حيثيات عامة

موجز

الخلاصة

التوصيات

اللجنة المستقلة لتقصي الحقائق بشأن برنامج المساعدات غير الفتاكة للمعارضة السورية

لاهاي في كانون الأول ٢٠٢٢

المحتوى

حيثيات عامة ٣
موجز ٥
الخلاصة ٩
التوصيات ١١

حيثيات عامة

الشاحنات البيضاء

"رشاشات مثبتة على شاحنات صغيرة قدمتها هولندا، ودعم سري للإرهابيين" هذه هي الصورة السائدة الناتجة عن التغطية الإعلامية لبرنامج المساعدات غير الفتاكة المقدم من هولندا لقوات المعارضة السورية.

تسببت هذه الصورة في صدمة بين عامة الناس وفي مجلس النواب حيث تساءل الكثيرون كيف يمكن أن يحدث شيء كهذا و بالتزامن مع هذا فقد لقيت هذه التغطية الإعلامية بدورها انتقادات وندد العديد من الأشخاص الذين قابلتهم اللجنة بالطريقة التي تم فيها تأطير المعلومات حول البرنامج من قبل وسائل الإعلام و أدانوا أساليب عمل هذه الوسائل في هذا السياق.

إن امكانية البت في كون هذه الانتقادات محقة من عدمها غير ممكن بالنسبة للجنة حيث أنه يقع خارج إطار واجباتها الممثلة ببحث أليات عمل الحكومة الهولندية و السعي لاستخلاص الدروس و العبر للمستقبل.

رواية محل خلاف و لكن غير مدحوضة

من المؤكد أن وسائل الإعلام قد لعبت دور في الكشف عن أوجه القصور في برنامج المساعدات غير الفتاكة من خلال القيام ببحث استقصائي جاد ولكن و بالرغم من أن وزارة الخارجية الهولندية لا تتفق مع الرواية المقدمة في الإعلام إلا أنها لم تتخذ أي إجراء أو تقم بما يكفي لتصحيح الصورة الناتجة وهذا أمر ملفت للنظر حيث أن هذه التغطية الإعلامية لعبت دوراً مؤثراً في العملية السياسية في ما يخص هذا البرنامج.

و يكتسب هذا الموضوع، أي عدم اتخاذ إجراءات لتصحيح الصورة من قبل وزارة الخارجية، أهمية من جانب أخر حيث أن مجلس النواب اعتمد إلى حد كبير على المعلومات الواردة من وسائل الإعلام كون تبادل المعلومات بين الحكومة و المجلس شابه القصور.

لا دليل على دعم الجماعات الجهادية أو الإرهابية

ركز برنامج المساعدات غير الفتاكة على دعم المعارضة المسلحة المعتدلة في سوريا، دون تقديم الدعم للجماعات الجهادية أو الإرهابية أو الجماعات التي تعمل بشكل وثيق مع هذه الجماعات ولم تجد اللجنة أي دليل على أي انتهاك لهذه السياسة.

انطوى البرنامج على مخاطر كبيرة حيث انه في حالات الحرب مثل تلك الدائرة في سوريا تستحيل متابعة كل ما يتعلق بالمجموعات المسلحة و تصرفاتها و من البدهي و من غير الواقعي توقع أن تتمكن الجماعات المسلحة، بما في ذلك تلك التي تدعمها هولندا، من الحفاظ على أيادي نظيفة. علاوة على ذلك فإن التنسيق والتعاون على أساس جغرافي بين مختلف الجماعات التي تقاتل على الخطوط الأمامية أمر شائع و قد يكون ضرورياً في بعض الحالات من منظور تكتيكي وعسكري وهذا يشمل التعاون العرضي مع الجماعات الإرهابية أو الجهادية من أجل الحفاظ على الذات أو صد الهجمات.

تحميل النفس أكثر من الطاقة

كان الخبراء القانونيين في وزارة الخارجية على معرفة بأن برنامج المساعدات غير الفتاكة يتعارض مع القانون الدولي كما كانوا على دراية بالمخاطر المرتفعة المرتبطة بالتدخل في الحرب الفوضوية الدائرة في سوريا.

على الرغم من توافر هذه الدراية القانونية فقد كانت ذات تأثير محدود على صانعي القرار في الإدارات الأخرى في وزارة الخارجية كما أن هذه المخاطر و احتمالية التعارض مع القانون الدولي لم يتم تقديمها ضمن المعلومات المقدمة لمجلس النواب بل على العكس من ذلك فإن المعلومات التي تم تقديمها للبرلمان قامت بخلق ما قد يسمى "وهم السيطرة" من خلال الإدعاء بأن المخاطر المرتبطة بالتدخل يمكن التحكم بها و إدارتها كون أن "المجموعات المستفيدة تم فحصها بعناية" و كانت مؤهلة للحصول على الدعم المشروط "بالمراقبة المهنية و الدقيقة" لنشاطاتها و لطريقة استعمالها للدعم المقدم. علاوة على ذلك، فإن استخدام مصطلح "الدعم المدني" ساهم في خلق انطباع خاطئ بأن المواد المقدمة لن يتم استخدامها في القتال.

لم يكن لدى هولندا القدرة على فحص الجماعات المستلمة للدعم بشكل مستقل في الحقيقة الأمر بل و لم يكن لديها القدرة على مراقبة هذه الجماعات بشكل مستقل ودقيق مما دعى هولندا للاعتماد على الحلفاء والمنظمات المنفذة الخاصة للتدقيق والمراقبة.

تقدر اللجنة في هذا السياق عمل و التزام الموظفين المعنيين مباشرة في تطبيق هذا البرنامج، و تخص موظفي الفريق السوري في اسطنبول وعمان على وجه الخصوص؛ حيث أنهم بذلوا جهودا كبيرة لضمان نجاح البرنامج ومنع وقوع الموارد المقدمة في الأيدي الخطأ كما أنهم كانوا على تواصل مباشر مع القادة المحليين و تلقوا احتياجاتهم.

في هذا السياق يجب الإشارة أنه و مع كون الالتزام الشخصي من قبل الموظفين والارتجال في حال الضرورة مهمان في مثل هذا البرامج للتعامل مع القضايا غير المتوقعة إلا أنه لا ينبغي أن يكونا العاملين الحاسمين و يجب تخطيط مثل هذه البرامج عالية الخطورة بدقة عالية وهذا لم يكن الحال بالنسبة لبرنامج المساعدات غير الفتاكة حيث يمكن القول بأن الخارجية الهولندية حملت نفسها ما لا تستطيعه أو بعبارة اخرى فوق قدرتها و طاقتها.

موضوع ذو أهمية مستمرة

في ظل عجز مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فإن احتمال أن تنشأ حالات تنطوي على معاناة إنسانية كبيرة، كتلك القائمة في سوريا، تبقى قائمة في المستقبل مما قد يترتب عليه اتخاذ اجراءات ذات صلة.

بسبب الاتزام الدستوري بحماية النظام القانوني الدولي فإنه يتعين على الساسة في هولندا اتخاذ قرارات عن الدور الذي يجب أن تطلع به البلد لوضع إطار قانوني دولي لمعالجة السيناريوهات التي ينشأ فيها تضارب و تعارض في المبادئ القانونية الدولية الأساسية مثل مبادئ حظر العنف ومبادئ عدم التدخل و التي قد تتعارض مع مبادئ حماية حقوق الإنسان أحياناً. اتخاذ قرارات بهذا الشأن يتطلب اجراء حوار معمق و صريح مع البرلمان حول المخاطر الكامنة و يتطلب أيضاً إجراء مناقشة جوهرية حول السياسة الخارجية الهولندية في ظل تحول ميزان القوى في العالم وتغير العلاقات الدولية مما يدعو لاعادة تقييم حاسمة للقانون الدولي الساري.

ترجو اللجنة أن يقوم هذا التقرير بالمساهمة في هذه المناقشة التقييمية و تأمل اللجنة أيضاً أن تواصل هولندا التزامها في وضع حد لحالات المعاناة الإنسانية على أن يتم مراعاة التوازن بين الطموحات والإمكانيات.

موجز

يقدم هذا التقرير نتائج التحقيق المستقل حول برنامج المساعدات غير الفتاكة المقدمة من قبل هولندا لجماعات المعارضة المسلحة في سوريا بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٨ حيث أن البحث، و الذي تم اجراءه بناءاً على طلب من مجلس النواب، ركز بشكل أساسي على المواضيع التالية:

- المخاطر القانونية المحتملة لبرنامج المساعدات غير الفتاكة.
- عمليات صنع القرار الرسمية والسياسية في هولندا المتعلقة بهذا البرنامج.
- مدى استيفاء البرنامج للشروط التي فرضتها الحكومة على الدعم للجماعات المستفيدة.
- آليات تقديم المعلومات إلى مجلس النواب.

المخاطر القانونية

غياب الدراسة الكافية للمخاطر القانونية المتعلقة بالبرنامج

مثل برنامج المساعدات غير الفتاكة تجسيدًا للرغبة الأخلاقية في "فعل شيء ما" حيال العنف الممارس ضد الشعب السوري حيث أن الأخير كان يتعرض للعنف من قبل داعش و من قبل نظام فشل بشكل منهجي في حماية سكانه وهاجم مواطنيه باستخدام أبشع الأساليب و مثل هذه البرنامج بديلاً جيداً عن تقديم السلاح حيث أن هذا الخيار تم رفضه بسبب المخاطر التي قد ينطوي عليها مثل هذه الدعم بموجب القانون الدولي و بُني البرنامج على السياسات الهولندية المتبعة فيما يتعلق بسوريا.

سمح هذا البرنامج لهولندا بالانضمام إلى حلفاء كانوا يقدمون مساعدات مشابهة مما عزز مكانة هولندا دولياً.

فاقت المخاطر المتعلقة ببرنامج المساعدات غير الفتاكة بموجب القانون الدولي تلك التي اتصلت بالعمليات الجوية ونشر طائرات ف-١٦ فوق سوريا بحسب الخبراالقانونيين و مع هذا لم يتم دراسة هذه المخاطر أو استكشافها بدقة خلال عملية صنع القرار الرسمية ولا أثناء تقديم المشورة للوزراء الذين يتحملون المسؤولية السياسية عن القرارات التي يتم اتخاذها. وبالمثل، لم تناقش هذه المخاطر صراحة مع مجلس النواب قبل أو أثناء تنفيذ برنامج المساعدات غير الفتاكة.

و في هذا السياق امتلكت مديرية الشؤون القانونية التابعة لوزارة الخارجية معرفة لا لبس فيها بأن برنامج المساعدات غير الفتاكة في الحالة السورية ينتهك مبدأ عدم التدخل الدولي و بأنه قد يمثل خرق لمبدأ حظر العنف أيضا و في إطار متصل لم يستكشف القائمون على البرنامج الفرص القانونية المتاحة و التي كان من الممكن أن تسهم في التطوير القانوني لبعض المبادئ مثل تلك المتعلقة بحماية حقوق الإنسان.

علاوة على ذلك و كون القرار قد اتخذ للعمل في سياق قانوني غير واضح و بناءاً على أسباب أخلاقية و جيو- سياسية فلقد كان من الواجب بل و المناسب أيضاً إجراء تقييم صريح للمخاطر بيد أن وزارة الخارجية لم تحدد بوضوح هذه المخاطر في بداية مداولاتها الداخلية بشأن هذا البرنامج، كما أنها لم تستعرض أي من هذه المخاطر على أساس دوري أثناء تنفيذ البرنامج برغم تغير الظروف في سوريا. و بشكل متصل لم تقم وزارة الخارجية في أي وقت من الأوقات خلال مدة تنفيذ البرنامج بشرح الأسس التي بنت على أساسها سياساتها أو تقديم معلومات شفافة عن التوازن الذي حققته بين أهداف هذه السياسات والمخاطر قانونية أو غيرها من المخاطر الدولية التي قد تترتب على هذه السياسات.

معايير غير واقعية و صعبة التطبيق

افترضت وزارة الخارجية أنها ستكون قادرة على تحديد ما إذا كانت المجموعات المستفيدة من الدعم معتدلة بناءاً على معايير ثابتة وتشمل:

- عدم وجود تعاون عملي مع الجماعات المتطرفة
- الموافقة على بناء إدارة أو نظام سياسي سوري شامل لجميع الأطياف
- اعتبار الحل السياسي السبيل النهائي للخروج من النزاع
- الموافقة أو السعي لإنشاء هيكل قيادة عسكري شامل للمعارضة المعتدلة في سوريا
- الإلمام بالقانون الإنساني للحرب أو الاستعداد لتلقي لتدريب والاستعداد للامتثال لهذه القواعد.

قامت هولندا بتقديم المساعدات غير الفتاكة للمجموعات التي استوفت الشروط المذكورة أعلاه.

وقد أعطت هذه المعايير الانطباع بأنه يمكن التكحم بالمخاطر التي قد تنتج عن البرنامج بالرغم أن المعايير قابلة للتفسير بطرق متعددة ولا تتعلق بواقع النزاع السوري مما يجعلها غير قابلة للتطبيق عمليا.

و من الجدير بالذكر أن التحقيق لم يجد أي مؤشرات على أن هولندا دعمت الجماعات التي يمكن تصنيفها على أنها جهادية أو إرهابية.

اتكالي و غير فاعل

الأجهزة المختصة الهولندية لم يكن لها وجود في سوريا أو مصدر معلومات مستقل و موثوق مما انعكس على قدرة هولندا من التحقق من مدى استيفاء الجماعات المسلحة للشروط المرتبطة ببرنامج المساعدات غير الفتاكة حيث اعتمدت وزارة الخارجية بشكل كامل تقريبًا على الانطباعات الشخصية لفريق سوريا والمعلومات الواردة من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والأردن والمنظمات المنفذة ذات الصلة لاختيار وفحص المجموعات على الرغم من عدم وجود فهم كافي لمعايير التقييم وأساليب عمل الحلفاء أو المنظمات المنفذة، وبالتالي لم تتمكن هولندا من التحقق من المعلومات الواردة اليها.

اعتمدت هولندا اعتماداً كبيراً على التقارير الواردة من المنظمات المنفذة، و التي انصب اهتمامها بشكل أساسي على تسليم المواد المقدمة بنجاح، وعلى التقارير الواردة من المجموعات المستفيدة لمراقبة عمل البرنامج و بذلت هولندا جهودًا لضمان أن يصل الدعم الذي قدمته الى الجهات المعنية و كان من ضمن هذه الجهود الطلب من المنظمات المنفذة استخدام إيصالات التحويل وسجلات الجرد وتقنيات التحديد الجغرافي.

اكتفت وزارة الخارجية في الأعم بالوعود التي قطعها قادة الجماعات المسلحة في ما يخص الالتزام بقوانين الحرب ومنع انتهاكات حقوق الإنسان مع العلم بأن هذا النوع من "الإبلاغ الذاتي" قد يكون عرضة للتلاعب.

اعتمدت هولندا بشكل شبه كامل على تقارير المملكة المتحدة الموجزة في ما يخص البرامج المنفذة في الجنوب السوري.

انصبت جهود المراقبة المتعلقة بالبرنامج في الغالب على العملية اللوجستية وليس على كيفية استخدام الجماعات المسلحة للمواد المقدمة في القتال أو مدى مساهمة الدعم المقدم في تحقيق الأهداف التي سعت هولندا إلى تحقيقها من خلال البرنامج.

عملية صنع القرار

على الرغم من النوايا الحسنة التي طبعت عمل المسؤولين الحكوميين و الذين أبدوا درجة عالية من الالتزام و بذل الجهد إلا أن إدارة الوزارة لبرنامج المساعدات غير الفتاكة لم تكن على قدر كافي من منظور منهجي حيث أن العمل عانى من نقص في التفكير النقدي والمستقل فيما يتعلق بإمكانية تنفيذ البرنامج والمخاطر المرتبطة به و باللإضافة الى هذا لم يتم إشراك الخبراء القانونيين بشكل منهجي لتقييم الخيارات القانونية المتاحة في ظل المطلوب عمله سياسياً.

حُجِبَت حساسية البرنامج ومخاطره بلغة ملطفة في بعض الحالات و لم تؤد التطورات السياقية ذات الصلة و المرتبطة بديناميات الصراع السوري الى إعادة التفكير في السياسة المتبعة ولكن إلى شعور أكثر إلحاحًا بالاستمرار في لعب دور مهم في الصراع السوري.

تقديم المعلومات إلى مجلس النواب

اتسم تقديم المعلومات إلى مجلس النواب بالمحدودية بشكل كبير.

الالتزام الدستوري للحكومة بتقديم المعلومات لمجلس النواب يفتقر إلى البعد القانوني على أنه من المهم سياسيًا إبلاغ مجلس النواب بالمسائل ذات الأهمية الكبرى حتى يقوم المجلس بدور رقابي فعال و من الأمثلة على ذلك البرنامج موضوع هذا التقرير والذي اتسم بحساسية سياسية حيث أنه هَدَفَ لدعم المعارضة المسلحة في صراع دينامي ومعقد ومع ذلك فإن المعلومات المقدمة إلى مجلس النواب كانت مجملة و مبهمة وذات طبيعة عامة.

علاوة على ذلك يمكن الاستنتاج بأن المعلومات المقدمة من مجلس الوزراء إلى البرلمان ساهمت و ساعدت في الحفاظ على "وهم السيطرة" المشار إليه سابقاً حيث ان هذه المعلومات لم توضح المخاطر المرتبطة بالبرنامج بشكل كافٍ بل و تم في بعض الحالات التقليل من هذه المخاطر بشكل متعمد من خلال الإشارة إلى "الملابس" و "المركبات (المدنية)" بدلاً من "الزي الرسمي" و "الشاحنات الصغيرة".

بدأ الوزراء المسؤولون في تبادل المزيد من المعلومات حول تنفيذ برنامج المساعدات غير الفتاكة مع مجلس النواب في وقت لاحق و لكن بشكل يتسم بالسرية، و على الرغم من أن هذا شكل تحسنًا، إلا أن العديد من النواب انتقدو هذه الطريقة في تقديم المعلومات و يمكن القول بأن المناقشة الجادة للبرنامج لم تبدأ إلا عندما توقف البرنامج و يعود هذا جزئيا إلى التغطية الإعلامية.

عرقل تصنيف بعض المعلومات، مثل هوية المجموعات التي تلقت المساعدات غير الفتاكة، و التي تم تصنيفها على أنها أسرار دولة، المناقشة البرلمانية الفاعلة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب حيث انه لم يكن من الواضح من يقوم بتعيين أو اعتماد أو التحكم في تصنيف هذه المعلومات أو على أي أساس يتم هذا التصنيف كما أنه لم يكن من الواضح ما إذا كان مجلس النواب يملك القدرة على التشكيك في تصنيف المعلومات أو طلب التراجع عن هذا التصنيف.

تلقى مجلس النواب معلومات تخص برنامج المساعدات غير الفتاكة بشكل سري في بعض الأحيان و لكن تم حصر هذه المعلومات و اتاحتها للنواب الذين كانوا أعضاء في اللجنة الدائمة للشؤون الخارجية فقط مما قد يمكن اعتباره انتهاكاً للمادة ٦٨ من الدستور و التي تنص أن لجميع النواب حقًا متساويًا في الحصول على المعلومات.

سعت وزارة الخارجية من خلال إبلاغ مجلس النواب بشكل سري إلى إنصاف روح المادة ٦٨ فبدلاً من رفض تقديم المعلومات، قامت الوزارة بإيجاد إجراء من شأنه تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة لمبدأ

الرقابة البرلمانية على أن هذا لا يغير من حقيقة أن أي إجراء يجب أن يكون وفقا للدستور و بشكل منظم و على الرغم من أنه تم التماس الفرص لتمكين مجلس النواب من ممارسة الرقابة البرلمانية إلا أن النتيجة النهائية لم تكن مرضية للمجلس مما أدى إلى انشاء اللجنة المستقلة للقيام بهذا التحقيق.

الخلاصة

بشكل عام

١. هدف برنامج المساعدات غير الفتاكة لتقديم الدعم للمعارضة المسلحة المعتدلة على الرغم من عدم وجود تعريف واضح لمفهوم الاعتدال.

لم تجد اللجنة أي مؤشرات على أن وزارة الخارجية دعمت الجماعات التي يمكن اعتبارها جهادية أو إرهابية.

صنع القرار

٢. دفعت الرغبة في "فعل شيء ما" ضد العنف الوحشي الذي يمارسه نظام الأسد وداعش ضد الشعب السوري هولندا إلى الانضمام إلى حلفائها في التفكير في توفير المساعدات غير الفتاكة و تم التوفيق بسهولة بين هدف هذا البرنامج وسياسة هولندا العامة و المبنية على دعم المعارضة السورية و نظرًا لكون القرار بتقديم المساعدات غير الفتاكة كان قد تم اتخاذه بشكل نهائي إلى حد ما فلم يتم إجراء تقييم للمخاطر والأليات المتوفرة واتخذت عملية صنع القرار منحى شكلي أو شعائري.

٣. اتسمت عملية صنع القرار بنقص في التفكير النقدي بشأن الأهداف والمخاطر المتعلقة ببرنامج المساعدات غير الفتاكة و لم تؤد التطورات ذات الصلة في الصراع في سوريا إلى إعادة النظر في السياسة المتبعة ولكن إلى شعور أكثر إلحاحًا بضرورة الاستمرار بلعب دور مهم في النزاع القائم مما أدى للاستمرار في البرنامج و بشكل عام يمكن القول أن التفكير النقدي كان غير مرحب به خلال فترة تطبيق البرنامج.

٤. اتسم برنامج المساعدات غير الفتاكة بالسرية و بطابعه الهجين و الذي خلط بين الشقين الإنمائي و العسكري كجزء من استراتيجية سياسية أوسع و اتسم ايضاً بغياب الوضوح بشأن المسؤولية النهائية عن العملية و عن تطبيق البرنامج حيث أن المسؤولية كانت موزعة بين العديد من المديريات التابعة لوزارة الخارجية مثل مديرية الاستقرار والمساعدات الإنسانية و مديرية السياسات الأمنية و مديرية شمال أفريقيا والشرق الأوسط و مديرية الشؤون القانونية و التي تعمل تحت إشراف مدراء مختلفين.

المخاطر القانونية

٥. انتهك برنامج المساعدات غير الفتاكة مبدأ عدم التدخل، وشكلت بعض عناصر الدعم انتهاكاً طفيفاً لمبدأ حظر العنف بموجب القانون الدولي الساري ومع ذلك فإن هذا التقييم كان يمكن أن يأخذ دلالة مختلفة لو كان قرار الحكومة، أي تنفيذ هذا البرنامج، تم بهدف التطوير القانوني لبعض المبادئ الدولية كحماية حقوق الإنسان، على سبيل المثال، على أن هذا يتطلب كان سيتطلب تقديم تبريرات لبناء حجة قانونية لتبرير انتهاكات المبادئ الدولية الاخرى و هذا ما لم تقم به وزارة الخارجية.

إدارة المخاطر

٦. اتسمت إجراءات اختيار وتقييم مُتَلقي المساعدات غير الفتاكة بالقصور حيث أن هولندا، و التي ليس لديها قدرة مستقلة لجمع المعلومات الاستخبارية في سوريا، قبلت أن تكون معتمدة بالكامل تقريبًا على

الحلفاء و المنظمات المنفذة لفحص الجماعات ومراقبتها ولم تمتلك هولندا أدنى فكرة عن المعايير المطبقة من قبل حلفائها أو أساليب عملهم ولم يكن لديها القدرة على تقييم نوعية المعلومات بصورة مستقلة.

شكل القرار المبكر لوزارة الخارجية بعدم طلب تقييمات للمجموعات المستفيدة من الدعم من أجهزة المخابرات والأمن الهولندية إلغاءً لضمانة داخلية مهمة في عملية اختيار المجموعات المتلقية للمساعدات.

٧. اعطت المعايير المستخدمة من قبل وزارة الخارجية لتحديد المستفيدين من برنامج المساعدات غير الفتاكة انطباعًا بالسيطرة على الرغم من كون هذه المعايير غير مناسبة لضمان تخفيف المخاطر كونها ليست واضحة الصياغة وغير واقعية مما يجعل عملية تقييمها صعبة.

افتقدت وزارة الخارجية للمعلومات الكافية لتحديد ما إذا كانت المعايير قد تم استيفاؤها بخصوص المجموعات التي تدعمها.

٨. تشديد وزارة الخارجية على أن المواد المقدمة ذات طابع مدني و طبي لم يبرز بما فيه الكفاية حقيقة أن الموارد المقدمة من خلال برنامج المساعدات غير الفتاكة يمكن أن تستخدم أيضا لأغراض عسكرية و هو ما حصل فعلا مما أدى لنشوء مخاطر قانونية. في الفترات اللاحقة من تشغيل البرنامج، قررت وزارة الخارجية أن توفر موارد إضافية مثل المركبات ونظارات الرؤية الليلية على الرغم من الاحتمالية المتزايدة لاستعمال هذه الموارد في العمليات العسكرية و على الرغم من وجود هذه الاحتمالات فإن الوزارة لم تتخذ أي تدابير إضافية للحد من هذه المخاطر.

تقديم المعلومات إلى مجلس النواب

٩. المعلومات المقدمة إلى مجلس النواب في بداية تنفيذ البرنامج قدمت لمحة عامة عن النوايا والأهداف والمخاطر المتعلقة بالبرنامج و لكن الصورة التي رسمتها هذه المعلومات بقيت مجملة و مبهمة إلى حد كبير وقد ساعدت الرسائل اللاحقة إلى البرلمان في الحفاظ على "وهم السيطرة" من خلال التأكيد أن المخاطر معروفة ويتم تخفيفها أو تلافيها ونتيجة لذلك لم يكن لدى مجلس النواب نظرة عامة و مفصلة وواقعية لجميع المخاطر المتعلقة ببرنامج المساعدات غير الفتاكة.

أسرار الدولة

١٠. عملية تصنيف المعلومات كأسرار دولة غير منظمة بشكل كافي قانونياً مما يُشكل تهديدًا لعملية الرقابة البرلمانية حيث أنه من غير الواضح من الذي يقوم بتعيين أو اعتماد الأسس التي تتخذ على أساسها هذه القرارات أو التحقق من هذه التصنيفات كما أنه ليس من الواضح ما إذا كان مجلس النواب يملك القدرة على التشكيك في تصنيف المعلومات أو الدفع للتراجع عن هذه التصنيفات حيث أنه في كثير من الأحيان يتم تقديم القرار على أنه أمر واقع مما يشكل تهديدًا حقيقيًا لعملية الرقابة البرلمانية.

١١. إبلاغ اللجنة الدائمة للشؤون الخارجية في مجلس النواب بشكل سري شكل محاولة لمراعاة المادة ٦٨ من الدستور و تمكين مجلس النواب من ممارسة الرقابة البرلمانية بيد أن هذا يبدو مخالفاً للمادة المذكورة التي تنص أن لجميع النواب حقًا متساويًا في الحصول على المعلومات يضاف إلى هذا أن الإجراء المذكور غير موجود في النظام الداخلي لمجلس النواب.

التوصيات

وجدت اللجنة أوجه قصور عديدة في عملية تخطيط وتنفيذ برنامج المساعدات غير الفتاكة.

في ظل عجز مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فإن احتمال أن تنشأ حالات تنطوي على معاناة إنسانية كبيرة تبقى قائمة في المستقبل مما قد يترتب عليه اتخاذ اجراءات ذات صلة و بناءاً على هذا و بسبب التزامها الدستوري بحماية النظام القانوني الدولي فإنه يتعين على هولندا اتخاذ قرارات بخصوص الدور الذي تريد أن تقوم به لوضع إطار قانوني دولي جديد لمعالجة السيناريوهات التي ينشأ فيها تضارب في المبادئ القانونية الأساسية مثل مبادئ حظر العنف ومبادئ عدم التدخل و التي قد تتعارض مع مبادئ حماية حقوق الإنسان على أن القيام بهذا يترتب عليه بعض المخاطر مما يستدعي القيام بتحديد هذه المخاطر بشفافية ووضوح ومناقشتها مع مجلس النواب.

بناءاً على نتائج هذا التحقيق يمكن القول بأن أي برنامج مُقبل من هذا النوع سيتطلب تحسينات في التعامل مع المخاطر القانونية وعملية صنع القرار وحوكمة الشؤون الخارجية و عملية تقديم المعلومات إلى مجلس النواب و يجب الإشارة هنا بأن المشورة المقدمة من اللجنة الاستشارية للقانون الدولي العام أو المجلس الاستشاري للشؤون الدولية قد تساهم في مثل هذه التحسينات ولكنها لا تكفي لمعالجة جميع أوجه القصور التي حددها هذا التحقيق.

ولذلك تقدم اللجنة التوصيات التالية:

إلى وزير الخارجية:

١. ينبغي توضيح المخاطر القانونية و طريقة التخفيف من هذه المخاطر قبل اتخاذ أي قرار بشأن تقديم المساعدات غير الفتاكة أو إحداث تغييرات في البرامج القائمة وينبغي أن يتم ذلك على النحو التالي:

أ. تحديد المخاطر المترتبة بموجب القانون الدولي بوضوح منذ البداية وإبقائها قيد الدرس المستمر أثناء تنفيذ البرنامج مع الأخذ بعين الاعتبار تغير الظروف خلال مدة التنفيذ و ضرورة مراعاة القانون الدولي وسياقه القانوني وفي حالة العمل في سياق قانوني غير واضح المعالم فيتعين إيضاح الغرض من هذا العمل و التطور القانوني المأمول في هذه الحالة.

ب. ايلاء المشورة القانونية الداخلية مكانة مركزية داخل وزارة الخارجية و أخذ أطر القانون الدولي بعين الاعتبار خلال عملية صنع السياسات ومراحل التخطيط وضمان مشاركة الخبراء القانونيين الداخليين بشكل مستمر في تقييم الأطر القانونية و التنفيذية خلال مرحلة التنفيذ.

ج. طلب مشورة قانونية مستقلة من اللجنة الاستشارية للقانون الدولي العام.

د. جمع المعلومات الاستخبارية بشكل مستقل وعدم الاعتماد على المعلومات المقدمة من الحلفاء دون معرفة مصدر هذه المعلومات و مصداقيتها في حال وجود مخاطر قانونية.

(هـ). ضمان عملية مراقبة و تقييم مستقلة في ما يخص تحقيق أهداف البرنامج و المخاطر المحتملة قانونياً.

٢. تحسين إدارة السياسات وتنفيذها عن طريق جملة أمور منها:

أ. تحديد أهداف برامج الدعم ومخاطرها بطريقة واضحة قابلة للقياس و التحقق و اجراء تقييم دوري لما إذا كان النهج المتبع في تنفيذ السياسات لا يزال يسهم في تحقيق الهدف المنشود أو إذا كانت المساهمة المقدمة لا تزال متناسبة مع المخاطر المحددة

ب. تحديد المسؤولية النهائية عن البرامج بشكل واضح

ج. الاستثمار في بناء هيكلية و بيئة وظيفية يتم فيها تشجيع الموظفين داخل وزارة الخارجية على التعبير عن أرائهم الناقدة و يتم تشجيع المسؤولين على أخذ هذه الاراء بعين الاعتبار سواء كان مصدرها من الموظفين المحليين أوالأجانب.

٢. إبلاغ مجلس النواب بشكل وافي وفي الوقت المناسب بالأهداف والمخاطر و الاجراءات المتخذة للتخفيف من المخاطر التي ينطوي عليها تقديم الدعم غير الفتاك للجماعات المسلحة و وضع المجلس في الصورة في حال وجود أي تضارب قانوني بين مبادئ القانون الدولي و البرنامج المقترح و شرح أسباب اتخاذ قرارات قد تنطوي على مخاطرة قانونية.

إلى مجلس الوزراء:

٤. إنهاء الاجراءات غير المنتظمة فيما يتعلق بتصنيف المعلومات على أنها أسرار دولة أو ألية إخبار مجلس النواب بالأمور التي تصنف على أنها سرية عن طريق جملة أمور منها:

أ. التنظيم القانوني لعملية تصنيف المعلومات على أنها أسرار دولة و اعطاء فرصة لمجلس النواب لمراجعة التصنيف أو طلب التراجع عنه.

ب. إخضاع الاجراءات السرية للدراسة بصورة دورية بهدف اتاحة الفرصة للرقابة البرلمانية (راجع توصيات لجنة Davids 2020).

ج. وضع إجراءات واضحة و بالتشاور مع مجلس النواب لطريقة التعامل مع المعلومات السرية لضمان الرقابة البرلمانية الفاعلة بشأن هذه المسألة.

إلى مجلس النواب:

٥. يجب تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب لاتاحة الفرصة في حال دعت الحاجة لتقديم معلومات للجان المختصة دون باقي أفراد المجلس.