

البرلمانات

الأدوار والمسؤوليات في الحكم الرشيد لقطاع الأمن

حول هذه السلسلة

توفر سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن مقدمات موجزة للمواضيع والمفاهيم الخاصة بالحكم الرشيد لقطاع الأمن وإصلاح قطاع الأمن. تلخص السلسلة المناقشات الحالية، وتوضح المصطلحات الأساسية، وتعرض التوترات المركزية استناداً إلى مجموعة واسعة من الخبرات الدولية. لا تروج سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن لنماذج، أو سياسات، أو مقترحات معينة للحكم الرشيد أو الإصلاح، ولكنها تقدم مزيداً من الموارد التي من شأنها أن تتيح للقراء توسيع معارفهم حول كل موضوع. سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن هي مورد للجهات المعنية بحكم الأمن وإصلاحه والتي تسعى لفهم المناهج الحالية للحكم الرشيد لقطاع الأمن وإصلاح قطاع الأمن وتقييمها بشكل نقدي.

لمحة عن هذا الجزء من سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن

يناقش هذا الجزء من سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن أدوار البرلمانات ومسؤولياتها في مجال الحكم الرشيد لقطاع الأمن. في حين تختلف البرلمانات عن بعضها في كل نظام سياسي وقانوني، تجمع بينها مهام مشابهة تجعلها جهات فاعلة أساسية لضمان الحكم الرشيد لقطاع الأمن في كل نظام ديمقراطي. تشرح وثيقة المعلومات الأساسية هذه كيف تطبق البرلمانات مبادئ الحكم الرشيد في قطاع الأمن.

يجيب هذا الجزء من سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن على الأسئلة التالية:

- ◀ لماذا البرلمانات مهمة للحكم الرشيد لقطاع الأمن؟ الصفحة ٢
- ◀ كيف تستطيع البرلمانات استخدام مهامها التشريعية لتوفير الحكم الرشيد لقطاع الأمن؟ الصفحة ٣
- ◀ كيف تستطيع البرلمانات استخدام التدقيق في الموازنة لتوفير الحكم الرشيد لقطاع الأمن؟ الصفحة ٥
- ◀ كيف توفر البرلمانات الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن؟ الصفحة ٦
- ◀ ما هي المعوقات التي تواجهها البرلمانات عند المساهمة في الحكم الرشيد لقطاع الأمن؟ الصفحة ٨
- ◀ كيف تستطيع البرلمانات دعم عمليات إصلاح قطاع الأمن؟ الصفحة ٩

آآآلب البرلماآات آلاآ آصاآ على الأقل لآأآية مهامها بطريفة آساهم في الحكم الرشيد لقطاع الأمن:

السلطة: ينبغي أن آآآع البرلماآات بسلطة معيارية وقانونية كافية للإشراف على قطاع الأمن. آمنح الالساآير أو القوانين الأساسية أو الأنظمة أو القوانين في معظم الال هذه السلطة رسمياً للبرلماآات، ولكنها لا آآبق أو لا آآآرم آائماً على صعيد الممارسة.

الآآرات: لا آآ أن آآآر للبرلماآات الموارآ الكافية لآأآية أآوارها الالساآورية بكفاءة، بما في ذلك الالعم المؤسسي والوصول إلى المعلوماآ والآآرات الالليلية والبالآية والمهاراآ الالآصصة وعلاقاآ العمل مع المؤسساآ الأمنية والمآآمع الالآني.

السلوك: يفآرض من الممآلن البرلماآيين أن يآآآوا بالآزام آابآ بالعملية الاليمقراطية لأن عملهم سبواآه على الأرجح بالمعارضة وسيفآح المجال للفساآ. هذا وغالباً ما يآآع أعضاء البرلمان بالآصانة من الملاحقة القانونية نآبآة الإآراء المآآآة آلال آأآية مهامهم الرسمية وذلك لآماية اسآلالبآهم ونزاآهم.

بما أن البرلماآات آلعب آورا أساسياً في الحكم الرشيد لقطاع الأمن، فإن آعزیز سلطة البرلمان وقآراته وسلوكه لضان الحكم الرشيد لقطاع الأمن يشكل هآفاً أساسياً لإصلاح قطاع الأمن.

لماآ البرلماآات مهمة للحكم الرشيد لقطاع الأمن؟

آشكل البرلماآات آزءاً من الحكومة وآآآلى مسؤولة وضع السياساآ العامة وآشريع القوانين وآآفير الشرعية للحكومة في الأنظمة الاليمقراطية من آلال الالآيل الالآب. إن مهام آشريع القوانين والالآيق في الموازنة والرقابة والالآيناآ الحكومية والالآيل آسمح للبرلماآات بلعب آورا محورياً في لضان الحكم الرشيد لقطاع الأمن.

يسآآم هذا الآزء من سلسلة المعلوماآ الأساسية كلمة "برلمان" للإشارة إلى أنواع المآالس الآشريعة كافة في مآآآل أنواع الاليمقراطياآ الالآيلية، مع العلم أن البرلماآات آعرف بأسماء أخرى على سبيل المآال: المآلس الالآني أو الكونفرس أو مآلس الشورى أو المآلس أو المآلس النبايي أو مآلس الشيوخ أو مآلس النواب أو السلطة الآشريعة أو غيرها.

آآآل البرلماآات بآرآة كبيرة بين النظم السياسية والقانونية وبين الال وآآآر هذه الاآآلافاآ في أآوار البرلماآات وصالآياآها آول العالم. وآعني هذه الاآآلافاآ أن القوانين والإآراءاآ الال آؤمن الحكم الرشيد في سباق معبب. لن آآقق بالضرورة هذه الغاية إذا آبقت في نظام مآآآل. لهذا السبب، لا يآآوز إطلاقاً نقل العملياآ البرلماآية والممارساآ السليمة في الحكم الرشيد لقطاع الأمن من مكان إلى آآر، بل ينبغي آكيفاآها آائماً لآآور الحكم الرشيد وفقاً للسياق المآلي.

بالرغم من اآآلاف الأنظمة كافة، آضطلع البرلماآات بشكل عام بآمس مهام رئيسية آؤآر عبرها على الحكم الرشيد لقطاع الأمن (مراجعة الشكل ١).

الشكل ١: آمس مهام برلماآية آؤآر في الحكم الرشيد لقطاع الأمن

المهام التشريعية	المهام المتعلقة بالموازنة	المهام الرقابية	المهام الاختيارية	المهام التمثيلية
يسن البرلمان القوانين الال آآآآ ولاية الأجهزة الال آآور الأمن والمؤسساآ الال آآآلى إآارآه والرقابة عليه واضافة إلى مهمآها وآنظيماآها وصالآياآها.	يلعب البرلمان آورا في الموافقة على موازنة قطاع الأمن أو آعديها أو رفضها.	يراقب البرلمان على قطاع الأمن وبيآقق ما إذا كان يعمل بموجب الالساآور والقوانين والأنظمة والسياساآ الال يآضع لها قانونياً.	يآآوز للبرلمان أن يالقب في الالآيناآ (كبار المسؤولين) في قطاع الأمن أو اسآعمال آق النقبض أو الموافقة عليها، فضلا عن الآصويت بآبب الآقة في آال عآم الموافقة على آراراآ الحكومة الالآلة بالآمن.	يآور البرلمان منبراً عامّاً للناقش آول الأمن ويسهل الآواق السياسي عبر الآوار والشفافية ويعطي صوتاً للمعارضة الشعبية لآراراآ الحكومة الالآلة بالآمن.

◀ الحكم الرشيد لقطاع الأمن وإصلاح قطاع

الأمن. يصف الحكم الرشيد لقطاع الأمن كيف تُطبَّق مبادئ الحكم الرشيد على توفير الأمن العام. تضمّ مبادئ الحكم الرشيد المساءلة والشفافية وسيادة القانون والمشاركة والاستجابة والكفاءة والفعالية. يشكل إذاً الحكم الرشيد لقطاع الأمن المستوى المعياري الذي يحدّد كيف ينبغي أن يعمل قطاع أمن الدولة في ظل الديمقراطية.

يتألّف قطاع الأمن من كافة الهياكل والمؤسسات والأفراد المسؤولة عن توفير الأمن وإدارته والإشراف عليه على المستويين الوطني والمحلي. يفرض الحكم الرشيد لقطاع الأمن على قطاع الأمن توفير أمن الدولة والأمن الإنساني بكفاءة ومسؤولية ضمن إطار رقابة مدنية ديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

يهدف إصلاح قطاع الأمن إلى ترسيخ الحكم الرشيد لقطاع الأمن. فإصلاح قطاع الأمن هو عبارة عن عملية إصلاح سياسية وتقنية تهدف إلى تحسين أمن الدولة والبشر عبر زيادة الكفاءة والمساءلة في عملية توفير الأمن وإدارته والإشراف عليه ضمن إطار رقابة مدنية ديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان. قد يركّز إصلاح قطاع الأمن على قسم واحد من قطاع الأمن فقط أو على الطريقة التي يعمل بها النظام بأكمله، طالما أن الهدف يتمحور دائماً حول تحسين الكفاءة والمساءلة.

للمزيد من المعلومات حول هذه التعريفات الأساسية، الرجاء مراجعة وثائق المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن المتعلقة بحكم قطاع الأمن وإصلاح قطاع الأمن وقطاع الأمن.

كيف تستطيع البرلمانات استخدام مهامها التشريعية لتوفير الحكم الرشيد لقطاع الأمن؟

تلعب البرلمانات دوراً رئيسياً في الحكم الرشيد لقطاع الأمن لأنها تشارك في إعداد إطار العمل القانوني لقطاع الأمن والإشراف عليه. يتطلب الحكم الرشيد لقطاع الأمن أن يخضع قطاع الأمن للرقابة المدنية الديمقراطية ويشكّل إطار العمل القانوني السليم لتوفير الأمن وإدارته والرقابة عليه أساساً ضرورياً لتوزيع الأدوار والمسؤوليات في النظام الديمقراطي مع وضع قيود على استخدام الحكومة للقوة والسلطة السياسية.

يتولّى البرلمان مسؤولية المساعدة على إعداد إطار عمل قانوني سليم والحرص على أن تؤدّي الأجهزة التي توفر الأمن والسلطة التنفيذية أدوارها بفعالية ضمن الحدود التي يضعها.

تشمل الخصائص النموذجية لإطار العمل القانوني السليم الخاص بالرقابة المدنية الديمقراطية ما يلي:

- يحدّد القانون بطريقة دقيقة وعلنية ولاية قطاع الأمن وصلاحياته القانونية وتنظيمه وطريقة عمله؛

- يضمن القانون مساءلة قطاع الأمن من خلال الرقابة المدنية الديمقراطية ضمن إطار عمل يحمي سرية العمل؛

- إن أنظمة قطاع الأمن الفرعية محدودة جداً ويأذن بها القانون وتبقى ضمن حدوده؛

- لا يجوز لقطاع الأمن القيام أو تلقي أمر القيام بأي نشاط يخالف القانون؛

- يتطابق إطار العمل القانوني الوطني الخاص بتوفير الأمن وإدارته والرقابة عليه مع القانون والقواعد والمعايير الدولية، بما في ذلك حماية حقوق الإنسان والمساواة الدينية والإثنية والنوع الاجتماعي.

تستطيع البرلمانات أيضاً تحسين الأمن والعدالة من خلال الحرص على أن يكون القانون بشكل عام متاحاً للجميع وواضحاً ودقيقاً وأن يُطبَّق بطريقة نزيهة وموحّدة وليس رجعية الأثر.

◀ **يختلف كل برلمان عن الآخر.** تعني الاختلافات البسيطة في الشكل والسياق والأعراف والصلاحيات القانونية أن البرلمانات تعمل بشكل مختلف حتى ضمن الأنظمة الديمقراطية التي تعتمد أنظمة سياسة مماثلة. وتشمل بعض الاختلافات المؤسسية العامة التي تؤثر على دور البرلمان في الحكم الرشيد لقطاع الأمن ما يلي:

- ما إذا كانت النظم السياسية والقانونية منظمة مركزياً أو اتّحادياً، أو ضمن نظام وستمنستر أو نظام رئاسي أو برلماني أو مختلط؛

- حجم المجالس التشريعية وعددها والصلاحيات القانونية الخاصة بها مقارنة مع فروع الحكومة ومستوياتها الأخرى؛

- ما إذا كان رئيس الدولة هو رئيس الحكومة أيضاً وما الدور الذي يلعبه البرلمان في اختيار السلطة التنفيذية الفاعلة أو الإبقاء عليها؛

- ما إذا كانت الضوابط والموازنين المفروضة على استعمال الصلاحيات التنفيذية تعتمد أكثر على فصل الصلاحيات أو دمجها؛

- الأعراف والثقافة والقواعد غير الرسمية التي تحكم الإجراءات والبروتوكول والعلاقات بين الحكومة ومسؤولي الدولة والأحزاب السياسية والممثلين المنتخبين؛

- عدد الأحزاب السياسية وطابعها التمثيلي وقوتها النسبية فضلاً عن درجة تأثيرها في الأعضاء.

لا تتغير مبادئ الحكم الرشيد لقطاع الأمن ولكن ينبغي تعديل الترتيبات البرلمانية اللازمة لضمان الحكم الرشيد لقطاع الأمن لتتكيف مع كل نظام.

في الأنظمة الديمقراطية تختلف طرق المبادرة بمشاريع القوانين أو صياغتها أو مراجعتها أو تعديلها أو تمريرها أو رفضها، ولكن تشكل عادة اللجان النيابية جزءاً هاماً من العملية. تعتمد نوعية التشريع في الحالات كافة على نوعية المدخلات البرلمانية ويتطلب ذلك موظفين ماهرين لدعم الممثلين الأفراد وعمل اللجان فضلاً عن الوقت الكافي والموارد من أجل التعمق في دراسة التشريعات.

إن التمثيل الواسع ضروري لجودة معلومات البرلمان: ويفرض ذلك ضرورة تمثيل مجموعة من المواطنين من كل شريحة سكانية في عملية اتخاذ القرارات، ولا سيما الفئات التي تمثل في أحيان كثيرة تمثيلاً ناقصاً كالنساء والأقليات الإثنية والدينية وغيرها. يمكن توسيع التمثيل أيضاً من خلال زيادة المشاركة المباشرة للمجموعات الممثلة تمثيلاً متديناً أو استخدام اللجان كمنبر للبحث عن رأي عام أوسع حول المشاريع التشريعية من خلال التماس آراء المواطنين أو طلب المشورة من المجتمع المدني.

كيف تستطيع البرلمانات استخدام التدقيق في الموازنة لتوفير الحكم الرشيد لقطاع الأمن؟

ترتكز احدى المبادئ التأسيسية للديمقراطيات التمثيلية على ما يلي، ألا ضريبة من دون تمثيل. ونتيجة لذلك، لا بد أن تحصل السلطة التنفيذية على موافقة السلطة التشريعية في ما يتعلق بالموازنات السنوية التي تشمل الموارد المخصصة لقطاع الأمن. إن صلاحية الموافقة على الأولويات الجديدة في الموازنة أو رفضها أو تعديلها أو التأثير فيها أو تحديدها تسمح للبرلمانات أن تؤثر مباشرة في توفير التدقيق وإدارته والرقابة عليه. لا يجوز لقطاع الأمن أن يدعي بمصادقية استخدام الموارد العامة بمسؤولية وشرعية وفعالية في حال لم يشرف البرلمان على كيفية إنفاق الموارد الوطنية على الأمن.

يستطيع البرلمان تحسين أداء قطاع الأمن عبر استخدام صلاحياته للاعتراض على مستوى الموارد المرصودة للأمن في الموازنة أو التحقيق فيه أو إلغائه أو تغييره: على سبيل المثال، يجوز للبرلمانيين أن يطلبوا تخصيص الموارد لاحتياجات أمنية عامة معينة أو مساءلة وزراء أو موظفي الأمن بشأن نفقات محددة أو طلب حصر الإنفاق بالغايات المحددة رسمياً. تستطيع البرلمانات أيضاً استخدام صلاحياتها بالرفض أو الموافقة على طلبات التمويل الخاصة والموازنات الإضافية لتحديد توجهات عملية توفير الأمن وإدارته والرقابة عليه وأولوياتها.

تشمل العوامل المؤثرة في نفوذ السلطة البرلمانية ما يلي:

- كمية المعلومات المتوفرة للبرلمانيين وفهمهم للمسائل الأمنية وخبرتهم فيها؛
- مستوى التفاصيل الواردة في الموازنة وما إذا كانت البيانات مجردة؛
- نوعية الإدارة المالية العامة، بما في ذلك كفاءة السلطات المالية العامة الأخرى كوزير المالية أو مؤسسة وطنية لمراجعة الحسابات.

تمنح النظم المختلفة البرلمانات صلاحيات للتحكم بالموازنة بدرجات مختلفة ولكن حتى البرلمانات المحدودة الصلاحيات في مجال التدقيق في الموازنة تستطيع أن تلعب دوراً هاماً في الحكم الرشيد لقطاع الأمن (مراجعة الشكل ٢).

يمكن للبرلمانات أن تفرض على قطاع الأمن، عبر صلاحياتها المتعلقة بالموازنات، التقيّد بمعايير مساءلة وكفاءة عالية. على سبيل المثال، يساعد تأثير البرلمان في الموازنة على منع الفساد وتشجيع الشفافية والفعالية في عملية الحصول على الدفاع والأمن الطويلة الأمد والعرضة عادة للفساد. يمكن أيضاً استخدام الصلاحيات البرلمانية المتعلقة بالموازنة لزيادة درجة تجاوب عملية توفير الأمن وشموليتها عبر ضمان التمويل الكافي لمبادرات المساواة في النوع الإجتماعي مثلاً، ويسمح ذلك بزيادة المساواة في الحصول على الأمن لجميع الأفراد والمجتمعات المحلية.

الشكل ٢: توفر الصلاحيات المختلفة المتعلقة بالموازنة درجات مختلفة من التأثير في السياسة الأمنية والرقابة عليها

الموافقة فقط	الموافقة أو الرفض	التعديل	الصياغة
تستطيع البرلمانات التي يمكنها الموافقة على اقتراح الموازنة، وليس رفضه أو تغييره، مراقبة ما إذا كانت الأموال تُستخدم بفعالية للغايات المخصصة لها.	تتمتع البرلمانات التي تستطيع الموافقة على الموازنات أو رفضها بالنفوذ للتأثير في سياسة الحكومة الأمنية بطريقة غير مباشرة.	تستطيع البرلمانات التي تتمتع بصلاحيات تعديل الموازنات التأثير في قطاع الأمن مباشرة: يمتلك بعضها صلاحيات مفصلة لإجراء تغييرات واسعة في حين تبقى هذه الصلاحيات عامة جداً للبعض الآخر.	تؤثر البرلمانات التي تتمتع بصلاحيات صياغة اقتراحات مضادة للموازنة التنفيذية، أو حتى المبادرة بمشاريع موازنة، بطريقة فعالة ومباشرة على السياسة الأمنية والرقابة عليها. فهي تتطلب درجة عالية من الخبرة والدعم المؤسسي للعمل بفعالية.

كيف توفر البرلمانات الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن؟

تؤمن البرلمانات الرقابة الديمقراطية من خلال:

- ضمان التقيّد بالقانون؛
- فحص ما إذا كانت السياسات والقوانين تحقق غاياتها؛
- التأكد من استخدام الموارد بفعالية؛
- تحديد الأولويات لتوفير أمن الدولة والأمن الإنساني.

توفر الرقابة البرلمانية الشرعية الديمقراطية من خلال تمثيل وجهات نظر المواطنين وأيضًا ضمان تقيّد السلطات السياسية وأجهزة الأمن بأدوارها القانونية حصراً ومنع سلطات الدولة من إساءة استخدام صلاحياتها وانتهاك حقوق الإنسان.

تستطيع البرلمانات استخدام صلاحياتها للتحقق من تطبيق القوانين والسياسات المتعلقة بالأمن بفعالية ومن تحقيق أثرها المقصود. تظهر صلاحيات الرقابة البرلمانية الشائعة في الشكل ٣.

الشكل ٣: صلاحيات برلمانية نموذجية للرقابة الديمقراطية

حق استجواب السلطة التنفيذية في الجلسة البرلمانية ومناقشة فوائد سياسات الحكومة وقراراتها.

الحق في المطالبة بمساءلة المسؤولين الأمنيين والسلطات التنفيذية بشأن القرارات أو التصرفات أو استخدام الموارد، تحت القسم عند الاقتضاء.

حق النفاذ إلى المواقع الإلكترونية والمعلومات الحساسة أو السريّة، بما في ذلك الإحاطات من المؤسسات الأمنية.

حق جمع الأدلة، بما في ذلك زيارة المنشآت الأمنية وتفقدّها وجمع الشهادات والاطلاع على وثائق حكومية تضم أحيانًا معلومات تشغيلية.

حق المطالبة بتحريات رسمية أو تحقيقات أو عمليات تدقيق مستقلة أو المبادرة بها أو إدارتها وذلك في الحالات التي يُشتبه فيها بسوء السلوك أو إساءة

حق الإعلان عن النتائج والتوصيات (دون تعريض المعلومات الحساسة للخطر).

تستطيع البرلمانات طلب مساعدة هيئات رقابية مستقلة خاصة والمجتمع المدني عند تأدية مهامها الرقابية:

- تستطيع الهيئات المستقلة الخاصة أن تتمتع بدور قانوني في الرقابة على قطاع الأمن، مثل مراجع الحسابات العام أو لجنة مكافحة الفساد أو مؤسسة مظالم أو غيرها، أن تساعد البرلمان على الرقابة عبر تقديم الآراء والمعلومات والشفافية.

- يستطيع المجتمع المدني الرفع من تجاوب وشرعية السياسة الأمنية وعمليتي توفيرها والرقابة عليها من خلال منح المجموعات التي تمثل عادة تمثيلاً متدنياً مثل المنظمات النسائية، صوتاً في عملية اتخاذ القرارات.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الترتيبات المؤسسية أو الصلاحيات كافة لا تتطابق مطلقاً مع المساءلة القانونية والحكم الرشيد لقطاع الأمن: المهم هو أن النظام ككل يعمل بطريقة مسؤولة وشفافة وتشاركية وتجاوبية وكفوءة وفعّالة وأن تحترم حقوق الإنسان وتخضع لسيادة القانون.

تتخذ الترتيبات المؤسسية للرقابة البرلمانية أشكالاً متنوّعة. يوفّر البرلمان الرقابة كجزء من الأنشطة البرلمانية العادية كالجلسات العامة والتشريعية ولكن غالباً ما تشكل اللجان المنبر الأهم للرقابة البرلمانية المتخصصة. تستطيع اللجان ممارسة الرقابة كجزء من عملية أشمل تركز على المسائل الأمنية (من خلال لجنة خاصة بالدفاع أو المخابرات) أو ضمن لجنة مفوّضة بمسألة أكبر (كلجان الشؤون الخارجية أو العدالة أو المالية أو حقوق الإنسان). وتُعيّن أيضاً لجان لأغراض الرقابة على قانون محدد أو مهمة أمنية معينة فقط (كلجنة شؤون القوات المسلحة أو الرقابة على المخابرات).

قد تكون الترتيبات المؤسسية للرقابة مخصّصة أو دائمة: على سبيل المثال، قد تكون اللجان مؤقتة تُشكّل وفق كل حالة على حدة وترتبط بتفويض محدد للتحقيق في مسألة أو قانون معين، كما يمكنها أن تكون دائمة مع آلية متطورة جداً من الدعم المتخصص والسلطة القانونية الواسعة.

يمكن ممارسة الرقابة على السياسة الأمنية قبل اتخاذ القرارات الهامة أو بعدها، وفي بعض الحالات، في أثناء العمليات الجارية، مثلاً:

- يمكن ممارسة الرقابة عندما تُطلب موافقة البرلمان قبل اتخاذ أنواع معينة من القرارات: على سبيل المثال، غالباً ما تُطلب موافقة البرلمان لإعلان الحرب أو نشر القوات العسكرية أو تعيين كبار المسؤولين، وقد تثير عملية الموافقة جدلاً حول فوائد القرار.

- يمكن ممارسة الرقابة أيضاً عند مراقبة كيفية تطبيق سياسة ما أو إلغاء قرار تنفيذي بأثر رجعي في ظل ظروف محدّدة: على سبيل المثال، قد تُطلب موافقة البرلمان للمصادقة على قرار تنفيذي بالانضمام إلى اتفاقية دولية.

معوّقات مؤسسية: في حين توفر النظم السياسية والقانونية السلطة الكافية للبرلمان قد يحول الضعف المؤسسي دون الرقابة

البرلمانية الفعّالة: على سبيل المثال، في حال كان نظام اللجنة مختلا وظيفيا أو قواعد السلطة التشريعية وأنظمتها غير مكيفة لتطبيق مبادئ الحكم الرشيد في إدارة قطاع الأمن والإشراف عليه. تحدّ الحواجز الرسمية وغير الرسمية أمام مشاركة النساء الكاملة مثلا من كفاءة البرلمان.

معوّقات القدرات: قد يشكّل غياب القدرات الشخصية أو المؤسسية تحديات كبرى للرقابة البرلمانية الفعّالة، حتى في النظم السياسية والقانونية حيث تحظى أطر العمل المؤسسية للرقابة البرلمانية بتصميم جيّد. إن الموارد البشرية والمادية ضرورية للحكم الرشيد لقطاع الأمن.

يشكّل تحطّي هذه العقبات وجهاً هاماً من أوجه إصلاح قطاع الأمن حتى تتمكن البرلمااء من تقديم دعمها الكامل للحكم الرشيد لقطاع الأمن. لهذا السبب، غالباً ما يركّز إصلاح قطاع الأمن على تحسين قدرات البرلمان من أجل تنفيذ مسؤولياته التي تتمحور حول زيادة مساءلة وكفاءة إدارة قطاع الأمن والرقابة عليه.

ما هي المعوّقات التي تواجهها البرلمااء عند المساهمة في الحكم الرشيد لقطاع الأمن؟

يستطيع كل بلد في العالم بذل جهد أكبر لتحسين دور البرلمان في الحكم الرشيد لقطاع الأمن لأن كل نظام يتطلب عناية متواصلة للتعامل مع تغيّر الاحتياجات الأمنية.

غالباً ما تمنع مشاكل متعدّدة شائعة البرلمااء من المساهمة في الحكم الرشيد لقطاع الأمن.

معوّقات الشرعية: لا تستطيع البرلمااء توفير شرعية ديمقراطية إلا إذا كانت ممثلة شرعية للشعب. تتمثل في كل برلمان مجموعات معينة تمثيلاً ناقصاً على نحو منهجي (وغالباً على أساس النوع الاجتماعي أو الإثنية أو الدين): ينتقص ذلك من شرعية قرارات البرلمان ويحدّ من كفاءته من خلال اتّخاذ القرارات المتحيّزة التي تهمل بشكل منهجي بعض وجهات النظر لصالح أخرى.

معوّقات سياسية: غالباً ما يُعوّق عمل البرلمااء كآلية فعّالة للتمثيل الديمقراطي بسبب المصالح السياسية الضيقة للحكومات أو الأحزاب السياسية. تظهر هذه المشكلة في الدول كافة ومن ضمنها الديمقراطيات الفاعلة ولكنها تتجلى بشكل خاص في ظل الحكومات الاستبدادية. إن السلطات التشريعية التي لا تستخدم صلاحياتها الدستورية للاعتراض على سياسة الحكومة من أجل ضمان الأمن الإنساني لا تقدّم إلا شرعية ديمقراطية زائفة وتمهد الطريق من دون معارضة لحكومة قمعية غير شاملة وغير شفافة.

معوّقات السلطة: قد لا تتمكن البرلمااء حتى في الأنظمة الديمقراطية من المساهمة في الحكم الرشيد لقطاع الأمن لأنها تفتقر، بموجب القانون أو بموجب الأعراف، للسلطة القانونية اللازمة لذلك: على سبيل المثال، قد يتحيّز إطار العمل القانوني لصالح سلطة تنفيذية مستبدة أو يعرقل الوصول إلى المعلومااء في حين تقدّم أعراف الحكومة والأعراف السياسية المنافع لمجموعات معينة من خلال الممارسات الانتخابية التمييزية مثلاً.

ضمان إدارة عامة مالية أفضل. قد يشمل إصلاح قطاع الأمن إعادة توزيع هامة للموارد: يحرص دور البرلمان في تخصيصات الموازنة والرقابة على أن تحسّن هذه العملية الفعالية والكفاءة والمساءلة بطريقة تدعم التأمين الفعال للموارد والشفافية والتأييد العام للعملية.

تشجيع ثقافة الخدمة. يشمل إصلاح قطاع الأمن التحوّل إلى ثقافة تقديم خدمات عامة ضمن قطاع الأمن: يستطيع البرلمان تأييد هذا التحوّل إلى ثقافة الخدمات العامة وتعزيزه عبر التدقيق العام في توفير الأمن والانخراط الناشط في دوره كجهة رقابة فاعلة.

كيف تستطيع البرلمانات دعم عمليات إصلاح قطاع الأمن؟

إن تطوير دور السلطات التشريعية في الحكم الرشيد لقطاع الأمن يشكل بحدّ ذاته نشاطاً متعلقاً بإصلاح قطاع الأمن وتعتبر البرلمانات بعينها جهات فاعلة جوهرية في عملية إصلاح قطاع الأمن.

تتعدّد الطرق التي تستطيع فيها البرلمانات دعم إصلاح قطاع الأمن وتشمل الأمثلة التالية:

ترسيخ الملكية الوطنية. يتطلّب إصلاح قطاع الأمن ملكية وطنية متينة، وهذا يعني عادة أن السلطة التشريعية تلعب دوراً رئيسياً في تطوير نهج الإصلاح: تستطيع البرلمانات دراسة السياسات التنفيذية المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن والتعامل مع الجهات الفاعلة الخارجية من أجل المطالبة بزيادة المساءلة والشفافية والشرعية الديمقراطية الخاصة بالمنهج المختار.

تطوير رؤية وطنية للأمن. يشمل إصلاح قطاع الأمن تحسين عملية توفير الأمن وإدارته والرقابة عليه وفق رؤية محدّدة لأمن الدولة والأمن الإنساني: تستطيع البرلمانات إضفاء الشرعية الديمقراطية إلى عملية تطوير الرؤية الوطنية لأمن الدولة والأمن الإنساني وعملية إصلاح قطاع الأمن الضرورية لتحقيق ذلك.

تحديد أطر عمل قانونية سليمة. يتطلّب إصلاح قطاع الأمن من المؤسسات الأمنية أن تعمل ضمن إطار عمل قانوني سليم: تستطيع البرلمانات وضع أو تحسين أطر عمل قانونية سليمة لجهات قطاع الأمن الفاعلة من أجل دعم الحكم الرشيد لقطاع الأمن.

توفير نهج أكثر تجاوباً وشمولية. يتطلّب إصلاح قطاع الأمن عملية شاملة وواسعة النطاق تعكس احتياجات كل النساء والرجال والفتيات والفتيان، ومن ضمنهم هؤلاء الذين يتمثّلون تمثيلاً متدنياً على نحو منهجي في عملية اتخاذ القرارات: يزيد إشراك البرلمان في عملية إصلاح قطاع الأمن من تشاركية العملية وتجاوبها مع احتياجات الجميع.

مصادر إضافية

المسلّحة، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة التابع للأمم المتحدة، (2008).

من أجل مقدّمة شاملة لأدوار البرلمانات في الحكم الرشيد لقطاع الأمن ومسؤولياتها:

هانز بورن ومارك بنتينك

الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن

(Parliamentary Oversight of the Security Sector)

(بروكسيل: البرلمان الأوروبي - مكتب تعزيز الديمقراطية البرلمانية، ٢٠١٣).

- هانز بورن وإيان لي
محاسبة المخبرات: المعايير القانونية والممارسات الفضلى للرقابة على أجهزة المخبرات
(Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies)

(جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة، جامعة دورهام، برلمان النرويج ٢٠٠٥).

- تيودورا فويور

الصلاحيات البرلمانية في حكم قطاع الأمن

(Parliamentary Powers in Security Sector Governance)

(جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة، ٢٠١٣).

موارد إضافية متعلّقة بإصلاح قطاع الأمن تابعة لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة

- ينشر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة مجموعة متنوّعة من الأدوات والكتيّبات والإرشادات المتعلّقة بمختلف جوانب إصلاح قطاع الأمن والحكم الرشيد لقطاع الأمن، وتتوفّر للتحميل مجانًا على العنوان www.dcaf.ch. وتتوفّر أيضًا موارد كثيرة بلغات غير الإنكليزية.

إرشادات عامة للبرلمانيين والموظفين:

- هانز بورن وفيليب فلوري وأندرز جونسون (تحرير)

الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن: المبادئ والآليات والممارسات

(Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices)

كتيب البرلمانيين ٥

(جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة، ٢٠٠٣). يتوفّر هذا المنشور في ٣٧ لغة أخرى إلى جانب الإنكليزية على العنوان www.dcaf.ch.

- تتوفّر على موقع شبكة الممارسين الإلكتروني التابع لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة والفريق الدولي لإسداء المشورة في قضايا الأمن، مجموعة من موارد التعلم على شبكة الإنترنت لممارسي إصلاح قطاع الأمن:
<http://issat.dcaf.ch>

- برنامج مساعدة الموظفين البرلمانيين التابع لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة

مجموعة أدوات التدريب للموظفين البرلمانيين
(Training Toolkit for Parliamentary Staffers)

(جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة، ٢٠١٢).

- هانز بورن وجان جاك غاكون وبو بكر ندياي (تحرير)

الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن: برلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب آسيا - دليل برلماني غرب أفريقيا التابع لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة

(Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians)

(جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات المسلحة، برلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب آسيا، ٢٠١١).

- إيليا لوسياك

الأداة ٧: الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن والنوع الاجتماعي في مجموعة أدوات النوع الاجتماعي وإصلاح قطاع الأمن، ميغان باستيك وكريستن فالاسيك (تحرير)

(جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوّات

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) هو منظمة دولية تركز عملها لمساعدة الدول في تحسين الحكم الرشيد والإصلاح في القطاع الأمني. يطور مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ويعزز القواعد والمعايير، ويجري بحوث مخصصة في السياسات، ويحدد الممارسات الجيدة، ويقدم التوصيات لتعزيز الحكم الديمقراطي لقطاع الأمن، كما يوفر الدعم الاستشاري داخل البلدان وبرامج المساعدة العملية.

يرغب مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في أن يشكر:

- بيترا غورتنر Petra Gurtner على الإنتاج والتصميم؛
- شيري إيكينز Cherry Ekins على تحرير النسخ في اللغة الإنجليزية؛
- ليندا شيناف Linda Chenaf على تحرير النسخ في اللغة الفرنسية؛
- ليندا ماشاتا Linda Machata على الترجمة إلى اللغة الفرنسية؛
- فيرناندو كولاسو Fernando Colaco على تطوير التطبيق.

محرر السلسلة

فيرلي شابوي Fairlie Chappuis

في حال الاقتباس من هذه المنشورة

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، البرلمانات "The Parliaments"، سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن، (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥).

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة* تتوفر سلسلة المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن للتنزيل مجاناً على موقع www.dcaf.ch. يستطيع المستخدمون نسخ هذه المواد وتوزيعها ما دامت تُنسب إلى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. ليست للاستخدام التجاري.



DCAF

مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

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

P.O. Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

اقرأ وثائق المعلومات الأساسية عن إصلاح قطاع الأمن
على شبكة الإنترنت أو حمل تطبيق الوثائق المجاني
على الهاتف الذكي والكمبيوتر اللوحي على العنوان

www.ssrbackgrounders.org