25-40.

³ - Ericson, Paul G. 1992. The Need for Ethical Norms. Studies in Intelligence. Vol. 36, no.5: pp.15-18. And: Godfrey, Drexel E. Jr. April 1978. Ethics and Intelligence. Foreign Affairs, No, 56; pp. 624-642. Also: Hulnick,

حسابدهی به روابطی تعلق میگیرد که بر بنیاد مکلفیت استوار اند تا برای اجرای آن در روشنایی انتظارات توافق شده خود را جوابده و مسوول خواند. در جمله شرایط حسابدهی مؤثر مسائل ذیل نیز شامل اند:

- ❖ مسوولیتها و نقشهای واضح و مورد توافق؛
- ❖ انتظارهای واضح و مورد توافق که چه چیز باید انجام شود و چگونه، چه چیز باید انجام نشود و به چه چیز باید نایل آمد؛
- ❖ انتظار اجرائی که توسط ظرفیتهای مربوطه هر طرف مثلاً مقامات، مهارتها و منابع متعادل شده باشد؛
- ❖ گذار شدهی بموقع و معتبر اجرائی انجام داده شده در روشنایی انتظارات؛
- ❖ بررسی و نظرخواهی در باره اجرائی گزارش داده شده، طوریکه دست آورد ها مورد شناخت قرار گرفته و اصلاحات لازم در آن صورت گرفته باشد.

ترتیبات برای کنترل و حسابدهی میتواند کاملاً در داخل اجرائیه عمل نماید یا میتواند متشکل از عناصری باشد که یا قسماً و یا کاملاً بیرون از حکومت باشند.

جنبه خلی مهم کنترل اجرائیه همانا نیاز برای راهنمایی سیاسی شایسته خدمات استخباراتی توسط مردمی میباشد که برای آنها خدمت صورت می گیرد.¹ بناءً خط السیر پالیسی ساز باید اساس و عامل برای کار استخبارتی باشد. اگر استخبارات هدایتی را دریافت نداشت، فرصتها برای سوء استفاده از منابع و ضیاع آن بیشتر میشود. خدمات استخباراتی باید بدانند که کدام معلومات را جمع آوری نمایند و چه وقت برای آن نیاز است. آنها باید بدانند که آیا تولیدات آنها مفید اند و چگونه میتوان آنها را جهت استفاده پالیسی سازان اصلاح نمود. هدایت و راهنمایی باید از طرف مقامات بالا صادر شود. بناءً پالیسی سازان باید از آنچه استخبارات در اختیار آنها قرار می دهند قدردانی نموده و در راه هایی که طی آن از توانمندی استخباراتی استفاده صورت میگیرد، بیشتر دخیل باشند.

منحیث بازوی حکومت خدمات استخباراتی باید مطابق به پالیسیهای حکومت وقت و زمان و پیگیری اهداف مربوط به پالیسیها عمل نمایند. ولی اگر رابطه بین استخبارات و پالیسی سازان خلی نزدیک باشد، نگرانی را نیز با خود همراه دارد و آن اینکه: وقتی استخبارات تحت هدایت پالیسی قرار گیرد و یا در فعالیتهای عملیاتی² مداخله های سیاسی صورت گیرد، استخبارات مورد سوء ظن قرار گرفته که احتمالاً بازیگران سیاسی از آنها استفاده نموده و یا به یک وسیله ضد مخالفین آنها مبدل شود. بناءً سوء استفاده از قدرت فوق العاده استخبارات توسط یک حکومت منتخب برای اهداف سیاسی خودش باید جلوگیری شود. برای این هدف خدمات استخباراتی باید بازوی پالیسی سازان بوده، نه اینکه با احزاب خاصی رابطه داشته باشند و باید بیطرفی خود را در برابر احزاب سیاسی حفظ نمایند.

Arthur S. & Mattausch, David D. Spring 1983. Ethics and Morality in United States Secret Intelligence. Harvard Journal of Law and Public Policy. Vol. 12, no pp. 509-522.

¹ See: Davis, Jack. 1995. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis, Studies in Intelligence. Vol. 38. no.5; pp. 7-15. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>. And: Knott, Stephen. Summer 1998. Executive Power and Control of American Intelligence and National Security. Vol. 13 no.2; pp. 171-176. Also: Sciaroni, Bretton G. Spring 1989. The Theory and Practice of Executive Branch Intelligence Oversight. Harvard Journal of Law & Public Policy. Vol. 12, no. 2; pp. 397-423. And: Lowenthal, Mark M. Winter 1992. Tribal Tongues: Intelligence Consumers-Intelligence Producers. The Washington Quarterly. Vol. 15, no 1; pp. 157-168. ² - Getes, Robert M. 1992. Guarding Against Politicization. Studies in Intelligence. Vol. 36, no. 5; pp. 5-13. And: Leadbetter, Wyland F. Jr. & Stephen, Bury J. Spring 1993. Prelude to Desert Storm: The Politicization of Intelligence. International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence. Vol. 6, no 1;pp 43-56

رابطه بین آنهاست که استخبارات را جمع آوری و ارزیابی می کنند و آنهاست که از آن برای پالیسی دولت - عرض کننده و مصرف کننده - استفاده می کنند، نهایت مهم می باشد.¹ کشورهای مختلف با نیاز های مختلف ناگزیر رابطه بین خدمات استخباراتی و حکومت های شانرا با طرز و گونه های مختلف قایم می سازند.² بطور نمونه طرز کار دوران استخباراتی ایالات متحد امریکا در عمل با رویکار شدن هر حکومت و رئیس جمهور جدید تغییر میکند. مثالهای متعددی نشان می دهند، رهبران سیاسی ای که راجع به استخبارات علاقمند اند و از آنها چیزی می فهمند، با نایل شدن به رهبری دولت بهتر می توانند با آن تعامل نمایند نسبت به آنهاست که به استخبارات اندکی قبل از اشغال مأموریت معرفی میشوند.

از اینکه شخصیت ها نقش غیر قابل پیشبینی را بازی می کنند³، باید بعضی نهاد هایی موجود باشند که وظیفه شان بمیان آوردن هماهنگی باشد، که این در کل از یک دولت تا دولت دیگر فرقی ندارند. منبع اساسی هدایت و راهنمایی بیرونی برای استخبارات باید نهادی از مقاماتی باشد که مستقیماً تحت هدایت پالیسی سازمان بلند پایه قرار دارند - رئیس جمهور، صدراعظم، یا وزیران حلقه داخلی کابینه که مسوولیت امور خارجی، دفاع و امنیت داخلی، مالیه، اقتصاد، تجارت خارجی و عدلیه را بعهده دارند. تشکل این نهاد باید با تغییر حکومت تغییر نیابد. مطلوباً این نهاد یا ارگان میتواند شورای استخبارات ملی باشد.⁴ بی تفاوتی از اینکه این نهاد چه نوعی از تشکل را دارا میباشد، ولی یک مسأله باید روشن باشد که رؤسای بلند پایه استخباراتی بطور مستقیم به گزارشدهی به پالیسی سازان عالی مقام مکلفیت دارند.

اشتباهات استخباراتی بیشتر از ناحیه استفاده از آن بوجود می آید، نه از جمع آوری یا تحلیل آن.⁵ هماهنگی تمام منابع معلومات به یک شکلی که در دسترس پالیسی سازان و مورد استفاده آنها قرار داشته باشد و در عین زمان نظریات مختلف را مورد ارزیابی قرار می دهند معادل به استخباراتی اند که در یک دایره قرار دارند. تا هنوز میتود قناعت بخش برای هماهنگی کلی ایجاد نشده است. تا کنون ارزیابی های استخبارات ملی باید فی مابین ادارات مورد موافقه قرار گیرند. کمیته استخباراتی مشترک بریتانیا میتواند نمونه خوب چنین سیستم ارزیابی باشد.⁶ با تمام نقایص آن که بیشتر اوقات از ناحیه ضعف در یافتن توافق بوجود می آید این کمیته بهتر از شورای امنیت ملی رئیس جمهور ایالات متحده در رابطه با هماهنگی ارزیابیهای خدمات استخباراتی، نمایندگان وزارت های دفاع، خارجه و مالیه میباشد که تلاش برای جلب اعتماد پالیسی سازان بلند پایه دارد.

¹ - Heymann, Hans Jr. Winter 1984. The Intelligence - Policy Relationship. Studies in Intelligence. Also: Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer- Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. Intelligence and National Producer - Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. Intelligence notational Security. Vol. 1, no. 2 pp. 212-233. And: Betts, Richard K. January 1988. Policy-makers and Intelligence Analysts: Love, Hate or indifference? Intelligence and National Security. Vol. 3, no.1:pp. 184-189. Also: Davies, Philip H. J. October 1995. Organizational Politics and the Development of Britain's Intelligence Producer/Consumer Interface. Intelligence and National Security. Vol. 10. no. 4; pp. 113-132. And: Timmerman, Kenneth R. December 1999/January 2000. Shoot the Messenger. The American Spectator. Vol. 32. no. 12;pp.68-70.

² -Gardiner, Keith L. January 1991. Squaring the Circle: Dealing with Intelligence- Policy Breakdowns. Intelligence and national Security. Vol. 6, no. 1; pp. 141-153.

³ - Thomas, Stafford t. Summer 1994. Presidential Styles and DCI Selection. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 7. no. 2; pp. 175-198. And: Warren, Ward. Fall 1995. Policies, Presidents, and DCIs. International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence. Vol. 8, no. 3; pp. 337-344.

⁴ - Lowenthal, Mark M. 2003. Intelligence. From Secrets to Policy. Washington D.C: CQ Press; pp. 139-152

⁵ - Travers, Russ. 1997. A Blueprint For Survival: The Coming Intelligence Failure. Studies in Intelligence. No. 1; pp.35-43. And: Betts, Richard K. October 1978. Anlysis, War and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable. World Politics. World Plitics. Vol.31, no. 1; pp.61-89. And Betts. Spring 1998, Intelligence Warning: Old Problems, New Agendas. Parameters. Vol. 28, no 1;pp.26-35.

⁶ - Herman, Michael. October 1995. Assessment Machinery: British and American Models. Intelligence and National Security. Vol. 10, no. 4; pp.13-33. And: Lowenthal. Op.cit. p. 154.

استخبارات عبارت از فعالیتی میباشد که ناگزیر طی آن سعی و تلاش میشود یا ضرورت آن میرود تا از حدود اخلاق یا عملکرد قانونی به این امید پا فراتر گذاشت که هدف والاتری را بدست آورد. با این امید میتوان پا فرا گذاشتن از حدود را توجیه نمود، آنچه برای جانب مقابل قابل فهم نبوده و یا از آن اطلاع ندارد که چه در معرض خطر قرار دارد. همچنان حالاتی وجود دارد که طی آن کارمندان استخباراتی به اقداماتی متوسل میشوند که منتج به پیشگویی هایی راجع به منافع بیشتر می شود. از اینکه محرمیتی بر محیط امور استخباراتی مسلط است، اکثر ایجاب عملکرد مستقلانه را می نماید، بناءً باید نظام کاری طوری عیار شود که به نمایندگی از آنها یکی که اطلاعات را جمع آوری میکنند، قابل کنترل باشد. اصولاً باید هیچ عملیات استخباراتی ای براه انداخته نشود، مگر اینکه از قبل برای آن توافق شده باشد.

بصورت عمومی هر چه علاقمندی و توجه بیشتر به کارهای استخباراتی در سطح وزراء موجود باشد به همان اندازه این خدمات به امور دولت محرمیت پیدا نموده و زمینه برای کنترل و تعادل امور استخباراتی مساعد ساخته میشود. با آنهم این به تنهایی کفایت نمیکند. خدمات استخباراتی در هر صورت باید از ناحیه عملکرد خود مطمئن باشند که مطابق به قانون صورت می گیرد.

خدمات استخباراتی به نظام قانونی نیاز دارد تا صلاحیت راه هایی را ترتیب و تنظیم نماید که طی آن آنها بتوانند به جمع آوری استخبارات بپردازند، آنچه برای دانستن موضوعات حوادث قبل از وقوع آنها ضروری میباشد. شدیدترین این میتودها باید مستلزم امضای وزیر باشد. در بعض کشورها نقش صلاحیتهای به قوه قضائیه سپرده شده است. با آنهم قوه اجرائیه ناگزیر است تا مشخص نماید که برای امنیت داخلی و خارجی و نیز برای دفاع ملی کدام پالیسی باید طرح ریزی شود.

فقط منحصراً یک اصل یا مفکوره همانطوریکه حد اقل قوه بر قدرت نظامی باید حکمفرما باشد، چنین نیرو حد اقل باید در ساحة استخباراتی نیز عمل نماید. چنین قوه باید در عملکرد های استخباراتی خارجی برای جمع آوری استخبارات خارجی و بر فعالیتهای خدمات استخبارتی و امنیتی داخلی مبنی بر نفوذ در امور شخصی افراد و سازمانهای مدنی مسلط باشد.

یکی از وظایف عمده کنترل و حسابدهی اجرائیه عملکرد درست خدمات استخباراتی میباشد: طوریکه آنها سوالات مناسب را مطرح نمایند، معلومات مناسب را جمع آوری نمایند، به نیازهای تصمیم گیرندگان جواب دهند، در تحلیل از دقت تمام کار میگیرند و از توانمندی عملیاتی درست برخوردارند.¹ همچنان این هم خیلی مهم است که کنترل و نظارت اجرائیه باید اشتباهات استخبارات را مشخص نموده و برای جلوگیری از تکرار آنها به اقدامات لازم دست زدند.

منبع کنترل اجرائیه باید رئیس دولت یا صدراعظم باشد. زیرا آنها نهایتاً برای تمامیت و امنیت دولت و موضوعات مربوط آن مسوول میباشند. مسوولیت به آنها بنابر این دلیل متوجه است که احتمالاً وزیران یا شورای امنیت ملی قادر نباشند که به وظایف کنترل و نظارت توجه دقیق نمایند. از همینجاست که در دیموکراسیها حکومتها معمولاً افراد یا کمیته ها یا هیأت هایی را موظف می نمایند تا فعالیتهای استخبارات را کنترل کنند.² افراد در نقش های مفتش عام، کنترلر عام، مشاور امور ظرفیت کاری دولت... و غیره انجام وظیفه می نمایند. آنها وظیفه دارند که راجع به کارهایشان به رئیس جمهور، صدراعظم یا وزیر اطلاع بدهند. بهترین طراعمل آن خواهد بود که برای هر اداره استخباراتی یک مفتش عام داشت، مقامیکه وظیفه داشته باشد تا به کمیته های نظارت پارلمانی بصورت مستقل راجع به کار و فعالیت های استخبارتی گزارش دهد.

¹ - Lowenthal. Op.cit.pp. 153-155

² - Idem

همچنان کمیته‌ها و هیأت‌هایی را با صلاحیت گسترده می‌توان در جامعه استخباراتی تعیین نمود، که منظمآ به شخص رئیس جمهور، صدراعظم و وزیران مسوول یا بصورت بدیل به شورای امنیت ملی گزارش دهند.¹ این شورا می‌تواند از افراد خارج از حکومت بر اساس توانمندی، دانش، سابقه کاری و تجربه متشکل شود. ولی هیچ عضو نباید علاقمندی شخصی داشته باشد و نه با کدام اداره استخباراتی دیگر ارتباط داشته باشد. این افراد می‌توانند در یک شورای استخباراتی ملی گردهم آیند و از صلاحیت هماهنگی و کنترل برخوردار باشند. بعضی حکومتها برای نظارت استخباراتی و برای بررسی پالیسی کمیته‌های جداگانه دارند تا بصورت مستمر اجراءات و پالیسی خدمات استخباراتی را تحت مراقبت داشته باشند.²

صلاحیت هیأت نظارتی استخباراتی می‌تواند شامل باشد بر:

- ❖ غور و بررسی خط مشی داخلی هر اداره استخباراتی در رابطه با قانونیت یا مناسبت فعالیت‌های استخباراتی.
- ❖ گزارشی راجع با تحقیقات خود و راجع به فعالیت‌هایی که سوالات جدی در رابطه با قانونیت یا مناسبت پیدا می‌کنند.
- ❖ تقدیم نمودن گزارشها به مدعی العموم (خارنوال عمومی) که در رابطه با فعالیت‌هایی که طی آن مسأله قانونیت یا مناسبت عنوان شده باشد.
- ❖ برآه انداختن چنین تحقیقات در رابطه با آن فعالیت‌های خدمات استخباراتی که برای انجام وظایف آنها ضروری پنداشته میشود.

صلاحیت یک کمیته بررسی پالیسی عبارت است از:

- ❖ ایجاد شرایط و اولویتها برای استخبارات.
- ❖ بررسی برنامه استخباراتی و پیشنهادهای بودجوی و گزارشی به حکومت، وزیر یا صدراعظم در این باره که آیا منابع اختصاصی برای استخبارات مطابق به خواست‌های استخباراتی حکومت اند یا خیر.
- ❖ گسترش همکاری بین ادارات و مهیا ساختن شرایط کنترل و تعادل بین سیستم‌ها.
- ❖ برآه اندازی وقتاً فوقتاً غور و بررسی‌های تولیدات استخباراتی، ارزیابی کیفیت تولیدات، انکشاف راهنمایی پالیسی جهت تأمین کیفیت استخباراتی و جهت برآورده ساختن خواسته‌های استخباراتی.
- ❖ سفارش در باره موضوعات استخباراتی و تقدیم گزارش سالانه.

صلاحیت‌های مخصوص این ارگانهای بررسی در انجام وظایف شان محدود میباشد. از اینکه ملاحظات امنیتی روی حدود مراقبت قانونی خدمات استخباراتی محدودیت‌های را وضع می‌نمایند، برای وزرای مربوطه نهایت مهم است که در انجام مسوولیت و حسابدگی دیموکراتیک شان از معلومات کافی برخوردار باشند. برای این منظور وزیران باید خط‌السییر پالیسی را مشخص نمایند، عملیات حساس را اجازه دهند، یا از طریق بررسی میکانیزم داخلی یا خارجی که این عملیات در داخل محدوده‌های تعیین شده قانونی و پالیسی عملیاتی باقی میماند. علاوه برآن برای اینکه هدایت مقام وزارت از مفهومی برخوردار باشد، سعی نهایی باید صورت گیرد به وقت معین منظور گردند.³

¹ - Lowenthal, op.cit.p.154: «در بیرن از جامعه استخباراتی دفتر شورای امنیت ملی برای برنامه‌های استخباراتی بلندترین سطح مقامیست در سطح اجرائیه، و طیفه بین مرجع همانا نظارت و صدور هدایات به ادارات استخباراتی میباشد».

² - مثلاً، ایالات متحده امریکا که دارای یک هیأت مشورتی استخباراتی خارجی دارد.

³ - عملیات اکثر خدمات استخباراتی غالباً بنابر عدم تصامیم به وقت معین متأثر میشوند، نولطفا ملاحظه شود:

تفتیش مالی یک بخش دیگر کنترل اجرائیه میباشد. تفتیش مالی بیرونی از لحاظ حسابدگی در خدمت سه هدف میباشد: نخست، تفتیش مبنی بر اینکه مطابق با قانون عمل شده است یا خیر، اطمینان باید پیدا نمود، که مراجع اجرائیه از صلاحیت مطابق به مسوولیت های سپرده شده کار گرفته اند. دومین مقصد تفتیش مالی ارزیابی اجراءات در منجمنت عامه میباشد تا از این طریق بتوان در باره سهم تشکیلاتی معلومات پیدا نمود. سومین هدف تطابقت تفتیش مالی میباشد، از این طریق حسابات مورد تفتیش قرار می گیرند تا دیده شود که آیا پول مطابق موارد تخصیص بمصرف رسیده است و یا خیر و نیز مؤثریت و توانمندی تخصیص های مالی مورد ارزیابی قرار گیرد. در دیموکراسیها تفتیش مالی بیرونی حسابات معمولاً توسط مفتش مالی عام یا دیوان محاسبات ملی انجام می یابد.

یکی از جنبه های فراموش شده یا کمتر مورد توجه قرار گرفته شده کنترل میباشد که در نتیجه همکاریهای بین المللی با خدمات استخباراتی خارجی صورت می گیرد. خدمات خارجی در موقف ممتاز قرار دارند که میتوانند راجع به اجراءات، ارزش، قابلیت اعتماد و اعتبار خدمات استخباراتی همکاری کننده قضاوت نمایند. اگر یکی از خدمات استخباراتی در همکاری اش مکرراً دغل و دسیسه باز ثابت شود و یا کاری انجام دهد که به طرف مقابل در آینده تهدید ایجاد کند، گمان نمیشود که سلسله همکاری با چنین خدمات استخباراتی دوام داده شود، و اگر هم شود، شاید در سطح خیلی پایین. در حالیکه مقدار مهمی از دسپلین خودی در داخل چوکات همکاری استخباراتی بین المللی رشد داده شده است، کنترل اجرائیه از انعکاسی که خدمات استخباراتی خارجی همکاری کننده راجع به ارزیابی تبادل استخبارات و ارزش همکاری داده میشود، منفعت میبرد.

همچنان پرسونل خدمات استخباراتی که تمایل شدید برای انجام کار درست دارند و مخبرین و اشخاص انفرادی که راجع به فعالیتها غیر قانونی گزارش میدهند، میتوانند منحصت کنترل داخلی عمل نمایند.¹

نظارت مقننه

اصطلاح نظارت سیستم حسابدگی ایرا توضیح میدارد که طی آن آنهایکه در یک سازمان با صلاحیتهای اجرائی ملبس اند، عملکرد شان مورد غور قرار میگیرد، بعضی اوقات از قبل توسط یک گروه مستقل که صلاحیت دارد تا این عملکردها را مورد غور قرار دهد. دیموکراسی حقیقی ایجاب می کند که کنترل سیاسی باید شامل حسابدگی در برابر نمایندگان منتخب مردم باشد و آن عبارت از پارلمان است.² قانونگذار انتخاب میشود تا از مردم نمایندگی کند و اطمینان دهد که حکومت مردمی ای ساخته میشود که بر مبنای قانون اساسی استوار باشد. او بین امنیت و آزادی توازن برقرار می سازد، قسماً از طریق زمینه سازی برای بحث عامه روی موضوعات ذیعلاقه، از طریق تصویب قوانین و از طریق مراقبت و نظارت بر عملکردها. در تمام بخشهای حکومت و مصرف پول عامه پارلمانها در

¹ - در ایالات متحده امریکا سند حفاظت مخبرین جامعه استخباراتی در سال ۱۹۹۸ منحصت قانون شناخته شد. این سند طرز عملهای را ایجاد نموده است که بر اساس آن کارمندان جامعه استخباراتی می توانند راجع به شکایت یا نگرانی عاجل گزارش می دهند. آنها باید این کار را در قدم اول از طریق چنلهای جامعه استخباراتی انجام دهند ولی در صورتیکه در داخل جامعه استخباراتی به آن پرداختی نشوند، آنها اجازه دارند به کمیته های نظارت استخباراتی اطلاع دهند. بعداً کارمندان مکلف اند، بخش اجرائیه را از جریان مطع سازند، بعداً مسأله به کانگرس کشانیده میشوند و کانگرس مکلف است با معلومات آنها مطابق به طرز عملهای استخباراتی تعامل نماید.
² - ملاحظه شود لطفاً:

Assembly of Western European Union. 4 December 2002. Report: Parliamentary oversight of the Intelligence Service in the WEU countries – current situation and prospects for reform, Paris: WEU. Document A/1801. Also: Jackson, William H. Jr. July 1990. Congressional Oversight of Intelligence. Search for a Framework. Intelligence and National Congressional Oversight of Intelligence: Search for a Framework. Intelligence and National Security. Vol. 5, no 3; pp. 113-147. Also: Johnson, Loch K. The U.S Congress and the CIA: Monitoring the Dark Side of Government. Legislative Studies Quarterly. Vol. 5; pp. 477-499. And: Sturtevant. Mary, Summer 1992. Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective, American Intelligence Journal: Vol. 13. no. 3; pp. 17-30. And: Van Wagenen, James S. 1997. Critics and Defenders: A Review of Congressional Oversight. Studies in Intelligence. No. 1; 97-102.

قسمت نظارت و مراقبت بر پالیسی و بودجه ها نقش مهمی را عهده دار میباشند. بودجه در حقیقت از قله خواستهای استخباراتی نمایندگی می کند و در عین زمان از سهمی نمایندگی میکند که مالیه دهندگان یا در مجموع رأی دهندگان خواست آنرا دارند، آنهاييکه پارلمان نسبت به آنها مسوولیت مستقیم دارد. باوجودیکه نظارت پارلمانی وابسته به پالیسی بوده و در تئوری انتخاب بین حاکمیت اجرائیه یا مقننه بر استخبارات نمیباشد. چالش عمده این است که چطور میتوان بهترین خصوصیات هر دو شاخه را در خدمت تأمین امنیت ملی قرار داد.¹

اعضای خیلی کم پارلمانی در وقت انتخاب در موضوعات امنیت ملی یا استخبارات از تخصص برخوردار اند. بالمقابل آنهاييکه در اجرائیه اند با دقت تمام بر اساس تخصص شان در مسائل امنیت ملی استخدام شده اند. بناءً هر نوع اقدامی مبنی بر جلوگیری از حسابهی حکومت توسط وزیران در برابر پارلمان اشتباه خواهد بود. تعویض کس دیگری به عنوان مرجع قضاوت کننده اشتباه آمیز خواهد بود.

نقشی که پارلمان میتواند در انکشاف و تطبیق پالیسی امنیت ملی بازی نماید، میتوان به چهار وظیفه عمده آنرا تقسیم بندی نمود: (۱) نظارت، (۲) ارائه نظر دوم، (۳) تأمین شفافیت و (۴) ایجاد رابطه بین استخبارات و سطح وسیع جامعه.

نظارت عبارت از عملکرد یک مقننه میباشد که از جدایی صلاحيتها منشاء میگیرد و نیز عبارت از قدرتی میباشد که اجرائیه را مورد حسابهی قرار میدهد.² کنترل تطبیق قانون در قلب نقش نظارت جا دارد. ولی نظارت یک پروسه میباشد، نه یک واقعه. نظارت باید هم خصوصیت وقایوی و معالجوی داشته باشد: وقایوی به این مفهوم که حوادث را پیش بینی نموده بتواند؛ معالجوی به این مفهوم که در حالات وقوع مشکلات و معضله ها به استماعیه ها و پرسشها پردازد و تشخیص نماید که آیا قانونمندی برای آن از مؤثریت برخوردار بوده و نتایج مطلوب بدست میآید. همچنان اطمینان حاصل کند که قوانین دیگر بخشهای حکومت و جامعه مدنی را برای کنترل فعالیتهاى استخباراتی صلاحیت کافی داده اند.

نظارت پارلمانی استخبارات دو عنصر عمده را دربر دارد: مورد حسابهی قرار دادن حکومت بخاطر بودجه استخباراتی ایکه تقاضای آنرا دارد و اینکه چگونه این بودجه بمصرف رسانیده میشود. به عبارت دیگر، اطمینان از این ناحیه که منابع مالی برای فعالیتهاى استخباراتی بشکل خیلی مؤثر آن بکار گرفته میشود؛ و تحت نفوذ قرار دادن انکشاف و تطبیق پالیسی استخباراتی. اینکه تا چه حد و حدودی پارلمانها به این دو مأمول، حسابهی³ و نفوذ نایل میشوند، وابسته به قوت و توانمندی پروسه های پارلمانی مختلف میباشد. همه پارلمانها حکومتها را به شکلی از اشکال مورد حسابهی قرار می دهند، ولی دقت نخستین در این راستا همانا در وقت تصویب بودجه میباشد که اجرائیه برای آن تقاضا می کند، باوجودیکه برای درخواست چنین بودجه و طرز استفاده از آن اجرائیه توجیهاتی شاید داشته باشد، ولی باید دانست که بودجه استخباراتی در حقیقت کدام نوع دیگری از مصارف عامه نمیباشد. اما

¹ - Knott, Stephen. Spring 2000. The Great Republican Transformation on Oversight. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 13.no.1; pp. 49-63.

² - ملاحظه شود لطفاً:

Robertson.K.G. Summer 1998. Recent Reform of Intelligence in the United Kingdom: Democratization or Risk Management. Intelligence and National Security. Vol. 13.no.2; pp. 144-158. Also: Gill. Peter. April 1996. Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community. Intelligence and National Security. Vol. 11. no. 2; pp. 313-331. U.S. Senate Select Committee on Intelligence. Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience. 1994. Report. 103rd Congress. 2nd Session. Washington D.C.: GPO

³ Johnson, Loch K. January 1997. The CIA and the Question of Accountability. Intelligence and National Security. Vol. 12, no 1; pp. 1; pp. 178-200. And: Johnson. Spring/Summer 1995. The Evolution of CIA Accountability, American Intelligence Journal. Vol. 16, no. 1;pp. 43-46.

از اینکه مسأله استخبارات مطرح است، چنین بودجه بعض مشکلاتی را با خود همراه دارد که می تواند باعث محدودیت هایی شود و از دخالت همه پارلمان جلوگیری بعمل آورد. بنابر همین دلیل در اکثر دیموکراسیها کمیته های خاص پارلمانی، گاهی از هر دو مجلس یا گاهی هم به تنهایی، مؤظف اند تا معمولاً به امور استخباراتی رسیدگی نمایند.

کمیته های خاص یا انتخابی صلاحیتهای مختلف در قسمت دسترسی به معلومات و تدقیق دارند که به آنها اجازه می دهند تا فعالیتهای حکومتیهای شانرا در این ساحه تحت مراقبت قرار دهند.¹ هیچکدام از آنها به مقایسه کانگرس ایالات متحده قدرتمند نمیباشد. در پهلوی کنترل روی بودجه، تشکیل استماعیه ها (درخواست معلومات از مقامات مسوول و دریافت نظر بدیل از کارشناسان بیرونی) کانگرس ایالات متحده در پروسه نظارت از شش صلاحیت ذیل برخوردار است: (۱) قبول یا رد نامزدهای حکومتی؛ (۲) هدایت و توافق مبنی بر تصویب یا یک قرارداد؛² (۳) خواست گزارندهی راجع به اجرائیه؛ (۴) تحقیقات، این عبارت از صلاحیتی است که به واسطه آن نقایص و نقضها مورد تحقیق قرار میگیرند و برای تعدیل و یا برای طرح پالیسی جدید سفارش داده میشود؛ (۵) جلوگیری اقدامات روی موضوعاتی که برای اجرائیه اهمیت دارد و (۶) اطلاع یابی قبلی از عملیات مخفی.³

اعضای پارلمانی در این مورد احساس قوی دارند که مردم از چه حمایت می نمایند و بعضی از آنها تجربه کافی راجع به پالیسی خارجی دارند. در کشوری های محدودی آنها حتی هم استفاده کننده و مصرف کننده تولیدات استخباراتی میباشند، خصوصاً در ایالات متحده امریکا.⁴ بناءً پارلمان میتواند نظر دوم را که دقیقاً در جلسات عقب در های بسته اجرائی کمیته های نظارت تقدیم شده است، ارائه نماید. روی موضوعات حساسی که قیمت گزاف و خطر بزرگ برای ملت مطرح باشد، نظر سومی نیز حیاتی میباشد.

یکی از جنبه های مهم دیگر کار کمیته های نظارت این است که از طریق بحث ها، استماعیه ها و گزارشهای شان قانونگذاران میتوانند کارهای استخباراتی را بیشتر شفافیت بخشند و آنرا برای مردم عامه بیشتر قابل دید بسازند.⁵

باوجودیکه کارکرد کمیته ها عموماً مخفی میباشد، قسمت بیشتر معلومات از طریق گزارشات سالانه افشاء میگردد. حمایت عامه از طریق بحث آزاد و آگاهانه راجع به استخبارات خوبتر جلب میشود، طوریکه در آن تا حد لازم ایجاب بازنگری و شفافیت را مینماید. البته بازنگری باید در هر وقت و زمان لازم تشویق شود. اینکه چه باید به مردم عامه مبرهن ساخته شود، وابسته به شرایط و محیط میباشد. یکی از نقشهای این کمیته ها همانا برقرار ساختن توازن بین امنیت و آزادی میباشد، دقت خاص باید صورت گیرد که افشاء کردن یا مبرهن ساختن معلومات طرز کار استخبارات را خدشه دار نسازد. مسأله مهمی دیگری قابل توجه میباشد این است که معلومات راجع به مقاصد امنیت ملی با نهایت احتیاط مورد تعامل قرار گیرد، اکثر آنرا نمیتوان از قبل افشاء نمود و یا در اختیار عامه قرار داد. و نیز خدمات استخباراتی خیلی زیاد دقیق را هم نمیتوان کنترل نمود، زیرا چنین کار باعث ممانعت در فعالیت آنها خواهد شد. از همین جاست که در بسیاری از کشورها نایل شدن به بازنگری کار سهل و آسانی نمیباشد. استخبارات به ذات خود گرایش بطرف مخفی کاری دارد. با این تصور که موضوعات

¹ - Leigh, Ian. 2002. The UK's Intelligence and Security Committees. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Service, 3rd-5th October 2002 organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

² - توانمندی برای نظارت ضمیمه مواد قرارداد می تواند که یکی از مأموریت های استخباراتی باشد.

³ - Lowenthal. Op cit. Pp 155-173

⁴ - McCullough, James. Spring 1998. Commentary on 'Congress as a User of Intelligence'.

⁵ - Gill, Peter. January 2003. Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th. DCAF Working Paper No. 103. At: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/103.pdf

استخباراتی به مردمان مسلکی باید واگذار شود، سبب محدودیت در دسترسی به معلومات کافی و براه انداختن بحث عامه در این مورد می گردد. دلایل امنیت ملی تقریباً همیشه باعث محدودیت در دسترسی به معلومات میشود، ولی اکنون نسبت به زمان دوره جنگ سرد کمتر واقع میشود. علاوه بر آن، شفافیت بیشتر می تواند از طریق مطرح نمودن سوالات به وزیران مسوول خدمات استخباراتی تأمین گردد.

علاوتاً پارلمانها برای تحکیم رابطه بین خدمات استخباراتی و توده وسیع مردم نقش مهم بعهدده دارد.¹ صلاحیت یک کمیته نظارت استخباراتی عبارت از یک نهاد ناظر دایمی بر خدمات استخباراتی میباشد تا وظایف شانرا بصورت درست انجام داده و به اعضای عامه کمیته ها اطمینان دهند که این خدمات به تدابیر خود شان تنها گذاشته نمیشوند. خصوصیت استخبارات آن معلومات را محدود میسازد که معمولاً در دسترس عامه قرار گرفته می توانند. منحبث نماینده مردم عامه کمیته نظارت پارلمانی برای دسترسی به معلومات محرم نیاز دارد. بناءً آنها حق دارند برای گزارشها، استماعیه ها و برای براه انداختن تحقیقات تقاضا نمایند تا نقایص و کمبودها و تخطی ها را افشاء نمایند. به عنوان یک اصل عمومی خدمات استخباراتی تحت چنین طرز العمل طوریکه رئیس جمهور یا صدراعظم و هم طبق قانون قوای سه گانه، اجرائیه، مقننه و قضائیه، نیز هدایت آنها بدهند، منابع و میتود استخباراتی را محفوظ نگهدارد:

- ❖ کمیته های استخباراتی باید کاملاً و بطور مستمر راجع به فعالیتهای استخباراتی مطلع نگهداشته شوند، بشمول تمام فعالیتهای پیش بینی شده.
- ❖ بنابر تقاضای کمیته های نظارت باید از همه معلومات یا اسنادی برخوردار گردند که در اختیار، کنترل و قید خدمات استخباراتی میباشد.
- ❖ در یک مدت زمان معین به کمیته های نظارت گزارش معلومات مربوط به فعالیتهای استخباراتی ایکه غیر قانونی یا نامناسب بوده و اقدام اصلاحی اتخاذ شده یا پلان شده.

برای انجام وظایف ایشان اعضای پارلمانی کمیته های نظارت باید از اعتماد خدمات استخباراتی و مردم عامه برخوردار باشند. در نهایت کمیته ها باید برای وظایف نظارت دورنمایی را با خود همراه داشته باشند، طوریکه با ارگانهای کنترل و بررسی اجرائیه تداخل پیدا نکنند.² علاوه بر آن نظارت باید برای فعالیت های استخباراتی مزاحمتی ایجاد نکند. زیرا نظارت بیش از حد مقننه منتج به ضعف در تصمیمگیری منجمنت اجرائیه میشود. کمیته های پارلمانی باید این صلاحیت را داشته باشند که خدمات استخباراتی را رهبری کنند تا به تحقیقات این و آن مسأله پردازند ویا موضوعاتی خاصی را تعقیب نمایند. مسأله اینکه کدام شخص، گروه، واقعه یا فعالیت تحت تعقیب قرار گیرد وظیفه بخش اجرائیه میباشد. فراتر از این، کمیته ارگانهای سیاسی اند.³ بناءً اعضای آنها مسوولیت دارند در وقت بحران از افراط در عکس العمل خود داری کنند، و خدمات استخباراتی مسوولیت دارند که توجه شانرا به ماموریت شان معطوف دارند و نباید تحت فشار کمیته هایی قرار گیرند و به تعقیب موضوعات غیر مطلوب خود شان پردازند.

¹ Born, Hans. May 2002. Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures. DCAF Working Paper No. 20. At: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf

² - ملاحظه شود: IPU و DCAF - نظارت پارلمانی بر بخش امنیت، اصول، میکانیزم و طرز العملها. ۲۰۰۳. کتاب راهنما برای اعضای پارلمانی، شماره ۵، نوشته، Born, Hans, ed and Lead Author. Geneva/Belgrade: Goragraf; 190 pp. Available at http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

³ - Ott, Marvin C. Spring 2003. Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 16. no.1; pp. 69-94.

یک موضوع بحرانی دیگر نظارت مقننه توازن بین استقلال و انتقاد از یک طرف و حفظ رابطه کاری بین کمیته ها و خدمات استخباراتی از طرف دیگر میباشد. استخبارات یگانه ساحه حکومتی میباشد که در آن متقبل شدن خطر و فکر ابتکاری در محدوده قانون و پالیسی باید تشویق شوند. این ساحه ای میباشد که شدیداً بر قضاوت مسلکی و صداقت پرسونل استخباراتی تکیه میکند. همچنان این ساحه ای میباشد که شدیداً بر همکاری ادارات دیگر، حکومت‌های خارجی و افراد وابسته است. آنچه ناظران در سطح عامه انجام می دهند تأثیرات آن فراتر از محیط های پرسشها و تحقیقات قابل احساس است. در حالیکه کمیته ها میل دارند تا نشان دهند که نظارت آنها مؤثر میباشد، آنها باید همیشه از خطر ذاتی آگاهی داشته باشند که آنها با بیان ها و عملکرد های شان تصور عامه را نسبت به استخبارات منحرف سازند، بین منابع بالقوه، ادارات همکار، خدمات خارجی و حکومتها برداشتهای غیرمطلوب را ایجاد کنند و به این ترتیب مورال پرسونل استخباراتی را صدمه زنند. بناءً نظارت مقننه کاملاً بر بیطرفی و اعتماد استوار باشد و استماعیه ها باید عادلانه باشند. کمیته های نظارت باید بیشتر وظیفه بازجویی را داشته باشند نه اینکه از موضع مخالفت با استخبارات کار گیرند. آنها باید ساحه نظارت را گسترده تر سازند و دامنه ساحه استخبارات را به ساحه مراجعی که از استخبارات استفاده می کنند وسعت بخشند.

دسترسی به معلومات با گسترش اعتماد افزایش می یابد. البته این هم یک واقعیت است که خطر افشای معلومات همیشه موجود است.¹ ولی تجربه نشان میدهد که اگر اعضای کمیته ها قابل اعتماد باشند، ادارات استخباراتی نیز با آنها واضح و مبرهن تماس خواهند داشت. بناءً با آنها یکی که در کمیته های نظارت مأموریت اشغال می کنند باید بدانند که به آنها معلومات خیلی حساس اعتماد میشود و گزارشهایی را به تحویل ندهند که امنیت ملی را به مخاطره اندازند. باوجودیکه خصوصیت گزارشهای نظارت پارلمانی و کمیسیون های بازجویی بصورت عمومی منفی میباشد، در حالیکه ادارات اجرائیه از این ناحیه نگران اند،² نظارت پارلمانی باید اطمینان دهد که تصویر متوازن به مردم عامه پیشکش می نماید، در جاییکه کار استخباراتی قابل تمجید و ستایش است، از آنها تمجید باید بکند و در جاییکه اجراء آنها بصورت نادرست فلج ساخته شده و یا شخصیت آنها بصورت غیرعادلانه تخریب شده، از آنها باید دفاع کند. خدمات استخباراتی نمیتوانند که بصورت قابل باور از خود دفاع کنند.³ در عین زمان کمیته ها باید از این جلوگیری نمایند که حامی ادارات استخباراتی تلقی گردند.

مسأله کفایت استخباراتی خیلی پیچیده میباشد. استخبارات طبیعتاً از لحاظ کیفیت هایی مورد قضاوت قرار می گیرند که نه تنها در داخل اداره قابل فهم و درک بوده و نه در خارج از آن. برای بعض پارلمانها عضویت کمیته های استخباراتی مسأله جالبی نمیباشد، زیرا بصورت عموم برای نقش عامه در آگاهی از استخبارات موقع خیلی اندکی می دهند. پارلمانهای دیگری وجود دارند از عهده دار شدن مسوولیت های بیشتر و به این ترتیب از متقبل شدن ریسک⁴ زیاد نگران میباشند و می ترسند مبدا عملیاتی را منظور نمایند که مایه افتضاح جدید استخباراتی شوند و آنها مورد ملامتی قرار گیرند.⁵

مداخله پارلمانی در فعالیت های استخباراتی همچنان بنابر خصوصیت کار پارلمانی متأثر میشود. فشارها و مسوولیت های آزمون طلب به مفهوم این است که کمتر اعضای پارلمانی حاضر اند تا وقتی را وقف کنند که آنها بتوانند از معلومات استخباراتی حقیقی برخوردار شوند. اگر اعضا برای دوره های ثابت در کمیته ها مقرر میشوند، آنها مجبور اند تا برای مسلط شدن روی موضوعات معلق و

¹ - Hyde, Henry J. 1988. Leaks and Congressional Oversight. American Intelligence Journal. Vol. 9, no.1; pp.24-27.

³ - یکی از عناصر روش فرانسه در رابطه با نظارت مقننه.
⁴ - Haering, Barbar. 2002. براه اندازی تحقیقات روی خدمات استخباراتی ستراتیژیکی سویس. تجارب یکی عضو پارلمانی. این نوشتار در ورکشاپی پیرامون نظارت دیموکراتیک و پارلمانی خدمات استخباراتی مورخ سه الی پنج اکتوبر ۲۰۰۲ که از طرف مرکز جینوا برای کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح دایر شده بوده، پیش کش شد. صفحه ششم.

⁵ - Lowenthal, op.cit.pp 167-169

بغرنج از همان آغاز کار شان در کمیته ها به شکل دوره بی کار کنند. در صورتیکه آنها بدانند که دوره آنها محدود است، بعضی از آنها وقت شانرا در کمیته دیگری سپری میکنند. در نتیجه از تخصص لازم بی بهره مانده و از استمرار در کار شان جلوگیری بعمل می آید. این مسأله سبب ضعف در مؤثریت کمیته ها میشود. از همین جاست که بسیاری از کشورها عضویت در کمیته ها را باز گذاشته و آنرا قید نه نموده اند. تعداد دیگری از پارلمانها به این باور اند که از طریق سیستم دورانی عضویت در کمیته ها تعداد بیشتر اعضای پارلمانی می توانند از تخصص های استخباراتی برخوردار شوند و به این ترتیب پارلمان در کل فهم از مأموریت استخباراتی را پیدا کنند. اینکه کدام نوعی از عضویت در کمیته ها ترجیح داده میشود، مربوط به پارلمان هر کشور بوده، ولی آنچه قابل اهمیت میباشد، این است که جناح مخالف حکومت باید در کمیته های نظارت سهم داشته باشد، یکی از مقررات مناسبت این است که اعضای کمیته ها توسط رهبری هر دو مجلس پارلمانی مقرر شوند، نه اینکه بنابر تشکل احزاب در آنها. البته قبل از انتخاب اعضای کمیته ها سابقه آنها از لحاظ امنیتی مورد تفتیش قرار گیرد و آنها برای حفظ محرمت حلف وفاداری یاد کنند.¹

تجربه نشان می دهد که به مرور زمان، خدمات استخباراتی از آنچه قدردانی خواهند نمود که کمیته ها انتظار آنها دارند و نیز کمیته ها بالنوبه از نگرانیهای آن خدمات دارند، تفاهم نشان داده و بسراغ راه حلی دست به اقدام میشوند. مبارزان نظارت خواهان حفاظت قابل اعتماد اند تا آزادی محفوظ باقی ماند؛ مخالفین یا انتقاد کنندگان نظارت در تلاش عملیات مخفی اند به این هدف که گویا می خواهند کشور را از دشمنان در داخل و خارج حفاظت نمایند. در نتیجه این دو هدف اصطکاک به وجود می آید. یک دولت مدرن دیموکراتیک می خواهد و مستحق است که هم آزادی های مدنی را حفظ کند و هم خود را در برابر خطرات بیرونی حفاظت نماید. از همین جاست که برای شریک ساختن قدرت در این بخش حساس حکومت تلاش برای دریافت یک فورمول معقول و صحیح در جریان میباشد. ولی از اینکه چنین یک فورمولی تا حال وجود ندارد، یگانه امیدی که موجود میباشد، این است که در یک محیط تفاهم و تعهد به مسوولیت ها پارلمان، اجرائیه و قضائیه طوری با هم همکاری نمایند که هم آزادی و هم امنیت هر دو تأمین گردد.

کنترول و نظارت قضائی

قانون باید فعالیتهای استخباراتی را تنظیم نماید و طرز العملهایی را ایجاد کند که تطبیق، تداوم و شفافیت آنها ضمانت کند. بدون یک چوکات قانونی، نظارت مقننه، کنترول اجرائیه و نظارت قضائیه معیاری برای سنجش وجود نخواهد داشت و نه کار آنها کدام مفهومی خواهد داشت. استقلال این سه بخش حکومت از یکدیگر طرز کار آنها را مبنی بر نقش آنها در نظارت تحکیم لازم بخشیده است.²

کنترول قضایی و نظارت به مقایسه نظارت «نا محدود» مقننه محدود میباشد.³ قضائیه در مجموع با موضوعاتی تعامل می نماید که با پالیسی در تناقض قرار می گیرند. قوه قضائیه تمام قوانین را مورد غور قرار می دهد که آیا با قانون اساسی در تطابقت قرار دارند و یا خیر. نقش آن در کنترول استخبارات در حد اعتدال قرار دارد، ولی وقتاً فوقتاً از اهمیت برخوردار است، خصوصاً وقتی که براه اندازی فعالیتهای استخبارتی مورد غور قرار می گیرند. این حقیقت که فعالیت های استخباراتی احتمالاً در یک محکمه مستقل مورد بررسی قرار گیرند، به ذات خود یک نوع کنترول قبلی را ایجاد می کند. باوجودیکه در موضوعات استخباراتی عملکرد قضائیه نسبت به اجرائیه خیلی از هم فرق دارد، کنترول قضائی می تواند منحنی میانجیگر در فعالیتهای سری حکومت به طرز قدرتمند آن عمل نماید.

¹ - Lowenthal, op.cit.pp 162

² - Manget, Frederic F. 1996. Another System of Oversight: Intelligence and the Rise of Judicial Intervention. Studies in Intelligence. Vol. 39, no. 5; pp. 43-50.

³ - Idem

محرمیت حکومت در دیموکراسیهای لیبرال بصورت کل چندان مورد علاقمندی نمیباشد. محرمیت می تواند قانونیت تأسیسات حکومتی را از بین ببرد و حسابدهی سیاستمداران و مأمورین را فلج سازد. همچنان محرمیت می تواند که نقض حقوق بنیادی شهروندان را مخفی کند. محرمیت یا مخفی کاری در داخل حکومت مایه زیاده روی میشود. کنترل قضائی باید در برابر چنین زیاده روی سد شود و توازن را برقرار سازد و مشکلات مخفی کار حکومت را با ارائه محیط سالم جهت غور و بررسی فعالیتهای استخباراتی تحت قوانین موجود حل نماید.

خدمات استخباراتی بالاتر از قانون نمیباشند و مجازات باید توسط قانون صورت گیرد. وقتی اقدامات تطبیقی برای حسابدهی وجود نداشته باشد، دیموکراسی هم وجود ندارد. تحت حاکمیت قانون، فعالیتها و وظایف خدمات استخباراتی فراتر از آنچه نمیباشد که برای حفاظت نظم قانونی و ارزشهای دیموکراتیک ضروری پنداشته میشود. نظم قانونی شامل مجموعه ای از آزادیها و حقوق بنیادی و اقدامات مؤثری میباشد که هدف آنها حفاظت در برابر هر نوع نقض و خشونت میباشد. هیچ خدمت استخباراتی نمیتواند قصد به این حقوق و یا آزادیها را تهدید نماید، اگر تهدید کند، نظم قانون را تهدید می کند نه اینکه آنرا حفظ کند.

بناءً در دیموکراسیها «بهترین طرز العمل» این است که خدمات استخباراتی خود را تابع قانون اساسی و دیگر قوانین کشور و همچنان مکلفیت های بین المللی و میثاقهایی که یک دولت آنرا پذیرفته است، بدانند. در عین زمان آنها باید پابند مقررات و لواهی باشند که از طرف اجرائیه یا از طرف مقام وزیر هدایت داده میشود. «بهترین طرز العمل» این است که برای استخبارات داخلی خط مشی را ایجاد نمود، بهتر خواهد بود که این خط مشی توسط خازنوال عمومی (مدعی العموم) منظور شده باشد، براساس این خط مشی جمع آوری، تحلیل و انتشار معلومات راجع به اتباع و خارجیانی که اجازه اقامت دایمی دارند، تنظیم شود. یک «طرز العمل خوب» دیگر این است تا برای استخبارات خارجی نیز خط مشی داشت. چنین خط مشی استفاده از پرسونل سازمان بشری مانند کمیته بین المللی صلیب سرخ یا صلیب سرخ ملی و آنهایکه مصروف خدمات کمک های بشری و انکشافی اند و نیز استفاده از افراد روحانی، پرسونل رسانه های گروهی و اکادمیسن ها¹ را به مقاصد اپراتیفی محدود می سازد.

در دیموکراسیها خدمات استخباراتی معمولاً بر اساس قانون اجازه ندارند که پولیس و یا قوه مجری قانون داشته باشند. علاوه بر آن به عنوان یک «طرز العمل خوب» قبل از اینکه خدمات استخباراتی به مراقبت الکترونیکی یا تلاشهای فزیکتی به مقصد استخبارات خارجی یا مقاصد ضد استخبارات بپردازند، آنها باید از یک محکمه خاص امری را بدست آورند. با درنظر داشت این طرز العمل محکمه باید قانع ساخته شود که هدف مورد تحقیق برای امنیت دولت یک تهدید میباشد و استفاده از دیگر تخنیکها برای کسب معلومات لازم در این رابطه بی نتیجه میباشد.²

«طرز العمل خوب» دیگر این است که باید اطمینان حاصل نمود اقدامات خاصی برای دستیابی به استخبارات داخلی، صرف نظر از اینکه تا کدام حد به نیازهای حکومت جوابگو اند، به شکلی براه انداخته شوند که مسائل شخصی، آزادی مدنی و حقوق مدنی افراد محفوظ باقی بمانند. از اینجاست که به اهمیت نظارت میتوان پی برد. برای حفظ حقوق بشری و آزادی های دیگر شهروندانی که مورد سوء ظن قرار می گیرند نیازمندی وجود دارد. این در حالیست که باید برای حفاظت امنیت شهروندان دیگر که احتمال قربانی عملیات آنها شوند، تدابیر لازم گرفته شود. کنترل قضایی باید برای نایل آمدن به توازن بین حفظ حقوق انفرادی و دستیابی به معلومات مورد نیاز حدود را تعیین کند. طرز العملهای

¹ - Hulnick, Arthur S. Winter 1986-1987. CIA's Relations with Acadmia: Symbisis. Not Psychosis. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 1, no 4; pp. 41-50.

² Sandberg, Justin M. Winter 2002. The need for Warrant Authorizing Foreign Intelligence Searches of American Citizens Abroad: A Call For Formalism. The University of Chicago Law Review. Vol. 69, no 1; pp.403-427.

جمع آوری معمولاً توسط عالیترین مرجع قضائی، مدعی العموم (لوی څارنوال) منظور میشود. چنین یک طرز العمل ضامن آنست که معلومات توسط حد اقل استفاده از امکانات فضولانه جمع آوری میشود و استفاده معلومات را تنها به مقاصد قانونی حکومت محدود می سازد.

علاوه بر این، عملیات اداره استخباراتی داخلی احتمالاً بعد از حادثه توسط یک محکمه مورد بازپرسی قرار گیرد تا شکایات عامه را در باره مأمورین استخباراتی و نیز امر عملیاتی که توسط وزیر داده شده، تحت تحقیق قرار دهد. «بهترین» طرز العمل در این مورد این است که قاضی به تمام معلومات سری حق دسترسی را دارد، تا حدیکه این معلومات به مجرم بودن و یا بیگناهی شخص متهم ارتباط داشته باشد.

برای کنترل قضایی و نظارت مؤثر مدعی العموم (لوی څارنوال) باید.....

- ❖ گزارشهایی را از خدمات استخباراتی بدست آورد.
- ❖ به وزیران مسول، صدراعظم یا رئیس جمهور در وقت معین راجع به هر نوع فعالیتهای استخباراتی ایکه قانونیت آن مورد سوال قرار می گیرد، گزارش دهد.
- ❖ به وزیران مسول، صدراعظم یا رئیس جمهور راجع به تصامیمی که در جواب به گزارشات خدمات استخباراتی گرفته میشود، گزارش دهد.
- ❖ به وزیران مسول، صدراعظم یا رئیس جمهور راجع به نظریات قانونی ایکه عملیات استخباراتی را متأثر می سازد، اطلاع دهد.
- ❖ طرز العملهایی را برای براه اندازی فعالیتهای استخباراتی ایجاد کند. چنین طرز العملی تطابقت با قانون را تأمین می کند، حقوق قانونی و شخصی را محفوظ نگه میدارد و اطمینان می دهد که هر نوع فعالیت استخباراتی در داخل دولت یا بر ضد هر شهروند با حد اقل امکانات فضولانه صورت می گیرد. این طرز العملها میتوانند اطمینان دهند که استفاده، انتشار و ذخیره معلومات مربوط به اتباع که در نتیجه فعالیتهای استخباراتی بدست می آیند، تنها و تنها برای استفاده قانونی حکومتی مدنظر اند.

علاوه بر محدودیتهای پالیسی در باره فعالیتهای آنها خدمات استخباراتی و کارمندان آنها مورد پروسه قضائی قرار دارند. مانند دیگر ادارات و کارمندان حکومتی آنها بخاطر عملکرد شان در جریان وظایف شان مورد باز پرسى قرار گرفته می توانند. باوجودیکه به ندرت اتفاق می افتد که یک فردی که برای حفظ منافع امنیت ملی خلاف قانون عمل نموده است، تحت تعقیب قرار گیرد، ولی آنهایکه قانون و پالیسی ها را نقض می کنند مورد بازپرسی در دوسیه های ملکی و جنایی قرار گرفته و یا با تعزیرات اداری روبرو میشوند، اما آنها مکلف اند در صورت امر محکمه به ارائه معلومات بپردازند.

یک شکل دیگر و ضعیف نظارت قضایی را می توان از طریق ارسال کارمندان استخباراتی به محاکم استخدام تأمین نمود. ایجاد دفتر مسول رسیدگی به شکایات جهت حفاظت حقوق مدنی می تواند یک راه دیگری برای کنترل مؤثر خدمات استخباراتی باشد.

نظارت غیر رسمی و غیر مستقیم توسط مردم عامه

سازمانهای جامعه مدنی - مؤسسات غیر حکومتی، گروه های فشار و حقوق بشر، احزاب سیاسی، مدافعین کسبه کاران، مدافعین مسائل کلتوری یا انجمنهای خاص ذیعلاقه و رسانه های گروهی می توانند به وجه خیلی احسن خدمات استخباراتی را تحت مراقبت قرار دهند. مراقبت می تواند از این لحاظ هم مفید باشد که در نتیجه آن می توان اطمینان پیدا کرد که اهداف خدمات استخباراتی برای جامعه در

مجموع متمر میباشند،¹ نه از حزب سیاسی خاص یا گروه انفرادی. بسیج کردن دست اندرکاران جامعه مدنی یکی از راه هایی برای حسابدگی تأسیسات میباشد تا موقف آنها را از طریق اجراءات سیاسی مستحکم ساخت.

از اینکه یک تدقیق آگاهانه برای جوابده و حسابدده ساختن حکومت کمک می کند، یک فکتور ساختاری ایکه بتواند نظارت و شفافیت را زمینه سازی نماید، یکی از امکاناتی است که معلومات در باره فعالیت های استخباراتی را بعد از یک مدت معین در دسترس قرار می دهد، مثلاً از طریق قانونمندی آزادی معلومات و مقررات در باره انتشار مواد محرم بعد از یک مدت معین. این امکان شفافیت تعجیلی زمینه را برای کنترل دیموکراتیک مساعد می سازد. بناءً آشکار ساختن اسناد مهم میباشد، زیرا اگر اسناد برملاء نشوند، جامعه مدنی امکانات خیلی اندکی برای مراقبت خدمات استخباراتی خواهد داشت. در ایالات متحد امریکا و کانادا که خدمات استخباراتی مانند دیگر تأسیسات حکومت تابع قوانین آزادی معلومات² میباشد، رسانه های گروهی و گروه های شهروندان با استفاده از این قوانین آن بخش هایی از حکومت را مورد آزمایش قرار می دهند که از مراقبت عامه مصون باقیمانده اند. موفقیت سازمان های غیر حکومتی مبنی بر کمک برای تصویب قوانین راجع به دسترسی به معلومات یکی از نشانه های نیرومند نقش جامعه مدنی در مراقبت خدمات استخباراتی میباشد.³

خیلی ها مهم است که تهدید ها به کشور به طور مشخص تشریح داده شوند و مردم عامه از این تهدیدها آگاهی داشته باشند. این هدف در نتیجه حمایت مردم از استخبارات و همچنان کنترل و نظارت بیشتر عامه بر آورده شده می تواند.

سازمان های جامعه مدنی می توانند در افاده خواست برای یک حکومت حسابدده نقشی داشته باشند و می توانند توجه عامه و سیاسی را به خدشه دار شدن آزادی های مدنی و حقوق بشر جلب نمایند. گروه های مشوق، مدافع و دارای منافع خاص میتوانند برای آموزش و آگاهی عامه خدمت نمایند و پالیسی های حکومت را به چالش بکشانند و یا از آن حمایت کنند. مهم این است که گروه های جامعه مدنی تأسیسات مختلفی را بسازند، با این کار آنها دیموکراسی را استحکام میبخشند. با وجودیکه در زمان امروز در جامعه مدنی ایجاد توافق نظر کار ساده و سهلی نمیباشد، ایجاد توافق نظر و همکاری، خصوصاً بین احزاب سیاسی، به منفعت کشور میباشد.

سازمان های حقوق بشری میتوانند با در دسترس قرار دادن معلومات از دوسیه های امنیتی به قربانیان خدمات استخباراتی و امنیتی داخلی، از طریق قانونمندی، تدوین قوانین جدید و تلاش برای آگاهی عامه راجع به موضوعات استخباراتی تغییرات در خدمات استخباراتی را متأثر سازد.⁴ این در حالیست که آنها باید راجع به موضوعات استخباراتی و آزادی های مدنی مطلع نگه داشته شوند و تغییرات در قوانین را مراقبت کنند، تا بتوانند بالای پارلمان فشار آورند. گروه های حقوق بشری همچنان مسوولیت دارند تا رسانه های گروهی را راجع به پیچیدگی های موضوعات استخباراتی خبر دهند، از آنها تقاضا نمایند تا

¹ - Vitkaukas, Dovydas. June 1999. The Role of the a Security Intelligence Service in Democracy: Chapter III, Opening up to the Public scrutiny: Brussels: NATO. Democratic Institutions Fellowship Programme. PP. 49-51.

² - بعضی از دوسیه های عملیاتی سی آی ای، بر اساس قانون از فقره های مواد قانون آزادی معلومات استثناء قرار داده شده اند و مردم عامه نمیتوانند به آن دسترسی داشته باشند. معلومات سری بر اساس مقررات اجرائیه از افشاء سازی استثناء قرار داده شده. از اینکه بسیاری از معلومات توسط خدمات استخباراتی سری و محرم قرار داده شده اند، در رابطه با فعالیت های خدمات استخباراتی به ندرت میتوان معلومات مهمی را دریافت داشت.

³ - Banisar, David 2002. Freedom of Information: International Trends and National Trends and National Security. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Service, 3rd-5th October 2002, organized by the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.

⁴ - طوریکه در پلند، آلمان (آلمان شرقی) و دیگر کشورهای اروپای شرقی به وقوع پیوست:
Majteny, Laszlo. 2002. Reconciliation and Developing Public Trust: Opening State Security Files to the Public.
باز نگه داشتن دوسیه های امنیت دولتی. این نوشتار در ورکشاپی پیرامون نظارت دیموکراتیک و پارلمانی خدمات استخباراتی مورخ سوم الی پنجم اکتوبر ۲۰۰۲ که توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیرو های مسلح سازماندهی شده بود، تقدیم گردید.

راجع به مجالس عامه گزارش دهند و راجع به آنها مقاله ها و تیصره های عمیق به نشر سپارند از این طریق می توانند که فهم و آگاهی عامه را راجع به استخبارات افزایش بخشند.

نقش رسانه های گروهی بیشتر مناقشه آمیز است. بصورت عمومی، مراقبت غیر رسمی، به این مفهوم که چنین مراقبت آنها با وقوع افتضاح ها و گزارشدهی راجع به آن ممکن می گردد. اکثر آنها از استخبارات افشاء شده و یا معلوماتکیه توسط افراد ناراضی افشاء می شوند با در نظر داشت حریمیت استفاده می نمایند. از طریق ظرفیت آنها برای افشای فعالیت های غیر قانونی و سوء استفاده از قدرت رسانه های الکترونیکی و چاپی میتوان نظر عامه را شکل داد و توجه مراجع را به آن جلب نمود که میکانیزم های رسمی کنترل و حسابدهی را کنترل می نمایند.¹ وقتی کنترل داخلی روشهای قابل سوال را مراقبت نکند و کنترل خارجی آنرا تشخیص و مورد چالش قرار ندهد،² ژورنالیزم تحقیقاتی میتواند منحصی یک نوعی از جناح مخالف غیر رسمی یا میکانیزم حسابدهی و کنترل ایفای خدمت نماید. ولی اگر پرسونل رسانه ها در مسائل امنیتی و استخباراتی تخصص نداشته باشند، خطر غوغا پراگنی و شخصی نمودن موضوعات استخباراتی میرود. علاوه براین، مثالهای متعددی وجود دارند، که رسانه ها به طرزی عمل نموده اند، که بیانگر بی مسوولیتی شان می باشد.³ گرچه اندک اتفاق می افتد ولی حالاتی وجود دارد که رسانه ها در منافع ملی از اغماض کار میگیرند.⁴ از طرف دیگر حالاتی هم وجود دارند که خدمات استخباراتی با معلومات یا موضوعاتی که خود آنها منابع آن اند، از رسانه ها منحصی وسایل برای انتشار کذب و دروغ یا معلومات نادرست استفاده می کنند.⁵

فقط همانطوریکه در ساحه های دیگر اخلاق و مورال زیر پا میشوند، در بخش رسانه ها هم این خطر موجود است. ادارات استخباراتی برای رعب و ترس ژورنالستان و دانشمندان و دیگر افراد بیگانه توسط دیوار های حقیقی و ذهنی احاطه شده اند. انتظارات مبنی بر اینکه رسانه ها قادر خواهند بود که دیوار ها را در هم ریزند، غیرمعقول بنظر میرسد نه اینکه بسیاری از شهروندان یک مملکت شاید این را آرزو داشته باشند به این کار دست زنند. ولی با جود ممانعت های زیادی در برابر مراقبت رسانه ها خبرنگارانی وجود دارند که راجع به فعالیت های استخباراتی وقتا فوقتا به مردم عامه و به پارلمان گزارش می دهند. آنها طی این گزارشات شان که از طریق تلویزیون یا صفحات روزنامه ها نشر میشوند، معلومات بیشتر را مهیا می سازند نسبت به آنچه خدمات استخباراتی بخواهند آنرا افشاء نمایند. در عصر فعلی «ژورنالیزم تحقیقاتی» ما مشکل است که گمان شود خبرنگاران و گزارشگران در پخش و نشر استخبارات افشاء شده کاملاً صرفه جویی نموده و یا آنرا بتعویق می اندازند. بناءً استخبارات افشاء شده و از هم پاشیدگی دسپلین امنیتی در حالیکه قابل تأسف میباشد، ولی برای نظارت رسانه ها مفید تمام میشود زیرا با دست یابی چنین معلومات آنها مراجع مسوول و آنانی را که خلاف قانون عمل نموده باشند با پخش اخبار درباره آنها افشاء می نمایند.

¹ - لطفاً نوشتار هایی را که در کنفرانس پیرامون «نقش رسانه ها در مراقبت عامه و نظارت دیموکراتیک بخش امنیت» در بودابست از تاریخ ششم الی هشتم فیروزی ۲۰۰۲ تقدیم شدند، ملاحظه نمایند. این کنفرانس توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح دایر شده بود: http://www.dcaf.ch/Media_Budapest0203/ws_papers.html

² - برخلاف دیگر دیموکراسیها از لحاظ استخباراتی حکومت بریتانیا میتواند در چاپ مقاله هایی محدودیتی را وضع کند، که مایه نگرانی امنیت ملی میشوند.

³ - همچنان ملاحظه شود، سلسله مقاله های بالتمورسن راجع به فعالیتهای اداره امنیت ایالات متحد امریکا که بالاخره به علاقمندی وسیع و شکایت راجع به ECHELON توسط اتحادیه اروپا قوت بخشید.

⁴ - حالاتی در گذشته وجود داشت که رسانه های امریکایی به تعقیب فعالیتهای استخباراتی پرداخته اند ولی موافقه کرده اند بنابر امنیت ملی راجع به آن گزارش ندهند. چنانچه گزارشگران دریافتند که در فلوریدا کمپ های ترینینگ کیوبابیان حتی قبل از قضیه بنام پیگ وجود دارد. رسانه ها همچنان راجع به ساختار «گلو مار اکسپلورر» که توسط شرکت Hughs Corporation برای CIA ساخته شد، تا یک تحت البحری غرق شده شوروی را در پاسیفیک پیدا بکند، اطلاع یافتند. در این رابطه حریمیت حفظ شد ولی تنها برای یکسال. بعداً توسط لاس انجلس تایمز در سال ۱۹۷۵ افشاء گردید.

⁵ - ملاحظه شود: ZYbertowicz, Andrej. 2002. تغییر در خدمات استخباراتی پولند: از یک سیستم مطلق العنان تا به شبکه های قدرت غیر شخصی. این نوشتار در ورکشاپی پیرامون نظارت پارلمان بر خدمات استخباراتی مورخ سه الی پنج اکتوبر ۲۰۰۲ که توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح سازماندهی شده بود، تقدیم شد.

پارلمانها و تدارکات دفاعی

Dr. Willem F. van Eekelen

پیشگفتار¹

اكتساب وسایل دفاعی از خود خصوصیت های مختلفی دارد که تدارکات در بخشهای دیگر حکومت را از آن متمایز می سازند. هیچ خریداری دیگر مانند آن مورد توجه عام قرار نمی گیرد و هیچ مسأله دیگری به مقایسه آن در داخل و خارج از پارلمان بحثها را تحریک نمی کند. واضح است که در محراق توجه چنین خریداریها وسایلی مانند هوا پیمایها یا تانکهای جنگی یا کشتی های بزرگ نظامی و تحت البحریها و غیره قرار دارند. صد ها قرارداد های کوچک تقریباً بدون توجه به تصویب میرسند. با آنها خریداری های دفاعی بصورت کل تابع یک نوع مراقبت و نظارتی قرار دارند که در بخش های قرارداد های ملکی سراغ شده نمی توانند.

دلایل آن متعدد میباشد. بازار دفاعی وسیع است که در آن عرضه کنندگان مختلف وجود دارند ولی یک خریدار. پولیس، محافظین سرحدی و شرکتهای امنیتی خصوصی هر کدام می توانند که یک طرف معامله خریداری باشند ولی برای سیستم های اسلحه عمده و حساس تنها و تنها وزارت دفاع منحصراً مشتری مطرح میباشد. در نتیجه صنایع اسلحه در معرض تغییرات در بخش پلانگذاری دفاعی قرار می گیرند، زیرا در غیر آن برایش مشکل خواهد بود که برای تولیدات خود خریدار بدیلی پیدا کنند. با محدود شدن بودجه های دفاعی و نتیجتاً کوچک شدن بازار برای وسایل دفاعی شمار شرکتهایی که در این ساحه فعال بودند کاهش یافته و یک پروسه اختصار براه انداخته شده است، نخست در ایالات متحده امریکا و بعداً در اروپا.

پول دفاعی در حقیقت پول مالیه دهندگان یک کشور میباشد و مصرف آن باید تا جاییکه ممکن است در خدمت اقتصاد ملی باشد. در حالات متعددی بازار کار نیز به این امر وابستگی دارد، از همین جاست که سیاستمداران محلی مربوط برای ایجاد و حفظ آنها تبلیغات می کنند. کشور های کوچکی که دارای صنعت بزرگ اسلحه سازی نمیباشند، تلاش می کنند که با استفاده از تولیدات شرکت های کوچکی که به شکلی از اشکال با چینن صنعت سروکار دارند جلو مصارف بیرونی خود را بگیرند.

تکنولوژی دفاعی برای ریسچرچ و بنیاد صنعتی یک کشور اهمیت دارد. از سالیان متمادی رابطه بین تکنولوژی دفاعی و ملکی باهم نزدیک شده میرود. در این راستا صنعت دفاعی و فضایی پیشتاز ابتکارات اند. تکنولوژی فضایی محرک قوی ای برای میناتوری سازی (کوچک سازی) صنعت به شمار میرود که بعداً با انکشاف در ساحه های دیگر تخنیک پیشرفته و استعمال آنها در طبابت دامنه آن گسترده تر شده رفت. امروز تکنولوژی دفاعی و نظامی و صنعت ملکی یک جاده دو خطه میباشد که هر کدام از ابتکارات یکدیگر مستفید میشوند. تیلیفون موبایل (سیار) نمونه خوب آن میباشد، طوریکه

¹ - این فصل مختصری از نوشتار شماره پنج غیر موقوتة مرکز ژنیوا برای کنترول دیموکراتیک میباشد که توسط Willem F. van Eekelen تهیه شده است: «بعد پارلمانی تدارکات دفاعی: شرایط، همکاری تولیدی و اکتساب یا دست یابی»، مرکز ژنیوا برای کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح، مورخ ۲۰۰۵. در صفحه انترنتی ذیل: http://www.dcaf.ch/_docs/op95_parliamentary-dimension.pdf

شبکه های ملکی حتی شاید به مقایسه سیستم دفاعی بهتر کار کنند، به شرط آنکه دستگاه های انتقال در حالات بحرانی فعال باقی مانند.

یک فرق عمده در این رابطه مسأله سری بودن و محرمانه بودن است. خصوصیت سیستم های اسلحه باید در دسترس دشمن بالقوه قرار نگیرد، زیرا آنها با استفاده از آن شاید به حمله متقابل دست زده یا دفاع شانرا تغییر و جدیداً آراسته سازند. سری یا محرم بودن خصوصیات تخنیکي نه تنها در ساحه نظامی، بلکه در ساحه صنعت نیز قابل اهمیت میباشد. بعضی اوقات سیستم های اسلحه به کشورهای مختلف با دسته های مختلف تکنولوژی و تجهیزات فروخته میشود تا آخرین حالت نوع آن سیستم محفوظ نگهداشته شود. حد و حدود انتقال تکنولوژی یکی از موضوعات خیلی حساس در خریداری های خارجی و همکاری بین المللی قرار گرفته است.

سرانجام، تخصص تخنیکي نقش مهمی را در ترسیم مشخصات و ارزیابی فرمایشهای صنعتی مختلف بازی می نماید. از نقطه نظر شفافیت و حسابدهی دیموکراتیک تخصص مسلکی یکی از مشکلات عمده برای ارزیابی دقیق میباشد. باوجودیکه ژورنال های مسلکی تفصیلات مشخصات اسلحه را به نشر می سپارند، ولی آنها شاید واضح و روشن نبوده و شاید هم هدف خاصی را تعقیب کنند. اینکه یک مرجع مستقل مسلکی دیگر آنرا مورد غور قرار دهد شاید همیشه ممکن نباشد و اگر هم باشد، شاید قیمت تمام شود. بناءً تصمیم گیری دقت بیشتر و اعتماد بین تمام جناح های ذیدخل را - رهبری سیاسی، افسران مسلکی و کمیته پارلمانی که تدارکات پلان شده را مورد دقت و تصفیه قرار می دهد - ایجاب می نماید.

نقش حکومتها

در تدارکات دفاعی حکومتها نقش پیشتاز دارند. در هر کشور حکومت:¹

- ❖ یگانه مشتری ملی برای وسایل دفاعی میباشد.
- ❖ براه اندازی فعالیت تسلیحاتی را در قلمرو ملی خود می پذیرند و یا رد می کنند، از همین جاست که نفوذ قاطع بر ساختار روند صنعت دفاعی دارند، بدون در نظر داشت موقف قانونی شرکتها.
- ❖ با اکمالات امنیتی سرو کار دارند، توانمندی یک کشور خارجی مبنی بر تهیه و تدارک مواد و وسایل نظامی را ارزیابی نموده که آیا میتواند خواسته ها و نیازهای کشور خریداری کننده را برآورده سازد.
- ❖ منبع تهیه کننده را تعیین می کند که احتمالاً به ترتیبات امنیتی با کشورهای دیگر ارتباط داده شود.
- ❖ با تعریف از خواسته های نظامی خود و خصوصیات تولید شرایط بازار را تعیین می نماید.
- ❖ روی بزرگی و شمار برنامه ها، تاریخ انتقال و سرعت تولید تصمیم می گیرند. در هر ساحه مدت زمان طولانی بین برنامه وجود دارد که برای دوام ریسرچ و تیم های دیزاین از طریق امکانات کاملاً تجارتي در این مدت طولانی زمینه سازی می گردد.
- ❖ تصامیم تدارکاتی را بر اساس ارزیابی تهدیدها اتخاذ می نماید که می تواند در مجموع برنامه ریزی منتج به تغییراتی شود. این تغییرات بالای فعالیتها صنعت دفاعی تأثیر غیر متناسب خواهند داشت، در نتیجه این مسأله باعث آن میشود که آنها نمیتوانند مانند مارکیت های دیگر صنعتی پیش بینی قابل اعتماد راجع به بازار نمایند.
- ❖ از تهیه کنندگان شان در طول مدت چندین سال برای مطالعات ابتدایی، انکشاف، تولید، کمک جهت خدمات داخلی و جدید خواستار تعهدات میشود.

¹ - از اعلامیه گروپ صنایع دفاعی اروپایی مورخ ۲۳ اپریل ۱۹۹۶ «نظریات صنایع دفاعی اروپایی پیرامون اعلامیه کمیسیون موظف برای ایجاد یک بازار داخلی دفاعی اروپا» اقتباس شده است.

- ❖ باید به یک پیمان‌نامه وسیع مصارف صنعتی ریسیج و انکشاف را تمویل نماید که اکثر بیشتر از ۳۰ درصد مجموع مصارف پروگرام مدنظر گرفته شده را می‌سازند، چنین مصارف خیلی زیاد بیشتر از مصارف در بخش‌های دیگر صنعتی می‌باشند.
- ❖ صدور وسایل دفاعی را تصویب می‌نماید.

علاوتاً حکومت‌ها در یک موقفی قرار دارند که میتوانند تصمیم گیرند آیا آنها خود میتوانند بعضی از وظایف را اجراء نمایند و یا باید آنرا به شرکتهای شخصی واگذارند. این وظایف در قدم نخست به لوژستیک و حفظ و مراقبت ارتباط می‌گیرند، این وظایف معمولاً خصوصی ساخته میشوند. در بعضی از کشورها برعکس عمل میشود، البته این در صورتیست که سبب‌های بخش‌های دفاعی وظایف تولیدی را داشته باشند که معمولاً به صنایع واگذار میشوند.

نوشتار گروه صنایع دفاعی اروپایی یا EDIG نتیجه گیری می‌نماید که در تمام کشورها توانایی و قوت صنعت دفاعی به بازار ملی وابسته میباشد. از اینکه این بازار در نتیجه «ثمره صلح» محدود شده است، صنعت اروپایی مجبور شد که اصلاحات وسیعی در آن به وجود آورد، ولی تا سال ۱۹۹۶ کار صنایع دفاعی بر بنیاد خواست‌های ملی انجام شد. گروه صنایع دفاعی اروپایی استدلال می‌کنند که حالا وقت آن فرا رسیده است تا برای سازماندهی بازار داخلی اروپایی در سطح اروپا به امتزاج و اختصار کار دفاعی بیشتر دست زد. حکومت‌های ملی باید پالیسی‌های لازم را طرح ریزی نمایند. ولی اختصارات و امتزاج‌ها با وجود پالیسیهای حکومتی بوقوع پیوسته اند.

تخصیص منابع

اکثری وزارت‌های دفاع کشور‌های غربی برای تخصیص منابع از میتودهایی کار می‌گیرند که بر بنیاد تکنیک امریکایی از سالهای ۱۹۶۰ استوار است و منحیث PPBS خلاصه شده اند: پلانگذاری، برنامه ریزی و بودجه سازی. بعداً عنصر سنجش و ارزیابی به آن علاوه گردید. ارزش این سیستم تفریق مناسب عناصر مختلف در این پروسه بود، نه تنها این بلکه در رابطه بین مصرف و نتیجه بدست آمده از آن نیز. به بیان ساده منابع مالی ایکه برای یک هدف نظامی به کار می‌افتند ایجاب می‌کند که نتیجه مطلوب نیز از آن بدست آید. در اصطلاح PPBS :

- ❖ یک پلان عبارت از یک بیانی است که شما مصماً برای انجام آن اراده دارید؛
- ❖ یک پروگرام عبارت از پلانی است که با تقسیم اوقات وابسته میباشد؛
- ❖ بودجه عبارت از پروگرامی است که با تعیین قیمت وابسته میباشد: به چه مصرف مالی نیاز است و چه وقت.

در کشور‌های ناتو پلان گذاری یک دوره ده ساله را تحت پوش قرار می‌دهد، پنج سال اول نسبت به مابعد آن سخت تر است و در اولین سال در کمیته پلانگذاری دفاعی ناتو تعهد مستحکمی پیشکش می‌گردد. هر سال یک سال دیگر در دوران پلانگذاری «قدم به پیش» علاوه می‌گردد. وزارت‌های دفاع ملی این کشور‌ها بین ۱۵ الی ۲۲ ماه برای طرز‌العمل‌های داخلی قبل از تصمیم گیری و چاپ آن نیاز دارند. آنها باید منابع دست داشته را با خواست‌های نظامی شان مقایسه نموده و تطابقت دهند.

در بریتانیا وزارت دفاع سالانه پیرامون تخمینات دفاعی تحت عنوان «کاغذ سفید» اعلامیه ایرا به نشر می‌سپارد که در آن پالیسی و فعالیت‌های نیروهای مسلح در رابطه با نقش‌ها و مأموریت‌های سپرده شده به آنها، مصارف بودجه منجمت دفاعی و یک خلاصه ای از نظم ملی از جنگ قید شده است. این سند با یک حجم راجع به احصائیه دفاعی (به شمول معلومات پیرامون مصارف و پرداخت صنعتی و منظوقی به قراردادیان عمده) و یک اعلامیه ای پیرامون پروژه عمده ضمیمه میباشد که راجع به

پیشرفت در باره تمام درخواست های وسایل برای تمرین بشمول معلومات در باره مصارف عمده گزارش می دهد. در بخش پارلمانی گزارشهای منظم کمیته ها خصوصا از طرف کمیته انتخابی دفاعی مربوطه به مجلس عام که در آن موضوعات پالیسی عمومی، ساختار نیروها و امکانات و منابع منجمت درج شده، به نشر میرسند. کمیته انتخابی مجلس عام کوچک بوده و تنها یازده عضو دارد. این کمیته با دقت روی بودجه سروکار ندارد. دیوان ملی محاسبه به پارلمان نه تنها راجع به موضوعات محاسبه مالی بشمول موارد و قانونیت مصارف وزارت دفاع، بلکه روی توانمندی و مؤثریت آنها نیز گزارش می دهد.

در فرانسه هر پنج سال پلان جدید نظامی طرح ریزی می گردد و به پارلمان تقدیم میشود. روی پلان هم در کمیته و هم در مجلس عمومی اسمبله ملی "Assemblée Nationale" بحث صورت می گیرد. به مقایسه دیگر کمیته های پارلمانی، کمیته های دفاع هم در اسمبله ملی و هم در سنا از صلاحیت بیشتر و فوق العاده برخوردار میباشند که نه تنها وزیر دفاع، بلکه لوی درستیز های چهار قوای مسلح کشور و مأمورین عالی رتبه ملکی را مورد سوال قرار داده می توانند. چنانچه کمیته اسمبله تحقیق همجانبه ایرا در باره وقایع بعد از سقوط منطقه سربیرنیتسا در بوزنیا و مداخله افسران فرانسوی که در آن وقت مسوولیت در آنجا داشتند، براه انداخت.

وقتی نمایندگان منتخب موافقت شانرا را اظهار داشتند، مقادیری که در قانون تعیین شده منحیث یک تعهد ثابت برای مدت باقی می ماند. ولی امر اصلاح آن ممکن است، که در باره آن هر سال باید رأی گیری صورت گیرد. در سال ۲۰۰۳ یک کمیته فرعی کمیته دفاع موظف شد تا در بودجه جاری مصارف را تحت غور و بررسی قرار دهد، این کمیته از شماری از اعضای متشکل گردید که از ائتلاف مختلف سیاسی نمایندگی می نمودند. این مأموریت معلومات دهی در هر ربع سال تشکیل جلسه می دهد، یا در وزارت دفاع و یا در وزارت بودجه (مالیه). اولین گزارش آن در فبروری ۲۰۰۴ به چاپ رسید.

در قسمت مراقبت، غور و بررسی بودجه آلمان را میتوان جایزه داد. در این کشور هر قدم گرفته شده در بودجه مورد دقت قرار می گیرد. بودجه فدرال بمنظور غور و بررسی به کمیته بودجه و بعداً برای منظوری به شکل یک قانون به شورای فدرال "Bundestag" تقدیم میشود. کمیته دفاعی در رابطه با قانون بودجه صلاحیتی ندارد، ولی در عمل می تواند سفارش بدهد که در نتیجه چندین روز غور و بررسی بدست می آید. کمیته دفاعی در قسمت اجراءات بودجوی صلاحیت بیشتر دارد. وزارت دفاع مکلف است تمام پروژه های تدارکاتی ایکه برای امنیت و نظامی از اهمیت برخوردارند به کمیته دفاعی تقدیم نماید، بشمول پروژه هاییکه مصارف آن ها بالاتر از ۲۵ میلیون اورو میباشد. هیچ تصمیم تدارکاتی بدون موافقت کمیته دفاعی عملی شده نمیتواند و حتی اگر در قانون بودجه درج هم باشد.

در دنمارک در شروع دوره جدید پارلمانی احزاب سیاسی سعی می ورزند تا روی «یک تفاهم سیاسی» تصمیم بگیرند، که در دوره مربوطه پارلمانی به چه مقدار بودجه دفاعی نیاز میباشد. در هالند حد اقل هر ده سال و اخیراً غالباً یک یادداشت دفاعی "Defensie Nota" به پارلمان تقدیم میشود، براساس این سند چوکات کاری برای ده سال آینده برنامه دفاعی ساخته میشود، ولی این ارقام تعهد ثابت نمیباشد و بودجه باید هر سال به تصویب برسد.

مراحل نمونه بی

هر دوره تدارکاتی با در نظر داشت خواسته های عملیاتی آغاز میشود. تعیین این خواسته ها امروز به مقایسه دوران جنگ سرد پیچیده تر میباشد، زیرا در آن زمان ارزیابی تهدید غیر مبهم و غیر قابل مناقشه بود. در آن روزها، وظیفه عمده اعضای اروپایی ناتو این بود تا از خطه آلمان غرب حفاظت کنند.

واضح بود که آنها در برابر یک حمله ناآگاهانه ای از طرف شوروی و پکت وارسا جواب دهند. تهدید قابل سنجش بود و جواب در برابر آن نیز. امروز، تهدیدها فرق دارند، غالباً تهدیدها چندین بُعدی اند، به مشکل میتوان آنها را تشخیص نمود و به آن جواب داد و جواب هم تنها محدود به نظامی نمیشود. در نتیجه می توان گفت که در این راستا مشکلات کیفی و کمی وجود دارد: ما به چه ضرورت داریم و به چه میزان؟ بعد از انحلال اتحاد شوروی پلانگذاران دفاعی از روش تهدید - محوری به روش توانمندی - محوری رجوع نمودند. مؤلف این مقاله عقیده دارد که رونما شدن تهدیدهای جدید، تدبیر و سازماندهی توانمندی لازم باید با سناریوهای ممکن ارتباط داده شود. در غیر آن اقدام در منجمت بحران همیشه ناوقت خواهد بود تا از تشدد و تلفات بی حد و اندازه جلوگیری کرد.

خواسته های نظامی نتیجه پروسه ای میباشد که در آن تجربه گذشته، ستراتیژی جدید و نظراندازی تکتیکی، امکانات تکنولوژیکی و توانمندی دشمنان بالقوه همه مدنظر گرفته میشود. ریسرچ عملیاتی و بازی های جنگی ابزارهای جدیدی شده اند. پروسه معمولاً با پلانها و بخش پالیسی کارمندان خدمات مسلح مربوط آغاز می گردد. بادر نظر داشت درجه ادغام این کارمندان، بخش های دیگر مورد مشوره قرار خواهند گرفت. اکثر این مسأله نقطه ضعف در سلسله انکشافات بوده و کمبود و نقص رابطه بین بخش عملیاتی و رهبری مسلحانه میباشد. متخصصین تسلیحاتی باید قادر باشند تا از توانمندی شان همانطور کار بگیرند مانند اینکه بعداً در تجربه عملی در رابطه با فرمایشهای صنایع و همچنان همکاریهای ممکنه بین المللی نیاز به آن می رود.

در دوره پلانگذاری دفاعی ناتو قوماندانی اعلی آن پیمان پیشنهاد های نیرو را چنان افاده کرده است که در آن یک عنصر آزمون طلب نهفته شده است تا کشورهای عضو و ادار شونند تلاشهای شانرا فراتر از آنچه افزایش دهند که آنها در ابتداء پلان آنها داشتند. آزمایش چندین جانبه پلانهای کشوری در دوره پلانگذاری دفاعی ناتو یک نوعی از «پیچش تسلیحاتی متقابل» بود. از سال ۱۹۸۹ به اینطرف استقلال و تمامیت ارضی اعضای ناتو دیگر مورد تهدید قرار ندارد و نقش نیروهای مسلح آن به قوای حافظ صلح و دیگر مأموریت هایی تبدیل شده است که در بیرون از مرز های آن براه انداخته میشود. دفاع دسته جمعی جای خود را به «مداخله» توسط «ائتلاف داوطلبانه» تخلیه نمود، ائتلاف بصورت فی البدیئه تشکیل می گردد. آنها روش ادغامی دفاعی دسته جمعی را با کرکتر چندین جانبه دوباره سازماندهی کردند، ولی سهمگیری در آن طور اتوماتیک نبود. عملیات حمایت صلح ایجاب تصمیم گیریهای سیاسی-نظامی را مینماید که در آن سوالاتی مانند قانونیت مأموریت، سهمگیری دیگران، خطر و ریسک به نیروهای خود و چانس های موفقیت همه و همه در آن نقش دارند و غالباً موضوع مورد بحث پارلمانی قرار می گیرد و بدون منظوری پارلمان نمیتواند جامعه عمل بپوشد. پالیسی دفاعی یک عنصر پالیسی گسترده امنیتی گردیده است که در آن شعبات دیگر حکومت و خصوصاً وزارت امور خارجه سهم خود را دارند.

واضح است که شرایط این مداخله از آنچه بنام دفاع از سرزمین وطن یاد میشود کاملاً فرق دارد و در ساحه های کشافی، ترانسپورت، لوژستیک و وسایل و تجهیزات تأثیرات اساسی دارد. تغییرپذیری و سیار بودن شعار های جدیدی گردیده اند که براساس آن میتوان راجع به امکانات و شرایط تصور نمود. نیاز های نظامی جزئی از موضوعات سیاسی در سطح ملت شده اند و ایجاب می کنند برای اقدام به عمل قبول مسوولیت نمود ولی نه بمفهوم مستقیم دفاع ملی. حالا مفاهیم دیگری جای دفاع ملی را اخذ نموده اند، مانند حفظ ثبات، مبارزه بر ضد جنایات سازمان یافته و اخیراً هم بر ضد تروریسم. این تغییرات ایجاب اصلاحات در پلان دفاعی را می نماید تا بر اساس آن وظایف آینده نیروهای مسلح را طرح ریزی نمود. به نظر پلانگذاران نیروهای مسلح به تغییر نیاز دارند، ولی نه تنها آنها، بلکه آقایون سیاسی شان نیز.

وسایل و تجهیزات جدید باید با وظایف جدید عیار ساخته شوند و پرسونل نظامی باید برای استفاده از این وسایل آموزش ببینند و قادر شوند تا در محیط تغییر یافته کار کنند. مسلک آنها نیز تغییر یافته است و با مقایسه دوران جنگ سرد که در طول آن هیچ مرمی ای هم فیر نشده، خیلی خطرناک گردیده است. در مأموریت های حمایت از صلح، وقتی صلح اعاده شد، نیرو های نظامی به اصطلاح عام «هرکاره» اند، آنها وظایف دیپلوماتیک، میانجیگر، اداره چی و بازسازی را باید عهده دار شوند. برای وظایف جدید باید وسایل کافی در دسترس قرار داده شود ولی در عین زمان آنها باید قادر باشند که در صورت اعاده شدن درگیری، عملیات نظامی سنتی را حفظ نموده و براه ببندازند.

در تئوری وسایل باید بر اساس مؤثریت نظامی برای انجام وظایف تعیین شده در پلانهای جدید نظامی استوار باشند، ولی در عمل تا جاییکه دیده شده است، این راهنمایی واضح و روشن نمیباشد. یک مثال تغییر شرایط همانا تأکید بر تهدید تروریزم است که ایجاب نیروهای آموزش دیده خاص و استخبارات بهتر را می نماید. منشی عمومی ناتو لارد رابرتسن هیچگاه از تکرار خواست برای «توانمندی، توانمندی، توانمندی» خسته نمیشد، ولی بعد از حملات یازدهم سپتمبر ۲۰۰۱ توسط القاعده توانمندی ای که همیشه برای آن دعوت میشد، با سالهای گذشته فرق کامل پیدا نمود. واضح است که تهدید های جدید که بصورت عموم توسط ناتو و اتحادیه اروپا تحت عنوان تروریزم، اسلحه کشتار جمعی و مختلط از فروریختن ساختار های دولت و جرایم سازمان یافته، تعریف شده اند، پلانگذاران سیاسی-نظامی را با چالشهای جدیدی روبرو ساخته اند، ولی برای مدیران تسلیحاتی کابوسی بیش نمیباشند. آنها شاید وسایلی را بدست آورند که در سی سال اخیر انتظار آن میرفت، ولی نمیتوانند از لحاظ مشخصات و شمار مورد نیاز شرایط واضح آنرا معلوم کنند. بادر نظر داشت مدت طولانی ای که برای انکشاف وسایل نظامی بکار است، وظیفه آنها نهایت مهم میباشد.

به هر صورت یک معیار به این امر وزن بیشتر داده است و آن عبارت از مصونیت فزیکاری کارمندان است که با سیستم های اسلحه سروکار دارد. کشته شدن در راه دفاع از کشور خود نسبت به کشته شدن در مأموریت صلح از هم فرق دارد. از همین جاست که نباید تعجب نمود که بحث های پارلمانی به این مسأله توجه می نمایند، تا چنین یک مأموریتی را منظور نمایند و یا خیر. ولی یک مسأله دیگر هم واضح است که وقتی خطر نباشد، نیاز به ارسال نیروهای نظامی هم نمیرود. البته واضح و هویدا است که ضرورت یک مأموریت و آمادگی پیوستن به آن باید از لحاظ تلفات ممکنه مورد ارزیابی قرار گیرد و هر قوماندان باید سعی و تلاش جدی نماید تا بین افراد خود تلفات را تا حد ممکن کاهش دهد. به هر میزانیکه نیروهای نظامی نقش نیروهای حافظ صلح را بعهده گیرند، به همان اندازه باید به حفاظت فزیکاری شان توجه مبذول گردد. تا هنوز خیلی مشکل است که ریسک ها را بصورت درست محاسبه نمود و به سربازان هدایات لازم را داد. در مأموریت های صلح مهم است که قلب و فکر مردم را باید از خود نمود، برای برآورده ساختن چنین مأمول لازم است که از نمایش قدرت نظامی تا حد ممکن جلوگیری بعمل آید، خصوصاً از گشت و گذارها توسط وسایل نقلیه زرهدار در بین انبوهی از مردم. البته در صورتیکه شورشیان یا حمله کننده گان انتحاری در بین مردم مخلوط شده باشند، اقدامات خاصبامنی باید گرفته شود و وسایل خاصی باید بکار گرفته شود. ارزیابی نهایی ای که حکومتها و پارلمانها باید بکنند، عبارت از شریک سازی ریسک و نیاز به مسوولیت مشترک در حالات بحران است که بصورت آنی آنرا برای دفاع ممالک شان ندارند، ولی شاید نتایج جدی برای صلح و ثبات را در دراز مدت داشته باشند.

دریافت منظوری پارلمانی

یک نمونه گزارشدهی راجع به تدارکات را از طرز العمل پارلمانی در هالند مورد مطالعه قرار میدهیم. در این پروسه اولین اعلامیه پارلمان زمانی فرستاده میشود که شرایط اوپراتیوی بصورت عمومی تعیین گردد: نوع وسایل و معلوم نمودن مقدار و شمار مورد ضرورت. در بسیاری حالات، وسایل جدید جای

وسایل کهنه و معیاد سپری شده را می‌گیرد. تکنولوژی جدید شاید تعداد مورد ضرورت را کاهش دهد ولی مصارف پروژه را نیز متأثر خواهد ساخت. بعضی اشاره‌های باید راجع به حجم مالی ایکه برای تمویل این وسایل نیا زاست داده شود. اعضای پارلمانی می‌توانند راجع به قسمت‌های عمومی بودجه که برای پلانهای جدید به آنها نیاز است و سوالات در رابطه با تطابقت آنها و اولویت‌های دیگر غور کنند.

وقتی شرایط نامبرده تصویب گردید و یا حد اقل رد نشد، کمیسیون یادداشتی از سند تقدیم شده را می‌گیرد و مرحله بعدی که با آماده ساختن مطالعات در باره شمار پروژه‌ها سرو کار دارد، آغاز میشود. شرایط اوپراتیوی باید در خصوصیات تخنیکی متبلور گردد. بازار باید مورد تحقیق و جستجو قرار گیرد و فهرستی جامعی از تهیه کنندگان سراغ شود. یا اگر دیده شد که هیچ چیزی دفعتاً در دسترس قرار ندارد، پلانهای با همکاری بخش صنایع و یا در صورت امکان با کشورهای مورد علاقه طرح ریزی شود. در هر دو صورت یک ستراتیژی تدارکاتی و در پهلوی آن یک تقسیم اوقات برای تولید و تهیه وسایل ساخته شده و در دسترس نیروهای مسلح قرار داده شود.

قدم سومی مطالعه عمومی معلوماتی میباشد که توسط تهیه کنندگان مورد علاقه انجام می‌یابد. آیا آنها قادر اند تا مشخصات مورد نظر را برآورده سازند یا آنها بدیلی را پیشنهاد می‌نمایند؟ آیا این وسایل توسط نیروهای دیگر مورد استفاده قرار گرفته و تجربه آنها در رابطه با کارکرد و استعمال آنها چه میباشد؟ برای همکاری و تلافی چه امکاناتی وجود دارد؟ چنین یک مطالعه باید به فهرست مختصر بدیلی از تولیدات منتج گردد. نظر به طرز العمل پارلمانی کشور مربوطه این معلومات باید در اختیار عامه قرار گیرد و در کمیته‌ها با کفایت پارلمانی مورد بحث قرار داده شوند.

مرحله چهارم با آمادگی برای اکتساب وسایل بر مبنای فرمایش‌های داده شده ارتباط می‌گیرد، احتمالاً هم با یک آزمایشی در ساحه عمل. مدیریت تسلیحاتی البته یک سلسله از معیارهایی را در آخرین قضاوتش مدنظر خواهد گرفت. بالفرض بدیل‌های مختلف شرایط تعیین شده تدارکاتی را برآورده می‌ساختند، فکتورهای دیگری را نیز باید در معامله مدنظر گرفت. مثلاً مصارف دوران عمری؛ آیا در مؤثریت نظامی و مصونیت پرسونل درجه بندی‌هایی دارند و یا خیر؟

در عین زمان وزارت اقتصاد یا کدام اداره دیگری که در ساحه تولیدات نظامی مسوولیت صنایع داخلی را به عهده دارد، در صورت ضرورت خارج از پروژه تدارکاتی مدنظر گرفته شده میتواند، که منحیث همکار تولیدی به مذاکره بپردازد. به مرور زمان پارلمانها در خواسته‌های شان اصرار بیشتر می‌نمایند، معمولاً آنها برای هر دالر یا هر ایروی مصرف شده در بخش دفاع در خارج از کشور تلافی صد درصد را تقاضا دارند. در حالیکه شاید تهیه کنندگان خارجی برای محصولات شان و نیز در رابطه با تعاملات تلافی شان به اصطلاح باغ‌های سرخ و سبز را نشان دهند، پارلمانها اصرار می‌ورزند که در صورت عدم برآورده ساختن شرایط تعیین شده، در قرارداد فقره‌های مجازاتی را نیز جا دهند. ولی جا دادن چنین فقره‌های مجازاتی در قراردادها امر آسانی نیست، زیرا در بسیاری از چنین معاملات معیاد تلافی دراز مدت میباشد، طوریکه بعضی اوقات الی ده سال تعیین می‌گردد. در عین زمان بعضی پلانها نمود شکلی شانرا شاید از دست دهند یا امکانات دیگری را پیشکش نمایند. بر هر صورت هیچ قرار دادی به امضاء نمیرسد، مگر اینکه صنایع داخلی در تطبیق آن سهم گسترده داشته باشند.

این مرحله آخری به توجه رسانه‌های گروهی، مراکز تحقیقاتی و اعضای پارلمانی وابسته میباشد. تصمیم گیرندگان به فابریکه‌ها دعوت میشوند یا در نمایش وسایل نظامی حضور می‌یابند. همچنان این مرحله ایست که آنها باید در قضاوت شان از نهایت احتیاط گیرند و نگذارند که تحت نفوذ جانبداری کدام جناح خاصی را بنمایند، زیرا در گذشته قضایایی رخ داده است که در آنها سیاستمداران سفرهای

تفریحی را پذیرفته اند یا حتی پول نقد منحیث رشوه برای خود یا برای حزابه شان در بدل چنین تصامیم اخذ کرده اند.

در این قسمت که مراجع مسوول چگونه قرارداد نهایی را امضاء می کنند، طرز العمل از کشور تا کشوری فرق دارد. در هالند، مثلاً وابسته به مقدار پول مطرح شده در معامله میباشد. قرارداد هایی را که کمتر از پنج ملیون ایرو ارزش میداشته باشند، به ارگانها یا خدمات امنیتی مربوط واگذاشته میشوند. در صورتیکه قرارداد بالاتر از بیست و پنج ملیون ایرو باشد، مسأله توسط لوی درستیز دفاعی در پلان عمومی دفاع که خود در طرح آن سهم دارد، شامل ساخته شده و به پارلمان محول می گردد. پروژه بین بیست و پنج و صد ملیون ایرو باید در همان آغاز پلان دوره تدارکاتی توسط کمیته پارلمانی تصویب گردد. ولی اجرات بعدی به صلاحیت خدمات امنیتی مربوط واگذاشته میشود، مگر اینکه پروژه حساسیت های سیاسی را با خود همراه داشته باشد. پروژه های قیمت تر از این ایجاب منظوری پارلمان را می نماید. تنها معاون وزیر در امور وسایل و تجهیزات می تواند در قسمت تطبیق این پروژه تصمیم بگیرد. پروژه های بالاتر از ۲۵۰ ملیون ایرو باید نخست از اطرف تمام اعضای کابینه تصویب و بعداً برای منظوری به پارلمان پیشکش گردند. در صورتیکه کمیته مربوطه از تصویب و منظوری آن رو گردان شود، اعضا میتوانند مسأله را به مجمع عمومی پارلمانی به بحث کشانیده و روی آن رأی گیری نمایند.

مودلی که در فوق از آن تذکر بعمل آمد، تنها در کشورهای محدود عضو ناتو تطبیق می گردد. نوشتار مقطعی شماره دوم مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح: بعد پارلمانی ملی و بین المللی شامل یک جدول مقایسوی راجع به صلاحیت پارلمانی میباشد، یا در مجمع عمومی و یا در کمیته. چنین یک ریکارد از لحاظ قانونمندی چندان بد نبود ولی پیرامون کنترل اجرائیوی مؤثریت نداشت. وزیر دفاع مکلف است که راجع به تصامیم تدارکات بالاتر از یک مقدار معین در آلمان (بالاتر از ۲۵ ملیون ایرو)، هالند (بالاتر از نیم ملیون) ناروی (بالاتر از ۸۰۰ هزار)، پولند و بریتانیا به کمیته های دفاع اطلاع بدهند. در تمام این کشورها، به استثنای بریتانیا توافق پارلمانی حتمی میباشد تا قرارداد را تکمیل و بسته نمود. مداخله کمیته مذکور برای تشخیص نیاز به وسایل جدید در کانادا، جمهوریت چک، فرانسه، آلمان و هالند یکی از شرایط میباشد، همچنان مقایسه فرمایش های مختلف و انتخاب تولید کننده در جمهوریت چک، هالند و ناروی نیز بدون فیصله کمیته دفاعی صورت گرفته نمیتواند. در قسمت ارزیابی تلافی و جبران خساره تنها پارلمانهای چک و هالند مراتبی برای مداخله دارند.

تمام کشورهای ناتو در رابطه با موضوعات دفاعی کمیته های پارلمانی دارند، ولی تعداد کمی از آنها از حمایت تخصصی برخوردار اند. در حالیکه هیچ کمبودی از ناحیه انستیتوت های تحقیقاتی وجود ندارد، ولی یک پارلمان به ندرت موافقت خود را بمنظور به چالش کشیدن نظریات رسمی توسط یک انستیتوت تحقیقاتی کمتر مورد سوال قرار می دهد. در ایالات متحد امریکا خدمات تحقیقاتی کانگرس (کتابخانه کانگرس) اسناد و کمک های معلوماتی قابل ملاحظه را مهیا میسازد، ولی یک بخش جداگانه دفاعی ندارد. دفتر بودجوی کانگرس تطبیق مصارف اجازه داده شده را مورد تفتیش قرار می دهد. در بریتانیا پارلمان یک کتابخانه بزرگ با تقریباً ۲۰۰ نفر متخصص و یک بخش موضوعات بین المللی و دفاعی وجود دارد. کدام دفتر تحقیقاتی مشخصی برای موضوعات دفاعی وجود ندارد ولی کمیته انتخابی دفاعی هیأت و اعضای خاص خود را دارد که اکثر با متخصصین بیرونی در تماس میباشد. شورای فدرالی آلمان (Bundestag) داری یک شعبه خدمات علمی میباشد که سه نفر عضو دارد و روی موضوعات دفاعی و امنیتی کار میکنند و با انستیتوت های مستقل مانند نهاد علمی و سیاست (Stiftung Wissenschaft und Politik) در تماس میباشد. اسامیله ملی فرانسه نیز نهادی بنام Service des Etudes t de la documentation با ۳۶ عضو و کمیته دفاعی باهفت عضو کمکی دارد. کشور ناروی یک شورای ریسرچ دفاعی دارد که به حکومت مشوره می دهد. در پارلمان سویدن

(Riksdag) یک نهاد خدمات ریسرچ با ۳۰ نفر عضو مصروف جمع آوری معلومات عامه میباشد. پارلمان صلاحیت دارد که از انستیتوتها تقاضای ریسرچ کند که از طرف دولت برایشان کمکهای مالی صورت میگیرد، ولی کمتر از صلاحیت کار میگیرد. انستیتوت ریسرچ تحقیقاتی صلح بین المللی یک کتاب سالانه ارزشمندی، مطالعاتی به بزرگی یک کتاب و گزارشهای مفیدی هر سال به نشر می سپارد ولی مانند انستیتوت بین المللی مطالعات ستراتیژیکی در لندن بیشتر موضوعات بین المللی را تعقیب می نماید.

آرزو های صنایع اروپایی

صنایع برای داشتن یک مفاهمه خوب با وزارت دفاع، رئیس تسلیحات ملی و افسران و مأمورین ملکی مسوول خدمات تدریجی حیاتیه دارند. آنها می خواهند راجع به پلانگذاری آینده به اسرع وقت ممکن اطلاع یابند تا بتوانند تقسیم اوقات تولیدات شانرا عیار سازند و بهترین فرمایش را از لحاظ حالت نوعیت و انکشاف تخنیکیه پیشبینی شده آماده سازند. در حقیقت این یک جاده دوطرفه میباشد، زیرا صنایع غالباً بهتر اند تا قضاوت کنند که چه از لحاظ تکنولوجی در چوکات وقت شرایط نظامی عملی شده می تواند. صنایع به استمرار و میزان اقتصادی چشم براه میباشد. به مرور زمان آنها تجربه یافته اند که چگونه پلان تولید خود و سهم کار صنایع تولیدی همکار را با هم تلفیق نمایند، ولی در یک بازار تنگ تجهیزات دفاعی شرکتهای مختلف اروپایی وجود دارند که برای دستیابی به عین قرارداد سعی و تلاش دارند.

برای حفظ توانمندی و ظرفیت کاری، صنایع از حکومتها انتظار پروژه های به اصطلاح «نمایش دهنده» را دارند که حتمی نیست به تولید نایل شوند، بلکه وقتی زمان پختگی آن فرا رسد برای تطبیق آماده باشند. به این ترتیب کارمندان بخش تحقیق و دیزاین بیکار باقی نمی ماندند، بلکه در این صورت تنها ظرفیت تولیدی کوچک شده و منفعت از این ناحیه نیز کاهش می یابد. برای اینکه این ستراتیژی در عمل پیاده گردد، به نقش فعال حکومت نیاز میباشد، ولی بدبختانه سطح اروپایی تمویل کار ریسرچ و انکشاف به مقایسه امریکا بسیار زیاد عقب افتاده اند.

صنایع اروپایی همیشه تلاش داشته تا اتحادیه اروپا به آنها بدیده اعتبار نگاه کند:

- ❖ نخست اینکه تهداب صنعت و تکنولوجی دفاعی اروپایی یک سرمایه حیاتی ستراتیژیک میباشد که نگهداری آن و مراقبت از آن برای امنیت و هویت دفاعی اروپایی شرط اساسی است؛
- ❖ ثانیاً اینکه یک بازار وسایل دفاعی داخلی اروپایی (DITB) با میزان های مختلف ضروری میباشد تا تهدابی را اعمار نمود که صنعت دفاعی اروپایی بتواند مؤثریت جهانی خود را حفظ نموده بتواند. بدینوسیله باید پذیرفت که کشور های همکار باید استقلال صنعتی و تکنولوجی شانرا منحیث یک نورم بپذیرند؛
- ❖ ثالثاً اینکه موجودیت درازمدت یک تهداب صنعتی و تکنولوجیک دفاعی اروپایی ایجاب تثبیت هویت آن تکنولوجیهایی را خواهد نمود که باید در اروپا نیاز به نگهداری آن موجود باشد. همچنان سرمایهگذاری برای برنامه های تکنولوجی پیشتاز تا مؤثریت آنرا به نمایش گذاشت، ضروری میباشد.

برای ایجاد یک بازار واحد وسایل دفاعی اروپایی، اتحادیه اروپا باید مراتب ذیل را انکشاف و رشد دهد:

- ❖ یک پالیسی خارجی و امنیتی مشترک یا حد اقل اساساً تداخلی ای که توجه خاصی به هم‌نوایی خواسته های نظامی داشته باشد و استفاده از قوت و توانمندی ای که از یک جریان طولی تولیدات بدست می آید.
- ❖ یک پالیسی مشترک تسلیحاتی ای که برای از میان برداشتن ممانعت های تجارتي تحکیم صنعت براساس اصول وابستگی متقابل یک میکانیزم توافق شده و یک چوکات کاری برای انکشاف دراز مدت صنعت دفاعی اروپایی را تعریف می کند. در گذشته موافقتنامه ها راجع به امنیت اکمالات از جمله ممانعت های عمده محسوب میشدند و راه برای از میان برداشتن آن ها باید سراغ میشد.
- ❖ یک پالیسی تدارکاتی مشترک که از طریق میکانیزمهای هماهنگ برای گزینش قراردادیان، تمویل و تشریک خطر و انتقال تکنولوژی، ستراتیژی صنعتی را در عمل پیاده کند. تازمانیکه هر حکومت این وظایف را به تنهایی انجام دهد خیلی مشکل خواهد بود تا اجراءات تدارکاتی خوبی داشت، به استثنای یک زیربنای ملی.
- ❖ یک ریسپرچ مشترک و پالیسی انکشافی با اهداف مشترک برای سرمایه گذاری مطلوب، با این هدف تا سهم نتایج ریسپرچ و انکشاف را بین کشورها افزایش داد.

در برابر یک امنیت اروپایی و پالیسی دفاعی

جوامع اروپایی در تعامل با موضوعات دفاعی و موضوعات نظامی وقت طولانی را بکار داشتند. وقتی همکاری سیاسی اروپایی در سال ۱۹۷۱ شروع شد، جنبه های سیاسی روابط شرق و غرب روی آجندا گذاشته شد، ولی هر چه بیشتر آنها بهم نزدیک شده میرفتند، زمینه برای رونما شدن کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) فراهم میشد. در کنفرانس منعقدۀ ویانا در بارۀ نیروهای متقابل و متعادل که موقف غرب در ناتو بدون شرکت فرانسه هماهنگی شده بود، پیرامون جنبه های نظامی مذاکره صورت گرفت.

در سال ۱۹۸۲ وزیران خارجه آلمان و ایتالیا ابتکاری بنام «گنشر-کولومبو» را رویدست گرفتند تا همکاری سیاسی اروپایی را به ساحة امنیت بسط دهند. سه کشور سهمگیرنده (OSCE) دنمارک، یونان و ایرلند بنابر دلایل مختلف حاضر نبودند که در آن شرکت کنند، در نتیجه همکاری سیاسی اروپایی در مراسم اعلامیه شتوتگارت در سال ۱۹۸۳ نتوانستند فراتر از آنچه در اعلامیه آمده است قدم گذارند یعنی آن «ده» کشور جنبه های سیاسی و اقتصادی را مورد بحث قرار خواهند داد، و بخش نظامی را حذف قرار داده بودند. شش دولت عضو اتحاد اروپای غربی آماده خواهند بود تا قدم فراتر گذارند، ولی علاقمندی شدید و مبرمی وجود نداشت. بسیاری احساس می نمودند که بحثهای دفاعی خارج از ناتو شاید تا زمانیکه فرانسه دوباره در ساختار نظامی ناتو سهم نگیرد و ستراتیژی جواب انحاء پذیری را رد نماید، منتج به اختلاف خواهد شد. با آنهم همه هفت کشور موافقه نمودند تا برای اتحاد اروپای غربی نقش جدیدی را در سی و مین سالروز قرارداد ۱۹۵۴ پاریس را در روم مورد بحث قرار دهند.

احیای اتحاد اروپای غربی بطور آرام و یکنواخت به پیش نرفت. این اتحاد زمانی قیام گرفت که در سال ۱۹۸۷ ریاست هالند موفق به ایجاد پلتفورم دنهاگ پیرامون منافع امنیتی اروپایی گردید، با این کار پل بین فرانسه و دیگر اعضای ناتو راجع به سوالات ستراتیژیک ایجاد گردید. این پلتفورم ضرورت برای یک اختلاط هستوی و اسلح متعارف در دفاع اروپایی، حضور مستمر نیروهای نظامی امریکایی در قاره ما و دفاع از کشورهای عضو در سرحدات خود شان را به رسمیت شناخت. فورمول اخیر در حقیقت یک بدیل بود، ولی یک افاده قابل پذیریش برای طرح «دفاع به پیش» که توسط ناتو بکار گرفته شد. از لحاظ سیاسی این پلتفورم یک اشاره مهمی به این واقعیت بود که «وحدت اروپایی تا زمانی

تکمیل نمیگردد، تا اینکه عنصر مشترک دفاعی نداشته باشد. این جمله بندی مورد قبول بریتانیا قرار گرفت.

دومین تحول مثبت این بود که اتحاد اروپای غربی تصمیم گرفت تا در جریان جنگ ایران و عراق در خلیج به عملیات تصفیه مین بپردازد، این اولین مثالی بود که اروپا حاضر شد تا در خارج از قاره خود مسوولیت بدوش گیرد. البته آزادی کشتیرانی در خلیج و تأمین امنیت راه اکمالات تیل بیشتر از منفعت اروپا و امریکا نمایندگی میکرد. در گذشته اروپا بیشتر مصروف بقای خود بود و به یک قدرت منطوقی محدود شده بود، بدون اینکه در تلاش تأمین منافع خود در مناطق دیگر از طریق نظامی باشد. جنگ ایران-عراق یکی از جمله زمینه های خاصی بود که اطراف درگیر در جنگ هیچ تهدیدی به غرب ایجاد نمیکرد، یگانه تهدید از ناحیه ماین ها بود. دو سال بعد از آن حالت جنگ کاملاً تغییر نمود. صدام حسین در اگست ۱۹۹۰ به کویت تجاوز نمود که باعث صدور فیصلنامه شورای امنیت شد، تا از تمام امکانات لازم در اعاده دوباره تمامیت ارضی کویت کار گرفته شود و همچنان برضد عراق تحریمات اقتصادی کامل وضع گردید. اتحاد اروپای غربی در تطبیق این تحریمات نسبت به همه نقش اعظمی داشت، طوریکه سه بر چهار کشتی هایی را که در منطقه عبورومرور داشتند، تفتیش می کرد. در اوج این عملیات ۳۹ کشتی جنگی بشمول کشتی های کشورهای عضو جدید، هسپانیه و پرتغال در عملیات شرکت داشتند. به مقایسه عملیات ۱۹۸۷ الی ۱۹۸۸ هماهنگی خیلی بهتر شده رفت. استقرار نیروی بحری حتمی بود، هر کشور شامل در آن اتحاد مکلف به تهیه کمک های لوژستیک و ترانسپورت هوایی و بحری بودند.

بدنبال از همپاشی دیوار برلین و افزایش امکان به وجود آمدن یک آلمان متحد نیاز برای تلاش جدید احساس شد تا سیاست نهایی پروسه اتحاد اروپا تعریف شود. کنفرانس بین الحکومتی که در قرارداد ماستریش گنجانیده شده بود، جوامع اروپایی را در یک اتحاد اروپایی مبدل نمود و به آن چندین عنصر دیگر نیز علاوه نمود. کنفرانس ماستریش برای مروج ساختن ایرو تقسیم اولاقتی تعیین نمود، ایجاد یک پالیسی مشترک خارجی و امنیتی را خواستار شد و در چوکات اتحادیه اروپا همکاری بین وزارت های عدلیه و وزارت امور داخله کشور ها را بمیان آورد. با وجود این پیشرفتهای خیلی مهم، شک موجود بود که آیا چوکات کاری بدست آمده لیاقت نام «اتحادیه» را دارد. پالیسی خارجی و امنیتی مشترک (CFSP) و همکاری عدلی تنها منحیث یک همکاری بین الحکومتی باقیمانده، بدون خصوصیتهای مشترک (ابتکار کمیسیون اروپایی) بدون بودجه سازی و کنترل (ابتکار پارلمان اروپا) و بدون کار عدلی (ابتکار محکمه عدلی اروپایی). یکی از کمبودهای واضح و مبرهن CFSP همانا عدم توانایی آن مبنی بر شامل ساختن مسأله امنیت در این چوکات بود. یک بار دیگر ثابت شد که برای وفق دایره ها بین اوقیانوسگرا ها (طرفداران روابطه نزدیک با کشورهای امریکایی شمالی) و مدافعین اروپایی تقریباً ناممکن میباشد. نتیجه آن یک سلسله افاده ها و جمله بندی های پیچیده و مبهمی بود. در ماستریش کشورهای عضو اتحاد اروپای غربی (WEU) اعلامیه ذیل را صادر نمودند:

- ❖ اعضای WEU بر ضرورتی مبنی بر انکشاف یک امنیت اروپایی و هویت دفاعی واقعی و قبول مسوولیت بیشتر در رابطه با موضوعات دفاعی موافقه نمودند. این هدف از طریق پروسه تدریجی شامل مراحل مختلف دنبال میشود؛
- ❖ WEU یک بخش لاینفک پروسه انکشاف اتحادیه اروپا را تشکیل میدهد و سهمش را در همبستگی با پیمان اتلانتیک تقویه می نماید؛
- ❖ دولت های عضو WEU برای تحکیم نقش WEU در یک دورنمای دراز مدت دفاع مشترک که با پیمان اتلانتیک همنوایی داشته باشد، موافق اند.
- ❖ WEU منحیث یک بخش دفاعی اتحادیه اروپا و منحیث وسیله ای برای تحکیم ستون اروپایی پیمان اتلانتیک توسعه خواهد یافت.

ماده J.4 آن قرارداد پیرامون اتحادیه اروپا جمله بندی ذیل را در دو پاراگراف فرعی خود دربر دارد:

۱- پالیسی های مشترک خارجی و امنیتی باید شامل تمام سولات مربوط امنیت اتحادیه باشند، به شمول طرح احتمالی پالیسی دفاعی که شاید در وقت و زمانش به دفاع مشترک منتج شود؛

۲- اتحادیه از «اتحادیه اروپای غربی» که جزء لاینفک گسترش آن اتحادیه میباشد، تقاضا دارد تا تصامیم و عملکردهای اتحادیه را که موارد دفاعی دارد، عملی نماید. شورا باید مطابق به تأسیسات اتحادیه اروپای غربی ترتیبات عملی لازم را تدوین نماید.

در آن وقت که بیشتر پیچیده بنظر میرسید، خصوصاً که ترتیبات عملی و عده داده شده قابل بیش بینی نبود، واضح نبود که هویت اروپایی چیست و ستون اروپایی پیمان چه مفهومی دارد. ناتو بر مبنای کدام ستون ساخته نشده بود و بعضی ترتیباتی برای افاده خود نیاز به هویت داشت. نکته مثبت این بود که دارالانشای WEU از لندن به بروکسل انتقال پیدا نمود؛ آنچه کمتر مایه تشویق بود این بود که ثابت شد همکاری با ناتو آسانتر است نسبت به اتحادیه اروپا. این امر در دهه ۱۹۹۰ عملاً به اثبات رسید. امروز راجع به هویت اروپایی از یک هدف و پالیسی امنیتی و دفاعی اروپایی شنیده میشود. حالا در ماستریش تتها یک ذهنیت و تصور بصورت آشکارا مورد بحث قرار گرفت و توسعه داده شد. در امستردام شرط دو معیاری ماستریش در ماده J.7 از میان برداشته شد و در عوض آن جمله بندی ساده تر قید شد که CFSP «باید شامل تمام مسائل مربوط به امنیت اتحادیه باشد، از جمله طرح متری از یک پالیسی دفاعی مشترک که شاید به یک دفاع مشترک منتج شود، در صورتیکه شورای اروپایی چنین یک تصمیم را بگیرد».

در جریان آمادگی برای ماستریش چندین پیشنهادی که از حمایت کافی برخوردار نبود، برای غور و بررسی پیشکش گردید. هدف از این پیشنهادها افزایش همکاری در ساحة تسلیحات به مقصد ایجاد یک اداره تسلیحاتی بود. البته این اقدام شاید ۱۳ سال دیگر وقت بکار داشته باشد تا اینکه چنین یک اداره ای ساخته شود. پیشنهاد دیگر این بود تا به انستیتوت WEU برای مطالعات امنیتی انکشاف داده شود. این انستیتوت باید سه اداره را در پاریس به یک اکادمی امنیت و دفاع اروپایی مبدل می نمود. ولی این اقدام تا به امروز هم عملی نشده است. ولی این انستیتوت بذات خود یک موفقیت بود که پایه مستحکمی در جامعه امنیتی ایجاد نمود. نماینده عالیرتبه اتحادیه اروپا سولانا از این گردهمایی برای سخنرانی سالانه پیرامون «وضعیت اتحادیه» استفاده میکند.

WEU به عملکرد خود در خلیج که به دنبال آن در ادرياتیک تحریمات بحری را با عملکرد مشابهی در مقابل یوگوسلاوی سابق مورد تطبیق قرار داد، که از اعتبار نسبتاً خوب افسران پولیس گمرکی در دانیوب برخوردار شد. وقتیکه اتحادیه اروپا اداره منطقه موستار را به عهده گرفت، از WEU درخواست گردید تا افسران پولیس را آماده سازد. بعداً وقتی در البانیا هرج و مرج بر پا گردید WEU نیروی پولیسی کمکی را ارسال کرد. قابل تعجب بود که بسیاری از فعالیتهای توسط نیروی پولیسی انجام یافت، به استثنای تحریمات بحری، و کمتر مشابهتی به آنچه داشت که در ماستریش تحت عنوان «موارد دفاعی» برنامه ریزی شده بود.

در ساحة نظامی WEU با ایجاد یک مرکز قمرمصنوعی در Torrejon هسپانیه و بعد از انتقال نمایندگی پلانگذاری به بروکسل در همان عمارتی که دفاتر دارالانشاء قرار دارند، WEU به بعضی پیشرفتهایی نایل آمد. این مرکز افسران را در قسمت تحلیل عکاسیهای قم مصنوعی تعلیم داد، این عکاسیها از شرکت تجارتي SPOT خریداری میشود.

تلاش برای ایجاد یک قمرمصنوعی جداگانه بنابر عدم امکانات مالی ناکام گردید. نمایندگی پلانگذاری به منشی عمومی و شورا مشوره های لازم تهیه میداشت و روی طرزالعملها و امکانات برای استفاده آنچه کار می نمود که بنام FAWEU یاد میشود یعنی نیروهای جوابگو به WEU.

در سال ۱۹۹۲ در جلسه منعقد پیترزبورگ، نزدیک بن، وزیران WEU مأموریت های آن اتحاد را تعریف نمودند که چه باید انجام داد: مأموریت های بشری، نجات (به طور مثال اتباعی که در یک شهر در وقت جنگ محاصره شده باشند)، مأموریت حافظ صلح و نقش نیروهای جنگی در منجمنت بحران، بشمول ایجاد صلح. حفظ صلح به همان طرح سنتی ملل متحد ارتباط میگیرد که با توافق اطراف درگیر و ایجاد آتش بس داخل اقدام میشود. در واژه مروج امروزی ایجاد صلح به مفهوم تأمین صلح از طریق بکار برد قوه است. در قرارداد امستردام در سال ۱۹۹۷ این مأموریت ها براساس درخواست سویدن و فینلند به اتحادیه اروپا سپرده شد، آنها آمادگی شانرا اعلان نمودند که قسمتی از این مأموریت ها را به عهده گیرند، ولی آنها نمیخواستند بصورت اتوماتیک به فقره اساسنامه WEU مبنی بر کمک نظامی پابندی داشته باشند.

راه حل بالاخره در دسمبر ۱۹۹۸ با اعلامیه St. Malo که از طرف رئیس جمهور وقت فرانسه، شیراک و نخست وزیر بلیر روی آن توافق صورت گرفت، باز شد. پاراگرافهای دلچسپ آن عبارت بودند از:

۲ - اتحادیه باید ظرفیت عملکرد های خودمختار با حمایت از نیروهای نظامی قابل باور را داشته باشد. به این معنی که برای استفاده از این نیروها تصمیم گرفت و آنها را برای عملکرد آماده ساخت تا به بحرانهای بین المللی جواب داده بتوانند.

۳- برای اینکه اتحادیه اروپا تصامیمی اتخاذ نماید و عملیات نظامی را منظور کند، در جایکه پیمان ناتو منحصی کل در آن سهم نداشته باشد، اتحادیه باید از ساختار های مناسب و ظرفیت برای تحلیل اوضاع، منابع استخباراتی و ظرفیت برای پلانگذاری مربوطه بدون «اجرات دوگانه یی لازم» برخوردار باشد.

این اعلامیه تغییر عمده در موقف بریتانیا که قبلاً علاقمندی چندانی برای عملکردهای نظامی در چوکات اتحادیه اروپا نداشت، به وجود آورد. بعضی از حامیان سرسخت پیمان ناتو مانند پرتگال و هالند از این دست یابی جناح چپ متعجب شدند، ولی به مخالفت نپرداختند. اعلامیه مذکور راه را برای شامل ساختن اعلامیه «St. Malo» در تصامیم اتحادیه اروپا باز نمود. در جریان جلسه های شورای اروپا در کیولن و هلسنکی در سال ۱۹۹۹ این کار صورت گرفت، چنانچه جلسه اخیرالذکر بیشتر صراحت داشت:

شورای اروپا اراده جدی دارد تا برای اتخاذ تصامیم یک ظرفیت خود مختار را انکشاف دهد، درمواردیکه ناتو در آن سهم نداشته باشد تا تحت رهبری اتحادیه اروپا عملیات نظامی در جواب بحرانهای بین المللی پرداخته شود.

در ماه دسمبر در هلسنکی رهبران اتحادیه اروپا موافقه نمودند که الی سال ۲۰۰۳ یک نیروی ۵۰ الی ۶۰ هزار نفری را درمدت شصت روز جمع آوری نمایند که حد اقل برای یک سال توان تداوم را داشته باشد و بتواند مأموریت های پیترزبرگ را به تمام معنی انجام دهد. در بین این نیروها عناصر جواهدنده عاجل کوچک باید در دسترس باشند و برای انجام عملیات در حالت آماده باش فوق العاده قرار داده شوند. شرایط توان تداوم به این مفهوم است که واحد های اضافی قابل اعزام و نیروهای کمکی کوچک قابل تعویض که بتوانند نیروهای اولی را تعویض نمایند، باید در دسترس باشند.

به دنبال اعلام این هدف (از این به بعد منحصی اهداف سرخط هلسنکی یاد میشوند) یک گروهی از کارشناسان ملی مجموعه اهداف سرخط هلسنکی (HHC) را طرحریزی نمودند و کفایت های نظامی ایرا تعیین کردند که اتحادیه اروپا باید داشته باشد، تا بتواند این اهداف را برآورده سازد. درخواست

برای سهمگیری عنوانی کشورهای عضو صادر گردید و جواب آنها در مجموعه نیروی هلسنکی (HFC) فهرست شد. کشورهای اروپای شرقی که در سال ۲۰۰۴ به اتحادیه اروپا پیوستند، مورد مشوره قرار گرفتند و تصمیم شانرا بری شرکت در این نیرو اعلام داشتند. سهمگیری اضافی آنها ضمیمه (HFC) ساخته شد.¹

مقایسه این دو مجموعه (HHC که در برگیرنده شرایط و HFC که در برگیرنده قابلیت موجود میباشد) جمعاً ۴۲ نقص را برملا ساخت که باید اصلاح میشد تا اهداف سرخط برآورده شود. یک کنفرانس تعهد قابلیت در نومبر ۲۰۰۱ دایر شد که تصمیم گرفت تا پلان قابلیت عمل اروپایی (ECAP) را ترسیم نماید. هدف از ECAP که در فبروری ۲۰۰۲ پیاده شده این بود که برای هر کمبود و نقص راه حل کوتاه مدت و دراز مدتی را پیشنهاد نماید تا اینکه اتحادیه اروپا امکانات لازم را برای تطبیق برنامه های دراز مدت از طریق تدارک وسایل جدید عملی نماید.

نزده هیأت ECAP تعیین گردید تا از جمله ۴۲ کمبود و نقص روی ۲۴ آن غور کند. هر هیأت متشکل از کارشناسان کشورهای علاقمند بود و ریاست آنرا یکی یا دو از آنها بعهده داشت. آنها وظیفه داشتند تا شرایط عملیاتی مشترک را ایجاد نموده، تمامی امکانات موجود و پروژه های براه افتاده را فهرست نموده، ساحه های بالقوه هماهنگی را تشخیص نمایند، روی برنامه های آینده همکاری را ایجاد و توسعه دهند و راه حل های مشترک کیفی و کمی نظریات جدید را برای تلافی کمبودها ارائه کنند.

نتایج کار نزده هیأت در کنفرانس تعهد لیاقت ۱۵ کشور عضو اتحادیه اروپا بتاريخ ۱۹ می ۲۰۰۳ تقدیم گردید. این دو مجموعه در جواب به پیشرفتی که صورت گرفت و سهمگیری هایی که وعده داده شد، یک بار دیگر مورد تصفیه قرار گرفتند. ECAP در یک مرحله جدیدی با مجموعه پیشرفت هلسنکی (HPC) پا گذاشت، طوریکه دیگر راه حل هایی را پیشنهاد ننموده، بلکه برای تطبیق امکاناتی که توسط هیأت ها سراغ شده است، سعی و تلاش میورزد. در سال ۲۰۰۴ این پروسه الی ۲۰۱۰ تمدید یافت.

هدف سناریو های اروپایی چیست؟

در مقدمه خود تحت عنوان «گزارش یک قوه کاری مستقل» که توسط انستیتوت اتحادیه اروپا برای مطالعات امنیتی بنام «دفاع اروپایی، یک پیشنهاد برای کتاب سفید رسمی (کتاب دارای معلومات همجانبه)» به نشر رسید، رئیس آن، Nicole Gnesotto نوشت که دو دلیل وجود دارد تا باور نمود که ESDP در سالهای آینده رشد اساسی خواهد نمود.² نخست آن راجع به ناهنجار شدن اوضاع بین المللی در فحوای بحرانهای باقیمانده در بالقان، افریقا، قفقاز و مولداوی، ولی خصوصاً در شرق میانه. اینکه خوش هستند یا نه، اروپایی ها قادر نخواهند بود که جلو بی نظمی بین المللی را بگیرند، خصوصاً در یک زمانیکه امنیت مایه نگرانی عمده شهروندان شده است. دلیل دومی Gnesotto در رابطه با اصرار امریکایی ها میباشد که متحدین آنها باید بیشتر از این سهم بگیرند، یا بطور دو جانبه یا در فحوای چوکات کاری بین المللی. در این راستا مفکوره یک سند سفید که توسط بسیاری از کشور ها

¹ - يك خلاصه سوئدمنند از وقایع که منتج به پلان عمل توانمندی اروپایی گردید در سند شماره ۱۸۴۲ مورخ دسمبر ۲۰۰۳ اسامبله WEU درج میباشد، در این سند گزارش خانم Aguiar پیرامون «دفاع اروپایی: ادغام و تقویه توانمندی ملی و اروپایی - جواب به گزارش سالانه شورا» گنجانیده شده است. نتایج ریاست شورای اروپایی هلسنکی مورخ ۱۰ الی ۱۱ دسمبر ۱۹۹۹ را در صفحه انترنتی ذیل یافته می توانید: <http://europa.eu.int>

² - در می ۲۰۰۴ به نشر رسید. تمام نشرات انستیتوت اتحادیه اروپا برای مطالعات امنیتی از طریق وب سایت www.iss-eu.org قابل دسترسی میباشد. در سپتمبر ۲۰۰۴ آن انستیتوت پالیسی «اتحادیه اروپا پیرامون امنیت و دفاع» را به نشر سپرد. پنج سال اول (۱۹۹۹-۲۰۰۴) با مقدمه ای توسط خاویر سولانا و تصحیح Nicole Gnesotto.

نشر شد، جدید نبوده، بلکه مشکل روی توافق یک هیأت بین الحکومتی برای این وظیفه یا حتی خواست رسمی به این انستیتوت بود. شورای اروپا در Lacken اعلامیه ای پیرامون توانمندی عملیاتی امنیت مشترک اروپایی و پالیسی دفاعی مورخ ۱۵ دسامبر ۲۰۰۱ و یک گزارش ریاست دوره یی بلجیم راتصویب نمود، در این گزارش یک بیان گنجانیده شده و آن اینکه: «انستیتوت خصوصاً در رابطه با نشریه ای پیرامون دفاع اروپایی در چوکات وظایف پیترزبرگ کار خواهد نمود» تا راه های مطلع ساختن ذهنیت عامه را اصلاح سازد. این انستیتوت با امکانات یک نیروی کاری مستقل این امر را انجام داد.

اعضای این نیروی کاری در اساس همنظر اند حتی باوجودیکه استعمال قوه نه اولین و نه یگانه راه برای مقابله با بحران منطقی و بین المللی میباشد. اتحادیه اروپا باید یک اندازه نیرو در یک سطح آماده باش و توانمندی عملیاتی داشته باشد تا در صورت روبرو شدن آنی با یک بحران مقابله نماید، و زمینه برای تصمیم گیری نهایی در سطح نهایت سیاسی فراهم باشد.

این فرضیه در ذات خود خواهان یک سطح کوچکی از نیرو و وسایل مورد ضرورت میباشد. فراتر از این هیأت با کشیدگی رو به افزایش بین دو نوع خواست نظامی روبرو بود: از یکطرف توانمندی برای مهیا ساختن نیروی سیار، انحاء پذیر و عاجل برای مداخله تحقیقاتی؛ و از طرف دیگر استقرار لازم و دوامدار نیروهای حافظ صلح برای یک مدت طولانی جهت اعاده امنیت. حتی اگر رسک تشدد وضعیت هم مدنظر گرفته شود، کتگوری دومی کمتر نیروی جنگی میباشد نسبت به اولی و ایجاب مهارت، آموزش و وسایل دیگری را می نماید.

نیروی کاری پنج سناریو را انکشاف داد تا برای توضیح همجانبه مأموریت بالقوه مورد استفاده قرار گیرند، از این سناریو ها راهنمایی هایی برای پلانگذاری و تدارکات اشتقاق شده می تواند:

- ❖ عملیات وسیعی برای صلح.
- ❖ مداخله به خاطر یک فاجعه شدید بشری.
- ❖ وسایل جنگی در دفاع از منافع ستراتیژیک اروپایی.
- ❖ جلوگیری از یک حمله ایکه در آن از اسلحه و پیرانیهای دسته جمعی استفاده می شود.
- ❖ دفاع سرزمین وطن

سناریوی اول عبارت از نظارت و مراقبت ساده آتش بس گرفته تا به استقرار وسیع چندین بعدی مأموریت های مختلف IFOR و KFOR که در حقیقت منظره امنیت را در یک دوره بعد از جنگ دوم جهانی نشان میدهند. این سناریو کمبودهای جدی را نشان نمیدهد. مطابق به گزارش نماینده خاص ملل متحد، براهیمی، اتحادیه اروپا توانست در ظرف ۶۰ روز به امر استقرار نیرو بپردازد و در ظرف ۱۵ روز قرارگاه مأموریت را ایجاد نماید. از جمله چالشهای عمده همانا استقرار، تأسیس قوماندانی، کنترل و مخابرات بود. با آنهم تذکر داده شد که تأکید بر مأموریت حمایت صلح میتواند فرصتهای قیمت بهایی را با خود همراه داشته باشد، به این مفهوم که احتمالاً در سناریو هایی که از نیرویی بیشتر در آن کار گرفته شده، میزان اجرائات را کاهش دهد و به نتایج قناعت بخش نایل نشود.

سناریوی دومی به ساحة عمل ارتباط می گیرد، که در صورت مناسبت نیرویی را رهبری کند که قادر به متوقف ساختن بروز کشتار قومی باشد، بدون اینکه توجه زیات به محدودیت های جغرافیایی شود، نمونه آنرا در بوزنیا، روادا و تیمور شرقی میتوان یافت. در این راستا تأکید بیشتر بر سرعت عمل و آماده سازی نیرو با حمایت بین المللی بود. تمدید حضور نیروهای بین المللی تحت سناریوی شماره اول به مأموریت حفاظت صلح تعلق می گیرد. گزارش ملاحظه ارزشمندی را ارائه می نماید از لحاظ سیاسی در برابر عملکرد به اسرع وقت ممانعتی قرار دارد: و آن اینکه، تا زمانیکه چیز جدی بوقوع نه

پیوسته باشد، مداخله را به مشکل میتوان مدلل ساخت. وقتی ارتکاب جرم صورت می گیرد، شاید از لحاظ سیاسی مداخله ممکن باشد، ولی شاید برای نجات مردم با خطر مواجه شده، خیلی ناوقت باشد.

فرضیه های عملیاتی فرضیه هایی اند که مداخله عملیات نیروی خاصی را ایجاب کند، نیرو هایی که از حمایت نیروهای تکنیکی هوایی و نیروهای هجومی هوایی و نیرو های نجات هوایی و دریایی برخوردار باشد. نیرو ها باید قدرت براه اندازی عملیات ضد شورشیان را در قراء و قصبات داشته باشند، قادر به ایجاد مناطق مصون و کنترل آن باشند و بتوانند تا عبور و مرور مردم را تأمین نموده و برای جلب اعتماد با آنها از نزدیک همکاری نمایند. همچنان به مؤسسات حکومتی و غیرحکومتی کمکهای امنیتی لازم نمود تا بتوانند مواد کمکی بشری را به مردم برسانند. بادر نظر داشت عاجل بودن زمانی عملیات سفارش میشود که به اقدام سریع دست زده شود، طوریکه در عملیات ولایت انتوری کشور کانگو تجربه شد.

نیروی کاری به شماری از کمبودها در این سناریو اشاره نموده است. یک بار دیگر، جدی تر از همه آنها همانا تأمین قوماندانی، کنترل و مخابرات میباشد، ولی مراقبت و نظارت صحنه، تعیین هدف و استخبارات انسانی نیز قابل اهمیت میباشد. برای استقرار نسبتاً محدود دسترسی به عمده نجات هوایی و بحری کفایت می کند. ولی کشورهای اتحادیه اروپا از داشتن نیروهای سیار و همچنان نیروهای عملیاتی برای جنگ غیرمتعارف و هلیکوپتر های هجومی بی بهره بودند. نتیجه عمومی نیروی کاری این بود که این کمبودها، با وجودیکه مهم اند، ولی از طریق تغییر و تبدیل در اولویت های تشکیلاتی میتوان آنرا اصلاح نمود، البته با تأثیرات محدودی روی سطح عمومی مصارف دفاعی.

در سناریوی سومی جنگ منطقوی در دفاع از منافع ستراتیژیک اروپایی میتواند منحصیث عملیات تأمین صلح خوانده شود، باوجود تفاوت در خصوصیت قوت آن. نیروی کاری دریافت که جنگهای منطقوی می توانند از دولحاظ منافع اروپایی را متأثر سازند. نخست با تهدید های مستقیم به رفاه و امنیت، بطور مثال، قطع انتقالات مواد سوخت، مانند تیل، اجناس و خدمات دیگر یا بلند رفتن بی نهایت قیمت انرژی و یا مهاجرت مردم جنگ زده بطرف اروپا. در این سناریو مثلاً یک قدرت منطقوی بالای یک کشور همسایه حمله نموده است، بعداً این کشور بر اساس ماده ۵ منشور ملل متحد از اتحادیه اروپا یا ایالات متحد امریکا برای کمک تقاضا می نماید. و ثانیاً با متأثر ساختن روابط اروپا و ایالات متحد امریکا. عدم شرکت در یک بحران که طور آشکارا منافع اروپا را در مجموع و همچنان آن روابط را متأثر می سازد. بعد از جنگ عراق، با استدلال اخیرالذکر نمیتوان مانند گذشته در سطح جهانی همنظر بود. حتی قبل از آن هم آنها مسیر های مختلف را دنبال نموده اند. بعضی ها صحبت از این میکنند که منافع امریکا و اروپا هر دو ولی بیشتر منافع اروپا مطرح است. ولی بعضی دیگر کاملاً از منافع اروپا طرفداری می کنند و آنرا منحصیث یک موازنه در برابر امریکا می دانند، آنچه در درازمدت معقولیت ندارد. بناءً شاید خیلی سازنده باشد تا بر این امر اصرار ورزید که اروپا قابلیت متقبل شدن مسوولیتهای بیشتر را پیدا نمود و اگر بخواهد، نه تنها در داخل قاره خود بلکه فراتر از آن نیز.

امروز تنها ایالات متحده توان آنرا دارد تا برای جنگ منطقوی چوکات کاری را مهیا سازد. این گزارش نتیجه گیری می نماید که کشورهای اتحادیه اروپا تحت سناریو هایی که قبلاً از آن تذکر بعمل آمد با کمبودها روبرو میشوند. نه تنها این، بلکه نداشتن یک سیستم هوشدار و کشف فاصله، پایگاه هوایی مستقر در کشتی های انتقالی، مهمات دقیق رهبری شده واسلحه های لازم دیگر توانمندی نظامی اروپا را فلج ساخته است. آنها همچنان از داشتن نیروی جنگی کافی و نیروی نجات، هوا پیما های تیل دهنده، میزایل های قاره پیمای دفاعی، ارزیابی صدمات جنگ، واحد های جنکی روانی، هلیکوپتر های ترانسپورتی و حتی واحد های طبی بی بهره اند. توانمندی لوژستیک آنها دور از احتمال است که بتواند برای مدت لازم تحمل داشته باشد. ایجاد چنین یک سناریویی تحت رهبری اروپا ایجاب افزایش مصارف دفاعی را مینماید.

سناریوی چهارمی با جلوگیری از حمله کشتار جمعی سرو کار دارد، خصوصاً که وقتی چنین اسلحه ای در دست گروه‌های غیردولتی یا گروه‌های نامنظم بیفتد، گروه‌هایی که وابستگی شان با کدام دولتی شناخته نشده است. در این رابطه میتوان از رژیم طالبان در افغانستان نام برد و در سرنگونی آن عملیات «اندیورینگ فریدم». برخلاف جنگ عراق، این عملیات نسبتاً محدود بود. در حقیقت این عملیات مختلط از وسایل جنگی بزرگ غیرمتعارف و حد متوسط، نیروی بحری وسیع و عملیات هوایی بود. در خزان ۲۰۰۱ ایالات متحد آمریکا تقریباً ۶۰۰۰ سرباز را اعزام نمود. این شمار کمتر از تعداد نیروهایی بود که بریتانیا در سال ۱۹۸۲ به فاکلندز اعزام نمود. این نیروها از طرف یک نیروی ۶۰ هزار نفری بنام CENTCOM حمایت میشد که در ساحه های سرحدی آن عملیات جابجا بودند، شمار آنها بیشتر از سرخط هدف هلسنکی (HHG) اتحادیه اروپا نبود.

از لحاظ تیوری اتحادیه اروپا از عهده چنین عملیات برآمده میتواند، ولی نیروی کاری به این نتیجه رسیده است که بهتر است چنین عملیات با همکاری ایالات متحد براه انداخته شود. ایالات متحد نیروهای خاص به قدر کافی دارد، ولی در حال حاضر ناممکن بنظر میرسد که برای مدت طولانی قابل تحمل باشد. علاوه بر آن، دور از احتمال میباشد که آنها قابلیت عمل را در اراضی صعب و تحت تهدید اسلحه CBRN داشته باشند. همچنان اتحادیه اروپا از کمک استخباراتی ستراتیژیک و وسایل هوایی بدون پیلوت انسانی برای فاصله های متوسط و دور برخوردار نمیشد.

در سناریوی پنجم دفاع از سرزمین وطن از وظایف جدید نظامی نمایندگی میکند، اکثر به مقصد حمایت از اولیای امور ملکی. هدف از چنین دفاع حفاظت از تأسیساتی میباشد که بنظر منابع استخباراتی احتمال حمله های تروریستی بالای آنها میرود و محدود ساختن عواقب چنین حملات در صورتیکه بوقوع بپیوندند. ولی هیچکدام از این احتمالات مأموریت پیترزبرگ نمیشد، ولی قانون اساسی جدید اروپایی که تا هنوز هم تصویب نشده است، یک ماده ای در مورد همبستگی با کشور های عضو دارد، در صورتیکه مورد حملات تروریستی قرار گیرند یا با مصیبت طبیعی روبرو شوند.

پلانگذاری اقدامات شامل حفاظت چهار میدان هوایی، دو بندرگاه بزرگ، ده دستگاه مهم انرژی، ده دستگاه عمده کیمیاوی و پایتخت های اتحادیه اروپا بشمول مقر آن در بروکسل میباشد. اتحادیه اروپا باید یک نیروی پیاده مهیا سازد، تا نیروهای پولیسی ملی را در حفاظت از زیربنای های حساس و در حفاظت از سرحدات بیرونی اتحادیه کمک نماید. برای محدود ساختن عواقب نیروهای پولیس ملی باید در حفظ نظم و قانون کمک نماید. پلان وقایع عاجل فرانسه، Vigipirate Renforcé، منحیث نمونه تذکر داده شده است. تحت این عنوان، در صورتیکه شیوع مرض قابل کنترل نباشد، باید تمام آن ساحه هایی که در آن «واکسینیشن عام» ضروری میباشد قرنتین گردد تا تمام مردم متأثره شده از بیماری تداوی شوند.

حفاظت ملکی در حقیقت یک مسوولیت ملی میباشد، ولی بسیاری از کشورهای اتحادیه اروپا از امکانات کافی برخوردار نیستند تا با عواقب حملات اسلحه کشتار جمعی مقابله کنند. برای مقابله با تروریسم نیاز به عملیات نیروهای خاص یا واحد های ضد تروریستی دیده میشود.

نیروی کاری از تحقیقات اش هشت نتیجه را بدست آورده و برای اصلاح کمبودها راه های پیشنهاد نموده است:

- ❖ اتحادیه اروپا بنابر کمبود نیرو های متعدد قابل اعزام و آماده جنگ، نمیتواند نیروهای زمینی عاجل را اعزام دارد و نمیتواند آنرا جاری نگهدارد.
- ❖ اتحادیه کدام سیستم توافق شده برای آماده ساختن نیرو ندارد.

- ❖ اتحادیه برای برآوردن عملیات وسیع بشمول جنگ با تشدد فوق العاده زیاد توانایی دارد، ولی با دادن تلفات وسیع و صدمات جانی بی‌شمار.
- ❖ در جنگ خارج از ساحه اروپا و نقشها و مأموریت های جدید مانند میتود های ضد شورش و ضد تروریسم، ایجاب روشهای جدید و تریننگ جدید را می نماید. ولی اتحادیه کدام پلانی ندارد تا میتود های جنگی سنتی را به روش مدرن جنگ تبدیل نماید، طوریکه عملیات تحت رهبری ایالات متحده در جنگ عراق و افغانستان از خود نشان دادند. ایجاد یک مرکز دکتترین اروپایی لازمی پنداشته شد، احتمالاً در چوکات یک کالج دفاعی اروپایی.
- ❖ اتحادیه اروپا نمیتواند چوکات کار عملیاتی برای عملیات بزرگ مهیا سازد. البته مقر های عملیاتی کافی وجود دارد، ولی با کمبود های تخنیکی برای عملیاتی دور دست.
- ❖ خلاء روبه افزایش نظامی بین ایالات متحده و بسیاری از متحدین اروپایی سوالاتی را راجع به قابلیت بین عملیاتی پیدا می نماید.
- ❖ اتحادیه توانایی محدود برای تصمیم گیری ستراتیژیک و منجمنت بحران دارد، قسماً بنابر ضعف بر برنامه فضایی نظامی اروپا.

این کمبودها را از طریق امکانات ذیل میتوان تلافی نمود: تمرکز یک جانبه روی ایجاد نیروهای از نوع خاص؛ اشتراک در تمویل توانمندی ملی؛ انکشاف توانمندی دسته جمعی در ساحه های کنترل قومانده و مخابرات، استخبارات، مراقبت، تعیین اهداف و شناخت از دشمن، لوژستیک، هواپیما های تیل دهی هوا به هوا، نیروهای جنگی و عمل نجات، از بین بردن دفاع هوایی دشمن، سیستم های دفاع هوایی، مهمات مناسب رهبری شده برای همه اقلیم ها و اسلحه اضافی و تجهیزات احتیاطی. راه حل دیگر این تدارک تجهیزات به اصطلاح از «بالا به پایین» میباشد که برای استفاده جمعی توانمندی نظامی را باهم متفق میسازد، در نتیجه پروسه تصمیم گیری مشترک یا مرجع مافوق از سطح ملی یا قوه مرکزی آماده باش و مقر عملیاتی دایمی را ایجاد می کند. اخیرالذکر را میتوان در سطح گروه جنگی سازماندهی نمود، طوریکه در محراق توجه نیروهای عکس العمل عاجل اروپایی قرار دارد و متشکل از ۱۵۰۰ سرباز آموزش دیده هوایی و بحری میباشد. سرانجام، فعالیتهای تحقیقاتی و انکشافی باید بهتر تمویل و هماهنگ شوند. به مقایسه سناریو ها به دفاع سرزمین وطن اولویت بیشتر داده شده است: حفاظت ملکی، اکملات طبی، لوژستیک و کمکهای عاجل باید در سطح اروپا هماهنگ ساخته میشد و تشکیل مقام هماهنگ کننده یک امر حتمی تلقی گردید.

تفاوت با سناریوهای امریکایی

در حالیکه اروپایی ها سناریوهایی با توانمندیهای قوی نظامی را پلانگذاری مینمودند، امریکای ها با نیاز به مدنظر گرفتن سناریوهایی روبرو بودند که کمتر به اهداف «برنده جنگ» سنتی توجه داشت و برای ثبات و بازسازی زمینه سازی مینمود. تجارب در بالقان و عراق نشان دادند عملیات نظامی در ذات خود وقت کمتر را دربر میگیرد، آنچه ایجاب وقت طولانی و برنامه ریزی بیشتر را می کند، مرحله بعد از عملیات نظامی، همانا مرحله تأمین ثبات و ملت سازی میباشد. البته در این مرحله هم حضور نظامی یک امر حتمی میباشد، که در صورت ایجاب دوباره در میدان عمل داخل شود، ولی در مجموع مرحله ملت سازی بیشتر به همکاری مؤثر بین ملکی-نظامی احتیاج دارد.

تقریباً در عین زمان منحنی گزارش نیروی کاری انستیتوت اتحادیه اروپا برای مطالعات امنیتی، مرکز برای تکنالوجی و پالیسی امنیت ملی (CTNSP)، دانشگاه دفاع ملی ایالات متحده گزارش راجع به عملیات ثبات همراه با سناریوهایی برای بزرگی نیرو¹ گزارشی را به نشر سپرد. یکی از نقاط عمده

¹ - Hans Binnendijk and Stuart E. Johnson (eds.), Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations, Washington D.C.: Center for Technology and National Security Policy, 2004 Available at: <http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R-book/S&Rp.pdf>

آن استدلال می کند که شکست عاجل دشمن ایالات متحده را مجبور ساخته تا برای مهیا ساختن این منابع به اسرع وقت همراه با پایان جنگ عمده آماده باشد. این امر تنها در صورتی امکان پذیر است که پلانگذاری برای ثبات و عملیات باز سازی در پلانگذاری درگیری از همان آغاز مدغم شده باشد و مهارت های درست در صحنه عمل موجود بوده تا عملیات را همزمان با تسلیمی یا سقوط نیروهای نظامی دشمن آغاز نماید. در گذشته مدت زمان نسبتاً طولانی برای جنگ عمده پیشنهاد میشد تا برای عملیات باز سازی وقت کافی موجود باشد، و زمانی آغاز شود که جراحتهای جنگ التیام یافته باشد. چالش جدید این بود تا خلای بین مأموریت جنگ عمده و ملت سازی را توسط مأموریت ثبات و بازسازی پر نمود.

تا هنوز هم خیلی پیش از وقت است تا راجع به عکس العملها در برابر این نظریات قضاوت نمود. این از نظریات پاول فاصله گرفتن است، نظریاتی که در وقت جنگ ۱۹۹۰ عراق عنوان گردید و هدفش مداخله وسیع نظامی به مقصد انجام مأموریت و خروج فوری، به مجرد انجام شدن مأموریت. حالا این گزارش تأکید بر این دارد که در دوره بعد از جنگ سرد مداخله های ایالات متحده حرص بیشتر پیدا نموده، طوریکه تنها به مداخله نظامی محدود نشده، بلکه تغییر رژیم ها را نیز دنبال دارد. فتح نظامی سریع و قاطع محیط صلح آمیز دوره مابعد درگیری را ضمانت نمیکند، از لحاظ تجربه تاریخی بین حد اقل ۵ الی ۷ سال ضرورت است تا کار ملت سازی انجام داده شود.

گزارش CTNSP قضاوت کلیدی را پیشکش نمود که مدل معیاری ای برای سناریوی ثبات و باز سازی وجود ندارد که روی آن پلانگذاری نیروی ایالات متحده را اساس گذاشت. قسمت بیشتر به وسعت عملیات وابستگی دارد که تا اندازه زیاد بنابر بزرگی کشور و مشکلات روبرو شده تعیین می گردند. بناءً خواسته های اهداف ایالات متحد نقش کلیدی در این مورد دارند. با آنهم گزارش بعضی از سفارشات مهمی را پیشکش نموده است. این گزارش پیشنهاد می نماید تا دو مقر نظامی مشترک ایجاد گردد تا واحد هایی را باهم یکجا سازند که نسبت به مأموریت S&R انتقاد می نمایند؛ به دو فرقه معادل همراه با تجهیزات جای دهد، طوری سازمان دهی شود که تغییر پذیر بوده، دارای اجزای مختلف باشند و به اسرع وقت قابل اعزام باشند، با چهار گروه به بزرگی قطعه ای که در آن پولیس نظامی، مسوولین ملکی، انجینیران، کارکنان صحی، کارکنان روانی شامل بوده و توسط نیروی تکتیکی جنگی مورد حمایت قرار گیرد. یک نیروی جواب عاجل ملکی چندین اداره یی باید ایجاد شود تا همراه با نیروهای S&R اعزام شده و برای انتقال از S&R (تحت کنترل نظامی) به مأموریت ملت سازی (تحت کنترل ملکی) مبدل گردد.

در قسمت تجهیزات نظامی آنچه بیشتر اولویت داده شده اند عبارت اند از وسایل مخابراتی بی سیم و مستقر در زمین برای عملیات ملکی/ نظامی، هواپیما ها و وسایل بدون انسان، اسلحه غیر کشنده، وسایل کشف برای عملیات شهری و تحلیل عملکردها و ابزار های پلانگذاری. توجه خاص به وسایل نقلیه بدون انسان جهت کشف و خنثی نمودن تهدید معطوف شد. در عراق دو نوع UAV مورد استعمال قرار گرفت، Hawk بلند پرواز و Predator (هواپیمای بدون پیلوت) دارای ارتفاع متوسط. برای عملیات کشفی بیشتر استقرار UVA دارای ارتفاع پایین ضروری میباشد، بشمول سیستم های کوچک، Dragon Eye و وسایل نقلیه بدون انسان که داخل تعمیرات و مغاره ها شوند. تحت پوشش قرار دادن ساحه وسیع میتواند نیروی بشری را کاهش دهد.

بعد از انتخاب دوباره رئیس جمهور بوش اخبار کاملاً جدیدی از پنتاگون پخش گردید. چنان معلوم گردید که بررسی دفاعی سه ماهه ۲۰۰۵ یک ارزیابی همجانبه ستراتیژی نظامی، ساختار نیرو و وسایل و تجهیزات نظامی را دربر خواهد داشت.^۱ در پهلوی چالشهای سنتی به قدرت ملیات نظامی

¹ US. Revises Threat Scenarios', Defence News, November 2, 2004

ایالات متحده سه کتگوری جدید دیگر نیز به آن علاوه ساخته شد، البته چالشهای با تهدیدهای کمتر: غیر منظم، مصیبت بار و ممانعت آمیز.

- ❖ تهدید های نامنظم در تلاش اند تا نفوذ و قدرت ایالات متحده را توسط میتود های غیرمتعارف یا غیرمعمول از بین ببرند، مانند تروریزم، شورش، جنگ های داخلی و طرح ها برای «جنگ غیر محدود». احتمال چنین تهدیدی خیلی زیاد است؛ اگر بطور مؤثر بر ضد آن عمل نشود، صدمه پذیری از ناحیه این تهدید ها در حد متوسط می باشد.
- ❖ تهدید های مصیبت بار در تلاش اند تا رهبری و قدرت ایالات متحده را با استفاده از اسلحه کشتار جمعی (WDM) یا مانند آن در یک حمله ناآگاهانه و یک حمله راکتی خصمانه فلج کند. احتمال وقوع چنین تهدید ها با وجودیکه حد متوسط را دارد، زیاد میباشد، صدمه پذیری آن غیرقابل پذیرش میباشد، زیرا یک حادثه هم می تواند طرز زندگی امریکایی را تغییر دهد.
- ❖ تهدید های مانع ایجاد کننده یا ممانعت آمیز در تلاش اند تا بر قدرت ایالات متحده از طریق توانمندی های پیشرفته مانند: سنسورها، بیوتکنولوژی، کوچک سازی در سطح تخنیک مالیکولی، عملیات کامپیوتری، فضایی، انرژی و دیگر ساحه های عاجل. احتمال چنین تهدید ها کمتر است؛ صدمه پذیری آن نا معلوم، با پیش بینی و آگاهی اینکه غافلگیری ستراتیژیکی امنیت ایالات متحده را بمخاطره می اندازد.

اهمیت عمده در این سعی و تلاش این است تا جلو از دست دادن منابع و امکانات در برابر این سناریوها گرفته شود، ولی این هم نامعلوم است که چگونه این امر تخصیص منابع را متأثر خواهد ساخت، مگر اینکه تأکید بر تحول و تغییر پذیری جاری را تقویت نمود.

امریکایی ها راجع به پالیسی امنیت و دفاع اروپایی دو طرز فکر دارند. آیا این پالیسی به توانمندیهای بیشتر منتج خواهد شد یا منابع محدودی که موجود است در یک ساختار تشکیلاتی جدید و تکرار تلاش ها حیف و میل می شود؟ در گذشته آنها مخالف داعیه اروپایی در ناتو بودند، که عامل اختلاف در پیمان تلقی می گردید. آنها یک نوع هویت گنگ و مبهم اروپایی را تحمل نموده بودند، آنچه هیچ وقت تعریف نشد.¹ عین مسأله به اصل نیروهای بنام «قابل جدایی ولی نه جدا» بکار گرفته شد، این اصل در زمان دوره اول ریاست جمهوری کلینتون طرح ریزی شد. تدریجاً ایالات متحده از این امر قدردانی نمود که اروپایی ها آماده شدند تا بالاخره قسمت اعظمی از نیروها را مهیا سازند، ولی بعد از یازدهم سپتمبر و یک دوره ابتدایی عملکرد یکجانبه آنها در صدد سهم وسیع ناتو یا یک گروهی از اعضای یک ائتلاف آتی که هم توان داشتند و هم خواهان آن بودند، شدند. قابل تعجب این بود که چنین یک تلاشی در افغانستان جامعه عمل پوشید و لی نه در عراق.

انتظار باید کشید که آیا ناتو بسوی «جهانی شدن» گام میگذارد و یا خیر. در ISAF ناتو نقش عمده دارد ولی بدون سهم نیروهای امریکایی. در عراق نقش آن فقط به تربیه و آموزش پرسونل نظامی عراقی محدود میباشد. یک سوال مهمی که برای اروپایی ها مطرح میباشد، این است که تا کدام حدود حرفهای وزیر دفاع آنوقت امریکا رمزفیلد، در قسمت محدود ساختن مشوره های ناتو مورد تطبیق قرار میگیرد. پیشنهاد رمزفیلد به این مفهوم تلقی شد که متحدین تنها این انتخاب را دارند که به یک مأموریت تصمیم گرفته شده ایالات متحده بپیوندند، در حالیکه طرف مقابل آن یعنی اینکه «ائتلاف باید مأموریت را تعیین کند» برای منجمنت بحران بر یک اقدام مشترک تأکید می ورزید. جدا از این مسأله اصولی، اروپایی ها سهم شانرا در یک اقدام مشترک به نفوذ در جریان میدان عمل وابسته خواهند ساخت. از نظر آنها، امریکایی ها راجع به توانمندی و خواست اروپایی ها تا هنوز هم یقین ندارند که

¹ - اعتراضهای ایالات متحده در «تیلگرام Bartholomew» مورخ ۲۰ فبروری ۱۹۹۱ عنوان شده بود و در نوشتار W. van Eckelen تحت عنوان «بحث روی امن اروپایی» CEPS/Sdu, 1998, pp.344 دوباره مسوده شد.

آنها بیشتر از یک نقش منطقی، محدود به اروپا و اطراف آن، توان داشته باشند. آیا اتحادیه اروپا بر ضعف فعلی خود، «قدرت نامتوازن»¹ غلبه پیدا خواهد نمود و آیا توان تصمیم‌گیری و تأمین نیروها مبنی بر اینکه میتواند از لحاظ تخنیک دوشادوش متحدین امریکایی اش برزمد؟ یا اینکه CFSP منحبث تولید کننده پالیسی‌های اعلامیه‌ی باقی میماند بدون داشتن کدام مفهوم نظامی؟ این سوال به هر دو طرف اتلانتیک مطرح شده است.²

در برابر یک اداره دفاعی اروپایی

تاریخ همکاری تسلیحاتی اروپایی از مدت‌مدیدی چندان اهمیتی نداشته است. این همکاری تنها تداوم فراز و نشیب طرح‌های تشکیلاتی بوده که هر کدام آنها فقط در مقطع‌های زمانی تشکیلات گذشته ایجاد شده و به این ترتیب بقاء پیدا نموده‌اند. کونونسیون مسوده قانون اساسی اروپایی با این مشکل از یک راه جدید مقابله را آغاز نموده است.

در مقایسه با ابزار قانونی سابقه تشکیلاتی اهمیت اختیار و صلاحیت آن این بود که چنین یک صلاحیت به شرایط، رابطه پلان عمل توانمندی اروپایی (ECAP)، تکنالوجی دفاعی و پایگاه صنعتی، تحقیق و تکنالوجی، تدارکات و ارزیابی وابسته بود. خیلی مهم است که راجع به شرایط به اسرع وقت ممکنه صحبت صورت گیرد. اکثر در گذشته پروژه‌های همکاری بعد از آنکه شرایط ملی نسبتاً سختتر شده‌اند، رویدست گرفته شد و به این ترتیب وظیفه یافتن راه حل مشترک برای خواسته‌های مشاجره‌آمیز ملی را بیشتر مشکلتر ساخت. واضحاً، تدارکات دفاعی دیگر یک موضوعی نیست که تنها به مدیران تسلیحاتی واگذاشته شود، بلکه این موضوع در یک فحوای همجانبه قرار داده شد. این امر دلیلی برای نام جدید آن شد: **اداره دفاعی اروپایی**. انجام این کار یک چالش قابل ملاحظه‌ای می‌باشد، زیرا همه وزارت‌های دفاع ملی شاید برای انجام این امر مجهز نباشند. بناءً ما باید در سطح ساختار ملی تغییراتی را مدنظر داشته باشیم که مورد علاقمندی شدید پارلمانها قرار خواهند گرفت.

صلاحیت و اختیار اداره دفاعی اروپایی (EDA) عبارت است از:

- ❖ کمک جهت تشخیص اهداف توانمندی نظامی دولتهای عضو و ارزیابی تعهدات توانمندی ایکه از طرف یک دولت عضو داده میشود؛
- ❖ رشد و تقویه نمودن همنوایی نیازهای عملیاتی و طرح میتودهای تدارکاتی مؤثر و تلفیقی؛
- ❖ پیشنهاد پروژه‌های چندین جانبه برای برآورده ساختن اهداف از لحاظ توانمندی نظامی، تأمین هماهنگی برنامه ایکه توسط دولتهای عضو تطبیق می شوند و منجمنت برنامه های همکاری های مخصوص؛
- ❖ حمایت از ریسرچ تکنالوجی دفاعی و هماهنگ و برنامه ریزی فعالیت های تحقیقاتی مشترک و مطالعه حل های تخنیکی که نیازهای عملیاتی آینده را برآورده سازند؛
- ❖ سهمگیری برای تشخیص و در صورت ضرورت، تطبیق اقدامات مؤثر جهت تقویه پایگاه صنعتی و تکنالوجیک سکتور دفاعی و جهت اصلاح مؤثریت مصارف نظامی.

شورای اروپایی منعقدده تسالونیک تصمیم گرفت که برای تصویب قانون اساسی اتحادیه اروپا انتظار کشیده نشود، بلکه تطبیق اداره نامبرده را بزودی ممکن جامه عمل بپوشاند. یک کمیته آمادگی تحت

¹ - این اصطلاح توسط جنرال Klaus Naumann (متقاعد) در نشریه Vol XI 3، ماه اگست 2000 شورای اتلانتیک ایالات متحد استعمال گردید، «تطبیق پالیسی امنیتی و دفاعی اروپا»: یک تصور عملی از اروپا.

² - Kori N. Schake يك مقاله سازنده ای در شماره ۱۸۴ اگست 2001 مرکز ستراتژیک انستیتوت مطالعات ستراتژیک ملی پوهنتون دفاع ملی در واشنگتن دی سی به رشته تحریر درآورد. عنوان آن بود: «آیا ابتکارات دفاعی اتحادیه اروپا ناتو را تهدید می کند؟». آن خانم می نویسد، وسعت وابستگی اروپایی به ایالات متحده امریکا بیشتر به منافع امریکایی تهدید وارد میکند تا به اینکه اروپا در پالیسی دفاعی مستقلانه عمل بکند. ESDP مسوولیت اختلاف در داخل اردو های ناتو را به عهده نداشت ولی می تواند که مشکلات فعلی بین آنها را شدت بخشد.

ریاست آقای Witney معاون سابق ریاست پالیسی وزارت دفاع بریتانیا تشکیل یافت تا به کار شروع نماید. بتاريخ ۱۴ جون ۲۰۰۴ آن شورا روی پلان عمل مشترک موافقه نمود که اداره دفاعی اروپایی (EDA) را تأسیس نماید. به دنبال آن رئیس اجرائیه و معاون آن مقرر گردید تا کارمندان ابتدایی در سپتمبر به کار آغاز نمایند. علاوه بر این دو، پنج مدیر نیز مقرر شدند. الی اخیر سال ۲۰۰۴ بین ۲۰ الی ۳۰ کارمند در آن اداره استخدام گردیدند. بودجه سال ۲۰۰۴ آن دو ملیون اورو، برای ۲۰۰۵ بیست چهار ملیون اورو تخصیص گردید تا مصارف معاشات پرسونل، تأسیسات و مطالعات ابتدایی راجع به کمبودهای توانمندی را مورد غور قرار دهند. تصمیمات درازمدت توسط شورای وزیران با توافق آراء گرفته شد، برنامه سالانه توسط بورد اجرائیه که در آن تمام کشور های عضو نماینده دارند، با اکثریت آراء تعیین گردید. دنمارک به آن نه پیوست.

کنترول صادرات

بتاریخ ۱۹ دسمبر ۱۹۹۴ شورای اتحادیه اروپا برای صادرات مواد به اصطلاح «استفاده دوگانه» به کشور های سوم^۱ به عنوان سمبول همزیستی، یک رژیم کنترول را ایجاد نمود. در جولای ۲۰۰۰ این سیستم توسط یک رژیم کنترول جدید تعویض گردید، این رژیم براساس ماده ۱۳۳ استوار بود که هر دو اصل و فهرست را تحت صلاحیت کمیسیون آورد و برای ابتکار عمل به آن حق فوق العاده داد. تمام تصامیم شورا باید براساس اکثریت آراء گرفته میشد، آنچه در گذشته به پروسه توافق آراء واگذار شده بود. ولی طوریکه^۲ Burkard Schmitt اظهار داشته است، از اینکه فهرست کنترول شده ارقام در حقیقت مجموعه ای از فهرست هایی میباشد که توسط نظامنامه های عدم انتشار بین المللی تعریف شده (مانند موافقتنامه Wassenaar، رژیم یا نظام کنترول تکنولوجی میزایل (راکت) و گروه تهیه کننده هستوی)، در صورتیکه کمیسیون در آن نمایندگی نداشته باشد، دولتهای عضو موقف حاکمیت خود شانرا حفظ نموده اند. علاوه برین زمانی میتوان تطبیق موثر را انتظار داشت که کنترلهای ملی و همکاریهای صنعتی بقدر کافی موجود باشد.^۳ حکومتهای اروپایی تماس غیررسمی با صنایع دارند، ولی تنها سویدن در تماسهای غیررسمی خود دارای یک مدل تأسیساتی میباشد که بنام جامعه کنترول صادرات سویدن یاد میشود، که به شرکتهای راجع به تغییرات در سویدن، اتحادیه اروپا و پالیسی های ایالات متحده اطلاع میدهد و اظهار نظریات آنها رابه حکومت هماهنگی میبخشد. از سال ۱۹۹۱ به این طرف ایالات متحده از یک اداره ای بنام تیم اعمال اجرات تجارتي که از طریق شبکه الکترونیکی بالاتر از ۳۰۰۰ شرکت مختلف صادراتی مواد مورد استفاده دو گانه را با دفتر اجرات صادرات وزارت تجارت ایالات متحده وصل می سازد، برخوردار میباشد^۴

رژیم جدید اتحادیه اروپا از یک تعدیل دستورالعمل قبلی راجع به صادرات اسلحه نمایندگی میکند که توسط شورا بتاريخ ۸ جون ۱۹۹۸ منحیث اعلامیه ای در چوکات CFSP تصویب شده بود. این دستور

^۱ مقررات شورای اتحادیه اروپا ۳۳۸۱/۹۴ و تصمیم شورا CFSP/۹۴/۹۴۲ در جریده رسمی کمیته های اروپایی به چاپ رسید، L 367 of 31 December 1994، صفحه ۱ الی ۱۶۳. براساس یک لایحه و یک تصمیم، این نظام یک نمونه اقدام به اصطلاح ستون متقابل بود. پروسیجر های کنترول و میکانیزم هایی که در این مقررات تشریح شده اند، جزئی از قانون آن اتحادیه میباشد؛ این تصمیم بر اساس ماده J3 (حالاً ماده ۱۴ TEU) منحیث اقدام مشترکی که بر مبنای CFSP گرفته و فهرست شد، بین ارقام کنترول شده، اجازه تعدیل را داده است.

^۲ «یک پالیسی مشترک صادرات اروپایی برای دفاع و ارقام استفاده دو گانه».

Occasional Paper No. 25, WEU Institute for Security Studies, May 2001. pp. 8-9. See also Chaillot Paper no. 63.p.31. Council Regulation (EC) 1334/2000 of June 2000 was amended five times. Its latest consolidated version (EC) 149/2003, Official Journal L 30/2003.

^۳ - ملاحظه شود.

„Business and Security, Public-Private Relationships in a New Security Environment „, Alyson K.K. Bailes and Isabel Frommelt (eds). SIPRI and Oxford University Press, 2004, Chapter 6, Strategie Export Controls and the Private Sector, pp.76-83.

^۴ Ibid.p 16, footnote 62.

العمل که توسط گروپ شورای کاری راجع به صادرات اسلحه (COARM) ساخته شده بود، هشت معیار صادراتی را دربر دارد:¹

- ❖ احترام به تعهدات بین المللی اعضای اتحادیه اروپا، بخصوص تحریماتی که توسط سازمان ملل و اتحادیه اروپا صادر میشوند و موافقتنامه های عدم انتشار؛
- ❖ رعایت از حقوق بشر در کشوری که در نهایت امر اموال به آن صادر میشود.
- ❖ وضعیت داخلی در کشوری که در نهایت امر اموال به آن صادر میشود.
- ❖ حفظ صلح، امنیت و ثبات منطوقی؛
- ❖ امنیت ملی دولتهای عضو و همچنان کشورهای دوست و متحد؛
- ❖ روش و سلوک کشور خریدار بادر نظر داشت جامعه بین المللی، بخصوص موقف آن در برابر تروریزم و طبیعت متحدین آن و احترام به قانون بین المللی؛
- ❖ موجودیت این خطر که وسایل و تجهیزات در بین کشور خریدار کدام طرف دیگر منحرف ساخته شود، و یا تحت شرایط غیر دلخوا دوباره صادر شود؛
- ❖ تلفیق صدور اسلحه با ظرفیت تخنیکي اقتصادی کشور گیرنده آن.

نظامنامه جولای ۲۰۰۰ یک میکانیزم نهایی را ایجاد نمود تا به مشکلات یکی از کشورهای عضو که برای دیگری ممانعت ایجاد میکند، رسیدگی نماید، مثلاً در صورت انکار از تقویض جواز صادرات. دولتهای عضو باید یک دیگر را از انکار جواز صادراتی مطلع سازند، یا به یکدیگر مشوره نمایند و دلیل شانرا روشن سازند که چرا به این کار دست م زنند. در سطح جامعه اروپا یک گروپ هماهنگ کننده که متشکل از مقامات جواز تجارتي و گمرکها بوده و ریاست آن بعهده کمیسیون اتحادیه اروپا میباشد، بصورت منظم باهم جلسه می نماید تا روی تطبیق عملی مقررات با هم بحث نمایند و برای معضله یک تعریف و تفسیر مشترک پیدا نمایند. البته این کار ساده و آسانی نیست، زیرا دساتیر هنوز هم گنگ و مبهم باقی مانده اند و نظامنامه را به چیز اندکی بیشتر از چوکات مشترک کار برای پالیسی های مختلف ملی مبدل ساخته است. دولتهای عضو جواز های صادراتی یکدیگر را برسمیت می شناسند، ولی حتمی نیست که به آن موافق باشند. دیده شود که آیا میکانیزم مشورتی میتواند بطور کافی خلای که از ناحیه عدم یک پالیسی مشترک صادراتی بوجود می آید، پر نماید. و مسأله باید همواره در رأس آجدای پارلمانی قرار داده شود.

نقش کمیسیون

کمیسیون نیز می تواند تأثیری در ساحة ریسرچ و تکنولوجی داشته باشد. برنامه های چوکات کاری آن که دربرگیرنده یک دوره چهارساله اند، متضمن عمده انکشاف تخنیکي میباشد. آنها در سال ۱۹۸۴ بکار شروع نمودند و اکنون در ششمین دوره کاری شان قرار دارند، و برای یک سهم مجموعی اتحادیه ۵،۱۷ میلیارد اورو را مهیا می سازند، مبلغیکه معادل به ۵،۴ در صد تمام مصارف ریسرچ عامه (غیر نظامی) در تمام اتحادیه اروپا میباشد. یکی از هفت ساحة اولویت همانا هوانورری و فضانورری اروپایی میباشد. باوجودیکه برنامه های چوکات کاری تنها پروژه های ملکی را تمویل میکنند ولی به بخش نظامی فعالیت های آنها نیز مفید تمام میشود. به هر صورت تمویل ریسرچ و انکشاف (R&D) عامه به صنعت کمک می کند تا در صورت محدود شدن تقاضا برای وسایل نظامی باز هم فعال باقی ماند. علاوه بر آن تکنولوجی های دارای «استفاده دوگانه» تدریجاً در برنامه های چوکات کاری گنجانیده شده اند، مانند نظارت جهانی برای محیط زیست و امنیت، مصونیت مخابرات و مصونیت شبکه های IT. اخیراً اتحادیه اروپا رابطه بین ریسرچ نظامی و ملکی را پذیرفت. نتایج اهم

¹ - توسط شورای اروپایی مورخ ۲۹ جون ۱۹۹۱ در لوکزامبورگ و مورخ ۲۶ الی ۲۷ جون در لژین تعریف شد.

شورای اروپایی مورخ ۲۰ و ۲۱ مارچ ۲۰۰۳ صریحاً اعتراف دارد «نقشی را که ریسرچ و انکشاف مربوط به دفاع و امنیت در رشد تکنولوژیهای پیشتاز دارد، میتواند ابتکار و قابلیت را ترغیب نماید. از شورا دعوت بعمل آمد تا نقش ریسرچ و انکشاف تدارکاتی را در فحوای عمومی فعالیتهای ریسرچ و انکشاف در اتحادیه تحلیل نماید، بشمول ایجاد یک «اداره انکشاف توانمندی دفاعی بین الحکومتی و اکتساب».¹ چند ماه بعد در تیسالونیک شورای اروپا برای ایجاد چنین یک اداره ای دست بکار شد. توجه بیشتر به «آجدای لزین» جهت تقویه ابتکار و قابلیت سبب آن شده است تا به طرفداری این انکشاف شدیداً ایستادگی شود، حتی با وجودیکه بعضی شاید سعی بیشتر برای تأکید روی خصوصیت بین الحکومتی این اداره جدید داشته باشند. در عین وقت کمیسیون اروپایی برای یک برنامه ریسرچ امنیتی اروپایی (ESRP) از سال ۲۰۰۷ به بعد آمادگی گرفته است.

کمیسیون اروپایی تحت رهبری پرودی راجع به تدارکات دفاع یک کتاب راهنما به نشر سپرد تا پیرامون ضرورت ابتکارات در رابطه با بازار تدارکاتی دفاعی در سطح اروپا بحث را افتتاح نماید. مطابق به مشوره «گروهی از شخصیتها» آن کمیسیون ایجاد برد مشورتی ریسرچ امنیت اروپایی و براه اندازی برنامه ریسرچ امنیت اروپایی را اعلان نمود.² کمیسیون استدلال نمود که یک بازار اروپایی حقیقی برای تقویه قابلیت و رقابت صنعت اروپایی حیاتی میباشد، ولی فعلاً بازارهای اروپایی فقط به دلیل مدنظر گرفتن منافع ملی، ساختار بخصوصی که آنرا از دیگر انواع تدارکاتی فرق کند و به دلیل پیچیدگی چوکات قانون وضعیت از هم متفرق میباشد.

نظرات پارلمانی

تصامیم در باره دفاع و امنیت بیشتر سیاسی شده اند و در نتیجه توجه پارلمانی را بخود معطوف داشته اند. سهمگیری در عملیات حمایت صلح امر اتوماتیک نبوده، بلکه تابع یک سلسله غور و بررسی ها میباشد. مسائل مربوط به ثبات و قانون و نظم بین المللی از جمله رؤس آجندا میباشد. تخطی های فاحش حقوق بشری یا قتل های عام و نژاد کشی ها ایجاب عملکرد بین المللی سازمانهای بین المللی و یا «ائتلافهای داوطلبانه» را مینماید. سهمگیری در این رابطه البته براساس منافع ملی و تا حد زیاد براساس سطح خواستهای کشور مربوطه تعیین می گردد. آنها چه را باید مهیا سازند تا از لحاظ مصارف در آن سهم داشته باشند و با چه خطراتی آنها روبرو اند؟ و کدام قسمت از منابع مالی ملی را آنها حاضر اند که برای صلح و امنیت با در نظر داشت رقابت شدید با دیگر مأموریت های حکومت وقف کنند، که بدون شک بر دیگر بخشهای جامعه مانند صحت عامه، تعلیم و تربیه و خدمات اجتماعی تأثیر مستقیم می نماید. تحقق رو به افزایش رابطه بین امنیت داخلی و خارجی این موضوع را در رأس آجدای سیاسی قرار داده است، ولی جاگزینی یکی با دیگری منحیث یک موضوع حساس باقی مانده است.

بدون اینکه برای علمی نشان دادن مسأله تلاش شود، باید بخاطر داشت که جامعه غربی یک تناقض جدیدی را انکشاف و رشد داده است، آنچه که با اختلاف بین همکاری بین المللی ارزش - محوری و منافع - محوری و با مغشوش نمودن ارزشها با نورمها سرو کار دارد. ارزشها در قدم اول قرار دارند که بعداً نورمها از آن استخراج میشوند. در ساختار غرب تشریک خود اردایت منحیث یک نورم مطرح است ولی تشریک خطر منحیث یک ارزش. هدف از صلح بیشتر منحیث پروسه و کمتر منحیث محصله مطرح میباشد.³ تناقض در این واقعیت نهفته است که در عین زمان جامعه ما مخالف با خطر میباشد؛ یک منجمت از اخلاقیات جای ایذیالهای بزرگ را اشغال نموده است. نتیجه این امر همانا بحث

¹ - Quoted by Burkard Schmitt in Chaillot Paper No. 63. p. 35.

² - COM (2004) 608 final and MEMO/04/222 of 23.09.2004

³ - نویسنده مضمون Christopher Coker بخاطر یادآوری های او در کنفرانس شنکن که توسط انستیتوت لوکزامبورگ مطالعات بین المللی اروپایی در جون ۲۰۰۴ دایر شده بود، میباشد.

و مشاجره دوا مدار راجع به هر گزینش و انتخاب بوده که در آن بمنظور حفظ سطح نیرو برای تلاشهای منابع مالی معیار دقیقی وجود ندارد. در حالیکه از هر مسأله تقدیر بعمل می آید ولی هر یک با خطر از دست دادن راه و مسیر روبرو میباشد.

تحت چنین شرایط اعضای پارلمانی باید سعی کنند تا راه حل معقول و همجانبه ایرا سراغ نمایند، برای رسیدن به این هدف ایجاب می کند که کمیته دفاعی و بحث های مجمع عمومی از پرویسجر واضح و روشن در این راستا کار گیرند:

نخست، حکومت های آنها باید طرح امنیتی و پالیسی امنیتی شانرا تعقیب، تجدید و تقدیم نمایند. این طرح و پالیسی باید نیازهای دفاعی را به مفهوم اصلی آن یعنی حفظ استقلال و تمامیت ارضی، تعریف و مشخص سازند و پروسه ارزیابی تهدید با آن ضمیمه شود.

دوم، سطح خواست و هدف برای سهمگیری در مأموریتهای حمایت صلح بین المللی تعیین شود، طوریکه سهمگیری مشخص از لحاظ نیرو ها و مهارتها و آمادگی برای اعزام به خارج از کشور تعریف شود.

سوم، سطح پرسونل و وسایلی که برای این اهداف ضروری می باشند، بشمول آموزش، حمایت لوژستیک و ترتیبات تعیین گردد. یکی از چاره های ترجیح داده شده این است که دسته ای از «نیروی آماده باش» تشکیل گردد، آنها قبلاً آموزش داده شده و برای اعزام به منطقه بحران آماده باشند. البته تصمیم سیاسی برای پیوستن به چنین مأموریت باید گرفته شود.

چهارم، در ناتو و در اتحادیه اروپا توجه بیشتر باید برای بدست آوردن پلانهای متحدین و شرکاء معطوف ساخته شود. پلانگذاری ناتو و پروسه بررسی (PARPS) زمینه را برای یک ارزیابی همجانبه توسط مسوولین نظامی مساعد می سازند. اتحادیه اروپا یک پروسه به اصطلاح از «قاعده به بالا» را دنبال می کند که تا کنون از پروسه «بالا به پایین» بی بهره میباشد، پروسه ای که بشمارای از کشور ها پیشنهاد شده تا خود را به ان عیار سازند. تنها تشخیص کمبودها کفایت نمیکند و یا اینکه امید نمود که شاید کسی پیدا شود که این خلاء را پر کند. ارزیابی اداره دفاع اروپایی احتمالاً این خلاء را پر نماید.

پنجم، به منظور تدارکات دفاعی به شماری از نکات باید توجه نمود. کتاب راهنما برای اعضای پارلمانی که از طرف مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح (DCAF) نشره شده است، فصل (۲۸) را تحت عنوان «تدارک اسلحه و وسایل نظامی» با جدولی تحت عنوان «شما منحیث عضو پارلمان چه کرده می توانید؟» وقف نموده است. (ضمیمه پنجم را ملاحظه کنید). مهمتر از همه این است که حکومتها پروسه های دیموکراتیک «آشکار ساختن، واضح ساختن و توجیه نمودن» را همچنان به سکتور وسایل بکار برند. از لحاظ بودجوی نمایندگان پارلمان باید قانع ساخته شوند که بودجه مالی برای پلانهای تقدیم شده موجود کافی است، نه تنها در سال جاری، بلکه در تمام مرحله اکتساب. حکومتها معمولاً عادت دارند که در پروژه های دراز مدت مصارف را کمتر تخمین کنند و راجع به منابع مالی آینده بیشتر امیدوار باشند تا به وضعیت فعلی مالی. بطور مثال آلمان و رومانیا پلانهای تدارکاتی را ارائه نمودند که بعداً توان تمویل آنها نداشتند. از لحاظ ارقام و اعداد تخمینات همه مصارف پروژه تقریباً همیشه کمتر محاسبه شده است، و این معمول تقریباً در سطح بین المللی وجود دارد. افزایش مصارف و تعویق در پروسه کار غالباً بوقوع می پیوندند و برنامه های ناقص نسبت به بودجه تعیین شده برای آن قیمت تمام میشود. از اینکه تدارکات دفاعی وقت دراز مدت را ایجاب میکند، خیلی مهم است که تأثیر آنها بالای ظرفیت سازی دراز مدت ارزیابی نمود، تا دیده شود که آیا وسایل و تجهیزات تدارک شده با ترکیب نیروهای مسلح همنوایی دارند و یا خیر. تأکید فعلی بر «مشترک

ساختن» این امر را بیشتر ضروری می‌سازد. به عین سویه باید به مصارف دوره عمری سیستم های جدید نیز توجه صورت گیرد، بشمول مراقبت، تجدید و پرسونل که برای اجرای این کار ضرورت میباید.

جنبه های سری و جلوگیری از اختلاس موضوعات مشکلی را مطرح می‌کنند. در ساحة دفاع، محرمیت بدون شک نقش بزرگی را نسبت به دیگر ساحة ها بازی می‌کند. واضح است که پلانهای عملیاتی مفصل باید سری و محرم باقی بمانند، هم برای دفاع و هم برای اعمال صلح. عین مسأله به بعضی از خصوصیت های اسلحه نیز صدق می‌کند ولی در ضرورت به محرمیت باید افراط صورت نگیرد. بسیاری از تفصیل اجرات از طریق مجله های مسلکی، اعلانات شرکتها و دیگر رسانه های گروهی در اختیار عامه قرار میگیرند. اگر گزینش به تفصیلات سری وابسته باشد، کمیته های پارلمانی باید قادر باشند که در عقب دروازه های بسته معلومات محرم را بدست آورند.

اختلاس مشکل ایجاد می‌کند، زیرا مشکل است که آنرا کشف نمود. آیا ترجیح بعضی ها نتایج ثابت ارزیابی تمام فکتورهای مربوطه را یا مهمان نوازی غیر مجاز یا تحفه دادن ها یا پرداخت مستقیم پول پروسه را تحت نفوذ قرار داده است؟ وزیران دفاع باید دفاتر خاصی داشته باشند تا برضد اختلاس در بین پرسونل شان مقابله کنند، با دسترسی به تمام اسناد دخیل در آن. اعضای پارلمانی اکثر وسیله تقرب شرکت ها قرار میگیرند، به این مقصد تا اگر بتوانند از رأی آنها به نفع شان استفاده کنند، خصوصاً در داوطلبی های رقابت آمیز سخت و شدید. بعضی اوقات این کار از طریق اعانه ها به احزاب صورت می‌گیرد، طوریکه در آلمان و بلجیم تجربه شده است. برای اینکه در داوطلبی ها بیطرفی را حفظ نمود، بهترین راه این است که از دیدار با کمپنی های دفاعی بصورت شخصی صرف نظر نمود، بهتر است که این کار با همراهی اعضای پارلمانی از گروه های دیگر صورت گیرد.

بعضی کشیدگی های بین ترجیحات اردو که به سراغ بهترین وسایل و تجهیزات میباشند، و تحت نفوذ روابط سابقه با نیرو های مسلح و شرکتهای صنعتی یک کشور بخصوص قرار دارند - غالباً ایالات متحده - و سیاستمدارانی که باید نظر وسیع منافع سیاسی و اقتصادی کشور شانرا مدنظر بگیرند، وجود دارند. اگر یک محصول ملی یا مشترک اروپایی معیار های لازم را برآورده سازد، چرا گرفته نشود، حتی اگر هم یک سیستم امریکایی بهتر هم باشد؟ چنین ملاحظاتی بیشتر در کشورهایی مطرح میشود که خود دارای صنعت وسیع اسلحه سازی است. در کشور های دیگر بیشتر تمایل در این جهت میباشند که بهتر است آخرین نوع تولید خریداری شود و حتمی نیست که این تولید از کدام کشور یا قاره ای میباشند. ارزش دادن به ملاحظاتی اقتصادی البته از کشور تا کشوری تفاوت دارد، ولی بصورت عمومی به مقایسه سالهایی که طی آن اولویت به دفاع دسته جمعی داده میشود و برای بهترین محصول تقاضا بعمل می‌آید، افزایش یافته است. ولی بهر صورت موضوع حفظ بازار کار در داخل کشور همیشه در بحث های پارلمانی در باره تدارک وسایل دفاعی نقش اساسی داشته است.

کنترول پارلمانی موضوعات دفاعی بر پارلمانهای ملی تکیه می‌کند. با آنها اسمبله پارلمانی ناتو و اتحادیه اروپای غربی نقش مهمی در مهیا ساختن بُعد بین المللی این بحث بازی نموده اند. گزارشهای آنها از یک کیفیت عالی برخوردار بوده اند و منبع مهم معلومات برای نمایندگان پارلمانی، رسانه ها و مردم عامه در مجموع میباشند. بحث روی آنها و کار روی آنها و رأی دهی پیرامون فیصله های مشترک مایه بلند شدن سطح آگاهی در یک پروسه میشود که میتوان آنرا بهترین نمونه «ایجاد توافق نظر» نامید.

پروسه ادغام اروپایی از این بُعد پارلمانی در ساحة دفاع و امنیت بی بهره میباشند. پارلمان اروپایی این کفایت را ندارد تا آنرا مورد دقت قرار دهد، با وجودیکه بطور ضمنی به حاشیه تماس گرفته و نماینده بلند پایه آن، خاویرسولانا، برای توضیح موضوعات خارجی در برابر کمیته آن پارلمان حضور پیدا میکند. در آینده این مسأله، وقتی سوالات پالیسی صنعتی و ابتکارات تکنولوژی در سکتورهای ملکی و

نظامی باهم یکجا شوند، شاید تغییر نماید. ولی تا کنون کشورهای مختلف مانند، فرانسه و بریتانیا، مخالف اند که به پارلمان اروپایی و به کمیسیون در موضوعات بین‌الحکومتی نقش بیشتری بدهند. در نتیجه امکان تماس بین پارلمانهای ملی در سطح اروپایی با این حدس اتحادیه اروپا از طریق فعالیتهای اروپای غربی مورد تهدید قرار دارد. اسامبله اتحاد اروپای غربی همین حالا نمیتواند با شورای اتحادیه اروپا در سطح وزیران به مذاکره بپردازد. پیشنهادش مبنی بر تشکیل یک اسامبله مشترک از نمایندگان پارلمانهای ملی و تعدادی از اعضای پارلمانی اتحادیه اروپا مورد پذیرش قرار نگرفته است. در بدل آن، حکومتها در مسیر یک آجدای سنگینتر برای COSAC، مجلس اعضای کمیته های ملی موضوعات اروپایی، قدم گذاشته اند، ولی این اشخاص معمولاً متخصصین موضوعات امنیتی نمیباشند و نه آنها در موضوعات دیگر بین‌الحکومتی مانند، عدلیه و موضوعات داخلی تخصص دارند. کنفرانس بین‌الحکومتی پیرامون قانون اساسی اروپایی راجع به همکاری بین‌الپارلمانی در فصل دوم پروتوکول در رابطه با نقش پارلمان های ملی دولت های عضو در اتحادیه اروپا دو ماده را علاوه نموده است. این پروتوکول در قدم اول با موضوع مهم «فرعیت» و حق پارلمانها برای ارسال یک دلیل معقول راجع به اینکه آیا یک مسوده قانونمندی اروپایی باید توسط اتحادیه طرح ریزی شود و یا به مقننه ملی واگذاشته شود، سروکار دارد. راجع به همکاری بین‌الپارلمانی این دو ماده می گویند:

ماده نهم: پارلمان اروپایی و پارلمانهای ملی با هم یکجا سازماندهی و رشد مؤثر و منظم همکاری بین‌الپارلمانی را در داخل اتحادیه اروپا تعیین می کنند.

ماده دهم: کنفرانس کمیته های موضوعات اروپایی میتواند هر نوع کمکی را پیشکش نماید که برای توجه پارلمان اروپایی، شورا و کمیسیون اروپایی مناسب باشد. علاوه آن کنفرانس تبادل معلومات و بهترین طرز العمل را بین پارلمانهای ملی و پارلمان اروپا به شمول کمیته های مخصوص آن، تقویه می نماید. این کنفرانس همچنان راجع به عناوین خاص، بالخصوص برای بحث روی موضوعات پالیسی های خارجی و امنیتی مشترک بشمول پالیسی امنیتی و دفاعی مشترک، کنفرانسهای بین‌الپارلمانی را سازماندهی می نماید. کمک از طرف آن کنفرانس پارلمانهای ملی را مجبور به ادای مکلفیت نمی سازد، و نه هم راجع به مواضع آنها پیش قضاوتی می کند.

این ماده ها بسیاری مسائل را باز نگهداشته تا در یک رابطه دشوار بین پارلمان اروپایی و پارلمانهای ملی تعیین گردند. بهر صورت، آنها به مقایسه کار اسامبله اتحاد اروپایی غربی یک قدم به عقب استند، زیرا اعضای COSAC از طرف کمیته های ملی یا احزاب شان صلاحیت دریافت نکرده اند و بناء فیصله های سیاسی را مسوده نمیکنند. کنفرانس های پارلمانی غیرمعمول و بدون پابندی نمیتوانند جای ترتیبات تأسیساتی یک اسامبله کاملاً مجهز همراه با یک پلان کار، یک سیستم «دارای گزارشگر» و رأی دهی را اشغال کنند. خیلی مشکل میباشد که بدون کمیته های آمادگی، یک کنفرانس آنی یا فی البدیعه ۲۵ یا بیشتر عضو پارلمانی بتواند بعد از بحث و مشاجره به یک نتیجه معقول نایل آید.

عقبگرایی دیگری در این رابطه همانا از میان رفتن موقف عضو همکار و یا شریک همکار میباشد که یک ترتیب ابتکاری در اتحادیه اروپای غربی میباشد تا اعضای غیراتحادیه اروپایی ناتو و کشورهای کاندید برای اتحادیه اروپا را جلب نماید (به شمول ترکیه، بدون قبرس و مالتا که در مشارکت برای صلح ناتو سهم نمیگیرند و بناء در خارج از حلقه پالیسی امنیتی و دفاعی قرار می گیرند). سرانجام این ترتیبات اهمیت خود را در سال ۲۰۰۷ وقتی بلغاریا و رومانی نیز عضو اتحادیه اروپا شدند از دست داد، ولی موقف عضو همکار برای ترکیه تا هنوز هم باقی مانده است.

تحت چنین شرایط بحث امنیت بین نمایندگان مطلع پارلمانی احتمالاً به اسامبله پارلمانی ناتو انتقال پیدا کند، اسامبله ای که از لحاظ کیفیت گزارش دهی، رابطه اش با کشورهای مشارکت برای صلح بشمول موقف خاص برای روسیه و گروپ کاری مدیترانه با نمایندگان کشورهای افریقای شمالی از شهرت

برخوردار است. ارزش اسامبله پارلمانی ناتو تا حد زیاد روی تماس های بین سیاستمداران امریکایی و اروپایی تکیه میکند و بناءً به علاقمندی مستمری که از طرف کانگرس ایالات متحده نشان داده شده بستگی خواهد داشت. موضوعات تدارکاتی معمولاً در اجندای کمیته دفاعی و امنیتی از چندان شهرتی برخوردار نبوده، ولی موضوعاتی مانند ESDP یا انتقال تکنولوژی در رأس آن قرار دارند.

نتیجه

نظارت پارلمانی تدارکات دفاعی تا هنوز هم کاملاً درست و بدون نقص نمیباشد. تنها کشورهای محدودی طرزالعمهایی را دنبال می کنند که توان و قدرت وضع کنترول را بالای اجراییه دارند. و تنها نمایندگان پارلمانی محدودی اند که قادر اند موضوعات مغلق را در پرتو قضاوت همجانبه قرار دهند. ملاحظات سیاسی، نظامی و اقتصادی خیلی مغلق و بغرنج میباشند. تصامیم برای خریداری وسایل نظامی باید به سطح خواست یک کشور برای متقبل شدن مسوولیت صلح و امنیت همسری کنند. آنها همچنان به یک پالیسی پرسنولی ضرورت دارند، تا کارمندان با کفایت را استخدام نموده و مصونیت کسانی را که به این وسایل و تجهیزات سرو کار دارند تأمین کند. توجه زیاد باید به آنچه معطوف گردد که شریکان و متحدین پلان سهمگیری در آن را دارند و به یک سلسله از تلاشهایی ضرورت است، تا منحیث چوکات کار برای پلانگذاری و تدارکات درازمدت تصویری از نیروی ها را مدنظر داشت. استقرار این نیرو ها البته موضوعی است که طی تصامیم مستقل ملی باید گرفته شوند، ولی بمنظور پلانگذاری آنها ضروری اند حتی اگر هم شمار آنها بیشتر از حد احتیاج باشد، زیرا بعضی اوقات اتفاق می افتد که بعضی از متحدین یا شریکان بطور غیر منتظره در مأموریت های مشترک راه عقب نشینی را اختیار می کنند. امید است یک پالیسی امنیتی و دفاعی قوی شرکاء را در یک فضای همبستگی حفظ نماید.

تلافی انتقالاتی که توسط شرکت تولیدی همکار یا نظام بدیل آن در خارج، مصارف مالی را تلافی مینماید، از جمله امور روزمره تمام بخشها در وزارت های امور اقتصاد تلقی می گردد. در صورتیکه کانگرس ایالات متحده مخالفت خود را با چنین ترتیباتی ابراز نماید، خریداران خارجی نخواهند توانست وسایل یا سیستم ای امریکایی را بدست آورند. نمایندگان پارلمانی معمولاً علاقمند اند تا راجع به جزئیات این ترتیبات از لحاظ کیفیت بکاربرد و افزایش مصارف بنابر «دوپلیکشن» اطلاع پیدا کنند.

صنایع به فرسخ ها نسبت به حکومت هایشان پیشقدم اند. این مسأله باید مایه نگرانی نمایندگان پارلمانی شود. حکومتها از یک حل تشکیلاتی به دیگری جست زده اند، ولی در پایان آنها موقف عقب افتاده و محافظه کارانه شانرا حفظ نموده اند، بدون درک اینکه صنایع ایشان با داشتن یک EDEM مناسب و مقررات ساده برای صادرات و استقلال و امنیت اکمالاتی حالت بهتری میداشت. کشورهای سهمگیرنده بین وابستگی های داخلی و استقلال، منافع صنعتی محلی و اهمیت بازار ها با میزان اروپایی نوسان دارند. EDA اساساً یک اقدام «از بالا به سوی قاعده» میباشد، ولی همکاری دوامدار نیز به یک اساسی نیاز دارد که از قاعده به بالا ساخته شده باشد. خلاصه، محیط اروپایی پیچیده میباشد و به یک تلاش واقعی نمایندگان پارلمان نیاز دارد تا راجع به تحولات آگاه باشند.

نمایندگان پارلمان مجبور خواهند بود که یا پیرامون خواست برای امتزاج صنایع در داخل کشور شان فکری کنند و یا برای تحکیم آن در سطح اروپا. نبودن یک بودجه دفاعی اروپایی مشترک شرکت ها را وادار می سازند تا تولیدات شانرا در هر کشور بصورت جداگانه به بازار عرضه کنند. در عین زمان در آلمان و فرانسه پالیسی صنعتی کمتر علاقمند به امتزاج فرا سرحدی میباشند، در حالیکه بریتانیا بین منافع اروپا و آنطرف اقیانوس نوسان دارد. در نتیجه غول پیکرهای کنون - سیستمهای EAD,BAE و Thales - شاید از امتزاج بین شان باز هم دور نگهداشته شوند. باهم آمیختن آینده شاید به شرکت های بزرگ دومی و سومی، یا در سطح اروپا و یا آنطرف اقیانوس محدود شود. اکتساب توسط شرکتهای

هوایی، مخصوصاً جنرال داینامیکس، تحت مراقبت و دقت شدیدی قرار دارد. در آلمان اخیراً با تغییر قانون پیرامون تجارت خارجی به حکومت اجازه داده شده است که هر نوع سرمایه‌گذاری بیشتر از ۲۵ درصد را در ساحه‌های حساس دفاعی ویتو نماید.

ساختار تشکیلاتی مختلف مانند WEAO, LOI, OCCAR, POLARM, WEAG همه بعضی ارزشهایی را داشتند ولی محصول آنها پایینتر از آنچه است که انتظار آن می‌رود. کمتر جای تعجب است که اعلان اداره دفاعی اروپایی با شک و تردیدهای معمول روبرو شد. یکی از کیتان‌های صنایع در حلقه خصوصی اظهار داشته است که حکومت‌های اروپایی تا هنوز «از اتفاق با همدیگر» بی بهره‌اند. با آنها اگر بعضی از تعهدات جامه عمل بپوشند، اداره دفاعی اروپایی برای اولین بار از تلاش اتفاق نظر نمایندگی خواهد نمود که هدف اش باهم یکجا ساختن خواسته‌ها، تولید، اکتساب و سرانجام ارزیابی در یک ساختار قانونمند می‌باشد.

توجه بیشتر به سناریوهای منجمت بحران در هر دو طرق اقیانوس معطوف ساخته شده است. بعضی‌ها احتمالاً یک اقدام بر محور سناریو را در یک زمان نامطمئنی مورد سوال قرار دهند. ولی این یگانه راهی است برای پلان نمودن نیروهای مسلح ما و تجهیز مناسب آن با وسایل خدمتی که نمایندگان پارلمانی می‌توانند انجام دهند این است که این سناریو‌ها را مورد مطالعه قرار دهند، زیرا آنها وظایف همجانبه احتمالی نیروهای مسلح آنها را تشریح می‌کنند. اتحادیه اروپا و ایالات متحده با تهدیدهای عمده‌ایکه هر دو روبرو اند باهم توافق نظر وسیع دارند: تروریزم، اسلحه‌کشتار جمعی و از همپاشیدگی دولتی همراه با جرایم جنایی سازمان یافته. مسوده ماه جون ۲۰۰۳ سولانا یک نقش پل سازی مهمی را انجام داد. این مسوده برای پلانگذاری نیرو و نیازهای آن دستورالعمل جامع را پیشکش نمی‌نماید، ولی بسیاری از سوء تفاهم‌هایی را که آنطرف اقیانوس موجود بود از بین برد. پارلمان‌های ملی باید حالا توجه شانرا روی این نکته متمرکز سازند که کشورهای شان در مقابله با این تهدیدها چگونه عمل می‌نمایند و به کدام نوع از نیروها و وسایل و تجهیزات برای انجام این وظایف نیاز می‌باشد.

البته این اولین باری نیست که امیدواریهایی در باره همکاری روی وسایل و تجهیزات مطرح می‌شود. با وجود بعضی مشکلات حل نشده اکنون امکانات پیشرفت در این راستا نسبت به همه زمانهای دیگر بیشتر است. در مجموع صنعت اروپایی از کفایت کافی برخوردار است. مشکل بیشتر در دسترسی به امکانات کافی جهت ایجاد اقتصادهای معیاری می‌باشد. بناءً با هم آمیزش بیشتر ضروری پنداشته می‌شود. ثانیاً اتحادیه اروپا حالا برای جوهر دادن به یک امنیت اروپایی و پالیسی دفاعی تنها شروع بکار نموده است. افسران یونیفورمدار در جهانی اکنون قدم می‌گذارند که روی قانونمندی و ایجاد معیار برای میدان رقابت تمرکز نموده است. با مفکوره هر همبستگی و شراکت خطر بطور طبیعی ظهور نمی‌کند، خصوصاً وقتی موجودیت ما فوراً در معرض خطر نباشد. البته در زمینه پیشرفت صورت گرفته است. ارزشهای دیموکراسی و احترام ما به حقوق بشری مشترک است، حد اقل روی کاغذ. در اتحادیه اروپا بنیه مالی به منظور کمک به مناطق عقب افتاده یک نوع احساس همبستگی را ایجاد نموده است. بیست سال قبل جامعه تجارتي منحیث نیروی قوی برای تشکیل یک بازار مشترک داخلی کمک نمود، بازاریکه به آن نیاز بود تا نه تنها کفایت خود را حفظ کند بلکه در سطح بین‌المللی توان رقابت را داشته باشد. امروز عین تمایل و گرایش در ساحه محصول دفاعی نیز نمودار می‌باشد. ولی اختلافات باقیمانده اند، اختلافاتیکه با روابط بین دولت و صنعت همرا می‌باشد. حکومت‌ها در مورد اهداف شان ابهام دارند. از طرف دیگر، آنها در حفظ بنیاد تکنولوژیکی و باهم آمیزش شرکتها علاقمند اند که به تنهایی شاید توان بقاء را نداشته باشند، و نیز برای اینکه از طریق تشویق و ترغیب رقابت ارزش پولی بدست آورند. علاوه بر این حکومتها در قسمت تشخیص برندگان صنعتی چندان مهارت خوب ندارند. چالش عمده به رخ آنها همانا این خواهد بود تا همکاری فراسرحدی را تشویق نمایند، که عامل افزایش مصارف نمیشود و برنامه ایرا انکشاف دهند که در آن

همهٔ سهمگیرندگان در این راه مستمر باقی مانند و قبل از وقت از آن انحراف نکنند و دیگران را تنها نه گذارند که این راه را به تنهایی تعقیب نمایند. خلاصه آنچه ضروری است طیفی از ملاحظاتی اند که ارزش توجه پارلمانی را داشته، و فراتر از آن، در یک راه سیستماتیک با یک پرسونل مسلکی و حفظ نهایت شفافیت و دیالوگ سازماندهی شده اند.

معیارهای معلومات، پالیسی رسانه ها (میدیا) و روابط عامه

Mr. Robert Pszczel

کسانیکه امروز در تأسیسات عامه کار میکنند و یا کارهای آنها را دنبال می نمایند، نمیتواند از قدرت رسانه های گروهی یا میدیای جهان انکار کنند. چه به خبرنگاران و یا چه به وسایل و تجهیزاتی که در اختیار آنها است نگاه کنیم، چه ما «تأثیرات CNN» را تحلیل و تجزیه نماییم، یا فقط به دقت روابط بین گزارشدهی رسانه ها و پالیسیهای تأسیسات مختلف را ملاحظه کنیم، فقط به یک نتیجه خواهیم رسید که رسانه ها عبارت از قدرتی اند که باید روی آن حساب نمود. در صورتیکه از آن چشم پوشی شود، جز خود را بدست خود به ورطه انداختن چیزی دیگری نیست.

ولی من باور دارم که این ملاحظه نقصی هم با خود همراه دارد: چنین یک ملاحظه ای تصویر یک پالیسی یکجانبه افراطی دفاعی رسانه ها را ترسیم می نماید. آنچه من سعی دارم در این مقاله ثابت سازم، این است که رسانه ها مستحق آن اند تا با آنها منحصت شریک برخورد نمود و جواب به نیازهای قانونی آنها بهترین ستراتیژی برای هر نهاد عامه میباشد. من بادر نظر داشت تجارب خاصی از پیمان اتلاننیک شمالی (ناتو) توجه را به ساحة پالیسی عامه معطوف می دارم.

مفاهمه یا مرگ

هر سازمان، مخصوصاً آنکه مأموریتش را منحصت خدمات عامه تعریف مینماید، باید قادر باشد تا به افهام و تفهیم بپردازد، راجع به پالیسیها و فعالیتهايش معلومات ارائه نماید و همچنان به سوالاتی که توسط خبرنگاران یا اعضای نهاد های عامه مطرح میگردند، جواب دهند. این مکلفیت در حقیقت در تمام جوامع دیموکراتیک یک امر حتمی میباشد. در بسیاری از کشورها چنین مکلفیت در چوکات قانون تنظیم شده است، چنانچه حتی حد اعظمی مدت زمانی که بین یک پرسش مشخص و جواب یک نهاد عامه ضرورت میباشد، تعریف شده است.

هیچکس نباید تعجب نماید که میدیا منحصت یک عنصر حیاتی جوامع دیموکراتیک شناخته میشود، جوامعی که خواهان آزادی کامل میدیا بوده، تا از طریق آن علیه سیستم های سیاسی ایکه بر خلاف آرمان کلی آنها عمل می نمایند، انتقاد نموده بتوانند.

تکامل جوامع دیموکراتیک همراه با روابط روبه افزون فی مابین جهان ما و طبیعت همگانی بودن آن فشار اضافی دیگری را در این راستا وارد می کند. ساحة های خیلی اندکی از زندگی عامه اند، اگر آنها باشند، که از توجه و دقت عامه بیرون بمانند. حتی مرموزترین بخش جامعه (خدمات امنیتی) هم برای اینکه در محراق شعاع عامه قرار گیرد، مجبور است آمادگی داشته باشد. شواهدی که از طریق تحقیقات در باره پس منظر دوسیه بریتانیا در رابطه با WDM قبل از آغاز جنگ عراق تهیه شده، مثال خیلی برجسته ای از این گرایش بود. علاوه برآن، اهمیت رو به افزایش چالش تروریزم و نیاز به مطلع نگهداشتن عامه راجع به یک ستراتیژی حکومت (شاید هم عملکردهایی در آن شامل باشند که محدودیت هایی رابه مردم عادی با خود همراه داشته باشند) این خواست را بیشتر از پیش تقویه می نماید.

تأسیسات دفاعی و امنیتی مکلفیت های اضافی ای در این رابطه دارند. اعزام نیروها به جا های دوردست که برای مردان و زنان یونیفورمدار خطراتی را با خود همراه دارد، ایجاب توضیحات بیشتر را به سربازان، افسران و خانواده های آنها می کند. وقت و زمانی که به اصطلاح «سرباز جلیبی نادان» فقط امر را از بالا می پذیرفت، از مدت ها به اینسو به پایان رسیده است. امروز جامعه امنیتی حق مسلم دارد تا انتظار داشته باشد که منطق یک پالیسی مخصوص امنیتی را کامل درک نماید. یک مثال کنونی این واقعیت همانا حضور نیروهای تحکیم ثبات (ISAF) تحت قوماندانی ناتو در افغانستان است. مردمی که در این عملیات سهیم اند حق دارند تا بدانند که چرا نیروهای امنیتی باید برای تحکیم ثبات و امنیت در افغانستان باشند، زیرا این یگانه راهیست تا اطمینان پیدا نمود که افغانستان دوباره به پایگاه آموزش تروریستان بدل نمیشود (طوریکه قبل از حملات یازدهم سپتمبر بر ضد ایالات متحده چنین کار شده بود). علاوه بر آن دلیل دیگر برای اهمیت ثبات در افغانستان این هم است که آن کشور به مزرعه کشت مواد مخدر مبدل شده، موادیکه از آن هیروئین ساخته میشود و بازار تجارت آن به اروپا و ایالات متحد امریکا گسترده شده است.

پالیسی رسانه ها و معیارهای معلومات

وقتی شما نیازمندی برای یک پالیسی مؤثر را بپذیرید، این سوال پیدا میشود: چه نوعی از پالیسی نهایتاً مطلوب است؟ برای جواب به این سوال لازم میدانم تا بعضی از اصولها و فرضیه های مشترک را تحلیل و تجزیه نمود. به دنبال آن فکتورها و ملاحظاتی که صرف در بخش تأسیسات امنیتی و دفاعی بکاربرد دارد، تشریح نمایم.

قبل از انجام این کار بهتر خواهد بود تا روی تعریفات چند جمله گفته شود. در حالیکه لازم میدانم به یک پالیسی رسانه ها طوریکه منحصیث یک پالیسی آگاهانه متأثر از نمایندگان رسانه ها تعریف شده است، رجعت شود، ولی یک تعریف گسترده دیگری هم مورد توجه باید قرار داده شود که در بسیاری از کشورهای دیموکراتیک بکاربرد دارد، و سازمانهای مختلف بین المللی از آن استفاده می کنند به شمول (ناتو). اصطلاح دیپلوماسی عامه را در ذهن دارم که عین پالیسی متأثر از یکدیگر را توضیح می دارد، ولی به حلقه ها و افراد مراجع مختلف تماس می گیرد. اینها شامل نظرپردازان، مردمانی که در پروسه تصمیم گیری سهم دارند و همچنان مردم عامه در مجموع میباشند. در مقر ناتو، بطور مثال یک مرکز خدماتی رسانه ها ایجاد شده که جزئی از بخش دیپلوماسی عامه میباشد (این مرکز جای دفتر معلومات و مطبوعات سابق را اشغال نموده است).

معیارهای عالی معلومات – منحصیث کلیدی برای موفقیت

پالیسی رسانه ها به منظور های مختلف پیاده می گردد: پخش و انتشار معلومات، توضیح یک پالیسی مطرح شده، یا یک فعالیت و نهایتاً جلب توجه حمایت برای آن. اینها ظاهراً ساده و آسان بنظر میرسند، ولی رسیدن به اهداف بدون شک به یک سلسله اصول یا معیار های عالی معلومات منوط میباشد. هر کدام از این اهداف مربوط یک سلسله تقاضا های سیاسی، اکادمیک یا حتی تکنولوژیک دارد. چالش اساسی در این حقیقت نهفته است که با همه این معیارها باید بطور مساویانه تعامل جدی صورت گیرد، از نظر انداختن یکی از آنها (باوجود توجه نهایی به معیار دیگر) تلاش برای موفقیت همجانبه پالیسی رسانه ها را نقش بر آب خواهد ساخت.

حقیقت و اعتبار

بدون شک یکی از اصول ابتدایی همانا گفتن حقیقت است. هیچ جرم مسلکی ای بزرگتر از آن نیست که یک سخنگو قصداً خبرنگاران را گول زند. البته چنین تعهد باید از امر وجدانی هر شخص نشأت کند. ولی در اینجا منافع دیگری مطرح می‌باشد. هر دروغ در حقیقت یک صدمه ایست به اعتبار و حیثیت یک سازمان، حتی اگر موقتی و عجالتاً هم باشد. این در حقیقت مثل اینست که با یک قاشق زهر آگین کوزه مملو از عسل را ملوث ساخت.

بناءً ضرور است تا به اسرع وقت هر معلوماتی که حقیقت ندارد (ولو به مقصد نیت خوب هم بوده باشد)، اصلاح نمود. یک مثال آموزشی در این رابطه، واقعه ایست که از ناحیه عملیات هوایی تحت رهبری ناتو در کوزوو به وجود آمد. در این عملیات هواپیماهای جنگی ناتو اشتباهاً یک قطار ملکی را در قریه Djakovica مورد حمله قرار دادند. تصدیق این حقیقت ایجاب وقت و زمان را می نمود، ناتو نتوانست به اسرع وقت به اشتباه خود اعتراف کند. چندین روز دوام نمود تا این جریان کلی قضیه را ناتو به رسانه ها تقدیم نماید. با خودیکه هدف شوم و یا تلاش بر مخفی ساختن واقعه هم مطرح نبود، ولی تعویق در افشای معلومات نشان داد که اصل آشکار سازی حقیقت و به اسرع وقت تا کدام سطح از اهمیت برخوردار است.

یک مثال خوب دیگر این واقعیت عملکرد ابتدایی ای می‌باشد، که در رابطه با تراژیدی تحت البحری روسیه "Kursk"، توسط مسوولین امور آنکشور چند سال قبل انجام یافت. با عدم انتشار معلومات لازم یا پخش معلومات نادرست توسط گزارشگران دفاعی و یا معلومات فریب دهنده به حیثیت و اعتبار وزارت دفاع روسیه صدمه سختی وارد نمود که خبرنگاران به آن دیگر اعتماد کرده نمیتوانستند. وقت و تلاش زیادی بکار داشت تا آن وزارت اعتبارش را اعاده نماید، از جمله سعی نمود تا بطور بی سابقه به کمره های خبرنگاران در داخل کشتی های نجات اجازه دهد.

این بُعد دیگری از این معضله می‌باشد. راستی و حقیقت به اعتبار کمک می نماید و آنرا محفوظ نگه میدارد، البته ایجاب وقت و زمان را می نماید. در حالیکه عدم حقیقت و راستگویی به زود ترین فرصت در اصل اعتبار خلایق ایجاد می کند. بناءً برای پالیسی میدیا، اصل حقیقت گویی در پالیسی رسانه ها یک امر حتمی در همه اوقات است.

اعتبار جنبه های مختلف دارد. یکی از آنها اصل معلومات می‌باشد، که لازم است آنرا تا «حد امکان همجانبه» تعریف نمود. رسانه ها یا میدیا خصوصیت تجسس و کنجکاوی دارند و امروز بنابر تشنگی بی پایان به معلومات (با وجود شبکه های تلویزونی چون CNN و دیگر تلویزون های بین المللی که ۲۴ ساعت برای پخش معلومات وقف شده اند) خیلی مشکل است تا میدیای امروزی را ارضا نمود.

طوریکه هر سخنگو میداند، وقتی بعضی حقایق راجع به یک موضوع تصدیق گردید، فشار برای افشای مجموع قضیه بیشتر شده میرود. بطور مثال، در آن لحظه ایکه ناتو در اکتوبر ۲۰۰۵ اعلان نمود که آماده است به درخواست پاکستان جهت کمک به مصیبت زده گان زلزله کشمیر جواب مثبت دهد، ژورنالستان راجع به هر پرواز کمکهای بشری خواستار معلومات به وقت و کلی شدند، بشمول تیم های نجات، طبی و لوژستیکی برای منطقه. تهیه معلومات مفصل و با جزئیات آنها به اسرع وقت (طوریکه بعضی اوقات حتی ناممکن می‌باشد، و من روی آن بعداً صحبت خواهم کرد) کار ساده و آسانی نیست و ایجاب تلاش و زحمت زیاد را می نماید.

با در نظر داشت این واقعیت به معجزه های مخابرات عصر امروز باید اعتراف نمود. در این رابطه خصوصاً نقش انترنت معجزه آمیز می‌باشد. در حالیکه وسایل عنعنوی مخابراتی میدیا مانند کنفرانس

های مطبوعاتی، مصاحبه ها، بیانیه های مطبوعاتی، نشرات خاص، اوراق خبری و غیره، تا هنوز هم برای پخش معلومات ضروری میباشند، ولی گذاشتن چنین معلومات در صفحات اینترنتی سازمانها زمینه را برای دسترسی کل مساعد می سازد. وب سایت عبارت از محلست برای دسترسی به همه معلومات پس منطری و در اینجا میتوان معلوماتی را گذاشت که به بسیاری سوالات احتمالی رسانه ها جواب داده میتواند. فراتر از این تکنولوجی امروز به ما نه تنها این فرصت را میدهد که معلومات را در قید قلم آوریم، بلکه ما میتوانیم آنرا با معلومات سمعی و بصری نیز تکمیل سازیم و یا زمینه را برای جلسات و گفتمان (چت) اینترنت نیز مساعد سازیم. میتوانم، بدون آنکه آنرا مثال تبلیغی تلقی نمود، سفارش کنم که به صفحه اینترنتی ناتو www.nato.int منحیث نمونه خوب در این رابطه مراجعه شود.

این هم راست است در جوهر معلومات و پیامی که از طریق رسانه ها پخش میشود، نباید فرق پیدا شود. بیتفاوت است که این معلومات از طرف یک ژورنالیست محلی یا از یک شبکه جهانی سرچشمه می گیرد. حقایق و توضیحات باید عین چیز باشند.

ولی انحاء پذیری در طرز روش باید جزء لاینفک هر پالیسی رسانه یی باشد. جنبه اول مربوط خصوصیت عمل یک سازمان میباشد. وقتی ما با وقایع انکشافی سروکار داشته باشیم، مانند جریان عملیات مهم نظامی یا یک بحران، تماس و تعامل با خبرنگاران باید بطور مساویانه متحرک باشد. فرق نمیکند، اگر بعض اوقات با وقوع حوادث غیر مترقبه روبرو شد. زیرا این هم جزئی از واقعیت های دیموکراسی است که در آن هیچکس نمیتواند نیروهای بزرگی را که در کار و فعالیت اند، کنترل کند. و یقیناً هم طبیعت موضوعات امنیت و دفاع بین المللی مغلق و غیرقابل پیش بینی میباشد. ولی عنصر غیر مترقبه یا ناگهانی نمیتواند که وضع را همیشه تحت نفوذ خود نگهداشته باشد. این است که پلانگذاری خوب و اصلاحات میتواند جریان را مصون نگه دارد.

این مهمترین مثال برجسته نیاز به اشکار ساختن به رسانه ها میباشد. وقتی تقاضای قوی برای آن پیدا شود. کفایت می کند که بصورت منظم هر هفته یک جلسه یا کنفرانس خبری دایر نماییم. ولی وقتی بحران حقیقی به وقوع می پیوندد و از طرف خبرنگاران پی در پی پرسشهای تلفونی آغاز میگردد و مسائلی پرسیده میشود که شاید ما از آن حتی اطلاع هم نداشته باشیم، پس سرعت عمل یگانه جواب مناسب به آن است. به این مفهوم که جلسات خبری را باید افزایش بخشید و صفحه اینترنتی خاص برای این موضوع باز نمود. نکته مهم در اینجا اینست که این کار باید حتی در صورتی هم انجام یابد که ما از نقطه نظر سازمان با مسائل خوب و یا بد هم روبرو باشیم.

انحاء یا تغییر پذیری باید به این معنی هم تفسیر شود که چگونه راه دیگری جهت دادن معلومات به رسانه سراغ گردد. یک مثال عمده چنین کار از جهان عملیات نظامی میباشد که اخیراً به دسته ای از خبرنگاران اجازه دادند تا یک واحد نظامی را در جریان عملیات همراهی کنند. درحالیکه چنین همراهی البته از انتقاد مبراء نبوده (بطور مثال از دست دادن آزادی در چنین نوع گزارشدهی)، ولی حد اقل زمینه را برای دسترسی (هم به ژورنالستان اخبار نویس و هم برای ژورنالستان عکاس) به وقایع اصلی زندگی در جریان عملیات جنگی مساعد میسازد. حتی با وجودیکه قضاوت کننده در خارج از صحنه میباشد، ولی رسانه ها از فرصت استقبال خواهند نمود تا به جریان عملی صحنه تقرب داشته باشند، شاید هم به این خاطر که این فرصتی است برای چشم دید از قضایای غیرکشف شده، از نقطه نظر یکی از سهمگیرندگان در میدان عمل، نه از دوربین یک تصمیم گیرنده که از بیرون یا از فاصله دور به این میدان نگاه می کند.

در پایان پالیسی میدیا باید حساسیتها و فرقه های منطقی، فرهنگی یا مذهبی را مدنظر داشته باشد. در عمل، سخنگویان نه تنها رسوم و عنعنات محلی (بطور مثال، در تماس مستقیم آنها با رسانه های

کشورهای مختلف از طریق جلوگیری بعضی از سمبولها، آگاهی از جزئیات تاریخی) را مدنظر داشته باشند، بلکه با خصوصیات محلی نیز هم‌نوایی داشته باشند. مثال خوب این واقعیت در رابطه با افغانستان است که توسط سخنگویان میدیای آیساف ناتو شناخته شده، و آن اینکه در یک کشوری که بیسوادى رقم خلی بلند دارد و هنوز هم جامعه رسانه های آن کوچک میباشد، برنامه های رادیویی به زبان های پشتو و دری بهترین میدیا برای مفاهمه با مردم عامه است نسبت به اعلامیه های تحریری و نوشته شده.

مسلكى و تنها مسلكى

حتى يك نگاه سرسرى بر آن اصولى كه يك پالیسى خوب رسانه ها را رهبرى كند، بیانگر آنست كه دیوار ممانعتی كه در برابر مردم دیزان و عملی میشود، خیلی بلند میباشد. وقتی مسأله از این قرار باشد، لازم است كه انتظارات را با سخن چند راجع به خود سخنگویان محدود ساخت. من به این باورم، یگانه نتیجه ایكه میتوان از آن بدست آورد این است كه در این راستا هیچ چیزی جای پروفیشنالیزم (مسلكى بودن) را گرفته نمیتواند.

سخنگویان (یا افسران مطبوعاتی/ افسران معلومات عامه، نظر به تعریف وظیفه فرق می كند) باید افراد با تجربه و خیلی آشنا به جریان كار بوده و از معلومات كافی برخوردار باشند، نه تنها از كار ارگان مربوطه خودش، بلکه از رسانه ها نیز. سخنگویان در حقیقت در پالیسى میدیا رابط خوب بین دو شریك میباشند. زیرا هر دو طرف به یکدیگر نیاز دارند. در حالیکه ژورنالستان در صدد معلومات اند، طرف مقابل آنها تلاش دارند تا یک گزارشدهی مثبت از ارگان شان انتشار یابد. از همین جاست كه فهم و شناخت از منافع یکدیگر بسا قابل اهمیت است.

حتى اگر دسترسى ها راجع به معلومات اساسی قناعت بخش هم باشند، هنوز هم مسائل زیادی اند كه باید آنها كشف و دریافت نمود و این هدف در بسیاری از حالات از طریق تماسهای شخصی صورت میگیرد. يك مثال آن، سوال ماهرانه ایست در رابطه با معلوماتیکه راجع به پس منظر (بدون موصوف مستقیم) یا بدون اجازه ثبت (بدون نشان دادن منبع آن) تهیه می شود. این ها نان و مسكه روزمره رسانه ها است. شاید ارائه چنین معلومات یگانه راه برای جلوگیری از افشای منبع به جواب نهایت ناخوش آیند (no comment) باشد. این در حالت هایی رخ میدهد كه ژورنالست در صدد كشف يك موضوع باشد. مثلاً وقتی يك ارگان راجع به يك مسأله تا هنوز تصمیم نهایی نگرفته باشد. از لحاظ تعریف، یعنی اینکه کدام بیان یا تبصره رسمی ارائه نشده است. با آنها رسانه ها حق قانونی دارند تا «موضوع را دنبال» نمایند و سخنگویان مردمانی اند كه به آنها جهت كمك مراجعه میشود.

جای شك نیست، اینکه آنها تا چه حدی به يك دیگر كمك میکنند، وابسته به اعتماد متقابل بین آنهاست. گزارشگران مجرب كه به خاطر انصاف داشتن شان شناخته شده اند و از شهرت و اعتبار برخوردار اند، فرصت بهتر برای دریافت معلومات دارند (یا سریعتر به كسب معلومات نایل میگردند). البته مسلكى بودن سخنگویان نیز در رابطه نهایت ارزشمند میباشد.

علاوه بر آن تأسیسات امنیتی و دفاعی حتى باید توجه بیشتر به این خواست مبذول دارند. بطور مثال، بدون دانستن خصوصیات عملیاتی يك پالیسى یا واقعیت های نظامی آن مردمی كه بیشتر با رسانه ها همکاری دارند، شاید به آسانی مرتكب دو اشتباه شوند. آنها میتوانند در گفتار افراط كنند (آنچه سبب بمخاطره انداختن امنیت مردمی میشود كه در صحنه عمل اند) یا آنها شاید بخاطر احتیاط بیشتر از حد، مرتكب اشتباه شوند. من در رابطه با این موضوع بعداً بیشتر صحبت خواهم كرد.

دسترس‌ی به معلومات و پالیسی سازمان

اگر اشخاصیکه پالیسی میدیا را در عمل پیاده می‌کنند با ممانعت غیرقابل عبور روبرو شوند، شاید همه اصولهای توضیح شده در بالا کافی نباشد. بطور مثال، اگر آنها خودشان از دسترس‌ی به معلومات و تصمیم‌گیرندگان در داخل تأسیسات شان دور نگهداشته شوند. سخنگویان باید خودشان در حلقه معلومات درجه اول قرار داشته باشند، تا بتوانند به خبرنگاران مفید واقع شوند، واضح است، هر که در سطح رهبری قرار داده میشود، سخنگوی او باید این را بداند. سخنگویان باید با رؤسای شان رابطه خاصی داشته باشند.

از لحاظ عملی به این معنی که برای خدمات رسانه‌ی یک نوع حق امتیاز ضمانت میشود تا معلومات را به اسرع وقت دریافت دارند، صرف نظر از پروسیجر بیروکراتیک یا میعاد تعیین شده. اکثر دیده میشود که بسیاری از دیموکراسیهای جدید با این معضله دست و پنجه نرم می‌کنند، باوجودیکه اهمیت پالیسی میدیا در این کشورها قابل ستایش است ولی عادت‌های سلسله‌مراتب خشک و ترس از قدرتمند شدن فردی در داخل یک سیستم، غالباً وظیفه سخنگویان را در آنجا مشکل می‌سازد.

علاوتاً موقف وظیفوی افسران مؤظف برای رسانیدن معلومات به میدیا باید منحصراً یک وظیفه دایمی شناخته شود. تنها در این چنین حالت یک پالیسی رسانه‌ی را میتوان توسط کسانی در عمل پیاده نمود که نسبت به وظیفه متعهد اند و آماده اند آنرا به موفقیت برسانند. این مشکل مخصوصاً در ساختار نظامی متضمن تر تشخیص شده است. تا این اواخر هم نیروهای مسلح بست افسر مطبوعاتی را منحصراً وظیفه ای تلقی می‌نمودند که میتواند هر افسر آنرا انجام بدهد، آنهم بطور موقتی. تدریجاً حالت تغییر یافت و اصلاحاتی در این راستا صورت گرفت، اکنون بسیاری از وزارت‌های دفاع کورسهای آموزشی «طرز سلوک با رسانه‌ها» را برای افسران علاقمند، بشمول قوماندانان دایر می‌نمایند.

تأسیسات امنیتی و دفاعی: یک قضیه خاص

طوریکه من قبلاً هم اصول عمومی را تذکر دادم، که آنها برای تطبیق یک پالیسی موفق میدیا که در دره‌م تأسیسات عامه بکاربرد داشته باشد، مفید میباشند. ولی دنیای ارگانهای امنیتی و دفاعی، خصوصاً ساختارهای نظامی دارای خصوصیت‌های مخصوص بخودشان میباشد.

تقسیم واضح کار بین ملکی و نظامی اولین ملاحظه این واقعیت میباشد. ناتو منحصراً یک تأسیس با تجربه طولانی (۶۰ سال از تأسیس ناتو می‌گذرد) نمونه خوبی میباشد که می‌خواهم روی آن در اینجا بحث کنم. منحصراً یک سازمان سیاسی - نظامی سلسله قومانده و خطوط اختیارات ملکی آن بصورت درست و واضح تعریف شده است. مافوق بودن بعد سیاسی به این معنی است که تصامیم پالیسی و سربرستی عمومی تطبیق آن در حدود صلاحیت نمایندگان ملکی میباشد. این امر در بخش پالیسی میدیا نیز بکاربرد دارد.

ولی این اصل باید منحصراً یک نسخه برای تعویض متخصصین ملکی به نظامی دانسته نشود. هدایت نظامی را میتوان بنابر دلایل معقول سیاسی فسخ نمود، ولی هیچگاه باید از نظر انداخته نشود. علاوه برین، وقتی مسأله به قوماندانان ساحه عمل واگذار میشود (چه در KFOR کوزوو، چه در ISAF افغانستان و چه در کمک‌های بشری برای پاکستان)، آنها باید از آزادی عمل و مسوولیت برخوردار باشند، تا بتوانند عملیات را به موفقیت عملی سازند. بنابر همین دلیل آنها با (خدمات معلومات عامه "PI") ایشان مسوولیت پخش بعضی از معلومات در رابطه با فعالیت‌های خاصی، احصائیه سربازان و تفصیل راجع به وضع را به عهده دارند. هدایت و نظارت برای این بخشی از پالیسی میدیا از سلسله مراتب اوپراتیوی در داخل چوکات نظامی سرچشمه می‌گیرد، صلاحیت عمومی عملیاتی البته در مقر

ناتو در اختیار قوماندانی مرکزی قرار دارد و توسط قوماندانی های فرعی دیگر در عمل پیاده می گردد.

بناءً خبرنگارانی که از عملیات تحت رهبری ناتو گزارش میدهند، میدانند که تفصیلات سوالها/پرسشها مربوط به فعالیت نظامی بهتر است که به خدمات معلومات عامه مربوطه نظامی گزارش داده شود، نه به مقر ناتو در بروکسل. خبرنگاران نه تنها یک تصویر مفصل از میدان عمل بدست می آورند، بلکه آنها از نزد کارشناسان نظامی نیز معلومات اخذ میدارند و به این ترتیب می توانند تفاوت های عملیاتی را بهتر توضیح دهند.

ولی عنصر تغییرپذیر امر حتمی و غیرقابل صرف نظر است. بطور مثال همه پرسشها در باره هر تمرین نظامی ای که در چوکات ناتو صورت می گیرد تعریف شده و توسط قوماندانی مسوول مورد تعامل قرار می گیرند. با آنها اگر یک مشکل غیرقابل پیش بینی مسیر تمرین را متضرر سازد (مثلاً مناقشه بین سهم گیرندگان روی خط بندی ساحه تمرین)، وظیفه توضیح پالیسی و راه های برطرف ساختن مشکل باید بعهده سخنگویان رسانه های ملکی باشد.

به عین ترتیب با در نظر داشت منطق مشابه تقسیم وظایف ما باید به سلسله نظامی توجه نماییم تا معلومات راجع به عملیات تکتیکی (مثلاً غیر مسلح ساختن یک گروه دشمن) یا یک حادثه خاص (مثلاً حمله بمی روی یک قطار) معلومات تهیه نماییم. ولی وقتی علاقمندی یک رسانه روی پالیسی ناتو در برابر یک منطقه تمرکز می کند، این یک موضوع جدا گانه میباشد. برای توضیح این مسأله یک مثالی از کوزوو - KFOR PI میتواند به سولاتی راجع به ترتیبات امنیتی ای که توسط نیروهای بین المللی در میدان عمل رویدست گرفته شده، جواب دهد، ولی سولات مربوط به موضع پیمان راجع به موقف آینده مذاکرات تحت رهبری سازمان ملل باید توسط سخنگویان نظامی جواب داده شوند.

حق داشتن معلومات در برابر حفاظت امنیتی

یک خصوصیت دیگر به موضوع خود امنیت ارتباط میگردد. واضح است که دو کتگوری از معلوماتی که در ناتو مورد تعامل قرار گرفته است بنام کتگوری «تعامل با دقت» یاد میشود.

نوع اول با امنیت اوپراتیفی سروکار دارد. مثلاً آن پیمان هیچ مشکلی ندارد وقتی علناً اعلان شود، فردی از افرادی که در لست متهمین مجرمین جنگی در بالقان قرار دارد، توسط نیروهای تحت رهبری ناتو تسلیم داده شده است. ولی ما موافق نخواهیم بود که به سولات مخصوص پیرامون وضعیت تسلیم دهی وی، واحد نظامی ای که در عملیات سهم داشت، معلومات داده شود. دلیل این محدودیت واضح است: در چنین حالت امنیت عملیات و مصونیت اشخاصی که در آن سهم داشتند، نسبت به آنچه به میدیا منحیث معلومات داده میشود، والاتر تلقی میگردد.

کتگوری دومی با این حقیقت ارتباط می گیرد که سازمانهایی چون ناتو و دیگران که با موضوعات امنیتی و دفاعی سروکار دارند، بطور مستمر به دنبال اسناد، تحلیل ها و معلوماتی اند که در تقسیم بندی محرم و سری قرار می گیرند. در اکثر حالات معلومات سری و محرم که توسط کشورهای مربوطه افشاء نمیشوند، ناتو نیز با امانت داری عمل می نماید. این مسأله مخصوصاً در قسمت موضوعاتی که توسط جامعه استخباراتی مورد تعامل قرار میگردد، صدق می کند.

این ها ساحه هایی اند که میدیا باید بپذیرند، آنچه معمولاً به ندرت می پذیرند، که آنها نمیتوانند برای بسیاری از سولات شان جواب دریافت دارند. در ۹۰ درصد حالات خبرنگارانی که (مخصوصاً آنهايي که از موضوعات دفاعی بطور منظم گزارش میدهند) این محدودیت را میدانند. حتی در این رابطه هم، بهترین پالیسی رسانه بی این خواهد بود که دلایل عدم افشای معلومات را روشن سازد.

مورد دیگر عین این مشکل به امنیت خود خبرنگاران تعلق میگیرد. ما می دانیم که خواست روزافزون برای اخبار تازه و گزارشدهی بین المللی توسط نمایندگان رسانه ها با یک سلسله خطرات جانی همراه است. بدبختانه این تصادفی نیست که نخستین حوادث مرگبار در بسیاری از عملیات نظامی متوجه گزارشگران بین المللی میباشد (طوریکه در عملیات نیروهای ایالات متحده بر ضد طالبان و القاعده در افغانستان به دنبال ۱۱ سپتمبر ۲۰۰۱ و بعداً در جنگ عراق تجربه شد). درحالیکه قوماندانان عملیات نظامی باید دسترسی میدیا را (مثلاً از طریق زمینه سازی برای همراهی گزارشگران در عملیات نظامی و یا برنامه ریزی برای یک سفر مطبوعاتی و غیره، طوریکه قبلاً تشریح شد، مساعد سازند) تأمین کنند، آنها نمیتوانند چنین یک دسترسی را بدون محدودیت ممکن سازند، زیرا آنها قادر نخواهند بود که امنیت خبرنگاران را در همه اوقات ضمانت کنند.

در نتیجه بطور خلاصه میتوان گفت: در حالیکه مقررات خوب عمومی در مورد پالیسی میدیا باید تطبیق شوند، یک محیط امنیتی و دفاعی برای پلانگذاری معقول، تخصص مسلکی و فهم کلی از جامعه رسانه ها حتی مقام بالاتر از آنرا دارد.

در عوض نتیجه:

در حالیکه این نوشتار به این مقصد نوشته نشده است که منحنی راهنمایی معینی برای یک پالیسی مطلوب رسانه یی از آن استفاده شود (آنچه یک هدف نهایت حریصانه و غیر عملی خواهد بود)، ولی امید وارم که باز هم کمک کوچکی برای فهم خوبتر از یک رابطه سالم و سازنده بین خبرنگاران و افسران مطبوعاتی تأسیسات امنیتی نموده باشد.

یک پالیسی مؤثر میدیا، بر مبنای اصول معلوماتی معقول، بالاخره یک جزء مهم و اساسی روابط خوب عامه میباشد. با نظر اندازی از یک زاویه دیگر - روابط خوب عامه میتواند ترجمان یک تصویر مثبت یک سازمان شود، و جوابدهی به نیاز های قانونی میدیا یقیناً یک قدم حساس در این راستا میباشد.

شرکتهای شخصی راجع به روابط عامه توجه خاص دارند، زیرا آنها میخواهند محصولات شانرا بفروش رسانده و اعتبار شانرا محفوظ نگهدارند. تأسیسات عامه در حالیکه به منطق بازار وابسته نمیشوند، باید به عین سویه به مقصد توجه، اعتماد و حمایت عامه جدوجهد نمایند. در حقیقت این مکلفیت آنها در برابر مالیه دهندگان، جامعه عامه (مردم در سطح محل، ملت و جهانی) و در برابر مردمی (منسبویین امنیت و دفاع) میباشد، که برای انجام یک مأموریت جان شانرا به مخاطره می اندازند. بدون حمایت عامه آنها نمیتوانند موفق باشند.

و در پایان اجازه بدهید تا چند حرفی به عنوان هوشدار ارائه نمایم. مردمیکه در پالیسی رسانه یی سهم دارند از دیگر انسانها فرقی ندارند. آنها غالباً میل دارند تا در اهمیت وظیفه شان افراط کنند. این وظیفه راستی هم ارزشمند است، طوریکه من هم سعی نمودم تا آنرا نشان دهم. بسیاری از پالیسیهای خوب میتوانند مورد سوء تفاهم قرار گیرند اگر توسط یک رابطه مناسب میدیای قوی جهانی همراهی نشوند، خطر ناکامی آنها میرود. ولی سخنگویان/ افسران مطبوعاتی نباید در دام این مفکوره شکار شوند که گویا بهترین پالیسی میدیایی میتواند جای پالیسی معقول و عملکردهای قانع کننده یک سازمان را اشغال نماید. به مصداق حرف Talleyrand، چنین باور «یک اشتباه محض بوده و بد تر از گناه است».

تأسیسات دفاعی و پالیسی معلومات:

Dr. Hari Bucur-Marcu

پیشگفتار

در یک جامعه دیموکراتیک، جریان مؤثر معلومات به مردم عامه¹ یکی از اجزای لاینفک پالیسی دفاعی میباشد. سیستم ایجاد شده گزارشدهی پیرامون موضوعات دفاعی و همچنان تکنولوژی معلوماتی بشمول انترنت تسهیلات لازم برای مقاصد معلومات میباشد، هم در داخل دستگاه امنیتی و هم بین سازمان های دیموکراتیک. برای یک ستراتیژی جدید دفاع ملی، یک ستراتیژی نظامی ملی و ستراتیژی تدارکاتی دفاعی و همچنان تعیین مأموریت های جدید برای نیرو های فعال و برای نیروهای احتیاط و به دوش گرفتن تعهدات جدید بین المللی همه و همه تلاش ها و جدو جهد هایی اند که در خدمت عامه قرار دارند و ایجاب حمایت مستمر عامه را می نمایند. هیچ راه بهتری برای رسیدن به این اهداف وجود ندارد به جز از سهمگیری عامه در مراحل طرحریزی برای آنها، و این سهمگیری تنها و تنها از طریق معلومات پیگیر ممکن می گردد.

ولی اطلاع دهی عامه همیشه یک پروسه باز و مستقیم نبوده و یک امر حتمی در همه سیستم های دیموکراتیک هم نمیباشد. بطور مثال، در ویب سایت سرتاسر جهانی خود هیأت کمیسیون اروپا به ایالات متحد امریکا اعتراف می کند که بسیاری از دولتهای عضو برای دسترسی به معلومات پالیسیهای محدود دارند و یا اصلاً هیچ پالیسی ندارند و «آزادی معلومات» در باره فعالیتهای حکومت طرحی نیست که در سرتاسر دولتهای عضو اتحادیه بصورت مساویانه رشد و انکشاف نموده باشد.² در عین وقت میتوان گفت که صرف نظر از داشتن سیستم معلومات، دلایل مختلفی وجود دارد که چرا یک حکومت دیموکراتیک باید عامه را اطلاع دهد و بعضی دلایل بخصوصی وجود دارد که چرا عامه باید از فعالیتهای حکومت در مجموع و موضوعات دفاعی طلب اطلاعات کند.

طوریکه دیده شد علاقمندی عامه به موضوعات دفاعی در دهه ۱۹۹۰ شروع و رو به افزایش کرد هم در کشورهای دارای دیموکراسی های مستحکم و هم در دیموکراسیهای جدید. حد اقل برای ملتهای اروپایی توضیح این گرایش در تأثیر درگیریهای بالقوان، عملیات نظامی بین المللی و رونما شدن تروریزم قابل درک است.³ این هم یک واقعیت است که پایان جنگ سرد، در پهلوی مسائل دیگر، یک تغییر مسیر در روابط بین المللی قدرت نظامی را به میان آورد، چه این برای استفاده کلاسیک خواست یک ملت یا پیمان بر ضد یک بازیگر دیگر بوده و یا برای حصار کردن یک بحران یا برای مهیا ساختن امنیت به سازمانهای دیگر مصروف خدمات بشری. این تغییر درسلوک آگاهی عامه را در باره

¹ - هدف از «عامه» مقصد ما: ذهنیت عامه، میدیا، سازمانهای غیرحکومتی، جامعه تجاری و همچنان نمایندگان پارلمانی و دیگر سازمان های رسمی میباشد.

² - هیأت کمیسیون اتحادیه اروپا عنوان ایالات متحده، در صفحه انتر نتي: <http://www.eurunion.org/index.htm>

³ - اسامبله دفاعی و امنیتی بین پارلمانی، همکاری اروپایی پیرامون اطلاع دهی عامه در باره موضوعات دفاعی، سند شماره A/1855,2004 و اسناد اسامبله در صفحه انتر نتي ذیل موجود است:

http://www.assembly-weu.prg/en/documents/sessions_ordinaires/2004/1855.html#p95_9013

استفاده کشور از دارایی دفاعی افزایش بخشید، و در نتیجه آن آگاهی از پالیسی دفاعی یک کشور دیموکراتیک مربوطه را نیز. موضوعات دفاعی که در گذشته ضمانت شده محسوب میشد، اکنون بخاطر اعتبار، مؤثریت و از لحاظ اخلاقی مورد سوال قرار می گیرد. انترنت منحصبت بیان نهایت صریح عصر معلوماتی که ما در آن زندگی می کنیم، این قدرت و توان را دارد که معلومات غیر محرم، غیر حساس را برای عامه مهیا سازد، بدون ضیاع وقت و بدون تلاش برای دریافت معلومات در آرشیف های مغلوق و پیچیده. برای این توضیحات میتوانیم اقدامات ایجاد اعتماد را علاوه نماییم، آنچه کشورها در دهه گذشته آنرا رویدست گرفتند. این اقدامات به شفافیت در بخش های مختلف دفاعی منتج گردید، مانند پالیسی های دفاعی، ساختار نیرو و بودجه.

موضوعات دفاعی در دیموکراسیهای پیشرفته حتی بیشتر تحت دقت عامه قرار دارند. مردمان در این کشورها بطور فزاینده عملکرد های دیموکراتیک تحقیقاتی را در باره موضوعاتی که در گذشته مورد دقت عامه قرار نمیگرفتند، بکار بردند. موضوع دفاع بنابر دلایل مختلف در صدر بحث عامه قرار داده شد.

با و یا بدون پالیسی، جریان معلومات به عامه در کشورها رو به افزایش میباشد. فرق کیفی همانا موجودیت یا عدم موجودیت اهداف ستراتیژیک واضح تعریف شده و متعاقباً نتایج ثابت و یا تصادفی آن میباشد. علاوه بر آن، اگر حکومت و خصوصاً وزارت دفاع براساس یک سیستمی که در نتیجه پالیسی معقول ساخته شده باشد، منجمنت معلومات را سازماندهی نکنند، دلالتان دیگری در بازار معلومات فوراً نقش در انتشار معلومات بازی میکنند، و این حالتی است که شاید به انتشار شایعات بی اساس، تفسیرهای نادرست و یا خستگی عامه که معمولاً باعث کاهش حمایت از دفاع می گردد، منتج شود.

قبل از اینکه ما در هسته بحث در باره پالیسی معلومات داخل شویم، بعض ملاحظات عمومی را در صحنه باید مدنظر گرفت. در یک دیموکراسی ملکیت عامه معلومات ایجاد شده توسط حکومت باید یک حق لازمی تلقی گردد. این حق به افراد اجازه میدهد تا مسوولیت های مدنی شانرا تحقق بخشند و همچنان از ادارات مخصوص حکومتی طلب معلومات کنند، آنچه به اصلاح در کیفیت زندگی آنها منتج میشود.

با شناخت از طبیعت مخصوص دیموکراسی یک کشور و پیشنهاد به اقدام ستراتیژیک برای نقش میدیا در هر دیموکراسی، اداره ایالات متحده امریکا برای انکشاف بین المللی با در نظر داشت این واقعیت که دسترسی به معلومات برای سلامتی دیموکراسی ضروری میباشد در این مورد کار نشراتی خود را آغاز نمود.

نخست، چنین دسترسی سبب آن میشود که «اتباع انتخاب معقول و آگاهانه نمایند نسبت به اینکه بنابر بی اطلاعی یا غلط فهمی ای عمل نمایند». ثانیاً معلومات سبب آن میشود که «نمایندگان منتخب تعهدات شانرا بجا آورند و آرمانهای کسانیرا برآورده سازند که آنها را انتخاب کرده اند». علاوه انتظار میرود که در اثر آن حاکمیت قانون از طریق میدیای مستقل مستحکمتر شده و کنترل قوه قضایه محفوظ باقی ماند. سرانجام، میدیای مستقل با زمینه دسترسی برای کاندید ها و با گزارشدهی پیرامون «موضوعات مربوطه در وقت تعیین شده و بطور بیطرفانه به تأمین شفافیت در انتخابات کمک می نماید».¹

تأثیرات گزارشدهی میدیا چیزی ایست که به مشکل میتوان آنرا اندازه نمود. حد اقل سه خصوصیتی وجود دارد که از کشور تا کشوری فرق میکند. یکی از آنها سطح اعتماد در رسانه های گروهی

¹ - اداره ایالات متحد برای انکشاف بین المللی، دفتر دیموکراسی و حکومتداری. نقش میدیا در دیموکراسی: یک اقدام ستراتیژیک، سلسله نشرات تخنیک، واشنگتن دی سی، ۱۹۹۹، در صفحه انترنتی ذیل موجود است:

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pnace630.pdf

میباشد. SUŠAN Reljic می گوید: «در کشورهای مابعد کمونستی مردم عامه طوری برداشت داشتند که میدیای غیرحکومتی به نمایندگی از آنها یعنی مردم عامه، کار نمیکند، و بجای آن منحصیث وسیلهٔ سیاسی حکومت یا گروه مخصوصی قرار دارند.¹ خصوصیت دومی جواب حقیقتی است که از طرف اعضای پارلمانی و حکومت به رسانه ها داده میشود، بعنوان اینکه تا چه میزان آنها نظر عامه را مدنظر می گیرند. در یک دیموکراسی مستحکم عامه سلوک سیاستمداران را تنها از طریق رأی شان تحت نفوذ قرار نمی دهند، بلکه از طریق نظریات شان به میدیا نیز تأثیر فوق العاده ای بالای سیاست دارند. چنین یک تأثیر فوق العاده زیاد نیز میباشد. ولی در دیموکراسیهای جدید الظهور نفوذ عامه بالای سلوک سیاستمداران از طریق رأی اکثراً محدود میباشد، مگر اینکه سال انتخابات باشد، تأثیر کدام گزارش خاصی شاید خیلی محدود باشد. و سوم افزایش سریع در شمار چینل های تلویزونی و روزنامه های شخصی در سالهای اول ایجاد دیموکراسی در کشورهای کمونستی سابقه با کمبود گزارشگران مسلکی که بتوانند راجع به موضوعات امنیتی و دفاعی بصورت دقیق و درست گزارش دهند، همراه بود.

پالیسی معرف معلومات در بارهٔ موضوعات دفاعی

تعریف معلومات راجع به موضوعات دفاعی و شرایط برای یک پالیسی انتشار و پخش معلومات ایجاب مینماید تا بین معلومات عامه و دیگر ساحه های معلومات در داخل تأسیسات دفاعی فرق نمود. بین حدود معلومات حقیقی و اخبار از یک طرف و روابط عامه، پروپاگند و جنگ روانی از طرف دیگر فرق واضح و روشن موجود باشد، طوریکه معلومات عامه از روابط عامه فرق دارد و هر دو از عملیات معلومات تفاوت دارند.

بناءً معلومات عامه عبارت از دسترسی نا محدود عامه به معلوماتی میباشد که توسط وزارت دفاع تولید می شود. خصوصیت این ساحه این است که تأسیس دفاعی مسوولیت تولید، جمع آوری و حفظ چنین معلومات را بعهده دارد و جهت دسترسی عامه به آن کمک می کند، یا از طریق انتشار و یا بر اساس خواست. معلومات عامه اکثر براساس قانون، هدایات یا خط مشی ها، پالیسیها و ستراتیژیها تنظیم می شود. هدف از فعالیت معلومات عامه واضح و روشن است: مطلع نگهداشتن عامه راجع به موضوعات دفاعی یا مهیا ساختن معلومات تاریخی. معلومات عامه اکثر به اسناد² و ریکاردهایی گفته میشوند که در کتابخانه ها، آرشیف ها و دفاتر نگهداری میشوند. وسایل و امکانات خیلی معمول برای پخش این نوع معلومات همانا موجودیت سالونهای مطالعه در کتابخانه ها و آرشیفها، توزیع اسناد، گزارشهای مطبوعاتی، گذاشتن معلومات در صفحات اینترنتی و جواب به درخواست های رسمی در رابطه با معلومات مخصوص میباشد. پرسونلی که در بخش معلومات عامه کار میکنند باید آموزش یافته باشند تا بتوانند معلومات عامه را از منبع آن بدست آورند، برای مدت معین آنرا نگهداری کنند و در صورت ضرورت آنرا انتشار دهند. آنها باید از مهارت کتابداری یا آرشیف برخوردار باشند و توان مفاهمه با عامه را داشته باشند و فهم اینرا داشته باشند که معلومات عامه را چگونه به وجه احسن سازماندهی کرده و روی آن کار کنند.

روابط عامه به مقصد مطلع ساختن مردم نیز میباشد، ولی با انجامها و مفاهیم مخصوص. این ساحه از طرف حکومت یا ارگانهای قانونی مانند ساحه های دیگر خیلی زیاد تنظیم نشده است، به استثنای

¹ - Reljic, Susan: Civil society, mass media and democracy in post-communist countries, DCAF Working Paper No.131, Geneva, 2004

² - در اکثر ادبیات تخصصی مقصد از «اسناد» تمام نشراتی میباشد که توسط یک سازمان پخش میشوند و معمولاً در کتابخانه ها حفظ میشوند. مثالهای اسناد نشر شده عبارت اند از ستراتیژی های دفاع ملی و اردوی ملی، برنامه ها، بودجه ها، و همچنان ژورنالها و دیگر نشراتی که در ارتباط با یک کنفرانس پخش میشوند و یا معلوماتیکه در صفحات اینترنتی به نشر میرسند، در این نشرات معلومات اساسی یا معلومات عمومی راجع به موضوعات دفاعی، وقایع یا اشخاص به نشر میرسند. هدف و مقصد از «ریکارد یا ثبت» همهٔ آن معلوماتی است که منحصیث اسناد و شواهد در بارهٔ اینکه چگونه یک ارگان دفاعی یا پرسونل آنها مکلفیتهای قانونی و مأموریت شانرا انجام می دهند. این اسناد «ثبت شده» معمولاً در آرشیف ها نگهداری میشوند.

صلاحیت‌دهی‌ای که چه کسی می‌تواند به عامه اطلاع بدهد و یا اینکه ستراتیژی‌های مناسب کدام اند، تا اهداف جد و جهد روابط عامه برآورده شوند. هدف عمده این است که اطلاع دهی عامه به جنبه‌هایی از پالیسی و فعالیت‌های دفاعی متمرکز ساخته شود که آن ارگان مربوطه می‌خواهد روی آن تأکید داشته باشد. نتایج باید فهم خوبتر از دست آوردهای کلیدی در داخل دستگاه دفاعی، تصویر خوبتر از تلاشها برای انجام مأموریت و وظایف و کسب حمایت وسیع عامه برای فعالیت‌های نظامی باشد. وسایل خیلی‌ها واضح و آشکار فعالیت‌های روابط عامه عبارت‌اند از: معلومات مطبوعاتی، کنفرانسهای خبری و نامه‌های خبری. این فعالیت‌ها ایجاب یک دفتر روابط بین رسانه‌ها و وزارت دفاع را می‌نماید. آموزش برای این‌ها ایجاب مهارت‌های خاصی را می‌کند: سخنرانیهای عامه، براه‌اندازی مصاحبه‌ها در رادیو و تلویزیون، حضور در کنفرانسها، کنفرانسهای مطبوعاتی، سازماندهی برای روزهای به اصطلاح (دروازه باز) مقرر عمومی یا قشله‌های عسکری، سازماندهی برای دیدار از امکان کار و فعالیت‌های نظامی و نمایندگی کردن منحیث یک سخنگو. در حالیکه موفقیت یک ابتکار معلومات عامه را میتوان از روی کمیت و کیفیت معلوماتیکه به اسرع وقت به عامه داده میشود، سنجش نمود، موفقیت روابط عامه را میتوان با دستیابی به نتایج مطلوب تعیین کرد.

از اینکه معلومات عامه و روابط عامه در بسیاری از حالات در پایان امر در یکدیگر تداخل می‌نمایند، مثالهایی وجود دارد که در آن این دو ساحه تحت یک چتر مجرد امور عامه قرار می‌گیرند. از طرف دیگر، عملیات معلومات به این مفهوم است تا به نیروهاییکه در عملیات نظامی جهت انجام مأموریت‌شان دخیل‌اند از طریق ارسال پیامها به عامه در ساحه عملیات یا به نیروهای مخالف کمک نمود، آنچه آنها را قادر می‌سازد تا از وضعیت بصورت عمومی اطلاع پیدا کنند، مانند این دلیل که چرا چنین یک عمل نظامی طرح باید شود و یا اینکه در حالات خاص چه باید کرد، بطور مثال، یا چگونه فعالیت‌های بشری را براه انداخت. این نوعی از عملیات معلوماتی هدف نفوذی دارد. بناءً آنرا میتوان بیشتر انحصار و یا حتی فریب خواند تا معلومات. یک مثال خوب آنرا میتوان در طرز کار کوتاه مدت دفتر نفوذ ستراتیژیک در چوکات وزارت دفاع ایالات متحد امریکا سراغ نمود.¹ این دفتر که در آستانه حملات ترورستی یازدهم سپتمبر ۲۰۰۱ تأسیس شد تا معلومات عملیاتی را که توسط نیروهای امریکایی براه انداخته میشود، نظارت کند، بزودی رسانه‌ها دریافتند که این منبع معلومات غلط بوده که از چینل‌های موجود برای معلومات عامه استفاده می‌کنند. باوجودیکه وزیر دفاع و مقامات دیگر از چنین فعالیت‌ها انکار میکنند. این دفتر بزودی بعد از آن بسته شد. این قضیه از این لحاظ هم قابل اهمیت بود که زمینه را برای مقامات دفاعی امریکایی مساعد ساخت تا فرق بین معلومات عامه و عملیات معلومات را توضیح دارند.²

بر اساس حرفهای رمزفیلد، وزیر دفاع ایالات متحد امریکا، وزارت دفاع در معلومات عامه به «مردم امریکا و رسانه‌ها و درحقیقت به جهانیان، حقایق را بیان میدارد. اگر کسی چیزی می‌گوید که ثابت شد درست نیست، او مسولیت دارد تا آنرا به اسرع وقت اصلاح کند و او این کار را می‌کند.»³ مثالهای عملیات معلوماتی عبارت‌اند از: پخش اوراق تبلیغاتی یا نشرات رادیویی تا «نیروهای دشمن تشویق به تسلیمی شوند؛ اعلان انعام‌ها بمنظور دریافت معلوماتی که منتج به دستگیری تروریستان، اسلحه‌کشتار جمعی یا دیگر ارقام مورد علاقه شوند؛ اعلانات در باره دسترسی به کمک‌های بشری؛ و هوشدارها در باره خطرات مهمات منفجر نشده یا وسایل و تجهیزات نظامی و غیره.»

¹ - Donald H. Rumsfeld, DOD news briefing, February 26, 2002, available at: http://www.defenselink.mil/news/Feb2002/t02262002_t0226sd.html

² - برای بحث همجانبه و آگاهانه پیرامون نقشهای متفاوت و مفاهیم معلومات لطفاً ارزیابی ستراتیژیک توسط زلمی خلیل زاد، جان پی وایت و اندریو دبلیو مارشال را ملاحظه کنید: 1999, RAND, Santa Monica, The Changing Role of Information in Warfare.

³ - Donald H. Rumsfeld, DOD news briefing, February 21, 2002, available at: http://www.defenselink.mil/transcripts/2002/t02212002_t0221sd.html

برای افادهٔ پایان دادن به معلومات عامه و وسایل و نیز برای تعریف واضح حدود بین معلومات عامه و دیگر فعالیتهای معلومات در داخل دستگاه دفاعی موجودیت یک پالیسی معلوماتی ضروری میباشد. مجزا از این نقش تشکیلاتی، یک پالیسی معلوماتی عبارت از یک وسیلهٔ قوی برای افزایش اعتماد عامه نسبت کیفیت و ارزشمندی معلوماتی میباشد که توسط وزارت دفاع پخش میگردد. منحصبت یک طرح، پالیسی معلوماتی میتواند به عنوان چوکات کاری برای انکشاف و منجمت منابع، زیربناء و تأسیسات معلوماتی تلقی گردد.

در عمل، پالیسی معلوماتی میتواند شکل یک سند شفاف مجردی را اختیار کند که توسط ارگان صلاحیتدار وزارت دفاع صادر شده است، غالباً توسط شخص وزیر. این پالیسی مانند هر پالیسی دیگر، باید ترجیحات وزارت دفاع را برای قابلیت پذیری بدیلها توضیح کند که چگونه ساختارهای دفاعی عمل نمایند تا حقوق قانونی مردم عامه و افراد یا سازمانهای ذیعلاقه مبنی بر اطلاع یافتن از موضوعات دفاعی محفوظ باقی ماند. همچنان این پالیسی می تواند که شکل یک سلسله از اسنادی را اختیار کند که عبارت اند از: پالیسی، ستراتیژی، راهنمایی، میتودولوژی و یا دکتترین. بهر صورت، یک پالیسی معلوماتی عامه باید نوع معلومات را تعریف کند که آیا قابل انتشار است و یا باید از افشاء شدن محفوظ نگهداری شود. همچنان این پالیسی باید توضیح دهد که اطراف ذیعلاقه چگونه به معلوماتی دسترسی پیدا نمایند که آنها در صدد دریافت آن اند و نیز روشن سازد که سازمانهایی که با امر انتشار معلومات سروکار دارند، چگونه از منابع لازمه استفاده نمایند تا مأموریت شانرا به وجه احسن انجام دهند، بشمول تأسیسات زیربنایی، بودجه و آموزش.

اهمیت ستراتیژیک معلومات عامه راجع به دفاع

سهم عامه، مشوره ها بین مراجع مختلف حکومت، حکومتداری خوب و همه اشکال دیموکراسی وابسته به دسترسی به معلومات اصلی و قابل اعتماد میباشد. منحصبت پختگی دیموکراسی، ادارات حکومتی و همچنان تأسیسات غیرحکومتی بصورت فزاینده به تولید حجم بزرگ معلومات در روی کاغذ و در الکترونیک میپردازند. در جریان چند سال اخیر معلومات عامه بطور سریع به یکی از دارایی های مهم ستراتیژیکی هر دولت ملی مبدل شده است که با دیگر ثروتهای ملی، منابع زمینی و سرمایه های آن قابل مقایسه میباشد.¹ منحصبت تولید کننده و نگهدارندهٔ عمدهٔ معلومات مربوط به دفاع ملی وزارت دفاع هر کشور دارندهٔ بخش مهمی از این منابع ستراتیژیک ملی میباشد. از آن وزارت انتظار میرود که نشرات و اسناد ثبت شدهٔ تشکیلاتی اش را مشخص، جمع آوری، حفظ و نگهداری نموده و آنرا به اشکال مختلف در دسترس عامه قرار دهد.

وزارت دفاع اصلأ تولید کنندهٔ معلومات عامه راجع به موضوعات دفاعی میباشد ولی در بازار معلومات تنها نیست. ارگانهای دیگری هم اند که اسناد دفاعی یا اسناد مربوط به دفاع ملی را تولید میکنند، مانند شخص رئیس دولت، صدراعظم، یا پارلمان و همچنان سازمانهای مستقلی وجود دارند، هم در سطح ملی و هم بین المللی که به نشر نظریات، سفارشات و تحلیلها راجع به جنبه های مختلف دفاعی می پردازند. بمنظور اینکه در این بازار معلومات از موقف اعتبار و صحت برخوردار بوده و بمنظور اینکه مردم عامه را از موضوعات دفاع مطلع نگهدارد و حمایت آنها را بدست آورد، به وزارت دفاع لازم است که در قسمت انتشار معلومات مبنی بر بموقع بودن و صحت بودن آن از نهایت احتیاط لازم کار گیرد.

¹ U.S. National Commission on Libraries and Information Science, A Comprehensive Assessment of Public Information Dissemination, final report, volume 1, Washington, DC 2001.

اعتراف مبنی بر اینکه معلومات عامه راجع به مسائل دفاعی حیثیت منابع ستراتیژیکی ملی را دارد، از لحاظ سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نهایت مهم میباشد. نخست اینکه، اعتراف رسمی بر اهمیت ستراتیژیک معلومات عامه راجع به مسائل دفاعی، در حقیقت یک تعهد سیاسی ای میباشد برای اقدام نمودن به تولید، جمع آوری، نگهداری و انتشار معلومات دفاعی به مقصد استفاده عامه و سرمایه‌گذاری زحمات سازمانی و همچنان منابع مالی و بشری در این پروسه ها. دوم، از اینکه سرمایه‌گذاری در تعامل با معلومات احتمالاً گران تمام شوند، نتایج باید همیشه از لحاظ سنجش اقتصادی بالاتر باشد. تاجران تقریباً همیشه در یک چوکات ناباوری عمل میکنند، ولی واضح است که آنها ترجیح می دهند تا از معلوماتی برخوردار باشند تا بتوانند که پلان ها و فعالیت های شانرا درست سازماندهی نمایند. خوبترین مثال در این رابطه پالیسی تدارکاتی میباشد، ولی تنها صنایع نیستند که به معلومات دفاعی نیاز دارند. اجازه بدهید تا مثال کاهش نیروها را مدنظر گیریم که فعلاً تقریباً تمام کشورها به آن رو آورده اند. معلومات صحیح و بموقع راجع به پالیسیها، ستراتیژیها، پلانها و برنامه ها برای مجلوبین و نیروهای احتیاط (این دو بخش است که کاهش نیرو در آن بیشتر قابل دید میباشد) تقریباً برای همه بخشهای تجارتي از اهمیت عالی برخوردار میباشد، زیرا این امر بر پالیسیهای پرسونلی بخش های تجاری در میان مدت و دراز مدت تأثیر دارد. سوم، دفاع یک ساحة اجتماعی است و پالیسی دفاعی بر زندگانی همه افراد جامعه اثر گذار میباشد. مردم آگاه یک جامعه با این پالیسی بیشتر وفاداری نشان میدهند و انتظارات شخصی شانرا مطابق به آن اعیار می سازند. نهایتاً معلومات عامه یک سرمایه ستراتیژیک یک ملت میباشد، البته این در حالیست که آن ملت حکومتداری خوب را منحیث یک هدف ستراتیژیک قرار دهد. نشانه های حکومتداری خوب را میتوان از روابط دولت با جامعه مدنی دریافت¹ و این با حسابدگی ارتباط دارد که قدرت چگونه اعمال میشود. در حالیکه دفاع یک افاده سازمانی قدرت نظامی میباشد، جامعه مدنی که در آن مردم در پروسه تصمیم گیری و عملکرد حکومت سهم میگیرند، باید دسترسی ستراتیژیک به معلومات مربوطه موضوعات دفاعی داشته باشد.

یک مودل پالیسی معلومات

وقتی روی یک مودل پالیسی معلومات پیرامون دفاع بحث میشود، سوال اساسی این است که چگونه چنین یک پالیسی ای در داخل چوکات کاری حکومت در رابطه با معلومات عامه عیار میشود. یک مودل کلی باید بر موجودیت یا عدم موجودیت قانونمندی مناسب و عملکردهای خوب یا بد در داخل جامعه اعتراف داشته باشد. بسیاری از ملتهاییکه بر ایجاد ساختار دفاعی تکیه دارند، درسالهای اخیر قانونمندی آزادی معلومات را تصویب نموده اند.² Freedominfo.org با نقل قول از یک گزارش ماده نهم مورخ ۲۰۰۵ سازمان غیرحکومتي مستقر در لندن که حامی آزادی بیان میباشد، تفاوتها بین قانونمندیها و همچنان تشابهات دسترسی به معلومات رسمی را در سه کشور قفقاز، ارمنستان، آذربایجان و گرجستان نشان می دهد.³ پالیسی معلومات راجع به موضوعات دفاعی باید نه تنها از قانونمندی عمومی حکومتی ساخته شده باشد، بلکه از شرایط و خواسته های دسترسی به معلومات مناسب نیز برخوردار باشد و درصورت نبودن یا عدم مطابقت با چنین قانونمندی ای، یک پالیسی معلومات باز، هم برای تأسیسات دفاعی و هم برای مردم عامه یکی از ارزشهای مهم تلقی می گردد.

بعضی از مشکلاتی که پالیسی معلومات میتواند آنرا حل نماید عبارت اند از:

تأیید از حقوق قانونی یا اخلاقی مردم عامه و رسانه های گروهی مبنی بر دسترسی به معلومات؛ تعیین طرزاعمالها و میکانیزمها برای دسترسی به معلوماتی که از انکار قصدی و انحصار معلومات و یا

¹ - Marina Caparini, Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation, Paper delivered to Civil Society Building Project in Russia, DCAF, 2003.

² - David Banisar; Freedom of Information and Government Record Access Laws Around the World, a Freedominfo.org Global Survey, 2004, available online at: <http://www.freedominfo.org/survey.htm>

³ - Available online at: <http://www.freedominfo.org/reports/article19.html>

حتی انتشار معلومات غلط مقامات دفاعی جلوگیری و ممانعت می کنند؛ نگهداری محرمانه تا حد قابل پذیرش؛ و جلوگیری از تفسیرهای نادرست از حقایق در غیابت معلومات رسمی، احتمالاً از طریق استفاده از منابع معلوماتی بدیل. حتی در کلتور هاییکه سلسله مراتب رسمی و غیررسمی از ابتکارات آنها جلوگیری مینمایند، نظامیان و مقامات در داخل دستگاه دفاعی از راهنمایی واضحی استقبال خواهند نمود که کدام معلومات به مردم عامه قابل نشر اند و چگونه.

یک مدل پالیسی معلومات احتمالاً مدل «بهترین طرز العمل» نباشد، در صورتیکه ما با بهترین طرز العمل در می یابیم که بهترین نتیجه را، بعد از مقایسه میتود های بدیل جهت رسیدن به عین نتیجه، گزیده ایم. پایان به ذات خود یا نتیجه دلخواه برای چنین یک مدل اهمیت کلیدی دارد. اگر هدف وزارت دفاع این باشد که معلومات صحیح و بموقع را در دسترس مردم عامه قرار دهد، آنچه زمینه را برای تحلیل و آگاهی از پالیسی امنیت و دفاعی مساعد میسازد، پس این عبارت از آن پالیسی ای است که شفافیت را در تمام اسناد دفاعی، یادداشت ها و معلومات جاری رشد میدهد، بناءً آن معلومات را در اختیار عامه قرار خواهد داد. اگر هدف وزارت دفاع این باشد که آن معلومات صحیح و به وقت را در دسترس قرار دهد که حقوق اساسی عامه مبنی بر اطلاع یابی تأمین شود، پس این عبارت از آن پالیسی ایست که شفافیت را تنها در همین اسناد، یادداشت ها و معلومات دفاعی تأمین میکند. پس این معلومات بصورت غیر فعالانه به نشر میرسد، در نتیجه میتوان گفت که در اینصورت تمام خواست های مردم عامه برای معلومات غیرسری برآورده میشود.

پالیسی معلومات باید هم در خدمت تولید کننده آن معلومات (ادارات دفاعی) و هم مصرف کنندگان (عامه) با راهنمایی های واضح برای تعریف تمام کتگوریهای معلومات باشد، براساس این راهنمایی ها شرایط انتشار و دسترسی به آن باید مشخص شود.

بر مبنای شرایط قانونی، پالیسی معلومات باید نشان دهد که چگونه معلومات تشکل نظامی، مقامات بلند پایه در این تشکل (اعم از ملکی و نظامی)، فعالیت های عمده، اسناد پلانگذاری دفاعی، بودجه و معلومات دیگر تشریح گردیده اند، اسناد و یادداشت های ثبت شده چگونه سازماندهی شده اند، و مردم عامه به آن چگونه دسترسی پیدا کرده می توانند.

قابل یادآوریست که در اکثر حالات قوانین آزادی معلومات کتگوریهای عمومی معلومات را ارائه می دارد که میتوان آنرا محرم نگهداشت، در چنین کتگوریها حتماً معلومات راجع به امنیت و دفاع نهفته میباشد. بنابر همین دلیل نقش مهم پالیسی معلومات این است تا نشان دهد که کدام اسناد، یادداشتها و معلومات جاری پیرامون موضوعات امنیتی باید در دسترس قرار داده شود، حتی اگر هم بصورت عمومی ارائه گردد و معلوماتی براساس قانون آزادی معلومات و بر اساس قوانین مربوط به نگهداری معلومات محرم حفظ شود.

بعضی از معلومات شاید برای مردم عامه مواردی نداشته باشد، ولی شاید برای سازمان نظامی ضروری یا مناسب باشد، خصوصاً معلوماتی که از طریق چینل های عامه به منفعت پرسونل نظامی و اعضای خانواده آنها دوران می کنند. در دسترس قرار دادن چنین معلومات نیز باید جزء پالیسی باشد.

سفارشات اساسی ذیل میتوانند که در طرح پالیسی معلومات دفاعی کمک کنند. این سفارشات از راهنمایی ها، اداره تعلیمی، علمی و فرهنگی ملل متحد (UNESCO) به مقصد انکشاف و ارتقاء بخش معلومات عامه حکومتی الهام گرفته اند.¹

¹ - Paul F. Uhlir, Policy Guidelines for the Development and Promotion of Government Public Domain Information, UNESCO, Paris 2004, available online at http://www.fas.org/sgp/library/unesco_govinfo.pdf

کاهش دادن مصارف انتشار معلومات (اعم از معلوماتی که توسط دستگاه دفاعی و اعم از معلوماتیکه توسط عامه مورد حمایت قرار می گیرند) و ارتقای کیفیت و کمیت معلومات. وقتی پالیسی طرح ریزی میشود، باید دانست که این امر در هر دو طرف ایجاب مصارف را مینماید. سازمانهای دفاعی باید در زیربناء و آموزش پرسونل مسلکی سرمایه گذاری نمایند و برای مصارف عملیاتی منابع مالی را تخصیص دهند. این مصارف تقریباً حتمی است چه نیاز به معلومات ارائه شود یا نه. همچنان بعض مصارف جانبی نیز وجود دارد که در رابطه با درخواست هر معلومات رونما می گردد، مثلاً برای چاپ کردن یک سند. اگر این مصارف جانبی برعهده نیازمندان معلومات گذاشته میشود، مصارف دیگر باید توسط سازمان دفاعی پرداخته شود. هیچکدام از این مصارف باید مانع دسترسی به معلومات نشوند.

پالیسی همچنان باید اصل انصاف در انتشار معلومات را تعمیل نماید. میدیا و بخشهای تجاری در بازارهای شان باهم رقابت دارند و آنها علاقمند اند این رقابت را در دسترسی به معلومات انتقال دهند، طوریکه تلاش می ورزند تا تنها خود شان به آن معلومات دسترسی پیدا کنند و یا حد اقل از لحاظ وقت زودتر از رقبای شان به معلومات دست یابند. بناءً در قسمت انتشار و از لحاظ وقت دسترسی به معلومات اصل انصاف و عدم تفریق مدنظر گرفته شود.

برای نشر معلومات چینلهای مختلفی وجود دارد که همه آنها در داخل دستگاه دفاعی نیستند. بعضی از آنها در سطح بالاتر سلسله مراتب حکومتی قرار دارند، بعضی دیگر آنها مربوط به سکتور خصوصی¹ و رسانه ها گروهی میباشند. پالیسی باید نشان دهد که چگونه تهیه کنندگان معلومات از این چینلهای استفاده می کنند، چه آنها چینل های روابط عامه یا دفتر نشراتی اند و چه کتابخانه ها، آرشیف محلی یا ملی اند و چه نشرات ملی یا دفاعی و یا رسانه های خصوصی و اینترنت اند.

پالیسی معلومات همچنان باید نشان دهد که مردم عامه چگونه میتوانند معلومات دفاعی ایرا که توسط وزارت دفاع یا برای آن وزارت نگهداری شده است، موقعیت یابی نمایند. معلوماتی که حد اقل انتظار خواست آن میرود عبارت است از: موقعیت دفاتر امور عامه و ساعت باز بودن آنها؛ آدرس پستی جهت درخواست معلومات تحریری. شماره های تلیفون و فکس جهت قایم نمودن ارتباط؛ آدرس های اینترنتی و ایمیل ها؛ و نکات هماهنگی ارتباطات. پالیسی باید شرایط نشر کتلاهای اسناد و یاداشتهایی که در داخل وزارت دفاع تهیه و نگهداری میشود و از لحاظ محرمانگی و عدم محرمانگی درجه بندی میشود، اینکه از کدام راه های مناسب دسترسی به آن میسر میشود، تعیین نماید. این کتلاگ را میتوان توسط «الکترونیک داتا بیس» قابل جستجو یا فایل های «میتا داتا» تکمیل نمود.

از اینکه فرهنگ «حاکمیت الکترونیکی» در سرتاسر کره زمین رو به گسترش میباشد، کشورها یکی پی دیگری به آن وابستگی پیدا می کنند، صفحات اینترنتی جهانی راه را برای نشر چنین معلومات باز می نمایند. تنها اینترنت یگانه رسانه معلومات عامه یا منجمت معلومات نمیباشد. وقتی وزارت دفاع ویب سایت خودش را فعال می سازد، بدون شک که حد اقل شرایطی را در مورد استفاده از آن تعیین می نماید، ولی شرایط باید وقتاً فوقتاً مورد ارزیابی قرار گیرد. بهترین راه برای سازمان نشر معلومات از طریق اینترنت این است که یک پالیسی متمایز طرح ریزی شود و مقررات فعلی مطابق به آن عیار گردد. بعضی مفکوره های احتمال برای طرح چنین یک پالیسی می تواند مورد استفاده قرار گیرد.

ویب سایت وزارت دفاع باید به مردم عامه معلومات غیرمحررم و غیرحساس را تقدیم دارد. چنین یک صفحه بصورت عمومی دارای محتوای ذیل میباشد: ساختار تأسیسات دفاعی؛ پالیسی های عمومی

¹ - در یک دیموکراسی با ثبات سکتور خصوصی در نشر و توزیع معلومات عامه نقش کلیدی دارد و ارزش آنرا تقویت می نمایند. این بخش عبارت از شرکت های تجاری و همچنان کتابخانه ها و مؤسسات غیرانتفاعی میباشد، که در چوکات ساختار های مشارکت با وزارت دفاع کار می کند.

راجع به دفاع و جلب و احضار و غیره؛ و معلومات روابط عامه عمومی مانند، نامه های خبری، اعلامیه های مطبوعاتی یا بیوگرافیهای مقامات بلند پایه در دستگاه دفاعی. این صفحات همچنان باید رابطه ها یا معلومات ارتباطی را برای استفاده کنندگانی در برداشته باشند که در بخش های دیگر دفاعی علاقمندی دارند و قصداً در آن صفحات در دسترس گذاشته نشده اند.

ما قبلاً گفتیم که باید بین معلومات واقعی و عملیات معلومات فرق واضح و روشنی موجود باشد، زیرا اظهار نگرانی میشود که مبدا اخیرالذکر از چینل های معلومات عامه برای عملیات استفاده نماید. پالیسی باید از همان آغاز این باشد که وب سایت دفاعی باید تنها به این مقصد سازمان دهی شود که شرایط معلومات عامه را برآورده ساخته بتواند و نه برای مقصد دیگر. راه های تخنیک و ساختمانی برای تک سازی پورتال اینترنتی وجود دارد که در عین صفحه اینترنتی منتج به معلومات حقیقی میشوند. همچنان برای صدور پالیسیهای معلومات، بودجه ها، قانونمندی، تدارکات، پلان و برنامه ها و برای روابط عامه صلاحیت دهی های جداگانه وجود داشته باشد.

بادرنظرداشت مشابهت ها و تفاوتها بین نشر معلومات از طریق اینترنت و چینلهای چاپی، در وقت تدوین یک پالیسی نشراتی باید نه تنها از تجارت که از امکانات و وسایل سنتی برای توزیع و پخش معلومات بدست آمده است، بلکه از نظریات جامعه تحقیقاتی و عملکردهای سازمانهای خارجی نیز استفاده شود.

از اینکه دوستان و دشمنان هر دو می توانند از طریق اینترنت به معلومات دسترسی پیدا کنند، یک تعادل مناسب باید بین انتشار معلومات مقاصد عمومی و معلوماتیکه دارای خصوصیت سری و حساس میباشد، ایجاد شود. این پروسیجر حتمی نیست که با پروسیجری که در انتشار معلومات چاپی مدنظر گرفته میشود مطابقت داشته باشد، زیرا معلوماتیکه روی کاغذ به نشر میرسد، به مردم و سازمان های انفرادی ایکه خواستار آن شده اند، ارسال میشود.

از اینکه تکنولوجی وب سایت های جهانی بطور سریع در حال پیشرفت میباشد، و تمام ارگانهای دفاعی می توانند وب سایت شانرا باز نمایند، یک پالیسی حساس می تواند از گسترش غیرکنترول شده وب سایت های رسمی معلومات دفاعی جلوگیری نماید. این پالیسی باید یک وب سایت قابل اعتماد را بمنظور تصدیق محتوای سایت های مربوطه ایجاد نماید، طوریکه از سیستم های مصون اینترنتی و از پروسیجر های تصدیقی دیجیتالی استفاده بعمل آید.

جاهای مختلفی وجود دارد که از طریق آن میتوان هدایت دریافت نمود که چگونه روی معلومات در صفحه اینترنتی کارکرد، بطور نمونه، دفتر منجمنت معلومات حکومت استرالیا فهرست تفتیش را ایجاد نموده تا به منیجران وب سایت و دیگرانیکه با نشر معلومات اینترنتی سروکار دارند کمک نماید که چگونه از خدمات اینترنتی به وجه خوبتر استفاده کنند.¹ فهرست تفتیش عبارت از سندی میباشد که معلومات لازم را به شکل خیلی ساده و غیرتخنیک تقدیم میدارد. البته حتمی نیست که این فهرست همجانبه باشد، ولی موضوعات عمده ای را دربر دارد تا از آن برای نشر معلومات از طریق صفحات اینترنتی استفاده شود. این فهرست همچنان به رفرنسهای ارتباطی میگیرد که چگونه و چه معلومات بیشتری را از کجا میتوان دریافت نمود.

سفارش میشود تا بخش های عملیاتی پالیسی معلومات عامه قبل از تطبیق آن مورد آزمایش قرار گیرند. یکی از راه های کلاسیک آزمایش قبل و در جریان و بعد از تمرینات بزرگ نظامی میباشد. این آزمایش باید نه تنها بیانگر این باشد که چگونه میکانیزم انتشارات کار می کنند، بلکه تأثیر آنرا بر

¹ - Available online at: <http://www.agimo.gov.au/practice/delivery/checklists>.

مصرف کننده گان نیز نشان دهد. آزمایش همچنان باید نشان دهد که آیا معلومات صحیح و به قدر کافی بموقع بوده تا مردم عامه بتوانند نظر آگاهانه شانرا در رابطه با موضوع مربوطه ارائه دارند و یا اینکه معلومات به شکلی از اشکال تحریف شده و مورد سوال قرار داشت.

شفافیت و محرمیت متوازن در طرح پالیسی معلومات

یکی از ساحه های خیلی حساس پالیسی معلومات تعیین نورمها و پروسیجر هایی میباشد که تشخیص نماید کدام معلومات باید حفظ شود و کدام معلومات باید به مردم عامه انتشار داده شود. در اکثر حالات در این ساحه ها با موظف ساختن اولیای امور برای انتشار معلومات به ارگانهای مربوطه در داخل سازمان و با تقسیم بندی معلومات در کتگوریهای خیلی واضح همزمان اقدام صورت میگیرد. تقریباً همه کشورها بیکه قانون آزادی معلومات را تطبیق می کنند فقره محرمیت بیشتر را منحصتاً یک استثناء مدنظر میگیرند، نه منحصتاً یک حکم. اصل اساسی رهبری کننده در شفافیت و محرمیت متوازن محفوظ نگهداشتن حق عامه مبنی بر اطلاع یابی میباشد و هر زمانیکه پروسیجر محرمیت بکار گرفته میشود تا معلومات سری نگهداشته شود، باید به منفعت عامه باشد.

انتظار میرود که توازن بین آزادی و محرمیت انتشار معلومات دفاعی توازن ملی بین قانون آزادی معلومات و فرهنگ و نگهداری قانون و فرهنگ معلومات حساس و سری را منعکس سازد. ¹ Alasdair Roberts ملاحظه نموده است که در اکثر کشورهای اروپای مرکزی و شرقی انکشاف قانونمندی و پروسیجر ها برای باز ساختن معلومات حکومتی به مردم عامه به زودی براساس قانون و دستور جدید محرمیت سخت تر ساخته شده است، با این استدلال که گویا حکومتها از شرایطی متابعت می کنند که توسط شرکای بین المللی مانند ناتو وضع شده تا معلومات حساس محفوظ نگهداری شوند.

بنابر خصوصیت مهم دفاع منحصتاً یک ستون عمده دستگاہ امنیت ملی، وزارت دفاع میتواند دلیل عمده برای حفظ محرمیت اسناد و فعالیت دفاعی را ارائه کند. آنچه بیشتر از نظر انداخته میشود، عبارت از حقیقتی است که شفافیت حتی در بخش خیلی حساس مانند دفاع میتواند سبب تحکیم امنیت ملی دولت شود، نسبت به آنکه آنرا تضعیف نماید. پالیسی دفاع ملی و پلانگذاری دفاع ملی ساحه هایی اند که برایشان شفافیت نسبت به محرمیت بیشتر مفید است. ستراتیژی های دفاعی و نظامی، دکترین، بودجه ها و تدارکات باید منحصتاً ثروت ملی مدنظر گرفته شوند که قادر اند اعتبار و قابلیت باور در انظار عامه ملت و جامعه بین المللی را تقویه نمایند. کشورهای هم وجود دارند که حتی مسوده چنین اسناد را نیز انتشار می دهند تا از طرف جامعه مدنی و شرکای بین المللی انعکاس آنرا بدانند و به ترتیب قبل از تدوین رسمی آنرا عیار نمایند.

حد اقل در رابطه با تعامل با معلومات دفاعی بمقصد استفاده عامه باید دو ملاحظه عمده مدنظر گرفته شوند. اولی به اجازه دادن به صدور یا انتشار معلومات تعلق میگیرد. به هر سوپه ایکه در سلسله مراتب مقامات بلند پایه باشد، به همان سوپه مشکل است تا معلومات را برای انتشار عامه تهیه نمود. ملاحظه دومی این است که خط مشی واضح برای پرسونل بخش انتشارات تعیین شود بشمول پروسیجرها در باره اینکه چگونه میتوان درک نمود که مصون نگهداشتن بعضی از معلوماتها به منفعت عامه میباشد.

¹ Alasdair Roberts, Entangling Alliance: NATO's Security of Information Policy and the Entrancement of State Secrecy, International, International Law Journal, 36.2: 329-360, Cornell 2003, available online at http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/roberts_cilj_2003.pdf

ماهران پالیسی معلومات

طرح یک پالیسی معلوماتی کارآمد صرف قدم اول برای مهیا ساختن خدمت لازم به مردم عامه میباشد. تطبیق آن البته یک امر مشکل است. بنابر خصوصیت وسیع ساحة معلومات پرسونلی که جهت تطبیق آن استخدام میشوند، باید دانش خاصی را کسب نموده و مهارت لازم را رشد دهند. به اصطلاح وسیعتر ماهرین پالیسی معلومات تنها افراد ملکی و نظامی نمیشوند که با تعامل معلومات سرو کار دارند، بلکه تمام پرسونلی که در امور عامه سهم دارند با تأکید بر مقامات بلند پایه¹.

استخدام افراد مسلکی برای معلومات عامه نه تنها یک حل اداری به مقصد دست یابی به حد اعظم نتیجه پالیسی میباشد، بلکه نشانه بلوغ در اعمال روشهای دیموکراتیک تلقی میگردد. این امر نشاندهنده تعهدی مبنی بر تطبیق پالیسی، علاقمندی در عملکرد خوب و سر انجام احترام به مردم عامه و مدنظر گرفتن آنها میباشد.

بعضی از ساحتهاهای مهم و حساس ایجاب می کند که افراد مسلکی و ماهرین با دانش و مهارت لازم در آن مصروف خدمت باشند، نه افراد آماتور و شوقی. در «فلسفه» کلی آزادی معلومات آنها بهتر می توانند، ارزش ستراتیژیک و اصولی را که برآن حاکم اند توضیح داده و نتایج را از زحمات و سرمایهگذاری ای که در این راستا صورت گرفته بدست آورند. آنها بهتر میدانند که چگونه در پروسه محدودیت معلومات حساس و حفظ محرمانیت آنها بدون آنکه هدف اصلی مبنی بر اطلاعی دهی عامه خدشه دار شود، عمل نمایند. آنها با خصوصیت تأسیسات شان بهتر آشنایی دارند و میدانند که چگونه نقایص و کمبودها را در طرز کار برطرف سازند و صلاحیت دارند که در قسمت حفظ و یا پخش معلومات راجع به مسائل دفاعی تصمیم های لازم گیرند. آنها همچنان آموزش یافته اند که چگونه با رسانه های گروهی و مردم عامه تعامل نمایند و به بهترین وجه به آنها پیام لازم را برسانند.

آموزش دهی افراد مسلکی برای این وظیفه و آموزش دهی مدیرانی که در برخورد با معلومات بطور مسلکی عمل نمایند و با کسانی که این معلومات را بمصرف میرسانند چگونه برخورد نمایند، یک امر سهل و ساده ای نمیشود، ولی همه حالاتی که برای این مأمول مورد مطالعه و تحقیق قرار گرفته است، ارزشمند میباشد. در دیموکراسیهای تأسیس شده جدید خیلی مشکل میباشد که در بخش پالیسی معلومات افراد مسلکی ملکی و نظامی لازم را سراغ نمود، زیرا رژیم های سابقه کمونست بیشتر متوجه نفوذ و تبلیغات بودند تا اطلاع دهی لازم و عادلانه به مردم. حتی دستگاه دفاعی بنابر طبیعت خاص این وظیفه نمیتواند به تنهایی از عهده آن برآید. شاید در بخش نظامی و امنیتی افراد متخصص ورزیده ای وجود داشته باشند، ولی برای امر پالیسی معلومات ایجاب می کند که از مهارت روابط عامه برخوردار باشد، آنچه که بسیاری از ماهرین نظامی و امنیتی از آن بی بهره اند. خوشبختانه برنامه های کمکی بین المللی در زمینه برای برطرف ساختن کمبودها می توانند خوبتر کمک نمایند.

آمورش باید یک پروسه دایمی باشد، زیرا واقیعت ها و محیط دفاعی در حال تغییر و تکامل سریع میباشد. استفاده از وسایل الکترونیکی برای مهیا ساختن، حفظ و پخش معلومات یک نمونه این واقیعت است که باید آموزش را انکشاف داد. تکامل واقیعتهای وسایل جنگی مدرن و تهدید ها، نیروها، طرحها و سیستم های تسلیحاتی از نوع جدید، همه و همه ایجاب می کنند که افراد مسلکی در روابط عامه دوباره مورد آموزش قرار گیرند.

¹ - ماده ۱۹ طرز آموزش را برای مأمورینی که در تطبیق قانون آزادی معلومات سهیم اند طرح ریزی نموده که میتواند مورد استفاده مقامات دفاعی نیز قرار گیرد: آزادی معلومات: کتاب آموزش برای مأمورین عامه، لندن، ۲۰۰۵: www.article.19org

آموزش باید با راهنمایی های میتودولوژیک بصورت مستمر تکمیل گردد، پروسه ای که جزء پالیسی معلومات نیز میباشد. شاید لازم نباشد که در این رابطه نظریات یا دکترین را صادر نمود، طوریکه اردوی ایالات متحد این کار را کرده است،¹ بلکه شاید یک سلسله از اهداف واضح و راهنمایی های روشن کفایت کند که چگونه آن اهداف برآورده شوند.

وقتی علاقمندی عامه در موضوعات دفاع بیشتر شده میرود و حقایق جدید شکل میگیرد، مردم عامه نیز باید برای تعامل مناسب با معلومات دفاعی آموزش یابند. یک بار دیگر وقتی صحبت از عامه مینمایم، هدف تنها مردم عامه نبوده بلکه، شامل همهٔ اقشار جامعه میشود، مخصوصاً: میدیا، سازمانهای غیر حکومتی، تشبث ها، نمایندگان مردم (اعضای پارلمانی) و دیگر سازمانهای رسمی با علاقمندیهای نظری و عملی در موضوعات دفاعی. بدون فهم معقول عامه از موضوعات دفاعی هدف یک پالیسی معلومات برآورده شده نمیتواند.

حکایت های خبرنگاران همراه و مبصرین داخل سندیو ها از جنگ ۲۰۰۳ عراق مثالهای خوبی اند که چگونه مردمان بدون آموزش و بدون داشتن معلومات از معلومات دفاعی میتوانند سوء استفاده نمایند، حتی اگر هم هدف تعیین شده این باشد تا برای رسانه ها دسترسی دراز مدت با حد اقل محدودیت به حملات هوایی، زمینی و بحری نیروهای ایالات متحد امریکا ضمانت شود.² این کمبودها دو دلیل عمده داشت: نخست، این عملکرد توسط وزارت دفاع ایالات متحد اندکی قبل از آغاز عملیات برای آزادی عراق معرفی گردید و هیچ نوع آموزشی قبل از آن در دسترش قرار نداشت. دوم، شکل و قالب خود جنگ نیز سابقه نداشت، تقریباً برای بیگانگان غیرقابل فهم بود، هم از لحاظ نظامی و هم ملکی.

نتیجه

پالیسی معلومات عامه باید جزء لاینفک پالیسی دفاعی باشد، خصوصاً که این پالیسی تحت اصل رهبری کنندهٔ ایجاد تأسیس دفاعی رشد داده شود. با اعتراف مبنی بر اینکه این اصل در خدمت منافع عامه بوده، همه جدوجهد ها (مانند رشد دفاع ملی جدید و ستراتیژی های نظامی؛ ستراتیژی تدارکاتی دفاعی؛ متقبل شدن مأموریت های جدید برای نیروهای فعال و برای نیروها احتیاط؛ و برآورده ساختن تعهد نظامی بین المللی) ایجاب حمایت مستمر و سهمگیری عامه و در نتیجه معلومات پیگیر عامه را می نماید.

برای پالیسی معلومات بنابر دلایل عملی نیز ضرورت احساس میشود. چنین یک پالیسی برای ایجاد و حفظ اعتماد عامه در رابطه با کیفیت و ارزش معلومات انتشار داده شده توسط وزارت دفاع مهم تلقی میگردد. یک پالیسی معقول معلومات می تواند برای انکشاف و منجمنت منابع معلوماتی دفاعی و برای دیموکراسی و حکومتداری خوب چوکات کار را مهیا سازد.

از آغاز یک پالیسی معلوماتی معقول باید معلومات عامه راجع به مسائل دفاعی منحیث منابع ملی ستراتیژیک با اهمیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اعتراف گردد. پالیسی معلومات نه تنها در چوکات یک پالیسی دفاعی انکشاف داده شود، بلکه در داخل پالیسی عمومی حکومتی و قانونمندی پیرامون معلومات عامه نیز.

¹ - US Joint Staff, Joint Publication 3-61: Public Affairs, 9 May 2005

² -

این پالیسی باید مکلفیتهای قانونی و اخلاقی وزارت دفاع را در قسمت پخش و انتشار معلومات صحیح و آزاد راجع به موضوعات دفاعی مورد اجراء قرار دهد. این پالیسی باید چوکات کاری سازمانی و میتودولوژیک را برای اجرای این مکلفیت های تعیین نماید.

راجع به اینکه چگونه میتوان بطور موفقانه یک پالیسی معلومات عامه پیرامون مسائل دفاعی را در جامعه بین المللی که نسبت به آزادی معلومات و در بعضی حالات مخصوصاً نسبت به انتشار معلومات دفاعی تعهد دارد، طرح و دیزاین نمود، دانشهای کافی وجود دارد.

یکی از جنبه های خیلی قابل بحث طرح پالیسی معلومات دفاعی این است که چگونه میتوان تعادل بین شفافیت و محرمانیت معلومات را حفظ نمود. در طرح و دیزاین پالیسی معلومات تصمیم گیرندگان باید بخاطر داشته باشند که با مطلع ساختن عامه راجع به موضوعات دفاعی وضعیت امنیتی ملت های شانرا بیشتر از پیش مستحکمتر می سازند. اصل رهبری کننده در اینجا باید منافع عامه باشد؛ هدف از حفظ و نگهداشت یک موضوع معلوماتی باید منافع عالیای عامه باشد، تنها از این راه میتوان محرمانیت معلوماتی را مدلل ساخت.

استخدام افراد مسلکی در امور عامه هم در سطح رهبری و هم در بخش های اجرائی برای اعظمی ساختن مؤثریت پالیسی معلومات راه حل اساسی و معقولی میباشد. از طرف دیگر این امر بیانگر بلوغ دیموکراتیک دستگاه دفاعی بوده و علاقمندی برای عملکرد های خوب و همچنان احترام و بزرگداشت عامه را تبارز میدهد.

منجمنت دفاعی و جامعه مدنی تعامل متقابل و همکاری:

Dr. Vilzar Shalamanov

پیشگفتار

منجمنت دفاعی (DM) عبارت از طرح خیلی وسیعی بوده که شامل بخش های مختلف میشود: از مفکوره های قانونی و پلانگذاری گرفته تا به ایجاد نهاد ها و منجمنت منابع و تا به عملیات، همکاری بین المللی و کنترل ملکی دفاع. منجمنت دفاعی رابطه نزدیک به حکومتداری خوب دارد، مخصوصاً وقتی موضوع شفافیت و حسابدگی، مؤثریت و توانمندی مطرح بحث قرار میگیرد.¹ در این نوشتار سعی شده است که مودلهای منجمنت دفاعی و جامعه مدنی را به عنوان اولین قدم در راه انکشاف مودل تعامل متقابل بین آن دو تقدیم نمود تا بتوان چالشها و فرصتها برای حکومتداری خوب در این ساحه را از لحاظ همکاری بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی تشخیص کرد.

هدف این است تا بر نقش عمده همکاری و بر ضرورت جد و جهد در راه ایجاد تأسیسات جامعه مدنی به همان سویه تأکید ورزید که بر ایجاد تأسیسات دفاعی می ورزیم و حتی بیشتر در راه ایجاد همکاری واقعی در سطح ملی، منطقوی، ایرو/اتلانتیک و در سطح جهانی. در این نوشتار توجه عمده به انکشاف مسائل ذیل مبذول شده است:

- ❖ مودل ریفرنس برای منجمنت دفاعی مؤثر؛
- ❖ مودل ریفرنس یک محیط مطمئن پیرامون سیستم منجمنت دفاعی؛
- ❖ مودل همکاری بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی؛
- ❖ مودل محیط منطقوی پیرامون سطح جامعه مدنی در رابطه با منجمنت دفاعی.

استدلال میشود که مهندسی ابتکار روش حکومتداری یکی از راه های مهمی میباشد تا به چالش در حال تغییر منجمنت در ساحه اصلاحات سکتور امنیت و دفاع توجه مبذول داشت. چوکات کاری ممکنه برای تطبیق چنین یک طرز و روش توسط مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح (DCAF)، گروه کاری «اصلاحات بخش امنیت» (SSR) مربوط به اتحادیه مشارکت برای صلح (PfP) اکادمیهای دفاعی و انستیتوت های مطالعات امنیتی و نهاد جدید التأسيس تحركات بشری و اجتماعي کمیته ساینس ناتو ایجاد شده است.² بعد جامعه مدنی بی نهایت مهم میباشد و فرصت را مهیا میسازد تا پروسه اصلاحات بخش امنیت را منحیث پروژه در حال تغییر منجمنت در ماحول طرح امنیت ملکی/اجتماعی تعریف نمود، آنچه توسط تأسیسات امنیت ملکی در همکاری با اداره حکومتی زمینه سازی و تشویق شده است.

¹ - Philipp H. Fluri, Velizar Shalamanov (eds. In Chief), Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement, (Geneva/Sofia): DACAF and MCMA, 2000), p.200.

² - Wilhelm Germann, Timothy Edmundy Edmunsd (eds), Towards Security Security reform in Post Cold War Europe: A Framwwork for Assessment (Baden-Baden: BICC/DCAF, Nomos Verlagsgesllschaft, 2003), p.206.

جهت حمایت چنین یک پروژه یک شبکه ای از مراکز اکادمیک عالی سوپه در بخش اصلاحات امنیت که بر مبنای یک قاعده منطقی در چوکات متذکره کار کند، ضروری میباشد.¹

در این فحوا مقاله ذیل دربرگیرنده توضیحات عمومی راجع به یک مدل منجمنت دفاعی، یک مدل جامعه مدنی مربوط به بخش دفاعی، یک مدل همکاری و همچنان ابعاد منطقی در رابطه با تطبیق پروژه های منجمنت بخش امنیت و دفاع میباشد.

این نوشتار بر مبنای این مفکوره استوار است که تحلیل، ارزیابی، پلانگذاری برای اصلاحات و منجمنت تطبیق پلان در رابطه با تأسیسات دفاعی و روابط جامعه مدنی با استفاده از طرح تشکیلاتی روش حکومتداری میتواند جامعه عمل بیوشد.

تعامل متقابل و همکاری بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی مستقیماً با پختگی این دو اصل و شفافیت متقابل ارتباط دارد. دستگاه دفاعی باید طرح تشکیلاتی روشن همراه با ساختار عملی و فرهنگ تعامل متقابل با جامعه داشته باشد. جامعه مدنی به یک طرح سازماندهی و مقررات واضح نیاز دارد تا در این تعامل مؤثریت داشته باشد. و سر انجام، دو طرف این پروسه باید «طرح ماهرانه» یکدیگر را بدانند و برای فرهنگ مشارکت آغوش شانرا باز کنند. بادر نظر داشت این حقیقت مؤثریت تعامل متقابل میتواند منتج به آن سطح مشارکتی شود که باوجود واضح و روشن بودن خط فاصل بین آن دو (تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی) برای هدف مشترک یعنی امنیت برای اتباع، جامعه و دولت یا پیمان دولتها مکمل یکدیگر باشند.

چرا در چنین یک مطالعه ای روش مبنی بر یک طرح ضروری میباشد؟
به این سوال میتوان به چندین گونه جواب داد:²

1. اصلاحات از یک تلاش درازمدت - مستمر و دوامدار منحصیث پروسه منجمنت متغیر از طریق براه اندازی تغییرات بیشتر و بیشتر مغلق نمایندگی میکنند.
2. بسیاری از مردم با یک پس منظر و طرز نظر دیگر در آن سهم میگیرند، بناءً ابزار برای ایجاد یک تفاهم مشترک ضروری است.
3. پلانگذاری، سنجش، ارزیابی مفصل و منجمنت/عیار سازی دوباره به وقت حقیقی بر مبنای تفاهم و نمایندگی مشترک ضرورت است.
4. همگام سازی اصلاحات در وزارت دفاع، وزارت اطلاعات، حفاظت ملکی، خدمات در سطح ملی و به همینگونه در سطح منطقی و ایرو- اتلاننتیک (اروپا- اقیانوس) ضروری میباشد.
5. نقش کلیدی ترویج IT در ظرفیتهای شبکه یی در جریان «اصلاحات بخش امنیت» (SSR) ایجاب انتطابق پذیری طرح شبکه یی معلومات با طرحهای تشکیلاتی را میکند.
6. تعلیم «اصلاحات بخش امنیت» به مردمیکه در خارج از بخش امنیت اند زمینه موفقیت را بیشتر مساعد میسازد.

¹ - Velzar Shalamanov, „Importance of a knowledge-Based, Network-Centeric Approach in Strengthening Transatlantic Link with the New NATO Members in SEE“, Connections: The Quarterly Journal (Vol.II No 3, September 2003), pp 65-76

² - Philipp H. Fluri and Velizar Shalamanov (eds.) Security Sector Reform- Does It Work?: Problems of Civil-Military and Interagency Cooperation in the Security Sector (Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2003), p.240. Available at: http://www.dcaf.ch/publications/SSR_work.cfm?nav1=4&nav2=2

7. فهم بیشتر مردم از «اصلاحات بخش امنیت» برای جلب حمایت مردم نیز ضروری میباید.

8. ضرورت برای پروژه «اصلاحات بخش امنیت» در دیموکراسیهای جدید و کشورهای در حال انتقال دیموکراسی.

میتودولوژی روش سازمان شده برای تحلیل تعامل متقابل و همکاری بین تأسیسات دفاعی و بخش امنیت عبارت اند است از:

1. تعریف هدف و معیار برای موفقیت.
2. تحلیل وضعیت جاری و ایجاد سیستم سنجش
3. انکشاف تشکیلاتی در سطح اوپراتیوی و سیستم وضعیت جاری و ارزیابی آن از نقطه نظر های مختلف.
4. ایجاد بدیلها از طریق اصلاح ساختار های جاری.
5. ارزیابی و گزینش ساختار های دلخواه برای سیستم.
6. پلانگذاری تغییرات از وضعیت جاری به ساختار دلخواه همکاری بین دستگاه دفاعی و جامعه مدنی.
7. منجمنت تغییرات (تیم و پروسیجر) بمنظور موفقیت در تطبیق سیستم امنیت.
8. زمینه سازی برای شفافیت، حسابدهی، مسوولیت و ظرفیت برای اصلاحات

این نوشتار تلاشی است جهت زمینه سازی برای چنین یک روش در تحلیل همکاری بین منجمنت دفاعی و جامعه مدنی.

منجمنت دفاعی

منجمنت دفاعی عبارت است از منجمنت منابع برای نگهداشت تأسیسات دفاعی، به همین گونه پلانگذاری عملیات و براه اندازی آن، ولی در عین زمان، این منجمنت به منجمنت تغییرات (اصلاحات، تبدلات) سیستم دفاعی نیز ارتباط دارد.

کیفیت منجمنت دفاعی بیشتر از همه به کیفیت تأسیسات از لحاظ ادغام قانونمندی و اسناد پالیسی، ساختار تشکیلاتی، سیستم ها و فرهنگ همکاری، کنترل ملکی و ظرفیت منجمنت تغییرآوری وابسته میباید.¹

منجمنت مؤثر دفاعی در فحوای عمومی بخش امنیت از جمله مسوولیت های ضروری پارلمان، حکومت، رئیس جمهور و خود جامعه میباید. مودلی که در این نوشتار تقدیم شده است جنبه های عمده منجمنت دفاعی را از لحاظ موارد ذیل تحت بررسی قرار داده است:

1. اکتورها (بازیگران) و فکتورها در منجمنت دفاعی در بلندترین سطح ملی و بین المللی.
2. مسوولیتها، وظایف و ساختار های کمکی برای وزیر دفاع.
3. اداره ملکی دفاع.

¹ - Velizar Shalamanov, „Priorities of Bulgarian Defense Policy and Planning“, Security Policy No. 2, (1999): pp.3-21

4. اداره نظامی دفاع
5. کمک اداری عمومی منجمنت دفاع
6. پلانگذاری عملیاتی و براه اندازی عملیات.

بمنظور تحلیل بهترین طرزالعملها در منجمنت دفاعی به یک «مودل کاری» مشترک ضرورت است. در ذیل تلاش شده است تا بعضی عناصر عمده آنرا تعریف شود:

1. وزارت دفاع - عبارت از تأسیسی میباشد که امنیت و دفاع بیرونی (بین المللی) را مهیا میسازد.
2. جامعه - استفاده کننده خدمات.
3. پارلمان و رئیس جمهور - هیأت رهبری کننده.
4. حکومت - هیأت اجرائیه همراه با صدراعظم.
5. وزیر دفاع - منجمنت عمومی
6. لوی درستیز عمومی/ هیأت دفاعی- منجمنت تولیدی یا عملیاتی.
7. نیروهای مسلح - واحد تولیدی

علاوه برآن، در این ساحه از شرکاء، شرکای بین المللی، تقدیم کنندگان خدمات و اجناس بیرونی نیز میتوان نام برد.

در یک تحلیل مقایسوی موضوع جالبی نمودار میشود که میتوان آنرا در ترتیبات منجمنت دفاعی مدنظر گرفت:

1. توزیع قدرت بین رئیس جمهور، پارلمان، صدراعظم، حکومت، وزیر دفاع (معاونین وزیر)، لوی درستیز عمومی (رئیس ارکان دفاعی)، رؤسای خدمات نظامی، رئیس دارالانشاء در وزارت دفاع، مأمورین ملکی، نظامیان شامل در خدمات اداری.
2. نقش کمیسیون های پارلمانی.
3. ملکی سازی وزارت دفاع
4. توازن و سطح الحاق بین وزارت دفاع و مقام لوی درستیز عمومی.
5. منسوبین ساختار های منجمنت دفاعی
6. جریان معلومات
7. رابطه با عناصر دیگر بخش امنیتی.

برای اینکه این ترتیبات تأسیساتی را بطور سیستماتیک و منظم تحلیل نمود، اسناد و ساختار های عمده مربوط به امنیت ملی باری بطور مختصر مورد مطالعه قرار می گیرد.

قانونمندی و دیگر اسناد مربوطه

قانون اساسی مسوولیتهای پارلمان، رئیس جمهور، صدراعظم، حکومت و همین گونه وظایف و حقوق اتباع را با در نظر داشت دفاع و امنیت ملی تعریف می نماید.

ستراتژی امنیت ملی و ستراتیژی نظامی ملی یک دسته از خدمات امنیتی و دفاعی ایرا تعریف مینمایند که به جامعه عرضه میشوند و نیز راهنمایی هایی را برای ساختن تأسیسات دفاعی و طرز استفاده آن صادر می نمایند.

راجع به نیروهای دفاعی و مسلح قوانین خاصی وجود دارد تا سطح منجمنت (دستگاه دفاعی) و سطح تولید (نیروهای مسلح) را تعریف کرد. قانون راجع به نیروهای مسلح موقف افراد نظامی (مرد و زن) و نیروها را در جامعه تعریف می نماید. یک قسمت عمده این قانون برای ارتقای مسلکی مقررات را وضع می نماید که مطابق آن نظامیان مسلکی، مجلوبین و احتیاط میتوانند راجع به آینده شغلی شان تصویری داشته باشند و روی آن حساب کرده بتوانند.

یک قانون مهم برای دستگاه دفاعی عبارت از قانون پیرامون دفاع است که مسوولیتها و وظایف عمده پارلمان، رئیس جمهور، صدراعظم، حکومت و وزیر دفاع را تشریح می نماید و ساختار های عمده دفاعی و امنیتی و طرز العمل را مشخص میسازد. علاوه بر قانون دفاع، قوانین ضمیمه وزارت دفاع نیز موجود است، که ساختار ها دایمی و مشورتی، پروسه تصمیم گیری و طرز العمل در داخل وزارت دفاع را تشریح می نماید. فراتر از آن قانون اداره و قانون خدمات ملکی نیز در مورد ترتیبات منجمنت دفاعی قابل تطبیق می میباشند.

کتاب راهنما در باره نیروهای دفاع و مسلح (در حقیقت سند برنامه ریزی) و بودجه دفاعی سالانه و گزارش سالانه در باره وضعیت نیروهای دفاع و مسلح عبارت از اسنادی میباشند که برای تحلیل حسابداری و شفافیت در پالیسی دفاعی بکار برد مناسب دارند.

اسناد متذکره نتایج مطالعات جدی، مشوره های سیاسی و بحث عامه میباشند و باید توسط پارلمان یا حکومت منحیت سند عامه منظور شود.

وظایف و ساختارها

سه وظیفه عمده در بالاترین سطح جا دارد:

- ❖ افاده و طرح ریزی پالیسی
- ❖ تطبیق پالیسی
- ❖ کنترل مالی پالیسی تطبیق شده

مخصوصاً در ساحة نظامی وظیفه تطبیق به دو وظیفه فرعی دیگر تقسیم بندی شده است: اداری و اوپراتیفی.

در ساحة امنیت و دفاع ساختارها به این مقصد دیزاین و طرح ریزی شده اند تا این هر سه وظیفه عمده اجراء شوند. نگرانی بزرگ دیگریکه باعث دیزان این ساختار میشود، عبارت از تأمین کنترل ملکی دیموکراتیک نیروهای مسلح و ایجاد روابط ملکی - نظامی دیموکراتیک است.

بصورت عمومی، طرح ریزی پالیسی دفاعی توسط یک ارگان سیاسی ای انجام می یابد که از طرف یک مؤسسه تحقیقاتی، تیم های مطالعات، مشاورین، گروپ مطالعه و غیره کمک و همکاری میشود. دیگران این وظیفه را جدا می سازند، ولی «اطلاعات» ارائه شده از طرف آنها باز هم مورد نیاز میباشد که آنرا در برابر تخصص بیرونی بیشتر باز می سازد. طرح ریزی پالیسی دفاعی یکی از تصمیم گیری

های خیلی مهم منجمنت دفاعی میباشد. پالیسی دفاعی شامل تصامیم ستراتیژیکی ای اند که توسط کتاب راهنما، بیان های سیاسی، هدیایات وزیران، بحثهای پارلمانی، حکومت، صدراعظم و وزیر دفاع (معاونین او) معرفی و پیشکش می شوند و نیز ایجاب ایجاد قانونمندی، پلان و ستراتیژی را می نماید.

بخش اداری وظیفه تطبیق، ایجاب اداره ایرا می نماید که از تخصص برخوردار باشد و در آن بخش ملکی و نظامی باهم مدغم شوند. یعنی در یک اداره دفاعی دارای تخصص باید متخصصین ملکی و نظامی با ارائه معلومات و مشوره های لازم به تیم موظف پالیسی ساز کمک و همکاری نمایند. اداره تخصصی از طرف وزیر (و معاونین وی مطابق به مسوولیت های محوله) موظف میشود، و همانگی امور آن توسط رئیس دارانشاء و لوی درستیز صورت میگردد. تصامیمی که در این سطح گرفته میشوند شامل چوکات تصامیمی اند که در ساحة وظایف قبلی اتخاذ شده اند.

هدف از مراقبت و کنترول مالی پالیسی تطبیق شده این است تا نتایج را به وزیر (و معاونین وی) گزارش داد. آنچه آنها برای بررسی و ارزیابی پالیسی نیاز دارند، این است که آیا پالیسی تطبیق شده و اگر تطبیق شده مؤثریت آن تا کدام میزان بوده است. یک هیأت تفتیش و واحد خاص برای کنترول مالی این وظیفه را انجام می دهد.

وظیفه عملیات مخصوص ساحة دفاعی میباشد و توسط ساختار عملیاتی مشترک انجام می یابد، این ساختار عملیاتی مستقیماً تحت امر وزیر قرار دارد (وزیر یگانه مقامی میباشد که در موضوعات دفاعی در برابر حکومت و پارلمان مسوولیت دارد).

در وزارت همچنان ساختار اداری عمومی وجود دارد که کمکهای (اداری و تخنیک) را به تمام مأموریت های عمده ارائه می کند. این اداره همچنان امنیت (معلومات، اسناد، جسمی، پرسونلی، صنعتی) و روابط عامه را نیز تأمین می نماید. هدف این است تا یک نهاد کمکی اداری مشترک ایجاد شده و جلو تداخل و ضیاع منابع و تلاشها گرفته شود. برای کمک اداری میتوان تدریجاً مطابق به مقررات تجاری و محدودیت امنیتی منابع دیگر یا بدیلی را سراغ نمود. اگر ساختار کمکهای اداری مشترک نباشد، ساختارهایی که دارای کمک اداری بهترتر اند، طبعاً تلاش خواهند ورزید تا دیگران را بنابر قدرت منابع و امکانات بیشتر، تحت نفوذ خود قرار دهند. مطابقاً ایجاد یک کمک اداری مشترک میتواند یکی از قدم های مؤثر اولی برای الحاق وزارت دفاع و اداره لوی درستیز شود.

وظایف/ساختارهای فرعی عمده ای که در سطح دیگری از تطبیق پالیسی در ساحة اداری مطرح میباشند قرار ذیل اند:

1. پالیسی پرسونل بشمول بعضی از تأسیسات تعلیمی و آموزشی.
2. امنیت و پالیسی دفاعی/همکاری بین المللی بشمول تحقیق و تحلیل تأسیسات، نمایندگی های خارجی و خدمات معلوماتی.
3. پلانگذاری و برنامه سازی بشمول بعضی تأسیسات تحقیقی و تحلیلی.
4. پالیسی تعدیل و انکشاف دستگاه های تسلیحاتی بشمول ریسرچ و انکشاف تأسیسات
5. تدارکات و اکتساب بشمول بعضی اداره های اکتساب.
6. منجمنت مواصلاتی و سرمایهگذاری بشمول ادارات مواصلاتی.
7. مالی، بشمول بعضی تأسیسات منجمنت مالی. برای منجمنت تولید (عملیاتی) ساختار مشترکی وجود دارد که مسوولیت عملیات را بدوش دارد:

و آنها عبارت اند از:

1. پرسونل

2. استخبارات
3. عملیات
4. لوژستیک
5. پلانها
6. مخابرات و سیستم های معلومات
7. آموزش
8. بودجه
9. همکاری ملکی - نظامی
10. مشاور سیاسی، مشاور حقوقی

برای کشورهای در حال دیموکراسی انتقالی لازم است که در قدم نخست تمام وظایف را در سطح منجمنت عمومی و منجمنت تولید عمومی تعریف کنند. قدم دومی این است، که جلو هر نوع تداخل بین منجمنت عمومی که مسوولیت ایجاد و نگهداشت قوای مسلح را بعهده دارد و منجمنت تولید که مطابق قوانین مسوولیت پلانگذاری و براه اندازی عملیات مختلف را بعهده دارد، گرفته شود.

در منجمنت دفاعی نه تنها ساختار های ساکت بلکه اجراءات متحرکی نیز وجود دارند که با شورا ها، گروه های کاری و جریان معلومات همراه میباشند. بناءً حتی ساختار با بهترین دیزاین ساکت تأسیسات دفاعی منجمنت برای نتایج مطلوب کافی نمیباشد. تغییر واقعی این است تا به تصمیم گیری مؤثر، جریان معلومات، تطبیق، گزارشدهی و ارزیابی نایل آمد. به این معنی که دیزاین ترتیبات تأسیساتی را نمیتوان به فهرستی از وظایف و ساختار ها با بعضی از مسوولیتها برای وظایف محدود ساخت، بلکه باید تکنولوژی کارکرد و روابط بین ساختار ها را نیز در آن شامل ساخت. به عبارۀ دیگر، به جای تمرکز تنها بر «مالک ساختار» باید «پروسه کارکرد مالک» را که تحویل دهنده نتایج میباشد، مدنظر گرفت.

در اینجا ما به طرز برنامه میرسیم که در سیستم برنامه ریزی بودجه سازی همراه با بعض تمدید ها در ساحة منجمنت مالی، اکتساب، تدارکات و مراقبت مالی دخیل بوده و برای انواع مختلف نتایج نهایی از جمله ایجاد توانمندی یا استفاده از توانمندیها در عملیات استفاده میشود. به این معنی که علاوه بر رؤسای اداری، رؤسای دیگری نیز وجود دارند که بر محور نتایج برنامه موظف به برنامه ریزی میباشند. در محور سومی کنترلر های مالی همراه با فهرستی از مقررات در رابطه با اینکه بودجه مالی چگونه بمصرف رسیده، قرار دارند. این سه بخش باید باهم به موافقه برسند که چگونه یکدیگر را کنترل کنند تا نتایج مطلوب تعیین شده را در چوکات ساختار ها و طرز مصرف بودجوی موجود بدست آورند. منجمنت دفاعی باید محیطی را برای این سه بخش بوجود آورد تا در اجراءات شان متوازن باشند، این امر یکی از چالشهای متحرک حقیقی منجمنت تأسیساتی است.

منجمنت منابع بشری یکی از عناصر دیگر سیستم منجمنت منابع میباشد که از بزرگی برخوردار است. آخرین ولی نه بدون اهمیت در این خانواده بخش منابع معلومات بوده تا با ارزش ترین منابع سازمان (معلومات و دانش) را که مستقیماً به یک منبع مهم دیگری (وقت و زمان) ارتباط میگیرد، به بهترین شکل مطلوب ساخت. منبع وقت و زمان از این لحاظ هم اهمیت دارد که تصامیم مناسب به وقت مناسب نتایج مطلوب را ببار می آورد.

در جریان دوره انتقالی علاوه بر وظایف منجمنت عادی بعض وظایف منجمنتی خاصی دیگری نیز مطرح بحث قرار می گیرد:

- ❖ منجمت اصلاحات: سازماندهی دوباره، کاهش دهی ایکه با مرخص نمودن کارمندان ارتباط میگیرد، استفاده از وسایل و موصلات، مسدود نمودن قرارگاه ها.
- ❖ عصری ساختن و تمویل دوباره نیرو ها.
- ❖ نقش فزاینده تحقیق و انکشاف (R&D).
- ❖ مسلکی ساختن نیروها (مسدود نمودن خدمت جلب اجباری).
- ❖ نقش فزاینده تعلیم و آموزش (E&T).
- ❖ سهم فزاینده در عملیات از نوع «حفاظت مردم ملکی» در داخل کشور و در خارج .
- ❖ نقش فزاینده همکاری بین المللی.

مودل ریفرنس منجمت دفاع

بمنظور تحلیل، مقایسه، ارزیابی و اصلاحات پلانگذاری بطور مفصل به یک مودل ریفرنس/طرح سیستم منجمت دفاع در تمام سطح ضرورت میباشد: در جامعه ایرو- اتلانتیک، دولت/جامعه، وزارت دفاع و ساختار های عمده در وزارت دفاع و غیره. سطح ایرو- اتلانتیک عبارت از یک شبکه ارگانهای همآهنگی در سطح دولت/جامعه بوده تا پالیسی امنیتی و تطبیق آنرا همناوی بخشد. این شبکه محصول عناصری است که در سطح دولت/جامعه قرار داشته و در این نوشتار مورد مطالعه قرار میگیرد. مودل ریفرنس عمومی برای منجمت دفاعی را میتوان منحصراً یک شبکه تأسیسات بین المللی تشریح نمود، طوریکه در ذیل تقدیم شده است.

اسامبله ملی اساسات قانونی پالیسی دفاعی بلغاریا را طرح ریزی می نماید، بشمول قوانین، بودجه ها، تصویب قرارداد های بین المللی، اعلام جنگ، دکترین دفاعی، مقررات و غیره. علاوه منظوری و رهبری تطبیق پلانها و برنامه ها برای رشد و انکشاف نیروهای مسلح به عهده آن میباشد. از طریق کمیسیون پارلمانی راجع به موضوعات دفاعی و جلسات منظم نظارتی پارلمانی، اسامبله ملی بر وزارت دفاع مراقبت می نماید و بکاربرد سیستم قانونی و احکام اداری ایرا که توسط آن اسامبله وضع شده، تأمین می نماید.

رئیس جمهور قوماندان اعلا نیروهای مسلح میباشد. رئیس جمهور شورای مشورتی امنیت ملی را که در آن در پهلوی شمار دیگری از اراکین، وزیر دفاع و صدراعظم نیز شرکت دارند، رهبری می نماید. او فرامین را برای ارتقاء و تقرر افسران عالیرتبه بشمول لوی درستیز، امضاء می نماید. در زمان درگیریهای مسلحانه یا جنگ رئیس جمهور قوماندانی اعلا را رهبری میکند (که در صورت جنگ عمومی مستقیماً آنرا قوماندانده می دهد).

شورای وزیران منحصراً شاخه اجرائیه حکومت در طرح و تطبیق پالیسی دفاعی سهم دارد. در این وظیفه، شورای وزیران را شورای امنیت کمک می نماید که در آن میتواند نماینده رئیس جمهور نیز سهم داشته باشد. پالیسی به اسامبله ملی بمنظور تصویب ستراتیژی امنیت ملی، ستراتیژی نظامی ملی و دیگر قانونمندی ها پیرامون امنیت ملی معرفی میشود. در زمان جنگ شورای وزیران به شخص رئیس جمهور در وظیفه اش منحصراً قوماندان اعلا کمک می نماید. شورای امنیت صلاحیت دارد تا عملیات منجمت حالت بحرانی را به راه اندازد.

وزیر دفاع توسط صدراعظم پیشنهاد میشود و توسط اسامبله عمومی همراه با دیگر اعضای کابینه مقرر می شود. وزیر دفاع در وزارت دفاع پالیسی دولت را رهبری و تطبیق می نماید. او در حقیقت ریاست عمومی بودجه مالی را که به وزارت دفاع تخصیص داده شده، به عهده دارد.

وزارتها و ادارات دیگر با وزارت دفاع روابط وضع شده قانونی را حفظ می نمایند، این روابط برای طرز کارکرد وزارت دفاع در زمان صلح زمینه سازی نموده و تأسیسات دولتی را در امنیت ملی شامل می سازد.

سازمانهای بین المللی (ملل متحد، ناتو اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری در اروپا). منحنی عنصر پالیسی جهت شمولیت در تأسیسات اروپایی و ایرو – اتلانتیک وزارت دفاع با سازمانهای بین المللی داخل اقدام شده و در صورت داشتن دستور، در فعالیتهای مشترک در اوقات صلح و جنگ سهم می گیرد.

وزارت های دفاع خارجی و تأسیسات خارجی وزارت دفاع با وزارت های دفاع و تأسیسات خارجی در سطح دوجانبه یا چندین جانبه روابط مستحکمی را حفظ می نماید.

سازمانهای غیر حکومتی که به مخفف زبان انگلیسی، NGOs نیز یاد میشوند، بخشی از جامعه مدنی و بخش حیاتی برای کنترل ملکی و دیموکراتیک وزارت دفاع میباشند. علاوه، آن سازمانها تخصص های لازم را مهیا می سازند و تبادل افکار و دانش را تحریک می نمایند.

مطابق به قانون اساسی، تأسیساتی که مسوولیت امنیت ملی و یا بیشتر مسوولیت طرح پالیسی دفاعی رابعده دارند، عبارت از مقام رئیس جمهور، اسامبله ملی و شورای وزیران میباشند. **اسامبله ملی** قاعده قانونی دفاع ملی را ایجاد نموده و بر وزارت دفاع نظارت می نماید. حکومت و وزیر دفاع در برابر اسامبله ملی در قسمت رهبری و منجمنت نیروهای مسلح حسابده میباشند.

شورای وزیران در یک گزارش سالانه به اسامبله ملی، خطرات و تهدید های را که به کشور متوجه بوده مشخص می سازد و ارزیابی را به منظور سطح حفاظت لازم براه می اندازد تا منافع ملی تأمین گردد. مطابقاً وزیر دفاع در هماهنگی با دیگر تأسیسات مسوول برای امنیت ملی پالیسی دفاعی را منحنی عنصر سیستم امنیت ملی طرح ریزی می نماید. شورای وزیران منابع مربوطه را به امور دفاعی تخصیص می دهد. در این پروسه، به اسامبله عمومی، صدراعظم و وزیر دفاع از طریق تبادل معلومات، نظریات و مفکوره های شورای مشورتی امنیت ملی که ریاست آن به عهده رئیس جمهور میباشند، کمک میشود.

شورای امنیت دایمی شورای وزیران و دفتر سیاسی وزیر دفاع نیز در افاده و بیان پالیسی دفاعی کمک می کنند. شورای امنیت معلومات را به سویه و محتوای مساوی به شخص رئیس جمهور، رئیس اسامبله ملی و صدراعظم مهیا می سازد.

احزاب سیاسی و سازمانهای غیر حکومتی در طرح پالیسی دفاعی با مهیا ساختن بدیل های تخصصی و سیاسی و بهمین گونه نظارت دیموکراتیک بر وزارت دفاع سهم میگیرند.

وظایف عمده وزیر دفاع عبارت اند از:

الف- طرح ریزی پالیسی دفاع. وزیر دفاع توانمندی دفاعی و نظامی کشور را ارزیابی نموده و برای انکشاف وزارت دفاع در فحوای خواسته های قانون اساسی، ستراتیژی امنیت ملی ستراتیژی ملی و دیگر قانونمندیهای مربوطه درسیستم امنیت ملی را طرح ریزی می کند. اوپالیسی دولت را در وزارت دفاع پیاده و کنترل می نماید. روابط دوجانبه و چندین جانبه را با سازمانهای بین المللی و دولتها هماهنگی و اداره می کند. در این وظیفه وزیر را دفتر سیاسی کمک می نماید.

ب - پلانگذاری و براه اندازی عملیات. سازماندهی، آموزش مشترک و استخدام نیروهای مسلح برای براه اندازی مأموریت هایی که به وزارت دفاع سپرده شده اند، بعهده وزیر میباشد. در این وظیفه قرارگاه های عملیات عمومی به وزیر کمک می کنند.

ج - اداره تطبیق پالیسی دفاعی. در این وظیفه ریاست عمومی اداری به وزیر کمک می نماید. ریاست عمومی اداری در وظایف اداری ملکی و اداری نظامی نیز کمک می کند.

دال - کنترل تطبیق. در این وظیفه مدیریت تفتیش و دفتر کنترل ملی به شخص وزیر دفاع کمک می نماید.

شورای دفاعی ارگان مشورتی اساسی برای وزیر دفاع میباشد که وی را در مدیریت پالیسی دفاعی کمک می نماید. در این شورا شخص وزیر دفاع، معاون وزیر، منشی پارلمانی، رئیس دفتر سیاسی، رئیس دارالانشاء، رئیس امور دفاعی، رئیس قرارگاه عملیات مشترک، مقام لوی درستیز قوای مسلح و معاون رئیس امور دفاعی سهم دارند.

اداره مرکزی پالیسی دفاعی در وزارت دفاع را اداره می کند. اداره مرکزی دارای دو شاخه میباشد: اداره متخصص در امور ملکی و ارکان مشترک قوای مسلح (اداره نظامی) که توسط یک اداره سومی بنام «اداره عمومی» کمک میشوند.

وظایف اداره متخصص (ملکی) قرار ذیل اند:

- الف- پلانگذاری دفاعی.
- ب - پلانگذاری قوای بشری.
- ت- پلانگذاری مواد، موصلات بنیادی و منابعی مالی.

مقام لوی درستیز قوای مسلح (اداره نظامی) عبارت از ارکان نظامی دست اول وزیر دفاع میباشد.

خدمات اطلاعاتی نظامی معمولاً تحت اداره مستقیم وزیر دفاع قرار دارد و یکی از ساختارهای عمده ای میباشد که وزیر دفاع را در طرح ریزی پالیسی دفاعی کمک می کند. این خدمات اطلاعات را جمع آوری و تحلیل نموده و اسنادی را که به امنیت ملی و پالیسی دفاعی ارتباط داشته باشد، آماده می سازد. این اطلاعات را میتوان به صدراعظم یا رئیس جمهور نیز از طریق وزیر دفاع تقدیم نمود.

خدمات پولیس نظامی میتواند مستقیماً تحت مراقبت وزیر دفاع باشد تا وظایف ذیل را انجام دهد:

- الف- در ساحة نظامی نظم را نگه میدارد و قدم های مناسب را برای جلوگیری جرایم جنایی برمیدارد. جرایم جنایی را تعقیب می نماید.
 - ب- وظایف محافظتی را در داخل وزارت دفاع انجام می دهد از ملکیت آن حفاظت می کند و ترافیک وسایل نقلیه نظامی را کنترل می کند.
 - ت- اطلاعات مربوط به امنیت و نظم را در داخل وزارت دفاع جمع آوری و تحلیل می نماید.
- در وظایف اداری **کالج منسوبین دفاعی**، **آکادمی صحنی نظامی**، ادارات اجرایی و **کمیته های نظامی دفاعی** نیز به شخص وزیر کمک می کنند.

در مدیریت پالیسی دفاعی وزیر دفاع را **رئیس دارالانشاء و معاون رئیس امور دفاعی** نیز کمک می کنند.

مطابق به قانون اداری، رئیس دارالانشاء بلند ترین مقام ملکی در وزارت دفاع میباشد.

رئیس امور دفاعی در حقیقت مشاور نظامی رئیس جمهور، صدراعظم و وزیر دفاع میباشد و در مسایل ذیل به مشوره می پردازد: پلانگذاری نظامی ستراتیژیک؛ انکشاف خدمات و دکترین مشترک استخدام؛ لوژستیک نظامی؛ اسلحه و وسایل نظامی؛ ارزیابی بودجه؛ ارزیابی ریسک های نظامی؛ انکشاف توانمندی نظامی؛ کمک به اولیای امور ملکی؛ عملیات مشترک؛ عملیات دفاع جمعی؛ عملیات زمان جنگ.

منحیث مشاور اصلی وزیر دفاع رئیس امور دفاعی از طرف معاونینش حمایت میشود. در اداره امور معاونش که در پهلوی رئیس دارالانشاء مسولیت اداره ملکی را بعهده دارد. بیشتر به او کمک می کند. همچنان رئیس امور دفاعی در انجام وظایف نظامی از طرف لوی درستیز قوای مسلح و معاون دیگر رئیس امور دفاعی (عملیات) که او رئیس قوماندانی عملیات مشترک میباشد، نیز کمک میشود. علاوه بر رئیس امور دفاعی توسط دفتری که بنام خودش، دفتر رئیس امور دفاعی، مسمی است کمک میشود.

رئیس دارالانشاء و معاون رئیس امور دفاعی (در مسایل منابع) وظایف اداری ذیل را انجام می دهند:

۱- پالیسی و پلانگذاری:

- الف - پالیسی دفاعی، پلانگذاری و ادغام
- ب - همکاری نظامی بین المللی
- ج - پلان

۲- منجمنت منابع بشری

- الف - منابع بشری و پالیسی اجتماعی
- ب - پرسونل

۳- کمک دفاعی:

- الف - پلانگذاری و منجمنت مواصلات بنیادی
- ب - پلانگذاری بودجه و منجمنت
- ج - پلانگذاری تسلیحاتی و منجمنت
- دال - لوژستیک

مقام لوی درستیز قوای مسلح یک بخش لاینفکی از وزارت دفاع بوده و به وزیر دفاع در آمادگی پلانهای انکشافی برای قوای مسلح و ستراتیژی دفاعی نظامی و به شخص لوی درستیز در انجام وظایف و امور محوله اش کمک می نماید. وظایف عمده لوی درستیز عبارت از جلب و احضار، آموزش، مجهز ساختن و فعال نگهداشتن قوای مسلح برای مأموریت های بین عملیاتی میباشد. مقام لوی درستیز همچنان پلانهای دفاع از خاک و بسیج نمودن تمام قوای مسلح را همراه با دیگر تشکیلات مسلح و تأسیسات حکومتی ایکه معلومات مشابهی را برای این پلانها تهیه مینمایند، آماده می سازد.

اداره نظامی توسط لوی درستیز قوای مسلح رهبری میشود و منسوبین خدمات نظامی وقوماندانی های نظامی را نظارت می نماید.

- ۱- رئیس ارکان قوای زمینی
- ۲- رئیس ارکان قوای هوایی
- ۳- رئیس ارکان قوای بحری
- ۴- قوماندانی قوای عملیاتی خاص
- ۵- قوماندانی سیستم مخابرات و اطلاعات

- ۶- قوماندانی لوژستیک
- ۷- قوماندانی آموزش
- ۸- پوهنتون ملی نظامی
- ۹- مراکز/پایگاه های آموزش

رؤسای خدمات نظامی منحصراً اعضای مقام لوی درستیز، به حیث مشاورین نظامی کار می کنند و آنها می توانند از طریق رئیس امور دفاعی، بطور داوطلبانه یا هدایت یافته، نظریات و مشوره های شانرا به وزیر دفاع، صدراعظم و یا حتی رئیس جمهور ارائه نمایند. وقتی شخص لوی درستیز نظر خودش را به وزیر دفاع ارائه می نماید، او همچنان نظریات مختلفی که از دیگر رؤسای ارکان بدست آورده نیز تقدیم می کند. لوی درستیز قوای مسلح صلاحیت اجرائی ندارد که نیروهای جنگی را فرماندهی نماید. رؤسای ارکان قوای مختلف در برابر وزیر دفاع و لوی درستیز مسوولیت دارند. قوای مختلف نظامی تمام نیروها را به فرماندهی عملیاتی مشترک موظف می سازند، به استثنای آنهاییکه برای براه اندازی مأموریت خود قوه مربوطه موظف شده باشند، مثلاً برای جلب و احضار، سازماندهی، اکمالات، تهیه تجهیزات، آموزش، بسیج، اداری و حفظ و مراقبت نیروها.

رئیس دارالانشاء که وظایف اش را مطابق قانون اداره اجراء می کند، ریاست عمومی اداری را بعهده دارد. ساختار ریاست عمومی اداری از عین قانون اطاعت می نماید و شامل است بر: دفتر عمومی مالی و منجمنت؛ منجمنت قانون؛ دفاع و بسیج؛ منجمنت ارزیابی؛ منجمنت اطلاعات و تکنولوژی؛ منجمنت منابع بشری؛ روابط عامه، پروتوکول.

ارکان عملیات مشترک توسط رئیس فرماندهی عملیاتی مشترک رهبری میشود، او در عین زمان معاون رئیس امور دفاعی (موظف برای عملیات) نیز میباشد. ارکان عملیات مشترک نیروهای مسلح را برای براه اندازی مأموریت هایی که توسط وزارت دفاع تعیین میشوند، سازماندهی، آموزش و استخدام میکند.

نیروهای واکنشی عاجل (نیروهای کاری مشترک، نیروهای اعزامی) مستقیماً تحت امر قوماندانی عملیاتی مشترک قرار دارند تا بتوانند در حالات عاجل و بحرانی فی البدیهه عمل کنند. این نیروها بطور دورانی از طرف سه قواء و سه قوماندانی مختلف توظیف می شوند.

وقتی وزیر دفاع هدایت میدهد، رئیس قوماندانی عملیات مشترک نیروهای لازم را سازماندهی مینماید تا مأموریت را که به قوماندانی عملیات مشترک سپرده شده است، به شمول تمام جنبه های عملیات نظامی، آموزش مشترک و لوژستیک، براه اندازد. سلسله مراتب قوماندانی از وزیر دفاع شروع شده تا به قوماندان عملیات میرسد. تمام مخابرات به رئیس امور دفاعی نیز تقدیم میشود.

نظارت قانونی و کنترل پالیسی دفاعی توسط اسامبله ملی صورت میگیرد؛ دیوان محاسبات ملی؛ ریاست تفتیش؛ پولیس نظامی؛ و اداره ضد جاسوسی نظامی.

نظارت ملکی و کنترل پالیسی دفاعی نیز توسط میدیا و سازمانهای غیرحکومتی صورت میگیرد.

در طرح ریزی پالیسی دفاعی دفتر سیاسی و دیگر ساختارها به وزیر دفاع کمک می نمایند. اعضای صلاحیتدار دفتر سیاسی معاون وزیر دفاع، رئیس دفتر سیاسی، منشی پارلمانی، سخنگوی وزیر دفاع و یاورها میباشند. وزیر دفاع میتواند به رئیس امور دفاعی هدایت دهد که در نشست دفتر سیاسی حضور یابد.

یک قانون باید شرایط و میتود اعلام یک حالت جنگ و یک حالت اضطراری را تعریف و تثبیت کند. وقتی یک حالت جنگی یا دیگر حالت اضطرار اعلام میشود، رئیس جمهور فرماندهی دفاع کشور را بعهدہ گرفته و برای استفاده از نیروهای مسلح تصمیم اتخاذ می نماید. رئیس جمهور پلانهای آمادگی و براه اندازی عملیات را تصویب می کند و به این ترتیب دفاع کشور از طریق قوماندانی اعلی تأمین میشود. صدراعظم هر روز عملیات فرماندهی دفاع مملکتی را که توسط لوی درستیز قوای مسلح ایجاد شده و صحنه فرماندهی عملیات نظامی را که توسط قوماندانی عملیات مشترک ایجاد شده، هدایت می دهد. صدراعظم همچنان اداره محلی را نیز هدایت می دهد.

در وظایف نظامی قوماندان اعلی را **ارکان قوماندانی اعلی** کمک میکنند. و ارکان قوماندانی اعلی توسط اداره متخصص نظامی وزارت دفاع کمک میشود و شامل تشکلی از اداره ریاست جمهوری، وزارتها و ادارات میباشد.

حدود نقش جامعه مدنی

جامعه مدنی در فحوای عملکرد اش با منجمنت دفاعی به اقشار ذیل اجتماعی میتواند اطلاق شود: شهروندان، سازمانهای غیرحکومتی (بشمول سازمانهای بین المللی) انستیتوت های اکادمیک (در تحقیق و انکشاف یا تعلیم و آموزش، تجارت - صنعت دفاعی و صنعت ملکی، میدیا دخیل اند).

انکشاف جامعه مدنی یکی از اهداف نهایی دیموکراسی سازی و اولین شرط بلوغ یک دیموکراسی شناخته میشود. منحیث یک حقیقت، منجمنت مؤثر دفاعی بدون یک جامعه مدنی زنده که با تأسیسات دفاعی علایق و تعامل متقابل داشته باشد، وجود ندارد.

رشد و انکشاف یک مدل/طرح ریفرنس برای جامعه مدنی نسبت به تأسیسات دفاعی مشکل تر میباشد. با آنهم بمنظور ارزیابی حالات و بمنظور اینکه بتوان برای اصلاحات پلان نمود و بهمین گونه برای زمینه سازی برای عملکرد متقابل و همکاری بین تأسیسات منجمنت دفاع و جامعه مدنی، بهتر است تا بعضی تعریفات عمومی و فهم مشترک راجع به بعضی از نقشها و روابط نهاد های جامعه مدنی موجود باشد.

جامعه مدنی نقش بزرگی را منحیث ستون خارجی جدی برای حدود نقش جامعه مدنی و عنصر عمده محیط آن بازی میکند. جنبه های زیادی از نقش جامعه مدنی که با سکتور تجاری، اکادمیک، میدیا و سازمانهای غیرحکومتی ارتباط داشته، وجود دارد.

برای فهم نقش بخش تجاری، مهم است تا از دو قدم دربعد اقتصادی «حدود نقش جامعه مدنی» یاد آوری نمود، قدم نخست این است که تمام فعالیتهایی را که نظامی نیستند از وزارت دفاع، وزارت اطلاعات امنیتی و دیگر چنین وزارتها و تأسیسات جدا ساخت. قدم دوم تقویه نمودن پروسه به اجاره دادن تمام فعالیت های غیر نظامی بر اساس رقابت میباشد. براساس این پالیسی تمام یونت های ساختمانی، تولید، ترمیم و حفظ و مراقبت، و یونت های حفاظت ملکی را میتوان از وزارت دفاع جدا ساخت و آنرا به سکتور تشبثی عادی مبدل نمود - آنچه جزئی از جامعه مدنی میباشد.

عملکرد خدمات اجاره یی را میتوان در ساحة کمک های لوژستیک و مخصوصاً در تدارک و تهیه مواد غذایی و دیگر تسهیلات مروج ساخت. این یکی از قدم های خیلی مهم در تحکیم مشارکت خصوصی عامه (PPP) در بخش دفاع و در ایجاد انجمنهای تشبثی بوده تا با تأسیسات دولتی در ساحة امنیت ملی و دفاع همکاری شود. یک مثال خوبی در این رابطه، اقدام بلغاریا مبنی بر فعال ساختن اجراءات تجاری برای انجمن امنیت ملی میباشد که از مطالعه «منفعت های اقتصادی عضویت بلغاریا

در ناتو» الهام گرفته است، این مطالعه در جریان نشست گروه ویلنیوس در صوفیه مورخ اکتوبر ۲۰۰۱ تقدیم شد.^۱

با یک سلسله از موافقاتی که بین وزارت دفاع، سازمان غیر حکومتی، اتحادیه های کارمندان، تأسیسات بین المللی مثل پکت ثبات/بانک جهانی و غیره به امضاء رسیده اند، میتوان محیطی را برای سراغ راه حل های موفقانه در ساحه های نظامی ایجاد نمود. وزارت دفاع میتواند یک شبکه خاصی از مراکز اصلاحات اجتماعی را برای تسهیلات در این پروسه ایجاد کند. از ابتکارات افسران متقاعد و انجمن های نهاد های ملی برای همکاری با این شبکه استقبال میشود.

جامعه آکادمیک به تحقیق و تعلیم ارتباط دارد. در حال حاضر با کاهش ظرفیت ریسرچ و انکشاف وزارت دفاع و صنعت دفاعی چاره دیگری نیست جز اینکه این شاخه را نیز در بخش آکادمیک سکتور تخنیک (بمنظور کمک به پلانهای اکتسابی، مدرن سازی و منفعت جویی) دخیل ساخت، البته با مطالعه های مختلف (بشمول بررسی دفاع ستراتیژیک). موضوعات مربوط به تعلیم و آموزش ساحه های امنیت و ساحه های استفاده دوگانه ایجاب سهمگیری بیشتر انستیتوت های آکادمیک بشری و تخنیکی را مینماید. موافقتنامه های چوکات کاری و کمیته های مشترکی که بین وزارت دفاع و بسیاری از انستیتوت های آکادمیک و بین انستیتوت های آکادمیک و شرکت های صنعت دفاعی ایجاد شده اند، مثالهای خوبی برای همکاری ممکنه میباشد. بطور مثال، آکادمی بلغاریا برای ساینس (BAS) منحصیث یک انستیتوت پیشتاز مرکزی برای امنیت ملی و ریسرچ دفاعی (CNSDR-BAS) را تأسیس نمود تا این تلاشها را در همکاری با پارلمان، دفتر ریاست جمهوری، حکومت، وزارتها و ادارات بخش امنیت، صنایع و دیگر تأسیسات هماهنگی نماید. این نمونه ایست که میتوان آنرا از تجربه بلغاریا آموخت.^۲

بُعد تعلیمی حتی بیشتر مهم میباشد، زیرا در آن شمار زیادی از مردم شامل اند - نه تنها در سیستم تعلیم دفاعی. بلکه در پوهنتونها و حتی در مکاتب ثانوی ایکه تدریس مسائل امنیتی صورت میگیرد، نیز. کیفیت ارگانهای آکادمیک، نصاب تعلیمی و استفاده از تکنالوجی های مدرن نیز مهم اند تا برای عملکرد متقابل مستقیم بین جامعه و تأسیسات دفاعی زمینه سازی شده و برای همکاری مؤثر محیط را آماده شود.

در صحنه میدیا معمولاً بعضی از امکانات مسلکی وجود دارد (مانند روزنامه های وزارت دفاع، مجله های اردو و غیره)، اکثر تلاش میشود تا برای تبلیغات بیشتر چینل های تلویزیونی نظامی ایجاد شود. علاوه بر آن، در میدیای ملی (رادیو و تلویزیون) برنامه های خاصی برای نظامیان تخصیص شده است، و نیز ژورنالستان متخصص هم در بخش رسانه های الکترونیکی و هم چاپی فعال اند که در این ارتباط کار میکنند. در پهلوی ژورنالستان مسلکی شماری از نشرات دیگری فعال اند که از طرف مؤسسات آکادمیک و نمایندگان سازمانهای غیرحکومتی به نشر سپرده میشوند. معمولاً مسائل مربوط به «حدود نقش جامعه مدنی» در اخبار پیشکش می گردند. در بلغاریا از طریق اداره اجرائی ای بنام «کلوپ و معلومات نظامی» در وزارت دفاع تحلیل خوبی راجع به مسائل دفاعی طی گزارش هایی در

^۱ - Tilcho Ivanov, Ralitz Mateeva, Todor Tagarev, Economic Benefits from Bulgarian Membership in NATO, Velizar Shalamanov (ed) (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Center for Liberal Strategies, October 2001), p.69.

^۲ - „Report #6: NATO Membership and the Challenges Facing the Bulgarian Parliament”, SSR Coalition, Sofia, November 2003, p.100.

صفحات انترنتی گذاشته میشود. همچنان بعض کوششهایی صورت گرفته تا راجع به اصلاحات دفاعی فلم هایی نیز تولید شوند.¹

یک تجربه بزرگ در نتیجه همکاری سازمان های غیرحکومتی و وزارت دفاع و سازمانهای غیر حکومتی و پارلمان در ساحة سازماندهی بحثهای عامه پیرامون پالیسی دفاعی، اصلاحات دفاعی و عصری سازی و بهمین گونه در نتیجه سهمگیری عملی سازمانهای غیرحکومتی در براه اندازی کمپاین نظامی و معلوماتی در کشورهای دیگر بدست آمده است. نقشی که در رابطه توسط اتحادیه نظامیان متقاعد، سابقه دار، انجمن ها و سازمان های جوانان بازی میشود، خیلی جالب و دلچسپ میباشد.

بعد دیگر جامعه مدنی به نقش ملکها در امنیت ملی از طریق میدیا، سازمانهای غیرحکومتی و بخش های تجاری ارتباط میگیرد که آنها در آن فعال اند. این بخش فرصتی را برای امنیت ملی مهیا ساخته است تا از نیروی افراد مسلکی یونیفورمدار متقاعد و دیگر متخصصین امنیتی که مستقیماً در زندگی حزبی داخلی بلغاریا در دوره مخالفت دخیل نبودند، استفاده نمایند.

نقش ملکها در ساختار های امنیت ملی در دو ساحة مورد توجه میباشد: در ساحة تعریف پالیسی (کاملاً مسوولیت ملکها) و تطبیق پالیسی (کار مشترک با افراد مسلکی یونیفورمدار تا حد اعظمی تخصص را بدست آورد و مؤثریت و شفافیت را تضمین نماید).

البته راه حل های بین المللی وجود ندارد، ولی یقیناً دو دسته از فکتورهای توازن دهنده وجود دارد که میتوانند به یک سطح کافی از شفافیت منتج گردند، یکی از نقشهای عمده ای که توسط ملکها در بخش امنیتی بازی میشود. دسته اول - اداره - جامعه ملک - تجارت، برای جنبه های مختلف دیموکراسی اهمیت کلیدی دارند، ولی دسته دوم آن بیشتر مشخص مشخص میگردد توسط: قانونمندی - مردمان تعلیم یافته - تکنولوژیهای معلوماتی. از اینکه از لحاظ اصلاحات ما راه دور به درازی را پیش رو داریم، مسأله شفافیت هنوز هم در آجدای ما برای مدت طولانی باقی خواهد ماند. ناممکن است که در یک روز سیستم یک فرهنگ بخش امنیتی بسته افراد مسلکی یونیفورمدار را که تنها به حزب کمونست وفادار بودند، به سیستمی تغییر داد که برای جامعه کار کند و به جامعه ای حسابده باشد که توسط افراد منتخب نمایندگی میشود. شفافیت یکی از وسایل عمده بوده و تنها از طریق سهم بیشتر ملکها در ساختار امنیتی و تقسیم مسوولیتها در ساحة پالیسی سازی و تطبیق بدست آمده می تواند. هدف از تقسیم این است که بیشتر تصامیم سیاسی عامه ای که توسط اداره (ملکی - نظامی) پیاده میشوند، باید شفافیت آن در ساحة های بودجه سازی، تدارکات، پالیسی پرسونل و حتی عملیات نیز واضح و نمودار باشد.

این طرز العمل یک چالش بزرگ بوده و خصوصاً برای ملکها. آنها باید به یک ساحة مخصوص داخل شوند که ایجاب تعلیم و آموزش خاصی را می نماید. برای جلب توجه کارمندان ملک باید فرصتهای خوب ارتقایی مساعد ساخته شود، اگر خواست این باشد که از لحاظ ساختار های اداری ثبات واقعی امکان پذیر شود. در رابطه با کارشناسان در ساحة انکشاف پالیسی که به ملکهای منتخب ارتباط نزدیک دارند، ثبات کاری از طریق سازمان های غیرحکومتی، بخشهای اکادمیک و تجاری و بهمین ترتیب از طریق انکشاف ظرفیت مستحکم در احزاب سیاسی داخلی بدست آمده میتواند. در قبال نایل شدن به یکنوع ثبات کاری برای ملکها که احتمالاً با ثبات افراد مسلکی یونیفورمدار قابل مقایسه باشد،

¹ - Defence and Security Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives. Jan A. Trapans and Philipp H. Fluri (eds.) (Geneva, Genve Center for the Democratic Control of Armed Forces 2003); vol.I,II.Avalible at. http://www.dcaf.ch/publications/defence_ssg_see.cfm?nav1=4&nav2=2

خیلی مشکلی خواهد بود تا فضای باور و اعتماد را بوجود آورد. البته واضح است که برای حمایت از چنین یک تغییری و برای مهیا ساختن استمرار و ثبات، شفافیت، تعلیم و تکنولوژیهای جدید بکار است.

میزان موفقیت سهمگیری ملکی در سیستم امنیت ملی توسط رضایت جامعه با بخش امنیت معلوم میشود - حمایت عامه برای این بخش از یکطرف و شکل دهی روابط ملکی نظامی در داخل بخش امنیتی از طرف دیگر.

بدون شک، یک سلسله چالشها در قسمت مداخله ملکیها در بخش امنیت با پروسه رابطه دیموکراتیک احزاب سیاسی برسر اقتدار و مخالف به میان می آید. تلاش برای ثبات وضعیت کارمندان ملکی ایکه در ارگانهای اداری و مؤسسات تحقیقاتی مربوط به پالیسی سازی کار می کنند، نشان دهنده یک امر مهم است که از همان آغاز تغییرات دنبال می شود: معرفی ملکیها به بخش های تصمیم گیری و عملی سازی سیستم امنیت ملی و همچنان از لحاظ آمادگی گروپ نخست «ملکیهای دانشور». یافتن یک راه حل به این موضوع در حال تغییر در نهایت ثابت خواهد ساخت که این سیستم خود قابلیت دوام را دارد.

تعامل بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی

طوریکه تذکر داده شد شفافیت یک امر کلیدی برای هر تعامل بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی میباشد - عملاً یگانه فکتور موفقیت اصلاحات دفاعی نیز است.

پروسه ایجاد شفافیت خیلی ها مشکل میباشد، بنابر دلایل مختلف ذیل:

- ❖ میراث در قانونمندی، فرهنگ اداری، موقف اجتماعی؛
- ❖ مقاومت (مسلکی) جدی و سازمان یافته پرسونل بخش امنیت؛
- ❖ عدم تخصص بیرونی؛
- ❖ حساسیت بخش مبنی بر جلوگیری همکاری عمیق بین المللی؛
- ❖ عدم ابزار منجمت منابع و عدم موجودیت خود منابع برای حکومتهای منتخب جدید از یکطرف و مقدار بزرگ منابع قابل دسترسی «غیر راجستر شده» برای بخش امنیت از طرف دیگر.

اهمیت شفافیت حداقل بر مبنای دلایل ذیل استوار است:

- ❖ شفافیت یگانه راهیست برای رسیدن به یک بحث آگاهانه عامه در مورد موضوعات بخش امنیت و در نتیجه آن حمایت عامه؛
- ❖ شفافیت به ذات خود هدف نمیباشد، بلکه وسیله ایست برای رسیدن به «امنیت و ثبات» بخش امنیت و برای ثابت ساختن اینکه این اصل برای اتباع کشور دیموکراتیک مهم میباشد که برای بودجه واقعی مالیه می پردازند، نه برای کدام مقصد یا شخص دیگری؛
- ❖ شفافیت بهترین وسیله ایست بر ضد اختلاس، سرکشی از قانون، حفاظت از منافع یک کشور، و فراتر از آن از منافع اتباع آن؛
- ❖ شفافیت عبارت از اساسی است برای روابط ملکی - نظامی و شرط کلیدی برای شمولیت در ناتو و اتحادیه اروپا و یا مشارکت با آنها.

در محیط به ارث گرفته شده مشکلات زیادی وجود دارد، بنابر دلایل ذیل:

- ❖ سطح محرمانیت در سیستم های نظامی و امنیتی قبلی؛
- ❖ سطح بلند تجرید پرسونل بخش امنیتی از جامعه منحیث یک «طبقه»
- ❖ عدم تخصص بیرونی راجع به موضوعات بخش امنیت؛
- ❖ موضوعات منابع در دوره انتقالی – منابع مخفی «غیر راجستر شده» بیشتر از آن وجود دارد که در دسترس ارگانهای منجمنت قانونی برای کنترول قرار دارند؛
- ❖ وابستگی خیلی زیاد به خدمات استخباراتی اتحاد شوروی سابق و تکنولوجی آن؛
- ❖ مشکلات خیلی زیاد اجتماعی ایکه توجه را از بخش امنیت منحرف ساخته است؛
- ❖ نفوذ افراد خدمات استخباراتی در مقامهای سیاسی و اقتصادی در دوره انتقالی؛
- ❖ تغییرات عمیق خیلی زیاد در محیط و پالیسی امنیت و دفاع برای یک مدت کوتاه؛
- ❖ بکار برد اندک تکنولوجیهای عصری معلوماتی؛
- ❖ سیستم تعلیمی محافظه کار شدید در ساحه بخش امنیت.

شفافیت باید حد اقل در سه سطح بدست آید:

- ❖ معلومات پیرامون پالیسی دفاعی و تطبیق آن؛
- ❖ منجمنت منابع و بخصوص منجمنت پرسونل/ منجمنت بودجه؛
- ❖ پروسه اکتساب و تدارکات و بخصوص برنامه های دراز مدت.

شفافیت به قانونمندی کافی و ساختارها نیاز دارد تا این قانونمندی را تطبیق نماید، مخصوصاً کنترول ملکی و نظارت پارلمانی، ولی بیشتر از همه در محیط متحرک فعلی دو فکتور: مردمان تعلیم یافته خوب و سیستمهای معلوماتی مدرن کلید های موفقیت اند.

- ❖ تجربه نشان داده است که نایل شدن به شفافیت مشکل مییاشد، اگر نظام دفترداری از پختگی برخوردار نباشد و امکانات کافی برای ایجاد یک اداره مدرن موجود نباشد – ایجاب می کند که مقررات واضح و ساختار هایی که توسط افراد تعلیم یافته تطبیق میشوند از حمایت بکاربرد IT برخوردار باشد و تحت رهبری و نظارت سیاسی اداره شود. بنابر همین دلیل تضمین شفافیت کار ساده و سهل نیست. شفافیت پروسه ای نیست که تنها یک مرحله داشته باشد. موازی با آن باید تلاش در راه قانونمندی، تعلیم و گزینش افراد لایق و ماهر که قادر به ایجاد سیستم های معلوماتی مدرن باشند، صورت گیرد.

بناءً وظیفه این است تا سطح مطلوب شفافیت راپیدا نمود و تضمین باید کرد که از یک راه معقول این کار ممکن میگردد. زیرا ناممکن است که راجع به دسترسی به معلومات همه چیز را در قید قلم آورد، مقررات می توانند به طور بیطرفانه در نتیجه توازن بین منافع اداره، جامعه و سکتور تجارت تطبیق شوند. یعنی شفافیت را میتوان براساس سطح مؤثریت اداره و سطح رضایت جامعه و سکتور تجارتي اندازه نمود. شفافیت زمانی در سطح درست و صحیح قرار دارد که اداره بقدر کافی مؤثرانه کار کند و در عین زمان جامعه مدنی و سکتور تجارتي از اجراءات اداره رضایت داشته باشند. چنین یک رضایت را وقتی میتوان تشخیص نمود که این سه عنصر مستقل بوده، یعنی اداره، سکتور تجارتي و جامعه مدنی مستقیماً به یکدیگر وابسته نباشد و یا یکی تحت نفوذ دیگری قرار نگیرد.

به این ترتیب، قانونمندی و خواست های خوب تنها برای شفافیت کفایت نمیکند. این چیزی است بین گروه های مردم و با معلومات ارتباط دارد. از همین جاست که چرا تعلیم/کلتور و تطبیق تکنولوژی معلوماتی جهت دست یابی به سطوح مطلوب شفافیت خیلی مهم میباشند و این را میتوان مشروط به قانون ساخت.

در حالیکه قانونمندی عبارت از آنچه است که ما باید با آن آغاز نماییم، ولی این را هم مدنظر داشت که گمان نشود که قانونمندی بصورت اتوماتیک منتج به شفافیت میشود.

این تنها مردم اند که میتوانند سوال کنند و تنها مردم اند که میتوانند بپذیرند که این حق قانونی جامعه است تا راجع به پالیسی بخش امنیت، تطبیق آن، منابع، مؤثریت و توانمندی آن بدانند و از فرصت هایی که مهیا می سازد، استفاده کنند.

بدبختانه مردم را نمیتوان در یک روز تغییر داد و یا در یک روز تعلیم یافته ساخت، و یک فرهنگ را نمیتوان به آسانی تغییر داد، حتی در ده سال تمام. و حتی اگر ما مردم تعلیم یافته و آموزش دیده هم داشته باشیم، اگر ما از آنها استفاده مناسب ننماییم، شفافیت تأمین نخواهد شد. تعلیم به ذات خود یک پدیده خیلی پیچیده میباشد و در حالت انتقال میتوان با استفاده از اقدامات موازی مشکل را حل نمود:

- ❖ مردم را جهت تعلیم در انستیتوهای بیرونی به خارج اعزام کنید – بطور مثال چنین اقدام در سال ۱۹۹۲ با IMET آغاز گردید و حالا در بلغاریا با همکاریهای ایالات متحد، بریتانیا، فرانسه، آلمان، هالند، یونان، ترکیه، اسپانیه، ایتالیا، پرتگال، سوئیس، اتریش و ناتو برنامه های تعلیمی و آموزشی بزرگ بین المللی وجود دارد؛
- ❖ اصلاحات عمیق را در سیستم تعلیمی بخش امنیت ملی آغاز کنید، طوریکه از وسایل و ابزار های همکاری بین المللی و پروژه های مشترک استفاده شود و یک تعداد از کسانی که در خارج تعلیم دیده اند منحیث مربیون استخدام شوند تا آموزگاران را آموزش دهند – فاکولته امنیت و دفاع ملی در کالج ارکان دفاعی یک مثال خوبی در این ساحه میباشد؛
- ❖ کورسهای کوتاه مدت را ترتیب دهید که روی مقررات جدید، تکنولوژیهای جدید و روی دروس آموخته شده تأکید ورزد تا این آموزش را بهبود بخشید (آموزش زبانی یکی از موضوعات مهم در این رابطه میباشد) – مرکز بین العملیاتی (با بخش دروس آموخته شده) فقط یک قدم در این راستا میباشد؛
- ❖ پروسه تصدیق که معیار های دارای سطح عالی پیشرفت را ضمانت خواهد نمود، یک عنصر مهم دیگر در این راستا میباشد.

برای داشتن یک انتخاب و گزینش عالی و ارتقای سیستم ایجاب مینماید که قبل از همه شفافیت باید داشت. این امر البته ایجاب شفافیت درجه دوم را می نماید – منجمنت منابع، مخصوصاً برای مؤثر بودن منجمنت منابع بشری ضروری میباشد. بنابر همین دلیل است که ستون دوم شفافیت بعد از قانونمندی به پالیسی پرسونل ارتباط می گیرد.

یک پالیسی پرسونل که ارزیابی واقبینانه را مطابق اجراءات وابسته به تطبیق قانون و دیگر میثاقهای قانونی و روحیه اصلاحات و شفافیت معرفی نماید، محیط مطلوبی را برای خود شفافیت مساعد میسازد. یک پالیسی پرسونل بر مبنای «دوستی» و ارتباط شخصی که بیشتر نیاز های پرسونلی را ترجیح دهد تا پالیسی تشکیلاتی، نشان دهنده کمبود تخصصی میباشد و استفاده جویی از منابع عامه برای منفعت شخصی است.

امروز دو خصوصیت مهم این دوره انتقالی سرعت عمل و پیچیدگی می‌باشد. بدون تکنولوژیهای مدرن غیرممکن است تصامیمی گرفته شده را مورد تعقیب، ارزیابی و هم‌نوایی قرار داد و حتی آنرا نظارت و کنترل نمود.

حتی مردمان خوب تعلیم یافته و پویا نمیتوانند بدون یک سیستم مؤثر شرایطی را برای یک محیط شفاف مساعد سازند تا مطابق به مقررات داخلی مبنی بر حفاظت معلومات سری به اسرع وقت مناسب معلومات اساسی را در خدمت استفاده عامه قرار دهند.

تطبيق تکنولوژیهای معلوماتی مدرن به ذات خود بدون براه انداختن یک پروسه و مطلوب سازی آن بشمول جنبه های شفافیت راه حل نمیباشد. منجمنت منابع معلومات جهت تطبيق موفقانه به ذات خود یکی از پروسه های خیلی مشکل میباشد.

در عین زمان، نقش تکنولوژیهای معلوماتی برای شفافیت یکبار دیگر موضوع افراد تعلیم یافته را مطرح می سازد. تنها مردم با سواد معینی میتوانند با کمپیوتر کار کنند و از فرصتهایی که در محیط جدید مساعد شده استفاده بعمل آورند.

به این معنی که سومین ستون شفافیت بعد از قانونمندی و مردم، تخنیک معلومات (IT) میباشد، ولی تطبيق آن به قانونمندی و مردم تعلیم یافته وابسته است. بناءً با متوازن ساختن این سه عنصر، قانونمندی، مردم و سیستم های IT، میتوان به بهترین شکل فرصت هایی را برای شفافیت مهیا ساخت. سه قانون بنیادی وجود دارد - برای دسترسی به معلومات عامه، برای حفاظت اطلاعات بنیادی شخصی و برای حفاظت معلومات محرم که اساس و قاعده ایرا برای توازن بین اداره، جامعه مدنی و سکتور تجاری ایجاد می نمایند. قانون برای منجمنت منابع معلومات ضروری است تا مواد سه قانون اول تحقق یابد.

شفافیت فقط برای این است تا ثابت نمود که امنیت در سکتور امنیتی ضروری است و توازن بین «آزادی معلومات» و «حفاظت معلومات» یک موضوع اساسی میباشد. البته دسترسی به معلومات برای استفاده کنندگان مختلف از هم تفاوت دارد - هم در سطح درجه بندی معلومات و منحیث «ضرورت به شناخت معیار ها». این مربوط به یک متخصص IT میباشد، تا راه حل تخنیکی را برای حفاظت معلومات حساس، برای مهیا ساختن معلومات کامل، دسترسی آسان برای کتگوریهای مختلف استفاده کنندگان و تأمین این دسترسی، پیدا نماید.

یک جنبه دیگری که به مسأله ارتباط میگیرد، همانا داشتن دو تصویر است: داخلی و خارجی. تصویر عامه احتمالاً کمتر معلوماتی و مکمل باشد ولی انحرافی، مغشوش و غیر یقینی بوده نمیتواند. سیاستمداران مسوول برای ایجاد یک تصویر عامه ایکه بقدر کافی با تصویر داخلی هم‌نوایی داشته باشد، مسوولیت دارند.

در دوره انتقالی وقتی معضله عمده ای یعنی غلبه بر میراث گذشته که منعیث یک قاعده دارای کمبود بوده و برای آینده سبب دشواری ها میگردد، رونما شود، سطح شفافیت باید بلند باشد. این همین دوره ایست که منعیث ساحه قاعده بیرون از بخش امنیت سریعتر تجربه حاصل می نماید نسبت به بخش امنیت در محیط واقعیت های جدید. و شفافیت بیشتر، مشارکت بیشتر با جامعه مدنی و سکتور تجاری برای اداره سکتور امنیتی از اهمیت حیاتی برخوردار است. در این دوره باید در قانونمندی تغییرات اساسی آورده شود، معرفی اساسی مردمان تعلیم یافته و معرفی مفرط تکنولوژیهای معلوماتی مدرن ابزاری اند تا بتوان شفافیت را افزایش بخشید و تغییرات در بخش امنیت را زمینه سازی کرد. منعیث یک قاعده بعد از یک مدت معین وقتی طرحهای جدید مورد تطبيق قرار گرفتند و سیستم جدید در یک

دوره بیشتر با ثبات داخل گردید، سطح شفافیت بیئین می آید، زیرا علاقمندی جامعه و سکتور تجاری نیز کاهش می یابد.

بنابر مشکلات زیاد در تأمین شفافیت، انتظار نمیتوان برد که شفافیت بدون جد و جهد های خاص بوجود خواهد آمد. و وقتی مسأله روی جدوجهد و منابع باشد، بهتر است تا ستراتیژی داشت. مسأله مهمی که باید در رابطه با شفافیت تذکر داد این است که این مأمول از طریق جدوجهد های یک جانبه اداره یا جامعه مدنی و سکتور تجاری بدست آمده نمیتواند. ایجاب مینماید که در این راستا قدم های مشترک و هماهنگ از طرف بازیگران زیادی برداشته شود.

نقش سازمان های غیرحکومتی را نمیتوان مبالغه آمیز تخمین نمود. عملکرد بررسی سالانه و ارزیابی سطوح شفافیت در بخش امنیت با غور روی قضایای خاص در ساحة تعریف و تطبیق پالیسی دفاعی و امنیتی، منجمت منابع/ بودجه و مخصوصاً در ساحة تدارکات و اکتساب برای رشد و انکشاف یک فرهنگ شفافیت یک کمک بزرگی میباشد. این امر ایجاب همکاری پارلمان، بخش تجاری و سازمانهای بین المللی را می نماید.¹ فراتر از آن - از پروژه های بین المللی (بطور مثال شفافیت پروژه دفاعی برای SEE) برای تحلیل شفافیت عمکردها منحث یک وسیله نیرومند میتوان استفاده نمود تا چنین یک فرهنگ را ایجاد کرد. چنان فهمیده شده است که محرمت بیشتر توسط آنهایی دفاع میشود که بر محرمت اعمال شده در کشورهای همسایه شان تأکید می کنند.

شفافیت، مخصوصاً در دوره های انتقالی میتواند به جهان تجاری در فرصت های ثمرجویی از تغییرات کمک کند، خصوصاً که بسیاری از فعالیت های تجاری به حمایت از تغییرات نیاز دارند. بناء نقش سکتور تجاری و انجمنهای تجاری برای رشد فرهنگ شفافیت خیلی ها مهم تلقی میگردد.

قدم های زیادی باید برداشته شود - بعضی از آنها البته بطور موازی:

- ۱- تعریف واضح و روشن سکتور امنیتی - مأموریتها، مسوولیتها، منابع، منجمت؛
- ۲- ایجاد جامعه افراد فنی و مسلکی - ملکی و نظامی؛
- ۳- بلند بردن سطح آگاهی عامه راجع به سکتور امنیتی - چه تولید میکند و چگونه منابع را برای نایل شدن به نتایج مورد استفاده قرار می دهد؛
- ۴- زمینه سازی برای تعلیمات پیرامون موضوعات سکتور امنیتی؛
- ۵- مهیا نمودن سیستمهای معلوماتی مدرن برای منجمت سکتور امنیتی؛
- ۶- قانونمند سازی سهم جامعه در منظره بخش امنیت، بشمول سازماندهی غیرحکومتی و سازمان های تجاری؛
- ۷- رشد عملکردهای شفافیت در سطح منظوقوی و سطح بین المللی.

بر اساس یک محیط شفافیت، حسابدگی و مسوولیت تعامل بین منجمت دفاعی و جامعه مدنی وجوهات مختلف دارند:

- ❖ وزارت دفاع و حکومت - سازمانهای غیرحکومتی، سکتور اکادیمیکی و تجاری، رسانه های گروهی؛
- ❖ پارلمان - سازمانهای غیرحکومتی، سکتور اکادیمیکی و تجاری، رسانه های گروهی؛
- ❖ ملکها و نظامیان در وزارت دفاع؛

¹ - Velizar Shalmanov, Lyubomir Ivanov, Petya Dimitrova, NATO Membership Readiness Indicaor (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001), p.36.

- ❖ وزارت دفاع و حکومت – پارلمان؛
- ❖ بین خود سازمانهای غیر حکومتی، سکتور تجاری، رسانه های گروهی، تأسیسات اکادمیک روی موضوعات منجمنت؛
- ❖ اداره ملی – سازمانهای بین المللی؛
- ❖ بین عناصر جامعه مدنی بر مبنای منطقی.

شفافیت تنها یگانه – حتی مهم تر از همه – شرط قبلی برای همکاری موفق بین تأسیسات منجمنت دفاعی و جامعه مدنی میباشد. شفافیت به ذات خود باید از طریق قانون تأمین گردد، ولی حتی مهمتر از این مدل های موقفی برای همکاری طرح ریزی شده و در قید قانونمندی در آیند.

در هسته مدل های همکاری مهندسیهای واضح منجمنت دفاعی، جامعه مدنی و رابطه های ایجاد شده برای تعامل متقابل نهفته اند. مدل های همکاری تعریف نموده اند که چگونه این محیط میتواند برای نایل شدن به اهداف حکومتداری خوب در بخش دفاعی مورد استفاده قرار گیرد.

مدل همکاری بین تأسیسات دفاعی جامعه مدنی

برای چنین یک همکاری مدل های عمومی مختلف وجود دارد – از مدل های کاملاً مرکزی شده (جامعه به پارلمان، پارلمان به حکومت، حکومت به منسوبین دفاعی) آغاز یافته تا به مدل های کاملاً غیر مرکزی شده، طوریکه هر عنصر جامعه مدنی میتواند مستملاً با یک عنصر تأسیسات دفاعی همکاری نماید.

البته واضح است که یک مدل مطلوب در بین اینها قرار دارد و میتوان آنرا بیشتر مطلوب ساخت تا هدف توازن بین توانمندی و کنترل ملکی بدست آید – البته با در نظر داشت سطوح پختگی در رابطه با تأسیسات دفاعی، عناصر جامعه مدنی و فرهنگ همکاری در کشور. نقش جامعه مدنی عبارت از این است تا مفکوره ها را ایجاد کند و خواستار شفافیت، حسابدهی و مسوولیت شد و نیز تلاشهای اصلاح طلبانه را در داخل حکومت حمایت نمود. در این رابطه مثال خوب تحقیق روی جدوجهد ائتلاف «حدود نقش جامعه مدنی» (SSR) در بلغاریا میباشد که هر چهار ماه گزارشی به پارلمان تهیه مینماید و در آن پیشرفت ارزیابی شده و پیرامون وضعیت برای اصلاحات از طریق میکانیزم های فعالیت اعضای پارلمانی سفارشات صورت میگیرد.¹ این جامعه یک نشریه دو ماهه تحت نام «نظارت امنیت» را به نشر می سپارد: مشکلات امنیتی و (SSR) بمنظور تشخیص مفکوره های خوب برای اصلاح محیط امنیتی و تغییرات مورد نیاز در سطح وسیعی دفاع و امنیت. نمایش رسمی از طریق لکچر های عامه، بحث های میز مدور و سیمینارها در معرفی مفکوره های سیاسی و تأسیسات منجمنت تسهیلاتی را فراهم میسازد.

در براه اندازی حمایت ارزشمند و مفکوره های خوب نقش کلیدی توسط سازمانهای افسران احتیاط و NCO بازی شده است – ولی آنها در دوره قبل از کمونستی انکشاف داده شده اند و آنها در کشورهای ناتو بعد از تغییرات دیموکراتیک تعلیم و آموزش یافتند. یک مثال خوب درین رابطه در بلغاریا انجمنی بنام «فارغان مکتب نظامی جلالتمآب» (یک اکادمی نظامی قبل از ۱۹۴۴) و انجمن افسران احتیاط «اتلانتیک» میباشد که در سال گذشته توسط فارغان کالجها/کورسهای دفاع غربی با مفکوره طرفداری از اتلانتیک/ماورای اتلانتیک تشکیل شد. یک نقش کلیدی همکاری بین تأسیسات دفاعی و این اتحادیه

¹ - Velizar Shalamanov, Lyubmir Ivanov, Petya Dimitrova, NATO Membership Readiness Indicator (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001), p.36.

ها با رشد ارزشهای محوری بازی شده است - ارزشهایی که از تاریخ نظامی یک کشور و ارزشهای مشترک اطلانتیکی سرچشمه می گیرند.

مدل بخش اکادمیک همکاری با تأسیسات دفاعی با ابتکار میتودهای علمی در تصمیم گیری عمل مینماید، و مخصوصاً در زمینه سازی همجانبه برای حدود نقش جامعه مدنی، تحولات و همچنان مخصوصاً در مدرن ساختن نیروها. مرکز ایجاد شده برای امنیت ملی و تحقیق دفاع در اکادمی علوم بلغاریا و براه اندازی کورسها راجع به پالیسی امنیت و حدود نقش جامعه مدنی در دانشگاه صوفیه و دیگر دانشگاه ها مثالی است که توسط همسایه های بلغاریا مورد جستجو قرار گرفته میتواند. مثال خوب دیگری که در اینجا قابل یادآوری میباشد، عبارت از کمیته هماهنگی علوم ملی برای حکومت در ساحه حفاظت مردم و زیربناها با هفت گروه کارشناس آن میباشد.

جامعه تجاری با تأسیسات دفاعی در انتقال بهترین عملکردها به منجمنت منابع از طریق خواست برای به اجاره دهی فعالیت های غیر نظامی، زمینه سازی برای معاملات تجاری جهت مدرن ساختن همکاری مینماید و در بازسازی دوره مابعد از درگیری خود را شریک آن تأسیسات میداند. انجمن BENS به این منظور تأسیس شد تا تأسیسات سکتور امنیتی را از نقطه نظر کارمندان حمایت نماید. این مثال خوبی میباشد برای تبادل معلوماتی که بین کشورها صورت میگیرد. BENS بلغاریا از تجربه BENS ایالات متحد آمریکا استفاده میکند و با اتاق های تجاری امریکایی و انجمنهای تجاری که محیط های جدیدی برای همکاری ایجاد می کنند، از نزدیک کار مینماید، این کار مشترک از طریق برگزاری جلسات منظم، کنفرانسها، سیمینارها، دعوت به سخنرانیها تا روی انکشافات به بحث بپردازند و گزارشات مخصوص با سفارشات شانرا تقدیم دارند، صورت می گیرد.

مشاورین ملی و مخصوصاً بین المللی از طریق افزایش شفافیت و مهیا ساختن منبع تخصص برای انکشاف بدیلها و همچنان از طریق زمینه سازی برای تفاهم بیشتر بین اطراف دخیل در پروسه تصمیم گیری مدل های دیگری از همکاری را تقدیم میدارند. یکی از مدل هایی که آنها تقدیم می کنند بر مبنای سهم اقدام تخصصی بیطرف در پروسه تصمیم گیری میباشد، و البته در عین حال سهم شان در فعالیت سکتور اکادمیک، سازمانهای غیرحکومتی و تشبثات تجاری دخیل است.

رسانه های گروهی با مهیا ساختن تحقیقات خاص پیرامون مسائل عمده در اجتماع و با مطلع نگهداشتن اجتماع راجع به تحولات در ساحه دفاعی (محلی، ملی و در ساحه ایرو- اطلانتیک) از طریق حفظ روابط مستمر با دفاتر تأسیسات مختلف دفاعی همکاری می نماید. رسانه های گروهی منحصراً میانجیگر بین تأسیسات دفاعی، اکادمیک و بخش سازمان های غیرحکومتی، تجاری و اجتماع عمل مینمایند و به مقصد افزایش شفافیت، خدمت و بحث ها را روی بدیلهای مختلف تقویه می کنند.

مدل های مختلف همکاری که در ساحه های مختلف کاری تطبیق شده اند در ذیل تشریح شده تا حدود تعامل و عملکرد های خوب را تشخیص نمود. جامعه مدنی یک عنصر کلیدی برای تغییر و تبدیل موفق آمیز و کارکرد مؤثر در بخش دفاعی میباشد. با سازمانهای مختلف، میتود کار و تعامل با تأسیسات منجمنت دفاعی جامعه مدنی در همه کار های دستگاه دفاعی دخیل بوده و از همه مهمتر چوکات کاری برای کنترل ملکی و ارزیابی را مهیا می سازد.

سهمگیری جامعه مدنی در انکشاف پالیسی

از تشخیص ارزش های ملی، اهداف، منافع و اولویتها، ارزیابی های تهدیدها و ریسک ها گرفته تا به انکشاف پالیسی ها، ایجاد انستیتوتها و توزیع منابع مورد ضرورت برای تطبیق برنامه های امنیتی، همه و همه بشمول پروسه انکشاف پالیسی باید در برابر سهمگیری جامعه مدنی باز باشند، اگر تأمین

امنیت برای اتباع، جامعه و دولت هدف باشد.¹ جامعه مدنی نه تنها یک سهمگیرنده است، بلکه یک ماشین اساسی برای بررسی ستراتیژیک همجانبه سکتور امنیتی نیز میباشد. وقتی راجع به حکومتداری دیموکراتیک سخن زده میشود، لاجرم سهمگیری جامعه مدنی در پروسه ارزیابی تهدیدها و ساختن سکتور امنیتی مطرح بحث قرار می گیرد. بدون یک سیستمی که از ظرفیت جامعه مدنی² استفاده کند، ناممکن است که در ساحه های متذکره، خصوصاً در جهان مدرن امروزی، راه حل همجانبه ایرا سراغ نمود.

از اینکه این یک ساحه ای از انحصار دولت است تا از قوه کار گیرد و از اینکه مسأله به حاکمیت ملی تعلق میگیرد، دلایل قانونی وجود دارد تا در یک حدود معینی برای حفظ محرمانیت مقررات وضع شود. ولی به این مقررات ضرورت است تا دستگاه دفاعی را در برابر جامعه شفاف و حساس ساخته. برای رسیدن به این هدف به اهداف، اولویتها، مقررات/طرز عملهای واضح و روشن که اجتماع عامه از آن مطلع باشد، ضرورت است. افاده و بیان این عناصر پالیسی دفاعی یک پروسه تعامل و همکاری بین دستگاه دفاعی و جامعه مدنی را ایجاب می کند.

کنترول ملکی: دخالت جامعه مدنی در تطبیق پالیسی

میگویند که پلان پلان میباشد، ولی پلان آن پلان است که جامعه عمل بپوشد. جامعه مدنی نه تنها قدرت کنترول تطبیق را دارد، بلکه یکی از بازیگران کلیدی در پروسه تطبیق میباشد. نتایج مبتنی بر مراقبت و ارزیابی یکی از ابزار های عمده برای کنترول میباشد. این طرز العمل زمینه فرصتهایی را مساعد میسازد که جامعه مدنی برای رسیدن به نتایج معینی داخل اقدام شده و به این ترتیب با سهمگیری و دخالت اش راه را برای کنترول گسترده ای باز نماید. مخصوصاً این امر در قسمت سکتور های اکادمیک و تجاری منحیث بخشی از جامعه مدنی صدق می کند. این دو نهاد مستقیماً به کیفیت دفاعی کمک میکنند.

پالیسی از راه تعلیم و آموزش مردم مورد تطبیق قرار میگیرد، البته در این قسمت نقش سازمان های غیرحکومتی و پوهنتون ها و حتی مکاتب ثانوی نهایت مهم میباشد. و سر انجام، منحیث یک «مجمع سازمان یافته» به بخش دفاعی میتواند مستقیماً کمک نماید، برای ایجاد نوعی از نهاد های محافظتی ملکی منحیث جزئی از دولت/جامعه و جامعه مدنی فضای گسترده ای وجود دارد تا در ساحه امنیت ملکی با همکاری نزدیک با دستگاه دفاعی مأموریت های خاصی را انجام دهد و در تطبیق پالیسی امنیتی و دفاعی مستقیماً سهم داشته باشد.

مهیا ساختن حمایت عامه و منابع برای بخش دفاعی

بدون حمایت عامه هیچ پالیسی دفاعی/امنیتی ای نمیتواند در درازمدت بقایی داشته باشد. حتی بعد از هدف شامل شدن در ناتو هم، طوریکه در اکثر کشور ها تا هنوز هم چنین یک حالت است: نقش جامعه مدنی برای بقای حمایت عامه جهت اصلاحات دوامدار، سهمگیری در عملیات و آمادگی برای چالشهای جدید بیشتر افزایش یافته اند. چنین یک هدفی تنها از راه بحث و مناظره آگاهانه، انکشاف

¹ - Hans Born, Philipp H. Fluri and Anders Jonsson, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians No.5, 2003, DCAF-IFU, P.195. Available at: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

² - Konstantin Dimitrov, Velizar Shalamanov and Blagovest Tashev, Methodology for the Security Environment Assessment (Sofia: Institute for Euroatlantic Security and Ministry of Defense, December 2002), p.100.

مفکوره های جدید و حمایت حکومت و نقش پارلمان در شکل دهی و تطبیق پالیسی دفاعی بدست آمده می تواند.¹

تطبیق پالیسی دفاعی نه تنها به حمایت و نظریات عامه احتیاج دارد، بلکه به مقادیر گسترده منابع مختلف در زمان صلح و آماده ساختن منابع گسترده اضافی در زمان عملیات، منجمت بحران و دیگر عملیات، صرف نظر از اینکه از منابع تمام عیار زمان جنگ سخن زد، نیز ضرورت مییابد. این منابع و مخصوصاً آماده ساختن منابع ملکی بیشتر از همه به تفاهم، حمایت، آمادگی بازیگران جامعه مدنی- اتباع و سکتور تجاری وابسته مییابد.

انکشاف اشکال مدرن مشارکت عامه - خصوصی بهترین راه برای مهیا ساختن حمایت و منابع مییابد و این امر از طریق سهمگیری بخش تجاری و اتباع در فعالیتهای مربوط به دفاع برآورده شده میتواند.

جامعه مدنی منحیث فکتوری برای مدغم ساختن بخش امنیت در ماحول طرح های امنیت بشری و ملکی

امنیت یک پدیده تکمیلی مییابد. جامعه چندان علاقه ای ندارد که در بخش امنیت «کی کی است» و چگونه عناصر مختلف باهم همکاری می نمایند- نخست از همه، جامعه و هر تبعه خواهان فهم و درک کامل از امنیت در هر جا و هر زمان مییابد.

طرح امنیت ملکی و طرح بخش امنیت باهم بسته زمینه پذیرش امنیت را گسترش میدهد.² تحلیلها را میتوان روی شماری از مفاهیم مختلف برای درک سیستم واحد مربوط به منجمت بحران که در اثر مصائب طبیعی، تصادمات و فلاکتها بیار می آیند، برای حفاظت شهروندان و زیربناها متمرکز ساخت: دفاع ملکی؛ امنیت محیط زیست؛ امنیت عامه (امنیت جامعه یی در کشورهای سکندیناوی طرح ریزی شده است و شبیه به امنیت سرزمین وطن در ایالات متحد شناخته میشود)؛ حفاظت مردم (اتباع) و زیربناها؛ امنیت اتباع و زیربناها؛ حفاظت ملکی؛ امنیت بشری؛ امنیت ملکی.

یکی از اصطلاحات خیلی سفارش شده در فحوای بزرگ ایرو- اتلانتیک «امنیت ملکی» مییابد (در فرانسه و بلجیم طرح شده است). ایجاد طرح بلغاریایی امنیت ملکی در حقیقت یک توازن بود بین طرز روش ایالات متحد و کشور های مختلف اروپایی، البته بادر نظر داشت تجربه و وضعیت در بلغاریا تا بتوان برای تطبیق مؤثر قانون منجمت بحران بهترین محیط ممکنه را مساعد ساخت.

سیستم امنیت ملکی را میتوان منحیث یک «ستون» سومی بخش امنیت که به عین سویه برای دو «ستون» دیگر - امنیت داخلی و نظم عامه - (بیشتر از طرف وزارت داخله تنظیم میشود) و امنیت بیرونی و عملیات نظامی (بیشتر از طرف وزارت دفاع تنظیم میشود)³ از اهمیت برخوردار اند. در نتیجه این باید یک لایحه تعریف شده معقول و بعد تأسیساتی ثابت داشته باشد.

سیستم امنیت ملکی با نقش فعال ملکی و کنترل ملکی، طوریکه با دیگر عناصر بخش امنیت مقایسه شده به یک سطح عالیتری ساخته شده است. تأسیس یک سیستم امنیت ملکی مؤثر روزه ای را برای

¹ - Blagovest Tashev, Velizar Shalamanov, Plamen Bonchev, Todor Tagarev, Dobromir Totev, Bulgaria's Roadmap to NATO after Prague (Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2004), p.86.

² - Konstantin Dimitrov, Velizar Shalamanov, NATO Integration Program for the Republic Bulgaria (Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2002).p 100

³ - ما باید به این سه ستون همچنان پالیسیهای سیاسی و دیپلوماسی را (مخصوصاً حفاظت اتباع و دارایی در خارج) که از طرف وزارت خارجه براه انداخته میشود، علاوه نماییم.

مراقبت روابط ملکی - امنیتی متعادل و توزیع واضح و روشن مکلفیتها در جریان همه انواع بحرانها تقدیم مینماید.

سیستم امنیت ملکی باید بر مبنای اصل غیر مرکزی ساختن استوار باشد. اهمیت خاص به واحد های امنیت ملکی (که از طرف مقامات محلی کنترل میشود) داده میشود، این واحدها جواب ابتدایی را به تهدید هایی می دهند که به مسائل ملکی و مواصلا ت بنیادی ارتباط می گیرند. این خصوصیت سیستم برای امنیت ملکی مستقیماً با پروسه ایجاد یک حکومت الکترونیکی (e-government) بشمول سطح محلی تطابقت می کند. اگر پروسه ترانسفارمیشن بصورت درست اداره شود، «امنیت» میتواند منحصی یک خدمت در پهلو ی دیگر خدمات اداری روی صفحه انترنتی یا یک شماره تلفونی حالات عاجل و غیرعاجل را مهیا سازد. در این قسمت میتوان بیشتر از تجارب تلفون عاجل و غیرعاجل که در سطح واحد های اداری در ایالات متحد و کشورهای اتحادیه اروپا تأسیس شده اند، استفاده نمود.

اصل غیر مرکزی ساختن، نیاز برای یک اداره تمام عیار و کنترل را که توسط «واحد های مرکزی» سیستم امنیت ملکی تطبیق میشوند، به پایان رسانیده نمیتواند - مرکز ملی برای منجمنت بحران، اداره دولت برای حفاظت ملکی و کمیته دایمی برای حفاظت مردم راجع به سطح حکومت.

ترانسفارمیشن موفقانه سیستم حفاظت مردم و زیربنایی به یک سیستم حفاظت ملکی آزمایش عمده بسوی تأسیس یک سکتور امنیت کامل و همچنان همکاری مؤثر بین تأسیسات و جامعه مدنی خواهد بود. حتی در صورتیکه سیستم امنیت ملکی منحصی یک «ستون جداگانه» انکشاف داده نشده باشد، طرح امنیت ملکی میتواند یک بنیاد اساسی برای پروسه ترانسفارمیشن سکتور امنیت موفقانه باشد. به این ترتیب طرح امنیت ملکی را میتوان منحصی یک پیشرفت طرح ادغامی سکتور امنیت تفسیر نمود. علاوه، گام فراتراز «امنیت ملی»، طرح امنیت ملکی فرصتی را مساعد می سازد تا یک مدل کامل سکتور امنیتی را فورمول بندی نمود، مدلی که به همه ساحه های جیو-پولیتیک ایرو - اتلاننتیک قابل تطبیق باشد.

چنین یک مأموریت برای تغییر در سیستم امنیت ملی که طرح امنیت ملکی در آن گنجانیده شود، در حقیقت چالش بزرگ همکاری مؤثر بین جامعه مدنی و تأسیسات منجمنت دفاع/داخله میباشد. برای حمایت تحلیلی اشکال مختلف همکاری بین جامعه مدنی و تأسیسات دفاعی، بطور نمونه در بلغاریا، مرکز موجود برای امنیت ملی و ریسرچ دفاعی منحصی مرکز عالی برای ترانسفارمیشن بخش امنیت انکشاف داده شد. انکشاف سیستم امنیت ملکی نمونه خوب تلاش های ترانسفارمیشن میباشد. این عبارت از پروسه ای میباشد که ایجاب میتودولوجی خاصی را می کند تا آنرا تطبیق کرد و نیز این پروسه برای تأمین خصوصیت دسپلین موضوع اهمیت کلیدی دارد. براساس تجربه پروژه های مختلف - از سند اساسی راجع به دفاع گرفته تا به ترانسفارمیشن شرکت دفاعی بزرگ TEREM و تا به سند اساسی راجع به امنیت ملکی - مفکوره تشکیل یک مرکز عالی در بخش ترانسفارمیشن سکتور امنیت (CoE in SST) انکشاف داده شد. مرکز عالی در سکتور امنیت از عناصر ذیل تشکیل شده است:

۱- مخابرات و زیربنای معلومات (CII)

۲- گروههای کاری (WG)

۳- زیربنای دانش (KI)

۴- شبکه متخصصین (EN)

CII شامل یک دایره مرکزی و کارگاه هایی می باشد که با انترنت وصل اند. این سیستم یک شبکه تصویری کارگاه های اعضای WG را توزیع میدارد. WG در ساحه های ذیل وجود دارند: WG1 - پالیسی امنیتی و ستراتژیها؛ WG2 - مهندسی سکتور امنیتی مدغم و منجمنت تغییر؛ WG3 - تکنولوجیهای جدید در امنیت و دفاع.

KI عبارت است از: مدل های نظریاتی در امنیت و ساحه های سکتور امنیتی؛ مدل های کامپیوتر (نرم افزار)؛ نشرات ادبی و انتخابی؛ پروژه های انجام شده در CoE؛ اسناد تهیه شده. KI درست از یک شبکه ترتیب شده تا رفرنس ها را بین مشکلات و میتود ها ایجاد نموده و از تصامیم شان برای ساختن ستراتیژیها حمایت بعمل آرد، تصامیمی که در حل مشکل امنیتی کمک می نمایند.

یکی از عناصر کلیدی CoE شبکه تخصصی میباشد که در ماحول سهمگیری در کنفرانسها، بورد های نشراتی، حکم های SC ناتو، اتحاد PfP، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح، (DCAF)، CESS، و دیگر سازمانها و برنامه های بین المللی مربوط به امنیت، ساخته شده است. البته EN یک تمديد از KI و WG میباشد. یکی از عناصر کلیدی EN/KI توانمندی است تا از طریق منابع مختلف بشمول محیط ADL/CAX دانش را مهیا می سازد.

انکشاف چنین انواع مختلف کمک ها برای تصمیمگیری و تطبیق ترانسفارمیشن سکتور امنیت ثابت ساخته است که خیلی مهم بوده، مخصوصاً در رابطه با مشکل طرحریزی لازم برای شبکه ایکه بر مبنای توانمندیها در ساحه مانند امنیت ملکی استوار باشد.

بهترین راه برای نایل شدن به فهم همجانبه پیرامون امنیت و پلانگذاری برای ترانسفارمیشن تأسیسات منحیث جزئی از سکتور امنیت را میتوان از طریق مطالعات مشترک چندین دسپلین/چندین کشوری سراغ نمود. مانند تئوری و عمل Network کامپیوتری طرزکار نقشه شده یا به اصطلاح مهندسی شده یا سازمان یافته بهترین وسیله ای میباشد، چنین طرز کار برای تغییر منجمنت در ساحه امنیت و سکتور امنیتی ضروری میباشد.

در ساحه بین المللی، مودلهای همکاری موفق بین تأسیسات دفاعی و نهاد های جامعه مدنی را میتوان با تحلیل فعالیتهای ذیل مسوده نمود:

- ❖ انجمن قرارداد اتلانتیک (ATA) و انجمن های اتلانتیک ملی در کشورهای مختلف؛
- ❖ اتحاد مشارکت برای صلح (PfP) اکادمیهای دفاعی و انستیتوتیهای مطالعه امنیت و گروپهای کاری آن و کنفرانسهای سالانه؛
- ❖ کمیته ساینس ناتو و مخصوصاً هیأت بشری و تحرک اجتماعی ایجاد شده جدید و دیگر برنامه های دیپلوماسی ناتو؛
- ❖ ترتیبات منطقوی برای سهمگیری جامعه مدنی در امور اداری مانند، SEEDM، BSI برای CMEP، MVLE و دیگرها.
- ❖ فعالیت های خالص سازمانهای غیر حکومتی مانند مشارکت کنترل ملکی BSCR (که در ذیل مورد بحث قرار می گیرند)؛

چالشها و فرصتها

تعامل و همکاری بین جامعه مدنی و منجمنت دفاعی وابسته به سطح پختگی هر دو طرف میباشد. این امر یک موضوع تلاشهای داخلی برای کشور میباشد، ولی میتوان توسط حمایت بیرونی و چوکات کاری همکاری بین المللی بطور گسترده برنامه ریزی کرد.¹

¹ - Velzar Shalmanov, „Progress and Problems in Security Sector Reform in Western Balkans: Is there a Universal Solution?“ pp. 51-66 in Security Sector Governance in the Western Balkans 2004, Istvan Gyrmati and Scott Vesel (eds.) (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004), p.236.

برای تشخیص چالش‌های جدید و فرصت‌ها، بهتر است یک بار دیگر طرح‌ریزی سکتور دفاع (سکتور امنیت) و محیط آنرا مورد استفاده قرار داد تا عناصر جامعه مدنی را شامل آن نمود. این طرح‌ریزی شامل عناصر ملی و بین‌المللی می‌باشند. یک تحلیلی از طرح‌ریزی همکاری بین سیستم‌های دفاعی و جامعه مدنی به یک نوع آگاهی مبنی بر اینکه روی کدام تلاش‌ها باید تمرکز نمود، منتج می‌شود. تجربه جاری مخصوصاً که از پروسه اصلاحات دفاعی ده عضو جدید اخیر ناتو آموخته شده است، مشکلات ذیل را برجسته می‌سازد:

- ۱- بهترین استفاده از منابع بشری، مخصوصاً آنهاییکه در خارج از کشورهای ناتو فارغ شده‌اند- ملکی، متقاعد، نظامی و افسران فعال نظامی.
- ۲- اصلاحات وزارت داخله نباید به تعویق بیفتد، تمرکز بیشتر بر وزارت دفاع و ایجاد کشیدگی و مواضع منفی در برابر اصلاحات دفاعی.
- ۳- به تعویق انداختن اصلاحات خاص یک فکتور دارای نفوذ منفی در اصلاحات ساحه‌های دیگر می‌باشد، نه تنها در سکتور امنیت، بلکه در ساحه‌های اقتصاد و سیاست نیز.
- ۴- مسلکی ساختن نیروهای مسلح با دست کشیدن از خدمت مکلفیت سرعت داده شود، موازی با کاهش دادن نیروی نظامی قبل از عصری ساختن تمام عیار آن، ولی موازی با ایجاد نیروی احتیاط و گارد آن.
- ۵- چالش‌های عصری نمودن، مخصوصاً در ساحه کشیدگی فساد اداری و عدم ظرفیت منجمت می‌تواند دیگر بخش‌های اصلاحات جاری را نیز تیره نماید. در بسیاری از کشورها (در نتیجه عضویت در یک پیمان دفاعی و بنابر دلایل دیگر، بادر نظر داشت معیار و ادغام منطقی) سیستم‌های جدید اسلحه را نمیتوان در سطح ملی تدارک نمود.
- ۶- استفاده از وسایل، مواصلات و مهمات اضافی احتمالاً به عواقب منفی منتج شود، اگر بین تلاش‌های اصلاحی تقسیم و اداره نشوند.
- ۷- اگر صنایع دفاع ملی و R&D بصورت درست موازی به اصلاحات و عصری ساختن سکتور امنیت بشمول برنامه‌های بازسازی، تعلیم دوباره و ادغام دوباره نظامی مورد توجه قرار نگیرند، احتمالاً مشکلات اجتماعی، تجارت غیر قانونی اسلحه و کاهش ظرفیت ملی برای برنامه مشترک در جامعه ایرو-اتلانتیک را بیار آورد.
- ۸- E&T در موضوعات امنیتی مخصوصاً تعلیم نظامی و سیستم تعلیم و سیستم تعلیمی داخله خیلی مهم می‌باشد، خصوصاً که اگر ترانسفارمیشن در اینجا موفقانه نباشد یا اگر تغییرات نهایت هرج و مرج را بیار آورد، نتایج در درازمدت منفی می‌باشد.

عملاً تمام مشکلات تذکر داده شده فوق‌الذکر ایجاب همکاری بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی را مینماید تا بصورت مناسب مورد توجه قرار گیرند. فراتر از این، برای همکاری منطقی همکاری شدید بکار است تا تغییراتی مثبت را تحکیم بخشید، روی اصلاحات و اقدامات مشترک متمرکز شد، نه اینکه بریکدیگر بی اعتماد بود و هرکدام بطور جداگانه عمل نمود و باعث ضیاع منابع گردید، از این راه میتوان جلو کارکرد های دوباره بی یا به اصطلاح دوپلیکیشن را گرفت. برای موفقیت همکاری منطقی ایجاب می‌نماید تا جامعه مدنی را حمایت نمود.

بسیاری از تغییرات متذکره را میتوان از طریق همکاری منطقی در سطح جامعه مدنی تحقق بخشید. در فحوی مثال خوب آن مشارکت کنترل دیموکراتیک بحیره سیاه- کسپین می‌باشد که در ۲۷ نومبر سال ۲۰۰۴ در کیف توسط سازمان‌های غیرحکومتی هشت کشور منطقه بحیره سیاه و بحیره کسپین (ارمنستان، آذربایجان، بلغاریا، گرجستان، مولداوی، رومانیای، ترکیه و اوکراین) تأسیس گردید. به ابتکار مرکز برای امنیت بین‌المللی و مطالعات ستراتیژی (CISSS)، اوکراین یک قدم بسوی تحکیم شبکه کاری جامعه مدنی در این منطقه کلیدی فراتر گذاشت تا اصلاحات دفاعی را حمایت نماید.

اهداف و اولویت‌های این مشارکت عبارت‌اند از:

- ❖ تحکیم تلاشهای سازمان های غیرحکومتی که ترانسفر میثون دیموکراتیک منطقه را حمایت می کنند؛
- ❖ باهم نزدیک ساختن مواقف کشورهای سهمگیرنده روی کنترول دیموکراتیک (DC) و امنیت منظوقی؛
- ❖ ایجاد یک سیستم مؤثر نظارت بر سطح DC و وضعیت امنیت ملی و منظوقی با وسایل دارای میتودولوجی مشابه؛
- ❖ انکشاف یک مودل کامل سکتور امنیتی (SS) و توضیح میتودولوجی برای ارزیابی کامل SS؛
- ❖ ایجاد یک شبکه کاری از ویب سایت ها و مجله ها از سازمانهای سهمگیرنده و تأسیسات ملی؛ هماهنگی فعالیتهای آنها وتبادلۀ معلومات بشمول نشر مجله از مشارکت «کنترول دیموکراتیک و امنیت ملی»؛
- ❖ ایجاد یک کالج ADL بنام بحیریه سیاه – کسپین از طریق ارتباط انترنتی.

این یک ابتکار بزرگ است و موفقیت آن میتواند منحصیث معیار پختگی دیموکراسی و انکشاف جامعه مدنی شناخته شود. بعضی اوقات برای به ثمر رساندن چنین ابتکارات به سالها وقت ضرورت است، خصوصاً بدون یک منبع مالی ابتدایی و سنجش میکانیزمهای موفق؟ مهم است تا به وقت معین آنرا آغاز نمود و با استفاده از بهترین طرز العملها برای تعامل و همکاری بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی قدم به پیش گذاشت.

نتیجه

تعامل و همکاری موفقانه به مردم، کلتور و تأسیسات موجود، دانش و سیستمهای معلوماتی وابسته میباشند.

موازی با برنامه ها برای اصلاحات منجمنت دفاعی نیازمیرم به یک دسته از پروژه هایی میباشند که بازیگران جامعه مدنی (مثل سازمانهای غیرحکومتی، تأسیسات حکومت، میدیا، تصدیهای تجاری) و همچنان دفاع و ملکی را تقویه نمایند و شهروندان ظرفیت تعامل و همکاری با دستگاه دفاعی را داشته باشند.

SSR یک طرح نسبتاً جدید بوده که در بعضی از مناطق کشورهای دیموکراسی انتقالی و کشورهای در دوره باز سازی بعد از درگیریها خیلی مشهور میباشند.¹ بنابر پروسۀ دشوار تغییرات، بحثها در بارۀ مراحل اولی و دومی اصلاحات همین حالا در جریان میباشند. مرحله دومی SSR بیشتر بر اصلاح عملکرد تأسیسات همراء با دست یابی بر سکتور امنیتی کاملاً باهم بسته منحصیث یک هدف نهایی متمرکز میباشند. آمادگی برای مرحله سومی SSR را میتوان قبلاً آغاز نمود البته با در نظر داشت مودل مورد هدف. این آمادگی با کار نمودن روی مسایل ذیل صورت می گیرد:

- ۱- موضوعات مربوط به قانون بنیادی – یعنی قید نمودن یک سکتور امنیتی در عوض نیروهای مسلح در قانون اساسی.
- ۲- انکشاف ستراتیژی امنیتی بر مبنای یک فکر جدید در رابطه با امنیت و یک سکتور امنیتی کامل با حمایت از امنیت شهروندان.

¹ - Alan Bryden, Heiner Hangi (eds.), Reform and Reconstruction of the Security Sector, LIT: Munster, 2004, p.275.

- ۳- هم‌نوایی قانونمندی بین عناصر مختلف سکتور امنیتی در سطوح ملی، منطقوی و ایرو-اتلاننتیک.
- ۴- ظرفیت اداری و هماهنگی. شورای امنیتی حکومت منحیث جزء لاینفک ارگان سکتور امنیتی کامل.
- ۵- عملیات باهم بسته - پلانگذاری، آموزش و اجراات.
- ۶- حمایت باهم بسته - پلانگذاری، انکشاف توانمندیها و مراقبت.
- ۷- تشکل های چندین ملیتی- توانمندیها و مأموریت‌های با توجه به اولویتهای منطقه.

به شکلی از اشکال این موضوعات علاوه بر جنبه های اصلاحات دفاعی در مرکز توجه تعامل بین تأسیسات دفاعی و جامعه مدنی قرار دارند. از یکطرف، این ساحه ها مسوولیت ملی بوده و در بسیاری از حالات منحیث مسوولیت کامل حکومت شناخته میشوند، ولی از طرف دیگر آنها از ساحه های بزرگ مورد علاقه اجتماعی نمایندگی میکنند و روی اکثر آنها نمیتوان تنها در سطح ملی تصمیم گرفت، بلکه ایجاب مشوره ها با متحدین و شرکای منطقوی را نیز می نماید. علت آن این است که:

- ۱- امنیت همانطوریکه یک موضوع منطقوی بوده، یک موضوع ایرو-اتلاننتیک با نقش کلیدی ایالات متحد امریکا نیز میباشد - همچنان نفوذ روسیه را نیز نمیتوان در منطقه SEE، بحیره سیاه - منطقه کسپین، آسیای میانه و در سطح وسیع منطقه بزرگ شرق میانه نیز نادیده گرفت.
- ۲- سنجش پیشرفت برمبنای تحلیل مقایسوی بین کشورها با پس منظر و اهداف مشابه در منطقه استوار میباشد.
- ۳- انتقال دانش از SEE به بحیره سیاه تا به بحیره کسپین و آسیای میانه مفکوره کلیدی برای وسعت دادن حوزه آزادی و دیموکراسی بهترین راه برای تأمین امنیت میباشد.
- ۴- کشورهای کوچک برای منجمنت برنامه مؤثر و انکشاف سکتور امنیتی ملی خودشان به ادغام منطقوی نیاز دارند - مخصوصاً در ساحه R&D،E&T، عصر سازی، زیربناء ها و میزبان شدن متحدین.
- ۵- تشکلهای چندین ملیتی برای همکاری بین المللی اصلاح شده و تقویه رابطه فرااتلاننتیک و همچنان ادغام سکتور امنیتی اهمیت کلیدی دارند.
- ۶- امنیت یک شرط قبلی برای زیربناء و عکس آن است. زیربناء یک موضوع کلیدی برای انکشاف BSCR میباشد.
- ۷- BSCR، مرکز SSR و شبکه CoE نقشهای مهمی را در تسهیلات ترانسفارمیشن بازی مینمایند و همکاری آنها از یک قدم مهم در جهت شمولیت کشورهای چارتر اداریاتیک در ناتو و اصلاح مشارکت برای صلح بطرف شرق و همچنان انتقال دانش به کشورهای MD و کشورهای ICI نمایندگی می کند.

به این ترتیب میتوان ابتکاری را برای ایجاد مرکز BSCR برای SSR تحت نام مرکز امنیت و ادغام (Security and Integration) فورمولبندی نمود. بهترین مثال در رابطه، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک نیروهای مسلح میباشد (DCAF). چنین یک مرکز میتواند برمبنای مشارکت خصوصی عامه بین حکومت و سازمان غیرحکومتی استوار و روی تغییرات منجمنت و ترانسفارمیشن سکتور امنیتی با مداخله جامعه متمرکز باشد.

این مرکز میتواند شامل بخش های ذیل باشد: منجمنت؛ یک بخش تحقیقات و دیپارتمنت نظریه پردازی؛ یک بخش آموزشی با تیم های سیار برای یک دیپارتمنت دوردست؛ یک بخش IT یا تخنیک معلوماتی با منجمنت PIMS برای BSCR؛ یک بخش آموزش درسی با یک کتابخانه برای منجمنت معلومات (ژورنال بین المللی)؛ کنفرانس و تیم حمایتی کار شبکه بی (خبرنامه)؛ و کارمندان تخنیکی. یه این معنی که این مرکز یک ارگان کامل و باهم بسته بوده تا امور تحقیقاتی/ درسهای آموخته شده

یعنی تجارب، کار شبکه‌یی، آموزش، منجمنت محیط تخنیک معلومات و منجمنت دانش بصورت کل را حمایت می‌کند.

این مرکز بمنظور ایجاد یک پوهنتون منشعب تصویری انترنتی (VDU) مربوط به BSCR برای امنیت و ادغام (حکومتداری خوب سکتور امنیت) برمبنای PIMS، ADL و CAX در ماحول MVLE (محیط آموزش انترنتی چندین ملیتی) کار می‌کند، پروژه‌ایکه توسط MoU ایالات متحد – بلغاریا تعریف شده است. این مرکز از طریق تأسیسات سازی مفکوره مشارکت برای صلح در BSCR منحیث مدل برای مناطق وسیع شرق میانه از ارزش بیشتر برخوردار میگردد.

چنین ترتیبات مستقیماً برای حمایت از اصلاحات دفاعی و ایجاد تأسیسات عمل می‌نمایند، طوریکه زمینه را برای تعامل و همکاری بین اداره و جامعه مدنی در سطح منطقه مساعد میسازند.

حفظ تعادل بین ایجاد تأسیسات و انکشاف جامعه مدنی یکی از شرایط قبلی برای تعامل مؤثر و همکاری بین آنها میباشد. بدون اجازه دادن به سهمگیری جامعه مدنی در این پروسه تأسیس دفاعی مؤثر را نمیتوان انکشاف داد. تنها از طریق مداخله ارگانهای جامعه مدنی تطبیق طرح امنیت ملکی و سکتور امنیت مدغم شده جامعه عمل پو شیده میتواند. ایجاد همکاری منطقوی و دنبال نمودن مودلهای ریفرنس برای این موفقیت ابزارهای کلیدی میباشد.

بخش دوم

خلاصه مطالب

خلاصه مطالب:

پلان مشارکت عمل (PAP) - ساختن تأسیسات دفاعی (DIB) کتاب مأخذ

Dr. Josef L. Derdzinski

دو دهه بعد از پایان دوره کمونیزم در اروپای مرکزی و شرقی تا هنوز هم تأثیرات انتقال از مطلق العنانیت محسوس. زیرا تأکید مفرط بر ساختارهای نظامی و دفاعی در جریان جنگ سرد، تغییر بسوی حکومتداری لیبرال سیاسی تنها متوجه ارتشهایی ساخته شد که بر مبنای یگانه تهدید یعنی «غرب» تشکیل شده بودند. دهه ۱۹۹۰ مشکلات و دشواریها را به نمایش گذاشت که حکومتهای جدیداً مستقل و دیموکراتیک اروپای مرکزی و شرقی در تحکیم کنترل دیموکراتیک بر نیروهای مسلح به آن روبرو شدند. در این فصل به این چالشها و دشواریها تماس گرفته شده است. با تحت پوشش قرارداد همه ساحه های جوابدهی دیموکراتیک، از بحث فلسفی پیرامون اهمیت کنترل دیموکراتیک تا به مسائل بیشتر مشخص - و به عین سویه مهم - ساحه های بودجه سازی و منجمنت پرسونل، این فصل برای دولتها دروسی را مهیا میسازد که در صدد راهنمایی برای تحکیم کنترل دیموکراتیک روی ساختارهای دفاعی و همچنان آنهایکه به سراغ ساختن نیروهای مسلح و تأسیسات امنیتی مسلکی اند. این خلاصه تفصیلی نه تنها هر مقاله را مورد توجه قرار داده، بلکه در صدد نتایج مربوطه ایکه هر کدام از این مقاله ها به تحویل می دهند، نیز می باشد، نتایجی که کشورها در سرتاسر اروپا برای اصلاحات حکومتداری شان در مجموع و سکتور دفاعی بخصوص به آن نیاز دارند.

امنیت و دفاع

افزایش اهمیت طرح امنیت بشری و سرکوب شدن کمونیزم در قاره اروپا شدیداً با هم همزمان اند. با کاهش یافتن تهدید درگیری در اروپا و افزایش در تشنج ایدیولوژیک در جنوب که به کشور های غربی انتشار یافت، مفکوره ایکه یک دولت باید انکشاف بشری را در یک ساحه وسیع حفاظت و تقویه نماید، در اکادمیهای عصر امروز از اهمیت برخوردار شد. با افزایش کشور هایی که در صدد مدنظر گرفتن راه هایی اند که چگونه حکومت های شان نیازهای امنیت بشری را برآورده سازند، این طرح، به ذات خود تا هنوز هم مبهم و غیر تعریف شده باقی مانده است. در این رابطه با طرح Fred Schreier تحت عنوان «The Division of Labour in the Defence and Security Sphere»، یعنی «تقسیم کار در ساحه دفاع و امنیت» سهم قابل قدر در مجموع بحث و یافتن راه ها برای آغاز یک کار بزرگ پیرامون نقش نیروهای نظامی و امنیتی در یک جهان در حال تغییر تلقی میشود.

در یک زمان سابق در دیموکراسیهای مستحکم سکتورهای دفاع و امنیت از لحاظ صلاحیتها و اهداف معمولاً از هم جدا مدنظر گرفته میشدند. در حالیکه نیروهای مسلح بیشتر به حفاظت در برابر تهدید های بیرونی متوجه بودند و نیروهای امنیتی - پولیس، ضد استخبارات و اداره های استخباراتی - متوجه امنیت داخلی بودند. در محیط امنیت امروزی ما با داشتن یک تعریف گسترده ای از امنیت و با در نظر داشت تهدید شدید از ناحیه تروریسم جهانی، تفاوت بین این دو بیشتر اکادمیک و عصری شده است که دولتها به تنهایی از عهده آن برآمده نمیتوانند. مفکوره سنتی ایکه گویا ارتش مسوولیت دفاع و نیروی ملکی مسوولیت امنیت را بعهده دارند، فراتر از این ساحه عمل ندارد. در حقیقت اکثر کشورها و سازمان های بین المللی چنین تفاوتی را قایل نمیشوند. بجای آن، مثلاً در رابطه با سازمان ملل، ناتو

و اتحادیه اروپا طرح اصلاح سکتور امنیت اکنون جاگزین مفکوره نهایت حساس روابط ملکی - نظامی (یا سیاسی- نظامی) شده است.

این نظر همجانبه سکتور امنیت اکنون طوری فهمیده شده است که دربرگیرنده همه وظایف و نیروهایی اند که برای حفاظت دولت و تأسیسات قانونی لازم اند. سکتور امنیت عبارت است از ساختار های هسته نیروهای مسلح، تمام قوه مجری قانون و نیرو های شبه نظامی، ادارات استخباراتی و امنیت، ادارات گمرکی، محافظین ساحلی و سرحدی و همچنان تأسیساتی که پالیسی امنیت بیرونی و داخلی را طرحریزی، تطبیق و نظارت می نمایند.¹ اتحادیه اروپا و اسامبله پارلمانی اروپا سکتور امنیت را به چهار ساحة عمده تقسیم نموده اند: دفاع، پولیس، خدمات استخبارات و منجمنت سرحدی.² باوجودیکه در گذشته، بین دفاع و امنیت فرق واضح صورت می گرفت، امروز در عمل این تأسیسات در مسوولیت و فعالیتها در یکدیگر تداخل دارند. بنابر همین اختلاط مسوولیتها بین امنیت و دفاع است که در حال حاضر محیط امنیت باید روی این امر بحث نماید که چگونه وظایف را تقسیم نمود تا امنیت تأسیسات قانونی به بهترین وجه تأمین گردد.

آقای Schreier دلایل متعددی را برای تقسیم کار در یک حکومت یا یک دولت ارائه میدارد، هم از لحاظ نظری و هم عملی. اصل عمده بین این دلایل این است که مفکوره دیموکراسی ایجاب یک توزیع متوازن قدرت بین تأسیسات مختلف دولت، مخصوصاً در ساحة دفاع و امنیت را مینماید. طوریکه در عملکرد ارگانهای دفاع و امنیت در رژیمهای مطلق العنان تجربه شده است، هیچ تأسیس نباید آنقدر قدرتمند یا با نفوذ باشد که فعالیت مناسب پروسه دیموکراتیک را بمخاطره اندازد. برای اصلاح توازن قدرت بین امنیت و دفاع دو شرط قبلی وجود دارد: تقسیم واضح مسوولیت در مأموریتها و شرایط خدمات و مکلفیت های حسابدهی واضح تعریف شده. این امر از تداخل مأموریتها و مزایده گرایی در بودجه سازی، منابع و فعالیتها جلوگیری میکند. فراتر از این خصوصیت غیر مبهم مسوولیت و حسابدهی اساسی را برای اجرای مأموریت ها بطور مؤثر تهدابگذاری مینماید. در عین زمان، این امر شفافیت را در تأسیسات و فعالیتهای آنها افزایش می بخشد و در جهت خدمات مسلکی کار میکند، آنچه جواب خوبی برای جلوگیری از سهل انگاری میباشد. البته راه های مختلفی وجود دارد که یک دولت برای طرح ریزی تقسیم کار در دستگاه های دفاعی و امنیتی آنرا به پیش گیرد: ۱- در داخل ساختار تشکیلاتی یک دولت؛ ۲- در یک دولت؛ ۳- در حالت متغیر و ۴- برای امنیت سرحدی در اتحادیه اروپا.

تقسیم کار در داخل ساختار های دولت. حکومتهای غربی تأسیسات پیچیده ایرا انکشاف داده اند تا وظایف دفاع و امنیت را عملاً از هم جدا سازند، معمولاً از طریق دو ارگان به سویه وزارتها: نیروهای دفاعی مربوط به وزارت دفاع و نیروهای امنیتی مربوط به وزارت داخله، یا در بعضی از کشورها مربوط به وزارت امنیت یا وزارت عدلیه. وزیران مربوطه وزارتهای آنها در حقیقت کنترل کنندگان ملکی نیروهای دفاعی و امنیتی میباشدند، طوریکه مطابق به قانون اطاعت نیروهای مربوطه را از مراجع با صلاحیت ملکی تأمین می کنند. ولی در عین زمان، این وزارتها مکلف اند تا خودمختاری مسلکی این نیروها را حفاظت نمایند. در جمله صلاحیتهای شان، وزیران بطور مثال بودجه و قوانین را به قانونگذاران تقدیم می نمایند و تأمین می کنند که منابع مالی عامه مطابق به نیاز و مقصد آن بمصرف رسانیده شود. وزیران تنها مراجعی اند که صلاحیت رهبری، اداره و هدایت دهی این نیروها را دارند،

¹ - تعریف سکتور امنیت در نوشتار های Dylan Handricjson و Andrzej Karkoszka مورد بحث قرار گرفته است.

„The Challenges of Security Sector Reform“, in SIPRI Yearbok 2002: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press 2002). P 179.

² - See for example: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Democratic Oversight of the Security Sector in Member States, Reprint Political Affairs Committee, Doc. 10567, 2 June 2005, at:

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10567.htm>

ولی تنها مطابق به قانون اساسی، قانون و اسناد ستراتیژیک. آنها نباید بطور مستقلانه هدف و مقصد نیروهای مسلح و امنیتی را تغییر دهند، آنها مکلف اند تا تمام تصمیم‌شانرا مبنی بر استفاده از این نیروها مطابق به قانون و طرز‌العملهای تعریف شده قانونی اتخاذ نمایند.

تقسیم کار در ساحه های دفاعی و امنیتی دولت. بمنظور اینکه نیروهای دفاع و امنیت خواستهای جدید امنیتی را برآورده ساخته بتوانند، اصلاح بنیادی ساختارهای ملی، قالبهای سرمایه‌گذاری، سیستمهای حکومت و همچنان اصلاح روابط ملکی - نظامی را ایجاب می نماید. در عمل خواست ها و وظایف این تأسیسات که اکنون به آن روبرو اند، در طول دهه گذشته خیلی زیاد تغییر نموده است، ولی ساختارهای داخلی تا هنوز بصورت درست تکامل ننموده اند. در محیط امنیتی امروز نیروهایی که مسوول دفاع و امنیت اند، نقشها ووظایف گسترده ای را دارا میباشند، که احتمالاً به عدم هم‌نوايي روانی نقشهای آنها منتج گردد. در داخل این وظیفه آنها است تا نظم و قانون را تأمین نمایند؛ از امنیت دولت، مردم و ملکیت حفاظت نمایند؛ تأسیسات و طرز‌العملهای دیموکراتیک را نگهداری کنند و همزیستی مسالمت آمیز اقشار مختلف جامعه را تأمین کنند. در سطح بین المللی، این نیروها باید از طریق موافقات دو یا چندین جانبه بصورت معقول با هم هماهنگی داشته باشند، خصوصاً وقتی آنها در عملیات مشترک تحت سرپرستی ترتیبات دفاع دسته جمعی یا در عملیات حفظ صلح بین المللی و مأموریتهای تأمین ثبات شرکت می نمایند.

در سطح حکومت محیط تهدید امروزی از همه اولتر ایجاد یک منجمت بزرگ را برای رسیدگی به بحران ایجاب می کند که میتواند شامل انواع مختلف بحرانها (دیپلوماتیک، سیاسی، نظامی، بشری، اقتصادی و اجتماعی) باشد، تا اطمینان حاصل شود که به تمام جنبه ها همزمان توجه مبذول شده است و به دنبال آن پلان عمل پی گیری می شود. در سطح نیروهای مسلح Schreier استدلال میکند که به سازمانها و ساختار های جدید نظامی ای ضرورت میباشد، که از لحاظ بزرگی و شمار کوچکتر میباشند، ولی بیشتر توانمند و انحاء پذیر بوده و برای یک سلسله وظایف گسترده گماشته میشوند. از اینکه نیروهای مسلح بیشتر انحاء پذیر و چندین جهته میشوند و قابلیت اعزام به خارج را پیدا میکنند، طبعی است که مصارف آنها نیز بلند می‌رود و سطح شمار نیروی قابل تمویل کاهش می یابد. در سطح پولیس، باوجودیکه از کشور تا کشور فرق دارد، امنیت ملی فراتر از این منحیث هدف عمده پولیس منظم مطرح نمیباشد، بلکه در عوض، این نیرو در جهت واحد های خاص پولیس تکامل میکند، واحد هاییکه برای مقابله با گروپهای تروریستی و جرایم سازمان یافته در سطح ملی سروکار دارند. در سطح ادارات استخباراتی و امنیتی، بادر نظر داشت انحاء پذیری ارگانیک سازمانهای تروریستی و جنایی، نیرویی باید داشت که حتی بیشتر در بخش امنیت - استخبارات عمل نماید. دولتها بیشتر از این نمیتوانند که با این گروه فقط همزمان دست به اقدام زنند: آنها باید عملکرد های جنایی را پیش بینی نمایند تا پیش قدم باشند. علاوه بر آن تغییر در طبیعت تهدید امروزی ایجاب همکاری نزدیک بین خدمات استخباراتی، خدمات امنیتی و سازمانهای پولیسی را می میکند، باوجود خصومتها، رقابتها و عدم اعتماد متقابل قبلی.

تقسیم کار در ساحه های دفاع و امنیت و اوضاع قابل تغییر

در جمله انتظاراتی که رأی دهندگان از حکومت مربوطه شان دارند یکی هم این است که حکومت باید توانایی پلانگذاری برای حالات بحرانی و آمادگی و اداره آنرا داشته باشد. بعضی از این حالات ایجاب استفاده از نیروهای دفاعی و امنیتی را می نماید، بناءً لازم است که در حالات غیرمترقبه زمینه استفاده از آنها را مساعد ساخت. چنین حالات مترقبه به اشکال مختلف بروز میکنند: فلاکتهای ساخت دست انسان و طبیعی، قیام های ملکی، خطرات از ناحیه تروریزم؛ شورش و جنگ. بسیاری از این حوادث یک حالت تغییر دهنده مشترک با هم دارند که احتمالاً ایجاب استقرار و بکار برد نیروهای دفاعی و امنیتی را نمایند. آقای Schreier منحیث مثال تقسیم کار را در ساحه های دفاع و امنیت در حالت تغییر

کننده در سه مرحله ارایه می‌دارد. ۱ - حوادث طبیعی؛ ۲ - بی‌نظمی ملکی؛ و ۳ - حالت اضطراری. هر کدام از شاخه‌های دستگاه‌های دفاع و امنیت توانمندی واحدی را مهیا می‌سازد، با وجودیکه احتیاط باید نمود که استفاده درست از نیروها منابع محدود را ضایع نسازد و باعث اعلان حالات اضطراری نشود. حوادث بحرانی را میتوان پیش‌بینی نموده و برای آن پلانگذاری نمود؛ دولتی که نتواند پلان کند، مردم خودش را به مخاطره می‌اندازد.

تقسیم کار در ساحه‌های امنیت و دفاع برای منجمنت سرحدی در اتحادیه اروپا

از اینکه از لحاظ تعریف تهدیدهای فرامرزی مایه نگرانی همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا میباشند، ایجاب می‌نماید که برای مقابله با این تهدیدها پالیسیهای هماهنگ و هم‌نوا داشت. این پالیسیها طرح منجمنت سرحدی مدغم شده را ایجاد کرده است تا روی ضرورت برای هماهنگ ساختن تلاشهای همه اطراف زیدخل در امنیت سرحدی تأکید ورزیده شود. در این محیط گمرک‌ها و ادارات مسافری و همچنان مسوولین مختلف کنترول و تفتیش باید با سازمانهای پولیس سرحدی از نزدیک همکاری نمایند. از اینکه امنیت سرحدی یک امر ملی میباشند، بناءً ایجاب همکاری بین المللی را می‌کند. در نتیجه سیستمهای منجمنت سرحدی باید شامل همکاری در سطح ملی، بین ادارات و همچنان در سطح بین المللی، منطقه در سطح دو جانبه و چندین جانبه باشند. بنابر همین دلیل است که ترتیبات برای اداره نمودن مرزها یکی از مسائل عمده مورد بحث در اروپا شده است، خصوصاً از زمانیکه اتحادیه اروپا سرحدات داخل حوزه شنگن را از میان برداشته است و در صدد یافتن اقدامات برای رسیدن به یک حوزه آزاد، امن و عدالت میباشند، آنچه در قرارداد امستردام قید شده است.

بر اساس تحلیل آقای Schreier یک اتحادیه اروپا توسعه یافته باید در داخل خودش کار کند. ایجاد مرزهای بیشتر مصون به مفهوم ایجاد ذهنیت ار قلع‌های کنترول و یا دیوارهای جسمی نمیباشد، بلکه هدف از مرزهای مصون همانا وضع مقررات مشترک واضح و طرز العمل برای عبور و مرور در سرحدات بیرونی اتحادیه میباشند. بناءً شفافیت، آگاهی عامه کیفیت و سرعت خدمات و حفاظت از محرّمیت مسافری باید در جمله اولویتها باشد. اگر هدف این باشد که از طریق یک اقدام مشترک کنترول سرحدی تقویه شود، یک اتحادیه گسترده شده باید بیشتر به نیازها و نگرانیهای اتباع توجه نماید و آنرا مدنظر داشته باشد.

طرح و کار Schreier مثالهای مشخصی را راجع به تقسیم سازمانی مسوولیتها ارائه میدارد که در سرتاسر کشورهای انکشاف یافته و در حال انکشاف عملی شده‌اند. طوریکه می‌نویسد: «برای تقسیم کار اقدامات مختلفی ممکن میباشند، طوریکه در سازماندهی مبارزه برضد تروریسم در ایالات متحد و در اروپا این اختلافات نشان می‌دهند.....بناءً آنها باید تأسیسات و پالیسیهای شانرا که برای تهدیدهای تروریستی قبلی طرح ریزی نموده بودند برای تهدیدهای جدید بطور معقول اصلاح نمایند». تا جاییکه دیده میشود دولتهای اروپایی در تأسیسات فعلی شان بهترین امکان را دارند تا آنها را برای مقابله با تهدیدهای جدید اصلاح و عیار سازند، با وجودیکه او اعتراف میکند «اقدام سازمانی، تأسیساتی و نظریاتی ایکه ایالات متحد و کشورهای اروپایی انکشاف داده‌اند میتواند اساسی را برای انکشاف نورمها و طرز العملهایی بسازد که با پیشرفت تهدیدهای تروریستی، جوابگوی آنها باشد. برای دولتمردانیکه در پالیسی و گزینشهای تأسیساتی علاقمندی دارند، بهتر است در رابطه با «تقسیم کار در ساحه دفاع و امنیت» بیشتر مطالعه نموده و به تحلیل بپردازند.

دیموکراسی و نیروهای مسلح

باوجود کاهش ظاهری در علاقمندی برای نقش نظامی و دیگر ارگانهای امنیتی در دولتهای دیموکراتیک پایدار، تحرک در بخش امنیت در پنج سال گذشته نشان داده است که این ساحه با وجود

ریسک خطر به آن دولتها از نظر انداخته شده است. طوریکه Hans Born در فصل پنجم تحت عنوان «کنترول دیموکراتیک فعالیت‌های دفاعی» بیان داشته است، تغییرات در اروپا حکومت‌های دیموکراتیک را مجبور میسازد تا در نظارت کنترول تمام دستگاه امنیتی از زیرکی و سازندگی کار گیرند. بطور خلاصه، چالش‌های حفظ کنترول مؤثر بر ارگان‌های امنیتی دولت باید هرگز از نظر شهروندان دارای افکار دیموکراتیک و مقامات حکومتی به دور نباشند.

آقای بورن یقیناً درست ارائه می نماید که «در اروپا، موضوع کنترول دیموکراتیک و پارلمانی فعالیت‌های دفاعی از یک دوره رنسانس عبور مینماید. به نظر او باوجودیکه با احتیاط باید سخن زد، بازگشت به مطالعه تحرک ملکی- نظامی شاید کمتر از ناحیه آگاهی بوده باشد تا از ناحیه واقعیت درک شده مبنی بر اینکه گذاشتن نیروهای مسلح به حال خودش شاید بهترین راه برای خدمت به یک دولت دیموکراتیک نباشد. در نوشتار آقای بورن تأکید فعلی بر نیروهای مسلح وجوهات مختلف دارد. نخست، لغو خدمت عسکری اجباری در سرتاسر کشورهای اروپایی یک بحث مشاجره آمیزی را در باره قابلیت حکومت دیموکراتیک براه انداخت که آیا میتواند همه نیروهای داوطلب مسلح را کنترول نماید، با این نگرانی گسترده که کنترول نیروهای مسلح مسلکی به مقایسه یک اردوی جلیبی مشکلتر میباشد. دوم اینکه، در جریان دهه گذشته نیروهای مسلح با وجود افزایش در وظایف مختلف از لحاظ کمیت خیلی کاهش یافته اند. این مسأله با وجودیکه تنها به کشورهای اروپایی محدود باقی نمانده است، بلکه همه نیروی های مسلح کشور های انکشاف یافته را دربر میگیرد، تقاضا های بودجوی و پرسونلی روابط سیاسی - نظامی را تیره می سازند. و سوم، فعالیت رو به افزایش نظامی بین المللی، کنترول دیموکراتیک و پارلمانی برای همکاری نظامی بین المللی و تأسیسات مستلزم ارتباط فزاینده با یکدیگر اند. این گرایش، مخصوصاً در قسمت دولتهای کوچک عضو ناتو و اتحادیه اروپا صدق می کند. در داخل این محیط امنیتی است که کشورهای انتقالی خودشانرا میبایند، در سراغ تجاری میشوند که چگونه حکومت های شانرا به بهترین شکلی رهبری کنند تا بیشتر جوابده دیموکراتیک شوند. بررسی آقای بورن در باره اصول بین المللی کنترول دیموکراتیک نیروهای مسلح و میکانیزمهای او و اصول کنترول دیموکراتیک در سطح ملی برای دسترسی به آن تجارب را زمینه سازی می نماید.

اهمیت روبه افزایش معیارهای بین المللی

اکثر سازمانهای بزرگ بین المللی حکومتی و غیرحکومتی همه طرحی را پذیرفته و رشد داده اند که کنترول دیموکراتیک بر نیروهای مسلح و دیگر خدمات امنیتی در جمله معیارهای مهم برای مدنظر گرفتن یک دولت دیموکراتیک میباشد؛ اکثر اوقات امکانات کمی وجود دارد که یک دولت در حال انکشاف بتواند در زندگی حقیقی خود معیار هایی را بکار برد تا طرز عملهای دیموکراتیک را نهادینه سازد. با نظر اندازی به گزارش ۲۰۰۲ انگشاف بشری ملل متحد بعضی از اصول اساسی باید عملی شود تا یک دولت را دیموکراتیک دانست:

- ❖ صلاحیت نهایی موضوعات کلیدی امنیتی باید در اختیار نمایندگان منتخب باشد؛
- ❖ سازمانهای امنیتی باید مطابق به قانون بین المللی و اساسی عمل نمایند و حقوق بشری را احترام کنند؛
- ❖ معلومات در باره پلانگذاری و منابع باید بطور گسترده در دسترس باشد، هم در داخل حکومت و هم در اختیار عامه. امنیت باید با استفاده از روش معقول با دسپلین تنظیم شود. به این مفهوم که نیروهای امنیتی باید تابع همان اصولی باشند که منجمنت سکتور عامه منحیت اجزای دیگر حکومت اند، با اضافه از داشتن حریمیت مناسب بنابر امنیت ملی.
- ❖ روابط ملکی - نظامی باید بر مبنای سلسله مراتب واضح و صریح صلاحیتها بین اولیای امور ملکی و نیرو های دفاعی بر اساس حقوق و مکلفیتهای متقابل به اختیارات ملکی و نیروهای

- دفاعی و براساس یک رابطه با جامعه مدنی براساس شفافیت و احترام برای حقوق بشری استوار باشد؛
- ❖ اولیای امور ملکی نیاز به ظرفیت دارند تا کنترل سیاسی بر عملیات و تمویل نیروهای امنیتی را اعمال نمایند؛
 - ❖ جامعه مدنی باید امکانات و ظرفیتی را داشته باشد تا نیروهای امنیتی را نظارت کند و انرژی سازنده را در بحث روی پالیسی امنیتی مهیا سازد؛
 - ❖ پرسونل امنیتی باید تربیه شوند تا وظایف شانرا بصورت مسلکی انجام دهند و باید تنوع جوامع شانرا منعکس سازند - بشمول زنان و اقلیتها؛ و
 - ❖ پالیسی سازان باید تحکیم صلح منظوقوی و محلی را در سطح بالایی اولویت ها قرار دهند.

بعد قانونمندی

در متن و سطور این کتاب، تا جاییکه از لابلای مقالات مختلف بر می آید، نمیتوان در آن نسخه جهانی برای آنچه دریافت نمود که مدل یگانه ای برای ساختن یک دولت دیموکراتیک آنرا خواند، خصوصاً برای کشورهاییکه از نظامهای مطلق العنان سر بلند نموده اند. با در نظر داشت این، آقای بورن از تحقیقات مختلف روی روابط ملکی - نظامی در دیموکراسیها به این نتیجه رسیده است که هیچ دولت را نمیتوان بدون کنترل نهاد قانونگذار (پارلمان) مؤثر بر نیروهای مسلح، دیموکراسی واقعی خواند. در مجموع، نهاد قانونگذار باید دارای خصوصیات ذیل باشد: صلاحیت قانونی برای به حسابدهی کشاندن ادارات اجرائی، توانمندی برای اجرای نظارت، و اعضای پارلمانی باید یک موقف انتقادی در برابر حسابدهی حکومت داشته باشند.

با تصفیة این ساختار که به دولتهای در حال انتقال کمک مینماید تا تهداب کنترل دیموکراتیک را بر نیروهای مسلح طرحریزی نمایند، نهاد قانونگذار باید در برابر اجرائیه و نیروهای مسلح از ارجحیتهای ذیل برخوردار باشد:

- ۱- **صلاحیتهای عمومی** عبارت از صلاحیت هایی اند که اساساً اساساً در تمام ساحه های حکومت قابلیت اجرائی دارند. در اکثر دیموکراسی ها این صلاحیتهای شامل آنهایی اند که میتوانند قوانین را تدوین و یا تعدیل نمایند، استعلام کنند و اجرائیه و اعضای اجرائیه را استضیاح نمایند، احضار اعضای جامعه مدنی، دسترسی به معلومات محرم، حق براه اندازی تحقیقات پارلمانی و حق برگزاری استماعیه ها هم در سطح عامه و خصوصی.
- ۲- **کنترولبودجه** صلاحیت تخصیص و تعدیل بودجه دفاعی؛ صلاحیت منظوری یا عدم منظوری پیشنهاد بودجه اضافی دفاعی (در جریان سالی مالی) و داشتن دسترسی به تمام اسناد لازم دفاعی.
- ۳- **عملیات برای حفاظت صلح** که در بسیاری از کشور ها متازغ فیه میباشد، ولی در قلب روابط سیاسی - نظامی همانا قابلیت نهاد قانونگذار قرار دارد تا اعزام و استقرار نیروهای مسلح ملی اش را کنترل نماید. در صلاحیتهای نهاد قانونگذار منظور یا عدم منظوری اعزام عساکر به خارج، حدود اختیارات، بودجه، خطریکه متوجه پرسونل نظامی میباشد، مقررات جنگی، میکانیزم فرماندهی و کنترل، دوام مأموریت و حق ملاقات با سربازان در مأموریتهای بیرونی.

- ۴- **تدارکات دفاعی** نیز به مداخله نهاد قانونگذار در تصمیم حکومت مبنی بر قراردادهای، تعیین مشخصات وسایل مورد ضرورت، انتخاب مرجع تهیه کننده و تولید کننده، و ارزیابی فرمایشات در قسمت تلافی و جبران خساره.
- ۵- **پالیسی امنیت و اسناد پلان گذاری** عبارت از صلاحیتهایی اند برای تعدیل یا منظوری/ عدم منظوری طرح پالیسی امنیت، طرح دفاعی، طرح منجمنت بحران، ساختار نیرو و پلانگذاری و ستراتیژی نظامی.
- ۶- **پرسونل نظامی** در یک نمایش نهایی کنترل ملکی بر اردوی مسلکی شده صلاحیت نهادقانونگذار است، که تمام جنبه های سیستم پرسونل نظامی را اداره می نماید. در دولتهای دیموکراتیک نهاد قانونگذار میتواند پلان منجمنت منابع بشری برای دفاع را، شمار اعظمی پرسونل استخدام شده توسط وزارت دفاع و اردو، منظوری قوماندانان عالیرتبه نظامی و حق مشوره توسط وزیر دفاع راجع به مقرریهای بلند پایه را منظور یا رد نماید.

به رسمیت شناختن و رشد معیار های بین المللی کنترل ملکی بر نیروهای مسلح شرط اساسی برای افزایش شمار نیروهای مسلح جوابگوی در سطح جهانی میباشد. باآنها، این تنها خیلی اندک برای تدوین و ایجاد حکومتداری دیموکراتیک و کنترل کفایت می کند. سر انجام همه نخبه ها در داخل ساحة ملکی و امنیتی باید بدانند و بپذیرند که کنترل ملکی حقیقی به همه اطرافیان دیدخل سودمند میباشد. تنها از طریق مشارکت میتوان نتیجه ای بدست آورد که به منفعت متقابل باشد.

روابط ملکی - نظامی

اساس طرح روابط ملکی - نظامی بیشتر با نظریه سمویل هنتینگتن نویسنده کتابی تحت عنوان «سرباز و دولت» هموایی دارد، و مفکوره ایکه مأموریت تنها نظامی و کلتوری احتمالاً در جهت مخالف طرح حکومتداری دیموکراتیک باشد، روز بروز در حلقه های اکادمیک شهرت پیدا نموده است، خصوصاً با به قدرت رسیدن و سرنگون شدن رژیم های نظامی در امریکای لاتین که سیاست را در آنجا رقم میزدند. دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شاهد کاهش علاقمندی در روابط ملکی- نظامی بودند، خصوصاً وقتی موضوعات بسیار حادی مانند انکشاف تأسیسات سیاسی لیبرال و سیستمهای بازار آزاد همراه با «موج سوم» دیموکراسی جهانی نزد دولتها از شهرت برخوردار شدند. چند سال اخیر شاهد علاقمندی دوباره در قسمت روابط ملکی - نظامی بودند. نظریه «روابط ملکی - نظامی» Wim van Eckeln و «طرح پالیسی امنیت» نشانه علاقمندی جدید در مطالعه نقش نظامی در یک حکومت دیموکراتیک و جامعه آزاد و انتقادی میباشد.

روابط پیچیده بین دولت، حکومت، نظامی (و سازمان های امنیتی دولت بصورت کل) و جامعه، انکشاف و طرح یک فورمولی را که بکاربرد جهانی داشته باشد، مشکل میسازد. ولی اصولها یا نورمهای معینی وجود دارند که عملکرد دیموکراسیهای مستحکم غربی را در کنترل بر دستگاه های امنیتی نمونه قرار میدهند:

- ❖ تقسیم واضح و آشکارای صلاحیت بین رئیس دولت، رئیس حکومت و وزیران بخش امنیت در یک قانوننامه یا قانون عام قید و درج شده و بدون ابهام نقشها و مسوولیتهای مربوط به کنترل نظامی را تشریح می نماید؛
- ❖ هدایت اجرائی هیأت کارمندان عمومی قوماندانان، در حالت صلح از طریق وزارت دفاع (تحت نظارت ملکی) در تصامیم برای موضوعات کلیدی در رابطه با بزرگی، تشکیلات، لوژستیک و انکشاف نیروهای مسلح از مسوولیتهای واضح برخوردار است؛
- ❖ نظارت پارلمانی بر سازمان دفاع همراه با صلاحیت اجرائی کافی و سطح تخصص تا قانونیت

و حمایت عامه را تأمین نمود، همراه با کنترل بر دستگاه های امنیتی که قبل بر این با استفاده از «صلاحیت خزانه» اعمال می گردد، ولی با تفتیش پیشنهاد های اجرائی، عملیات از طریق کمیته ها بیکه نمایندگان احزاب عمده مخالف نیز در آن سهیم باشند، و سر انجام با طلب حمایت از اعضای مجرب پارلمانی و متخصصین بیرون از آن؛

- ❖ شفافیت و باز بودن که تحلیلگران، اکادمیسینها، گروههای ذیدخل، رسانه های گروهی و همچنان نهاد های جامعه مدنی در آن دخیل اند تا با نمایندگان منتخب در این نظارت کمک نمایند؛ و
- ❖ اطمینان عمومی از این ناحیه که «کنترول ملکی و دیموکراتیک» نیروهای مسلح وجود دارد با این مفکوره که منسوبین نظامی در برابر مسوولین ملکی جوابده اند، که آنها نیز به نوبه خود در برابر پارلمان حسابده میباشند.

پذیرفتن این معیارها برای کنترل ملکی تأثیرات واضحی بر جامعه ای دارد که در صدد انکشاف تأسیسات دیموکراتیک و همچنان آنها بیکه در صدد تحکیم دیموکراسی اند. باوجودیکه هیچ دولت دیموکراتیک کدام مودلی ندارد که مستقیماً به یک دیموکراسی جدید التأسیس آنرا انتقال داد، ولی این نورمها به یک دیموکراسی در حال انکشاف یک سلسله امکاناتی را تقدیم مینمایند که دامنه آنها از گزینش مشخص تأسیساتی گرفته حتی تا به اهداف بیشتر غیر تعریف شده ای که در طول زمان عرض اندام می کنند، گسترش دارد. بطور نمونه، سه نورم اولی یقیناً در تعریف و مشخص ساختن مرحله انکشاف تأسیسات به سهولت ممد تمام میشوند. این نورمها تعریف واضحی از مسوولتیا و چگونگی عملیات دارند. یک کنترل اجرائی ملکی بر یک اداره اجرائی (نظامی) همراه با نظارت پارلمانی طرحی میباشند که به آسانی آنرا میتوان فهمید ولی در عین زمان خیلی مبهم. این نورم خصوصاً به دولتهاییکه از رژیم های مطلق العنان بسوی دیموکراسی رو میاورند، مفید میباشند. در آن رژیمها کنترل سکتور امنیت بنابر داشتن یک سیستم غیر حسابده و غیر جوابگو با دشواریها روبرو میباشند. البته جای شک نیست که انکشاف یک ظرفیت عالی برای نظارت بر نظامی در ساحة عمل راه بسا پر از دشواری و مشکلات میباشند.

از لحاظ نظارت پارلمانی بعضی اوقات کارشناسان شناخته شده بیرون از ساحة ساختار امنیتی و نظامی وجود ندارند، طوریکه کمیته های پارلمانی را بالمقابل مجبور میسازد که بر آن خدماتی تکیه کنند که در سطح ملی بر آن نظارت میکنند تا پالیسی و خط مشی برای شان رشد و انکشاف دهند. علاوه بر آن، مجبور ساختن جامعه مبنی بر اینکه باید بپذیرد که در تأمین جوابگو ساختن دستگاه امنیتی اش نقش دارد، مسأله ای که به مشکل میتوان آنرا یک نورم قرار داد. بنابر این عدم درک این مسوولیت همراه با عدم میل حکومت برای رشد ارگانهای ملکی باعث آن میشود که بر اهمیت داشتن نهاد حکومتی و غیر حکومتی بیرون از چوکات امنیتی و دفاع اعتراف نمود تا بتوان از طریق آنها فعالیت های دولت را کنترل کرد.

همچنان نوشتار Van Eckelen طبیعت در حال تغییر روابط ملکی - نظامی را نشان میدهد، مخصوصاً برای دولتهای انکشاف یافته که مورد هدف تروریزم ناشی از یک اندیشه (اندیشه ای که در مخالفت با بسیاری از ایدیال های ملتهای غربی در رابطه با آزادی فردی و بازگرایی اجتماعی اند، مخصوصاً آن دولتهایی که با ایالات متحد مانند، اسپانیا و بریتانیا کمک کرده اند) قرار گرفته اند. این مفکوره روابط ملکی - نظامی که ارگانهای داخلی را در بر می گیرد، یک بار دیگر در سرتاسر حکومت منعکس میشود. او اعتراف میکند که اصلاحات «سکتور امنیت» (که امروز پولیس، استخبارات امنیتی و نظامی را دربرمی گیرد) میتواند تنها از طریق رهبری سیاسی ملکی الهام گرفته و توسط همین رهبری هدایت شود.¹ Van Eckelen استدلال میکند، بنابر ضرورت «اصلاحات سکتور

¹ Dr. Theodor H. Wikler, „Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order”, DCAF Occasional Paper No. 1, October 2002, p.10. Available at:

امنیت» باید یک پروسه تدریجی باشد، زیرا بر روابط قدرت تأثیر دارد، مخصوصاً وقتی سکتور امنیتی نقش در کنترل جامعه مدنی داشته باشد». «از این نقش تنها در صورتی دست میکشد که قانع شود ثبات دولت تأمین است و تغییر نتیجه یک پروسه منظم میباشد». این درس باید در مقابل اصلاح طلبان سیاسی را که نه تنها در صدد اصلاح حکومت شان، بلکه جامعه نیز اند، راهنمایی کند.

نظارت پارلمانی و سکتور امنیت

دیموکراسی بیشتر از آنچه است که بنام یک دسته از تأسیسات برای براه انداختن خواست یا (هوس و آرمانهای) رأی دهنده گان یاد میشود، خواستی که در ادبیات امروزی یک موضوع مشترک میباشد. در عوض، در بسیاری از دیموکراسیهای مدرن یک مخلوط پیچیده ای از اشخاص، ساختارها و کلتورها باهم کار می کنند تا مطمئن سازند که پالیسیها و عملکردها همراه با ارزشهاییکه توسط سیاست تعریف شده محفوظ باقی مانده و در عمل پیاده شده اند. در فصل دوم این جلد Wim van Eckelen طبیعت پیچیده دیموکراسی مدرن را بیان میدارد و اینکه چطور به عملکردهای خدمات امنیتی ارتباط میگیرد.

با تأکید مبنی بر اینکه هیچ دیموکراسی پیشرفته برای سوالات کنترل سکتور امنیت راه حل ساخته شده ای ندارد، با آنهم میتواند کنترل پارلمانی ایالات متحد و بریتانیا باهم نزدیکی و فرابت دارند. اگر این را با اجزای نهایت ضروری این سیستم تجزیه کنیم، در میابیم که سیستم ایالات متحد نه تنها بر کنترل پارلمانی در قسمت بودجه بخش امنیت، بلکه بر کنترل جزئیات پالیسیها نیز تأکید دارد. طبیعت قانون اساسی ایالات متحد، کلتور سیاسی و موجودیت گسترده کارشناسان در سکتور امنیت به پارلمان اجازه می دهند تا آنرا بصورت «نهایت جزوار» کنترل نمود و وزارت دفاع را شدیداً مورد حسابدهی قرار داد. سیستم بریتانیا در این رابطه نسبت به ایالات متحد فرق دارد و پارلمان آن امکانات اندکی برای کنترل بودجه دفاع و امنیت دارد. بالمقابل سیستم بریتانیا پارلمان را از طریق استماعیه ها و گزارشات بیشتر بسوی نقش حسابدهی عامه متمایل میسازد. اینکه آقای Wim van Eckelen این دو سیستم را ترجیح میدهد، کاریست یقیناً عمدی: با وجود اختلاف بین این دو سیستم، کنترل پارلمانی و میکانیسمهای حسابدهی پیرامون خدمات امنیتی بالاخره در امتداد مسیر بین سیستمهای بریتانیا و ایالات متحد در یکجایی باهم تلاقی می نمایند.

با دنبال نمودن تفاوت وسیع نفوذ مستقیم (ایالات متحده) و غیر مستقیم (بریتانیا) همه فعالیتهاى نظارت پارلمانی را میتوان در سه ساحه گسترده گروپ بندی نمود: حسابدهی، نظارت و شفافیت.

❖ حسابدهی

یکی از ایجابات مهم دیموکراسی این است که نمایندگان منتخب ادارات حکومتی (اجراییه و غیره) را تحت کنترل خود داشته باشند. آنچه بین همه سیستمهای های دیموکراتیک پیشرفته مشترک است عبارت از تفتیش واقعی بر تأسیسات امنیتی به کمک سیستمهای حسابدهی و بودجه سازی میباشد. از طریق بحث سالانه بر مصارف دفاعی همه نمایندگان پارلمانی در اصل حکومت شانرا مورد حسابدهی قرار میدهند، چه در جریان پروسه طولانی بودجه سازی و چه در وقت منظوری رسمی آن. علاوه برآن، حسابدهی حکومتی از طریق استماعیه ها - البته بعضی اوقات بطور آزاد ولی اکثر در عقب دروازه های بسته- یا از طریق کمیته موضوعات خاص نیز امکان پذیر میباشد.

❖ نظارت

یکی از اصل‌هایی که از میکانیزم‌های کنترل دیموکراتیک بدست می‌آیند، آنست که با استفاده از منابع محدود توانمندی نیروهای دفاعی را اعظمی ساخت. طوریکه Van Eckelen می‌گوید: «موضوع اساسی این است که نظارت تا کدام درجه می‌تواند منتج به نفوذ واقعی بر تصمیم‌گیری شود». ساحت این نفوذ بازهم وسیع است، ولی هدایت عمده را بصورت مستمر حفظ مینماید: یعنی حفظ لنگر واقعی در تصمیم‌گیری دفاعی. در بسیاری از دولتها برای خرید سیستم‌های عمده اسلحه منظوری پارلمان را ایجاب میکند، که در واقعیت امر برابر است به مداخله پارلمان در موضوع. علاوه بر آن بعض پارلمان‌های دولتهای عضو ناتو نظر به قانون اساسی صلاحیت دارند که راجع به استقرار نیروها در خارج مطلع ساخته شوند، در حالیکه تعداد اندکی از آنها حق دارند که حتی در پروسه رسمی منظوری چنین استقرار سهم داشته باشند. از همه مهمتر اینکه در همه دولتهای عضو حمایت پارلمانی منحصراً شرط قبلی برای سهمگیری در مأموریت‌های بیرونی میباشد.

نگرانی متحرک در نظارت پارلمانی پیرامون کشیدگی بین مداخله پارلمانی مفرط و امتیازات اجراییه متمرکز میباشد. باوجودیکه در عمل بحث روزمره و بعض اختلافات آکادمیک باقی میماند، اکثر موافقان دستگام دفاعی باید پارلمان را از طریق مشوره‌های منظم همیشه مطلع نگهدارد؛ و تمام ساحت‌های دفاعی باید در برابر نظارت و مراقبت پارلمانی باز باشند، این در حالیست که اجراییه باید برای اعمال مسوولیت قدرت انحاء پذیر باشد و باید آگاه باشد که پارلمان بطور مستمر بر امور مراقبت دقیق دارد.

شفافیت

طرح شفافیت ضمانت مینماید که پالیسیها و عملکردهای حکومت در یک خلاء صورت نمیگیرند. در عوض تا جاییکه برای حفظ امنیت ضرورت امکان آن دیده میشود، وظیفه اصلی پارلمان در رابطه با موضوعات دفاعی همانا صلاحیتی است که براساس آن روی فعالیتهای دفاعی و مصارف آن بحث نموده و گزارش می‌دهد. برعلاوه ایجاد وفق بین حکومت و شهروندان روی موضوعات دفاعی شفافیت همچنان تأمین می‌کند که تصمیم مطلوب در چوکات شرایط و محدودیتهای موجود گرفته شده است. در حقیقت، ضعف شفافیت در ساحت‌های دفاعی و امنیتی احتمالاً موجب مشکلات بیشتر برای حکومت و پارلمان شود، خصوصاً در جاییکه سهمگیری بخش ملکی لِرزان و نگران کننده بنظر میرسد.

محیط امنیتی تغییر یافته دهه گذشته قانونگذاران را وادار ساخته است تا در مورد تعامل با موضوعات دفاعی و امنیت بیشتر دقیق و حساس باشند. در جمله این مأموریت‌های جدید امنیتی جلوگیری از درگیری، دیموکراسی سازی و حفظ حقوق بشری و انکشاف شامل اند. اگر بصورت مشخص گفته شود، اکثر قانونگذاران جدید در ساحت امنیت و دفاع با اهداف کوتاه مدت روبرو اند: اصلاح منجمنت مصرف، بحث و مذاکره برای اخراج از سهمگیری رسمی در سیاست، جدا ساختن ساختار دفاعی از داشتن نقش در سیاست داخلی و غیر محارب ساختن و الحاق دوباره پرسونل اضافی. تحت چنین شرایط امنیتی و مأموریت‌های تغییر داده شده قانونگذاران باید به یک اقدام همجانبه و متداوم دست زنند و برای طرز العمل کمیته‌های دفاعی و بحث‌های مجمع عمومی روش‌های واضحی ایجاد کنند.

نخست، حکومت‌های شان باید طرح و پالیسی امنیتی شانرا تقدیم، پیگیری و تجدید نمایند. دوم، منافع ملی برای سهمگیری در عملیات حمایت صلح بین المللی باید مشخص ساخته شود و بعداً سهمگیری‌های مشخص از لحاظ واحد نظامی و مهارت‌های آنها و آمادگی برای اعزام به خارج از کشور تصریح شود. سوم، پرسونل باید با وسایل و تجهیزات لازم آموزش یافته تا اهداف ملی را برآورده ساخته بتوانند، بشمول حمایت لوژستیک و ترتیبات همکاری. یکی از بهترین راه‌ها در رابطه تشکیل

«واحد‌های نظامی» میباشد، واحد‌های آموزش یافته‌ای که به اسرع وقت، در صورت بروز بحران و تصمیم سیاسی برای شرکت در عملیات آماده اعزام باشند. چهارم، در ناتو و در اتحادیه اروپا توجه بیشتر باید به پلان‌های اکتسابی متحدین و شریکان مبذول شود. پنجم، قانونگذاران باید متیقن سازند که حکومتها پروسه‌های دیموکراتیک مبنی بر «آشکار سازی، تصریح و استدلال کردن» در موضوعات مربوطه را مراعات می‌کنند. در قسمت بودجه سازی، قانونگذاران باید قانع شوند که منابع مالی کافی برای پلانهای تقدیم شده وجود دارد، نه تنها در سال جاری، بلکه در تمام مرحله اکتساب (خریداری اجناس). همچنان این مسأله هم قابل اهمیت است که قانونگذاران به مصارف دوره عمر سیستمهای نظامی بشمول مراقبت، تجدید و اوبراتور و پرسونل کمکی مورد نیاز آنها توجه داشته باشند.

کشیدگی بین نهاد قانونگذاری و ساختار دفاعی واضحاً به نفع همه اطراف ذیدخل میباشد، از همه بیشتر برای ملت که لاجرم باید برای تصامیم دولت بپردازد. از طریق طرح قانونی یا انکشاف در طول مدت زمان همنا با یک کلتور سیاسی ملی، قانونگذاران باید این توانمندی اساسی را داشته باشند تا خواستها و آرزوهای اجراییه را تفتیش نمایند. اگر آنها قادر به این نباشند، احتمالاً منابع محدود ملی حیف و میل شده و به هدر روند و از طرف دیگر این امر سبب صدمه و تهدید به خود دیموکراسی میباشد.

❖ ارزیابی خواستها و شرایط امنیت ملی

آنچه بطور نسبی روی آن صحبت صورت میگیرد، علاقمندی وسیع در دولتهای انتقالی بیشتر روی ملکتهای نیروهای مسلح و خدمات امنیتی و کنترل ملکی آنها میچرخد، ولی روز به روز به این بخش توجه کمتر شده میرود. در فصل دلچسپ خود، تحت عنوان «تهدید و امنیت» Jan Arved Trapans روی یکی از جنبه‌های حتمی امنیت ملی متمرکز شده است: دوره تشخیص تهدیدها، ارزیابی ریسک و خطرات و انکشاف ستراتیژیها تا این تهدید را مورد توجه قرار داد.

با انعکاس فهم‌های جدید از تهدیدهای غیر متعارف و جواب به آنها یکی از موضوعات مشترکی که در این کتاب روی آن تأکید صورت گرفته است عبارت از خصوصیت تغییر پذیر امنیت میباشد، نه تنها در برابر تهدیدهای حال حاضر، بلکه اینکه چگونه دولتها تأسیسات فعلی شانرا در برابر این تهدیدها عیار سازند. طوریکه Trapans یاد آوری مینماید، «از اینکه هر کشور مطابق به رسوم و سنت‌های سیاسی خودش ستراتیژی اش را طرح ریزی و انکشاف میدهد، در این قسمت کدام نسخه و طرح واحد غربی ای وجود ندارد»، که از آن پیروی نمود. باوجود نداشتن چنین یک نسخه واحد عناصر مشترکی وجود دارند که هسته مرکزی طرح ستراتیژی کشورها را تشکیل می‌دهند: از جمله محیط ستراتیژیک، رابطه با سازمانهای بین‌المللی، پالیسی خارجی آن و توانمندی اقتصادی آن. با وجودیکه Trapans یک سلسله تهدیدهای مختلفی را که متوجه یک دولت میباشد، مورد بحث قرار داده – از تهدید آشکارای تروریزم و شبکه‌های جنایی تا به تهدیدهای محیطی و تقرب بسوی «دولت‌نماها»، بقیه این بخش جنبه‌های طرز‌العمل تشخیص تهدید و پلانگذاری را مورد بحث قرار داده است، با آنهم محیط باید همیشه مدنظر گرفته شود.

❖ معلومات و استخبارات

در مرحله ابتدایی پروسه ارزیابی معلومات و استخبارات دخیل میباشد. باوجودیکه «معلومات» و «استخبارات» از لحاظ معنی باهم وجه مشترک دارند، در عمل آنها برای پلانگذاری دفاعی و نظامی بکاربرد مختلف دارند. معلومات از طرف شماری از سازمانها از منابع مختلف کسب میشوند. در دولت، جمع آوری کنندگان نهایی همانا ادارات اصلی استخباراتی میباشد. معلوماتیکه این ادارات کسب میکنند، مورد ارزیابی و تحلیل قرار م‌گیرند، در نتیجه به «استخبارات» مبدل میشوند. اگر بصورت

وسیعتر سخن زده شود، استخبارات مجموعه ای از مواد ارزیابی شده است که برای افزایش اعتبار و مفیدیت اش به مقامات دولتی حدس زده میشود، که بنابر افزایش اعتبار و مفیدیتش برای مقامات دولتی از اهمیت خاصی برخوردار است. مخصوصاً منحنی یک قاعده اساسی برای تعیین پالیسی. در رابطه با پلانگذاری امنیتی جمع آوری استخباراتی دولتی و وظیفه تحلیل عبارت از وسایلی اند برای تعیین موقعیت تهدید ها و ارزیابی ریسک ها.

Trapans یاد آوری مینماید که استخبارات را میتوان به طرق مختلف درجه بندی نمود. استخباراتی که مربوط به امنیت داخلی اند با هدف نهایی جهت حفاظت دولت و جامعه؛ استخباراتی خارجی که با ریسکها و خطرات و تهدیدهای بیرونی سروکار دارند؛ و ضد استخبارات که هدف اش جلوگیری از عملیات استخبارات خارجی بوده که متوجه دولت بوده، در این اواخر بیشتر متوجه تهدید های عاجل تروریستی میباشند. بسیاری از دولتهای غربی چندین اداره (یالات متحد، بطور مثال، ۱۵ اداره امنیتی و استخباراتی دارد) و بهمین ترتیب توانمندی های مربوط دارند که در مجموع «جامعه استخباراتی» را میسازند. چالشها برای اکثریت این خدمات استخباراتی خیلی بزرگ میباشند و برای کشور عواقب حقیقی را ببار می آورند، بشمول عدم توانایی برای جمع آوری اطلاعات مهم و سودمند از حجم لفظی معلوماتی که جمع آوری شده و هر روز تحت عمل قرار میگیرد و نیز تأمین توزیع گسترده نتایج آن با در نظر داشت حفظ اسرار دولت. البته تشخیص تهدید در این پروسه قدم اولی و ضروری میباشند. وقتی یک تهدید واضح ساخته شد دستگاه های دولت باید این معلومات را مورد غور قرار داده و اقدامات لازم را طرح ریزی نمایند.

❖ پروسه تحلیل تهدید

در دولتهایی با ساختارهای مختلف، وقتی معلومات یا استخبارات از یک تهدید بالقوه خبر داد، بعضی میتود های رسمی برای تحلیل وجود دارد. این پروسیجرها میتوانند تقدیم و بصورت سیستماتیک توضیح داده شوند، مانند یک فورمول با عناصر تهدید، صدمه پذیری، عواقب و ریسک.

❖ صدمه پذیری عبارت از احتمالی میباشد که تهدید، بطور مثال یک حمله نظامی، موفق خواهد شد.

❖ عواقب را میتوان براساس حدسیات مبنی بر خساره مند شدن امنیت، اقتصاد یا مردم سنجش نمود.

❖ یک تهدید عبارت از یک احتمالی است که یک حادثه امنیتی در مدت زمان معین یا به یک سرعت خاص به وقوع می پیوندد.

❖ ریسک به قسم مختلط از تهدید، صدمه پذیری و عواقب ارزیابی میگردد. ریسک طرح سنجش آمیزی را پیشکش می کند، راهنمایی برای اقدامات یک حکومت تا وسعت ریسک را حد اقل سازد.

از یک لحاظ ریسک عبارت از محاسبه ای میباشد که یک حکومت میتواند برای مقابله با چیزی آنرا متقبل شود، البته دست بردن به اقدامات ضد، اگر از یک طرف ریسک را کاهش میدهد، خطر آن نیز وجود دارد که در پهلوی آن ریسک های جدیدی عرض اندام کنند.

Trapans تشریح میکند که این طرحها چگونه از نزدیک با یکدیگر ارتباط دارند: تهدید ها در حالیکه منحنی احتمالات حدس زده شده باشند، میتوانند «مشخص» باشند؛ صدمه پذیرها نیز در جمله «احتمالات» میباشد؛ عواقب از لحاظ بشری و مادی حدس زده میشود؛ نتیجه همه اینها ریسک است که توسط کارشناسان منحنی «احتمال یک نتیجه غیر دلخواه» با در نظر داشت وقایع تهدید آمیزیکه منحنی

وقایع نظامی دیده شود، باوجودیکه حتمی نیست که از دید نظامی به آن نظر شود، تشریح شده است. Trapans خصوصیت کلی تشخیص تهدید و پلانگذاری را بیان میدارد، خصوصاً برای پالیسی سازان بلند پایه دولتی. ارزیابی نهایی او این است که «همه اینها به قضاوت مطلع و آگاهانه تعلق میگیرد. هیچگاه ریسک بصورت مجرد وجود ندارد؛ بلکه ریسک شکل خوشه‌پی را دارد.» دولتهای مدرن باید با ساحت وسیعی از تهدیدهای فزاینده، اجتماعی و اقتصادی مقابله کنند، طوریکه ارزیابی کامل در باره یک ریسک باید مجموعه‌ای از ریسک‌های ذیل باشد:

❖ جمع آوری معلومات مؤثر و یک پروسه واقع‌بینانه ارزیابی

❖ تحلیل تخصصی

❖ پروسیجرها بیکه تأمین نمایند پالیسی سازان از دریافت تحلیل‌های تهدید بطور منظم و قابل استفاده برخوردار میشوند.

پروسه تهدید و پلانگذاری تنها به قدرتهای بزرگ محدود نبوده و محدود شده نمیتواند. در حقیقت، میتوان استدلال کرد که دولتهای کوچک باید در تلاشهای ارزیابی شان مانند دولتهای بزرگ صادق باشند. برای تشریح این مسأله آقای Trapans یک ستراتیژی مقایسوی را برای میکانیزمهای پلانگذاری بعضی دولتها پیشکش می نماید: از ابر قدرت نظامی و اقتصادی ایالات متحد گرفته تا به دولت قدرتمند نظامی، روسیه، و کمتر قدرتمند مانند (سلواک و دولتهای بالتیک). با وجودیکه هر دولت از خود محیط تهدید جداگانه دارد، درسی که آقای Trapans در جستجوی تدریس آن می باشد، این است که هر دولت باید بطور سیستماتیک طاقت و توانمندی و نیازهایش را ارزیابی نماید. با این ارزیابی بعضی ریسکها را میتوان پیدا نمود که دولت از ناحیه آن احساس صدمه را مینماید، ولی از اینکه امنیت کلی حتی برای غنی ترین و توانمندترین دولت هم ممکن نیست، این ریسکها باید در محاسبه نهایی متصور شوند.

Trapans ریسکهای مهمی که دولتها با آن روبرو اند (مانند تروریزم و خطرات محیطی و جنایی) بیان می نمایند که از طریق ارزیابی تهدید بطور سازنده، پلانگذاری و مداخله در سازمانهای بیرونی ملی و برنامه‌ها، دولتها احتمالاً با خطرات فعلی و آینده روبرو شوند.

دیموکراسیها برای دفاع شان چگونه عمل میکنند

در یک بررسی متحرک بیروکراتیک دولتهای در حال رشد، Jan Trapans در کتاب خود تحت عنوان «دیموکراسی، امنیت و پلانگذاری دفاعی» نیروهای بیرونی را توضیح می نماید که انکشاف پالیسیهای دفاعی را شکل می دهند. بنابر اختیارات آن برای دفاع از دولت، اردو کلتور و ساختاری را تصور می کند که بنابر بسیاری از ملحوظات مستقیماً با اصول دیموکراسی در تضاد میباشد. در قلب این تقاطع کلتور نظامی و اصول دیموکراتیک وزارت دفاع قرار دارد، نهادی که حیثیت پل آشتی را بین سازمانهایی دارد که در پی منافع خود و یا بر ضد یکدیگر به رقابت می پردازند. طوریکه در این کتاب منعکس ساخته شد، اصول اکادمیک ساده معلوم میشود، ولی در واقعیت بیشتر از آن پیچیده و دلچسپ میباشد.

بر خلاف تصور عمومی اینکه اردو نمیتواند قابل اعتماد باشد تا اصلاحات را انکشاف و در عمل پیاده کند، اصلاحاتی که مسوولیت دیموکراتیک را رشد میدهند و برخلاف تصویری که اردو احتمالاً حاضر نباشد که از خود مختاری خود چیزی را از دست دهد، Trapans نشان میدهد که در حقیقت رهبران اردو نسبت به رهبران ملکی بیشتر در رشد دیموکراسی مؤثر بوده اند. باوجودیکه توضیح این پدیده نا معلوم میباشد، آنچه بطور نسبی یقینی است آن است که افسران نظامی آرمان طلب، شجاع و دارای

تخصص تخنیک‌کی قادر بوده اند تا اردو های پوشالی و غیر مسوول شانرا اصلاح نمایند، آنها را بیشتر مطابق با نورم های ایجاد شده برای روابط سیاسی – نظامی عیار سازند. اردو هایی که از چنین پروسه اصلاحات برخوردار بوده، در ایجاد نیروهای مسلکی موفق بوده اند. خلاصه اینکه، وزارت دفاع مثلاً در ایالت متحد امریکا باید در برابر چندین بازیگر در داخل و یا در بیرون از محیط بیروکراتیک دست و پنجه نرم نماید و یا با آنها یکجا کار کند.

وزارت دفاع و نهاد قانونگذار (پارلمان)

یک قانون اساسی تصویب شده و قوانین مربوطه دیگر مسوولیت‌های وزارت دفاع را از طریق نهاد قانونگذار تصریح می نمایند. در اصل، حد اقل بین مسوولیت‌ها و مکلفیت‌های وزیر دفاع و وزیران دیگر کدام فرقی نمیباشد. صلاحیت و توانمندی قانونگذاران (اعضای پارلمانی) مبنی بر احضار اعضای اجرائیه، اعضای کابینه را میتوان منحیث یک امر اجباری ساخت تا آنها در برابر کمیته های پارلمانی حضور پیدا کنند؛ آنها را جهت سوال و جواب میتوان احضار نمود. همه نهاد های مقننه یا پارلمان کمیته های دائمی دارند طوریکه کمیته در بین همه آنها دارای صلاحیت های خاص میباشد. در جمله دیگر تجاربی که از دولتهای انتقالی آموخته شده است، یکی هم این است که حکومت ها به ندرت از تخصص برخوردار اند و نمیتوانند سکتور نظامی را نظارت نمایند. بناءً وزارتهای دفاع دارای کارمندان نظامی بوده اند و به ایشان وظیفه نظارت و کنترل سپرده شده است. علاوه بر آن پارلمانها نیز کمتر از توانمندی برای تحلیل و تفسیر مسائل نظامی برخوردارند. بناءً برای کنترل و نظارت از تخصص دستگاه های دفاعی استفاده صورت می گیرد. مرکز ملاحظات Trapans این است، تا زمانیکه وزارتهای دفاع توان انکشاف تخصصی را داشته باشند که با تخصص اردو رقابت کرده بتوانند، نیروی بالقوه برای تضعیف دیموکراسی وجود دارد.

❖ وزارت و حکومت

در دولتهای انتقالی که نفوذ رژیم های مطلق العنان زیاد بود و است، وزارتهای دفاع مجبور بودند و مجبور اند که در محیط های مخصوص عمل نمایند. Trapans با تأسف بیان میدارد که: دولتهاییکه اهداف مختلفی برای عضویت در اتحادیه اروپا و در ناتو تعقیب مینمودند، همزمان نه تنها الحاق کامل کار کردها بین وزارتهای همکار، بلکه رقیب را نیز رویدست گرفتند. در حقیقت ریکارد بعضی از داوطلبان آلمان به این دو سازمان بین المللی شاهد برتری تصامیم نخبه همراه با عجز بیمورد بیروکراتیک در جهت تلاش بسوی پالیسیهای هماهنگ میباشد. محیط دیموکراسی شده جدید تفاهم گسترده ای را زمینه سازی می نماید که در حقیقت نشان میدهد که امنیت در یک فحوای ملی چه مفهومی دارد و ادارات حکومتی چگونه برای اهداف مشترک کار میکنند. در این فحوای وزارتهای دفاع اکنون وادار شده اند تا با ادارات امنیتی دیگر مشترکاً کار کنند، اداراتی را که در زمان رژیمهای مطلق العنان از چندین لحاظ تحت کنترل داشتند. با وجودیکه مشکل است همه تعاملهای باهمی وادار شده بین وزارتهای دفاع و دیگر تأسیسات امنیتی حکومت را در اینجا خلاصه نمود، ولی کافی است گفته شود در اکثر حالات هنوز هم ایجاب هماهنگی و نظم بیشتری را مینماید تا همکاری بین ادارات را سیستماتیک بسازند.

❖ وزارت دفاع و جامعه

حیرت آور است که در دولتهای انتقالی توانمندیهایی وجود داشت که بر مبنای آن مواقف جوامع شان در برابر خدمات مسلحانه سنجش و ارزیابی شده میتوانست. با قبولی این نظر که جامعه می تواند نفوذ نهایت وسیعی بر دستگاه امنیتی داشته باشد، در بسیاری از حالات، جوامع مذکور احترام و اعتماد

خیلی زیادی در برابر اردو های شان داشتند، باوجود نقش اختناق آمیز آنها در دوران سلطه مطلق العنانیت. ولی این موافق عمومی در اثر خواست جامعه برای داشتن نیروهای کوچکتر و بیشتر مسلکی که بر اساس استخدام ساخته شدند، نه جلب و احضار عمومی، ضعیف شده رفت. وزارت های دفاع در دولتهای در حال لیبرال شدن بصورت عمومی استفاده از اشکال سنتی و جدید میدیا را تحریک نه نمودند تا کارکردهای شانرا به اذهان عامه عمومی رسانیده بتوانند، ولی اجراءات آنها تا هنوز هم نسبت به دولتهای بیشتر انکشاف یافته عقب مانده است. Trapans بیان میدارد که احتمالاً ناتو راجع به دولت های شامل در مشارکت بیشتر معلومات را پخش و نشر کند نسبت به خود وزارت های دفاع کشورهای مربوط که در باره تشکلهای خود شان می نمایند. خلاصه ملاحظاتی وی در باره عملکردهای وزارت های دفاع دولتهای انتقالی نشان می دهد که در برآورده ساختن معیارهای دیموکراتیک عقب مانده اند. این عقب ماندگی که جوابگوی نیاز ها و خواست های اجتماعی نیست، ایجاب توجه جدی را مینماید.

❖ برآورد ساختن خواستهای غرب

نفوذ نهایی و شاید هم خیلی بزرگ بیرونی بر وزارت های دفاع دولتهای انتقالی عبارت از برنامه های کمکی دولتهای غربی و مخصوصاً ناتو میباشد. باوجودیکه اکثریت این برنامه ها مورد استقبال قرار گرفته اند و خوب پذیرفته میشوند، آنها میتوانند با مشکلاتی نیز انباشته شده باشند که مانع مؤثریت آنها شود. یکی از مشکلات عمده این است که کارشناسان بیرونی احتمالاً موضوعات دفاعی و نگرانیهای داخلی کشور مورد هدف را ندانند، بلکه تنها با سیستم آن آشنا باشند. فراتر از این، کار شناس شاید برای مدتی در داخل آن کشور مستقر باشد، ولی ممکن این برای دانستن نیازها، شخصیت ها و تحرکها کفایت نکند. بناءً وزارت دفاع مربوطه که در پروسه تلاش برای پذیرش در ناتو و اتحادیه اروپا در خط مقدم قرار دارد، مجبوراً با وظایف ضد و نقیض مبنی بر کارکرد جبری مشترک با افراد روبرو شده، صرف نظر از اینکه هدف خوب دارند و یا خیر، و در حقیقت تلاش برای اصلاح توانمندیهای اردو و نیروهای آنرا مانع شود.

مطالعه تشکیلاتی نیروها که وزارت های دفاع باید برای آن با همکاری با دیگر ادارات، جامعه و نیروهای بیرونی از دولت تلاش نمایند، نشان دهنده یک محیط جهان حقیقی مغشوش و دشواری میباشد که آن کشورها به آن روبرو اند. این آموزشهای اکادمیک دلالت به این دارند که دولتهای انتقالی جدید باید مجبور ساخته نشوند که اشتباهات گذشته دیگران را تکرار کنند.

❖ افزایش معیارهای بین المللی و سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE)

با پایان یافتن جنگ سرد اروپایی ها برای جلوگیری از خشونت در قاره شان از طریق راه های غیر نظامی تلاش نمودند. این تلاشها اکثر تحت سرپرستی سازمان امنیت و همکاری در اروپا یا OSCE صورت گرفت. من نخستین تجربه عملی ام را با OSCE منحصیث یک افسر جوان در اولین قطعه ناتو در بوزنیا و هرزگووینا بعد از قرار داد صلح در آنجا خوب بیاد دارم، من ناظرین را در سکتور ایالات متحد شناختم. به استثنای خشونت در جنوبشرق اروپا، دامنه تهدید نظامی بین شرق و غرب در تمام قاره اروپا برچیده شده بود، نه تنها اینکه نگرانی برای چنین تهدید دیگر وجود نداشت، بلکه معیار های بین المللی برای طرز سلوک دولت تعهد یک ثبات درازمدت را میداد. از همین جاست که OSCE در سال ۱۹۹۴ پیرامون جنبه های سیاسی - نظامی امنیت دستورالعمل اش را تدوین نمود، این دستورالعمل براهمیت عملکرد های ملی در رابطه با اهداف بین المللی، مخصوصاً اقدامات ایجاد اعتماد با در نظر داشت روابط ملکی - نظامی و بکاربرد نیروهای مسلح تأکید می نماید.

نوشتار Victor-Yves Ghebali تحت عنوان «دستورالعمل OSCE پیرامون جنبه های سیاسی – نظامی امنیت (۱۹۹۴): تبصره پاراگراف به پاراگراف بخش های VII و VIII (کنترول دیموکراتیک و استفاده از نیروهای مسلح)» این موضوع مهم فرسنگ شمار را تحلیل می نماید تا نورمهای بین المللی را با طرح های بیشتر واقعبینانه که در آن قدرت تنها وسیله قانونی دولت برای تأمین امنیت میباشد، متمم نماید. طوریکه در پاراگراف های این فصل مفصلاً تذکر داده شد، از پایان جنگ سرد به اینسو کنترول دیموکراتیک و استفاده از نیروهای مسلح یکی از شرایط قبلی اند که دیموکراسیهای نو ظهور باید آنرا برآورده سازند تا در سازمانهای اروپایی و ایرو – اتلانتیک پذیرفته شوند. در حقیقت سازمانهای اروپایی و ایرو – اتلانتیک غیر از OSCE از دستورالعمل OSCE برای تعریف اصل کنترول دیموکراتیک و استفاده از نیروها منحصی ریفینس استفاده می کنند.

طوریکه Ghebali بیان میدارد، این دستورالعمل منحصی یک سند نورم نهایت مهمی میباشد که توسط OSCE از زمان میثاق هلسنکی به این طرف تدوین شده است. این سند از یک ابزار قانونی ای نمایندگی میکند که در دیگر هیچ سازمان بین المللی ای معادل ندارد، حتی دستور العمل ملل متحد برای تطبیق قانون. علاوه برآن، این دستورالعمل به ساحه هایی نیز ارتباط میگیرد که در گذشته در نورمهای بین المللی محرم خوانده میشد: انکشاف و کنترول برای نیروهای مسلح دولت. بعد از یک مقدمه کوتاه، متن این دستور العمل متشکل از ۴۲ ماده ای می باشد که درده فصل بدون عنوان درجه بندی شده است. این فصلها سه دسته از مواد قانونی را مطابق به نورمهای فی مابین دولت درجه بندی مینماید (بخش I الی VI، پارگرافهای 1-19)، نورم های فی مابین دولت (بخش های VII و VIII، پارگرافهای 20-37) و تطبیق ترتیبات و قسمت نهایی بخشهای IX و X. پارگرافهای 38-42). بخشهاییکه Ghebali روی آن تبصره می نماید عبارت اند از:

❖ بخش VII که روی جنبه های دیموکراتیک کنترول نیروهای مسلح بحث می نماید، حالا عموماً بیشتر شامل مفکوره «سکتور امنیت» میباشد تا یک سلسله از دستگاه های دولتی ایرا شناخت که در جهت امنیت ملی کار میکنند.

❖ بخش VIII که مفکوره استفاده دیموکراتیک از نیروهای مسلح را چوکات بندی می نماید: به مقصد اختصار، اینکه چگونه بخش های VII و VIII سوالات اساسی را مورد بحث قرار میدهند که کی نیرو های مسلح را کنترول می نماید، چگونه آنها قادر به کنترول نیروهای مسلح اند و منطق و عقلانیت این نورم که چرا کنترول دیموکراتیک ضروری است، Ghebali با استفاده از جدول ذیل به این سوالات جواب ارائه کرده است:

کی؟	اولیای امور دارای قانونیت دیموکراتیک که بر مبنای قانون اساسی ایجاد شده است (21§) نقش خاص شاخه مقننه (22§).
چه؟	نیروهای نظامی، نیروهای شبهه نظامی، نیروهای امنیت داخلی، خدمات امنیت دولتی و پولیس (20§). نخست تنها سه کتگوری (21,27,32§§). نیروهای شبه نظامی (26§). «نیروهای غیر منظم (25§). «نیروهای مسلح» (7-34, 31, 23,28,30, 22§§)
چگونه؟	تفوق قدرت قانونی ملکی بر قدرت نظامی (21-26§§). اطاعت نیروهای مسلح از قوانین بشری بین المللی (34-35, 29-31§§). احترام به حقوق بشری افراد نظامی (23,27,28,32,33§§).
چرا؟	قابلیت قیاسی استفاده از قوه با ضرورت های اعمال قوه (36§) و منع استفاده از قوه به مقصد محدود ساختن اعمال حقوق صلح آمیز بشری یا محروم ساختن مردم از هویت فردی و اجتماعی شان (37§).
	«یک عنصر غیرقابل صرف نظر برای ثبات و امنیت» و همچنان «یک افاده مهم دیموکراسی» (20§).

- طوری‌که در همه کارهای مربوط به کنترل ملکی بر بخش امنیت معمول است، بخش‌های VII و VIII دستورالعمل کدام مودلی با جزئیات را بیان نمیدارد. در عوض، این بخشها راهنمایی‌های عمومی را افاده می‌نمایند، با وجودیکه Ghebali شماری از کمبودهایی را در این دستورالعمل یادآور میشود:
- ۱- بخش‌های VII و VII تنها برای کنترل اجرائیه و مقننه زمینه سازی می‌کنند، قوه قضائیه را حذف می‌نمایند.
 - ۲- دستورالعمل کدام حقوق یا وظایفی را که نیروهای مسلح باید از آن برخوردار شوند یا به آن پایندی داشته باشند، تقدیم نمیدارد.
 - ۳- این دستورالعمل راهنمایی‌ای را ارائه نمیکند که نیروهای مسلح باید حکومت منتخب دیموکراتیک را از قدرت برکنار کنند.
 - ۴- بین این دستورالعمل و سند ویانا در باره CSBM کدام رابطه بنیادی وجود ندارد.
 - ۵- یگانه ماده صریح این دستورالعمل که موضوع شبه نظامیان را مورد بحث قرار میدهد، خیلی ضعیف بوده حتی دولتهای OSCE را مکلف نمیسازد که از شبهه نظامیان تا یک سرحد محدود هم استفاده کنند.
 - ۶- ماده‌های دستورالعملی که با قانون بین المللی سرو کار دارند، نسبت به منشور ۱۹۴۹ جینوا خیلی زیاد ضعیفتر میباشند.
 - ۷- دستورالعمل ماده‌هایی را دربر ندارد که استفاده از نیروهای مسلح را در جریان یک حالت اضطراری تنظیم نماید.
 - ۸- این دستورالعمل سهمگیرندگان OSCE را مکلف نمیسازد تا معلومات راجع به استفاده از نیروهای داخلی را ارائه نمایند.
 - ۹- طوری‌که در بالا تذکر داده شد، در حالیکه دستورالعمل رسماً به پنج کتگوری نیروهای مسلح (نیروهای نظامی، نیروهای شبه نظامی، نیروهای امنیت داخلی، خدمات استخباراتی و پولیس) اشاره مینماید، کدام ماده عملیاتی تا کنون راجع به خدمات استخباراتی یا پولیس و همچنان راجع به نیروهای کنترل سرحدی ندارد.

باوجود این محدودیت‌های «نه غیرمهم» این دستورالعمل از یک سند خیلی «مهم» در ساختن معیارهای مشخص بین المللی عملکرد برای کنترل و استفاده از نیروهای مسلح داخلی نمایندگی میکند. «تبصره» Ghebali منحصراً یک کتاب راهنما برای نورمهای دیموکراتیک، هم برای دولتهای داخل OSCE و هم آن داوطلبانی که با ایدیال‌های مستند دیموکراتیک به مبارزه دوام می‌دهند.

تغییر پالیسیهای تشکیلاتی نظامی – موضوع هنگری

طوری‌که در لابلای این کتاب تکرار گردید وقایع دهه ۱۹۹۰ دولتهای اروپایی را مجبور ساختند که عملکردها و پالیسیهای سکتور امنیتی شانرا تغییر دهند. دیموکراتیک ساختن این دولتها عقلانیت و حسابدهی بیشتر را در حکومت‌های مربوطه به میان آورد و محیط تغییر یافته امنیتی نیروهای نظامی و امنیت را بیشتر به جوابدهی و توانمندی و دار ساختن نوشتار Ferene Molnár تحت عنوان «اصول و عملکردها در پالیسیهای تشکیلاتی: موضوع نیروهای دفاعی هنگری»، تأثیرات نیروهای داخلی و بیرونی را در شکل دادن و تغییر حالت امنیت توضیح می‌نماید.

Molnár یادآور میشود که از لحاظ داخلی در تجربه هنگری دیموکراتیک سازی این کشور تغییرات بنیادی را در دولت و جامعه بوجود آورد، بشمول بکاربرد حاکمیت قانون در رابطه با منابع بشری، تعلیم پرسونل نظامی در قسمت نورمهای دیموکراتیک و تغییر مواضع نظامی در برابر جامعه. از لحاظ بیرونی، محیط امنیتی جدید متحرک بعد از انهدام دستگاه‌های دوره شوروی طرح و ایجاد پالیسیها، ستراتیژیها و ساختار جدید دفاع ملی را براه انداخت. در مسائل داخلی که ایجاب دیموکراتیک سازی را می‌نمودند، توافق‌های سیاسی و اجتماعی موفقیت‌های نسبتاً عاجل را ببار آورد. ولی وفق دادن به

محیط جدید خارجی نسبتاً مشکل بود، زیرا هنجاری مجبور بود که به شمار زیادی از چالشها جواب دهد تا به مشکلات اقتصادی و امنیت عامه رسیدگی نماید. با آنهم پروسه تحکیم دیموکراتیک و پالیسی خارجی طرحریزی مناسب پالیسیهای تشکیلاتی، ستراتیژی و عملکردها را در نیروهای مسلح هنجاری به وجود آورد. با وفق دادن به پروسیجرهای دیموکراتیک حتی در همان وهله اول انتقال بمنظور جواب به تغییرات در محیط امنیتی و محدودیتهای شدید بودجوی و همچنان بنابر ضرورت اصلاحات توانمندی در نیروهای هنجاری بمنظور کوچک ساختن اردوی بزرگ، هنجاری مجبور شد تا به طرح ریزی یک پالیسی تشکیلاتی و میکانیزمهای کاری مربوطه بپردازد. این فصل موضوعات مربوطه تشکیلاتی را مورد دقت قرار می دهد.

❖ نقش پارلمان در رشد ارزشها و قوانین

اساساً، یک نهاد قانونگذار منتخب دیموکراتیک در تعریف اساسات زیربناهای امنیت ملی و موضوعات مربوطه به تشکیلات نقش اساسی دارد. بر مبنای قانون اساسی، مراجع نهاد قانونگذار صلاحیت و مکلفیت دارند تا میکانیزم های کاری نیروهای دفاعی را چوکات بندی نموده، ترفیعات بلند رتبه دفاعی را منظور نموده و ارزشهای اساسی دیموکراتیک را در نیروهای مسلح نهادینه کند. در مثال هنجاری، در جمله صلاحیت ویژه پارلمان آن کشور تصامیم راجع به بزرگی، ترکیب (تناسب جنرالان، افسران، سربازان قراردادی، مجلوبین و ملکی ها) و ساختار فرماندهی بلند پایه و همچنان خطوط بندی و منظوری اهداف متوسط مدت و دراز مدت انکشاف نیروهای مسلح به شمول موضوعات مربوط به تشکیلات را نیز دربر می گیرد. برای هنجاری این عملکرد های پارلمانی نتیجه خالص آن اعتقاد است که می گوید افراد عسکری «اتباع یونیفارمدار» کشور اند و جز لاینفک جامعه دیموکراتیک. علاوه برآن عملکرد های پارلمانی در دهه گذشته مشخصات و محدودیتهای که برای اجراء آنها اهمیت دارند، از جمله، اخیراً در باره سند موقف قانونمندی که حاکمیت قانون، نظم داخلی، و ثبات تشکل نظامی را ضمانت می نماید، تعریف نموده اند.

❖ پالیسی تشکیلاتی و منجمنت

محیط امنیتی جدید (همراه با درگیری های منطقی و فرع - منطقی و تروریزم منحصی نگرانیهای اساسی)، عضویت در ناتو و واقعیت جدید اجتماعی - کلتوری ایجاب یک اردوی کوچک ولی بیشتر مسلکی را می نماید. علاوه محدودیت های اقتصادی بر محور بازار ایجاب حل مؤثر و کم مصرف را مینماید تا از ملت و منافع ملت دفاع نموده بتواند. با در نظر داشت این امر اردو باید نظرش را در باره شرایط پالیسی تشکیلاتی تغییر دهد. برخلاف سیستم دوره کمونستی ملاحظاتی اقتصادی و امنیتی هنجاری را مجبور ساخت که پالیسی تشکیلاتی را چنان شکل دهد که بهترین پرسونل لایق نیروهای مسلح را جلب و حفظ نماید. با پیشرفت هنجاری در رابطه با سیستم داوطلبانه خدمت نظامی اردوی آن کشور در بازار کار به یکی از بازیگران عمده مبدل شده است. نیروهای مسلح هنجاری منحصی یکی از بزرگترین کار فرمایان از بازار موجود کار افراد را استخدام نموده، تعلیم و آموزش می دهند و یک قسمت اعظم منسوبین شان را دوباره به جامعه ملکی در بازار کار عرضه میدارند. به منظور انجام وظیفه چالش آمیز ایجاد یک ستراتیژی تشکیلاتی و سیستم منجمنت بشری در دهه ۱۹۹۰ به یکی از ضرورت های مبرم مبدل گردید. بکاربرد یک راه سه خطه برای انکشاف منابع تشکیلاتی که شامل انکشاف منابع بشری، سیستم پلانگذاری منابع بشری و منجمنت منابع بشری میباشد، تجربه هنجاری بقدر کافی اصلاح شده است، با وجودیکه تغییرات مستمر در یک محیط چندین جانبه تلاشهای هنجاری را برای استخدام و نگهداشت پرسونلی که جوابگوی خواسته های عصر فعلی باشد، با چالش روبرو ساخته است.

حفاظت حقوق

مانند بسیاری کشورهای اروپایی هنگری نیز به منسوبین اردوی خود اجازه میدهد تا برای دفاع از حقوق کارمندان نیروهای دفاعی بشمول پرسونل نظامی انجمنهایی را تشکیل دهند. سازمانها برای حفاظت حقوق عساکر و کارمندان ملکی از سال ۱۹۹۱ به این طرف وجود دارد که در نتیجه قوانین و بنابر کوچک ساختن اردو عرض اندام نمودند. از سال ۱۹۹۵ منافع و حقوق عساکر توسط اتحادیه ای بنام "Honvéd Union" نمایندگی میشود. این اتحادیه در طرح ریزی سند راجع به موقف قانونی عساکر، که حقوق آنها را برای تشکیل سازمانهای نماینده و یا عضویت در چنین سازمانی تشریح میکند، نقش مهم دارد. هدف اتحادیه ضمانت نمودن حقوق اساسی عساکر میباشد، ولی خط نهایی در حقوق و فعالیتها این است که عساکر «اتباع یونیفورمدار» میباشند. در تفسیر این اصطلاح به این معنی است که ملکی ها و نظامی ها دارای حقوق اساسی مشابهی اند؛ ولی حقوق عساکر میتواند در جریان انجام وظیفه نظامی محدود باشد. «اتباع یونیفورمدار» مقررات، دسپلین و اطاعت نظامی را میپذیرند و فعالیتهای آنها در اتحادیه هیچگاه برضد قوماندانان یا آمرین نمیباشد. با آنها اتحادیه محدودیت های بیش از حد بر عساکر را رد می نماید و علاوه اتحادیه قانع به داشتن عساکری است که به آسانی از خدمت نظامی به خدمت ملکی تبدیل میشوند.

فراتر از این منسوبین نیروهای مسلح هنگری بر شماری از ابزارها جهت حفاظت حقوق ملکی و کاری شان تکیه مینمایند. قوانین داخلی، از قانون اساسی گرفته تا به سند روی موقف قانونی عساکر و مقررت نظامی، به موافقات و سفارشات بین المللی در تأمین حقوق و آزادی همنوایی دارند. عساکر و قوماندانان راجع به حقوق شان تعلیم داده میشوند. باوجودیکه این میکانیزم و عموماً کنترل دیموکراتیک به اصطلاح «عمودی» بر دستگاه دفاعی حاکمیت قانون را در این راستا تأمین میکند. به سازمانهای نماینده اجازه داده میشود تا تنظیم شده و برای اصلاح حقوق و منافع عساکر داخل اقدام شوند.

❖ تأثیر ناتو روی تعلیم و آموزش

عضویت هنگری در ناتو برای تغییر عمومی در توانمندی نیروهای مسلح آن نه تنها، تأثیر اندکی داشته است؛ بلکه این عضویت معیارها و پروسیجرهای مشخصی را ارائه داشته است که براساس آن هنگری (و همه اعضای جدید بعدی) توانستند پلانهها و اولویت های مشخص ملی شانرا انکشاف دهند. علاوه بر تغییرات ساختاری و مادی ایکه عضویت ناتو خواهان آن بود، با وجود سهمگیری در برنامه های تعلیمی بیشمار، در ابتدایی ترین مراحل آموزشها و تعلیمات مربوط به ناتو اصلاحات مهمی در توانمندیهای نیروهای مسلح به وجود نیاورد. در نتیجه حکومت هنگری، تصمیم گرفت تا یک مرکز آموزش زبان را تأسیس نماید؛ کمیته ایرا که بکار برد دکتترین های ناتو را در نظام آموزشی داخل سازد، تعیین نمود؛ آموزگاران بلند سویه ایکه مسوولیت تطبیق معیارهای ناتو را در بعضی از مضامین مدنظر گیرند، مقرر نمود؛ و تأمین نمود که مکاتب نظامی راجع به فعالیتها و سطح الحاق در ناتو هر سه ماه گزارش بدهند. در نتیجه این عملکردها تعلیمات نظامی در هنگری از سال ۲۰۰۱ به این طرف مطابق به معیارهای ناتو تکامل داده شد. با فرق مهمی که بین تعلیم و آموزش تشخیص شده است، سیستم آموزشی در هنگری در جواب به تأسیسات هنگری برای همه نیروهای داوطلب و وظایف جدیدیکه از تغییر محیط امنیتی داخلی نشأت میکنند، فعلاً تحت یک تغییر اساسی قرار دارد. سربازان فعلاً در جریان خدمت نسبت به سابق بیشتر آموزش می بینند (بطور مثال وظایفی چون پاک کاری و گزومه از سربازان داوطلب تقاضا نمیگردد)، و آموزش تا حدود زیاد بر عملیات تحت رهبری ناتو و یا دیگر عملیات بین المللی، از همه اولتر عملیات حفاظت صلح، متمرکز میباشد. درسیستم جدید آمادگی برای حفاظت صلح (PSO) تقریباً هر عسکر از همان ابتدای آموزش ابتدایی اش باید آماده باشد که در هر وقت و زمان احتمال دارد که در چنین مأموریت هایی به خدمت گماشته شود.

برای جواب به تغییرات داخلی که در اثر پروسه دیموکراسی سازی و همچنان وقایع بیرونی عرض وجود کرده اند، پارلمان و دیگر اولیای امور ملکی پالیسی تشکیلاتی و منجمنت نیروهای مسلح را از طریق قوانین وضع شده و پروسیجر های شفافیت کنترل میکنند. ستراتیژی بشری نظامی بر مبنای امنیت ملی و ستراتیژی های نظامی استوار میباشد. در هنگری سیستم منجمنت تغییر دهنده تشکیلاتی کاملاً با شرایط و خواست های داخلی مطابقت دارد. تعلیم و آموزش پرسونل نظامی هنگری تا حد زیاد مطابق به شرایط ناتو بوده و توانمندی نیرو هایش را مطابق به تعهداتی که آن کشور در پراگ نموده است، تقویه می نماید. وزارت دفاع و ریاست درستیز عمومی ساختار و برنامه هایی را ایجاد نموده اند تا به تطابقت کامل نیروهای مسلح اش با ناتو نایل آیند و بتوانند در مأموریت های حمایت از صلح سهم مؤثری داشته باشند. در این برنامه ها مطابق به دکترین ها، معیار های ناتو و قوانین و توافقات بین المللی سیستم تعلیم و آموزش الحاقی نیز شامل میباشد.

❖ پلانگذاری مالی و دفاع

از اینکه فیصدی مهمی از مصارف مربوط به دفاع جزئی از اقتصاد های ملی شامل میباشد، کمتر دیگر موضوعات حکومتی مانند این مصارف در سطح مشابهی، هم در داخل ساختار دولت و هم در جامعه وسیع مدنی مورد غور و دقت قرار میگیرد. معمولاً دفاع ملی تقریباً ۲ درصد از مردم فعال جامعه را استخدام می کند که بیشتر از یک درصد تولید ناخالص ملی و بالاتر از ۴ درصد مجموع مصارف حکومت حساب میشود. پایان جنگ سرد به تغییر در توازن بین دولت، بازار و جامعه مدنی منتج گردید و محیط دفاعی را چنان تغییر داد که در آن ادارات حکومتی بشمول وزارت دفاع بخوبی فعالیت می نمایند. ساحة عامه داخلی و بازیگران بین المللی اکنون خواهان معیارهای اخلاقی بلند، شفافیت و حسابدگی در سکتور دفاعی میباشد و خواست برای حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را منحصراً جزئی از پروسه قابل دوام انکشاف میدانند. نوشتار Bucur-Marcu تحت عنوان «پلانگذاری مالی و پروسیجرهای تخصیص منابع در ساحة دفاع» این محیط تغییر یافته را که سکتور دفاعی باید از یک محدودیت، شفافیت و تفتیش برخوردار باشد، توضیح میدارد. Marcu پروسیجرهایی را نشان میدهد که پلانگذاری مالی و تخصیص منابع مالی را بیشتر مؤثر میسازند بشمول پلانگذاری پلان کاری، اصول حاکم بر سیستم حسابدگی، پروسه عمده برای پلانگذاری مالی و دشواریهایی که تخصیص منابع را احاطه نموده است.

❖ پلانگذاری و چوکات کاری تخصیص

Marcu توضیح میدارد که پلانگذاری مالی دفاعی و تخصیص منابع در یک طرح وسیع پلانگذاری دفاعی که در سرتاسر دولتهای اروپایی از هم تفاوت دارد، شامل میباشد. او توانسته است بطور عمومی بگوید که پلانگذاری دفاعی شامل سازمانها و تأسیساتی میباشد که بیشتر در طرح پالیسی، پلانگذاری قوه و تخصیص منابع مالی دخیل اند. باوجودیکه ساختار پلانگذاری متشکل از تأسیسات مختلف میباشد: بادر نظر داشت مخصوصاً ساحة های پلانگذاری مالی ارگانهای مقننه همراه با کمیسیونهای متخصص داخلی آن؛ ادارات اجراییه همراه با وظایف کلیدی برای پلانگذاری، تخصیص مالی و منابع؛ و خود وزارت دفاع. برای تقویه تحرک بین این وظایف بعضاً تأسیسات رسمی و غیررسمی رقیب سهم دارند، بشمول چوکات کاری قانونی، میکانیزم های اعمال قدرت و رسوم و سنتها. باوجود تنوع گسترده در سیستم های حکومتی و نورم های ملی که مسوولیت ها و عملکرد های دولت – جامعه را ترتیب میدهند، Marcu ملاحظات وسیعی برای اعظمی ساختن توانمندی سیستم پلانگذاری مالی را واضحاً تعریف نموده است.

❖ مسوولتیهای سطوح مختلف برای حکومتداری دیموکراتیک مقننه، قضائیه و وظایف اجراییه را

باید خوب تعریف کند. قانونگذار باید بصورت منظم قوانین و پروسیجرها و بودجه ها را ارائه نماید این در حالیست که اجرائیه پالیسیهای تکمیلی را ایجاد نموده و به توافق با محدودیتهای بودجوی موافقت مینماید.

❖ میکانیزم های ایجاد شده و واضح برای هماهنگی و منجمنت بودجوی و فعالیتهای اضافی بودجوی برای تخصیص موثرتر منابع ضروری میباشد. این میکانیزم ها نه تنها میتودها و پروسیجرها را در جریان مرحله اجراء، بلکه طرز عملهای تصمیم گیری و مسوولیت ها را نیز دربر دارد. یک نگرانی اساسی مشخص کردن کسی است که این ارزیابی ستراتیژیک و نظریات پالیسی را طرحریزی مینماید و نیز کسی که تصامیم را اجازه میدهد و تطبیق آنرا کنترل می نماید.

❖ روابط بین ادارات سکتور عامه حکومتی و غیرحکومتی باید بر مبنای ترتیبات واضح استوار باشد تا جلو تصامیم نامناسب و حتی اختلاس را گرفت. همه فعالیتهای باید براساس مقررات و طرز عملهایی اجراء شود که بدون تبعیض بکار برده میشود.

قوانین بودجوی همجانبه و مقررات اداری آزاد قابل دسترس باید برتعهد یا مصرف مالی عامه، مخصوصاً برای همه قراردادیان در داخل سکتور دفاعی به امضاء برسد. معیارهای سلوک اخلاقی برای خادمین عامه - ملکی و نظامی - باید واضح و درست تشهیر شوند.

Marcu هشدار میدهد که برای پلانگذاری مالی و تخصص مالی کدام چوکات کاری واضح ساخته شده ای وجود ندارد، و نفوذ پرسونل میراثی بدون شک سیستمها را طوری شکل میدهد که آن جهت گیریها را منعکس سازد. درحالیکه یک گروپ شاید بر توانمندی اقتصادی تأکید ورزد، یک گروپ دیگر پروسیجرهایی را که از نورمها و معیارهای قانونی برخوردار اند شکل میدهد.

اصول پلانگذاری و تخصیص

به مفهوم عمومی و تعهد نسبت به دانستن از ملاحظات مالی دفاع ملی Marcu استدلال میکند که یک فهم ابتدایی اصلی این است که دفاع یک «امتعه» عامه بوده و این امتعه یا تولید که دفاع ملی را حمایت میکند دارای مشخصات خاصی میباشد. بناءً قیمتی که یک ملت میتواند یا میخواهد برای دفاع خود بپردازد بر اساس عرضه و تقاضای مطلوبی تعیین نمیشود، بلکه در عوض چندین مصرف کننده و تولید کننده، دولت یگانه تولید کننده یا تهیه کننده دفاع ملی میباشد و در بدل آن دولت قیمت، کیفیت و کمیت «تولید» دفاعی را تعیین میکند. Marcu استدلال میکند «این حقیقت که دفاع یک امتعه خالص عامه میباشد باید منیجران و پلانگذاران مالی بدانند که آنها بادر نظر داشت این مسأله کاملاً در شرایط دیگری از محیط بازار عمل می نمایند». با این آگاهی بعضی از اصول را میتوان مدنظر گرفت.

یک اصل بکار گرفته شده عمومی این است که اهداف دفاعی طرح شده دولتی و فرضیه های پلانگذاری آن باید از لحاظ مشخصات تولید نهایی قابل سنجش باشد، البته در چوکات زمانی برای نایل شدن به آن اهداف و مدنظر گرفتن حدودیتهای قیمت. تصمیم گیرندگان و پلانگذاران باید تأثیرات مالی و غیرمالی هر تصمیم را بدانند، تا یک آگاهی کلی از مجموع مصارف هر برنامه دفاعی را ارائه کرده بتوانند. یک اصل راهنما بطور متناوب ارزیابی شرایط مالی برنامه های دفاعی را در سطوح ستراتیژیک و عملیاتی هدایت می دهد. ارزیابی وقتاً فوقتاً میتواند مصارفی را برملاء سازد که قابل کاهش میباشد، تأدیاتی که میتوان آنرا به تعویق انداخت، و یا تعدیلات در تخصیص برای فعالیتهای دارای اولویت عالی. علاوه پلانگذاران دفاعی باید این را منحصراً یک اصل بدانند که مصارف غیرقابل پیش بینی و بناءً غیر پلان شده در سکتور دفاعی به عنوان یک مقررره شناخته شود نه استثناء. هر حلی

که پلانگذاران مالی برای برآورده شدن این اصل طرح ریزی مینمایند بیشتر به نورمها و طرز العمل با خصوصیت کلتوری وابسته میباشد. یک اصل نهایی این است که پولی که روی یک تخصص بمصرف میرسد، باید بطور معقول بمصرف برسد. و بورد ها و کمیسیون دایمی یا موقتی باید در خدمت صرفه جویی پولی باشند، پولیکه برای محیط های سازمانی و پلانگذاری تخصیص داده میشود.

طرح پلانگذاری شفاف و مؤثر

برای دانستن اینکه اهداف بزرگ پلانگذاری مالی و تخصیص منابع همانا کنترل مصارف مالی، نایل شدن به توانمندی اعظمی و تشخیص دفاعی مطلوب میباشد، Marcu قدم های مختلفی را که برای تقویة شفافیت و پلانگذاری مالی محاسبه شده اند، برجسته می سازد.

قدم اول این است که باید معلومات مالی در دسترس قرار گرفته را مشخص و تحت بررسی قرار داد، هم در سطح ستراتیژیک و هم در سطح عملیاتی. بزرگترین معلومات ضروری مفید عبارت از مصرف اعظمی دفاع ملی که یک دولت میخواهد آنرا از لحاظ فیصدی عاید ناخالص ملی خود متقبل شود و ارزش حقیقی پولی آن میباشد. معلومات همچنان باید راجع به نیازها و خواست های خدمات مختلف عامه جمع آوری شوند. حتی اگر پروسه شکل طرز العمل به اصطلاح «از مافوق به مادون» را نیز داشته باشد، پلانگذاران مالی باید از این آگاهی داشته باشند که به چه منابعی این خدمات و ادارات مادون برای انجام مأموریت های شان نیاز دارند. معلومات مهمی دیگری که پلانگذاران به آن ضرورت دارند دانستن سطح مفصل پلان یک اداره میباشد که انتظار بحث روی آنرا دارند.

قدم بعدی در پلانگذاری انکشاف سفارشات پلانگذاری مالی و بدیلها به منیجر مناسب، افسر دارای صلاحیت قوماندانی یا مأمور بلند پایه ملکی میباشد. شرط اساسی در اینجا برای پلانگذار مالی داشتن معلومات کافی مربوطه در باره آن اهداف و پالیسیهایی است که منیجران برای سازمان شان طرح ریزی می نمایند که چگونه این اهداف برآورده شده میتواند. سفارشات باید با فرضیه های پلانگذاری مبنی بر معلومات در دست داشته همانوقت آغاز گردد. این فرضیه ها باید به ناباوریها و ریسکهایی تماس گیرند که احتمالاً اجراءات مراحل بودجه را تغییر دهد. این سفارشات باید شامل راه های مناسب برای نایل شدن به اهداف، ارزیابی اقدامات مالی ایکه احتمالاً بالای عملکرد های سازمان تأثیر داشته باشند، اولویتهای خط مشی های مختلف عملکردها، تحلیل مصارف - مفاد و پلانهای مفصل فعالیت برای جریان خط مشی عمل باشند.

بعد از اتخاذ این قدمها، Marcu تأکید دارد که برای عملکرد دیموکراتیک معقول شفاف بودن پروسه های پلانگذاری مالی بسیار مهم است. وقتی ساختار سلسله مراتب بلند رفته برود، بهمان اندازه شفافیت یک پروسه اهمیت پیدا میکند. برای اعضای کلیدی سازمان و عناصر فرعی ایکه در پلانگذاری پروسه در مراحل اولی دخیل اند و برای پلانگذاران در سطح پایین جهت کسب معلومات باید فرصت های زیاد موجود باشد. از طریق شفافیت در داخل سازمان تا حد امکان باید اطمینان حاصل کرد که پروسه تخصیص عادلانه بوده و در خدمت والاترین اهداف جامعه میباشد. شفافیت همراه با تمرکز بر برنامه های پالیسی، یک نقش فعال در این مرحله پروسه پلانگذاری دارد.

❖ مشکلات تخصیص منابع

مشکلات تخصیص بودجه در بخش دفاعی این نیست که کدام یک از بخش خدمات باید منابع بیشتر و کدام یک کمتر در اختیار داشته باشد. در عوض مشکلات در اینباره وجود دارد که برای پروسه تخصیص کدام شرایط باید برآورده شود: آیا خواسته هاییکه توسط خدمات نظامی و دیگر ادارات دولت

صادر میشوند یا اهدافی که توسط پالیسیهای جاری تعیین میشود. مشکلات در اینباره نیز وجود دارد که چگونه میتوان تبادل بین مصارف عملیاتی و مصارف انکشافی را متعادل ساخت. البته این مشکل را با یک پالیسی دفاعی ایکه شامل تصور سیاسی و گزینش سیاسی پارلمانی، اجرائیه، حکومت، اردو و مجموع جامعه اند، میتوان به بهترین شکل افاده شده حل نمود. براساس این پالیسی هر نوع ملاحظه دفاعی بشمول موضوعات شخصی و اینکه چه وقت برای حمایت از عملیات صلح به خارج عسکر اعزام نمود، بصورت معقول استدلال شده و به سهولت از طرف اردو و جامعه پذیرفته میشود. بهر صورت، یک سند پالیسی دفاعی باید به بعضی عناصر اساسی همراه با عواقب مستقیم در پروسه تخصیص منابع اشاره نماید. اهداف سیاسی و مأموریت های نظامی ستراتیژیک باید صریح و بر بنیاد فیصله سیاسی و شرایط قانونی منبعث از قانون اساسی و قوانین سازمانی حاکم بر دفاع استوار باشد. این اهداف باید با یک توضیح وسیع از نتایج مطلوب همراه باشد.

هر اقدام برای پلانگذاری و تخصیص بودجه باید دربرگیرنده خصوصیات محیط پلانگذاری دفاعی موجود در یک دولت باشد. هرگاه پلانگذاری مالی و بودجوی بطور مناسب صورت گیرد، میتواند یک ماشین تغییر دهنده مهم دستگاه دفاعی شود، ولی آن ساحه ها باید با سرعت متوازن پالیسی و ستراتیژی دفاعی حفظ شوند و همراه با پلانگذاری نیروها، نه تنها به این دلیل که جزء عین ساحه اند، بلکه عین کلتور نیز. بهتر خواهد بود که همه دولتها بدانند که در داخل دستگاه دفاع ایشان همیشه فضاء برای اصلاحات وجود دارد. طلب کمک از کارشناسان بین المللی برای تقویه میتود های پلانگذاری مالی و تخصیص منابع، قدم اول در این راستا خواهد بود.

دفاع، دولت و تمویل

به مرور زمان ثابت شده است که بهترین میکانیزم برای کنترل اجرائیه محدود ساختن منابع مالی میباشد بدون شک که این امر در هیچ بخش دیگر به مقایسه دفاعی قابل درک نیست. در فحوای اروپایی، همه آنکشورهایی که برای عضویت در ناتو تصمیم گرفتند اکثر سیستم های سیاسی داخلی شانرا توسعه ندادند ولی در عین زمان ناتو سیستم خودش را انکشاف داد. بناءً پروسیجر های ناتو آن سیستم های را که در وجود اعضای ابتدایی آن وجود داشت، به میراث گرفته است. از اینجاست که این پیمان با اعضای سابقه دارش کمتر به هماهنگی سیستم اش نیاز دارد. ولی اعضای جدید تفصیل و جزئیات عضویت را جهت شامل ساختن آنها در دیموکراسیهای جدید شان بیشتر مشکل یافتند. زحمت و کوشش های هنگری برای حکومتداری لیبرال که با عضویت در ناتو همناوی داشته باشد از مشکلات عمومی اعضای جدید ناتو نمایندگی میکند.

در «منجمنت از لحاظ اقتصادی قابل بقاء مصرف دفاعی» Michály Zámboři تجربه هنگری را در قسمت انکشاف میکانیزم های پلانگذاری و بودجه سازی دفاعی مدرن و شفاف به بحث گرفته است. در فصل مقدماتی مهم خود Zámboři استدال میکند که آنچه هنگری بدان نیاز دارد، چیزی است که به سیستم پلانگذاری دفاعی ارتباط میگیرد. نه تنها این سیستم خادم نیاز های هنگری است، بلکه میتواند منحیث مودل برای عضویت ناتو نیز قرارگیرد.

از دولتهای عضو سابق پیمان وارسا انتقال از «طرز» سوسیالستی منجمنت منابع دولتی در سرتاسر جامعه و دولت کار بسا دشوار بود، ولی تأکید بر منجمنت مرکزی شده اقتصاد و سیستم امنیتی تحت نفوذ ماسکو بطور خاص ساحه اقتصادی و دفاعی را متأثر ساخته بود. بنابراین پیوند خاص پول و دفاع، این دولتهای سوسیالستی مجبور بودند که برای نخستین بار سیستمهای بودجه سازی و پلانگذاری قابلیت مسوولیت را طرح ریزی کنند. تغییر دستگاه های دفاع آسان بود؛ ولی یقیناً که تغییر موقف برای مدنظر گرفتن محدودیتهای مالی برای اولین بار بیشتر مشکل بود. در مثال هنگری، رهبری ملکی و نظامی توانستند بین پروسه های مختلف بودجه سازی از کشورتا کشوری انتخاب کنند، آنچه

Zámbori آنرا میتود دو ویکتوره نام نهاده است یا به اصطلاح تکنیک «ماموفق - مادون»؛ براساس آن تخمینات بودجوی در سطح پایین صورت میگیرد و دوباره به ارگانهای مرکزی بصورت تخمینات جمع آوری شده فرستاده میشود. مطابق به مقررات قانونی و تجارب بودجوی کشورها میتوانند ساختار بودجوی دفاعی سالانه خود شانرا خود طرحریزی نمایند. این یک خصوصیت عمومی میباشد تا مصارف شخصی و حفظ و مراقبت و بهمین ترتیب مصرف ریسرچ و انکشاف را از هم جدا ساخت.

منحیث یکی از معضله های دهه ۱۹۹۰ وقتی عضویت ناتو هدف عمده پالیسی خارجی هنگری قرار گرفت، همه دستگاه دفاعی تحت دقت و بررسی قرار داده شد و به عنوان یک قوه برای تغییر مطرح شد. هنگری بتاريخ ۱۲ مارچ ۱۹۹۹ به عضویت ناتو درآمد که در نتیجه از حقوق و امتیازات برخوردار شد، ولی در عین زمان مکلفیت و تعهدات مهمی را نیز متقبل گردید. بنابر این تعهدات جدید عضویت، هنگری تصمیم گرفت تا یک سیستم بودجوی کاملاً جدیدی را که با معیار های ناتو مطابقت داشته باشد، ایجاد نماید. در ساحة مصرف دفاعی سیستم جدید پلانگذاری دفاعی یا DPS مسوولیت برآورده شدن معیار های ناتو را به عهده داشت و هنوز هم بعهده دارد. نقاط برجسته این پلان عبارت است از:

❖ جهت دادن وظایف - حساسیت مصارف

تحت DPS هنگری خواسته های بودجوی به وظایف خاصی ارتباط داده شده است، نه به محدودیت های تخمین شده. با اتکاء بر وظایف حقیقی تأسیس و عملیات یک سیستم معلومات منجمت مالی را ایجاب میکند، که برای جمع نمودن مصارف وظایف داده شده از طریق میتود واحد در سرتاسر سیستم مناسب میباشد. با کمک این میتود محاسبه مصارف، میتوان در پهلوی مصارف مستقیم، قسمت تقسیم شده مصارف عمومی مربوط به وظایف داده شده را حساب نمود (بطور عمومی متناسب به مصارف مستقیم).

❖ ترکیب

پلانگذاری دفاعی ترکیبی عبارت از آن سیستمی میباشد که بر مبنای شرایط سیاسی نظامی مستمر، جدید و قانوناً تصویب شده (منعکس کننده منافع امنیتی یک دولت مستقل) و بر اجراءات دفاعی (که بیشتر توسط حکومت مورد مذاکره قرار گرفته) استوار باشد. در نتیجه پلانگذاری ترکیبی از یک پلانگذاری متوازن، انحاء پذیر و دارای چوکات زمانی متحول اطمینان میدهد.

❖ آینده نگر

Zámbori به این نظر است که پلانگذاری نظامی باید دارای چوکات زمانی مختلف باشد. پلانهای از لحاظ زمانی مختلف - طویل المدت - میان مدت و کوتاه مدت - همه بریکدیگر استوار اند، طوریکه به یک سیستم واحد پلانها منتج میشود. منحیث یک مرکبه DPS میتود پلانگذاری بودجوی برنامه یا PPBS (که تأکید بر وظایف منبعث از پروژه های حقیقی دارد) بطور احسن در خدمت هدفی قرار گرفته میتواند که میگوید: دوره های مختلف زمانی بر یکدیگر استوار میباشد، زیرا این میتود جمع کل تخمین شده و تأثیرات سالانه وظایف انکشافی چندین ساله را محاسبه می کند، بناءً فرصتی را مساعد میسازد تا آنها را در پلان های مختلف زمانی شامل نمود. همنوایی دولت و پلانگذاری نظامی باید توسط ملیات سیستم پلانگذاری میان مدت و طویل المدت اداره دولت تضمین گردد.

❖ تحول پذیری

در جریان تحقق پلان، ضرب الاجل و شرایط آن ممکن است تغییر نماید، تا تعدیل در پلان برآورده صورت گیرد. «مراقبت» مستمر دوره های باهم بسته پلانگذاری زمینه را برای «چرخش» مساعد میسازد. پلانگذاری برای چرخش راه را برای تحول پذیری باز مینماید تا بطور معقول وظایف کوتاه مدت را فهرست نمود و پلانهای میان مدت و طویل المدت را بیشتر تصفیه کرد.

❖ شفافیت

«تولیدات» پلانگذاری نظامی باید کاملاً واضح باشند تا از پلان ها حمایت بعمل آمده و مورد تصویب قرار بگیرند. بهترین وسیله برای این هدف رسانه های گروهی (میدیا) میباشد. بطور خلاصه گفته شده میتواند که کنترل دیموکراتیک بردفاع دولت هدایت میدهد که باید مالیه دهندگان بدانند که چگونه دولت پول آنها را بمصرف میرساند. این امر را میتوان از طریق تقدیم نمودن پلانها، استفاده از زبان واضح و ساده و توضیح کتگوریهای نظامی و مدت آن جامه عمل پوشاند و البته در عین زمان نسبت به مقررات درباره اسرار نظامی و دولت وفادار باقی ماند. تقدیم نمودن پلانها باید این را ممکن بسازد تا آنها را مقایسه و تحلیل نمود.

با وجود اینکه این نکات برجسته مفیدیت استفاده از سیستم پلانگذاری منظم دفاعی را نشان داده است، در ساحة عمل در این پروسه، ترکیبی از موضوعات دیگری نیز دخیل اند مانند: میکانیزم کنترل، بودجه سازی، پلانگذاری نظامی و مصارف و نیاز های تدارکاتی پیش بینی شده. Zámboři شخصاً به این سیستم که وی آنرا «سیستم مستحکم و مؤثر» تعریف مینماید باور دارد و به این نظر است که هنگری نمیتواند از آن چشم پوشی کند. ناتو خواهان قابلیت بین العملی همراه با پلانگذاری دفاعی متحد آن پیمان، منجمنت مؤثر مصارف دفاعی و اراده های سیاسی میباشد تا شفافیت بودجه های دفاعی تأمین شود. قابلیت بین العملی همچنان برای سیستم پلانگذاری دفاعی خیلی زیاد مهم میباشد. در اظهارات صریح خود که هنگری در رابطه با پلانگذاری دفاعی تصامیم معقول اتخاذ مینماید او به این باور است که «محیط تغییر خورده سیاسی، مقررات منظم در حال تغییر و خواست های عضویت ناتو همه و همه به DPS از یک چالش نمایندگی میکند، ولی این برای عملکرد بقدر کافی تحول پذیر و انحاء پذیر است».

❖ همکاری بین المللی

بر اساس درک های مختلف از جهان جواب و واکنش های دولت ها مشخص میگردد، واکنش هاییکه ساده ساختن تفاوت های بنیادی بین تفسیر های واقعبینانه ساختاری از جهان و ساخت های تیوریکی بیشتر لیبرال ایجاد شده را به مخاطره می اندازند. اول الذکر جهانی از رقباء را تفسیر میکند که آنها اصولاً برای قدرت و بقای شان تلاش دارند، در حالیکه اخیر الذکر امکانات همکاری های گسترده را خواهان میباشد.

همکاری بین المللی و روابط همکاری خوب

نوشتار Pál Dunay تحت عنوان «ترتیبات برای تأمین همکاری مؤثر بین المللی و روابط همسایگی خوب در موضوعات دفاعی و امنیتی» بیانگر این «نمونه واقعه گرای» میباشد، براساس این تحلیل، دولتها نمیتوانند بر یکدیگر اعتماد کامل داشته باشند و برای تفوقهای نظامی باهم رقابت مینمایند. با این طرح دولتها تلاش می نمایند تا در رابطه با این رقابت وضعیت شانرا بهبود بخشند. باوجودیکه این شکل خوش آیند از جهان نمیباشد، قابل باور هم نیست که این جهان واقعه گراء در مقامی باشد که همه

مردم یک دولت رابه مخاطره اندازد. چه کسی بین ما خطر چنین یک موضوع نهایت بزرگ را متقبل میشود؟

Dunay درست دریافته است که رقابت دو قطبی بین ایالات متحد آمریکا و اتحاد شوروی همه تصامیم امنیتی (در جمله بیشتر از همه در گریه‌های نظامی بین اقمار شان را تحت سایه و نفوذ قرار داده بود. نیروهای محیط امنیتی دوره مابعد از جنگ سرد ایجاب تحلیل و دقت بیشتر تصامیم نظامی را مینماید. در این محیط جهان یک قطبی شده که در آن ایالات متحد آمریکا منحیت قدرت نظامی و اقتصادی دست بالا دارد، منطقه گرائی اوج گرفته و سیستم های سیاسی لیبرال در سراسر جهان در حال بسط یافتن است، دولتها باید در فورمول بندی تصامیم دفاعی شان بر یکدیگر اثر گذارند. چنین وضیت آشکارا نشان میدهد که عملکرد های دولتها به چه سرعت پیچیده و مغشوش میگردد، خصوصاً وقتی بازیگران ملی بتوانند حقوق اتباع یک دولت را در شهرهای خودشان مورد تهدید قرار دهند. یکی از نتایج این عملکرد های متقابل پیچیده رشد سازمانهای بین المللی است که هدف شان تحکیم امنیت منطقوی و بین المللی است. نوشتار Dunay پیرامون این تأسیسات، خصوصاً کنترل اسلحه منطقوی و فرع منطقه، «پکت ثبات»، پالیسیهای اتحادیه اروپا و بعضی از جنبه های مشارکت برای صلح متمرکز میباشد.

❖ کنترل اسلحه در منطقه و در سطح پایینتر از منطقه

با مهار شدن درگیری شرق و غرب و کاهش تهدید جنگ هستوی دهه اخیر قرن بیستم شاهد گسترش ترتیبات امنیتی منطقوی برای کنترل تهدید های امنیتی بالقوه بود. اقدامات برای ایجاد اعتماد که در جریان جنگ سرد از جمله اولویت ها و هدف عمده اش کاهش عملیات بزرگ در فحوای شرق - غرب بود، امروز تا حدود زیاد مواردش را از دست داده است. در میان این خلاء میکانیزم ها با قابلیت تغییرپذیری کافی موجود بودند تا به سناریو های غیرقابل پیش بینی جهان امروزی توجه صورت گیرد. در این محیط شماری از میکانیزمها معرفی شده بود که عبارت اند از میکانیزم ماسکو برای مشکلات بُعد بشری، میکانیزم برلین برای حالت اضطراری و میکانیزم ویانا برای احتمالات نظامی ایکه بطور درست تعریف نشده اند.

تحلیل Dunay پیرامون قانونمندی ویانا مخصوصاً نشان میدهد که اقدامات ایجاد اعتماد که مشوق های اندکی را برای همکاری داوطلبانه و ابزار رهای کمی را برای پابندی تقدیم مینماید، قوت بیشتر خود را از دست میدهد و در نتیجه قابلیت کاری مطلوبش را نیز. طوریکه او یاد آوری مینماید، «ترتیبات منطقوی، باوجود سودمندی آنها نیز بعضیریسکهایی را با خود همراه دارند». Dunay استدلال میکند که دولتهای اروپایی باید بیشتر برای تأمین پروسه های پان- اروپایی فکر کنند تا اعتماد شانرا بیشتر ساخته و ثبات شانرا بنابر «کار چندین پارچه بی» - ثابت و مختلف در سطح محلات به مخاطره نیندازند، باوجودیکه چانسها برای موافقت پیرامون اقدامات گسترده اروپایی تا هنوز هم خیلی ضعیف اند. آنچه احتمال آن دیده میشود این است که هر آجندای اروپایی برای طرح ریزی میکانیزم های ایجاد اعتماد منطقوی و دو جانبه تلاش خواهد ورزید.

❖ همکاری در سطح پایینتر از منطقه در اروپا

با پایان یافتن پکت وارسا دهه ۱۹۹۰ شاهد توسعه همکاری در سطح اروپای مرکزی و اروپای شرقی میباشد که هدف عمده آن رشد همکاری بود. اصلاحات در فضای سیاسی تأثیر توسعه پذیر بر ثبات منطقه و در نتیجه استحکام امنیت داشته است. ریکارد اجراآت این کشور، خصوصاً گروهی بنام وایسگراد، بطی بوده است، خصوصاً با عملکرد های اجباری ایکه عضویت ناتو خواهان آن بوده است. شاید دیگر ها (دولت های سابق شوروی که نمیخواهند عضویت ناتو را کسب کنند) درصدد همکاری در سطح پایینتر منطقه باشند. در حال حاضر، امکانات برای چنین یک میکانیزم همکاری محدود معلوم میشود.

❖ پکت ثبات

در زمره اقدامات مختلفی که توسط غرب رشد و برای تقویت امنیت و همکاری در اروپای جنوب-شرق و شرقی - مرکزی طرح ریزی شده است یکی هم جدوجهد است جهت انکشاف همکاریها در سطح پایینتر از منطقه. از جمله چندین موافقه یک و چند جانبه ای که در نتیجه این جدوجهد بدست آمد یکی هم پکت ثبات میباشد که مورد توجه و تحلیل خاصی قرار دارد. منحصی درگیری بالقوه که از دو نگرانی عمده - ادعا های سرزمینی و درگیری های برخورد با اقلیت های ملی - نشأت می کند، دولتهای اروپایی (مخصوصاً فرانسه) در صدد آن شده که میتودی را رشد دهد تا این گرایشها را تضعیف نماید. پکت ثبات در جلوگیری بیشتر از خشونتها موفق بوده است، باوجودیکه به نظر Dunay اکثر این دست آوردها از برکت همان نفوذی است که اتحادیه اروپا بر پویندگان عضویتش دارند. او یاد آور میشود: «پکت ثبات نشان داده است که غرب میتواند روابطی مابین مناطق را در این قسمت شرق اروپا که از نفوذ مهم برخوردار بوده، استحکام بخشد». ولی در جاییکه آرزو برای پیوستن به اتحادیه اروپا ضعیف بوده، آنجا کمتر توانسته که بر سلوک دولتها نفوذ داشته باشد.

❖ پالیسی همسایگی اتحادیه اروپا

با تلاشها برای ایجاد دوباره روابط سنتی فی مابین دولتها که در جریان جنگ سرد برقرار بود، اروپا تلاشهای قابل ملاحظه ای برای تأمین حفظ روابط مستحکم با همه دولتهای منطقه نموده است، خصوصاً آنهاییکه آرزوی پیوستن به اتحادیه اروپا را داشتند. بر اساس ارزیابی Dunay جهان غرب توسعه یافته در این اواخر بیشتر راجع به بطی بودن همکاری منطقوی احساس نگرانی مینماید. بنابر همین نگرانی بود که اتحادیه اروپا ابتکاری را براه انداخت - بنام «پالیسی جدید همسایگی» - که هدفش جلوگیری از «رونما شدن ممانعت در برابر توسعه» میباشد. با هدف قراردادن دولتهاییکه با درنظرداشت شرایط موجود هیچ چانس پیوستن به اتحادیه اروپا را ندارند، آن اتحادیه با آنها میخواد روابط دوستانه با دولتهای همسایه خود داشته باشد، خصوصاً پیرامون موضوعات مربوط به مرزها، همکاری منطقوی و به مسائلی مانند، غربت و کمک های دیگر. Dunay تذکر میدهد که اگر اتحادیه اروپا به دولتهای در امتداد مرزهای توسعه یافته توجه ننماید، آن اتحادیه احتمالاً با خشم و خشونت همسایگان خود یا بدتر از آن روبرو شود.

❖ مشارکت برای صلح (PfP)

برای نزدیک شدن به دشمنان سابق خود کشورهای عضو ناتو دریافتند که بعضی میکانیزمهایی باید رشد داده شوند تا به زودی کشور غیر عضو را نه تنها در پروسه بین عملیاتی آینده کمک نماید، بلکه آنها را با سپردن وظایف خاص مسرور نیز سازد. از اینکه پیمان ناتو بذات خود نیروهای مسلح ندارد، بین کشورهای عضو و بقیه اروپا روابط دو جانبه را ایجاد مینماید. به کمک این روابط دو جانبه ناتو توانسته است تا بعضی از کشورهای را برای عضویت آماده سازد و در راه مدرن ساختن اردو های بسیاری از کشورها کمک و همکاری نیز مینماید. مشارکت برای صلح (PfP) و پروسه غور و بررسی (PARP) در حقیقت ابزارهای ابتدایی اند تا با وضاحت شرایط سهمگیری در این پروسه قابلیت بین العملی را رشد داد. با وجودیکه PfP بدون شک در رابطه با زمینه پیوستن بسیاری از اعضای جدید به ناتو برنامه موفق بوده، Dunay بعضی از محدودیت های این برنامه را مورد اعتراض قرار داده است. او می نویسد: «یکی از کمبود های غیرقابل انکار PfP این است که در ابتداء بین اعضاء و شرکاء روابطی را قایم ساخته است، ولی توجه خیلی اندکی به روابط بین خود شرکاء نموده است». او علاوه مینماید: «این امر منتج به آن شده که ناتو منحصی مرکز این روابط قرار گیرد و باقی ماند. البته این منافع امنیتی ناتو، دولتهای عضو و کشورهای هم نظر را برآورده میسازد، ولی دیده

خواهد شد که آیا چنین یک ساختار میتواند منافع هر کشوری را که با این برنامه همکاری دارد برآورده سازد و یا خیر.»

در یک تحلیل نهایی یقیناً غیر منطقی بنظر میرسد که پایان جنگ سرد شرایط کافی ایرا فراهم ساخت تا دولتها مجبور شوند تا در صدد موافقه های دوجانبه منطقی برآیند، بلکه طوریکه Dunay یادآور میشود، نفوذ های بیرونی بزرگترین انگیزه ای بودند که در این چوکاتهای کاری رشد و نمو نمودند. این بازیگران بیرونی درحقیقت قدرت های اصلی در اروپای «جدید» بودند و بعد از جنگ سرد سازماندهی دوباره قدرت و نفوذ در اروپا را منعکس ساختند.

ترتیبات برای استخبارات دولتی - یک طرح جهانی

یگانه بخشی که در این کتاب بصورت خاص و فوق العاده پیرامون استفاده از استخبارات در یک دولت دیموکراتیک متمرکز میشود، عبارت از فصلی است که توسط Fred Schreier تحت عنوان «منجمنت استخباراتی و نظارت» نوشته شده است. این فصل منحصراً یک منبع مفید روی انکشاف و طرز استفاده از سیستم های استخباراتی و وظایف کنترل آن مورد استفاده قرار گرفته میتواند. برخلاف بسیاری از آثاریکه احتمالاً بیشتر روی معلومات پس منظری بچرخند، Schreier بطور خیلی متمرکز در همان صفحات نخست نه تنها راجع به اینکه استخبارات چه اند، بلکه چگونه دستگاه های استخباراتی میتوانند در خدمت دولت قرار گیرند، توضیحاتی ارائه داشته است. ولی این هدف اساسی (مطابق به اهداف این کتاب برای استحکام و اصلاح وظایف امنیتی در داخل یک فحوی دیموکراتیک) زمینه را برای نظراندازی داخلی که چگونه یک دولت میتواند به بهترین شکل وظایف استخباراتی اش را ترتیب دهد، مساعد می سازد.

❖ طرز اداره چرخ استخباراتی

طوریکه Schreier یاد آور میشود وظایف استخباراتی در خدمت پالیسی سازان در جریان فعالیت هایشان برای جمع آوری و تحلیل استخبارات میباشد. این دو فعالیت نیز مورد تصفیة بیشتر قرار میگیرد، خصوصاً در دولتهای بسیار پیشرفته و غنی، طوریکه به پروسه منتج میگردد که طی آن حکومتها بعضی از انواع معلومات را خواهان میشوند. در این سیستمهای ایجاد شده طرح یک «چرخ استخباراتی» بسیار معمول است: یک پروسه ایکه طی آن معلومات بدست آورده میشود، به استخبارات مبدل میشود و در اختیار پالیسی سازان، رهبران نظامی و مقامات و اداراتی که برای انجام وظایف و مسوولیتهای شان نیاز دارند، گذاشته میشود. این دوران استخباراتی دربرگیرنده پنج قدم مکرر میباشد: ۱ - پلانگذاری و هدایت؛ ۲ - جمع آوری؛ ۳ - مورد عملیه قرار دادن؛ ۴ - تولید و تحلیل؛ و ۵ - انتشار. لازم است که همه این پنج قدم را خلاصه نمود تا دریافت که چگونه اجرائیه ها در هر قدم مداخله کرده میتوانند.

❖ پلانگذاری و هدایت

این قدم شامل منجمنت همه تلاشهای استخباراتی میباشد: تشخیص نیاز های اطلاعاتی ایکه از ناحیه ارزیابی تهدید به دست می آید یا اولویت فهرست نمودن ستراتیژی و موضوعات پالیسی، تصمیم مبنی بر اینکه کدام دولت، کدام بازیگر بین المللی و داخلی تدقیق اسخباراتی را ضمانت نموده و یا امر میدهد، تسلیم دهی نهایی تولید استخباراتی به «مشتریان» یعنی کسانیکه به آن نیاز دارند. همه پروسه بنابر تقاضا ها یا خواست های استخباراتی روی بعضی از موضوعاتی که بر بنیاد نیاز های نهایی «مشتریان» استوار میباشد، براه انداخته میشود.

❖ جمع آوری استخبارات

این قدم عبارت است از جمع آوری معلومات تا از آن سرانجام استخبارات ساخته شود. این پروسه از منابع باز و مخفی برخوردار است و دارای یک سلسله دسیپلین هایی است که شاید یک دولت آنرا داشته باشد و یا هم نداشته باشد.

❖ عملیه

تحت کار قرار دادن استخبارات عبارت از قدمی است که بر اساس آن بخش عظیمی از اطلاعات اساسی و معلومات به مقصد استفاده یک تحلیلگر درآورده میشود، مثلاً در صورت ضرورت، ترجمه مواد و دریافت معانی و مفهوم رمزها در این پروسه یا عملیه شامل میباشد. معلوماتیکه مستقیماً به تحلیلگران ارسال نمیشوند، ذخیره شده و در حافظه های کامپیوتری حفظ میشوند.

❖ تولید و تحلیل

این قدم عبارت است از تبدیل کردن معلومات و دانستنی های عمل شده به تولید استخباراتی میباشد، طوریکه به شکل گزارش یا راپور و یا مطالعات تفصیلی پیشکش میشوند. تحلیلها به تفسیرهای بشری وابسته میباشد تا وقایع و شرایط را ارزیابی و سنجش نموده و بر اساس معلومات باز و مخفی طرح ریزی نمایند. موضوعاتی که انتظار میرود تحلیلگران استخباراتی روی آن تبصره نمایند، تنها به منابع و امکانات دولتی وابسته میباشد، با وجودیکه در کتگوریهای عمومی مسائل دیگری مانند وقایع جاری، قصد ها، توانمندیها، انکشافات احتمالی و ممکنه آینده، مناطق مختلف و مشکلات، سازمانها، گروهها یا شخصیتها در فحوا های مختلف - سیاسی، جیوگرافیک، اقتصادی، مالی، علمی، نظامی یا بیوگرافیک - نیز شامل میباشد.

❖ انتشار

برای تکمیل نمودن دوران استخباراتی در مرحله انتشار عمل و توزیع استخبارات تمام شده به مصرف کنندگان یا به اصطلاح «مشتریان» مدنظر میباشد، در حقیقت این «مشتریان» بودند که دوران استخباراتی را براه انداختند. البته مرحله انتشار با فرصتهایی برای اشتباه همراه میباشد. معلومات باید پنج خصوصیت ضروری را دارا باشد تا آنرا مفید خواند: مناسب و مورد داشتن، وقت و زمان، صحت و درستی، تحرک و تا حد ممکنه غیر سیاسی بودن.

طوریکه آقای Schreier استدلال میکند، منجمنت مؤثر استخبارات به اداره و رهبری مطلوب دوران استخباراتی وابسته میباشد. باوجودیکه این نظراندازی بر دوران استخباراتی یک شکل کلی خیلی مختصری از پروسه های استخباراتی میباشد که در دولتهای پیشرفته وجود دارد، ولی میتواند راهنمایی باشد برای اینکه رهبران سیاسی و مقامات حکومتی چگونه برای اداره مؤثر این پروسه داخل اقدام شوند. پالیسی سازان با تعریف خواست های استخباراتی ایشان در حقیقت به ادارات استخباراتی نشان میدهند تا روی کدام موضوعات تلاش های شانرا متمرکز سازند و در عین زمان به آنها اختیار میدهند که موضوعات روزمره خود را خود تنظیم نمایند. وظایف و کارهای استخباراتی ایکه در آینده رشد و نمو خواهند کرد، عبارت از آنهایی خواهند بود که همه عناصر دوران استخباراتی را باهم ترکیب و یک پارچه سازد تا بدون کدام ممانعت در خدمت مهمترین «مشتریان» قرار گرفته بتوانند.

❖ نظارت استخبارات

وقتی تأسیسات تحلیلگر سیاسی بنابر تاریخهای ملی، فرهنگها و سنتهای خاص بناء یافته باشند، بدون شک در مسائل نیز اختلافات مهمی وجود دارد. این مسأله در قسمت نظارت خدمات استخباراتی در کشورهای مختلف نیز صدق میکند. طوریکه Schreier یاد آور میشود، «برای نظارت دیموکراتیک کدام مدل یا نمونه خاصی وجود ندارد، و نه مدل مقررات معین کنترول دیموکراتیک خدمات استخباراتی وجود دارد». البته وجوهات مشترک کافی موجود است تا بتوان گفت نظارت مؤثر تا حدود زیادی به طرز فعالیت قوای سه گانه در یک ساختار دیموکراتیک مربوط میباشد: قوه اجرائیه، قوه مقننه و قوه قضائیه. برای موفقیت نظارت دیموکراتیک همه قوه های فرعی دیگر باید در یک «بسته» گسترده تر کنترول (مراقبت حسابدهی و نظارت با هدف نهایی ارائه نمودن اطمینان از ناحیه قانونیت و مناسبت برای وظایف استخباراتی ای که طبیعتاً با سهمگیری اندک عامه براه انداخته میشوند) نقشی را بازی نمایند.

❖ کنترول اجرائیه و حسابدهی

آنچه برای مفکوره کنترول اجرائیه بر خدمات استخباراتی اهمیت دارد، هدایت دادن واضح به این خدمات میباشد. طوریکه Schreier تشریح می نماید، هدایت پالیسی سازان باید هم بنیاد و هم کنلیست (عامل) برای خدمات استخباراتی باشد. طوریکه در بسیاری از کشورهای دارای بیروکراسیهای قوی دیده میشود، اگر خدمات استخباراتی هدایت دریافت ندارند، امکانات آن وجود دارد که از منابع هم استفاده درست صورت نگیرد و خطر ضایع شدن آن می رود. خدمات استخباراتی باید بدانند که کدام معلومات را جمع آوری نمایند و چه وقت به آن ضرورت است. آنها باید بدانند که آیا تولیدات آنها مفید اند و چگونه آنها میتوانند برای خدمت بهتر به پالیسی سازان در کار شان اصلاحات آورند. پالیسی سازان باید بخاطر آنچه را که استخبارات برایشان تقدیم می دارند، ممنون باشند و به این ترتیب آنها در راه هائیکه از توانمندیهای استخبارتی طی آن استفاده صورت می گیرد، بیشتر دخیل میشوند.

❖ نظارت مقننه

برای اینکه اطمینان حاصل نمود که دستگاه های استخباراتی در خدمت سیاست اند و از امتیاز و صلاحیت های ویژه شان سوء استفاده نمی کنند، صلاحیت و نظارت نهایی باید به ارگان حکومتی تکیه داشته باشد که از همه والاتر از طرز حکومتداری نمایندگی میکند: **قوه مقننه!** باوجودیکه گفته میشود نمایندگان منتخب باید بر وظایف استخباراتی نظارت داشته باشند، ولی در واقعیت کمتر اعضای یک پارلمان ملی از پس منظر مسلکی برخوردار اند تا این کار را اجراء کنند. اما طوریکه Schreier واضح میسازد، این کمی تجربه به مفهوم آن نیست که پارلمان از اجرای وظایف لازمه اش معاف شود. چهار راه عمده ای وجود دارد که یک پارلمان ملی میتواند برای اداره نمودن وظایف استخباراتی اش دست بکار شود:

❖ نظارت

مراقبت از تطبیق قانون، ابتکار استماعیه ها و استیضاح ها (وقتی مشکلی عرض اندام میکند) و تشخیص اینکه آیا قانون تأثیر مطلوب خود را دارد و یا خیر.

بنابر خواسته های رأی دهندگان آنها و بنابراین که آنها کدام پالیسی های حکومت را میپزیرند، نمایندگان پارلمان میتوانند نظر دومی را در جلساتی که به رخ عامه بسته است، ارائه نمایند. وقتی مسأله روی مصارف بزرگ و یا خطرات بزرگ باشد، چنین یک وظیفه پارلمانی بسا اهمیت دارد.

❖ شفافیت

از طریق بحث های کمیته های نظارت، استماعیه ها و گزارشها پارلمان های ملی میتوانند شفافیت یعنی نظارت عامه بر خدمات استخباراتی را افزایش دهند. این شفافیت افزایش داده شده برای اصلاح نمودن حسابدگی بر فعالیتهای خدمات استخباراتی کمک می کند و اعتماد عامه و حمایت ملی را تقویه مینماید.

و بالاخره، پارلمان ملی یک رابطه ضروری را بین خدمات استخباراتی و مردم عامه قایم میسازد. از اینکه بسیاری از فعالیتهای استخباراتی و معلومات از انظار عامه مخفی باقی میماند، نمایندگان پارلمانی باید حق داشته باشند که در این رابطه تقاضای گزارشدهی ها را نمایند، استماعیه ها را براه اندازند و ادعا های تخطی ها را مورد تحقیق قرار دهند.

❖ کنترل قضائی

بطور مقایسوی نظارت و مراقبت قضائی در بسیاری حالات نسبت به نظارت نا محدودی قانونگذاران محدودتر میباشد. در مجموع کنترل قضائی به مسائل قانونی تعلق میگیرد نه به موضوعات پالیسی. قوه قضائیه قانونیت قوانین را بر اساس قانون اساسی مورد غور قرار داده و تفسیر می نماید. نقش آن در کنترل استخبارات معمولاً محدود میباشد، ولی اگر مسأله غور و بررسی مطرح بحث باشد، این نقش از اهمیت بسزایی برخوردار است. این حقیقت که فعالیتهای استخباراتی میتوانند مورد بازخواست یک محکمه مستقل قرار گیرند، یک نوع پیش بینی کنترل را ایجاد میکند. باوجودیکه قضائیه در موضوعات استخباراتی نسبت به قوه دیگر حکومت یعنی اجرائیه فرق دارد ولی کنترل قضائی میتواند منحیث یک میانجیگر حریمیت های حکومتی به شکل خیلی قوی آن عمل نماید. باوجودیکه کدام مودل جهانی برای کنترل قضائی وجود ندارد، ولی بعضی از « بهترین طرزالعملها» برای تشخیص ملاحظات احتمالی یا بالقوه کمک میکند: خدمات استخباراتی باید خود را نسبت به قوانین کشور های شان به همان سویه پابند و مکلف بدانند که آنها نسبت به هدیایات و راهنمایی احساس مسوولیت مینمایند؛ محکمه ها باید قبل از براه اندازی مراقبت و تفتیش هایی که در کشور ها صورت میگیرد، مطلع ساخته شوند؛ و آنها باید اطمینان بدهند که تخنیک جمع آوری معلومات برای استخبارات داخلی به معیار های پیشرفته اسرار شخصی، آزادی ها و حقوق مدنی احترام می نمایند.

❖ نقش عامه

باوجودیکه مردم عامه در موضوعات روزمره خدمات استخباراتی کمتر دخیل اند، ولی ساحة عامه در رابطه با قانونی بودن و فعالیت های ادارات استخباراتی از نفوذ خاصی برخوردار است. مرجع قانونگذار یا پارلمان میتواند یک جامعه مدنی ملی (سازمانهای غیر حکومتی، گروه های حقوق بشری، گروه ها و افراد ذیعلاقه) و رسانه های گروهی را برای داشتن یک نقش فعال تشویق نماید. یک فکتور ساختاری ایکه اجازه افشای فعالیتهای استخباراتی را بعد از یک مدتی میدهد، مانند «قانون آزادی معلومات»، میتواند مردم عامه را مطلع ساخته و به غور روی خدمات استخباراتی بپردازد. علاوه بر توضیح غیر سری نگرانی های تهدید به یک دولت، نه تنها زمینه را برای کنترل و غور و بررسی مساعد می سازد، بلکه حمایت و پشتیبانی عامه را افزایش می دهد. البته فرصتهای بیشماری برای تقویه حمایت عامه وجود دارد، مانند افشای نگرانیهای احتمالی حقوق بشری و تخطی از آزادیهای

مدنی، کمک به قربانیان جهت دسترسی به معلومات و کمک به طرح ریزی به قوانین جدید. با وجود نقش مناقشه آمیز، رسانه های گروهی در قسمت حساسی خدمات استخباراتی نقش مهمی را بازی مینمایند. ژورنالستان، با وجود روش کاری تحقیقاتی آنها میتوانند نقض های بشری و اشتباهات خدمات استخباراتی را افشاء سازند، با وجودیکه بعضی اوقات رسانه ها، در مکلفیت های مسلکی شان سهل انگار بوده اند. با وجود این ریسک های غیر مسولانه رسانه ها، رسانه های ملی باید بیدار باشند که سوء استفاده فاحش از قدرت را افشاء نمایند.

فصل Schreier یک قدم فراتر گذاشته تا دینامیک جامعه - دولت را که در ماحول خدمات استخباراتی قرار دارد، با جملات واضح بیان نماید. بعد از توضیح اینکه استخبارات چیست و برای دولت چه کاری را انجام داده میتواند، بقیه فصل پیرامون جنبه مهم کنترل دیموکراتیک بر این اداره که خطر نقض و سوء استفاده ها از آن متصور است، متمرکز میباشد. باوجود آنکه یک مثال برای نظارت دیموکراتیک مناسب وجود ندارد، کاری Schreier واضح میسازد که تمام سطوح دولت و جامعه باید بطور مستمر فعال و دخیل باشند تا مطمئن شد که وظیفه خطیر استخبارات سرانجام تأسیسات دیموکراتیکی را که ادارات استخباراتی را انکشاف داده اند، سرنگون نمیسازد.

❖ پارلمان و تدارکات

نوشتار van Eekelen تحت عنوان «پارلمانها و تدارکات دفاعی» که خواستهایی را منعکس میکند تا محیط امنیتی مدرن با درنظر داشت شرایط دفاعی ملی و بین المللی استوار گردد، نگاه مفصل و همجانبه ایست بر پروسه ها و پروسیجر های بخش تدارکات امنیت ملی. آنهائیکه در کشور های پیشرفته در هر قسمت تدارکات دفاعی کار کرده اند، پیچیدگی مسائل و چرندیاتی که در آن نهفته است میدانند. هوشدار van Eekelen به اعضای پارلمانی که در تلاشهای شان در پروسه نظارت از احتیاط کار گیرند، درست مدلل شده است. طوریکه استدلال میکند:

«موضوعات دفاعی بطور عموم و تدارکات بطور خاص غالباً از شفافیت دوراند و خیلی مشکل است که تعقیب شوند، حتی اگر معلومات در دسترس هم باشد، و غالباً از منابع آزاد میتوان آنرا بدست نیز آورد، کارشناسی مخصوصی بکار است تا راجع به بزرگی ادعا ها و ضد ادعا ها، پیش قضاوتی و غیر پیش قضاوتی ایکه بحث را تحت نفوذ خود می آورد، درکی پیدا کند. اعضای پارلمانی باید انتقادی و تا حد ممکن بازنگر باشند و برای کار شان از کارمندان مجرب استفاده کنند، با مراکز تحقیقاتی و نظریاتی تماس داشته باشند، و با سازمان های غیر حکومتی به مشوره بپردازند.»

بطور خلاصه باید گفت، ساحه های اندکی اند که پارلمانهای ملی میتوانند تأسیسات دفاعی را بطور مستقیم تحت تأثیر قرار بدهند نسبت به آنچه از طریق تدارکات دفاعی میکنند، البته انجام دادن این کار بطور مؤثر در ساحه عمل نیز مشکل میباشد. در این چوکات van Eekelen راهنمایی های وسیعی را جهت زمینه برای مداخله و نظارت ملی در جد و جهد های تدارکاتی ارائه نموده است.

خصوصیتهای تدارکات دفاعی

مصارف دفاعی از گذشته ها به اینطرف نسبت به مصارف ملی دیگر تفاوت داشته اند. پایان جنگ سرد، حد اقل در اروپا، بخش دفاعی را وادار ساخت تا نقش کمکی را در برابر بسیاری خواست های دیگر اجتماعی و امنیتی به عهده بگیرد. با افزایش خواست ها برای محیط امنیتی تغییر داده شده و رقابت برای منابع اندک و محدود، ضرورت جد و جهد های پارلمانی را بیش از هر وقت دیگر مبرم

ساخته تا در برابر یک سیاست دیموکراتیک جوابگو باشند. در این فحوا van Eekelen چوکاتی را برای مداخله پارلمانی در پروسه تدارکات دفاعی ارائه نموده است.

حد اقل از لحاظ نظری، هر دوره تدارکات با تعیین نمودن خواسته های عملیاتی آغاز میگردد، وظیفه ای که در زمان مابعد جنگ سرد نهایت مشکل شده است. طوریکه van Eekelen یاد آور میشود، با از میان رفتن حفاظت در برابر تهدید شوروی بر ضد آلمان غرب پلانگذاری دفاعی و تدارکات دنباله آن نهایت سهل و آسان گردید. در محیط امنیتی زمان فعلی شرایط مداخله پارلمانی کاملاً از آنچه تفاوت دارد که در گذشته در پروسه تدارکاتی دفاعی (در ساحه های کشفی، ترانسپورت، لوژستیک و وسایل و تجهیزات) به مقصد دفاع از خاک صورت میگرفت. «قابلیت تغییر پذیری و متحرک بودن» اصطلاحات جدیدی است که به نظر او «شاید بطور کامل ارزیابی تعیین خواسته ها را غیر ممکن ساخته نتواند».

نخستین قدم در این پروسه تجانس بین ادارات اجرائیه و مقننه را تشریح می کند. وقتی خواست و ضرورت عملیاتی عمومی تعیین گردید اولین مکاتبه و مکالمه در این مورد باید به پارلمان ارسال شود: نوعیت سامان و آلات و تشخیص شمار مورد نیاز. وقتی یک ضرورت پیشنهاد شده منظور شد، قدم بعدی به آمادگی مطالعاتی ارتباط میگیرد تا شرایط تهیه و مراجع تهیه کننده آنرا سراغ نمود. ضرورت های عملیاتی باید به خصوصیت های تخنیکی ترجمه و مبدل شده و به دنبال آن ستراتیژی تدارکاتی و تعیین وقت و زمان برای تهیه سامان و آلات مورد ضرورت و در دسترس قرار دادن به نیرو های مسلح رویدست گرفته میشود. قدم های سومی و چهارمی مطالعه و تفتیش معلوماتی میباشد که از طرف تهیه کنندگان در قسمت مواد مورد ضرورت ارائه میگردد، که تحت چه شرایط و امکانات فرمایشات را تهیه می نمایند. مرحله نهایی معمولاً با تدقیق بیشتر رسانه ها، مراکز مطالعاتی و تحقیقاتی و اعضای پارلمانی همراه میباشد. فراتر از این، در جریان همین مرحله است که قانونگذاران (نمایندگان پارلمانی) و کارشناسان تدارکاتی مخصوصاً از احتیاط کار گیرند، چیزی را نپذیرند که بر قضاوت آنها شک و تردید پیدا شود. Van Eekelen یادآور میشود که این مطالبه آرمانی یا پروسه های مشابه تنها در تعداد اندکی از کشور های ناتو صورت میگیرد.

بعد از یک مقایسه طولانی صنایع و پالیسیهای ایالات متحد و اروپا van Eekelen بصورت مشخص میتود هایی را ارائه میکند که بر اساس آن پارلمانهای ملی میتوانند به نظارت عمومی بخش دفاعی و مخصوصاً پروسه تدارکات بپردازند.

- ۱- با کار از طریق پارلمان، حکومت طرح امنیتی و پالیسی امنیتی خود را بطور منظم تجدید مینماید. این طرح به سطح اجرائیه باید ضرورت های دفاع ملی را تا حد ممکن مشخص سازد و به آن باید پروسه ارزیابی ضمیمه باشد.
- ۲- پارلمانها میتوانند کمک کنند تا سطح سهمگیری در مأموریت های عملیات صلح بین المللی را تعیین نمایند و میتوانند برای استقرار نیروها در خارج از کشور مشخص نمایند که چه تعداد از واحد های نظامی و با کدام تجربه مسلکی اعزام شود.
- ۳- تعیین سطح پرسونل و وسایل باید به اهداف تعیین شده مربوط باشد، بشمول آموزش، کمک های لوژستیکی و ترتیبات بر اساس همکاری، ترجیحاً بشکل «واحد های نظامی» آماده باش که بمجرد بروز یک بحران به دنبال تصمیم گیری سیاسی آماده اعزام باشند.
- ۴- در ناتو و در اتحادیه اروپا توجه زیاد باید به پلانهای اکتسابی متحدین و شرکاء صورت گیرد.
- ۵- مخصوصاً برای تدارکات دفاعی، van Eekelen به این نظر است که نقش مهم پارلمان باید این باشد تا اطمینان دهد که حکومتها پروسه های دیموکراتیک «آشکار، واضح و مدلل» را بکار میگیرند، نه تنها در بخش های دیگر، بلکه در قسمت تهیه وسایل و تجهیزات نیز.

برای کنترل بودجوی اعضای پارلمانی باید قانع ساخته شوند که برای پلانهای تقدیم شده، منابع مالی کافی وجود دارد، نه تنها در سال جاری، بلکه در جریان تمام سال بودجوی نیز. معمولاً حکومتها در پروژه های دراز مدت از بلند رفتن قیمت ها صحبت می نمایند و درباره منابع آینده همیشه خوش بینی نشان میدهند. بلند رفتن مصارف غالباً زیاد است، به تعویق افتادن ها بوقوع می پیوندد و برنامه ناتمام شده قیمت تر از آن تمام میشود که برای آن بودجه تخصیص یافته است. از اینکه تدارکات دفاعی ایجاب وقت و زمان طولانی را مینماید، بهتر است تأثیرات ظرفیت سازی را نیز در دراز مدت ارزیابی نمود تا متیقن شد که وسایل تهیه شده جدید در ترکیب نیروهای مسلح به صورت درست کار می کند. تأکید های جاری مبنی بر «باهم پیوستن» این خواست را بیشتر از پیش مهم می سازد.

باوجودیکه مسائل مطرح شده و تحلیل شده توسط Eekelen به دولت های متمدن با دیموکراسیهای مستحکم محدود میباشد، نوشتار او برای رشد و تقویۀ تأسیسات دیموکراتیک در دولتهای جدیداً لیبرال نیز مفید میباشد. نخست او به ضرورت برای بحث همجانبه و قوی و مراقبت بر بخش دفاعی در تمام کشورها تأکید می ورزد، ولی شاید هم حتی در دولت هایی که بیشتر برای استفاده از ابتکارات تکنولوژیکی، توان دارند. هیچ عضو پارلمانی نمیتواند تنها بر سفارشات او تکیه کند. دوم اینکه خواست های امنیتی اعضای پارلمانی را مجبور میسازند تا در نظریات مطرح شده شان مبنی بر استفاده بهتر از منابع امنیتی جوابگو باشند. کشورهای با سابقه نظامی جنگی، دولتهایی که به دفاع امتیاز میدهند و آنهایکه ارزشهای ملی شان بر حمایت از صلح تأکید دارد، همه و همه باید نظریات و افکار شانرا با هم شریک نمایند که چگونه میتوانند امنیت مردم شانرا بصورت درست تأمین کنند. و پارلمانها وسایل متحرک ضروری اند تا تضمین کنند که در تأسیسات دفاعی نورمها و ارزشهای مردمی متبلور اند.

روابط رسانه ها، پالیسی معلومات و نظامی

این دو فصل بر یکی از موضوعات نهایت مهم می چرخند که تأمین مینماید تا عملکرد های امنیتی با اصول دیموکراتیک مطابقت داشته باشند: جریان معلومات به اذهان عامۀ زیرک و کنجکاو. Robert Pszczel و Hari Bucur-Marcus هرکدام در فصل های شان با وجود اختلاف در حدود و لهجه به خوانندگان ملاحظات مهمی را جهت طرحریزی پالیسیهای میدیا و معلومات تقدیم می نمایند، پالیسی هاییکه با بهترین وجه در خدمت مردمی قرار میگیرند که آنها میخواهند مورد حفاظت قرار داشته باشند.

«معیارهای معلومات، پالیسی میدیا و روابط عامه»

بدون شک از جمله یادداشت های نهایت واقعینانه Robert Pszczel، «معیارهای معلومات، پالیسی میدیا و روابط عامه» اساس نهایت مهمی برای کسانی است که علاقمند اند تا روابط غالباً حساس و باریک بین ارگانهای دولت و رسانه های گروهی آزاد و غیر وابسته و رسانه های انتفاعی را گسترده سازند. هدف Pszczel در این نوشتار این است تا نشان دهد که میدیا و دولت حتمی نیست که بر ضد یک دیگر باشند، بلکه آنها میتوانند در کار و مشغولیت تکمیلی شان برای علنی ساختن بیشتر فعالیتهای دولتی از یک تجانس برخوردار باشند. بادر نظر داشت تفصیلات طولانی در فصل Pszczel این خلاصه بعضی از نتایج مهم و نظریات او را برجسته میسازد.

❖ مفاهمه ها و دولت

Pszczel قصداً یا غیر قصدی طبیعت تکاملی دولتها و جوامعی را که در آن واقعیت فعلی آنها تا هنوز هم از میراثهای رژیم های مطلق العنان متأثر مانده است، به بحث کشانیده است. با وجودیکه بدون

ضرورت حتمی، به اعانه دهندگان و ناظرین بین المللی در پروسه های مهم و مهیج مانند انتخابات و بحث های پارلمانی امتیاز داده میشود، ولی میدیای آزاد هنوز هم منحیث یک عنصر اساسی برای بقای دیموکراسی شناخته میشود. Pszczel تاکید دارد که ارگانهای دفاع و امنیت برای مطلع نگهداشتن عامه از فعالیت های شان مکلفیتهای نهایت مهمی بعهده دارند. طوریکه او استدلال میکند، ذهنیت عامه امروزی و پرسونل نظامی که با وسایل پیشرفته مجهز اند تقاضا دارد که حکومت های شان برای عملکرد های نظامی و امنیت شان بیشتر از معقولیت کار گیرند. به نظر Pszczel «امروز جامعه امنیتی از هر لحاظ حق دارد، انتظار داشته باشد تا معقولیت برای یک پالیسی خاص را کاملاً بداند.»

❖ عدم چشم پوشی از حق و حقیقت

Pszczel با اشاره به حمله اشتباهی ناتو بر کاروان مهاجرین ملکی در Dakovica و دروغ و کذب در جریان حادثه غرق شدن تحت البحری روسیه در سال ۲۰۰۰ بر سطح اهمیت راستگویی روشنی می اندازد، طوریکه افراد مسلکی میدیای دولتی در امور روزمره شان و در جریان حوادث احتمالی باید برای دریافت حقایق دست و پنجه نرم کنند. درحادثه اول الذکر مقامات ناتو نتوانستند تفصیل واضح و روشنی به مقامات میدیا به اسرع وقت بدهند تا برنامه های خبری ۲۴ ساعته را تغذیه نمایند. مقامات ناتو بجای اینکه محتاط پنداشته شوند، نگران بودند که مبدا اتهام عدم ارائه معلومات بر ایشان وارد گردید. در حادثه Kursk عملکرد روسیه سبب شد که مقامات اتهام عدم اعتماد را کمایی کنند. از آن حادثه به بعد تلاش شد تا اعتماد از دست رفته نزد میدیا را دوباره کمایی شود. پس «راست گفتن» به رسانه ها یک مسأله نهایت مهم بوده که باید آنرا در همه حالات مدنظر داشت، حتی در حالات فشار مبنی بر ارائه آنی معلومات.

❖ قابلیت تغییرپذیری

Pszczel بر اهمیت بعضی از طرز العمل هاییکه تا حد ممکن پیام را به وضاحت و زودی بیرون دهد، البته با در نظر داشت شرایط محلی و وقایع، تاکید دارد. در این بخش او راهنمایی مختلف را ارائه میدارد که افراد مسلکی و فنی در رسانه ها باید آنرا مدنظر داشته باشند. نخستین آن توانمندی برای باز نمودن آغوش در برابر میدیا در جواب به وقایع و حوادث میباشد. در حالیکه عملیات در زمان صلح شاید تنها ایجاب گزارشدهی های هفته وار را نماید، بحرانها خواهان معلومات هرچه زود تر، گزارشدهی بیشتر و نشر معلومات در صفحات انترنتی می باشند. مثال دوم قابلیت تغییر پذیری عبارت از ایجاد میتود های جدید میباشد، مانند افزایش ملکیتها در واحد های نظامی. با وجودیکه چنین اقدام بدون انتقاد نمیشد، همزایی ملکیتها با نظامیان زمینه دسترسی به معلومات را بطور بیسابقه مساعد میسازد. سر انجام، ملاحظیات محلی باید در هر نوع پلان میدیا مدنظر گرفته شود. اگر مردم محلی خواهان ترجیح رسانه های خاص - نشرات چاپی بر نشرات رادیویی - باشند، مقامات مدیا باید آنرا مدنظر داشته باشند.

❖ نقش افراد مسلکی و فنی

Pszczel پیرامون موضوع افسران موظف برای معلومات یادآور میشود که «یگانه نتیجه ایکه میتوان بدست آورد این است که هیچ چیزی نمیتواند جای مسلک و فن را در این رابطه بگیرد.» در حالیکه هیچ نسخه خاصی برای اینکه چه چیز یک کسی را یک افسر میدیا می سازد، وجود ندارد، بعض خصوصیات اند که میتوانند در انجام این وظیفه کمک نمایند، بشمول دانایی ثابت از سازمانی که وی برایش کار میکند و فهم خوب از جهان رسانه های گروهی. علاوه برآن روابط شخصی بین مقامات و رسانه های گروهی برای ایجاد بعضی از رابطه ها بمنظور اینکه تمام جنبه های یک قضیه مدنظر

گرفته شده است، خیلی مهم میباشد. این رابطه تنها از طریق تجارب چندین جانبه که اعتماد و تفاهم متقابل را ایجاد می کند، تأمین شده می تواند.

❖ دسترسی

Pszczel به یکی از برانزنگی های مهم هر بیروکراسی بزرگ تماس میگیرد: دسترسی به معلومات و پالیسی سازان. باوجودیکه رهبران عاقل و هوشیار حد اقل در تصور نیاز برای انتشار سریع معلومات از طرف «دفتر» به اصطلاح خط اول را میدانند، سلسله مراتب ساختاری و فرهنگی غالباً مانع امکانات میشوند. با تأکید هر چه بیشتر نیازمندی به میدیای کاملاً مسلکی دسترسی به معلومات تنها از طریق پلانگذاری هماهنگ توسط پرسونل فداکار ممکن میگردد.

❖ «قضیه خاص»

بنابر مأموریت ها و اختیارات خاص دستگاه های نظامی و امنیتی آنها وقتی با رسانه های گروهی تعامل می نمایند، ایجاب روش خاصی را می نماید. بنابر تجربه وسیع Pszczel در ناتو، او از این سازمان منحیث یک قضیه مورد مطالعه استفاده میکند تا اهمیت اولین دیدگاه خود را به نمایش گذارد: تقسیم کار بین ملکها و نظامها. باوجودیکه تفوق ملکی واضح و روشن است، Pszczel یادآور میشود که مرکبه نظامی باید هیچگاهی از نظر انداخته نشود، مخصوصاً در جاهاییکه در آن احتمال عملیات میرود. برای خطوط بندی مسوولیتها کدام راهنمایی خاصی وجود ندارد، ولی چنان وانمود میشود که برای موضوعات ستراتیژیک مقر سازمان (چه در بروکسل است یا چه در پنتاگون) دفتری مؤظف میباشد. موضوعات تکتیکی را میتوان بصورت درست در محل ساحه حل و فصل نمود.

❖ امنیت

Pszczel سه مرحله خاص امنیتی را پیشکش میکند که هر پلان رسانه های گروهی باید آنرا مدنظر داشته باشد: امنیت عملیاتی که واحد های امنیتی و آینده عملکردهای عملیاتی را بمخاطره میاندازد؛ حفاظت معلومات سری؛ و حفاظت خود ژورنالستان. Pszczel استدلال میکند: بادر نظر داشت «مقررات خوب برای بکاربرد پالیسی رسانه های گروهی یک محیط امنیتی و نظامی حتی روی یک پلانگذاری معقول، تخصص مسلکی و فهم کلی از جامعه رسانه های گروهی بیشتر محاسبه می کند».

❖ نتیجه

آرزوی Pszczel مبنی بر «خدمت کوچکی» برای اصلاح روابط بین رسانه های گروهی و مقامات امور عامه در این فصل برآورده شده است. با در نظر داشت تجاربش با ناتو یقیناً ملاحظات او برای هر بیروکراسی ایکه اراده ساختن میدیای مسلکی و حفظ آنرا دارد، راهنمایی جالب خواهد بود.

«تأسیسات دفاعی و پالیسی معلومات»

با نظراندازی جالبی به تکامل میدیای دفاعی و پالیسیهای معلومات نوشتار Hari Bucur-Marcu تحت عنوان «تأسیسات دفاعی و پالیسی معلومات» راهنمایی مفیدی است تا به یاد آورد که پیشکش نمودن یک تصویری تا حد ممکن متعادل از آینده برای مردم عامه تا کدام حد اهمیت دارد. نظر به تخمین او رسانه ها امروز برای همه افراد مسلکی یک محیط پیچیده و مغلق میباشد، طوریکه یک

طرف آن ذهنیت عامه بیشتر مشکوک و طرف دیگر آن امکانات بیش از حد برای معلومات. طوریکه Bucur-Marcu بطور خیلی ماهرانه آنرا در این جهان مبتنی بر محور معلومات توضیح میدارد.

«موضوعات دفاعی که در گذشته تضمین شده حساب میشد، اکنون از لحاظ اعتبار، توانمندی و حتی اخلاقیات مورد سوال قرار میگیرد. انترنیت منحصراً افاده معلومات قابل دید عصریکه ما در آن زندگی می کنیم قابلیت آنرا دارد تا معلومات غیر سری، غیر حساس را به دسترس عامه قرار دهد، بدون آنکه احتیاج و زحمت زیاد به جستجو و پالیدن آن در ذخایر و آرشیف های سازمان یافته شود».

با چوکات بندی فصل خود همراه با این استدال که «ملکیت عامه» معلومات حکومتی یک حق ضروری بوده، او ابزار ها را در اختیار خواننده ای میگذارد که پالیسی کنجکاوی دارد تا بتواند در دولتهای در حال انتقال و در حال انکشاف میدیا و پالیسیهای معلومات را رشد دهد.

با تعریف پالیسی معلومات راجع به موضوعات دفاعی Bucur-Marcu واضحاً بین دو وظیفه رقابت کننده مقامات میدیا فرق قایل میشود: معلومات عامه و روابط عامه. با متقبل شدن یک ریسک کوچک از لحاظ اشتباه معنایی اول الذکر به نیازی ارتباط میگیرد که هدفش انتشار معلومات تولید شده از طریق مقامات و تأسیسات عامه میباشد، درحالیکه اخیر الذکر خود را با اطلاع دهی عامه مصروف میسازد، ولی با نتایج و مفاهیم خاص. واضح است که افاده یک پالیسی معلوماتی به اذهان عامه منحصراً یک موضوع نهایت مهم برای مقامات عامه که در برابر جماعت های مختلف جامعه مسوولیت دارند، باقی میماند. برای توضیح گسترده تر این مسأله Bucur-Marcu ارتباط می گیرد به...:

یک پالیسی معلومات ایجاب می کند که هم اهداف نهایی و سایل معلومات عامه و هم حدود بین معلومات عامه و دیگر فعالیتهای معلوماتی را در داخل دستگاه دفاعی توضیح دارد. مجزا از این، نقش سازمانی یک پالیسی معلومات یک وسیله قوی برای تقویه اعتماد عامه در برابر کیفیت و ارزشمندی معلوماتی میباشد که توسط وزارت دفاع انتشار مییابد. منحصراً یک طرح، پالیسی معلومات میتواند به قسم یک چوکات برای انکشاف و اداره منابع معلومات، زیربناء و تأسیسات دیده شود.

منحصراً یک موضوع عملی، پالیسی معلومات میتواند شکل یک سند مجرد یا ترکیبی از چندین سند را اختیار کند، ولی در هر کدام این حالات پالیسی معلومات باید بعضی از اصول اساسی را تعریف نماید بشمول: نوع معلوماتی که میتوان آنرا افشاء و آشکار ساخت و یا باید نگهداری شود؛ چگونه میتوان به معلومات دسترسی پیدا نمود؛ و جواب رسمی به خواست ها چگونه خواهد بود.

❖ اهمیت ستراتیژی معلومات عامه

در ساحه های تجارت، حکومت، اکادمیک و پرسونل همه تصامیم خوب اساساً بر معلومات خوب استوار است. Bucu-marcu خیلی ماهرانه استدلال میکند که ساختارهای دفاعی باید به معلوماتی که آنها تولید میکنند منحصراً منابع ستراتیژیک ملی بنگرند که اهمیت سیاسی، اقتصادی و چوکاتهای اجتماعی دارند. با این اعتراف و شناخت مسوولیت های مختلف مطرح می گردد. نخست باید یک تعهد سیاسی صادقانه وجود داشته باشد تا به تولید، جمع آوری، نگهداری و انتشار معلومات دفاعی به مقصد استفاده عامه اقدام نمود و به سرمایه گذاری منابع حقیقی تشکیلاتی در تمام پروسه های مربوطه پرداخت. دوم اینکه با استفاده از منطق مودل تجاری به مقصد منفعت باید اعتراف صورت گیرد، در حالیکه همه مصارف مربوطه برای عمل کردن معلومات احتمالاً گزاف تمام شود، نتایج یا به اصطلاح تجاری عاید بدست آمده نیز بلند تر باشد، یعنی پالیسی سازان بتوانند بر اساس این معلومات قضاوت نموده و تصمیم

بگیرند. سوم، بنابر طبیعت اجتماعی - سیاسی موضوعات دفاعی در دیموکراسیها، وقتی مردم عامه از اطلاعات و معلومات خوب برخوردار باشند، بیشتر مایل به حمایت از پالیسی‌ها میباشند. و در اخیر، از اینکه معلومات عامه یک سرمایه‌ستراتژی یک ملی میباشند، همه اطراف زیدخل بشمول حکومت باید بطور معقول و درست به معلومات در مورد موضوعات دفاعی دسترسی ستراتژی یک داشته باشند.

❖ یک مدل پالیسی معلومات

البته کدام مدل خاصی وجود ندارد که به هر وضعیت داخلی جوابی ارایه نماید. در عوض، یک پالیسی معلوماتی باید بعض اوقات خواسته‌های رقابت آمیز از جانب محدودیت‌های قانونی، قانونگذاران، اعضای مختلف جامعه مدنی بین المللی و ملی و ساختارهای خود دفاعی را باهم مشترک سازند. برای این مقصد بهترین پالیسی‌ایکه میتوان برای آن امید داشت بر اساس ارزشهای مقررات و اصولی استوار است که برای ارضای این خواسته‌های رقابت آمیز تلاش مینماید. بطور نمونه، یک مدل از پالیسی معلومات این است که هم در خدمت تهیه کننده معلومات (ادارات مختلف دفاعی) و هم مصرف کننده آن (مردم عامه) باشد. فراتر از این، یک پالیسی معلومات باید توانمندی عامه را برای دانستن ساختارهای دفاعی، بودجه و فعالیتها قوت بخشد تا خواستار دسترسی به معلومات شده بتواند. بطور خلاصه، به هر اندازه ایکه مردم عامه بتوانند به سهولت از طریق پیچ و خم‌های بیروکراتیک به معلومات دسترسی پیدا نمایند، بهمان اندازه این اصل بیشتر با دیموکراسی هم‌نوا میباشند.

❖ شفافیت متوازن و قابلیت اعتماد در طرح پالیسی معلومات

در یک ارزیابی نسبتاً جدیدی برای نیاز به شفافیت و قابلیت اعتماد متوازن Bucur-Marcu استدلال می‌کند که تأسیسات دفاعی باید تأمین کنند که تنها موضوعات نهایت حساس از نظر عامه دور نگهداشته میشوند. در حقیقت یک سازمان دفاعی سعی خواهد ورزید تا ساختاری را بسازد که بر ارزش‌های قانون استوار باشد، شفافیت امنیت دولت را بیشتر تقویه نموده نه اینکه آنرا تضعیف نماید، مخصوصاً وقتی دیده شد که معلومات ارزشمندی از طرف جامعه مدنی علاقمند بدست آمده است. او استدلال مینماید که: «ستراتژیهای دفاعی و نظامی، دکترین‌ها، بودجه‌ها و تدارکات باید منحیث دارایی ملی شناخته شوند که می‌تواند اعتبار و قابلیت باور سکاتور دفاعی را در نظرملت و جامعه بین المللی افزایش بخشد». بعبارة دیگر Bucur-Marcu تأکید می‌ورزد که اعتراف مبنی بر اینکه دستگاه دفاعی سر انجام در برابر مردم عامه مسولیت دارد، تنها و تنها باعث آن میشود که همه اطراف زیدخل نسبت به یکدیگر اعتماد پیدا نمایند.

❖ کدر مسلکی برای پالیسی معلومات

با منعکس ساختن استدلال Pszczel برای یک کدر اختصاصی رسانه‌های رسمی Bucur-Marcu استدلال میکند که چنین یک کدر اختصاصی باید در تمام بخش‌های امور عامه موجود باشد. در یک ارزیابی نسبتاً بی‌مثال، او یادآور میشود که داشتن چنین یک کدر اختصاصی (مسلکی) نشان دهنده یک دیموکراسی سالم و همچنان یک تعهد رسمی برای تطبیق پالیسیهای معلومات، پابندی به طرزالعملهای خوب و انکشاف یک کدری میباشند که نسبت به مردم عامه احترام نشان داده و ملاحظاتی آنها را مدنظر میگیرد. اگر این هم کفایت نکند، او بعض دلایل دیگری ارائه میدارد که چرا باید کدر مسلکی معلومات را تقویه نمود، از جمله:

در بعضی ساحه های مهم، پرسونل مسلکی و آمرین با دانایی و مهارت لازم میتوانند نشان دهند که نسبت به افراد غیر مسلکی یا به اصطلاح آماتور بهتر مؤثر اند، مانند توضیح و حفظ ستراتیژیکی معلومات، اصولیکه بر بخش معلومات حاکم اند و بدست آوردن نتایج عالی از جد و جهد ها در راه انتشار معلومات.

کدر فنی و مسلکی میدیا نسبت به پروسه بکار برد ممانعت و محدودیت که به مقصد نگهداری معلومات حساس وضع شده است، تفاهم بهتر دارد، بدون آنکه هدف ستراتیژیک اطلاع دهی عامه را بی ارزش تلقی نماید.

کدر متخصص میتواند به بهبود روشهای بین المللی سازمانش بپردازد و بهتر می تواند که بر کمبودها فایق آید و دارای بعضی صلاحیت های تصمیم گیری برای نگهداری و انتشار معلومات بیرامون موضوعات دفاعی میباشد.

سر انجام متخصصین معلومات آموزش یافته اند تا در پروسه در اختیار گذاشتن معلومات به رسانه ها و مردم عامه چنان عمل نمایند که بتوانند پیام مناسب را به آنها برسانند.

❖ نتیجه

فصل Bucur-Marcu پیرامون پالیسی معلومات به متخصصین دفاعی می آموزاند تا به اهمیت هدف جد و جهد های نهایی شان پی ببرند و آن عبارت از: حفاظت شهروندان و دیموکراسی شان که بنیاد دفاع را میسازد. او تأکید میورزد، «پالیسی معلومات عامه باید جزء لاینفک پالیسی دفاعی باشد، مخصوصاً وقتی چنین یک پالیسی ای تحت اصل راهنمایی «تأسیسات سازی دفاعی» انکشاف میکند. با دانستن این حقیقت تمام فعالیت های دفاعی و بخش دفاعی خواهان حمایت مستمر و سهمگیری عامه میباشد، یک پالیسی ایکه معلومات متداوم عامه را ضمانت کند، تأمین مینماید که این حمایت نیز همیشه ثابت باقی ماند.

مرتبط ساختن جامعه مدنی و دفاع

نوشتار Velizar Shalamanov تحت عنوان «منجمنت دفاعی و تعامل جامعه مدنی و همکاری» یک پایان مناسبی برای تکمیل کار پیرامون نقش خدمات امنیتی در داخل جوامع وسیع داخلی و بین المللی میباشد. با تمرکز روی تعامل بین سکتور های دفاعی و اعضای قانونی جامعه مدنی Shalamanov از طریق نمونه سازی تعامل بالقوه بین جامعه مدنی و بخش دفاع سهم گسترده ای در ساحه اصلاحات بخش امنیت داشته است. از اینکه علاقمندان این کتاب با ساختار تأسیسات دفاعی در دولتهای پیشرفته آشنایی نزدیک دارند، این خلاصه روی طرحهای Shalamanov در مورد جامعه مدنی و مدل های او در باره تعامل بین دفاع و جامعه تمرکز نموده است.

❖ جامعه مدنی و بخش دفاع

با انعکاس موافقه گسترده ای در باره اینکه چه میتواند مفکوره جامعه مدنی را در بر داشته باشد، Shalamanov آن شبکه کاری ایرا ترجیح میدهد که دریکدیگر تداخل داشته باشد و ابتکارات دفاعی موافق با اصول دیموکراتیک را تقویه نماید. بطور گسترده در این شبکه شهروندان، سازمانهای غیر حکومتی (هر دو داخلی و بین المللی)، اکادمیسین ها و جامعه تجاری شامل میباشد. این مجموعه طبق

ارزیابی Shalamanov «نقش بزرگ را منحیث سلسله ای از ستونها برای اصلاحات سکتور امنیت (SSR) و منحیث عناصر عمده محیط SSR بازی مینماید.»

با تمرکز روی این اصل که هدف از نقش جامعه مدنی همانا ایجاد مفکوره ها و خواست برای شفافیت اعظمی در دستگاه دفاعی میباشد، Shalamanov یادآور میشود که برای همکاری بین بخش های دفاعی و جامعه مدنی مدل های مختلف وجود دارد. در یک انجام آن یک جوره دوبرخی یک مدل کاملاً مرکزی قرار دارد که توسط «جامعه - پارلمان»، «پارلمان - حکومت» و «حکومت به منسوبین دفاع» مجسم ساخته میگردد، و طرف دیگر آن یک مدل کاملاً غیر مرکزی قرار دارد که بر اساس آن هر عنصر جامعه مدنی مستقیماً با هر عنصر تأسیسات دفاعی همکاری مینماید. هر مدل تجربی در حقیقت نسبت به این مطلوبهای نامبرده شده فرق دارد. در حالیکه برای نایل شدن به هدف توانمندی و کنترل ملکی در این رابطه شاید نظر به خصوصیت یک ملت یا کشور تعادل موجود باشد، باید بخاطر داشت که سطح خاص پختگی در تأسیسات دفاعی، عناصر جامعه مدنی و اینکه چه فرهنگ همکاری شاید موجود باشد، نیز در این قسمت تأثیر دارد. در داخل این فحوا هر عنصر جامعه مدنی از چندین مدل مناسبی برخوردار است، آنچه که معمولاً در دولتهای پیشرفته وجود دارد.

سکتور اکادمیک میتواند با مهیا ساختن میتود های علمی و بدیل ها در پروسه های تصمیم گیری رسمی، اصلاحات در بخش امنیت و ترانسفارمیشن دفاعی بطور خیلی مؤثر عمل نماید.

جامعه تجاری با مهیا ساختن تجارب آموخته شده در منجمنت منابع، تأکید بیشتر بر بکار برد بیشتر فعالیت های غیر نظامی، تسهیلات در عصری ساختن برنامه های جبران خساره و تهیه نمودن منابع برای بازسازی دوره مابعد از درگیری میتواند با تأسیسات دفاعی بیشتر همکاری نماید.

رسانه های ملی و بین المللی ذاتاً یک رابطه نهایت جالبی با تأسیسات دفاعی دارند، البته نه تنها از طریق مهیا ساختن یک وسیله بالقوه برای مقامات دفاعی، بلکه با تفتیش نمودن عملکرد های آنها نیز. با وجودیکه رابطه میان میدیا و بخش دفاعی در کشورهای دارای ساختارهای دفاعی و رسانه یی بزرگتر تعریف و مشخص شده است، در کشورهای کوچکتر این رابطه کمتر قابل پیش بینی میباشد. Shalamanova یاد آور میشود که میدیا میتواند با تأسیسات دفاعی از طریق تحقیقات راجع به موضوعات کلیدی در جامعه همکاری نماید و جامعه را در تحولات در سکتور دفاعی مطلع نگهدارد.

در اخیر، **مشاورین داخلی و بین المللی** میتوانند با افزایش شفافیت و مهیا ساختن تخصص برای انکشاف بدیل ها، خصوصاً در توسعه جد و جهد های بیطرفانه ای که در ارتباط بین بخش های دفاعی رسمی و غیر رسمی کمک مینماید، مدل های همکاری را پیشکش نمایند.

جامعه مدنی با فهم از طبیعت ذاتی تعامل بین تأسیسات دفاعی و اجزای داخل جامعه مدنی میتواند در تمام مراحل عملکرد های دفاعی بشمول انکشاف پالیسی دفاعی و تطبیق پالیسی از طریق مهیا ساختن حمایت عامه و تأمین انکشاف مستمر امنیت ملکی با اهداف ملی مداخله نماید.

❖ انکشاف پالیسی

با اعتراف به خواست عمومی مبنی بر اینکه دولت در انکشاف پالیسیهای دفاعی تا حدودی از محرمت برخوردار باشد، جامعه مدنی باید باز هم در مورد تقاضای حسابدگی از حکومت یک نقش مهمی را بازی نماید. به بیان واضح، جامعه مدنی باید ارزشهای ملی، اهداف، علاقمندیها و اولویتها را تشخیص نماید و در باره تهدید ها و خطر ها ارزیابی را پیشکش نماید، و همچنان در جهت انکشاف پالیسیها و تأسیسات سازی کار کند. بطور خلاصه Shalamanov سفارش میکند که «اگر هدف مهیا ساختن

امنیت برای اتباع، جامعه و دولت باشد، همهٔ پروسهٔ انکشاف پالیسی باید به رخ سهمگیری جامعهٔ مدنی باز باشد.» جامعهٔ مدنی در حقیقت برای بررسی ستراتیژیک همجانبهٔ بخش امنیت در یک میکانیسم بنیادی یکی از سهمگیرندگان عمده بشمار میرود.

❖ **تطبيق پالیسی**

جامعه های تجاری و اکادمیک مخصوصاً در مراحل مختلف پالیسی سازی دفاعی مهم میباشند، جاییکه آنها از طریق وظایف ارزیابی و مراقبت شان تأثیر بی نهایت زیاد را دارند. بطور نمونه جامعهٔ اکادمیک یک نقش مهمی را در تعلیم و آموزش مردم نه تنها در سطح دانشگاه، بلکه از طریق تعلیمات در سطح ثانوی نیز دارد.

❖ **حمایت عامه و منابع**

طوریکه Shalamanov دقیقاً یادآور میشود، «بدون حمایت عامه درازمدت هیچ پالیسی دفاعی/امنیتی قابلیت بقاء و دوام را ندارد». اهمیت نخبه هاییکه ابتکارات امنیت عامه را طرحریزی می نمایند، در این نهفته است که یک نورم معقولی را ایجاد نمایند، باوجودیکه ابتکارات اندکی وجود دارند که بدون حمایت عامه قابلیت دوام را داشته باشند. بناءً در همهٔ دولتهای از لحاظ سیاسی لیبرال تحکیم حمایت عامه یکی از اجزای مهم برای هر حکومتی میباشد که خواهان استمرار برنامه هایش است. برنامه هاییکه شامل بحث آگاهانه و انکشاف مفکوره ها و امکانات جدید میباشد تا از نقش حکومت و پارلمان در شکل دهی و تطبيق پالیسی دفاعی حمایت شود.

سر انجام، جامعهٔ مدنی یک وظیفهٔ حساس را در ادغام و الحاق بخش امنیت داراء میباشد تا اینکه جنبه های امنیت ملکی با شرایط ملی وفق داده شوند. مفکوره امنیت ملکی در حقیقت منحصراً یک «ستون سوم» امنیت تلقی میگردد (دو ستون دیگر عبارت از امنیت داخلی و نظم عامه که به عهدهٔ پولیس و وزارت داخله میباشد و امنیت بیرونی که معمولاً از طریق اردو تأمین می گردد). مفکورهٔ امنیت ملکی دربرگیرندهٔ حفاظت مردم و زیربناء ها در برابر همه انواع تهدید های بشری و طبیعی میباشد. از طریق سهم مردم حکومت میتواند یک مفکورهٔ مؤثرتر و جوابگوتر را برای طرح امنیت ملکی رشد و انکشاف دهد.

BORN, Hans, Dr. Senior Fellow, DCAF, Switzerland

BUCUR-MARCU, Hari, Dr., Chief of Defence Strategies Service,
Strategic Planning Directorate, General Staff Romania.

DERDZINSKI, Joseph L., University of Denver, Denver, Colorado,
United States.

DUNAY, Pal, Dr., Course Director, International Training Course in
Security Policy, GCSP, Geneva, Switzerland.

FLURI, Phlipp H., Dr., Deputy Director, DCAF, Geneva, Switzerland.

GHEBALI, Victor-Yves, Dr., Professor of Political Science, Graduate
Institut of International Studies, Geneva, Switzerland.

MOLNAR, Ference, Dr., Deputy Head, Center for Strategic and Defence
Studies, National Defence University, Budapest, Hungary.

PSZCZEL, Robert, Mr., Press Officer in the Public Diplomacy Division
of NATO Headquarters, Brussels, Belgium.

SCHREIER, Fred, Col., Research Consultant, DCAF, Geneva,
Switzerland.

SCHALAMANOV, Velizar, Dr., Chairman, George C. Marshall
Association – Bulgaria, Sofia, Bulgaria.

TRAPANS, Jan Arveds, Dr., Former Defence Minister, Republic of
Latvia.

VAN EEKELEN, Willem F., Dr former WEU Secretary General, former
Minister of Defence, the Netherlands

ZAMBORI, Mihály, Mr., Head of the Ministers Cabinets Office, Deputy
State Secretaary, Budapest, Hungary.