

جوابده ساختن استخبارات:

معیارهای قانونی و بهترین طرز العمل برای نظارت بر ادارات استخباراتی

هانس بورن و یان لی
Hans Born and Ian Leigh

کمیته نظارت
استخباراتی پارلمان
ناروی

مرکز حقوق بشری ،
دیپارتمنت حقوق ،
پوهنتون دورهام Durham بریتانیا

مرکز کنترل
دیموکراتیک
قوای مسلح در جینوا

مؤلفین

Hans Born and Ian Leigh.

دستیاران تحریر

Thorsten Wetzling and Ingrid Thorburn.

بورد مشورتی

Ian Cameron, Alistair Corbett, Alain Faupin, Hakon Huus-Hansen, Kalman Kocsis, Fredrik Sejersted, Fred Schreier.

مشوره دهندگان

Andrew Butler, Marina Caparini, Richard B. Doyle, Willem F. van Eekelen, Peter Gill, George Lotz, Barry Wickersham.

مصحح متن انگلیسی

Oliver Wates.

طرح و دیزاین متن انگلیسی

Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo.

متن اصلی: انگلیسی، اوسلو، ۲۰۰۵

مترجم

عبدالباری حکیم

مصحح ادبی

خالد صدیقی

حقوق چاپ:

تمام حقوق محفوظ است. بدون اجازه قبلی مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا DCAF و مرکز حقوق بشری پوهنتون دورهام Durham بریتانیا و کمیته نظارت استخباراتی پارلمانی ناروی نشر هیچ بخش از این رساله و همچنان نگهداشت آن در یک سیستم حافظوی و انتقال آن، چه به شکل الکترونیکی چه به شکل میکانیکی یا نسخه گیری و ثبت آن به هر مقصدی که باشد، مجاز نه نیست. توزیع این رساله مشروط بر این است که به مقصد تجارت، خرید و فروش، کرایه و غیره مسایل مفادی نباشد. همچنان توزیع آن بدون موافقت قبلی ناشر به هیچصورت مجاز نیست و نه بدون اجازه قبلی ناشر مجاز است که ضمیمه ای به این رساله علاوه شده و یا در محتوی آن توسط ناشر بعدی کمی و کاستی صورت گیرد.

رد دعوا:

افکار و نظریات بیان شده به مؤلفین این رساله تعلق میگیرد و حتمی نیست که طرز دید مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا DCAF و مرکز حقوق بشری پوهنتون دورهام Durham بریتانیا و کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی را منعکس سازد.

ISBN

9-017-9222-92

ناشر:

Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo.

مقدمه:

ایجاد یک سیستم بمنظور مورد جوابده ساختن یک سازمان استخباراتی، که دیموکراتیک و مؤثر هم باشد، یکی از چالش‌های بزرگیست که امروز دولت‌های مدرن با آن روبرو میباشند. ولی این وظیفه سترگ غیرقابل صرف نظر میباشد، زیرا دساتیر سیاسی و تلاش برای اصلاحات ادارات استخباراتی، نه تنها برای جلوگیری از نقضها، بلکه برای مؤثریت مزیدی تمام ارگانهای مربوطه حکومتی کمک خواهد کرد.

باوجودیکه برای جوابده ساختن ادارات استخباراتی به شکل دیموکراتیک تلاشهای منظم بین المللی نسبتاً اندکی صورت گرفته اند، ولی در این راستا معیارهای بین المللی طرحریزی نه شده اند. مرکز حقوق بشر پوهنتون دورهام Durham بریتانیا، مرکز کنترول دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا DCAF و کمیته نظارت استخباراتی پارلمانی ناروی دست به دست هم داده تا با نشر این رساله که در آن معیارهای قانونی جاری در باره جوابدهی دیموکراتیک ادارات استخباراتی کتگوری و ارزیابی شده است، خلای موجود را پر نمایند. برای برآورده ساختن این مأمول، این گزارش همچنان آن روش‌هایی را تشخیص و سفارش مینماید که نه تنها در مورد کشورهایی دارای دیموکراسی انتقالی بلکه در مورد دولتهائیکه در آنها دیموکراسیهای مستحکم وجود دارند، نیز قابل تطبیق میباشد. البته ادعا نمیشود که این معیارها و مثالهای طرز کار، یگانه نمونه دیموکراتیک برای نظارت بر ادارات استخباراتی تمام کشورهاست، بلکه سیستم نظارت دیموکراتیک ادارات استخباراتی به تاریخ، قانون اساسی، نظام حقوقی و همچنان سابقه دیموکراتیک و فرهنگ سیاسی یک کشور مربوط میگردد.

مقررات و روش کاری که در یک محل قبول شده و مؤثر میباشد، احتمالاً در محلی دیگری نباشد. بادر نظر داشت این واقعیتها بعضی از تذکرات مندرج در این رساله شاید برای بعضی از کشورها مناسب نباشند. باید گفت که از نظر حکومتداری دیموکراتیک، نظارت بر سازمانهای استخباراتی مسئولیت مشترک قوای اجرائیه، مقننه و قضائیه هر کشور میباشد. ایجاد یک سیستم کنترول و متعادل ضروری میباشد تا قوه اجرائیه یگانه ارگانی نباشد که امتیاز نظارت بر سازمان استخباراتی را در اختیار داشته باشد. بناء، سازمانهای استخباراتی، پارلمانهای ملی و هم ارگانهای بررسی خارجی هرکدام بنوبه خود در این ساحه نقشی را دارا میباشند.

امید است که این رساله آگاهی عامه را نسبت به این ساحه پیچیده و مهم حکومتداری بیشتر سازد و در تأمین این امر کمک نماید که پالیسیها و روش‌های امنیتی آمل و خواسته‌های حقیقی مردمی را منعکس سازد که ادعای خدمت به آنها میشود.

سفیر داکتر تیودور وینکلر Winkler Theodor
مدیر
مرکز کنترول دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا

سفیر لایف میویک Leif Mevik
رئیس
کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی

فهرست مطالب

3		مقدمه
5		فهرست مطالب
7		فهرست چوکاتها
9		فهرست مخففات
	پیشگفتار	بخش اول
15	تعریف نظارت دیموکراتیک بر ادارات امنیتی و استخباراتی	فصل اول
18	ضرورت برای نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی	فصل دوم
23	در جستجوی معیارهای قانونی و بهترین طرز العمل برای نظارت: اهداف، حدود و اسلوب شناسی یا میتود ولوژی	فصل سوم
	اداره	بخش دوم
33	تعریف صلاحیت و اختیار	فصل چهارم
38	تعیین رئیس ادارات استخباراتی و امنیتی	فصل پنجم
41	صلاحیت دادن برای استفاده از اختیارات خاص	فصل ششم
46	معلومات و دوسیه ها	فصل هفتم
48	رهبری داخلی و کنترل اداره	فصل هشتم
	نقش قوهء اجراییه	بخش سوم
57	مواردی برای کنترل اجراییه	فصل نهم
59	آگاهی و کنترل استخبارات توسط مقام وزارت	فصل دهم
62	کنترل بالای عملیات مخفی	فصل یازدهم
66	همکاری بین المللی	فصل دوازدهم
70	محافظت در برابر سوء استفاده توسط مقام وزارت	فصل سیزدهم
	نقش پارلمان	بخش چهارم
81	مواردی برای نظارت پارلمانی	فصل چهاردهم
86	اختیارات ارگانهای نظارت پارلمانی	فصل پانزدهم
91	ترکیب ارگان نظارت پارلمانی	فصل شانزدهم

94	تفتیش و تصفیه ارگان نظارت	فصل هفدهم
96	صلاحیتهای پارلمانی برای دریافت معلومات و اسناد	فصل هژدهم
99	گزارشدهی به پارلمان	فصل نوزدهم
101	کنترول بودجه	فصل بیستم
	بخش پنجم نقش ارگانهای تفتیشی بیرونی	
115	رسیدگی به شکایات شهروندان	فصل بیست و یکم
	نظارت بر ادارات در داخل ادارهء حکومت	فصل بیست و دوم
120	توسط مراجع مستقل	
122	دفاتر مستقل تفتیش محاسبات	فصل بیست و سوم
131	نگاهی بر بهترین طرز العمل	
141	مرکز جینوا برای کنترول دیموکراتیک قوای مسلح	
142	مرکز حقوق بشری پوهنتون Durham	
143	کمیتهء پارلمان ناروی برای نظارت استخباراتی	
145	سهم گیرندگان	
149	فهرست معانی اصطلاحات	

صفحه	موضوع	فهرست چوکاتها
16	نورمها و معیار های تدوین شده توسط سازمانهای بین المللی برای نظارت دیموکراتیک ادارات امنیتی و استخباراتی	چوکات شماره ۱
17	تأسیسات نظارت و بازیگران	چوکات شماره ۲
20	حقوق بشری ایکه کاستن و محدودیت را نمیبزیرد	چوکات شماره ۳
21	نظر به میثاق (UK) ECHR ضرورت قانونگذاری برای ادارات استخباراتی	چوکات شماره ۴
22	آزمایش قانون از لحاظ کیفیت	چوکات شماره ۵
34	محکمه اروپائی حقوق بشری و 'امنیت ملی'	چوکات شماره ۶
35	تعریف قانونی امنیت ملی در (بوزنیا و هرزگوینا)	چوکات شماره ۷
36	احکام حفاظتی برای جلوگیری از سوء استفاده از ادارات استخباراتی و امنیتی توسط مقامات حکومتی برضد مخالفین سیاسی داخلی (ارجنتاین)	چوکات شماره ۸
38	مداخله پارلمان در تعیین رئیس اداره استخباراتی و امنیتی (آسترالیا)	چوکات شماره ۹
39	مداخله قوه اجرائیه در تعیین رئیس اداره استخباراتی و امنیتی (هنگری)	چوکات شماره ۱۰
39	دلایل برای عزل رئیس اداره استخباراتی در (پولند)	چوکات شماره ۱۱
41	اختیارات خاص ادارات امنیتی و استخباراتی	چوکات شماره ۱۲
42	دستور العمل تعیین شده سال ۲۰۰۲ کمیته وزرای شورای اروپا راجع به حقوق بشری و مبارزه برضد تروریسم	چوکات شماره ۱۳
44	موارد محکمه حقوق بشری اروپائی در باره حقوق شخصی	چوکات شماره ۱۴
46/47	حق تفتیش معلومات (هالند)	چوکات شماره ۱۵
48	گزارشدهی راجع به عملکرد غیر قانونی طبق احکام قانون ادارات امنیتی و استخباراتی در بوزنیا	چوکات شماره ۱۶
49	مقررات حفاظت از افشاگری (کانادا)	چوکات شماره ۱۷
50	دستور طرز کار برای کارکنان استخباراتی افریقای جنوبی	چوکات شماره ۱۸
50/51	قانون بوزنیا و هرزیگووینا در باره اداره استخباراتی و امنیتی	چوکات شماره ۱۹
58	خط فاصل بین صلاحیتهای وزیر و رئیس اداره استخباراتی (پولند)	چوکات شماره ۲۰
60	حقوق وزیر و مسؤولیتهای اداره	چوکات شماره ۲۱
60	مشوره رئیس اداره استخباراتی با وزیر و یا معاونش	چوکات شماره ۲۲
62	تعریف عملیات مخفی (امریکا)	چوکات شماره ۲۳
63	اجازه عملیات مخفی در خارج (بریتانیا)	چوکات شماره ۲۴
64	شکنجه	چوکات شماره ۲۵
65	قانونیت کنترول فعالیتهای مخفی توسط وزیران (آسترالیا)	چوکات شماره ۲۶
66	عملکرد های مختلف همکاری استخباراتی: تشریک مساعی دوجانبه	چوکات شماره ۲۷
67	شریک ساختن معلومات چندین جانبه: تجدید پیمان اتحادیه اروپا و ایالات متحده	چوکات شماره ۲۸
69	دادن معلومات راجع به اتباع خود به ادارات امنیتی خارجی: مثال از قانون استخباراتی آلمان	چوکات شماره ۲۹
69	وظایف اداره استخباراتی بوزنیا برای همکاری با محکمه جنایی بین المللی در باره یوگوسلاویای سابق	چوکات شماره ۳۰
71	اداره و کنترول ادارات امنیتی ملی در هنگری	چوکات شماره ۳۱
71	وظایف وزیر در رابطه با اداره امنیتی و استخباراتی (آسترالیا)	چوکات شماره ۳۲

72	اقدامات برای حفظ بیطرفی ادارات امنیتی و استخباراتی	چوکات شماره ۳۳
73	حق رئیس اداره برای داشتن دسترسی به صدراعظم (بریتانیا)	چوکات شماره ۳۴
83/84	مقایسه ارگانهای نظارت بیرونی و پارلمانی در بعضی از کشورها	چوکات شماره ۳۵
87	یک فهرست همه جانبه و ظایف برای ارگان نظارت پارلمانی	چوکات شماره ۳۶
87	عناصر نظارت پارلمانی (آلمان)	چوکات شماره ۳۷
89	حکم ارجاع آنی موضوعات اوپراتیوی به ارگان نظارت پارلمانی	چوکات شماره ۳۸
89	حاکمیت قانون و حقوق بشری در محراق توجه نظارت پارلمانی قرار دارد: مثال ناروی	چوکات شماره ۳۹
92	تقرر اعضای ارگانهای نظارت: مثالهایی از یک عده کشورها	چوکات شماره ۴۰
94	تصفیه سوابق کمیته نظارت پارلمانی استخبارات ناروی	چوکات شماره ۴۱
95	طرز العمل برای رد تصفیه امنیتی اعضای پارلمانی بوزنیه و هرزگووینا	چوکات شماره ۴۲
96	کمیته مشترک ارجنتائینی برای حق معلومات	چوکات شماره ۴۳
96	وظیفه اطلاع دهی به کانگرس راجع به فعالیتهای استخباراتی جاری و بصورت کامل (ایالات متحده)	چوکات شماره ۴۴
97	گزارش عملیات مخفی به کمیته های استخباراتی کانگرس ایالات متحده امریکا	چوکات شماره ۴۵
98	مشوره با کارشناسان غیر حکومتی یا بیرونی (لوکز امبورگ)	چوکات شماره ۴۶
99	مطلع ساختن پارلمان و اجرائیه از فعالیتهای و سفارشات کمیته نظارت (افریقای جنوبی)	چوکات شماره ۴۷
100	محدودیت اشاعه اسناد و گزارشات به پارلمان (آسترالیا)	چوکات شماره ۴۸
103	مراقبت مالی توسط هیأت کنترل مالی پارلمان آلمان	چوکات شماره ۴۹
105	کنترول جامع بودجه توسط پارلمان (هنگری)	چوکات شماره ۵۰
116	رسیدگی به شکایات: گزارشگران مستقل ملی هالند	چوکات شماره ۵۱
116	رسیدگی به شکایات: کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی	چوکات شماره ۵۲
117	رسیدگی به شکایات: کمیته تفتیش استخبارات امنیتی کانادا	چوکات شماره ۵۳
120	وظایف مفتش عمومی کانادا	چوکات شماره ۵۴
123	مفتش عمومی محاسبات	چوکات شماره ۵۵
124	اشاعه قانونی معلومات خدمات استخباراتی به مفتش محاسبات (بریتانیا)	چوکات شماره ۵۶
125	حسابدهی مالی (لوکز امبورگ)	چوکات شماره ۵۷
126	تفتیش مستقل پروژه ها: مثال: تفتیش محاسباتی پروژه عمارت مقر ملی خدمات استخباراتی کانادا (CSIS) توسط مفتش عمومی محاسباتی کانادا	چوکات شماره ۵۸

فهرست مخففات

AHRB	Arts and Humanities Research Board بورد تحقیقات فرهنگی و بشری
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation سازمان استخباراتی امنیتی استرالیا
ASIS	Australian Secret Intelligence Service خدمات استخبارات مخفی استرالیا
CAT	Convention against torture منشور ضد شکنجه
CIA	Central Intelligence Agency (US) اداره استخبارات مرکزی ایالات متحد آمریکا
CoE	Council of Europe شورای اروپا
Cth	Commonwealth مشترک المنافع
CSIS	Canadian Security Intelligence Service خدمات استخبارات امنیتی کانادا
CDPC	European Committee on Crime Problems کمیته اروپایی درباره مشکلات جنایی
DAC	Development Assistance Committee (OECD) کمیته کمکهای انکشافی
DCAF	Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جنوا
DSD	Defence Signals Directorate (Australia) مدیریت زیگنالهای دفاعی
ECHR	European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms منشور اروپایی برای حفاظت حقوق بشری و آزادی های اساسی
ECtHR	European Court of Human Rights محکمه اروپایی حقوق بشری
EHRR	European Human Rights Reports گزارشات حقوق بشری اروپایی
EOS	Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی
EU	European Union اتحادیه اروپا
FRG	Federal Republic of Germany جمهوریت اتحادی آلمان

GCHQ	Government Communications Headquarters (UK) قرارگاه های مخابراتی حکومت بریتانیا
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights منشور بین المللی در باره حقوق مدنی و سیاسی
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights منشور بین المللی در باره حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
IPU	Inter-Parliamentary Union اتحادیه بین پارلمانی
MI5	Security Service (UK) خدمات امنیتی بریتانیا
MI6	Secret Intelligence Service (UK) خدمات استخباراتی مخفی
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe سازمان امنیت و همکاری در اروپا
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe مجمع پارلمانی ای شورای اروپا
PC-S-SEC	Group of Specialists on Internal Security Services (CoE) گروه کارشناسان خدمات امنیتی داخلی
PKGrG	Law on the German Parliamentary Control Panel قانون هیأت کنترل پارلمانی آلمان
PKGr	German Parliamentary Control Pane هیأت کنترل پارلمانی آلمان
RCMP	Royal Canadian Mounted Police پولیس سواره نظام کانادایی
RSA	Republic of South Africa جمهوری آفریقای جنوبی
SIRC	Security Intelligence Review Committee (Canada) کمیته تفتیش استخبارات امنیتی
UK	United Kingdom سلطنت متحد بریتانیا
UN	United Nations ملل متحد
UNDHR	Universal Declaration of Human Rights اعلامیه جهانی حقوق بشر
UNDP	United Nations Development Programme پروگرام انکشافی ملل متحد

UN GA United Nations General Assembly مجمع عمومى ملل متحد

USC United States Code دستور العمل ايالات متحده

WEU Western European Union اتحاديه اروپاى غربى

بخش اول پیشگفتار

فصل اول

تعریف نظارت دیموکراتیک بر ادارات امنیتی و استخباراتی

زمان مناسب فرا رسیده است تا مسأله نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی را در عطف توجه قرار داد. به تعقیب حادثه ۱۱ سپتامبر، جنگ دوم عراق و حملات تروریستی یازدهم مارچ سال ۲۰۰۴ در مادرید، اکثر آنائیکه در پارلمانها و در قوه های اجرائیه کشورها مسوولیت نظارت سازمانهای استخباراتی را عهده دار بودند، اکنون در بازپرسی آن سازمانها و طرز عملکرد رهبران سیاسی در رابطه با مسایل استخباراتی سهیم اند. نظارت کنندگان امور استخباراتی که نه تنها شامل اعضای پارلمان و وزرای کابینه میباشند، بلکه ارگانهای قضائی، وسایل ارتباط جمعی (به شکل بیشتر پراکنده) و سازمانهای مدنی را نیز در بر میگیرد، با مسوولیتی بسا دشواری روبرو میباشند. آنها با ارزیابی تعهدات شان در برابر امنیت و دیموکراسی باید قضاوت کنند که آیا پیشنهاد های ادارات استخباراتی هم از لحاظ مؤثریت خود آن ادارت و هم از لحاظ حسابدهی آنها در چوکات قانون مدلل اند و یا خیر.

توافق نظر بین المللی

در عین زمان روی موضوع نظارت دیموکراتیک بر ادارات استخباراتی توافق نظر روبه افزایش بین المللی موجود است. سازمانهای بین المللی مانند سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف اروپا **OECD**¹، سازمان ملل متحد **UN**²، سازمان همکاری و امنیت اروپا **OSCE**³، مجمع پارلمانی شورای اروپا **PACE**⁴ و اتحادیه بین پارلمانی⁵ همه باهم توافق دارند که باید ادارات استخباراتی مورد جوابدهی قرار گیرند. چوکات شماره ۱ جزئیات بیشتری را در مورد نورم ها و معیار هاییکه در باره نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی از طرف سازمانهای منطقی و بین المللی طرحریزی شده اند، تشریح مینماید.⁶

نظارت دیموکراتیک: تأسیسات و کارگزاران مختلف

جوابده ساختن ادارات استخباراتی ایجاب کنترول و نظارت پارلمانی و همچنان سهمگیری و همکاریهای جامعه مدنی را مینماید. در مجموع هدف این است که ادارت امنیتی و استخباراتی باید در برابر تخطیها و نقض های سیاسی وقایه شوند، بدون آنکه از حاکمیت اجرائی تجرید گردند.⁷ ادارات امنیتی و استخباراتی باید در برابر خواسته های مردم از طریق نمایندگان منتخب شان یعنی ماموران ملکی در کابینه و پارلمان که اولویت کنترول سیاسی را بر ادارات امنیتی و استخباراتی بدوش دارند، مسوول باشند. خلاصه، نظارت دیموکراتیک ادارات امنیتی و استخباراتی شامل یکسلسله تأسیسات و کارگزاران میباشد (چوکات شماره ۲ ملاحظه شود).⁸

چوکات شماره ۱ : نورمها و معیار های طرح و تعیین شده توسط سازمانهای بین المللی برای نظارت دیموکراتیک ادارات امنیتی و استخباراتی		
سازمان	نورم و معیار	منبع
UNDP	کنترول ملکی دیموکراتیک نظامی، پولیس و دیگر نیروها(گزارش اساسات صلاحیت دیموکراتیک را در بخش امنیتی فهرست مینماید)	گزارش انکشاف بشری (۲۰۰۰)
OSCE	”کنترول سیاسی دیموکراتیک نیروهای نظامی، شبه نظامی و نیروهای امنیت داخلی و همچنان ادارات استخباراتی و پولیس” (براساس احکام تفصیلی مشخص شده اند)	طرز عملکرد در باره جنبه های سیاسی – نظامی امنیت(۱۹۹۴)
شورای اروپا (مجمع پارلمانی)	”ادارات امنیت داخلی باید منشوراروپایی در باره حقوق بشر را مراعات نمایند. هر نوع مداخله ادارات امنیت داخلی در رابطه باحقوق بشر باید از صلاحیت قانون برخوردار باشد.” مرجع قانونگذار باید قوانین واضح و مکمل را تصویب نماید تا ادارات امنیت داخلی بر قاعده مستحکم استوار شوند.”	سفارش ۱۴۰۲ ۱۹۹۹
اتحادیه اروپا (پارلمان اروپایی)	مشخص کردن “معیار کویپهاگن” برای رسیدگی تا در آن : “ جوابده ساختن قانونی پولیس، نظامی و ادارات مخفی” را شامل ساخت	اجندای ۲۰۰۰ §۹
جلسه سران کشورهای امریکایی	” تحت صلاحیت قراردادن نیروهای مسلح و امنیتی طبق قانونی اساسی از طرف مقامات ذیصلاح دولتی ما، در حقیقت بنیاد دیموکراسی میباشد.”	پلان عمل Quebec ۲۰۰۱
اتحادیه بین پارلمانی	نظارت دیموکراتیک بر تأسیسات استخباراتی باید در یک چوکات کاری قانونی صریح آغاز شود، طوریکه سازمانهای استخباراتی طبق قوانین دولت با تصویب پارلمان ایجاد شوند. علاوه این قوانین باید حدود صلاحیتهای آن سازمانها، طرز عملکرد و امکاناتی را که بر اساس آنها جوابده ساخته میشوند، مشخص نمایند.	نظارت پارلمانی بخش امنیتی: اصول، میکانیزم و عملکردها، رساله ای برای اعضای پارلمانی شماره ۵ جینوا: IPU/DCAF ۲۰۰۳، صفحه ۶۴
مجمع اتحادیه اروپائی غربی (WEU)	این مجمع از “پارلمانهای ملی کشورهای عضو خواستار است که : (۱) از پلانهای اصلاحات در سیستم استخباراتی حمایت کنند. این در حالیست که مجمع از امتیازات قانونی پارلمانی دفاع مینماید مشروط بر اینکه برای تحت غور و بررسی قرار دادن معلومات جمع آوری شده و طرز استفاده از آنها با جدیت و مؤثریت عمل شود.	فیصله نامه ۱۳ (فیصله نامه بتاریخ ۴ دسمبر ۲۰۰۲ باتوافق آراء بدون تعدیل تصویب شد) «نهمین جلسه»
OECD	سیستم امنیتی بشمول ادارات امنیتی و استخباراتی باید مطابق به آن اصول جوابدهی و شفافیت تنظیم گردند که در امور عامه بکار برده میشوند، خاصتا از طریق نظارت ملکی بیشتر بر پروسه های امنیتی.	خط مشی و رفرینس DAC “اصلاحات سیستم امنیتی و حدود صلاحیت: پالیسی و عملکرد درست” ۲۰۰۴

هر کارگزار یا نهاد نظارتی وظیفهء مختلف دارد. قوهء اجرائیه با سپردن وظایف، تهیه بودجه و صدور هدایات، ادارات استخباراتی را کنترل میکند. نظارت آن ادارات در محراق توجه پارلمان قرار دارد و علاوه بر آن مسایل عمومی و منظوری بودجه نیز در حدود صلاحیت پارلمان قرار دارد. وقتی در رابطه به فعالیتهای استخباراتی افتضاحی رخ دهد، پارلمان احساس مسئولیت بیشتر نموده و برای تحقیق مسأله، کمیته ای را مؤظف میسازد. قوه قضائیه وظیفه دارد که بر استفاده از صلاحیتهای خاص ادارات امنیتی نظارت نماید (قضاوت روی خلاف رفتاری ها). جامعهء مدنی، مؤسسات تحقیقاتی و مردم عامه میتوانند از راه های مختلف طرز عملکردهای ادارات استخباراتی را تحت کنترل و مراقبت قرار دهند: مثلاً مؤسسات تحقیقاتی با ارائه یک نظر جدید و بدیل؛ وسایل ارتباطات جمعی با افشاء نمودن خلاف رفتاریها، نقضها و افتضاحات و مردم عامه با شکایات شان در باره عملکردهای نامناسب.

چوکات شماره دوم:

تأسیسات نظارت و کارگزاران

- مطابق به قانون تصویب شده پارلمان کنترل داخلی از طریق قانونی ساختن کار آن ادارات توسط خود آنها، هدایات داخلی و ترغیب به انجام کارهای مسلکی؛
 - قوهء اجرائیه که کنترل مستقیم را عهده دار است بودجه، خط مشی عمومی و اولویتهای آنها را برای فعالیتهای ادارات امنیتی و استخباراتی تعیین مینماید.
 - قوهء مقننه نظارت پارلمانی را عهده دار است، این قوه قوانینی را تصویب مینماید که بر اساس آنها ادارات امنیتی و استخباراتی تعریف و تنظیم شده و حدود صلاحیتهای آنها تعیین میگردد. همچنان منظوری بودجه لازم بدوش پارلمان است.
 - قوه قضائیه نه تنها صلاحیتهای خاص ادارات امنیتی و استخباراتی را کنترل مینماید، بلکه خلاف ورزی های کارکنان آنها را مورد تعقیب و بازپرسی قرار میدهد.
 - گروه های جامعهء مدنی، وسایل ارتباطات جمعی، نهاد های فکری و مؤسسات تحقیقاتی تشکل و کارکرد ادارات امنیتی و استخباراتی را بیشتر بر اساس منابع عامه مراقبت میکنند. بعضی از شهروندان احتمالاً از طریق محاکم خاص، افراد با نفوذ مستقل یا کمیسار ها و مفتشین محکمه های ملی و بین المللی با استفاده از قدرت خاص مراقب اجراء ادارات امنیتی و استخباراتی باشند.
1. در سطح بین المللی نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی وجود ندارد. بآنهم محکمهء حقوق بشر اروپایی ECHR که بر اساس منشور حقوق بشر اروپایی عمل مینماید، بر عرایض اشخاص انفرادی ای که در باره عملکرد ارگانهای حکومتی کشور اروپایی شکایت داشته باشند، غور مینماید.

از اینکه در نظارت دیموکراتیک بر ادارات استخباراتی کارگزاران مختلف سهم دارند، بناء مسألهء نظارت به فرهنگ سیاسی حاکم در جامعه های مربوطه نیز وابستگی دارد. شفافیت، مسؤلیت، حسابدهی، سهم مردم و جوابدهی به مردم همه اینها سنگ تهداب حسابدهی دیموکراتیک را تشکیل میدهند. این ارزشها خواهان فرهنگ و اخلاقی میباشند که بالاتر از قانون و مقررات قرار دارند. ولی بآنهم قانون باید چوکات کاری ایرا طرح ریزی کند که فرهنگ صراحت گویی و باز و احترام به حقوق بشر رشد نماید.

فصل دوم

ضرورت برای نظارت بر ادارات امنیتی و استخباراتی

ادارات امنیتی و استخباراتی در حفظ امنیت ملی و نظم آزاد دولت دیموکراتیک خدمات ارزنده ای را انجام میدهند. از اینکه این ادارات بصورت مخفی کار میکنند و مأموریت استخباراتی از آنها تقاضا دارند تا مکلفیتهای شانرا در خفاء انجام دهند، بناء آنها با مخالفت اصل جامعه باز روبرو میباشند. بنابر همین تناقض (دفاع یک جامعه باز از طریق امکانات مخفی) ادارات امنیتی و استخباراتی باید مورد جوابدهی دیموکراتیک و کنترل ملکی قرار گیرند. کنترل عامه این ادارات بنابر حد اقل پنج دلیل قابل اهمیت میباشد.

نخست اینکه برخلاف اصل باز بودن و شفافیت، که در قلب نظارت دیموکراتیک وجود دارد، ادارات امنیتی و استخباراتی بیشتر به شکل مخفی عمل مینمایند. از آنجائیکه خفاکاری در عملیات، شاید آنها را از انظار عامه بدور نگهدارد، خیلی مهم است که پارلمان و خاصا قوه اجرائیه از نزدیک این فعالیتها را مراقبت کنند. دوم، خدمات امنیتی و استخباراتی از قدرت خاص، چون داشتن توانائی برای مداخله در دارائی های شخصی یا مخابره ها و مکاتبه ها، برخوردار اند. چنین مداخله آشکارا می تواند حقوق بشری را محدود سازد، بناء ایجاب مینماید که تأسیسات مؤلف برای نظارت، از این مسأله مراقبت نماید. طوریکه مجمع پارلمانی شورای اروپا (CoE) در این رابطه میگوید:

نگرانیهایی موجود است که ادارات امنیت داخلی کشور های عضو CoE اکثر منافعی را که بنظر آنها منافع امنیت ملی و کشوری شان محسوب میگردد، بالاتر از احترام به حقوق فرد میدانند. علاوه، از اینکه ادارات امنیت داخلی کمتر تحت کنترل قرار میگیرند، خطر بیشتر سوء استفاده از قدرت و نقض حقوق بشری موجود میباشد، مگر اینکه نظارت قانونی تأمین گردد.⁹

این مشکلات زمانی بیشتر نمودار میگردد که ادارات امنیت داخلی قدرت و صلاحیتهای اضافی ای مانند میتودهای وقایوی و اجرائیوی، دریافت دارند و خاصا که آنها از طرف قوای سه گانه اجرائیه، مقننه و قضائیه به اندازه لازم تحت کنترل قرار نگیرند و یا اینکه در یک کشور تعداد بیشماری از ادارات مخفی مختلف موجود باشند.¹⁰

سوم، در دوره بعد از جنگ سرد و خصوصا بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، جامعه های استخباراتی تقریبا تمام دولتها در پروسه عیار ساختن شان در برابر تهدید های جدیدی امنیتی قرار دارند. بزرگترین تهدید متصور برای جوامع دیموکراتیک البته دیگر از ناحیه تجاوز نظامی خارجی نه، بلکه بیشتر از ناحیه جرایم تنظیم یافته، تروریزم، افزایش درگیری های منظوقی یا فروپاشی دولتها و قاچاق انسانها و اجناس احساس میگردد. این پروسه عیار سازی ادارات استخباراتی باید تحت سرپرستی و مراقبت اولیای امور ملکی انجام یابد تا آنها اطمینان بدهند که دوباره سازی آن ادارات با خواسته های مردم مطابقت دارد. از اینکه ادارات استخباراتی بیروکراسیهای بزرگ حکومتی میباشند و کمتر علاقمند به اصلاحات و پذیرش راه و روش جدید اند، تأسیسات بیرونی مانند قوه اجرائیه و پارلمان باید اطمینان بدهند که تغییرات خواسته شده بصورت مؤثر جامعه عمل میپوشند.

چهارم، ادارات امنیتی و استخباراتی مأموریت دارند که راجع به یک خطر احتمالی معلومات جمع آوری و تحلیل نموده و خطر را ارزیابی نمایند. از اینکه ارزیابیهای خطر، انگیزه ایست برای عملکرد دیگر نیروهای امنیتی (نظامی، پولیس، قوای سرحدی) دولت، باید ارزیابیهای خطر، تحت راهنمایی دیموکراتیک انجام یابند. این ارزیابیها به این خاطر هم قابل توجه است که پیشگویی تهدیدهایی را می کنند که معمولا تأثیرات عمده سیاسی را با خود همراه دارند.

دلیل پنجم برای نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی، به کشورهایی ارتباط میگیرد که تا چندی قبل تحت رژیمهای مطلق العنان بسر میبردند و فعلا در مرحله دیموکراسی انتقالی قرار دارند. در گذشته مهمترین مأموریت ادارات امنیت داخلی این بود که رهبران مطلق العنان را در برابر مردم شان حفاظت نمایند. در چنین رژیمها ادارات امنیتی و استخباراتی بیشتر یک مأموریت اختناق آوری را انجام داده اند. بناء تبدیل یک اداره امنیتی و استخباراتی کهنه دوران اختناق به یک اداره مدرن و دیموکراتیک، ایجاب کار بسا دشواری را مینماید. برای اینکه اداراتی که تا دیروز وسیله جبر و زور بودند به اداراتی تبدیل شوند که وسیله مدرن پالیسیهای امنیتی قرار گیرند، لازم است تا قوه اجراییه و پارلمان در این راستا به نظارت دقیق دست زنند.

ضرورت تقنینی

حاکمیت قانون یکی از اساسات بنیادی و حتمی دیموکراسی میباشد. تنها در صورتی ادارات امنیتی و استخباراتی می توانند که از قانونیت برخوردار باشند که بر اساس قانون ساخته شده باشند و قدرت و صلاحیتهای شانرا از یک رژیم قانونی حاصل نموده باشند. بدون داشتن چنین یک چوکات کاری بین عملکردهایی که به نمایندگی دولت انجام مییابند و عملکردهای قانون شکنان، به شمول تروریستان، کدام فرق وجود ندارد. "امنیت ملی" باید بهانه ای نه شود که از تعهدات نسبت به حاکمیت قانون چشم پوشی صورت گیرد، این حاکمیت قانون است که شاخص دولت های دیموکراتیک میباشد، حتی در حالات خیلی اضطراری هم. در چنین حالات هم باید صلاحیتهای استثنایی ادارات امنیتی در یک چوکات کاری قانونی و تحت یک سیستم کنترل قانونی مشخص گردند.

قانونگذاری تجسم قانونی خواسته دیموکراتیک میباشد. در اکثر دولتها تصویب قوانین (در پهلوی تفتیش و کنترل عملکرد دولت) از جمله وظایف مهم پارلمان بشمار میرود. بناء لازم است که در دیموکراسیها، جایی که حاکمیت قانون دست چیره دارد، ادارات امنیتی و استخباراتی موجودیت و صلاحیتهای خود را بر اصل قانون استوار سازند، نه اینکه به بهانه اولویتها، از صلاحیتهای استثنایی استفاده کنند. چنین روشی به قانونیت ادارات مذکور قوت میبخشد و نمایندگان دیموکراتیک را قادر میسازد تا به اصولی توجه کنند که در این ساحة مهم کاری دولت، حاکم باشند و حدود کارهای آن ادارات را تعیین نمایند. علاوه، برای اینکه مفیدیت صلاحیتهای قانونی امنیت ملی برای معیارهای حقوق بشری ثابت ساخته شود، باید سکتور امنیتی حاکمیت خود را بر اصل قانون استوار سازد. تصویب پارلمانی برای تأسیس، قدرت و صلاحیتهای ادارات امنیتی یک امر حتمی است، ولی تضمین کافی ای برای مراعات حاکمیت قانون نمیشود. یک بنیاد قانونی هم به قانونیت موجودیت این ادارات و هم به قانونیت صلاحیتهای (اکثر استثنایی) آنها قوت میبخشد. یکی از وظایف مهم دیگر مقتنه این است که صلاحیت را به ادارات دیگر انتقال دهد، طوریکه در ساحة های دیگر این کار را انجام میدهد. همچنان مقتنه جلو صلاحیتهای اختیاری و خود سرانه را در قانون میگیرد.

محدود ساختن حقوق قانونی و بشری

موجودیت ارگان تقنینی از این لحاظ هم ضروری میباشد تا جلو تصامیمی گرفته شود که دولتها میخواهند تحت پوشش منافع امنیتی حقوق قانونی فردی را مورد سوال قرار داده و یا محدود سازند. این امر می تواند به دو طریق انجام شود. نخست از طریق محدود ساختن مرتب حقوق بشری تحت پوشش حفظ منافع اجتماعی¹¹ و محدود ساختن حق بیان مأمورین استخباراتی به خاطر ایجابات مأموریت مخفی شان. دوم، در حالات اضطراری که امنیت دولت شدیداً متأثر میشود، احتمالاً با استفاده از راه های قانونی، بعضی از حقوق محدود ساخته شوند. در حالیکه در چوکات شماره ۳ دیده میشود، حقوق بشری تحت هیچ نوع شرایط محدودیت را قبول کرده نمیتواند.

چوکات شماره ۳:

حقوق بشری ایکه کاستن و محدودیت را نمیپذیرد

مطابق ماده ۴ پاراگراف ۲ ICCPR حقوق ذیل غیر قابل کاستن اند:
حق زندگی (ماده ۶)؛

- انسان نباید مورد شکنجه یا تعذیب قرار گیرد، یا نباید با وی سلوک غیر انسانی یا تحقیر آمیز صورت گیرد و نباید مجازات شود (ماده ۷)؛
- انسان نباید در بند غلامی یا به کار شاقه کشانیده شود (ماده ۸)
- انسان به خاطر سهل انگاری و اشتباه در انجام یک مکلفیت قراردادی نباید زندانی شود (ماده ۱۱)؛
- انسان نباید مورد اقدامات جزایی نافذ سابقه قرار گیرد (ماده ۱۵)؛
- شناختن انسان در برابر قانون به عنوان یک شخص (ماده ۱۶)؛
- داشتن آزادی فکر، وجدان، و مذهب (ماده ۱۸)،

منابع: منشور بین المللی راجع به حقوق مدنی و سیاسی (از سال ۱۹۷۶ نافذ است)

در مورد محدودیت حقوق در سطح بین المللی، بطور مثال منشور حقوق بشری اروپائی در موارد ذیل اجازه محدودیت را مطابق به احکام قانون داده است: حق محاکمه عامه، احترام به زندگی شخصی، آزادی دین، آزادی بیان و آزادی انجمن. (چوکات شماره ۵ در باره آزمایش کیفی قانون ملاحظه شود). همچنان در صورت ضرورت در یک جامعه دیموکراتیک به خاطر مصالح ملی، چنین حقوق محدود شده میتوانند.^{۱۲} علاوه، اگر ادارات امنیتی و استخباراتی در دارایی شخصی یا مخابرات و مکاتبات مداخله مینمایند، باید به روی شهروندان راه های قانونی باز باشند، تا بتوانند به خاطر خلاف ورزیها به مراجع مربوطه شکایت نمایند. این یکی از راه هایی است که بر اساس آن دولت های امضاء کننده میثاق ECHR میتوانند مکلفیت خود را انجام داده، و اصلاحاتی را در نقض های حقوق بشری مناقشه آمیز که تحت ماده ۱۳ آن میثاق قید شده اند، بیارند. (فصل ۲۱ نیز ملاحظه گردد).

فرضا مقننه بنابر ضرورتی، حقوق سیاسی و بشری را به عنوان راه حل محدود سازد، در این صورت مدنظر گرفتن دو اصل لازمست. اول اینکه ادارات استخباراتی مطابق به قانون ایجاد شده باشند و دوم اینکه قدرت در اختیار داشته خاص را که آن ادارت اعمال مینمایند، باید درج قانون باشد.

ادارات امنیتی باید توسط قوه مقننه ایجاد شوند

بسیاری دولت ها اکنون به اقداماتی دست زده اند که بر اساس آن میخواهند قوانین و مقررات قوای امنیتی شانرا در احکام قانون اساسی تشریح و قید نمایند. در این رابطه می توان از کشور هایی چون بوزنیا و هرزگووینا، سلوانیا، لتوانیا، استونیا و افریقای جنوبی نام برد.^{۱۳} ولی با آنها با وجود چنین تغییرات، حالات متفاوتی را میتوان سراغ نمود. قابل تعجب نیست که نگرانیهایی نسبت به فعالیتهای ادارات امنیتی دولتها مبنی بر ارتکاب نقضها در سطح داخلی کشورها رو به افزایش اند، حتی در کشورهایی که سابقه طولانی دیموکراسی دارند. در کشورهای دارای دیموکراسی انتقالی، اداره امنیت داخلی شان تحت تأثیر اختناق سالهای گذشته قرار دارد.

بناء بسیاری دولتها اکنون برای این ادارات مبنای قانونی درست کرده اند، البته این کار در طول دو دهه گذشته صورت گرفته است. دلایل خیلی کمی وجود دارد که یک کشور اداره جاسوسی خود را بر مبنای قانون استوار سازد. دولت بریتانیا خلاف انتظار این کار را در قسمت اداره استخباراتی (MI6) خود ذریعه سند اداره استخباراتی مورخ ۱۹۹۴ خود انجام داد.^{۱۴} ولی در

مجموع دولتهای کمی اند که برای استخبارات نظامی¹⁵ یا هماهنگی استخباراتی¹⁶ بنیاد قانونی ساخته باشند.

چوکات شماره ۴:

نظر به میثاق ECHR ضرورت قانونگذاری برای ادارات استخباراتی (UK)

در قضیه Herman و Hewitt بریتانیا¹⁷ که براساس میثاق ECHR تحت غور قرار گرفت، بنابر عدم موجودیت یک بنیاد قانونی مشخص برای اداره استخباراتی بریتانیا (M15) این ادعا بی مورد تلقی شد که گویا عملیات آن اداره که به مقصد رسیدگی به شکایات از مراقبت و نگهداری دوسیه مطابق به قانون بوده است (آنچه برخلاف ماده ۸ آن میثاق در باره مسائل شخصی میباشد) یک منشور اداری که بنام the Maxwell-Fyfe Directive مورخ ۱۹۵۲ یاد میشود، برای مراقبت و دوسیه نگهداری یک مرجع بیصلاحیت بود، زیرا این سند احکام قانونی و متن آن مکلفیت قانونی نداشت و یا قابل تطبیق نبود. علاوه بر این سند در جملات مغلق حقوقی طوری افاده شده بود که صراحت لازم نداشت و حدود و روشی که مراجع بر اساس آن فعالیتهای مراقبتی مخفی را بره میانداختند، از آن قابل استنباط نبود.¹⁸ در نتیجه دولت بریتانیا برای قانونیت اداره استخباراتی M15 خود منشور قانونی ایرا در سال ۱۹۸۹ به تصویب رساند که بنام The Security Service Act 1989 یاد میشود. بدنبال آن در سالهای بعد به اقدام مشابهی در رابطه با آن اداره استخباراتی مخفی و GCHQ دست زده شد (سند ادارات استخبارتی ۱۹۹۴ مشاهده شود).

صلاحیتهای مخصوصی که ادارات امنیتی و استخباراتی از آن کار میگیرند باید بر مبنای قانون استوار باشند

قانونیت ایجاب مینماید تا قوای امنیتی تنها در چوکات آن صلاحیتهایشان که در قانون ملی درج شده اند، عمل نمایند. بناء طبق منشور اروپایی مداخله در مسائل حقوق بشری تنها با اقدام قانونی قابل توجیه است. بطور مثال، وقتی کشف گردید که اداره استخباراتی یونان فرقه مذهبی "شاهدان جیهووا" را بدون اجازه قانونی، تحت مراقبت گرفته است، ثابت شد که آن اداره برخلاف ماده ۸ عمل نموده است. این ماده احترام به زندگی شخصی را ضمانت مینماید.¹⁹

حاکمیت قانون باید تنها جنبه ظاهری نداشته باشد. محکمه اروپایی حقوق بشر علاوه بر آزمایش "کیفیت قانون" اشاره میکند (چوکات شماره ۵ ملاحظه شود). کیفیت قانون ایجاب میکند که نظام قانون باید روشن، قابل پیشگویی و قابل دسترسی باشد. بطور مثال یک فرمان سلطنتی در هالند فعالیتهای نظامی را تعریف و تفسیر کرد ولی رفرنس به صلاحیتهای مراقبتی بالای مردم ملکی را از آن حذف نمود، باوجودیکه چنین فرمان جنبه قانونی دارد، ولی در آن خلاء قانونی دیده میشود.²⁰ همچنان، در منشور Rotaru v Romania،²¹ محکمه شتراسبورگ به این نظر است که قانون دوسیه های امنیتی با در نظر داشت اساسات و روشها صراحت کافی ندارد، زیرا با در نظر داشت مدت دوسیه ها و طرز استفاده از آن، این قانون روشها و میکانیزم نظارت را ارائه نداشته است.

آزمایش 'کیفی قانون' ECHR مسوولیت خاصی را بدوش ارگانهای تقنینی گذاشته است. یک جواب ممکنه در برابر چنین مسوولیتی این است که در قانون احکام عمومی ای قید شوند که بر اساس آن صلاحیتهای ادارات امنیتی و استخباراتی تنها در هنگام ضرورت قابل استفاده باشند، طوریکه مراعات حقوق بشری همیشه ارجحیت داشته باشد و اصل تعادل مدنظر گرفته شود.²² بطور مثال بدیلی که در

قانون جدید هالند توضیح شده است، میتواند منحیث نمونه قرار گیرد. این بدیل احکامی را توضیح میدارد که بر اساس آن اداره امنیتی در روشهای تحقیقی از آن استفاده نماید (چوکات شماره ۶ ملاحظه شود).²³

چوکات شماره ۵ آزمایش قانون از لحاظ کیفیت

منشور حقوق بشری اروپائی حکم میکند که در یک جامعه دیموکراتیک می تواند که حقوق شخصی (ماده ۸)، آزادی فکر، وجدان و دین (ماده ۹) و همچنان آزادی بیان (ماده ۱۰)، آزادی اجتماع و انجمن (ماده ۱۱) بخاطر امنیت ملی و نظم عامه محدود ساخته شود. ولی منشور بیان میدارد که این محدودیتها باید مطابق به احکام قانون وضع گردند. محکمه اروپایی حقوق بشری گفته است که ادارات استخباراتی و امنیتی تنها در صورتی میتوانند از صلاحیتهای خاص خود استفاده کنند، که در چوکات قانون تنظیم شده باشد. در این رابطه مطابق محکمه اروپایی:

- قوانین شامل احکام قانونی و همچنان مقررات و قوانین فرعی میباشند، محکمه مذکور توضیح مینماید: یک نورم زمانی قانون شناخته میشود که موارد دسترسی داشته و احکامی را توضیح نماید که بر اساس آن یک شهروند اقامه دعوا نموده بتواند،
(Sunday Times v UK 26 April 1979, 2 EHRR, para 47);

- یک قانونی که “دریک قضیه شخصی اختیارات نامحدود را مجاز میداند از خصوصیت قابل پیشبینی لازم برخوردار نبوده و بناء قانونی نیست که جوابگوی خواسته های کنونی باشد. حدود اختیارات باید روی یک معقولیت استوار باشد،
(Silver and Others v UK, 25 Mar. 1983, 5EHRR 347, para 85);

- بمنظور تطابقت داشتن با حقوق اساسی بشری باید روشهای کنترل و ضمانت هایی ایجاد شود تا ادارات امنیتی نتوانند از صلاحیتهای خود استفاده سوء نمایند. در مقابل استفاده ناجائز از اختیارات قانونی، باید روش های حفاظتی وجود داشته باشد،
(Silver and Others v UK, para 88-89);

- از اینکه این روشها در قانون گنجانیده نه شده اند، قانون باید حداقل برای مداخله، شرایط و طرز عملهای را تعیین نماید
(Klasse v FRG, No.5029/71, Report of 9 March 1977 par 63, Kruslin v France, 24 April 1990, A/176-A, para 35, Huving v France, 24 April 1999, A/176, para. 34).

منابع: محکمه اروپایی حقوق بشری

website http://www.echr.coe.int/lan_cameron, national Security and the European Convention on Human Rights, 2000, Kluwer Law International.

فصل سوم

در جستجوی معیارهای قانونی و بهترین طرز العملها برای نظارت: اهداف، حدود و اسلوب شناسی یا میتودولوژی

بمنظور کمک در پروسه توضیح خصوصیت نظارت و ترویج طرز العملهای خوب در این راستا، مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا (DCAF)، مرکز حقوق بشری پوهنتون دورهام بریتانیا و کمیته نظارت استخباراتی پارلمانی ناروی تشریح مساعی نمودند تا برای جوابده ساختن دیموکراتیک ادارت امنیتی و استخباراتی و جمع آوری خوبترین طرز العملها و روشهای کاری برای نظارت، معیارهای قانونی ایرا تسوید نمایند. این رساله معیارهای قانونی ایرا بر اساس ارزیابیهای چوکات کاری قانونی نظارت موجود در دیموکراسیهای لیبرال حاکم در امریکا، اروپا، افریقا و آسیا پیشنهاد می نماید. هدف این است تا از قوانین نظارت استخباراتی دولتهای مختلف دیموکراتیک خوبترین روش و طرز العمل را استخراج کرد و به اینترتیب آنرا منحیث رفرنس مفیدی برای اعضای پارلمانی و کارکنان آنها، برای مقامات حکومتی مربوط به دیگر ارگانهای نظارت، برای خود ادارت استخباراتی و همچنان برای جامعه مدنی (میدیا، انستیتوت های تحقیقاتی و غیره) قرار داد. نهاد های عمده نظارت بر دیموکراتیک ادارت امنیتی و استخباراتی را قوای سه گانه (اجرائیه، مقننه و قضائیه) و سازمانهای مستقلی چون گزارشگران مستقل و مفتشتین عمومی را تشکیل میدهند.

حکومتداری خوب

معیار های قانونی و طرز العمل بهتر بر این اساس انتخاب شده اند که آیا آنها می توانند بخش امور امنیتی را به وجه احسن نظارت و اداره کنند و یا خیر. نظارت دیموکراتیک بخش امنیتی برای سیستم حکومتداری فعال اهمیت بسزائی دارد. طوریکه بانک جهانی درین رابطه بیان میدارد:

حکومتداری خوب آن است که قابل پیشگویی، باز و از پالیسی واضح و روشن برخوردار باشد. حکومتداری خوب آراسته با روش فنی بوده که مصالح عامه، حاکمیت قانون، شفافیت روش کار و سهم فعال جامعه مدنی را در امور عامه تأمین میکند.²⁴

اصول ذیل در محراق طرز حکومتداری خوب قرار دارند:

- انصاف و عدالت
- سهمگیری
- پلورالیزم
- مشارکت
- تعاون
- شفافیت
- حسابدگی
- حاکمیت قانون
- حقوق بشر
- مؤثریت

- سودمندی
- جوابدهی
- پایداری²⁵

در حالیکه حکومتداری خوب، منعکس کننده قانون، تأسیسات و طرز عملهای مؤثر و دیموکراتیک یک حکومت (بشمول مراعات حقوق بشری) میباشد، پالیسی های استبدادی، بیروکراسیهای بدون جوابدهی، نظام قانونی غیر قابل اجراء یا غیر عادلانه، سوء استفاده از قدرت، عدم مشارکت جامعه مدنی در زندگی عامه و فساد و رشوه ستانیهای سرتاسری مشخصه های حاکمیت ضعیف میباشند.²⁶ تعهد یک حکومت برای نظارت خوب در تعیین حدود قابل پذیرش سیاسی و قانونی بمنظور فعالیت خدمات امنیتی و استخباراتی بسا مهم میباشد.

ساحه

ولی ساحه اجرایی از دو لحاظ محدود میباشد. نخست اینکه، معیارهای قانونی پیشنهاد شده تنها با ادارات استخباراتی سرو کار دارند نه با ارگانهای اجرائی حکومت. ثانیاً، از اینکه تفصیل و جزئیات مسایل حکومتی بیشتر توسط احکام و فرامین قوه اجرائیه ترتیب و تنظیم میگردند، در این معیار تنها به مسایل عمومی نظارت دیموکراتیک تماس گرفته شده است.

طرح و تعیین معیار های قانونی نظارت که میتواند در صورت تغییر و تعدیل در قوانین موجود نظارت، مفید تمام شود، حل کننده تمام مشکلات نظارت نمیشد. علت عمده آن این است که قوانین تنها تا حدودی می توانند مشکلات را حل نمایند، آنهم در صورت تطبیق کلی آنها. سر انجام تنها فرهنگ سیاسی و اداری، وسایل ارتباطات گروهی، و نظر عامه، بهترین نگهبان ارزشهای دیموکراتیک میباشند. دولتهای امروزی در حالیکه به قوانین و میثاقهاییکه ضامن حقوق بشری و ارزشهای انسانی اند، خود را متعهد میدانند، اما این حقوق را پامال مینمایند. ولی با آنهم داشتن یک چوکات قانون برای تطبیق این ارزشها شاید کمک کند و همچنان حداقل کارگزاران قدرتمند را تشویق نماید تا این ارزشها را محترم بشمارند. خصوصاً داشتن یک چوکات قانونی در شرایطی بیشتر ضروری میباشد که تأسیسات جدید ایجاد شوند. چوکات قانونی وسیله ایست برای عملی ساختن یک نظم جدید دیموکراتیک و تحکیم اصلاحات.

بادر نظر داشت سابقه های سیاسی و فرهنگی مختلف تلاش برای طرح اصولی که در سطح جهانی قابلیت تطبیق را داشته باشند، شاید بیثمر باشد. بر علاوه تفاوتها بین دیموکراسیهای سابقه دار غربی و دیموکراسیهای جدیدالتأسیس، در طرز نظامهای سیاسی نیز فرق هایی موجود است. بطور مثال در ایالات متحد امریکا سیستم جمهوری ریاستی، در فرانسه نظام جمهوری ریاستی و پارلمانی و در بعضی کشورهای دیگر تنها نظام پارلمانی حاکم است. بعضی کشورها صلاحیتهای نظارت قانونی شانرا به محکمه ها داده اند (مانند ایالات متحده) و در بعضی کشور های دیگر مانند بریتانیا محاکم از پارلمان مستقل عمل مینمایند. حتی در خود هر کدام این نوع نظامها فرقهایی بین تأسیسات شان موجود اند- چنانچه در بریتانیا، استرالیا، کانادا و زیلانده جدید برای نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی از اسلوب مختلف کار گرفته میشود.²⁷

بناء ما مسوده یانمونه قانونی را طرحریزی نه نموده ایم که حتما با قانون ملی هر کشور تلفیق داشته باشد، بلکه ما تلاش ورزیده ایم که بدون در نظر داشت تفاوتها نظام قانونی هر کشور مسایل نظارت را بطور عمومی مطرح نمائیم و معیار هایی را پیشنهاد نمائیم تا خلاء های موجود در طرز نظارت از بین برود. در این راستا مثالهایی را پیشکش نموده ایم که در کشور های مختلف به عنوان طرز العمل

های خوب برای نظارت، مورد استفاده قرار میگیرند. با طرح و تعیین طرز العمل قانونی بهتر برای نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی در دیموکراسیهای مختلف، معیارهای پیشنهاد شده ما دستور العمل و امکانات قانونگذاری را در اختیار قانونگذاران، مقامات حکومتی و نمایندگان جامعه مدنی چه در کشورهای دارای دیموکراسیهای استحکام یافته و چه در حال رشد می گذارند. قابل یاد آور است که معیارهای پیشنهادی باید به عنوان یگانه راه برای نظارت دیموکراتیک تعریف و تفسیر نگردند. آنها اصولی اند که بر اساس آن می توان قوانین و مقررات ملی را توسعه و انکشاف داد. خلاصه اینکه ادعا نمیشود که برای نظارت دیموکراتیک، قانون و مقررات مطلق وجود دارد یا بوجود خواهد آمد.

اسلوب کار

برای نظارت استخباراتی و امنیتی باید معیارهای قانونی و طرز روش بهتر در چهار سطح رشد داده شود. هر کدام از اینها می توانند زیربنای نظارت دیموکراتیک قرار گیرند. اینها شامل زیربناهای ذیل اند:

- کنترل داخلی در سطح خود آن اداره
- کنترل توسط قوه اجراییه
- نظارت پارلمانی
- نظارت توسط ارگانهای ناظر مستقل

نخست، باید در سطح خود آن اداره نظارت صورت گیرد. این کنترل شامل مدنظر گرفتن مسایل ذیل میباشد: تطبیق مناسب قوانین و پالیسیهای حکومت، صلاحیت و کارکرد رهبری آن اداره، استفاده معقول از معلومات و مطالب و استفاده از صلاحیتهای خاص مطابق به قانون و پالیسی داخلی آن اداره. اسلوبهای کنترل داخلی در سطح خود آن اداره راه را برای نظارت ارگانهای بیرونی مانند قوه اجراییه، پارلمان و مؤسسات مستقل باز مینماید. میکانیزم کنترل داخلی تأمین مینماید که پالیسیها و قوانین حکومت بصورت مؤثر، مسلکی و اسلوب قانونی جامعه عمل بیوشد.

بنیاد دوم کنترل به قوه اجراییه تعلق میگیرد که وظایف و صلاحیتهای را به ادارات امنیتی و استخباراتی سپرده است. این کنترل شامل است: دریافت معلومات توسط مقامات بلند پایه حکومت و داشتن مراقبت بالای آن ادارات، کنترل بر عملیات مخفی، کنترل بر همکاریهای بین المللی و جلوگیری از سوء استفاده های مقامات عالی رتبه. بنیاد سوم کنترل را پارلمان میسازد که نقش مهمی را در سیستم نظارت و توازن اداء مینماید. پارلمان این مأموریت خود را از طریق بررسی پالیسی عمومی، مالی و قانونی آن ادارات انجام میدهد. در اکثر کشورها طرز کار آن ادارات بر اساس قوانینی استوار میباشد که توسط پارلمان ساخته شده اند. نقش نظارت ارگانهای مستقل که بنیاد چهارم کنترل را میسازد، بیشتر از طریق مراقبت اتباع، گزارشگران تحقیقی و کمیسیون های مستقل پارلمان اداء میشود. همچنان از نقطه نظر شهروندان، از نقطه نظر پالیسی اجراییه حکومت (بطور مثال مفتش عمومی) و از نقطه نظر اینکه پول مالیات دهندگان (دفاتر بازرسی مستقل) در تمویل ادارات استخباراتی شامل است، نیز این نوع کنترل مهم میباشد.

دو گرداننده مهم در این طرح تقدیم شده برای نظارت دیموکراتیک شامل نمیشاند. قوه قضائیه (به شمول محاکم بین المللی) شامل ساخته نه شده است، زیرا وظیفه آنها در رابطه با چهار بنیاد کنترل مورد بحث قرار میگیرد، مثلاً در رابطه با استفاده از صلاحیتهای خاص یا رسیدگی به شکایات. علاوه

بر این جامعه مدنی نیز شامل ساخته نه شده زیرا این رساله اساساً نقش تأسیسات مستقل دولت را در محراق توجه خود قرار داده است. بآنهم موقف اتباع در نکات مختلف این سند مورد بحث قرار گرفته است (بطور مثال غور روی دوسیه ها، معلومات و نقش پارلمان به عنوان نماینده مردم و همچنان رسیدگی به شکایات).

مثالهای معیار قانونی و روش کار در جوامع دیموکراتیک بر مبنای ریسرچ مقایسوی جامع قرار دارند. نمونه کشورهای بررسی شده در پهلوی یکتعداد دیگر شامل ارجنتاین، استرالیا، بلجیم، بوزنیا و هرزگووینا، کانادا، ستونیا، آلمان، هنگری، لوکزامبورگ، هالند، ناروی، پولیند، افریقای جنوبی، ترکیه، بریتانیا و ایالات متحد امریکا میباشد. کشورهای یاد شده همه دیموکراسیهای میباشدند که ارگان های تقنینی شان قوانین نظارت استخباراتی راطرح و تصویب نموده اند؛ آنها مثالهای کشورهای اند که دارای سیستمهای سیاسی ریاستی و پارلمانی میباشدند؛ و آنها مثالهای دیموکراسیهای سابقه دار و دیموکراسیهای جدید میباشدند و بالآخره آنها مثالهای کشورهایایی اند که دارای فرهنگهای سیاسی مختلف میباشدند.

پاورقیهای بخش اول - پیشگفتار

1. سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف، کمیته کمک برای انکشاف، گزارش همکاری برای انکشاف مؤرخ ۲۰۰۰، صفحه ۸۷، گزارش در صفحه اینترنتی ذیل موجود است.
OECD, Development Assistance Committee, Development Co-operation Report 2000, p. 8. Report available at:
> <http://www.oecd.org/home>.
2. پروگرام انکشافی ملل متحد، گزارش انکشاف مؤرخ ۲۰۰۰، عمیق ساختن دیموکراسی در یک جهان پراکنده، صفحه ۸۷، گزارش در صفحه اینترنتی ذیل موجود است.
UNDP, Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world, p. 87. Report available online at:
<<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>.
3. سازمان امنیت و همکاری در اروپا، مقررات طرز العمل در باره جنبه های سیاسی - نظامی امنیت، ۱۹۹۴، پاراگرافهای ۲۰ الی ۲۱
OSCE, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, 1994, paragraphs 20-21.
4. مجمع پارلمانی شورای اروپا، سفارش ۱۴۰۱، در صفحه اینترنتی ذیل موجود است.
Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1402.
Available online at:
<<http://assembly.coe.it/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>.
5. آقایان Born, H., Flurim Ph., Johnson, A. (eds), نظارت پارلمانی بخش امنیت، اصول، میکانیزم و عملکردها، (جینوا: اتحادیه بین الپارلمانی- مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، ۲۰۰۳)، صفحات ۶۴ الی ۶۹
Born, H., Fluri, Ph., Johnson, A. (eds.), Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles, Mechanisms and Practices, (Geneva: IPU/DCAF, 2003), pp. 64-69.
6. همچنان ملاحظه شود نوشته های:
See also Hänggi, H., 'Making Sense of Security Sector Governance', in: Hänggi, H., Winkler, T. (eds.), Challenges of Security Sector Governance. (Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003).
7. نوشته های آقایان.....
Leigh, I., 'More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences', in: Born, H., Johnson, L., Leigh, I., Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability (Dulles, V.A.: Potomac Books, INC., 2005
8. نوشته آقای.
Based on Born, H. et al., 'Parliamentary Oversight', p. 21.
9. مجمع پارلمانی شورای اروپا، سفارش ۱۴۰۲.....
Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1402, pnt. 2.
10. ملا حظه شود.....
Ibid., pnt. 5.

11. همچنان ملاحظه شود اصول Siracusa در باره احکام مبنی بر محدود نمودن و کاستن در منشور بین المللی راجع به حقوق ملکی و سیاسی....

See also the Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4), available at:

<<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>>; Lillich, R. B., 'The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency', American Journal of International Law, Vol. 79 (1985), pp. 1072-1081.

12. منشور اروپائی راجع به حقوق بشری، ماده های ۶، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، European Convention on Human Rights, Arts. 6, 8, 9, 10, and 11.

13. سلونیا: قانون راجع به مسایل دفاعی، ۲۸ دسمبر ۱۹۹۴، ماده های ۳۳ الی ۳۶؛ اساسات امنیت ملی لتوانیا، ۱۹۹۶؛ استونیا: سند قانون مراجع امنیتی که بتاريخ ۲۰ دسمبر ۲۰۰۰ به تصویب رسید؛ جمهوری افریقای جنوبی: سند قانون خدمات استخباراتی، ۱۹۹۴

Slovenia: Law on Defence, 28 December 1994, Arts. 33-36; The Basics of National Security of Lithuania, 1996; Estonia: Security Authorities Act passed 20 December 2000; RSA: Intelligence Services Act, 1994.

14. سند قانون مشابهی اداره استخبارات زیگنالها، قرارگاه های مخابراتی حکومت (بریتانیا) The same Act also covers the signals intelligence agency, GCHQ.

15. بطور مثال ملاحظه شود ماده ۷ سند قانون خدمات استخباراتی و امنیتی سال ۲۰۰۲ هالند. See, for example, the Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Art. 7.

16. ماده ۵ عین قانون هالند؛ مصوبه قانون ۱۹۹۴ استخبارات ستراتیژیک ملی جمهوری افریقای جنوبی.

Article 5 of the same Netherlands Act; National Strategic Intelligence Act 1994 of the Republic of South Africa.

17. ملاحظه شود.....

Harman and Hewitt v UK (1992) 14 E.H.R.R. 657 .

18. ملاحظه شود.....

Ibid., para. 40.

19. ملاحظه شود... در رابطه با یونان....

Tsavachadis v Greece, Appl. No. 28802/95, (1999) 27 E.H.R.R. CD 27.

20. منابع مختلف..... ملاحظه شود

V and Others v Netherlands, Commission report of 3 Dec. 1991; and see also in applying the 'authorised by law' test to various forms of surveillance: Malone v UK (1984) 7 E.H.R.R. 14; Khan v UK, May 12, 2000, European Ct HR (2000) 8 BHRC 310; P G. and J.H. v UK, European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Third Section.

21. شماره ۹۵/۲۸۳۴۱ چهارم می ۲۰۰۰. همچنان ملاحظه شود قانون سویدن، ۱۹۸۷..... در آن آمده است که: برای اینکه مطابق به احکام قانون عمل کرد، باید مداخله در مسائل شخصی باید قابل پیشبینی باشد و برای فرد حق دسترسی داده شود. در رابطه با تقشش امنیتی، این قانون ایجاب نمیکند

که درخواست کننده تمام پروسه را پیشبینی نموده بتواند. بلکه قانون صراحت کافی داشته باشد تا روش عملکرد را نشان داده بتواند.

No. 28341/95, 4 May 2000. See also *Leander v Sweden* (1987) 9 E.H.R.R. 433, holding that in order to be 'in accordance with law' the interference with privacy must be foreseeable and authorised in terms accessible to the individual. In the context of security vetting this did not require that the applicant should be able to predict the process entirely (or it would be easy to circumvent), but rather that the authorising law should be sufficiently clear as to give a general indication of the practice, which it was .

22. این روش در کشور استونیا در پیش گرفته شده است (سند قانون مراجع امنیتی، پاراگراف ۳. This is the approach taken in Estonia (Security Authorities Act, paragraph 3.

23. ماده ۱۷ الی ۳۴ سند قانون خدمات استخباراتی و امنیتی مورخ ۲۰۰۲ Intelligence and Security Services Act 2002, Articles 17-34.

24. بانک جهانی؛ تجربه بانک جهانی.....
The World Bank, 'Governance: The World Bank's Experience,' cited in Born, H. et al, 'Parliamentary Oversight', p. 23.

25. تذکر خاص باید در رابطه با نوشتار Magdy Martines Soliman , منیجر تمرین حکومتداری دیموکراتیک، دفتر پالیسیهای انکشافی UNDP داده شود، وی نگاه ارزشمندی به اصول حکومتداری سالم نموده است. درین رابطه مراجعه شود به فهرست معانی این رساله. در رابطه با طرحهای دیگری در این مورد، میتوانید به فهرست معانی UNDP که در صفحه اینترنتی ذیل موجود است، مراجعه کنید.

Special mention must be made of Magdy Martinez Soliman, Democratic Governance Practice Manager, Bureau for Development Policy UNDP, for her valuable insights on the principles of good governance. For the purpose of this publication, refer to the Glossary which features a selection of the most relevant concepts for intelligence accountability. Regarding the other concepts, refer to, for example the UNDP glossary, available at:
<<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>

26. ملاحظه شود.....

Ibid.

27. منابع ذیل.....

Lustgarten,L, Leigh, I, In *From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), Chapters 15 and 16, which gives a fuller treatment of the issue of accountability.

بخش دوم اداره

فصل چهارم

تعریف صلاحیت و اختیار

یکی از جنبه های مهم برای جوابدهی ادارات امنیتی و استخباراتی این است که نقش و ساحه عمل آنها باید بصورت صریح و واضح تعریف گردد. این امر باید توسط ارگان تقنینی انجام یابد - طوریکه تأکید بر این داشته باشد که مسوولیت تعریف وظایف یک اداره استخباراتی یا امنیتی در حد صلاحیت پارلمان میباشد و این نقش نباید بدون هدایت ارگانهای تقنینی تغییر یابد. در دولت های دارای دیموکراسی انتقالی این امر بیشتر میتواند جلو سوء استفاده های حکومت از آن ادارات را بگیرد. یک مبنای قانونی از این سبب هم ضروریست که به آن ادارات اکثر صلاحیت های خاصی سپرده میشوند.

اینهم قابل اهمیت است که ادارات امنیتی و استخباراتی نسبت به دیگر ارگانهای دولت، مثلا ارگان اجرائی، فرق دارند. بناء داشتن یک دستور العمل قانونی در این زمینه خیلی ها مهم میباشد. در صورت عدم چنین امر جوابدهی آن ادارات در هم برهم شده و خطر آن میرود که آنها از صلاحیت خاص شان حتی در حالات غیراضطراری یا در حالاتی که تهدیدی به دولت هم وجود نداشته باشد، نیز استفاده نمایند.

بسیاری اوقات خیلی مشکل میباشد که تهدید به امنیت ملی و اعمال جنایی از هم فرق شوند.¹ تروریزم و اعمال جاسوسی قضایای جنایی ای اند که به پروسه دیموکراسی صدمه مستقیم میرسانند و یا برضد آن عمل مینمایند و همچنان تمامیت و ارگانهای کلیدی آنها مود تهدید قرار میدهند. ولی اعمال جنایی سازمان یافته چیزی دیگر نیست. شورای اروپا این اعمال را طور ذیل تعریف میکند:

اعمال جنایی سازمان یافته : فعالیتهای غیرقانونیکه توسط گروههای سازمان یافته سه یا چند نفری برای مدت طولیلی به راه انداخته شوند و هدف آن از طریق فعالیتهای منظم با استفاده از تهدید، خشونت، اختلاس یا وسایل دیگری، یا ارتکاب یک سلسله جنایات، منفعت مستقیم یا غیر مستقیم مالی یا مفاد مادی دیگری باشد.²

بنظر بسیاری دولتها جنایت سازمان یافته و همچنان قاچاق مواد مخدر و انسانها از جمله ضررهای سخت اجتماعی و اقتصادی میباشدند که البته تا هنوز به ثبات و بقای ساختار حکومت تهدید وارد نه نموده اند. ولی در بعضی از کشورها، خصوصا دیموکراسیهای انتقالی، این موضوعات ممکن منحنیث چنین یک تهدیدی تلقی گردد، و نتیجتا با آنها به عنوان تهدیدهای امنیت ملی مقابله گردد.³ در بسیاری حالات جرائم سازمان یافته از روی بزرگی، مدت و زیربنای دسیسه یی آن تشخیص شده و از جرایم عادی فرق میگردند، ولی بهیچ صورت به سویه ای دیده نمیشوند که برای تحقیق و یا مقابله با آنها از امکانات استخباراتی استفاده شود. در بعضی موارد شاید این جرایم سازمان یافته و تروریزم با هم ارتباط باشند، ولی در همه موارد نمیتوان چنین تصور کرد. در نتیجه، در بعضی از کشورها، در حالیکه ادارات امنیتی و استخباراتی بحیث ادارات مسوول مبارزه با جرائم سازمان یافته شناخته میشوند، ولی به آنها صلاحیت داده میشود تا با ارگانهای اجرائی حکومت در زمینه همکاری نمایند.⁴

چوکات شماره ۶:

محکمہ اروپایی حقوق بشری و 'امنیت ملی'

بر اساس قوانین این محکمہ فعالیت‌های آتی - در پهلوی شمار دیگری - میتوانند تهدید برای امنیت ملی شناخته شوند:

- جاسوسی (بطور مثال قضیہء کلاس از آلمان فیدرال ، قضاوت ۶ سپتمبر ۱۹۷۸ ، پاراگراف ۴۸) ;
- تروریزم (idem) ;
- تحریک و یا تایید تروریزم (قضاوت مورخ ۱۹ دسمبر ۱۹۹۷ Zana ، پارگرافهای ۴۸ الی ۵۰) ;
- واژگون نمودن دیموکراسی پارلمانی (قضاوت مورخ ۲۶ مارچ ۱۹۸۷ ، Leander ، پارگراف ۵۹) ;
- سازمانهای افراطی تجزیه طلب که از طریق خشونت یا راه های غیر دیموکراتیک وحدت و امنیت دولت را مورد تهدید قرار میدهند (قضاوت در قضیہء اتحاد حزب کمونست ترکیه و دیگران مورخ ۳۰ جنوری ۱۹۸۸ ، پاراگراف های ۳۹ الی ۴۱) ;
- تحریک نمودن افراد نظامی به نارضایتی

(Applicton N 7050/75 Arrowsmith vs. United Kingdom

-گزارش کمیسیون اروپایی حقوق بشر تصویب شده مؤرخ ۱۲ اکتوبر ۱۹۷۸)

منبع: محکمہ اروپایی حقوق بشری

در همه موارد بهتر است که توسط قوانین تفصیلی جنبه ها مختلف امنیت ملی مشخص ساخته شوند، نسبت به اینکه تحت عنوان فقره های چون حفظ امنیت دولتی اختیار ادارات امنیتی و استخباراتی مجهول گذاشته شود. اهمیت این مسأله را که طرح امنیت ملی باید محتوای مشخصی داشته باشد، می توان در دو مثال توضیح نمود: مثال اولی را در قوانین یکی از محاکم معتبر بین المللی (محکمہ اروپایی حقوق بشری، چوکات شماره ۶ ملاحظه شود) و مثال دومی را در بخشی از قانون اخیر که توسط کشور بوزنیا - هرزگووینا تصویب شد، میتوان سراغ نمود (چوکات شماره ۷ ملاحظه شود).

علاوه بر این استفاده از گزارش کارشناسان شورای اروپایی نیز در این راستا مفید تمام میشود. این گزارش حاکیست: موضوعات دیگری که میتوان آنرا منحصراً تهدیدی برای امنیت ملی خواند، عبارت اند از: الف - تهدیدات خارجی به رفاه اقتصادی دولت، ب - شستشوی پولی (سفید کردن پول سیاه) به اندازه ای که سیستم بانکی و پولی را صدمه زند، ج - مداخله در معلومات الکترونیکی مربوط به مسایل دفاعی، امور خارجی و دیگر ارگان های کلیدی دولت، و دال - جرایم سازمان یافته به اندازه ای که امنیت یا آرامش عامه و یا قسمت مهمی از آنرا متأثر سازد.⁵

مثال قانون بوزنیا و هرزگووینا بر اهمیت داشتن قانون مشخص برای مسایل امنیت ملی تأکید میکند. نخست، این قانون اعضای پارلمان را صلاحیت میدهد که در بحث روی منافع امنیت ملی حیاتی مستقیماً سهیم باشند. غالباً چنین جلسات بحث عمومی خیلی باز و مفید بوده که بر کیفیت قانون اثر دارد. ثانیاً اینکه تعریف و تشریح قانون اجراءات استخباراتی که تحت عنوان تعقیب منافع امنیت ملی انجام میباند، قانونیت آنرا بیشتر میسازد. داشتن قانونی که واضحاً جنبهء امنیت ملی را تعریف و تشریح نماید، در حقیقت برای حفاظت یک ملت در برابر سیاسی نمودن ادارات استخباراتی و در جلوگیری سوء استفاده از آن ادارات کمک میکند.

یک جنبه مهم دیگر مسأله حد اختیار آن ادارات، با صلاحیت قلمروی و سطح مختلف مشغولیت آنها سروکار دارد. در این قسمت میتوان چهار فکتور مختلف را از هم فرق نمود: اداره داخلی، اداره خارجی، اختیاراتی که به جمع آوری و تحلیل معلومات محدودساخته شده اند و اختیاراتی که آن ادارات را اجازه میدهند تا برضد تهدیدهای داخلی و یا خارجی عمل نمایند. در دو فکتور اولی، مقررات عام همین است که در مسایل مربوط به ادارات استخباراتی ایکه دارای اختیارات خارجی و به ادارات امنیتی ایکه دارای اختیارات داخلی اند، مراجعه میشود. هم اداره امنیتی و هم اداره استخباراتی می توانند در جمع آوری معلومات و تحلیل آنها یا دارای اختیارات وسعت پذیر و یا محدود پذیر باشند. با مختلط ساختن فکتورهای نامبرده دولتها در مسایل استخباراتی و امنیتی شان اقسام مختلف نهادهای تأسیساتی را تشکیل نموده اند:

الف - داشتن تنها یک اداره برای امور امنیتی و استخباراتی (اعم از داخلی و خارجی): این نوع تشکیلات مثلاً در بوزنیا، هرزگوینا، هالند، اسپانیه و ترکیه وجود دارد.
ب - داشتن ادارات مختلف برای استخبارات و امنیت داخلی و خارجی، همراه با صلاحیتهای مجزا یا با وجوهای مشترک. مثال این نوع تشکیلات در بریتانیا، پولند، هنگری و آلمان دیده میشود.
ج - داشتن تنها و تنها اداره امنیت داخلی بدون موجودیت اداره استخباراتی خارجی. مثلاً کانادا دارای چنین یک تشکیل امنیتی ای میباشد.

چوکات شماره ۷ :

تعریف قانونی امنیت ملی در (بوزنیا و هرزگوینا)

هدف از تصویب این قانون این است که تهدید به امنیت بوزنیا و هرزگوینا بحیث تهدید به خود ارادیت، تمامیت ارضی، نظم قانونی و به ثبات بنیاد اقتصادی دانسته شود و همچنان تهدید به امنیت بین المللی که برای بوزنیا و هرزگوینا نیز ضرر میرساند، تهدید به این کشور میباشد. این تهدید عبارت اند از:

۱. تروریزم، به شمول تروریزم بین المللی؛
۲. جاسوسی برضد بوزنیا و هرزگوینا یا فعالیتهایی که امنیت این کشور را متضرر میسازند؛
۳. ویرانکاری برضد تأسیسات بنیادی ملی بوزنیا و هرزگوینا و یا در مجموع برضد کشور؛
۴. جرائم سازمان یافته برضد بوزنیا و هرزگوینا و یا دیگر فعالیت های مشابهی که به امنیت بوزنیا و هرزگوینا صدمه وارد میکند؛
۵. قاچاق مواد مخدر، اسلحه و یا قاچاق انسانها و یا دیگر فعالیتهای مشابهی که به امنیت بوزنیا و هرزگوینا صدمه وارد می نمایند؛
۶. تکثیر بین المللی غیر قانونی اسلحه کشتار دسته جمعی، یا ترکیبات متعلق به آن، همچنان مواد و وسایلی که برای تولید آن بکار برده میشوند؛
۷. قاچاق غیر قانونی تولیدات و تکنولوجی ایکه تحت کنترل بین المللی میباشد؛
۸. اعمالی که بر اساس قانون بشری بین المللی قابل مجازات میباشد؛ و اعمال سازمان یافته خشونت و تهدید برضد گروپهای مذهبی و قومی ساکن در بوزنیا و هرزگوینا؛

منبع: ماده ۵، قانون اداره استخباراتی و امنیتی بوزنیا و هرزگوینا مورخ ۲۰۰۴

در این رابطه، حالت خاص ادارات استخباراتی در دولتهای دارای سیستم فدرالی، مانند ایالات متحده آمریکا و آلمان باید یادآوری شود. بنابر داشتن نظام فدرالی، هر ایالت آلمان اداره استخباراتی مربوط به خودش را دارد که بنام لندس امت فیور فرسونگ شوتس Landesamt für Verfassungsschutz یاد میشود. این ادارات بین خود و همچنان با اداره استخباراتی فدرال Bundesverfassungsschutz همکاری دارند. اینهم حقیقت دارد به هر اندازه ای که تعداد ادارات استخباراتی زیاد باشند، به همان اندازه خطر نظارت پراکنده بیشتر است.

در جائیکه یک اداره استخباراتی قدرت اجراءات بیرونی را داشته باشد، میتوان برای موقف اتباع دولت مربوطه مصونیت هائی تأمین نمود. (بطور مثال، قانونی که بر اداره استخباراتی و مدیریت زیگنال دفاعی آسترالیا حاکم است ملاحظه شود).⁶ استفاده و کنترل صلاحیتهای خاص ادارات استخباراتی مستلزم بحث خودش میباشد. (فصل ۶ ملاحظه شود)

حفظ بیطرفی سیاسی

در جوامعی که قبلاً رژیمهای مطلق العنان حاکم بوده، غالباً آن خاطرات تا هنوز هم زنده اند که ادارات استخباراتی و امنیتی به مقصد حفاظت دیکتاتوران برضد بغاوت مردم آن کشور، از صلاحیتهای بی نهایت زیاد برخوردار بودند. رژیم های حاکم، از آن ادارات استفاده میکردند تا مخالفین سیاسی را سرکوب کنند، جلو هر نوع اعتصاب و مظاهره را بگیرند، رهبران اتحادیه های کارگری، وسایل ارتباطات جمعی، احزاب سیاسی و رهبران دیگر سازمانهای جامعه مدنی را از صحنه دور کنند. برای انجام این کار، ادارات استخباراتی و امنیتی در زندگی سیاسی و روزمره مردم مداخله عمیق مینمودند. بعد از به وجود آمدن دیموکراسیها در این کشورها، رهبران جدید تصمیم گرفتند تا صلاحیت و قدرت آن ادارات را محدود سازند و بیطرفی سیاسی آنها را ضمانت کنند. یک مثال روشن این اقدام را میتوان در قانون سال ۲۰۰۱ استخبارات ملی ارجنتاین سراغ نمود. این قانون در پهلوی مسایل دیگر، شامل احکام حفاظتی اند که مانع میشوند تا مقامات حکومتی از ادارات استخباراتی و امنیتی برضد مخالفین سیاسی کشور استفاده کرده نتوانند. (چوکات شماره ۸ ملاحظه شود).

چوکات شماره ۸ :

احکام حفاظتی برای جلوگیری از سوء استفاده مقامات حکومتی از ادارات استخباراتی و امنیتی برضد مخالفین سیاسی داخلی (ارجنتاین)

هیچ اداره استخباراتی باید به فعالیتها، کارها و امور ذیل متوسل نشوند:

۱. فعالیت های فشار آمیز، قدرت اجباری، انجام مأموریت پولیسی یا تحقیقات جنایی، مگر اینکه ارگان عدلی بر اساس یک دوسیه قضایی و یا قانون آنرا مجاز بداند.
۲. دریافت معلومات یا جمع آوری استخبارات یا نگهداشت معلومات راجع به فردی بخاطر نژاد، دین، عملکرد شخصی و ایدیولوژی سیاسی یا بخاطر عضویتش در سازمانهای اجتماعی، اتحادیه های صنفی، انجمنهای کوپراتیوی، کمکی، فرهنگی، یا کارگری و یا بخاطر فعالیتها در ساحات دیگر.
۳. اعمال نفوذ بالای وضعیت تأسیساتی، سیاسی، نظامی، پولیسی، اجتماعی و اقتصادی کشور و پالیسی های خارجی آن، احزاب قانونی سیاسی، یا اعمال نفوذ بالای ذهنیت عامه، فرد، وسایل ارتباطات جمعی، و یا هر نوع انجمن و یا نهاد مشابه.

منبع: ماده ۴ قانون استخبارات ملی شماره: ۲۵۵۲۰ (ارجنتاین)

بهترین طرز العمل

- نقش یک اداره امنیتی و استخباراتی باید بصورت واضح و آشکارا تعریف شده و به موضوعاتی محدود گردد که جزئیات آنان مشخص باشند و در آن تهدید های تشخیص شوند که واقعا متوجه امنیت ملی و ساختار جامعه مدنی باشند؛
- تصور تهدیدها به امنیت ملی و ساختار جامعه مدنی باید از لحاظ قانون مشخص شوند؛
- صلاحیت و اختیار داخل مرزی یک اداره استخباراتی باید واضحا تعریف گردد و هر صلاحیتی که در خارج از محدوده کشور اعمال میشود باید مطابق به احکام قانون باشد.
- وظایف و قدرت آن اداره در چوکات صلاحیت آن باید واضحا در قانونیکه توسط پارلمان تصویب شده، تعریف گردد؛
- مخصوصا در دولتهای بعد از رژیمهای مطلق العنان، داشتن احکام محافظتی قانونی ضروری میباشد تا از سوء استفاده های امنیتی و استخباراتی بر ضد مخالفین سیاسی جلوگیری بعمل آید.

فصل پنجم

تعیین رئیس ادارات استخباراتی و امنیتی

یکی از جنبه های کلیدی قانون حاکم بر ادارات استخباراتی و امنیتی تعیین رئیس آن اداره میباشد. شخصی که به این مأموریت تعیین میشود باید از لحاظ رهبری از شخصیت حقوقی و استقلال برخوردار باشد. بدون شک این مقام خیلی ها مهم بوده و ایجاب مینماید که در پروسه تعیین شخصی به این مقام، از نهایت توجه باید کار گرفته شود. بناء ایجاب می نماید که در تعیین شخص به این مقام (اعضای اجرائیه دولت) رئیس دولت، یا در نظام مختلط، نخست وزیر (ابتکار را بر اساس مشوره بدست گیرند).

پروسه تعیین شخص به آن مقام باید حداقل در برابر ارزیابی خارج از قوه اجرائیه، باز باشد. البته طرز العمل های قانونی در این رابطه، که چطور مقامات عالی رتبه دولتی تعیین میگردد از کشوری تا کشوری فرق میکند. در بعضی از کشورها مانند بریتانیا احکام قانونی محافظتی ضد نقض، بر منشورهای استوار شده اند که اگر تخطی از آنها صورت گیرد، باعث انتقاد های سیاسی و احتمالاً هم ایرادگیری های مقامات مستقل خواهند شد. در دولتهای دیگر، تأیید رسمی یا پروسه مشاوره، بصورت مشترک صورت میگیرد، طوریکه ارگان تقنینی می تواند در برابر تعیین رئیس از حق فسخ (ویتو) خود استفاده کند و یا اظهار نظر نماید. این پروسه میتواند درج قانون اساسی باشد، طوریکه تعیینات مقامات بلند پایه یا توسط پارلمان تصویب میشود و یا پارلمان با استفاده از حق ویتو جلو چنین تعیینات را میگیرد (طوری مثال، تعیین مقامات فدرال و قضات ایالات متحده آمریکا، طبق قانون اساسی، ایجاب تأیید کانگرس را مینماید). قابل یاد آور است که یک حکم پارلمانی مبنی بر عدم توافق در مورد نامزد مقام پیشنهادی، فیصله التزامی نبوده، بلکه غالباً بالفعل میباشد. درین رابطه در کشور های دیگر چون بلجیم، استرالیا و هنگری طرز عملهای دیگری وجود دارند. در بلجیم رئیس عمومی اداره استخباراتی مکلف است که قبل از اشغال مقام، در برابر رئیس کمیته پارلمان برای نظارت اداره استخباراتی و امنیتی سوگند یاد نماید.⁷ در استرالیا، نخست وزیر باید با رهبران مخالف در پارلمان در قسمت تعیین پیشنهادی مذکور مشوره نماید. هدف از این طرز العمل بدست آوردن حمایت وسیع سیاسی در تعیین رئیس اداره استخباراتی و امنیتی میباشد. بهر صورت در هر نوع پروسه تعیینات، ابتکار بدست حکومت است، زیرا تنها حکومت میتواند که شخصی را به آن مقام نامزد کند، ولی پارلمان بعداً نقش تفتیشی را دارد. نقش تفتیشی احتمالاً جلوکانندهای نامطلوب را گرفته و شاید هم منتج به بحث در داخل حکومت شده و هم در بعضی حالات شاید با دیگر کارگزاران سیاسی مذاکره صورت گیرد تا جلو منازعات سیاسی گرفته شود و زمینه یک اقدام قابل قبول برای همه مساعد گردد.

چوکات شماره ۹

مداخله پارلمان در تعیین رئیس اداره استخباراتی و امنیتی (استرالیا)

(...) قبل از اینکه برای تعیین یک شخص بحیث رئیس آن اداره به ریاست دولت پیشنهادی تقدیم گردد، صدراعظم با رهبران مخالف در مجلس نمایندگان به مشوره میپردازد.⁸

منبع: مصوبه قانون اداره استخباراتی سال (۲۰۰۱) (Cth)، قسمت ۳، بخش ۱۷ (۳).

بدر نظر داشت سهم قوهء اجرائیه در تعیین رئیس ادارهء امنیتی و استخباراتی، قانون هنگری (چوکات شماره ۱۰ ملاحظه شود) در خور اهمیت است، زیرا هم به وزیران و هم به صدراعظم صلاحیت میدهد که در باره تصمیم بگیرند. با افزایش وزیران در پروسهء تعیین رئیس ادارهء استخباراتی، طرز العمل هنگری به این مقصد است تا در بین تصمیم گیرندگان سیاسی، توافق نظر سیاسی بیشتر بوجود آید.

چوکات شماره ۱۰:

مداخله قوهء اجرائیه در تعیین رئیس ادارهء استخباراتی و امنیتی (هنگری)

بخش ۲،۱۱

وزیر در حدود صلاحیت اش (..)

ی - می تواند که در تعیین و عزل رئیس ادارهء امنیتی و استخباراتی به صدراعظم پیشنهاد ارائه دارد.

منبع: قانون هنگری در بارهء ادارات امنیتی، سند CXXV سال ۱۹۹۵

مجزا از پروسه تعیین، احکام قانونی محافظتی ای باید برضد فشار نامناسب بالای رئیس آن اداره و سوء استفاده از مقام مذکور موجود باشد. احکام محافظتی ای که در صورت خلاف رفتاری مسوول امنیتی، برطرفی وی را تأمین کند، مهم میباشد، طوریکه مثال قانون پولند در چوکات شماره ۱۱ نشان میدهد (چوکات شماره ۱۱ ملاحظه شود).

چوکات شماره ۱۱ شماره ۱۱:

دلایل برای عزل رئیس ادارهء استخباراتی در (پولند)

ماده ۱۶

در حالات ذیل رئیس ادارهء استخباراتی و امنیتی عزل میشود:

استعفاء اش از مقام اشغالی، از دست دادن تابعیت پولند یا بدست آوردن تابعیت کشور دیگر، از طرف محکمه محکوم قرار گرفتن بخاطر ارتکاب جرم جنایی یا جرم مالی، از دست دادن کفایت و اهلیت برای اجرای مأموریت، عدم انجام مأموریت بخاطر مریضی ای که بیشتر از سه ماه دوام پیدا کند.

منبع: قانون ادارهء امنیتی داخلی و استخبارات خارجی، وارسا مورخ ۲۴ می ۲۰۰۲

بهترین طرز العمل:

- ارگان تقنینی باید برای مقرری رئیس ادارهء امنیتی یا استخباراتی همچنان برای برطرفی وی قانون و مقررات را وضع نماید که حد اقل کفایت وی را برای مقام و عواملی که باعث برطرفی وی از مقام شوند، تشریح نماید؛
- غیر از قوهء اجرائیهء حکومت، باید پارلمان نیز در این تقرری حق تصرف را داشته باشد؛
- همچنان جناح مخالف حکومت نیز در این تقرری حق تصرف را داشته باشد.

- احکام قانونی محافظتی باید برضد فشار نامناسب بالای رئیس آن اداره و سوء استفاده از مقام مذکور موجود باشد (احکام محافظتی که در صورت خلاف ورزی مسؤل امنیتی برطرفی وی را تأمین کند، مهم میباشد)؛
- معیار ها برای تقرری و برطرفی باید در قانون صراحت داشته باشد؛
- بهتر است که در پروسهء تقرر بیشتر از یک عضوکابینه سهم داشته باشد، مثلا بر علاوه رئیس دولت یا صدراعظم، وزیر مربوطه کابینه.

فصل ششم

صلاحیت دادن برای استفاده از اختیارات خاص

بعضی از ارگانهای استخباراتی تنها و تنها با گزارش نگاری و تحلیل (مثلا دفتر ارزیابی ملی (آسترالیا)، بورد معلومات (ستونیا) یا کمیته استخباراتی مشترک (بریتانیا) سرو کار دارند. وقتی اداره های امنیتی و استخباراتی مسوولیت جمع آوری معلومات را داشته باشند، به آنها معمولا اختیارات خاص قانونی تفویض میشود. آنها ماموریت دارند تا تهدیدهای امنیتی را خنثی و جلو گیری نموده، فعالانه به جمع آوری معلومات استخباراتی و در ساحه امنیت ملی، به اجرای قانون بپردازند. بناء هدف از 'اختیارات خاص' صلاحیتهای اضافی پذیرفته شده برای ادارات امنیتی و استخباراتی میباشد که تأثیر مستقیم بر آزادیهای ملکی دارند (چوکات شماره ۱۲ ملاحظه شود).

چوکات شماره ۱۲:

اختیارات خاص ادارات امنیتی و استخباراتی:

جمع آوری معلومات ایجاب میکند که قدرت و اختیارات استثنایی یا خاص به ادارات مذکور داده شود که این به ذات خود سبب محدودیت حقوق بشری میگردد، خاصتا حق مسایل شخصی. از بعضی صلاحیتهای خاص می توان در اینجا نام برد:

۱. مراقبت کردن، ثبت معلومات و تعقیب معلومات؛
۲. تلاشی محلهای باز و مکانهای سر بسته؛
۳. باز نمودن پاکت ها، نامه ها و دیگر محموله ها، بدون موافقه و مرسل یا مرسل الیه؛
۴. استفاده از هویت های دزدی شده و یا جعلی، کلیدها، نرم ابزارها (دسکیت یا سی دی) یا رمزها به مقصد داخل شدن بصورت مخفی، کاپی نمودن و یا مختل نمودن مخزن معلومات کامپیوتر و غیره؛
۵. ثبت نمودن، اخذ و شنیدن صحبت های تیلیفونی و تبادل معلومات دیگر و همچنان گشت و گذار در داخل کشور و یا از خارج؛
۶. مراجعه به خدمات مخابراتی عامه و شبکه های شخصی مخابراتی به مقصد در اختیار گذاشتن معلومات در باره هویت مشتریان آنها و دیگر تبادل های مخابراتی ای که صورت میگردد؛
۷. دسترسی به تمام جاها و محلهای بمقصد مراقبت و نظارت.

منبع: Richard Best, مسایل استخباراتی برای کانگرس، خدمات تحقیقاتی کانگرس، ۱۲ سپتمبر ۲۰۰۱، واشنگتن دی سی

طویکه دیده میشود به ادارات استخباراتی و امنیتی اختیارات بیشتری داده شده نسبت به ارگانهای پولیسی و دیگر ارگانهای اجرائی دولت، زیرا تهدیدها به امنیت نسبت به جرایم عادی دیگر جدی تر تلقی میگرددند.

ما در اینجا تلاش نداریم تا اختیارات مشخصی را که مواردی برای آنها موجود اند، محدود بسازیم، بلکه هدف این است که با دادن چنین اختیارات نباید حد اقل حقوق بشری که معیارهای بین المللی آنرا تأمین نموده اند، خدشه دار گردند و یا از آنها کاسته شود. بطور مثال، قتل یا شکنجه باید تحت هیچ شرایطی منحیث وسیله ای برای تأمین امنیت ملی در اختیار کارمندان دولت قرار نگیرد.

به تعقیب حادثه ۱۱ سپتمبر شورای اروپا ضرورت آنرا دید تا معیارهای وضع کردند که بر اساس آنها اختیارات خاص ادارات امنیتی و استخبارتی برای مبارزه با تروریسم بین المللی کنترل شود (چوکات شماره ۱۳ ملاحظه گردد).

چوکات شماره ۱۳:

دستور العمل تعیین شده سال ۲۰۰۲ کمیته وزرای شورای اروپا راجع به حقوق بشری و مبارزه برضد تروریسم

II منع روش های اختیاری و دلخواه:

در تمام اقداماتی که توسط دولت علیه مبارزه با تروریسم روی دست گرفته میشود باید حقوق بشری و حاکمیت قانون مراعات گردد و از اتخاذ هر نوع تصامیم خودسرانه و دلخوا و روشهای تبعیضی و تبعیض نژادی خود داری صورت گیرد. اقدامات دولتها باید تحت نظارت گرفته شود.

III. اقدامات مبارزه با تروریسم بر مبنای قانون:

الف - تمام اقدامات دولتها که برای مبارزه بر ضد تروریسم اتخاذ میشوند، باید جنبه قانونی داشته باشند. ب - وقتی یک اقدام، حقوق بشری را محدود بسازد، باید تا حد امکان بصورت دقیق تعریف گردد و برای هدفیکه از آن استفاده میشود ضرورت و مناسبت داشته باشد.

IV منع مطلق شکنجه:

استفاده از شکنجه یا سلوک غیر انسانی یا تحقیر آمیز یا جزا دادن، بصورت مطلق در هر نوع شرایط منع میباشد، خصوصا در جریان گرفتاری، استنطاق و توقیف شخص متهم یا مرتکب به فعالیتهای تروریستی، بدون در نظر داشت نوع عملیکه شخص (مرد/زن) آنرا مرتکب شده است.

V. جمع آوری و کاربرد معلومات شخصی توسط ارگانهای امنیتی دولت:

جمع آوری و کاربرد معلومات شخصی تنها تحت شرایطی مجاز است که: الف - در چوکات قانون داخلی صراحت داشته باشد؛ برای هدفیکه از آنها استفاده میشود، ضرورت و مواردی موجود باشد، ج - تحت نظارت ارگان مستقل خارج از دولت قرار گرفته بتواند.

VI اقداماتی که در امور شخصی مداخلت مینمایند:

الف - اقداماتی که برای مبارزه برضد تروریسم روی دست گرفته میشوند و منتج به مداخله در امور شخصی میگرددند (خاصا تلاشی شخصی، تلاشی خانه، شنیدن صحبتهای تلفونی، ثبت صحبتهای تلفونی، کنترل و مراقبت مکاتبات و گماشتن اجنت های مخفی) باید اجازه قانونی داشته باشند. باید امکان این موجود باشد که علیه این اقدامات در محکمه اقامه دعوا صورت گیرد. ب - اقداماتی که جهت مبارزه با تروریسم روی دست گرفته میشوند باید از طرف مقامات مسوول پلان و کنترل شده باشد تا حتی المقدور جلو استفاده از قوه گرفته شود و این اقدامات باید در چوکات قانون صورت گیرند. استفاده از اسلحه از طرف نیروهای امنیتی باید جدا مطابق و مناسب به هدفی باشد که بمنظور حفاظت فرد در برابر عمل غیر قانونی خشونت آمیز، تعریف شده است و یا که برای گرفتاری قانونی، ضرورت آن دیده شود.

XV محرومیت ممکنه:

دولتها باید هیچ شخص متهم یا مرتکب به فعالیتهای تروریستی را از حقوق بنیادی بشری محروم نسازند، مثلا حق حیات، طوریکه در معیار های بین المللی ضمانت آن شده است، منع شکنجه یا سلوک و برخورد غیر انسانی و مراجعه به قانون.

منبع: دستور العمل راجع به حقوق بشری و مبارزه بر ضد تروریسم، طوریکه از طرف کمیته

وزیران شورای اروپا بتاريخ ۱۱ جولای ۲۰۰۲ طرح و تصویب شده است. این دستور العمل را می توانید در صفحه انترنتی ذیل دریابید:

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

استفاده از معلومات استخباراتی در جریان محاکمه

در صورتیکه قانون بین المللی مراعات شود، صلاحیتهای خاصی که برای یک اداره امنیتی و استخباراتی ضمانت شده اند، باید بحیث صلاحیتهای عادی ایکه به ارگانهای اجرایی داده شده اند و بحیث چوکات قانون جنایی یک کشور شناخته شوند. در صلاحیتهای خاص ثبت و شنیدن صحبت های تلیفونی، کنترل مکاتبه های پستی و الکترونیکی، فلم گیری مخفی، مداخله در دارایی شخصی، کنترل وسایل نقلیه و سیستم کامپیوتر و غیر شامل شده میتوانند. بادر نظر داشت اینکه استفاده از این وسایل تا چه اندازه با اصول عمومی در تناقض قرار میگیرد، سیستمهای قانونی مختلف، مثلا قانون دارائی، وجود دارد. با آنها، آنچه بصورت عمومی پذیرفته شده است این است که مداخله و تفتیش در امور شخصی باید از لحاظ قانونی مدلل باشد و استفاده از امکانات نامبرده تحت کنترل قرار گرفته بتواند.

در بعضی از کشورها مانند آلمان شواهد ادارات استخباراتی در تحقیقات محکمه ها قابل استفاده میباشدند، در حالیکه در کشورهای دیگر چنین شواهد تنها نقش کمکی را در تحقیقات محاکم دارند. در بعضی از کشورها، مانند ایرلند و اسپانیه، محاکم خاصی در قضایای تروریستی غور میکنند و در چنین محاکم بکار برد شواهد استخباراتی مجاز میباشد. چنین تفاوتی در محاکماتی در کشورها حتی در ساحه تحقیقات قضایای جنایی نیز دیده میشوند. در بعضی از کشورها قاضی تحقیقات و در بعضی کشورهای دیگر خرنوال مستقل روی قضایا کار میکند و می بیند که آیا بکار برد شواهد در یک محاکمه اهمیت تحقیقی یا مشورتی دارد.

بااین اختلاف عمده، غیر واقعینانه خواهد بود که در مسایل صلاحیتهای خاص برای نظارت، یک طرح واحدی را پیشکش نمود. موضوع این رساله به مسأله نظارت تخصیص یافته، نه به تفصیل تفتیش اجراءات و نه به تفصیل معیارهای حقوق بشری. بناء تبصره های ما راجع به طرز کار نظارت که حد اقل قابل پذیرش باشد به حاکمیت قانون تعلق میگیرند.

نظارت صلاحیتهای خاص

راهنمایی عملی و قابل کمک را در باره اینکه نظارت یا مراقبت چه مفهومی دارد، میتوان در گزارش کمیسیون میک دونالد) کمیسیون بازپرسی در تخطیهای ایکه توسط پولیس کانادایی، Royal Canadian Mounted Police، (در سال ۱۹۸۰ صورت گرفته، ملاحظه نمود. برای تأمین حفاظت حقوق شخصی از مراقبت کمیسیون، میک دونالد چهار اصل را پیشنهاد نموده است:

- حاکمیت قانون باید جدا مراعات شود؛
- تخنیکهای تحقیقاتی باید متناسب به تهدید امنیتی تحت تحقیق باشند و در برابر ضررهای احتمالی علیه آزادیهای ملکی و ساختارهای دیموکراتیک ارزیابی شوند؛
- تا حد امکان از مداخله در امور شخصی جلوگیری بعمل آید؛
- کنترل اختیارات طوری باید عیار گردد که به همان اندازه ایکه در امور شخصی مداخلت صورت میگیرد، به همان اندازه ایجاب صلاحیتهای قانونی را نماید.^۸

نکته پنجمی نیز باید به اصول کمیسیون میک دونالد علاوه گردد: قانونی که بر صلاحیتهای خاص حکمفرما است باید همه جانبه باشد. اگر قانون در رابطه با جمع آوری معلومات تنها در برگیرنده تخنیکهای محدود باشد، خطر آن موجود است که یک اداره استخباراتی یا امنیتی به روشهای کمتر منظم دست زند (بطور مثال: به روشهایی که ایجاب تأیید خارج از خود اداره را ننماید). این مسأله

اهمیت اصل سوم کمیسیون میک دونالد را تقویه مینماید. مثالهای قانون همه جانبه را میتوان در آلمان، هالند و بریتانیا دریافت نمود.⁹ قابل یادآوریست که اصل آخری نه تنها در برگیرنده مراقبت است بلکه در برگیرنده جمع آوری معلومات از طریق منابع بشری نیز.

بالنهم، اصول کمیسیون میک دونالد برای بحث روی نظارت تحت عنوان : حاکمیت قانون ؛ تناسب و کنترل بر ضد سوء استفاده از صلاحیتهای خاص ، یک چوکات مفیدی را ترتیب داده است .

نخست، حاکمیت قانون: یکی از ایجابات حاکمیت قانون این است که صلاحیتهایی را که خدمات امنیتی مورد استفاده قرار میدهند، باید طبق قانون باشند. بناء صلاحیت قانونی مشخصی ضروری میباشد، مثلا در قسمت ثبت و شنیدن تلفونها. این خیلی ضروری پنداشته میشود که قانون در این مورد صراحت داشته باشد. و مثلا در قسمت استفاده از صلاحیتهای خاص، وقتی شخص متهم تحت تعقیب قرار میگیرد، مدت زمان این تعقیب باید تعیین گردد. بعضی از این مسایل در یک حکم کتبی یا توسط یک مرجع باید مشخص شوند، ولی مهم این است که در این رابطه هدایت مشخص داده شود.

چوکات شماره ۱۴ :

موارد محکمه حقوق بشری اروپایی در باره حقوق شخصی

تحت ماده ۸ محکمه حقوق بشری اروپایی، در یک سلسله موارد، آن محکمه در رابطه با صلاحیتهای استثنایی (ثبت تلفونها، مداخله در مراسلات و مکاتبات شخصی و شنیدن صحبتهای تلفونی) بر ضرورت یک اساس صریح قانونی تأکید نموده است. علاوه بر این آن محکمه در مورد صلاحیتهای استثنایی، آزمایش، کیفیت قانون را نیز بکار برده است که صراحت و پیشبینی در نظام قانون و دسترسی به آن را در عطف توجه خود قرار میدهد (چوکات شماره ۵ ملاحظه شود). قانونی که در مورد ثبت صحبت های تلفونی موجود است از این آزمایش موفق بدرنیآمد، زیرا در مورد اختیارات مراجع مسول، از صراحت معقول برخوردار نبود، خصوصا اینکه تلفون چه شخصی باید ثبت شود، یا باخاطر کدام تخطی و برای چه مدتی. همچنان در این قانون در مورد از بین بردن صحبتهای ثبت شده و نسخه های آن کدام وضاحت وجود ندارد. همچنان صحبت مجاز قانونی بین وکیل و مؤکل ایجاب مینماید که از حفاظت بهتر برخوردار باشد تا در آن مداخله صورت نگیرد. زیرا وقتی تصمیم گرفته میشود که چنین صحبت ثبت شود، حتما کتبی که آنرا در قید قلم میآورد، از محتوی آن آگاهی پیدا میکند. باوجودیکه چنین تصامیم به معیار بین المللی میثاق های حقوق بشری که در همه جاها موارد تطبیق ندارد، تعلق میگیرند، بالنهم آنها محک های مفیدی برای استفاده از صلاحیت های استثنایی شمرده میشوند.

منابع:

Harman and Hewitt v UK (1992) 14 EHRR 657; Tsavachadis v Greece, Appl. No. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; Malone v UK (1984) 7 EHRR 14; Khan v UK, May 12, 2000, European Ct HR (2000); BHRC 310; P G; J.H. v UK, European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Third Section; Leander v Sweden (1987) 9 E.H.R.R. 433

اصل مهم دوم - تناسب - نیز بر اساس منشور اروپایی حقوق بشر در مورد صلاحیتهای استثنایی قابل تطبیق میباشد (مثلا در مورد مراقبت، جمع آوری معلومات؛ و امتیازات و استثنائات برای ادارت امنیتی و استخباراتی). در نتیجه محکمه حقوق بشری اروپایی این آزمایش را بکار برد تا دریابد که آیا قوانینی که برای مقاصد امنیت ملی اجازه ثبت تلفونها را میدهند، طبق ماده ۸ محکمه حقوق بشری اروپایی برای مصالح جامعه دیموکراتیک میباشدند و یا خیر.¹⁰ برای انجام این امر، آن محکمه قوانین

و بنیاد های قانونی و بررسی از این صلاحیتها را در چندین کشور مورد مطالعه قرار داد. همچنان در مورد قوانینی که باز نمودن و حفظ نمودن دوسیه های امنیتی را اجازه میدهند، از عین روش کار گرفته شد.¹¹

سوم، مهم این است که بر ضد سوء استفاده از صلاحیتهای خاص باید کنترولی موجود باشد. این کنترل میتواند شامل مسایل ذیل باشد: پروسه اجازه دادن برای استفاده از صلاحیتهای خاص، مدت زمانی که برای این صلاحیت داده شده است، استفاده از موادیکه در این رابطه بدست آورده میشوند و حفاظت قانونی از آنانیکه ادعای سوء استفاده و تخطی از صلاحیتهای را مینمایند (فصل ۲۱ مشاهده شود). کنترل می تواند قبل و یا بعد از استفاده از صلاحیتهای خاص صورت گیرد، طوریکه مثال ذیل اینرا روشن میسازد:

بسیاری از سیستم های قانونی قبل از مراقبت یا جمع آوری معلومات خواهان تعیین یک ناظر با صلاحیت در خارج از اداره امنیتی و استخباراتی میباشند. این ناظر میتواند یک قاضی (مثلا در بوزنیا، هرزگووینا، ستونیا، کانادا) یا یک محکمه (مثلا درهالند تحت قانون خدمات امنیتی و استخباراتی، ایالات متحده امریکا تحت قانون مراقبت استخبارات خارجی) یا یک وزیر (مثلا در بریتانیا) باشد. در مثال اخیر، از اینکه وزیر جزء قوه اجرائیه میباشد، باید یک نوع کنترل برای جلوگیری از سوء استفاده از قدرت موجود باشد. درین رابطه قابل یادآوریست که قانون کشور آلمان در حالیکه وزیر مؤظف را صلاحیت داده است که استفاده از اختیارات خاص را به ادارات نامبرده بدهد ولی وی مکلف است که گزارشی در باره نظارت استخباراتی به کمیته پارلمان نیز ارائه دارد.¹²

کنترل بعد از استفاده از اختیارات خاص می تواند شامل قوانین ذیل باشد: کدام مواد (مثلا ثبت تلیفونها، عکاسی، نسخه گیریها) جمع آوری میشوند، و برای چه مدتی و چه کسی به آن دسترسی میتواند داشته باشد و برای چه مقصدی. نظر به سیستم قانونی هر کشور، جمع آوری یا حفظ مواد، در صورت نقض قانون، شاید غیر مجاز باشد. حتی اگر چنین مجوز قانونی موجود هم نباشد، داشتن یک نوع کنترل در مرحله اول ضروریست.

بهترین طرز العمل

- یکی از ایجابات حاکمیت قانون این است که صلاحیتهای خاصی را که ادارات امنیتی و استخبارتی دارند و یا اعمال میکنند، باید اساس قانونی داشته باشند؛
- قانون باید صریح، مشخص و همه جانبه باشد تا برای ادارات مذکور زمینه ای مساعد نشود که از امکانات قانونی ضعیف استفاده کنند؛
- اصل تناسب باید در قانونیکه برای استفاده و نظارت ساخته شده است، گنجانیده شود؛
- باید از طریق اشخاص خارج از آن اداره، کنترل برای جلوگیری از سوء استفاده از صلاحیتهای خاص صورت گیرد، هم قبل و هم بعد از استفاده از آن؛
- تمام اقداماتی که از طرف ادارات امنیتی و استخباراتی بمقصد مبارزه بر ضد فعالیتهای تروریستی گرفته میشوند، باید حقوق بشری و اصل حاکمیت قانون را مراعات کنند. بدون در نظر داشت اتهام فعالیت و یا ارتکاب عمل تروریستی علیه یک شخص، ادارات امنیتی و استخباراتی باید حقوق اساسی بشری وی را، مانند حق حیات، عدم شکنجه (طوریکه محکمه حقوق بشری اروپایی و منشور بین المللی حقوق مدنی و سیاسی آنها پذیرفته اند) و غیره چنین حقوق را نقض نکنند؛
- بمنظور جلوگیری از سوء استفاده از صلاحیتهای خاص، خشونت و بمنظور حفظ حقوق بشری، عملکرد های آن ادارات باید تحت نظارت و مورد بررسی قرار گیرند.

فصل هفتم

معلومات و دوسیه ها

طوری که دیده میشود بیشتر کارهای ادارات امنیتی و استخباراتی شامل جمع آوری معلومات (بعضی از آنها شخصی) راجع به عملکردها و مقاصد افراد میباشد. این معلومات بمنظوری جمع آوری میشوند که افراد احتمالا وابستگی هایی با تروریزم، فعالیت های ویرانگری و یا جاسوسی داشته باشند. مجزا از کشف یا مقابله با این فعالیتها، معلومات شخصی بمقصد تصفیه استخباراتی جمع آوری میشوند، خصوصا وقتی گمان شود که شخصی به بنیادهای مهم ملی دسترسی پیدا نموده است.

باوجود داشتن چنین یک گمان، انداختن و نگهداری دوسیه ها در این رابطه واستفاده از معلومات شخصی جمع آوری شده آنها، خطرانی را با خود همراه دارد. این خطرات عبارت اند از: جمع آوری معلومات فراوان (به این مقصد که شاید مفید باشند نه بخاطریکه برای هدف مشخص از آن استفاده شود)، جمع آوری معلومات غلط، معلومات بی اساس و اشتباه آمیز (که احتمال خطر افشای بی مورد آن موجود است و یا خطر تعقیب افراد بیگناه و یا معلومات برای یک مقصد نادرست) و معلوماتیکه زندگی افراد را متأثر میسازند ولی برای اصل مقصد استخباراتی بکار نمیروند.

احتمال این خطرات سبب شده که معیارهای بین المللی ای برای جمع آوری و حفظ معلومات شخصی وضع گردد. یک مثال این معیارها منشور مؤرخ ۲۸ جنوری سال ۱۹۸۱ شورای اروپا میباشد که بمنظور حفظ حقوق فردی و معلومات شخصی تصویب شده است. این منشور از اول اکتوبر سال ۱۹۸۵ مرعی الاجراء میباشد. هدف از این منشور تأمین حقوق فردی، احترام به زندگی شخصی بادر نظر داشت بکاربرد معلومات مربوط به خود فرد میباشد (ماده ۱). به عنوان مثال مقررات ملی، قانون اخیر هالند مدنظر گرفته شود (چوکات شماره ۱۵ ملاحظه شود).

محکمه اروپایی حقوق بشر جمع آوری معلومات مربوط به زندگی شخصی یک فرد و استفاده آن توسط یکی از ارگانهای دولتی و عدم اجازه برای رد آن را به عنوان مداخله در حق زندگی شخصی میداند (ماده ۸ بند ۱ آن محکمه). قانون آن محکمه میخواهد تا جمع آوری و استفاده از این نوع معلومات یک اساس قانونی داخلی داشته باشد. برای اینکه این قانون با آزمایش ' کیفیت قانون' مطابقت داشته باشد، باید فرد مربوطه حق داشته باشد که

به معلومات راجع به خودش دسترسی پیدا نموده و بتواند در صورت مشوره لازم، عملکرد خود را اصلاح نماید.¹³

چوکات شماره ۱۵:

حق تفتیش معلومات (هالند)

ماده ۴۷ - حق تفتیش معلومات شخصی

۱. وزیر مربوطه، نظر به خواست خود فردیکه راجع به وی معلومات جمع آوری شده، به اسرع وقت ممکنه و یا در مدت سه ماه، آن فرد را مطلع سازد که آیا از معلومات راجع به شخص وی از طرف یک اداره یا به نمایندگی آن اداره مورد استفاده قرار گرفته است و یا خیر. وزیر مربوطه میتواند به صلاحیت خود الی مدت چهار هفته در این رابطه تصمیم خود را به تعویق اندازد. در صورت اتخاذ تصمیم مبنی بر تعویق، وزیر قبل از ختم میعاد به شخص مربوطه کتبا اطلاع میدهد.

ادامهء چوکات.....

۲. وزیر طوریکه در پاراگراف اولی ذکر شده، به دنبال تعویق تصمیم، به اسرع وقت ممکنه ولی نه بیشتر از چهار هفته، به شخص درخواست کننده اجازه میدهد که معلومات جمع آوری شده راجع به وی را تفتیش نماید.

۳. وزیر مربوطه مکلف است که هویت شخص درخواست کننده را بصورت صحیح و درست مشخص سازد.

ماده ۵۱ - حق تفتیش معلومات غیر از مسایل شخصی:

۱. وزیر مربوطه به هر فردیکه راجع به وی معلومات جمع آوری شده است، در صورت درخواست آن فرد، به اسرع وقت ممکنه ولی حد اقل در مدت سه ماه، اطلاع میدهد که معلومات غیر از مسایل شخصی مربوطه به آن فرد، از طرف وی تحت تفتیش قرار گرفته میتواند و یاخیر. وزیر مربوطه به صلاحیت خود می تواند الی چهار هفته تصمیم خود را به تعویق اندازد. شخص درخواست کننده قبل از ختم میعاد تعیین شده، از تصمیم مبنی بر تعویق اطلاع حاصل مینماید.

۲. وزیر طوریکه در پاراگراف اولی ذکر شده، به دنبال تعویق تصمیم به اسرع وقت ممکنه ولی نه بیشتر از چهار هفته، به شخص درخواست کننده معلومات جمع آوری شده راجع به وی را تهیه میدارد.

منبع: قانون ادارات امنیتی و استخباراتی مورخ ۲۰۰۲، ماده های ۴۷، ۵۱، هالند.

بهترین طرز العمل

- اختیارات قانونی ادارات استخباراتی باید به مقاصد و شرایطی که در آن به ارتباط فردی از افراد معلومات جمع آوری شده و دوسیه ها باز میشوند، محدود به اهداف قانونی آن ادارات باشند؛
- همچنان قانون باید برای کنترل مؤثر مبنی بر اینکه برای چه مدت این معلومات حفظ شود، طرز استفاده از آن چطور بوده و چه کسی به آن دسترسی دارد، امکانات را مساعد سازد و هم با اصول بین المللی حفاظت معلومات مبنی بر دسترسی به آن، مطابقت داشته باشد. در این راستا باید پروسه شفافی موجود باشد، طوریکه اشخاص مستقل خارج از آن ادارات صلاحیت داشته باشند تا مراعات این دستور العمل را نظارت کنند؛
- ادارات امنیتی و استخباراتی نباید از آزادی معلومات داخلی و دسترسی به پرونده های قانون بی بهره باشند. در عوض، آنها باید اجازه داشته باشند، جائیکه لازم است، با استفاده از استثنائات بخصوص، اصول مربوط به برنامه امنیت ملی و اصول مربوط به صلاحیت های آن اداره شایع سازند؛¹⁴
- محاکم و دیگر تأسیسات مستقلی که بر اساس قانون ایجاد میگردند، باید آزادی عام و تام داشته باشند تا با دسترسی به پرونده های معلوماتی آن اداره دریابند که آیا چنین استثنائات در هر حالت مبنی بر شکایت فردی بصورت درست و صحیح عملی شده است و یا خیر؛
- وقتی معلومات از خارج یا از طرف یک اداره بین المللی بدست آید، باید هم در معرض مقررات کنترل کشور اصلی و هم در معرض معیار هائی قرار گیرد که بر اساس قانون داخلی مرعی الاجراء اند؛
- تنها در صورتی معلومات در اختیار ادارات امنیتی خارجی یا قوای مسلح یا یک اداره بین المللی گذاشته شود که آنها برای دریافت، طرز استفاده از معلومات، قوانین و معیارهای مشابهی مانند کشور معلومات دهنده داشته باشند.

فصل هشتم

رهبری داخلی و کنترل اداره

احکام حفاظتی قانون در داخل یک اداره امنیتی و استخباراتی در عطف توجه این فصل قرار داد تا قانونیت و اصولیت تأمین گردد. بدون شک ناممکن است که برای هر موضوع اوپراتیفی اداره امنیتی و استخباراتی در قانون احکامی را وضع نمود. علاوه بر آن شاید چنین امری لازمی هم نباشد، زیرا این شاید در سطح عامه باعث ایجاد حساسیت در برابر تخنیک های اپراتیفی آن اداره شود. ولی قابل اهمیت است که امور اجرائی آن اداره در قانون اساسی تفصیلی داشته باشند و معیاری برای جلوگیری از سوء استفاده ها موجود باشد و نیز ارگان های ناظر به مقررات اداری مربوطه دسترسی داشته باشند.

گزارشدهی در باره عملکرد غیر قانونی

بهترین معلومات مؤثق راجع به عملکرد غیر قانونی توسط یک اداره امنیتی و استخباراتی آن است که از داخل خود آن اداره بدست آید. بناء هر اداره باید وظیفه خود بداند تا عملکرد غیر قانونی خود را خود گزارش دهد و در صدد اصلاح آن برآید، با این کار آن اداره موقف خود و کارکنان خود را مستحکم میسازد و به اینترتیب جلو عملکرد های غیرقانونی را در آینده میگیرد. بطور مثال، وزارت دفاع امریکا در رابطه به فعالیت های استخباراتی قابل سوال و نامناسب، چینل داخلی ایجاد نموده که از طریق آن به معین وزارت دفاع (نظارت استخباراتی) و جنرال قونسل معلومات داده میشود و آنها بنوبه خود مسوولیت اطلاع دهی را به وزیر دفاع و معاونش دارند.¹⁵

عین مسئله در قسمت احکام بنام ویستل بلور Whistle-blower (افشاءگر وظیفوی) صدق میکند، بر اساس این احکام اشخاصی که در چوکات ارگانهای نظارت از عملکرد های غیر قانونی اداره ها پرده بر میدارند، از مصونیت برخوردار میباشند. مثال ذیل در کشور بوزنیا - هرزگووینا نشان میدهد که گزارشدهی عملکرد های غیر قانونی چطور در قانون ادارات امنیتی و استخباراتی تنظیم شده میتواند.

چوکات شماره ۱۶:

گزارشدهی راجع به عملکرد غیر قانونی طبق احکام قانون ادارات امنیتی و استخباراتی در بوزنیا

ماده ۴۱

در صورتیکه یکی از کارمندان بداند که به وی یک امر غیر قانونی داده شده است، باید آنرا به شخص امر کننده واضح سازد که این امر وی غیر قانونی میباشد. در صورت تکرار امر، باید آنرا کتبا از شخص امر دهنده دریافت نماید. اگر کارمند هنوز هم در مورد غیرقانونی بودن امر داده شده ملاحظه ای داشته باشد، باید آنرا به آمر بالاتر وی راجع سازد و موضوع را به رئیس عمومی اطلاع دهد. کارمند می تواند از اجراء امر خودداری کند.
منبع: قانون بوزنیه در باره اداره امنیتی و استخباراتی.

به همین ترتیب کارمندی که عمل خلاف قانون عمل مینماید، صریحا مورد جوابدهی باید قرار گیرد (به شمول اوامر غیر قانونی ذیل). در ارگانهای دارای سلسله مراتب و بیروکراسی تعزیرات انضباطی کارمندان بیشتر قابل دید و مؤثر اند نسبت به جرایم جنایی بیرونی.¹⁶

در عین زمان کارمندانی که به گزارشدهی امور غیر قانونی میپردازند، باید تحت تعقیب انضباطی و جنایی قرار نگیرند. یک شرح تفصیلی دفاع منافع عامه در رابطه با حفاظت از اتهام جنایی بخاطر افشای غیر مجاز را میتوان در بخش ۱۵ (۴) سند معلومات مورخ ۲۰۰۳ امنیت کانادا مطالعه نمود. با افشای یک جرم جنایی، منافع عامه بر عدم افشای آن ارجحیت دارد، به شرط آنکه در مرحله اول با عنوان کردن آن جرم از طریق چینلهای داخلی نزد معاون وزیر و ارگانهای نظارت بی نتیجه بوده باشد (چوکات شماره ۱۷ مشاهده شود)¹⁷

چوکات شماره ۱۷:

مقررات حفاظت از افشاگری (کانادا)

در مورد تصمیم مبنی بر اینکه آیا در منافع عامه افشای یک جرم نسبت به عدم افشای آن برتری دارد، یک قاضی یا محکمه، مراتب ذیل را در نظر بگیرد:

الف - دیده شود که آیا حد و حدود افشاگری، معقولیت لازم برای افشای تخطی ادعا شده را دارد یا خیر؛

ب - جدیت تخطی یا خلاف رفتاری؛

ج - دیده شود که آیا قبل از افشاگری، شخص از یک بدیل قابل دسترسی معقول کار گرفته یا خیر، در صورت کار گرفتن دیده شود که آیا آن شخص طبق دستورنامه، پالیسی یا قانون مشابه که در مورد وی قابل تطبیق است، عمل نموده یا خیر؛

دال - دیده شود که آیا شخص دلایل قانع کننده ای دارد که افشاء گری به منفعت عامه بوده و یا خیر؛

هـ - هدف از افشاء گری باید تأمین منافع عامه باشد؛

و - حد و حدود ضرر یا خطر ضرر که در نتیجه افشا گری بوجود میآید؛

ز - موجودیت شرایط بحرانی مدلل برای افشاء گری.

منبع: کانادا، امنیت قانون معلومات ۱۹۸۵، صفحه: ۱۵ (۴)

دستورنامه مسلکی سلوک برای ادارات استخباراتی و امنیتی

بسیاری از گروه های که در اجرای امور برایشان امکان منفعت یا خطر زیان فوق العاده مطرح است، دارای دستورنامه ای اند که سلوک مسلکی آنها را توضیح میدهد. اینها مجموعه ای از مقررات سلوکی اند که برای انجام وظایف بوجه احسن ضروری پنداشته میشوند. برای آموختن دستورنامه مسلکی سلوک دایر نمودن کورسهای آموزشی را ایجاب مینماید. با این تدبیر مفیدکارکنان ادارات استخباراتی طرزگفت و شنود و حد اقل طرز عملکردهای مشترک را میآموزند. بطور مثال، در ایالات متحده مقام معینیت وزارت دفاع (نظارت استخباراتی) در پهلوی مسایل دیگر، اصولی ساختن هدف، آگاهی و تربیه تمام کارکنان استخباراتی در برنامه نظارت استخباراتی را عهده دار است (یابند به حاکمیت قانون، حفاظت از حقوق اساسی و قانونی اتباع امریکائی).¹⁸

جمهوریت افریقای جنوبی برای کارکنان استخباراتی خود دستور های طرز کار را تعیین کرده است که به آنها راجع به حد و حدود اخلاقی فعالیتهاشان دستور روشن و واضح میدهد. (چوکات شماره ۱۸ مشاهده گردد).

چوکات شماره ۱۸

دستور طرز کار برای کارکنان استخباراتی افریقای جنوبی

دستور طرز کار ذیل در باره استخبارات در سال ۱۹۹۴ پیشنهاد گردید و در مورد هر یک از کارکنان ادارات استخباراتی افریقای جنوبی قابل تطبیق میباشد.

دستور طرز کار، احکام ذیل را برای اداره امنیت و استخباراتی وضع نموده است:

- اعلام وفاداری به دولت و قانون اساسی؛
- اطاعت از قوانین کشور و پیروی از حاکمیت قانون؛
- موافقت با ارزشهای دیموکراتیک مانند احترام به حقوق بشری؛
- متعهد بودن به سوگند برای حفظ اسرار؛
- پیروی از اصل بیطرفی سیاسی؛
- تعهد قوی مبنی بر ارزیابی معلومات بر اساس واقعیت و بیطرفی کامل؛
- تعهد برای ایجاد اعتماد متقابل بین پالیسی سازان و کارشناسان استخباراتی.

تحت رهبری یک حکومت دیموکراتیک، آن اداراتی که مؤلف به مأموریت استخباراتی شده اند باید در اجرای وظایف شان با طرز عملهای ذیل موافقت داشته باشند:

- آنها باید به عنوان اولویت حکومتداری دیموکراتیک آن ارگانهای قانونی را بپذیرند که از طرف جامعه صلاحیت گرفته اند تا در تعیین اولویت های استخباراتی و نظارت سهم داشته باشند؛
- آنها باید بپذیرند که هیچ نوع تعدیلی در افکار، ساختار و طرز کار اداره امنیت آورده نمیشود، مگر اینکه از طرف مردم یا ارگانهای مربوطه تصویب شود؛
- و آنها خود را مکلف نسبت به پیمانی بدانند که متقابلاً بر مجموعه ای از نورم ها و طرزکار موافقه شده است.

منبع: جمهوری افریقای جنوبی، رساله در باره استخبارات، اکتوبر ۱۹۹۴ ضمیمه A

بدون شک تعهد نسبت به سلوک های مسلکی در سطح اداره داخلی خیلی ها مهم میباشد. این سلوک از این لحاظ هم قابل اهمیت است که باید یک نوع چوکات قانونی برای راهنمایی کار هر یک از مأمورین استخباراتی موجود باشد. این امر از دو لحاظ مهم مفید میباشد. نخست اینکه تصامیم دلخوا و اختیاری به شکل منظم و مرتب در داخل آن اداره گرفته میشوند. ثانیاً، اینکه این امر مقررده قانونی ایرا در مورد تخنیک های حساس اوپراتیوی استخباراتی مجاز میسازد، تاجائیکه مخالف منافع عامه باشد، یعنی آن تخنیک هایی که در چوکات قانون تصریح شده اند. چوکات شماره ۱۹ این نوع موضوعات را نشان میدهد که به همین شکل ترتیب شوند.

چوکات شماره ۱۹:

قانون بوزنیا- هرزیگووینا در باره اداره استخباراتی و امنیتی

ماده ۲۷:

رئیس اداره در پهلوی مسایل دیگر مسوولیت صدور قوانین، مقررات و دساتیر ذیل را عهده دار است:

الف - دساتیر سلوکی

ب - معلومات راجع به پلان امنیتی

ج - دستور نامه راجع به معلومات سری و غیر سری

ادامهء چوکات....

- دال - دستورنامه راجع به طرز العمل تصفیهء امنیتی
- هـ - دستورنامه راجع به نگهداری اطلاعات مخفی و حفظ اطلاعات
- و - مقررات راجع به اشاعهء اطلاعات
- ز - دستورنامه راجع به جلب و جذب، عملکرد و تأدیهء مخبرین
- ح - دستورنامه راجع به بکاربرد، استفاده و استعمال امکانات و سایل اوپراتیفی تخنیکى مخصوص
- ط - دستورنامه راجع به استعمال اسلحهء نعریه
- ی - دستورنامهء کار
- ک - دستورنامهء معاشات
- ل - دستورنامه راجع به طرز العمل انضباطی
- م - دستور نامه راجع به استخدام در خارج
- ن - دستورنامه راجع به حرفه های عمومی کارمندان اداره
- س - دستورنامه راجع به همکاری با ارگانها و تأسیسات در بوزنیا و هرزیگووینا
- خ - دستورنامه راجع به همکاری با ارگانهای بین المللی و تبادلء استخبارات
- ص - دستورنامه راجع به صاحبمنصبان رابط
- ض - دستورنامه راجع به کارت های هویت.

منبع: قانون بوزنیه راجع به ادارت استخباراتی و امنیتی، ۲۰۰۴

بهترین طرز العمل

- ادارات استخباراتی باید بالاتر از قانون نباشند. بناء کارمندانی که در داخل اداره نسبت به عملکرد ها و اوامر غیر قانونی مشکوک میشوند و یا از آن اطلاع پیدا میکنند، وظیفه دارند که شک و تردید های شانرا گزارش دهند؛
- یک طرز العمل تدوین شده باید موجود باشد که بر اساس آن برای وابستگان مخفی اداره، حمایت و امنیت لازم ضمانت شود؛
- کارمندان ادارت استخباراتی باید برای آموزش بعضی از سلوکها تربیه شوند که در آن حد و حدود سلوک در ساحه کار آنها نیز شامل باشد. آموزش وقتا فوقتا باید صورت گیرد و کورس های تربیوی باید در تمام مدت شغلی برای آنها میسر باشد؛
- پالیسیهای اداری داخلی باید بر اساس قانونمندی واضح تعریف شده باشد؛
- موضوعاتی که در مجموعه قوانین حساس جلوه میکنند، باید تحت احکام پالیسیهای اداری داخلی قرار داشته باشند.

پاورقیهای بخش دوم - اداره

1. برای فرق بین این دو، مقاله های آقایون ذیل ملاحظه شود:
Brodeur, J.-P., Gill, P. in: Brodeur, J.P, Gill, P., Töllborg, D., Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe, (Aldershot: Ashgate, 2003).
2. شورای اروپا، تحلیل جرایم: جرایم سازمان یافته - بهترین طرز العمل شماره ۴ شتراسبورگ: شورای اروپا، ۲۰۰۲، ۶.p
Council of Europe, Crime Analysis: Organised Crime - Best Practice Survey No. 4
(Strasbourg: CoE, 2002), p. 6 .
3. هر کشور باید خود تشخیص نماید که آیا با عملکرد هایی که با آن سرو کار دارد، با چنین یک معیار برابر است و یا آیا اهمیت اینرا دارد که منجر به تهدید به امنیت ملی دولت شود باید بخاطر داشت که امنیت یک دولت بمفهوم آن نیست که فقط دوام یک حکومت را تأمین کند: شورای اروپا درباره مشکلات جنایی، گزارش کار شناسان در باره خدمات امنیتی داخلی.... ملاحظه شود:
'Each country has to determine whether the actions with which it is concerned are on such a scale or of such significance as to amount to a threat o the national security of the State, bearing in mind that the security of the State is not the same thing as the continuance in power of a particular government.' Council of Europe, Experts Report: European Committee on Crime Problems (CDPC), Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC), Addendum IV, Final Activity Report, 40703, para. 3.2.
4. مثلا در بریتانیا، قانون اداره امنیت سال ۱۹۹۶ صفحه ۱ ملاحظه شود، این قانون ارتباط میگیرد به نقش ثانوی برای ' حمایت از فعالیت های نیروهای پولیس و ادارات اجرایی دیگر برای کشف جرایم و جلوگیری از جرایم جدی.
5. شورای اروپا، گزارش کار شناسان....
Council of Europe, Experts Report, par.3.2
6. مصوبهء قانون استخباراتی مورخ ۲۰۰۱
Intelligence Services Act 2001 (Cth), s. 15.
7. سند قانون حاکم بر نظارت پولیس و ادارت استخباراتی، سال ۱۹۹۱، ماده ۱۷
(Act Governing the Supervision of the Police and Intelligence Services, 1991, Art. 17).
8. حذف تحقیقات در رابطه با بعضی عملکرد های رویال کاندین مونتد پولیس
(ommission of Enquiry into Certain Actions of the RCMP, Freedom and Security under the Law, (Ottawa, 1980), Vol. 1, pp. 513 ff
9. قانون تفتیش امنیتی آلمان ۱۹۹۴، سند قانون مورخ ۲۰۰۲ ادارات امنیتی و استخباراتی هالند، سند قانون مورخ ۲۰۰۰ مقررات صلاحیتهای تحقیقاتی بریتانیا
(German Sicherheitsüberprüfungsgesetz 1994, Dutch Intelligence and Security Services Act 2002; UK Regulation of Investigatory Powers Act 2000).

10. نوشته های آقایان :

Klass v FRG, (1979) 2 EHRR 214; Mersch v Luxembourg, (1985) 43 D and R 34

11. نوشته های آقایان

Leander v Sweden (1987) 9 E.H.R.R. 433; Esbester v UK App. No. 18601/91, 2 April 1993

12. قانون اداره استخباراتی آلمان German Bundesverfassungsschutzgesetz, 1990, § 9 (3)

13. در مسأله، „Rotaru v Rumania, Appl. No. 28341/95, 4 May 2000“، محکمه شتراسبورگ دریافت که با در نظر داشت اساسات و طرز العملهای قانون حکم شده در دوسیه های استخباراتی طرز العمل صراحت کافی نداشت، زیرا با در نظر گرفتن مدت زمان دوسیه ها، چگونگی استفاده از آنها، اشخاصی که برای مشوره انتخاب شده بودند، طرز رویدست گرفتن آنها و میکانیزمی که برای نظارت آنها ایجاد شده بود، طرز العمل را طرحریزی نه نموده بود. در این رابطه رساله Leander v Sweden (1987) 9 E.H.R.R. 433 نیز ملاحظه شود. وی به این نظر است، برای اینکه مطابق قانون عمل نمود باید مداخله در مسایل شخصی قابل پیشبینی باشد. حق دسترسی فرد در آن را محفوظ باشد. در محتوای تقنین امنیت ضرورت آن نمی رود که درخواست کننده حتما تمام پروسه را پیشبینی کند، بهتر آن است که قانون وضع شده در مورد طرز عملکرد صراحت داشته باشد. In Rotaru v Rumania, Appl. No. 28341/95, 4 May 2000 the Strasbourg Court held that the law on security files was insufficiently clear as regards grounds and procedures, since it did not lay down procedures with regard to the age of files, the uses to which they could be put, the persons entitled to consult them, the form the files were to take, or establish any mechanism for monitoring them. See also Leander v Sweden (1987) 9 E.H.R.R. 433, holding that in order to be 'in accordance with law' the interference with privacy must be foreseeable and authorised in terms accessible to the individual. In the context of security vetting this did not require that the applicant should be able to predict the process entirely (or it would be easy to circumvent), but rather that the authorising law should be sufficiently clear to give a general indication of the practice, which it was.

14. برای بحث روی چنین معافیت ها در کانادا، مراجعه شود به:

Leigh, I., 'Legal Access to Security Files: the Canadian Experience', Intelligence and National Security, Vol. 12:2, (1997), pp. 126-153

15. معلومات بیشتر در صفحه اینترنتی ذیل موجود است:

<<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>>

16. قانون استخباراتی بوزنیا-هرزگووینا، ماده ۵۹ ملاحظه شود. کارمندان استخباراتی بخاطر نقض قانونمندی مورد بازپرسی قرار میگردند. موارد ذیل نقضها یا تخطیهای وظیفوی شناخته میشوند: الف - عملکرد بر خلاف مقررات مأموریت، جرم جنایی میباشد و یا دیگر تخطیهای بزرگ یا کوچک که به شهرت اداره صدمه وارد نماید؛ ب - افشاء اسرار دولتی، نظامی یا رسمی ایکه برخلاف احکام تعیین شده قانون باشند؛ ج - تخطی از مأموریت سپرده شده یا فرا گذاشتن از صلاحیت رسمی؛ دال - عدم عملکرد بر امر امر؛ ه - انجام عملی که باعث جلوگیری یا ممانعت از تحقق حقوق اتباع گردد؛ و - در جریان کار باعث صدمه مادی شدن، بصورت قصدی یا در نتیجه سهلانگاری؛ ز - بدون اجازه غیابت از کار؛ ح - سهلانگاری در انجام وظایف و مأموریت سپرده شده و عدم اجرای آن در وقت

معین و بصورت مناسب؛ ط - و نقض دستاویز مسوولیت انضباطی سلوک بر اساس این ماده مانع اتهام جنایی شناخته شده نمیتواند، جایی که این ماده موارد تطبیقی دارد. طرز العمل برای تثبیت مسوولیت انضباطی باید در یک دستورنامه ای که توسط رئیس اداره صادر میشود، مشخص گردد.

See e.g. Intelligence Law of Bosnia and Herzegovina, Article 59. Employees may be held accountable for violations of official duty as set forth in this Law. Violation of official duties shall be understood to mean: a) undertaking actions defined as a criminal offence against official duty, or other serious or minor offences which are harmful to the reputation of the Agency; b) disclosure of a State, military or official secret in contravention of applicable legislation and regulations; c) abuse of official position or exceeding authority; d) failure to execute a legal order of a direct superior; e) undertaking actions which may impede or prevent citizens or other persons from realising their rights pursuant to this and other relevant law; f) causing substantial material damage in the course of his/her work, intentionally or through extreme negligence; g) unexcused absence from work; h) failure to execute entrusted tasks and duties in a timely and proper manner; and i) violation of the Code of Ethics Disciplinary responsibility under this Article shall not be understood as precluding criminal liability, where applicable. The procedure for determining disciplinary responsibility shall be specified in a Book of Rules issued by the Director-General.

17. بخش 15.5 سند معلومات امنیتی کانادا مورخ ۲۰۰۳

18. معلومات بیشتر در صفحهء انترنتی ذیل موجود است:

<<http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>>

بخش سوم

نقش قوهء اجرائيه

فصل نهم

مواردی برای کنترل اجرائیه

در دولتهای مدرن ادارات امنیتی و استخباراتی برای خدمت و حمایت از حکومتها با تهیه نمودن و ارزیابی استخبارات مربوطه و مقابله با تهدیدهای مشخص نقش مهمی را بازی میکنند. این نقش هم در امنیت داخلی (خصوصاً مقابله با تروریسم، مقابله با جاسوسی و مقابله با تهدیدهای داخلی به خصوصیت دیموکراتیک دولت) و هم در رابطه با مسایل بین المللی، دیپلوماسی و دفاع صدق میکند. ولی ضروریست که این ادارات و کسانیکه این نقشها را عملی میکنند، از طریق سیاستمداران منتخب تحت کنترل دیموکراتیک قرار داشته باشند، نسبت به اینکه تنها در برابر خود جوابده باشند؛ این سیاستمداران منتخب اند که در یک دیموکراسی نخبگان منافع عامه میباشند.

رسمیت و قانونیت نهایی ادارات استخباراتی بر تصویب قانونی صلاحیتهای، عملیات و مصارف آنها استوار میباشد. ولی بنابر دلایلی خاص و بنابر حساسیت موضوع، کنترل مؤثر بیرونی این ادارات باید در دست حکومت باشد، یعنی قوهء اجرائیه. البته بین کنترل مؤثر اجرائیه و نظارت پارلمانی فرق ذاتی وجود ندارد. (بخش چهارم مشاهده شود)، بالمقابل نظارت مؤثر پارلمانی وابسته به کنترل مؤثر این ادارات توسط وزیران میباشد. اعضای پارلمان تنها میتوانند که از وزیران درخواست کنند که راجع به عملکردهای ادارات استخبارتی جواب بدهند، البته این هم در صورتیست که وزیران راجع به عملکرد آن ادارات معلومات کافی داشته باشند. اگر کمبود در این زمینه وجود داشته باشد، درین صورت برای اعضای پارلمان و یا دیگر مقامات چارهء دیگری باقی نماند، مگر اینکه این خلاء را توسط بدیل داخلی پر سازند. اما این یک تعویض ضعیف است، زیرا ارگانهای تقنینی تنها صلاحیتهای مصارف آنها را رسماً بررسی کرده میتوانند، ولی آنها ذاتاً امکاناتی را ندارند که چنین موضوعات را رهبری و تنظیم نمایند، در حالیکه ارگانهای حکومتی میتوانند این کار را بکنند.

در یک نظم سالم قانونی وزیران هم به صلاحیت (تا حد کنترل بالای ادارات استخباراتی) و هم به داشتن حق، ضرورت دارند که از آنها طالب معلومات شوند تا منحصت عضو یک ارگان منتخبی که به نمایندگی از عامه عمل مینماید، رفع مسوولیت کند. وزیران صلاحیت دارند تا از ادارات استخباراتی در پیاده ساختن پالیسهای حکومت به نفع ملت انتظار وفاداری داشته باشند. آنها همچنان به کنترل و معلومات کافی ضرورت دارند تا در برابر پارلمان در رابطه با عملکردهای ادارات استخباراتی جواب داده بتوانند.

ولی کنترل مؤثر توسط قوهء اجرائیه به این مفهوم نیست که مسوولیت تنظیمی و اوپراتیفی ادارات استخباراتی هم بدوش آن قوه میباشد. برای جلوگیری از سوء استفاده و هم برای تأمین کنترل مؤثر، صلاحیت های مربوطهء وزیران مسوول و رؤسای ادارات استخباراتی باید در چوکات احکام قانون آورده شوند. برای تأمین مؤثریت بیشتر آنها باید متمایز ولی تکمیلی باشند. اگر وزیران هر روز در امور استخباراتی مصروف باشند، آنها دیگر نمیتوانند که منحصت یک ارگان نظارت بیرونی بر ادارات استخباراتی عمل نمایند و به این ترتیب تمام نظام به ضعف کشانده میشود. البته جای شک نیست که بین وظایف وزیران و رؤسای آن ادارات به مشکل میتوان خط حایل کشید. ولی در این رابطه قانون استخبارتی مورخ ۱۹۸۴ کانادا یک نمونهء خوبی را ارائه میدارد. این سند قانونی میگوید که رئیس ادارهء استخباراتی وظیفه کنترل و منجمنت آن اداره را عهده دار است، مقام او تحت صلاحیت وزیر میباشد.^۱ قانون استخباراتی پولند احکام قابل توجیهی ای دارد که بین اختیارات نخست وزیر و رؤسای آن ادارات فرق واضحی را تشریح میکنند. (چوکات شماره ۲۰ ملاحظه شود)

چوکات شماره ۲۰ :

خط فاصل بین صلاحیتهای وزیر و رئیس اداره استخباراتی (پولند)

ماده ۷

نخست وزیر خط مشی فعالیتهای آن ادارات را از طریق هدايات تعريف مينمايد. رؤسای آن ادارات بصورت اعظمی در مدت سه ماه قبل از ختم سال تقویمی پلان کاری سال آینده را به نخست وزیر تقدیم میدارند. رؤسای آن ادارات، هر سال قبل از تاریخ ۳۱ جنوری گزارش فعالیتهای آن ادارات در سال گذشته را به نخست وزیر تقدیم مینمایند. منبع: قانون اداره امنیتی داخلی و اداره استخباراتی خارجی مورخ ۲۰۰۲، پولند.

قانون استخباراتی هالند نیز از کنترل و تقایش دقیقی برخوردار است. این قانون تقاضا مینماید که ادارات و هماهنگ کننده وظایف شانرا مطابق به قانون و تحت صلاحیت وزیر مربوطه اجراء نمایند. ^۲ برای تحقق یافتن این امراکام قانون تأکید خاصی بر اجراءات مطابق به قانون مینماید که شامل رهبری وزیر نیز میباشد.

کشور های دارای دیموکراسی انتقالی، که در آنها خط فاصل بین حکومت ملکی و نظام عسکری باهم خلط خورده بود، لازم است ممانعت های تفصیلی ای وضع نمایند تا جلو تخطیهای آینده گرفته شود. بطور مثال، در قانون جدید بوزنیا و هرزگووینا، در حالیکه مقام شورای وزیران یکسلسله پالیسیهای تفصیلی و وظایف ^۳ بررسی را عهده دارد است، بر اساس ماده ۱۰ اکیدا منع شده است که بصورت کل یا قسما حقوق و مسوولیتهای رئیس یا معاون رئیس اداره استخباراتی را بدوش داشته باشد. ^۴

عین قانون همچنان حقوق و مسوولیتهای رئیس آن اداره را طوری بیان میکند که خصوصیت اداری آنرا واضح میسازد. این مسوولیتها در پهلو مسایل دیگر، شامل وظایف ذیل نیز میباشد: آماده کردن بودجه سالانه آن اداره، رهبری عملیات همکاریهای مشترک تخنیکی و اداری و عملیات خارجی آن اداره. این قانون همچنان مواد ذیل را فهرست مینماید: سری نگهداشتن منابع استخباراتی، تصامیم و افشای غیر مجاز عملیات و همچنان از طریق شورای وزیران، کسب حمایت و تائید وزیر امور خارجه برای فعالیتهائیکه تأثیر جدی بالای پالیسی خارجی بوزنیا و هرزگووینا دارد. ^۵

فصل دهم

آگاهی و کنترل استخبارات توسط مقام وزارت

کنترول دیموکراتیک مؤثر و پالیسی مورد حمایت به یک پروسه به اصطلاح دو جاده‌ی ارتباطی بین وزیران و مقامات وابسته می‌باشد. وزیران به معلومات یا ارزیابی‌ای که بر اساس آن شده است و در دسترس اداره استخباراتی است، ضرورت دارند تا بتوانند نتیجه عملکردهای اداره استخباراتی را، تا جائیکه ایجاب مینماید، عام ساخته بتوانند. بالمقابل، مقامات باید بتوانند وزیران حکومت را از موضوعات نهایت حساس مطلع سازند. قابل اهمیت این است که وزیران در برابر آن ادارات پالیسی باز داشته باشند.

قانون باید برای خط مشی سیاسی، نظم و ترتیبات واضح داشته و در مسایل ادارات استخباراتی داخلی، از سیاست مستقل برخوردار باشد تا مطمئن سازد که موضوعات مربوط به پالیسی توسط سیاستمدارانی که جوابده به مردم می‌باشند، تعیین میگردند. اگر ممکن باشد، تمام این میکانیزم باید در قانون صراحت داشته باشد و پشتوانه احکام قانونی داشته باشد. همچو چیزی تنها جنبه خواهشی ندارد که گویا روابط روزمره بین ادارات و وزیران باید بر مبنای قانون استوار باشد، بلکه برای همچو روابط موجودیت یک چوکات کاری قانونی ضروری بوده تا در آن صلاحیتها و مسوولیتها صراحت داشته باشند. با داشتن چنین چوکاتی از یکطرف جلو سوء استفاده‌ها و تخطیها گرفته شده و از طرف دیگر روابط کاری با مسوولیت و شفافیت تشویق میشود.

موضوعات ذیل در قانون ایجاب صراحت را مینماید (چوکات شماره ۲۱) مطالعه شود. نخست در سطح وزراء: قوانین استخباراتی باید تشخیص مسوولیتها را برای افاده پالیسهای امنیتی و استخباراتی (البته در چوکات اختیارات قانونی آن اداره‌ها) بیان نمایند؛ حق دریافت گزارش از طرف اداره‌ها؛ حق داشتن ملاحظه برای تصویب موضوعاتی که از لحاظ سیاسی حساس میباشند (بطور مثال، همکاری با ادارات دیگر کشورها)^۶ یا فعالیتهایی که حقوق اساسی را متأثر میسازند (مانند، تصویب استفاده از صلاحیتهای خاص، بدون در نظر داشت اینکه برای این امر یک تصویب بیرون از اداره، مثلاً یک قاضی، ضرورت است و یا خیر).^۷ ثانیاً در سطح اداره: وظایف مربوطه ذیل باید مشخص گردد: وظیفه تطبیق پالیسی حکومت، وظیفه گزارشدهی به وزیران و همچنان وظیفه ضرورت تصویب موضوعات حساس، خاصتاً توسط وزیران، روند تصویب مسایل بودجوی و گزارشدهی منظم و رسیدگی.

<p>مسئولیت‌های اداره:</p> <ul style="list-style-type: none"> • وظیفه تطبیق پالیسی حکومت؛ • وظیفه گزارش دهی به وزیران؛ • وظیفه مبنی بر تلاش برای تصویب موضوعات حساس. 	<p>چوکات شماره ۲۱: حقوق وزیر:</p> <ul style="list-style-type: none"> • مسوولیت برای افاده پالیسی راجع به موضوعات امنیتی و استخباراتی؛ • حق دریافت گزارش از ادارات • حق داشتن ملاحظه برای تصویب موضوعات حساس سیاسی (مثلاً، همکاری با ادارات کشورهای دیگر) یا مسایلی که حقوق بنیادی را متأثر می‌سازند مانند (تصویب استفاده از صلاحیتهای خاص، بدون در نظرداشت اینکه برای این امر یک تصویب بیرون از اداره، مثلاً یک قاضی، ضرورت است و یا خیر)
---	--

قانون کانادا، بطور مثال، حالاتی را فهرست می نماید که در آنها رئیس اداره امنیتی کانادا مکلف شده است تا حتماً با معاون وزیر (یا مقام بلند پایه دیگر وزارت) مشوره نماید. البته این در صورتیست که رئیس اداره با تصمیم گیری ای روبرو شده است که با پالیسی عمومی عملیاتی آن اداره برمیخورد، در حالیکه وزیر بر اساس هدایات تحریر شده و قبل از درخواستی حکم قضائی برای اجازه دادن نظارت مکلفیت دارد. (جدول شماره ۲۲ ملاحظه شود).

<p>چوکات شماره ۲۲: مشوره رئیس اداره استخباراتی با وزیر و یا معاونش</p> <p style="text-align: right;">بخش ۷</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. رئیس با معاون وزیر راجع به پالیسهای عملیاتی عمومی آن اداره مشوره مینماید. ۲. رئیس یا هر کارمند دیگری که از طرف وزیر بمقصد درخواستی حکم قضایی تحت ماده ۲۱ و ۲۳ مؤظف میشود باید قبل از درخواستی برای حکم و یا تجدید آن با معاون وزیر مشوره نماید. <p>منبع: مصوبه ۱۹۸۴ خدمات استخباراتی امنیتی کانادا، بخش ۷ (۱) و (۲)</p>
--

در بسیاری کشورها، وزیر را در وظیفه کنترل ریاست تفتیش کمک مینماید. این ریاست مطابق به قانون تأسیس میشود و از حقوق و مسوولیت‌هایی برخوردار است که هم از طرف حکومت و هم از طرف پارلمان برایش داده شده است. (برای معلومات بیشتر راجع به ریاست تفتیش مراجعه شود به بخش پنجم در باره نقش ارگانهای بیرونی). ریاست تفتیش نظارت میکند که آیا پالیسهای استخباراتی حکومت بصورت مناسب و درست پیاده شده است و یا خیر.

واضح است که حقوق اجرائیه باید تعادل متقابل داشته باشد، تا جلو استفاده ناجایر از آن ادارات توسط اجرائیه گرفته شود. برای این مقصد احکام مختلف حفاظتی وجود دارد و در فصل سیزدهم مورد بحث قرار خواهد گرفت.

بهترین طرز العمل:

- قانون استخباراتی باید حاوی دو حق مختلف برای دسترسی باشد: حق قوه اجرائیه برای دسترسی به معلوماتی که در اختیار آن اداره میباشد و حق رؤسای آن اداره که به وزیر مربوطه دسترسی داشته باشند؛
- وزیر باید قانونا برای افادهء پالیسی روی موضوعات امنیتی و استخباراتی مسوولیت داشته باشد. او همچنان قانونا حق دارد که بصورت منظم برایش از اداره گزارش داده شود و وی مسوولیت تصویب موضوعات حساس سیاسی را نیز عهده دار است.

فصل یازدهم

کنترول بالای عملیات مخفی

عملیات مخفی عبارت اند از آن مداخلات و اقداماتی که یک اداره استخباراتی در یک سرزمین یا امور کشور دیگر بدون اطلاع قبلی انجام میدهد. بطور مثال، امر شماره ۱۲۳۳۳ اجرائیه امریکا اصطلاح 'فعالیت‌های مخصوص' را چنین تعریف مینماید (چوکات شماره ۲۳ ملاحظه شود).

چوکات شماره ۲۳ :

تعریف عملیات مخفی (امریکا)

'فعالیت‌های خاص' عبارت از فعالیت‌هایی میباشند که برای حمایت از اهداف بیرونی پالیسی خارجی ملی به راه انداخته میشوند و طوری پلانگذاری و عملی میگردند که در آن نقش حکومت ایالات متحد امریکا بصورت عام برملا و افشاء نگردد و همچنان کارهاییکه برای حمایت چنین فعالیتها تعیین شده اند، در جمله فعالیت‌های خاص حساب میشوند، البته نه کارهاییکه روند های سیاسی ایالات متحده، نظر عامه و پالیسیها را تحت نفوذ خود قرار دهند. در این کارها همچنان فعالیت‌های دیپلوماتیک یا جمع آوری یا تولید استخبارات یا کارها حمایتی مربوطه شامل نمیشوند.⁸

منبع: امر شماره ۱۲۳۳۳ اجرائیه امریکا، ۱۹۸۱، پاراگراف ۳.۴ (h)

عملیات مخفی بنابر حد اقل دو دلیل ایجاب حسابدهی را مینماید. نخست، از اینکه این نوع عملیات بصورت مخفی انجام می یابد، از لحاظ قانونی مشکل است که کنترول شود(حتی اگر قانونگذاران از آن آگاهی هم داشته باشند). باآنهم، از اینکه این عملیات با پول مردم انجام می یابد، پارلمان حق دارد که چنین عملیات را مورد بازخواست قرار دهد. ثانیاً، در این امر جنبه اخلاقی هم موجود است. تاریخ نشان داده است که یکتعداد از پروگرامهای عملیات مخفی با ستراتیژیها و تکنیکهای متازع فیه همراه میباشند. بادر نظرداشت این واقعیت که معمولاً چنین فعالیت ها نظر به قانون کشوریکه در آن این عملیات انجام میشود، غیر قانونی بوده، بناء نگرانی در مورد نقضها و تخطیها بیشتر میباشند. بنابراین خیلی با اهمیت است که سیاستمداران منتخب برای قابل قبول بودن چنین عملیات (بطور مثال، مطابقت با قانون حقوق بشری بین المللی) مبنای قانونی ای برای آن وضع نمایند و مسوولیت مجاز بودن آن نیز بعهده آنها باشد.

در این رابطه سوابق قانونی خیلی کمی وجود دارد. یکی از نمونه های چنین قوانینی را میتوان در قانون دفاعی بریتانیا سراغ نمود که در صورت ضرورت، ادارت استخباراتی برای عملیات شان در خارج از آن استفاده مینمایند، طوریکه قانون ملکی یا جنایی را نقض میکند(چوکات شماره ۲۴ ملاحظه شود).

دو موضوعی که در این طرح مورد توجه قرار نگرفته است، قابل یاد آوری میباشند. نخست، وقتی چنین عملیاتی انجام می یابد، قانونا ایجاب نمی نماید که اجازه آنرا از وزرا گرفت. بنابراین لایلی صریح دولت میتواند در سیستم قانونی خود استثناء برای عملیات مخفی قایل شود. این هم البته واضح است که

هیچ قانونی استثناء را نمی پذیرد، بناء این عملیات تخطی از قوانین میباشد. ولی آنچه به هیچ صورت نباید از نظر انداخته شود و نه از آن تخطی صورت گیرد، عبارت است از قانون حقوق بشری بین المللی .

چوکات شماره ۲۴ :

اجازه عملیات مخفی در خارج (بریتانیا)

۷ (۱)، مجزا از این بخش، اگر یک شخصی بخاطر کدام عملی در خارج از بریتانیا، در داخل آن کشور متهم شناخته شود، او بخاطر آن عمل متهم شناخته شده نمیتواند، مشروط بر اینکه عمل انجام شده بر اساس امر وزیر خارجه تحت این بخش بوده باشد (..)

۷ (۳) وزیر خارجه نمیتواند تحت این بخش اجازه چنین عملیات را بدهد، مگر اینکه او قانع شده مبنی بر اینکه:

الف - عملیکه مطابق اجازه نامبرده انجام میشود، ایجاب می نماید تا روش عملکرد طوری باشد که باعث برائت مناسب و وظیفه اداره استخباراتی گردد؛

ب - موارد قانع کننده ای موجود باشند تا اطمینان حاصل نمود که:

۱. بالاتر از حدود اجازه داده شده عملی صورت نمیگیرد، فقط و فقط کاری انجام میشود که برای برائت مناسب اداره استخباراتی ضروری میباشد؛

۲. عمل مطابق اجازه، باید مدلل و برای مقصدی که انجام میشود، نتیجه دهنده باشد؛

ج - تحت بخش ۲(۲) فوق مراتب قانع کننده موجود باشد تا روی آن برای اشکار ساختن معلومات بدست آمده، تکیه شده بتواند و معلوماتی که بر اساس عمل اجازه داده شده بدست آمده است، تابع این مراتب باشد.

منبع: احکام قانون ادارات استخباراتی، بریتانیا، ۱۹۹۴، بخش ۷.

حقوق و مکلفیت های قانونی ای که از این مجموعه قانون نشأت میکنند، در سطح جهانی قابل تطبیق پنداشته میشوند، یعنی کاربرد آن با تعدیل در مجموعه قوانین داخلی تغییر نمیخورد. قانون حقوق بشری بین المللی مجموعه ضمانتهای قانونی جهانی را تشریح میدارد که فرد و کل را در برابر عملکرد هائی محافظت میکنند که حکومتها با مداخله در آزادی های اساسی و کرامت انسانی انجام میدهند.^۹ این کاملاً مبرهن است، خصوصاً با در نظر داشت محکمهء حقوق بشری اروپایی، که دولتها نه تنها بخاطر نقض حقوق بشری در کشور های خودشان، بلکه در جاهاییکه حاکمیت قانونی دارند، مسوول شناخته میشوند، و نیز مسوولیت نقض این حقوق توسط مامورین آنها در هر جاییکه صورت میگیرد، بردوش آنها میباشد.

با در نظر داشت مجموعه قوانین حقوق بشری بین المللی، وقتی ادارات استخباراتی به عملیات مخفی دست میزنند، منشور بین المللی حقوق ملکی و سیاسی (ICCPR)،^{۱۰} و همچنان منشور ضد شکنجه و یا دیگر روش های غیر انسانی (CAT)،^{۱۱} باید جدا مراعات شود. خصوصاً، حق حیات (ماده ۶ ICCPR)، حق عدم شکنجه، عدم توهین و تحقیر، عدم سلوک غیر انسانی، (ماده ۷، ICCPR) و همچنان حق آزادی و امنیت (ماده ۹، ICCPR) باید در وقت انجام فعالیت های مخفی مدنظر گرفته شوند. دو عمل غیر قانونی در رابطه با مسایل ذکر شده قابل یاد آور نیست یعنی کشتن بدون حکم قضایی و شکنجه و روش تحقیر آمیز.

اینکه برای چه مقصد و هدفی عملیات مخفی براه انداخته میشود، بهیچ صورت کشتن یک دشمن توسط مخبرین استخبارتی (در خارج) مجاز نمیباشد و این کار نقض صریح از حق زندگی مطابق قانون ICCPR میباشد.

از اینکه حق حیات برای هر انسان ضمانت شده، کمی و کاستی در این حق بهیچ صورت موردی ندارد (ماده ۴، ۲ ICCPR). در وقت مسوده این قانون ۱۵۲ دولت عضو این منشور بودند.¹²

عملکردهای دیگری که معمولاً با عملیات مخفی همراه میباشند، با میتود های استنتاج ارتباط میگیرند، با استفاده از این میتود ها نباید حقوق بشری پامال شود و نه به شکنجه و سلوک غیر انسانی دست زده شود (ماده ۷، ICCPR)

چوکات شماره ۲۵:

شکنجه

ماده ۱ منشور شکنجه، جرم شکنجه را طور ذیل تعریف مینماید:
هر عملیکه در اثر آن یک شخص از لحاظ جسمی و روحی درد متضرر میشود و یا هر عملیکه به این مقصد علیه آن شخص قصداً بکار میرود که از وی یا از طریق وی از شخص سوم معلومات یا یک اعتراف بدست آورده شود و یا آن شخص بخاطر جرمی که وی یا شخص سوم نموده است یا متهم به آن است، یا جزاء داده میشود یا مورد تهدید قرار میگیرد، و این درد یا رنج توسط یک مامور رسمی یا به امر او انجام میابد، شکنجه میباشد. درد یا رنجی که از ناحیه وجود ذاتی قانون نشأت میکند در این منشور شامل نمیشود.

منبع: منشور ضد شکنجه و دیگر روشهای غیر انسانی یا سلوک تحقیر آمیز

G.A. Res 39/46,39UN. G.A.O.R Supp. (No.51)at 197,UN Doc.

A/39/51(1984)entered into force 26 June 1996

مثالهای میتود های استنتاجی ایکه حقوق را نقص مینمایند در یک فیصله مشهور محکمه اروپائی حقوق بشر فهرست شده اند:

- ایستاده کردن به دیوار: مجبور به ایستاد ساختن بازداشت شدگان برای چند ساعتی در مقابل دیوار. این شکنجه توسط کسانیکه با آن مواجه شده بودند چنین بیان شده است که میگویند: در مقابل دیوار طوری ایستاد شدن که انگشتان دستها بالاتر از سر در مقابل دیوار گرفته شوند، لنگ ها از هم دور قرار داده شوند، کمری های پاها را بلند گرفته و بالای پنجه های پاها ایستاد شدن، این باعث آن میشود تا تمام وزن بدن بالای انگشتان پا ها قرار گیرد؛
- روپوش: پوشاندن سر بازداشت شدگان با یک خریطه سیاه یا کیود رنگ، حد اقل در مرحله اول در تمام وقت، به جز در وقت استنتاج؛
- با صدا های دلخراش شکنجه کردن: بتعویق انداختن استنتاج بازداشت شدگان، آنها را در یک اتاقی که صدا های دلخراش و عذاب کننده دارد، قرار دادن؛
- شکنجه خواب: بتعویق انداختن استنتاج، از خواب محروم ساختن بازداشت شدگان؛
- شکنجه غذایی: محروم ساختن بازداشت شدگان از غذا و آشامیدن و بتعویق انداختن تحقیقات آنها.¹³

استفاده از معلوماتی که در اثر شکنجه بدست آمده اند، در محکمه نظر به قانون بین المللی قطعاً منع می میباشد (فصل ۱۲ ملاحظه شود).

معمولاً برای عملیات داخلی به مقایسه عملیات خارجی قوانینی با استندرد های عالی تر وجود دارند. بدون توجه به این مسأله، قوه اجرائیه در نظارت قانونی عملیات مخفی ادارات استخباراتی نقش

عمده ایرا بازی مینماید. اجرائیه باید پابندی به احکام قانون حقوق بشری را جدا نظارت نماید. مثال ذیل قانون استخباراتی آسترالیا، اهمیت نظارتی اجرائیه را در رابطه با عملیات مخفی تشریح مینماید (چوکات شماره ۲۶ ملاحظه شود).

چوکات شماره ۲۶:

قانونیت کنترول فعالیت‌های مخفی توسط وزیران (آسترالیا):

بخش ۶ بخش وظایف اداره مخفی استخباراتی آسترالیا (ASIS)

۱. وظایف آن اداره عبارت اند از : (.....).
- و - رویدست گرفتن فعالیت‌هایی که وزیر مسوول در رابطه با توانمندی، هدف و مقصد یا فعالیت‌های مردم یا سازمان‌های خارج از آسترالیا هدایت میدهد.
۲. وزیر مسوول می تواند به ASIS هدایت بدهد، فعالیت‌هایی را که به پاراگراف (۱) (e) رجعت میکند، انجام دهد، البته مشروط بر اینکه:
 - الف - او با وزیران دیگر که مسوولیت‌های مشابهی دارند، مشوره کند؛
 - ب - او قانع شده باشد که موارد قانع کننده ای وجود دارند که عدم تخطی از حدود تعیین شده را ضمانت میکنند، و مطابق مقاصد تعیین شده عمل صورت میگیرد؛
 - ج - او قانع شده باشد که موارد قانع کننده ای وجود دارند که خصوصیت و نتایج فعالیت هایی که مطابق هدایت انجام میشوند، مطمئنا روی معقولیت استوار اند.
- ۳ - تحت پاراگراف (۱) (e) باید هدایت به شکل تحریری قید شود.
کمیتة ۶ بخش A6 باید از دیگر فعالیت‌ها آگاهی یابد
اگر وزیر مسوول تحت پاراگراف ۶ (1) (e) هدایتی را صادر نماید، وزیر باید به اسرع وقت ممکنه کمیتة مذکور را از خصوصیت آن فعالیت یا فعالیت‌هایی که روی دست گرفته میشوند، اطلاع دهد.

منبع: قانون اداره استخباراتی آسترالیا، ۲۰۰۱، بخش ۶

بالفرض این عملیات خلاف قانون کشوری باشد که در آن این عملیات پیاده میشود، از احکام محافظتی برای اتباع دولت عامل کار گرفته شود تا به آنها فهمانده شود که در نتیجه عملیات مخفی شاید آنها هم متأثر شوند. مثال این امر در بخش ۱۵ قانون ۲۰۰۱ اداره استخباراتی آسترالیا موجود است که میگوید: وزیر مسوول باید مقررات تحریری ای بسازد تا اشاعه و نگهداری معلومات استخباراتی مربوط به اتباع آسترالیایی را ترتیب و تنظیم نماید. برای انجام این امر وزیر باید اطمینان دهد که مسایل شخصی اتباع آسترالیایی محفوظ باقی میماند.¹⁴

بهترین طرز العمل

- تمام عملیات مخفی باید توسط عضو مسوول اجرائیه مطابق به قانون تصویب شده پارلمان تصویب گردند. گزارش منظم باید ترتیب شود؛
- عملی باید از طرف یک مقام حکومتی به عنوان اینکه جزء یک برنامه مخفی میباشد، تصویب نگردد که مخالف حقوق بشری بین المللی باشد.

فصل دوازدهم

همکاری بین المللی:

یک ساحه ایکه برای وزیران و قانونگذاران یک کشور مشکل است که در آن به دقت عمل نمایند، عبارت است از کار ارگانهای بین المللی و ارگانهای خارج از ساحه دولت و همچنان پیمانهای همکاریهای متقابل.¹⁵ بعد از یازدهم سپتمبر این پیمانها خیلی اهمیت پیدا نموده و مورد استفاده اعظمی قرار گرفته اند. حتی اگر منافع دو کشور باهم کاملا در تطابقت هم نباشند، اما در تبادلء معلومات استخباراتی تا حدودی یکدیگر را کمک مینمایند. همکاری متقابل معمولا شامل شریک ساختن معلومات استخباراتی و تحلیلهای مورد علاقه یکدیگر میباشد. چنین روابط متقابل تنها در صورتی پایدار باقی میمانند که هر دو طرف کاملا و دقیقا موافقه اساسی ای مبنی بر تبادلء استخبارات را احترام نمایند: مثلا اینکه منبع و تفصیلات استخبارات تهیه شده توسط یک طرف نظر به درجهء سری بودن آن، محفوظ باقی ماند و به جناحهای سومی انتقال داده نشود.

در حقیقت، همکاری با ادارات خارجی یک ضرورت عملی میباشد، بطور مثال، برای مبارزه با تروریسم. چنین همکاری که بر مبنای قانونیت استوار نیست خطر معامله با معیارها و مقررات قانون های داخلی را با خود همراه دارد. چنانچه با استفاده از پیمان همکاری متقابل، نظارت داخلی برای بدست آوردن معلومات و یا حفاظت مسایل شخصی مورد معامله قرار میگیرد. بنابراین ضروراست تا همکاریهای بین المللی ادارات استخباراتی تحت معیارهای منظم قانونی آورده شوند و از احکام محافظتی حد اقل برخوردار باشند. چوکات ذیل فعالیتهای مختلف همکاریهای استخباراتی بین المللی را توضیح و تشریح میدارد.

چوکات شماره ۲۷ :

عملکرد های مختلف همکاری استخباراتی: تشریح دوجانبه

بزرگترین شکل عام همکاری استخباراتی بین المللی شریک نمودن معلومات و تحلیلهای مورد علاقه دو طرف را ترسیم مینماید. فراتر از چنین تشریح، امکان دارد که بین کشور ها روابط خاص و پیمانهای همکاری هم موجودباشند که می توانند یکی از شکل های ذیل را داشته باشند:

- یک دولت احتمالا علاقمند به دریافت معلومات و تحلیلهای در یک ساحه باشد و آنرا در برابر در اختیار قرار دادن معلومات و تحلیلهای در یک ساحه دیگر به طرف مقابل بدهد؛
- یک دولت احتمالا سر زمین خود را برای فعالیتهای مشترک در اختیاری دولت دیگری قرار دهد و در بدل نتایج آنرا باهم شریک سازند؛
- یک دولت احتمالا بدیگری کمک نماید که برای اهداف خود خواستار ماموریت مشترک گردد، با این تفاهم که دولت آماده کننده اجازه می یابد که در نتایج بدست آمده باهم شریک شوند؛
- احتمالا عملیات مشترک جهت جمع آوری معلومات توسط مامورین استخباراتی یک دولت رویدست گرفته شده که یا دوشادوش و یا بصورت مکمل با مامورین همتای خارجی خود آنرا انجام میدهند،
- احتمال دارد بین ادارات استخباراتی دو دولت تبادلء تحلیلهای و امکانات تخنیکی صورت گیرد؛
- یک دولت احتمالا به مامورین دولت دیگر خدمات تعلیمی عرضه نموده و در بدل خواستار خدمات استخبارات شود، همچو همکاری وقتی انجام می یابد که یک ادارهء خارجی بدیگری مهارتهای خاصی را آموزش داده بتواند.

اهمیت شریک ساختن معلومات استخباراتی تنها به ساحه همکاری دوجانبه محدود باقی نمانده، بلکه امروز به شکل چندین جانبه وسعت پیدا نموده است. از گذشته ها به این طرف جزئیات دقیق همکاری استخباراتی مخفی بوده است. مشهورترین مثال همچو همکاری توافق برای شریک ساختن اطلاعات استخباراتی بین ایالات متحده، بریتانیا، آسترالیا، کانادا و زیلانده جدید میباشد که از جنگ دوم جهانی به اینسو گفته میشود بر اساس یک پیمان غیر انتشار یافته ۱۹۴۷ استوار است.¹⁶ یک مثال دیگر همکاری چندین جانبه در داخل منطقه اروپا میباشد، طوریکه اتحادیه اروپا با تعهد برای یک قدم فرا گذاشتن از حدود حاکمیت ملی و برای به نمایش گذاشتن خواست سیاسی، در مارچ ۲۰۰۴ یک مرکز هماهنگی برای مبارزه علیه تروریسم را تأسیس نمود.¹⁷ یکی از وظایف مهم این بنیاد جدید، نظارت و هماهنگی کار شورای اروپا در مبارزه بر ضد تروریسم میباشد. از طریق این بنیاد تصامیم تشریک استخبارات چندین طرفه جامه عمل میپوشد.

اکنون فراتر از سطح منطقه، توافق اخیر ایالات متحده و اتحادیه اروپا مبنی بر مبارزه بر ضد تروریسم¹⁸ بیانگر صریح ضرورت برای تشریک چندین جانبه معلومات استخباراتی میباشد تا بمنظور عمل مؤثر بر ضد خطرات تروریسم اقدامات جدی رویدست گرفته شود. چوکات شماره ۲۸ ملاحظه شود.

چوکات شماره ۲۸:

شریک ساختن معلومات چندین جانبه: تجدید پیمان اتحادیه اروپا و ایالات متحده.

۳,۳ مطابق به قوانین ملی ما برای شریک ساختن معلومات استخباراتی و ادارات تطبیق قوانین باهم مشترکا کار خواهیم کرد تا جلو فعالیتهای تروریسی را گرفته و آنرا خنثی نموده باشیم و برای استفاده بهتر از معلومات حساس، طوریکه قوانین ملی ما اجازه میدهد، در تعقیب تروریستان، همکاری خواهیم کرد، قسمیکه معلومات استخباراتی محفوظ باقی مانده و محاکمه عادلانه متهمین تأمین گردد.

منبع: پیمان ایالات متحده و اتحادیه اروپا مبنی بر مبارزه بر ضد تروریسم، امضاء شده در شانون، ایرلند ۲۶ جون ۲۰۰۴

بصورت عمومی، همکاری با ادارات خارجی باید تنها مطابق به پیمانهای صورت گیرد که توسط سیاستمداران دیموکراتیک حسابده، معمولاً قوه اجرائیه تصویب شده باشد.¹⁹

در ذیل بطور نمونه مواردی وجود دارد که مستلزم نظارت وزراء بر عملکرد همکاریهای استخباراتی میباشد تا بر اصل حسابدهی پابند باقی ماند.

• موضوع "انکار پذیری قابل باور"

انکار پذیری قابل باور فکر سیاسی ای میباشد که در دهه ۱۹۵۰ رشد نمود و شامل ایجاد ساختارهای قدرت و سلسله قومانده های غیر وابسته و غیر رسمی میباشد که در صورت ضرورت می توان از آنها انکار ورزید. این فکر محصول پلانگذاری ستراتیژیک دوران جنگ سرد میباشد، طوریکه به ادارات استخباراتی از طرف افراد قدرتمند اجرائیه هدایات ضد و نقیض داده شده و موجودیت چنین هدایات و منبع حقیقی آن در صورت ضرورت انکار شده بتواند. بطور مثال، وقتی یکی از عملیات ها به ناکامی فلاکتبار منتج شود، اداره حکومت لزوماً از آن انکار نماید. یکی از مثالهای بکاربرد

امروزی این فکر در حالاتی دیده میشود که حکومت به دنبال اختطاف یکی از شهروندانش مجبور به پرداخت پول شود. در این حالات حکومت می خواهد که از مذاکره مستقیم با تروریستان بنابر دلایل معقول سیاسی ابا و ورزد. در عین زمان حکومت نمیخواهد طوری وانمود سازد که نسبت به تبعه اختطاف شده خود بیتفاوت میباشد. در این حالت اکثر حکومت به اداره استخباراتی مخفی هدایت میدهد که با اختطاف کنندگان در تماس شود. در چنین حالات مهم است که بین ضرورت برای مخفی ساختن و ضرورت برای مامورین دولتی که جوابده برای این عملیات میباشد، تعادل ایجاد گردد.

• همکاری با ادارت استخباراتی ای که عملکرد آنها حقوق مسلم بشری را نقض میکنند:

با وجود مناقشه عام، در شرایط استثنایی شاید ادارت استخباراتی بمقصد موضوعات امنیت ملی برای بدست آوردن معلومات تلاش ورزند، بدون آنکه از میتود های اصلی در رابطه استفاده نمایند. در حالیکه قانون بین المللی بصراحت استفاده از معلوماتی را که در نتیجه شکنجه بدست آمده باشد، منع قرار داده است، بطور مثال در یک دوسیه تروریستی و یا اخراج یک پناهنده اعترافاتی که در یک دولت دیگر، با استفاده از شکنجه بدست آمده است، در محکمه اعتبار ندارد.²⁰ بر اساس ماده ۱۵ منشور ملل بر ضد شکنجه، هر بیانی که در اثر شکنجه گرفته شود، در هر نوع محاکمه منحصیث سند برای شواهد مجاز نمیباشد، مگر در محاکمه ارتکاب کننده جرم شکنجه. این محافظت قانونی در منشور جینوا و دیگر معیار های بین المللی وسعت داده شده، که میگویند: بیاناتی که در اثر بیرحمی، ظلم، سلوک غیر انسانی و تحقیر آمیز یا جزا و شکنجه بدست آمده باشند، در محاکمه ها اعتبار قانونی ندارند.²¹

بناء میتوان در اینجا استدال کرد که عین ملاحظه می تواند در مورد استفاده از معلوماتی که توسط یک دولت دیگری در اثر شکنجه بدست آورده شده، قابل تطبیق باشد، باوجودیکه قانون بین المللی در این مورد وضاحت خاصی ندارد.

با استفاده از شکنجه یا بکاربرد ثمره شکنجه، یک دولت دیموکراتیک موضع خود را در برابر تروریستان ضعیف میسازد. با استفاده از عملکرد آنها والاترین مقام اخلاقی ای که یک جامعه دیموکراتیک از آن برخوردار است، بنیاد خود را از دست میدهد.²²

استفاده از معلومات بدست آمده در نتیجه شکنجه باید به ذات خود منع باشد. این امر نقض اساسی حقوق بشری میباشد. قابل یاد آوریست که کنترل موثر ادارت استخباراتی توسط مقام وزارت می تواند حفاظت لازم را تأمین کند تا این "ممنوعیت" در همه اوقات مراعات شود.

• دادن معلومات راجع به اتباع خود به ادارت امنیتی خارجی

قوانین باید بر ضد جلوگیری از کنترولهاییکه در قانون داخلی از طریق همکاری با ادارت خارجی مورد تطبیق قرار میگیرند، احکام محافظتی صریح داشته باشند. قانون آلمان در این رابطه شرحی دارد (چوکات شماره ۲۹ ملاحظه شود).

وقتی معلومات از یک اداره خارجی یا بین المللی بدست آمد، باید هم مورد کنترول قانون کشور منبع معلومات و هم مورد کنترول قانون و معیار های کشوری که این معلومات را دریافت داشته است، قرار گیرد. همچنان معلومات به ادارت امنیتی و استخباراتی خارجی زمانی داده شود که آن ادارت بنوبه خود چنان قوانین نظارتی ای دارند که در کشور معلومات دهنده جاری میباشد (بر علاوه قوانینی که در مورد اداره گیرنده معلومات عملی میگردد).

چوکات شماره ۲۹:

دادن معلومات راجع به اتباع خود به ادارات امنیتی خارجی: مثال از قانون استخبارتی آلمان:

ماده ۱۹ (۳)

آن اداره راجع به اتباع خود به ادارات و سازمانهای خارجی در صورتی معلومات داده میتواند که این معلومات یقیناً برای تعقیب قضیه لازمی باشد و یا برای تأمین منافع امنیتی نهاد گیرنده ضروری پنداشته شود. در صورتیکه این امر بر خلاف منافع علیای دولت فدرالی آلمان قرار گیرد و یا منافع اساسی افرادی که در باره آنها معلومات داده میشود، ایجاب محافظت را بکند، در اختیار گذاشتن معلومات متوقف ساخته میشود.

در اختیار گذاشتن معلومات باید در یک دوسیه عامه قیدگردد. به گیرنده یا استفاده کننده معلومات هدایت داده میشود که از معلومات داده شده تنها و تنها برای مقصدی که فرستاده شده استفاده صورت میگیرد. آن اداره حق دارد که از گیرنده معلومات در باره چگونگی استفاده خواستار اطلاعات شود.

منبع: قانون اداره استخباراتی دولت فدرالی آلمان (BVerfSchG)، آلمان، نومبر ۲۰۰۲، ماده ۱۹

قابل یاد آور است که همکاریهای بین المللی تنها به موافقات دو جانبه یا چندین جانبه بین ادارات مختلف استخباراتی محدود نمیشود، بلکه شامل وظیفه همکاری با یک محکمه بین المللی نیز شده میتواند. در این رابطه به محکمه جنائی بین المللی در باره یوگوسلاویای سابق مراجعه شده است (چوکات شماره ۳۰ ذیل مشاهده گردد).

چوکات شماره ۳۰:

وظایف اداره استخباراتی بوزنیا برای همکاری با محکمه جنائی بین المللی در باره یوگوسلاویای سابق

ماده ۶

آن اداره همراه محکمه جنایی بین المللی در باره یوگوسلاویای سابق با تهیه نمودن معلومات راجع به اشخاصیکه از سال ۱۹۹۱ به اینسو در یوگوسلاویای سابق شدیداً قانون بشری بین المللی را نقض کرده اند، همکاری مینماید (به دنبال: محکمه بین المللی).

منبع: قانون اداره استخباراتی و امنیتی، بوزنیا - هرزگووینا، ۲۰۰۴، ماده ۶

بهترین طرز العمل:

- لازم و ضروریست که همکاریهای بین المللی باید از طرف وزیران اجازه داده شده باشند و براساس اینکه با قانون داخلی و مکلفیت های قانونی بین المللی تطابقت داشته باشند، باید از حد اقل احکام محافظتی برخوردار باشند؛
- احکام محافظتی باید ضمیمه قانون شوند تا استفاده مشترک از معلومات استخباراتی باعث معامله روی معیار های حقوق بشری یا نظارت معیار های داخلی نگردد.

فصل سیزدهم

محافظت در برابر سوء استفاده توسط مقام وزارت

در فصلهای گذشته صحبت شد که کنترل اجرائیوی و مقام وزیر یکی از عناصر اساسی برای جوابدهی دیموکراتیک ادارات امنیتی و استخباراتی بشمار میرود. ولی خطر آن وجود دارد که آن ادارات برای سوء استفاده های سیاسی اجرائیه سر اطاعت خم کنند. نه تنها کشورهای درحال دیموکراسیهای انتقالی، بلکه کشور های غربی نیز شاهد اتفاقات سیاسی بوده اند، طوریکه وزیران از ادارات استخباراتی و امنیتی برای اهداف شخصی یا سیاسی استفاده کرده اند، چنانچه به آن ادارات هدایت داده شده تا به تلفونهای مخالفین سیاسی گوش دهند و یا از آن ادارات برای مقاصد تجارتي استفاده شده است. بنابر همین دلایل، خیلی حیاتی میباشد تا در قانون احکام محافظتی ای ضمیمه باشند که بیطرفی و مسلکی بودن آن ادارات را ضمانت کنند. در بحث ذیل محافظت توسط ارگانها مورد توجه قرار گرفته است (همچنان در فصل ۸ راجع به هدایات داخلی و کنترل توسط خود اداره ، ملاحظه شود).

باوجود یک ضرورت دیموکراتیک، کنترل سکتور امنیتی توسط قوه اجرائیه بعضی نتایج غیرمفیدی را با خود همراه دارد. نخست، خطر افراط آمیز در سری نگهداشتن مسایل وجود دارد، طوریکه حکومت معلومات بدست آورده شده توسط مامورین دولت را ملکیت شخصی خود تلقی میکند؛ بطور مثال حکومت احتمالاً راجع به جوابدهی اداره امنیتی یا طرز عملهای آن که موضوعات قانونی برای عام میباشد، تحت پوشش 'امنیت ملی' از دادن معلومات خود داری کند. ثانیاً، گرایش هایی هم شاید موجود باشند که از ادارات امنیتی و یا صلاحیتهای آنها برای جمع آوری معلومات به مقاصد سیاست داخلی (مثلاً معلومات راجع به مخالفین سیاسی یا بی اعتبار کردن آنها) استفاده صورت گیرد. بناء احکام محافظتی ای که بر اساس آن مامورین دولت هدایات غیر معقول حکومت را (مثلاً معلومات راجع به مخالفین سیاسی داخلی) رد نموده بتوانند، کاملاً حتمی و ضروری میباشد.

بدون شک بین تأمین کنترل دیموکراتیک سکتور امنیتی و جلوگیری انحصار سیاسی یک توازن بس حساس وجود دارد. ما در فصل پنجم به ضرورت احکام محافظتی در مورد صلاحیتهای رؤسای آن ادارات از طریق محافظت امنیتی اشاره نمودیم که آنها عبارت اند از : تعیین حدود قانونی برای اینکه از ادارات چه خواسته میشود که باید انجام دهند و ایجاد یک میکانیزم مستقل تا سوء استفاده ها را عنوان نموده بتواند. از اینکه شاید کارمندان ادارات امنیتی از ناحیه انحصار سیاسی نامعقول نگران باشند، خیلی مهم است که آنها دستورالعمل هایی را در اختیار داشته باشند که بر اساس آن نگرانیهایشان را در خارج از ادارات شان عنوان نموده بتوانند. در این رابطه دستور العمل هایی برای شکایات یا به اصطلاح شکایت وظیفوی ضروری میباشد(بخش دوم، فصل هشتم گزارشدهی راجع به عملکردهای غیر قانونی ملاحظه شود).

محافظتهای قانونی

قانون حاکم بر ادارات امنیتی و استخباراتی باید در باره خط السیر سیاسی مراتب صریح و واضحی داشته باشد و در مسأله ادارات داخلی، آنها باید از استقلال سیاسی برخوردار باشند تا این امر تأمین شود که موضوعات پالیسی توسط سیاستمداران جوابده به مردم تعیین میگردند. حقوق قوه اجرائیه باید مقابلتاً متوازن ساخته شود تا از سوء استفاده ها توسط اجرائیه آن ادارات جلوگیری بعمل آید. برای این مقصد میتوان از محافظتهای قانونی مختلف استفاده کرد. در کانادا، هنگری و استرالیا خواسته

میشود که بسیاری از هدایات وزیران باید در قید تحریر باشند (مثال هنگری را در چوات شماره ۳۱ ملاحظه نماید).

چوکات شماره ۳۱:

اداره و کنترل ادارات امنیت ملی در هنگری:

بخش ۱۱

۱ (ب) وزیرکتبا امری اجرای وظایف مهم ادارات را در هر نیمه سال عنوانی رؤسای آن ادارت صادر میدارد؛ وزیر کتبا برای تدویر جلسه در باره مقررات معلوماتی که از اعضای حکومت بدست آمده است، امرصادر مینماید.

منبع: قانون در باره خدمات امنیت ملی، ۱۹۹۵، هنگری، بخش ۱۱

هدایات مقام وزارت هم میتواندکه در خارج از اداره اشاعه شود. بطور مثال قانون کانادا می گوید که قبل از اشاعه عام، بایداین هدایات به ارگان بررسی راجع شوند.²³ و قانون آسترالیا میگوید که ایجاب میکند که هدایات وزیر بعد از صدور به اسرع وقت ممکنه به رئیس عمومی تفتیش راجع ساخته شود(چوکات شماره ۳۲ ذیل ملاحظه شود).

چوکات شماره ۳۲ :

وظایف وزیر در رابطه با اداره امنیتی و استخباراتی (آسترالیا)

بخش ۳۲ ب:

وزیر به رئیس عمومی تفتیش هدایات و دستورالعمل را صادر مینماید

۱. این بخش در هر هدایت و دستورالعملی که از طرف وزیر به ریاست اداره استخبارات مخفی آسترالیا ASIS و ریاست زیگنال دفاعی DSD صادر میگردد، قابل اجراء میباشد.

۲. بعد از صدور هدایات و یا دستورالعمل به ریاست آن اداره به اسرع وقت ممکنه، وزیر در آغاز روز صدور یا یک روز بعد از آن یک نسخه هر هدایت یا دستورالعمل را در اختیار رئیس عمومی تفتیش قرار دهد.

۳. به اسرع وقت ممکنه بعد از آغاز روز صدور، وزیر باید یک نسخه ای از هر هدایت و دستورالعملی را که قبل از آن روز صادر شده و هنوز هم در جریان عمل قرار دارد، در اختیار رئیس عمومی تفتیش قرار میدهد.

منبع: قانون استخباراتی و امنیتی ریاست تفتیش آسترالیا، ۱۹۸۶، بخش ۳۲۸

در یک چوکات وسیعترکنترول و توازن، قانون استخباراتی آسترالیا احکام دیگر حفاظتی را وضع نموده است، طوریکه رئیس اداره استخباراتی وظیفه دارد تا به رهبران احزاب مخالف حکومت گزارش دهد.²⁴ قابل یادآوریست که این هم به حیث یک امر غیر رسمی در دیگر مجموعه قوانین ملی برای جلوگیری از سوء استفاده ها توسط وزیران گنجانیده شده است. در صورتیکه رهبران احزاب مخالف در پارلمان احساس نکنند که آنها از حلقه اسرار استخباراتی کاملاً خارج ساخته شده اند، در امور امنیتی و استخباراتی یک عملکرد دو جناحی به احتمال قوی تعقیب شود. آسترالیا یک مثالیتست که بر اساس دیموکراسی پارلمانی عمل مینماید، باوجودیکه نظام آن فدرالی میباشد. در یک دولت نظام ریاستی فدرالی مغلط چندین کارگزاران متعددی وجود دارندکه باید به آنها بر اساس "ضروت برای دانستن" گزارش داده شود.²⁵

مثالهای قانونی ذیل کشور های بوزنیا و هرزگوینا و بریتانیا در مورد اینکه در مورد حدود صلاحیتهای ادارات استخباراتی و امنیتی احکام محافظتی اضافی را بیان میدارند، بسیار آموزنده اند. طوریکه آن ادارت طبق این احکام نباید بیطرفی شانرا مورد سوال قرار دهند و یا به اعتبار جریانات سیاسی داخل آن کشور صدمه وارد نمایند (چوکات های شماره ۳۳ و ۳۴ ملاحظه شوند).

چوکات شماره ۳۳:

اقدامات برای حفظ بیطرفی ادارات امنیتی و استخباراتی

الف - مثال از قانون بوزنیا:

ماده ۳۰

کارکنان آن ادارات باید عضو احزاب سیاسی نباشند، آنها نباید از احزاب سیاسی هدایت دریافت کنند، یا به فعالیت عایداتی یا دیگر مشاغل عامه یا مسلکی ای که با کارشان در داخل اداره مطابقت ندارند، بپردازند.

ماده ۵۶

۱. آن اداره باید غیر سیاسی باشد، و باید در پیشرفت، حفاظت و یا تخریب منافع هیچ حزب سیاسی، سازمان سیاسی قانونی یا رأی دهندگان نپردازد.

۲. آن اداره حق ندارد که اعتصابات، طرفداران یا مخالفین را که مطابق به قانون سازماندهی شده و عمل مینمایند، مورد بازپرسی قرار دهد.

منبع: قانون راجع به اداره استخباراتی و امنیتی، بوزنیا- وهرزگوینا، ۲۰۰۴

ب - مثال از قانون بریتانیا:

بخش ۲ رئیس اداره

۲. (۱) عملیات اداره تحت کنترل یک رئیس قرار دارد، که از طرف وزیر امور خارجه مقرر میگردد. (۲) رئیس مسول تمام امور مربوط به آن اداره بوده و وظیفه او میباشد که مراتب ذیل را تأمین کند:

(الف) آن اداره در جستجوی دریافت معلوماتی نمیشود، مگر اینکه لزوماً برای اجرای ماموریتش ضروری باشد یا آن اداره معلوماتی را اشاعه نمیکند، مگر اینکه لزوماً برای آن مقصد یا برای مقصد جلوگیری یا کشف جرم جدی جنایی یا برای مقصد دوسیه های جنایی ضرور باشد.

(ب) و آن اداره برای کمک به منافع یک حزب سیاسی به هیچ اقدام دست نمیزند؛

منبع: قانون اداره امنیتی، بریتانیا ۱۹۸۹، بخش ۲

نوع سوم احکام محافظتی قانون، طوریکه قبلاً تذکر یافت، پالیسی به اصطلاح "دروازه - باز" میباشد که بر اساس آن رئیس آن اداره به صدراعظم یا رئیس جمهور کشور حق دسترسی را دارد. در بریتانیا، بطور مثال، رئیس اداره امنیتی، اداره استخبارات مخفی و مراکز مخابراتی حکومت با جودیکه در برابر وزیر داخله و خارجه مسول اند، حق دارند تا با صدراعظم تماس گیرند.²⁶

چوکات شماره ۳۴:

حق رئیس اداره برای داشتن دسترسی به صدراعظم (بریتانیا)

رئیس اداره استخباراتی گزارش سالانه ای در باره کار و اجراءات آن اداره به صدراعظم و وزیر امور خارجه تقدیم میدارد و هم به یکی یا هر دوی آنها در هر وقت و زمانی می تواند راجع به موضوعات کاری آن اداره گزارش دهد.

منبع: بخش ۲ (۴)، سند قانون استخباراتی ۱۹۹۴، بریتانیا

بهترین طرز العمل

- قانون استخباراتی باید شامل احکام محافظتی بر ضد سوء استفاده های وزیران و سیاسی ساختن ادارات استخباراتی باشد. در این راستا محافظتهای قانونی متعددی قابل تصور میباشند، مثلاً اینکه تمام هدایات وزیر قید تحریر شده و یا برای تفتیش و بررسی به یک ارگان بیرون از اجرائیه راجع شود و همچنان اینکه به رهبران احزاب مخالف در پارلمان از عملکرد های آن اداره گزارش داده شود؛
- ادارات استخباراتی نباید برای کمک به منافع یک حزب سیاسی دست به اقدامی زند،
- ادارات استخباراتی نباید اعتصابات، طرفداران یا مخالفین را که جزء از جریان دیموکراتیک میباشند و طبق قانون سازمان دهی و عمل مینمایند، مورد بازپرسی قرار دهند.

پاورقیهای بخش سوم - نقش اجراییه

1. مصوبهء قانون ادارهء استخبارات کانادا
Intelligence Service Act, Canada, R.S. 1985
2. مصوبهء قانون ادارات استخباراتی و امنیتی ۲۰۰۲، هالند، ماده ۲
Intelligence and Security Services Act 2002, Netherlands, Art. 2
3. قانون در بارهء ادارهء استخباراتی و امنیتی ۲۰۰۴، بوزنیا و هرزگوینا، ماده ۸ و ۹
Law on the Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia and Herzegovina, Art. 8 and 9
4. قانون در بارهء ادارهء استخباراتی و امنیتی ۲۰۰۴، بوزنیا و هرزگوینا، ماده ۱۰
Law on the Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia and Herzegovina, Art. 10
5. قانون در بارهء ادارهء استخباراتی و امنیتی ۲۰۰۴، بوزنیا و هرزگوینا، ماده ۲۷
Law on the Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia and Herzegovina, Art. 27.
6. مصوبهء قانون ادارهء استخباراتی امنیتی کانادا، ۱۹۸۴، صفحه ۱۳
Canadian Security Intelligence Service Act 1984, s. 13.
7. قانون استرالیا از وزیران مسوول برای ادارات مخفی و امنیتی استرالیا و وزیر مسوول برای ادارهء زیگنال دفاعی میخواید تا هدایات تحریری عنوانی رؤسای آن اداراتی که راجع به اتباع استرالیایی معلومات استخباراتی تهیه میدارند، صادر نمایند: سند قانونی ادارت استخبارتی ۲۰۰۱، صفحه ۸ (۱).
Australian legislation requires the ministers responsible for ASIS [Australian Secret and Intelligence Services], and the responsible Minister in relation to DSD [Defence Signals Directorate, the Department of Defence], to issue written instructions to the agency heads dealing with situations in which the agencies produce intelligence on Australians: the Intelligence Services Act 2001, s. 8(1).
8. امر قوهء اجرائیهء ایالات متحده ایجاب کنترول ریاست جمهوری را مینماید: "هیچ اداره به استثنای CIA (یا نیروهای مسلح ایالات متحده امریکا در وقت جنگ اعلام شده توسط کانگرس یا در جریان مدت زمانی که بر مبنای یک گزارش رئیس جمهور به کانگرس تحت فیصلنامهء صلاحیتهای جنگ، Stat 87 855 استوار است) حق براه اندختن کدام فعالیت خاصی را ندارد، مگر اینکه رئیس جمهور تشخیص دهد که کدام اداره دیگری به هدفی مشخصی نایل شده میتواند."
The US Executive order asserts a measure of Presidential control: 'No agency except the CIA (or the Armed Forces of the United States in time of war declared by Congress or during any period covered by a report from the President to the Congress under the War Powers Resolution [87 Stat. 855]) may conduct any special activity unless the President determines that another agency is more likely to achieve a particular objective.'
9. یک کتاب راهنمای واژه های حقوق بشری بین المللی
Condé, H. V., A Handbook of International Human Rights Terminology, (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2004), p. 111.
10. مجمع عمومی ملل متحد

UN GA Res. 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (no 16.) at 52, UN Doc. A/6316 (1966), entered into force 23 March 1976.

11. UN GA RS 39/46, 39 GAOR Supp. (no 51) at 197, UN Doc. A/39/51 (1985), entered into force 26 June 1987.

12. دفتر عالی کمیساری ملل متحد برای حقوق بشری، تصویب اصول میثاقهای بین المللی حقوق بشری در صفحه انترنتی ذیل موجود است.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Status of Ratification of the Principal International Human Rights Treaties (as of 09.06.2004), available online at: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>

13. ایرلند، بریتانیا، قضاوت، محکمه اروپائی حقوق بشری، صفحه ۹۶، صفحه انترنتی ذیل:
Ireland v. United Kingdom, Judgement, European Court of Human Rights, p. 96, available at: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>

14. این مقررات که توسط وزیران وضع شده اند، به نشر سپرده شده و در صفحه انترنتی ذیل موجود میباشند:

These rules made by the ministers have been published and are available online at

> http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html.<

15. یادداشت، بطور نمونه، ماده ۸۵ قانون اساسی بلغاریا: موافقات با خصوصیات نظامی یا سیاسی ایجاب تصویب پارلمانی را مینماید.

Note, for example, Art.85 of the Constitution of Bulgaria which requires parliamentary approval for treaties with military or political implications.

16. ملاحظه شود رساله های....

See Richelson, J., Ball, D., The Ties That Bind, (London: Allen & Unwin, 1990).

17. اعلامیه شورای اروپا در باره مبارزه با تروریسم

EU Council Declaration on Combating Terrorism, Brussels, 25 March 2004, p. 13. Available online at: <http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm>

18. اعلامیه مشترک ایالات متحده و اتحادیه اروپا در باره مبارزه با تروریسم

US-EU Declaration on Combating Terrorism, Signed in Shannon, Ireland in June 2004, available online at: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>>

19. بطور نمونه قانون بوزنیا و هرزگوینا ملاحظه شود، ماده ۶۴، حکم میکند: قبل از اینکه اداره استخباراتی آن کشور با ادارات استخباراتی و امنیتی کشور دیگر داخل معامله شود، باید مقام اجرائیه آنرا تصویب نماید(علاوتا، قبل از معامله یا توافق با یک نهاد دولت خارجی، سازمان های بین المللی دولتها یا یک نهاد دیگر خارجی، باید با وزیر امور خارجه مشوره صورت گیرد). اجرائیه مکلف است تاکمیتیه استخباراتی را از تمام چنین توافقات مطلع سازد.

See for example Bosnia and Herzegovina law, Article 64 which requires approval from the Chair, before the Agency enters into an arrangement with intelligence and security services of other countries. (Additionally, the Minister for Foreign Affairs must be consulted before an arrangement is entered with an Institution of a foreign State, an international organisation of states or an institution thereof). The Chair is obliged to inform the Intelligence Committee of all such arrangements.

20. تعبیر و تفسیر کمیته حقوق بشری منشور بین المللی حقوق ملکی و سیاسی، ملاحظه شود:
See: the Human Rights Committee interpretation of the International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR General comment 20, para. 12, 10 March 1992, supra, note 188; Guideline 16 of the UN Guidelines on the Role of Prosecutors (Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, September 1990).

21. در ماده ۹۹ منشور جینوا چنین قید شده است: هیچ اسیر جنگی از لحاظ جسمی و روحی تحت فشار نباید گرفته شود تا به جرمی که وی به آن متهم است، اعتراف کند. ماده ۳۱ منشور چهارم جینوا: اشخاص تحت محافظت باید از لحاظ جسمی و روحی تحت فشار گرفته نشوند تا از آنها و یا از طریق آنها از جناح سوم معلومات بدست آورده شود.

ماده ۱۲ اعلامیه ۴ راجع به حفاظت تمام اشخاص از شکنجه، دیگر بیرحمیها، سلوک غیر انسانی و تحقیر آمیز یا مجازات، ملاحظه شود؛

ماده ۶۹ (۷) فیصله روم راجع به محکمه جنایی بین المللی؛ اصل ۲۷، اصول ارگان ملل متحد برای حفاظت تمام اشخاصیکه در هر نوع شرایط بازداشت یا زندان قرار دارند.

Article 99 of the Third Geneva Convention stipulates: 'No moral or physical coercion may be exerted on a prisoner of war in order to induce him to admit himself guilty of the act of which he is accused'. Article 31 of the Fourth Geneva Convention: 'No physical or moral coercion shall be exercised against protected persons, in particular to obtain information from them or from third parties.'

See also Article 12, Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; Article 69(7) of the Rome Statute of the International Criminal Court; Principle 27, UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment.

22.

Lord Justice Neuberger (dissenting) in *A and others v Secretary of State for the Home Department*, Court of Appeal (Civil Division), [2004] EWCA Civ 1123.

23. ملاحظه شود، بطور نمونه: سند قانون خدمات امنیتی و استخباراتی کانادا ۱۹۸۴، صفحه ۶(۲)، این احکام ایجاب میکند که: هدایت کتبی وزیر عنوانی رئیس خدمات امنیتی و استخباراتی کانادا به کمیته بررسی استخبارات امنیتی سپرده شود. در استرالیا بر اساس سند قانونی ۲۰۰۱ خدمات استخبارتی، بخش ۸ (۲)، وزیران مسوول برای خدمات مخفی و استخباراتی استرالیا و وزیر مسوول در رابطه با اداره زیگنالهای دفاعی، اداره دفاع، صلاحیت دارند هدایات تحریری صادر نمایند و باید از طرف رؤسای آن ادارات مرعی الاجراء قرار گیرند.

See, for instance: CSIS Act 1984, s. 6(2), requiring written instruction issued by the Minister to the Director of CSIS to be given to the Security Intelligence Review Committee. In Australia under the Intelligence Services Act 2001, section 8(2), the ministers responsible for ASIS (Australian Secret and Intelligence Services), and the responsible Minister in relation to DSD (Defence Signals Directorate, the Department of Defence), may give written instructions which must be observed by the agency heads.

24. سند قانونی خدمات استخباراتی، استرالیا ۲۰۰۱، بخش ۱۹

Intelligence Services Act, Australia 2001, Section 19.

25. مثال بوزنیا و هرزگوینا را از ماده ۶ قانون جدید آن یادداشت کنید: ' لزوماً برای انجام وظایف خود بر اساس این قانون، آن اداره مراجع و ارگانهای ذیل را از موضوعات استخباراتی ای که به ابتکار و یا بر اساس خواست مراجع اخیر انجام میدهد، در وقت و زمانش، اطلاع میدهد: رئیس جمهور بوزنیا و هرزگوینا (ریاست دسته جمعی)، رئیس شورای وزیران، وزیر امور خارجه، وزیر امنیت، وزیر دفاع، رؤسای جمهور، معاونین ریاست جمهوری و صدراعظمان فیدراسیون و جمهوریت سرپسکا، وزیران داخله فیدراسیون و جمهوریت سرپسکا، رئیس و معاون مجلس نمایندگان اسامبله پارلمانی بوزنیه و هرزگوینا، رئیس و معاونین نمایندگان مجلس فیدراسیون، رئیس و معاونین فیدراسیون مجلس مردم و همچنان کمیته استخباراتی اسامبله پارلمانی بوزنیا و هرزگوینا.

Note the example of Bosnia and Herzegovina from Article 6 of the new legislation:

'As necessary to fulfil its duties under this Law, the Agency shall keep the following officials and bodies informed of intelligence matters in a timely manner, both upon its own initiative and upon the request of the latter: the Presidency of Bosnia and Herzegovina (collectively) (hereinafter: the Presidency), the Chair of the Council of Ministers, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Security, Minister of Defence, the Presidents, Vice-Presidents and Prime Ministers of the Federation and Republika Srpska, the Ministers of Interior of the Federation and Republika Srpska, the Chair and Deputy Chairs of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, the Chair and Deputy Chairs of the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, the Speaker and Deputy Speakers of the Republika Srpska National Assembly, and the Chair and Deputy Chairs of the Federation House of Representatives, the Chair and Deputy Chairs of the Federation House of Peoples, as well as the Security-Intelligence Committee of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina (hereinafter: Security-Intelligence Committee).

26. سند قانونی خدمات امنیتی ۱۹۹۴، صفحه ۲ (۴)؛ سند قانونی خدمات استخباراتی ۱۹۹۴، صفحه ۲(۴)، ۴(۴)

Security Service Act 1989, s. 2(4); Intelligence Service Act 1994, s. 2(4), 4(4).

بخش چهارم

نقش پارلمان

فصل چهاردهم

مواردی برای نظارت پارلمانی

نظارت و بازرسی سکتور امنیتی تنها در انحصار حکومت بوده نمیتواند، در آن صورت سوء استفاده یک امر حتمی خواهد بود. معمولاً پارلمان در پهلوی داشتن وظیفه برای تعیین چوکات قانون، رسیدگی به فعالیت حکومت را نیز عهده دار است.

در یک نظام دیموکراسی هیچ ساحه ای از فعالیتهای حکومت به رخ پارلمان بسته باقی مانده نمیتواند، به شمول سکتور امنیتی و استخباراتی. رسیدگی پارلمان در حقیقت به یک نهاد دولتی قانونیت میبخشد و آنرا جوابده دیموکراتیک میسازد. پارلمان در این راستا کمک مینماید که سازمانهای امنیتی و استخباراتی در مجموع در خدمت دولت باشند و از قانون اساسی نگاهیانی نکنند، نه حامی منافع تنگ نظرانه گروهی و سیاسی. کنترل مناسب یک راه با ثبات، از لحاظ سیاسی، دو طرفه را برای امنیت باز میسازد، آنچه نه تنها به نفع دولت است، بلکه بنفع خود آن ادارات هم. مداخله اعضای پارلمان در استفاده درست و معقول پول مردم برای مسایل استخباراتی و امنیتی کمک مینماید.

با آنهم در بازرسی پارلمانی خطراتی هم وجود دارد. احتمال دارد سکتور امنیتی به مناقشات سیاسی حزبی کشانیده شود، یک اقدام خام اعضای پارلمان شاید در بین مردم شور و هیاهویی را برپا نماید و باعث اتهامات ناحق و تیوریهای توطئه آمیز تحت پوشش پارلمان گردد. در نتیجه مطبوعات و مردم تصور نادرستی از وضع پیدا خواهند نمود و هم احتمال دارد باعث سوء اعتماد کارکنان ادارات امنیتی نسبت به اعضای پارلمان گردد. تلاشها برای گشایش یا برای رخنه در معلومات حساس که قانونگذاران به آنها امتیاز دسترسی را دارند، به مؤثریت عملیات نظامی و امنیتی صدمه میرساند. بازرسی مؤثر امنیتی برای سیاستمداران یک امر رنج آور و پر مشقت میباشد، زیرا اکثراً در عقب صحنه به راه انداخته میشوند. تحقیقات پارلمانی حساس در حقیقت ایجاب فضای مطمئن برای تقدیم شواهد و اسناد در پارلمان را مینماید. نگهداری اسرار ضروری احتمالاً بین تعدادی از اعضای پارلمان شامل در مسایل استخباراتی و دیگران ممانعت هایی را ایجاد کند. آنهاییکه در حلقهء محرمانه اسرار قرار دارند، شاید باعث حسادت و بی اعتمادی دیگر اعضای پارلمان شوند، زیرا آنها امتیاز دسترسی به این اسرار را دارند. بناء خیلی ها لازمست تا یک حلقه ای از اعضای پارلمان به نمایندگی همه که از اعتماد وسیع و اعتبار مردم برخوردار باشند، به این کار مؤظف گردد.

نظارت پارلمانی ادارات امنیتی و استخباراتی در جوامع دیموکراتیک یک پدیده قبول شده میباشد، چوکات شماره ۳۵ بررسی ساختار و صلاحیتهای نظارت پارلمانی آن خدمات را در هفت دیموکراسی انتخاب شده در قاره امریکا، اروپا و افریقا نشان میدهد. بسیاری از عناصر این چوکات در فصل های ذیل مورد بحث قرار گرفته اند.

چوکات شماره ۳۵ مقایسه ارگانهای نظارت بیرونی و پارلمانی در بعضی از کشورها					
۱- مملکت	۲- اختیارات ارگان نظارتی	۳- صلاحیتهای کنترول بودجوی ارگان نظارتی	۴- نوع ارگان نظارتی؛ عضویت، تصفیه، تقرر ارگان نظارتی	۵- صلاحیتهای احضار	۶- درخواست اطلاعیهء قبلی
الف - ارجنتاین	غور و بررسی قانونیت و مؤثریت آن ادارات به شمول شکایات شهروندان	بررسی دقیق و اجازه صلاحیتهای	ارگان نظارتی پارلمانی از ۱۴ عضو پارلمان توسط پارلمان تعیین میگردند. تفتیش امنیتی در باره آنها وجود ندارد.	ندارد	در قانون تنظیم نشده است
ب - کانادا	کمیته بررسی استخباراتی و امنیتی کانادا روی قانونیت و مؤثریت آن اداره غور میکند	کمیته بررسی استخباراتی و امنیتی کانادا صلاحیتهای رسمی ندارد، تنها میتواند روی بودجه خدمات استخباراتی و امنیتی کانادا تبصره نماید	ارگان نظارتی کارشناس مستقل بیرونی حد اعظم متشکل از ۵ کارشناس عضو بوده که از طرف صدراعظم انتخاب میشود. اعضا تحت سوگند میباشند	بلی، دارد	ایجاب اطلاعیه قبلی را نمی نماید
ج - ناروی	ارگان نظارتی بیش از همه روی قانونیت آن خدمات، به شمول حفاظت حقوق بشری غور میکند.	وظیفهء نظارت بودجه را به عهده ندارد.	ارگان نظارتی پارلمانی کارشناس بیرونی؛ متشکل حد اعظم از ۷ عضو غیر از اعضای پارلمان (ولی از طرف پارلمان انتخاب میشوند).	بلی، دارد. تمام کسانی که در برابر کمیته جلب به احضار میشوند، مکلف اند که مطابق به آن عمل نمایند	ادارات استخباراتی اجازه ندارند که راجع به عملیات آینده با کمیته مشوره نمایند.
دال - پولند	نظارت، قانونیت، پالیسی، اداره و همکاری بین المللی ادارات استخباراتی و امنیتی. مؤثریت تحت تفتیش قرار نگرفته است.	کمیسیون، مسودهء بودجه ادارات و تطبیق آنها تحت غور قرار میدهد.	ارگان نظارتی پارلمانی؛ حد اعظم ۹ عضو پارلمان منحیث عضو آن ارگان که توسط پارلمان انتخاب شده است. آنها باید از یک تفتیش امنیتی بگذرند.	وجود ندارد	کدام مکلفیت قانونی وجود ندارد

<p>کدام مکلفیت قانونی وجود ندارد</p>	<p>بلی، وجود دارد.</p>	<p>ارگان نظارتی پارلمانی؛ این کمیته متشکل از ۱۵ عضو پارلمان بوده که توسط رئیس جمهور مقرر میشوند. در مورد این اعضا تفتیش امنیتی صورت میگیرد.</p>	<p>این کمیته بودجه خدمات استخباراتی را ذاتا نظارت نمیکند، ولی حدود صلاحیت وی شامل منجمنت مالی آن اداره ها میباشد.</p>	<p>حدود نظارت آن شامل قانون، فعالیتها، اداره ترتیبات مالی و مصارف آن اداره، میباشد.</p>	<p>ه - افریقای جنوبی</p>
<p>کدام مکلفیت قانونی وجود ندارد</p>	<p>وجود ندارد</p>	<p>ارگان نظارتی پارلمانی متشکل از ۹ عضو میباشد که توسط صدراعظم از هر مجلس پارلمان مقرر میشوند.</p>	<p>کمیته یکجا با رئیس کمیتهء محاسبهء عامه، مسائل مالی را تحت غور قرار میدهد و صلاحیتهای رسمی ندارد.</p>	<p>مالی، اداری، و پالیسی M15, M16 و GCHQ همرا با نظری بر مؤثریت. این ارگان قانونیت را تفتیش نمیکند.</p>	<p>و - بریتانیا</p>
<p>بلی، به استثنای حالات اضطراری بحرانی که آن ادارات می توانند الی دو روز گزارشدهی را معطل سازند.</p>	<p>بلی، در هردو کمیته.</p>	<p>هر دو کمیتهء نظارتی دارای صلاحیتهای رسمی میباشد. ۴ - نوع ارگان نظارتی؛ عضویت، تصفیه، تقرر ارگان نظارتی دو کمیتهء نظارتی کانگرس، متشکل از ۲۰ تن از مجلس نمایندگان و ۱۷ تن از اعضای کانگرس که توسط رهبران مجلس نمایندگان و سنا مقرر میشوند</p>	<p>هر دو کمیتهء نظارتی دارای صلاحیتهای رسمی میباشد.</p>	<p>غور و بررسی تمام ادارات استخباراتی. تصویب مقرری های بلند پایه. قانونیت و مؤثریت آن ادارات تفتیش میشود.</p>	<p>ز - ایالات متحده</p>

چوکات شماره ۳۵ وضعیت جاری امور را در آن هفت دیموکراسی انتخاب شده نشان میدهد. قابل یاد آور است که نظارت پارلمانی ادارات استخباراتی و امنیتی یک پدیده جدید میباشد، حتی در دیموکراسیهای سابقه دار^۱ در اواسط دهه ۱۹۷۰ افشای تخطیها و نقضهای ادارات امنیتی و استخباراتی در دیموکراسیهای لیبرال شروع نمود، این وضعیت سبب آن شد که در سراسر جهان به ابتکار نظارتهای پارلمانی دست زده شود.^۲ بدنبال ایالات متحده، استرالیا و کانادا در سالهای ۱۹۷۹ و ۱۹۸۴ قانونهایی برای نظارت پارلمانی وضع نمودند.^۳ در آغاز، در جهان انگلو-ساکسن (با وجودیکه در خود بریتانیا این اصلاحات تا سال ۱۹۸۹ هم شروع نشده بود) یک موج اصلاحات در امور امنیتی و استخباراتی در اروپا در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ پخش گردید؛ طوریکه در دنمارک در سال ۱۹۸۸، در اطریش ۱۹۹۱، در رومانی در ۱۹۹۳، در یونان در سال ۱۹۹۴، در ناروی در سال ۱۹۹۶، در ایتالیا در سال ۱۹۹۷ این اصلاحات روی دست گرفته شد.^۴ این تحولات مورد حمایت اسامبله های شورای اروپا و اتحادیه اروپای غربی قرار گرفت.^۵ ولی این نوع پیشرفت در خارج از اروپا خیلی بطی بوده است، باجودیکه بعضی استثنائات وجود دارد، مثلا ارجنتاین و افریقای جنوبی.

فصل پانزدهم

اختیارات ارگانهای نظارتی پارلمانی

نورم بین المللی این است که پارلمان برای تمام ادارات عمده امنیتی و استخباراتی یک ارگان نظارتی ایجاد مینماید (یک طریقه وظیفوی برای نظارت)، نسبت به اینکه برای ادارات مشخص چندین ارگان نظارتی مصروف باشند (یک طریقه سازمانی). 'طریقه وظیفوی' راه سهل را برای نظارت زمینه سازی میکند، زیرا در واقعیت بخش های مختلف دستگاه های استخباراتی با هم از نزدیک کار میکنند. در صورتیکه یک ارگان نظارتی تنها بر اساس "طریقه سازمانی" ایجاد شده باشد، خطر آن موجود است که جریانات تحقیق با ممانعت ها روبرو شود، خصوصا وقتی مسأله روی معلوماتی بچرخد که توسط اداره ای خارج از حدود قانون تهیه شده باشد و یا از آن گرفته شده باشد.

ولی نسبت به این طریقه بعضی تفاوت های مهمی هم وجود دارد. در ایالات متحده در مجلس نمایندگان و سنا کمیته های جداگانه ای برای نظارت ادارات استخباراتی و امنیتی وجود دارند، هرکدام با صلاحیتهای قانونی مختلف. در بریتانیا حدود قانونی کمیته استخباراتی و امنیتی تنها در برگیرنده بخشی از نهاد استخباراتی میباشد (اعضای استخباراتی دفاعی، کمیته استخباراتی مشترک و خدمات استخبارات جنایی ملی دفاعی شامل حدود قانون این کمیته نمیشود) ولی در عمل و با همکاری حکومت، کمیته امنیتی و استخباراتی کار آنها را تفتیش میکند.

بصورت عمومی، دو راه وجود دارد تا نقش نظارت پارلمانی را در قانون گنجانید. راه اول اینست که یک حدود وسیعتر قانون ساخته شود و بعدا موضوعات مشخصی را که احتمالا مورد تحقیق قرار نگیرند، تفصیل داد؛ مثالهای این طریقه را میتوان در قوانین بریتانیا و استرالیا سراغ نمود.⁶ راه دوم اینست که فهرست همجانبه ای از وظایف را ترتیب داد، طوریکه در چوکات شماره ۳۶ مثال آورده شده است (این مثال از مقررات کمیته منتخب سنای امریکا در باره مسایل استخباراتی گرفته شده است):

نگرانی مهم دیگر این است که آیا ارگان نظارت چنان یک نهادی تصور شده که قادر است جزئیات عملیاتی را مورد ارزیابی قرار دهد و یا کار او تنها محدود به مسایل پالیسی و مالی آن ادارات میباشد (چوکات شماره ۳۷ ملاحظه شود). پارلمان آلمان، Bundestag، هیأت کنترل پارلمانی خود را هم برای غور و بررسی پالیسیها و هم امور عملیاتی صلاحیت داده است. پالیسیها شامل طرز عملهایی اند که ادارات استخباراتی را قادر به عملکرد و انجام وظیفه میسازند. هیأت کنترل پارلمانی آلمان از این طرز عملها و تطبیق آن اطلاع کامل دارد. علاوه بر آن، به هیأت کنترل پارلمانی آلمان باید راجع به عملیتهای خدمات استخباراتی و مسایل دارای جنبه های استخباراتی که وسایل ارتباطات جمعی آنرا بدست میآورند، گزارش داده شود. همچنان هیأت کنترل پارلمانی باید راجع به تصامیم عمده ای که طرز عملهای آن ادارات را تغییر میدهد، کاملا مطلع باشد.⁷

چوکات شماره ۳۶ :

یک فهرست همه جانبه وظایف برای یک ارگان نظارتی پارلمانی

بخش ۱۳:

- الف - کمیته منتخب بادر نظر داشت موضوعات ذیل مطالعاتش را انجام میدهد:
۱. کیفیت ظرفیت تحلیلی ادارات استخباراتی خارجی ایالات متحده و امکانات برای شامل ساختن بیشتر استخبارات تحلیلی و توضیح و بیان پالیسی؛
 ۲. حدود و خصوصیت صلاحیت شعبات و ادارات بخش اجرائیه برای دسترسی در فعالیتهای استخباراتی و ایجاب طرح اساسات برای هر اداره و شعبه استخباراتی؛
 ۳. سازمان فعالیتهای استخباراتی در بخش اجرائیه تا مؤثریت اجراءات، نظارت و جوابدهی فعالیت های استخباراتی را بررسی نماید؛ کاهش تکرار ها و یا کارهای مشابه؛ تقویه روحیه کارمندان ادارات استخباراتی خارجی؛
 ۴. براه انداختن فعالیتهای مخفی و زیرزمینی و طرز العملی که بر اساس آن به کانگرس از چنین فعالیتهای گزارش داده شود؛
 ۵. خواست برای تعدیل قانون، مقررات و طرز العمل سنا و یا هر فرمان، حکم یا مقررات اجرائیه برای حفاظت استخبارات مخفی و تهیه نمودن معلومات برای اشاعه که دلایل مهمی برای مخفی ساختن آن وجود ندارد؛
 ۶. خواست مبنی بر تأسیس یک کمیته مؤظف سنا در باره فعالیتهای استخباراتی؛
 ۷. خواست مبنی بر تأسیس یک کمیته مشترک سنا و مجلس نمایندگان در باره فعالیتهای استخباراتی؛
 ۸. منظوری مالی برای فعالیتهای استخباراتی.
- منبع: مقررات کمیته انتخابی سنای امریکا راجع به استخبارات

چوکات شماره ۳۷:

عناصر نظارت پارلمانی(آلمان)

بخش ۱ (۱) با در نظر داشت فعالیتهای دفتر فدرال برای حفاظت قانون اساسی، خدمات برای حفاظت استخبارات نظامی و خدمات استخباراتی فدرال، حکومت فدرال تحت نظارت هیأت کنترل پارلمانی قرار دارد.

بخش ۲: حکومت فدرال مکلف است که معلومات مفصل و همه جانبه راجع به فعالیتهای اداراتی که در بخش ۱ (۱) نام گرفته شده و همچنان معلومات در رابطه با فعالیتهای با اهمیت خاص را، در اختیار هیأت کنترل پارلمانی قرار دهد. بر اساس خواست آن هیأت حکومت فدرال همچنان راجع به دیگر عملیات نیز گزارش میدهد.

بخش ۲ الف: منحیث جزئی از وظایف مبنی بر تهیه معلومات، حکومت فدرال، در صورت درخواست، باید به هیأت کنترل پارلمانی اجازه دهد که اسناد و دوسیه های آن ادارات را تفتیش نماید و با کارمندان آنها صحبت نماید و علاوه بر این زمینه دیدار از آن ادارات را برای هیأت مساعد سازد.

منبع: قانون حاکم برای کنترل پارلمانی فعالیت های استخباراتی توسط آلمان فدرال. سند قانون هیأت کنترل پارلمانی، آلمان، اپریل ۱۹۷۸ (متن اقتباس شده شامل تعدیلات سالهای ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹ میباشد، بخش ۲، الف).

یک ارگان نظارتی پارلمانی که صلاحیت تفتیش عملیات استخباراتی را دارد، از اعتبار زیاد برخوردار می‌باشد و میتوان به آن اختیاراتی بیشتری داد (مثلاً، مجبور ساختن ادارات برای تهیه شواهد). ولی احتمالاً در باره چگونگی به راه انداختن تحقیقات و یا اینکه چه چیزها را میتوان به پارلمان یا به مردم گزارش داد، با محدودیتهای روبرو شود. آن ارگان ناگزیر تنها در حلقهء محرم فعالیت خواهد کرد که در اینصورت بین خود و بقیه اعضای پارلمان سدی را بوجود خواهد آورد. ولی اگر آن ارگان از شهرت استقلال و از صراحت بیان برخوردار باشد، شاید به قانونیت آن صدمه وارد نشود. با آنهم پارلمان و مردم مجبور اند تا اندازه ای اعتماد کنند که بدون شواهد و اسناد تهیه شده، نظارت نسبتاً مناسب موضوعات استخباراتی انجام یافته است. خطر دومی این است که یک ارگان نظارتی ای با این خصوصیت، بیشتر به آن اداراتی که مسوولیت نظارت آنها را بعهده دارند، تقرب پیدا میکند. بطور مثال، باوجودیکه اطلاع قبلی بعضی از عملیات به ارگان نظارتی توسط ادارات استخباراتی سبب تقویه سیستم نظارت میشود ولی خطر آن موجود است که همچو یک اطلاع ارگان نظارتی را از انتقاد بعدی نسبت به موضوعات عملیاتی باز دارد.

راه بدیل این است که مأموریت ارگان نظارت پارلمانی به موضوعات پالیسی و مالی محدود گردد. این موضوعاتی اند که میتوان به آسانی در صحنهء عامه با محدودیتهای خیلی اندکی مبنی بر منافع ملی، مورد بررسی و آزمایش قرار گیرند (باوجودیکه انتشار دقیق تفصیلات بودجوی شاید سبب پیش قضاوتی درباره منافع ملی شود). ولی مشکل راه دومی، انحراف از یکی از وظایف کلیدی مراقبت پارلمانی می‌باشد و آن عبارت است از: تأمین اینکه پالیسی حکومت در یک ساحهء مشخص بصورت درست پیاده شود. بدون دسترسی به تفصیلات عملیاتی، یک ارگان نظارتی نمیتواند که اطمینان در باره مؤثریت اداره امنیتی و استخباراتی مبنی بر پیاده کردن پالیسی تعیین شده داشته باشد و نه هم دارد. عین مسأله در مورد مراقبت قانونیت موضوعات یا احترام آن ادارات برای حقوق اساسی (وظایفی که در بعضی از کشورها به ارگانهای نظارت پارلمانی سپرده شده اند)، قابل تطبیق است. چنین اجراءات در نظارت پارلمانی باعث کاستن اعتبار آن میشود، مگر اینکه در باره سلوک ادارهء مربوطه شواهد روشن و واضح ارائه گردد.

نتیجه اینکه، حلقه یا سد محرمت (رازداری) برای طرح نظارت پارلمانی درد سر را باخود همراه دارد؛ در داخل حلقهء محرم، شاید نظارت مؤثر جلوه کند، ولی نمی توان آنرا چنین وانمود کرد، در خارج از حلقهء مذکور شاید نظارت پارلمانی موازی به عملیات آن اداره ها عمل کند، ولی هر گز تماس حقیقی با آنها یافته نمیتواند.

برای از بین بردن این مشکل، میتوان ستراتیژی های مختلفی طرح ریزی نمود. یکی از آنها این است که نهادها یا دفاتری ایجاد نمود تا در خفا از حلقهء محرم به نمایندگی از پارلمان عمل نمایند و بعداً به ارگان نظارت پارلمانی گزارش دهند. در بعضی از کشورها رؤسای تفتیش، این نقش را اجراء مینمایند (باوجودیکه آنها هم یک وظیفهء دیگری برای تقویه نظارت اجرائیه دارند. فصل ۲۲ ملاحظه شود).

یک میتود دوم این است که به اسرع وقت رفرنسی از موضوعات عملیاتی را به ارگان نظارت پارلمانی تهیه نمود (به یک ارگانی که در ساحهء مربوطه تخصص اش شناخته شده باشد)، یا بواسطهء حکومت یا خود پارلمان. مثال ذیل توضیح میدارد که چطور این میتود در استرالیا حیثیت قانون را بخود گرفت..

چوکات شماره ۳۸

حکم رجعت آنی موضوعات اوپراتیفی به ارگان نظارت پارلمانی

بخش ۲۹ - وظایف کمیته

(۱) وظایف کمیته عبارت اند از:

ب- غور و بررسی یک موضوع مربوط به سازمان استخبارتی امنیت استرالیا ASIO ، خدمات استخباراتی مخفی استرالیا ASIS ، یا مدیریت زیگنالهای دفاعی DSD توسط یکی از مسوولین ذیل به کمیته راجع میشود:

۱. وزیر مسؤل یا

۲. فیصلنامه یکی از مجالس پارلمان

منبع: سند قانون ۲۰۰۱ خدمات استخباراتی، استرالیا، بخش ۲۹

تحقیقات آنی بسیاری اوقات زمانی براه انداخته میشوند که عملکرد ادعا شده ادارات مناقشه آمیز شود. در صورت وقوع چنین حالت دسترسی به معلومات لازم حتمی میباشد، زیرا حکومت و ادارات میخواهند چنان وانمود سازند که در زمینه همکار اند. ولی اگر ارگان نظارت از براه انداختن چنین تحقیقات آنی صرف نظر کند، باید موقوف مذاکراتی آن ارگان بیشتر تقویه گردد، مگر اینکه از دسترسی کامل به معلومات برایش اطمینان داده شود.

یک مثال دیگر اختیارات ضعیف را در کمیته نظارت استخباراتی پارلمانی ناروی میتوان ملاحظه نمود. این کمیته که اعضای آن نمایندگان پارلمان نمیشوند، بلکه از طرف پارلمان تعیین و به پارلمان گزارش میدهند، وظیفه دارد تا دریابد که آیا آن ادارات در عملکردهای شان حاکمیت قانون و حقوق بشری را مراعات نموده اند و یا خیر (چوکات شماره ۳۹ ملاحظه شود). در داخل این اختیارات، کمیته مذکور صلاحیتهای همه جانبه تحقیقاتی دارد که تمام دستگاه استخباراتی ناروی را در برمیگیرد. این نظارت که بر اصل تحقیقات استوار میباشد، می تواند شامل عملیات هم شود، ولی تنها از نقطه نظر قانونیت.

چوکات شماره ۳۹ :

حاکمیت قانون و حقوق بشری در محراق توجه نظارت پارلمانی قرار دارد: مثال ناروی

بخش ۲. هدف مراقبت:

۱. تشخیص و جلوگیری از هر نوع عمل غیر عادلانه بر ضد یک شخص و اطمینان بر اینکه امکانات و وسایلی که از آن برای مداخله در این رابطه استفاده میشود باید فراتر از حد مورد ضرورت تحت آن شرایط نباشند،

۲. اطمینان مبنی بر اینکه فعالیتهای رویدست گرفته شده به زندگی ملکی صدمه ای نمیرساند،

۳. اطمینان مبنی بر اینکه فعالیتهای رویدست گرفته شده در چوکات احکام قانون به راه انداخته میشوند .

منبع: سند قانون مربوط به مراقبت استخباراتی، خدمات نظارت و امنیت . سند شماره ۷ مورخ ۳ فیبروری ۱۹۹۵، ناروی

بهترین طرز العمل

- حدود افقی اختیارات: تمام جامعه استخباراتی به شمول تمام شعبات و مقامات فرعی باید تحت پوشش اختیارات یک یا بیشتر ارگانهای نظارت پارلمانی قرار داشته باشد؛
- حدود اختیارات عمودی: اختیارات ارگان نظارت پارلمانی میتواند شامل بعض یا همه مراتب ذیل باشند: الف - قانونیت، ب - مفیدیت یا سودمندی، ج - مؤثریت، دال - مطابقت با منشورهای مربوطه حقوق بشری، هـ - پالیسی / جنبه های خدمات استخباراتی؛
- تمام مراتب فوق الذکر باید تحت پوشش ارگان نظارت پارلمانی یا دیگر ارگانهای دولت قرار داشته باشند، مثلا دفتر مراقبت ملی، تفتیش عمومی، محکمه. از داشتن ارگان های مشابه باید جلوگیری صورت گیرد؛
- به هر اندازه ای که یک جامعه استخباراتی بزرگتر باشد و ادارات مختلف بیشتر در آن دخیل باشند، به همان اندازه، ایجاب بیشتر نظارت پارلمانی و کمیته های فرعی را مینماید؛
- اختیارات یک ارگان پارلمانی باید واضح و مشخص باشد؛
- سفارشات و گزارشهای نظارت پارلمانی باید : الف - سفارش شوند، ب - در پارلمان مورد بحث قرار گیرند، ج - بادر نظر داشت اینکه آیا آنها توسط حکومت و ادارات استخباراتی مورد تطبیق قرار میگیرند و یا خیر، مراقبت شوند؛
- منابع مالی و قدرت قانونی که در اختیار ارگان نظارت پارلمانی گذاشته شده باید با حدود صلاحیتهای آن تطابقت داشته باشد.

فصل شانزدهم

ترکیب ارگان نظارت پارلمانی

برای برخورداری از قانونیت و اعتماد نسبت به فرماندهی، لزوماً ارگانهای نظارت پارلمانی در این ساحه که دارای اختیارات وسیع میباشند، از طرف خود پارلمان انتخاب شوند و از احزاب مختلف نمایندگی کنند. باوجودیکه در صورت امکان اعضای آن ارگانها باید از تخصص لازمه برخوردار باشند (بطور مثال سابقه خدمات در وزارتخانه ها) ولی بنظر ما آنها باید افراد ملکی باشند. زیرا بین ارگان نظارت و ادارات امنیتی و استخباراتی یک خط فاصل واضح باید موجود باشد تا مؤثریت نظارت را تأمین کرد. در این رابطه البته در دولتهای در حال دوره انتقالی دیموکراسی مشکلاتی وجود دارند. منجمله حضور اعضای سابق ادارات امنیتی در ارگانهای نظارت. چون ادارات امنیتی آن دولتها در حفظ قدرت رژیم های مستبد دست داشتند، موجودیت اعضای آنها اعتماد نسبت به روند نظارت را خدشه دار میسازد، بناء بهتر است که جلو آن گرفته شود، در صورت امکان از طریق ممانعت قانونی.

بهمین ترتیب، برای مؤثریت کار، یک کمیته پارلمانی باید از یک رابطه قابل اعتماد با ادارات تحت نظارت، برخوردار باشد. داشتن همچو یک رابطه بیانگر آنست که برای تأمین مؤثریت، تشکیل یک کمیته نسبتاً کوچک (ولی بدون از نظر انداختن اصل داشتن اعضای احزاب مختلف) بهتر است. طوریکه نظارت ادارات امنیتی و استخباراتی ایجاب تخصص و وقت را مینماید، بعضی پارلمانها تصمیم گرفته اند که خارج از پارلمان کمیته ای را تشکیل دهند، که اعضای آنها نمایندگان پارلمان نباشند، ولی از طرف پارلمان تعیین شده باشند و به پارلمان گزارش بدهند (مثلاً: ناروی؛ کانادا) (اصلاحات پیشنهادی)⁸).

طرز انتخاب اعضای ارگانهای نظارت از کشور تا کشوری تفاوت دارد. در بعضی از کشورها، آنها از طرف رئیس حکومت تعیین میشوند (مثلاً در انگلستان، البته بعد از مشوره با رهبران جناح مخالف حکومت)⁹، در بعضی دیگر، آن اعضاء از طرف اجرائیه نامزد میشوند ولی پارلمان آنها را انتخاب میکند (مثلاً در استرالیا)¹⁰، ولی در بعضی از کشور های دیگر این وظیفه تنها به عهده پارلمان گذاشته شده است (مثلاً آلمان¹¹ و ناروی¹²).

خلاصه اینکه موضوع انتخاب به تفتیش و تصفیه امنیتی مربوط ساخته شده است (فصل ۱۷ ملاحظه شود): ممکن است اجرائیه در صورتیکه مسئولیت انتخاب و یا انحصار نظارت را رسماً بعهده داشته باشد، بیشتر احساس راحتی نماید.

رئیس یک ارگان نظارت در رهبری و چگونگی عملکرد آن ارگان، همیشه نقش مهم دارد. با در نظر داشت ریاست کمیته های پارلمانی، سیستم های مختلف پارلمان از هم فرق دارند. در صورتیکه ریاست ارگان نظارت پارلمانی بعهده یکی از اعضای جناح مخالف در پارلمان باشد و یا بین حزب حاکم و مخالف بصورت مشترک رهبری شود، قانونیت آن از قوت بیشتر برخوردار میباید.

چوکات شماره ۴۰:

تقرر اعضای ارگانهای نظارت: در این رابطه مثالهای کشور های ذیل را ملاحظه فرمائید:

آلمان:

بخش ۴ (۱) - در شروع هر دوره پارلمانی، پارلمان آلمان از بین اعضای خود، اعضای هیأت پارلمانی را انتخاب میکند؛ (۳) آنهائیکه بیشترین آراء را در پارلمان آلمان اخذ میدارند، منحیث اعضای آن هیأت انتخاب میشوند.
منبع: سند قانون هیأت نظارت پارلمانی آلمان، تعدیل ۱۹۷۸ (PKGRG)

بریتانیا:

۱۰ (۲) - کمیته از ۹ عضوی تشکیل میشود که: الف - اعضای مجلس عام (شورای ملی) و مجلس لاردر (مجلس اعیان) باشند، ب - هیچکدام آنها باید وزیر دربار نباشد؛ (۳) اعضای کمیته بعد از مشوره بارهبر جناح مخالف حکومت توسط صدراعظم انتخاب میشوند (...).
منبع: سند قانون خدمات استخباراتی، ۱۹۹۴

هالند:

"کمیته نظارت پارلمانی دریافت که قانونیت کارکرد او خیلی محدود شده بود، بناء تصمیم گرفته شد تا باید رؤسای همه جناحهای پارلمان در کمیته یک چوکی داشته باشند".
منبع: گزارش کمیته خدمات امنیتی و استخباراتی راجع به فعالیتها در پنج ماه گذشته ۲۰۰۳، مجلس دوم پارلمان، جلسه دوره بین ۲۰۰۳ الی ۲۰۰۴، ۲۹۶۲۲ شماره ۳، ۱ جون ۲۰۰۴

ارجنتاین:

کمیته دو مجلس پارلمانی شامل ۱۴ عضو پارلمانی میباشد که ۷ تن آن توسط مجلس نمایندگان و ۷ تن دیگر توسط سنا تعیین میشوند، رئیس، دو معاون و منشی آن کمیته مشترک از طریق رأی گیری ساده اعضای خود کمیته، انتخاب میشوند، البته برای مدت دو سال، طوریکه در بین هر دو مجلس پارلمان به شکل دورانی انجام مییابد. (...). نه برای ویتوی انتخاب آن اعضاء و نه برای برطرفی آنها کدام طرز العمل خاصی، وجود دارد، مگر اینکه آنها از طرف اعضای جناح مربوطه خود شان سلب اعتماد شوند، خاصتا رئیس آن جناح. تمام اعضای پارلمانی میتوانند عضو آن کمیته مشترک شوند.
منبع: چالش قرن جدید ارجنتاین: نظارت سیستم استخباراتی در:

Estevz, E. Born, H., Johnson, L Leigh, I. (eds.), Who's Watching the Spies?

ایجاد جوابدهی برای خدمات استخباراتی:

Establishing Intelligence Service Accountability, (Dulles, VA: Potamac, Books, Inc, 2005)

هنگری:

(...) در تمام حالات رئیس کمیته از جناح مخالف حکومت میباشد.
منبع: بخش ۱۴، ۱ سند شماره CXXV مورخ ۱۹۹۵ در باره خدمات امنیت ملی، هنگری.

رئیس باید توسط پارلمان یا توسط خود کمیته تعیین گردد نه اینکه توسط حکومت. با این روش اعتماد نسبت به ریاست کمیته تا سرحدی زیاد خواهد شد که آنرا یک ارگان مستقل از حکومت شناخت. اینکه چنین یک کمیته ای الزاما توسط یک حامی حکومت رهبری شود، تنها در صورتیست که در دیگر کمیته های پارلمانی هم قابل تطبیق باشد. حتی در چنین شرایط هم بهتر است که انتخاب رئیس از بین اعضای واجد شرایط پارلمان یا خود کمیته صورت گیرد و وی با رضایت پارلمان یا کمیته، اشغال وظیفه نماید.¹³

بهترین طرز العمل

- ارگانهای پارلمانی باید صریحا در تصرف پارلمان باشند؛
- پارلمان باید مسوولیت تعیین و ضرورت برکناری اعضای کمیته ای که به نمایندگی از پارلمان وظیفه نظارت را انجام میدهد، داشته باشد؛
- همه احزاب شامل در پارلمان باید در کمیته نظارت پارلمانی نماینده داشته باشند، البته نظر به قوت سیاسی احزاب در پارلمان؛¹⁴
- عضویت وزیران حکومت در آن ارگانها باید ممنوع باشد (و آن اعضائیکه مقام وزارت را اشغال کردند، باید از عضویت استعفاء بدهند) در غیر آن استقلال کمیته مورد سوال قرار میگیرد.¹⁵ عین مسأله در قسمت اعضای سابق ادارات امنیتی و استخباراتی قابل تطبیق میباشد؛
- اعضای کمیته باید از مصئونیت مقام براساس خواست خود پارلمان برخوردار باشند، نه از طرف رئیس حکومت؛¹⁶
- رئیس کمیته باید از طرف پارلمان یا توسط کمیته انتخاب شود، نه اینکه از طرف حکومت.

فصل هفدهم

تفتیش و تصفیه ارگان نظارت

تفتیش عبارت از یک پروسه ای میباشد که طی آن پس منظر شخصی و تعلقات سیاسی یک فرد مورد ارزیابی قرار میگردد که آیا وی واجد شرایط برای یک مقام مربوطه امنیت ملی میباشد و یا خیر. اینکه آیا اعضای پارلمانی یک کمیته مورد تفتیش یا تصفیه قرار گیرند و یا خیر به چندین فکتور تعلق دارد.

اگر پروسه تقرر یا نامزدی در تصرف حکومت باشد، قبل از نامزدی و قبل از تقرر یکنوع تفتیش غیر رسمی به راه انداخته میشود، و اشخاصیکه خطری برای امنیت تلقی میگردند، خیلی بعیداست که در مقام بالاتر مقرر شوند. در عین زمان، وظایف و صلاحیتهای کمیته با بحث روی ضرورت تفتیش و یا تصفیه امنیتی رابطه دارد. یک کمیته ایکه وظیفه اش به بحث روی پالیسی محدود باشد و یا از صلاحیت احضار برای ارائه شواهد یا از دریافت معلومات حساس در باره عملیات استخباراتی یا منابع معلوماتی برخوردار نباشد، جدا ضرورت به تفتیش دارد.

تفاوت های قانون اساسی یک کشور تا کشور دیگر نیز در این قسمت نقش دارد. جائیکه قانون اساسی مخالف تفتیش سوابق وزیر مسوول برای امنیت و استخبارات باشد، نامناسب خواهد بود که سوابق اعضای پارلمانی مؤظف برای نظارت تحت تفتیش قرار گیرد.

از طرف دیگر، وقتی یک کمیته دارای وظایف و صلاحیتهای وسیعی باشد، خیلی مهم است که اعضای ارگان نظارت دسترسی کافی به معلومات و اسناد داشته باشد. اگر اعضای ارگان نظارت برای داشتن چنین دسترسی قابل اعتماد نباشند (بطور مثال، جائیکه ایجاب تصفیه امنیتی بلند سویه را مینماید) پروسه نظارت کاملا نامکمل خواهد بود. بناء بعضی از پارلمانها (مثلا ناروی) قانونی ساخته اند که بر اساس آن اعضای نظارت استخباراتی اجازه پیدا میکنند تا دفعتا به تمام معلوماتیکه برای اجرای وظایف ارگان نظارت ضروری میباشد، دسترسی داشته باشند.

چوکات شماره ۴۱

تصفیه سوابق کمیته نظارت پارلمانی بر استخبارات

آنهایکه به کمیته نظارت پارلمانی انتخاب میشوند، باید مطابق میثاقهای امضاء شده ناروی قبل از دسترسی به معلومات امنیتی ایکه برای منافع آن کشور اهمیت حیاتی دارد، مورد تصفیه قرار گیرند. بعد از انتخاب اجازه دسترسی بر اساس تصفیه سوابق داده میشود.

منبع: هدایات برای نظارت استخبارات، خدمات مراقبت و امنیت (EOS)، ناروی، ۱۹۹۵، بخش اول، پاراگراف ۲:

تصفیه اعضای ارگان نظارت پارلمانی یک مسأله مناقشه آمیز میباشد. مثلا سوال این است: کی باید مسوول تصفیه باشد؟ تفتیش تصفیوی نظارت کنندگان توسط کسانیکه مسوول نظارت اند، واضحا باعث اختلاف بین اطراف زیدخل میشود. ولو این تا اندازه ای غیر قابل جلوگیری میباشد. گمان مبنی

بر معیار برای تفتیش شناسایی احتمالی دشمنان ادارات استخباراتی و امنیتی، بهتر است که توسط معیار عامه روشن برای تفتیش مقابله شود. معیار و روند تفتیش سوابق باید بقدر کافی روشن، مستحکم و مطابق به کنترل دیموکراتیک باشد. باید بخاطر داشت که در بسیاری از کشورها نتیجه تفتیش شکل سفارشی و مشورتی دارد - در چنین حالات کافی خواهد بود که به تعیین ارگان نظارت دوام داده شود (چوکات شماره ۴۲ مشاهد شود).

چوکات شماره ۴۲:

طرز العمل برای رد تصفیه امنیتی اعضای پارلمانی بوزنیا و هرزگوینا

"(...) در صورتیکه اداره امنیتی پذیرش تصفیه امنیتی برای یکی از نامزد های ارگان نظارت را رد نماید، هیأت مجمع پارلمانی میتواند، یکبار دیگر از اداره امنیتی درخواست غور را نماید، به شرط آن دلایل قانع کننده داشته باشد. در صورتیکه آن اداره عدم پذیرش تصفیه امنیتی را دوباره تصدیق نماید، هیأت باید کاندید دیگری را پیشنهاد نماید و یا پیشنهاد اولی خود را تصویب کند. منبع: ماده ۱۸ قانون در باره ادارات استخباراتی و امنیتی بوزنیا و هرزگوینا، ۲۰۰۴

بهتر است که تفتیش سوابق اعضای کمیته بصورت رسمی صورت گیرد نه اینکه از طریق یک پروسه غیر رسمی. این روش در حق اعضای مربوطه پارلمانی (آنهائیکه بعدا میدانند که تفتیش سوابق شان صورت گرفته است) منصفانه تر میباشد و براه انداختن پروسه ای را اجازه میدهد که بر اساس آن میتوان یک تصمیم مخالف را مدلل ساخت و مورد چالش قرار داد.

طرز العملها برای به چالش کشیدن تفتیش سوابق اشخاص یکی از مسایل خیلی مشکل و بغرنج میباشد، زیرا تعادل بین طرز العمل عادلانه، امنیت ملی و حفاظت مسایل شخصی باید نگهداری شود. اصولا بهتر است که در موارد تفتیش اعضای پارلمانی از امکاناتی که در اختیار مقامات دولتی قرار دارد، استفاده کرد، تا آنها موضوعات بحث مردم و پارلمان قرار نگیرند.

سوابق اعضای نظارت پارلمانی باید تنها در صورتی تحت تفتیش قرار گیرند که آنها بخاطر صلاحیتها و اختیارات شان با اسناد و مواد حساس استخباراتی در تماس شوند. جائیکه ایجاب تفتیش حتمی باشد، باید بصورت رسمی انجام یابد: اعضای پارلمانی باید آگاه باشند که چنین تفتیشی صورت میگیرد، معیار و روندی که بکار برده میشود، باید به نشر سپرده شود، نتایج تفتیش باید در اختیار ارگان تعیین کننده (به یک طریقی که مسایل شخصی فرد مربوطه تا حد امکان احترام شود) و اعضای پارلمان گذاشته شود. همچنان باید امکاناتی نیز موجود باشد که نتایج تفتیش در برابر یک ارگان مستقل مورد چالش قرار گیرد.

بهترین طرز العمل

- اعضای پارلمانی باید تنها در صورتی تحت تفتیش قرار گیرند که اختیارات کمیته نظارت با اسناد و مواد حساس اوپراتیوی سروکار داشته باشد؛
- وقتی تصفیه اعضای پارلمانی مورد پذیرش ادارات امنیتی و استخباراتی قرار نگیرد، باید برای تعامل رسمی با مناقشه های بوجود آمده، طرز العملهای طرحریزی شوند و نتایج آخری به پارلمان و یا ریاست آن تقدیم گردد؛
- معیار های تفتیش باید روشن، عام، تطابق پذیر و پایدار باشند تا رسیدگی دقیق دیموکراتیک تأمین گردد.

فصل هژدهم

صلاحیتهای پارلمانی برای دریافت معلومات و اسناد

پارلمان و خصوصا ارگان نظارت برای دریافت معلومات و اسناد از حکومت و خدمات استخباراتی، به صلاحیتهای کافی ضرورت دارد. حدود مشخصی که ارگان نظارت پارلمانی ضرورت دارد عبارت از دسترسی به معلومات استخباراتی و امنیتی میباشد. یک ارگان نظارت که وظایف آن شامل بررسی موضوعات قانونیت، مؤثریت و احترام به حقوق بشری میباشد ایجاب مینماید که به معلومات دقیق دسترسی داشته باشد نسبت به اینکه تنها تعیین پالیسی نماید. به همین ترتیب آن ارگان نه تنها از شاهدان عینی میتواند معلومات و اظهاراتی را بدست بیاورد، بلکه حق مسلم دسترسی به اسناد را نیز دارد.¹⁷ همچنان یک ارگان نظارت برای ادای مسوولیتهای خود دسترسی نامحدود به معلومات دارد.

چوکات ۴۳:

کمیته مشترک ارگنتاینی برای حق معلومات :

ماده ۳۲:

کمیته مشترک (برای نظارت خدمات و فعالیتهای استخباراتی) بمنظورکنترول و تحقیقات در باره خود صلاحیت کامل دارد. بر اساس خواست و مطابق به احکام وضع شده ماده ۱۶، اداره سیستم استخباراتی معلومات یا اسنادی را تقدیم میدارد که آن کمیته درخواست نموده است.
منبع: قانون استخبارات ملی، شماره ۲۵۵۲۰ سال ۲۰۰۱، ماده ۳۲

تفاوتها در نقش ارگانهای نظارت، بعضی از اختلافات در حدود صلاحیتهای آنها را در سیستم های قانون اساسی کشور های مختلف تشریح میدارد. در بعضی از کشورها مانند ایالات متحد امریکا، حکم این است که اجرائیه مسوولیت دارد تا ارگان نظارت را مطلع نگهدارد.

چوکات شماره ۴۴:

وظیفه اطلاع دهی به کانگرس راجع به فعالیتهای استخباراتی جاری و بصورت کامل (ایالات متحده)

جمهور ضمانت میکند تا کمیته های استخباراتی کاملا و متداوم از فعالیتهای استخباراتی ایالات متحد امریکا مطلع نگهداشته شود، بشمول هر فعالیت مهم قابل پیشبینی، طوریکه در فرع این فصل خواسته شده است (...)
ب - گزارشات مبنی بر فعالیتهای استخباراتی غیر قانونی. رئیس جمهور ضمانت میکند که هر فعالیت استخباراتی غیر قانونی به وقت معین به کمیته های استخباراتی اطلاع داده میشود و همچنان هر عمل اصلاحی ایکه به ارتباط چنین فعالیت غیر قانونی پلان و یا رویدست گرفته میشود.

منبع: قانون ایالات متحده، عنوان ۵۰، بخش ۴۱۳ (a)

علاوتاً، طبق احکام نظارتی کانگرس ایالات متحده، رئیس جمهور کمیته های استخباراتی کانگرس را از فعالیتهای مخفی مطلع نگه میدارد (فصل ۱۱ مشاهده گردد). چوکات ذیل وظایف اجرایی در این رابطه را تشریح میکند.

چوکات شماره ۴۵:

گزارش عملیات مخفی به کمیته های استخباراتی کانگرس ایالات متحده آمریکا

" (...) ب - گزارشها به کمیته های استخباراتی؛

تهیه معلومات تا حدودی مطابق به حفاظت اشاعه غیر مجاز معلومات مخفی مربوط به منابع حساس استخباراتی و میتودها یا معلومات مربوط به دیگر موضوعات استثنائی حساس. رئیس اداره استخباراتی مرکزی و رؤسای تمام شعبات، اداره ها و نهاد های حکومت ایالات متحده که در یک فعالیت مخفی سهیم اند وظایف ذیل را بدوش دارند:

۱. مطلع نگهداشتن کامل و دوامدار کمیته استخباراتی از تمام فعالیتهای مخفی ای که مسوولیت و یا در عمل پیاده کردن آن بدوش یکی از شعبات، ادارات و یا نهاد های حکومت ایالات متحده باشد و یا به نمایندگی از آنها انجام یابد و همچنان از عدم مؤقیتهای عملیات نیز گزارش میدهند؛
۲. تهیه معلومات یا اسناد مربوط به عملیات مخفی، که در اختیار، حفاظت یا کنترل یکی از شعبات، ادارات و یا نهاد های حکومت ایالات متحده قرار دارد به کمیته های استخباراتی و یا از طرف این کمیته ها جهت انجام مسوولیت خواسته میشود.

(c) وقت گزارشدهی؛ دسترسی به نتایج

۱. رئیس جمهور ضمانت میکند که هر یک از شواهد بدست آمده تایید شده، طبق فرع (a) این بخش به اسرع وقت ممکنه، بعد از تاییدی و قبل از آغاز عملیات مخفی ای که براساس آن شواهد امر داده میشوند، به کمیته های استخباراتی گزارش داده میشود، مگر اینکه احکام پاراگرافهای ۲ و ۳ آنرا استثناء قرار داده باشد.

منبع: قانون ایالات متحده، عنوان ۱۵۰، بخش ۴۱۳ (b)

در قسمت گزارشدهی اسناد حساس طرز عملکرد سیستم ها از هم فرق دارد. در ایالات متحده مسوولیت مطلع شدن نه تنها بر ارگان نظارت تکیه میکند، بلکه به اجرائیه نیز. ولی در استرالیا کمیته پارلمانی اجازه خواست "معلومات حساس اوپراتیوی" را ندارد و نه اجازه اشاعه آن موجود است؛¹⁸ درخواست برای دریافت اسناد از طرف کمیته عنوانی رؤسای اداره یا اعضای آن یا رئیس عمومی شده نمیتواند، وزیران میتوانند سپردن اسناد را ویتو (فسخ) نمایند.¹⁹ داشتن صلاحیت ویتو باعث مناقشه ها روی دسترسی به معلومات در صحنه سیاسی میگردد. آنچه قابل اهمیت میباشد این است که صلاحیتهای برای دریافت معلومات با اختیارات ارگان نظارت پارلمانی تطابقت داشته باشد.

بعضی از کشور ها تصریح نموده اند که ارگان نظارت حق دارد از متخصصین هر دو اداره و همچنان از جامعه مدنی (موسسات تحقیقاتی، پوهنتونها و غیره) معلومات بدست آورد، چنین امری متضمن این است که پارلمان نکات نظر بدیل را دریافت دارد، براضافه موقوف حکومت. این احکام در صورت از قوت بیشتر برخوردار خواهند شد که ارگان نظارت صلاحیت احضار شاهدان را داشته باشد و تحت سوگند از آنها اقرار بدست بیاورد.

چوکات شماره ۴۶:

مشوره با کارشناسان غیر حکومتی یا بیرونی (لوکزامبورگ)

وقتی کنترل پارلمانی یک ساحه ایجاب معلومات خاصی را نماید، کمیته کنترل پارلمانی بعد از مشوره با رئیس اداره استخباراتی، با دو بر سه آراء میتواند در صدد طلب کمک یک کارشناس شود.^{۲۱}

منبع: ماده ۱۴ (۴) ، Loi du 15 juin portant organisation du Service de Renseignement del'Etat, Memorial-Journal Office du Grand -Duche de Luxembourg, 2004, A-No 113

ولی، غالباً ارگانهای نظارت اکثر کشورها تلاش زیاد نموده اند تا اشاعه غیر رسمی معلومات و اسناد حساس را چه مربوط به شخص یا چه مربوط به امنیت ملی باشد، ممنوع قرار دهند. در رابطه با اشاعه غیر قانونی توسط اعضای نظارت پارلمانی و یا کارمندان کمکی آنها احکام ممانعتی واضحی وجود دارند. اشاعه غیرقانونی معلومات نه تنها به منافع ملی صدمه وارد میکند، بلکه به آن اعتمادی هم ضربه میرساند که برای تأمین یک رابطه مؤثر بین ارگان نظارت و ادارات استخباراتی ضروری میباشد.

این قسماً یک موضوع قانون و قسماً موضوع سلوک مناسب اعضای ارگان نظارت میباشد که با معلومات مخفی از احتیاط و توجه خاص کار گیرند (مثال های ایالات متحده^{۲۰} و ناروی^{۲۱} ملاحظه شوند).

بهترین طرز العمل

- ارگان نظارت باید برای آغاز تحقیقات صلاحیت قانونی داشته باشد؛
- اعضای ارگانهای نظارت باید به تمام معلوماتی که برای انجام وظیفه شان ضرورت دارند دسترسی نامحدود داشته باشند.
- ارگان نظارت باید برای احضار شاهدان و برای اخذ اعترافات تحت سوگند، صلاحیت داشته باشد؛
- تا جاییکه به صلاحیت ارگان نظارت تعلق میگیرد، اجرائیه باید ارگان نظارت را از جریان مطلع نگهدارد؛
- ارگان نظارت باید برای جلوگیری از اشاعه معلومات بصورت غیر قانونی به اقدامات مناسب دست زند؛
- مناقشه ای که روی دسترسی به معلومات بین ادارات استخباراتی و ارگان نظارت بوجود میآید، باید طی تحلیلی به خود پارلمان راجع ساخته شود.

فصل نهم

گزارشدهی به پارلمان

گزارشات کمیته های پارلمانی از جمله پروسه های مهمی میباشند که اعتماد عامه را نسبت به نظارت پارلمانی تقویه مینمایند. در بعضی از کشورها کمیته به تمام پارلمان یا به یک گروپ حل مناقشات که از احزاب مختلف نمایندگی میکند یا به ریاست آن کمیته گزارش میدهد، بدون اینکه گزارش خود را به نشر بسپارد. در بعض کشورهای دیگر طوری معمول است که تمام گزارشات تقدیم شده به پارلمان در جمله اسناد عامه به شمار میروند یعنی مردم نیز میتوانند آنرا مطالعه نمایند.

لاجرم، برای حفاظت امنیت، حدودی موجود است که چه باید به اطلاع عام رسانده شود و چه نه شود. با آنها، اگر کمیته به ذات خود برای تصمیم روی این مسأله مسوولیت نداشته باشد، سیستم نظارت از اعتبار برخوردار نه خواهد بود و احتمال تخطی مبنی بر اینکه حقایق پوشانده شود موجود میباشد.

یک کمیته نظارت پارلمانی باید قانونا مؤظف باشد تا حد اقل سالانه راجع به اجراءات اش گزارش دهد (چوکات شماره ۴۷ مشاهده شود). اصلا مسوولیت زمان و چگونگی گزارشدهی یک کمیته پارلمانی و تصمیم مبنی بر نشر شواهد باید در اختیار خود آن کمیته باشد. بهتر است که یک ارگان نظارت پارلمانی گزارش خود را از طریق حکومت نه بلکه مستقیما به پارلمان تقدیم دارد، زیرا این امر " تصاحب پارلمانی کمیته" را تثبیت میکند. همچنان بهتر است که قبلا یک یادداشتی از گزارش نهائی به حکومت داده شود تا وی در برابر انتشار آن موقف گرفته بتواند. در جاییکه امر گزارشدهی از طریق حکومت صورت میگیرد، باید وزیران حکومت قانونا مکلف باشند تا گزارش را با تمام معنی در یک وقت معین به پارلمان تقدیم دارند.

چوکات شماره ۴۷:

مطلع ساختن پارلمان و اجرائیه از فعالیتهای و سفارشات کمیته نظارت (افریقای جنوبی)

۱. آن کمیته مکلف است که بعد از مؤظف شدنش در مدت پنج ماه و بعدا در مدت دو ماه بعد از ۳۱ مارچ هر سال طی جلسه ای راجع به فعالیتهای کمیته در طول یکسال گذشته گزارش دهد. در پهلوی آن اسناد و شواهد بدست آمده و سفارشات لازم خود را به پارلمان تقدیم دارد و نیز یک نسخه این گزارش را در اختیار رئیس جمهور و وزیران مؤظف قرار دهد.
 ۲. به درخواست پارلمان یا رئیس جمهور و یا وزیر مؤظف برای هر اداره، کمیته نظارت گزارش خاصی راجع به اجراءات اش در مورد موضوعی تهیه میدارد و نسخه های آنرا در اختیار پارلمان، رئیس جمهور و وزیر مربوطه قرار میدهد.
- منبع: سند قانون کنترل خدمات استخباراتی، ۱۹۹۴ (۲۰۰۲)

نگرانیهای کمیته راجع به اشاعهء معلومات حساس را میتوان با بر عهده گذاشتن یک وظیفهء قانونی برطرف نمود، طوریکه آن کمیته با ادارات امنیتی و استخباراتی راجع به موادی که شامل گزارشات یا شواهد (که در هر صورت طرز العمل خوبیست) بدست آمده میباشند، مشوره نماید. همچنان این

نگرانیها را می توان با منع قرار دادن انتشار یک بخش محدودی از معلومات (بطور مثال هویت اوپراتیفی استخبارات) نیز از بین برد. ولی حکومت و ادارات باید بهیچ صورت حق فسخ تصامیم آن کمیته را نداشته باشند.

چوکات شماره ۴۸:

محدودیت اشاعه اسناد و گزارشات به پارلمان (آسترالیا)

کمیته نظارت در گزارش خود به پارلمان باید در موارد ذیل از اشاعه معلومات جلوگیری نماید:

الف - هویت شخصیکه کارمند سازمان استخباراتی امنیتی آسترالیا ASIO ، خدمات استخباراتی آسترالیا ASIS یا مخبر ASIO ، ASIS یا اداره زیگنالهای دفاعی DSD باشد؛

ب - معلوماتی که از آن هویت یک شخص استنباط شود؛

ج - معلومات اوپراتیفی حساس یا معلوماتی که باعث پیش قضاوتی در باره یکی از ادارات ذیل شود:

۱ - امنیت ملی آسترالیا یا رهبری روابط خارجی آسترالیا؛

۲ - اجراءات و وظایف یک اداره.

منبع: سند قانون خدمات استخباراتی، ۲۰۰۱، تقسیم بندی بخش ۱ ، بند ۱، ۷، ۱

خوبترین طرز کار آنست که یک حکومت حق ویتو (فسخ) در مورد انتشار معلومات را نداشته باشد. ولی در دولتهایی که برای حکومت حق ویتو پذیرفته شود، باید طبق یک قانون خواسته شود که چه چیز و کدام مسایل از گزارشی که برای نشر آماده شده، حذف گردد و دلیل حذف باید ارائه شود. این امر زمینه را برای بررسی دقیق سیاسی از طریق یک پروسه پارلمانی مساعد میسازد.

بهترین طرز العمل:

- اساسا مسوولیت تعیین وقت و شکل گزارش کمیته پارلمانی و تصمیم برای نشر شواهد باید در حد صلاحیت خود کمیته مذکور باشد؛
- آن کمیته حد اقل سال یک یا چندین بار تا جاییکه ضرورت آن احساس میشود، به پارلمان گزارش میدهد؛
- تصمیم نهایی در حد صلاحیت خود ارگان نظارت پارلمانی میباشد که آیا بنابر دلایل امنیتی، ضرورت برای حذف از یک گزارش عام است و یا خیر.
- مسوده گزارش قبل از انتشار در اختیار حکومت و ادارات استخباراتی گذاشته شود تا حذفیات لازم صورت گیرد.

فصل بیستم

کنترل بودجه

کنترل بودجه در محراق کار کنترل پارلمانی قرار دارد. اکثر کشورها برای ارزیابی و تصویب بودجه یک طریقه منظم و سیستماتیک را رشد داده اند و یا رشد میدهند. در هر کشور، پارلمان برای خدمات امنیتی و استخباراتی پروسیجرهای بودجوی و محاسبوی مختلف را رویدست میگیرد، مثلا در این رابطه میتوان از وظایفی چون: حدود کنترل بودجه، صلاحیت تعدیل بودجه، صلاحیت تصویب مبنی بر درخواست بودجه اضافی، دسترسی به معلومات مخفی (فصل ۱۸ ملاحظه شود) و توظیف ناظرین مالی مستقل. به هر اندازه ای که صلاحیتهای پارلمانی در این قسمت بیشتر باشد، به همان اندازه امکانات بحثهای مشاجره آمیز همراه حکومت نیز بیشتر است. بادر نظر داشت صلاحیت مالی برای کنترل مسایل بودجوی و مالی سه نوع پارلمان وجود دارد:

پارلمانهای طرح بودجوی: این نوع پارلمان صلاحیت دارد که بودجه پیشنهادی برای خدمات استخباراتی و امنیتی را تعدیل و یا رد نماید و حتی صلاحیت دارد که پیشنهاد بدیل خود را در این ابطنه پیشکش نماید؛

پارلمانهای دارای حق تصرف در بودجه: این نوع پارلمانها تنها صلاحیت تعدیل و یا رد بودجه را دارد ولی اختیار ندارند که پیشنهاد های خود را تقدیم نمایند؛

پارلمانهای دارای صلاحیت محدود و یا عدم صلاحیت بودجوی: این نوع پارلمانها نه صلاحیت تعدیل و نه رد بودجه پیشنهادی را دارند و نه پیشنهاد های خود را تقدیم نموده میتوانند. نقش این نوع پارلمانها تنها به پذیرفتن بودجه پیشنهادی حکومت محدود میباشد.²²

بهر صورت این حداقل خواستی است که پارلمان در مسایل بودجوی باید حق تصرف را داشته باشد، زیرا خدمات استخباراتی از پول مالیه مردم تمویل میشوند. با در نظر داشت این مسأله پارلمانهای جهان تلاش ورزیده اند تا در پروسه بودجوی و محاسباتی خدمات امنیتی و استخباراتی، نقش داشته باشند.

صلاحیت مالی که توسط پارلمان اعمال میشود، باید در دو سطح مطالعه شود. نخست در سطح کل پروسه بودجوی و دوم در سطح صلاحیت ارگان پارلمانی مؤظف برای نظارت فعالیتهای خاص حکومت.

پروسه بودجه

پارلمان میتواند که به تمام موضوعات متعلق به خدمات امنیتی و استخباراتی در تمام مرحله های پروسه بودجوی توجه مبذول دارد، برای پروسه بودجوی اکثر کشورها یک پلان، پروگرام و نظام بودجوی را تدوین نموده اند.²³

آمادگی بودجوی:

بصورت عمومی در این مرحله، اجرائیه برای مقاصد مختلف یک مقدار پول را تخصیص میدهد ولی پارلمان و اعضای آن میتوانند از طرق مختلف بصورت رسمی و یا غیررسمی در این پروسه سهم داشته باشند.

تصویب بودجه:

در این مرحله، پارلمان باید با در نظر داشت منافع مردم، پول تخصیص شده را تحت غور قرار دهد و هم میتواند در بعضی حالات با توجه به مسایل امنیتی، هدایات مخصوصی را ضمیمه آن سازد. یکی از مثالهای 'هدایات مخصوص' را می توان در قسمت کانگرس ایالات متحده دریافت، طوریکه کانگرس حد و حدود مالی (بشمول بودجه برای تحقیقات و انکشاف عملیاتها) و تعداد اعظمی مامورینی که در سال جدید مالی باید توسط آن ادارات استخدام شوند، تعیین مینماید.²⁴

اجراآت و مصرف:

در این مرحله، پارلمان مصرف حکومت را بررسی و مراقبت میکند و هم احتمالاً سعی مینماید تا شفافیت و حسابدهی را افزایش دهد. در حالت درخواست برای بودجه اضافی، پارلمان چنین خواسته ها را تحت غور و بررسی قرار میدهد تا جلو مصارف بیمورد و خارج از حدود گرفته شود. در بعضی از کشورها، مثلاً در ایالات متحده، اگر یکی از کارمندان جامعه استخباراتی پول را از یک حساب جاری به دیگر انتقال میدهد، باید کمیته های نظارت استخباراتی کانگرس و کمیته های فرعی آنها را مطلع سازد.²⁵

مراقبت و بررسی:

در این مرحله، پارلمان غور مینماید که آیا از پول اختصاص شده حکومت استفاده سوء نموده و یا خیر. علاوه، پارلمان وقتاً فوقتاً تمام بودجه را ارزیابی و از پروسه مراقبت مینماید تا حسابدهی، مؤثریت و دقت را تأمین نماید. نقش شعبات مراقبت در فصل ۲۳ مورد بحث قرار گرفته است.

کنترول بودجه و اختیارات ارگان نظارت پارلمانی

کنترول بودجه باید در چوکات صلاحیت ارگان نظارت استخبارات پارلمانی صراحت داشته باشد. در بعضی از کشورها، این ارگان بحیث مرجع صدای مردم صلاحیت مالی مبرهن را عهده دار است. در بعضی از کشور های دیگر، مانند ناروی، طبق فیصله پارلمانی صلاحیت مالی بدوش کمیته نظارت (کارشناس مستقل) گذاشته نه شده بلکه به جلسه عمومی پارلمان یا کمیته پارلمانی واگذار شده است. دلیل آن این است که اگر کنترول بودجه بعهده کمیته نظارت میبود، در آنصورت آن کمیته در مسوولیت پالیسی حکومت شریک شناخته میشد. بناء در ناروی طوری معمول است که کمیته نظارت پارلمانی توجه خود را تنها به این مبذول داشته که آیا ادارات استخباراتی و امنیتی در زمینه مطابق به قانون عمل نموده اند و آیا به حقوق بشری احترام گذاشته اند یا خیر. به همین دلیل آن کمیته کنترول بودجه را به دیگر ارگانهای پارلمان وا گذاشته است. با این طرز العمل کمیته نظارت استخباراتی در زمینه مراقبت و کنترول آن ادارات، استقلال خود را میتواند حفظ نماید.

ولی در دیگر پارلمانها، مانند ارجنتاین، هالند، آلمان یا ایالات متحده، کمیته نظارت پارلمانی صلاحیت مالی نیز دارد که با استفاده از آن در مورد چگونگی مصارف ادارات استخباراتی و امنیتی زمینه را برای نظراندازی پارلمان مساعد میسازد. برای دقت بیشتر، در بعضی از کشورها مثلا ایالات متحده و آلمان، صلاحیت مالی بین کمیته بودجه و کمیته نظارت استخباراتی تقسیم شده است. کمیته اولی توجه خود را در مورد تخصیص بودجوی و کمیته دومی به جنبه های پالیسی ادارات امنیتی و استخباراتی و پول منظور شده مبذول میدارد.

چوکات شماره ۴۹ طرز العمل آلمان را در زمینه تشریح میدارد.

چوکات شماره ۴۹:

مراقبت مالی توسط هیأت کنترل مالی پارلمان آلمان

بخش ۲ e

۱. رئیس، معاونش و یک عضو صلاحیتدار میتواند، در حد صلاحیت مشوره، در جلسات کمیته محرمانه (اعضای این کمیته شامل کمیته انتخابی بودجوی پارلمان نیز میباشد) که مطابق به بخش ۱۰ الف مقررات بودجه فدرال عمل مینماید، شرکت کند. به عین ترتیب، رئیس، معاونش و یک عضو صلاحیتدار می تواند،

ادامه چوکات....

در حد صلاحیت مشوره، در جلسات هیأت کنترل پارلمانی شرکت نمایند.

۲. نسخه های مسوده پلانهای اقتصادی سالانه آن ادارات به هیأت کنترل پارلمانی جهت غور فرستاده میشوند. حکومت فدرال معلومات در رابطه با تطبیق پلانهای اقتصادی در جریان سال بودجوی را در اختیار هیأت کنترل پارلمانی قرار میدهد. در جریان بحثهای مربوط به پلانهای اقتصادی آن ادارات و تطبیق آنها، اعضای هر دو کمیته در جلسات یکدیگر در حد صلاحیت مشوره، میتوانند شرکت کنند.

منبع: سند قانون حاکم بر کنترل پارلمانی و فعالیتهای استخباراتی آلمان، اپریل ۱۹۷۸ (تعدیل در سال ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹)

طبق بخش ۲(e) پاراگراف ۲ قانون هیأت کنترل پارلمانی آلمان PKGr، مسوده بودجه سالانه آن ادارت به هیأت کنترل پارلمانی آلمان جهت مشوره تقدیم میگردد. ولی این مشوره به مفهوم آن نیست که گویا PKGr مسوده بودجه را به طریقه ای تحت غور قرار میدهد که کمیته بودجه آنرا انجام میدهد. در عوض، PKGr فعالیتهای عمومی خدمات استخباراتی را بر اساس بودجه ومعلومات کلی آن (ساختار ادارات، تعداد کارمندان، پروژه ها و فعالیتهای آن ادارات) تحت ارزیابی سیاسی قرار میدهد. بعد از تکمیل مشوره ها ارزیابی ای به مجلس محرم کمیته منتخب بودجه پارلمان آلمان تقدیم میگردد، این کمیته بررسی مسوده بودجه را به عهده دارد. حکومت فدرال همچنان PKGr را در باره بکار برد بودجه سال بودجوی مطلع نگه میدارد.²⁶

شفافیت و حسابدگی

حسابدهی و شفافیت در امور بودجه از جمله شرایط مهم و اساسی میباشد. پروسه شفاف بودجه سازی بهترین راه برای تحقق حسابدگی میباشد. حسابدگی مناسب و شفافیت درست را میتوان با مراعات اصول ذیل در ساختن یک بودجه تأمین کرد:²⁷

صلاحیت قبلی:

پارلمان باید اجرائیه را برای تعیین مصارف صلاحیت دهد.

وحدت:

تمام مصارف و درآمد باید در یک سند واحد بودجه به پارلمان تقدیم گردد.

نظم داشتن:

انتظار می‌رود که اجرائیه برای تقدیم بودجه به پارلمان (در عوض، بطور مثال هر پنج سال) هر سال یک چوکات زمانی منظم را مراعات نماید. همچنان برای مصرف پول تخصیص شده لازم است که یک چوکات زمانی منظم تعیین شود.

خصوصیت:

تعداد و مشخصات هر قلم بودجه باید در یک نظر اندازی واضح بر مصارف حکومت علنی گردد. بناء مشخصات اقلام بودجه باید گنگ و مبهم نباشد و هزینه مربوط به یک قلم از بودجه باید بسیار زیاد بزرگ نباشد. در صورتیکه به پارلمان تنها مجموع بودجه سالانه خدمات امنیتی و استخباراتی تقدیم گردد، خطر آن می‌رود که از اصل خصوصیت تخطی صورت گیرد.

قانونیت:

تمام مصارف و فعالیتها باید مطابق به قانون باشند. با در نظر داشت این مسأله، آن ادارات اجازه ندارند که خارج از بودجه دولت هزینه ای را بدست بیاورند (مثلا از طریق فعالیتهای تجاری).

دسترسی:

انتظار می‌رود که اجرائیه یک پلان تخمینی مصارف را در اختیار پارلمان قرار دهد، این پلان باید قابل فهم و قابل درک برای تمام اعضای حاضر در پارلمان باشد.

جامعیت:

بودجه دولت که به بخشهای مختلف ادارات امنیتی و استخباراتی تعلق می‌گیرد، باید همه جانبه و مکمل باشد. هیچ مصرف باید بدون حسابدهی باقی نماند. بادر نظر داشت این مسأله پروگرامهای 'سیاه' یا بودجه سری که برای اعضای کمیته نظارت استخباراتی پارلمان قابل دسترسی نمیباشد، تخطی واضح از اصل یاد شده میباشد. اعضای کمیته نظارت استخباراتی پارلمان و کمیته بودجه باید به تمام معلومات مخفی دسترسی داشته باشند. بخش ۱۴ پاراگراف ۹.۴ قانون هنگری چگونگی جامع بودن کنترل بودجه و قانونیت آنرا تشریح مینماید.

چوکات شماره ۵۰

کنترول جامع بودجه توسط پارلمان (هنگری)

کمیته کنترول، در حالیکه کنترول پارلمانی را اعمال میکند، راجع به مسودهء تفصیلی بودجهء خدمات امنیت ملی، اقلام بودجهء دیگر سازمانهای صلاحیتدار برای جمع آوری استخبارات و مسودهء گزارش تفصیلی در بارهء تطبیق پلان بودجهء سالانه ابراز نظر نموده و نیز در جریان بحث روی مسودهء قانون پیشکش شده به پارلمان جهت تصویب، پیشنهادات خود را ارائه میدارد (...)

منبع: ماده ۱۴، g۴، سند قانون ۱۹۹۵ در بارهء خدمات امنیت ملی هنگری.

استحکام:

باید بین پالیسها، پلانها، بودجه، خرچ و نتیجه بدست آمده رابطه ای موجود باشد.

مؤثریت:

شرح بودجه باید اقلام بودجه را بصورت واضح از لحاظ مسایل ذیل بیان و قابل فهم سازد: الف - امکانات بکار برده شده؛ ب - اجراآت و اهداف بدست آمده؛ ج - نتایج قابل سنجش برنامه ها. یک بودجه باز در سه مورد ذکر شده باید تعدیلات را اجازه دهد.

این اصول در حقیقت برای بودجه سازی مدرن منحصیث معیار کیفیت مدنظر گرفته شونند. آنها مستلزم آنند که اصول عادی حاکمیت خوب (به مقدمه این رساله مراجعه شود) طوریکه بر دیگر فعالیتهاى حکومت حکمروایی دارد، باید در مورد خدمات امنیتی و استخباراتی نیز قابل تطبیق باشند. استثنائات از لحاظ، مثلا، محرمانیت باید قانونا محدود باشد.

در صورتیکه اعضای پارلمانی راجع به بخش امنیتی معلومات مناسب در اختیار نداشته باشند، آنها نمیتوانند موضوعات مربوط به بودجه آن ادارات را عنوان نمایند. در این رابطه میتوان مانند دیگر بخشهای دولت احکام حفاظتی را وضع نمود تا از اشاعهء معلومات سری جلوگیری بعمل آید. راجع به دسترسی اعضای پارلمانی به معلومات سری در فصل ۱۸ صحبت صورت گرفته است. در رابطه با دسترسی عامه به معلومات بودجوى، در بعضی از کشورها امکانات مساعد ساخته شده است که مردم عامه نیز میتوانند به معلومات بودجوى خدمات امنیتی و استخباراتی دسترسی داشته باشند. مثلا در این ارتباط میتوان از بریتانیا نام برد.²⁸

بهترین طرز العمل:

- ارگان نظارت باید به تمام اسناد بودجوى مربوطه دسترسی داشته باشد، بشرط آنکه احکامی وضع شوند تا از افشای معلومات سری جلوگیری نموده بتوانند؛
- بر نظارت بودجوى خدمات استخباراتی و امنیتی باید عین اصولی حکمفرما باشد که دیگر فعالیتهاى حکومت را تنظیم میکند. استثنائات در این مورد باید توسط قانون تنظیم شود. از این نقطهء نظر، صلاحیت نظارت بودجه باید بصورت مشترک بین کمیته اختصاصی و کمیتهء نظارت استخبارات اعمال شود.
- پارلمانهای پر قدرت باید حق تصمیم گیری بودجه را داشته باشند؛

- ادارات استخباراتی باید از هزینه ها تنها برای فعالیتهایی استفاده کنند که توسط ارگان قانون اجازه آن داده شده باشد؛
- خدمات استخباراتی نباید اجازه داشته باشند که هزینه ها را در خارج از آن ادارات بدون اجازه ارگان تقنینی انتقال دهند.

پاورقیهای بخش چهارم - نقش پارلمان

1. متن ذیل بر اساس رساله های ذیل تحریر گردیده است:

The following text is based on Leigh, I., 'Three Decades of Oversight', in Born, H Johnson, L., Leigh, I. (eds.), Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability, (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).

2. بعضی از کشورها مانند، ایالات متحده، آلمان و هالند قبل از اواسط دههء ۱۹۷۰ ارگان نظارتی پارلمانی شانرا بر اساس اصول و قانون تأسیس کرده اند..

Some countries have institutionalised and legalised parliamentary oversight before the mid 1970s, such as the US, Germany and the Netherlands.

3. سند قانون ۱۹۷۹ سازمان استخباراتی امنیتی استرالیا و سند قانون ۱۹۸۴ خدمات استخباراتی امنیتی کانادا:

Australian Security Intelligence Organisation Act 1979 (Cth) and Canadian Security Intelligence Service Act 1984, respectively. Lustgarten, L, Leigh, I., In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy (Oxford: Clarendon Press, 1994.)

4. برای بررسی مقایسوی مشاهده شود:

For other comparative reviews see: Brodeur, J-P., Gill, P., Töllborg, D., Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe (Aldershot: Ashgate, 2003); Assembly of the WEU, Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform (Document A/1801, 4 December 2002); <http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_or_dinaires/rpt/2002/1801.html

5. شورای اروپا، مجمع پارلمانی، سفارشات ۱۴۰۲/۱۹۹۹؛ مجمع اتحاد اروپای غربی، فیصلنامهء ۱۱۳، تدوین مورخ ۴ دسمبر ۲۰۰۲ (جلسهء نهم)

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1402/1999; Western European Union Assembly, Resolution 113, adopted on 4 December 2002 (9th sitting).

6. سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱، شماره ۱۵۲، مورخ ۲۰۰۱، بخشهای ۲۸ و ۲۹ (کمیته برای سازمان استخباراتی امنیتی استرالیا ASIO، خدمات استخباراتی مخفی استرالیا ASIS و ادارهء زیگنالها دفاعی استرالیا DSD). یادداشت بطور خاص: بخش ۳۰

Intelligence Services Act 2001 No. 152, 2001, Sections 28 and 29 (Committee on ASIO, ASIS and DSD). Note in particular: Section 30.

۳. در وظایف کمیته امورات ذیل شامل نمیباشند:

3The functions of the Committee do not include:

الف - بررسی و نظر اندازی روی اولویت های گردهمائی استخباراتی سازمانهای استخباراتی استرالیا..

(a) reviewing the intelligence gathering priorities of ASIO, ASIS or DSD; or

ب - بررسی و نظر اندازی روی منابع معلومات، دیگر کمکهای عملیاتی یا میتود عملیاتی ای که در اختیار ASIO, ASIS, DSD قرار دارند؛

(b) reviewing the sources of information, other operational assistance or operational methods available to ASIO, ASIS or DSD; or

ج - بررسی و نظر اندازی روی عملیات خاصی که براه انداختن آن توسط ASIO, ASIS, DSD پیشنهاد شده و یا میشود؛

(c) reviewing particular operations that have been, are being or are proposed to be undertaken by ASIO, ASIS or DSD; or

دال - بررسی و نظر اندازی روی معلوماتی که توسط یک اداره یا یک حکومت خارجی تهیه شده ولی اشاعه آنرا اجازه نداده است؛

(d) reviewing information provided by, or by an agency of, a foreign government where that government does not consent to the disclosure of the information; or

ه - بررسی و نظر اندازی روی یک بخش از فعالیتهای ASIO, ASIS, DSD که بر شهروند استرالیایی تاثیر ندارد؛

(e) reviewing an aspect of the activities of ASIO, ASIS or DSD that does not affect an Australian person; or

و - بررسی و نظر اندازی روی احکام تحت بخش ۱۵ این سند؛

(f) reviewing the rules made under section 15 of this Act; or

ز - براه انداختن بازپرسیها در رابطه با شکایات فردی راجع به فعالیتهای سازمانهای استخباراتی استرالیا

ASIO, ASIS, DSD.

(g) conducting inquiries into individual complaints about the activities of ASIO, ASIS or DSD.

سند قانون خدمات استخبارات مورخ ۱۹۹۴، صفحه ۱۰ (بریتانیا) تأسیس کمیته امنیتی و استخباراتی با صلاحیت قانونی در موارد ذیل: تحقیقات روی پالیسی، اداره و امور مالی اداره امنیتی (MI5)، خدمات استخباراتی مخفی (MI6) و مقر مخابراتی حکومتی GCHQ

Intelligence Services Act 1994, s. 10 (UK) establishing the Intelligence and Security Committee with jurisdiction to investigate the policy, administration and finance of the Security service (MI5), the Secret Intelligence Service (MI6) and GCHQ .

7. پارلمان آلمان، دارالانشاء کمیسیون پارلمانی، کنترل ادارات استخباراتی توسط پارلمان در آلمان.

German Bundestag, Secretariat of the Parliamentary Control Commission, Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany. (Berlin: Bundespresseamt, 2001)

8. تا سال ۲۰۰۴ در پارلمان کانادا کمیته نظارت وجود نداشت، باوجودیکه کمیته ای بنام تجدید نظر استخبارات امنیتی (این کمیته متشکل از مشاورین مخفی بود) بر اساس سند قانون خدمات استخبارات امنیتی کانادا مورخ ۱۹۸۴ تأسیس گردید. قرار شد که بزودی نظارت پارلمانی تأسیس گردد. مشاهد شود:

Until 2004 there was no oversight committee in the Canadian Parliament although the Security Intelligence Review Committee (a statutory body composed of Privy Counsellors) was established under the Canadian Security Intelligence Service Act 1984. A parliamentary oversight committee is soon to be established: see Farson, S., 'The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada', in: Born, H. et al, Who's Watching .

9. سند قانون ۱۹۹۴ خدمات استخباراتی بخش ۱۰

Intelligence Services Act 1994, s. 10.

10. سند قانون ۲۰۰۱ خدمات استخباراتی بخش ۱۴. صدر اعظم باید قبل از نامزد کردن شخصی بارهبران دیگر احزاب شامل در پارلمان مشوره نماید.

Intelligence Services Act 2001, s. 14. The Prime Minister is required to consult the leaders of all other parliamentary parties before making the nominations: s. 14(2).

11. قانون در باره کنترل پارلمانی فعالیت‌های خدمات استخباراتی فدرال PKGrG تعدیلات در سالهای (۱۹۷۸، ۱۹۹۲ و ۲۰۰۱) براساس PKGrG، پارلمان آلمان در آغاز هر دوره آغاز کار خود اعضای PKGr را از میان اعضای پارلمان انتخاب میکند و براساس قانون وضع شده تعداد و ترکیب PKGr و طرز کار آن طی فیصلنامه ای طرح ریزی میگردد. ترکیب: تعدیل سند قانون ۱۹۹۵ کمیسیون پارلمانی تعداد اعضای آن کمیته را به ۹ نفر افزایش داد. برای انتخاب هر عضو باید اکثریت آراء پارلمان آلمان را بدست آورد.

Law on the Parliamentary Control of Activities of the Federal Intelligence Services (PKGrG) (1978; 1992, 1999 and 2001 amended version). The PKGrG stipulates that at the beginning of each legislative period the German Bundestag shall elect the members of the PKGr from amongst its midst (§4 para 1 PKGrG), and that the number of the PKGr's members, its composition and its working practices shall be laid down in a resolution of establishment (§4 para 2).

Composition: The amendment of the Parliamentary Commission Regulation Act (1995) increased the number of members to nine. To get elected, each member of the PKGr needs the support of a majority of members of the Bundestag (§4 para 3 PKGrG).

12. هدایات برای مراقبت و نظارت خدمات استخباراتی و امنیتی (کمیته نظارت استخباراتی پارلمانی ناروی EOS)، ۱۹۹۵، بخش اول:

"کمیته به شمول رئیس و معاون آن هفت عضو دارد که بر اساس سفارش ریاست پارلمان Storting ناروی از طرف پارلمان برای مدت ۵ سال انتخاب میشوند. اقدامات باید برای جلوگیری از تعویض بیشتر از ۴ عضو در عین وقت روی دست گرفته شود."

Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), 1995, Section 1 .

'The Committee shall have seven members including the chairman and vice-chairman, all elected by the Storting, on the recommendation of Presidium of the Storting, for a period of a maximum of five years. Steps should be taken to avoid replacing more than four members at the same time'.

13. بطور مثال سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱ آسترالیا ملاحظه شود.

For example, see Intelligence Services Act 2001, s. 16 (Australia).

14. سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱ بخش ۱۴ (۵) استرالیا؛

Intelligence Services Act 2001, s. 14(5) (Australia);

15. بطور مثال سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱ بخش ۱۴ (۶) استرالیا؛

For examples see Intelligence Services Act 2001, s. 14(6) (Australia) ;

16. بطور مثال سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱ بخش ۱۵ (۱) استرالیا؛

See for example Intelligence Services Act 2001, s. 15(1) (Australia);

17. بطور مثال صلاحیتها برای دریافت اسناد ، سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱ صفحه ۳۰. ۲ ؛ (۴) استرالیا.

For examples of powers to obtain documents see Intelligence Services Act 2001, s. 30.2; (4) (Australia).

18. سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱ بخش استرالیا؛ بر اساس این قانون معلومات که امنیت ملی استرالیا و یا طرز عملکرد روابط خارجی استرالیا را مورد سوال قرار میدهد، نباید افشاء گردد.

Intelligence Services Act 2001, s. 30 (Australia); nor must it require to be disclosed 'information that would or might prejudice Australia's national security or the conduct of Australia's foreign relations.'

بر اساس بخش ۲۹ این قانون ، معلومات حساس اوپراتیفی عبارت انداز:

Under Section 29 of same Act: 'operationally sensitive information' means information:

الف - منابع معلومات، دیگر وسایل اپراتیفی یا میتود های اوپراتیفی که در اختیار ASIO, ASIS or DSD قرار دارند؛

(a) about sources of information, other operational assistance or operational methods available to ASIO, ASIS or DSD; or

ب - عملیات خاصی که توسط ASIO, ASIS or DSD پیشنهاد شده و یا میشوند؛

(b) about particular operations that have been, are being or are proposed to be undertaken by ASIO, ASIS or DSD; or

ج - معلوماتی که توسط یک اداره یا یک حکومت خارجی تهیه شده و اجازه اشاعه عام آنرا نداده است؛

(c) provided by, or by an agency of, a foreign government where that government does not consent to the public disclosure of the information.

هدف از 'وزیر مسوول' در رابطه با تجدید نظر روی یک موضوع عبارت از وزیر مسوول برای ادارهء مربوطه در ارتباط با آن موضوع است.

'responsible minister', in relation to the review of a matter, means the minister responsible for the agency concerned in relation to that matter.

19. سند قانون خدمات استخباراتی مورخ ۲۰۰۱، بخش ۳۲ (استرالیا). این اسناد در محکمه مورد چالش قرار گرفته نمیتوانند، ولی در پارلمان باید مورد غور قرار گیرند. با آنهم این قانون صلاحیت های نظارت را محدود میسازد و همچنان اجازه نمیدهد که معلومات در مستوای سیاسی مورد بحث یا چالش قرار گیرد.

Intelligence Services Act 2001, s. 32 (Australia). These certificates cannot be challenged in court but must be deposited in Parliament. Although this restricts the powers of the oversight body it also places the refusal of

information firmly into the political arena, where it can be justified or challenged.

20. بخش ۴۱۳ مقررات ایالات متحده. احکام نظارت عمومی توسط کانگرس، (دال) United States Code Section 413. General Congressional Oversight Provisions, (d) .
21. سند قانون مربوط به نظارت و مراقبت خدمات امنیتی و استخباراتی، ۱۹۹۵، بخش ۸، (ناروی) از کمیته و دارالانشاء آن می خواهد تا حفظ محرمانیت اسناد و مقررات طرز بکاربرد آنها را مراعات نماید.

The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, 1995, Section 9, (Norway) requiring the Committee and its secretariat to observe a duty of secrecy and comply with regulations for the handling of documents.

22. نوشتهء Norton, P.....
Adapted from Norton, P., Does Parliament Matter?, (New York: Harvester (Wheatsheaf, 1993
23. رساله های...

Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.), Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Handbook Nr. 5 for Parliamentarians), (Geneva: IPU-DCAF), p. 130.

24. سند قانون اختیارات استخباراتی برای سال ۲۰۰۴، بخش ۱۰۲ Intelligence Authorisation Act for Fiscal Year 2004 , Sec. 102 .
25. بخش ۴۱۴ و ۴۱۵ قوانین ایالات متحده ملاحظه شود.
See eg section 414 and 415 of the US Code.

26. پارلمان آلمان، دارالانشاء کمیسیون کنترل پارلمانی (PKGr) ، کنترل پارلمانی خدمات استخباراتی در آلمان، جولای ۲۰۰۱

German Bundestag, Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGr), Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany, July 2001.

27. رسالهء هانس بورن، نظارت پارلمانی.....
Born, H. et al., Parliamentary Oversight, pp. 131-132.

28. سند قانون اختصاصی مورخ ۲۰۰۴، فصل ۹ جدول ۲، قسمت ۴۸ : Appropriation Act 2004, Chapter 9, Schedule 2, Part 48 'Security and Intelligence Agencies, available at: <<http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>

بخش پنجم

نقش ارگانهای تفتیشی بیرونی

فصل بیست و یکم

رسیدگی به شکایات شهروندان

ادارات امنیتی و استخباراتی اکثراً از صلاحیتهای استثنائی برخوردارند، مانند مراقبت یا تصفیه امنیتی. اگر از این صلاحیتهای بصورت نادرست یا اشتباه آمیز استفاده شود، احتمال آن موجود است که حقوق فردی شدیداً خدشه دار گردد. بناء به روی آنها نیکه فکر میکنند در حق شان بیعدالتی صورت گرفته است، راه هائی باز باشد تا بتوانند شکایات شانرا عنوان نمایند، مثلاً آنها نیکه گمان میکنند که زندگی شخصی و یا شغل شان صدمه دیده است. علاوه بر این مانند دیگر ارگانهای بزرگ در یک اداره امنیتی یا استخباراتی هم امکان این موجود است که از طریق مطرح کردن شکایات بر اشتباهات اداری انگشت انتقاد گذاشته شده و از آن درس عبرت گرفت و از این راه میتوان به اصلاح کار پرداخت. ولی از اینکه فعالیتهای استخباراتی اکثر شکل مخفی دارند و از آن ادارات تحت پوشش قانونی مبنی بر عدم اشاعهء معلومات حساس، دریافت شواهد و اسناد مشکل میباشد، بررسی تخطی های آن ادارات در محاکم عادی کمتر مؤثر میباشد. همچنان ضرورت آن میرود تا یقینی ساخت که از سیستم رسیدگی به شکایات نمی توان منعی و سبیل ای برای دریافت معلومات راجع به طرز کار یک اداره استخباراتی و یا امنیتی استفاده کرد. در یک نظام رسیدگی به شکایات برقرار ساختن تعادل بین بیطرفی، قدرت و عدالت، از یک طرف، و ضرورت تأمین حساسیتهای امنیتی از طرف دیگر یک چالش بوده ولی نه ناممکن..

از دو راه مختلف میتوان به شکایات رسیدگی نمود:

- راه غیر قضائی (هیأت های گزار شگر مستقل یا کمیته های پارلمانی)
- راه قضائی (محکمه ها و تریبونالها)

رسیدگی به شکایات از طریق غیر قضائی

ارگانهای مختلف نظارت از راه های مختلف به شکایات رسیدگی میکنند. یک مقام مستقل، مثلاً یک گزار شگر بیطرف، میتواند از صلاحیتی برخوردار باشد که بر اساس آن راجع به شکایتی بر ضد یک اداره امنیتی و استخباراتی تحقیق نموده و گزارش تهیه نماید (چنین یک روش مثلاً در هالند وجود دارد، چوکات شماره ۵۱ ملاحظه شود). در بعضی از کشورها یک مفتش عمومی مستقل امنیتی و استخباراتی به شکایاتی که از ناحیه آن ادارت صورت میگیرد، به عین طریق رسیدگی مینماید (فصل ۲۱ دیده شود). این روش، مثلاً، در زیلاند جدید و افریقای جنوبی معمول است. علاوه بر این، تحت آزادی معلومات یا قانون حفظ اطلاعات، دفاتری ایجاد شده خاص نیز در تحقیق شکایات بر ضد ادارات امنیتی و استخباراتی نقشی دارند.

گزارشگران مستقل که به نمایندگی از شکایت کنندگان به تحقیق میپردازند، بیشتر بر طرز تحقیق رسمی مستقل تکیه میکنند. آنها معمولاً در سراغ دریافت سهل انگاریهای اداری میباشند نه اشتباهات یا تخطیهای قانونی. آنها کمتر بر سهمگیری شکایت کنندگان و شفافیت در پروسه تأکید می ورزند. آنها در پایان کار شان فقط به تهیه گزارش پرداخته و برای جلوگیری از تکرار اشتباهات آینده، سفارشاتى ارائه میدارند، نه اینکه قضاوت و یا راه حل رسمی ایرا پیشنهاد کنند.

چوکات شماره ۵۱:

رسیدگی به شکایات: گزارشگران مستقل ملی هالند

ماده ۸۳

هر شخصی حق دارد که بر ضد عملکرد یا عملکرد ادعا شده وزرای مربوطه، رؤسای ادارات امنیتی، همآهنگ کنندگان و کارمندان آن ادارات بر اساس این قانون یا قوانین تحقیقات امنیتی نزد گزارشگران مستقل ملی شکایت کند.

منبع: سند قانون خدمات استخباراتی و امنیتی ۲۰۰۲، هالند ماده ۸۳

به شکایات و اعتراضات شهروندان همچنان از طریق کمیته نظارت استخبارات پارلمانی میتوان رسیدگی نمود. نمونه این نوع روش در آلمان و ناروی موجود است (چوکات شماره ۵۲ مطالعه شود).

چوکات شماره ۵۲:

رسیدگی به شکایات: کمیته نظارت استخبارات پارلمانی

"با دریافت شکایات، کمیته مطابق به شکایات، تحقیق لازم اداری را به راه می اندازد. کمیته قبل از اظهار نظر، در این رابطه تصمیم میگیرد که آیا شکایت عنوان شده دلایل کافی برای روی دست گرفتن اقدامات بیشتر دارد یا خیر.

بیانات در رابطه با شکایت باید تا حد امکان کامل باشد، بدون اینکه معلومات سری افشاء گردد. ولی بیانات در جواب شکایات بر ضد فعالیت‌های مراقبتی خدمات امنیتی، تنها این را واضح سازد که آیا شکایت دلایل معتبر برای انتقاد داشته یا خیر. اگر کمیته تشخیص داد که شکایت ایجاب تحقیقات بیشتر را مینماید، باید آنرا به وزارت مربوطه راجع سازد.

اگر یک شکایت برای انتقاد دلایل مقلع و یا تبصره های دیگری در مورد داشت، عنوانی رؤسای ادارات امنیتی و استخباراتی و یا وزارت مربوطه اظهار نظر مدلی ارائه گردد. در رابطه با شکایات باید همیشه عنوانی رئیس اداره ای که در مورد وی شکایت صورت گرفته است، نامه ارسال گردد."

منبع: هدایات برای مراقبت و نظارت خدمات امنیتی و استخباراتی، Section 8, (EOS), ضمیمه به بخش ۱ مصوبه قانون ۱۹۹۵ مبنی بر مراقبت خدمات استخباراتی و امنیتی، ناروی.

با وجودیکه رسیدگی به شکایات از حدود صلاحیت نظارت پارلمانی خارج میباشد، ولی به آن ارتباط میگیرد. از اعضای پارلمانی اکثر خواسته میشود که به شکایات شهروندان بر ضد دوایر دولتی توجه نمایند. از طرف دیگر رسیدگی به شکایات بر ضد ادارات استخباراتی و امنیتی برای کمیته نظارت پارلمانی سودمند نیز میباشد، زیرا با عنوان نمودن شکایت، زمینه ای مساعد میشود تا به ضعف در پالیسی، قانونیت و مؤثریت آن ادارات، نگاهی از داخل نمود. ولی از طرف دیگر، اگر کمیته نظارت پارلمانی با آن ادارات از نزدیک در تماس باشد و یا از نزدیک امور و یا فعالیت‌های محرمانه آن ادارات را مراقبت کند، شاید این به نفع رسیدگی به شکایات نباشد. احتمال دارد شکایت کننده احساس کند که پروسه رسیدگی بقدر کافی بیطرفانه نمیشود. در صورتیکه یک ارگان کاملاً جداگانه به شکایات رسیدگی میکند، در این صورت بهتر است که در زمینه، قانونمندی کاملاً مشخصی برای ادای این نقش موجود باشد. در مجموع بهتر است که این دو مأموریت یعنی نظارت بر ادارات امنیتی و استخباراتی و رسیدگی به شکایات به دو ارگان مختلف سپرده شود. ولی این پروسه باید طوری ترتیب شود تا ارگان نظارت از تأثیرات همه جانبه شکایات فردی آگاهی یابد.

در بعضی از کشورها نه تنها شهروندان، بلکه کارمندان خود ادارات امنیتی و استخباراتی نیز اجازه دارند که توجه گزارشگران مستقل و یا کمیته نظارت پارلمان را به موضوعات مربوط به آن ادارات جلب نمایند. بطور مثال، در آلمان مقامات مربوطه چنین موضوعات را نزد هیأت کنترل پارلمانی عنوان میکنند، " البته نه در صورتیکه به منفعت خویش یا دیگر اعضای آن ادارات عمل مینمایند، تا جائیکه رئیس اداره مربوطه از موضوع آگاهی یافته نتواند. اعضای آن اداره نباید به خاطر چنین کار مورد نکوهش یا مجازات قرار گیرند."^۱

رسیدگی به شکایات از طریق قضایی

همچنان این امکانات موجود است که یک تربیونال خاصی تأسیس شود تا به شکایات علیه یکی از آن ادارات و یا در رابطه با استفاده از صلاحیتهای خاص رسیدگی نماید، طوریکه در بریتانیا معمول است و یا توسط یک ارگان نظارتی خاص به شکایات رسیدگی صورت میگیرد، طوریکه در کانادا معمول است (چوکات شماره ۵۳ ملاحظه شود).

چوکات شماره ۵۳ :

رسیدگی به شکایات: کمیته تفتیش استخبارات امنیتی کانادا

بر اساس مصوبه قانون ۱۹۸۴ خدمات استخبارات امنیتی کانادا، کمیته تفتیش استخبارات امنیتی (SIRC)، که ارگان نظارت قانونی متشکل از مفتشین مخفی میباشد، مسؤلیت دارد که به شکایات فردی در مورد عملکرد یکی از آن ادارات رسیدگی نماید (بخش ۴۱) و همچنان چالشهایی را مورد ارزیابی قرار دهد که تصفیه های امنیتی را رد مینمایند (بخش ۴۲). شکایت کنندگان از این امکانات قانونی استفاده میکنند. نخست باید آنها موضوع را به اداره مربوطه حکومت راجع ساخته و بعداً عنوانی SIRC شکایت تحریری خود را ارسال نمایند. تحقیقات در زمینه به قسم مخفی صورت میگیرد، البته به شکایت کننده موقع داده میشود که نماینده یا وکیلی برای خود انتخاب کند. نه به شکایت کننده و نه به اداره مربوطه اجازه داده میشود که وکیلان یکدیگر را ببینند. SIRC صلاحیت احضار را دارد و می تواند تحت سوگند از شاهدان اظهارات شانرا بگیرد. با در نظر داشت گزارش تحقیقات، کمیته تفتیش وظیفه دارد که:

الف - به دنبال تکمیل نمودن گزارش تحقیقات در رابطه با شکایت بر اساس بخش ۴۱ این مصوبه، آن گزارش را در اختیار وزیر و رئیس اداره مربوطه همراه با سفارشات لازم قرار میدهد.

ب - در عین زمان و یا بعد از تکمیل گزارش طبق پاراگراف الف، یک نسخه گزارش تحقیقات را عنوانی شکایت کننده، در صورتیکه قانون اجازه بدهد همراه با سفارشات لازم ارسال مینماید.

منبع: مصوبه قانون خدمات استخبارات امنیتی کانادا، ۱۹۸۴

در پروسه های قضایی استماع محاکموی همیشه شامل نمیشد. در رابطه با رسیدگی به شکایات مربوط به فعالیتهای امنیتی و استخباراتی یک تربیونال نسبت به یک محکمه عادی برتری دارد: تربیونال می تواند در ساحه امنیتی و استخباراتی تخصص خاصی را رشد دهد، قاضیان و وکیلان را، تا جائیکه لازم است، تفتیش نماید و طرق مشخصی را برای بکاربرد معلومات حساس سراغ نماید. بادر نظر داشت خصوصیت موضوع البته از این راه نمیتوان استماع قانونی عام همه جانبه را در چنین تربیونالها ممکن ساخت. از طرف دیگر، حتی اگر یک تربیونال زمینه یک استماع محاکموی را برای رسیدگی به شکایاتی مساعد هم سازد، احتمال دارد این تربیونال برای اثبات ادعای خود با مشکلات عملی روبرو شود، زیرا وی نمیتواند در رابطه با شکایت خود به شواهد لازمی که در اختیار

آن ادارات است، دسترسی پیدا کند و یا قضیه را که از دید آن ادارات شرح شده است، موردچالش قرار دهد. برای مبارزه با چنین مشکلات در کانادا و بریتانیا یک اداره مشورتی قضایی خاصی ایجاد شده است. این اداره مشورتی وظیفه دارد که دلایل مربوط به مسایلی امنیتی را، خاصاً مسایلی را که به شکایت کننده افشاء شده نمیتواند، تحت غور قرار دهد. این امر به تریبونال کمک میکند تا روی شواهد و دلایل عنوان شده ارزیابی و قضاوت بیطرفانه نماید.

منشور اروپایی برای حفاظت حقوق بشری و آزادیهای اساسی (ECHR) و رسیدگی به شکایات

دولتهای امضاء کننده ECHR مکلفیت هایی را در قبال مراعات حقوق مختلف بر اساس ماده های ۶، ۸ و ۱۳ که میکانیزم قانونی را در رابطه با شکایت تشریح میکنند، بعهده دارند. ماده ۶ در موضوعات جنایی حق دایر کردن یک محکمه مستقل و بیطرف را تأمین نموده و نیز تعیین حقوق مدنی و مکلفیتهای یک فرد را بیان میکند. با تطبیق ماده ۶ در یک محکمه جنایی میتوان از طرز العمل هایی مبنی بر دریافت شواهد از مخبرین یا کارمندان مخفی دولتی استفاده کرد.^۲ همچنان از این ماده در رابطه با مقرراتی که به نفع عامه استفاده از شواهد و اشاعه آنرا محدود میسازد، هم در محاکمه های جنائی و هم در محاکمه های مدنی، استفاده بعمل میآید.^۳ استفاده از اداره مشورتی قضایی در رابطه با مسایل امنیتی از طرف محکمه اروپایی حقوق بشر به منظور تأمین خواسته های مبنی بر حق محکمه عادلانه طبق ماده ۶ ECHR سفارش شده است.^۴

ولی حتی اگر در حالاتی که ماده ۶ هم قابل تطبیق نباشد، در قضایای شکایتی بر اساس ماده های ۸ و ۱۳ نیز حفاظت اصول محاکموی را ایجاد مینماید. این ماده ها یک نوع کنترل بیرونی یا مابعد را در مورد اقدامات امنیتی وضع نموده است که شامل مداخله در مسایل شخصی از طریق مراقبت و تفتیش امنیتی میباشد. ولی در بعضی مسائل دیگر (مثلاً ضرورت آن نمیروود که یک شخص تحت مراقبت، همیشه بعد از حادثه اطلاع داده شود)^۵، کدام مسوده منشور اروپایی وجود ندارد. ماده ۱۳ در صورت تخطی از یک منشور پذیرفته شده، حق اعتراض در برابر یک مرجع ملی را تأمین میکند. این مرجع حتمی نیست که یک محکمه باشد. در مسایل مربوط به امنیت، محکمه اروپایی حقوق بشر به این نتیجه رسیده است که یک ترکیبی از ارگانهای نظارت و مراجع رسیدگی به شکایات، برای حل این معضله کفایت میکند.^۶ طوریکه یک شورای گروه کاری اروپا در این رابطه می گوید:

بر اساس قانون محکمه نامبرده از احکام ماده های ۸ و ۱۳ آن منشور می توان چنین استنباط کرد: تنها داشتن دسترسی به یک محکمه برای تلافی و جبران یک تخطی کفایت نمیکند، بلکه لازم است که به تمام میکانیزم یک ارگان نظارتی و مؤثریت های آن دسترسی داشت.^۷

معیارهای کلیدی برای ارگانهای قابل اعتبار که به منظور ارجاع شکایات تأسیس میشوند عبارت اند از:

- عدم وابستگی کامل به یک اداره امنیتی یا استخباراتی؛
- داشتن صلاحیتهای لازم و دسترسی به معلوماتی که در اختیار اداره رسیدگی به شکایات میباشد؛
- داشتن توانایی برای صادر کردن حکم، مبنی بر جبران مؤثر شکایات در صورتیکه تثبیت شوند و داشتن توضیحات کافی مبنی بر رد شکایات در صورتیکه تثبیت نشوند.

داشتن یک سلسله امکانات کمی ضروری میباشد تا با استفاده از آنها شکایت کنندگان بتوانند شکایات شانرا عرض نمایند. همچنان باید به یک شکایت کننده موقع داده شود که در پروسه تحقیق شکایت شخصا سهم داشته باشد تا از ناحیه عادلانه بودن پروسه اطمینان حاصل نماید، مجزا از اینکه یک استماع محاکموی ای برای وی میسر میگردد یا خیر. احتمال دارد پروسه تحقیق بنا بر ضرورت، معلومات و دلایلی را که در اختیار شکایت کننده گذاشته میشود، محدود بسازد. ولی این محدودیت نباید از حد قابل ضرورت فراتر باشد، وضع نمودن چنین محدودیت باید در حد صلاحیت شخص یا ارگانی که به شکایات رسیدگی مینماید، باشد، نه در اختیار اداره ای که تحت تحقیق قرار گرفته است. همچنان محدودیت وضع شده باید به شکلی از اشکال تلافی گردد(مثلا، استفاده از مشوره های اداره مشورتی قضایی).

بهترین طرز العمل:

- مقام یا تریبونالی که به استماع شکایات میپردازد، باید اشخاصی باشند که از شخصیت حقوقی و قانونی و در جریان ماموریت شان از مصئونیت قانونی مبنی بر عدم انفکاک از مقام برخوردار باشند؛
- سعی شود تا حد امکان پروسه رسیدگی به شکایات در حضور عامه تکمیل گردد. حتی در مراحل که پروسه به روی حضور عامه بسته میشود، ولی تا حد امکان باید به روی شخص شکایت کننده و یا وکلای قانونی اش باز نگهداشته شود.
- وقتی یک مقام یا تریبونال در یابد که شکایات مدلل نبوده و یا بر مبنای حقیقت استوار نمیباشند، باید صلاحیت رد آنرا بدون به راه انداختن تحقیق داشته باشد.
- اگر بنابر مصلحت های منافع ملی ایجاب کند که در پروسه تفتیش شکایت کننده شخصا سهم نداشته باشد، تصمیم این امر باید تنها در حد صلاحیت مقام یا تریبونالی که به تحقیق میپردازد، باشد و به مراجع تلافی کننده (مانند Devil's Advocate یا شورای مشورتی خاص) باید اطمینان داده شود که پروسه عادلانه و بیطرفانه میباشد؛
- تریبونال یا مقام تحقیق کننده باید صلاحیت صدور فیصله های الزامی را داشته باشد که بر اساس آن شخص شکایت کننده در صورت داشتن شکایت مدلل، جبران خساره مؤثر شده بتواند. در این صلاحیت، جبران خساره و همچنان از بین بردن اسناد و مدارکی که در اختیار ادارات امنیتی و استخباراتی اند، نیز شامل میباشد.
- حدود و اساس تفتیش و تحقیق باید در قانون صراحت داشته باشد، و نباید تنها در برگیرنده جنبه های طرز کار ادارات امنیتی و استخباراتی بوده، بلکه در برگیرنده اصل عملکردهای آن ادارات نیز باشد.

فصل بیست و دوم

نظارت ادارت در داخل ادارهء حکومت توسط مراجع مستقل

برای جلوگیری از انحصار سیاسی، ادارات امنیتی به منظور وقایه از هدایات سیاسی از یک نوع حفاظت قانونی برخوردار اند. وقتی چنین است، پس چطور یک حکومت میتواند مطمئن باشد که از آن ادارات معلومات لازم را بدست میآورد و چطور میتواند اطمینان پیدا کند که ادارات مخفی طبق پالیسی های حکومت عمل مینمایند؟

بنابر همین دلیل تعدادی از کشورها دفاتری مانند تفتیش عمومی، کمیساریهای قضایی یا دفاتر بازرسی ایجاد نموده اند تا فعالیتهای ارگانهای امنیتی را تفتیش نمایند و با داشتن صلاحیتهای قانونی به معلومات و کارمندان آن ارگانها دسترسی داشته باشند.⁸

این مفکوره نخست در جامعهء استخباراتی ایالات متحده که فعلاً چندین دفتر تفتیش عمومی دارد، پیدا شد. آنها همه مستقل از ادارات امنیتی و استخباراتی عمل مینمایند. ولی با در نظر داشت ایجاد آن دفاتر فرق هایی بین شان وجود دارد: بعضی از آنها توسط قوه مقننه ایجاد شده اند (مانند، دفتر تفتیش عمومی برای ادارهء استخباراتی مرکزی و وزارت دفاع)، دفاتری دیگریکه تنها بر نهاد های ادارهء حکومت تکیه دارند، توسط وزیر مربوطه ایجاد شده اند (بطور مثال، ادارهء استخباراتی دفاعی و دفتر کشف اطلاعات). صرف نظر از این فرق، بعضی از آنها از اجراءات شان به کانگرس و بخش های قوه اجرائیه گزارش میدهند. تعدادی از این دفاتر در ساحه های ذیل وظیفه دارند: کفایت و توانمندی، جلوگیری از سوء استفاده، تفتیش و همچنان مراقبت از قانونیت و مطابقت با پالیسی.

مفتشین عمومی در حلقهء محرم قرار دارند: آنها مؤظف نیستند که جوابگویی و حسابدهی ادارات امنیتی و استخباراتی را به اطلاع عامه برسانند، بلکه در قدم اول آنها وظیفه دارند تا پروسهء جوابگویی آن ادارات در برابر قوه اجرائیه مستحکم شود. قانون کانادا در بارهء چنین یک دفتر شرح واضحی دارد.

مفتش عمومی کانادا برای انجام وظایف خود دسترسی نامحدود به معلوماتی دارد که در اختیار آن اداره میباشد.

چوکات شماره ۵۴:

وظایف مفتش عمومی کانادا

مفتش عمومی در برابر مقامی که عهده دار ادارهء مربوطه حکومتی (معاون مشاور حقوق عمومی) میباشد، مسؤل بوده وظایف ذیل را بعهده دارد:

الف - مراقبت عملکرد ادارهء امنیتی و استخباراتی مطابق پالیسی عملیاتی آن اداره؛
ب - تجدید نظر روی فعالیتهای عملیاتی آن اداره؛ و

ج - تقدیم یک تصدیق سالانه به وزیر مبنی بر اینکه مفتش عمومی از گزارش کاری سالانه آن اداره راضی است و یا خیر و نیز اینکه آیا آن اداره مطابق به قانون و هدایات وزیر عمل نموده و یا خیر و همچنان تصدیق مبنی بر اینکه آیا آن اداره از صلاحیتهای خود بطور نامعقول و یا غیر ضروری استفاده نموده و یا خیر.⁹

منبع: مصوبهء قانون خدمات امنیتی و استخباراتی کانادا، ۱۹۸۴، بخش ۳۰ و ۳۲

به عین ترتیب، در بوزنیا و هرزگووینا مفتش عمومی طبق ماده ۳۳ قانون اداره استخباراتی و امنیتی مسوولیت کنترل داخلی آن اداره را بعهده دارد. وظایف وی شامل تجدید نظر بر فعالیتهای آن اداره، تحقیق شکایات، ابتکار تفتیش، مراقبت، تحقیق و ارائه سفارشات میباشد. این مفتش عمومی وظیفه دارد که حداقل در هر شش ماه به کمیته استخبارات امنیتی گزارش داده، و مقامات مهم اجرائیه را بصورت منظم از تحولات مطلع نگهدارد. صلاحیتهای مفتش عمومی شامل بازپرسی از کارمندان و دسترسی به مقر و معلومات آن اداره میباشد.

کشورها دیگر - خاصنا افریقای جنوبی¹⁰ - مفتش عمومی را مؤظف ساخته است تا به پارلمان گزارش بدهد. با داشتن همچو یک وظیفه، در حقیقت مفتش عمومی افریقای جنوبی بین حلقهء محرم و اذهان عامه پلی ایجاد مینماید، طوریکه وی با تقدیم گزارش خود به پارلمان مردم را نیز در جریان فعالیت های اداره امنیتی و استخباراتی قرار میدهد. ولی بازم بسیاری موادیکه بر اساس آن گزارش تهیه شده در حلقهء محرم محفوظ باقی مینماید، این مواد میتواند با دیگر ارگانهای نظارت شریک ساخته شوند.

حتی بعضی از مفتشین عمومی که تنها وظیفهء گزارشدهی به اجرائیه را عهده دار اند، می توانند بصورت غیر رسمی با ارگانهای پارلمانی رابطه قایم کنند. چنین یک مثالی را می توان، طوریکه در بالا ذکر شد، در استرالیا دریافت نمود. همچنان یک تعداد از مفتشین عمومی ایالات متحده وقتا فوقتا به کانگرس گزارش میدهند.

بدون در نظرداشت اینکه همچو یک مقامی به حکومت یا پارلمان گزارش میدهد، در هر صورت صراحت دقیق اختیارات قانونی، استقلال و صلاحیتهای آن خیلی ها مهم میباشد. از مقامات مستقل خواسته میشود که با در نظرداشت یک یا چندین معیار، اجراء آن اداره را مورد غور و بررسی قرار دهند: قدرت و توانمندی، مطابق به پالیسهای حکومت یا اهداف تعیین شده عمل کردن، اولویت ها یا قانونیت. در هر یکی از این حالات، مقام تفتیش عمومی ضرورت دارد تا برای تهیه یک ارزیابی همه جانبه و قابل باور، به دوسیه ها و کارکنان آن اداره دسترسی داشته باشد. در عمل یک مقام مستقل احتمالاً قادر نباشد که بیشتر از یک قسمت کار ادارات امنیتی را مورد دقت قرار دهد. بعضی از این دفاتر طوری کار میکنند که به قسم نمونه کار ها و یا دوسیه های آن ادارات را تحت غور قرار میدهند. این طرز کار ادارات را تشویق مینماید تا پروسیجر های مختلفی برای فعالیت های خود انتخاب نمایند. بعضی از آن دفاتر صلاحیت قضایی نیز دارند تا به شکایات انفرادی رسیدگی نمایند (طوریکه در استرالیا چنین روش کاری موجود است).¹¹

بهترین طرز العمل

- ارزیابی کارهای ادارات امنیتی و استخباراتی باید توسط مقامات مستقل و بیطرف انجام یابد (مانند گزارشگران مستقل، یا مفتشین عمومی) و با معیار های آتی مطابقت داشته باشد؛
- مقامی که منحصاً ارزیابی کننده عمل مینماید باید شخصی باشد که از شخصیت حقوقی و قانونی و در جریان مأموریت از مصئونیت عدم انفکاک برخوردار باشد.¹²
- حد صلاحیت ارزیابی و بنیاد آن باید در قانون صراحت داشته باشد و نه تنها در برگیرنده جنبه های طرز کار باشد، بلکه عملیات ادارات امنیتی و استخباراتی را نیز دربرگیرد.
- مقامی که برای ارزیابی مؤظف میشود، باید از صلاحیتهای قانونی کافی برخوردار باشد تا موضوعات و شواهد مربوط به استفاده از صلاحیتهای ادارات امنیتی و استخبارتی را ارزیابی نموده بتواند.
- آن مقام باید اختیارات نا محدود داشته باشد تا شکل، حد و حدود یک حکم یا گزارش یا تصمیمی را که در نتیجه این پروسه بدست میآید، تعیین نموده بتواند.

فصل بیست و سوم

دفاتر مستقل تفتیش محاسبات

با تصویب بودجه خدمات استخباراتی مسئولیت اجراییه و پارلمان به پایان نمیرسد. نه تنها اجراییه بلکه پارلمان نیز باید وظیفه نظارت و تفتیش محاسباتی خود را اجراء نماید. بخاطر باید داشت که تقدیم گزارش تفتیش محاسباتی کامل به پارلمان جزئی از پروسه دیموکراتیک بوده و پروسه محاسباتی باید هم تفتیش حسابات و هم تفتیش اجراءات را دربر داشته باشد. حسابات و گزارشهای سالانه خدمات امنیتی و استخباراتی منابع مهمی برای پارلمان میباشند تا ارزیابی کنند که پولهای عامه چگونه در سال گذشته بودجوی بمصرف رسیده اند.

تضمین استقلال

در بسیاری از کشورها دفتر تفتیش محاسبات ملی (بعضی اوقات این دفتر بنامهای مفتش عمومی محاسبات، دفتر محاسبات ملی، دفتر بودجه یا دیوان محاسبات هم یاد میشود) براساس قانون اساسی منحیت یک نهاد مستقل از اجراییه، مقننه و قضائیه تأسیس میگردد. برای اینکه استقلال آن حفظ شود، مفتش عمومی محاسبات:

- از طرف پارلمان انتخاب شده و دوره ماموریت واضح دارد؛
- امکانات و منابع قانونی و عملی در اختیار دارد تا ماموریت خود را مستقلانه انجام دهد؛
- صلاحیت مستقل دارد تا به پارلمان و کمیته بودجوی آن، راجع به موضوعات مصرف، هر وقت که خواسته باشد، گزارش دهد.

در صورتیکه اختلاس و سوء استفاده از منابع دولتی توسط مامورین و ارگانهای سیاسی صورت گیرد، پارلمان باید درصدد آن شود که طبق قانون، تعزیرات قضایی وضع و تطبیق گردد. پارلمان باید درصدد آن نیز باشد که، در صورت سهل انگاری، احکام قانونی مورد تطبیق قرار گیرند.

تفتیش محاسباتی خدمات امنیتی و استخباراتی

هدف از تفتیش محاسباتی مالی خدمات امنیتی و استخباراتی این میباشد تا اطمینان حاصل گردد که مصارف آن ادارات طبق قانون بوده و بصورت مؤثر و سودمند بکار رفته اند. برای رسیدن به هدف باید آن ادارات بصورت کامل به روی تفتیش محاسبات باز باشند، البته محدودیت ناچیزی که به مقصد حفظ هویت بعضی از منابع معلوماتی صورت میگیرد و یا از افشای جزئیات بعضی از عملیات حساس جلوگیری میشود، از این امر استثناء میباشد.¹³

از اینکه آن ادارات تحت پوشش حریمت عمل مینمایند، وسایل ارتباطات جمعی و جامعه مدنی نمیتوانند فعالیتهای آن ادارات را به اطلاع عامه برسانند. بناء خیلی ها ضروری میباشد که مفتشین محاسباتی دسترسی وسیع به معلومات سری داشته باشند. تنها از این طریق ممکن است اطمینان پیدا نمود که آیا ادارات استخباراتی و امنیتی از پولهای عامه در چوکت قانون استفاده کرده اند و یا آنرا در راههای غیر قانونی (مثلا اختلاس و یا سوء استفاده های دیگر) بمصرف رسانیده اند.

چوکات شماره ۵۵ :

مفتش عمومی محاسبات

صرف نظر از اینکه دفتر تفتیش محاسبات تحت اثر اجرائیه، مقننه یا قضائیه قرار داشته باشد و یا نباشد، مهم این است که آن دفتر کاملاً مستقل و خود مختار باشد. این دفتر همچنان باید برای انجام مأموریت خود منابع و امکانات کافی در اختیار داشته باشد. وظایف آنرا میتوان به سه بخش عمده تقسیم نمود:

نظارت مالی

دفتر تفتیش یا دیوان محاسبات باید صحت، مؤثقت و تمامیت مالی تمام ارگانهای اجرایی و ادارات عامه را تفتیش نماید. آن دیوان باید تصدیق نماید که آیا تمام اجراءات مالی مطابق به قانون و مقررات وضع شده بالای پول عامه، بوده اند و یا خیر. در چوکات همین وظیفه نظارتی، دیوان محاسبات باید یک مأموریت قضایی را در ارتباط با مقامات مالی که صلاحیت تأدیه پول را دارند، انجام دهد. آنها همه باید در رابطه با پولهای که بمصرف رسانیده اند، برای حسابدگی حاضر باشند، خصوصاً وقتی که از وظایف شان برکنار میشوند. در صورت استفاده نامناسب و یا اختلاس، دیوان محاسبات وظیفه دارد تا گزارشی در مورد تهیه نموده و موضوع را به قضاء بکشاند.

نظارت قانونی

دفتر تفتیش یا دیوان محاسبات باید تفتیش نماید که آیا تمام مصارف عامه و درآمد ها مطابق به قانون حاکم بالای بودجه انجام شده اند و یا خیر.

تأمین استفاده درست از پول عامه

یک دفتر تفتیش محاسبات مدرن که برفع حاکمیت سالم عمل مینماید باید اطمینان دهد که استفاده از پول عامه بر اساس سه معیار ذیل صورت میگیرد:

۱ - ارزش دادن به پول: مطمئن باید شد که از منابع مالی از لحاظ کمی و کیفی استفاده نهائی شده است؛

۲ - مؤثریت: اقدامات مبنی بر اینکه با استفاده از منابع مالی تا کدام حدود اهداف تعیین شده، برآورده شده اند؛

۳ - سودمندی: اقدامات مبنی بر اینکه آیا با استفاده از منابع مالی نتایج بدست آمده نهایتاً همان نتایجی اند که انتظار آن میرفت و یا خیر.

این نظارت بیرونی به ابتکار دفتر تفتیش محاسبات یا به درخواست پارلمان به راه انداخته میشود.

اقتباس از: گزارش عمومی در بارهء سیمینار اتحادیه بین پارلمانی IPU در بارهء پارلمان و پروسه

بودجی، (Bamako, Mali, November 2001)

منحیث یک موضوع اصل عمومی حکومتداری خوب، مقررات تفتیش محاسبات که در مورد دیگر فعالیهای حکومت قابل تطبیق میباشد، باید در مورد تفتیش محاسباتی مصارف ادارات امنیتی و استخباراتی نیز تطبیق شود، البته با بعضی محدودیتهایی که در فوق تذکر داده شدند. آنچه تفتیش محاسباتی آن ادارات را از تفتیش های عادی دیگر متفاوت میسازد، عبارت از میکانیزم گزارشدهی میباشد. برای حفظ تداوم عملیات، میتود و منابع آن ادارات در اکثر کشورها به میکانیزمهای گزارشدهی وابسته شده اند. بطور مثال در بریتانیا، تا جائیکه مربوط به پارلمان میشود، تنها رئیس کمیتهء حسابات عامه و کمیتهء امنیتی و استخباراتی پارلمان کاملاً از نتایج تفتیش مالی مطلع ساخته میشوند. گزارش عنوانی این کمیته ها شامل گزارشها در بارهء قانونیت و سودمندی مصارف و وقوع

احتمالی بی نظمی های مالی میباشد و اینکه آیا آن ادارات در چوکات تعیین شده بودجوی عمل نموده اند و یا خیر. در آلمان، کنترل حسابات و منجمنت مالی ادارات استخباراتی توسط یک نهاد خاصی انجام مییابد که بنام هیأت سه گانه (Dreikollegium) یاد میشود که در چوکات دیوان محاسبات فدرال (Bundesrechnungshof) تشکیل شده است. دیوان محاسبات فدرال نتایج بدست آمده در باره کنترل حسابات و منجمنت مالی خدمات استخباراتی را به یک کمیته فرعی خاص کنترل بودجوی پارلمانی، هیأت کنترل پارلمانی برای نظارت استخباراتی، دفتر نخست وزیر و همچنان به وزارت مالیه گزارش میدهد.¹⁴ پارلمان (البته نه خدمات استخباراتی) تصمیم میگیرد که کدام قسمت های بودجه خدمات استخبارتی باید سری نگهداشته شود.¹⁵

علاوه بر این، در بسیاری از کشورها، گزارشات سالانه خدمات امنیتی و استخباراتی (مثلا در هالند) یا گزارشات ارگان نظارت (مثلا در بریتانیا) شامل بیانهایی در باره نتایج تفتیش های مالی میباشد.¹⁶

درچوکات ذیل تشریح شده است که چگونه اشاعهء معلومات در باره آن ادارات عنوانی مفتش محاسباتی ترتیب داده شود.

چوکات شماره ۵۶:

اشاعهء قانونی معلومات خدمات استخباراتی به مفتش محاسبات (بریتانیا)

"بمنظور رفع مسوولیت خدمات استخباراتی، طوریکه لازم دیده میشود، اشاعهء معلومات صورت گیرد، مشروط بر اینکه این اشاعه مطابق به مراتبی باشد که توسط وزارت امور خارجه تصویب شده اند و مشروط بر اینکه این معلوماتی باشد که مفتش محاسبات بمقصد رفع مسوولیت خود به آن ضرورت دارد"

منبع: مصوبهء قانون خدمات استخباراتی مورخ ۱۹۹۴، بخش ۲(۳) ب، بریتانیا

همچنان در بسیاری از کشورها دفتر تفتیش محاسبات قانونیت، مؤثریت و سودمندی پروژه های مخصوصی را مورد تحقیق قرار میدهد، مثلا اعمار یک مقر جدید (کانادا و بریتانیا) یا خریداری سیستمهای زیگنال استخباراتی جدید SIGINT (در بریتانیا) یا تبادلء معلومات بین اداره های استخباراتی بمقصد هماهنگی پالیسی مبارزه بر ضد تروریزم (هالند). چوکات شماره ۵۸ مثالست از اختیارات و حدود تحقیقاتی که مفتش عمومی محاسبات کانادا در اختیار دارد.

دفتر دیوان محاسبات ملی در خلاء عمل نمی نماید، بلکه این نهاد در نظام موجود طرز العمل های حسابدگی مالی، مبتنی بر اصل قانون استحکام یافته است. معمولا قوانین حسابدگی مالی بصورت کل و قوانین خدمات استخباراتی بصورت خاص مشخص مینمایند که کدام نورم و احکام حسابدگی خاص در مورد قابل تطبیق میباشد. چوکات شماره ۵۷ مثالی را در مورد پرسنجرهای حسابدگی مالی خدمات استخباراتی لوکزامبورگ تشریح میکند. مثال لوکزامبورگ از سه عنصر مهم نظام تفتیش مالی سخن میزند. نخست، حسابدار خاص خدمات استخباراتی توسط وزیر مربوطه مقرر میشود نه توسط رئیس خدمات استخبارات. این شرط موقف حسابدار مذکور را در داخل آن ادارات مستحکم میسازد و به استقلال مقامش کمک میکند. ثانیاً، از جملهء اختیارات دفتر تفتیش محاسبات یکی هم این است که وقتاً فوقتاً زمینه هایی را مورد ارزیابی قرار دهد که بر اساس آن خدمات استخباراتی از نقطهء نظر مالی امور خود را سازماندهی میبخشد. با داشتن چنین یک صلاحیت، آن دفتر از آن اختیارات پا فراتر میگذارد که به وی برای ارزیابی و حسابدگی قانونیت مصارف و همچنان برای تشخیص لیاقت، سودمندی و مؤثریت ادارات استخباراتی داده شده است. ثالثاً، قانون هدایت میدهد که قوانین حاکم بر بودجهء دولتی، حسابدگی و خزانه در مورد خدمات استخبارات نیز قابل تطبیق میباشد(به استثنای

حالات خاص). بناء، هدف قانون این است که حالتی باید بوجود آید تا در آن عملکردهای عادی یک منجمنت مالی سالم تا حد امکان جنبهء تطبیقی پیدا کند.

چوکات شماره ۵۷:

حسابدهی مالی (لوکز امبورگ)

۱- مصارف خدمات استخباراتی توسط حسابدار خاص خدمات استخباراتی که از طرف وزیر مسؤل در امور بودجه مقرر میشود، مطابق به احکام ماده ۶۸ قانون تعدیل شدهء ۸ جون ۱۹۹۹ در باره بودجهء دولتی، حسابدهی و خزانه، اداره و عملی میشود

۲ - استثنائات در مورد ماده ۶۸ الی ۷۳ قانون نامبرده عبارت اند از:

- کنترل مقطع بی منجمنت خدمات استخباراتی که توسط دیوان محاسبات ملی صورت گرفته باشد؛
- پولهاییکه توسط حسابدار خاص دریافت شده اند، برای پرداخت مصارف خدمات استخباراتی تخصیص شده باشند و در حساب بانکی حسابدار خاص قید شده باشند؛
- در پایان هر ربع سال، حسابدار خاص به مقامی که صلاحیت مصارف را دارد راجع به استفاده پولها در چوکات زمانی تعیین شده برای تخصیص پولی، گزارش میدهد؛
- پولهاییکه برای تأدیه مصارف، در جریان سال مالی تخصیص شده به مصرف نه رسیده باشند، به خزانهء دولت برگردانده نمیشوند. در عوض این پولها در ادارهء خدمات استخباراتی قید شده و برای سال مالی بعدی مدنظر گرفته میشوند؛
- مقامیکه صلاحیت مصارف برایش داده شده است، گزارشات مالی حسابدار خاص را جهت تأیید به دیوان تفتیش حسابات ملی تقدیم میدارد؛
- دیوان تفتیش محاسبات ملی حسابات را همراه با ملاحظات خود به نخست وزیر، وزیر دولت تقدیم میدارد؛
- در پایان هر سال مالی، نخست وزیر، وزیر دولت، به وزیری که مسؤل امور بودجوی میباشد، پیشنهاد میکند که آیا در رفع مسوولیت حسابدار خاص قانع است و یا خیر. راجع به این رفع مسوولیت باید قبل از پایان ۳۱ دسمبر سال مالی ایکه به تعقیب سال مالی ایکه حسابدار خاص در آن ادای وظیفه نموده است، میآید، تصمیم گرفته شود.

منبع:

Loi du 15 juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Article 7, Memorial - Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A-No. 113

چوکات شماره ۵۸:

تفتیش مستقل پروژه ها:

مثال: تفتیش محاسباتی پروژه عمارت مقر ملی خدمات استخباراتی کانادا (CSIS) توسط مفتش عمومی محاسباتی کانادا

اهداف:

هدف از این تفتیش این بود تا دانسته شود که آیا عمارت ساخته شده مقر ملی، اهداف تعیین شده CSIS را برآورده ساخته است و مطابق به مصوبات مورد مالی بوده است و آیا این پروژه از لحاظ اقتصادی و سودمندی عملی شده است یا خیر.

معیار:

معیار تفتیش محاسباتی ما از هدایات تعیین شده برای تفتیش سرمایه اختصاصی پروژه ها و همچنان پالیسیها و هدایات مورد مالی استنباط گردیده است.

حدود:

تفتیش محاسباتی تمام مراحل عمده این پروژه بزرگ را تحت غور قرار داد. ما بطور خاص تعریف ضرورت های این پروژه، تحلیل امکانات، تعریف خود پروژه، دیزاین و پروسه بازنگری، پروسه قرارداد، اوامر تغییر و تبدیل در پروژه، منجمنت پروژه، ارزیابی محیطی، گماشتن و ارزیابی بعد از اكمال پروژه را بازنگری و تفتیش نمودیم. تفتیش ما در نومبر ۱۹۹۵ شروع و در مارچ ۱۹۹۹ تکمیل گردید. با در نظر داشت بزرگی این پروژه و مدت زمان محدود یک در اختیار داشتیم، ما نتوانستیم که جزئیات ریکارد های مالی پروژه را تفتیش نمائیم. (...) این تفتیش به اختیارات CSIS اشاره ننموده است. ولی برای تفاهم مبنی بر ضرورت های اعمار این پروژه، ما تصدیق مینماییم که آنها بر اختیارات موجود متکی بوده و درست میباشند.

طریقه:

شواهد تفتیش از طریق مصاحبه های همه جانبه با کارمندان اعمار پروژه و کارمندان CSIS منحیث استفاده کنندگان آن عمارت جمع آوری شده اند. ما اسناد پلان، اسناد تقدیم شده به هیأت مالی، گزارشات پروژه، پیش نویس های جلسات کمیته مشورتی پروژه و جلسات منجمنت پروژه، مکاتبات، اسناد قراردادی و گزارشات سالانه را تحت بازنگری قرار دادیم. ما همچنان عمارت را از بام تا تهداب آن، به شمول بزرگی دفاتر، بزرگی صحنیکه برای مقاصد خاص مدنظر گرفته شده و بزرگی محل خدمات عمارت را تفتیش نمودیم. با ما به سویه خیلی عالی همکاری صورت گرفت (...). با در نظر داشت ملاحظات امنیتی در رابطه با عملیات CSIS و خود آن عمارت، سویه همکاری با ما واقعا که قابل یاد آوریست. منبع: گزارش ۱۹۹۶ مفتش عمومی محاسباتی کانادا، در صفحه انترنتی

ذیل موجود است: <http://www.oag-bvg.gc.ca>

ولی یک تذکر احتیاطی مهم میباشد. خدمات استخباراتی و امنیتی با دیگر تصدیهای حکومت کاملا قابل مقایسه نمیباشند. بنابر بعضی از دلایل، در این کار خطر بیشتر موجود است، بادر نظر داشت فکتور های خارج از مسوولیت آن ادارات، سرمایهگزارها احتمالا به هدر روند. نمایندگان منتخب باید نتایج تفتیش را با دقت تمام تحت غور قرار دهند. یک جواب نامتعادل به گزارشات مفتش عمومی محاسباتی یا افشای نتایج آن احتمالا به عملیات آن اداره صدمه زده، کار کرد آنرا متضرر سازد و از همه بیشتر اعتماد بین رهبری سیاسی و رهبری خدمات استخباراتی را جریحدار خواهد ساخت..

بهترین طرز العمل

- برای تضمین استقلال دفتر تفتیش محاسبات، عملکرد آن باید بر اصل قانون استوار باشد، آن دفتر باید به پارلمان گزارش دهد و رئیس دفتر تفتیش محاسبات باید توسط پارلمان انتخاب یا تصدیق شود؛
- قانون حاکم بردفاتر تفتیش باید شامل احکامی در رابطه با اختیارات آن دفتر، میکانیزم گزارشدهی، مقرری رئیس و همچنان دسترسی به معلومات سری باشد؛
- مفتش عمومی باید دسترسی کامل به معلومات سری داشته باشد، البته همراه با محدودیتهای خاص، تا هویت منابع و عملیات حساس محفوظ نگهداشته شود؛
- دفاتر تفتیش قانونی باید صلاحیت داشته باشند تا نه تنها به تفتیش های مالی بپردازند، بلکه کفایت اجرایی بعضی از پروژه های خاص را نیز با جزئیات تحت تفتیش قرار دهند؛
- از اینکه دفاتر تفتیش با معلومات سری سروکار میداشته باشند، باید احکام حفاظتی وضع گردد تا از انتشار غیر مجاز نتایج تفتیش و یا قسمت از آن، جلوگیری شده بتواند.

پاورقیهای بخش پنجم - نقش ارگانهای تفتیش بیرونی

1. دارلانشاء پارلمان آلمان برای کمیسیون کنترل پارلمانی (PKGR)، کنترل پارلمانی خدمات استخباراتی در آلمان، German Bundestag Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGR), Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany, (Berlin: Bundespresseamt, 2001), pp. 19-20.
2. در رابطه منابع ذیل ملاحظه شود :
Windisch v Austria, (1991) 13 European Human Rights Reports 291; Van Mechelen v Netherlands, (1998) 25 European Human Rights Reports 647, Teixeira de Castro v Portugal, European Court of Human Rights, Judgment of 9 June 1998.
3. در رابطه منابع ذیل ملاحظه شود :
Rowe and Davis v UK, (2000), 30 European Human Rights Reports 1; Tinnelly and McElduff v UK, E Ct HR, Judgment, 10 July 1998 .
4. در رابطه منابع ذیل ملاحظه شود :
Chahal v UK, (1997) 23 E.H.R.R. 413; Tinnelly and McElduff v UK, (1999) 27 E.H.R.R. 249.; Edwards and Lewis v UK, European Court of Human Rights, Judgment 22 July 2003 and 27 October 2004.
5. در رابطه منابع ذیل ملاحظه شود :
Klass v Germany, para. 15 (as regards Art. 8); Leander v Sweden, para. 68 (as regards Art. 13.)
6. در رابطه منابع ذیل ملاحظه شود :
Leander v Sweden, para. 78.
7. گزارش راجع به امکانات عملی سفارشات راجع به خدمات امنیتی داخلی، تدوین از طرف: 'Report on the Feasibility of Recommendations on Internal Security Services', adopted by the PC-S-SEC at its second meeting (9 - 11 October 2002), p. 15.
8. برای مقایسه صلاحیتهای مفتشین عمومی در کشورهای مختلف، مراجعه شود به:
For comparison of the powers of Inspectors-General in different countries, see: Intelligence and Security Committee (UK), Annual Report for 2001-2, Cm 5542, Appendix 3.
9. مصوبه قانون خدمات استخباراتی امنیتی کانادا CSIS صفحه ۳۳. ۲. گزارش سالانه آن اداره و هم تصدیق مفتش عمومی باید به کمیته نظارت ارسال گردد،
CSIS Act, s. 33.2. Both the Service's Annual Report and the Inspector-General's certificate are required to be sent to the oversight body, SIRC.: s. 33.3 CSIS Act 1984.
10. دفتر مفتش عمومی استخباراتی
Office of the Inspector General of Intelligence.
11. مصوبه قانون ۱۹۸۶ در باره مفتش عمومی امنیتی و استخباراتی، بخش های ۱۰ الی ۱۲
Inspector-General of Security and Intelligence Act 1986, sections 10-12.
12. بطور مثال، ملاحظه شود: قانون اداره استخباراتی و امنیتی بوزنیا و هرزگوونیا، ماده ۳۲ :

" مفتش عمومی بر اساس پیشنهاد نخست وزیر از طرف شورای وزرا انتخاب و عزل میشود. مفتش عمومی برای یک دوره چهارساله مقرر میگردد و این دوره میتواند صرف یکبار تکرار شود. دوره مأموریت مفتش عمومی براساس تقاضای خودش در حالات ذیل قبل از اختتام آن دوره به پایان میرسد: اگر او بصورت دائمی توانایی و کفایت اجرایی خود را از دست دهد؛ اگر او نتواند طبق قانون و مقررات نافذ عمل نماید؛ اگر او نتواند اقدامات برای سرپرستی آن اداره را عملی نماید؛ اگر دوسیه جنایی بخاطر تخطی جنایی، سوء استفاده از مقام یا افشای اسرار دولتی، نظامی یا رسمی را سازماندهی کرده باشد، علیه او اقامه شود؛ اگر فیصله نهایی مبنی بر زندانی شدن وی بخاطر تخطی جنائی ایکه وی را در انجام مأموریتش بی کفایت میسازد، علیه او صادر شود؛ و یا اگر او نتواند طبق قانون یک تحقیق، بازرسی یا تفتیش را به راه اندازد."

See, for example, Law of the Intelligence and Security Agency of Bosnia Herzegovina, Article 32:

'An Inspector General shall be appointed and dismissed by the Council of Ministers upon the proposal of the Chair. The Inspector General shall serve a four-year term, which may be renewed once. The Inspector General may be dismissed before the expiration of his/her mandate upon his/her own request; if s/he permanently loses the capacity to execute his/her duties; fails to comply with applicable legislation or regulations; fails to implement measures for supervision of the Agency; if criminal proceedings for the criminal offences of abuse of office or disclosing a State, military or official secret have been instituted against him/her; if a final imprisonment sentence for a criminal offence which makes him/her unworthy of executing such duties is rendered against him/her; or if s/he fails to conduct an investigation, inspection or audit in a timely and lawful manner'.

13. این محدودیتها در مورد کنترلر و مفتش عمومی برتانیای قابل تطبیق است، گزارش کنترلر و مفتش عمومی
ملاحظه شود،

These restrictions apply to the UK Comptroller and Auditor-General, see Report by the Comptroller and Auditor-General, Thames House and Vauxhall Cross, HC Session 1999-2000, 18 February 2000, point 8. Available at:

http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf

14. مقررات بودجه آلمان فدرال، ۱۹۶۸، پاراگراف 310 (a)؛ دارالانشاء هیأت کنترلر پارلمانی آلمان، کنترلر پارلمانی بر استخبارات در آلمان - مواد، منابع و صفحه اینترنتی استخبارات آلمان..... German Bundeshaushaltsordnung (BHO) (1969), Para. 10a (3); Secretariat of the German

Parliamentary Control Panel, Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in

Deutschland – Materialien, (Berlin: Bundestag, 2003), p. 42; Website of the German

Intelligence Service (Bundesnachrichtendienst) at: ><http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm>

Bundeshaushaltsordnung .<

15. مقررات بودجه آلمان فدرال، ۱۹۶۹، پاراگراف.....

German Bundeshaushaltsordnung (BHO) (1969), Para. 10a (2.)

16. بطور ، گزارش سالانه خدمات عمومی استخباراتی و امنیتی هالند، مورخ ۲۰۰۳ ، در صفحه
انترنتی ملاحظه شود:

See, for example, Annual Report of the General Security and Intelligence Services of the Netherlands (2003), available at:

>http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf>, pp. 69-70; Intelligence and Security Committee Annual Report 2002-2003, presented to parliament by the prime Minister by Command of Her majesty, june 2003, London, pp 8-13

نگاهی به بهترین طرز العمل ها

اداره

تعریف اختیار

- نقش یک اداره امنیتی و استخباراتی باید بصورت واضح و آشکارا تعریف شده و به موضوعاتی محدود گردد که جزئیات آنان مشخص باشند و در آن تهدید هایی تشخیص شوند که واقعا متوجه امنیت ملی و ساختار جامعه مدنی باشند؛
- تصور تهدیدها به امنیت ملی و ساختار جامعه مدنی باید از لحاظ قانون مشخص شوند؛
- صلاحیت و اختیار داخل مرزی یک اداره استخباراتی باید واضحا تعریف گردد و هر صلاحیتی که در خارج از محدوده کشور اعمال میشود باید مطابق به احکام قانون باشد.
- وظایف و قدرت آن اداره در چوکات صلاحیت آن باید واضحا در قانونیکه توسط پارلمان تصویب شده، تعریف گردد؛
- خاصتا در دولتهای بعداز رژیمهای مطلق العنان، داشتن احکام محافظتی قانونی ضروری میباشد تا از سوء استفاده های امنیتی و استخباراتی بر ضد مخالفین سیاسی جلوگیری بعمل آید.

تعیین رئیس ادارات استخباراتی و امنیتی

- ارگان تقنینی باید برای مقررری رئیس اداره امنیتی یا استخباراتی همچنان برای برطرفی وی قانون و مقررات را وضع نماید که حد اقل کفایت وی را برای مقام و عواملی که باعث برطرفی وی از مقام شوند، تشریح نماید؛
- غیر از قوه اجرائیه حکومت، باید پارلمان نیز در این تقرری حق تصرف را داشته باشد؛
- همچنان جناح مخالف حکومت نیز در این تقرری حق تصرف را داشته باشد.
- احکام قانونی محافظتی باید برضد فشار نامناسب بالای رئیس آن اداره و سوء استفاده از مقام مذکور موجود باشد (احکام محافظتی که در صورت خلاف ورزی مسوول امنیتی برطرفی وی را تأمین کند، مهم میباشد)؛
- معیار ها برای تقرری و برطرفی باید در قانون صراحت داشته باشند؛
- بهتر است که در پروسه تقرر بیشتر از یک عضوکابینه سهم داشته باشد، مثلا بر علاوه رئیس دولت یا صدراعظم، وزیر مربوطه کابینه.

صلاحیت استفاده از اختیارات خاص

- یکی از ایجابات حاکمیت قانون این است که صلاحیتهای خاصی را که ادارات امنیتی و استخباراتی دارند و یا اعمال میکنند، باید اساس قانونی داشته باشند؛
- قانون باید صریح، مشخص و همه جانبه باشد تا برای ادارات مذکور زمینه ای مساعد نشود که از امکانات قانونی ضعیف استفاده کنند؛

- اصل تناسب باید در قانونیکه برای استفاده و نظارت ساخته شده است، گنجانیده شود؛
- باید از طریق اشخاص خارج از آن اداره، کنترل برای جلوگیری از سوء استفاده از صلاحیتهای خاص صورت گیرد، هم قبل و هم بعد از استفاده از آن؛
- تمام اقداماتی که از طرف ادارات امنیتی و استخباراتی بمقصد مبارزه بر ضد فعالیت‌های تروریستی گرفته میشوند، باید حقوق بشری و اصل حاکمیت قانون را مراعات کنند. بدون در نظر داشت اتهام فعالیت و یا ارتکاب عمل تروریستی علیه یک شخص، ادارات امنیتی و استخباراتی باید حقوق اساسی بشری وی را، مانند حق حیات، عدم شکنجه (طوریکه محکمهء حقوق بشری اروپایی و منشور بین المللی حقوق مدنی و سیاسی آنرا پذیرفته اند) و غیره چنین حقوق را نقض نکند؛
- بمنظور جلوگیری از سوء استفاده از صلاحیتهای خاص، خشونت و بمنظور حفظ حقوق بشری، عملکردهای آن ادارات باید تحت نظارت و مورد بررسی قرار گیرند.

معلومات و دوسیه ها

- اختیارات قانونی ادارات استخباراتی باید به مقاصد و شرایطی که در آن به ارتباط فردی از افراد معلومات جمع آوری شده و دوسیه ها باز میشوند، محدود به اهداف قانونی آن ادارات باشند؛
- همچنان قانون باید برای کنترل مؤثر مبنی بر اینکه برای چه مدت این معلومات حفظ شود، طرز استفاده از آن چطور بوده و چه کسی به آن دسترسی دارد، امکانات را مساعد سازد و هم با اصول بین المللی حفاظت معلومات مبنی بر دسترسی به آن، مطابقت داشته باشد. در این راستا باید پروسه شفافی موجود باشد، طوریکه اشخاص مستقل خارج از آن ادارات صلاحیت داشته باشند تا مراعات این دستورالعمل را نظارت کنند؛
- ادارات امنیتی و استخباراتی نباید از آزادی معلومات داخلی و دسترسی به پرونده های قانون مستثناء باشند. در عوض، آنها باید اجازه داشته باشند، جاییکه لازم است، با استفاده از استثنائات بخصوص، اصول مربوط به برنامهء امنیت ملی و اصول مربوط به صلاحیت های آن اداره شایع سازد؛
- محاکم و دیگر تأسیسات مستقل که بر اساس قانون ایجاد میگردند، باید آزادی عام و تام داشته باشند تا با دسترسی به پرونده های معلوماتی آن اداره دریابند که آیا چنین استثنائات در هر حالت مبنی بر شکایت فردی بصورت درست و صحیح عملی شده است و یا خیر؛
- وقتی معلومات از خارج یا از طرف یک ادارهء بین المللی بدست آید، باید هم در معرض مقررات کنترل کشور اصلی و هم در معرض معیارهایی قرار گیرد که بر اساس قانون داخلی مرعی الاجراء اند؛
- تنها در صورتی معلومات در اختیار ادارات امنیتی خارجی یا قوای مسلح یا یک ادارهء بین المللی گذاشته شود که آنها برای دریافت، طرز استفاده از معلومات، قوانین و معیارهای مشابهی مانند کشور معلومات دهنده داشته باشند.

رهبری داخلی و کنترل اداره

- ادارات استخباراتی باید بالاتر از قانون نباشند. بناء کارمندی که در داخل اداره نسبت به عملکردها و اوامر غیر قانونی مشکوک میشوند و یا از آن اطلاع پیدا میکنند، وظیفه دارند که شک و تردیدهای شانرا گزارش دهند؛
- یک طرز العمل تدوین شده باید موجود باشد که بر اساس آن برای وابستگان مخفی اداره، حمایت و امنیت لازم ضمانت شود؛

- کارمندان ادارت استخباراتی باید برای آموزش بعضی از سلوکها تربیه شوند که در آن حد و حدود سلوک در ساحه کار آنها نیز شامل باشد. آموزش وقتا فوقتا باید صورت گیرد و این کورس های تربیوی باید در تمام مدت شغلی برای آنها میسر باشد؛
- پالیسیهای اداری داخلی باید بر اساس قانونمندی واضح تعریف شوند.
- موضوعاتی که در مجموعه قوانین حساس جلوه میکنند، باید تحت احکام پالیسیهای اداری داخلی قرار داشته باشند.

نقش قوهء اجرائیه

موارد کنترل اجرائیه

- قانون استخباراتی باید حاوی دو حق مختلف برای دسترسی باشد: حق قوه اجرائیه برای دسترسی به معلوماتی که در اختیار آن اداره میباشد و حق رؤسای آن اداره که به وزیر مربوطه دسترسی داشته باشند؛
- وزیر باید قانونا برای افادهء پالیسی روی موضوعات امنیتی و استخباراتی مسؤلیت داشته باشد. او همچنان قانون حق دارد که بصورت منظم برایش از اداره گزارش داده شود و وی مسؤلیت تصویب موضوعات حساس سیاسی را نیز عهده دار است.

کنترل بالای عملیات مخفی

- تمام عملیات مخفی باید توسط عضو مسؤل اجرائیه مطابق به قانون تصویب شدهء پارلمان تصویب گردند. گزارش منظم باید ترتیب شود؛
- عملی باید از طرف یک مقام حکومتی به عنوان اینکه جزء یک برنامهء مخفی میباشد، تصویب نگردد که مخالف حقوق بشری بین المللی باشد.

همکاری بین المللی

- لازم و ضروریست که همکاریهای بین المللی باید از طرف وزیران اجازه داده شده باشند و برای اینکه با قانون داخلی و مکلفیت های قانونی بین المللی تطابقت داشته باشند، باید از حد اقل احکام محافظتی برخوردار باشند؛
- احکام محافظتی باید ضمیمه قانون شوند تا استفاده مشترک از معلومات استخباراتی باعث معامله روی معیار های حقوق بشری یا نظارت معیار های داخلی نگردد.

محافظت در برابر سوء استفاده توسط مقام وزارت

- قانون استخباراتی باید شامل احکام محافظتی بر ضد سوء استفاده های وزیران و سیاسی ساختن ادارات استخباراتی باشد. در این راستا محافظتهای قانونی متعددی قابل تصور میباشد، مثلاً اینکه تمام هدایات وزیر قید تحریر شده و یا برای تفتیش و بررسی به یک ارگان بیرون از اجرائیه راجع شود و همچنان اینکه به رهبران احزاب مخالف در پارلمان از عملکرد های آن اداره گزارش داده شود؛
- ادارات استخباراتی نباید برای کمک به منافع یک حزب سیاسی دست به اقدامی زنند؛
- ادارات استخبارتی نباید اعتصابات، طرفداران یا مخالفین را که جزئی از جریان دیموکراتیک میباشدند و طبق قانون سازمان دهی و عمل مینمایند، مورد بازپرسی قرار دهند.

نقش پارلمان

اختیارات ارگانهای نظارتی پارلمانی

- **حدود افقی اختیارات:** تمام جامعه استخباراتی به شمول تمام شعبات و مقامات فرعی باید تحت پوشش اختیارات یک یا بیشتر ارگانهای نظارت پارلمانی قرار داشته باشد؛
- **حدود اختیارات عمودی:** اختیارات ارگان نظارت پارلمانی میتواند شامل بعض یا همه مراتب ذیل باشند: الف - قانونیت، ب - مفیدیت یا سودمندی، ج - مؤثریت، دال - مطابقت با منشورهای مربوطه حقوق بشری، هـ پالیسی / جنبه های خدمات استخباراتی؛
- تمام مراتب فوق الذکر باید تحت پوشش ارگان نظارت پارلمانی یا دیگر ارگانهای دولت قرار داشته باشند، مثلا دفتر مراقبت ملی، تفتیش عمومی، محکمه. از داشتن ارگان های مشابه باید جلوگیری صورت گیرد؛
- به هر اندازه ایکه یک جامعه استخباراتی بزرگتر باشد و ادارات مختلف بیشتر در آن دخیل باشند، به همان اندازه، ایجاب نظارت پارلمانی و کمیته های فرعی بیشتر را مینماید؛
- اختیارات یک ارگان پارلمانی باید واضح و مشخص باشد؛
- سفارشات و گزارشهای نظارت پارلمانی باید: الف - سفارش شوند، ب - در پارلمان مورد بحث قرار گیرند، ج - بادر نظر داشت اینکه آیا آنها توسط حکومت و ادارات استخباراتی مورد تطبیق قرار میگیرند و یا خیر، مراقبت شوند؛
- منابع مالی و قدرت قانونی ایکه در اختیار ارگان نظارت پارلمانی گذاشته شده باید با حدود صلاحیتهای آن تطابقت داشته باشد.

ترکیب ارگان نظارت پارلمانی

- ارگانهای پارلمانی باید صریحا در تصرف پارلمان باشند؛
- پارلمان باید مسوولیت تعیین و ضرورت برکناری اعضای کمیته ایکه به نمایندگی از پارلمان وظیفه نظارت را انجام میدهد، داشته باشد؛
- همه احزاب شامل در پارلمان باید در کمیته نظارت پارلمانی نماینده داشته باشند، البته نظر به قوت سیاسی احزاب در پارلمان؛
- عضویت وزیران حکومت در آن ارگانها باید ممنوع باشد(و آن اعضاییکه مقام وزارت را اشغال کردند، باید از عضویت استعفاء بدهند) در غیر آن استقلال کمیته مورد سوال قرار میگیرد. عین مسأله در قسمت اعضای سابق ادارات امنیتی و استخباراتی قابل تطبیق میباشد؛
- اعضای کمیته باید از مصئونیت مقام براساس خواست خود پارلمان برخوردار باشند، نه از طرف رئیس حکومت؛
- رئیس کمیته باید از طرف پارلمان یا توسط کمیته انتخاب شود، نه اینکه از طرف حکومت.

تفتیش و تصفیه ارگان نظارت

- اعضای پارلمانی باید تنها در صورتی تحت تفتیش قرارگیرند که اسناد و مواد حساس اوپراتیفی در حدود اختیارات کمیته نظارت باشد؛

- وقتی تصفیه اعضای پارلمانی مورد پذیرش ادارات امنیتی و استخباراتی قرار نگیرد، باید برای تعامل رسمی با مناقشه های موجود آمده، طرز عملهایی طرحریزی شوند و نتایج آخری به پارلمان و یا ریاست آن تقدیم گردد؛
- معیار های تفتیش باید روشن، عام، تطابق پذیر و پایدار باشند تا رسیدگی دقیق دیموکراتیک تأمین گردد.

صلاحیتهای پارلمانی برای دریافت معلومات و اسناد

- ارگان نظارت باید برای آغاز تحقیقات صلاحیت قانونی داشته باشد؛
- اعضای ارگانهای نظارت باید به تمام معلوماتی که برای انجام وظیفه شان ضرورت دارند دسترسی نامحدود داشته باشند؛
- ارگان نظارت باید برای احضار شاهدان و برای اخذ اعترافات تحت سوگند، صلاحیت داشته باشد؛
- تا جاییکه به صلاحیت ارگان نظارت تعلق میگیرد، اجرائیه باید ارگان نظارت را از جریان مطلع نگهدارد؛
- ارگان نظارت باید برای جلوگیری از اشاعهء معلومات بصورت غیر قانونی به اقدامات مناسب دست زند؛
- مناقشه ایکه روی دسترسی به معلومات بین ادارات استخباراتی و ارگان نظارت بوجود میآید، باید طی تحلیلی به خود پارلمان راجع ساخته شود.

گزارشدهی به پارلمان

- اساسا مسوولیت تعیین وقت و شکل گزارش کمیتهء پارلمانی و تصمیم برای نشر شواهد باید در حد صلاحیت خود کمیتهء مذکور باشد؛
- آن کمیته حد اقل سال یک یا چندین بار تا جاییکه ضرورت آن احساس میشود، به پارلمان گزارش میدهد؛
- تصمیم نهائی در حد صلاحیت خود ارگان نظارت پارلمانی میباشد که آیا بنابر دلایل امنیتی، ضرورت حذف از گزارش عام میرود و یا خیر؛
- مسودهء گزارش قبل از انتشار در اختیار حکومت و ادارات استخباراتی گذاشته شود تا حذفیات لازم صورت گیرد.

کنترول بودجه

- ارگان نظارت باید به تمام اسناد بودجوی مربوطه دسترسی داشته باشد، بشرط آنکه احکام وضع شوند که از افشای معلومات سری جلوگیری نموده بتوانند؛
- بر نظارت بودجوی خدمات استخباراتی و امنیتی باید عین اوصولی حکمفرما باشد که فعالیتهای دیگری حکومت را تنظیم میکنند. استثنائات در این مورد باید توسط قانون تنظیم شود. از این نقطهء نظر، صلاحیت نظارت بودجه باید بصورت مشترک بین کمیته اختصاصی و کمیتهء نظارت استخبارات اعمال شود.
- پارلمانهای پر قدرت باید حق تصمیمگیری بودجه را داشته باشند؛
- ادارات استخباراتی باید از هزینه ها تنها برای فعالیتهایی استفاده کنند که توسط ارگان قانون اجازه آن داده شده باشد؛

- خدمات استخباراتی نباید اجازه داشته باشند که هزینه ها را در خارج از آن ادارات بدون اجازه ارگان تقنینی انتقال دهند.

نقش ارگانهای تفتیشی بیرونی

رسیدگی به شکایات شهروندان

- مقام یا تریبونالی که به استماع شکایات میپردازد، باید اشخاص باشند که از شخصیت حقوقی و قانونی و در جریان مأموریت شان از مسئولیت قانونی مبنی بر عدم انفکاک از مقام برخوردار باشند؛
- سعی شود تا حد امکان پروسه رسیدگی به شکایات در حضور عامه تکمیل گردد. حتی در مرحله‌ای که پروسه به روی حضور عامه بسته میشود، ولی تا حد امکان باید به روی شخص شکایت کننده و یا وکلای قانونی آنها باز نگهداشته شود؛
- وقتی یک مقام یا تریبونال در یابد که شکایات مدلل نبوده و یا بر مبنای حقیقت استوار نمیباشند، باید صلاحیت رد آنها بدون به راه انداختن تحقیق داشته باشند؛
- اگر بنابر مصلحت های منافع ملی ایجاب کند که در پروسه تفتیش شکایت کننده شخصا سهم نداشته باشد، تصمیم این امر باید تنها در حد صلاحیت مقام یا تریبونالی که به تحقیق میپردازد، باشد و به مراجع تلافی کننده (مانند Devil's Advocate یا شورای مشورتی خاص) باید اطمینان داده شود که پروسه عادلانه و بیطرفانه میباشد؛
- تریبونال یا مقام تحقیق کننده باید صلاحیت صدور فیصله های الزامی را داشته باشد که بر اساس آن شخص شکایت کننده در صورت داشتن شکایت مدلل، جبران خساره مؤثر شده بتواند. در این صلاحیت، جبران خساره و همچنان از بین بردن اسناد و مدارکی که در اختیار ادارات امنیتی و استخباراتی اند، نیز شامل میباشد؛
- حدود و اساس تفتیش و تحقیق باید در قانون صراحت داشته باشد، و نباید تنها در برگیرنده جنبه های طرز کار ادارات امنیتی و استخباراتی بوده، بلکه در برگیرنده اصل عملکردهای آن ادارات نیز باشد.

نظارت ادارات در داخل ادارهء حکومت توسط مراجع مستقل

- ارزیابی کارهای ادارات امنیتی و استخباراتی باید توسط مقامات مستقل و بیطرف انجام یابد (مانند گزارشگران مستقل، یا مفتشین عمومی) و با معیار های آتی مطابقت داشته باشد؛
- مقامی که منحصی ارزیابی کننده عمل مینماید باید شخصی باشد که از شخصیت حقوقی و قانونی و در جریان مأموریت از مسئولیت عدم انفکاک برخوردار باشد؛
- حد صلاحیت ارزیابی و بنیاد آن باید در قانون صراحت داشته باشد و نه تنها در برگیرنده جنبه های طرز کار باشد، بلکه عملیات ادارات امنیتی و استخباراتی را نیز در برگیرد.
- مقامی که برای ارزیابی مؤظف میشود، باید از صلاحیتهای قانونی کافی برخوردار باشد تا موضوعات و شواهد مربوط به استفاده از صلاحیتهای ادارات امنیتی و استخباراتی را ارزیابی نموده بتواند.
- آن مقام باید اختیارات نا محدود داشته باشد تا شکل، حد و حدود یک حکم یا گزارش یا تصمیمی را که در نتیجه این پروسه بدست میآید، تعیین نموده بتواند.

دفاتر مستقل تفتیش محاسبات

- برای تضمین استقلال دفتر تفتیش محاسبات، عملکرد آن باید بر اصل قانون استوار باشد، آن دفتر باید به پارلمان گزارش دهد و رئیس دفتر تفتیش محاسبات باید توسط پارلمان انتخاب یا تصدیق شود؛
- قانون حاکم بر دفاتر تفتیش باید شامل احکامی در رابطه با اختیارات آن دفتر، میکانیزم گزارشدهی، مقرری رئیس و همچنان دسترسی به معلومات سری باشد؛
- مفتش عمومی باید دسترسی کامل به معلومات سری داشته باشد، البته همراه با محدودیتهای خاص، تا هویت منابع و عملیات حساس محفوظ نگهداشته شود؛
- دفاتر تفتیش قانونی باید صلاحیت داشته باشند تا نه تنها به تفتیش های مالی بپردازند، بلکه کفایت اجرائی بعضی از پروژه های خاص را نیز با جزیئات تحت تفتیش قرار دهند؛
- از اینکه دفاتر تفتیش با معلومات سری سروکار میداشته باشند، باید احکام حفاظتی وضع گردد تا از انتشار غیر مجاز نتایج تفتیش و یا قسمتی از آن، جلوگیری شده بتواند.

مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا (DCAF)

مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا (DCAF) که در سال ۲۰۰۰ به ابتکار حکومت سویس تأسیس گردید، تأسیسات دولتی و غیر دولتی را در تلاشهای شان برای کنترل دیموکراتیک و ملکی قوای مسلح و امنیتی تشویق و حمایت مینماید و اصلاحات امنیتی ایرا که با معیارهای دیموکراتیک مطابقت داشته باشند، رشد و توسعه میدهد.

بمنظور تشخیص مشکلات، آموختن از تجارب و بمنظور پیشنهاد بهترین طرز العملها در ساحهء حاکمیت دموکراتیک بخش امنیتی، آن مرکز به جمع آوری معلومات و به راه انداختن تحقیقات میپردازد. این مرکز در ساحهء عمل با برنامه های کاری کارشناسان و کمکهای خود در خدمت تمام مراجع ذیعلاقه، خصوصاً حکومتها، پارلمانها، مراجع نظامی، سازمانهای بین المللی، سازمانهای غیر حکومتی و حلقه های علمی قرار دارد.

هدف کار DCAF در قدم اول متوجه منطقهء اروپا - امریکا بوده ولی به آن محدود نمیشود.

مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا یک نهاد بین المللی تحت قانون سویس میباشد. در سال ۲۰۰۵ شورای نهاد DCAF بشمول سویس از ۴۶ حکومت، ۴۱ دولت دیگر منطقهء اروپا - امریکا، سه دولت افریقائی و کانتون جینوا ساخته شد. بورد مشاورین بین المللی DCAF از یک گروپ شصت نفری متخصص در ساحه های مختلف فعالیتهای DCAF تشکیل یافته است. تعداد کارمندان DCAF به دست کم پنجاه نفر میرسد که از تقریباً سی ملت مختلف جهان نمایندگی میکنند. قسمت اعظم بودجهء DCAF از طرف وزارت دفاع، حفاظت ملکی و سپورت و وزارت امور خارجهء آن کشور تهیه میشود.

معلومات تفصیلی در بارهء DCAF را در صفحهء انترنتی www.dcaf.ch یافته میتوانید.

تماس

مرکز کنترل دیموکراتیک قوای مسلح در جینوا DCAF :

Geneva Center for the democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Rue e Chantepoulet 11, PO Box 1360,

CH-1211 Genva 1, Switzerland

tel: 0041 22 741 7700; fax:0041227417705

e-mail:info@dcaf.ch;

website: www.dcaf.ch

مرکز حقوق بشری پوهنتون دورهام Durham

این مرکز در سال ۲۰۰۱ در چوکات دیپارتمنت حقوق پوهنتون دورهام Durham برتانیای تأسیس گردید تا موضوعات مورد علاقه آن دیپارتمنت و فعالیتهای اعضای آنرا در تمام ساحه های حقوق بشری هماهنگ سازد. بیشتر از نصف کارکنان آن دیپارتمنت برنامه های تحقیقی در ساحه حقوق بشری دارند و در این رابطه کتب و مقاله های بیشماری را به نشر سپرده اند. موضوعات مورد علاقه آنها از قوانین بین المللی حقوق بشری (قوانین نهاد های منطوقی چون شورای اروپا و اتحادیه اروپا) تا به تطبیق سند قانون حقوق بشری مورخ ۱۹۹۸ در این کشور (برتانیای) را در بر میگیرند. طرز (میتودولوجی) بحث و مشاجره روی حقوق بشری در محراق توجه مرکز حقوق بشری پوهنتون دورهام قرار دارد، هم از لحاظ طرز استدلال و هم از لحاظ قضاوت. این مرکز به جنبه های حقوق بشری و موضوعات خاص پالیسی عامه، طوریکه مطرح میشوند، توجه مینماید.

این مرکز در جستجوی همکاری فعالانه با حلقه های مسلکی و قضائی میباشد. این مرکز با یک بورد کوچکی از مشاورین که توسط خانم Justice Black رهبری میشود، کار میکند. در این بورد اعضای مسلکی و حقوق دانان دیگر سیستم های قضائی نیز شامل میباشد. مرکز حقوق بشری پوهنتون دورهام رساله ای از سخنرانیهای سالانه دارد که به قسم مسلسل هر سال به نشر میرسد. این سلسله بنام لکچر های اروین در باره حقوق بشری

Lord Irvine of Lairg در سال ۲۰۰۲ ابتکار شده است. (The Irvine Lectures in Human Rights) یاد میشود. این سلسله توسط

این مرکز کمک مالی بالغ بر ۱۳۹ هزار پوند انگلیسی ای بورد تحقیقات مسایل فرهنگی و بشری، Arts and Humanities Research Board، را برای پروژه ای در باره استدلال قضائی بر اساس مصوبه حقوق بشر دریافت داشته است. این پروژه شامل یک سلسله سیمینارها در باره استدلال قضائی در ساحه های خاص قانون بر اساس مصوبه حقوق بشر میباشد که به قسم مونوگراف به نشر میرسد.

تماس

Proessor Ian Leigh, Co-Director
50North Bailey, Durham DH1 3ET, United Kingdom
Phone: 00 44 191 374 2035
Fax: 00 44 191 374 2044
Email: ian.leigh@durham.ac.uk
Website: <http://www.dur.ac.uk/Law>

کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی

از سال ۱۹۹۶ بدینسو نظارت خدمات استخباراتی ناروی توسط یک ارگان نظارت پارلمانی انجام می یابد که بنام کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی یاد میشود. این کمیته ارگان پولیس امنیتی ناروی، اداره استخبارات ناروی و اداره امنیت ملی ناروی را تحت نظارت قرار میدهد. اعضای این کمیته توسط پارلمان ناروی که بنام Stortinget یاد میشود، انتخاب میگردند. ولی آنها خود نمیتوانند اعضای پارلمان باشند. این شرایط به این دلیل وضع شده است که ارگان نظارت باید مستقل از حکومت و در فعالیتهای جاریش مستقل از پارلمان باشد.

این نظارت از طریق تفتیشهای منظم اداره های نامبرده انجام می یابد. این کمیته همچنان به شکایاتی که از طرف شخص یا سازمانهای مقیم ناروی بر ضد آن ادارت عرض میشوند، نیز رسیدگی میکند. این کمیته تنها ماهیت سازمانی خاص نداشته، بلکه ساحه مسوولیت آن از لحاظ وظیفوی تعریف شده است. هدف از این نوع نظارت در وهله اول حفظ حقوق مدنی فردی میباشد. همچنان این کمیته میخواهد از طریق نظارت عمومی اطمینان حاصل کند که فعالیتهای ادارات امنیتی و استخباراتی در چوکات قانون انجام یافته و می یابند. این کمیته راجع به فعالیت هایش گزارش غیر سری ایرا سالانه به پارلمان تقدیم مینماید، البته در صورت لزوم می تواند در هر وقت و زمان راجع به موضوعات خاص گزارشی تهیه دارد.

این کمیته برای دسترسی به معلومات و تأسیسات از صلاحیتهای وسیعی برخوردار است. متقابلا اعضای کمیته مکلف اند تا در حفظ محرمیت اسرار از نهایت توجه کار گیرند. کمیته از اصل نظارت مبنی بر تحقیقات پیروی میکند.

تماس

کمیته نظارت استخباراتی پارلمان ناروی

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight committee

Postal address: Sortinget, 0026, Oslo

Office address: Nedre Vollgate 5-7

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

e-mail: post@eos-utvalget.no

website: www.eos-utvalget.no

سهم گیرندگان

مؤلفین

Dr. Hans Born

عضو بلند پایه مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، جینوا، سوئیس
Senior Fellow, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces,
Geneva, Switzerland.

Professor Ian Leigh

استاد حقوق، معاون مدیر مرکز حقوق بشر پوهنتون دورهام، بریتانیا
Professor of Law, Co-Director of the Human Rights Centre, Durham University,
Durham, United Kingdom.

دستیاران تحریر

Mr. Thorsten Wetzling

دستیار تحقیق، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، جینوا، سوئیس
Research Assistant, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed
Forces, Geneva, Switzerland.

Ms. Ingrid Thorburn

دستیار تحقیق، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، جینوا، سوئیس
Research Assistant, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces,
Geneva, Switzerland.

اعضای بورد مشورتی

(در حد امکانات شخصی ایشان)

Professor Iain Cameron

پروفیسور در رشته حقوق بین المللی عامه، پوهنتون اوپسالا، اوپسالا، سوئد
Professor in Public International Law, Uppsala University, Uppsala, Sweden.

Mr. Alistair Corbett

منشی کمیته استخباراتی و امنیتی، لندن، بریتانیا
Clerk to the Intelligence and Security Committee, London, United Kingdom.

Mr. Alain Faupin

سابق معاون رئیس مرکز نظریاتی، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، جینوا، سوئیس
Former Deputy Head of Think Tank, Geneva Centre for the Democratic Control
of Armed Forces, Geneva, Switzerland.

Mr. Hakon Huus-Hansen

آمر دارالانشاء کمیته پارلمانی ناروی برای نظارت استخباراتی، اوسلو، ناروی

Head of the Secretariat, Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, Oslo, Norway.

Mr. Kalman Kocsis

رئیس کمیسیون متخصص برای اصلاحات استخباراتی، دفتر نمایندگی عالی، سارایوو، بوزنیا و هرزگوینا؛ سابق آمر خدمات استخباراتی خارجی هنگری

Chairman of the Expert Commission on Intelligence Reform, Office of the High Representative, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina; Former Head of Hungarian Foreign Intelligence Service.

Dr. Fredrik Sejersted

وکیل مسایل حقوقی، دفتر وکیل عام، اوسلو، ناروی

Attorney at Law, Office of the Attorney-General, Oslo, Norway .

Mr. Fred Schreier

سر مشاور، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، جینوا، سویس

Senior Consultant, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, Switzerland

مشوره دهندگان

(در حد امکانات شخصی ایشان)

Dr. Andrew Butler

حقوق جزائی، ویلینگتن، زیلاند جدید

Crown Law, Wellington, New Zealand.

Ms. Marina Caparini

عضو بلند پایه، مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح، جینوا، سویس

Senior Fellow, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, Switzerland.

Dr. Richard B. Doyle

معاون پروفیسور بودجه سازی عامه، ناوال پست گراجوییت سکول، مونتری، ایالات متحد امریکا
Associate Professor of Public Budgeting, Naval Postgraduate School, Monterey, USA.

Dr. Willem F. van Eekelen

رئیس بورد مشورتی مرکز مطالعات امنیت اروپایی در پوهنتون گرونینگن، عضو بورد مشورتی مرکز جینوا برای کنترل دیموکراتیک قوای مسلح و انستیتوت ستهکلم برای تحقیقات صلح، سابق عضو سنای هالند، سابق وزیر دفاع هالند، سابق منشی عمومی اتحاد اروپای غربی.

President of the Advisory Board of the Centre for European Security Studies at the University of Groningen, Member of the Advisory Boards of the Geneva

Centre for the Democratic Control of Armed Forces and of the Stockholm Institute Peace Research Institute, former Member of the Netherlands' Senate, former Minister of Defence of the Netherlands and former Secretary-General of the Western European Union.

Prof. Dr. Peter Gill

پروفیسور سیاست و امنیت در پوهنتون لیورپول جان موریس، بریتانیا

Professor of Politics and Security at Liverpool John Moores University, United Kingdom.

Mr. George B. Lotz II

معین وزارت دفاع در امور نظارت استخبارتی، واشنگتن دی سی، ایالات متحد امریکا

Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight, Washington DC, USA.

Dr. Barry R. Wickersham

مدیر تعلیمی، دفتر معین وزارت دفاع برای امور نظارت استخباراتی، واشنگتن دی سی، ایالات متحد امریکا

Director of Training, Office of the Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight, Washington DC, USA.

فهرست معانی اصطلاحات:

استخبارات

آن معلوماتی را که حکومت جمع آوری مینماید و تحت کار و مورد استفاده قرار میدهد، استخبارات گفته میشود. محراق دانستن هم بصورت کل و هم بصورت خاص جزئی از هنر دولنداری میباشد (John Keegan). استخبارات در حکومت معمولاً یک مفهوم محدود دارد. استخبارات با روابط بین المللی، دفاع، امنیت ملی، با مخفی کاری و با تأسیسات تخصصی ای که ' استخبارات' خوانده میشود ارتباط و پیوستگی دارند (Michael Herman). استخبارات را می توان " نوعی از معلومات" یا " نوعی از سازمانی که معلومات را پیدا میکند" و یا " فعالیتی که توسط یک سازمان استخباراتی تعقیب میشود" تشریح نمود (Sherman Kent). استخبارات در چوکات حکومت بر مجموعه ای از سازمانهایی که بنام " خدمات استخباراتی" یاد میشود، پایه گذاری شده است. آنچه را که آنها انجام میدهند فعالیت استخباراتی گفته میشود و آنچه را که آنها تولید میکنند معلومات استخباراتی یاد میشود (Michael Herman).

امنیت

امنیت غالباً در فحوای امنیت ملی تصور میشود و هدف آن جلوگیری از تهدیدها و خطرتهدیدها به ارزشهای خاص یک ملت میباشد. علاوه برآن، امنیت عبارت از راه و روشی میباشد که از طریق آن از لحاظ اجتماعی، سیاسی، محیطی و اقتصادی شرایطی آماده میگردد تا آزادی، زندگی و کرامت فردی تأمین شود.

احضار

اگر یک کمیته پارلمانی حق صلاحیت احضار را داشته باشد، اجازه دارد که یک شخص را نزد خود برای استماع احضار کند.

افشاگری یا زبان کشایی در وظیفه

افشاگری وظیفوی زمانی صورت میگیرد که یک کارمند، کارمند دیگری را بخاطر قانون شکنی یا عملکرد و یا سلوک خلاف مأموریت و یا خلاف پالیسی افشا نماید. بسیاری از کشورها به اهمیت چنین افشاگری پی برده اند و به همین دلیل قوانینی برای حفاظت افشاگران وضع نموده اند تا آنها از تعزیرات در ساحه کار و از تعقیب محفوظ باشند. یک عمل وقتی افشاگری وظیفوی خوانده میشود که یک کارمند از عملکرد غیر قانونی یا خلاف سلوک یک کارمند در خارج از اداره امنیتی و استخباراتی سخن زد. معمولاً چنین زبان کشائی نزد خود حکومت و یا یک بخش قوه اجراییه صورت میگیرد. ولی اگر کارمندی تنها در داخل اداره امنیتی و استخباراتی از کارمند دیگری شکایت میکند، این افشاگری خوانده نمیشود و از حفاظت قانون افشاگری وظیفوی برخوردار نمیشود. افشاگری به رسانه های خبری نیز از حفاظت آن قانون برخوردار نیست. البته افشاگری نزد اعضای پارلمان میتواند در آن قانون محفوظ باشد.

تفتیش و بیانس

این طرح، میکانیزمهای استنباط شده از قانون اساسی و قوانین دیگر را که در پروسه تصمیم گیری بکار برده میشوند، تشریح میکند و هدف آن جلوگیری از حاکمیت یک حزبی میباشد. با در نظر داشت نظارت بر خدمات استخباراتی اجراییه، قضائیه و مقننه در پروسه حسابدهی استخبارتی هر کدام نقش متمایز خود را بازی میکند. کنترل دیموکراتیک خدمات امنیتی ملاحظه شود.

تفتیش قضایی

تفتیش قضائی در نظامهای قانونی مختلف تعریف مختلف دارد. در نظامهای قانونی ایکه یک محکمه قانون اساسی دارند، معمولاً در قانون اساسی صلاحیت آن محکمه تصریح شده تا یک قانون یا عملکرد رسمی یک کارمند حکومت را از لحاظ قانون اساسی تفتیش نماید. محکمه قانون اساسی صلاحیت دارد، اگر یک قانون و یا عملکرد قوه اجرائیه و یا عملکرد یک مامور حکومت مطابق به قانون اساسی نباشد، آنرا فسخ کند و یا خواستار تعدیلات در آن شود. در بریتانیا تفتیش قضائی به آن صلاحیتی گفته میشود که محاکم برای تفتیش اجراءات حکومت از آن استفاده میکنند، مثلاً محاکم صلاحیت دارند تا دریابند که آیا عملکرد حکومت مطابق به قانون و مطابق به منشور اروپایی حقوق بشر میباشد یا خیر. در این رساله تفتیش قضائی به مفهوم محدودی به صلاحیت محاکمی اطلاق شده است که بر اساس آن قانونیت عملکردهای ادارات استخباراتی یا وزیران حکومت تحت تفتیش قرار میگیرد که آیا با قانون اساسی مطابقت دارند یا خیر.

تناسب

تناسب مشروط به سه جنبه میباشد: ۱- موجودیت یک رابطه معقول میان اقدامات مورد اعتراض و هدف تعیین شده؛ ۲- سعی اعظمی بمنظور عدم صدمه به حقوق بشر و آزادی؛ ۳- تعادل مناسب بین تأثیرات مبنی بر محدود ساختن اقدامات و اهداف قانونی (ستره محکمه کانادا). منشور حقوق بشر اروپایی از اصل تناسب به این مفهوم کار میگیرد که هدف آن کنترل صلاحیتهای مراجع دولتی و تأمین حفاظت اختیارات فردی میباشد.

تفتیش و تصفیه

بعضی از ماموریتها و وظایفی وجود دارند که عهده دار شدن آنها ایجاب تصفیه امنیتی را مینماید. این ماموریتها و وظایف در همه سطوح حکومت و تمامی دستگاه های تصمیم گیری امنیتی به شمول خدمات استخباراتی موجود اند، که مقام وزیران دفاع و نیروهای مسلح نیز شامل چنین ماموریتها میشوند. همچنان اعضای کمیته های نظارت پارلمانی نیز میتوانند نیز مورد تصفیه امنیتی قرار بگیرند. قابل یاد آوریست که همه پارلمانها اجازه نمیدهند که اعضای کمیته های نظارت شان از طرف خدمات استخباراتی مورد تصفیه امنیتی قرار گیرند، زیرا همچو یک تصفیه به مفهوم آن است که پارلمان تحت اثر شاخه ای از قوه اجرائیه قرار دارد. تصفیه به نتیجه یک پروسه تفتیش موفق آمیز تعلق میگیرد. با این تفتیش واضح میشود که یک شخص در کدام سطح اعتماد برای دسترسی داشتن به معلومات سری قرار گرفته میتواند.

جامعه مدنی

جامعه مدنی به تأسیسات، سازمانها و سلوک هایی اطلاق میگردد که بین دولت، جهان تصدیها و خانواده قرار دارند. خاصاً سازمانهای غیر انتفاعی و رضاکار، مؤسسات بشری و خیریه، نهضتهای اجتماعی و سیاسی، فعالیتهای مختلف اجتماعی و ارزشهای فرهنگی که با آن وابسته اند در جامعه مدنی شامل میشوند.

جوابدهی یا حسابدگی

استعداد و توانمندی نمایندگان چه انتخابی یا چه انتصابی باشند در اجرای صلاحیتهای و وظایف شان جوابده یا حسابدگی خوانده میشود. این مسأله به عین سویه در مورد کارمندان خدمات امنیتی و استخباراتی قابل تطبیق میباشد. حسابدگی هدف سیاسی ایست برای تفتیش صلاحیت اجرائیه که در نتیجه سوء استفاده از قدرت را کاهش میدهد و هدف اوپراتیوی ایست به منظور اینکه حکومتها بصورت مؤثر و سودمند عمل نمایند.

حکومتداری خوب

عناصر هستوی حکومتداری خوب ایجاب میکند که حکومت متکی به اراده مردم، عادل و حسابده باشد و در پلانگذاری و تصمیم گیری به مشوره پیرادازد. حکومت باید در سکتور منجمنت عامه مؤثر و سودمند باشد و فعالانه سهم جامعه مدنی (بانک جهانی) را جستجو نموده و برای آن زمینه سازی نماید.

حقوق بشری

عبارت از حقوق و آزادیهایی میباشد که به تمام انسانها تعلق میگیرند و در عملی کردن آن باید حکومت ممانعت ایجاد نکند. این حقوق شامل حق زندگی و استقلال، آزادی فکر و بیان و مساوات در برابر قانون میباشد. این حقوق در قرارداد های بین المللی حقوق بشری مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر (UNDHR)، منشور بین المللی راجع به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ICESCR)، منشور اروپایی حقوق بشر (ECHR) و دیگر میثاقهای منطقوی مانند میثاق افریقایی راجع به حقوق بشر و مردم، میثاق امریکایی راجع به حقوق بشر، میثاق آسیایی حقوق بشر تصریح شده اند.

حاکمیت قانون

قانونمندی، به شمول قانونمندی حقوق بشری، باید توسط یک حکومت دیموکراتیک وضع و عملی شود و بصورت منظم از طرف نظام قضائی مستقل دارای صلاحیتهای حکمی مورد تطبیق قرار بگیرد. حاکمیت قانون شرط حتمی برای حسابدهی هم در بخش عامه و هم در بخش خصوصی میباشد. ایجاد و پایداری حاکمیت قانون به آگاهی واضح از قوانین، تطبیق بدون تبعیض و اجراءات مؤثر آن وابسته میباشد. قانون باید قابلیت پیشبینی و قابلیت اجرایی داشته باشد، قانون باید از میتود هایی برخوردار باشد که در محتوای آن تعدیلات آورده شده بتواند و شهروندان آنرا منصفانه و عادلانه بدانند و از آن پیروی نمایند.

دیموکراسی

نماینده مردم توسط مردم و برای مردم. انتخابات آزاد، حاکمیت قانون، صلاحیت های مستقل و احترام به حقوق بشری از مشخصات دیموکراسی محسوب میشوند. حقوق بشری ملاحظه شود.

رئیس اداره

رئیس اداره امنیتی و استخباراتی از طرف وزیر مربوطه مقرر میشود. او مسوولیت کنترل و منجمنت اداره را بعهده دارد، او مؤظف است که ماموریتهای آن اداره، اوامر رهبری و هدایات سیاسی آن اداره را بوقت معین انجام داده و عملی نماید.

شفافیت

ساختار تأسیسات، شبکه ها و جریان امور عادی در حکومت و یا در ادارات حکومت که منظم خود را توسط پارلمان یا دیگر نهاد ها و افراد در ساحه اجتماعی و اقتصادی جامعه مدنی تحت مراقبت قرار میدهند، عبارت از شفافیت میباشد.

شکایت یا اعتراض

شکایت یا اعتراض عبارت است از عرضیکه یک فرد یا یک جمع به یک ارگان کنترل جهت توجه به نقض ادعا شده حقوق بشری راجع میسازد.

فرق میان مراقبت اجراءات احکام قانون و مراقبت استخبارات

مراقبت اجرای قانون اصولاً میکانیزی است برای جمع آوری شواهد در باره فعالیت های جنایی ای که توسط متهمین انجام شده اند، در حالی که مراقبت استخباراتی عبارت از جمع آوری استخبارات در باره تهدید های ضد امنیت ملی میباشد، حتمی نیست که این معلومات به فعالیتهای جنایی یا جرائم ارتباط داشته باشد. اختیارات ادارات استخباراتی برای مراقبت معمولاً صراحت زیاد ندارد، بلکه بیشتر بر امکانات و حدسیات استوار میباشد، به همین علت کسانی که مورد همچو یک مراقبت قرار میگیرند، کمتر از حفاظت حقوق بشری برخوردار میباشند. مدت زمان مراقبت استخباراتی بسیاری از عملیات استخباراتی به مقایسه مدت زمان عملیات اجرای قانون (تعقیب جرایم جنایی) طولانی تر میباشد. مشاهده شود (Cameron, I.; see also Brodeur, J-P. And Gill, P).

فرق بین کنترل استخبارات و نظارت استخبارات و تفتیش استخبارات

داشتن کنترل به معنی داشتن وظیفه، مسوولیت و صلاحیت برای اداره کردن و نفوذ داشتن بر یک ماموریت سپرده شده استخباراتی میباشد. نظارت مفهوم دیگری نسبت به کنترل دارد، نظارت ایجاب نمیکند که یک "شخص ناظر" وظیفه یا مسوولیت داشته باشد تا تصمیم گیری یا نتایج آنرا متأثر سازد. تفتیش عبارت از ماموریت است که ارگانهای بیرون از خدمات استخباراتی، کار و قانونیت فعالیتهای ادارات استخباراتی را تحت مراقبت قرار میدهند.

قانونیت

اصل *Nullum crimen, nulla poene sine lege*، که بنام اصل قانونیت نیز یاد میشود، حکم میکند که عملکرد های جنایی در صورتی قابل مجازات میباشند که: ۱ - در وقت انجام عمل، حکم نافذ موجود باشد که آن عمل را جنایی بخواند، ۲ - در وقت انجام عمل به ارتباط آن جرم حکم قانونی وضع گردد.

آزمایش قانون از لحاظ کیفیت

در یک جامعه دیموکراتیک، بعضی از حقوق بشری مانند حق حفاظت مسایل شخصی، حق آزادی فکر، وجدان و دین، حق آزادی بیان و حق آزادی اجتماعات میتوانند بخاطر امنیت ملی و مصالح عامه محدود ساخته شوند. ولی منشور اروپایی حقوق بشری (ECHR) میگوید که چنین محدودیت باید مطابق به قانون صورت گیرد. قانونمندی محکمه اروپایی حقوق بشری (ECtHR) میگوید که خدمات امنیتی و استخباراتی تنها وقتی می توانند از صلاحیتهای خاص شان استفاده کنند که بر اساس قانون تصویب شده باشند. برای اینکه یک قانون بر اساس "کیفیت آزمایش" قانون گفته شود باید شرایط ذیل را داشته باشد:

- ۱- یک نورم باید بقدر کافی قابل دسترسی باشد و با دقت تمام طوری بیان شده باشد که شهروند بر اساس آن عملکرد خود را تنظیم نموده بتواند؛
- ۲- یک قانون باید خصوصیت قابل پیشبینی را داشته باشد و باید استفاده نامحدود از اختیارات را اجازه ندهد؛
- ۳- یک قانون باید حد اقل شرایط و طرز العمل هابیرا برای تصرف تعیین نماید.

کنترل توسط اجرائیه/ کنترل توسط وزراء

قوه اجرائیه از طریق ادارات مرکزی، منظوقی یا ساحوی حکومت خدمات استخباراتی را کنترل مستقیماً مینماید. قوه اجرائیه بودجه، خط مشی عمومی و اولویت های فعالیتهای ادارات امنیتی و استخباراتی را تعیین مینماید. برای اینکه کنترل مؤثر اجرائیه تأمین گردد، وزراء به معلومات و ارزیابیهای باید دسترسی داشته باشند که در اختیار ادارات امنیتی و استخباراتی قرار دارند. به کمک این معلومات و ارزیابی، وزیران میتوانند که در صورت ضرورت راجع به فعالیتهای و عملکردهای آن

ادارات به مردم عامه گزارش ارائه دارند. کنترل آن ادارت از بیرون به دفاتر خاص و ارگانهای خاصی مانند کمیساری هماهنگی استخباراتی، بورد سرپرستی استخباراتی، کمیته های تفتیش پالیسی و دفاتر تفتیش عمومی که مستقیماً به وزراء گزارش میدهند، تعلق میگیرد.

کنترول داخلی

برای اینکه اطمینان حاصل شود که مامورین خدمات استخباراتی مطابق با معیارهای حاکمیت دیموکراتیک عمل نموده اند یا خیر، در چوکات خدمات استخبارات موجودیت یک میکانیزم محافظتی حتمی و ضروری میباشد. دستورالعمل و نظامنامه ای باید ساخته شود تا بر اساس آن مامورین استخباراتی عمل نمایند. علاوه بر آن، برای جلوگیری از سوء استفاده ها و تخطیهای استخباراتی هرکارمند آن ادارت باید آموزش داده شود که چطور در مقابل یک امر یا سفارش غیر قانونی یک امر بالایی خود عمل نماید. در چوکات خدمات استخباراتی باید یک ارگان خاص اجراءات کنترول داخلی را بصورت مناسب هماهنگی نماید.

مفتش عمومی

بصورت کل، اصطلاح مفتش عمومی به یک مامور نظامی یا ملکی حکومت که مسوولیت تحقیقات را عهده دار است، اطلاق میشود. در چوکات استخبارات مفتش عمومی از طرف قوه اجراییه برای انجام یک سلسله ماموریت ها مؤظف میشود، مثلاً مراقبت تطابقت خدمات استخباراتی با قانون و پالیسی های حکومت و اولویت ها و همچنان تفتیش فعالیتهای ادارات استخباراتی؛ علاوه بر این مفتش عمومی وظیفه دارد تا اجراءات خود را منظمآ به اجرائیه (یا در بعضی حالات به پارلمان) گزارش دهد.

معلومات سری

معلومات سری عبارت از آن کتگوری معلومات و مواد امنیت ملی میباشد که افشای غیر مجاز آن باعث متضرر شدن دفاع ملی یا روابط خارجی گردد، بناء ایجاب میکند که این معلومات و مواد محفوظ نگهداشته شوند. سویه خواست محرمیت چنین معلومات حساس بودن آنها را نشان میدهد. اکثر حالاتی رخ میدهند که معلومات حساس بنابر ضرورت مبرهن، منتشر میشوند. مثال ذیل ایالات متحده سلسله مراتب محرمیت برای معلومات را تشریح میکند: ۱ - فوق العاده سری: این معلوماتیست که به سویه فوق العاده سری میباشد و چنان تعریف شده که در صورت افشای آن صدمه نهایت بزرگی به امنیت ملی وارد میگردد؛ ۲ - سری: معلوماتی که به درجه دوم سری میباشد و در آن، بطور مثال جزئیات دیگر اقدامات و طرز العمل امنیتی شامل میباشند و طوری تعریف شده که در صورت افشای آن "صدمه جدی" به امنیت ملی وارد میشود. ۳ - محرمانه: معلوماتی که به سویه پائین سری محسوب میشود و طوری تعریف شده که در صورت افشای آن به امنیت ملی 'صدمه' میرسد. کتگوریهای دیگر نیز به این مراتب علاوه شده است مانند: ۴ - حساس ولی غیر سری: اطلاعاتی اند که به امنیت ملی تعلق نمیگیرند ولی افشای آن سبب صدمه میگردد. ۵ - معلومات سری غیر تخنیک: این معلوماتی اند که دارای کمبود هایی میباشد و در جمله معلومات حساس درجه بندی نمی شوند، چنین معلوماتی را بصورت آزادانه میتوان در اختیار عامه قرار داد. معلوماتی که ميعاد آن خاتمه پیدا کند و یا یک ارگان صلاحیندار بخاطر منافع عامه عدم سری بودن آنرا تقاضا داشته باشد، می تواند در جمله معلومات غیر سری درجه بندی شود.

مورد جوابدهی قرار دادن دیموکراتیک خدمات استخباراتی

باوجودیکه سری بودن یکی از شرایط لازمی کار خدمات استخباراتی میباشد، در یک دولت دیموکراتیک لیبرال باید استخبارات در چهارچوب خطوط حاکمیت قانون، تفتیش و توازن و شفافیت انجام مسوولیت نمایند. مورد جوابدهی قرار دادن دیموکراتیک خدمات استخباراتی، درست رفتاری آن ادارات را تشخیص و مؤثریت آنها را در این چهارچوب تعیین مینماید. جوابدهی آن ادارات بر پنج پایه

مختلف ذیل استوار است: ۱- کنترل اجرائیه؛ ۲- نظارت پارلمانی؛ ۳- تفتیش قضائی؛ ۴- نظارت مستقل به نمایندگی مردم عامه؛ و ۵- کنترل داخلی توسط خود ادارات استخباراتی.

مشروعیت قانون

مشروعیت یک قانون یا یک نهاد قانون ساز یا تطبیق کننده عبارت از طرز درک آنهایی است که می پذیرند که آن قانون یا نهاد از مشروعیت قانون برخوردار است و به آن اعتماد شده، قابل ارزش و احترام میباشد.

مرجع گزارشگر

عبارت از مرجعی میباشد، که وظیفه دارد تا راجع به شکایاتی که توسط مردم عادی نسبت به حکومت یا ادارات عامه صورت میگیرد، تفتیش نموده و گزارشی تهیه نماید. برای اینکه استقلال این مرجع از قوه اجرائیه و ادارات مخفی تأمین گردد، در بسیاری کشورها گزارشگر خاص از طرف پارلمان تعیین شده و به آن گزارش میدهد.

نظارت مستقل

یکی از پنج پایه جوابدهی خدمات استخباراتی نظارت مستقل میباشد. مطابق به چوکات کار این رساله، نظارت مستقل بالای خدمات استخباراتی توسط انستیتوت هایی که استقلال شان بر اساس قانون و همچنان گزارشدهی خاص و میکانیزمهای تقرر، تأمین شده، انجام داده میشود. مثالهای تأسیسات نظارت مستقل: دفتر تفتیش ملی، گزارشگر خاص، تریبونال یا مفتشین مستقل عمومی. جامعه مدنی و مرکز نظریاتی مشاهده شود.

نظارت پارلمانی

مقننه از طریق تصویب قوانینی که ادارات استخباراتی را تعریف، تنظیم و صلاحیتها و بودجهء مربوطه آنها را تعیین مینماید، نظارت پارلمانی را انجام میدهد. در سطح مقننه باید میکانیزمهایی موجود باشند که بر اساس آن اعضای پارلمان بتوانند مسوولین خدمات استخباراتی را برای حسابدهی احضار نمایند. این میکانیزمها عبارت اند از:

- ۱- یک کمیتهء فعال پارلمانی برای نظارت استخباراتی؛
- ۲- امکانات کنترل بودجهء خدمات استخباراتی؛
- ۳- دسترسی به معلومات سری؛
- ۴- امکانات مشوره با کارشناسان جامعهء مدنی؛
- ۵- میکانیزم گزارشدهی واضح و مؤثر بین پارلمان، حکومت، خدمات استخباراتی و جامعهء مدنی؛
- ۶- امکانات ابتکار جلسهء استماعیه؛
- ۷- داشتن صلاحیت تحقیقاتی.

نهاد های نظریاتی

نهاد های نظریاتی عبارت از سازمانهایی اند که بحیث مراکز تحقیق یا تحلیل مسایل مهم عامه خدمت مینمایند. مراکز نظریاتی منحصراً تأسیسات اجتماعی مدنی یک سلسله نقشهای مهمی را بعهده دارد که عبارت اند از:

- ۱- نقش میانجیگری بین حکومت و مردم عامه؛
- ۲- تشخیص نمودن، بیان نمودن و ارزیابی نمودن موضوعات، مشکلات و پیشنهادهای جاری یا در حال بروز؛
- ۳- تبدیل افکار و مشکلات به موضوعات پالیسی؛
- ۴- خدمت نمودن در بحث های پالیسی منحصراً مرجع مستقل و مطلع؛

۵- مهیا ساختن محل تجمع برای برای تبادل افکار و معلومات بین آنانیکه در پروسهء طرح پالیسی
سهیم اند (James McGann) .
اساساً مراکز نظریه پرداز به مردم عامه، بدیل معلومات ارائه شدهء حکومت را ارائه میدهد.