

# الرقابة والتوجيه:

## أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن



هانز بورن (Hans Born) وفيليب فلوري (Philipp Fluri)  
وسيمون لرون (Simon Lunn)

NATO Parliamentary Assembly



Assemblée parlementaire de l'OTAN



الرقابة والتوجيه:  
أهمية الرقابة البرلمانية  
على قطاع الأمن

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية  
على القوات المسلحة  
(DCAF)  
[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

يعد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة واحدًا من المؤسسات الرائدة على مستوى العالم في مجالات إصلاح قطاع الأمن (SSR) وحكم قطاع الأمن (SSG).

ويقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة برامج للمساعدة العملية والدعم الإرشادي داخل الدول ويطور ويعزز المعايير الديمقراطية المناسبة على الصعيدين المحلي والدولي كما يقوم بالترويج للممارسات الجيدة ويضع التوصيات السياسية لضمان توفير إدارة ديمقراطية فعالة لقطاع الأمن.

ومن بين شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الحكومات والبرلمانات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية إلى جانب الأطراف المعنية بقطاع الأمن مثل الشرطة والقضاء وأجهزة المخابرات وحرس الحدود والمؤسسات العسكرية.

الرقابة والتوجيه:  
أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن

جنيف 2010

المحررون هانز بورن (Hans Born) وفيليب فلوري (Philipp Fluri) وسيمون لوفون (Simon Lunn)، الرقابة والتوجيه: أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة 2010).

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة 2010  
دار النشر التنفيذية: شركة Procon المحدودة، <[www.procon.bg](http://www.procon.bg)>  
تصميم الغلاف: هريستو بليزناشكي (Hristo Bliznashki)  
الترقيم الدولي: 978-92-9222-129-4

## تمهيد

يرحب المحررون بفرصة تقديم نسخة محدثة من كتيب الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) لرقابة وتوجيه قطاع الأمن - الجمعية البرلمانية لحلف شمال الأطلسي (الناتو). وكما كان الحال في النسخة الأولى الصادرة عام 2003، فإن هذا الكتاب يسعى لتقديم معلومات هامة حول الرقابة والتوجيه البرلماني لقطاع الأمن مع التركيز بصفة خاصة على الشؤون الدفاعية بالإضافة إلى المستندات التي قدمتها وأقرتها الجمعية البرلمانية لحلف الناتو، والتي تسلط الضوء على حالة حقوق الاختصاص داخل الجمعية البرلمانية لحلف الناتو والمجتمع الأوروبي الأطلسي الواسع.

لطالما تمتع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة منذ تأسيسه عام 2000 بتعاون حيوي وهام مع الجمعية البرلمانية لحلف الناتو. وبعد مرور عشرة أعوام، أصبحت الحاجة إلى بناء القدرات في مجال الرقابة البرلمانية ملحة أكثر من أي وقت مضى. وبفضل مساعدة إدارة الدفاع السويسرية والحماية المدنية والرياضة أصبح التعاون فيما بين مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والجمعية البرلمانية لحلف الناتو في إطار عمل Rose-Roth، وكذلك طباعة هذا الإصدار، ممكناً،

سوف يتوافر (2010 NPA-DCAF Vademecum) في روسيا وأوكرانيا عام 2011.

جنيف، مايو 2010  
المحررون

## تقديم

في النسخة الصادرة عام 2003 من هذا الكتاب، تم وصف إصلاح قطاع الأمن بأنه "مفهوم جديد نسبيًا ولكنه غير محدد". وبعد مرور سبعة أعوام، لم يعد مفهوم إصلاح قطاع الأمن مفهومًا جديدًا أو غير محدد. وبالفعل، يعد إصلاح قطاع الأمن عنصرًا أساسيًا في برامج المساعدة الديمقراطية الدولية والمحلية.

ويعود الفضل في ذلك بشكل كبير إلى ما قام به مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من عمل فكري وعملي. حيث عمل المركز على تطوير البحث العلمي بشكل حثيث وإنتاج مكتبة حقيقية من الأبحاث والكتب والكتيبات الإرشادية. وفي الوقت ذاته، قام بتنفيذ مجموعة من البرامج التدريبية لأعضاء البرلمان والموظفين البرلمانيين، وقد "دمج" عددًا من الخبراء داخل البرلمانات الإدارية لمساعدة الديمقراطيات "الوليدة" على تطوير الممارسات والآليات والعادات اللازمة لممارسة الرقابة على قطاع الأمن.

وهناك تقارب طبيعي وطويل الأمد في المصالح بين الجمعية البرلمانية لحلف الناتو ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مما أدى إلى وجود علاقات تعاون مزدهرة بينهما. وعلى مدى العقدين الماضيين، قامت الجمعية البرلمانية لحلف الناتو بتشجيع إصلاح قطاع الأمن وإن وضعها يسمح لها بذلك بشكل كبير حيث يتمتع أعضاؤها من البرلمانيين بخبرة ثرية في الممارسات ومؤسسات الإدارة الديمقراطية، كما كان لدى الجمعية علاقات عمل وطيدة مع البرلمانيين من غير الأعضاء الراغبين في التعلم من هذه الخبرة.

يعد هذا الكتاب مثالاً رائعاً للعلاقات بين الجمعية البرلمانية لحلف الناتو ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة فهو يجمع بين المقالات التي كتبها خبيرا المركز فيليب فلوري وهانز بورن وهم من بين أعضاء الجمعية البارزين (فيما سبق وفي الوقت الحالي) وسيمون لورن - من سبقتي في هذا المنصب- والذي يظل واحدًا من الثقات الرائدة في هذا المجال.

يشدد هذا الكتاب المفيد والعني بالمعلومات على الدور الرئيسي الذي يجب أن تلعبه البرلمانات لضمان الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن، مع تأكيده على عدم وجود نموذجًا يمكن تطبيقه عالميًا لكيفية تحقيق ذلك. ففي الوقت الذي نتشارك فيه الديمقراطيات في المبادئ والقيم، فإن الممارسات البرلمانية تتشكل من خلال العادات والتقاليد القومية الخاصة ولذلك فمن المؤكد أنها لا تناسب الجميع. وفي أعوامه الأولى، ركزت برامج مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على مساعدة الديمقراطية في أوروبا الوسطى والشرقية. ومنذ ذلك الحين، توسع نطاق عمله ليشمل منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية حيث أنني على ثقة من أن هذا الكتاب سيكون بمثابة الدليل المفيد لمن يرغب في معرفة التوجيهات الخاصة بمعايير الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن وممارستها وإجراءاتها.

ديفيد هوبس (David Hobbs)  
الأمين العام  
الجمعية البرلمانية لحلف الناتو

# المحتويات

- مقدمة الرقابة والتوجيه: أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن وإصلاحه.....1
- هانز بورن (Hans Born)، فيليب فلوري (Philipp Fluri)، سيمون لون (Simon Lunn)
- الفصل الأول الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من حيث المبدأ والممارسة.....11
- سيمون لون (Simon Lunn)
- الفصل الثاني التعلم من خلال أفضل ممارسات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن.....33
- هانز بورن (Hans Born)
- الفصل الثالث الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة: البعد البرلماني المحلي والدولي.....47
- ويليام إف. فان إيكين (Willem F. van Eekelen)
- الملحق رقم (1) صلاحيات وإجراءات وممارسات الرقابة البرلمانية على الدفاع في الدول الأعضاء في حلف الناتو.....107
- ويليام إف. فان إيكين (Willem F. van Eekelen)
- الملحق رقم (2) شراكات حلف الناتو المتنامية.....119
- رازاجيوكنيفيسين Rasa Juknevičienė
- الملحق رقم (3) الديمقراطية والأمن في آسيا الوسطى: أي سياسة يتبعها للناتو والاتحاد الأوروبي؟.....129
- مارك أنجل Marc Angel
- الملحق رقم (4) الأجندة السياسية المستقبلية لحلف الناتو.....157
- راينل أندريتشوك Raynell Andreychuk
- الملحق رقم (5) التوصيات السياسية للجمعية البرلمانية لحلف الناتو (NATO PA).....173
- الملحق رقم (6) الجمعية البرلمانية لحلف الناتو (NATO PA).....185
- الملحق رقم (7) مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF).....192





# مقدمة الرقابة والتوجيه: أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن وإصلاحه

هانز بورن (Hans Born) وفيليب فلوري (Philipp Fluri)  
وسيمون لوون (Simon Lunn)\*

## اعتقادات خاطئة

هناك اعتقاد سائد بأن السياسة الأمنية هي مهمة "طبيعية" للسلطات التنفيذية وذلك لامتلاكها المعلومات اللازمة والقدرة على التعامل السريع. حيث ينظر إلى قرار خوض الحرب أو المساهمة بقوات في عمليات دعم السلام متعددة الجنسيات أو إبرام المعاهدات الدولية أو زيادة الإنفاق على الدفاع اعتباراً أمثلة على المسؤوليات الأمنية الحكومية الهامة على أنها قرارات تنفيذية. وهناك تصور راسخ بأن على البرلمان عدم التدخل في مثل هذه القرارات. حيث يتم اعتبار البرلمان مؤسسة غير مناسبة بشكل كبير للتعامل مع القضايا الأمنية نظراً للإجراءات التي تستغرق وقتاً طويلاً في كثير من الأحيان والافتقار إلى قدرة الحصول على المعلومات والخبرات اللازمة بشكل كامل. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر البرلمانات مؤسسات غير مناسبة لحفظ المعلومات السرية. إلا أن هذا التصور خاطئ. ولقد تعلمنا من الماضي أن البرلمانات تلعب دوراً رئيسياً في المسائل الأمنية في الدول الديمقراطية في أوقات الحرب والسلام على حد سواء. ففي عصر الجمهورية الرومانية أو الجمهورية الهولندية في القرن السادس عشر أو بريطانيا العظمى في الحرب العالمية الثانية أو مؤخراً عند اندلاع حرب الخليج الثانية، ناقشت البرلمانات في جميع أنحاء العالم الرقابة على السياسة الأمنية وإصلاح قطاع الأمن وأثرت فيها ومارسنها حتى في وسط الحرب.

وفي هذا المقال القصير، عرضنا الحجج الرئيسية حول الأمرين التاليين (أ) لماذا ينبغي على أعضاء البرلمان وضع سياسة قطاع الأمن وإصلاحه على رأس جدول عملهم التشريعي والسياسي و(ب) لماذا ينبغي على أعضاء البرلمان الإصرار على ممارسة الرقابة على قطاع الأمن وإصلاحه. لكن أولاً ننتقل إلى المفهوم الجديد لقطاع الأمن.

\* يتقدم المؤلفون بالشكر لمارلين أرشيلير (Marlene Urscheler) وإيدن كول (Eden Cole) على أبحاثهم واقتراحاتهم القيمة.

## ما المقصود بإصلاح قطاع الأمن؟

يعد مفهوم "إصلاح قطاع الأمن" مفهوماً جديداً نسبياً لكنه غير محدد. وبإستبدال "الإصلاح الدفاعي" كعبارة أساسية متكررة في الدراسات الأمنية، سيبدو أنه مفهوم سياسي أنسب لمعالجة مشكلات البيئة الأمنية الجديدة من خلاله. فاليوم لا تشمل التهديدات الأمنية التهديدات العسكرية التي تتطلب حلولاً دفاعية فقط بل تشمل أيضاً التهديدات غير العسكرية مثل الإرهاب أو الحروب الأهلية أو الجريمة المنظمة أو الاتجار غير المشروع أو انتشار الأسلحة الصغيرة أو حتى أسلحة الدمار الشامل. وتقرض هذه التهديدات الجديدة على جميع الأجهزة الأمنية العمل بطريقة منسقة.

ومن ثم يشمل قطاع الأمن "جميع المؤسسات والهيئات التي تملك السلطة الشرعية لاستخدام القوة أو إصدار الأمر باستخدام القوة أو التهديد باستخدام القوة"<sup>1</sup> وعادة ما تكون هذه المؤسسات هي المؤسسات العسكرية (الجيش والبحرية والقوات الجوية) والاستخبارات وحرس الحدود والمنظمات شبه العسكرية. ويتم إصلاح قطاع الأمن "بهدف خلق شفافية ومساءلة منهجية بناءً على افتراض زيادة الرقابة الديموقراطية وموضوعيتها ومنهجيتها". إن التأكيد على المساءلة والشفافية يضع إصلاح قطاع الأمن في سياق أهداف الحكم الرشيد الذي يتميز بالاهتمام القوي بحقوق الإنسان والديموقراطية وسيادة القانون.<sup>2</sup>

من ناحية أخرى، يتصف قطاع الأمن الذي لم يتم إصلاحه غالباً بما يلي:

- نقص الشفافية وانتشار الفساد، خاصة في مجال شراء الأسلحة وقطاع التجارة؛
- كبر حجم المنظمة والموازنة مما يشكل عبئاً وخطراً على الاقتصاد القومي؛
- انعدام سيادة القانون نظراً لعدم وجود أسس قانونية أو لضعف تلك الأسس؛
- انعدام المهنية: ضعف تدريب الوحدات وعدم احترافية رجال الأمن واختيارهم وترقيتهم على أساس المحسوبية بدلاً من الكفاءة؛
- البيروقراطية التي تتوخى المصلحة الذاتية وتجنب المخاطر ومقاومة التغيير والهيكل التنظيمية غير المناسبة لمواجهة التهديدات الأمنية الجديدة؛
- سوء الاستغلال السياسي للأجهزة الأمنية باستخدام الأجهزة الاستخباراتية في أغراض تجسس داخلية مثل التلاعب بالخصوم السياسيين بالإضافة إلى استخدام الوحدات شبه العسكرية لترهيب الخصوم السياسيين أو تحييدهم.
- وجود ضباط محبطين مقتقرين للحافز بسبب نقص المهنية أو فرص العمل أو المرتبات المتدنية أو سوء تقديرهم في المجتمع؛
- شعور المجندين بأن خدمة التجنيد مضبعة للوقت وإساءة استخدام المجندين للحصول على مكاسب شخصية وفرض الأعمال المرهقة على المجندين في الثكنات.

<sup>1</sup> Hans Born, Philipp Fluri, and Anders B. Johnsson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva, Belgrade: IPU/DCAF, 2003), 16.

<sup>2</sup> للاطلاع على مقدمة حول إصلاح قطاع الأمن في الإتحاد الأوروبي، انظر David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008).

يتطابق قطاع الأمن الذي لم يتم إصلاحه مع مفهوم "سوء الحكم" (المقابل للحكم الرشيد) والذي يشير إلى وضع السياسات بشكل اعتباطي والبيروقراطيات غير الخاضعة للمساءلة والأنظمة القانونية غير العادلة وغير المنفذة وإساءة استخدام صلاحيات السلطة التنفيذية وعدم اشتراك المجتمع المدني في الحياة العامة وتقضي الفساد.<sup>3</sup>

جدول رقم 1: قطاع الأمن الذي تم إصلاحه بالمقارنة بقطاع الأمن الذي لم يتم إصلاحه.

قطاع الأمن الذي لم يتم إصلاحه (سوء الحكم)	قطاع الأمن الذي تم إصلاحه (الحكم الرشيد)	
بيروقراطيات غير خاضعة للمساءلة، وضع السياسات على نحو اعتباطي، بسبب انعدام الشفافية، وسوء الاستغلال السياسي	يخضع للمسائلة أمام القادة المنتخبين ديموقراطيًا	المساءلة
عدم المهنية، فرض الأعمال المرهقة على المجندين، لا يمكن للزعماء السياسيين الثقة في تنفيذ الأوامر بإخلاص	المهنية، التكيف مع متطلبات الأجواء الأمنية الجديدة، تنفيذ المهام بالشكل المتوقع	أخلاقيات العمل
المحسوبية، والفساد، وتجنب المخاطر	الشفافية، والإخلاص	القواعد

### أهمية إصلاح قطاع الأمن

فيما يتعلق بطبيعة وحجم الإصلاح في قطاع الأمن (وكذلك نقيضه، قطاع الأمن الذي لم يتم إصلاحه!)، تكون الإصلاحات ضرورية لأربعة أسباب على الأقل.

#### التقدم نحو الاستقرار ومنع نشوب الصراعات

غالبًا ما يفشل قطاع الأمن الذي لم يتم إصلاحه في منع النزاعات العنيفة بل ويكون أحيانًا سببًا لها مما يؤدي إلى

<sup>3</sup> انظر: The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994). إن مبادرة حلف الناتو لإرساء قواعد النزاهة تسعى إلى مواجهة القضية ببناء القدرات والدعم السياسي وتوثيق الممارسات الجيدة. انظر Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010) and Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienna and Geneva: LaVak, 2009).

زيادة الفقر والمعاناة<sup>4</sup> وقد أعلنت المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مناطق النزاعات أن قطاع الأمن ذا الأداء السيئ يعد عقبة أساسية أمام بناء السلام والاستقرار:  
إن مسؤولي الأمن الذين لا يقومون بدور شرعي وخاضع للمساءلة على نحو ديمقراطي في توفير الأمن للمواطنين ليسوا فقط غير قادرين على منع حدوث النزاعات ولكن قد يكونوا أيضًا مصدرًا للعنف<sup>5</sup>.  
وفي مقابل ذلك، يمكن للإصلاح الفعال في قطاع الأمن – بمعنى توفير الأمن على نحو فعال وكفاء تحت الرقابة الديمقراطية – أن يضيف استقرارًا داخليًا وخارجيًا<sup>6</sup>. فداخليًا، يمكن لإصلاح قطاع الأمن إبعاد الأسباب التي تؤدي إلى عدم الاستقرار، مثل العلاقات العسكرية المدنية. وخارجيًا، يمكن اعتبار قطاع الأمن الخاضع للرقابة الديمقراطية والمتسم بالشفافية أحد إجراءات بناء الثقة الإقليمية<sup>7</sup>. وبالتالي، فإن قطاع الأمن الذي تم إصلاحه يستطيع تعزيز الاستقرار الذي يعد شرطًا أساسيًا للتطور الديمقراطي والاقتصادي<sup>8</sup>.

### المساهمة في التنمية الاقتصادية المستدامة

قطاع الأمن، الذي لم يتم إصلاحه والذي يؤدي إلى عدم الاستقرار وانعدام الأمن، لا يخلق مناخًا مناسبًا للاستثمار حيث يتردد المستثمرون الأجانب والمحليون كثيرًا عند الالتزام باستثمارات مالية إذا كانت الدولة في وضع غير آمن وغير مستقر. وبخلاف ذلك، فإن قطاع الأمن الذي يعاني من الفساد ويشكل عيبًا على الاقتصاد القومي لا يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. ويجب الأخذ في الاعتبار أن إصلاحات قطاع الأمن لا تتحقق بثمن بخس، ويعود ذلك، من بين أسباب أخرى، إلى تحمل نفقات المعدات الجديدة والتدريب وتقديم رواتب تنافسية للأفراد العاملين في الخدمة في إطار سوق العمل المحلية. ومع ذلك، فإن قطاع الأمن يؤدي ثماره على المدى البعيد حيث أنه يسهم في التنمية الاقتصادية المستدامة.

<sup>4</sup> Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications DFID, 2002), 2, [http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting\\_security.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf).

<sup>5</sup> انظر Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (London: International Alert, September 2002), متاح على الموقع الإلكتروني [www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf).

<sup>6</sup> Timothy Edmunds, "Defining Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Geneva, 23-25 April 2001 (Oxford: Oxford University Press, 2001), 3-6.

<sup>7</sup> انظر Heiner Hänggi, "Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building," paper presented at the conference on *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?* (New York, 16 October 2002), [www.dcaf.ch/news/past\\_2002/ev\\_NY\\_021016\\_H%E4nggi.pdf](http://www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_NY_021016_H%E4nggi.pdf).

<sup>8</sup> انظر أيضًا Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4).

### تحقيق المهنية: إنشاء قوات من الجنود المخلصين الموثوق بهم

على الرغم من أن أجهزة قطاع الأمن تدير طرق سيطرة الدولة على العنف نيابة عن القادة السياسيين المنتخبين بطريقة ديمقراطية، فمن المهم أن تتم السيطرة من قبل قوة بشرية محترفة. إن التعامل مع العنف بمهنية هو ما يميز الأجهزة الأمنية عن المنظمات الحكومية الأخرى. إنها "أكثر من مجرد وظيفة أخرى". والمهنية تستلزم التفاني والقدرة على تنفيذ المهام وأوامر القادة وتوفير الأمن في سياق التغير الحيوي والسريع "للأجواء الأمنية الجديدة". كما تعني المهنية كذلك أن تعمل قوة الضباط بأسلوب منضبط يمكن التنبؤ به. فبدون المهنية، تكون الرقابة الديمقراطية لا معنى لها حيث أن القيادة السياسية العليا للمؤسسة العسكرية لن تكون على ثقة قط من تنفيذ أوامرها بسبب غياب الانضباط والجودة. وتتطوي المهنية كذلك على ثقة القادة السياسيين في قدرة الجنود على القيام بوظائفهم.

### إرساء ديمقراطية الأمن

وأخيراً وليس آخراً، يعزز إصلاح قطاع الأمن التحول الديمقراطي من خلال إنشاء إطار عمل قانوني تخضع بموجبه الأجهزة الأمنية للسلطة السياسية الشرعية فضلاً عن تعريف نطاق اختصاصها وتحديده. حيث يمكن اعتبار أن إرساء إطار عمل شرعي يؤكد على سيادة المدنيين هو الركيزة الأساسية ونقطة الانطلاق نحو جهود التحول الديمقراطي الناجحة في الدول التي تكون في طور التحول. ومن حيث المبدأ، يرتكز الإطار القانوني على قيمتين جوهريتين، وهما المساءلة والشفافية. وينبغي أن يتم ضبط العلاقات بين القيادة السياسية والأجهزة الأمنية من خلال هذين المفهومين الهامين لإرساء ديمقراطية الأمن.

### جعل الرقابة ديمقراطية: ضرورة المشاركة البرلمانية

يمكن وصف أجهزة قطاع الأمن على أنها مؤسسة ثنائية الأوجه. فمن جانب، يجب على الأجهزة الأمنية تحقيق متطلباتها الوظيفية، وهي الحفاظ على القانون والنظام، وحماية المصالح القومية والحقوق المدنية حيث يجب على الأجهزة الأمنية كافة سواءً كان الجيش، أو أجهزة مخابرات أو حرس الحدود، أن تكون على استعداد لأداء واجباتها. ومن جانب آخر، يجب أن تمثل الأجهزة الأمنية إلى المعايير القياسية والمجتمعية والديمقراطية والقانونية. حيث يجب أن تعمل كل الأجهزة الأمنية في إطار القانون ويتم مساءلتها من قبل القادة السياسيين الشرعيين ديمقراطياً. أي أن الحكم الديمقراطي ينطبق أيضاً على الأجهزة الأمنية.

وعندما يتعلق الأمر بسيادة المدنيين والحكم الديمقراطي، تلعب البرلمانات دوراً حاسماً. فيفضل مشاركة البرلمان ونقاشاته، تصبح الرقابة المدنية رقابة ديمقراطية. فهي وسيلة للتعبير عن احتياجات الشعب واهتماماته في النقاشات المتعلقة بالأمن. في الحقيقة، تُحدث المشاركة البرلمانية فرقا بين الرقابة المدنية والرقابة الديمقراطية أو بين الحكم الرشيد والحكم الديمقراطي. فمن المهم إجراء هذا التمييز. إن الرقابة المدنية تعد شرطاً أساسياً ولكنها غير كافية من أجل تحقيق رقابة ديمقراطية. وهذا ما علمته لنا الأنظمة الاستبدادية في القرن

العشرين. فعلى سبيل المثال، كان لهتلر وستالين رقابة مدنية مثالية على الجيش، ولكن هذا النوع من الرقابة ليس هو المطلوب في المجتمع الديمقراطي. وفي هذا الشأن، يلعب البرلمان دوراً هاماً في الحفاظ على العنصر الديمقراطي في الرقابة على قطاع الأمن. وهناك خمسة أسباب على الأقل تجعل من المشاركة البرلمانية في السياسة الأمنية وإصلاح قطاع الأمن عنصراً ضرورياً.<sup>9</sup>

### أساس الديمقراطية هو منع الحكم الاستبدادي

ذات مرة، قال رئيس الوزراء الفرنسي السابق جورج كليمانصو (Georges Clémenceau) "إن الحرب أمر أخطر من أن يعهد به للعسكريين فقط". بغض النظر عن جانب الدعاية في هذه المقولة، فإنها تشير إلى أنه في ظل النظام الديمقراطي، تكون السلطة العليا لنواب الشعب ولا ينبغي استثناء أي قطاع من قطاعات الدولة خارج مراقبتهم. فينبغي أن ينظر إلى الدولة التي ليس بها رقابة برلمانية على قطاعها الأمني وخاصة الجيش، على أنها، في أفضل الأحوال، ذات ديموقراطية غير مكتملة أو ديموقراطية في طور التشكل. ووفقاً للباحث الأمريكي البارز روبرت أ. دال (Robert A. Dahl) "تتمثل المشكلة الأساسية والمستمرة في السياسة في تجنب الحكم الاستبدادي". وبما أن قطاع الأمن يتعامل مع أحد المهام الجوهرية بالدولة، فمن الضروري وجود نظام من الضوابط والموازين لمعادلة صلاحيات السلطة التنفيذية. وهكذا تكون الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن عنصراً أساسياً من عناصر مشاركة السلطة على مستوى الدولة، وإذا كانت فعالة فإنها تضع حدوداً لصلاحيات السلطة التنفيذية أو الرئيس.

### لا ضرائب بدون تمثيل

حتى يومنا هذا، تعتبر الموازنة أحد أهم آليات البرلمان لرقابة السلطة التنفيذية. فمنذ الأيام الأولى للجمعيات في أوروبا الغربية، طالبت البرلمانات الإداء برأيها في المسائل السياسية، وكانت دعواهم: "لا ضرائب بدون تمثيل". وحيث أن منظمات قطاع الأمن تستخدم حصة كبيرة من موازنة الدولة، يظل من الضروري أن تراقب البرلمانات استخدام موارد الدولة الشحيحة بكفاءة وفعالية.

### إنشاء معايير قانونية للقضايا الأمنية

عملياً، إن السلطة التنفيذية هي التي تصوغ القوانين المتعلقة بالقضايا الأمنية. ومع ذلك، يلعب أعضاء البرلمان دوراً هاماً في مراجعة مشاريع القوانين هذه. حيث أنهم يستطيعون اقتراح تعديلات إذا اقتضى الأمر لضمان أن الأحكام القانونية المقترحة تعكس بشكل كافٍ فكرةً جديدةً عن الأمن. علاوة على ذلك، يقع على كاهل البرلمان التأكد من أن القوانين ليست مجرد حبراً على ورق ولكن يتم تنفيذها بشكل كامل.

<sup>9</sup> Born, Fluri, and Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, 18–19; see also Hans Born, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Working Paper No. 102 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, November 2002), 2–3, متاح على [www.dcaf.ch/\\_docs/WP102.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/WP102.pdf); Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Working Paper No. 9 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, April 2002), 2–3, متاح على [www.iskran.ru/cd\\_data/disk2/rri/005.pdf](http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rri/005.pdf).

### همزة وصل إلى الشعب

قد لا تكون السلطة التنفيذية بالضرورة على علم كامل بالقضايا الأمنية والتي تمثل الأولويات بالنسبة للمواطنين. ويكون أعضاء البرلمان على اتصال دائم بالشعب حيث يتيح لهم موقعهم التأكد من وجهات نظرهم. ويمكنهم فيما بعد رفع اهتمامات المواطنين للبرلمان، والتأكد من تجسيد هذه الاهتمامات في القوانين والسياسات الأمنية. وبسبب وظيفتهم كممثلين عن الشعب، يكون لدى أعضاء البرلمان إمكانية فريدة من نوعها لإضفاء الشرعية الديمقراطية على قرار الحكومة بشأن السياسات والإصلاحات الأمنية أو حجبتها عنه. وقد تقوم المناقشات البرلمانية بدوراً تحفيزياً في خلق التأييد الشعبي أو تناقص مثل هذا التأييد لقرار الحكومة بالمساهمة بقوات في عمليات دعم السلام المتعددة الجنسيات، من بين قرارات أخرى.

### تحقيق التوازن بين الأمن والحرية

لقد واجهت الأجهزة الأمنية في حقبة ما بعد انتهاء الحرب الباردة أجواء أمنية جديدة. فإن من بين ما تشملته التهديدات الأمنية الحالية سقوط الدول، والإرهاب، والانتشار غير المنضبط لأسلحة الدمار الشامل، والتهديدات السياسية، والجريمة المنظمة وغيرها من الأمور الأخرى. وخاصة بعد الحادي عشر من سبتمبر، تم وضع مجموعة كاملة من التشريعات والإجراءات المناهضة للإرهاب. ومن الضروري أن تتخذ الأجهزة الأمنية الخيارات الصحيحة في ظل توجيه ديمقراطي. أي، أولاً، "أن الجنرالات لا يقومون بالإعداد للحرب السابقة." فيجب على أعضاء البرلمان التأكد من أن الأجهزة الأمنية قادرة على الوفاء بمتطلبات الأجواء الأمنية الجديدة. ثانياً، يجب على أعضاء البرلمان الإشراف على اتساق جميع توجيهات الأجهزة الأمنية وإجراءاتها في جميع الأوقات مع الدستور ومع القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان.

### التحديات التي تواجه الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن

إن الوضع الفعلي بالنسبة للرقابة البرلمانية في العديد من الدول على النقيض تماماً مع الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن المأمولة على النحو الموضح أعلاه. ويواجه أعضاء البرلمان تحديات خطيرة في العديد من الدول، سواءً حيث تم إرساء الديمقراطية بالفعل أو حيث ما زال العمل جارياً على إرسائها:

- قد تعرقل قوانين السرية الجهود المبتدولة لتعزيز الشفافية في قطاع الأمن. وبصفة خاصة في الأنظمة الديمقراطية الناشئة أو الدول التي تمزقها الصراعات، فيمكن للقوانين الخاصة بالسرية أن تحد من الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن أو تعرضها للخطر، ويرجع هذا إلى غياب التشريعات الخاصة بحرية الإعلام.<sup>10</sup>
- يعد قطاع الأمن مجالاً بالغ التعقيد، حيث يتعين على أعضاء البرلمان الإشراف على قضايا مثل شراء الأسلحة، والرقابة على الأسلحة، واستعداد/جاهزية الوحدات العسكرية. ولا تتوفر لدى كل أعضاء البرلمان المعرفة والخبرة الكافية للتعامل مع هذه القضايا بشكل فعال. كما قد لا يتوافر لديهم الوقت والفرصة لتطوير تلك المعارف والخبرات، حيث أن فترة عملهم كأعضاء بالبرلمان محددة المدة وقد لا يستطيعون الوصول إلى الخبراء في داخل وخارج البلاد.

<sup>10</sup> للتعرف على إجمال ملخص حول دور البرلمانات في مراقبة المخابرات، انظر Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).





Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienna and Geneva: LaVak, 2009).

Marina Caparini and Philipp Fluri, "Introduction: The Relevance of Democratic Control and Reform of the Security Sector," in *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, ed. Hans Born, Marina Caparini, and Philipp Fluri (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), 13–20.

Malcolm Chalmers, "Structural Impediments to Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference on Security Sector Reform* (Geneva, 23-25 April 2001), 21–26.

David Chuter, "Big Men, Little Soldiers: Does Africa Need Security Sector Reform?," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference* (Geneva, 23-25 April 2001), 85–106.

Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4).

Eden Cole, Kerstin Eppert, and Katrin Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2008).

Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications, 2002), [http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting\\_security.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf).

Timothy Edmunds, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, Working Paper No. 86 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002), [www.dcaf.ch/news/past\\_2001/ev\\_Geneva\\_01112023\\_Report1.pdf](http://www.dcaf.ch/news/past_2001/ev_Geneva_01112023_Report1.pdf).

Timothy Edmunds, "Defining Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Geneva, 23-25 April 2001 (Oxford: OUP for IISS), 15–19.

Heiner Hänggi, "Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building" (paper presented at the conference on *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, New York, 16 October 2002), [www.dcaf.ch/news/past\\_2002/ev\\_NY\\_021016\\_H%E4nggi.pdf](http://www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_NY_021016_H%E4nggi.pdf).

Dylan Hendrickson and Andrzej Karkoszka, "The Challenges of Security Sector Reform," in *Stockholm International Peace Research Institute Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (London: International Alert, September 2002), available at [www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf).

*Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate*, Occasional SSR Paper No. 1 (The Hague and London: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael," International Alert, and Saferworld, August 2002), [www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf).

David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008).

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010).

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev, *Defence Management: An Introduction* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994).

Herbert Wulf, ed., *Security Sector Reform*, Brief 15 (Bonn International Center for Conversion, June 2000), [www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security\\_pdf/2000\\_Wulf.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2000_Wulf.pdf).

# الفصل 1 الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من حيث المبدأ والممارسة

سيمون لون<sup>1</sup> Simon Lunn

## مقدمة: بروز أهمية الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

عادة ما يفهم تعبير "الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة"<sup>2</sup> على أنه خضوع القوات المسلحة لمن تم انتخابهم بصورة ديمقراطية لتولي مسؤولية شؤون البلاد. وذلك يعني بمعناه الكامل أن جميع القرارات المتعلقة بالدفاع عن البلاد - تنظيم القوات المسلحة ونشرها واستخدامها، وتحديد الأولويات والمتطلبات العسكرية وتخصيص الموارد اللازمة - يتم اتخاذها عن طريق القيادة الديمقراطية وتقوم السلطة التشريعية بالتنسيق فيها من أجل ضمان التأييد الشعبي والشرعية. والهدف النهائي هو ضمان أن تخدم القوات المسلحة المجتمعات التي تحميها وأن تتفق السياسات والقدرات العسكرية مع الأهداف السياسية والموارد الاقتصادية. وبالرغم من أنه موضوع مستقل في حد ذاته، يجب النظر إلى الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بوصفها جزءًا جوهريًا لعلاقات أوسع فيما بين المجتمعات وقواتها المسلحة.

فإن الحرب الباردة، لم يثر مصطلح الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة سوى مناقشات قليلة خارج الدوائر الأكاديمية.<sup>3</sup> وفي معظم دول حلف شمال الأطلسي (الناتو) تم اعتبارها أمرًا مسلمًا به إلى حد كبير. وقد تم تركيز الاهتمام على إمكانية استخدام القوات المسلحة للتصدي لخطر العدوان السوفييتي. ومع نهاية الحرب الباردة، برزت مسألة الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بشكل مفاجئ. وقد ظهرت حولها صناعة ارتجالية فعليه: فقد كثرت ورش العمل والندوات والمؤتمرات وتزاحمت في السوق الأطروحات والدراسات

<sup>1</sup> كبير زملاء في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والأمين العام الأسبق للجمعية البرلمانية لحلف شمال الأطلسي (الناتو).

<sup>2</sup> إن تعريف "القوات المسلحة يمكن أن يتسبب في مشكلات. سوف يشير هذا المقال إلى القوات التي تعمل تحت قيادة وزارة الدفاع. ومع ذلك، في كثير من الدول توجد مجموعة متنوعة من القوات التي تحمل السلاح ولا تقع تحت سلطة وزارة الدفاع، على سبيل المثال، قوات الأمن الداخلية أو القوات شبه العسكرية. وغني عن القول أن جميع القوات ينبغي أن تكون مسؤولة ديمقراطيًا بغض النظر عن التبعية. وهناك أيضًا أفراد مرتبطون بالشركات الأمنية الخاصة والذين يحملون السلاح ولكن خارج هذه الفئات الرسمية وبالتالي لا يخضعون للمساءلة إلى حد كبير.

<sup>3</sup> وكانت الأعمال الأكاديمية الأبرز في مجال العلاقات المدنية العسكرية خلال هذه الفترة: Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Boulder, CO: Westview, 1986); Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Harvard, H.U.P., 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (Glencoe, Ill: Free Press, 1960) and Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977).

والمقالات التي كتبها الأكاديميون والممارسون على حد سواء. وقد تم إنشاء مركزاً جديداً في جنيف مخصصاً لهذه القضية تحديداً<sup>4</sup>

وهناك عدد من الأسباب المؤدية لبروز هذه القضية على هذا النحو. ففي المقام الأول كان التحول الذي حدث في أوروبا الوسطى والشرقية حيث بدأت الدول الشيوعية السابقة في تطوير مؤسسات وممارسات ديمقراطية. وسرعان ما اتضح خلال هذه الفترة الانتقالية أن القوات المسلحة واحدة من العناصر المتبقية من النظام القديم والتي كان ولا بد أن تخضع إلى التغيير الجذري. فقد اعتادت القوات المسلحة على سيطرة حزب مدني واحد ومكانة متميزة من حيث الموارد والمكانة، فكان من الضروري

إخضاعها للعمليات الديمقراطية التي يجري تنفيذها وتحميلها المسؤولية في إطارها<sup>5</sup>. وقد أصبحت القضية أكثر إلحاحاً عندما أوضح حلف شمال الأطلسي (الناتو) أن الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هي إحدى الشروط التي يبحث عنها هذا الحلف عند تقييم مدى استعداد الراغبين في الانضمام له. حيث كانت الشفافية في التخطيط الدفاعي ووضع الميزانية وضمان الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من الأهداف البارزة لمبادرة حلف شمال الأطلسي (الناتو) للشراكة من أجل السلام (PfP).

وكتيجة لذلك، تطلع الكثيرون من المرشحين للعضوية والشركاء الآخرون إلى هذا الحلف للحصول المشورة والمساعدة بشأن الخطوات التي ينبغي اتخاذها. ومن ثم واجهت تلك الأطراف تناقضاً محورياً. فعلى الرغم من تأكيد حلف شمال الأطلسي (الناتو) بشكل كبير على الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، لا يوجد نموذج واحد داخل الحلف على سبيل المثال. ونتيجة أسباب تاريخية وثقافية ودستورية فقد قدم كل عضو بالتحالف مقاربة مختلفة للقضية، والتي تتحدى صياغة صيغة "مناسبة للجميع". وقد ألفت سلسلة من جلسات العصف الذهني لحلف الناتو في إطار مبادرة المشاركة من أجل السلام ضوءاً كبيراً على المكونات المختلفة للرقابة الديمقراطية ولكنها ألفت الضوء كذلك بالقدر نفسه على الاختلافات الموجودة وبالتالي على صعوبة التوصل إلى تعريف واحد. فكان الاتفاق على مبدأ "أننا نعرفها عندما نراها، أو بالأحرى ندرک عندما وجودها" هو أقصى ما تم التوصل إليه. فكما أشار أحد المشاركين في الحلف في إحدى الجلسات: "بمجرد أن نؤشك على الاقتراب من الموافقة على أحد المعايير، لا يلقي ذلك قبولا عند أحد الموجودين في القاعة"<sup>6</sup>.

ولقد عكس هذا المعضلة التي واجهت الحلف والمتطمعين إلى عضويته على حد سواء، بل واثّر ذلك بالفعل على المعايير الأخرى للناتو - مشكلة تقييم متى تحقق الدول المستوى المطلوب الذي يعتبر ضرورياً لتصبح عضواً في الحلف<sup>7</sup>. أما بالنسبة للطمحين إلى الانضمام، فيعد لغيب النموذج المحدد مميزات وعيوب على حد سواء. فمن جانب، تلقت تلك الدول مجموعة متنوعة من النصائح بشأن الإجراءات التي يتعين اتخاذها - فالمشورة لم تكن دائماً متسقة. وبالتالي، كان يوسعهم اختيار ما يلائم احتياجاتهم وظروفهم من بين هذه النصائح.

<sup>4</sup> تم إنشاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من خلال المبادرة المشتركة بين وزارتي الدفاع والعلاقات الخارجية السويسرية وذلك بهدف التركيز بصفة خاصة على قضية ذات اهتمام متنامي واسع النطاق. وبالإضافة إلى برنامج الأبحاث الخاص بالمركز، فقد كان من المأمول تحقيق قدر من التنسيق المطلوب بين العديد من الأنشطة المتباعدة الجارية في هذا المجال. وقد تحرك مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في وقت لاحق لتبني مفهوم أوسع لإصلاح قطاع الأمن حيث أصبحت الأهمية الرئيسية واضحة لإصلاح هذا القطاع في التنمية وإعادة الإعمار. وقد تم إنشاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة نفسه باعتباره مركزاً للائتمياز في مجال إصلاح قطاع الأمن مع الحفاظ على التركيز بصفة خاصة على مساعدة أعضاء البرلمان في تحقيق التأثير والمسائلة حول السياسات المتعلقة بالأمن القومي.

<sup>5</sup> إن المكانة القومية للقوات المسلحة تتباين بشكل كبير من دولة إلى أخرى وذلك وفقاً للخبرة السابقة. وتتباين القوات العسكرية مكانة رفيعة في كل من بولندا ورومانيا، ولكن في المجر والتشيك الوضع على عكس ذلك. ومع ذلك بغض النظر عن مكانتهم القومية كمجموعة مشاركة، فهم يمثلون مستودعاً للتفكير القديم ويشكلون عقبة أمام التحول الديمقراطي الناجح.

<sup>6</sup> وقد تعززت هذه الجلسات الرسمية بعدد وافر من ورش العمل والندوات حول هذه القضية، وتم تنظيمها في الدول عالية الهمة في مبادرة كريستوفر دونيلي، المستشار الخاص للأمين العام لحلف شمال الأطلسي (الناتو) في وسط وشرق أوروبا؛ ويعد مركز دراسات الأمن الأوروبي في جرونينجين بهولندا ممثلاً بارزاً أيضاً في تقديم المساعدة في السنوات الأولى.

<sup>7</sup> وقد كان الحلف حريصاً دائماً على التأكيد على عدم وجود قائمة معايير ثابتة أو صارمة لدعوة أعضاء جدد؛ فالاستعداد للعضوية سيكون حكماً سياسياً قائم على جميع الاعتبارات ذات الصلة.

ولقد تزامن هذا التركيز على الرقابة الديمقراطية مع فترة تغييرات شامل في قوات أعضاء الحلف، وإن لهذه التغييرات في حد ذاتها أثرها على علاقة القوات المسلحة بمجتمعاتها. فقد مرّت القوات المسلحة لجميع الدول الأعضاء بحلف الناتو بتحول حيث تمت إعادة هيكلتها وتنظيمها وتخفيض عددها بشكل عام عن هيكلتها العسكرية إبان الحرب الباردة. وقد تحولت العديد من الجيوش من جيوش قوامها من المجندين إلى جيوش كلها من المتطوعين. كما أن أدوار هذه القوات ومهامها أخذت في التغيير حيث أنها تشارك على نحو متزايد في عمليات التصدي للأزمات (CROS)، وهي المهام التي تضع متطلبات جديدة على عاتق المؤسسة العسكرية. علاوة على ذلك، فقد أثر التطور التكنولوجي وثورة المعلومات على طريقة عمل القوات المسلحة وكذلك على طريقة نظر العامة لعملها بشكل عام، وذلك من خلال وسائل الإعلام المنتشرة في كل مكان والمتغلغلة في كل مكان. وتمثل هذه العوامل في المجمل بيئة جديدة ومجموعة جديدة من التحديات التي يجب على القوات المسلحة التعامل معها. حيث تؤثر هذه التعديلات بدورها على دورها في المجتمع والعلاقة بين الجيش والأطراف السياسية. ولا يعد السياق الأوسع للعلاقات المدنية-العسكرية، والذي تكون الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة جزءاً منه، عملية ثابتة بل أنها تتطور باستمرار. وعلى جميع الدول الأعضاء والشركاء على حدٍ سواء إعادة التفكير في آثار الأجواء الأمنية الجديدة من حيث أسلوب عمل قواتها المسلحة.

إن هذين التطورين -ألا وهما التحول الديمقراطي في أوروبا الوسطى والشرقية وتأثير الأجواء الأمنية الجديدة- هما المسؤولان عن ما تتمتع به الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من أهمية في الوقت الحالي. وتتوافر لدى غالبية الدول الأعضاء الآليات المناسبة لاستيعاب التغييرات في الأجواء الجديدة والتأقلم معها. أما بالنسبة لدول أوروبا الوسطى والشرقية، فقد كانت الحياة أكثر تعقيداً. حيث كان يجب عليها التأقلم مع هذه التغييرات وتطوير الآليات والتدابير والخبرات والاتجاهات اللازمة لضمان الرقابة الديمقراطية الفعالة، وفي الوقت ذاته، التغلب على أعباء الماضي وهو الأمر الأكثر صعوبة. ولقد ثبت أن ذلك الأمر كان تحدياً هائلاً. ومع ذلك، فلقد أصبحت خبراتها في القيام بالإصلاحات اللازمة والنجاح في التحول خبرات يتبادلها الآخرون.

## العناصر الأساسية للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

بالرغم من عدم وجود نموذج واحد متاح، فقد ظهرت مبادئ عامة تتعلق بالعناصر الأساسية التي يجب توافرها بشكل أو بآخر لضمان الرقابة الديمقراطية، ألا وهي:

- الآليات القانونية والدستورية التي توضح العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة والبرلمان والقوات المسلحة فيما يتعلق بتقسيم السلطة والقيادة والتبعية في وقت السلم والانتقال إلى الحرب؛ وذلك لتأسيس الأدوار الخاصة بالمؤسسات ذات الصلة وأيضاً وضع القوات المسلحة وحقوقها؛
- خليط مناسب من الأفراد العسكريين والمدنيين في وزارة الدفاع (بما في ذلك وزير دفاع مدني) لضمان وضع الخبرات العسكرية في السياق السياسي والاقتصادي المناسب؛
- الرقابة البرلمانية الفعالة لضمان الشرعية الديمقراطية والدعم الشعبي؛
- السلطة القضائية المستقلة؛
- الشفافية القصوى والانفتاح، بما في ذلك وجود معاهد البحث المستقلة ووسائل إعلام نشطة تقوم بالاستقصاء؛ وأخيراً
- شعور القوات المسلحة بالارتياح إزاء دورها في المجتمع.

من السهل تحديد هذه العناصر على الورق. ومع ذلك، فإن تحقيقها عملياً يعد أمراً آخر، حيث يركز التنفيذ الناجح على الأدوار ذات الصلة للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والعلاقة بينهما. ويرتكز هذا بالمثل على العلاقة بين كلا الهيئتين بالقوات المسلحة وعلى تقسيم المسؤولية والاختصاص بين الطرفين؛ السياسي والعسكري. ويعد بناء الثقة والاحترام المتبادل الذي تركز عليه هذه العلاقات أمراً في صميم الرقابة الديمقراطية الفعالة.

## فيم يختلف الأمر بالنسبة للدفاع

نظراً للمهام الخاصة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، فلا مفر من وجود درجة من التوتر بينهما. فينبغي تقسيم المسؤولية بما يضمن اتخاذ السلطة التنفيذية لإجراءات فعالة بدون المخاطرة بتراكم الصلاحيات المحتمل ولكن كذلك مع ضمان التأييد الشعبي من خلال مشاركة السلطة التشريعية بدون أن يسفر ذلك عن خطر شل عملية اتخاذ الإجراءات. حيث يعد تأسيس هذا التوازن بين "الفعالية" و"الديموقراطية" ضرورياً لضمان كفاءة الحكومة وهو يبرز بشكل خاص في مجال الدفاع.

إن الحاجة لتأسيس مثل هذا التوازن تصبح أكثر أهمية وصعوبة في مجال الدفاع أكثر من غيره من مجالات الأنشطة الأخرى. إن مجال الدفاع ليس مجرد إدارة للإنفاق. فهو ينطوي على خصائص ومميزات معينة تجعل العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان معقدة، وتزيد من الاحتمالية الكامنة للاحتكاك بين الطرفين. وهناك العديد من الأسباب التي تجعل الأمر أكثر صعوبة بالنسبة للدفاع.

أولاً، يهتم الدفاع بأمن الدولة ويتضمن القرارات التي تبذل الأرواح والنفقات من أجل الدفاع عن الدولة. وإن من شأن قرارات بهذا الحجم أن تفرض عبئاً من المسؤولية على القيادة السياسية للقيام بما هو صحيح ولضمان تمتع القرارات والسياسات بالتأييد الشعبي.

ثانياً، يتضمن الدفاع الحفاظ على القوات المسلحة. ففي أي مجتمع، يتولى الجيش مهاماً خاصة ومميزة، أبرزها أنه المالك الرئيسي للأسلحة والتسليح. علاوة على ذلك، يمثل الجيش مجموعة منضبطة وعالية التنظيم، تتماشى معاً من خلال العادات والتقاليد وأخلاق العمل ولكن فوق كل هذا، من خلال الحاجة للعمل سوياً والاعتماد على بعضها البعض في أوقات الأزمات والنزاعات - اعتماداً يعني حرفياً الخط الفاصل بين الحياة والموت. وينشأ عن مثل هذا الاعتماد ولاءً وروابط قوية ويتطلب قدرًا من التماسك والترابط الذي لا يتوافر سوى لدى القليل من أصحاب المهن الأخرى. وإن هذه الخصائص - أي الانضباط والتفاني والولاء - هي التي تجعل من المجال العسكري مختلفاً، ومتميزاً عن المجتمع في بعض النواحي.

هناك من يجادل بأن طبيعة الحرب المتغيرة والاتجاهات الاجتماعية تؤدي إلى تضلُّول هذه المميزات الفريدة. ومن غير المناسب مناقشة هذا الأمر بالتفصيل الآن باستثناء القول بأن هذه القيم لا تزال تشكل جوهر "الجندي" وتوسع الوظيفة العسكرية في الجيوش الخاصة بغالبية الدول الأعضاء في الحلف. وهي تظهر على نحو واضح في العمليات الحالية للنازو في أفغانستان. كما تفسر هذه الخصائص كذلك سبب سلاسة عمل العسكريين معاً بالرغم من اختلاف خلفياتهم التاريخية والثقافية.

بالإضافة إلى ذلك، يميل الطابع المنظم للغاية والهيكلية للحياة العسكرية إلى منح أفرادها نظرة واضحة وغير معقدة عن العالم، والتي تتناقض، وغالباً ما تتعارض، مع عالم السياسة "المبهمة". فإن مفاهيم التنازل والحل الوسط، والتي تعد أمراً أساسياً في تحقيق التوازن والتوفيق بين المصالح المتنافسة في السياسة المحلية والعالمية، لا تتلاءم بسهولة مع وضوح وصراحة التقييم واتخاذ القرار، والتي تعد هي الخصائص الأساسية لعمل العسكرية بفاعلية. قد يؤدي هذا إلى اختلاف التصورات حول بنفص المشكلة وقد يؤدي إلى الاحتكاك بين الطرفين العسكري والسياسي.<sup>8</sup> وفي صورته الأدنى، يقتصر التعبير عن مثل هذا الاحتكاك على تدمرات بين الضباط في تكثاتهم الخاصة في تصرفات "السادة السياسيين". أما في صورته القصوى، فقد يؤدي هذا إلى التدخل العسكري مع

<sup>8</sup> للاطلاع على لمحة من هذا الاختلاف في التصور بين الرجل الذي يعمل في الميدان (أو في هذه الحالة يعمل بالبحر) والسياسيين، انظر تعليقات الأدميرال ساندي وودورد (Sandy Woodward)، قائد مجموعة معركة جزر فوكلاند عند توجيه بقواته إلى هذه الجزر: يبدو أن أيًا من خططنا لا تصمد لأكثر من أربع وعشرين ساعة، كما قال السيد/ نوت (Mr. Nott) (وزير الدفاع) المرتعش الذي يعترضه القلق على مستقبله المهني المدمر. ورجال الوزارة يلعبون ألعابهم المعقدة التي لا تنتهي وأعينهم على عواقب الأمور ("سارع إلى الأمر إذا كنت ستحظى بالثناء وسارع بالابتعاد إذا لم يكن الأمر كذلك") ("Admiral Sandy Woodward with Patrick Robinson, One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander (London: HarperCollins, 1992). ويعد هذا الكتاب سرداً زاحراً بالمعلومات عن مشكلات الحرب الحديثة، بما في ذلك صعوبة التفاعل بين الاعتبارات السياسية والعسكرية.

وقد أعرب الجنرال سير بيتر دي لا بيليري (Peter de la Billiere)، قائد القوات البريطانية في حرب الخليج، عن شعور مماثل بالإحباط أثناء حشد القوات: "إن مستوى التردد الوزاري والتلف للوراء أمراً مفاجئاً ومضيقاً هائلة للوقت. هناك احتمال كبير أن نتخلف نحن عن المعركة بينما يخوض الأمريكيون الحرب فيما يتلذذون من زراواتنا عن اتخاذ قراراتهم". في:

General Sir Peter de la Billiere, *Storm Command: Personal Account of the Gulf War* (London: Harper Collins, 1992).



الحكومة القائمة أو تحديدها. وكثيراً ما وقعت مثل تلك الأحداث بسبب تبني الجيش للولاء لداع أعلى – مثل الأمة والدستور – وليس للحكومة القائمة والتي لا بد وأن تكون إلى زوال.<sup>9</sup>

وقد شهدت معظم الدول الأعضاء في الحلف مؤسسة عسكرية "مضطربة" في وقت ما خلال تاريخها. فقد شهدت العديد من الدول الأعضاء - تركيا، واليونان، وألبانيا، والبرتغال- مثل هذه المشاكل في الماضي القريب نسبياً.<sup>10</sup> أما حالياً، لا تعاني أي من هذه الدول ذات الديمقراطية الراسخة قلقاً خطيراً إزاء هذه القضية. فقد تم إرساء الأدوار المعنية للعسكريين والمدنيين واستيعابها جيداً – إلا أنه، كما سنرى لاحقاً، هناك بعض المجالات التي لا يتلاشى الخط الفاصل بها بسهولة. إن أهمية الرقابة الديمقراطية تكمن في أمر آخر – وهو حقيقة أنه في أي مجتمع، تمثل المؤسسة العسكرية هيئة مؤسسية قوية قادرة على ممارسة نفوذ كبير على السياسة وتخصيص الموارد. فالرقابة الديمقراطية تضمن أن تشغل القوات المسلحة ومتطلباتها وضعاً مناسباً من أولويات الدولة، وأنها لا تستهلك نسبة غير مستحقة من الموارد القومية، ولا تمارس نفوذاً غير شرعياً على التطور السياسي.

<sup>9</sup> انظر، على سبيل المثال، الجملة الشهيرة للجنرال دوغلاس ماك آرثر (Douglas MacArthur): "وجدت في الوجود مفهوماً جديداً وخطيراً وغير معروفاً حتى الآن وهو أن أعضاء قواتنا المسلحة يدينون بالولاء والإخلاص في الأساس لهؤلاء الذين يمارسون السلطة بشكل مؤقت في الفرع التنفيذي للحكومة بدلاً من ولائهم للدولة ولدستورها الذي أقسموا بالدفاع عنه"، نقلًا من:

Telford Taylor, *Sword and Swastika: the Wehrmacht in the Third Reich* (London: Gollancz, 1953), 354.

وفي السياق نفسه يقول الجنرال ليبيد (Lebed General): "لم يسبق لي قط العمل لصالح قياصرة أو مسؤولي أحزاب أو رؤساء. فهم بشرٌ قانون ويتغيرون باستمرار. بل أعمل فقط لصالح الدولة الروسية والشعب الروسي، حيث أنهم خالدون."، نقلًا من:

Chrystia Freeland, 'General awaits call of destiny: Gen. Alexander Lebed is a man who makes the Kremlin nervous,' *Financial Times*, September 6, 1994

أثناء أوائل الموسم الصيفي لنواب برلمانات أوروبا الوسطى والشرقية الذي تم تنظيمه في منتصف التسعينيات من قِبل الجمعية البرلمانية لحلف الناتو بالتعاون مع مركز جورج مارشال (shall Centre George CMar) في مدينة غارميش بارتنكيرشن (Garmisch-Partenkirchen)، بألمانيا، كان هناك نقاش كبير حول السؤال عما إذا كان هناك أي ظروف تُمنح بموجبها القوات المسلحة حق التدخل في الشؤون الداخلية: على سبيل المثال، من أجل "إنقاذ" الديمقراطية كما حدث في الجزائر عندما منع الجيش المتطرفين من الوصول للسلطة، أو عندما توجد مؤسسات ديمقراطية متنافسة كما حدث عندما استخدم الرئيس يلسن (Yeltsin) الجيش الروسي ضد البرلمان. فبينما كان من المتوقع عليه عدم وجود أي تبرير للتدخل ضد السلطات المنتخبة ديمقراطياً، كان من الواضح ظهور مناطق رمادية عندما تكون الشرعية الديمقراطية للحكومة نفسها محل نظر. وقد أثارَت هذه المسألة أيضاً أسئلةً مثل إلى أي جهة تقسم القوات المسلحة على الولاء.

<sup>10</sup> تعد تجربتا أسبانيا والبرتغال في التحول إلى الديمقراطية وإعادة القوات المسلحة لوضعها المناسب في المجتمع مفيدة خاصة للدول حديثة العهد بالديمقراطية. انظر، على سبيل المثال، ندوة Roth-Rose حول (الدفاع في المجتمعات الديمقراطية)، "Defence in Democratic Societies. The Portuguese experience," Lisbon, 20-22 April 1995. وكثيراً ما تتم الإشارة في المناقشات الخاصة بالعلاقات المدنية العسكرية إلى الدور الخاص للقوات المسلحة التركية وتأثير التاريخ والثقافة السياسية على وضع المؤسسة العسكرية في المجتمع.

ولهذه الأسباب، من الضروري التأكد من تنظيم الدفاع وإدارته على نحو يزيد من الكفاءة المهنية للجيش وفاعليته لأقصى قدر ممكن، ولكنه يضمن كذلك الرقابة السياسية والتأييد الشعبي. وهناك بعداً إضافياً يزيد من صعوبة تحقيق ذلك. فإن المؤسسة العسكرية تميل إلى الاعتقاد بأن من الأفضل ترك الأمور العسكرية إلى العسكريين. وهذا أمر مفهوم حيث أن عمل القوات المسلحة يكمن في الإعداد للنزاعات واحتمالية فقد الأرواح، مما يجعل تدخل من هم خارج المجال أو غير المهنيين مسألة حساسة. وسيتم مناقشة هذا الجانب بالمزيد من التفصيل لاحقاً. ويكفي هنا طرح ثلاث نقاط. أولاً، هناك بالتأكيد العديد من المجالات التي من العدل أن تكون حكراً على المهنيين العسكريين الذين يقضون أوقاتهم في الدراسة وإتقان أعمال الحرب وإدارة القوات المسلحة. ثانياً، في مرحلة معينة، يجب أن تخضع هذه الأنشطة العسكرية إلى التدقيق من جانب القيادة السياسية للتأكد من أنها تعكس الأهداف والأولويات السياسية وتتسق معها. وثالثاً، ينطوي هذا الموقف ضمناً والذي تقبل فيه المؤسسة العسكرية بالهيمنة السياسية - على مسؤولية الطرف السياسي عن ضمان ممارسته للحكم المستنير.

### دور السلطة التنفيذية

تتألف السلطة التنفيذية في أي دولة من قيادة منتخبة أو معينة ديمقراطياً، سواءً كانت رئيس الجمهورية أو رئيس وزراء أو كليهما بالإضافة إلى كادر دائم من الموظفين المدنيين والضباط العسكريين. وتقع على عاتقها مسؤولية تخصيص للدفاع وضعه المناسب في أولويات الدولة والفصل بين المطالب المتنافسة، والتأكد من توافق متطلبات الدفاع مع الأهداف السياسية والموارد الاقتصادية. بعبارة أخرى، تتحمل السلطة التنفيذية مسؤولية رؤية "الصورة الكاملة" وتحديد سياسية الدولة والتي يجب أن تشمل الدفاع. وعادةً ما تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن قرار خوض الحرب - بالموافقة التشريعية - وعن القيادة الاستراتيجية والسيطرة على أي نزاع. ومن ثم يعد وضوح المسؤولية والكفاءة والاتساق مع السلطة أموراً بالغة الأهمية.

وفي نطاق السلطة التنفيذية، تتحمل وزارة الدفاع (MoD) بالتعاون مع الأركان العامة مسؤولية الممارسة العملية لتنظيم مؤسسة الدفاع وإدارة القوات المسلحة. ويشمل ذلك مسؤولية نشر القوات المسلحة وتوظيفها وتطوير الاستراتيجيات والمبادئ لخطط الدفاع والموازنة وسياسات الأفراد وتعليمهم وتدريبهم وتسليحهم. ومع الإقرار بغياب النموذج الواحد، يمكن القول بأن مهام وزارة الدفاع بصفة عامة هي التوفيق بين المتطلبات العسكرية والقيود الاقتصادية والسياسية الواقعية والتحكيم بين الأجهزة المختلفة وتحديد درجة استقلالية القوات المسلحة ودرجة تدخل الإشراف السياسي.

## الواجهة البنائية العسكرية السياسية

بالنظر إلى دور السلطة التنفيذية ومسؤولياتها، هناك ثلاثة مجالات واسعة يشكل فيها التفاعل العسكري والسياسي أهمية خاصة وهي: مسالة القيادة واستخدام المدنيين والخط الفاصل بين الاختصاص والمسؤولية العسكرية والسياسية.

### القيادة

يشكل الوضوح ضرورة أساسية في الترتيبات المتعلقة بقيادة القوات المسلحة في أوقات الحرب والسلم. وغني عن القول أنه يجب تحديد مسؤولية اتخاذ قرار خوض الحرب بوضوح ودون لبس وإذا أمكن ينبغي أن يخول شخصاً واحداً بذلك بعد موافقة البرلمان. وفي الأنظمة الرئاسية البرلمانية (البرلمانية) من المهم توضيح دور الرئيس في مقابل برئيس الوزراء. وبالمثل، لا ينبغي وجود أي شك حول من سيكون الرئيس المباشر لرئيس الأركان أو حول تدرج السلطة. ولكن مرة أخرى يكون القول أسهل من الفعل. فكثيراً ما تترك الأطر القانونية والتشريعية مجالات للتفسير بغض النظر عن مدى إحكام صياغتها لاسيما من جانب الشخصيات القوية.

فحتى الدستور الأمريكي الذي كثيراً ما يثير الإعجاب ببساطة لغته والفصل الواضح بين السلطات لم ينجو سالماً من هذا الأمر. فيموجب الدستور، يكون الرئيس هو القائد الأعلى ولكن الكونجرس هو من يملك السلطة لإعلان الحرب. ولقد تركت هذه التعريفات المجال مفتوحاً أمام إمكانية النزاع على السلطة بالنسبة للنزاعات التي لا ترقى إلى إعلان رسمي للحرب ولكنها تقتضي انتشار القوات الأمريكية وأحياناً خسارة الأرواح الأمريكية. فكثيراً ما يقوم الرئيس بنشر القوات الأمريكية بدون الحصول على إذن صريح من الكونجرس. وعلى الرغم من قرار سلطات الحرب إلا أن النزاع لا يزال مستمرًا حتى اليوم ويرتد صداه في قيود الكونجرس على نشر القوات الأمريكية في البلقان وأفغانستان واستخدام القوة ضد العراق. ولا يعد هذا المثال تعليقاً على الحجج المختلفة ولكنه فقط إشارة إلى أنه حتى في الأنظمة الديمقراطية الراسخة تنشأ الخلافات حول من يتحمل مسؤولية استخدام القوات المسلحة.

وبالمثل، فإن الدستور الفرنسي، الذي يعطي الرئيس صلاحيات خاصة فيما يتعلق بأمن الوطن ومسؤولية الحكومة في إدارة الدفاع، يفتح أيضاً مجالاً للشك لاسيما في الفترة التي تسمى فترة "التعايش" عندما يمثل الرئيس والحكومة أحزاباً مختلفة. ولقد ظهر هذا جلياً في بعض الأحيان خلال فترة "التعايش" بين الرئيس شيراك (Chirac) ورئيس الوزراء جوسبان (Jospin) أثناء التسعينيات.

ولقد كان هناك العديد من الحالات في أوروبا الوسطى والشرقية التي يحاول فيها الرؤساء تفسير دور القائد الأعلى وتطوير علاقات خاصة مع القوات المسلحة، بتخطي الحكومة ووزير الدفاع. ومن أبرز هذه المواقف كان موقف الرئيس فاونسا (Walesa) في بولندا عندما حاول التأكيد على حقه في الحصول على صلاحيات أكثر من الحكومة. ففي عام 1995، وأثناء انعقاد اجتماع مع رئيس الجمعية البرلمانية لحلف الناتو آنذاك كارستين فوغيت (Karsten Voigt)، صرح الرئيس فاونسا أن دوره كقائد عام للقوات المسلحة البولندية كان كافياً في حد ذاته لتلبية احتياجات الرقابة الديمقراطية المدنية. ولقد قوبلت هذه الافتراضية بالرفض الحاسم وإن كان بأسلوب دبلوماسي. وتم حل هذه المشكلة عن طريق تبني دستور وقانون دفاع جديد على الرغم من استمرار احتفاظ الرئيس بصلاحيات كبيرة.

<sup>11</sup> انظر Louis Fisher, "Congressional Checks on Military Initiatives," *Political Science Quarterly* 109:5 (Winter 1994-1995): 739-762, وكذلك Joseph R. Biden Jr. and John B. Ritch III, "The War Powers at a Constitutional Impasse: A Joint Decision Solution," *The Georgetown Law Journal* 77:2 (December 1988): 367-412.

## دور المدنيين

هناك سمة مشتركة بين كثير من الدول الديمقراطية الغربية وهي أن يكون وزير الدفاع مدنيًا. ولذلك عدد من الأسباب، خاصة النظر إلى الشخص المدني على أنه أكثر قدرة على مراعاة الأمور السياسية والتأثيرات الأوسع نطاقًا وكذلك أكثر قدرة على الكفاح لصالح وزارة الدفاع خلال المناقشة على الموارد. وهذا لا يعني أن الأفراد العسكريين لا يمتازون بالصفات نفسها التي تكفل لهم تولي منصب الوزير. إلا أن التجربة الغربية توضح أن الخلفية المدنية هي الأنسب لتغطية جميع المهام اللازمة في هذا المنصب<sup>12</sup>. كما تبرز تساؤلات مشابهة متعلقة بالاختصاص بالنسبة لتبادل الأدوار بين المدنيين والعسكريين فيما يتعلق بدور المدنيين في وزارات الدفاع. حيث تقوم الكثير من وزارات الدفاع الغربية بتوظيف عدد كبير من المدنيين. ويكون للاستعانة بالمدنيين مزايا واضحة وذلك لامتلاكهم المهارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والتي لا يمتلكها المهنيون العسكريون في كثير من الأحيان. كما يقومون كذلك بإدخال منظور سياسي هام من جميع الأوجه في تطوير السياسة. ففي العديد من وزارات الدفاع، يندمج العديد من المدنيين والضباط العسكريين على جميع المستويات لتوفير المزيج المناسب من المشورة السياسية والعسكرية اللازمة للتعامل مع البيئة المعقدة التي نعيشها اليوم.

لقد كانت الحاجة إلى إدخال مدنيين للعمل بجانب المؤسسة العسكرية في وزارات الدفاع قضية مطروحة في معظم دول أوروبا الوسطى والشرقية خلال الأيام الأولى للتحول. وقد استجابت العديد من الدول الشريكة للمطالبات الغربية بسرعة توفير "مدنيين" في وزارات الدفاع الخاصة بهم. إلا أن هؤلاء الأفراد كثيرًا ما كانوا من الضباط العسكريين السابقين<sup>13</sup>. ويعزى ذلك جزئيًا إلى ندرة الخبرة المدنية في الدول المتحولة عن الشيوعية وأيضًا إلى الاعتقاد الباقي بتفوق المؤسسة العسكرية في الشؤون الدفاعية.

وقد أثار الدور الخاص بالمدنيين والأفراد العسكريين في مجال الدفاع قضية أوسع عما إذا كانت الخدمة العسكرية تفرز نهجًا عسكريًا خالصًا يؤثر على أساليب العمل ومواقف الأفراد العسكريين خلال حياتهم المهنية وفرص العمل اللاحقة. ويقع النقاش حول هذه القضية خارج نطاق هذه الوثيقة. فكما هو واضح، يعتمد الكثير على الفرد والظروف. فيجب أن يكون الهدف هو تحقيق أقصى قدر من الخبرة والتجارب بالنسبة لكل من المدنيين والعسكريين، مهنيين أو متقاعدين، وضمان تكاملهم وتعزيزهم لبعضهم البعض.

<sup>12</sup> ومرة أخرى، أثناء الدورة الصيفية لبرلماني دول أوروبا الوسطى والشرقية والذي عقد في مركز جورج مارشال (George C. Marshall) في جارميش (Garmisch)، عارض بعض برلمانيو دول أوروبا الوسطى والشرقية بتبعية الافتراض الغربي بأن الشخص المدني هو الأنسب لمنصب وزير الدفاع مما يشير إلى عمق رسوخ مبادئ الأنظمة الشيوعية السابقة باختكار العسكريين فقط لمجال الدفاع.

<sup>13</sup> في أحد زيارات الجمعية البرلمانية لحلف الناتو عام 1994 لدولة شريكة، أشار وزير الدفاع للمدنيين المرافقين له كدليل على المراقبة الديمقراطية. إلى أنه تمت الإشارة لاحقًا إلى هؤلاء "المدنيين" كانوا أفرادًا عسكريين حتى اليوم السابق.

## الخط الفاصل بين السياسة والعسكرية

إن ذلك يثير القضية الثالثة والمحورية ألا وهي – مسألة تحديد تقسيم الاختصاص والمسؤولية بين الجهات السياسية والعسكرية. وهي قضية تتغلغل في جميع جوانب الرقابة الديموقراطية. هل هناك مجالات "عسكرية فقط" يتم السماح فيها للمؤسسة العسكرية بالمضي في عملها دون عراقيل التدخل السياسي؟ ويشير المنطق العام إلى أنه يجب ترك بعض المجالات كتطوير المبادئ والخطط التكتيكية وتعليم القوات المسلحة وتدريبها إلى المهنيين العسكريين. وبالمثل، من الواضح أنه في حالات النزاع ينبغي أن يخضع التعامل مع العمليات إلى الحكم العسكري المهني، إلا أن الخبرة والممارسة يوضحان أمرًا مغايرًا وهو أنه لا يخلو من بعض أشكال التدخل أو الرقابة السياسية سوى القليل فقط من المجالات العسكرية.

ومن ثم الحكم النهائي يجب أن يكون بخضوع جميع الأعمال العسكرية في مرحلة ما إلى المساءلة من الجانب السياسي. ولكن ذلك يطرح تساؤلاً وهو في أي مرحلة يجب أن يكون للسياسيين تأثيراً مباشراً؟ أو بصورة أكثر مباشرة، متى يجب أن يكون للسلطة والحكم السياسي الأسبقية على المؤسسة العسكرية؟ ليس من السهل تحديد هذا الخط الفاصل وهناك عدد من المجالات التي من السهل ألا يتضح هذا الخط بها. ويعد ذلك أمرًا صعبًا بشكل خاص في عمليات دعم السلام الموجودة اليوم حيث يحتاج الجانبان السياسي والعسكري إلى العمل معًا ليس فقط في صياغة السياسات ولكن أيضًا في التنفيذ العملي على أرض الواقع.

وفيما يلي أمثلة توضيحية على المجالات التي كثيراً ما تتصادم فيها المصالح السياسية والعسكرية.

### قواعد الاشتباك والمخازير

قواعد الاشتباك (RoE) هي مبادئ توجيهية للمؤسسة العسكرية في تنفيذ مهامها وتحديد مجال عملها مع مراعاة التامة للسياق السياسي. وهي تشمل مجموعة كبيرة من الأنشطة بدءًا من الأنشطة الاستراتيجية وانتهاءً بالأنشطة العملياتية وكثيرًا ما تؤدي إلى وجود شعور بالإحباط بين الجانبين العسكري والسياسي.

الأميرال ساندوي وودورد (Sandy Woodward)، قائد قوة مهام المملكة المتحدة نحو جزر فوكلاند والذي لم يكن واثقًا من التفسير الذي أعطى له عن قواعد الاشتباك، يقدم وصفًا تصويريًا لحالة الإحباط التي تنتاب القائد:

تبدو الصورة قائمة. في الغالب سيقوم السياسيون بتقييد يدي خلف ظهري ثم سيتملكهم بالغضب عندما أفشل في استنقاذ أسلحتهم الضخمة من النيران.<sup>14</sup>

وقد استعرض أيضًا وودورد مسألة قواعد الاشتباك بشكل مباشر قائلًا:

أدركت أن التضخيم المحلي الكبير لقواعد الاشتباك كان سيكون مركزياً. كنت متأكدًا من أنهم قد جعلوا التدخل السياسي مفهومًا بشكل ممتاز في وايت هول (Whitehall)، ولكنهم في بعض الأحيان كانوا أقل وضوحًا في خط المواجهة حيث لم يكن هناك وقتٌ للنقاش حول ما هو وارد ضمناً وليس مذكوراً صراحةً.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Woodward and Robinson, *One Hundred Days*.

<sup>15</sup> نفس المصدر السابق.

وعلى النحو نفسه، واجه قائد القوات البريطانية في حرب الخليج الجنرال السير بيتر دي لابلير (Peter De La Billiere) معضلة تتمثل في أن قواعد الاشتباك الخاصة به في التعامل مع التهديد المحتمل من الطائرات العراقية كانت أكثر تقييداً من تلك الخاصة بالقوات الأمريكية التي انتشر معها:

يتوارى السياسيون عن القرارات الفعلية التي يتواجدون من أجلها ويتقادونها ويحاولون تجنبها. فهم يحبون القرارات التي تكون على غرار قرارات قائد القطاع مثل تنظيم الزي الرسمي أو اتخاذ القرارات بشأن إذاعة القوات البريطانية. ولكنهم يتجنبون، إن أمكنهم ذلك، كل ما يتعلق بقواعد الاشتباك، حيث قد يكون مسار الحرب مستقبلاً وموقف حكومتهم محل تساؤل.<sup>16</sup>

كما تتضح تلك الإحباطات بين الجانبين العسكري والسياسي بالقدر نفسه في عمليات "الحرب القصيرة". ويقدم نشر قوة الأمم المتحدة للحماية UNPROFOR في البوسنة أمثلة لا تحصى على شعور القادة العسكريين في الميدان بالإحباط إزاء قواعد الاشتباك المقدمة لهم من قبل نيويورك. ولم تكن عمليات حفظ السلام الخاصة بحلف الناتو في البلقان خالية من المشكلات في هذا الصدد، وإن شهدت تطوراً كمياً عن عمليات الأمم المتحدة. ففي كثير من الأحيان كانت قواعد الاشتباك القومية أكثر تقييداً من تلك الخاصة بالقوات الشاملة مما كان يعيق فعالية العمليات بشكل عام.

### العمليات متعددة الجنسيات

إن قواعد الاشتباك هي جزء من مشكلة أكبر تطرحها العمليات متعددة الجنسيات، سواءً كانت لدعم السلام أو إنفاذه، وهي تتطلب توازناً دقيقاً بين الاعتبارات العسكرية والسياسية وقدرًا أكبر من تلاشي الخط الفاصل بينهما، ففي عمليات دعم السلام مثل البوسنة وكوسوفو وأفغانستان نشأ العديد من هذه المشكلات على أرض الواقع بسبب إجماع الدول عن التنازل عن ما يزيد عن الرقابة التكتيكية لقائد القوة واحتفاظها بحق الاعتراض النهائي على القرارات التي لا تروق لها.<sup>17</sup>

وإن المحاذير الوطنية التي تضع حدوداً وشروطاً لاستخدام الأصول الوطنية المخصصة للعمليات متعددة الجنسيات تعمل على تعقيد الوضع بصورة أكبر. وتنتج المحاذير أحياناً عن القيود التقنية للقرارات ولكن في أغلب الأحيان تعكس حساسيات وطنية محددة. وهي تشكل عقبة في طريق فاعلية العمليات ولكنها لبعض الدول، تعد شرطاً ضرورياً لنشر قواتها واستخدامها. ومن هذا المنطلق، فهي تعكس الحقيقة الأساسية بأن حلف الناتو باعتباره حلفاً يضم دولاً ذات سيادة تلتزم بالدفاع المشترك عليه أن يتعايش دائماً مع حقيقة احتفاظ أعضائه بالرقابة النهائية على قواتهم المسلحة.

وتشكل هذه العمليات كذلك تحديات جديدة كلياً للقوات المسلحة، خاصة فيما يتعلق بالزام المؤسسة العسكرية بتبني دور سياسي أكبر. فبدلاً من قائد القوة حتى الجندي المتواجد عند نقطة التفشيش، يجب أن تكون هناك مراعاة سياسية شديدة للظروف المحلية والعواقب المحتملة للأفعال المحددة. وهناك حاجة دائمة لوجود مبادرة شخصية وحكم شخصي.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> De la Billiere, *Storm Command*.

<sup>17</sup> كثيراً ما اشتكى قادة قوة كوسوفو (KFOR) وقادة قوة تحقيق الاستقرار (SFOR) من عدم رغبة بعض الدول في تطبيق قراراتهم، وبصفة خاصة فيما يتعلق بإعادة نشر القوات.

<sup>18</sup> قد أدى هذا الشكل من أشكال التدخل العسكري إلى نشأة ضباط تعاون مدني - عسكري (CIMIC) متخصصين في معظم القوات المسلحة بالدول الأوروبية. وقد قامت الولايات المتحدة الطريق في هذا المجال. وخلافاً للتفكير السائد في بعض الأوساط فإن مثل هذا التدخل وغيره من أنشطة بناء المجتمعات أو الأمم تحظى بدعم المؤسسة العسكرية. وإن الزيارات الميدانية لقوات حلف الناتو في مناطق عمليات متعددة تظهر باستمرار الفخر الذي يشعر به الجنود من جميع الدول إزاء مساعدة المجتمعات المحلية على التعافي من صدمات وأضرار الحروب. إن العديد من مهام قوات حفظ السلام تتطلب معرفة بمهارات عسكرية أساسية ومن ثم ممارستها. وبالإضافة إلى ذلك يعتقد معظم القادة العسكريين أن دورات التناوب المعقولة من شأنها أن تضمن عدم تدهور كفاءة الاختصاصات العسكرية وما تم وصفه قديماً على نحو خاطئ ومضلل بأنه "غسل الصحون" بعد العمل العسكري الحقيقي يحظى الآن بقبول أساسي لا غنى عنه من نطاق الأنشطة التي يجب أن يقوم بها العسكريون بوصفها مساهمة في إدارة النزاعات.

إن ما تنطوي عليه العمليات متعددة الجنسيات من تعقيدات تصبح أكبر عندما يتعلق الأمر بالقتال. وقد أظهرت أيضاً حملة حلف الناتو ضد يوغوسلافيا التفاعلات بين الاعتبارات السياسية والعسكرية في مسار مثل هذه العمليات. ولقد تحدث قادة حلف الناتو عن القتال مرة أخرى بأيدٍ مغلولة خلف ظهورهم؛ في إشارة إلى الاستهداف المبدئي في العمليات الجوية، ورفض القيادة السياسية تأييد خيار القتال على الأرض بسبب المخاوف التي تتعلق بالتأييد الشعبي.<sup>19</sup>

إن احتمالات حدوث توتر بين الأبعاد السياسية والعسكرية تمتد إلى جميع المراحل الهامة من توفير التنمية وإعادة الإعمار و"بناء السلام". إن مشاركة حلف الناتو في البلقان والآن في أفغانستان قد أظهرت بشكل قاطع الترابط الجوهرى بين الأبعاد السياسية والعسكرية من أجل تحقيق الأهداف بعيدة المدى في الأمن والاستقرار والتنمية. إن تطوير حلف الناتو للتوجيه السياسي الشامل الخاص به قد نتج عن هذه التجربة التعليمية. وأصبح النهج الشامل أحدث كلمة "شائعة" والذي يجسد حقيقة واضحة بشكل كبير وإن كانت لا تحظى باهتمام كافٍ إلا وهي أن النجاح في مثل هذه المهام يتطلب أن يعمل كلٌّ من الجانب العسكري والمدني معاً من أجل تكملة وتعزيز بعضهما البعض. فينبغي أن يحدث التنسيق والتعاون على جميع مستويات الواجهة البيئية السياسية والعسكرية ولكن كذلك بين المنظمات ذات الاختصاصات المختلفة وبين المنظمات الحكومية وغير الحكومية. والوضع غير المرضي للعلاقات بين المؤسسة العسكرية وبعض المنظمات غير الحكومية مازال يشكل قضية حساسة بشكل خاص حيث تتطلب الكثير من العمل.

وبالطبع فإن القول بتطبيق هذا النهج الشامل أسهل من تطبيقه بالفعل، وسوف يتطلب فهماً أفضل واحتراماً لأدوار محددة بين الأطراف ذات الصلة واستعداداً أكبر للتنسيق والتعاون. وسوف يتم تسليط الضوء بلا شك على ضرورة إحراز تقدم بالنسبة للنهج الشامل في المفهوم الاستراتيجي الجديد لحلف الناتو الخاضع حالياً للتطوير وبيئته اعتماداً في نهاية عام 2010.

إن النتيجة التراكمية لهذه العمليات ستكون محو الخط الفاصل بصورة أكبر بين المجالات العسكرية والسياسية بالنسبة للمسؤولية والاختصاص وزيادة الحاجة للفهم المتبادل. وبالنسبة للمؤسسة العسكرية، يعني ذلك تدعيم زيادة الوعي السياسي، وهو شرط تم الاعتراف به بالفعل في الأنظمة التعليمية للقوات المسلحة في

<sup>19</sup> للاطلاع على وصف لعمليات كوسوفو، والمشاكل المتعلقة بتحقيق التوافق بين المتطلبات السياسية والعسكرية، انظر: General Wesley K. Clark (former SACEUR) US Army (Retired), *Waging Modern War* (Oxford: Public Affairs, 2001).

معظم الدول. إن الحد الفاصل الواضح في الماضي، والذي يتم تلخيصه في الرد المعتاد لأفراد من المؤسسة العسكرية على الأسئلة التي تحمل طابع سياسي: "أنا مجرد جندي بسيط، ويجب توجيه هذا السؤال لرؤسائي الساسة"، هو بالتأكيد أمر عفى عليه الزمن. وفيما يخص الجانب السياسي، فسوف تتطلب تلك التطورات فهمًا أفضل لمقتضيات العمليات العسكرية، وكيفية عمل الأعمال العسكرية، والثقافة العسكرية الفريدة.

#### عمليات الشراء

إن عملية شراء المعدات العسكرية تقدم مثالاً آخر للاحتكاك المحتمل. فيشكل متكرر، تخضع الاعتبارات العسكرية حول اختيار أنسب الأنظمة إلى الاعتبارات الاقتصادية والصناعية والسياسية. وغالبًا ما سيظهر التناقض في أي عملية شراء لنظام تسليح رئيسي الشيء نفسه؛ حيث نادرًا ما يتم اتخاذ القرار النهائي بناءً على المتطلبات العسكرية البحتة. والنتيجة هي أن المؤسسة العسكرية يمكن أن تشعر بالغبين لعدم حصولها على النظام الأفضل.

#### المؤسسة العسكرية والمجتمع

وأخيرًا، هناك قضية منفصلة تمامًا عن إذا ما كانت الحياة العسكرية ينبغي أن تعكس معايير المجتمع، وعلى سبيل المثال، الدعوة إلى توازن ملائم بالنسبة للنوع الاجتماعي وعدم التمييز على أساس الميول الجنسية. وتشير المناقشات الجارية في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة إلى مقاومة شديدة من جانب المؤسسة العسكرية إزاء هذا النوع من الضغوط السياسية. ويثير ذلك من جديد مسألة انفصال المؤسسة العسكرية وإلى أي مدى ينبغي على الجانب السياسي الإصرار على السياسات التي تؤمن المؤسسة العسكرية بأنها معادية لفاعليتها.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> للاطلاع على مناقشة ذات نظرة ثاقبة لهذه الأمور، انظر:

Christopher Dandeker, "On the Need to be Different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society," *The RUSI Journal* 146:3 (June 2001), 4. وتتعلق إحدى القضايا ذات الصلة بالمشاركة المباشرة لأفراد عسكريين وموظفين مدنيين في السياسة. ففي معظم دول التحالف، لا يتم تشجيع الأفراد العسكريين على المشاركة في الحياة السياسية – وفي المملكة المتحدة يتم إثباتهم تمامًا. *أعلى سبيل المثال،* "في المملكة المتحدة، يعد التعبير عن الآراء علنًا بشأن المسائل المثيرة للجدل سياسيًا أو إظهار تفضيل لحزب سياسي واحد انتهاكًا لأخلاقيات المهنة." كما ورد في تقديم أ. كراج الأمين العام المساعد لحلف الناتو (والمعار من وزارة الدفاع) لندوة "Democratic Accountability of Armed Forces," Prague (April 1995).  
والحال ليس كذلك الحال في جميع الدول. ففي مفهوم "Innere Führung" (التوجيه الداخلي) للجيش الألماني – يتمتع الجندي نفس حقوق المواطن – ويتم اتباع نهجًا مختلفًا تمامًا، استمد من ماضيها القريب والإصرار على أن الجيش الألماني لن يكون أبدًا بعيدًا عن المجتمع.  
وهناك أيضًا مسألة حقوق انتماء الجنود الذين إلى اتحادات أو جمعيات والتي تضمن أو تحمي رفاهيتهم أو إذا ما كان هذا يتعارض مع طبيعة المهنة العسكرية مع التأكيد على الانضباط والموثوقية والطاعة العمياء. ومرة أخرى تتخذ الدول المختلفة مواقف مختلفة. لاستعراض هذه المواقف المختلفة، انظر تقرير: Assembly of the Council of Europe, "Right to Association for Members of the Professional Staff of the Armed Forces," Document 9518 (The Committee on Legal Affairs and Human Rights, 15 July 2002).



إن كل من المجالات سالفة الذكر يستحق دراسة تفصيلية. ونظرًا للضرورة، لم تستطع هذه الدراسة أن تتناول سوى قشور الموضوع. وإن الهدف من هذه المناقشة هو الإشارة إلى مجالات الاحتكاك المحتملة الكامنة في أدوار كل من الجانبين العسكري والسياسي في إطار إدارة الدفاع وأيضًا لإظهار أن المصالح والتصورات المختلفة للأطراف ذات الصلة سوف تستمر في إثارة التوترات والتي ستطلب تحكيماً وتوازناً متواصلًا.

## دور البرلمان

قبل بحث الدور الذي يلعبه البرلمان في التأثير على تطوير الدفاع وتطبيقه، من المناسب إبداء ملاحظتين عامتين. أولاً، في عالم مثالي، يكون دور البرلمان ليس فقط هو دعم السلطة التنفيذية بل فرض شخصيته الخاصة والتأثير في تطوير السياسات وتنفيذها.<sup>21</sup> ولكن، في الممارسة الفعلية، نجد أن العديد من البرلمانات قد تنازلت عن صلاحياتها في المبادرة لصالح السلطة التنفيذية، وينطبق ذلك بشكل خاص على سياسة الأمن والدفاع. وهناك قبول واسع النطاق بأن مجال الأمن والدفاع يقع في المقام الأول ضمن اختصاص السلطة التنفيذية بسبب السمات الخاصة لهذا المجال. إن التأثير البرلماني يتخذ في كثير من الأحيان شكل القيود التي يتمكن من فرضها على السلطة التنفيذية؛ وفي قدرته على تغيير المقترحات أو رفضها أو بالأحرى في قدرته على الرفض. ثانيًا، إن الكثير من سمات الدفاع التي تم ذكرها سابقًا والتي تؤدي إلى إعاقة عمل السلطة التنفيذية أو تعقيده تطبق تمامًا على عمل البرلمانات وربما بصورة أكبر.

إن أهمية البرلمانات للدفاع ينبغي أن تكون بديهية. فلا يمكن لسياسة الدفاع الاستمرار بدون تأييد الشعب الذي من المفترض أن تدافع عنه. كممثلين منتخبين عن الشعب، فإن أعضاء البرلمان هم في قلب النظام الديمقراطي. وهم يمثلون جمهور الناخبين الذي تنتمي له القوات المسلحة والذين يدفعون الضرائب لإعالتها. تؤدي البرلمانات وظيفة مزدوجة، حيث يتعين عليها التأثير في الرأي العام والتعبير عنه على حد سواء. ويقع على عاتقها مهمة شرح الإنفاق العسكري وتبريره، ولماذا يتم نشر القوات العسكرية في "الخارج"، ولماذا قد يؤدي مثل هذا الانتشار إلى خسائر في الأرواح.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى تغير السياق الذي يجب فيه مواصلة التأييد الشعبي لاستخدام القوات المسلحة. في غياب التهديد المباشر الذي كان موجودًا أثناء الحرب الباردة، يزيد انشغال القوات المسلحة بالأزمات والنزاعات التي تتطلب القوات لاستعراض القوى والانتشار السريع. ولذلك عاقبتين مباشرتين. أولاً، تتطلب هذه المهام احتياجات كثيرة من حيث الأفراد والوسائل اللازمة لنقلهم وإعاشتهم: فإن العديد من الدول الأعضاء في الحلف تعاني من تحمل ما يفوق طاقتها نتيجة لنشر قواتها في البلقان والعراق وأفغانستان. ثانيًا، قد تجعل الطبيعة الخاصة ببعض العمليات التشاور مع البرلمان في الوقت المطلوب أمرًا صعبًا.

ولهذه الاتجاهات أيضًا آثارها على التأييد الشعبي. فالعديد من هذه النزاعات "بعيدة" بمعنى أنه لا يبدو أنها تشكل تهديدًا فوريًا على الأمن القومي، ولكن وسائل الإعلام تحرص على جلب ما ينطوي عليه ذلك من معاناة مباشرة إلى منازل المواطنين. وهذا يسفر عن عنصر "أفعل شيئًا" الذي يدور حوله الكثير من الجدل. وبينما يبدو الشعب في معظم الأحيان مؤيدًا لاستخدام القوات المسلحة في مثل هذه الحالات، فإن ما لا يتضح أبدًا هو إلى أي مدى سيستمر هذا التأييد في حالة وقوع إصابات. ويجري الآن اختبار هذا في العديد من الدول التي تشارك قواتها في أفغانستان، ولاسيما في المناطق التي تجري فيها المعركة على أشدها. حيث يعد هذا عملية حسابية صعبة وحساسة لكل من واضعي السياسات والسياسيين. ومن ثم كانت الحاجة إلى الاستعانة بالتأييد البرلماني في أسرع وقت ممكن.

إن أهمية البرلمانات للدفاع أمر لا جدال فيه. ومع ذلك، فلا يوجد نفس القدر من اتفاق كامل على الدور الذي يجب أن يقوم به. إن الأمر الرئيسي هو مدى النفوذ والرقابة التي يجب على البرلمان السعي لممارستها على

<sup>21</sup> لا يمكن فصل دور البرلمانات في مجال الدفاع والأمن عن دورها العام، وللاطلاع على مناقشة حول تراجع تأثير البرلمان على عملية الموازنة، انظر

"Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process," Palais du Luxembourg, Paris, an International Symposium for Chairpersons of Parliamentary Budget Committees organised by the Finance Committee of the French Senate and the Organisation for Economic Cooperation and Development (24–25 January 2001).

وضع موازنة الدفاع ومنظّماته وتشغيل القوات المسلحة؛ وإلى أي درجة من التفصيل والتدخل يجب على نواب البرلمان التدقيق في شؤون الدفاع؟

بالطبع لا يوجد نموذج واحد حيث أن برلمانات الدول الأعضاء بالحلف تمارس درجات مختلفة من النفوذ وبطرق مختلفة.<sup>22</sup> إن الاختلاف الأساسي يكون بين من يمارسون نفوذًا مباشرًا من خلال سلطاتهم الرسمية في التشاور واتخاذ القرار ومن يمارسون النفوذ بشكل غير مباشر من خلال قدرتهم على التدقيق في السياسة ومساءلة السلطة التنفيذية وإن كان ذلك يتم "بعد الحدث".

وفي أحد طرفي نطاق التدرج، يوجد الكونغرس الأمريكي الذي يلعب دورًا مؤثرًا في وضع الموازنة الخاصة بالدفاع الأمريكي، وذلك بفضل الدستور الأمريكي والفصل بين السلطات. وإن وزارة الدفاع تخضع على نحو حازم لمساءلة الكونغرس، وغالبًا ما تكون تلك المساءلة شديدة وبأسلوب يطلق عليه البعض، لاسيما من الطرف المثلثي، إدارة للجزئيات الدقيقة بشكل مفرط.

في السنوات الأولى من التحول، كان غالبًا ما ينظر للكونغرس كنموذج للساعين إلى تحقيق نفوذٍ تشريعي حقيقي.<sup>23</sup> ولكن سرعان ما ظهر عاملان. لا يمكن استنساخ سلطات الكونغرس بسهولة حيث أنها نتاج واضح، وخاص، للدستور الأمريكي؛ وتتطلب بنية أساسية داعمة كبيرة من حيث موظفي اللجان، والخبراء والمنظمات الداعمة ومن ثم فهي تتطلب موارد كبيرة.

وفي الطرف الآخر من نطاق التدرج، يوجد البرلمان البريطاني، الذي تتخذ رقبته المباشرة شكل التصويت على موازنة الدفاع كرقم إجمالي مرة واحدة سنويًا، بجانب عدة مناقشات. ولا يتعين على الحكومة الحصول على موافقة البرلمان على قرارات الإنفاق المحددة أو نشر القوات المسلحة الخاصة بها؛ على الرغم من أن من المنطقي بشكل واضح ضمان أن تحظى القرارات الرئيسية بتأييد البرلمان. يمارس البرلمان القليل من النفوذ المباشر على وضع الموازنة الخاصة بالدفاع البريطاني؛ حيث يركز هذا الأمر بحزم في أيدي السلطة التنفيذية. ومرة أخرى، تعد هذه العلاقة نتاج التاريخ البريطاني، وتطور سلطة تنفيذية قوية تعتمد على خدمة مدنية عالية المهنية ومعزولة نسبيًا.

<sup>22</sup> في مشروع تعاوني مشترك، أجرى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والجمعية البرلمانية لحلف الناتو تقييم شامل لسلطات البرلمان في الدفاع والأمن على الدول التسع الأعضاء في حلف الناتو.  
<sup>23</sup> وهذا أيضًا بسبب سرعة الكونغرس في مجال تقديم المشورة والمساعدة للبرلمانات الجديدة، لاسيما من خلال خدمات أبحاث الكونغرس.

فيجب النظر إلى وظيفة البرلمان البريطاني ولجنة الدفاع المختارة به في سياق مختلف. حيث أنه يلعب دوراً هاماً في توعية الرأي العام وزيادة شفافية الدفاع من خلال جلسات استماع وتقارير تقوم بالتركيز على هذا الأمر.<sup>24</sup> وبالمثل، فإن المكتب الوطني للتدقيق في الحسابات، والذي يقدم تقاريره للبرلمان، يجعل الحكومة دائماً على حذر من خلال التقييم العميق لمختلف البرامج والذي يتطلع على وجه الخصوص للتأكد من استخدام النفقات بشكل فعال.

تمارس البرلمانات الأخرى نفوذاً مباشراً بشكل أكبر من البرلمان البريطاني ولكنها لا ترقى لمستوى نموذج الكونغرس. حيث تمثل البرلمانات الألمانية والهولندية والدنماركية نماذج مناسبة بشكل أكبر حيث أنها تتمتع بسلطات استشارية رسمية في قضايا مثل شراء المعدات ونشر القوات. ودخل نطاق هذا التدقيق العام بين النفوذ المباشر وغير المباشر، يمكن تجميع الأنشطة البرلمانية في ثلاثة مجالات واسعة النطاق: المسائلة، والرقابة والشفافية.

### المساءلة

تقوم جميع البرلمانات بمساءلة حكوماتها عبر تصويت سنوي على التمويل اللازم سواءً كان بعد الانتهاء من عملية طويلة من الفحص كما في النظام الأمريكي أو بالتأييد الرسمي فقط كما هو الحال في بريطانيا. وأياً كان النموذج المستخدم، فإن "السلطة المالية" تقتضي من أي حكومة أن تقدم شرحاً وتبريراً لمطالب نفقاتها. تتحقق أيضاً المساءلة من خلال جلسات الاستماع أو عبر إنشاء لجان مختصة للنظر في القضايا المحددة. وتعد التحقيقات التي أجراها البرلمان الكندي بشأن سلوك الجنود الكنديين في الصومال وتحقيق البرلمان البلجيكي في الأحداث التي أدت إلى وفاة قوات حفظ السلام البلجيكية في رواندا أمثلة هذا النموذج الأخير.<sup>25</sup>

### الرقابة

وعلى الرغم من ذلك، تبقى القضية الهامة هي درجة ترجمة الرقابة إلى تأثير حقيقي على قرارات السلطة التنفيذية. فإن التقيؤ البرلماني أداة تأثير هامة. في كثير من الدول يجب وجود تفويض برلماني لشراء أنظمة الأسلحة الرئيسية مما يتساوى في الواقع مع المشاركة في اتخاذ القرار. وهناك الإزام دستوري لدى عدد من برلمانات دول التحالف بإطلاعها على المعلومات المتعلقة بنشر القوات في الخارج بينما يتمتع القليل من البرلمانات بالحق في المشاركة من خلال التفويض الرسمي. وسوف تزيد المهام الجديدة من المطالبة بإطلاع البرلمانات على المعلومات في الأوقات العاجلة واستشارتها فيما يتعلق بشروط نشر القوات.<sup>26</sup> وسيؤدي ذلك لوضع التوازن بين الديمقراطية والكفاءة العسكرية قيد الاختبار بصورة أكبر. بالمثل، فإن استخدام القوة في مواقف "الحرب القصيرة"، على سبيل المثال خلال الحملة الجوية على يوغوسلافيا أو في

<sup>24</sup> للتقييم الصريح لدور البرلمان البريطاني، انظر عرض عضو البرلمان بروس جورج (Bruce George) (الرئيس السابق للجنة الدفاع المختارة) في ندوة Roth-Rose

"Armed Forces in Democratic Societies" (Herstmonceaux Castle, 23–26 July 1996).

<sup>25</sup> Professor Dr. Donna J. Winslow, "The Parliamentary Inquiry Into the Canadian The Fourth PCAF Workshop / Peace Mission in Somalia," ورقة بحثية تم تقديمها في

Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Cooperation / Institutions in Euro-Atlantic Area," Brussels (12–14 July 2002), متوافر عبر قسم الإصدارات

في الموقع الخاص بمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على الإنترنت (قسم فعاليات المؤتمرات) أو على الرابط [www.dcaf.ch/pcf/ev\\_brussels\\_020712\\_winslow.pdf](http://www.dcaf.ch/pcf/ev_brussels_020712_winslow.pdf). انظر كذلك تقرير البرلمان

البلجيكي الخاص بمقتل قوات حفظ السلام البلجيكية في رواندا: Parliamentary Commission of Inquiry "Regarding the Events in Rwanda" (December 6, 1997).

<sup>26</sup> لاستعراض المقارنة الخاصة بسلطات البرلمانات في عمليات دعم السلام، انظر The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices (Aldershot: Ashgate Publishers, 2003).

العملية الأمريكية الأولى على أفغانستان،<sup>27</sup> يعكس هذه الحاجة. وبالرغم من ذلك، ففي جميع الدول الأعضاء في الحلف وبعض النظر عن سلطات التشاور الرسمية، يكون التأييد البرلماني شرطاً مسبقاً للمشاركة في مثل هذه الحالات الطارئة؛ أو بعبارة أخرى، سوف تجد بعض الحكومات صعوبة في مواصلة نشر القوات دون الحصول على المساندة البرلمانية ومن ثم المساندة الشعبية.

وتقع على عاتق أغلب البرلمانات كذلك مسؤولية التصديق على المعاهدات، بما في ذلك توسيع حلف الناتو. والسؤال الرئيسي هو إلى أي مدى يجب على البرلمانات التدخل في صناعة السياسة الدفاعية وإدارة القوات المسلحة، على سبيل المثال: هل يتم إطلاعها على الأمور التنفيذية أو استشارتها فيها أو وضع الاستراتيجيات والمبادئ أو في اتخاذ القرارات المتعلقة بعمليات الشراء؟<sup>28</sup> ومرة أخرى، يطرح السؤال المتعلق بالخط الفاصل بين الأمور العسكرية والسياسية. فكما ذكر سابقاً، يشير المنطق العام إلى أن هناك العديد من المجالات التي لا ينبغي للبرلمان التدخل فيها مباشرة وإخبار المؤسسة العسكرية بكيفية إدارة شؤونها. وعلى الجانب الآخر، يجب أن يظل البرلمان مطلعاً على المعلومات بشكل كامل من خلال التشاور المنتظم والمحدد ويجب فتح جميع المجالات للرقابة والتدقيق البرلماني. فينبغي أن تتوافر للسلطة التنفيذية المرونة لممارسة مسؤوليات السلطة ولكن يجب عليها دائماً أن تضع في الاعتبار أن البرلمان يراقبها.

### الشفافية

تساعد التقارير والمناقشات البرلمانية في جعل الدفاع أكثر شفافية وتزيد من الوعي العام بالدفاع. فهي تلعب دوراً هاماً في بناء التوافق العام اللازم للدفاع. يجب أن يشكل العمل البرلماني في الدفاع جزءاً هاماً من الأجواء الأمنية العامة وخلق مجتمع دفاع تتم فيه مناقشة القضايا الأمنية بشكل حر وعلني لا تظل حكراً على فئة قليلة. ولن تكون مناقشة دور البرلمانات كاملة دون الإشارة إلى دورها في السياق الأوسع للعلاقات العسكرية المدنية. ويتشكل أعضاء البرلمان حلقة الوصل الطبيعية بين القوات المسلحة والمجتمع. فالعديد من أعضاء البرلمان لديهم روابط خاصة من خلال وجود منشآت عسكرية أو صناعات دفاعية في دوائهم الانتخابية أو لأن لديهم خلفية عسكرية. وكثيراً ما تنشط لجان الدفاع في متابعة حقوق ورفاهية الجنود.

<sup>27</sup> شاركت قوات خاصة من دول مختلفة تابعة لحلف الناتو بما في ذلك الدنمارك والنرويج وألمانيا وكندا والمملكة المتحدة في العمليات التي قادتها الولايات المتحدة ضد تنظيم القاعدة، فيما كان واضحاً أنها عمليات حساسة. ولم تتم الإجابة على الأسئلة المتعلقة بما إذا كان قد تم استشارة البرلمان في نشر هذه القوات وكيف تم ذلك. وتسلط مثل هذه العمليات الضوء على معضلة التوفيق بين الحاجة إلى التشاور في الوقت المناسب والحاجة إلى الفاعلية العسكرية للعمليات.

<sup>28</sup> في البداية حاولت بعض البرلمانات الجديدة ممارسة الإشراف الدقيق على قواتها المسلحة حتى أنها حاولت على سبيل المثال كتابة مبادئ عسكرية. وفي كثير من الأحيان كانت هذه الدرجة من التدخل ترجع إلى الشك الذي كان يُنظر به إلى المؤسسة العسكرية بدلاً من التقييم الحقيقي لما كان مناسباً وممكنًا.

إذا، ما هي العقبات التي تحول دون المشاركة البرلمانية الفعالة؟  
 أيًا كان نموذج ودرجة المشاركة، تعتمد الفاعلية البرلمانية على دراية أعضاء البرلمان وإطلاعهم على المعلومات. وعلى الرغم من ذلك، فإن السمات الفريدة للدفاع تجعل من الصعب اكتساب الكفاءة المطلوبة. كمجال، دائماً ما التزم الدفاع بكل من السرية- بمعنى أنه كثيراً ما يُقتصر تقديم المعلومات الكافية على أسباب متعلقة بالأمن القومي- والتفرد. ومع مرور الحرب الباردة، أصبح هذا العامل أقل منعاً لكن السرية لا تزال تحصر تدفق المعلومات الأساسية على قلة قليلة من المؤهلين. في كثير من الأحيان، لا ترغب السلطة التنفيذية في توفير المعلومات اللازمة بحجة طبيعتها الحساسة. وكثيراً ما تُستخدم عضوية المنظمات الدولية مثل حلف الناتو كذريعة لحجب المعلومات بسبب قواعد المنظمة، والتي من الحتمي أن تعمل دائماً على مستوى من يتمتعون بالوعي الأمني. وتتعامل البرلمانات مع مسألة السرية بطرق مختلفة، حيث يعمل أغلبها وفقاً لأساس "الحاجة إلى المعرفة"، إلا أن السلطة التنفيذية هي من يحدد هذه "الحاجة". ويعقد البعض جلسات استماع مغلقة لتلبية المتطلبات.

وقد تم بالفعل مناقشة التفرد بمعنى حساسية المؤسسة العسكرية تجاه التدخل المدني في "مجال". كثيراً ما تكون هذه الحساسية أكثر وضوحاً تجاه أعضاء البرلمان بسبب ما يعتبرونه افتقارهم للخبرات. وهذا مفهوم في بعض الحالات لأنه ومن وجهة نظر المتخصصين العسكريين يمكن للتدخل "غير المطع على المعلومات" أن يكون له عواقب واسعة المدى على حياة أفراد الخدمة. وبالمثل، فكثيراً ما تقاوم السلطة التنفيذية ككل التدخل البرلماني في الدفاع والأمن. ويرغم ذلك، فإن عدم رغبة السلطة التنفيذية في التعاون مع البرلمان تعتبر أمراً غير صائب لأنها تنافي روح الديمقراطية وتأتي بنتائج عكسية فمهما كان التدقيق البرلماني مزججاً فإن التأييد البرلماني يعد أمراً لا غنى عنه. ويعتبر التعاون مع البرلمانات "أمراً بديهيًا لا يحتاج لتفكير" كما يقول الأمريكيون.<sup>29</sup>

تعتمد علاقة العمل الناجحة بين المكونات الثلاثة للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة- المدنيين والمؤسسة العسكرية وأعضاء البرلمان- على احترام الأطراف المختلفة لاختصاص الآخرين وكفاءتهم المهنية. ويرغم ذلك، فإن تطوير هذا الاختصاص والفهم يحتاج إلى الوقت والتطبيق. وكلاهما متوافر لدى المتخصصين العسكريين والمدنيين. ولكن الأمر ليس كذلك بالنسبة لأعضاء البرلمان الذين يجب عليهم التعامل في المقام الأول مع مجموعة من الضغوط المحلية المتنافسة. علاوة على ذلك، في الغليل من الدول يمكن لجبير في السياسة

<sup>29</sup> وقد تم تقديم مثالاً واضحاً على مزايا النهج التعاوني خلال زيارة الجمعية البرلمانية لحلف الناتو لسلوينيا. فقد قامت لجنة الشؤون الخارجية للبرلمان السلوفيني بممارسة واحدة من أكثر الأدوار الرقابية إثارة من خلال مراقبة جميع التطورات في المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي والتصديق عليها- حتى أن اللجنة هي التي وضعت الخطط للتحرك إلى كوبنهاغن في المراحل الأخيرة من المفاوضات. وقد صرح وكيل الأمين العام عندما سئل عن رد فعله تجاه هذه الدرجة من المشاركة قائلاً أنها كانت تشكل في البداية مصدرًا حقيقيًا للإزعاج بسبب الطبيعة الفنية جدًا للقضايا ولكنها الآن تعتبر ميزة حقيقية لأن هذه المشاركة قد كفلت التأييد البرلماني.

الخارجية أو في الدفاع أن يحصل على العديد من الأصوات الانتخابية. وبالرغم من ذلك، لا يعتبر الدفاع شكلاً من أشكال الفن الغامض الذي لا يتاح فهمه سوى لنخبة المتميزة ومكرسة له. فمع وجود البنية التحتية الداعمة المناسبة، يمكن لأعضاء البرلمان تطوير الكفاءة والخبرة اللازمين لممارسة الحكم المسؤول عند التدقيق في السياسة وإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة.

### البنية التحتية الداعمة

إن المشاركة البرلمانية الفعالة في الدفاع تتحقق على أفضل وجه بمساعدة البنية التحتية الداعمة والتي ينبغي أن تشمل على: أعضاء مؤهلين لتقديم مشورة موثوق بها ومستنيرة بشأن بيانات الحكومة؛ ودوائر بحثية ومؤسسات بحث مستقلة لإجراء دراسات تحليلية متعمقة وموضوعية؛ ووسائل إعلام ناقدة تجيد الاستقصاء والتحرّي. فينبغي أن تكون لدى البرلمان مصادر متعددة للمعلومات ومجلس استشاري مستقل بحيث لا يضطر إلى الاعتماد على بيانات الحكومة أو تقبلها تلقائياً.

تشكل المنظمات بين البرلمانية جزءاً مهماً من هذه البنية التحتية الداعمة. وباعتبارها الذراع بين البرلماني لحلف الناتو، لطالما كانت الجمعية البرلمانية لمنظمة حلف شمال الأطلسي محفلاً للحوار البرلماني عبر الأطلسي ومصدراً للتعليم والمعلومات والخبرة لأعضائها. وقد لعبت دوراً مهماً في مساعدة المشرعين على أن يصبحوا أكثر فاعلية في التأثير على سياسة الدفاع الوطني من خلال برلماناتهم القومية ووضع سلطاتهم التنفيذية قيد المساءلة.

تعد الجمعية البرلمانية لمنظمة حلف الناتو هيئة تعمل على التأثير في السياسات بدلاً من وضعها.<sup>30</sup> وإن طبيعة عملية صنع القرار بين الحكومات بمنظمة حلف الناتو المعتمدة على توافق الآراء تعني أن مساهمة العملية المناظرة بين البرلمانات تكمن في المقام الأول في خلق المزيد من الشفافية في سياسات التحالف والمساهمة في خلق توافق للآراء على نطاق التحالف. إن التأثير المباشر على سياسات منظمة حلف الناتو يتم من خلال البرلمانات القومية.<sup>31</sup> وكما هو واضح، فإن من المأمول أن تقوم الحكومات الأعضاء في منظمة الناتو، عند وضع سياسات التحالف، بالاستجابة للأصوات البرلمانية الجماعية التي تم التعبير عنها في مناقشات الجمعية وتقريرها وقراراتها وأخذ تلك الأصوات في الاعتبار.

<sup>30</sup> إن الجمعية البرلمانية لحلف الناتو التي تأسست في عام 1955 مع الأمانة العامة ومقرها بروكسل، تضم 214 عضواً برلمانياً وطنياً من دول حلف الناتو التسعة عشرة. كما تشارك كذلك وفود مشاركة من 17 دولة، وتمتع تسع دول بوضع المراقب البرلماني، ويشارك البرلمان الأوروبي أيضاً في مجموعة كبيرة من أنشطة الجمعية واجتماعاتها. لقد أرسلت الجمعية البرلمانية لمؤسسة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) وجمعية اتحاد غرب أوروبا وفوداً إلى الجمعية. للاطلاع على مناقشة عن دور الجمعية البرلمانية لحلف الناتو، انظر بحث الكاتب المقدم إلى ورشة العمل الرابعة للرقابة البرلمانية على القوات المسلحة (PCAF) عن تعزيز الرقابة البرلمانية - "The Role of the NATO Parliamentary Assembly," Seminar on the parliamentary dimension of the European Security and Defence Policy, The Hague, 14 May 2001; [www.dcaf.ch/pcaf/ev\\_brussels\\_020712\\_lunn.pdf](http://www.dcaf.ch/pcaf/ev_brussels_020712_lunn.pdf).

<sup>31</sup> إن ظهور السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (ESDP) قد أثار النقاش حول موضوع المساءلة الديمقراطية والمعركة المؤسسية المصغرة بين جمعية اتحاد غرب أوروبا والبرلمان الأوروبي. ومثل منظمة حلف الناتو، فإن السياسة الأوروبية للأمن والدفاع تكون بين الحكومات وبالتالي تقع مسؤولية المساءلة على عاتق البرلمانات القومية وتستكمل بواسطة أعمال الجمعيات البرلمانية الدولية. ومع ذلك، فقد أعطى التداخل في السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (ESDP) مع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) والمشروعات التي مولتها المفوضية في مناطق ما بعد النزاع مثل منطقة البلقان تجربة فاعلية للبرلمان الأوروبي عن هذا الأمر. وما زال النقاش مستمراً. ولقد ساهمت العلاقة التعاونية بين البرلمان الأوروبي والجمعية البرلمانية لحلف الناتو في هذا المجال كما أضافت مقداراً من الشفافية إلى وضع السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (ESDP).

منذ عام 1989، امتد دور الجمعية من خلال تضمين دول أوروبا الوسطى والشرقية في عملها. إن برنامج التواصل هذا يشمل الآن ندوات إضافية حول قضايا ذات اهتمامات محلية أو إقليمية خاصة، وبرنامجاً تدريبياً لتدريب أعضاء البرلمان،<sup>32</sup> وترتيبات تعاونية خاصة مع روسيا وأوكرانيا، والحوار البرلماني المتوسطي، ومبادرة "البرلمانيين الجدد".

إن الهدف من هذا النشاط هو إظهار مدى التزام الجمعية بالعملية الديمقراطية الجارية حالياً في أوروبا الوسطى والشرقية، وبالدمج النهائي للدول الشريكة في المجتمع الغربي. وعلى المستوى العملي، قد عملت أيضاً هذه الأنشطة على تعزيز العملية الديمقراطية من خلال تبادل خبرات التحالف التشريعية، حول كل من نقاط القوة والضعف.

### الدول التي تمر بطور التحول

غني عن القول أن النظم الديمقراطية الجديدة قد واجهت معظم العقبات التي تم بيانها سابقاً في وضع قواعد للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.<sup>33</sup> ومع ذلك، فإن مرحلة التحول قد زادت من حجم التحديات. وكانت المشاكل أسوأ في عدة مجالات. ففي حين أن جميع الدول التي تمر بمرحلة تحول تواجه مشكلات مماثلة كنتيجة لماضيهم الشيوعي، فإن لكل منها سماتها الخاصة والتي أدت إلى الاختلاف في وثيرة التغيير. ففي دولة تشيكوسلوفاكيا آنذاك وفي المجر، كان الموقف تجاه القوات المسلحة سلبياً بسبب تاريخهم الحديث. ومن ناحية أخرى كان على دول بحر البلطيق أن تبدأ من الصفر في إعداد قواتها المسلحة. مما يعني أنهم لم يواجهوا نفس التحدي الهائل الذي واجهه الآخرون والمتمثل في ضرورة خفض أعداد المؤسسة العسكرية المتضخمة وإعادة هيكلتها أو ضرورة التعامل مع كبار الضباط من الرتب الكبيرة والذين كثيراً ما كانوا متمردين. ولكن أحداً لا يبدأ بصفحة بيضاء. فهم، مثل الآخرين، كان عليهم التعامل مع الإرث الشيوعي الأكثر عبثاً على الإطلاق – العقلية والمواقف – وصعوبة ترسيخ روح المبادرة والمسؤولية. وكان هذا على الأرجح هو المشكلة الأكبر، وليس فقط وضع الآليات الضرورية بل العمل على أن تؤتي تلك الآليات ثمارها.

<sup>32</sup> تم تسمية مبادرة Rose-Roth بهذا الاسم نسبةً إلى التين من أعضاء الكونغرس وهما من بدءا هذا البرنامج وقاموا بتأمين التمويل اللازم عن طريق المساعدات الأمريكية. وترتكز مبادرة Rose-Roth على عاملين: إدراك مدى تعقيد وجسامة المشكلات التي تواجه الديمقراطيات الجديدة في تطوير مؤسسات ديمقراطية فعالة وعقد العزم على أن بإمكان الجمعية البرلمانية لحلف الناتو مد يد العون. ويتكون برنامج Rose-Roth للتوعية من ثلاثة مكونات رئيسية: دمج برلمانات أوروبا الشرقية في جميع أوجه عمل الجمعية وتنظيم ندوات خاصة وتدريب أعضاء البرلمان. ويركز تدريب الأعضاء والندوات التي مازالت تعمل (منذ 1973 وحتى الآن) على تقديم المشورة والخبرة في مجال تطوير الرقابة الديمقراطية. وبصفة عامة، فقد نجح البرنامج ليس فقط في تقديم الخبرة العملية ولكن أيضاً في إظهار التضامن والالتزام السياسي.

<sup>33</sup> للاطلاع على تحليل للتجارب والمشكلات والتقدم الذي أحرزته أربعة برلمانات، انظر: David Betz, "Comparing Frameworks of Parliamentary Oversight: Poland, Hungary, Russia, Ukraine," paper presented at a seminar on Democratic Control of Armed Forces in Croatia, Zagreb (26 October 2001)

ولقد مر الآن عشرون عاماً على هذه العملية. وأصبحت الآن معظم الدول التي كانت دولاً شريكة في البداية أعضاء كاملة العضوية في حلف الناتو وبدورها تقوم بتمرير خبراتها للدول الأخرى التي تمر بمراحل تحول. ويسعى بعضها للحصول على عضوية حلف الناتو؛ بينما يسعى البعض الآخر فقط للحصول على مزايا الشراكة. وأياً كان الدافع، فإن أحد المزايا الرئيسية التي تنطوي عليها الشراكة مع حلف الناتو هي الحصول على النصيحة والمساعدة بشأن إدخال إصلاحات على مجال الدفاع والآليات والممارسات والمواقف التي تعزز الرقابة الديمقراطية وتنفيذ ذلك كله. وقد تم الآن استيعاب مبدأ الرقابة الديمقراطية بشكل كامل في المفهوم الأوسع لإصلاح قطاع الأمن. وقد أثبتت التجارب أن التعافي الاقتصادي والتنمية وإعادة الإعمار تحتاج إلى نهج أوسع للأمن والذي يوفره إصلاح قطاع الأمن. وسيعتمد الدور الدقيق للمؤسسة العسكرية في توفير المظلة الأمنية الأساسية ومن ثم الإسهام المباشر في التنمية وإعادة الإعمار على الوقت والظروف.

ومع ذلك، تبقى الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة كياناً متميزاً وصالحاً في حد ذاته ومكوناً أساسياً لنجاح التحول. علاوة على ذلك، فهي تعتبر مجالاً لعمل مستمر في القوات المسلحة في جميع مجتمعاتنا حيث أنها تستجيب للأجواء الأمنية المتغيرة وتتكيف معها. ومع زيادة عدد الدول التي تحتاج إلى المساعدة، فقد أصبح من الواضح على الرغم من ذلك أنه يجب تعديل التجربة الغربية لتناسب مع السياق والظروف المحلية والإقليمية.

### الخلاصة

تؤكد هذه المقالة على محورية العلاقات بين السلطة التنفيذية والبرلمان وبين الجانبين العسكري والسياسي في توفير رقابة ديمقراطية فعالة. ففي الدول الأعضاء في الحلف تم احتواء التوترات الكامنة في هذه العلاقات من خلال العرف والممارسات وأصبحت عنصرًا رئيسيًا في دينامية الحكومات الديمقراطية. وبالمثل، ستحتاج العملية ذاتها إلى أن تخلق طريقها في الدول التي تحولت للديمقراطية أو التي تعمل على ذلك. ويجب على كل دولة إدارة هذه العملية بطريقتها الخاصة ووفقاً لمتطلباتها وثقافتها. بينما يظل الهدف النهائي واحداً: إيجاد موقع مناسب للدفاع والمؤسسة العسكرية في مجتمعاتنا. ولتحقيق هذا الهدف يمكن تبادل الأفكار والخبرات والدروس المستفادة. ولكن القوى والتأثيرات في الداخل هي ما سيحدد الطريق الدقيق الذي يتعين اختياره.





## الفصل الثاني:

# التعلم من خلال أفضل الممارسات البرلمانية للمراقبة الديمقراطية على قطاع الأمن<sup>1</sup> هانز بورن (Hans Born)<sup>2</sup>

### مقدمة

ذات مرة وصف ونستون تشرشل (Winston Churchill) البرلمان بأنه ورشة الديمقراطية وغنى عن القول بأن البرلمان يلعب بالفعل دورًا محوريًا في أي ديمقراطية على الرغم من أن هذا الدور قد يختلف بشكل كبير عبر الأنظمة السياسية. ففي حين أن البرلمانات قد تتراوح ما بين البرلمانات الصورية وشركاء ذوي أهمية في الحكم، فإنها تمتاز كلها ببعض السمات المشتركة والتي تشمل ثلاث وظائف رئيسية تقوم بأدائها: تمثيل الشعب، وصناعة (أو صياغة) القوانين، وممارسة الرقابة. فالبرلمانات تعبر بدقة عن رغبات الشعب من خلال صياغة مشاريع القوانين الجديدة والإشراف على تنفيذ الحكومة لهذه السياسات بشكل سليم. خلاصة القول: يلعب البرلمان دور الوسيط بين الحكومة<sup>3</sup> والشعب.

تعتبر البرلمانات حجر الزاوية في الديمقراطية. فلا يمكن إعفاء أي مجال أو مؤسسة من مؤسسات الحكومة من الرقابة البرلمانية بما في ذلك جميع مؤسسات قطاع الأمن. وسيتم عمداً استخدام مصطلح "قطاع الأمن" بدلاً من "قطاع الدفاع" في هذه الدراسة، حيث أن المؤسسة العسكرية هي فقد إحدى الجهات الهامة الحامية الدولة. أما الجهات الحامية الأخرى فهي الشرطة وحرس الحدود والوحدات شبه العسكرية وجهاز المخابرات ومنظمات الأمن الخاصة. ويتعين على البرلمانات وضع سياسة أمنية شاملة فضلاً عن متابعة جميع منظمات قطاع الأمن. وتكتمل الرقابة البرلمانية فقط عندما تشرف على الجوانب الخمسة الرئيسية لهذه الوكالات وهي السياسات وشؤون الأفراد والشؤون المالية والعمليات وشراء المعدات وأنظمة الأسلحة.

<sup>1</sup> تم تقديم النسخة الأصلية من هذه الدراسة في حلقة العمل البرلمانية "البرلمانات وإصلاح قطاع الأمن في البوسنة والهرسك" التي عقدت في الفترة ما بين 7-10 مارس 2002، في سراييفو والبوسنة والهرسك والتي نظمها مركز الدراسات الأمنية (سراييفو والبوسنة والهرسك) ومركز الدراسات الأمنية الأوروبية (جرنجنج، هولندا).

<sup>2</sup> من كبار الزملاء في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

<sup>3</sup> يختلف مصطلح "الحكومة" في معناه في الدول المختلفة. وفي هذا المقال، يشير مصطلح حكومة إلى المستوى السياسي الأعلى والذي يتشكل من الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء فضلاً عن الإدارات التي يرأسها هؤلاء الوزراء.

ولا تعتبر الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن هدفاً في حد ذاته. بل من حيث الجوهر، يعتبر المبدأ الرئيسي للرقابة البرلمانية هو مساءلة الحكومة وتأمين التوازن بين السياسة الأمنية والمجتمع من خلال تحقيق التوافق بين أهداف وسياسات وإجراءات كل من القادة العسكريين والسياسيين. وفي العديد من الدول، يظل الاهتمام الأكبر للبرلمانات هو تحقيق التوافق بين الأهداف السياسية والعسكرية وليس الخوف من الانقلابات العسكرية. وفي هذه الدراسة تتم مناقشة بعض أفضل الممارسات التي تستخدمها البرلمانات حول العالم. وقيل تقديم بعض من هذه الممارسات، سننتقل أولاً إلى أهمية الرقابة الديمقراطية وثانياً إلى بعض القضايا المنهجية ذات الصلة لفهم هذه الممارسات..

## الأهمية

كثيراً ما تواجه العديد من البرلمانات وخاصة تلك الموجودة في الدول التي تنتقل إلى الديمقراطية أو التي تعمل على تعزيز الديمقراطية بها صعوبات في فهم قطاع الأمن الواسع والمعقد، وفي الحصول على المعلومات ذات الصلة وتقييم البيانات العسكرية. ولكن حتى البرلمانات الموجودة في الديمقراطيات الراسخة تواجه أيضاً تحديات جديدة عندما يتعلق الأمر بالرقابة البرلمانية على المهام العسكرية الجديدة أو سياسة الأمن والدفاع على الصعيد الوطني. وتتفاقم كل هذه المشكلات بسبب نقص أعضاء البرلمان والمعرفة بمجال الدفاع والمسائل الأمنية. في أوروبا، تشهد مسألة الرقابة البرلمانية والديمقراطية للقوات المسلحة نهضة جديدة. حيث أن هذا الموضوع مدرج في جدول الأعمال السياسي والعلمي للعديد من الدول الأوروبية لعدة أسباب. أولاً، قد أثار إلغاء التجنيد العسكري في العديد من الدول الأوروبية (هولندا، بلجيكا، فرنسا، إيطاليا، أسبانيا، البرتغال) نقاشاً حرجاً حول الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. حيث يتخوف الكثير من المحللين من أن الرقابة الديمقراطية للقوة المشكلة كلياً من متطوعين أصعب منها للجيش المجند. ثانياً، أثناء العقد الأخير، شاركت جميع الدول الأوروبية من ناحية في تقليص حجم القوات المسلحة؛ ولكن من ناحية أخرى، فإن هذه الدول نفسها شهدت تضخماً للمهام الموكلة إلى المؤسسة العسكرية مع إضافة بعثات السلام لمهامها. وقد أدت هذه العمليات من إعادة هيكلة المؤسسة العسكرية وتقليص حجمها إلى خفض الميزانية وزيادة المهام الخاصة بالمؤسسة وبالتالي وضع العلاقات السياسية-العسكرية تحت ضغط عالٍ. ثالثاً، وبما أن النشاط العسكري أصبح يتم على الصعيد العالمي بشكل متزايد، فقد تزايدت أهمية الرقابة البرلمانية والديمقراطية للتعاون العسكري الدولي ومؤسساته. ويعد هذا الأمر حقيقياً على وجه الخصوص بالنسبة للدول الأعضاء الصغيرة في الإتحاد الأوروبي وحلف الناتو، على سبيل المثال. رابعاً، بناءً على طلب منظمات دولية مثل حلف الناتو ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فقد تعين على الدول المتحولة عن الشيوعية في أوروبا الوسطى والشرقية إعادة تنظيم العلاقات السياسية-العسكرية وفقاً للمبادئ الديمقراطية. فيدون إرساء الديمقراطية في العلاقات السياسية-العسكرية، لم يكن يُسمح لهذه الدول بعضوية المنظمات الدولية الغربية. فضلاً عن ذلك، قد سبق الإصلاح السياسي الديمقراطي إصلاح قطاع الأمن في أغلب المجتمعات التي تمر بمرحلة تحول. فقيل إصلاح قطاع الأمن، قامت المجتمعات التي تمر بمرحلة تحول باعتماد دساتير جديدة، ومنح صلاحيات للهيئات التشريعية ووضع نظام رقابة وزارية مندية للمؤسسة العسكرية. ولقد كان ذلك ضرورياً، حيث أن إصلاح قطاع الأمن يجب أن يتم بطريقة ديمقراطية على نحو لا يلبي المطالب الوظيفية للمؤسسة العسكرية فحسب، بل يلبي كذلك مطالب المجتمعات.

وقد أدت هذه التطورات الأربعة إلى نهضة الرقابة الديمقراطية في كل من الدول ذات الديمقراطيات القديمة والحديثة على حدٍ سواء في أوروبا.

## التعلم من خلال أفضل الممارسات

هناك ثلاث قضايا تتعلق باستيعاب السياق لأفضل الممارسات: السياقية؛ الرغبة السياسية لنواب البرلمان؛ ومفهوم "الرقابة".

### مراعاة السياق

يشير مصطلح مراعاة السياق إلى موضوع المعايير الديمقراطية العالمية أو النسبية. ببساطة، لا يوجد ما يعد الممارسات الأفضل للرقابة البرلمانية أو السبيل الأفضل لتنفيذ الرقابة البرلمانية لقطاع الأمن. فضلاً عن ذلك، فإن الممارسات والإجراءات القانونية والهيكل البرلمانية المقبولة في إحدى الديمقراطيات الراضخة قد لا يمكن حتى مجرد التفكير في تطبيقها في دولة أخرى. ويعد هذا التنوع في الممارسات والأنظمة الديمقراطية بالضبط جوهر الديمقراطية: فلكل دولة الحق في اختيار أسلوبها الخاص للتعامل مع العلاقات المدنية-العسكرية. ولكن بالرغم من عدم وجود أي مجموعة من المعايير المحددة للعلاقات المدنية-العسكرية، فهناك اتفاق عام على امتثال الدول الديمقراطية لمبادئ العلاقات المدنية-العسكرية الديمقراطية. وتعد الرقابة البرلمانية للقطاع الأمني "شرطاً لازماً" للديمقراطية.

### الرغبة السياسية لدى نواب البرلمان

تتم عرقلة الرقابة البرلمانية في العديد من الدول بسبب غياب التنظيم (البرلماني)، وأعضاء البرلمان والخبرة. وتوضح أفضل الممارسات الواردة في القسم التالي كيفية تعامل البرلمان مع هذه المعوقات من أجل تحقيق رقابة فعالة. ونود هنا الالتفات إلى قضية الرغبة السياسية كعامل آخر مهم يعيق الرقابة الفعالة. فما لم يتوافر لدى النواب المنتخبين الالتزام أو الإرادة السياسية لإخضاع الحكومة للمحاسبة، فلن يفيد أي قدر من السلطة الدستورية، أو الموارد، أو أفضل الممارسات في أن يكونوا مؤثرين. ففي حالة عدم رغبة نواب البرلمان في ممارسة سلطاتهم للتدقيق في أعمال الحكومة، فبالتالي تصبح السلطات الدستورية أو القانونية قليلة النفع. وقد لا يهتم نواب البرلمان كثيراً بالتدقيق في قطاع الأمن لعدة أسباب. وأهم هذه الأسباب هو السياسات الحزبية. ففي أغلب الأحيان، لا تحرص الأحزاب السياسية البرلمانية، التي يتم تمثيلها في الحكومة، على الإشراف على نظرائها في الحكومة على نحو انتقادي. نتيجة لذلك، لن يتم استخدام (أفضل) الممارسات وأدوات الرقابة البرلمانية في رقابة الحكومة، باستثناء خلال المواقف الطارئة والفضائح. سبب آخر وهو اعتقاد بعض نواب البرلمان أن قطاع الأمن لا يعد أمراً مثيراً للاهتمام أو حاسماً بالنسبة للناخبين. وبما أن نواب البرلمان يسعون لإعادة انتخابهم مرة أخرى، فقد يوجهون انتباههم إلى قطاعات حكومية أخرى مثل قضايا التوظيف، أو الضمان الاجتماعي، أو القضايا العمالية أو نظام المعاشات أو ببساطة أسعار الخبز والوقود.

## معنى "الرقابة"

تشير العديد من الكلمات المختلفة إلى مشاركة البرلمان في قطاع الأمن. المفهوم الأول هو "الرقابة"، حيث يشير إلى الإشراف على الحكومة ووضع مبادئ توجيهية شاملة للحكومة وأجهزتها. المفهوم الثاني هو "الحكم الرشيد"، والذي يشير إلى النظام الشامل للإدارة الديمقراطية لقطاع الأمن، ويلعب فيه البرلمان دوراً هاماً. المفهوم الثالث هو "الرقابة"، وهو الأكثر استخداماً. وتتسم كلمة "control" -وهي الكلمة المرادفة لكلمة الرقابة في اللغة الإنجليزية- بمعنى أوسع في اللغة الإنجليزية عن مرادفتها في أي لغة أخرى. فبالإنجليزية تعني كلمة "control" الحكم، أو التوجيه أو حتى الإدارة، على عكس كلمة check (الفحص) ذات المعنى الضيق. ولكل مفهوم مميزاته الخاصة: حيث يشير الحكم الرشيد إلى النهج المنظم، وترمز الرقابة إلى نهج أوسع، وتمثل الرقابة نهجاً قوياً من قبل البرلمان حيث أنها تشير إلى إدارة قطاع الأمن. ولقد استخدمنا مفهوم الرقابة في هذه الحالة، لأن مفهوم الحكم له معنى واسع جداً (حيث يشير إلى النظام السياسي ككل). ولا يُستخدم مفهوم الرقابة بسبب اقتضار دلالاته على الفحص.

ويجب توضيح أن كل مفهوم يمثل ثقافة ونظام سياسي محدد وخاص. وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية نجد أن الأساس هو إدراك "الخط الفاصل" بين البرلمان والحكومة: إلى أي مدى ينبغي للبرلمان المشاركة في الأنشطة الحكومية؟ وبطبيعة الحال من الواضح أن أعضاء البرلمان لا يملكون سلطة إصدار الأوامر إلى الجيش ولكن يجب أن يتضح أيضاً أن البرلمان والحكومة لديهم مسؤولية مشتركة فيما يتعلق بقطاع الأمن. وتصلح فكرة المسؤولية المشتركة أيضاً بالنسبة للعلاقة بين القادة العسكريين والسياسيين. فينبغي عدم اعتبار هذين الطرفين خصوصاً لديهم أهداف متضادة. بل على العكس يحتاج القادة السياسيون والعسكريون إلى بعضهم البعض لتحقيق السياسة الأمنية الفعالة التي تلبي الاحتياجات السياسية والاجتماعية. ومن ثم لا يقتصر معنى الرقابة الديمقراطية على التعليمات والأوامر، ولكنه يضم أيضاً الحوار والتواصل بين القادة السياسيين والجنرالات. ويجب أن يتسم هذا التواصل بالثقة، وفتح خطوط الاتصال، والاحتواء المتبادل ودعوة بعضهم البعض إلى التعبير عن آرائهم. وهناك ملاحظة أخيرة على الرقابة تتناول التمييز بين الرقابة الديمقراطية والمدنية. إن الرقابة المدنية تعد شرطاً أساسياً ولكنها غير كافية من أجل رقابة ديمقراطية. وهذا ما علمته لنا الأنظمة الاستبدادية في القرن العشرين: على سبيل المثال، كان لهتلر (Hitler) وستالين (Stalin) رقابة مدنية مثالية على الجيش، ولكن هذا النوع من الرقابة ليس هو المطلوب حقيقة في المجتمع الديمقراطي. ومن هذا المنطلق، يلعب البرلمان دوراً هاماً في الحفاظ على العنصر الديمقراطي في الرقابة على قطاع الأمن.

## بعض أفضل الممارسات

إن أفضل الممارسات جميعها تتناول المهمة الرئيسية للبرلمانات، وهي مساءلة الحكومة بالنيابة عن الشعب. وتأتي أفضل الممارسات من دول مختلفة من المنطقة الأوروبية الأطلسية، من كل من الدول ذات الديمقراطيات "القديمة" أو "الحديثة" على حد سواء. وليس صحيحاً على الإطلاق أن الدول ذات الديمقراطيات "القديمة" تحظى ببرلمان أقوى من الدول ذات الديمقراطيات "الحديثة". ففي الواقع، إن الدول ذات الديمقراطيات الحديثة تخشى من الأشكال السابقة للحكم الاستبدادي وبالتالي تحرص على إعطاء صلاحيات قوية لبرلماناتها. وتشكل الممارسات التالية عرضاً للممارسات الممكنة، والترتيبات القانونية، والأسس التنظيمية التي يمكن تسهيل عملية الرقابة الفعالة.

### اللجنة البرلمانية المعنية بالدفاع والأمن

إن اللجان البرلمانية هي أقوى مؤسسة في العمل البرلماني. فمن خلال اللجان، يكون لدى أعضاء البرلمان الفرصة لتنظيم عملهم والتركيز على الخبرات. ونظراً لتعقيد قطاع الأمن، فإن هناك حاجة ماسة لتشكيل اللجنة بشكل جيد حتى يتسنى للبرلمان ممارسة تأثير حقيقي على الحكومة. ويكون لدى البرلمانات الفعالة لجان لكل مجال سياسي في الحكومة؛ ولا يشكل الدفاع وقطاع الأمن استثناءً. وتعد اللجان حيوية لأنها قادرة على فحص الحكومة فحصاً تفصيلياً ولأنها تسمح بالاتصال المباشر بين أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى أحزاب سياسية مختلفة. وتتميز اللجان الفعالة بالخصائص التالية:

- تعتمد وظيفتها وصلاحتها على النظام الداخلي؛
- تتحكم في الجداول الزمنية الخاصة بها (جدول الأعمال، والقضايا، والتواريخ، ومعدل تكرار اجتماعات اللجنة)، ولديها قدرة أكبر على حرية التصرف في بدء العمل بتشريع معين أو تعديله.
- تستفيد من تقارير الأقلية؛
- يوجد تنسيق ثابت بين اللجان المعنية بقطاع الأمن: لجنة الدفاع، لجنة الشؤون الداخلية، لجنة الموازنة، لجنة شؤون الصناعة/الاقتصاد، لجنة الشؤون الخارجية؛
- الرئيس هو يكون من كبار أعضاء البرلمان في مجال الدفاع والسياسة الأمنية؛
- يحق للجنة أن تطلب حضور وزير الدفاع في اجتماعاتها؛
- تملك اللجنة سلطة تنظيم جلسات استماع بشأن أي موضوع تراه ضرورياً؛
- تملك اللجنة سلطة مطالبة الوزراء والخبراء المدنيين والعسكريين بالإدلاء بشهاداتهم في جلسات الاستماع؛
- تستعين اللجنة بشكل فعال بالخبراء من الأوساط الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية، من خارج الحكومة؛
- تمتلك اللجنة قاعات اجتماعات وموظفين وموازنة ووثائق خاصة بها.

### الاستفادة القصوى من المنظمات الرقابية الأخرى داخل الحكومة والمجتمع المدني

لا يستطيع البرلمان وحده ضمان رقابة فعالة ولا إخضاع الحكومة للمساءلة عن جميع الأنشطة والسياسات داخل قطاع الأمن. فلا يتوافر للسياسيين الوقت أو الموارد أو الخبرات لرقابة قطاع الأمن الكبير والمعقد عن كثب. والبرلمانات الفعالة تقوم بما يلي:

- الاستفادة على أقصى نحو من تقارير مؤسسات الدولة الأخرى المسؤولة عن رقابة قطاع الأمن وأعمال تلك المؤسسات، مثل القضاء والمحاسبين ومدقق الحسابات العام (على سبيل المثال فحص الحسابات، وعمليات الشراء، والسلوك الإجرامي)؛
- دعوة خبراء المجتمع المدني للمشاركة في جلسات الاستماع البرلمانية؛
- مطالبة مؤسسات الفكر والرأي المستقلة والمؤسسات البحثية والجامعات بإجراء بحث/تدقيق في مجالات محددة في قطاع الأمن (على سبيل المثال الجريمة، وقضايا عمليات الشراء، والسياسات الخاصة بالموظفين)؛
- ضمان حصول المنظمات غير الحكومية على جميع وثائق السياسات ذات الصلة؛
- تشجيع وجود المنظمات غير الحكومية وعملها، مثل تقليص العوائق البيروقراطية من أجل الاعتراف القانوني بتلك المنظمات أو تقديم دعماً مالياً لها.

### البرلمانات والرقابة على الموازنة

تعد الرقابة على الموازنة من صميم عمل الرقابة البرلمانية. لقد عملت معظم الدول -أو مازالت تعمل- على وضع أسلوب منهجي لتقييم مقترحات الموازنة والموافقة عليها. إن العامل الأساسي للموازنة الملائمة هو الشفافية والخضوع للمساءلة.

البرلمانات الفعالة تقوم بما يلي:

- سن القوانين والإجراءات من أجل إرساء الشفافية والمساءلة، وإعطاء البرلمان سلطة تطبيق كل منهما؛
- ضمان إتاحة جميع وثائق الموازنة للبرلمان ولعامّة الشعب؛
- الحصول على معلومات عن جميع بنود الموازنة (وليس فقط عن مجموع المبالغ الكلية)؛
- إتاحة إطلاع مجموعة مختارة من أعضاء البرلمان على بنود الموازنة السرية؛
- مطالبة مدققين خارجيين بتقديم تقارير للبرلمان بشأن الوضع المالي لكل منظمة من منظمات قطاع الأمن؛
- امتلاك سلطة الموافقة على الموازنة أو رفضها أو تعديلها (تخصيص الاعتمادات المالية)؛
- امتلاك سلطة الموافقة على أي مقترحات إضافية على الموازنة قدمها الوزير أو رفض تلك المقترحات.

### أعضاء البرلمان والموارد الأخرى

تتطلب الرقابة البرلمانية الفعالة لقطاع الأمن خبرات وموارد داخل البرلمان أو تحت تصرفه. ومع ذلك، فإن الخبرات الموجودة في البرلمان لا تضاوي خبرات الحكومة وقوات الأمن. وفي الكثير من الحالات، يتوافر لدى البرلمان عدد صغير من موظفي البحث إن وجد، في حين تستطيع الحكومة الاعتماد على موظفي وزارة الدفاع والوزارات الأخرى التي تتعامل مع قطاع الأمن. بالإضافة إلى ذلك، يتم انتخاب نواب البرلمان للتمثيل في البرلمان لفترة محدودة، في حين يقضى أغلبية موظفي الحكومة المدنيين والعسكريين حياتهم المهنية كلها في وزارة الدفاع. إلا أن المشكلة الأساسية تكمن في اعتماد البرلمان الكامل على المعلومات المبنية عن الحكومة والمؤسسة العسكرية؛ ولكن هذه هي بعينها المؤسسات التي من المفترض أن يراقبها. وهذا ينشئ علاقات تبعية

غير متناظرة بين البرلمان والحكومة والمؤسسة العسكرية. ويتفاقم هذا الوضع بسبب الطبيعة المغلقة لقطاع الأمن الناتجة عن العمل العسكري النمطي، والثقافة، والتعليم، وقوانين السرية. لقد طورت البرلمانات الفعالة استراتيجيات لمواكبة هذا الوضع غير الملائم:

- يمكن الاستفادة من خبرات المنظمات غير الحكومية في عملها (انظر أعلاه، على سبيل المثال، طلب بحث من مراكز التفكير، ودعوة الخبراء المدنيين للمشاركة في جلسات الاستماع وما إلى ذلك)؛
- أصبحت الجمعيات البرلمانية الدولية ومراكز التفكير العالمية أكثر نشاطًا في دعم البرلمانات. ينشط نواب البرلمان في الجمعيات الدولية، حيث يتبادلون الخبرات ووجهات النظر مع نواب برلمانات من دول أخرى؛
- لديهم فرق عمل من البرلمانيين لدعم كل من نواب البرلمان الفرديين واللجان البرلمانية؛
- يتم تطبيق نظام التوظيف المدني على فرق عمل البرلمانيين (على سبيل المثال التوظيف، الاختيار، الترقية)؛ بحيث تكون فرق العمل البرلمانية من أعضاء البرلمان الخبراء المعترف بهم (كبارًا وصغارًا)؛
- يتابع كلٌّ من نواب البرلمان وفرق العمل البرلمانية الندوات المحلية والدولية والجولات الدراسية؛
- لديهم خدمات بحث برلمانية ومكتبات أو يقومون بتعزيز مثل تلك الخدمات والمكتبات.

### الخلاصة

الديموقراطية (وبالتالي الرقابة الديموقراطية) لا يمكن أن تقدم كهبة. فلا بد من النضال، من أجل تحقيق الديموقراطية، كما نعرفها. ويوضح لنا التاريخ أن معظم الدول قد ناضلت لكي تصبح دولاً ديموقراطية وتطويع بحكامها الاستبداديين، سواءً كان ديكتاتورًا داخليًا أو خارجيًا. والحال كذلك أيضًا بالنسبة للرقابة البرلمانية. إن الحكومات وكذلك قطاع الأمن ليسوا على استعداد كبير للاستغناء عن (جزء من) سلطاتهم وامتيازاتهم، وذلك في كل من الدول ذات الديموقراطيات الحديثة والقديمة على حدٍ سواء. وإن إرساء أفضل الممارسات أو هدم الممارسات غير المناسبة ليس فقط مسألة معرفة وخبرة، ولكن أيضًا مسألة إصرار وقناعة.

ولهذا، فإن الرغبة السياسية لدى أعضاء البرلمان كأفراد تعد أمرًا بالغ الأهمية. هل أعضاء البرلمان حريصون على سلطات الرقابة الخاصة بهم؟ هل يمارس أعضاء البرلمان سلطات الرقابة هذه على النحو الواجب، ولاسيما عندما يكون في الحكومة "أصدقائهم من السياسيين"؟ هل هم على استعداد لبذل الجهد للتعرف على القضايا المعقدة المطروحة؟ هل يرغبون في استثمار الوقت والجهد وحسن النوايا السياسية في تأسيس نظام للإدارة السليمة لقطاع الأمن؟ بالإجابة على هذه الأسئلة، يمكن أن يعرف المرء الكثير من برلمانات الدول ذات الديموقراطية القديمة والحديثة. ومع ذلك، لا يمكن تعلم الرغبة السياسية للقيام بذلك بإيجاز، هناك العديد من الجوانب التي يمكن أن تتعلمها الدول ذات الديموقراطية القديمة أو الحديثة من الدول الديموقراطية الأخرى. ولعل أهم القضايا واسعة النطاق هي:



1. الأهمية القصوى للرغبة السياسية لدى أعضاء البرلمان في تنفيذ الإصلاح في كل من النظام السياسي/البرلماني وقطاع الأمن. فإذا لم يرغب أعضاء البرلمان في استخدام سلطاتهم في إخضاع الحكومة للمساءلة، فستكون سلطاتهم التشريعية والقانونية قليلة الفائدة.
2. وعلى الرغم من ذلك، ففي الكثير من الأحيان يكون لدى أعضاء البرلمان الرغبة في ذلك ولكنهم يكونون غير قادرين تمامًا على الإشراف على الحكومة وهيئاتها بسبب نقص الموارد البشرية والموارد المتعلقة بالموازنة. فإن هذه الموارد، مثل فرق العمل البرلمانية، توفر للبرلمانات القدرة الأساسية على ممارسة الرقابة.
3. يسبق الإصلاح السياسي والبرلماني إصلاح قطاع الأمن. وإلا سيصبح إصلاح قطاع الأمن مشابه لقيادة السيارة دون عجلة قيادة.
4. يتشارك القادة العسكريون والسياسيون في مسؤوليات إصلاح قطاع الأمن علمًا بأن الإصلاح يجب أن يفي بالمطالب الاجتماعية والوظيفية.

## الملحق

قائمة بسلطات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن والمشكلات التي تواجهها: بعض الأمثلة (جاري العمل)<sup>4</sup>

الدولة	أمثلة على السلطات البرلمانية	أمثلة على المشكلات البرلمانية
بلغاريا	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وفقًا للدستور يكون البرلمان مسؤولاً عن تمرير موازنة الدفاع.</li> <li>• التصديق على نشر القوات العسكرية في الخارج أو نشر قوات أجنبية على أراضيها.</li> <li>• التصديق على أي إعلان للحرب أو حالة طوارئ من جانب الرئيس أو مجلس الوزراء.</li> <li>• لدى لجان الأمن القومي والموازنة والخارجية والسياسة المتكاملة في البرلمان السلطة لاستدعاء وزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان وأي من مرسومهم لتقديم الأدلة على استجواباتهم.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• كثيرًا ما يؤدي اختلاف الأولويات البرلمانية إلى عدم تخصيص الوقت الكافي للنظر بشكل كامل في القضايا الخاصة بالدفاع.</li> <li>• نقص الخبرات الدفاعية بين أعضاء البرلمان.</li> <li>• الحاجة إلى اتخاذ ترتيبات مؤسسية أكثر وضوحًا.</li> </ul>

<sup>4</sup> انظر أيضًا Andrew Cottey, Tim Edmunds, and Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (Palgrave: London, 2001).

## جمهورية التشيك:

- يقوم الرئيس باتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالدفاع ويجب إقرارها من قبل البرلمان.
- في الأوضاع الاستثنائية، وعندما لا يتسنى انعقاد البرلمان يمكن للرئيس أن يأمر بقيام إحدى العمليات العسكرية دون الحصول على الموافقة البرلمانية.
- يقوم بالتصديق على جميع التشريعات الخاصة بالدفاع والأمن.
- يلعب دوراً رئيسياً في صياغة الموازنة العسكرية والإشراف على النفقات العسكرية.
- يكون مسؤولاً عن نشر قوات الجيش في أوقات الأزمات وإعلان حالة الطوارئ أو تمديدتها بناءً على طلب الحكومة.
- يقوم بالتصديق على أي قرار حكومي متعلق بمشاركة القوات التشيكية في مهام حفظ السلام.
- بإمكانه إنشاء لجان للتحقيق في المشكلات الخطيرة داخل القوات المسلحة.
- يشارك في وضع السياسة الأمنية للدولة وتنفيذها.
- تقوم لجنة الدفاع والأمن بإدارة المؤسسة العسكرية والشرطة والطوارئ وخدمات السجن.
- إعلان حالة الحرب وإبرام السلام.
- اتخاذ القرارات بشأن نشر القوات المسلحة داخل وخارج البلاد على حدٍ سواء.
- إنشاء مجلس دفاع وطني في حالة الحرب أو خطر هجوم مسلح وشيك من قبل قوة أجنبية.
- إذا تعثر البرلمان في الوصول إلى القرارات اللازمة يكون للرئيس الحق في إعلان حالة الحرب أو الأزمات القومية أو حالة الطوارئ ويمكنه إنشاء مجلس الدفاع الوطني.

## المجر

- من الصعب على أعضاء البرلمان الحصول على المعلومات ذات الطابع السري (مثل المعلومات المتعلقة بأجهزة الاستخبارات العسكرية) سياسات الأحزاب. نقص الخبرات.
- دور البرلمانات فيما يتعلق بالأمور الدفاعية محدود نسبياً مما يعكس وجود عدد هائل من المهام الأخرى التي تتطلب انتباهها.
- نقص المعرفة والخبرة الأساسية في هذا المجال.
- عدم وجود موازنة برنامجية مما يعني تقييد الرقابة البرلمانية على موازنة الدفاع.

## لاتفيا

- تمرير التشريعات المتعلقة بالمؤسسة
- مشكلات متعلقة بترجمة هذه السلطات

<p>إلى تدقيق فعال.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● نقص الخبرة والمعرفة لدى أعضاء اللجان.</li> </ul>	<p>العسكرية.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● تحديد الحجم العام للقوات المسلحة.</li> <li>● التصديق على موازنة الدفاع.</li> <li>● تعيين قائد قوات الدفاع الوطني.</li> <li>● لديه سلطة إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ.</li> <li>● التصديق على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقضايا الخاصة بالدفاع.</li> <li>● التصديق على القرارات الخاصة بمشاركة القوات المسلحة في عمليات حفظ السلام.</li> <li>● يتولى البرلمان الإشراف على سياسة الدفاع والأمن القومي.</li> <li>● يكون للبرلمان 16 لجنة دائمة.</li> <li>● يتم النظر في القضايا الرئيسية للدفاع القومي وتنسيقها من قبل مجلس دفاع الدولة والذي يتألف من الرئيس ورئيس الوزراء ورئيس البرلمان ووزير الدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة.</li> <li>● تخضع الحكومة للمساءلة أمام البرلمان والذي يتمتع بالسيادة في هذه الأمور.</li> <li>● يتولى البرلمان دورًا متزايدًا من حيث تمرير القوانين المتعلقة بالأمن والدفاع ومراقبة الحكومة في هذا المجال والتصديق على موازنة الدفاع.</li> <li>● وكذلك قد قام البرلمان ولجنة الدفاع القومي بتنمية الخبرات المتعلقة بقضايا الأمن والدفاع.</li> <li>● يقع على عاتق لجنة الأمن القومي مسؤولية ممارسة الرقابة على الدفاع القومي وأمن الدولة والدفاع المدني وحماية حدود الدولة وجهاز التحقيقات الخاصة. يقوم فريق من الاستشاريين والموظفين الإداريين وفرع المعلومات في البرلمان بدعم اللجنة.</li> </ul>	<p>ليتوانيا</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● الرقابة البرلمانية على الموازنة تكون معدودة بسبب وجود نقص مزمن في</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● تتم ممارسة الرقابة البرلمانية من خلال لجان الدفاع لكل من مجلسي البرلمان:</li> </ul>	<p>رومانيا</p>

- إعداد التقارير للتشريع.
- الموارد لمالية.
- يتعين إعادة تمكين أدوات لجان الدفاع البرلمانية وتعزيزها خاصة فيما يتعلق بسلطاتها في التحقيقات المستقلة وخبراتها في أمور الدفاع.
- إستماع إلى قادة الدفاع المدنيين والعسكريين.
- يوصى الجمعية العمومية بالتصديق على الموازنة.
- إعطاء الأذن بالمشاركة في العمليات والمناورات العسكرية وعبور القوات الأجنبية.
- الاتحاد الروسي
- اعتماد موازنة الدفاع.
- إعلان الحرب.
- وضع التشريعات المتعلقة بالمؤسسة العسكرية.
- تخضع القوانين التي اعتمدها البرلمان للدراسة الإلزامية في المجلس الاتحادي وتصبح سارية المفعول فقط بعد الموافقة الرئاسية.
- سلطة التصديق على الموازنة تتأثر سلباً بنقص المعلومات التفصيلية حول موازنة الدفاع ومقاومة وزير الدفاع والمؤسسة العسكرية ونقص الخبرات المدنية وهيمنة الرئاسة على السياسات الروسية. في يوليو عام 2000 تم إنشاء لجنة مشتركة جديدة خاصة بإنفاق الموازنة الاتحادية على الدفاع والأمن وأنشطة سلطات إنفاذ القانون.
- سلوفينيا
- التدقيق في موازنة الدفاع.
- تعرض أداء وزير الدفاع للتدقيق والضغط من قبل لجنة الدفاع في الجمعية الوطنية والتي عادة ما يترأسها عضو معارض في البرلمان.
- اقتصار فاعلية الرقابة البرلمانية على سياسة الدفاع والمؤسسة العسكرية بسبب المستوى المنخفض نسبياً للخبرات في لجنة الدفاع.
- أوكرانيا
- اعتماد القوانين.
- التصديق على موازنة الدولة ومراقبة السلطات محدودة نسبياً مقارنة بسلطات الرئيس.

- تنفيذها.
- تحديد مبادئ السياسة الخارجية.
- إعلان الحرب بناءً على طلب من الرئيس.
- التصديق على القرارات الرئاسية المتعلقة باستخدام القوات المسلحة.
- الموافقة على تعيين رئيس الوزراء.
- التصديق على برنامج مجلس الوزراء.
- التأكيد على الهيكل العام والقوة العددية للقوات المسلحة والأجهزة الأمنية وغيرها من التشكيلات العسكرية.
- تأكيد إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ والتعبئة العامة للقوات المسلحة من قبل الرئيس.

## المراجع

### المواقع الإلكترونية

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) (عن الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن)

[www.dcaf.ch/pcaf](http://www.dcaf.ch/pcaf) (عن الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن)

<http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk> (العلاقات المدنية - العسكرية في أوروبا الوسطى والشرقية)

[www.let.rug.nl/cess](http://www.let.rug.nl/cess) (عن الرقابة الديمقراطية والبرلمانية على القوات المسلحة)

### الكتابات

Hans Born, "An Inventory of Actors: Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector in Transition Countries," paper presented at the Third PCAF Workshop on *Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Brussels (5–9 July 2001), متوافر في إصدارات موقع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على [www.dcaf.ch/pcaf/actors\\_inventory.pdf](http://www.dcaf.ch/pcaf/actors_inventory.pdf).

Andrew Cottey, Tim Edmunds, and Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (London: Palgrave, 2001).

Bruce George and Graham Alison, "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures," ورقة بحثية تم تقديمها في *Workshop for Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Berlin (19–20 August 1994).

Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, eds., *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998).

Marie Vlachová, "Parliamentary Control of Armed Forces in the Czech Republic: Lots of Goodwill and Lots of Incompetence," ورقة بحثية تم تقديمها في *Inter University Seminar (IUS) on Armed Forces and Society*, Baltimore (18–22 October 2001).



## الفصل الثالث:

# الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة: البعد البرلماني المحلي والدولي

ويليام إف. فان إيكين (Willem F. van Eekelen)<sup>1</sup>

### مقدمة

تأخذ الديمقراطية أشكالاً عدة. حيث تتم ترجمة المفهوم الأساسي بأن الحكومة تستمد شرعيتها من الانتخاب الحر للمواطنين إلى عدة ممارسات برلمانية مختلفة. حتى التفريق التصوري بين المهام الثلاث الرئيسية للحكومة- التشريعية، والتنفيذية والقضائية- كما هو محدد في كتاب مونتسكيو (Montesquieu)(Trias Política)، نادراً ما أسفر عن الفصل التام بين السلطات. وفي العديد من الدول، ينضم أعضاء السلطة التنفيذية أيضاً للبرلمان. وفي الولايات المتحدة، يعد الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية هو الأكثر اكتمالاً. فإن للرئيس سلطات واسعة النطاق؛ وأعضاء مجلس الوزراء ليسوا أعضاء في الكونغرس. ومع ذلك، أثبت هذا الوضع جدواه بفضل نظام معقد من الضوابط والموازين يؤثر على كل من تخصيص سلطات التشريعات ووضع الموازنة. وفي فرنسا، ينظر رئيس الجمهورية للشؤون الخارجية والدفاع باعتبارهما نطاقه الخاص الذي يكون نفوذ مجلس الوزراء، فضلاً عن البرلمان، ضئيلاً عليه. إلا أن السمة المشتركة للديموقراطية الغربية هي صفة التعددية الخاصة بها والتي ينتخب بموجبها الشعب ممثليه ويكون لديه الخيار بين الأحزاب السياسية المختلفة. وفي بعض الحالات، تخضع القرارات التي يتم التوصل إليها في الجمعيات البرلمانية لاستفتاء عام كشكل من أشكال الديمقراطية المباشرة.

إن الديمقراطية أكبر من مجرد مؤسسات ديموقراطية حيث تفترض الثقافة الديمقراطية درجة من الهوية المشتركة، والتسامح والثقة التي تتيح تقبل فوز المعارضة المحتمل في الانتخابات المقبلة. في الديمقراطية، يشعر الأفراد والأقليات بالأمان بسبب احترام حقوقهم الأساسية وحمايتهم بسيادة القانون. إن الديمقراطية هي النظام الذي تنسم فيه التشريعات والإدارة بالشفافية، وزيادة الفرص الخاصة بكل مواطن، وأخيراً الخضوع لمراقبة الجودة من خلال الانتخابات التي يوجد بها بدائل مجدية وحقيقية. وبدون المعارضة، سيضيع منظور التطوير الذاتي. وتعمل الديمقراطية بشكل أمثل عندما لا يتم استقطاب المجتمع بشكل مفرط مع وجود طبقة وسطى صحية. فلا يجب أن يقتصر ذلك على الانتخابات البرلمانية كل ثلاثة أو أربعة أعوام ولكن كذلك بمحاولة الوصول إلى المواطنين على كافة مستويات الأنشطة الحكومية التي تهتمهم. وهكذا، تكون بعض أشكال اللامركزية في مهام الحكومة ضرورية بالنسبة للولايات أو المحافظات أو المناطق، ومن ثم للبلديات. ويشكل ذلك مشكلة بالنسبة للشؤون الخارجية والدفاع حيث أن كليهما متعلق بالمصلحة القومية ككل ويتخطيان

<sup>1</sup> نائب الرئيس السابق للجمعية البرلمانية لحلف الناتو. وحاليًا رئيس مركز الدراسات الأمنية الأوروبية، بجرונجن، هولندا، وعضو المجلس الاستشاري لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.



الاعتبارات المحلية. ولهذا تلعب الحكومة المركزية دوراً مهماً في هذه المجالات، ويمكن ممارسة الرقابة الديموقراطية فقط من خلال البرلمان الوطني. وهذا ينشئ حتماً مسافة بين نائب البرلمان والناخب.

تتكون هذه الورقة البحثية من جزأين. يتعامل الأول مع الرقابة البرلمانية والممارسات بصفة عامة وينتقل إلى الأجزاء الأمنية الأوروبية المتغيرة. لقد أصبحت أهداف السياسة الأمنية الحديثة أوسع نطاقاً من المهام التقليدية لحماية الاستقلالية وسلامة الأراضي فهي تركز بشكل أكبر على الإجراءات متعددة الأطراف في دعم إدارة الأزمات، وتعزيز الاستقرار ومؤخرًا مكافحة الإرهاب. ويجب أن يتكيف التنقيح البرلماني مع هذه الظروف من عدة أوجه. فينبغي أن تكون السياسة الأمنية شاملة ومدمجة في سياسة خارجية متجانسة. إن إرسال الجنود في مهام تدخل خارجية، بما في ذلك العمليات التي تنطوي على الفصل بين القوات المعادية في النزاعات العرقية أو الدينية، ينقل كاهل نواب البرلمان بكم من الأعباء السياسية والأخلاقية أكبر مما تفعل المهمة الوطنية المتمثلة في الدفاع عن الدولة ضد عدوان خارجي. ومع ذلك، وحتى بتغيير الظروف، يمكن وضع مبادئ توجيهية عامة للرقابة البرلمانية على موازنة الدفاع وقرارات التجهيز.

يحلل الجزء الثاني من الورقة تعامل المنظمات الدولية الكبرى مع الأمن الأوروبي وبعدها البرلماني. إن أطروحة هذا الفصل هو أن العمل متعدد الأطراف لنواب البرلمان في بناء إجماع الآراء يلعب دوراً هاماً حتى في حالة بقاء الرقابة على هذا النحو مع البرلمانات الوطنية في معظم الحالات. ولكل منظمة من هذه المنظمات دوراً تلعبه، على الرغم من أن وجود مسار عمل عام سيكون محل ترحيب. حيث يتمتع البرلمان الأوروبي بسلطات فعلية في عملية الموازنة والقرار المشترك في العديد من القضايا التشريعية التي يتخذ بشأنها مجلس الوزراء القرارات من قبل الأغلبية المؤهلة لذلك. وعادة ما تتخذ المنظمات الأخرى القرارات من خلال إجماع على المستوى الحكومي لكنها تأخذ بأغلبية التصويت على التقارير والقرارات في هيئاتها البرلمانية بينما تلعب منظماتان - وهما المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا - دوراً خاصاً في وضع القواعد والمعايير اللازمة لاحترام حقوق الإنسان وسلوك العلاقات بين الدول.

لقد تم كتابة هذا الفصل في الأصل عام 2002 ولكن تم تحديثه ليعكس العديد من التطورات التي حدثت منذ ذلك الحين. فقد تطورت مفاهيم الأمن بشكل أكبر، أولاً من خلال الترابط الوثيق بين الأمن الداخلي والخارجي بسبب الإرهاب الدولي، وثانياً بسبب إدراك الصلة بين الأمن والتنمية. فيدون حد أدنى من الأمن، تصبح التنمية سراً، ولكن في النهاية سيصبح الأمن مستداماً فقط في حالة وجود تنمية مستدامة.

## البعد البرلماني الوطني

### الرقابة البرلمانية

من حيث المبدأ، يجب أن تمتد الرقابة البرلمانية لتشمل جميع أنشطة قطاعات الحكومة، خاصة فيما يتعلق بمخصصات الموازنة. ومع ذلك، فيجب الاعتراف بأن للأمن والدفاع خصائص خاصة. ومنذ زمن أفلاطون، أثير السؤال عن كيفية رقابة الحرس. كان الجيش مصدر سلطات الحاكم ولكنه أيضاً خطر محتمل. في أيام الإقطاع، كان الملك هو القائد الميداني وجاء أتباعه لمساعدته بوحداتهم العسكرية. وعندما أصبحت الجيوش تعتمد على المرتزقة، توقف ولائهم على مدى قدرة قادتهم على تمويل الحملة. وتغير كل ذلك مع ظهور الجيوش المجندة، التي يشارك بها كل مواطن ولكنه أدى أيضاً إلى وجود سلاح ضباط له مهنيته وتقاليده وتقافته الخاصة به. ولقد اندمج الجيش في المجتمع، ولكن حدثت فجوة بين الأولويات السياسية والاحتياجات العسكرية بسبب تعقيد التدريب والمعدات والخدمات اللوجيستية. وقيلت المؤسسة العسكرية بالهيمنة السياسية إلى حد كبير ولكنها شعرت أن حكومتها لا تمدها بالوسائل اللازمة لتنفيذ المهام المخصصة إليها. وعلى العكس، أصبح السياسيون يشعرون بقلق متزايد إزاء استخدام القوة العسكرية، سواء من حيث مراقبتهم للميزانية أو بسبب الأسس الأخلاقية أو القانونية. وقد أثارت زيادة القوى التدميرية للتقنيات الحديثة قضايا الردع، والدفاع وحماية السكان المدنيين. ومؤخراً، عاد الزمن أدراجه مرة أخرى حيث تحولت الجيوش من الجيوش المجندة إلى القوات المتنوعة نظراً لصعوبة إرسال المجندين في بعثات دعم السلام والتدخل. ويمكن التحايل على هذه المشكلة بتشكيل وحدات متنوعة بين المجندين ولكن تظل هناك تساؤلات مع ذلك. هل تكفي مدة خدمتهم لإتقان المهارات التكنولوجية المطلوبة؟ والأهم من ذلك، هل كان من العدل استدعاء بعض الرجال المؤهلين عندما لم تعد هناك حاجة إليهم جميعاً في الجيش؟

وتعبر هذه الورقة عن رأي مفاده أنه من الأحرى التحدث عن الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بدلاً من الرقابة المدنية. بالطبع، يجب أن يكون الساسة مدنيين. وبعد ستالين (Stalin) وتيتو (Tito)، لم يرتد رئيس الدولة زياً عسكرياً إلا الرئيس تودجمان (Tudjman) رئيس كرواتيا، والذي كان يرتديه فقط في بعض الأحيان. وتكمن النقطة الأساسية في أن القيادة المدنية ليست بالضرورة ديمقراطية. مما يؤدي بنا إلى السؤال التالي: لأي مدى يجب أن يصل عمق تطبيق الرقابة الديمقراطية؟ فلا يصلح الكشف التام غالباً عن التخطيط العسكري والاستخبارات. وفي حالة نشوب أزمة، يجب أن يترك اتخاذ القرارات السريعة، الذي هو جوهر إدارة العمليات الفعلية، للقيادات العسكرية بقدر الإمكان، فور تحديد اختصاصاتهم وقواعد الاشتباك بوضوح. وفي هذا الصدد، يحتاج القول المأثور لكليمانصو (Clemenceau) "الحرب عملية أخطر من أن تترك في أيدي العسكريين فقط" لبعض التنقيح. يجب عدم إقامة أي علاقة عدائية بين المؤسسة العسكرية والمدنيين: بل الأمر الأهم يكمن في هيمنة السياسة. فمع حقيقة وجوب خضوع المؤسسة العسكرية للرقابة الديمقراطية بسبب قضايا مثل السياسة الأمنية الشاملة، والمتطلبات الأمنية، واتخاذ قرارات استخدام القوة-إلا أن الإدارة التفصيلية ليست مهمة الساسة. وعلى وجه الخصوص، يجب أن يخضع الجنرالات للمسائلة عن سلوكهم فيما يتعلق باختصاصاتهم وأن يقبلوا بهيمنة السياسات الديمقراطية. تعتمد السياسة الناجحة للدفاع بشكل كبير على مناخ من الاحترام المتبادل، والاعتراف بالاختصاصات المهنية، وإجراءات اتخاذ قرار تمتاز بالشفافية وتعكس الإسهامات العسكرية والسياسية بها كذلك. وفي النهاية، سوف تسود السياسة ولكن يجب أن تشعر المؤسسة العسكرية بالثقة بأنه قد تم أخذ آرائها في الاعتبار.

إن الحد الفاصل بين تفويض السلطة من جهة والمسؤولية والمساءلة من جهة أخرى يعد من الاستفسارات الحاسمة في الديموقراطية الحديثة، والتي يزيد من إبرازها تدفق المعلومات من جميع الجهات: الحكومة، ووسائل الإعلام، والمنظمات غير الحكومية وجماعات الضغط. وإن الاستمرار في مسار ثابت بين كل ما تحمله عناوين الصحف اليومية من إغراءات للتدخل يشكل تحديًا يوميًا أمام نائب البرلمان. يزداد حجم هذا التحدي في الشؤون الأمنية حيث يسهل إثارة المشاعر البشرية، غالبًا ما يكون على أساس معلومات غير مكتملة، ولكن توزيع الجنود في خطر محتمل تعد مسألة حياة أو موت.

في ظل الديموقراطية البرلمانية، تعمل الحكومة-أي رئيس الدولة ومجلس الوزراء- تحت رقابة البرلمان. وعلى مر القرون، زادت سلطات البرلمان كثيرًا. حيث كانت وظيفته في الأصل السماح للحاكم الأميري بجباية الضرائب، والتي تطورت بعد ذلك لتصبح تحقيق التوازن، الذي غالبًا ما يكون مضطربًا، بين حقوق وواجبات الحاكم وشعبه. وكانت مهمة التشريع بعدًا ثانيًا، وأخيرًا أصبحت البرلمانات تتدخل في مراقبة السياسة. حالًا، يقوم البرلمان بمجموعة كبيرة من المهام التي تختلف اختلافًا كبيرًا عبر الدول الأوروبية ولكن مع ذلك يمكن إيجازها كالتالي:

- توفير الدعم للحكومة على أساس برامج الأحزاب المنتخبة أو الاتفاق الذي يتم تأسيسه إعتلافه بموجبه. عند تولي حكومة جديدة السلطة ووضعها لبيان السياسات (الذي يشمل قضايا متعلقة بالدفاع)، عادةً ما يُجرى تصويت بمنح الثقة أو يناقش تصويت بحجب الثقة.
- السلطة التشريعية على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة أو الأعضاء الأفراد مصحوبًا بمنكرة إيضاحية. ويتم مناقشة المسودات في اللجان الدائمة ويتم طرح الأسئلة حولها كتابيًا. أحيانًا يتم تنظيم جلسات استماع. يتم منح الموافقة بعد المناقشة في الجلسات العامة حيث تتم مناقشة التعديلات والاقتراحات ويختتم بتصويت. في بعض الأحيان، يتم السماح ببيان شفهي بالتصويبات التي تم السماح بها.
- يمكن تقسيم السلطة الرقابية على السلطة التنفيذية إلى رقابة سياسية (هل لا تزال الحكومة تتمتع بثقة الأغلبية في البرلمان)، والرقابة على السياسة (من خلال طرح الأسئلة الشفهية والمكتوبة أو وسائل أكثر أهمية للاستجواب عن تصرف سياسي محدد)، والتدقيق في الموازنة وأخيرًا المساءلة على أساس التقارير الواردة من مجلس مدققي الحسابات بشأن تنفيذ الموازنة. في الحالات التي ربما يحدث فيها انتهاك خطير، للبرلمان السلطة في إجراء استجوابًا رسميًا. يماثل الاستجواب البرلماني محكمة قانونية من حيث أنه يستطيع استدعاء شهودًا واستجوابهم بعد حلف اليمين، ومصادرة الوثائق وهكذا.

تجعل الرقابة على السياسة، من خلال الحق في طلب المعلومات بواسطة طلبات مكتوبة أو شفوية في المناقشات، البرلمانات على مقربة من المهمة التنفيذية للحكومة إذا ما استخدمت على نطاق واسع. في أغلب برلمانات الدول الغربية هناك اتجاهًا لتجاوز الرقابة ذات الأثر الرجعي على المشاركة في عملية صنع القرارات الحكومية حتى قبل تقديم مجلس الوزراء اقتراحًا رسميًا بذلك. في بعض الحالات، يتم منع اتخاذ قرار حكومي وشيك من خلال إجراء برلماني استباقي.

### الممارسات البرلمانية في مجال السياسة الأمنية

في مجال الشؤون الخارجية والدفاع، تختلف الممارسات البرلمانية بشكل أكبر من المجالات الأخرى لأنشطة الحكومة. ومع ذلك، يجب أن يكون الهدف هو تحقيق بقدر الإمكان مستوى مماثل من الشفافية والمساءلة التي يتم تطبيقها على الإدارات الحكومية الأخرى. ولدى كل برلمانات الدول الغربية لجان دائمة للشؤون الخارجية والدفاع، ولدى العديد منها كذلك لجان للشؤون الأوروبية والاستخبارات. وتمتاز ألمانيا على الأرجح بأكثر تدقيق لصيق لموازنة الدفاع. بينما تعمل فرنسا من خلال "المقرر" والذي يخضع ما يتوصل إليه من نتائج للمناقشة العامة. وتضم العملية التشريعية الهولندية عدة جولات للتعليقات المكتوبة والتساؤلات من جميع الأحزاب التي تستجيب لها الحكومة بشكل موسع قبل إجراء النقاش الشفهي.

يتمثل التحدي في ابتكار طريقة يمكن من خلالها ممارسة الدور الدستوري للسلطة التشريعية بصورة مهنية هادفة. وفي حالة عدم صياغة أسلوب صارم، فإن الرقابة البرلمانية تصبح في خطر التذني لمجرد لغو سياسي، تاركة الكثير من الفرص للبيروقراطية والمؤسسة العسكرية للتصرف على النحو الذي ترغبه. ويمكن أن يكون نموذج دورة وضع السياسات ومراجعتها كالتالي:<sup>2</sup>

#### 1) البحث في المشكلات والخيارات السياسية وتقييمها

- أ) تحديد النطاق الكامل لمشكلات الأمن الخارجية التي تواجه الدولة، وتحديد الحاجة إلى وضع سياسة لعلاج هذه المشكلات، وابتكار طرق لتحديد الأولويات بين المشكلات التي تم تحديدها؛
- ب) تحديد الطرق، والأطر والعمليات الخاصة بتنفيذ السياسة، ومراجعتها، وتحديثها؛
- ت) تطوير المعلومات والبيانات الخاصة بخيارات السياسة؛ وأخيرًا
- ث) تطوير المعلومات والبيانات الخاصة بالطرق البديلة لتنفيذ السياسة.

#### 2) البحث عن بدائل للسياسة

- أ) توقع السيناريوهات البديلة وتقييم طرق تنفيذ السياسات البديلة؛
- ب) البحث المتقدم لفحص تأثير السياسات البديلة على كل السيناريوهات المختلفة؛ وأخيرًا
- ت) تحليل نقاط القوة والضعف في كل سياسة والفرص التي تقدمها للنهوض بالأمن القومي والمجتمع.

<sup>2</sup> تم اقتباس هذا النموذج من Ravinder Pal Singh, ed., *Arms Procurement Decision Making, Volume II: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (Oxford: Oxford University Press for SIPRI, 2000), 4-5.

- 3) اتخاذ القرار والتنفيذ
- أ) الفصل في السياسة وتحديد المسؤوليات، والموارد والأطر الزمنية للتنفيذ؛
- ب) تحديد طرق الرقابة على السياسة ومراجعتها وتنفيذها من خلال التغيير في السياسة أو تعديلها؛ وأخيراً
- ت) تحديد القرارات التي يتطلب اتخاذها لتنفيذ السياسة، ووضع الأهداف.
- 4) تقييم السياسة ومراجعتها
- أ) التدقيق الدوري للأهداف والنتائج، ومراقبة فعاليتها فيما يتعلق بالتكاليف والفوائد، وتقييم التنفيذ؛
- ب) مراجعة تنفيذ السياسة، وطرق تحقيقها، ومواردها وأولوياتها، وتقييم أثرها على المشكلات؛ وأخيراً
- ت) ما بعد التقييم – فحص عملية التقييم نفسها والتحقق من صحة أهداف السياسة، وطرق تحقيقها، والاقتراحات وتعزيز البيانات والعمليات.
- 5) إعادة تقييم السياسة أو تعديلها أو إنهائها
- أ) اتخاذ قرار باستمرار السياسة؛ إدخال إصلاحات من قبل السلطة التنفيذية؛
- ب) اتخاذ قرار حول تعديل السياسة – الإصلاحات والتعديلات الكبيرة؛ وأخيراً
- ت) القرار بإنهاء السياسة. يُقصد بالقرار الخاص بوقف السياسة البدء في سياسة جديدة، مما ينطوي على العودة للمرحلة الثانية.

### الأجواء الأمنية المتغيرة

إبان الحرب الباردة، نظر الغرب إلى الدفاع الجماعي على أنه الأولوية القصوى للسياسة الخارجية والأمنية. فقد دفع الخوف من سيطرة الشيوعية إلى وضع خطة مارشال ومن ثم مولد منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو). وكانت المشاركة الأمريكية في الأمن الأوروبي بمثابة الرادع القوي ضد أي هجوم يمكن للاتحاد السوفيتي وحلف وارسو أن يفكر فيه. وركزت سياسة الدفاع الغربية على القيام بهجوم مفاجئ كبير من الشرق وإعطاء فترة إنذار تبلغ أيام إن لم تكن ساعات. في ظل هذه الظروف، كان على الدفاعات الطبقية في ألمانيا والمكونة من أقسام سلاح جيش تشارك به سبع دول، أن تكون قادرة على الرد بشكل سريع. وقد تم تنظيم ذلك من خلال نظام إنذار يتحكم في نقل القيادة من المستوى القومي إلى مقر القيادة العليا لقوات التحالف في أوروبا (SHAPE) وإلى القائد الأعلى لقوات التحالف الأمريكي (SACEUR). والذي، فور نقل القيادة، سوف توكل إليه قيادة الحرب وربما دون المزيد من التشاور متعدد الجنسيات لاحقاً. ولعل أفضل ما يوضح دور مجلس شمال الأطلسي الدائم الموجود في إيفر بالقرب من بروكسل هو عدم تصميم مقاره لتحمل الصراع وعدم التخطيط لنقله أثناء الحرب. حيث، في واقع الأمر، سيتم تحديد مسار الحرب في واشنطن وستجرى الاتصالات عبر القنوات العسكرية.

وطالما أن الحرب لم تبدأ فعليًا، فقد كان الوضع مختلفًا تمامًا. وكانت المشاورات في المجلس حادة وأحيانًا لاذعة. فلم يكن صنع القرار بين أعضاء الحلف سهلاً قط، خاصة بعد ترك فرنسا للهيكل العسكرية المتكاملة عام 1966؛ وبعدها لم يعد يتقابل وزراء الدفاع والخارجية في جلسة مشتركة. وقد تمحورت أصعب المناقشات على دور الأسلحة النووية في دفاع الحلفاء لتتساوى مع التفوق التقليدي لحلف وارسو، والذي بلغ ذروته في نشر صواريخ كروز وبيرشينج 2 كرد على الأعداد المتزايدة من الصواريخ السوفيتية SS-20 التي استهدفت أوروبا. في تلك الأيام، كرست معظم البرلمانات الكثير من الوقت للمسائل الاستراتيجية وأيضًا لمفاوضات الحد من الأسلحة مثل محادثات التخفيض المتبادل والمتوازن للقوات في فيينا ومؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا والذي تحول إلى منظمة فيما بعد استنادًا لوثيقة هلسنكي الختامية عام 1975. ومع تعيين غورباتشوف أمينًا عامًا للحزب الشيوعي في الاتحاد السوفيتي (بعد وفاة أندروبوف وتشيرنينكو بشكل متتالي وسريع)، حدث تقدم هائل من خلال الخيار الصفري بالنسبة لإزالة الصواريخ النووية متوسطة المدى (INF) والاتفاق بشأن القوات التقليدية في أوروبا (CFE).

وبعد سقوط حائط برلين وزوال حلف وارسو والاتحاد السوفيتي والشيوعية كمبدأ حاكم، تغير الوضع الأمني بشكل كبير. وأدى توحيد ألمانيا أيضًا إلى نهاية الانقسام المحزن لأوروبا. وتبع ذلك إجراء عملية مدهشة من الاتصالات والتعاون والتوسع والتي مازالت مستمرة خلال القرن 21. وكننتيجة لذلك، فقد تغير أيضًا مفهوم الأمن. فقد اعتبر الأعضاء القدامى في حلف الناتو الدفاع الجماعي قليل الأهمية بسبب اختفاء الاتحاد السوفيتي حاملًا معه الفكر الشيوعي التوسعي. ولفقت الأحداث في يوغوسلافيا السابقة الانتباه إلى "المسؤوليات والمخاطر" الجديدة، خاصة الصراعات العرقية داخل الدول والتي أدت إلى التطهير العرقي وحتى الإبادة الجماعية وفي سياق أوسع انتشار الجريمة المنظمة والمخدرات والهجرة غير الشرعية والأصولية الدينية. وكانت لهذه المخاوف الجديدة أبعاد عسكرية أقل وتطلبت استجابة من المجتمع ككل. ومن ثم، فقد أصبحت السياسة الأمنية في الغرب أكثر شمولًا واهتمت بشكل كبير ببعثات دعم السلام ومنع حدوث الأزمات. وكان على وزراء الدفاع والخارجية التعاون الوثيق في صياغة سياسة مترابطة تتماشى مع الأهداف السياسية واتخاذ التدابير الملموسة.

كان الوضع في الأنظمة الديموقراطية الجديدة مختلفًا. فقد ترك تحررهم من الهيمنة السوفيتية إرثًا من القلق إزاء القوة الروسية، حتى وإن اعترف الكثير منهم بعدم وجود تهديد فوري لا من الناحية العسكرية ولا من الناحية الجغرافية السياسية في ضوء التغييرات التي طرأت على روسيا وانفصال الدول المستقلة مثل أوكرانيا وروسيا البيضاء. ولكن الوضع في البلقان كان أكثر خطورة حيث حاولت صربيا دمج جميع المناطق التي يظن أنها الصرب مما أدى إلى نشوب الحرب المباشرة. وهناك كان الدفاع لا يزال يتمتع بالمعاني القديمة من الحفاظ على الاستقلال ووحدة الأراضي. وليس ضريبًا المبالغة من الشديدة القول بأن الأعضاء القدامى في الحلف كانوا يركزون على حلف ناتو جديد، بينما كان المرشحون للانضمام للحلف مهمتين بحلف الناتو القديم والذي يتميز بالدفاع الجماعي والقيادة الأمريكية. وهذا الاستنتاج لا ينتقص من التعاون البناء من قبل العديد من الدول في أوروبا الوسطى والشرقية في بعثات السلام في البوسنة وكوسوفو وأخيرًا في أفغانستان.

كما كان لما تم اكتسابه حديثاً من استقلال وحرية تأثيراً على المواقف تجاه التكامل الأوروبي. فقد مرت أوروبا الوسطى والشرقية بمراحل مختلفة من التطور السياسي. وفي حين وافق الناس في الغرب تدريجياً على نقل السيادة إلى الاتحاد الأوروبي، كان الناس في الشرق أكثر ممانعة في القيام بذلك. فكان التخلي عن الأجزاء الرئيسية من السيادة الوطنية هناك مقبولاً فقط بعد إعادة بناء الشعور بالهوية. وللسبب ذاته، فقد تم اعتبار المفاوضات التي أجريت بين الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو إجراءات موازية والتي كان لها الهيمنة في كثير من الأحيان على التعاون الإقليمي. ولحسن الحظ، فقد عززت الرغبة في إظهار التضامن في عمليات دعم لسلام من إمكانيات العمل المشترك. وقد أثرت الكفاءة العسكرية والضرورة السياسية للقوات متعددة الجنسيات لصالح المشاريع المشتركة مثل كتائب البلطيق (BALTBAT) وكلية الدفاع المشترك.

### أهداف السياسة الأمنية الحديثة

في بيئة خالية من التهديد، تقوم المؤسسات العسكرية بالتركيز على القدرات والجودة والمعايير الجديدة هي الحراك والمرونة و"العمل المشترك"، أي قدرة أجهزة المؤسسة العسكرية في العمل معاً في عددٍ من الحالات الطارئة التي تؤثر على مصالح الدولة. ووفقاً للوضع في بلد ما، فإن قدرتها على إضافة قيمة إلى مجموعة القوى متعددة الجنسيات أو الإقليمية ستكون ذات أهمية خاصة.

فعلى الصعيد الأوروبي، إن الهدف الرئيسي للمجتمع الدولي هو خلق مناخ من الاستقرار الذي يمكن أن تزدهر فيه التنمية الاقتصادية والتعاون. وليس من السهل تعريف مفهوم الاستقرار؛ فمن الأسهل تعريف عدم الاستقرار. ومع ذلك، يمكن استخلاص بعض السمات الجوهرية من المعايير التي يطبقها كلٌّ من حلف الناتو والاتحاد الأوروبي في عمليات التوسع الخاصة بهما. وعلى أي حال، الاستقرار ليس صفة ثابتة ولكنه عملية مستمرة. وهذه السمات هي:

1. سيادة القانون وتطبيقه؛
2. الديمقراطية التعددية الفاعلة على جميع مستويات الحكومة والدولة والولايات والبلديات؛
3. قدرة اقتصاد السوق على الصمود أمام المنافسة؛
4. علاقات جوار جيدة بما في ذلك بذل الجهود البناءة لحل قضايا الأقليات.
5. الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بما في ذلك الرقابة البرلمانية على السياسة الدفاعية وشفافية الموازنة والمساءلة عن تنفيذها.

لقد كان لانتساع مجال السياسة الأمنية أثرٌ عميقٌ على تكوين القوات المسلحة وتدريبها وأضاف أيضاً بشكل كبير إلى تعقيدات صياغة السياسات. ففي البلقان، كان على الجنود إيجاد جميع المهام. فبالإضافة إلى مهاراتهم العسكرية التقليدية، لاسيما في التعامل مع تصاعد النزاع والدفاع عن النفس، كان عليهم القيام بدور الوطاء والدبلوماسيين والمحافظين ومرممي البنية الأساسية في نفس الوقت. وقد وصف المؤلف السويدي جوستاف دانينكر (Gustav Däniker) هذا الدور الجديد بأنه "الجندي المنقذ". وقد أظهرت ما انطوت عليه التجربة الأخيرة من منطقة الرمادية بين الأدوار المدنية والعسكرية، على سبيل المثال من أجل السيطرة على الحشود أو

ملاحقة مجرمي الحرب، للبعث الحاجة إلى الوحدات الخاصة. والتي لا توجد سوى لدى عدد قليل من الدول فنجد الدرك الفرنسي وقوات الدرك الوطني الإيطالية والحرس المدني الأسباني والشرطة الهولندية. ولكن، فور استعادة السلام، تكون الحاجة إلى الشرطة والقضاء والسجون في كثير من الأحيان أكبر من الحاجة للأفراد العسكريين الذين لا يمكنهم القيام بالكثير سوى توفير المظلة الأمنية التي يكون للمجتمع المدني بموجبها فرصة الأزدهار.

وقد استجاب كل من حلف الناتو والاتحاد الأوروبي لهذا التحدي. ففي حلف الناتو كان هناك تركيز جديد على وحدات التعاون العسكري المدني (CIMIC) التي تضم خبراء في مجال التعاون العسكري المدني. وقد حدث تطور مواز في الاتحاد الأوروبي. ففي عام 1990 وبعد القمة الفرنسية البريطانية في سانت مالو كان من الممكن تصور قيام الاتحاد الأوروبي بعملية مستقلة بشكل أو بآخر. وفي المجلس الأوروبي في هلسنكي تم الاتفاق على هدف رئيسي وهو وجود ما بين 50000 إلى 60000 من القوات العسكرية و5000 من قوات الشرطة (تكون جاهزة في غضون سنتين يوم وتستمر على الأقل لمدة عام) وهو ما يعكس ما كان حلف الناتو بحاجة إليه في البوسنة. وقد تميز الاتحاد الأوروبي على حلف الناتو في قدرته على توفير المساعدة المالية والاقتصادية بموجب برامج إدارة الأزمات الخاصة به وكذلك في إطار دعم مرحلة ما قبل الانضمام للدول المرشحة واستقراره واتفاقيات الشراكة مع الآخرين. وقد كان ميثاق الاستقرار في البلقان خير مثال على ذلك. ومن الواضح أن كل ذلك يتطلب تنسيقاً وثيقاً والذي لا يزال بعيداً عن الكمال- على كل من الصعيد الدولي والعواصم بحيث تلعب فيها البرلمانات ولجانها دورها الخاص.

عملياً، واجه الاتحاد الأوروبي صعوبة في تحقيق الهدف الرئيسي وكان حلف الناتو قفلاً من عدم وجود قوات للانتشار. وقد انشأ حلف الناتو بإيعاز من وزير الدفاع الأمريكي الأسبق رامسفيلد (Rumsfeld) قوة رد سريع (NRF) قوامها 21000 جندي (وزادت فيما بعد إلى 25000 جندي) ومكونة من ثلاثة أجهزة ويُنظر إليها على أنها قوة تدخل ذات قدرة قتالية. كان الدور الوحيد الذي لعبته قوة الرد السريع هو مساعدة باكستان بعد الزلازل الكبير الذي ضربها. وفي هذه الأثناء أدرك الاتحاد الأوروبي أن وقت الرد الذي استغرق سنتين يوم كان طويلاً جداً. ونجحت القوات متعددة الجنسيات بقيادة فرنسا والتي كان قوامها حوالي 1700 جندي في مقاطعة إيتوري في جمهورية الكونغو الديموقراطية في تحقيق استقرار الوضع قبل استعداد الأمم المتحدة للتدخل بما قد أصبح لاحقاً بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديموقراطية (MONUC). ولقد أصبح هذا النجاح أساساً "المفهوم المجموعة القتالية" والذي ترجم إلى تسع عشرة مجموعة قتالية مكونة من وحدات قوامها 1500 جندي من ما يصل إلى أربع دول وقادرة على الانتشار خلال ما بين خمسة إلى عشرة أيام. وكل ستة أشهر يتناوب اثنان منهم الحراسة باستعداد عالٍ. والأمر المثير للاهتمام من حيث المفاهيم هو التحول عن القوات متعددة الجنسيات بشكل كامل. فلم يعد من الضروري اشتراك جميع أعضاء الاتحاد الأوروبي في كل عملية ولكن آلية أئنا لتقاسم التكاليف المشتركة ستضيف عنصرًا لتقاسم الأعباء من أجل تحقيق التضامن فيما بين الأعضاء. ولسوء الحظ لم يتم استخدام أي من المجموعات القتالية. ومع ذلك، فقد نما مستوى الطموح بفضل القرار الخاص بتحديث الأهداف الرئيسية عام 2010.

وعلى المستوى السياسي فقد أثار التغيير من الدفاع- بشكل فردي أو جماعي- إلى بعثات التدخل العديد من الأسئلة في المناقشات البرلمانية. ما هو الأساس القانوني ومن الذي يعطي التفويض؟ وهل المخاطر التي تنطوي عليه تتناسب مع المصالح المطروحة؟ وهل تطبق البرلمانات قائمة مرجعية قبل السماح بالمشاركة؟ وما هي الحدود التي ستوضع بالنسبة للخسائر البشرية كشرط لاستمرار المشاركة؟ إلى أي مدى سيكون هناك اعتماد على المتطوعين (خاصة وأن ذلك أمر يمثل أهمية بالنسبة لجيوش المجندين)؟ وهل هناك تفصيل للمهام غير القتالية؟ إلى متى سيستمر هذا الالتزام وهل سيعتمد على مشاركة دول (أكبر) أخرى؟



إن التحول نحو السياسة الأمنية الشاملة جعل عمل أعضاء البرلمان المستقلين المكلفين بقضايا دفاعية أكثر تشويقاً. حيث كان من المعتاد ألا يجلب التحدث نيابة عن الدفاع سوى القليل من الأصوات الانتخابية. فعادةً ما كان التشريع في هذا المجال قليلاً، وتتطلب دقة القضايا المتعلقة بالدفاع معرفة متخصصة وإن طلب ميزانية أكبر لا يلقي قبولا لدى الناخبين. إلا إن كل ذلك أخذ في التغيير بسبب اهتمام أعضاء البرلمان بإجابات الأسئلة المحددة في الفقرة السابقة ولأنها مرتبطة بالدور الذي يمكن لبلدهم أن تلعبه في السياق متعدد الجنسيات. حيث يتأثر وضعها في أوروبا بالمسؤوليات التي تكون على استعداد لقبولها. من ناحية أخرى، أطلعت التجربة في العراق وأفغانستان الناس على الحقيقة عن طريق إثبات أن قوة حفظ السلام القوية قد تتطلب استخدام القوة في تنفيذ سلطاتها والتي قد تصل إلى الحرب المباشرة (ثم إلى "الحرب بين الناس") كما حدث في أفغانستان. ومن ثم برزت قضايا الأمن والاستقرار في الأجنحة العامة.

وقد كتب وزير الخارجية الأسترالي الأسبق غاريث ايفانز (Gareth Evans) في كتابه التعاون من أجل السلام (Cooperating for Peace) عام 1993 حول متطلبات سياسة الأمن التعاوني في بيئة ما بعد الحرب الباردة وعرفها على النحو التالي:

...نهج واسع النطاق للتعامل مع الأمن يتسم بتعدد الأبعاد في مجاله؛ والذي يركز على الطمأنينة بدلاً من الردع ويعمل على الاحتواء وليس الإقصاء وغير مقيد في العضوية ويفضل التعددية على الثنائية ولا يعطي ميزة للحلول العسكرية على حساب غير العسكرية ويفترض أن الدول هي الطرف الفاعل الأساسي في النظام الأمني ولكنه يقلل أن تضطلع أطراف من خارج الدولة بدور هام ولا يتطلب إنشاء مؤسسات أمنية رسمية ولكن لا يرفضها كذلك، وفوق كل ذلك يؤكد على قيمة خلق "عادات للحوار" متعدد الأطراف.<sup>3</sup>

ولاحقاً أصبح السيد ايفانز لاعباً أساسياً في الجهود المبذولة لتعريف "مسؤولية الحماية" الخاصة بالحكومات في علاقتها مع شعوبها. وقد تمكن الأمين العام للأمم المتحدة السابق كوفي عنان (Kofi Annan) أخيراً من الحصول على دعم لهذا المبدأ بما يستدعي للأذهان ما تمكنت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من القيام به في السياق الأوروبي والذي أمكن استخدامه كعنصر تقييدي على السيادة القومية وتوفير الشرعية للتدخل في الدول المنهارة.

### الرقابة الديمقراطية على السياسة الأمنية

عادةً ما يتشارك وزراء الخارجية والدفاع في رؤية شاملة للمصلحة القومية. بينما يقع على عاتق جميع الأقسام الأخرى مسؤوليات ذات سمة قطاعية. ومن ثم، يجب على الدفاع والشؤون الخارجية التفاعل بشكل وثيق. فينبغي أن تكون السياسة الدفاعية جزءاً لا يتجزأ من السياسة الخارجية ولكن ووفقاً للظروف ينبغي أيضاً أن تكون على ارتباط وثيق بوزارات العدل والشؤون الداخلية والبيئة والنقل والاتصالات. وتحصل وزارة الدفاع في الأزمات المتعلقة بالاستقلال الوطني وسلامة الأراضي على سلطات خاصة من خلال إعلان حالة الطوارئ التي تسمح لها بتجاوز معظم الإجراءات البرلمانية، وعادةً ما يتعين وجود تفويض برلماني لإعلان الحرب ولكن نادراً ما يتم إعلان الحرب اليوم حتى وإن نشبت بشكل عملي. على أي حال، ينبغي أن تكون هذه السلطات الخاصة محدودة المدة وأن تنتهي أو تُلغى عند عودة الأمور لطبيعتها.

<sup>3</sup> Gareth Evans, Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond (Sydney: Allen and Unwin, 1993). للتعرف على التطورات اللاحقة انظر كتابي Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security (CEPS/DCAF, 2006).

تقدم معظم الحكومات بشكل دوري كتباً بيضاء (تقارير حكومية) أو مراجعات الدفاع لتحديد السياسة الخاصة بالبعث سنوات المقبلة أو نحو ذلك. ففي الولايات المتحدة، تعد مراجعات الدفاع كل أربع سنوات أمراً إلزامياً. وبناءً على تقييم التهديدات، تحدد هذه التقارير المهام ذات الأولوية وتضع برنامجاً لتحقيقها من الناحية الكمية والكيفية. ومن المهم مراقبة كيف يتم تقييم التهديدات وإلى أي مدى يتم تقديم صورة منسقة للدفاع والسياسة الخارجية. إن أهمية إسهامات أجهزة الاستخبارات أمر واضح ولكن ينبغي أن يحتوى التقييم الشامل على اعتبارات سياسية كذلك. وعلى أي حال، يجب تحديد مسؤوليات رئيس الدولة ووزير الدفاع ورئيس هيئة الدفاع وقيادات الأجهزة بشكل واضح فيما يتعلق بالاستخبارات والتخطيط فضلاً عن وظائف القيادة. وينفس القدر من الأهمية يجب اتخاذ القرارات بناءً على الاعتبارات الفنية والاستراتيجية والاقتصادية وليس على الاعتبارات الشخصية أو السياسية. وقد واجهت الدول المرشحة لعضوية حلف الناتو ضرورة تقليص القوى البشرية وتحقيق التوافق من حيث تكامل الأنظمة وتكيف البنية الأساسية والعمل المشترك في القيادة والمراقبة والعمليات والخدمات اللوجستية. وقد سيطرت فكرة "التحول" خلال التسعينيات وأدت إلى تشكيل قيادة كبرى جديدة في مقر تحويل قيادة التحالف الواقعة في نورفولك بولاية فرجينيا، المقر السابق لقيادة حلف الأطلسي.

وتشير مراجعات الدفاع إلى مستوى إنفاق الدفاع كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي وتحدد الخطط المتعلقة بسياسة شؤون الأفراد والحصول على السلاح. واليوم فإنها تشمل أيضاً مستويات المشاركة الممكنة في عمليات دعم السلام. وبمجرد مناقشة المراجعة في البرلمان والتصديق عليها سواءً بوجود أو عدم وجود مقترحات لتغيير اتجاهها، ستكون بمثابة الأساس الذي سيتم الاعتماد عليه في تقديم موازنات الدفاع السنوية التالية والتدقيق فيها. وكما أن الدفاع يعتبر دائماً سؤالا طويلاً المدى فإن التخطيط على المدى الطويل يعد جوهر المسألة مما يسمح بالتكيف التدريجي مع تجنب التقلبات والمنعطفات السريعة. وفي هذا الصدد، يعتبر الدفاع أمراً حساساً جداً إزاء تخفيض الموازنة أكثر من الأجهزة الحكومية الأخرى لأن التخفيض الهيكلية في الموازنة السنوية يكون له تأثيراً مضاعفاً على مدى عشر سنوات. لهذا السبب فإن خطط الحصول على الأسلحة للجزء الثاني من فترة السنوات العشر تميل إلى التحول في المستقبل في حالة تغير الإطار المالي. ولتجنب حدوث خلل في استمرارية تخطيط الدفاع، قامت العديد من الدول بإبرام اتفاقيات سياسية لتحقيق الاستقرار في إنفاق الدفاع خلال الفترة الممتدة حتى الانتخابات البرلمانية التالية. وفيما يتعلق بالدول المرشحة لعضوية حلف الناتو فعادةً قد تمت الإشارة بشكل عام إلى رقم يقدر بـ 100 بليون بالمانعة من إجمالي الناتج المحلي على أنه جهد مقبول شريطة أن تتم المحافظة عليه في السنوات المقبلة.

وتقدم الدول الأعضاء أرقاماً وتفصيلات أخرى في ردودها على استبيان التخطيط الدفاعي (DPQ) الذي يغطي خمس سنوات ولكنه ملزم فقط بالنسبة للسنة الأولى. ويستند الأساس الاستراتيجي الخاص بها على المفهوم الاستراتيجي لحلف الناتو (الذي تم تعديله في قمة واشنطن عام 1999)؛ وتسترشد في تكوين قواتها باقتراحات القوة المطروحة من قبل كبار قادة حلف الناتو والتي تتحول إلى أهداف القوة بواسطة لجنة مراجعة الدفاع في المقر الرئيسي لحلف الناتو ويصدق عليها الوزراء. ومنذ عام 1999، استمرت موازنات الدفاع في الانخفاض في أغلب الدول، ولكن أسوأ من ذلك هو الانخفاض المروع في النسبة المئوية للقوات التي يمكن نشرها خارج منطقة حلف الناتو. ففي عام 2009 قدرت وكالة الدفاع الأوروبية هذا المعدل بأربعة ونصف في المائة فقط.

وينطوي التدقيق البرلماني على تقييم يتعلق بما إذا كانت الأموال المتوفرة ستكون كافية لتنفيذ المشروعات المقترحة وما إذا كانت هذه الأولويات سليمة للوصول إلى قوات مسلحة متماسكة. إن تحديد المبلغ الإجمالي من الأموال المتاحة للدفاع هو أمر تعنى به رئاسة الوزراء ككل بناءً على اقتراح من وزير المالية ومن ثم تتم مناقشته في الموازنة العامة ويكون التكوين المفصل لموازنة الدفاع أمرًا متروكًا للجان الدفاع الدائمة. واليوم يتم التركيز على "العمل المشترك" والتعاون بين الأجهزة وعلى العمليات "المشتركة" مع الدول الأخرى.

### ما هو القدر الكافي؟

لم يتم التغلب على أثر الهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة في 11 سبتمبر 2001 بشكل كامل. وقد أصبحت العلاقة بين الأمن الداخلي والخارجي أكثر وضوحًا، مما يتطلب تعاونًا وثيقًا فيما بين أجهزة المؤسسة العسكرية والشرطة والاستخبارات. وتم تعزيز الإغاثة في حالات الكوارث، وحماية المنشآت الحيوية، وقامت المؤسسة العسكرية بزيادة قدرتها الخاصة. ففي الماضي، تعاملت الدول مع الإرهاب على أساس محلي ولم تتوافر إمكانيات العمل الخارجي في بيئة معادية سوى لدى القليل من الدول. وقد اكتسبت الآن مثل هذه العمليات بعدًا متعدد الجوانب. وقد أوضحت الهجمات كذلك الحاجة لقوات مرنة، حيث أنه لم يعد كافيًا القول بأن التخطيط الدفاعي ينبغي أن يكون "وفقًا للقدرات" بدلًا من إتباع مبدأ "وفقًا للتهديد" الذي كان موجود إبان سنوات الحرب الباردة. نعم، يتم أخذ القدرات في الاعتبار، ولكن القدرات اللازمة تتغير باستمرار، مما يشكل مشكلة خاصة على المدى البعيد في التخطيط الدفاعي. وعلاوةً على ذلك، في البيئة الحالية من التهديد يكون من الصعب للغاية تحديد المتطلبات العسكرية من حيث الكمية، حيث أن مقياس المعارضة المحتملة نادرًا ما يمكن اختزاله في نتيجة رقمية. ولقد أصبح سؤال "ما هو القدر الكافي؟" أصعب في الإجابة من أي وقت مضى. فقد أثبتت الطائرات الصغيرة بدون طيار فائدة أكبر في أفغانستان عما كانت عليه في حملة كوسوفو وأصبحت أهم بكثير مما هو متوقع لها سابقًا، وليس فقط في الاستطلاع ولكن أيضًا في إسقاط الأسلحة على الهدف. وهذا مثالًا واحدًا فقط ولكنه يوضح أن الآراء حول التطورات المستقبلية المحتملة لا بد أن تتفاوت. ويمكن فقط للمناقشة التي تنتم بالشفافية بشأن التوجهات المستقبلية أن تعمل على تجنب الحسابات الخاطئة في مجال تخطيط القوات.

لا يمكن أن تعمل الرقابة البرلمانية بطريقة صحيحة بدون آليات داخلية كافية للفحص والتعامل مع الشكاوى في مؤسسة الدفاع. إن التقارير العامة الواردة من النائب العام وأمين المظالم تساعد اللجنة البرلمانية كثيرًا في الحكم على الحالة العامة للخدمات ومعنويات الموظفين. وينطبق الشيء نفسه على التقارير الواردة من مراكز التفكير ووسائل الإعلام. فالشفافية الكاملة تعد أفضل وسيلة لتحقيق اتفاق شعبي خلف أجهزة المؤسسة العسكرية عن طريق إظهار أنه يتم إنفاق أموال دافعي الضرائب بشكل جيد وأن وزارة الدفاع تعد جهة عمل جيدة. فإذا كانت حياة الجنود والبحارة والطيارين عرضة للخطر، فيحق لهم الحصول على الدعم والمعدات عالية الجودة. وفي هذا الصدد، تعالج الرقابة الديموقراطية للقطاع العسكري جزءًا من المشكلة فقط - وهو زيادة وعي المجتمع بالحقوق الأساسية للمواطنين في معرفة كيفية تخطيط الدولة للسياسات وتنفيذها من أجل أمنهم.

إن واجب الحكومة هو الكشف والتفسير والتبرير: الكشف عن عملياتها الخاصة بالتخطيط وتبريرها في نقاش عام. حيث تعوض مثل هذه الشفافية وما يتبعها من نقاش عام إلى حد ما عن نقص الخبرة الموجود في معظم البرلمانات. ومع تدفق المعلومات الحالي حول كل القضايا التي يمكن تصورها، يمكن للجنة برلمانية صغيرة لديها قاعدة بيانات كافية وخدمات للإنترنت التعامل مع الأمر. وإذا لزم الأمر، يجب تنظيم جلسات استماع سواء كانت عامة أو خاصة. فقد أصبحت عقبة السرية أقل أهمية للموضوع بشكل كبير في عصر المعلومات الذي نعيشه. فالقليل جدًا من الأشياء فقط هي التي تستحق الحفاظ على سريتها. ولم تدرك جميع الحكومات ذلك.

### السرية

تقتصر عادة الإحاطات الاستخباراتية على القيادات البرلمانية من الأحزاب الرئيسية ولا تغطي جميع الأطراف السياسية. نتيجة الترويع بسبب العديد من الهجمات التي أسفرت عن قتلى واكتشاف منظمات يمينية متطرفة، فقد اعتمدت بلجيكا قانونًا في أبريل من عام 1999 لتنظيم الإشراف على أجهزة الشرطة والاستخبارات. حيث تجتمع اللجان الدائمة للاستخبارات والشرطة بصفة مشتركة في كثير من الأحيان، وهما يكملان الإشراف البرلماني والهرمي الموجود بالفعل عن طريق إضافة فحص خارجي لنشاطات وأساليب هذه الأجهزة ولوائحها الداخلية هذا بالإضافة إلى الوثائق التي تحدد سلوك أعضائها.

وبشكل عام يمكن تبرير السرية للأسباب التالية:

- هناك حاجة للسرية في مجال الممتلكات العسكرية والمخزون؛
  - هناك حاجة لحجب المعلومات الفنية، التي تكشف عن نقاط القوة والضعف في نظام التسليح؛
  - هناك حاجة لحجب المعلومات بشأن العمليات المتعلقة باستخدام الأسلحة وانتشارها؛
  - حالة الضرورة العاجلة إذا كانت هناك حاجة لعمليات شراء عاجلة.
- من بين المؤشرات التي قدمها رئيس استخبارات الدفاع في وزارة الدفاع البريطانية ما يلي:
- العمل العدواني الوشيك أو التهديد ضد الدولة؛
  - قيام الدول القريبة المجاورة بأنشطة تتبّع مسارًا يضر باستقلال الدولة وأمنها.
  - القوى التخريبية داخل المجتمع؛
  - الإرهاب؛
  - "الظروف الاستثنائية".<sup>4</sup>

<sup>4</sup> انظر Scilla Elworthy, "Balancing the Need for Secrecy with the Need for Accountability," *The RUSI Journal* 143:1 (February 1998): 5; Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, 242.

يجب أن يتم التعامل بحذر مع الحجج القائمة على الحساسية التجارية. فيجب أن تحظى الشركات بمعاملة عادلة، ولكن يمكن إساءة استخدام حجة الحساسية التجارية. والتمسك الكامل بالإصرار على عدم الكشف عن أي معلومات تجارية بدون موافقة الشركات يمكن أيضاً أن يفتح فرصاً جديدة لممارسة الضغط والفساد. فينبغي عدم إلقاء بالاً للانتقاد الموجه في بعض الأحيان لأعضاء البرلمان من المدنيين بأنهم لا يفهمون بشكل كامل المبررات الأمنية والمتطلبات الفنية. بل في أحسن الأحوال يعد هذا حجة لتقديم معلومات أفضل. إن الممثلين المنتخبين ليسوا بالضرورة أفضل في صنع القرارات من الأفراد العسكريين ولكنهم يملكون تفويضاً من الشعب.

### لجان الدفاع البرلمانية

يعتبر البرلمان ككل هيئة غير عملية بدرجة كافية لإجراء التحقيقات الكاملة في الأمور الهامة وللنظر في القضايا بالتفصيل. ولذلك أصبحت اللجان البرلمانية واحدة من أقوى الأدوات للعمل البرلماني الفعال. وحيث أن اللجان البرلمانية تضم عدداً محدوداً من أعضاء البرلمان فيمكن لهذه اللجان - وفقاً لمستوى الوسائل (المعلومات والقدرة البحثية بشكل خاص) ودعم الخبراء- أن تؤدي ويقدر من العمق المهام الواسعة والمعقدة الخاصة بالرقابة على قطاع الأمن.

تمتلك جميع البرلمانات تقريباً لجاناً دائمة متخصصة في مجال الدفاع أو القضايا الأمنية. وعادةً ما تكون المجالات الرئيسية التي تغطيها وفقاً لأحكام الدستور واللوائح الثابتة للبرلمان هي المجالات التالية:

- المبادئ الأساسية والاستراتيجيات؛
- التخطيط طويل المدى لقطاع الأمن، بما في ذلك الوثائق عالية المستوى مثل مفهوم الأمن الإقليمي والقومي، أو التخطيط الدفاعي؛
- بعثات المؤسسة العسكرية ومهامها وأهدافها؛
- التنظيم العام لقطاع الدفاع، بما في ذلك القضايا المتعلقة بإصلاح الدفاع؛
- التعاون الدولي والمعاهدات في نطاق القانون الإنساني العسكري/الأمني/الدولي؛
- بعثات السلام: قرار المشاركة في بعثات السلام الدولية أو قبولها على الأراضي الوطنية (صنع السلام، أو حفظ السلام، أو فرض السلام)، والتفويض، وقواعد الاشتباك، ونوع القوات والتجهيز (التسليح)؛
- عمليات القوات المسلحة للإغاثة عند الكوارث؛
- مراقبة تنفيذ الموازنة الخاصة بالدفاع؛
- الصناعات ذات الصلة ومجالات التوظيف؛
- سياسة التجنيد العسكرية والخدمة الوطنية (للموظفين المدنيين والعسكريين)؛
- قوات الدرك والمنظمات شبه العسكرية، أحياناً أثناء الظروف الاستثنائية فقط؛ و
- القضاء العسكري.

تختلف اللجان البرلمانية في سلطاتها لجمع الأدلة وتلقيها من المصادر الخارجية. فقد لا يحق لبعض اللجان البرلمانية مثل اللجان الدائمة الخاصة بمجلس العموم البريطاني جمع الأدلة بنفسها بينما تتمتع لجان أخرى مثل تلك الموجودة في الكونغرس الأمريكي بسلطات غير محدودة في الحصول على الأدلة من المصادر الخارجية. وتتمتع بعض اللجان البرلمانية بالقدرة على التشريع (مثل لجان الدفاع في كندا وبلجيكا وألمانيا وإيطاليا ولكسمبورغ والنرويج وبولندا وتركيا) - وتبني مشاريع القوانين الجديدة بل وحتى صياغتها أو اقتراح إدخال تعديلات على التشريعات القائمة- بينما لا يحق للجان الأخرى سوى القيام بالتنسيق في أعمال السلطة التنفيذية ومخصصات الموازنة دون أن تتمكن من إصدار التشريعات (مثل المجر والمملكة المتحدة).

وفي بعض الدول، يتوجب على اللجنة البرلمانية للدفاع أو الأمن تقديم تقرير سنوي للبرلمان حول أنشطة قطاع الدفاع. ويمكن أن يُنوع هذا التقرير بتصويت والذي حتى قد يكون تصويماً بالثقة في بعض الأحيان. وأخيراً، سيكون مستوى الوسائل والخبرات المتاحة للجنة عاملاً حاسماً فيما إذا كان يمكنها ممارسة سلطاتها بفاعلية: أي عدد الأعضاء العاملين في اللجنة ومستوى قدراتهم واستقرارهم؛ والقدرات البحثية وطبيعتها (المتخصصة مقابل العامة؛ المنفصلة مقابل جزء من وحدة البحوث البرلمانية الواسعة)؛ والوصول إلى البيانات ووثائق الدعم ذات الصلة (القدرة على الحصول عليها ونسخها)؛ والقدرة على استدعاء الخبراء؛ والقدرة على عقد جلسات الاستماع وإجراء التحقيقات.

والوظائف الأساسية التي يمكن أن تقوم بها اللجنة الخاصة بالدفاع أو القضايا الأمنية هي:

#### السياسة الأمنية

- فحص أي مبادرة سياسة رئيسية تعلنها وزارة الدفاع وإعداد التقارير بشأنها؛
- تقديم تقارير سنوية حول أداء وزارة الدفاع مقارنة بالأهداف الاستراتيجية القومية الأمنية والعسكرية؛
- الاستجواب الدوري لوزير الدفاع حول وفائه بمسؤوليات السياسة العامة؛
- التنسيق في أمثال وزارة الدفاع لحرية تشريع المعلومات وتقديم المعلومات للبرلمان بصورة جيدة وبأبى وسيلة ممكنة؛
- إجراء التحقيقات وإعداد التقارير وتقديمها للبرلمان بشأن أي قضية تثير اهتمام خاص (مثلما يمكن أن يحدث في بلجيكا وكندا وألمانيا والمجر وإيطاليا والنرويج وغيرها من الدول، برغم أنها لا تدخل ضمن سلطات اللجنة في دول مثل بولندا وتركيا)؛ و
- النظر في الالتماسات والشكاوى المقدمة من الأفراد العسكريين والمدنيين فيما يتعلق بقطاع الأمن.

### التشريع

- النظر في أي مسودة تشريعية مقدمة من الحكومة ومحالة إليها من قبل البرلمان وإعداد تقارير بشأنها (مثل لجان الدفاع في كندا وبلجيكا وألمانيا وإيطاليا ولكسمبورغ والنرويج وبولندا وتركيا وغيرها من الدول)؛
- النظر في الترتيبات والمعاهدات الدولية أو الإقليمية الواقعة ضمن مسؤوليات وزارة الدفاع ولت انتباه البرلمان إلى ما يؤدي منها لطرح أسئلة خاصة حول السياسة بما يتطلب النقاش أو الدراسة بما في ذلك الإقرار أو الامتثال والسياسة المناظرة والتشريع ومخصصات الموازنة؛
- وإذا أمكن، بدء تشريعات جديدة من خلال مطالبة الوزير باقتراح قانون جديد أو عن طريق صياغة القانون بنفسها (مثلما يتم في لجان الدفاع أو الأمن القومي في بلجيكا وكندا والمجر وإيطاليا والنرويج وبولندا وتركيا وغيرها من الدول).

### الإفراق

- فحص التقديرات الرئيسية والنفقات السنوية الخاصة بوزارة الدفاع وتقديم التقارير عنها؛
- النظر في كل تقدير إضافي مقدم من وزارة الدفاع وتقديم التقارير عنه للبرلمان متى يتطلب هذا النظر فيه بصورة أكبر؛
- تقديم التقارير الدورية عن تأثير المدخرات الخاصة بتحقيق الكفاءة على تكلفة التشغيل الخاصة بوزارة الدفاع؛ وأخيرًا
- إصدار أمر للسلطات المختصة، إذا لزم الأمر، بإجراء تدقيق للحسابات.

### التنظيم والإدارة

- النظر في التقارير والحسابات الخاصة بكل فرع من فروع القوات المسلحة وتقديم تقارير دورية عن ما إذا كان هناك أي أمور مطروحة تستدعي الاهتمام؛
- النظر في كل تعيينات المناصب العليا (القيادات العسكرية العليا، وكبار موظفي الخدمة المدنية) من قبل السلطة التنفيذية ذات الصلة وإذا كان ذلك مناسبًا، والحصول على الأدلة المتعلقة بذلك وتقديم التقارير؛ وأخيرًا
- النظر في التنظيم الداخلي لقطاع الدفاع، من خلال الهيئات الخارجية غير المتعلقة بالبرلمان (مثل أمين المظالم) وفي نهاية المطاف، لفت انتباه البرلمان إلى أي خلل محتمل.

وقد أصدرت مجموعة عمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمعنية بالرقابة البرلمانية للقوات المسلحة دراسة حول سلطات لجان الدفاع الخاصة بالمجالس البرلمانية الصغرى في الدول الأعضاء في حلف الناتو. وقد تم تنفيذ هذا البحث من خلال استبيان تم توزيعه على أعضاء البرلمان في هذه الدول. وتوجد النتائج في الملحق الأول من كتيب الجيب هذا.

هناك بعدًا جديدًا نسبيًا لإدارة الدفاع والعمليات وهو إحالة الأنشطة التي كانت تقوم بها في السابق مؤسسة الدفاع ذاتها إلى مصادر خارجية. فالأنشطة التي كانت تقوم بها شركة بلاك ووتر في العراق والتي تضمنت استخدام القوة تم مناقشتها بشكل حاد وطرحت العديد من القضايا الهامة المتعلقة بالمساءلة. وبشكل عام، يبدو أن النتائج قد أكدت على أن تظل الحكومة التي تبرم مثل تلك العقود مسؤولة عن أفعال هؤلاء المتعاقدين معها.

### الرقابة البرلمانية على الموازنة

تضم العديد من البرلمانات في الدول الديمقراطية لجانًا دائمة لتشمل جميع الإدارات الحكومية. وهي تتباين في حجمها وصفاتها بشكل كبير. ففي ألمانيا، يكفل القانون الأساسي إنشاء لجان خاصة للشؤون الخارجية والدفاع وشؤون الاتحاد الأوروبي والالتزامات. وللبرلمان الألماني الحرية في إنشاء لجان أخرى. وحاليًا، تتألف لجنة الدفاع من ثمانية وثلثين عضوًا - بما يعكس القوة النسبية للهيئات البرلمانية في البرلمان - وعدد مساو من البدلاء. وفي المملكة المتحدة، تكون اللجان المختارة أصغر ويبلغ عدد أعضائها حوالي اثني عشر عضوًا. في ألمانيا، تكون المهام التقليدية للجنة الدفاع هي مناقشة القوانين والمقترحات الخاصة بالقرارات التي تحال إليها أثناء انعقاد الجلسة العامة للبرلمان الألماني. ويمكنها أيضًا دراسة القضايا من تلقاء نفسها لمناقشة التقارير التي طلبتها اللجنة من وزارة الدفاع الاتحادية. ولها الحق في استدعاء أعضاء من الحكومة لحضور اجتماع اللجنة في أي وقت. فلجنة الدفاع هي اللجنة الوحيدة التي يمكنها إعلان نفسها كجنة تحقيق. وفيما يتعلق بالموازنة، يكون للجنة دورٌ غير مباشر في تقديم التقارير الخاصة بفحصها (والتي تستغرق عدة أيام كل عام) إلى لجنة الموازنة.

ويجب تمرير جميع المشاريع الخاصة بعمليات الشراء التي تزيد عن 25 مليون يورو على اللجنة. ويقوم البرلمان الألماني أيضًا بتعيين مفوض برلماني للقوات المسلحة يعمل بشكل وثيق مع لجنة الدفاع ويحضر الاجتماعات بشكل منتظم. وتكون مهمته الرئيسية هي حماية الحقوق الأساسية لأفراد الخدمة وضمان الامتثال إلى مبادئ التوجيه الداخلي (Innere Führung) وهو المفهوم الخاص بالقيادة والكرامة والتعليم المدني. في عام 1994، قضت المحكمة الدستورية الفيدرالية في كارلسروه (Karlsruhe) بأنه يجب الحصول على الموافقة الأولية من البرلمان الألماني على جميع مهام الجيش الألماني فيما عدا حالات الخطر الوشيك. ويمكن للقانون تنظيم أسلوب تعامل البرلمان مع هذه الأمور. ولا يحق للبرلمان طلب تنفيذ المهام من تلقاء نفسه. وتخضع صياغة كل مشاريع القوانين في هولندا، بما في ذلك الموازنة، إلى مرحلة كتابية تقوم خلالها اللجنة المعنية بطرح الأسئلة والحصول على إجابات كتابية قبل إجراء المناقشة الشفهية أثناء انعقاد الجلسة العامة للبرلمان. وتتم مناقشة الأسئلة المتعلقة بالسياسة في اللجنة وعندما تكون محل جدل بقدر كاف تتم مناقشتها أيضًا في الجلسات العامة.

بالنظر إلى دول حلف الناتو بشكل عام، فإن طريقة التدقيق في الموازنة تختلف اختلافًا كبيرًا. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن يكون من الممكن فحص كل بند بالموازنة تفصيليًا. ففي أوسع صورة، يتعلق ذلك بكل من إقرار النفقات على النحو المقترح وتعديل الأرقام. ويمكن لتعديل الأرقام أن يتخذ شكل زيادة أو خفض بند من البنود، ولكن عادة يتم ذلك بالارتباط بمادة أخرى لإحداث تغيير في الأولويات. ووفقًا للإمكانيات الدستورية للقيام بذلك، من المستحسن وضع موازنات مشاريع الدفاع لعدة سنوات لأن ذلك يسهل تنفيذها بشكل أكثر سلاسة. ولكن مثل هذا التفويض، ينبغي أن تصاحبه ترتيبات تقديم تقارير ذات موثوقية للتأكد من أن المشروع يسير في المسار الصحيح وأن التمويل المتاح له لا يتم تحويله إلى أغراض أخرى.



ويكون التدقيق البرلماني فعالاً بصورة أكبر عندما تجتمع الرقابة السياسية مع المساءلة فيما يتعلق بالأداء السابق والحالي. ولدى معظم الدول أنظمة تخطيط وبرمجة وموازنة وتقييم (PPBES)، ولكن في حالات متعددة يظل جانب التقييم بحاجة إلى تطوير. ولا يبعث ذلك على الدهشة نظراً لما ينطوي عليه ذلك من كثافة العمالة والحساسية السياسية. وقد قدمت الحكومة الهولندية نظاماً شاملاً "السياسة المساءلة" في عام 2001 يقدم مزيداً من المعلومات بشأن أهداف السياسة، والأداء المطلوب، والمصادر المتوفرة. وهو يهدف إلى القدرة على قياس ليس فقط المدخلات والمخرجات ولكن أيضاً قياس النتائج. وفي مجال الدفاع، يتم الجمع بين النظام الجديد والبرنامج الجاري لتقدير تكاليف مختلف الوحدات والمهام، والذي يعد شرطاً أساسياً في الحكم على فاعلية تكلفتها.

### الرقابة البرلمانية لقرارات التجهيز

إن دور البرلمان المتعلق بقرارات التجهيز يتطلب فصلاً منفصلاً. وتثير قرارات عمليات الشراء هذه الاهتمام العام لما لها من تأثير مباشر على القدرات الدفاعية لفترة طويلة مقبلة وعادة ما تنطوي على وظائف محلية. ويتطلب التطوير والإنتاج فترات زمنية طويلة، وبالتالي يجب أن تعتمد القرارات على افتراضات التهديدات المستقبلية والخيارات البديلة. إن القيام بترتيبات تعاونية في بناء وحدات متعددة الجنسيات ومجموعات القوى تقدم حافزاً للتوحيد القياسي أو على الأقل لتحقيق التوافق. وإن التطوير التعاوني والإنتاج المشترك وبرامج المقاصة تخدم المصالح الصناعية. فلا توجد مجالات أخرى من الأنشطة الحكومية وعمليات الشراء العامة تولي مثل هذا الاهتمام للمشاركة في العمل، حيث يعد ممارسة شائعة في قطاع الدفاع. وأحد أسباب ذلك هو الاهتمام العام بتوجيه أموال دافعي الضرائب مرة أخرى إلى الاقتصاد القومي، ولكن من الغريب بحق ألا نسمع مثل هذه الحجج عندما يتم شراء القطارات أو محطات الطاقة أو الطائرات المدنية خارج البلاد. ويختلف قطاع الدفاع بقدر إعفاء عمليات الشراء الخاصة به من قواعد المنافسة في السوق الأوروبية المشتركة وبذلك يكون نظام الحماية الجمركية القومية بدون ضوابط. ويعد ذلك صحيحاً أيضاً خارج الاتحاد الأوروبي.

ويجب التمييز بين الدول الكبرى التي تمتلك قاعدة صناعية عريضة بما في ذلك تجهيزات الدفاع، وبين الدول الأصغر التي لديها فقط عدد قليل من الصناعات الدفاعية، وبين الدول التي بالكاد تمتلك أي من هذه الصناعات. ففي الحالة الأخيرة، يتم السعي لتعويض عمليات شراء قطاع الدفاع من قطاعات أخرى. وبشكل مثالي، ينبغي أيضاً أن تحكم المنافسة الحرة تجهيزات الدفاع، ولكن يختلف هذا السوق بالتحديد عن غيره بوجود عدد قليل من الموردين، ووجود مشتر واحد فقط، وهو الحكومة، ممثلة في وزارة الدفاع، أي أنها معادلة "أحادية". فإذا كانت دولة ما تنتج معدات مقبولة نوعياً، فإن فرصة الموردين الخارجيين في النجاح تكون ضئيلة. وفي الولايات المتحدة، فإن سياسة "اشتر الأمريكي" هي خير مثال على ذلك، وحتى الصناعات في الدول الحليفة لا يكون لديها خيار سوى مشاركة إحدى الشركات الأمريكية.

وقد بذلت عدة محاولات من أجل تعزيز التعاون الأوروبي في قطاع تجهيزات الدفاع. ففي أوائل السبعينيات، تم إنشاء المجموعة الأوروبية جزئياً لهذا الغرض، ومن جهة أخرى كذلك بغرض إظهار للولايات المتحدة أن الحلفاء الأوروبيين سيقدمون مساهمة كافية لقطاع الدفاع. ولقد ضمت المجموعة جميع الحلفاء الأوروبيين باستثناء لوكسمبورغ وأيرلندا وقد تحولت فيما بعد، أول الأمر، إلى فريق البرنامج الأوروبي المستقل لتشمل فرنسا، ثم في التسعينيات تحولت إلى الفريق الأوروبي الغربي المعني بالأسلحة كجزء من إعادة إحياء اتحاد غرب أوروبا. وبالإضافة إلى ذلك، تحولت المبادرة الفرنسية لجمع أبحاث الدفاع قبل التنافسي في

التعاون الأوروبي طويل الأمد في مجال الدفاع (EUCLID)- بصفتها أحد ما أسفر عنه البرنامج المدني يوريكا (Eureka)- إلى المنظمة الأوروبية الغربية للتسلح التي تتمتع بسلطة إبرام عقود بحثية باعتبارها العنصر الأول في وكالة التسلح الأوروبية التي سيتم إنشاؤها مستقبلاً. وقد كان هناك شك لبعض الوقت في إذا ما كان هذا الهدف سيتحقق حيث أن مجموعة منتجي الدفاع الرئيسية -فرنسا وألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة- قد شكلت المنظمة المشتركة للتعاون في مجال التسلح (OCCAR) لنشر ترتيبات المشاركة في العمل على نطاق جميع المشاريع التعاونية بدلاً من الترتيب لكل مشروع على حدة كما في السابق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مجموعة أكبر مكونة من ست دول مشاركة في مجال صناعة الطيران - وتضم أيضاً إسبانيا والسويد- انتهت من إبرام خطاب النوايا (LOI) وأصبحت تعرف باسم مجموعة خطاب النوايا.

ولم تنتظر الصناعة الأوروبية الإجراءات الحكومية وقامت عبر السنوات باتخاذ مسوغات منطقية مثيرة للإعجاب وجهوداً للاندماج. فكان التأكيد خلال المرحلة الأولى على البطولات القومية متبوعاً بالمرحلة الثانية من الاندماج عبر الحدود وترتيبات الشراكة الرأسمالية. ومن الأمثلة الناجحة شركة (EADS) وشركة (Thales) كمجموعات صناعية وشركة (Airbus) بتصميمها لنسخة النقل العسكرية A400. ويقدر احتفاظ الصناعة الأوروبية بقدراتها وقدرتها على التنافس، فقد كان ممكناً أن يتبع ذلك مرحلة ثالثة من التعاون عبر الأطلسي ولكن تحقيق هذا الأمر ظل عصبياً على التنفيذ. ففي إطار التنافس في مجال طائرات التزويد بالوقود، بدا أن عرض شركة (EADS/Northrop) واعداً ولكن في نهاية الأمر وبعد الكثير من المسامحات الإجرائية (وبعد انخفاض قيمة الآن دولاراً) لا يزال بإمكان شركة (Boeing) الفوز بالصفقة.

في عام 2003 وخلال المداولات الخاصة بالاتفاقية الأوروبية والتي صاغت دستور الاتحاد الأوروبي (الذي تحول فيما بعد إلى معاهدة لشبونة) تم التوصل إلى اتفاق يتعلق بإنشاء وكالة دفاع أوروبية (EDA) في بروكسل تكون مكلفة بمجموعة من المهام التي كان يتم التعامل معها في السابق بشكل منفصل. ووافق الوزراء على إنشائها قبل اكتمال الدستور ثم رفضه لاحقاً بعد إجراء استفتاءات في فرنسا وهولندا، ولذلك لم تقع تحت طائلة اللبلة والتأخير الذي أعقب ذلك قبل أن تدخل أخيراً معاهدة لشبونة في حيز التنفيذ في 1 ديسمبر 2009. وينبغي أن تساهم وكالة الدفاع الأوروبية في السوق الأوروبية لتجهيزات الدفاع من خلال شفافية أكبر في التخطيط القومي والحصول على الأسلحة وربط المتطلبات بالبحث والتطوير وعمليات الشراء المشتركة. وقد أبلت وكالة الدفاع الأوروبية بلاءً حسناً من حيث الشفافية وذلك من خلال تقديم إخطارات أفضل للمناقصات ولكن حتى الآن فشلت في تنسيق الأبحاث الأوروبية وتمويلها بشكل مشترك.

يكون تدخل لجان الدفاع البرلمانية قوياً خاصة في حالات عمليات الشراء بالخارج. وفي فرنسا والمملكة المتحدة، اللتين تغطيان معظم النطاق الصناعي بنفسيهما، تترك قرارات التجهيز للحكومة ولا تثير سوى القليل من النقاشات البرلمانية وهناك يكون تركيز النقاش على التكوين العام للقوات المسلحة بدلاً من التركيز على قضايا عمليات الشراء الفردية. وفي بلجيكا وهولندا، يتبع وزير الدفاع إجراءات محددة من بينها أولاً طلب نظام تسليح في برنامج يستمر لعشر سنوات وتوضيح الأمر لاحقاً، ثم تحليل البدائل وإصدار تقرير بما وصلت إليه المفاوضات وأوجه الإنتاج المشترك والمقابل المادي (والذي يتعامل معه وزير الشؤون الاقتصادية) وفي النهاية اتخاذ القرار. وقامت بلجيكا بإنشاء لجنة مخصصة لعمليات الشراء العسكرية تابعة لمجلس النواب في 9 مايو 1996. بينما تعمل هولندا وفقاً لميثاق نص على أنه من حق المجلس أن يستعرق وقتاً كافياً للنظر في العقود التي تزيد قيمتها على 50 مليون يورو قبل توقيع العقد.<sup>5</sup> وعادة ما يسفر ذلك عن إعطاء الضوء الأخضر من قبل لجنة الدفاع، ولكن للأعضاء الحق في إدراج البند على جدول أعمال مجلس العموم لعرضه للمناقشة في الجلسة العامة والتصويت عليه. وفي دول حلف الناتو الأخرى، تتباين الممارسات بشكل كبير حيث تتراوح بين

<sup>5</sup> تشمل عملية اتخاذ قرار الشراء في هولندا خمس مراحل، منصوص على كل واحدة منها في وثيقة: أ. المتطلبات العسكرية؛ ب. الدراسة التمهيديّة؛ ج. الدراسة التفصيلية؛ د. الإعداد للعقد؛ وأخيراً هـ. التقييم للعقد التي تتجاوز 250 مليون يورو). ويتم إبلاغ البرلمان بالعقد التي تتجاوز 12 مليون يورو، ولكن لا يخضع هذا لعملية التوثيق الكاملة.

الفحص الدقيق في ألمانيا إلى ما يكاد يصل إلى انعدام الرقابة على شراء الأسلحة في اليونان. وفي الحالة الأخيرة، يتم اتخاذ القرارات الهامة من قبل رئيس الوزراء في اجتماع مع مستشاريه الشخصيين المقربين. وفي تركيا، يحتل وزير الدفاع رتبة أدنى من رئيس الدفاع ويهتم بالتجنيد وسياسة عمليات الشراء. وفي العديد من الدول، يتم الإعداد للقرارات الوزارية من خلال لجان وزارية فرعية قبل حصولها على التأييد الحكومي الرسمي.

## الإرهاب

لقد كان للهجمات الإرهابية على مركز التجارة العالمي والبنيتاجون-والذين يعدان رمزين لأسلوب الحياة الغربية ونفوذ الولايات المتحدة- في 11 سبتمبر 2001 أعمق الأثر على السياسة الأمنية. فالأول مرة منذ نشأته في 1949، استند حلف الناتو على المادة الخامسة التي تنص على ضمان الدفاع الجماعي. في السابق، تم وصف الإرهاب في المفهوم الاستراتيجي لحلف الناتو بأنه خطرٌ جديدٌ ولكن رأي الكثيرون أنه يندرج تحت المادة الرابعة كأمر خاضع للتشاور بدلاً من المادة الخامسة التي تشير إلى الأعمال العسكرية التي تخضع لقيادة وتنظيم هيكل عسكري متكامل. في البداية، كانت العمليات التي أجريت في أفغانستان أمريكية بالدرجة الأولى مع دعوة عدد قليل من الدول للمساهمة في الموارد. وتم اتخاذ بعض التدابير لحل محل القوات الأمريكية المشاركة في أفغانستان أو حولها ("سد الفجوات"). وكان التحالف ضد الإرهاب، الذي تم تجميعه بسرعة ملحوظة من قبل وزير الخارجية الأمريكي السابق كولين باول (Colin Powell)، ذا طابع سياسي في المقام الأول في دعمه لهذه العمليات، أو على الأقل في عدم منعها، واتخذ صورة عالمية. وبالنظر مرة أخرى لما جرى في الماضي، كان ينبغي أن تغطي الحرب على حركة طالبان البلد ككل في وقت مبكر لمنع التمرد.

كانت الحرب على الإرهاب ستظل ضمن جدول أعمال منظمات الأمن الدولية كافة ولكن لم يكن واضحاً لبعض الوقت ما إذا كان سيتم اتخاذ الإجراءات في شكل "ائتلاف القوى القادرة والراغبة" كما هو الحال في العراق. ففي خلال الأزمات اليوغوسلافية، تغلب حلف الناتو على منعه من العمل "خارج المنطقة" ولكن كان ذلك في منطقة لها حدود مع الدول الأعضاء وذات تأثير مباشر على الاستقرار الأوروبي. أما لما هو أبعد من ذلك، فلم يتدخل حلف الناتو قط في الصراع العربي الإسرائيلي أو في الأزمات الإنسانية في أفريقيا. ومع ذلك، تم تعريف الحرب ضد الإرهاب هذه المرة بأنها دفاع جماعي وقد أقتعت الأدلة الأمريكية الحلفاء بالتواطؤ بين حركة طالبان ومنظمة بن لادن الإرهابية "القاعدة". ومن ثم تم وصف هجمات 9/11 بأنها هجمات مسلحة مصدرها خارج منطقة حلف شمال الأطلسي. ولقد أراد الكثير من الأمريكيين أن يعمل حلف الناتو على المسرح العالمي حتى قبل أحداث سبتمبر 2001 بالفعل ولكن كان الرأي العام الأوروبي -سوماز ال- متحفظاً على وضع اسم الناتو على العمليات التي لم تتصل بعمل مباشر لاستعادة الأمن والحفاظ عليه في "منطقة حلف شمال الأطلسي" على النحو المنصوص عليه في المادة الخامسة.

وحتى قبل 9/11، بادرت الأمم المتحدة بإبرام معاهدات تتعلق بحماية موظفيها (9-12-1994)، ضد التفجيرات الإرهابية (15-12-1997) وتمويل الإرهاب (9-12-1999). وتتنص قواعد السلوك الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول الجوانب الأمنية السياسية - العسكرية لعام 1994 الواردة في الفقرة السادسة على البند التالي:

لن تدعم الدول المشاركة الأعمال الإرهابية بأي شكل من الأشكال وستتخذ التدابير المناسبة لمنع الإرهاب ومكافحته بجميع أشكاله. وستتعاون بشكل كامل في مكافحة خطر الأنشطة الإرهابية من خلال تنفيذ الموائيق الدولية والالتزامات التي وافقوا عليها في هذا الصدد. وستتخذ، على وجه الخصوص، خطوات للوفاء بمتطلبات الاتفاقيات الدولية التي تلتزم بموجبها بمحاكمة الإرهابيين أو تسليمهم.

وقد وافقت الجلسة الوزارية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والتي عقدت في بوخارست في الفترة ما بين 3 إلى 4 ديسمبر عام 2001 على خطة عمل لمكافحة الإرهاب. وقد دعا الاتحاد الأوروبي إلى عقد جلسة خاصة للمجلس الأوروبي يوم 21 سبتمبر عام 2001 لوضع خطة عمل معنية بتعزيز الشرطة والتعاون القضائي (من خلال مذكرة اعتقال أوروبية وتعريف للإرهاب ووضع لائحة المنظمات الإرهابية وإنشاء فريق لمكافحة الإرهاب في الشرطة الأوروبية وإبرام اتفاق بشأن التعاون بين السلطات الأمريكية والشرطة الأوروبية) لمكافحة تمويل الإرهاب وغسل الأموال وتحسين أمن الطيران. وقد اختتمت المناقشات الطويلة التي امتدت على مدار السنوات السابقة وتم اتخاذ القرارات على وجه السرعة.

فقد قرر المؤتمر الوزاري للمجلس الأوروبي في 8 نوفمبر عام 2001 تركيز أنشطته على ثلاثة عناصر:

1. تعزيز التعاون القضائي بما في ذلك إعادة النظر في المعاهدات القائمة لمكافحة الإرهاب؛
2. حماية القيم الأساسية؛ فينبغي أن تتسق الحرب على الإرهاب مع متطلبات الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان. وقد طلب الوزراء من اللجنة التوجيهية لحقوق الإنسان وضع مسودة بالمبادئ التوجيهية؛
3. الاستمرار في الديمقراطية والتماسك الاجتماعي لمكافحة التعصب والتمييز ولتعزيز الحوار بين الثقافات والأديان.

وتحتوي معاهدة لشبونة على بندين لتحقيق التضامن: أحدهما في حالة العدوان والأخر عندما تطلب الدولة المساعدة في التعامل مع الهجوم الإرهابي أو الكوارث القومية سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان. والآن قد تم دمج التعاون في مجال القضاء والشؤون الداخلية، والمعروف سابقاً "بالركيزة الثالثة" إلى جانب المجتمعات الاقتصادية والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، بشكل أفضل في الاتحاد الأوروبي وهو يخضع لمبادرة اللجنة الأوروبية وتصويت الأغلبية والقرار المشترك من قبل البرلمان الأوروبي.

وكانت نتيجة هذه النشاطات أن أظهرت أوروبا أخيراً صورة مترابطة بوجود منظمات تعزز بعضها البعض. وفي خضم هذه الأنشطة المتسارعة، من المهم أن نتذكر أن الحرب ضد الإرهاب تقتضي ما هو أكثر من التدابير العسكرية وأنه ينبغي الانتباه إلى التوازن بين اليقظة المتزايدة وحرية الفرد في الدول الديمقراطية. فعلى أي حال، يعد الإرهاب أسلوباً لتحقيق أهداف سياسية. وستكون مكافحته فعالة فقط عند مواجهة أسبابه الكامنة. والتي لا يسهل دائماً تحديدها خاصة في حالة الهجمات الإرهابية الكارثية والانتحارية التي تهدف إلى تدمير المجتمع الغربي. ومع ذلك، فإن "الحرب على الإرهاب" وحدها لن تكون كافية.

## الخلاصة

- يمكن تلخيص التحليلات سالفة الذكر في ثلاثة عشر عنصراً<sup>6</sup> تضمن أداء المؤسسة العسكرية لدورها المناسب في المجتمع الديمقراطي:
- وجود هيكل دستورية وتشريعية مناسبة ذات تحديد واضح لمسؤوليات الأفرع التنفيذية والتشريعية وذات نظام خاص للضوابط والتوازنات؛
  - التنسيق بين العمليات والهيكل المعنية بوضع السياسات الخارجية والأمنية، حيث تلعب الأولى الدور الأساسي في صياغة السياسات الخارجية للدولة؛
  - مع الهيئة الواضحة للسياسة في وزارة الدفاع، تخضع المؤسسة العسكرية في النهاية للمساءلة أمام ممثلي الشعب المنتخبين ديمقراطياً؛
  - الرقابة البرلمانية القوية والتي تضم أعضاء من البرلمان تم تدريبهم على الأساليب والمسؤوليات الخاصة بمساءلة السلطة العسكرية؛
  - وجود فريق من الخبراء المهنيين في البرلمانات القومية لإطلاع الأعضاء بشكل كامل على القضايا الأمنية الأساسية والبيانات المتعلقة بها؛
  - تطوير كادر من خبراء السياسات الأمنية في المجال العام للتخصص في مجموعة القضايا الأمنية لإثارة نقاش عام؛
  - وجود هيكل تدقيق نظامية لمكافحة الفساد والاحتيال وإساءة استخدام الموارد العامة من قبل المؤسسة العسكرية والتي تظل مجهولة للعامة بسبب السرية العسكرية؛
  - الشفافية في عملية وضع موازنة الدفاع لمنع تأثير مجموعات من أصحاب المصالح على تصورات الأخطار التي تهدد المؤسسة العسكرية؛
  - تعليم القوات المسلحة وتدريبها على دور المؤسسة العسكرية في المجتمع الديمقراطي بما في ذلك احترام حقوق الإنسان والحقوق المدنية؛
  - وجود نظام قضائي عسكري فعال وعادل يعزز معايير السلوك والانضباط المنصوص عليها ويسمح بوجود إجراءات للشكاوى؛
  - وجود مناقشات قومية علنية ومطلعة تسبق اتخاذ القرارات الرئيسية الخاصة بالأمن القومي والأمور العسكرية؛
  - يتطلب التزام القوات المسلحة خارج الحدود القومية تأييداً واسعاً من قبل ممثلي الشعب المنتخبين؛
  - إلغاء تسييس دور الجيش في المجتمع والحد قدر الإمكان من التدخل السياسي في الأمور المهنية العسكرية.

<sup>6</sup> إن هذه القائمة هي صيغة معدلة للنقاط التي تم طرحها في كتاب Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*.

## البعد البرلماني الدولي

### المنظمات الدولية وبعدها البرلماني

تعد مناقشة البعد البرلماني للتكامل الأوروبي مسألة قديمة قدم المؤسسات الأوروبية ذاتها. فمنذ إنشاء مجلس أوروبا عام 1949 والذي انطلق من مؤتمر لاهاي عام 1948 وصرحت به الجمعية الاستشارية، تم وضع المشكلات المتعلقة بالكفاءة والعضوية والعلاقات بين الهيئات البرلمانية المنبثقة الأخرى على جدول الأعمال. وقد اشتكى أعضاء البرلمان من عدم انتباه الوزراء لتوصياتهم. ووافقت الحكومات بعد تردد على توسيع نطاق المشاركة البرلمانية. وهنا يجب التمييز بين ثلاثة جوانب. الأول ينطبق على الاتحاد الأوروبي بشكل خاص حيث قامت الدول بنقل اختصاصاتها إلى الاتحاد الأوروبي ويتم صنع القرار بشكل متزايد من خلال تصويت الأغلبية المؤهلة لذلك (أي حوالي واحد وسبعين في المائة من الأصوات). وفي هذه الحالات، "يبرز" قصور ديمقراطي" بوضوح إذا لم تحل رقابة البرلمان الأوروبي محل تدقيق البرلمانات القومية. وبموجب قوانين الإجماع، يمكن للوزير أن يخضع للمساءلة من قبل البرلمان القومي ولكن إذا تم التصويت ضده لن يصبح ذلك فعالاً. والجانب الثاني يتعامل مع القرارات الجماعية في الاتحاد الأوروبي حيث يكون الوزراء مسؤولين أمام برلماناتهم القومية ولكن البرلمان الأوروبي يلعب دوراً فيما يخص الموازنة. أما الجانب الثالث فهو موضوع هذا الفصل: وهو البعد البرلماني للتعاون بين الحكومات بصفته عنصراً أساسياً في بناء التوافق والركيزة متعددة الجنسيات للمناقشات البرلمانية القومية.<sup>7</sup> فالرقابة البرلمانية بمفهومها الصحيح تكون متروكة للبرلمانات القومية ولكنها لا تستطيع العمل بشكل كافٍ بدون الحصول على المعلومات اللازمة بشأن الأوضاع المختلفة في سياق متعدد الجنسيات.

تتمتع أوروبا بفيض من المنظمات الدولية ذات الأنشطة والاختصاصات المتداخلة. فإذا كان من الممكن البدء من الصفر فلن تتكرر الصورة الحالية. ومع ذلك، فكل منظمة تلعب دوراً وتؤدي بعض الوظائف التي لا تستطيع المنظمات الأخرى أداءها. ومقارنة بالقارات الأخرى، فقد تكون أوروبا ذات تنظيم مبالغ فيه بينما تفتقر آسيا وأفريقيا إلى المنظمات الإقليمية العامة التي تعمل على تيسير الحوار ومنع الأزمات والعمل المشترك إن أمكن. وتقر الأطراف الفاعلة في المشهد الأوروبي والذين يتم تحليلهم أدناه من حيث الوظائف الأساسية والبعد البرلماني، بالحاجة إلى التعزيز المشترك لكنهم لا يمارسون ما يدعون إليه. ويكفي القول بأن مثل هذه المؤسسات المتشابهة لسوء الحظ تعاني أحياناً من محاولات "إعاقه" من قبل نظرائها السابقين.

إن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (UNSC) هو المسؤول الأول عن السلام والأمن في جميع أنحاء العالم وله التفويض الحصري باستخدام القوة. ويستثنى ميثاق الأمم المتحدة في المادة 51 الحق الطبيعي في الدفاع الشرعي الفردي أو الجماعي ضد أي هجوم مسلح حتى يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلام والأمن الدوليين. ويتم إبلاغ مجلس الأمن على الفور بالتدابير التي تم اتخاذها في ممارسة هذا الحق.

<sup>7</sup> تم استخدام نسخة سابقة من هذا الفصل، تغطي فقط المنظمات البرلمانية المذكورة، في ندوة في لاهاي في مايو 2001

بدأ حلف الناتو واتحاد غرب أوروبا كمنظمات دفاع جماعية، بناءً على المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، ولكنهما حصلتا بعد ذلك على مهام إدارة الأزمات ودعم السلام. بينما ينصب تركيز منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على المبادئ فيما بين الدول ومنع نشوب الصراعات، ومراقبة الانتخابات ووضع الأقليات القومية. فهي تهدف إلى تعزيز الاستقرار من خلال تعزيز الحكم الرشيد والمجتمع المدني في سياق التعدد الثقافي. ويلعب المجلس الأوروبي دوراً رائداً في الحماية القانونية للأفراد من خلال المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة حقوق الإنسان الخاصة به في ستراسبورغ. وتختلف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن المجلس الأوروبي من حيث العضوية، حيث أن الأخير لا يضم الولايات المتحدة وكندا وجمهوريات آسيا الوسطى المنفصلة عن الاتحاد السوفييتي السابق.

ويمتلك الاتحاد الأوروبي، بطموحه في "خلق اتحاد أوثق صلة"، مجموعة فريدة من الأدوات تكمن في "الركائز" الثلاث الخاصة به: وهي المجتمع الأوروبي الذي يمتاز طرازه المجتمعي بتجاوز نطاق الولاية الوطنية (من خلال مبادرة المفوضية الأوروبية، والقرار المشترك وأغلبية التصويت لمجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي، والتطبيق الموحد لقانون محكمة العدل في لوكسمبورغ)، والسياسة الخارجية والأمنية الحكومية الدولية المشتركة وأخيراً، الركيزة الثالثة ألا وهي التعاون في مجال العدل والشؤون الداخلية. كان للجمع بين هذه الأدوات أهمية خاصة في عملية التوسع مع الدول الثلاث عشرة واتفاقيات الاستقرار والانضمام مع الدول الأخرى.

وقد قامت معاهدة لشبونة بإلغاء هيكل الركائز ولكنها حافظت على الاختلافات في اتخاذ القرار، خاصة في سياسات الأمن والدفاع الحكومية الدولية الخارجية حيث ظل الإجماع هو السائد. وتم تحسين الترابط من خلال الدور المزدوج الخاص بالممثل السامي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة بالتعاون مع نائب رئيس المفوضية الأوروبية المسؤول عن العلاقات الخارجية وخلق دائرة مشتركة للشؤون الخارجية، بما في ذلك حوالي 130 وفداً للمفوضية مع موظفين من أمانة المجلس ودبلوماسيين من الدول الأعضاء.

### مجلس أوروبا

تم توقيع النظام الأساسي لمجلس أوروبا في لندن في 5 مايو 1949 من قبل عشر دول أوروبية: بلجيكا والدنمارك وفرنسا وأيرلندا وإيطاليا ولوكسمبورغ وهولندا والنرويج والسويد والمملكة المتحدة. وقد عبر بيانه الافتتاحي عن هدف "تحقيق المزيد من الوحدة بين الأعضاء بغرض حماية المبادئ والمثل العليا التي تعد تراثاً مشتركاً وتحقيق تلك المثل والمبادئ وتسهيل التقدم الاقتصادي والاجتماعي." ومع ذلك، كانت المسألة الوحيدة التي تم استثنائها من نطاق اهتمامات المجلس هي مسألة الدفاع الوطني. وقد مثل إنشاء هيكل مزدوج بلجنة وزراء وجمعية استشارية (التي أصبحت لاحقاً الجمعية البرلمانية) مفهوماً سياسياً جديداً: يضمن مشاركة نواب البرلمان في المنظمة الدولية لأول مرة، ولكنه أيضاً يعد تسوية صعبة بين القوى السياسية المتعارضة.

كانت الجمعية هي القوة الدافعة التي تصورتها "الدول الأوروبية" في لاهاي عام 1948، بينما كانت اللجنة هي الجهة المراقبة التي أدرجها المناهضون للفيدرالية. وتنتهج الهيئتان أساليب مستقلة تمامًا، حيث تهتم لجنة الوزراء بالقضايا الفنية وتجري الجمعية مناقشات سياسية واسعة النطاق. إن المصدر الرئيسي للمعلومات هو تقارير لجنة الوزراء حول أنشطتها وحول الإجراءات المتخذة بشأن توصيات الجمعية. ورغم ذلك، لا تخضع اللجنة لأي التزامات تجبرها على إبداء أسباب لقراراتها أو تفسير عدم استجابتها لأحد التوصيات. ونتيجة لذلك، سعى الحزب العامل في العلاقات العامة والبرلمانية بالجمعية بجد لإقناع أعضاء الجمعية بطرح استجابات في برلماناتهم القومية. ونجحت الجمعية في تكثيف الحوار مع الوزير القائم بأعمال رئيس المجلس في كل جلسة فرعية من الجلسات الأربع لتقديم التقرير وإجابة الأسئلة.

ليس لدى الجمعية سلطة إصدار قانون أو التصويت على التمويل أو مراقبة الحكومات. ومع ذلك، ساهمت "الديموقراطية البرلمانية" للجمعية بصورة غير مباشرة في مجموعة من "القوانين الأوروبية" من خلال المبادرة في صياغة أكثر من 170 اتفاقية دولية والمساعدة في ذلك، اعتبارًا من 1950 في الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان. وقامت بتأسيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تمكن أي فرد مقيم في إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية من تقديم التماس مباشر للمحكمة في حالة شعوره بانتهاك حقوقه على الصعيد الوطني. وهكذا تطور مجلس أوروبا حتى أصبح مؤسسة "تحدد المعايير"، وتعتبر العضوية بها أولى خطوات المشاركة في عمليات التكامل الأوروبي.

وفي أكتوبر 1993، تم انعقاد مؤتمر القمة لرؤساء الدول والحكومات الأول في إطار مجلس أوروبا لأول مرة في فيينا وتم إعلانه رسميًا كمنظمة للقومية الأوروبية. وقام أيضًا بوضع الشروط الأساسية للعضوية:

يقتضى مثل هذا الانضمام أن تتوافق مؤسسات الدولة المتقدمة للعضوية ونظامها القانوني مع المبادئ الأساسية للديموقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان. حيث يجب أن يتم اختيار نواب الشعب من خلال وسائل الانتخاب الحر والنزيه على أساس الاقتراع العام. وضمان حرية التعبير ولاسيما لوسائل الإعلام وحماية الأقليات القومية واستمرار مراعاة مبادئ القانون الدولي، وهناك معايير حاسمة من وجهة نظرنا لتقييم أي طلب للعضوية. ويعد أيضًا من الضروري الالتزام بتوقيع الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان والموافقة على آليات الرقابة الخاصة بالاتفاقية ككل خلال فترة قصيرة. ونحن عازمون على ضمان الامتثال الكامل للالتزامات التي وافقت عليها جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا.

في سياق النظر في طلبات العضوية، ابتكرت الجمعية مفهوم مراقبة الالتزامات. حيث تم توضيح التزامات محددة بمواعيد دقيقة. وكان هناك مطلب مشترك وهو التصديق خلال عام واحد على ميثاق حقوق الإنسان. وقد اختلف نطاق الالتزامات الأخرى، وفقًا للمشكلات التي يتعين حلها بعد الانضمام للنظام والتي يكون من شأنها تعزيز الديموقراطية (فصل السلطات، قانون الانتخابات، أداء البرلمان، السلطات المحلية) وتأمين سيادة القانون (الإصلاح التشريعي، استقلال القضاء، تنظيم نظام السجون) ومراعاة حقوق الإنسان وحماية الأقليات.



وبالرغم من استثناء الدفاع من اختصاصات المجلس، قامت الجمعية بتعديل النظام الأساسي اعتباراً من 1951. فبعد دعوة السير وينستون تشرشل (Winston Churchill) لوجود جيش أوروبي في العام السابق، اعترف الوزراء بحق الجمعية في مناقشة الجوانب السياسية المتعلقة بالدفاع، بالرغم من عدم اختصاصها بإصدار توصيات في هذا الشأن. ولم تتردد الجمعية في زيارة بؤر التوترات مثل ألمانيا في عام 1997 وشمال القوقاز في 2001 ومرة أخرى في 2002.

### الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب

لقد تأسست الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب (ECSC) في 18 أبريل من عام 1951 ولمدة خمسين عاماً، وكان لها خصائص تتجاوز حدود الولاية الوطنية ولكن لجمعيتها العامة سلطات محدودة. وكان ينبغي أن يتم ترشيح "ممثلها عن شعوب الدول" من الجمعية الاستشارية للمجلس الأوروبي ولكن أعداد المقاعد المخصصة لم تكن متطابقة. إن الوزير شومان (Schuman)، مؤسس الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب قد أيد زيادة تمثيل دول البنلوكس (بلجيكا، وهولندا، ولوكسمبورغ) في الجماعة. وفي النهاية، حصلت كل من بلجيكا وهولندا على عشرة مقاعد لكل منهما وحصلت لوكسمبورغ على أربعة مقاعد، بينما حصلت ألمانيا وفرنسا وإيطاليا على ثمانية عشر مقعداً لكل دولةٍ منهم. وفي مجلس أوروبا، كان لبلجيكا وهولندا ستة مقاعد لكل منهما وللوكسمبورغ ثلاثة مقاعد، وأي أن مجموع مقاعدهم مجتمعة كان أقل من ذلك الخاص بواحدة من الدول الأكبر، بينما في الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب كان لديهم مقاعد أكثر من الأعضاء الأكبر.

في واقع الأمر، كان للجمعية العامة، التي عقدت اجتماعها الإفتتاحي في سبتمبر 1952، سلطة حقيقية فقط من خلال التصويت بتوجيه اللوم (التصويت بسحب الثقة من الحكومة)، والذي يمكن أن يتم تمريره أثناء مناقشة التقرير السنوي للهيئة العليا. ولكي يتم إجبار الهيئة العليا بالكامل على الاستقالة يجب حضور ثلثي عدد الأعضاء، وهم يمثلون الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء. ويجب عقد جلسة استماع لرئيس الهيئة العليا بناءً على طلبه أو من ينوب عنه، وبدورها، تضطر الهيئة العليا للرد على الأسئلة التي طرحتها الجمعية سواءً كانت أسئلة مكتوبة أو شفوية. على الرغم من احتفاظ الجمعية بموجب المراقبة، بشكل رئيسي من خلال لجانها، ومن ثم كان لديها بعض النفوذ على الهيئة العليا، فإنها لم يكن لها أي نفوذ على مجلس الوزراء، وأقصى ما كان يمكن أن تقوم به الجمعية كان يتم من خلال الوسائل غير المباشرة لمهاجمة الهيئة العليا عندما تتمتع هذه الهيئة بمساندة المجلس.<sup>8</sup> عادة ما كانت تدفع الهيئة العليا لتوسيع أنشطتها. وقد لعبت أيضاً الجمعية دوراً في تحديد الموازنة من خلال مشاركة رئيسها في لجنة الرؤساء الأربع.

### خطة إيدن

مع بدء دخول الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب حيز التنفيذ والتوقيع على معاهدة مجموعة الدفاع الأوروبية في عام 1952، اعتزمت المملكة المتحدة إنشاء صلات مع كلا المنظمين. وقد تم اقتراح "خطة إيدن" لإعادة تشكيل مجلس أوروبا من أجل خدمة الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب، ومجموعة الدفاع الأوروبية وأي منظمة من نوعها قد توجد في المستقبل. وأيدت الجمعية الاستشارية هذا النهج واقترحت اتفاقية تتيح للممثلين من غير الأعضاء بالجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب المشاركة في أعمال المجموعة مع الحق في إبداء الرأي وليس الحق في التصويت. وقد كانت الهيئة العليا قلقة بشأن فقدان خصائصها التي تتجاوز نطاق الولاية الوطنية في إطار يتم التفاعل فيه بين الحكومات كما لم تكن متحمسة إزاء القبول بوجود مراقبين. وقد أكدت لجنة من الخبراء القانونيين أنه يجب مراجعة معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب قبل منح المراقبين الحق في إبداء الرأي. فبدلاً من ذلك، أسست اتفاقية موني-لايتون ( Monnet-Layton

<sup>8</sup> انظر: Dirk Spierenburg and Raymond Poidevin, *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1994), 61.

agreement) في يناير 1953 إلى عقد اجتماعات مشتركة لأعضاء المجلسين بشكل سنوي وذلك لتبادل الآراء، بدون تصويت، حول التقرير العام عن أنشطة الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب. وعلى أعضاء الهيئة العليا الحضور للرد على الأسئلة. وعلى أعضاء الهيئة أن يكونوا مستعدين كذلك للمثول أمام لجان الجمعية الاستشارية. وبالمثل، لم يسفر اقتراح بعقد اجتماعات مشتركة للجان عن شيء.

وقد استمرت معاهدة مجموعة الدفاع الأوروبية غير الناجحة على المسار نفسه لخطة إيدن في توسيع نطاق الجمعية العامة للجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب لتصبح الجمعية الخاصة بمجموعة الدفاع الأوروبية. وهي تجتمع مرة واحدة في العام لعقد سلسلة جلسات لا تتجاوز شهرًا واحدًا لمناقشة التقرير السنوي لمفوضية مجموعة الدفاع الأوروبية. ويمكن لاقتراح بتوجيه اللوم يتم اعتماده من خلال تصويت ثلثي عدد الأعضاء أن يجبر المفوضية على الاستقالة. وقد كلفت أيضًا هذه الجمعية بدراسة تشكيل جمعية جديدة منتخبة على أسس ديمقراطية وتحديد مهامها، وكذلك دراسة التغييرات المحتملة في المعاهدة فيما يتعلق بغيرها من المؤسسات، وخاصة من أجل "الحفاظ على التمثيل المناسب للدول الأعضاء". وفي النهاية، ينبغي أن تكون مجموعة الدفاع الأوروبية قادرة على تشكيل أحد عناصر هيكل فيدرالي أو كونفيدرالي على أساس الفصل بين السلطات بما في ذلك "نظام تمثيلي ذو مجلسين". وأخيرًا، ينبغي للجمعية دراسة المشكلات الناجمة عن وجود منظمات مختلفة للتعاون الأوروبي من أجل ضمان التنسيق في إطار هيكل فيدرالي أو كونفيدرالي.

### اتحاد غرب أوروبا (WEU)

تعد معاهدة بروكسل والتي تم توقيعها في 17 مارس 1948 بين بلجيكا وفرنسا ولوكسمبورغ وهولندا والمملكة المتحدة أول إعلان للتعاون المكثف في أوروبا الغربية. وفي بيانها الافتتاحي عقدت الأطراف العزم على:

تأكيد إيمانها بحقوق الإنسان الأساسية...، ودعم مبادئ الديمقراطية والحفاظ عليها... وتعزيز العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... والتعاون بإخلاص وتنسيق جهودها في أوروبا الغربية لخلق أساس متين لتحقيق الانتعاش الاقتصادي الأوروبي، ولتقديم المساعدة لبعضها البعض، في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وفي مقاومة أي سياسات عدوانية وفقًا لميثاق الأمم المتحدة. وإبرام معاهدة للتعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاع الجماعي عن النفس.

وبمرور الوقت، تولت المؤسسات الأخرى القضايا الاقتصادية والاجتماعية وأصبح الدفاع هو محور التركيز. ونصت المادة الخامسة على أنه:

إذا أصبح أي طرف من الأطراف المتعاقدة العليا هدفًا للهجوم المسلح في أوروبا، ستقوم الأطراف المتعاقدة العليا الأخرى وفقًا لأحكام المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة بمنح الطرف محل الهجوم كل ما يحتاج من قوات عسكرية ومعونات ومساعدات أخرى قدر استطاعتها.

وتقدم هذه المادة ضمانًا للمساعدة العسكرية التلقائية الفريدة التي لا مثيل لها في نطاق أي معاهدة أخرى بما في ذلك معاهدة حلف الناتو. وتم إتمام ذلك بإجراء للتشاور في المادة الثامنة الفرع 3، والتي امتازت بنطاقها الواسع.

ينعقد المجلس على الفور بناءً على طلب أي طرف من الأطراف المتعاقدة العليا من أجل السماح لهم بالتشاور فيما يتعلق بأي وضع يشكل تهديداً للسلام في أي منطقة ينشأ فيها هذا التهديد أو أي خطر يهدد الاستقرار الاقتصادي.

وعقب فشل مجتمع الدفاع الأوروبي، فشلت أيضاً مسودة الاتحاد السياسي الأوروبي. وفي عام 1954، تم تعديل معاهدة بروكسل لتشمل ألمانيا وإيطاليا في اتحاد غرب أوروبا. وقد حددت فقرة جديدة في المقدمة الغرض بأنه "تعزيز الوحدة وتشجيع التكامل المتقدم لأوروبا". وقد أنشأت المادة التاسعة الجديدة جمعية اتحاد غرب أوروبا:

يقدم مجلس اتحاد غرب أوروبا تقريراً سنوياً حول أنشطته خاصة فيما يتعلق بمراقبة التسليح إلى جمعية تتألف من ممثلين عن القوى المشاركة في معاهدة بروكسل ثم إلى الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا.

وكان اختصار النص نتيجة لصعوبة المفاوضات. فلم يرغب الكثير من الأعضاء في إعطاء الجمعية صلاحيات كبيرة. وكنيجة لذلك، فقد بدت الصلاحيات محدودة: دراسة التقرير السنوي مع التأكيد على مراقبة التسليح. وعلى الرغم من ذلك، فقد استفادت الجمعية من عدم وجود المزيد من الدقة وقامت بصياغة ميثاقها ونظامها الداخلي. والذين شددوا على البعد "البرلماني" (بما يتجاوز الوظيفة "الاستشارية" للمجلس الأوروبي) استناداً لتطبيق معاهدة بروكسل وقاموا بتمديد صلاحياتها لتشمل أي مسألة تتعلق بهذه المعاهدة وأي مسألة تحال إليها من قبل المجلس لإبداء الرأي. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للجمعية طرح التوصيات والآراء على المجلس وإصدار بيان بالرفض، مقدم من قبل عشر ممثلين على الأقل، بقرار من الأغلبية المطلقة لأعضائها. وقد تم تقديم مثل هذه البيانات عدة مرات ولم تتم الموافقة عليها إلا مرة واحدة فقط: ففي 15 يونيو 1967 تم رفض التقرير السنوي الثاني عشر بنسبة أصوات تبلغ ستة وأربعين صوتاً مقابل لا شيء وامتناع ثلاثة أعضاء. وكان هذا هو العام الذي غادر فيه حلف الناتو باريس إلى بروكسل وأعقب ذلك تنافر بشأن جدوى الدفاع الغربي. وتطورت جمعية اتحاد غرب أوروبا لتصبح هيئة برلمانية مكتملة ذات أمانة مستقلة في باريس وموازنة مستقلة ويتم عقد دورتين عامتين في العام وتوجيه الخطابات من وزراء الدولة التي تتولى الرئاسة بالإضافة إلى الآخرين والأمين العام؛ وتقوم اللجان النشطة بزيارات للدول الأعضاء، أعضاء حلف الناتو وبؤر التوتر؛ والمجموعات السياسية وتقديم الأسئلة المكتوبة للمجلس والتقارير الإعلامية الواسعة عن مجموعة متنوعة من القضايا الأمنية بما يسفر عن توصيات. وحيث أنه كان هناك مجلس لاتحاد غرب أوروبا يزاول مهامه، فيمكن وضع وظيفة اتحاد غرب أوروبا في موضع بين الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا والبرلمان الأوروبي الذي يمتلك سلطات تشريعية وأخرى متعلقة بالموازنة لكنه لا يتمتع بالاختصاصات الرسمية فيما يتعلق بالمسائل الأمنية. ومن الواضح أنه لا يمكن تغيير سياسات مجلس الوزراء إلا من خلال تعبئة الرأي البرلماني في الدول الأعضاء. ولقد عانى في هذا الصدد من الجمع بين عضويته وعضوية المجلس الأوروبي حيث يتوقع وجود خبرات مختلفة من ممثليه.<sup>9</sup> وستتم مناقشة العلاقات المتوترة بين اتحاد غرب أوروبا والبرلمان الأوروبي أدناه.

<sup>9</sup> لاطلاع على التحليل المفصل، انظر: André Dumoulin, Eric Remacle, and Erik Derycke, *l'Union de l'Europe Occidentale, Phénix de la défense européenne* (Paris: Bruylant, 1998), 52-54.

### حلف الناتو

في عام 1948، تدهورت العلاقات بين الشرق والغرب. وقد دفعت السيطرة الشيوعية في تشيكوسلوفاكيا وحصار برلين الموقعين على معاهدة بروكسل (والتي تحولت إلى اتحاد غرب أوروبا عام 1954) إلى السعي للحصول على ضمانات أمنية والتزامات مشتركة في إطار العمل الممتد عبر الأطلسي. وقد وجهت الدعوة للدنمارك وأيرلندا وإيطاليا والنرويج والبرتغال إلى المشاركة في هذه العملية والتي توجت بالتوقيع على معاهدة واشنطن في 4 أبريل عام 1949 مع كندا والولايات المتحدة. وقد انضمت إليها اليونان وتركيا عام 1952 والجمهورية الألمانية الاتحادية عام 1955 وأسبانيا عام 1982. وأصبحت جمهورية التشيك والمجر وبولندا أعضاء بها عام 1999.

في بيانها الافتتاحي، أكدت الأطراف المشاركة في المعاهدة على إيمانها بمبادئ وأهداف ميثاق الأمم المتحدة وعزمها على ما يلي:

حماية الحريات والتراث المشترك وحضارة شعوبها التي تأسست على مبادئ الديمقراطية والحرية الفردية والرفاهية في منطقة شمال الأطلسي. وقد قرروا توحيد جهودهم المتعلقة بالدفاع المشترك وحفظ السلام والأمن.

ومثل سابقتها في بروكسل، كانت معاهدة واشنطن موجزة حيث احتوت على أربعين مادة فقط. وتناولت المادة 4 التناور "عندما يتعرض أي طرف، في رأيه، لتهديد أمنه أو استقلاله أو سلامة أراضيه". وتم تجسيد الالتزام في المادة 5 ولكن بقدر من الإلزام يقل عن الإلزام الوارد في معاهدة بروكسل وإن كان قريباً منه. في عام 1949، لم يكن مجلس الشيوخ الأمريكي على استعداد لقبول الالتزام بتقديم المساعدة العسكرية تلقائياً وقام بإدراج عنصر التقدير. والذي كان نصه الكامل كما يلي:

توافق الأطراف على اعتبار أي هجوم مسلح ضد دولة أو أكثر منها في أوروبا أو أمريكا الشمالية على أنه هجوم ضدهم جميعاً، ومن ثم وافقت على أنه في حالة حدوث مثل هذا الهجوم ستقوم جميع الدول بممارسة الحق الفردي أو الجماعي في الدفاع الذاتي المنصوص عليه في المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة بمساعدة الطرف أو الأطراف محل الهجوم من خلال اتخاذ الإجراءات التي تراها ضرورية على الفور وبشكل فردي وبالتنسيق مع الأطراف الأخرى بما في ذلك استخدام القوة المسلحة واستعادة أمن منطقة شمال الأطلسي والحفاظ عليه. ويتم على الفور تقديم تقرير بشأن هذا الهجوم المسلح لجميع التدابير التي تم اتخاذها نتيجة لهذا الهجوم إلى مجلس الأمن. وتنتهي مثل هذه التدابير عندما يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لاستعادة السلام والأمن الدوليين والحفاظ عليهما.

ونتيجة للحرب الكورية فقد قررت الدول الحلفاء إنشاء مقر عسكري، وهو مقر القيادة العليا لقوت التحالف في أوروبا (SHAPE)، والذي بدأ العمل في الثاني من أبريل 1951 في روكنكورت بالقرب من باريس. ولعدة سنوات كان الاهتمام الرئيسي لحلف الناتو هو بناء دفاع موثوق به ضد أي هجوم مفاجئ كبير ومحتمل من قبل الاتحاد السوفيتي وحلف وارسو. وفي عام 1967، وبعد ترك فرنسا للنظام العسكري المتكامل، فكر الحلف في مستقبله وتبنى تقرير هارمل الذي حدد المهام المزدوجة للدفاع وإزالة التوتر السياسي. وفي نفس الوقت، تم اعتماد مفهومًا استراتيجيًا معدلًا لرد الفعل المرن، ليحل محل استراتيجية الانتقام الشامل.

وكان سقوط جدار برلين بداية التحول الكبير في الأجواء الأمنية الدولية. فقد تم تعديل المفهوم الاستراتيجي عام 1991 فلم يعد يتناول "التهديدات" بل تناول "المخاطر" و"المسؤوليات" بدلا منها. وفي ضوء ما حدث في 11 سبتمبر 2001، يجدر الانتباه إلى أن إعلان السلام والتعاون الذي صدر في اجتماع قمة حلف الناتو في روما يوم 8 نوفمبر 1991 كان قد أشار إلى "المخاطر الواسعة منها انتشار أسلحة الدمار الشامل وانقطاع تدفق الموارد الحيوية والأعمال الإرهابية والتخريبية والتي يمكن أن تؤثر على المصالح الأمنية للحلف".

#### التخطيط في أوروبا الشرقية

اشترك حلف الناتو سريعا في عملية التعاون مع الدول الديمقراطية الجديدة في أوروبا الوسطى والشرقية ومن ثم في التوسع بضمها ففي يونيو عام 1990 مد وزراء الخارجية "يد الصداقة والتعاون" ووجهوا الدعوة لوضع ترتيبات الاتصال في مقر حلف الناتو. وبعد مرور شهر، أكد "الإعلان الخاص بتحويل حلف شمال الأطلسي" في لندن للاتحاد السوفيتي على أن انسحاب القوات من أوروبا الشرقية سيقود حلف الناتو إلى إيفاد قوات أصغر حجما وإعادة هيكلتها وتقليل اعتمادها على القوات النووية. وفي يونيو عام 1991 في كوبنهاغن، أصدر وزراء حلف الناتو بياناً بشأن الشراكة بين دول أوروبا الوسطى والشرقية ليلتبعه في نوفمبر خلال مؤتمر القمة في روما اقتراح بدء مجلس تعاون شمال الأطلسي على مستوى الوزراء والسفراء واللجان. 10 وجاءت الخطوة التالية في يناير عام 1994 خلال مؤتمر القمة في بروكسل حيث تم إطلاق برنامج الشراكة من أجل السلام ليس فقط للدول الشريكة في مجلس تعاون شمال الأطلسي ولكن أيضاً لدول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا القادرة على المشاركة والراغبة فيها. وتم إصدار وثيقة إطار العمل والتي تعهد فيها حلف الناتو بالتشاور مع أي شريك نشط يرى تهديداً مباشراً لسلامة أراضيه أو استقلاله السياسي أو الأمن. ويلتزم كل شريك بتنفيذ أهداف البرنامج ككل والتي تم تحديدها على النحو التالي:

- تسهيل الشفافية في تخطيط الدفاع القومي وعمليات الموازنة؛
- التأكد من الرقابة الديمقراطية على قوات الدفاع؛
- الحفاظ على القدرة والجاهزية للمساهمة في العمليات تحت إشراف الأمم المتحدة و/أو مسؤولية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛
- تنمية علاقات عسكرية تعاونية مع حلف الناتو بغرض التخطيط والتدريب والمناورات المشتركة من أجل تعزيز قدرة المشاركين في برنامج الشراكة من أجل السلام على القيام بمهام في مجال حفظ السلام والبحث والإنقاذ والعمليات الإنسانية وغيرها من المهام التي قد يتم الاتفاق عليها لاحقاً؛
- تطوير قوات قادرة على العمل بشكل أفضل مع القوات الخاصة بأعضاء حلف شمال الأطلسي على المدى الطويل.

<sup>10</sup> في عام 1997، تم استبدال مجلس تعاون شمال الأطلسي (NACC) بمجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية (EAPC) للتأكيد على علاقاته مع برنامج الشراكة من أجل السلام.

تنص وثيقة إطار العمل أيضاً على أن المشاركة الفعالة في برنامج الشراكة من أجل السلام ستلعب دوراً هاماً في العملية المتطورة لضم أعضاء جدد في حلف الناتو. وبعد توقيع الوثيقة، تكون الخطوة التالية للشريك هي تقديم وثيقة عرض تشير إلى الخطوات التي سيتخذها لتحقيق الأهداف السياسية للشراكة والأصول العسكرية وغيرها من الأصول المزمع توفيرها لأهداف الشراكة والمجالات الخاصة بالتعاون التي يرغب في السعي إليها بالاشتراك مع حلف الناتو. ثم يتم الاتفاق لاحقاً على برنامج الشراكة الفردية الذي يمتد لفترة عامين ويرتكز على مبدأ التمايز الذاتي، مثل اختيار مجالات التعاون من طائفة واسعة من الاحتمالات المتضمنة في برنامج عمل الشراكة (PWP). وقد حدد برنامج عمل الشراكة لعام 2001-2002 ثلاثة وعشرين مجالاً بما في ذلك بند سادس خاص بالرقابة الديمقراطية على القوات والهيكل الدفاعية.

في مقر القيادة العليا لقوات التحالف في أوروبا (SHAPE) في مونس بلجيكا، تقوم خلية تنسيق الشراكة بتنفيذ الخطة العسكرية لبرنامج عمل الشراكة لاسيما فيما يتعلق بالتدريبات في بعض المجالات مثل حفظ السلام والعمليات الإنسانية والبحث والإنقاذ. وأخيراً، تم عرض الشراكة من أجل عملية مراجعة وتخطيط السلام (PARP) على أساس اختياري لتسهيل العمليات المشتركة. فكانت مشابهة لدائرة التخطيط الدفاعي التي اتبعتها كامل أعضاء حلف الناتو.

وقد بدأت عملية قبول الأعضاء الجدد في يناير عام 1994 عندما أكد مؤتمر قمة حلف الناتو أن الحلف مفتوح لعضوية الدول الأوروبية الأخرى التي يمكنها تعزيز مبادئ معاهدة واشنطن والمساهمة في تحقيق الأمن في منطقة شمال الأطلسي. ولقد اتسمت معايير التوسع والجدول الزمني الخاص به بالغموض. وتم اعتبار المشاركة الفعالة في برنامج الشراكة من أجل السلام شرطاً ضرورياً للانضمام إلى منظمة حلف الناتو - ولكنها لا تعتبر كافية في حد ذاتها. وبنهاية عام 1994، انضمت ثلاث وعشرون دولة إلى الشراكة وتم إجراء ثلاثة تدريبات خاصة ببرنامج الشراكة من أجل السلام. وقد وصف مجلس شمال الأطلسي في اجتماعه على مستوى الوزراء في ديسمبر عام 1994 عملية التوسع بأنها "عملية تطويرية تأخذ في الاعتبار التطورات السياسية والأمنية في أوروبا ككل" والتي من شأنها أن تكمل العملية الموازية لتوسيع الاتحاد الأوروبي. وقد تم التأكيد على دراسة "لتحديد كيفية توسع حلف الناتو ومبادئ توجيه هذه العملية وانعكاسات ذلك على الأعضاء". واتفق الوزراء على البت في عملية التوسع وفقاً لكل حالة على حدة وأنه يمكن لبعض الدول الحصول على العضوية قبل غيرها.

#### معايير الرقابة الديمقراطية

كان النقاش حول معايير الرقابة الديمقراطية أمراً معقداً. فمن الممكن إجراء عملية التوسع في الدول ذات الديمقراطية الحديثة في الشرق والمساهمة في تحقيق الاستقرار ولكنها يجب أن ذلك يعزز من كفاءة الحلف في أداء مهامه الأساسية. ومنذ البداية كان تقييم حالة العلاقات العسكرية المدنية في الدول المرشحة أمراً هاماً. وبعد جيفري سيمون أول من حلل هذا الجانب. وقد طرح سيمون في دراسته تحت عنوان "العلاقات العسكرية المدنية

في أوروبا الوسطى وتوسيع حلف الناتو ' (Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion)<sup>11</sup> أربعة شروط لازمة للرقابة المدنية الفعالة على المؤسسة العسكرية وهي:

1. ضرورة إنشاء تقسيم واضح المعالم للسلطات بين الرئيس والحكومة (رئيس الوزراء ووزير الدفاع) سواءً عن طريق الدستور و/أو إدخال التعديلات. ويجب على القانون توضيح السلطات في وقت السلم (مثل قيادة المؤسسة العسكرية وسيطرتها، وترقية كبار الضباط العسكريين وتعيين مسؤولي دفاع مدنيين) وفي وقت الأزمات (مثل سلطات الطوارئ) بما في ذلك الانتقال إلى الحرب.
2. من الضروري ممارسة البرلمان للرقابة على المؤسسة العسكرية من خلال ممارسة الرقابة الفعالة لموازنة الدفاع؛ وأيضاً يجب توضيح دوره في نشر القوات العسكرية في حالات الطوارئ والحرب.
3. يجب ممارسة الرقابة الحكومية على المؤسسة العسكرية (هيئة الأركان العامة والقادة العسكريين) من خلال وزارة دفاع مدنية لتشمل الرقابة الفعالة في وقت السلم على موازنة الدفاع والاستخبارات والتخطيط الاستراتيجي وهيكل القوة وعمليات النشر والحصول على الأسلحة والترقيات العسكرية.
4. ضرورة استعادة هيئة المؤسسة العسكرية لتكون القوات المسلحة مؤسسة فعالة. فيجب على المجتمع الذي عاش الفترة الشيوعية عندما كانت المؤسسة العسكرية تُستخدم كأداة للقمع الداخلي والخارجي في كثير من الأحيان، أن ينظر إلى المؤسسة العسكرية على أنها مؤسسة خاضعة للرقابة القومية الفعالة. ويجب أيضاً توفير المعدات ومستويات التدريب العسكرية بشكل كافٍ لحماية الدولة.

في ربيع عام 1995، توصل سيمون للاستنتاج الواقعي بأن كثير من دول فيزيغراد لن تتأهل للانضمام. وعلى الرغم من أن أوروبا الوسطى قد أحرزت بالفعل تقدماً هائلاً منذ ثورات عام 1989، فلا يزال هناك الكثير من العمل الذي يتعين القيام به. وقد بدأ هذا الشعور سائداً أيضاً في أوروبا الغربية وقام وزير الدفاع الألماني فقط بالدعوة علانية إلى التوسع السريع.

#### نحو خطة عمل العضوية

في سبتمبر عام 1995، تم اعتماد دراسة تصف العوامل التي يجب مراعاتها خلال عملية التوسع. وكانت هناك نقطة هامة وهي أنه يجب تسوية النزاعات العرقية أو النزاعات الإقليمية الخارجية بما في ذلك المطالبات الحدودية أو النزاعات القضائية الداخلية بطرق سلمية وفقاً لمبادئ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وقبل حصول الدولة المشاركة في ذلك على العضوية. وعلى الرغم من ذلك، فقد كان القرار الحاسم يصدر من الرئيس كليبنتون الذي اختار ثلاثة دول باعتبارها مناسبة للانضمام أثناء إلقائه خطاب في حملته الانتخابية في ديترويت عام 1996. وقد دعت قمة مدريد في 8 يوليو عام 1997 كلا من جمهورية التشيك والمجر وبولندا لبدء محادثات الانضمام وأكدت مجدداً على أن حلف الناتو سيظل مفتوحاً للأعضاء الجدد. وقد انضمت هذه الدول إلى حلف الناتو في مارس عام 1999 وشاركت في قمة واشنطن في الفترة ما بين 23 و25 من أبريل. ولم يتم إصدار دعوات جديدة مما كان مدعاة لشعور الدول المرشحة الأخرى بالإحباط.

<sup>11</sup> Jeffrey Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion," *McNair Papers* 39 (Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defence University, April 1995): 157. يؤكد سيمون على الرقابة المدنية ولكن مصطلح الرقابة الديمقراطية سيكون أفضل.

وبدلاً من ذلك، فقد تم اعتماد خطة عمل مفصلة للعضوية للدول الراغبة في الانضمام. ولم تختلف كثيراً عن وثائق برنامج الشراكة من أجل السلام ولكنها كانت أكثر تحديداً وتعطي مضموناً آخر للإجراء الذي يأخذ شكل "1+19" في اجتماعات المجلس مع المرشحين الفرديين بهدف "الوصول إلى آلية مركزية وصريحة للملاحظات حول برامج الدول الطامحة". وقد شملت الخطة فصولاً عن القضايا الاقتصادية والسياسية، والقضايا الدفاعية والعسكرية وتنفيذها، والموارد، والقضايا القانونية والأمنية. ففي القضايا الاقتصادية والسياسية تتوقع الدول الطامحة أن يتم:

- تسوية نزاعاتها الدولية بالطرق السلمية.
- إعلان الالتزام بسيادة القانون وحقوق الإنسان.
- تسوية النزاعات العرقية أو النزاعات الإقليمية الخارجية بما في ذلك المطالبات الحدودية والنزاعات القضائية الداخلية بالطرق السلمية وفقاً لمبادئ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والسعي نحو إنشاء علاقات جيدة مع الجوار.
- فرض رقابة مدنية وديموقراطية مناسبة على قواتها المسلحة.
- الامتناع عن التهديد باستخدام القوة أو استخدام القوة بأي شكل يتعارض مع أهداف الأمم المتحدة.
- المساهمة في تطوير العلاقات الدولية السلمية والودية عن طريق تقوية مؤسساتها الحرة وتعزيز الاستقرار والرفاهية.
- مواصلة تقديم كامل الدعم والمشاركة في مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية وبرنامج الشراكة من أجل السلام.
- إظهار الالتزام بتعزيز الاستقرار والرفاهية من خلال الحرية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والمسؤولية البنينة.

علاوة على ذلك، ينتظر من الدول الطامحة عند انضمامها ما يلي:

- توحيد جهودها في مجال لدفاع المشترك والحفاظ على السلام والأمن.
- الحفاظ على فاعلية الحلف من خلال تقاسم المسؤوليات والتكاليف والاستحقاقات.
- الالتزام ببذل الجهود حسنة النية لبناء توافق في الآراء حول جميع القضايا.
- التعهد بالمشاركة الكاملة في عملية التشاور وصنع القرار داخل الحلف بشأن القضايا السياسية والأمنية التي تهم الحلف.
- الالتزام بالانفتاح المستمر للحلف وفقاً لمعاهدة واشنطن والإعلانات الصادرة عن قمة واشنطن وقمة مدريد.

### قمة واشنطن

لقد قدمت قمة واشنطن بياناً طويلاً بشكل غير معتاد بمناسبة الذكرى الخمسين لحلف الناتو والمفهوم الاستراتيجي الجديد. ومثل الذكرى السابقة في عام 1991، فقد كانت الأخيرة ذات طابع سياسي أكثر منه



عسكري، وتم تحديد مهام منظمة حلف الناتو في البيئة الجديدة وعلاقتها مع المنظمات الدولية الأخرى. وقدمت القليل فقط من التوجيه للتخطيط العسكري وأكدت على الحاجة إلى المرونة والحراك. وقد كان الاعتداء التقليدي واسع النطاق ضد التحالف مستبعدًا تمامًا، ولكن توجد إمكانية أن ينشأ مثل هذا التهديد على مدى أبعاد. ويظل أمن التحالف خاضعًا لمجموعة كبيرة من المخاطر العسكرية وغير العسكرية، والتي تعد متعددة الاتجاهات وغالبًا ما يصعب التنبؤ بها (الفقرة 20). إن تحقيق أهداف التحالف يعتمد بشكل حاسم على نصيب متساوٍ من الأدوار الخاصة بالدفاع المشترك ومخاطره ومسؤولياته وكذلك فوائده (الفقرة 42). إن الاستجابة المتجانسة لجميع حالات الطوارئ المحتملة كانت ممكنة عن طريق مجموعة من الترتيبات العملية: إجراءات للمشاورات؛ وهيكلي عسكري متكامل؛ وتخطيط القوات الجماعية؛ وتمويل مشترك؛ والتخطيط التشغيلي؛ وتشكيلات متعددة الجنسيات، وترتيبات القيادة والمقرات الرئيسية؛ ونظام دفاع جوي متكامل؛ وتمركز القوات خارج أرض الوطن عند الحاجة وانتشارها؛ وترتيبات لإدارة الأزمات والتعزيزات؛ والمعايير والإجراءات الموحدة لتوفير المعدات والتدريب والخدمات اللوجستية؛ مشاركة وجمع النظريات وممارستها حسب الاقتضاء؛ والتعاون في البنية الأساسية والتسلح والخدمات اللوجستية (الفقرة 43).

وقد ذكر كل من البيان والمفهوم الاستراتيجي المهام الأمنية الأساسية. وبالمقارنة بعام 1991 فنجد هناك تعديلين: لقد تم حذف المهمة الأساسية في المحافظة على التوازن في أوروبا، وإضافة إدارة الأزمات والشراكة. وإن نص الصيغة الجديدة كما يلي:

- الأمن: لتوفير أحد الأسس التي لا غنى عنها من أجل بيئة مستقرة للأمن الأوروبي الأطلسي، بناء على نمو المؤسسات الديمقراطية والالتزام بالحل السلمي للنزاعات، حيث لا تكون أي دولة قادرة على ترويع أو إجبار أي دولة أخرى من خلال التهديد أو استخدام القوة.
  - التشارور: لتكون، على النحو المنصوص عليه في المادة 4 من معاهدة واشنطن، بمثابة المنتدى الأساسي عبر المحيط الأطلسي لمشاورات الحلفاء بشأن أي من القضايا التي تؤثر على مصالحهم الحيوية، بما في ذلك التطورات المحتملة التي تشكل خطرًا على أمن الأعضاء، ومن أجل التنسيق الملانم لجهودهم في المجالات ذات الاهتمام المشترك.
  - الردع والدفاع: للردع والدفاع ضد أي تهديد بالعنوان ضد أي عضو في حلف الناتو، على النحو المنصوص عليه في المادتين 5 و6 من معاهدة واشنطن.
- ومن أجل تعزيز الأمن والاستقرار في المنطقة الأوروبية الأطلسية:
- إدارة الأزمات: لتكون على أهبة الاستعداد، لكل حالة على حدة وعن طريق توافق الآراء، وفقًا للمادة 7 من معاهدة واشنطن، للمساهمة في منع نشوب صراعات بطريقة فعالة، وللمشاركة النشطة في إدارة الأزمات، بما في ذلك عمليات الاستجابة للأزمات.
  - الشراكة: من أجل تعزيز واسع النطاق لكل من الشراكة والتعاون والحوار مع دول أخرى في المنطقة الأوروبية الأطلسية، وذلك بهدف زيادة الشفافية والثقة المتبادلة والقدرة على العمل المشترك مع الحلف.

وقد نصت فقرات أخرى على أنه لتحقيق الأهداف والمهام الأمنية الأساسية، فيجب على الحلف الاستمرار في احترام المصالح الأمنية المشروعة للآخرين ويسعى لتسوية النزاعات بالطرق السلمية على النحو المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة. وعلى الحلف أن يعمل أيضاً على تعزيز العلاقات الدولية السلمية والودية ودعم المؤسسات الديمقراطية. إن التحالف لا يعتبر نفسه خصماً لأي دولة<sup>12</sup>

وقد استمرت عملية التوسع مع توجيه قمة براغ في نوفمبر 2002 الدعوة إلى سبع دول، على الرغم من أن مستوياتهم في الاستعداد العسكري تختلف اختلافاً كبيراً. وانضمت بلغاريا ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وكذلك انضمت ثلاث دول من دول البلطيق "تبدأ من الصفر" وهي إستونيا ولاتفيا وليتوانيا. وفي قمة بوخارست عام 2006، رحب حلف الناتو بتطلعات الدولتين الأوروبيتين الأطلسيتين أوكرانيا وجورجيا للحصول على العضوية "و... قد وافق اليوم على أن تصبح هذه الدول أعضاء في منظمة حلف الناتو". وكانت هذه الصيغة حلاً وسطاً بين ضغوط الولايات المتحدة من أجل دعوة واضحة وبين إجماع العديد من الدول الأوروبية، بما في ذلك ألمانيا، عن ذكر تاريخ في ضوء المناخ القومي في موسكو. وقد تراجع للحلف هذا المنظور بعد الحرب الجورجية، وكان مدى استعداد كلا البلدين موضعاً للتساؤل مرة أخرى. وبدأت قمة بوخارست إجراءات خطة عمل العضوية مع ألبانيا وكرواتيا، والتي تكلفت بالحصول على عضوية منظمة حلف الناتو في أبريل من عام 2009. وتخلفت مقدونيا بسبب نزاعها مع اليونان على اسمها.

#### الجمعية البرلمانية لمنظمة حلف الناتو

تم إنشاء جمعية شمال الأطلسي في 1955. وعلى الرغم من أن الجمعية لم تقم على أساس معاهدة واشنطن، إلا أنها تطورت حتى أصبحت جمعية كاملة الهيكل ولها لجان وأمين عام وموظفون أكفاء بصوغون التقارير والقرارات التي يرد عليها أمين عام حلف الناتو بتعليقات موضوعية. وبحلول عام 2009، كانت الجمعية البرلمانية لحلف الناتو قد نظمت حوالي أربعين حدثاً سنوياً بلجانها الخمس، واللجان الفرعية الثمان وثلاث نوبات Rose-Roth (منذ ديسمبر عام 1991) وندوتين للحوار لدول البحر الأبيض المتوسط، ومنتدى سنوي عبر الأطلسي في الولايات المتحدة ولجنة برلمانية بين روسيا وحلف الناتو، ومجالس للعلاقات البرلمانية مع أوكرانيا وجورجيا وبرنامج لأعضاء البرلمان الجدد.

وتم اقتباس الوصف التالي من تقرير سيمون لوون، الأمين العام للجمعية البرلمانية لمنظمة حلف شمال الأطلسي، المتعلق بأنشطة الجمعية وجدول الأعمال لعام 2001:

يمكن تحديد أهداف الجمعية البرلمانية لحلف الناتو بأنها تشمل التالي:

- تعزيز الحوار بين أعضاء البرلمان حول القضايا الأمنية الأساسية.
- تيسير الوعي البرلماني وفهم القضايا الأمنية الرئيسية وسياسات التحالف.
- تزويد حلف الناتو والحكومات الأعضاء فيه ببيان للآراء البرلمانية الجماعية.
- توفير قدر كبير من الشفافية فيما يتعلق بسياسات حلف الناتو ومن ثم توفير درجة من المساءلة الجماعية.
- تعزيز العلاقات عبر الأطلسي.



وأشارت الدول العشرة أن رئيس المجلس الأوروبي سيلقي بيانًا على البرلمان بعد اجتماع المجلس الأوروبي. سيضم هذا البيان موضوعات التعاون السياسي التي تمت مناقشتها في الاجتماع.

### *إعلان شتوتجارت (Stuttgart Declaration)*

جاء الإعلان الرسمي بشأن الاتحاد الأوروبي، الذي تم اعتماده في شتوتجارت في 19 يونيو 1983، نتيجة مبادرة غينشر-كولومبو لتوسيع نطاق التعاون السياسي الأوروبي ولتغطية القضايا الأمنية أيضًا. وبسبب معارضة الدنمارك واليونان وأيرلندا بشكل رئيسي للبعد العسكري، أشار الإعلان فقط إلى "الجوانب السياسية والاقتصادية للأمن" التي سيتم التعامل معها من الآن فصاعدًا. وقد أخذ أيضًا خطوة أخرى في طريق تحسين العلاقات مع البرلمان الأوروبي. وذكر الفقرات التالية حول البرلمان:

- 2.3.1 إن للجمعية المختصة بالجماعات الأوروبية دورًا أساسيًا في تطوير الاتحاد الأوروبي.
- 2.3.3 يناقش البرلمان الأوروبي جميع المسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي، بما في ذلك التعاون السياسي الأوروبي. في المسائل المتعلقة بالجماعات الأوروبية، يقوم بالمناقشات بموجب الأحكام والإجراءات المنصوص عليها في المعاهدات المؤسسة للجماعات الأوروبية وفي الاتفاقيات المكمل لها.
- 2.3.3 بالإضافة إلى إجراءات التشاور المنصوص عليها في المعاهدات، سيقوم المجلس وأعضائه واللجنة، وفقًا لسلطات كل منهم، بالرد على:

- الاستجابات الشفهية أو المكتوبة من البرلمان؛
- القرارات المتعلقة بالمسائل ذات الأهمية العظمى والاهتمام العام، والتي يسعى البرلمان لمعرفة تعليقاتهم عليها.

2.2.2 ستخاطب هيئة الرئاسة البرلمان الأوروبي في بداية فترة ولايتها وستقدم برنامجها. وستبلغ البرلمان الأوروبي في نهاية فترة ولايتها بما تم إقراره من تقدم. تُقي هيئة الرئاسة البرلمان الأوروبي على دراية دائمًا بالموضوعات المتعلقة بالسياسة الخارجية التي تتم دراستها في سياق التعاون السياسي الأوروبي من خلال لجنة الشؤون السياسية. تقدم هيئة الرئاسة تقريرًا للبرلمان الأوروبي حول التقدم في مجال التعاون السياسي مرة واحدة سنويًا في جلسة عامة.

### *إعادة إحياء اتحاد غرب أوروبا*

بما أن إعلان شتوتجارت لا يتعامل مع البعد العسكري للأمن الأوروبي، تم إعادة إطلاق اتحاد غرب أوروبا مع إعلان روما (Rome Declaration) في 27 أكتوبر 1984. حيث يتعامل القسم الثاني من الإعلان مع العلاقات بين المجلس والجمعية:

وقد أيد الوزراء فكرة الاتصال الأكبر بين المجلس والجمعية. وبموجب المادة التاسعة من المعاهدة، هناك إلزام صريح على الجمعية بمناقشة التقارير المقدمة إليها من قبل مجلس الوزراء فيما يتعلق بأمن ودفاع الدول الأعضاء، وعند الأخذ في الاعتبار أن الممارسة المعتمدة قد مكنت الجمعية من توسيع نطاق موضوعات مناقشاتها، فيرغب الوزراء في رؤية دورًا متزايدًا للجمعية، خاصة من خلال المساهمة بشكل أكبر في ربط الرأي العام للدول الأعضاء بالبيانات السياسية للمجلس الذي يعبر عن

الرغبة السياسية للحكومات المنفردة. وبناءً عليه، قدم الوزراء الطلبات التالية للجمعية:

1. من أجل تحسين الاتصالات بين المجلس والجمعية، يعتقد الوزراء أن هناك عددًا من الخيارات البارزة من بينها:

- تطوير الإجراءات الحالية الخاصة بالبرود المكتوبة على توصيات الجمعية وأسلنتها بشكل كبير. وحول هذا الشأن، يرى الوزراء أنه يجب منح دورًا رائدًا للهيئة الرئاسية، لاستغلال خدمات الأمانة العامة بشكل أمثل.
  - تطوير الاتصالات غير الرسمية بين ممثلي الحكومة وممثلي الجمعية.
  - إجراء ندوة تشارك فيها رئاسة المجلس ولجان الجمعية إذا اقتضى الأمر.
  - تطوير الاتصالات التي تحدث عادة بعد الاجتماع الوزاري للمجلس، وبشكل أعم، تطوير الإجراءات التي تعمل هيئة الرئاسة من خلالها على إبقاء الجمعية مطلعة دائمًا، حيث يمكن لممثل الرئاسة -بين جلسات الجمعية- إبقاء اللجان المختلفة على إطلاع دائم بعمل المجلس وحتى المشاركة أيضًا في مناقشاتهم.
  - إمكانية استفادة الجمعية من مشاركة المؤسسات التقنية لاتحاد غرب أوروبا.
2. أكد الوزراء على الأهمية التي يعلقونها على التوصيات وعمل الجمعية اقتناعًا منهم بأن المزيد من التعاون بين المجلس والجمعية يعد عاملاً أساسيًا في زيادة الاستفادة من اتحاد غرب أوروبا.
3. بدون الرغبة في استباق قرار أعضاء الجمعية، شدد الوزراء أيضًا على قيمة تطوير الحوار، من وجهة نظرهم، بين الجمعية والبرلمانات الأخرى أو المؤسسات البرلمانية.
4. أعرب الوزراء أيضًا عن استعداد الدول الأعضاء الدائم لإبلاغ الوفود الوطنية الخاصة ببلادهم بموقف الحكومات تجاه الأسئلة التي يتم التعامل معها في تقارير الجمعية واستعدادهم كذلك لتقديم المعلومات لمقرريهم.

بالرغم من وجود تلك الحدود، هناك حالات عدة التي تأثر فيها المجلس بتوصيات الجمعية:

- فقد استند القرار الوزاري الصادر في 13 نوفمبر 1989 بخصوص إنشاء معهد الدراسات الأمنية التابع لاتحاد غرب أوروبا إلى توصية الجمعية رقم 467. ونص كذلك على أن الجمعية قد تكلف، بموافقة المجلس، المعهد بدراسات تتعلق بالأنشطة الخاصة بالجمعية؛
- وأقر البيان الوزاري الصادر في 23 أبريل 1990 أنه بفضل أنشطتها، كان للجمعية البرلمانية التابعة لاتحاد غرب أوروبا دورًا بارزًا في فتح الاتصال مع دول أوروبا الوسطى والشرقية.
- في 19 مايو 1993، رحب الوزراء بالاتصال المتزايد بين جمعية اتحاد غرب أوروبا وبرلمانات ما كان يطلق عليه آنذاك "الجهات المشاركة في التشاور". وبالمثل، بإعلان كيرشبرج (Kirchberg) الصادر في 9 مايو 1994، تم دعوة الجمعية (مع الاعتراف باستقلاليتهما) للقيام بمزيد من فحص الترتيبات الحالية الخاصة بمشاركة البرلمانات من الدول الأعضاء المنتسبين (والتي كانت أيسلندا والنرويج وتركيا آنذاك) وجمهورية التشيك والمجر وبولندا بعد توسيع عضوية حلف الناتو في 1999.

نقلت معاهدة أمستردام وظيفة اتحاد غرب أوروبا إلى الاتحاد الأوروبي ودمجت بعثات بطرسبرغ في السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (ESDP). عندما تم تأسيس وكالة الدفاع الأوروبية في 2003، تضمنت تعاون الفريق الأوروبي الغربي المعنى بالأسلحة (WEAG) في مجال التسليح. ظلت فقط معاهدة بروكسل المعدلة ببناء المساعدة العسكرية التلقائية الوارد بها كإطار فارغ مثلها مثل جمعية اتحاد غرب أوروبا، التي تم إعادة هيكلتها لتصبح الجمعية الأوروبية للأمن والدفاع. تحتوي معاهدة لشبونة، التي بدأ العمل بها في 1 ديسمبر 2009، على بند يخص المساعدة المشتركة ضد أي عدوان، ليس بشكل واضح مثل اتحاد غرب أوروبا وحلف الناتو إلا أنها حجة ليحتج بها هؤلاء الذين يريدون القضاء على اتحاد غرب أوروبا. المشكلة الوحيدة الباقية تتمثل في الجمعية المكونة من البرلمانات القومية والتي تلعب دوراً في بناء توافق الآراء الذي لا يمكن أن يتولاه البرلمان الأوروبي. وكما يرد بالتفصيل لاحقاً في هذا الفصل، فقد ضعفت الاعتراضات على منحه دوراً في المجال الأمني ولكن الترتيبات الحالية لا ترقى بناتاً لمستوى التدقيق البرلماني في المجالات الأخرى. وقدمت معاهدة لشبونة بعض الابتكارات في مجال الأمن والدفاع. تم إضافة فقرة جديدة في بداية المادة 27 (المادة 17 سابقاً) وتم التعديل الفقرة التالية:

1. تعد سياسة الأمن والدفاع المشترك جزءاً شاملاً من سياسة الأمن والسياسة الخارجية المشتركة. وسوف توفر للاتحاد القدرة التنفيذية اعتماداً على الأصول المدنية والعسكرية. والتي قد يستخدمها الاتحاد في بعثات لحفظ السلام ومنع نشوب الصراعات وتعزيز الأمن الدولي خارج الاتحاد بما يتفق مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة. وسيتم أداء هذه المهام باستخدام الإمكانيات التي توفرها الدول الأعضاء.
2. تشمل سياسة الأمن والدفاع المشترك التأطير التدريجي لسياسة الدفاع المشترك في الاتحاد. وسيؤدي هذا إلى وجود دفاع مشترك، عندما يقرر المجلس الأوروبي ذلك بالإجماع.

تذكر الفقرات التالية من هذه المادة المهمة أنه يجوز للدول الأعضاء توفير قوات متعددة الجنسيات من أجل سياسة الأمن والدفاع المشترك؛ وأنها سوف تعمل تدريجياً على تحسين قدراتها العسكرية؛ وسيعملون معاً بناءً على طلب الممثل الأعلى أو مبادرة أحد الدول الأعضاء؛ ويمكن للمجلس أن يعهد بتنفيذ مهمة ما لمجموعة من الدول الأعضاء من أجل حماية قيم الاتحاد وخدمة مصالحه؛ ويؤسس هؤلاء الأعضاء الذين حققت قدراتهم العسكرية معايير أعلى وأخذوا على عاتقهم المزيد من الالتزامات تجاه بعضهم البعض في ضوء البعثات الملحة تعاوياً منظمًا دائماً في إطار الاتحاد. وكذلك ويتم تحديد التعاون المنظم الدائم بشكل أكبر في البروتوكول 4. وتحتوي الفقرة 7 على بند تضامني وهو:

في حالة وقوع إحدى الدول الأعضاء ضحية لعدوان مسلح على أراضيها، يتعين على باقي الدول الأعضاء تقديم العون والمساعدة لها بكل الوسائل المتاحة لهم، بموجب المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة. وهذا الأمر لا يمس السمة الخاصة بسياسة الأمن والدفاع الخاصة ببعض الدول الأعضاء بعينها.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> كان الهدف من الجملة الثانية تجاوز الاعتراضات الأيرلندية. لتجنب أي غموض من جانبهم، أضاف أعضاء حلف الناتو فقرة أخرى: على الالتزامات والتعاون في هذا المجال الاتساق مع الالتزامات المنصوص عليها في منظمة حلف شمال الأطلسي، والتي تظل بالنسبة للدول الأعضاء بها أساس دفاعهم المشترك والمنتدى الذي يسعون من خلاله لتنفيذه.

يشير البند التضامني الآخر إلى مساعدة إحدى الدول الأعضاء، بناءً على طلبها، في حالة الهجوم الإرهابي أو الكوارث الطبيعية أو الناجمة عن الأنشطة البشرية. تذكر المادة 188 أنه بخصوص تنفيذ هذا البند، يتم مساعدة المجلس من قبل اللجان السياسية والأمنية بدعم من الهياكل التي تطورت في سياق سياسة الأمن والدفاع المشترك (مثل اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي والأركان العسكرية للاتحاد الأوروبي).

#### منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)

بدأت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (والتي كان يطلق عليها سابقًا مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (CSCE) وتحوّلت إلى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بعد 1994) كعملية استشارية سياسية تضم جميع الدول الأوروبية والولايات المتحدة وكندا. حيث تستند على وثيقة هلسنكي النهائية لعام 1975، التي تم التفاوض بشأنها على مدى ثلاث سنوات وصاغت المبادئ الهامة المتعلقة بالسلوك بين الدول. بالإضافة إلى ذلك، فهي تحسن معايير إرساء الثقة، خاصة في المجال السياسي-العسكري، في خضم الحرب الباردة وساهمت في احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية. أصبحت أحكام الوثيقة النهائية، والتي بدأتها روسيا في محاولة لتجميد الوضع في أوروبا على ما هو عليه بما في ذلك تقسيم ألمانيا، تمثل دعماً لكل من يريد التغيير والتحول إلى المبادئ الديمقراطية. لم يعد بمقدور الدول الشيوعية الاعتراض على مناقشة معاملة مواطنيهم على أساس أن هذا يعد تدخلاً في شؤونهم الداخلية. وكان اعتراف موسكو بحق جميع الشعوب في تقرير وضعها السياسي بحرية على المستوي الداخلي والخارجي على نفس القدر من الأهمية.

وقد تم التأكيد على ذلك في ميثاق باريس الخاص بأوروبا الجديدة الذي اعتمده مؤتمر منظمة التعاون والأمن في أوروبا في 21 نوفمبر 1990 من خلال إنشاء مجلس لوزراء الخارجية كهيئة مركزية للاستشارات السياسية المنتظمة ولجنة تحضيرية لكبار المسؤولين (والتي تم تغيير تسميتها عام 1994 إلى مجلس الكبار) ومركز لمنع نشوب الصراعات في فيينا ومكتب للمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) في وارسو. في يونيو عام 1991، تم عقد الاجتماع الأول للمجلس في برلين وتم الاتفاق على آلية للتشاور والتعاون فيما يتعلق بالحالات الطارئة في منطقة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا خاصة بيوغوسلافيا السابقة وناغورني-كاراباخ. 15 ولاحقاً دُعيت جميع الدول المستقلة المنشقة عن الاتحاد السوفيتي السابق للانضمام إليها. وقد قام اجتماع المتابعة في هلسنكي والذي عقد في يوليو عام 1992 بتعزيز المؤسسات المشاركة في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا من خلال تعيين مفوض سامي لشؤون الأقليات القومية (وكان أول من عُين هو ماكس فان دير ستويل (Max van der Stoel) من هولندا وخلفه رولف إيكوس (Rolf Ekeus) من السويد وحاليًا نيت فولبيك (Knut Vollebaek) من النرويج وتطوير هيكلية للإنذار المبكر ومنع نشوب الصراعات وإدارة الأزمات بما في ذلك بعثات تقصي الحقائق وبعثات المقررين. وبعد بضعة أشهر وفي ديسمبر عام 1992 اعتمد مجلس وزراء الخارجية في ستوكهولم اتفاقية بشأن المصالحة والتحكيم. وفي عام 1994 حولت

<sup>15</sup> اقترح مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا من حفظ السلام في ناغورني-كاراباخ. في قمة بودابست عام 1994، أعلنت الدول الأعضاء عن إرادتها السياسية لتوفير قوات حفظ سلام متعددة الجنسيات عقب الاتفاق بين الأطراف لوقف النزاع المسلح.

قمة بودابست مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا من مؤتمر إلى منظمة تعرف بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتم إنشاء المجلس الدائم في فيينا باعتباره هيئة منتظمة للتشاور وصنع القرار. أخيراً وفي عام 1999 تم إنشاء لجنة تحضيرية ومركز في اسطنبول للتخطيط لنشر العمليات الميدانية الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وبشكل إجمالي تم نشر تسع عشرة بعثة ميدانية بنحو 3000 فرد.

وواصلت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عملها الهام بشأن وضع تدابير بناء الثقة والأمن (CSBM) ونزع السلاح في أوروبا (CDE). في الجلسة الافتتاحية لقمة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا والتي عقدت في باريس في نوفمبر عام 1990، وقع اثنا عشرون عضو من أعضاء حلف الناتو على معاهدة القوات التقليدية في أوروبا للحد من الأسلحة التقليدية من المحيط الأطلسي إلى جبال الأورال ثم وقع حلف وارسو عليها أيضاً. وبعد مرور عامين، تم في هلسنكي توقيع اتفاق القوات المسلحة التقليدية في أوروبا والاتفاق اللاحق له (-CFE 1A) والذي فرض قيوداً على الأفراد ووضع تدابير إضافية لتحقيق الاستقرار. وفي القوت ذاته، تقرر إنشاء منتدى للتعاون الأمني في فيينا للإشراف على تعزيز الحوار الأمني وتم إجراء المفاوضات الخاصة بالحد من التسليح وانعقاد المؤتمر الخاص بتدابير بناء الثقة والأمن. وفي اسطنبول عام 1999 تم إبرام معاهدة القوات التقليدية في أوروبا المعدلة. في الوقت ذاته تم الاتفاق في قمة بودابست عام 1994 على وضع مدونة لقواعد السلوك تتعلق بالجوانب السياسية والعسكرية للأمن.

#### مدونة قواعد السلوك

تستحق مدونة قواعد السلوك الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قدرًا من الانتباه أكبر مما تحصل عليه عادةً لأنها تجسد ما تم إقراره من منذ صدور وثيقة هلسنكي الختامية. ففي عام 1975 احتدمت معركة الدهاء بين نظامين متعارضين وكان هناك القليل من التعاون الفعلي. وفي عام 1994 نجحت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في تحقيق أهدافها المتعلقة بتشجيع "قواعد السلوك التعاوني والمسؤول في مجال الأمن". وأكدت على المفهوم الشامل للأمن والمتعلق بالحفاظ على السلام بما يحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وربطت أيضاً بين التعاون الاقتصادي والبيئي والعلاقات بين الدول بشكل سلمي (فقرة رقم 2). وأعرب الموقعون عن اقتناعهم بأنه لا يمكن تجزئة الأمن وأن أمن كل منهم يرتبط بشكل وثيق بأمن الآخرين؛ فلا يمكنهم تعزيز أمنهم على حساب أمن الدول الأخرى (فقرة رقم 3). وسيفومون بالتشاور الفوري مع الدولة التي تحتاج إلى المساعدة في الدفاع عن النفس بشكل فردي أو جماعي (فقرة رقم 5) ولكنهم يعترفون في الوقت ذاته بالحق السيادي لأي دولة مشاركة في تحديد مصالحها الأمنية (فقرة رقم 10) وانضمامها أو عدم انضمامها للمنظمات الدولية أو الحفاظ على الحيادية (فقرة رقم 11). ستحتفظ كل دولة بهذه القدرات العسكرية فقط بما يتماشى مع احتياجاتها الأمنية (فقرة رقم 12) وستقوم بتحديثها وفقاً للإجراءات الديمقراطية القومية (فقرة رقم 13). ويسمح بتمركز القوات المسلحة على أراضي دولة مشاركة أخرى وفقاً لاتفاق يتم عبر مفاوضات حرة وكذلك وفقاً للقانون الدولي (فقرة رقم 14).



وقد تم تخصيص قسم كامل من مدونة قواعد السلوك (القسم السابع، الفقرات 20- 30) للرقابة الديمقراطية للمؤسسة العسكرية والبرلمان والقوات الأمنية باعتبارها "عنصرًا لا غنى عنه لتحقيق الأمن والاستقرار". ستقوم الدول على نحو واضح بتحديد أدوار مثل هذه القوات ومهامها بوضوح (الفقرة رقم 21) ومنح الموافقة التشريعية على نفقات الدفاع (الفقرة رقم 22) والتأكد من أن القوات المسلحة كانت محايدة سياسيًا (فقرة رقم 23) وتوفير الحماية ضد الاستخدام غير المقصود أو الاستخدام غير المصرح به للوسائل العسكرية (فقرة رقم 24) والتأكد من أن التجنيد تم وفقًا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (فقرة رقم 27) والتعبير عن حقوق أفراد القوات المسلحة وواجباتهم في قوانينها (فقرة رقم 28) وإتاحة توافر القانون الإنساني الدولي في الحرب على نطاق واسع (فقرة رقم 29) وإخبار أفرادها بأنهم يتعرضون للمساءلة الفردية عن أفعالهم (فقرة رقم 30) وأن مسؤولية الرؤساء لا تعفي المرؤوسين من مسؤولياتهم الفردية (فقرة رقم 31).

وينص القسم التالي (الثامن) على الالتزام بالإشراف على القوات المسلحة وتدريبها وتجهيزها بالطرق التي تتفق مع اتفاقيات لاهاي وجنيف واتفاقية عام 1980 الخاصة باستعمال أسلحة تقليدية معينة (فقرة رقم 34)، والتأكد من أن سياسة الدفاع ومبادئها تتوافق مع القانون الدولي (فقرة رقم 35) وأن يتم التكليف بمهام أمنية داخلية وفقًا للإجراءات الدستورية (فقرة رقم 36). لن تستخدم الدول المشاركة قواتها المسلحة في الحد من الممارسات السلمية والمشروعة لحقوق الإنسان والحقوق المدنية من قبل الأشخاص كأفراد أو كممثلين عن جماعات ولا في حرمانها من هويتهم القومية أو الدينية أو الثقافية أو اللغوية أو العرقية.

وقد دخلت مدونة قواعد السلوك حيز التنفيذ في 1 يناير عام 1995 بوصفها وثيقة ملزمة سياسيًا. وتقوم كل دولة بتقديم التوضيحات المناسبة فيما يتعلق بتنفيذها. في الفصل السابق في القسم الخاص بالإرهاب تمت الإشارة إلى أن وثيقة منظمة الأمن والتعاون لعام 1994 قد تضمنت بالفعل الالتزام بعدم دعم الأعمال الإرهابية بأي شكل من الأشكال واتخاذ التدابير المناسبة لمنع الإرهاب بجميع أشكاله ومكافحته.

تعمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من خلال توافق الآراء ولكنها قامت بتخفيف حدة التطبيق الصارم لذلك بالموافقة أثناء أزمة يوغوسلافيا على تعليق عضوية أي دولة من الدول الأعضاء في حالات الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان. ويعرف ذلك "بتوافق الآراء بناقص صوت واحد". وقد تم الالتفاف على الآثار المحتملة المترتبة على الفشل في التوصل لتوافق الآراء عن طريق الاستخدام الذكي لسلطة الرئيس الحالي. وقامت المنظمة بعدد هائل من المهام الميدانية ومنها ما قامت به في جمهورية يوغوسلافيا السابقة. وفي أعقاب اتفاقية دايتون للسلام قامت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بتنظيم الانتخابات العامة لعام 1996 في البوسنة والهرسك والانتخابات المحلية في العام التالي. وحدث الأمر نفسه في ألبانيا بعد أن قام الممثل الشخصي للرئيس الحالي بالمساعدة في التوصل إلى حل سياسي للأزمة الداخلية. في عام 1998 تولت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بعثة التحقيق في كوسوفا إلى أن أُجبرت على الانسحاب من المنطقة في مارس عام 1999.

#### الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

بعد انتهاء الحرب الباردة، تم منح مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا بعدًا برلمانيًا. ففي السابق نظم الاتحاد البرلماني الدولي (IPU) مؤتمرات برلمانية دولية خاصة بالتعاون والأمن الأوروبي. وفكرت قمة حلف الناتو التي عقدت في يوليو عام 1990 في إنشاء جمعية تستند إلى الجمعية البرلمانية الحالية لمجلس أوروبا. اعترض الكونغرس الأمريكي لأن إدارة الرئيس بوش لم تقم باستشارته في هذا الموضوع. ونتيجة لذلك، لم يقم ميثاق باريس لعام 1990 سوى بالدعوة إلى جمعية برلمانية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا تجمع أعضاء البرلمان من جميع الدول المشاركة. في أبريل عام 1991 وأثناء اجتماع أعضاء البرلمان في مدريد، تم اعتماد قرار نهائي ينص على إقامة كيان مستقل بجانب الجمعيات الحالية. وبعد ذلك، تم تحديد موقع أمانته العامة لتكون في كوينهاغن.

لدى جمعية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا - والتي تجمع الآن 317 عضواً من أعضاء البرلمان من ست وخمسين دولة - ثلاث لجان عامة تتوافق مع "السلال" الثلاث الخاصة بوثيقة هلسنكي الختامية والتي تختص ب: الشؤون السياسية والأمنية والشؤون الاقتصادية والعلمية والتكنولوجية والبيئية وما يتعلق بالديموقراطية وحقوق الإنسان والمسائل الإنسانية. وتختلف قواعد الإجراءات الخاصة بها عن المنظمات بين الحكومية بالنسبة للتكوين وإجراءات التصويت: حيث يتم إعطاء كل دولة عدداً من المقاعد وفقاً لعدد السكان ويتم اعتماد القرارات من خلال تصويت الأغلبية. بينما تقوم فقط اللجنة الدائمة لرؤساء الوفود - والتي تقوم بالعمل بين الجلسات العامة - باتخاذ القرارات وفقاً لمبدأ إجماع الآراء بناقص صوت واحد.

منذ عام 1993 يقوم الرئيس الحالي بتقديم تقريراً في الدورة السنوية للجمعية والإجابة على الأسئلة المباشرة التي توجه إليه من قبل أعضاء البرلمان. ولقد أعربت الجمعية باستمرار عند انتقادها نقص الشفافية والانفتاح والمساءلة في عملية صنع القرار داخل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. في الوقت المبكر الذي عقدت فيه الدورة السنوية الثانية في عام 1993 دعت الجمعية إلى التخلي عن مبدأ إجماع الآراء لأنه سيسمح لدولة واحدة بإعاقة المنظمة ومنع اتخاذ الإجراءات الجماعية في أوقات الأزمات. وبعد مرور عام، اقترحت الجمعية اتخاذ إجراء "الإجماع التقريبي" بناءً على تسعين بالمائة من كل من العضوية والإسهامات المالية. وفي عام 1999 دعت إلى خيار صنع القرار دون موافقة أطراف النزاع. وساندت الجمعية أيضاً فتح اجتماعات منتدى التعاون الأمني والمجلس الدائم أمام الجمهور ونشر وثائق مفصلة حول مداولاتهم.

لقد أظهر الاجتماع الوزاري في بوخارست في ديسمبر 2001 الاختلافات في المنهج بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وروسيا الاتحادية. وكانت روسيا لسنوات عدة هي المؤيد الرئيسي لتحويل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى مجلس الأمن الأوروبي. وقد عارض الغرب هذا خوفاً من تعرض سياسته للشلل الناتج عن شرط إجماع الآراء. وأكدت الولايات المتحدة على البعد الإنساني، وخاصة في دول الاتحاد السوفيتي السابق والبلقان، ولكنها كانت تعارض بناء نظام بيروقراطي كبير في مقارها بفيينا. ومنذ بداية عملية هلسنكي في 1972، كان الاتحاد الأوروبي هو القوة الدافعة وراء المنظمة وقد تمكن على مدى سنوات من تعزيز فعاليته التشغيلية. وقد تغيرت أنماط الأدوار في بوخارست. فكانت الولايات المتحدة أقل نشاطاً، وكانت روسيا مستاءة من تركيز منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على شرق أوروبا في المقام الأول، بينما شعرت الدول التي لم تشارك في عمليات التوسع في الاتحاد الأوروبي ومنظمة حلف الناتو بأن المنظمة لم تبذل الجهد الكافي بالنسبة لها. وكنتيجاً لذلك، فإن النقاش حول مزيد من الإصلاح قد فقد قوته الدافعة، وبصفة خاصة لأن موسكو كانت ترغب في الحد من دور الرئيس الحالي والأمين العام. وقد ذكر فريق من الشخصيات البارزة في عام 2005 طرقاً لجعل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أكثر فاعلية ولكن دون نجاح يذكر. وكان من بين التوصيات وضع نظام أساسي أو ميثاق لجعل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا منظمة إقليمية واسعة النطاق.

في يونيو 2008 في برلين، وفي أكتوبر 2008 في المؤتمر العالمي للسياسات في إيفيان،<sup>16</sup> وفي الإيضاحات اللاحقة، اقترح الرئيس الروسي ميديفيد هيكليّة أمنية ملزمة قانونًا، والتي تضمنت العديد من المبادئ المعروفة ولكن أيضًا النقاط الجديدة التي فسرتها الدول الغربية كهدف لإضعاف منظمة حلف الناتو: تأمين أمن متكافئ للجميع (النقطة رقم 3) أشار إلى فرض الحظر على التحالفات العسكرية ونصت النقطة رقم 4 على رفض منح الحق الحصري في الحفاظ على الأمن في أوروبا لدولة واحدة أو منظمة واحدة. ولم تذكر النقطة رقم 5 "مناطق النفوذ"، وهو مفهوم محرم تمامًا في الفكر الغربي، ولكن استبداله بـ "مناطق اهتمام متميز" لا يبدو أفضل على الإطلاق.

ومن المثير للاهتمام، أن الاقتراح قد تركز حصريًا على الأمن الشديد وقد اختلف جذريًا عن المفهوم الشامل للاتحاد الأوروبي الذي يعتمد على التطور نحو دول ديموقراطية ذات حكم رشيد ويُعدها الخاص بحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، لم يتضح كيف يمكن إنفاذ مثل هذا الميثاق الملزم قانونًا. ولم تكن ردود الفعل الغربية إيجابية واقتصرت على طلب المزيد من الإيضاح.

وقد تم توضيح الاقتراحات الروسية لاحقًا خلال زيارات واجتماعات مختلفة. وفي فنلندا، أشار ميديفيد إلى أنه كان يبحث عن اتفاقية على غرار اتفاقية "هلنكي المعززة (Helsinki Plus)" واقترح عقد قمة أوروبية لجميع الدول والمنظمات الدولية المعنية بالتصدي للتهديدات والتحديات الأمنية في المنطقة الأوروبية الأطلسية. وقد أشار نائب وزير الخارجية جروشكو (Grushko)، في اجتماع خاص بالجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، إلى أنه كان "لا يقترح التخلص من الآليات القائمة - بما في ذلك تلك التي لم تشارك فيها روسيا".<sup>17</sup> ومع ذلك، فقد تم تفسير الاقتراحات على نطاق واسع على أنها إضفاء لصبغة رسمية على الوضع الراهن مع تعزيز النفوذ الروسي الأكبر مع إشراك منظمة معاهدة الأمن الجماعي (CSTO). وكان المنتدى الطبيعي لمناقشتهم في الاجتماع الوزاري غير الرسمي الخاص بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وذلك في كورفو في يونيو 2009، حيث بدأ "عملية كورفو (Corfu Process)". وأثناء الإعداد للاجتماع الوزاري بآثينا، تم تحديد التهديدات "الواضحة والقائمة" على الأمن في أوروبا: استمرار النزاعات المجمدة والخلافات الحدودية التي لم تحل، وغياب إجماع للآراء بشأن اتفاقية القوات التقليدية في أوروبا (CFE) وعدم إحراز تقدم فيما يتعلق بإجراءات تحقيق الأمن وإرساء الثقة (CSBM). وبالإضافة إلى ذلك، فقد تمت ملاحظة قضايا أخرى مثل إمدادات الطاقة والهجرة والاتجار بالبشر والإرهاب والتطرف وجرائم الإنترنت وعدم الاستقرار في المناطق الملاصقة. وفي النهاية، هناك حاجة إلى تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون واحترام المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. وقد أكد المسؤولون في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على نقطة أن الهدف كان هو تعزيز الاتفاقيات القائمة الخاصة بالمنظمة بدلًا من استبدالها.

في 29 نوفمبر، وقبل وقت قصير من الاجتماع الوزاري في أثينا لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، قدمت روسيا اقتراح مشروع معاهدة الأمن الأوروبي<sup>18</sup> ولكن بالنسبة لمعظم الوفود الأخرى كان الوقت لا يزال مبكر جدًا على المشاركة في مناقشة موضوعية. وفيما يبدو كانت روسيا تعمل على مسارات متوازية: عملية قبرص في إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وكذلك دراسة مشروع المعاهدة في منظمات أخرى كذلك. وقد أثاروا أيضًا قضية المجلس المشترك بين الناتو وروسيا في ديسمبر عام 2009. ودُكر في البيان الافتتاحي للمشروع أن "استخدام القوة ضد سلامة أراضي أي دولة أو استقلالها السياسي ... يعد غير مقبولاً ...". وتتضمن المادة رقم 1 عبارة "أي إجراءات أمنية يتم اتخاذها ... تنفذ مع مراعاة المصالح الأمنية لجميع الأطراف الأخرى". المادة 2 الفقرة 3: "لا يسمح أي طرف باستخدام أراضيه ... بهدف إعداد أو تنفيذ هجوم مسلح ضد أي طرفٍ آخر...". المادة 3: "بحق لأي طرف أن يطلب، عبر القوات الدبلوماسية أو مركز الإيداع، من أي طرفٍ آخر تقديم معلومات عن أي إجراءات تشريعية أو إدارية أو تنظيمية هامة ... حيث، أن هذه الإجراءات من وجهة نظر مقدم

<sup>16</sup> 8 أكتوبر 2008. استند الرئيس على الخطاب السابق في برلين في 5 يونيو: <http://eng.kremlinn.ru>.

<sup>17</sup> 20 فبراير 2009: [www.osce.org](http://www.osce.org) انظر: WEU/ESDA Assembly Doc. A/2053 Recommendation Towards a New Security Architecture for Europe (December 2009).

<sup>18</sup> انظر: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

الطلب، قد تؤثر على أمنه". المادة 5: "في حالة تحديد الطرف لوجود (تهديد ب) انتهاك المعاهدة، فيمكنه طلب إجراء مشاورات، من خلال مركز الإيداع". المادة 6: "يحق لأي مشارك في هذه المشاورات اقتراح عقد جلسة عامة". المادتان 7-8: "في حالة وقوع هجوماً مسلحاً يدعو مركز الإيداع على الفور إلى عقد مؤتمر استثنائي للأطراف، ويمكن لهذا المؤتمر، في حالة حضور ما لا يقل عن أربعة أخصائى الأطراف، اتخاذ قرار بشأن الإجراءات الجماعية اللازمة".

وقد اعتمد الوزراء في 2 ديسمبر 2009 القرار رقم 1/09 بشأن مواصلة عملية كورفو (Furthering the Corfu Process)، والذي يؤكد على "نهج شامل ومتوازن" وتنفيذ جميع القواعد الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومبادئها والتزاماتها. وسوف تستمر الاجتماعات غير الرسمية على مستوى الممثلين الدائمين وستتناول دور منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال الإنذار المبكر ومنع الصراعات، إلخ، وأنظمة الحد من التسلح وإجراءات تحقيق الأمن وإرساء الثقة في البيئة الأمنية المتطورة.<sup>19</sup> وينص هذا القرار صراحة على أن الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد تساهم في عملية كورفو. وقد كانت الموازنة المخصصة لعام 2008 هي 169 مليون يورو. وفي 2010 تتولى كازاخستان رئاسة الأمن والتعاون في أوروبا.

#### الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي

إن معاهدة الاتحاد الأوروبي التي اختتمت أعمالها في ماستريخت في ديسمبر 1991 قد حددت ثلاث ركائز لهيكل الاتحاد: أولاً الجماعة الأوروبية بالإضافة إلى الاتحاد الاقتصادي والنقدي الأوروبي؛ وثانياً السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP)، بدلاً من التعاون السياسي الأوروبي؛ وثالثاً التعاون في مجالات القضاء والشؤون الداخلية. إن هذه الركائز تتوج كما في أعمدة المعابد الإغريقية بالمجلس الأوروبي لرؤساء الدول والحكومات، التي تضطلع بدور حل المشكلات ولكن مع وجود علاقة غير واضحة ومبهمة بالركائز. ولم يشمل عنصر الأمن التعاون في المجال الدفاعي والعسكري وبالتالي ومن ثم فقد افتقر إلى الشفافية. وبدلاً من ذلك، سوف يتم تطوير اتحاد غرب أوروبا "كعنصر دفاع في الاتحاد الأوروبي وسيلة لتعزيز الركيزة الأوروبية لحلف الأطلسي". وقد نصت العبارات الرئيسية الأخرى في الإعلانات الصادرة كملحقات لمعاهدة ماستريخت على:

تشمل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة جميع الأسئلة المتعلقة بأمن الاتحاد، بما في ذلك الصياغة النهائية لسياسة الدفاع المشترك، والتي قد تؤدي مع مرور الوقت إلى الدفاع المشترك ... يطلب الاتحاد من اتحاد غرب أوروبا، والذي يعد جزءاً لا يتجزأ من تطوير الاتحاد لوضع وتنفيذ قرارات الاتحاد وأعماله والتي لها آثار على النظام الدفاعي.

<sup>19</sup> اجتماع اليوم الثاني بتاريخ 17، 8، Agenda item 2, Journal No. (17) MC.

عملياً، لم يتم تنفيذ هذا الحكم أبداً حيث أن الاتحاد الأوروبي نادراً ما يطلب من اتحاد غرب أوروبا القيام بأي شيء، وعندما يفعل ذلك، تكون الإجراءات ليس لها علاقة بالدفاع وإنما تتعامل مع العمليات خارج الاتحاد الأوروبي مثل إنفاذ الحظر في الخليج والمنطقة الأدرية ونهر الدانوب، وأنشطة الشرطة في مونتار وألبانيا.

وفي أمتستردام عام 1997، تم تأسيس منصب الممثل السامي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة وربطه بالأمين العام لمجلس الوزراء. وهذا يعني علاقات ثلاثية مضطربة بين الممثل السامي (الذي لا يملك أي موازنة)، والهيئة الرئاسية التي تتغير كل ستة أشهر (المطلوب منها القيام بدور الأمين العام) والمفوض الأوروبي للعلاقات الخارجية (الذي يستطيع استخدام الموازنة الخاصة بالاتحاد الأوروبي ولكن لأغراض غير عسكرية فقط، شريطة الحصول على موافقة البرلمان الأوروبي).

وقد منعت الصفات الشخصية للممثل السامي سولانا (Solana) والمفوض باتن (Patten) (الذي خلفته بينيتا فيريرو فالدنر (Benita Ferrero-Waldner)) المثلث من الفصل ولكن كان هذا الترتيب بعيداً عن المثالية حيث أنه لم يسمح للاتحاد الأوروبي باستخدام أدواته بشكل متسق. وكانت المشكلة الأساسية هي أن عدم رغبة بعض الدول الأعضاء، بما في ذلك فرنسا والمملكة المتحدة، في منح اللجنة والبرلمان الأوروبي أي اختصاصات فيما يتعلق بالأمور العسكرية وأرادت الحفاظ على الطابع بين الحكومي للركيزة الثانية. وبعيداً عن الغرض النظري المتعلق بالسيادة في البرلمانات القومية، فقد وجدت هذه الدول صعوبة في منح البرلمان الأوروبي سلطات لم تمارسها حكوماتها الوطنية. وفي هذا الصدد، فقد ظل هناك ما يسمى بنقص الديمقراطية في العواصم القومية بنفس قدر وجوده في الاتحاد الأوروبي.

تضم معاهدة ماستريخت المادة 11 (J.11) بشأن دور البرلمان الأوروبي في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وقد أصبحت هذه المادة 21 في معاهدة أمتستردام:

تستشير هيئة الرئاسة البرلمان الأوروبي بشأن الجوانب الرئيسية والخيارات الأساسية المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وتؤكد من أن وجهات نظر البرلمان الأوروبي قد تمت مراعاتها على النحو الواجب. وتعمل هيئة الرئاسة ولجنة تطوير السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد على أن يظل البرلمان الأوروبي على إطلاع بالمستجدات بشكل منتظم.

يجوز للبرلمان الأوروبي أن يطرح أسئلة على المجلس أو أن يقدم له توصيات. ويعقد مناقشة سنوية بشأن التقدم المحرز في تنفيذ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

وقد قدم البرلمان الأوروبي تفسيراً موسعاً لهذه الأحكام وبدأ في تقديم عدد كبير من التقارير والتوصيات. وقد ظهر بشكل متكرر الممثل السامي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة أمام لجنة الشؤون الخارجية بالبرلمان الأوروبي. وبموجب اتفاق على مستوى المؤسسات بين مجلس الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي، تم تقديم مبلغ مالي في موازنة الاتحاد الأوروبي لتغطية نفقات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وأدخلت معاهدة لشبونة تحسينات على ترتيبات التشاور عن طريق تعديل المادة 21 كما يلي:

يقوم الممثل السامي للاتحاد المعني بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية باستشارة البرلمان الأوروبي بشكل منتظم بشأن الجوانب الرئيسية والخيارات الأساسية المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة وإطلاعه على مدى تطور هذه السياسات. وعليه التأكد من أنه قد تم مراعاة وجهات نظر البرلمان الأوروبي على النحو الواجب. ويجوز للممثلين الخاصين المشاركة في جلسة إعلان البرلمان الأوروبي ... ويتم عقد مناقشة مرتين سنوياً ... تشمل السياسة المشتركة للأمن والدفاع.

وقد شمل إعلان ماستريخت في 10 ديسمبر 1991 تشجيعاً على التعاون الوثيق فيما بين الجمعية البرلمانية لاتحاد غرب أوروبا والبرلمان الأوروبي في الفقرة 3، ولكنه قد أسفر عن نتائج متواضعة. وتضمنت أيضاً معاهدة ماستريخت إعلاناً عن دور البرلمانات القومية في الاتحاد الأوروبي. ودعت الحكومة إلى ضمان "تلقي البرلمانات القومية لمقترحات اللجنة بخصوص التشريعات في وقت ملائم للحصول على المعلومات أو القيام بالفحص المحتمل". ويمثل هذا الإعلان حكماً تقديرياً بدون أي تأثير ملزم قانوناً. ومع ذلك، فقد أصبح مصدرًا للجدل السياسي والنزاع فيما بين الحكومات والبرلمانات، وبين البرلمانات القومية والبرلمان الأوروبي بشأن مدى فاعلية المساءلة البرلمانية في شؤون الاتحاد الأوروبي.

وفي أثناء اللجنة الحكومية الدولية (IGC) التي أدت إلى معاهدة أمستردام، تم تقديم العديد من المقترحات تحت عناوين "إرساء الديمقراطية" و"الخضوع للسلطة البرلمانية". وركزت المجموعة الأولى - بناءً على افتراض أن البرلمان الأوروبي هو بمثابة جهاز لتلقي ردود الفعل العامة لمواطني الاتحاد الأوروبي في مجال الحكم الأوروبي - على وظائفها في وضع السياسات وبناء المؤسسات والتفاعل. بينما ركز النهج الثاني على أدوار البرلمانات القومية. في أثناء اللجنة الحكومية الدولية، قدمت وفود كل من فرنسا والمملكة المتحدة والدنمارك مقترحات ملموسة بشأن تعزيز دور البرلمانات القومية في صنع قرارات المفوضية الأوروبية / الاتحاد الأوروبي. وتفاوتت المقترحات بين:

- هؤلاء الذين اختاروا إدخال صلاحيات مباشرة للمشاركة في البرلمانات القومية أو مراقبتها داخل الإطار القانوني للمفوضية الأوروبية / الاتحاد الأوروبي؛
- إدخال أحد الأحكام داخل إطار معاهدة المفوضية الأوروبية / الاتحاد الأوروبي ليضمن للبرلمانات القومية بعض آليات الرقابة أحادية الجانب بالنسبة لحكوماتها؛ و
- الترقية الرسمية لأنظمة التدقيق متعددة الأطراف الحالية بما يجمع أعضاء من البرلمان الأوروبي والبرلمانات القومية.

وقد أدت المفاوضات بشأن هذه المقترحات إلى إدراج "بروتوكول حول دور البرلمانات القومية في الاتحاد الأوروبي" (PNP) في معاهدة أمستردام. وقد تناولت المشكلات الخاصة بنطاق وتوقيت التدقيق أحادي الجانب للبرلمان وقضية حصر التعاون بين البرلماني داخل الإطار المشترك بين المؤسسات في الاتحاد الأوروبي. وبعد الاقتراح الذي تقدم به مؤتمر دبلن للجان الشؤون الأوروبية والاجتماعية (COSAC) في اجتماع 16 أكتوبر 1996، نص بروتوكول البرلمانات القومية (PNP) في البداية على أن:

... تحصل البرلمانات القومية على جميع وثائق لجنة التشاور مثل الوثائق الخضراء (المقترحات السياسية) والكتب البيضاء (تقارير الحكومة) أو الرسائل. وتحال هذه الوثائق إلى البرلمانات القومية على وجه السرعة.

ومع ذلك، لا يجيب البروتوكول عن السؤال حول من الذي سيقوم بتقديم الوثائق: حكومات الدول الأعضاء أم المفوضية الأوروبية أم أي مؤسسة أوروبية أخرى. بدلا من ذلك، بنص البروتوكول ببساطة على أن تتأكد كل دولة من الدول الأعضاء من حصول البرلمان الخاص بها على المقترحات "بشكل ملائم". وهكذا يظل من غير الواضح إذا ما كان يتعين على الحكومات أن ترسل جميع المقترحات التشريعية إلى برلماناتها أم سيقوم بروتوكول البرلمانات القومية بتفويض هذه المهام بشكل ضمني إلى هيئة أو مؤسسة أو شبكة أخرى.

ثانياً، يستبعد بروتوكول البرلمانات القومية ضمناً أنواع الوثائق التالية من الحكم العام الذي يتعلق بإرسال المقترحات التشريعية إلى البرلمانات القومية:

- جميع الوثائق التي تندرج تحت ركيزة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وجميع الوثائق المتعلقة بالاشتراك في التعاون الوثيق؛
- جميع الوثائق التي أعدتها الدول الأعضاء للمجلس الأوروبي؛ و
- جميع الوثائق التي تندرج تحت الإجراء الخاص "بالبروتوكول المعني بدمج تشريعات شنغن في إطار الاتحاد الأوروبي". ومع ذلك، بمجرد دمج تشريعات شنغن في ركائز المفوضية الأوروبية أو الاتحاد الأوروبي، سوف يتم تطبيق إجراءات التشريع والتدقيق الملائمة لكل من البرلمان الأوروبي والبرلمانات القومية.

ويشمل بروتوكول البرلمانات القومية أيضاً الالتزام بالتوقيت المخصص للمفوضية والمجلس. أولاً، ينبغي على المفوضية ضمان أن المقترح التشريعي "تم إتاحته في وقت ملائم". ثانياً، يجب مرور فترة ستة أسابيع بين إصدار الاقتراح التشريعي ومناقشته أو اعتماده من قبل المجلس. ويسمح هذان الحكمان المتعلقان بالتوقيت للحكومات أن تطلع برلماناتها على الاقتراح وتترك لها وقتاً للمناقشة. ومع ذلك، فإن البروتوكول لم يلزم الحكومات بالالتزام بالوقت الذي تقدمه مؤسسات المجتمع لإطلاع برلماناتهم. وبالتالي، يظل متروكاً للبرلمانات وحكوماتها مناقشة المحتوى والإجراءات التي سيتم تطبيقها لتنفيذ بروتوكول البرلمانات القومية.

وقد أضافت معاهدة نيس القليل إلى اختصاصات البرلمان الأوروبي. فيما يخص الركيزة الثانية، يتم فقط إطلاع البرلمان الأوروبي عن حالات التعاون الوثيق فيما بين الأعضاء. ومنذ ذلك الحين، أصبحت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع جزءاً من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ولكن تظل مستبعدة من أشكال التعاون الوثيق. وفيما يخص الركيزة الثالثة فيتعين استشارة البرلمان الأوروبي. في المادة 7، حصل البرلمان الأوروبي على حق تقديم اقتراح مسبب بأغلبية أربعة أخماس الأعضاء بأن هناك خطراً واضحاً بانتهاك خطير للمبادئ الأساسية الواردة في المادة 6 من قبل إحدى الدول الأعضاء. وفي معاهدة لشبونة تم استبدال المادة 6 تلك بالمادة 2، والتي تتحدث الآن عن "القيم" مثل الكرامة الإنسانية والحرية والديموقراطية والمساواة وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات. كما منح النص الجديد للمادة 7 كذلك الحق في تقديم اقتراح إلى المفوضية الأوروبية.

في المادة 300 (6) منح البرلمان الأوروبي حق طلب رأي محكمة العدل بشأن إذا ما كان اتفاق دولي ما متوافقاً مع المعاهدة. وفي الإعلان رقم 3 للمادة 10 قد ذكرت إمكانية إبرام اتفاقات مؤسسية. وأخيراً، فإن جدول أعمال اللجنة الحكومية الدولية لعام 2004 قد تضمن دور البرلمانات القومية في البنية الأوروبية. وفي الوقت الحالي، فإن دورهم هو مساءلة الوزراء عن سلوكهم فيما يخص الشؤون الأوروبية، والتصديق على التعديلات الرئيسية في المعاهدات، والموافقة على النصوص القانونية في إطار الاتحاد الأوروبي، وتغيير وضع تشريعات الجماعة داخل الإطار القانوني الوطني الخاص بهم.

قد مرت العملية المطولة، التي بدأت بالمجلس الأوروبي في ليكن في عام 2001 وانتهت بدخول معاهدة لشبونة في حيز التنفيذ في 1 ديسمبر 2009، بالاتفاقية الأوروبية والدستور الأوروبي وأسفرت في النهاية عن انتصار البرلمان الأوروبي من خلال جعل مشاركته في القرار في الأمور التشريعية قاعدة عامة في الحالات التي يكون فيها المجلس قد اتخذ قراراً بالتصويت بالأغلبية النوعية (أي ما يقرب من واحد وسبعين بالمائة من عدد الأصوات، والذي أصبح إجراءً عاديًا في الاتحاد الأوروبي، باستثناء مجالات السياسة الخارجية، وسياسة الأمن والدفاع، حيث يظل إجماع الآراء هو القاعدة). ينبغي أن تحصل البرلمانات القومية على جميع الوثائق من المفوضية الأوروبية عند إصدارها ويكون لديها ثمانية أسابيع لإبداء الرأي سواء كان الموضوع يستحق اتخاذ قراراً على المستوى الأوروبي أو ينبغي أن يترك للحكومات الوطنية لتنظيمه بموجب مبدأ التبعية. في حالة قيام ثلث البرلمان (تحصل كل دولة على صوتين لتشمل النظام ذو المجلسين) بالإقرار بناء على رأي مسبب أن المشروع لا يمثل لهذا المبدأ، فينبغي إعادة النظر في الاقتراح.<sup>20</sup>

#### الطريق القادم؟

من الوصف السابق للأشكال المختلفة للرقابة البرلمانية، فإن درجاته المتعددة أصبحت واضحة. وهي تتفاوت من قواعد معلومات مسبقة بسيطة إلى إجراءات إلزامية، وطابعها الأساسي هو توازي الهيئة البرلمانية والوزارية و/أو الجهاز التنفيذي. وتختلف العلاقة بين الاثنين بدءاً من القرار المشترك ومراقبة الميزانية إلى الوظائف الاستشارية مثل القرارات والتوصيات والآراء والتقارير. وإذا كانت هذه الوظائف الاستشارية لا تسفر عن إلزام بالاستجابة من الجانب الآخر، فمن الصعب اعتبارها عمليات رقابية برلمانية أو تدقيق برلماني. وفي هذه الحالة، سيكون لها بعض الأهمية فحسب فيما يتعلق بتقديم المعلومات من أعضاء البرلمان واليه، والتي قد تكون ذات أهمية في مناقشاتهم على الصعيد الوطني.

بلا شك تعد تقارير الجمعية الاستشارية للمجلس الأوروبي عالية الجودة وهي تساهم في بعض من بناء إجماع الآراء العام في أوروبا. ومع ذلك، فإنها محدودة التأثير لأن لجنة الوزراء لا تحدد سياسة دقيقة قد يكون من شأنها تقديم أسس عامة للرد على التقارير والتوصيات الخاصة بها. وهناك وضع أكثر سوءاً يطرح نفسه في الاتحاد البرلماني الدولي، حيث لا يتم توجيه القرارات لأي شخص على وجه التحديد. ففي مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية والاجتماعية، يظهر جلياً الطرف الآخر خلال الاجتماعات نصف السنوية للرؤساء وبعض أعضاء لجان البرلمان القومي بشأن الشؤون الأوروبية: فوزراء الدولة الذين يتولون الرئاسة يقدمون معلومات عن البنود التي اختاروها ويجيبون عن الأسئلة ولكن هناك احتمال ضئيل أن يعمل أعضاء البرلمان على تطوير مواقف مشتركة أو حتى مواقف لأغلبية الأعضاء. حيث لا توجد طريقة متفق عليها لتشكيل وفود ممثلة، والتي ستكون ضرورية من أجل التوصل لقرارات ديموقراطية.

فموجب معاهدة أمستردام تم تقليل عدد الإجراءات التي يشارك بها البرلمان الأوروبي وتم توسيع نطاق حقه للمشاركة في اتخاذ القرار. وقد أصبح ذلك ممارسة عادية بموجب معاهدة لشبونة. والإجراءات الأخرى تتضمن المعلومات والتشاور والتعاون والموافقة وإجراءات الموازنة. ويجب ألا تغفل عند مناقشة الأنشطة في الركيزة الثانية أنها تشتمل على القليل من التشريعات وتركز على آليات إدارة الأزمات وإجراءاتها.

يبدو أن المشكلة الحالية بالنسبة للرقابة البرلمانية للركيزة الثانية للاتحاد الأوروبي نتيجة لعدد من التطورات:

<sup>20</sup> البروتوكول 1 و2 من معاهدة لشبونة (المعاهدة المعدلة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي ومعاهدة إنشاء الجماعة الأوروبية).



1. فإن عدة حكومات لم ترغب في منح البرلمان الأوروبي مزيداً من التأثير في القرارات بالنسبة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة عن ما هو متوقع في معاهدة الاتحاد الأوروبي (معاهدة ماستريخت (TEU) وتشككت في الحاجة إلى توسيع نطاق هذه الأحكام بحيث تمتد إلى السياسة الأوروبية للأمن والدفاع الناشئة. ولحسن الحظ، فإن الممثل السامي للاتحاد الأوروبي سولانا وممثلي الاتحاد الخاصين كانوا مستعدين لمخاطبة لجان البرلمان الأوروبي بشكل متكرر، وبدون إلزام للقيام بذلك.
2. أثناء مداوالات الاتفاقية الأوروبية تمت الدعوة لإنشاء مجلس للشيوخ (وخلال إحدى المراحل دعي الرئيس جيسكار ديستان (Giscard d'Estaing) حتى إلى إنشاء مجالس نواب الشعب) لتمثيل الدول الأعضاء بالإضافة إلى انتخاب البرلمان الأوروبي بصورة مباشرة. وقد شملت الاعتراضات على هذا الاقتراح الحجج المتعلقة بأن مجلس الوزراء يمثل المصالح الوطنية في العملية المجتمعية، وبأن عملية صنع القرار في "الركيزة الأولى" سوف تصبح أكثر تعقيداً، وبأن التفويض المزدوج سيصبح عبئاً لا يطاق (وبدون التفويض المزدوج فلن يتوفر الارتباط المطلوب مع البرلمانات القومية). وسوف تقدم الهيئة الجديدة مدخلات متعددة الجنسيات في المناقشات الوطنية بدلاً من المدخلات الوطنية في المجالات التي يكون لدى البرلمان الأوروبي فيها مهامه الخاصة وشرعيته.
3. لم يتم نقل اتحاد غرب أوروبا بأكمله إلى الاتحاد الأوروبي وبالتالي تظل معاهدته سارية المفعول. وما زال الإلزام بتقديم المساعدة العسكرية بشكل تلقائي الوارد في المادة الخامسة من اتحاد غرب أوروبا ملزماً لأعضائه بشكل أكثر صرامة من المادة الخامسة في معاهدة حلف الناتو التي تحتوي على مساحة أكبر للتقدير، على الرغم من أنه ومنذ عام 1954 لم يسفر عن شكل تنظيمي للدفاع المشترك؛ ويتفق الجميع على أن الدفاع المشترك هو المهمة الرئيسية لحلف الناتو. ومع استمرار سريان معاهدة اتحاد غرب أوروبا، تطلب الجمعية الخاصة به تقارير سنوية من مجلس اتحاد غرب أوروبا. وحيث أن هذا المجلس لم ينعقد بعد التقارير، وقد تم الاتفاق على الردود على الأسئلة البرلمانية من خلال إجراءات صامتة بمبادرة من هيئة الرئاسة الخاصة به، فإن هناك القليل من الحوار بين الجمعية والمجلس ولا يقومون بالمناقشة في قضايا الساعة التي تهدد الدفاع والأمن الأوروبيين.
4. سينتظب تنفيذ الإجراءات المشتركة في مجال السياسة الأوروبية للأمن والدفاع تمويلًا من التكاليف العامة يتجاوز التمويل المقدم من الأمم للإسهام في القوات الخاصة بها. ويمكن أن تأتي هذه الأموال فقط من موازنة الاتحاد الأوروبي وهو الأمر الذي يتطلب موافقة البرلمان الأوروبي. وكحد أدنى، يتعين توسيع نطاق الاتفاق المشترك بين المؤسسات التي تقدم مبلغًا إجماليًا من أجل أنشطة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ليشمل بعض النفقات العسكرية. ويتفق الاتحاد الأوروبي على حلف الناتو بسبب وجود آلية أئينا لتقاسم بعض التكاليف العامة اللازمة في عمليات دعم السلام؛ وفي معاهدة حلف الناتو يشير مبدأ (تحمل النفقات حيث توجد) "costs lie where they fall" إلى قيام كل دولة بتمويل مساهماتها دون أي تقاسم للأعباء. ويلعب البرلمان الأوروبي بالفعل دوراً في تمويل برامج إدارة الأزمات المدنية.
5. يقوم كل من البرلمان الأوروبي واتحاد غرب أوروبا بصياغة القرارات والتوصيات الخاصة بهم وفقاً للقرارات الموسعة التي يتم مناقشتها في كل من اللجان والجلسات العامة. وتعتبر هذه الوثائق أدوات أساسية في عملية جمع المعلومات والشفافية وبناء إجماع الآراء والشرعية. وبدون هذه العملية تفقد كل من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والسياسة الأوروبية للأمن والدفاع للبعد البرلماني الدولي والذي أصبح الخلفية التي تقوم في مقابلها البرلمانات القومية بإجراء التدقيق في حكومات بلادها. وبدونها سيتقلص الدعم الشعبي لعمليات الاتحاد الأوروبي لا محالة.
6. اعتمدت جمعية اتحاد غرب أوروبا سياسة جامعة لجميع أعضاء الاتحاد الأوروبي ومرشحيه وجميع الدول الأوروبية الأعضاء في حلف الناتو وقامت بربطها مع الدول الأخرى المشاركة في الأمن الأوروبي. علاوة على ذلك، فقد قامت بإجراء ترتيبات مبتكرة مع دول أخرى من دول البحر الأبيض المتوسط وأوروبا الشرقية بما في ذلك روسيا وأوكرانيا. وقامت جمعية منظمة حلف الناتو بإجراء ترتيبات مشابهة لإشراك الدول غير الأعضاء. وتعتبر كل منها أدوات هامة لتعزيز الاستقرار والديمقراطية في جميع أنحاء أوروبا ولإعداد المرشحين لنيل العضوية. ولهما أهمية خاصة لربطهما أيسلندا والنرويج وتركيا بشكل وثيق بالأمم الأوروبية وينبغي ألا تُفقد بنقل المزيد من وظائف اتحاد غرب أوروبا إلى الاتحاد الأوروبي.
7. من الناحية النظرية لا يوجد سبب يحول دون قيام البرلمان الأوروبي المنتخب بشكل مباشر بتغطية جوانب التكامل الأوروبي التي تتم بين الحكومات كذلك. وعلى الرغم من ذلك، وحيث أنه يتم التدقيق على أعمال

الوزراء في مجال التعاون بين الحكومات بشكل أكثر فاعلية في البرلمانات القومية وحيث أن البرلمانات القومية ستطالب بأخذ رأيها بشأن قرارات إرسال الأفراد في العمليات العسكرية في الاعتبار، فإن ترك المناقشة الدولية بالكامل مع البرلمان الأوروبي لن يضع حلاً للمشكلة المتعلقة بإطلاع أعضاء البرلمان القومي. ولن يقدم فرصة لبناء إجماع الآراء بينهم كذلك. وقد يعتبر حجة لإنشاء هيئة مختلطة مكونة من أعضاء البرلمان القومي وأعضاء البرلمان الأوروبي على حد سواء بطريقة تمثل المواطنين الأوروبيين.

8. وتختلف الطريقة التي تتعامل بها البرلمانات القومية مع سياسة الدفاع والسياسة الخارجية بشكل كبير بين الدول الأعضاء. فالمناقشات القومية ليست متعلقة بتوفير المعلومات الكافية وحسب. فالأمر يعتمد كذلك على مدى استعداد أعضاء البرلمان والحكومات للدخول في مناقشات متعمقة حول هذه القضايا.

9. وبالإضافة إلى المناقشات البرلمانية، فهناك متطلبات أكثر بكثير لتعزيز الوعي العام بالواقع الجديد الخاص بسياسات الدفاع والأمن والسياسات الخارجية، من خلال المنتديات المفتوحة والندوات وجلسات الاستماع على سبيل المثال. ويثير ذلك تساؤلاً عن انفتاح الإجراءات في المجلس: فلا يمكن إجراء التدقيق الفعال بدون وجود محاضر للجلسات والتي تشمل طريقة تصويت الأعضاء في القضايا التي تمت مناقشتها على الأقل.

#### *الخيارات المتعلقة بالرقابة البرلمانية على الركيزة الثانية من ركائز الاتحاد الأوروبي*

في مايو عام 2001، نظم اتحاد غرب أوروبا برئاسة هولندا ندوةً لمناقشة الخيارات المتاحة فيما يتعلق بالبعد البرلماني للركيزة الثانية. وتم سرد تلك الخيارات في الوثيقة التمهيدية التي قدمها المؤلف الحالي على النحو التالي:

- سلطات كاملة للبرلمان الأوروبي فيما يتعلق بالركيزة الثانية وكذلك في الركيزة الأولى للاتحاد الأوروبي بإعداد التقارير والقرارات والسلطات الخاصة بالموازنة والأسئلة الشفهية والمكتوبة المقدمة إلى هيئة الرئاسة والممثل السامي.
- إنشاء جمعية مختلطة تجمع بين أعضاء البرلمان القومي للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وعدد كافي من أعضاء البرلمان الأوروبي للسماح بتمثيل المجموعات السياسية واللجان التي تتعامل مع جميع الأمور المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة والسياسة الأوروبية للأمن والدفاع.
- مواصلة الممارسة الحالية للبرلمان الأوروبي مع ترك أمر السياسة الأوروبية للأمن والدفاع بشكل كامل لجمعية اتحاد غرب أوروبا بشكلها الحالي مع إمكانية إجراء بعض التعديلات في العمالة لتجنب الازدواجية. يجب مزامنة وضع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وبموجب وثيقة لشبونة فقد تم تجاوز هذا الخيار.

- حصول اجتماعات الوفود القومية على المعلومات من قبل الدولة التي تتولى الرئاسة (على غرار نموذج مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية والجمعية (COSAC) ولكنه يتكون من أعضاء اللجان الدائمة الخاصة بشؤون الدفاع والأمن).
- عدم وجود رقابة متعددة الجنسيات. لحسن الحظ، يمكن الآن حذف هذا الخيار.

وقد قدمت ندوة لاهاي دعماً للخيار الثاني ولكن ظلت هناك العديد من المشكلات. فقد أكد أعضاء البرلمان للدول الأعضاء في اتحاد غرب أوروبا على سلطتهم وفقاً لمعاهدة بروكسل المعدلة ولكنهم فشلوا في إقناع زملائهم بأهميتها الملموسة حيث يجري تفريغ اتحاد غرب أوروبا من وظائفه. وقد عارض أعضاء البرلمان الأوروبي إنشاء هيئة جديدة واتجهوا نحو القبول بنموذج مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية والجمعية والخاص برؤساء لجان الدفاع في البرلمانات القومية؛ فكانوا يخشون على ما يبدو من الترتيبات المؤسسية التي وبالرغم من تقديمها على أنها مؤقتة حتى الانتهاء من المؤتمر الحكومي الدولي لعام 2004، قد تصبح دائمة مما يحول دون تطوير سلطات البرلمان الأوروبي في الركيزتين الثانية والثالثة. وعلى الرغم من ذلك، فقد كان الأثر الفوري هو التراجع خطوة إلى الوراء في مجال قطاع الأمن حيث لم يتطابق نقل وظائف اتحاد غرب أوروبا إلى الاتحاد الأوروبي مع بعد برلماني وتم قطع الروابط مع الدول المرشحة للانضمام. وقد تعرضت عملية "الأمن من خلال المشاركة" التي تم وضعها في اتحاد غرب أوروبا إلى انتكاسة.

وقد بذلت الرئاسة البلجيكية قصارى جهدها للتوصل إلى نتيجة إيجابية. فتم تنظيم مؤتمر برلماني في يوليو ومرة أخرى في أغسطس عام 2001. وتم تعميم مشروع الإعلان الأولي والذي يوصي بما يلي:

لفترة مؤقتة ولحين إجراء تغييرات مؤسسية في الاتحاد الأوروبي والتي ستنجح عن اللجنة الحكومية الدولية لعام 2004 يجب أن يكون هناك بعد برلماني أوروبي، جماعي أي أنه يجب أن يكون عابراً للحدود القومية وكذلك نظام إشراف من شأنه أن يتيح لأعضاء البرلمان القومي تشكيل رؤية مشتركة حول احتياجات السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، بالتعاون مع البرلمان الأوروبي الذي يلعب دوراً واضحاً ومركزياً في تطوير الاتحاد الأوروبي.

ووفقاً لذلك، ينبغي إقامة جمعية مخصصة للأمن والدفاع داخل الاتحاد الأوروبي تضم أعضاء من لجان البرلمان الأوروبي للشؤون الخارجية وحقوق الإنسان وسياسة الدفاع والأمن المشترك وأعضاء البرلمان القومي من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. يفضل أيضاً تعيين أعضاء البرلمان القومي المشاركين في الجمعية الجديدة في جمعية اتحاد غرب أوروبا والتي ستستمر في عملها. فضلاً عن ذلك، ينبغي إنشاء منتدى للدول الأوروبية، والذي قد يكون إما جمعية اتحاد غرب أوروبا أو أن يتم تشكيله عن طريق إشراك الدول المعنية من خارج الاتحاد الأوروبي مباشرة في الجمعية الجديدة.

وقد أشار أعضاء البرلمان الأوروبي إلى قرار 15 يونيو لعام 2000 والذي يقترح، في سياق السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والسياسة الأوروبية للأمن والدفاع، أن يتم عقد اجتماع بشكل منتظم يجمع بين ممثلي اللجان المختصة من البرلمانات القومية والبرلمان الأوروبي بهدف فحص التطورات في السياستين بالاشتراك مع رئاسة المجلس والممثل السامي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة والمفوض المسؤول عن العلاقات الخارجية. ويفضل، ووفقاً لشروط معينة، إشراك برلمانات الدول المتقدمة بطلب العضوية وبرلمانات دول حلف الناتو غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. إلا أن المشكلات المتعلقة بهذه الصياغة تمثلت في أن الاجتماعات لا يمكن أن تكون بديلاً عن الأنشطة البرلمانية العادية وأن المشاركين لم يكونوا ممثلين لتشكيل الجمعيات الخاصة بهم. ففي معظم البرلمانات لا يمتلك رؤساء اللجان تفويضاً لتمثيلها في الخارج. ولكي تكون الاجتماعات أكثر أهمية من مجرد تبادل معلومات، فينبغي أن يكون للعضوية تمثيل أكبر. على الجانب الآخر من النقاش، ينبغي على جمعية اتحاد غرب أوروبا توضيح وظائفها المتبقية التي يمكن أن تظل موجودة.

قبل اجتماع نوفمبر قام المقرر البلجيكي أرمان دي ديكر (Armand De Decker) رئيس مجلس الشيوخ بتغيير اقتراحه واقترح عقد مؤتمر برلماني خاص بالسياسة الأوروبية للأمن والدفاع مرتين سنويًا تلبية لدعوة مشتركة من برلمان النولة المتولية لرئاسة الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي ليشمل ستة أعضاء من كل دولة بما في ذلك رؤساء لجان الدفاع والشؤون الخارجية. وسيكون للبرلمان الأوروبي ثلث العضوية الكاملة ويمكن لجمعية اتحاد غرب أوروبا إرسال ستة أعضاء. وسيقوم المؤتمر بفحص التقارير التي أعدها المقررون المشاركون من البرلمانات القومية والبرلمان الأوروبي معاً واعتماد التوصيات والآراء. وسيطلب من هيئة رئاسة الاتحاد الأوروبي والممثل السامي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة وربما المفوض السامي المسؤول عن العلاقات الخارجية تقديم التقارير.

في 7 نوفمبر وهو اليوم الثاني للمؤتمر غير دي ديكر اقتراحه مجددًا ولكن بدون نجاح. فقد كان تصوره يتمثل في إقامة مؤتمر برلماني على ثلاثة مستويات وهي:

1. عقد جلسة واسعة تشمل بجانب مستوى الاتحاد الأوروبي، ممثلين عن الدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي، والدول الأوروبية الأعضاء في حلف الناتو غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، واتحاد غرب أوروبا، والجمعية البرلمانية لحلف الناتو.
2. ويشمل مستوى الاتحاد الأوروبي ما يصل إلى خمسة أعضاء لكل دولة، حيث يحق للبرلمان الأوروبي الحصول على ثلث عدد أعضاء البرلمانات القومية.
3. لجنة رؤساء المؤتمر وتتكون من رؤساء لجان الدفاع والشؤون الخارجية للتصديق على جدول الأعمال وبرنامح العمل اللذين يتم اقتراحهم بشكل مشترك من قبل برلمان الدولة التي تتولى رئاسة الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي معاً.

وقد أعدت لجنة الشؤون الخارجية وحقوق الإنسان وسياسة الدفاع والأمن المشترك للبرلمان الأوروبي رأيًا يوصي بصيغة مشابهة جدًا لاقتراح 7 نوفمبر المقدم من دي ديكر. واتبعت الرئاسة الأسبانية للاتحاد الأوروبي جزءًا من المشورة ونظمت اجتماعات لرؤساء اللجان البرلمانية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجالات الدفاع والشؤون الخارجية والمساعدة الإنمائية على التوالي. واستمرت هذه المبادرة في ظل الرئاسة المتعاقبة.

وتنتظر هذه المسألة حاليًا توضيحات بموجب معاهدة لشبونة. وتتمثل مشكلة الصيغة البلجيكية والممارسة الأسبانية في ما تنطوي عليه طبيعتهما من عدم كفاية التمثيل. فعادة لا يمتلك رؤساء اللجان أي تفويض للتحدث نيابة عن أعضائها ويقومون بلعب دور محايد. وكانت التجربة مع اجتماعات رؤساء اللجان القومية في مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية والمجتمعية مرضية وذلك من خلال الاستقبال الحافل في عاصمة الرئاسة ولكنها اقتصر على توفير المعلومات. فعند مناقشة التقارير والتصويت على القرارات، تحتاج الجمعية لتكوين أكثر تمثيلًا وفرصة لتشكيل المجموعات السياسية. وإلا لن تتحقق المهمة الرئيسية لبناء إجماع الآراء على الصعيد الدولي. فضلًا عن ذلك، فمع ترؤس الممثل السامي الجديد لاجتماعات مجلس الشؤون الخارجية (والذي سيفصل عن مجلس الشؤون العامة) فسوف يتقلص دور هيئة الرئاسة لتحل محل الممثل السامي في غيابه.

وقد لعبت اعتبارات مماثلة دوراً في الركيزة الثالثة وهي العدل والشؤون الداخلية. كيف يمكن تنظيم الرقابة البرلمانية، خاصة بالنسبة لمنظمة الشرطة الأوروبية (يوروبول)؟ وصلت النوات التي عقدت في لاهاي وبروكسل في 2001 إلى استنتاج مفاده أن تعزيز التعاون بين الشرطة والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي بعد 9/11، وكذلك التعاون بشأن مذكرات التوقيف والإدعاء والعقاب، يتطلب نظاماً للمراقبة من قبل البرلمانات القومية وأو البرلمان الأوروبي. فلم يتم تبني أي قرار رسمي في اجتماعات "Parlopol" (لجنة مشتركة من أعضاء البرلمان الأوروبي والبرلمانات القومية للإشراف على اليوروبول)، حيث أن الممثلين لم يستطيعوا إلزام برلماناتهم. وجرى التشديد على حسن توقيت هذه التدابير لأن اتفاقية يوروبول كانت في طريقها للمراجعة. مع معاهدة لشبونة، تعرض جزء كبير من "الركيزة الثالثة" السابقة لإجراءات "الطريقة المجتمعية"، ومن ثم منح دوراً للبرلمان الأوروبي.

تم تأسيس الاتفاقية الأوروبية، التي تتكون من أعضاء التمثيل الحكومي في البرلمان القومي والبرلمان الأوروبي، من قبل المجلس الأوروبي في منطقة ليكن (Laeken) لدراسة مستقبل الاتحاد الأوروبي. وعقدت اجتماعها الأول في فبراير 2002. وتم تعيين الأعضاء من قبل حكوماتهم وبرلماناتهم ولكنهم كانوا يعملون بصفة شخصية. وبرئاسة جيسكار ديستان (Giscard d'Estaing)، تم اعتماد أسلوب شجاع للرد على بضع وستين سؤالاً تم طرحهم من قبل المجلس الأوروبي: فبدلاً من الإجابة عليهم واحداً بعد الآخر، قررت الاتفاقية صياغة دستور توضح فيه جميع القضايا بشكل شامل. وكان البعد البرلماني نقطة رئيسية في جدول الأعمال، وكذلك تعزيز السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وكان حضور الدول الثلاث عشرة المرشحة للعضوية (بما فيها تركيا) جانباً إيجابياً، حيث قاموا بانتخاب ممثل لمكتب الاتفاقية. وفي الواقع، كانت مشاركتهم هي الأكثر قيمة لأنها أجبرت الأعضاء المرشحين على التعبير عن آرائهم حول مستقبل الاتحاد الأوروبي وعلى تجاوز المفاوضات المستمرة حول الانضمام. كانت نتيجة الاتفاقية بمثابة معجزة صغيرة بتشكيل إجماع آراء 220 وفداً ولكن المناخ السياسي داخلياً أصبح أكثر تشككاً في جدوى الاتحاد الأوروبي. فقد جاءت نتيجة الاستفتاءات في فرنسا وهولندا بالرفض ومرت معاهدة لشبونة، التي حلت محل الدستور، باستفتاءين في أيرلندا. تم صياغة هذه المعاهدة بالشكل المعتاد كتعديلات للنصوص القائمة. وتجنبنا أيضاً المعاني الرمزية والتي تتم عن "دولة كبرى"، مثل العلم والنشيد الوطني. جوهرياً، لم يكن الاختلاف مع الدستور كبيراً، باستثناء الخضوع لأيرلندا بالإقرار بأن كل دولة من الدول الأعضاء يمكنها الاحتفاظ بقوميته في المفوضية الأوروبية.

بموجب معاهدة لشبونة، ستظل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وسياسة الأمن والدفاع المشترك بين الحكومات. وسيساهم البرلمان الأوروبي بشكل أكبر وسيستطيع التعبير عن آرائه في تقارير ومناقشات ومن خلال الاستجابات، جنباً إلى جنب مع الجمعية البرلمانية لحلف الناتو واتحاد غرب أوروبا/الجمعية الأوروبية للأمن والدفاع (ESDA). ومع ذلك، لا يرقى ذلك لمستوى الرقابة البرلمانية السليمة. وسوف يعزز الدور المزدوج للممثل السامي مع نائب رئيس المفوضية المسؤول عن العلاقات الخارجية الترابط والكفاءة، وسيعزز أيضاً تأثير البرلمان الأوروبي من خلال إجراءات الموازنة، ولكن بخلاف ذلك لمن يكون هناك الكثير من التغيير. فضلاً عن ذلك، فإن كيفية ارتباط المفوضيات الأخرى التي تتعامل مع الجوانب الخارجية بنائب الرئيس الجديد تظل غير واضحة. وعلى نحو مماثل، سيظل هناك دوراً لهيئة الرئاسة الدورية في مجلس الشؤون العامة

وفي الأشكال القطاعية للمجلس. وكذلك ستكون هيئة الرئاسة بديلاً عن الممثل السامي في غيابه. فسيتمتع قادة المركب الواحد وستكون العلاقات الشخصية الجيدة هي الأساس. ستمكن دائرة العمل الخارجي الجديدة، والتي تجمع وفود المفوضية بأعضاء أمانة المجلس وحكومات الأعضاء، الاتحاد الأوروبي من الحديث بصوت واحد في الخارج وتغطية جميع أطراف أنشطته، ولكن لم يتم تحديد بعد سيتم إدماجها. لقد أصبح للاتحاد الأوروبي الآن شخصية قانونية.

تظل هناك بعض الأسئلة المتعلقة بالجانب البرلماني.<sup>21</sup> ففي نطاق الاتحاد الأوروبي، كان الإصداران الأكثر أهمية هما تقرير هيئة الرئاسة حول السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (التي تم إعادة هيكلتها لتصبح سياسة الأمن والدفاع المشترك) ووثيقة المجلس حول الجوانب الرئيسية والخيارات الأساسية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وفي اتحاد غرب أوروبا، أخذ التزام المجلس بتقديم تقرير سنوي مكتوب للجمعية شكل التقارير نصف السنوية المناظرة للفترة الرئاسية الممتدة على مدى ستة أشهر، ولكن لم يكن لهذه الوثائق قدرًا كبيرًا من القيمة العملية فضلًا عن القدر الأقل من القيمة السياسية (لأن مجلس اتحاد غرب أوروبا لم يجتمع منذ مايو 2002 وتتم الموافقة على تقارير هيئة الرئاسة من خلال الإجراء الصامت). في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة/سياسة الأمن والدفاع المشترك، سيختفي دور هيئة الرئاسة وسيُراس الممثل السامي مجلس الشؤون الخارجية (الذي سيتم فصله عن مجلس الشؤون العامة). وسيقدم الممثل السامي تقريرًا ثانيًا، ولكنه شفهيًا فقط. وسيتم التغلب على جزء من قضية تقديم التقرير هذه من خلال استعداد الممثل السامي والممثلين الخاصين للممثل أمام لجنة (فرعية) للبرلمان الأوروبي ولكن تظل الحقيقة بأن البرلمان القومي، التي تراقب السياسة الدفاعية بالفعل، على ما يبدو ليست في الحلقة. كان سولانا (Solana) على دراية بهذه المشكلة وقام بتعيين الممثل الشخصي للشؤون البرلمانية مكلفًا بالاتصال بالبرلمان الأوروبي والبرلمانات القومية.

يعزم البرلمان الأوروبي تنظيم مؤتمر خاص مع متحدثي البرلمان القومي في النصف الأول من عام 2010 لتعزيز الارتباط بين البرلمان الأوروبي والبرلمانات القومية. وإحدى الأفكار المتداولة في بروكسل هي إنشاء شبكة دائمة من البرلمان الأوروبي المناظر واللجان القومية لإجراء حوار قبل التشريع، يهدف إلى مساعدة البرلمان القومي في القضايا المتفرقة والحوار بعد التشريع لتحسين تنفيذ وإنفاذ قانون الاتحاد الأوروبي. يتعلق أحد الأسئلة التي لم تلق إجابة باستمرار المؤتمرات (المنفصلة) لرؤساء لجنة الشؤون الخارجية والدفاع، والتي لم تذكر في معاهدة لشبونة. ولا يبدو مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية والاجتماعية (COSAC)، منتدى اللجان الحالي لشؤون الاتحاد الأوروبي، حريصًا على المشاركة في السياسات الخارجية والأمنية والدفاعية.

### ملاحظات ختامية

توصل الجزء الأول من هذا الفصل إلى بعض الاستنتاجات التي تتعلق بالدور الصحيح للمؤسسة العسكرية في المجتمع الديمقراطي. كما وصف الأجواء الأمنية الأوروبية المتغيرة والحاجة لسياسة أمنية شاملة يكون على الجندي الحديث فيها أداء عدة مهام. حيث يحتاج التأكيد على دعم السلام إلى "جندي منقذ" يعمل بجد على المستوى العالمي تمامًا مثلما تعمل الشرطة على المستوى المحلي: إن وجوده في منطقة عدم الاستقرار يعد رادعًا، ولكنه، عند الضرورة، يستطيع استخدام القوة وعلى استعداد لذلك في تنفيذ سلطته. بالإضافة إلى ذلك، يجب عليه القيام بذلك في إطار صيغ متعددة الجنسيات تؤكد على تضامن المجتمع الدولي وتقلل المخاطر التي تتطوي على الدول المشاركة وتوفر الأمن من خلال التعاون.

نظر التقرير الشامل والتوصيات: Michael Hancock and Giacomo Santini, *EU and WEU Council Information on European security and defence policy*, Doc.C/2059 of the WEU/ESDA Assembly (2 December 2009). تم تنفيذ البحث بالتعاون بين الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والجمعية البرلمانية لحلف الناتو. المراقبة الديمقراطية لحلف الناتو: د. هانز بورن (Hans Born) قائد المشروع، السيد/ ماتياس تالر (Matias Tuler) مساعد البحث. الجمعية البرلمانية لحلف الناتو: د/ وين فان إكلين (Dr. Wim van Eekelen)، الأستاذة سفيلانا سفيوتوفا (Ms. Svitlana Svetova).

وقد شهد كلٌّ من حلف الناتو والاتحاد الأوروبي جولات مثيرة من التوسع، مع تجنب منطقة عدم الاستقرار الرمادية في أوروبا الشرقية. تحركت كلتا العمليتان في مسارين منفصلين، وكان الحصول على عضوية حلف الناتو أسرع من الانضمام للاتحاد الأوروبي. وخاض كلاهما مراحل الإعداد التي مرت بنجاح ملحوظ. لم تعد معظم دول أوروبا مقسمة ويبدو أنه قد تحددت المنطقة الأمنية الأوروبية الأطلسية لعدة عقود قادمة. وإذا سارت الأمور بشكل جيد، ستتضم دول البلقان إلى كلتي المنظمين. لقد أصبحت العضوية التركية أكثر تعقيداً، ولكنها ستلأ اهتمام كلا الجانبين. وسيتم إبطاء التوسع الشرقي لحلف الناتو لأن ما سينتج عنه من آثار سلبية سيقوق آثاره الإيجابية، نتيجة بشكل كبير لتصاعد النزعة القومية في روسيا. وسوف تمثل العلاقات مع روسيا بنذا أساسياً في صياغة المفهوم الاستراتيجي الجديد لحلف الناتو. فمن ناحية، من المنطقي التأكيد على المصالح المشتركة مثل الطاقة والتعاون ومشكلات أفغانستان وإيران وكوريا الشمالية، ولكن من ناحية أخرى، يجب مقاومة الضغط على جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق، مما سيحد من حقوقهم في تقرير مصائرهم. وفي هذا السياق سيكون من الضروري للبرلمانات القومية مناقشة اقتراح الرئيس ميديفيد (Medvedev) بشأن معاهدة الأمن للنظر في إمكانية إقامة علاقات بناءة مع روسيا ومكانها. وستحتاج الصياغة الحالية لتغيير كبير لكي تكون مقبولة. ويعد الدور المتواصل للأسلحة النووية قضية هامة أخرى في المفهوم الاستراتيجي. إن مفهوم الرئيس أوباما فيما يتعلق بعالم خال من الأسلحة النووية (تحت شروط التحقق الصارم) يعد أمراً على المدى طويل ويتجاوز المدة الزمنية التي ارتبطت عادةً بمثل هذه المفاهيم والتي تتراوح بين خمس إلى عشر سنوات. وعلى أي حال، يجب الإفصاح عن شيء ما بخصوص الوظيفة الواجب تنفيذها حالياً ألا وهي؛ الردع ضد استخدام الأسلحة النووية من خلال قوى نووية أخرى. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن من الممكن تقليل أعداد الأسلحة النووية التي تحتفظ بها الولايات المتحدة وروسيا بشكل أكبر. تظل الصعوبة في قضية تمركز الأسلحة النووية التعبوية الأمريكية في أوروبا، وهو ما يعتبره الأعضاء الجدد في حلف الناتو تعبيراً، وإن كان رمزياً إلى حد كبير، عن التضامن عبر الأطلسي. سيتم تطبيق اعتبارات مماثلة على الخطط الأمريكية التي تم تعديلها والخاصة بالدفاعات المضادة للصواريخ الباليستية. وأخيراً، يجب تحسين العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو. حيث يستطيع الاتحاد الأوروبي استخدام الأصول الخاصة بحلف الناتو في العمليات التي لا يشترك بها الحلف ككل. وعلى الرغم من ذلك، فقد تم استخدام هذا الترتيب الخاص باتفاقية "برلين المحسنة" فقط في البوسنة حيث يقوم الاتحاد الأوروبي بعملية أثيا (operation Althea). وحالت القضية الفيرسية دون تطبيق ذلك بشكل أكبر.

وفي الحين الذي ظلت فيه العلاقة بين البرلمان الأوروبي واتحاد غرب أوروبا متوترة، كانت العلاقات بين البرلمان الأوروبي والجمعية البرلمانية لحلف الناتو أفضل بكثير وذلك بحضور وفد من أعضاء البرلمان الأوروبي العامة وجلسات اللجان مرتين سنوياً. ومن المفارقات شعور الأوروبيين بتقدير أكبر تجاه المنتدى عبر الأطلسي على الرغم من المناقشات الأمنية. ومع ذلك، فلم تستطع الجمعية البرلمانية لحلف الناتو الوصول إلى الرقابة البرلمانية الحقيقية. ويفضل معظم الأعضاء إن لم يكن جميعهم الحفاظ على حلف الناتو كهيئة حكومية دولية بقيادة أمريكية قوية.

ويعد الاتحاد الأوروبي مختلفًا. فهو يشارك في عملية خلق اتحاد أقرب لتطبيق "الطريقة المجتمعية" والتي تشمل حق المبادرة في اللجنة والمجال الواسع لتصويت الأغلبية في المجلس والقرارات المشتركة مع البرلمان الأوروبي. وحيث أنه يتم نقل السلطات من العواصم القومية إلى بروكسل، فإن هذه القرارات المشتركة الصادرة عن البرلمان الأوروبي تصبح ضرورية لتجنب وجود فجوات أثناء التدقيق. ولا يمكن للوزير القومي تحمل مسؤولية التصويت ضده في الاتحاد الأوروبي أمام البرلمان الخاص به. ونظرًا لأن قضايا الدفاع والأمن والقضايا الخارجية أصبحت موضوع قرارات الأغلبية، فيمكن ممارسة الرقابة البرلمانية فقط على المستوى الأوروبي ولكن لن يحدث ذلك قريبًا. في الواقع، فبعد فترة المخاض الطويلة لمعاهدة لشبونة لن تكون هناك رغبة كبيرة في التفاوض على الأحكام الدستورية الجديدة. وإذا أصبحت مرغوبة بشكل عام، سيتم إدراجها في معاهدات الانضمام في المستقبل.

وعلى الرغم من تعزيز الاستقرار في مجال العضوية، إلا أن عملية التوسع تخلق وبشكل واضح مشكلات جديدة في العلاقات الدول غير المؤهلة أو التي لم تؤهل بعد للحصول على العضوية. وهنا ينبغي تطبيق مبدأ بدل المزيد من الجهد مع الجميع ولكن ليس بالضرورة أن يكون الشيء ذاته. ويجري تطوير أشكال جديدة من الشراكة وقد تبدو فكرة الدوائر المركزية لمختلف أشكال التعاون متمركزة في بروكسل ولكنها تبقى أساسية للمضي قدمًا إلى الأمام.

ومن الواضح أن عمليات التوسع الخاصة بحلف الناتو والاتحاد الأوروبي جعلت مهم مجموعات أكبر داخل المنظمات الأخرى. والسؤل المطروح الآن هو هل أصبحت أوروبا ذات تنظيم مبالغ فيه بسبب العدد الهائل من المنظمات الموجودة بها والتي تمتلك كل واحدة منها المؤسسات والشراكات الخاصة بها. وبشكل مثالي، ينبغي دمج الجمعيات البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمجلس الأوروبي مع إجراء التعديلات اللازمة للسماح بمشاركة أمريكا الشمالية. فينبغي على كل دولة فحص مخرجاتها واتصالاتها باستمرار. ومع دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ ستتغير الأمور ولكن من المبكر جدًا معرفة مدى قوتها. وستؤدي شروط التضامن الخاصة بها على الرغم من غموضها إلى القول بأن اتحاد غرب أوروبا سيصبح زائدًا عن الحاجة. ومع ذلك، لا يمكن استبدال دور بناء إجماع الآراء الذي تضطلع به الجمعية الأوروبية التي تضم أعضاء البرلمانات القومية الضالعين في الأمور الأمنية باجتماعات رؤساء اللجان الوطنية.

وتثير الطبيعة المتغيرة للأمن والتي تقوم بالربط بين الجوانب الداخلية والخارجية الاهتمام العام لكنها تتطلب الكثير من قبل أعضاء البرلمان القومي الذين يقومون بمهام رئيسية في بلادهم. وفي النهاية، فإن كل شبر من إجماع الآراء الذي تم التوصل إليه يعد تقدمًا في بناء الاستقرار والأمن في جميع أنحاء قارتنا.

## المراجع

Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999* (London: Macmillan, 2000).

Stephen Blockmans, ed., *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (The Hague: T.M.C.Asser Press, 2008).

Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007).

Gustav Däniker, "The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces," UNIDIR Research Paper No. 36 (Geneva: UN Institute for Disarmament Research, 1995).



Michael C. Desh, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999).

Willem F. van Eekelen, *Debating European Security 1948–1998* (The Hague/Brussels: Sdu/CEPS, 1998).

Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds: the Continuing Debate on European Security* (Brussels/Geneva: CEPS/DCAF, 2006).

Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).

Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Oxford: Pall Mall Press, 1962).

Bruce George, MP, and David J. Morgan, *Parliamentary Committees and National Security* (London, 1999).

George T. Kurian, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volumes 1 and 2 (London: Fitzroy Dearborn, 1998).

Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass Publishers, 1998).

David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (Armonk NY: M.E. Sharpe, 1994).

Gert de Nooy, *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996).

Philipp Norton, *Parliaments and Governments in Western Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1988).

Jeffrey Simon, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington DC: National Defense University Press, 1996).

Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. I and II (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Report of the Commission on Parliamentary Scrutiny, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (London: Vacher DoD Pub., 2001).

## الملحق رقم (1)

# صلاحيات وإجراءات وممارسات الرقابة البرلمانية على الدفاع في الدول الأعضاء في حلف الناتو<sup>1</sup>

ويليام إف. فان إيكين (Willem F. van Eekelen)

الجزء (أ): تشكيل اللجان وتنظيمها

11. الاسم الأصلي	1. الاسم باللغة العربية	2. عدد الأعضاء	3. الموازنة السنوية	4. الموظفون المساعدون	5. مصدر اللائحة
Commissie Voor de Landsverdediging/ Commission de la Defence Nationale	لجنة الدفاع القومي	17		1	القواعد الإجرائية والأعراف
Attending Committee on National Defence and Veteran Affairs	اللجنة القائمة على الدفاع القومي وشؤون المحاربين القدامى	16		3	القواعد الإجرائية والأعراف
Vybor Pro Obrano A Bezpecnost	اللجنة المعنية بالدفاع والأمن	19		4	القواعد الإجرائية
Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	لجنة الدفاع والسياسة الخارجية	17	33333 يورو	3	الدستور، القانون، القواعد الإجرائية والأعراف
Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées	لجنة الدفاع القومي والقوات المسلحة	72	130000 يورو	11	الدستور، القانون، القواعد الإجرائية والأعراف

القواعد الإجرائية والأعراف	8		38	لجنة الدفاع	Verteidigung sausschuss	ألمانيا
القواعد الإجرائية	1		50	اللجنة الدائمة للدفاع القومي والشؤون الخارجية	Aiapkhs Emitpomh eonikhs amynas kai eeotepikon ymooseon	اليونان
القانون والقواعد الإجرائية	2	4000 يورو	15	لجنة الأمن القومي	Nemzetbizto nsagi Bizottsag	المجر
-	-	-	-	-	-	أيسلندا
الدستور، القواعد الإجرائية والأعراف	4		43	لجنة الدفاع (مجلس النواب)	Commission e Difensa della Camera dei Diputati	إيطاليا
القواعد الإجرائية	2		11	لجنة للشؤون الخارجية والأوروبية وللدفاع	Commission des Affaires Etrangères et Européenne s et de la Défense	لوكسمبورغ
القواعد الإجرائية	5	حوالي 25000 يورو	30	اللجنة الدائمة للدفاع	Vaste Kamercomm issie Voor Defensie	هولندا
الدستور، القواعد الإجرائية	1		10	اللجنة الدائمة للدفاع	Stortinsets Fursvarskom ite	النرويج
الدستور، القانون، القواعد الإجرائية والأعراف	3		18	لجنة الدفاع القومي	Komisija Obrony Narodowej	بولندا
القواعد الإجرائية	3		26	لجنة الدفاع القومي	Comissao de Defensa Nacional	البرتغال
الدستور، القواعد الإجرائية والأعراف	4		40	لجنة الدفاع	Comision de Defensa	أسبانيا
القواعد الإجرائية والأعراف	3	130 مليون يورو	25	لجنة الدفاع القومي	Milli Savunma Komisyonu	تركيا
القواعد الإجرائية والأعراف	7		11		Defence Committee	المملكة المتحدة

## الجزء (ب): إجراءات اللجنة

10. الرئيس الحالي	9. انتخاب الرئيس	8. معدل تكرار الاجتماع	7. اجتماعات سرية	6. اجتماعات عامة	
19	الأعضاء أنفسهم والأحزاب السياسية	مرة في الأسبوع	نعم	نعم	بلجيكا
4.5	الأعضاء أنفسهم	مرتان في الأسبوع	نعم	نعم	كندا
10	البرلمان والأعضاء أنفسهم	مرتان في الشهر	نعم	نعم	التشيك
18	الأعضاء أنفسهم والأحزاب السياسية	مرة أو مرتان في الشهر	لا	لا	الدنمارك
24	الأعضاء أنفسهم والأحزاب السياسية	مرة في الأسبوع	نعم	لا	فرنسا
22	الأحزاب السياسية	مرة في الأسبوع	نعم	لا	ألمانيا
25	الأعضاء أنفسهم	وفقاً للظروف	نعم	لا	اليونان
10	البرلمان	ثلاث مرات في الشهر	نعم	لا	المجر
3	الأعضاء أنفسهم	أكثر من مرتين في الأسبوع	نعم	لا	إيطاليا
8	الأعضاء أنفسهم	مرة أو مرتان في الشهر	نعم	لا	لوكسمبورغ
12	الأعضاء أنفسهم	مرة في الأسبوع	نعم	نعم	هولندا
13	البرلمان والأعضاء أنفسهم	مرة في الأسبوع	نعم	لا	النرويج
9	الأعضاء أنفسهم	ثلاث مرات في الشهر	نعم	نعم	بولندا
22	الأعضاء أنفسهم والأحزاب السياسية	مرة في الأسبوع	لا	لا	البرتغال
12	الأعضاء أنفسهم	مرة أو مرتان في الشهر	نعم	نعم	إسبانيا
1	الأعضاء أنفسهم	مرة أو مرتان في الشهر	نعم	نعم	تركيا
28	الأعضاء أنفسهم	أكثر من مرة في الأسبوع	نعم	نعم	المملكة المتحدة

### الجزء (ب): (تابع) إجراءات اللجنة

15. تقارير الأقلية	14. المناقشة السابقة	13. معيار الخبرة	12. هل يوجد رئيس معارضة؟	11. الأعضاء الذين تم إعادة انتخابهم	
نعم	نعم	نعم	لا	13	بلجيكا
		لا	لا	5	كندا
نعم	نعم	نعم	نعم	10	النرويج
نعم	لا	لا	لا	9	الدنمارك
نعم	نعم	نعم	لا	32	فرنسا
لا	نعم		لا		ألمانيا
نعم	نعم	نعم	لا	30	اليونان
نعم	نعم	لا	نعم	0	المجر
نعم	نعم	لا	لا	8	إيطاليا
نعم	نعم	لا	لا	10	لوكسمبورغ
نعم	نعم	نعم	لا	15	هولندا
	نعم	لا	نعم	3	النرويج
نعم	نعم		لا	5	بولندا
نعم	نعم	نعم	لا	9	البرتغال
نعم	نعم	نعم	لا	12	إسبانيا
نعم	لا	لا	لا	لا	تركيا
نعم	لا	لا	لا	2	المملكة المتحدة

## الجزء (ج): صلاحيات لجنة الدفاع

### التحرك نحو الاتحاد الأوروبي

المملكة المتحدة	تركيا	أسيانيا	البرتغال	بولندا	الترويج	هولندا	لوكسمبورغ	إيطاليا	المجر	اليونان	ألمانيا	فرنسا	الدنمارك	التشيك	كندا	بلجيكا	16. تتمتع اللجنة بصلاحيات الرقابة (الرقابة على المؤسسة العسكرية، والسلطة التنفيذية، والموازنة، والاستجوابات).
نعم	لا هذا ولا ذلك	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	17. تتمتع اللجنة بوظيفة تشريعية.
لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	18. بدء التشريع في قضايا الدفاع
لا هذا ولا ذلك	كلاهما	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	كلاهما	الجلسة العامة	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	كلاهما	الجلسة العامة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	19. تعديل قوانين الدفاع المقترحة أو إعادة كتابتها.
الجلسة العامة	كلاهما	الجلسة العامة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	الجلسة العامة	الجلسة العامة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	كلاهما	كلاهما	اللجنة	كلاهما	20. استجواب وزير الدفاع
كلاهما	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	كلاهما	كلاهما	اللجنة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	كلاهما	كلاهما	اللجنة	كلاهما	21. استدعاء وزير الدفاع لحضور اجتماعات اللجنة/الجلسات العامة للإدلاء بشهادته.
الجلسة العامة	كلاهما	كلاهما	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	كلاهما	اللجنة	كلاهما	22. استدعاء الموظفين العسكريين أو غيرهم من الموظفين المدنيين لحضور اجتماعات اللجنة للإدلاء بشهادتهم.
اللجنة	كلاهما	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	23. استدعاء خبراء من المجتمع (المنظمات غير الحكومية/الجامعات/ مراكز التفكير) لحضور اجتماعات اللجنة للإدلاء
اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	

																		بشهادتهم.
اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	كلاهما	اللجنة	كلاهما	24. الحصول على وثائق من وزارة الدفاع والمؤسسة العسكرية.	
اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة		اللجنة	كلاهما	كلاهما	الجلسة العامة	اللجنة	كلاهما	25. إجراء تحقيقات (الاستجوابات البرلمانية) بشأن قضايا الدفاع.	
اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة		كلاهما	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	26. عقد جلسات استماع تتعلق بقضايا الدفاع.	
	نعم		لا	لا		لا	نعم	نعم		نعم		لا	لا			لا	27. هل عادة في الجلسة العامة للبرلمان يتم تغيير مشاريع القوانين المقننة من قبل اللجنة البرلمانية للدفاع؟	

كلاهما - صلاحيات كل من اللجنة والجلسة العامة

اللجنة - صلاحيات اللجنة

لا هذا ولا ذلك - اللجنة لا تتمتع بصلاحيات ولا الجلسة العامة كذلك

الجلسة العامة - صلاحيات الجلسة العامة

ملاحظات: إن السؤالين 16 و 17 أسئلة تمهيدية ويمكن الإجابة عنهما بنعم أو لا. والسؤالان 18 و 26 يوضحان إذا كانت الصلاحيات هي صلاحيات لجنة الدفاع (اللجنة) أو صلاحيات الجلسة العامة (الجلسة العامة) أو كلاهما (كلاهما) أو لا توجد صلاحيات لأي منهما (لا هذا ولا ذلك). والسؤال 27 هو سؤالاً عاماً عن الممارسة ويمكن أن يجاب عنه بنعم أو لا.

## الجزء (د): القضايا المتعلقة بالرقابة على موازنة الدفاع

هل تمتلك اللجنة البرلمانية للدفاع و/أو البرلمان (الجلسة العامة) الصلاحيات أو الإجراءات التالية؟

الجنة المختصة	تركيا	اسبانيا	البرتغال	بولندا	الترويج	هولندا	لوكسمبورغ	إيطاليا	المجر	اليونان	ألمانيا	فرنسا	الدنمارك	التشيك	كندا	إيطاليا	
28. الحصول على جميع الوثائق الخاصة بموازنة الدفاع	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	كلاهما!	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	كلاهما	اللجنة	كلاهما	
29. الحق في تعديل أموال موازنة الدفاع أو تخصيصها.	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	اللجنة	الجلسة العامة	كلاهما	الجلسة العامة	الجلسة العامة	كلاهما	اللجنة			كلاهما	الجلسة العامة	كلاهما	اللجنة	كلاهما	
30. وضع برامج لرقابة موازنة الدفاع	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	الجلسة العامة	اللجنة			اللجنة	كلاهما	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك		كلاهما	
31. وضع مشاريع لرقابة موازنة الدفاع	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك			اللجنة	كلاهما	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	
32. رقابة موازنة الدفاع من خلال بنود العناصر	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	الجلسة العامة	اللجنة			اللجنة	اللجنة	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	
33. الحق في الموافقة على اقتراحات تكميلية لموازنة الدفاع أو رفضها	الجلسة العامة	الجلسة العامة	كلاهما	الجلسة العامة		الجلسة العامة	الجلسة العامة	كلاهما	الجلسة العامة		اللجنة	كلاهما	الجلسة العامة	الجلسة العامة	اللجنة	كلاهما	



## الجزء (هـ): الصلاحيات الخاصة ببعثات السلام

هل توافق لجنة الدفاع و/أو الجلسة العامة على الجوانب التالية لبعثات السلام؟

المتحدة المتحدة	ترنيداد	أستراليا	البرتغال	بولندا	البروج	هولندا	ن. كوسيفو	إيطاليا	البحرين	ألمانيا	فرنسا	الضمانك	التشيك	كندا	نيوزيلندا	
لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	الجلسة العامة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	كلاهما	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	34. الإشتراك في بعثات سلام قبل إرسال القوات للخارج؟
الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك			كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	35. التوقيض
الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما		كلاهما	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك		36. الموازنة
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك			كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	37. المخاطر التي يتعرض لها الأفراد العسكريون المشاركون
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك			اللجنة	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	38. قواعد الاشتباك
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك			اللجنة	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	39. القيادة والرقابة
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك			كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	40. مدة بعثة السلام
اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	لا هذا ولا ذلك		اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	اللجنة	كلاهما	اللجنة	41. يحق لأعضاء اللجنة زيارة أفراد قوات البعثات في الخارج

## الجزء (و): الصلاحيات المتعلقة بعمليات الشراء

### صلاحيات لجنة الدفاع و/أو الجلسة العامة

المملكة المتحدة	تركيا	أستراليا	البرتغال	بولندا	الترويج	هولندا	لوكسمبورغ	إيطاليا	المجر	اليونان	ألمانيا	فرنسا	الدنمارك	التشيك	كندا	بلجيكا	
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		اللجنة	اللجنة 0.8 مليون يورو	50.000 يورو	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك			اللجنة 25 مليون يورو	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	42. يلتزم وزير الدفاع بتزويد اللجنة/البرلمان بالمعلومات المفصلة عن القرارات المتعلقة بعمليات الشراء التي تزيد عن ... يورو (أو دولار أمريكي)
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		28 مليون يورو	اللجنة	50.000 يورو	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك			اللجنة 25 مليون يورو	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	43. تصدر اللجنة/البرلمان القرار بشأن جميع العقود التي تزيد عن ... يورو (أو دولار أمريكي)
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك			اللجنة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	44. تشارك اللجنة/البرلمان في تحديد الحاجة إلى معدات جديدة
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك				لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	45. تشارك اللجنة/البرلمان في المقارنة واختيار الشركة المصنعة والمنتج
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك				لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	46. تشارك اللجنة/البرلمان في تقييم عروض التعويضات والمقاصة

## الجزء (ز): الصلاحيات المتعلقة بالسياسة الأمنية والتخطيط والوثائق

### صلاحيات لجنة الدفاع و/أو الجلسة العامة

السلطة المختصة	تركيا	أستراليا	البرتغال	بولندا	الترويج	هولندا	لوكسمبورغ	إيطاليا	المجر	اليونان	ألمانيا	فرنسا	الضمانك	التشيك	كندا	بلجيكا	
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك		الجلسة العامة		اللجنة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	47. السياسة الأمنية
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك		الجلسة العامة		اللجنة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	48. مفهوم الدفاع
	لا هذا ولا ذلك	الجلسة العامة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك		اللجنة		اللجنة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	49. مفهوم إدارة الأزمات
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	اللجنة	لا هذا ولا ذلك				اللجنة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	50. هيكل القوات/التخطيط
	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	اللجنة	لا هذا ولا ذلك				اللجنة	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	51. إستراتيجية المؤسسة العسكرية

## الجزء (ح): الصلاحيات المتعلقة بأفراد المؤسسة العسكرية

### صلاحيات لجنة الدفاع و/أو الجلسة العامة

المملكة المتحدة	تركيا	اسبانيا	البرتغال	يونان	الترويج	هولندا	لوكسمبورغ	إيطاليا	المجر	اليونان	المنيا	فرنسا	النمسا	التشيك	كندا	بلجيكا	
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك					كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	52. موافقة اللجنة/البرلمان (الجلسة العامة) على: خطة الدفاع عن إدارة موارد البشرية
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		الجلسة العامة		لا هذا ولا ذلك				اللجنة	كلاهما	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	كلاهما	53. موافقة اللجنة/البرلمان (الجلسة العامة) على: الحد الأقصى لعدد الموظفين من قبل وزارة الدفاع والمؤسسة العسكرية
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك				لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	54. موافقة اللجنة/البرلمان (الجلسة العامة) على: تعيينات كبار الموظفين بالمؤسسة العسكرية
لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك		لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك				لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	لا هذا ولا ذلك	55. تتم استشارة اللجنة/البرلمان (الجلسة العامة) حول تعيينات كبار الموظفين بالمؤسسة العسكرية من قبل وزارة الدفاع



# الملحق رقم (6) الجمعية البرلمانية لحلف الناتو (NATO PA)

## دور الجمعية

تأسست الجمعية في 1955، وهي بمثابة منظمة برلمانية دولية استشارية تابعة لحلف شمال الأطلسي. ومن خلال جمع أعضاء البرلمانات في حلف شمال الأطلسي، تقدم الجمعية البرلمانية لحلف الناتو رابطاً أساسياً بين الحلف وبرلمانات الدول الأعضاء به، وبذلك تساعد في بناء إجماع آراء برلماني عام يدعم سياسات الحلف. وفي نفس الوقت، تيسر الوعي والاستيعاب البرلماني للقضايا الأمنية الرئيسية وتساهم في زيادة شفافية سياسات حلف الناتو. بشكل حاسم، فهي تساعد في حفظ العلاقات عبر الأطلسي التي تعد أساس حلف الأطلسي وتقويتها. منذ نهاية الحرب الباردة، تولت الجمعية دوراً جديداً من خلال ضم نواب برلمانات من دول في أوروبا الوسطى والشرقية وخارجها ممن يسعون نحو الارتباط الوثيق بحلف الناتو. لقد قدم هذا التكامل كلاً من المساعدة السياسية والعملية وساهم في تعزيز الديمقراطية البرلمانية في المنطقة الأوروبية الأطلسية، وبالتالي استكمال برنامج حلف الناتو الخاص بالشراكة والتعاون وتعزيزه. تقع مقرات الجمعية لموظفي أعضاء الأمانة الدولية الثلاثين في وسط بروكسيل. طببعة عمل الجمعية

تتكون الجمعية البرلمانية لحلف الناتو من 257 وفد من 28 دولة من الدول الأعضاء في حلف الناتو. كما تشارك في أنشطته كذلك وفود من 14 دولة منتسبة والبرلمان الأوروبي و4 من الدول المنتسبة من دول منطقة البحر الأبيض المتوسط والشريك الإقليمي وأيضاً مراقبون برلمانيون من 7 دول أخرى و3 لجان برلمانية دولية. إن مجلس إدارة الجمعية هو اللجنة الدائمة، والتي تتكون من رئيس كل وفد من وفود الأعضاء والرئيس ونائب الرئيس وأمين الخزانة والأمين العام.

إن الأمانة الدولية برئاسة الأمين العام مسؤولة عن الإدارة ككل والجزء الأكبر من البحث والتحليل الذي يعزز لجان الجمعية واللجان الفرعية والمجموعات الأخرى.

اللجان الخمس هي: لجنة البعد المدني للأمن؛ لجنة الدفاع والأمن؛ لجنة الاقتصاد والأمن؛ اللجنة السياسية؛ لجنة العلم والتكنولوجيا. وهم يقومون بفحص جميع القضايا الرئيسية المعاصرة كل في مجاله. تشمل هيئات الجمعية الأخرى على المجموعة الخاصة بالشرق الأوسط ومنطقة البحر الأبيض المتوسط لتعزيز الحوار البرلماني واستيعابه بالتعاون مع دول الشرق الأوسط ومنطقة شمال أفريقيا والمجلس البرلماني الدولي الأوكراني التابع لحلف الناتو والمجلس البرلماني الدولي التابع الجورجي لحلف الناتو واللجنة البرلمانية الروسية التابعة لحلف الناتو حيث يجتمع قادة الوفود الأعضاء وقادة الجمعية الاتحادية الروسية في "اليوم 29" من كل شهر. وتقوم اللجان واللجان الفرعية بإعداد تقارير تجري مناقشتها على شكل مسودة في دورة الجمعية التي تعقد في الربيع. ثم تتم مراجعة التقارير وتحديثها لتكون جاهزة للنقاش والتعديل والاعتماد في الدورة السنوية للجمعية والتي تعقد في الخريف.

وفي الدورة السنوية، تقدم اللجنة أيضًا توصيات سياسية يتم التصويت عليها من قبل الجمعية بالكامل وإرسالها إلى مجلس شمال الأطلسي. وبالإضافة إلى الاجتماعات التي تتم أثناء الدورات، تجتمع اللجان واللجان الفرعية عدة مرات في العام من الدول الأعضاء والمنتسبين حيث ينقلوا إحاطات من ممثلي البرلمان والقيادة الحكومية فضلًا عن كبار الأكاديميين والخبراء.

يتم تمويل الجمعية مباشرة من قبل برلمانات الدول الأعضاء وحكوماتها وهي تكون منفصلة من الناحية المالية والإدارية عن حلف الناتو ذاته.

### برنامج Rose-Roth

يعتبر برنامج روز روث (Rose-Roth) للشراكة والتعاون جزءًا رئيسيًا من عمل الجمعية وقد بدأ في دول أوروبا الوسطى والشرقية وبعد ذلك شمل جميع أنحاء المنطقة الأوروبية الأطلسية. ويسعى هذا البرنامج لمساعدة الدول الشريكة وخاصة في البلقان وجنوب القوقاز من خلال إجراء عملية تحول هامة تشمل تنفيذ الإصلاحات السياسية والاقتصادية الصعبة.

ويشمل برنامج روز روث مجموعة من الندوات التي تركز على القضايا الأمنية الإقليمية والمحلية وبرامج تدريبية لأعضاء البرلمان. والهدف من ذلك هو تعزيز الوعي البرلماني وبناء التواصل وتقديم التجارب والخبرات. وهناك اهتمام خاص بتعزيز مبدأ الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وتطوير الرقابة البرلمانية الفعالة على الدفاع والمؤسسة العسكرية.

### البرنامج الخاص بأعضاء البرلمان الجدد

يركز البرنامج الخاص بأعضاء البرلمان الجدد بشكل أساسي على صغار أعضاء البرلمان أو المنتخبين حديثًا من الدول الأعضاء في حلف الناتو ومجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية بالإضافة إلى المعينين حديثًا لتولي مسؤوليات الشؤون الخارجية والأمن. ويهدف المشروع إلى توفير نظرة عامة متعمقة بشأن وظائف وسياسيات حلف الناتو ومقر القيادة العليا لقوات التحالف في أوروبا بالإضافة إلى علاقات الحلف المتطورة مع العديد من شركائه. وقد بدأ البرنامج عام 2000 ويُعقد سنويًا في بروكسل.

### المنتدى البرلماني عبر الأطلسي

في عام، 2001 كان هناك قلق متزايد بشأن الانجراف الواضح في الاتجاهات والتصورات والسياسات عبر الأطلسي مما دفع اللجنة الدائمة في الجمعية إلى التحرك لإنشاء "المنتدى البرلماني عبر الأطلسي" للمساعدة في تحديد الطبيعة الدقيقة للاختلاف في التفكير عبر الأطلسي والبحث عن طرق لتدارك هذه الاختلافات. ويشمل البرنامج مناقشات مع الشخصيات البارزة في الإدارة الأمريكية والخبراء الأكاديميين. ويعقد المنتدى سنويًا في واشنطن العاصمة بالتعاون مع جامعة الدفاع الوطني والمجلس الأطلسي للولايات المتحدة.

### المجموعة الخاصة لمنطقة الشرق الأوسط والبحر الأبيض المتوسط \*

في سياق أنشطتها في مجال التواصل، قامت الجمعية بإنشاء المجموعة الخاصة لمنطقة البحر الأبيض المتوسط عام 1995 بهدف فتح حوار سياسي مع المشرعين من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA). وتوسع البرنامج تدريجيًا وأنشأت الجمعية الآن علاقات على مختلف المستويات مع برلمانات تسع دول من منطقة شرق وجنوب البحر الأبيض المتوسط: الجزائر وقبرص ومصر وإسرائيل والأردن ومالطة والمغرب وتونس وموريتانيا بالإضافة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني. وفي الأونة الأخيرة تم إجراء اتصالات أولية مع بعض دول الخليج.

\* المشار إليها سابقًا باسم المجموعة المتوسطة الخاصة.



وتشمل الأنشطة السنوية للمجموعة زيارة لأحد الدول الأعضاء المنتسبة في منطقة البحر الأبيض المتوسط والشريك الإقليمي، وعقد ندوتين إحداهما في نابولي بالتعاون مع البرلمان الإيطالي. وتسعى هذه الاجتماعات إلى تعزيز الوعي البرلماني بمشكلات المنطقة وتعزيز الحوار السياسي بين أعضاء البرلمان وأخيراً إلى توفير الخبرات والتجارب للمشرعين من دول الشرق الأوسط والمغرب العربي.

الدورات















يتم عقد دورتين كل عام – في الربيع والخريف ("سنوياً") – في دول مختلفة.

2012	إستونيا، تالين 25-28 مايو
دورة الربيع	جمهورية التشيك، براغ 9-12 نوفمبر
الدورة السنوية	
2013	لوكسمبورغ، 17-20 مايو
دورة الربيع:	كرواتيا، سيوكد التاريخ فيما بعد
الدورة السنوية	

الدول الأعضاء في الجمعية  
وفود الأعضاء

الدول الأعضاء	الوفود	
	36	الولايات المتحدة
	18	فرنسا
	18	ألمانيا
	18	إيطاليا
	18	المملكة المتحدة
	12	كندا
	12	بولندا
	12	أسبانيا
	12	تركيا
	10	رومانيا
	7	بلجيكا
	7	جمهورية التشيك
	7	اليونان
	7	المجر
	7	هولندا
	7	البرتغال
	6	بلغاريا
	5	الدنمارك
	5	النرويج
	5	سلوفاكيا
	5	كرواتيا
	4	ليتوانيا
	4	ألبانيا
	3	إستونيا
	3	أيسلندا
	3	لاتفيا
	3	لوكسمبورغ
	3	سلوفينيا
	257	28

## الوفود المشاركة


	10	روسيا الاتحادية
	8	أوكرانيا
	5	التنسا
	5	أذربيجان
	5	صربيا
	5	السويد
	5	سويسرا
	4	فنلندا
	4	جورجيا
	3	أرمينيا
	3	البوسنة والهرسك
	3	مولدوفا
	3	الجنيل الأسود
	3	جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة*
	66	14

## وفد البرلمان الأوروبي

	10	
---	----	--




## الشريك الإقليمي و

## وفود الأعضاء المشاركة من منطقة البحر الأبيض المتوسط

	3	الجزائر
	3	المغرب
	3	إسرائيل
	3	الأردن
	12	4

## وفود المراقبين البرلمانيين

	2	أستراليا
	2	مصر
	2	اليابان
	2	كازاخستان
	2	المجلس التشريعي الفلسطيني
	2	تونس

	2	كوريا الشمالية
	14	7
<b>وفود الجمعية بين البرلمانية</b>		
	2	الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE PA)
	2	منظمة باريس (PACE)
	4	2

\* تعترف تركيا بالاسم الدستوري لجمهورية مقدونيا

## اللجان واللجان الفرعية ومجموعات العمل

اللجنة المعنية بالبعد المدني للأمن (CDS)  
اللجنة الفرعية المعنية بالحكم الديمقراطي (CDSDG)

اللجنة المعنية بالأمن والدفاع (DSC)  
اللجنة الفرعية المعنية بقدرات الدفاع والأمن في المستقبل (DSCFC)  
اللجنة الفرعية المعنية بالتعاون الأمني والدفاعي عبر الأطلسي (DSCTC)

اللجنة المعنية بالأمن والاقتصاد (ESC)  
اللجنة الفرعية المعنية بالتقارب والتعاون الاقتصادي بين الغرب والشرق (ESCEW)  
اللجنة الفرعية المعنية بالعلاقات الاقتصادية عبر الأطلسي (ESCTER)

اللجنة السياسية (PC)  
اللجنة الفرعية المعنية بشركات حلف الناتو (PCNP)  
اللجنة الفرعية المعنية بالعلاقات عبر الأطلسي (PCTR)

اللجنة المعنية بالعلوم والتكنولوجيا (STC)  
اللجنة الفرعية المعنية بالأمن البيئي والطاقة (STCEES)

المجموعة الخاصة لمنطقة الشرق الأوسط والبحر الأبيض المتوسط (GSM)

اللجنة البرلمانية لروسيا وحلف الناتو (NRPC)

المجلس البرلماني الدولي لأوكرانيا وحلف الناتو (UNIC)

المجلس البرلماني الدولي لجورجيا وحلف الناتو (GNIC)



أعضاء المكتب الخاص بالجمعية

**الرئيس**

د/ كارل أ. لامرز (Dr Karl A. LAMERS) (ألمانيا)

**نواب الرئيس**

بيتراس أوسترفيسوس (Petras AUSTREVICIUS) (ليتوانيا)  
هيو بايلي (Hugh BAYLEY) (المملكة المتحدة)  
جادويجا زاكرزوسكا (Jadwiga ZAKRZEWSKA) (بولندا)  
جيف ميلر (Jeff MILLER) (الولايات المتحدة)  
جوليو ميراندا كاها (Julio MIRANDA CALHA) (البرتغال)

**أمين الصندوق**

بيير كلود نولان (Pierre Claude NOLIN) (كندا)

**الأمين العام**

ديفيد هوبز (David HOBBS) (المملكة المتحدة)



**الجمعية البرلمانية لحلف الناتو**

3 Place du Petit Sablon | B - 1000 Brussels  
هاتف: 2 513 2865 (0) + 32 | فاكس: 2 514 1847 (0) + 32  
البريد الإلكتروني: [press@nato-pa.int](mailto:press@nato-pa.int)  
الموقع الإلكتروني: [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)

## الملحق رقم (7)

# مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

ما هو مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)؟  
إن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هو مؤسسة دولية تم تأسيسها في عام 2000 بمبادرة من الاتحاد السويسري، باسم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ( Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). يساهم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في تعزيز إدارة قطاع الأمن (SSG) من خلال إصلاح قطاع الأمن (SSR). يعمل المركز على دعم قطاعات الأمن التي تتسم بالفاعلية والكفاءة والتي يتم مساءلتها أمام الدولة ومواطنيها. وأساس عمل المركز هو التسليم بأن الأمن والتنمية وسيادة القانون تعد شروطًا مسبقية للسلام المستدام. يسترشد المركز بالمبادئ التالية:

- الحيادية
- النزاهة
- مراعاة الجنسين
- الملكية المحلية

يقع المقر الرئيسي لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في جنيف وله مكاتب دائمة في بيروت وبروكسل وليوبليانا ورام الله. إن للمركز أكثر من 100 فريق عمل من أكثر من 30 دولة.

### دار السلام

في عام 2013، سيفتح مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مقرات جديدة مع افتتاح دار السلام. سيقدم هذا المشروع، الذي يتم دعمه من خلال مزيج من التبرعات العامة والخاصة، معهد الدراسات العليا الدولية والإنمائية ومراكز جنيف الثلاثة التي يدعمها الاتحاد السويسري: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومركز جنيف للسياسات الأمنية ومركز إزالة الألغام للأغراض الإنسانية.

### كيف يتم إدارة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة؟

تضم مؤسسة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حاليًا 61 من الدول الأعضاء من مختلف أنحاء العالم. يعد مجلس المؤسسة - وهو جمعية تضم كل الدول الأعضاء - هو الهيئة العليا لصنع القرار للمركز.

يضم الجدول التالي الدول الأعضاء في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حسب الترتيب الأبجدي. يدل الرقم بين الأقواس على عام انضمام كل دولة بمؤسسة المركز:

ألمانيا (2000)	الأرجنتين (2009)	أرمينيا (2002)
النمسا (2000)	أذربيجان (2002)	روسيا البيضاء (2002)
بلجيكا (2004)	البوسنة والهرسك (2001)	بلغاريا (2000)
بوركينافاسو (2009)	بوروندي (2010)	كندا (2003)
كرواتيا (2001)	ساحل العاج (2001)	قبرص (2008)
جمهورية التشيك (2000)	الدنمارك (2002)	إستونيا (2000)
فنلندا (2000)	فرنسا (2000)	جنيف (كانتون) (2000)
جورجيا (2001)	ألمانيا (2000)	غانا (2011)
اليونان (2002)	المجر (2000)	إندونيسيا (2007)
أيرلندا (2000)	إيطاليا (2001)	قرغيزستان (2011)
لاتفيا (2000)	لبنان (2007)	ليختنشتاين (2006)
ليتوانيا (2000)	لوكسمبورغ (2003)	مقدونيا (جمهورية مقدونيا) (2000)
مالي (2011)	مالطا (2008)	مولدوفا (2002)
الجبل الأسود (2006)	هولندا (2001)	نيجيريا (2000)
النرويج (2002)	الفلبين (2011)	بولندا (2000)
البرتغال (2003)	رومانيا (2000)	روسيا الاتحادية (2000)
السنغال (2011)	صربيا (2001)	جمهورية سلوفاكيا (2000)
سلوفينيا (2001)	جنوب أفريقيا (2001)	أسبانيا (2001)
السويد (2001)	سويسرا (2000)	تونس (2011)
تركيا (2003)	أوكرانيا (2000)	المملكة المتحدة (2000)
الولايات المتحدة (2000)		

تتولى كمبوديا وتايلاند مركز المراقب الدائم لمجلس المؤسسة، وكذلك المنظمة الدولية للفرانكفونية والاتحاد البرلماني الدولي.

يتولى رئاسة مجلس مؤسسة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة السيد/ كريستوف كيكيس (سويسرا).

يتم تعيين مدير المركز من قبل المجلس بناءً على توصية من الحكومة السويسرية. ومنذ تأسيسه، يقع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة تحت إدارة السفير ثيودور وينكلر (Theodor Winkler).

ما الدور الذي يقوم به مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة؟

يجمع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ما بين القدرات التشغيلية والتحليلية والعقلانية للمساعدة في وضع جدول أعمال شامل لإصلاح قطاع الأمن. يقوم المركز بتطوير القواعد والمعايير المناسبة وتعزيزها على الصعيدين المحلي والدولي وإجراء الأبحاث المتعلقة بالسياسية وتوفير التوجيهات السياسية المفصلة وتقديم برامج للمساعدة الداخلية والدعم الاستشاري.

يعزز الفريق الدولي لإسداء المشورة في قضايا الأمن في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (ISSAT) من قدرة المجتمع الدولي على دعم عمليات إصلاح قطاع الأمن وبشكل أساسي في الدول الهشة والمتضررة من النزاع.



مجالات الخبرة الرئيسية لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هي:

- الرقابة البرلمانية
  - الشرطة وإدارة الحدود
  - إصلاح الدفاع
  - إدارة الاستخبارات
  - خصخصة الأمن
  - الأمن والنوع الاجتماعي
  - حقوق الإنسان وسيادة القانون
  - بناء قدرات المجتمع المدني
- الخدمات الأساسية التي يقوم بها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في مجال إصلاح قطاع الأمن / إدارة قطاع الأمن هي:
- التقييمات
  - وضع البرامج
  - الرصد والتقييم
  - تطوير التوجيهات والأدوات
  - التدريب وبناء القدرات
  - المنشورات والخدمات المعرفية

**أين يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة؟**

يقوم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بأنشطة في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجنوب شرق أوروبا. وتتركز البرامج الشاملة للبحوث السياسية والعمليات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والدول المستقلة حديثاً وجنوب شرق أوروبا.

**مع من يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة؟**

من بين شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مجموعة واسعة من الحكومات والبرلمانات والمنظمات الدولية والقطاعات الخاصة وغير الحكومية. ويطبق مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مفهوماً واسعاً لقطاع الأمن والذي يشمل الجهات الأمنية الرئيسية والإدارات والهيئات الرقابية بالإضافة إلى قطاعات الأمن غير الرسمية والخاصة. ويؤكد المركز بشكل خاص على دعم المؤسسات والجهات المعنية بإدارة قطاع الأمن. وتشمل:

- السلطات التنفيذية
- البرلمانات والهيئات البرلمانية الدولية
- السلطات القضائية
- الجهات المعنية بقطاع الأمن (مثل الشرطة وأجهزة الاستخبارات وحرس الحدود)
- مؤسسات أمناء المظالم
- وسائل الإعلام
- شبكات الخبراء
- منظمات المجتمع المدني

**يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مباشرة مع:**

- الجهات المحلية المعنية بإصلاح القطاع الأمني في البيئات المحلية والإقليمية المختلفة.

- الجهات المانحة الثنائية لدعم إصلاحات القطاع الأمني ولتعزيز الترابط والتعاون والتكامل بما يتماشى مع الحكومة بأسرها / والمؤسسات بأسرها وجدول أعمال المراكز الثلاثة.
- المؤسسات متعددة الأطراف، وخاصة الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي، بالإضافة إلى منظمات إقليمية ودون إقليمية أخرى – في تعزيز دورها في مجال إصلاح القطاع الأمني.
- الشبكات ذات الخبرة الإقليمية وذات الصلة بإصلاح القطاع الأمني عالميًا.
- الشركاء لتسهيل العمليات الابتكارية للأطراف المعنية المتعددة في مجال إدارة الأمن.

مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة – جنيف

DCAF Geneva  
Rue de Chantepoulet 11  
P.O. Box 1360  
1211 Geneva 1

سويسرا

هاتف: +41 (22) 741 77 00

فاكس: +41 (22) 741 77 05

مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة – بروكسل

DCAF Brussels  
Place du Congrès 1  
1000 Brussels

بلجيكا

هاتف: +32 (2) 229 39 66

فاكس: +32 (2) 229 00 35

مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة – ليو بلجيانا

DCAF Ljubljana  
Dunajska cesta 104  
1000 Ljubljana

سلوفينيا

هاتف: +386 (1) 5609 300

فاكس: +386 (1) 5609 303

مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة – رام الله

34 شارع المعارف

رام الله/ البيرة

الضفة الغربية

فلسطين

هاتف: +972 (2) 295 6297

فاكس: +972 (2) 295 6295

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

[info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز تقديم أي جزء من هذا الكتيب، أو تخزينه في أي نظام استرجاعي، أو نقله بأي شكل أو وسيلة من الوسائل الإلكترونية أو الميكانيكية أو تصويره أو تسجيله أو غير ذلك، بدون الحصول على إذن مسبق من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

يتم تداول هذا الكتيب مع شريطة ألا يكون لأغراض تجارية أو غير ذلك، ولا يتم إقراضه أو بيعه أو استجاره ولا يتم تداوله دون الحصول على موافقة الناشر المسبقة في أي شكل من أشكال التغليف أو الغلاف غير الذي ما تم نشره فيه أو بدون فرض هذا الشرط ذاته على الناشر التالي.

المحررون هانز بورن (Hans Born) وفيليب فلوري (Philipp Fluri) وسيمون لورن (Simon Lunn)، الرقابة والتوجيه: أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة 2010).

النسخة الأصلية: اللغة الإنجليزية، جنيف، 2010

اسم المترجم: XXXXXXX

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة  
< www.dcaf.ch >  
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1، سويسرا

تصميم الغلاف: هريستو بليزناشكي (Hristo Bliznashki)

تم طباعة 1000 نسخة

القطع: 9 x 6.25

الترقيم الدولي: 978-92-9222-129-4

NATO Parliamentary Assembly



Assemblée parlementaire de l'OTAN

