

آليات وأدوات الرقابة البرلمانية على الأمن والدفاع الوطنيين: مقترحات في سبيل رقابة أكثر
فعالية على السياسات الأمنية والدفاعية

*Mechanisms and tools of parliamentary oversight over national security and
defense : Proposals for a more effective national security and defense policies
overseeing*



خالد شبلي،

جامعة باجي مختار عنابة (الجزائر)،

kh_chebli@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 2022/03/11 تاريخ القبول: 2022/04/28 تاريخ النشر: 2022/06/01

ملخص:

إنّ الهدف من هذه الدراسة يكمن في تسليط الضوء على آليات وأدوات الرقابة البرلمانية في مجالي الدفاع والأمن الوطنيين، ذلك أنّ أساس الديمقراطية كما يُقر الخبراء هو منع الممارسات الاستبدادية، وذلك انه لا ضرائب بدون تمثيل، خاصة أنّ قطاعي الأمن والدفاع يقومان على موارد الدولة، وهذا ضمن مقاربة تحصر مجالها بالإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية أيّ بالقابلية الرقابية.

الكلمات المفتاحية:

الدستور، البرلمان، الرقابة، الرقابة البرلمانية، الدفاع الوطني، الأمن الوطني.

Abstract:

The aim of this study is to highlight the parliamentary mechanisms and tools allowing an effective oversight on the security and defense policies.

As it is generally accepted by experts, the democracy prevents authoritarian practices. As there's no taxes without representation, particularly when it comes to sectors relying on State's resources such as defense and security, within an approach confined with the constitutional and legal frame of the parliamentary oversight which means the ability of oversight.

Key words:

The Constitution, Parliament, Parliamentary oversight, National Defense, National Security.

مقدمة:

يمكن تعريف الرقابة البرلمانية على أنها المكّنة و/أو القدرة والسلطة الممنوحة للبرلمان وأعضائه لتمحيص، تدقيق، توجيه وتقييم و/أو تقويم أعمال السلطة التنفيذية، وهي بهذه الصفة رقابة سياسية بالدرجة الأولى، قانونية دستورية في أساسها، تهدف إلى إقرار الإرادة العامة والدفاع عنها، أما الأمن والدفاع الوطني، فهما مجالان حيويان، تتأسس عليهما الدولة وديمومتها، وقطاعين خوّل لهما واجب تحقيق الحق المواطنين في الأمن الفردي والمجتمعي، والإنساني⁽¹⁾.

ويعتقد الكثير بأن السياسة الأمنية اختصاص طبيعي للسلطة التنفيذية، لاسيما لامتلاكها المعلومات والقدرة على التحرك السريع، حيث ينظر إلى قرار خوض الحرب أو المشاركة في قوات متعددة الجنسيات لدعم عمليات السلام أو إبرام الاتفاقيات الأمنية أو زيادة الإنفاق على قطاعي الدفاع والأمن من المسؤوليات الأمنية الهامة ذات الصبغة التنفيذية؛ كما أنّ هناك تصور بأنّ على البرلمان أن يظل بعيداً عن التدخل في اتخاذ هذه القرارات باعتباره ليس مؤهلاً للتعامل معها نظراً للإجراءات التي تستغرق وقتاً طويلاً في كثير من الأحيان ولافتقاره القدرة على الحصول على المعلومات اللازمة في الوقت المناسب، وعدم امتلاكه للخبرات المتعلقة بالمسائل الأمنية، وصعوبة الحفاظ على سرية المعلومات داخل البرلمان⁽²⁾.

غير أنّه، وبالرجوع للتجارب والخبرات السابقة، يتضح - حسب البعض- بأنّ للبرلمانات دوراً مهماً في الشؤون الأمنية في الدول الديمقراطية في أوقات السلم أو الحرب، فمنذ عهد الإمبراطورية الرومانية أو الجمهورية الهولندية في القرن السادس عشر أو المملكة المتحدة في الحرب العالمية الثانية، ناقشت البرلمانات في جميع أنحاء العالم الرقابة على السياسة الأمنية وضرورة إصلاح قطاع الأمن وأثرت فيها ومارستها حتى أثناء الحرب⁽³⁾، كالنموذج الأمريكي، هذا من الناحية العملية.

*يجب التمييز بين مجالي الأمن والدفاع كقطاعين وظيفيين وبين الأمن والدفاع كحق وواجب مواطناتي أو مكنة حقوقية، حيث تترتب عليهما ديمومة الدولة، وهما يشكلان وظيفيتين تأسيسيتين لها، للمزيد أنظر،

¹ -BOUZGHAIA (D.E), *Le Concept de Défense Nationale*, 1ères journées d'études parlementaires sur la défense nationale, « Pour un débat citoyen sur la défense nationale », (Alger : Conseil de la Nation , ENA , 11-12 novembre 2001), Tome I, 2^{ème} édition, p:31.

-WARUSFEL (Bertrand) , *Les Notions de Défense et de Sécurité en Droit Français*, (Publié dans la Revue Droit & Défense, n° 94/4, octobre 1994), pp : 11-20.

- Olivier Gohin, "*Les fondements juridiques de la défense nationale*", (Droit et Défense, juin 1993, n°93/1), p: 13.

-MATHIEU(Jean-Luc), *La Défense Nationale*, (Paris: QSJ.PUF, 1996),p :128.

- Natasha Grozdanoska , *National Defence and Security*, (European Scientific Journal February , 2014) , SPECIAL/ edition vol.1.

² -Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010), p :1.

³ -Ibidem.

آليات وأدوات الرقابة البرلمانية على الأمن والدفاع الوطنيين: مقترحات في سبيل رقابة أكثر فعالية على السياسات الأمنية والدفاعية

ومن الناحية الدستورية فإن للبرلمانات وفق النصوص النازمة للحكم داخل الدولة والمحددة لاختصاص كل مؤسسة دستورية؛ حق وواجب الرقابة على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين، وتختلف درجة وطبيعة هذه الرقابة وفق طبيعة وشكل نظام الحكم.

كما تقضي النظريات الكلاسيكية للعلاقات المدنية-العسكرية على غرار نظرية الأستاذ "صمويل هانتغتون Samuel Huntington" ⁽¹⁾، ونظرية الأستاذ "موريس جانويتز" Morris Janowitz ⁽²⁾، بالرغم من الاختلافات الجوهرية فيما بينهما إلى أنهما يشتركان في الطرح القائل بضرورة إصلاح السياسات الدفاعية والأمنية في الديمقراطيات الجديدة لأجل تحقيق التحول الديمقراطي والتحكم المدني في القطاعات الأمنية المختلفة بما فيها الاستخبارات والجيش، حيث تشمل عملية إصلاح الدفاع حسب هذه النظريات ثلاثة أبعاد رئيسية وهي: الرقابة "Control"، الكفاءة "Efficiency"، والفعالية "Effectiveness" ⁽³⁾.

تهدف هذه الورقة البحثية الموجزة؛ تسليط الضوء على الرقابة البرلمانية في مجالي الدفاع والأمن الوطنيين، خاصة أن قطاعي الأمن والدفاع يقومون على موارد الدولة، وهذا ضمن مقاربة تحصر مجالها بالإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية أي بالقابلية الرقابية لأن مدى الفاعلية مرتبطة أساساً، وجوداً وعدمًا بالقابلية، ولكي يتسنى إعادة النظر في المعايير القانونية التي تحكم قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين، ذلك أنه إذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تصوغ القوانين المتعلقة بالمسائل الأمنية واقعيًا، إلا أن لأعضاء البرلمان دورًا مهمًا في مراجعة مشاريع القوانين هذه، وتقديم اقتراحات تعديلات عليها، إضافة إلى ذلك يقع على كاهل البرلمان التأكد من أن القوانين تطبق بشكل كامل وليست مجرد حبراً على ورق ⁽⁴⁾.

تحاول هذه الدراسة تبيان الصلاحيات الدستورية المتاحة للبرلمان في مجال الرقابة على الأمن والدفاع الوطنيين، من المنظور الدستوري ضمن المقرب المؤسساتي، وذلك من خلال التعرض إلى الآليات والأدوات الدستورية المتاحة للبرلمان في هذا المجال الحيوي والحساس، وبذلك تتوخى هذه الدراسة الإجابة عن الإشكالية التالية: ما هي آليات وأدوات الرقابة البرلمانية على

¹-See ; Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State, The Theory of Civil-Military Relations*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957).

- *The Common Defense, Strategic Programs in National Politics* (New York: Columbia University, Press, 1961).

² - See ; Morris Janowitz , *Professional Soldier* , (New York : Free Press,1960).

³ - ويضيف الأستاذ عامر مصباح في تحليله: "يعني **Control**" التحكم ، وضع كل القطاعات الأمنية تحت سلطة إدارة مدنية ديمقراطية، وتعني الكفاءة **Efficiency** "تدريب وتجهيز الجيش بشكل يصبح أكثر قدرة على القيام بالمهام الدفاعية على الحدود أو دعم الشرطة في حالة نشوب الاضطرابات الداخلية أو تنامي الجريمة؛ وتعني **Effectiveness**" الفعالية العسكرية، الاحترافية القتالية وفق المعايير الدولية، بحيث يصبح الجيش أكثر قدرة على التدخل السريع في مواجهة الطوارئ، الإرهاب، وردع المعتدين، بواسطة عدد قليل من الجنود ومعدات متطورة وقدرة قتالية فعالة". أنظر، الأستاذ مصباح (عامر)، "العلاقات المدنية-العسكرية في الجزائر: مجال بحث جديد في الدراسات الإستراتيجية وسياسات الدفاع"، محاضرات لطلبة ماستر، جامعة الجزائر3، (الجزائر: السنة الدراسية 2016/2017).

⁴ -Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit, p.6.

الأمن والدفاع الوطنيين ؟ أو بالأحرى، ما هي الأطر القانونية والمؤسسية المتاحة للبرلمان للرقابة القبلية (أي رسم وتوجيه) السياسات الأمنية والدفاعية، والرقابة البعدية عليها (أي تقييم وتقويم هذه السياسات) في ضوء دولة القانون والمؤسسات؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية، تساؤلات جوهرية، من بينها:

- ما هي خصوصية، وشروط نجاح أعمال آليات الرقابة البرلمانية على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين؟، وهل هناك قيود على عملها بالمقارنة مع مجالات الرقابة الأخرى؟،
- ما هي أدوات المساءلة الفعالة، وما مدى قوة وكفاية هذه الأدوات في مواجهة السلطة التنفيذية المسؤولة مباشرة على هذه القطاعات الحيوية والحساسة؟ وما حدود تحكم هذه الأخيرة في السلطات الأمنية والعسكرية؟.

فرضيات الدراسة:

الفرضية الأولى:

أقرت جل الدساتير المعاصرة بطريقة مباشرة و/أو ضمناً (نظرية السلطات الضمنية) للبرلمان الحق في الرقابة على قطاعي الدفاع والأمن الوطنيين من أجل حماية الديمقراطية وحقوق الإنسان من الاستبداد.

الفرضية الثانية:

تتجلى هذه الصلاحيات وفق المقرب المؤسساتي من خلال الآليات والأدوات الممنوحة والمتاحة دستورياً، حيث تختلف من دولة إلى أخرى، حسب طبيعة نظام الحكم السائد، والوضع السياسي، وطبيعة العلاقات المدنية- الأمنوسكرية، إلا أن هناك قواسم مشتركة بينها.

الفرضية الثالثة:

الاختلاف بين الآليات والأدوات من حيث أن الآليات هي تلقائية وذاتية التفعيل أما الأدوات فهي مرتبطة بتحريكها.

للإجابة عن الإشكالية الرئيسية وأهم التساؤلات الفرعية التي قد تتبادر إلى الذهن، ارتأى الباحث تقسيم هذه الورقة الدراسية إلى مطلبين، يتناول آليات الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن الوطنيين (في المطلب الأول)، وأدوات الرقابة المتاحة في هذا المجال (في المطلب الثاني).

المطلب الأول

آليات الرقابة البرلمانية على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين

تُعد البرلمانات حجر الزاوية في بناء دولة القانون والمؤسسات، فلا يمكن إعفاء أي مجال أو مؤسسة من المؤسسات التنفيذية من الرقابة البرلمانية بما في ذلك جميع مؤسسات قطاعي الأمن والدفاع، حيث يتعين على البرلمانات مراقبة السياسات الأمنية والدفاعية، مستخدميهما، الشؤون المالية، شراء المعدات وأنظمة التسلح... إلخ، دون الإخلال بسرية المعلومات و/أو العمليات أو أنظمة الحماية أو الدفاع، ولا تعتبر الرقابة البرلمانية هدفاً في حد ذاتها، بل وسيلة لتحقيق التوافق بين الأهداف السياسية والعسكرية⁽¹⁾، أو توجيه أو تصحيح السياسات العامة المتبعة في هذا المجال.

¹ - Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit, pp : 33-34.

إنّ أفضل الممارسات المقارنة تتناول المهمة الرئيسية للبرلمانات، وهي مساءلة الحكومة بالنيابة عن الشعب، وتأتي أحسن الممارسات حسب المتابعين من دول مختلفة من المنطقة الأوروبية الأطلسية، من الدول ذات الديمقراطيات "القديمة" أو "الحديثة" على حد سواء⁽¹⁾، ذلك أنّه، ليس بالضرورة أن الدول ذات الديمقراطيات "العريقة" تحظى ببرلمان أقوى من الدول ذات الديمقراطيات "الجديدة"، ففي الواقع العملي، الدول ذات الديمقراطيات الجديدة تحرص على إعطاء صلاحيات قوية لبرلماناتها، خشيةً من الأشكال السابقة للحكم الاستبدادي⁽²⁾.

الفرع الأول: اللجان البرلمانية المعنية بالدفاع والأمن الوطنيين

اللجان البرلمانية من أفضل آليات العمل البرلماني، لأن من خلالها، يكون لدى أعضاء البرلمان الفرصة لتنظيم عملهم واستغلال الخبرات حتى يتسنى للبرلمان ممارسة تأثير حقيقي على الحكومة، من جهة، ومن جهة أخرى لحساسية وتعقيد قطاعي الدفاع والأمن، حيث تُعد اللجان مخبر لفحص عمل الحكومة فحصاً دقيقاً، ولأنها تسمح بالتواصل المباشر والمستمر بين أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى أحزاب سياسية مختلفة⁽³⁾، خاصة في ظل الأنظمة الدستورية ذات التعددية الحزبية، ولاسيما أنها تضم عدداً محدوداً من أعضاء البرلمان فيمكن لهذه اللجان، وفقاً لمستوى الوسائل المتاحة كالمعلومات والقدرة البحثية بشكل عام، ودعم الخبراء، أن تؤدي وبقدر كبير المهام الحساسة والجوهرية الخاصة بالرقابة على قطاعي الدفاع والأمن الوطنيين⁽⁴⁾.

أولاً: المجالات الرئيسية التي تختص بها اللجان البرلمانية المعنية بالدفاع والأمن الوطنيين

تمتلك مختلف برلمانات العالم تقريباً استناداً لنظمها الدستورية؛ لجاناً دائمة متخصصة في مجال الدفاع أو القضايا الأمنية، وعادةً ما تكون المجالات الرئيسية التي تغطيها وفقاً لأحكام الدستور والقوانين العضوية والتي يصطلح عليها بالقوانين النظامية أو التنظيمية (**Les Lois Organiques**)، والأنظمة الداخلية للبرلمان هي المجالات الآتية:

(أ)- المساهمة في رسم السياسات العامة الأمنية والدفاعية: وذلك عن طريق تثمين المبادئ الأساسية والاستراتيجيات والسياسات العامة الأمنية؛ ودعم التخطيط طويل المدى لقطاع الأمن، بما في ذلك إقرار الوثائق بالغة الأهمية مثل مفهوم الأمن الإقليمي والوطني، أو التخطيط

1 - الدول الأوروبية ذات الديمقراطيات "العريقة" منها: بريطانيا، أما الدول ذات الديمقراطيات "الحديثة" التي تقصد هنا هي ديمقراطيات أوروبا الشرقية التي تحولت من نظام الشمولي إلى أنظمة أكثر ديمقراطية كالمجر (هنغاريا).

2 - Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit, p : 36.

3 - Ibid., p : 37.

4 - Ibid., p : 60.

الدفاعي، على غرار وثيقة الولايات المتحدة الأمريكية لإستراتيجية الأمن القومي(1)، و"الكتاب الأبيض للدفاع الوطني " في التجربة الفرنسية(2).

(ب)- إقرار ودعم تنفيذ السياسات العامة الأمنية:

- بعثات المؤسسة العسكرية و/أو الأمنية ومهامها وأهدافها؛
- إرسال بعثات السلام أو قرار المشاركة في بعثات السلام الدولية أو قبولها على إقليمها (صنع السلام، أو حفظ السلام، أو فرض السلام)، التفويض، قواعد الاشتباك، ونوع القوات والتجهيز (التسليح)؛
- تدخل القوات العسكرية في عمليات الإغاثة عند الكوارث؛
- مراقبة تنفيذ الميزانية الخاصة بالدفاع والأمن الوطنيين؛
- الصناعات العسكرية ذات الصلة ومجالات توظيفها؛
- سياسة التجنيد العسكرية (للموظفين المدنيين والعسكريين) ، والخدمة الوطنية ؛
- تدخل قوات الدرك والمنظمات شبه العسكرية، أثناء الحالات الاستثنائية وحالات الطوارئ فقط، والقضاء العسكري(3).

(ج)- فحص الإطار التشريعي الناظم لقطاعي الأمن والدفاع الوطنيين:

- التنظيم العام لقطاع الدفاع الوطني، بما في ذلك القضايا المتعلقة بإصلاح الدفاع؛
 - التعاون الدولي و/أو المعاهدات المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني؛
 - كما يجدر الإشارة هنا بأنه، وإضافة لهذه اللجان المتخصصة، هناك لجان دائمة أخرى لها علاقة غير مباشرة بالدفاع والأمن الوطنيين، كالألجان المتخصصة بالشؤون الخارجية (4).
- ثانياً: الوظائف الأساسية التي يمكن أن تقوم بها اللجنة الخاصة بالدفاع و/أو بالقضايا الأمنية:

إنّ أهم الوظائف الأساسية التي يمكن أن تقوم بها اللجنة الخاصة بالدفاع و/أو بالقضايا الأمنية (5)، تشمل المحاور التالية:

- فحص أي مبادرة رئيسية تعلنها وزارة الدفاع وإعداد التقارير بشأنها؛
- تقديم تقارير سنوية وبشكل دوري حول أداء وزارة الدفاع مقارنة بالأهداف الإستراتيجية الوطنية الأمنية والعسكرية المسطرة؛

1 - وهي وثيقة دورية يقدمها رئيس الجمهورية ضمن مجلس الأمن القومي، تحدد الخطوط العريضة للسياسات الأمنية والدفاعية، لمواجهة التهديدات والتحديات الأمنية.

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

2 - *Défense et Sécurité nationale LE LIVRE BLANC*, préface de Nicolas Sarkozy Président de la République, ODILE JACOB/LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, (Paris, juin 2008).

- *Défense et Sécurité nationale LE LIVRE BLANC*, préface de François Hollande Président de la République, Direction de l'information légale et administrative, (Paris, 2013).

3 - Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit, p:60.

4 - تلعب اللجان القطاعية وبالتنسيق مع اللجان المتخصصة دور محوريًا في مجالي الأمن والدفاع الوطنيين.

5 - Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit, p:60.

- الاستجواب الدوري لوزير الدفاع حول وفائه بمسؤوليات السياسة العامة في شقيها الدفاعي والأمني؛
- التدقيق في مدى احترام الوزارات المعنية بالدفاع والأمن الوطنيين بالتزاماتها، وتقديم المعلومات للبرلمان بصورة منتظمة وبالوسائل المتاحة؛
- 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، إلا أنها لا تدخل هذه الصلاحيات ضمن سلطات اللجنة في دول مثل بولندا وتركيا)؛
- النظر في الالتماسات والشكاوى المقدمة من الأفراد العسكريين والمدنيين فيما يتعلق بقطاعي الدفاع والأمن.

ثالثاً: مميزات اللجان الفعالة في مجال الرقابة على قطاعي الدفاع والأمن الوطنيين:

- وتتميز اللجان الفعالة حسب مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة⁽¹⁾، بالخصائص التالية:
- الاعتماد في وظيفتها وصلاحياتها على النظام الداخلي، كما يُفضل أن تكون صلاحيتها مدسّرة ؛
- التّحكم في الجداول الزمنية الخاصة بها (جدول الأعمال، القضايا، التواريخ، ومعدل تكرار اجتماعات اللجنة)، ولديها قدرة أكبر على حرية التصرف في بدء العمل بتشريع معين أو تعديله.
- الاستفادة من تقارير الأقلية البرلمانية (المعارضة البرلمانية)؛
- التنسيق الثابت بين اللجان المعنية بقطاعي الدفاع والأمن: لجنة الدفاع، لجنة الشؤون الداخلية، لجنة الموازنة، لجنة شؤون الصناعة / الاقتصاد، لجنة الشؤون الخارجية؛
- أن يكون رئيس اللجنة من كبار أعضاء البرلمان في مجال الدفاع والسياسة الأمنية أيّ له خبرة في المجال العسكري والأمني؛
- صلاحية دعوة اللجنة أن تطلب حضور وزير الدفاع في اجتماعاتها؛
- امتلاك اللجنة سلطة تنظيم جلسات استماع بشأن أي موضوع تراه ضرورياً؛
- سلطة مطالبة الوزراء والخبراء المدنيين والعسكريين بالإدلاء بشهاداتهم في جلسات الاستماع؛
- وكما تستعين اللجنة بالخبراء من الأوساط الجامعية ومنظمات المجتمع المدني، من خارج الحكومة؛
- امتلاك اللجنة قاعات اجتماعات وموظفين وميزانية ووثائق خاصة بها.
- كما يستوجب الاستفادة من المؤسسات الرقابية الأخرى داخل الحكومة والمجتمع المدني في إطار تفعيل أدوات الديمقراطية التشاركية، كآلية جديدة تدعم وتكمل الديمقراطية التمثيلية⁽²⁾.

¹ -Ibid., p:37.

² - للمزيد حول الديمقراطية التشاركية ، وتكريسها في المنظومة القانونية الجزائرية، أنظر على سبيل الذكر، - شريط (الأمين)، قراءات حول الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، أكتوبر 2016)، العدد 39، ص ص 41-63.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على ميزانية قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين

إنّ الرقابة على الميزانية من صميم آليات الرقابة البرلمانية، لاسيما أنّ المبادئ التأسيسية للديمقراطيات التمثيلية تقوم على: "لا ضريبة من دون تمثيل"، وكنتيجة لذلك، لا بدّ أن تحصل السلطة التنفيذية على موافقة السلطة التشريعية في ما يتعلق بالميزانيات السنوية التي تشمل الموارد المخصّصة لقطاعي الدفاع و الأمن الوطنيين.

إنّ صلاحية الموافقة على الأولويات الجديدة في الميزانية أو رفضها أو تعديلها أو التأثير فيها أو تحديدها تسمح للبرلمانات أن تؤثر مباشرة في توفير التدقيق وإدارته والرقابة عليه، حيث يستطيع البرلمان تحسين أداء قطاع الأمن عبر استخدام صلاحياته للاعتراض على مستوى الموارد المرصودة في الميزانية أو التحقيق فيها أو إلغائها أو تغييرها أو تعديلها؛ على سبيل المثال، يجوز للبرلمانيين أن يطلبوا تخصيص الموارد لاحتياجات أمنية عامة معيّنة أو مساءلة وزراء أو موظفي الأمن بشأن نفقات محدّدة أو طلب حصر الإنفاق بالغايات المحدّدة رسمياً.

كما يمكن أن تستخدم صلاحياتها بالرفض أو الموافقة على طلبات التمويل الخاصة والميزانيات التكميلية أو الإضافية لتحديد توجهات عملية توفير الأمن وإدارته والرقابة عليه وأولوياتها، ولقد عملت معظم الدول على وضع أسلوب منهجي لتقييم مقترحات وتوقعات الميزانية والموافقة عليها، أي قبل إقرارها، وكذا بعدها (قوانين تسوية و/أو ضبط الميزانية)، إن من بين أهم العوامل والأسس التي تتحكم في مسألة الرقابة على الميزانية الملائمة هو الشفافية والخضوع للمساءلة (للرقابة) (1).

أولاً: دور البرلمانات الفعالة في مجال الرقابة على ميزانيتي الدفاع والأمن الوطنيين: تقوم البرلمانات الفعّالة، - حسب جانب من الخبراء (2) - بما يلي:

- " سن القوانين والإجراءات من أجل إرساء الشفافية والمساءلة، ومتابعة تطبيق كل منهما؛
- ضمان إتاحة جميع وثائق الميزانية لأعضاء البرلمان وللرأي العام؛
- الحصول على معلومات عن جميع بنود الميزانية (وليس فقط عن مجموع المبالغ الكلية)؛
- إتاحة إطلاع مجموعة مختارة من أعضاء البرلمان على بنود الميزانية السرية (اللجان المتخصصة)؛
- مطالبة مدققين خارجيين بتقديم تقارير للبرلمان بشأن الوضع المالي لكل مؤسسة من مؤسسات قطاع الأمن؛
- سلطة الموافقة على الميزانية أو رفضها أو تعديلها (تخصيص الاعتمادات المالية)؛
- سلطة الموافقة على أي مقترحات إضافية على الميزانية قدمها الوزير أو رفض تلك المقترحات."

1 - 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، 2015)، ص: 5.

2 - Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit, p: 38.

ثانياً: أهم العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية على ميزانيتي الدفاع والأمن الوطنيين:

- المعلومات المتوفرة لأعضاء البرلمان ودرجة استيعابهم وفهمهم للمسائل الأمنية وخبرتهم فيها؛
- مستوى التفاصيل الواردة في الميزانية، وما إذا كانت البيانات مجردة؛
- نوعية الإدارة المالية العامة، بما في ذلك كفاءة السلطات المالية العامة الأخرى كالوزير المكلف بالمالية أو المؤسسات الوطنية لمراجعة الحسابات، (1) على غرار مجلس المحاسبة، بالجزائر.

ولكن العامل المؤثر بشكل كبير هو عامل التحفظ تأسيساً على مبدأ "سر الدفاع" و/ أو "السر المهني"، ففي بعض الأنظمة البرلمانية مثل كندا وإيرلندا لا توجد أحكاماً خاصة للجان البرلمانية للإطلاع على المعلومات المصنفة، وعليه فإن: " أي شخص داخل حلقة السرية، أي حاصل على تصريح أمني لمعالجة معلومات سرية، يكون في الغالب قد ارتكب جرماً بتسريب مثل هذه المعلومات لعضو في البرلمان، نتيجةً لذلك، على اللجان البرلمانية في هذه الديمقراطيات أن تعمل من دون معرفة داخلية بشؤون الاستخبارات، مع ذلك، هم ليسوا عاجزين بالكامل لأنهم لا يزالون يتمتعون بكافة صلاحيات التحقيق وموارد البرلمان المتاحة لهم لإجراء تحييص مفيد ولفت نظر الحكومة إلى مسائل هامة." (2).

المطلب الثاني

أدوات الرقابة البرلمانية على قطاعي الدفاع والأمن الوطنيين

تُعرف وسائل الرقابة البرلمانية على أنها: "مجموعة السلطات والمكنات الدستورية ومجموع الإجراءات المقررة والمحددة حصراً لتحريك وممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والإدارة العامة من خلال الحكومة وبواسطتها، تتم عملية جمع المعلومات والحقائق الواقعية – الميدانية حول موضوع الرقابة البرلمانية: " مقياس أو معيار"، وإجراء عمليات المقاربة والمطابقة مع ما هو مقرر ومرسوم في برنامج الحكومة والسياسات العامة والمصوت والمصادق عليها من طرف البرلمان والذي يكيف قانونياً وسياسياً بأنه ميثاق واتفق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة والإدارة العامة" (3).

1 - فيرلي (شابوي)، البرلمانات، الأدوار والمسؤوليات في الحكم الرشيد لقطاع الأمن، المرجع السابق الذكر، ص: 5.

2 - ستوارت (فارسون)، تأسيس أنظمة كفوؤة للإشراف على الاستخبارات، ضمن أعمال الكتاب الجماعي للإشراف على أجهزة الاستخبارات رزمة أدوات، (سويسرا: مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة)، ص: 30.

3 - Pierre(Avril) et Jean (Giquel) , Droit Parlementaire , (Paris : Montchrestien, 1996), 2^{ème} éditions, pp : 220-230.

- Yves (Guchet), Droit Parlementaire , (Paris : Economica ,1996), pp :173-180.

- Jean Paul (Jacqué), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques , (Paris: Dalloz,1998) 3^{ème} édition, pp :189-192.

ويُقسم جانب من الباحثين⁽¹⁾ هذه الأدوات انطلاقاً من الغاية المتوخاة من استخدامها إلى قسمين أساسيين هما : وسائل رقابة جمع المعلومات والحقائق أو ما يصطلح عليها البعض بـ: "أدوات المساءلة"، ووسائل رقابة تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة أو ما يصطلح عليها بـ: "أدوات إثارة المسؤولية السياسية" أو "أدوات المحاسبة"، نتطرق لها - بإيجاز - في ما يلي :

الفرع الأول : أدوات المساءلة (جمع المعلومات والحقائق)

تهدف أدوات المساءلة بشكل رئيسي إلى الحصول على معلومات حول عمل الحكومة و/ أو على توضيح للقرارات المتخذة من قبل أحد المسؤولين الحكوميين أو أحداث طارئة، ولا يترتب عليها بالضرورة عمل لاحق يحمل طابع التخبط أو العقاب المعنوي أو السياسي للسلطة التنفيذية، وبرغم أنها لا تنفي هذا الاحتمال إذا جاء في هذه المعلومات ما يؤكد وجود خلل أو تقصير في أداء السلطة التنفيذية⁽²⁾.

أولاً : أداة السؤال

يُعرفه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أنه: "استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"⁽³⁾، وينقسم "السؤال" إلى أنواع رئيسية منها:

1- **السؤال الكتابي**: هو سؤال يوجه إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها كتابةً، وتطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال، تلزم الجهة التي وجه إليها السؤال بالإجابة عليه خطياً، وهناك أنظمة برلمانية قليلة تترك لصاحب السؤال أن يحدد شكل الجواب.

2- **السؤال الشفوي**: هو السؤال الذي يوجه شفاهاً، وعادة ما يشترط أن يكون مختصراً، فلا يستغرق النقاش حوله أكثر من بضع دقائق.

3- **السؤال الفوري/ الآني/ المفاجئ / أسئلة الساعة** : تُطرح بسبب الأحداث الطارئة والاستثنائية، والاستعجالية، وبالرغم من أن هذه الأسئلة ذات الطابع " المفاجئ" ،

أشار إليهم ، عوابدي (عمّار)، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، ديسمبر 2002)، العدد الأول، ص: 56-57.

29- أنظر، على سبيل الذكر،

- عوابدي (عمّار)، المرجع السابق الذكر، ص: 58.

1 - الصلح (رغيد) وآخرون، الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في تجارب لبنان وسوريا وفلسطين والأردن والعراق: دراسة إقليمية مقارنة، ضمن أعمال الكتاب الجماعي "نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية"، (بيروت: منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2011)، ص: 65 وما بعدها.

2 - الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص: 66.

3 - أنظر، المادة 125، من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، الصادر سنة 2013.

تستوجب بعض الأنظمة البرلمانية إبلاغ رئيس المجلس المعني بمضمون السؤال، الذي يُحوّله بدوره إلى الجهة الحكومية المعنية⁽¹⁾.

كما يُقسم النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، الأسئلة إلى خمسة (05) أنواع تتضمن: (الأسئلة الشفوية، الأسئلة الآنية، الأسئلة التي تليها مناقشة، الأسئلة الكتابية، الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة)⁽²⁾، وتعتبر الأسئلة من أهم الأدوات الدستورية التقليدية للاستعلام وهي أكثر وسائل الحوار فعالية في النظام البريطاني⁽³⁾.

ثانياً / الاستجواب، وجلسات الاستماع لأعضاء الحكومة والمناقشات العامة:

1- الاستجواب : يُعرف على أنه: "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"⁽⁴⁾، وهو أخطر من السؤال⁽⁵⁾، ووفقاً لفريق الخبراء في مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2011، فإن هناك ضوابط عدة للاستجواب يجب الإلمام بها، نتطرق لأهم هذه الاقتراحات⁽⁶⁾ فيما يلي:

أ- ضوابط الاستجواب : حتى يحقق الاستجواب الغاية المتوخاة منه فإنه من المفضل الأخذ بالمبادئ التالية:

-المبدأ العام: يحق لكل عضو أو أكثر أو أي مجموعة برلمانية تقديم طلب خطي لاستجواب الحكومة أو أحد أعضائها، حيث يقدم الطلب إلى رئيس المجلس المعني الذي يقوم بدوره بإبلاغ رئيس الحكومة وبإدراجه على جدول الأعمال.

-شروط صياغة الاستجواب : تتقارب الشروط المتعلقة بصياغة الاستجواب مع أداة السؤال، ويفضل تحديد الشروط المتعلقة بصياغة الاستجواب في إطار مدونة سلوك يضعها البرلمان، إلا أن هذا الرأي قد يكون محل انتقاد لأن هذا الإجراء يتعلق بأداة رقابية في مواجهة سلطة أخرى لذا يفضل تضمينها في القوانين العضوية .

-الإطلاع على المعلومات المتعلقة بالاستجواب : يستحسن أن يمنح لمقدم الاستجواب حق الطلب من الحكومة إفادته بالوثائق المتعلقة بموضوع الاستجواب، قبل مدة معقولة من تاريخ جلسة الاستجواب.

1 - الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص: 67.

2 - أنظر، المادة 186 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، الصادر، أكتوبر سنة 2013.

3 -Hauriou. (M), *Précis de droit constitutionnel*, (Paris, Sirey,1929 (Rééd . Presses du CNRS. 1985) ,p.891.

أشار إليه، عباس (عمار)، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري،(الجزائر: دار الخلدونية، 2010)، ط1، ص: 54.

4 - أنظر، المادة 133 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، لعام 2013.

5 - محسن (خليل)، القانون الدستوري والدساتير المصرية، (الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996)، ص : 438.

6- الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص: 70.

ب- تحويل الاستجواب إلى طرح الثقة : يرى البعض بأنه يفضل تمكين موجه/موجهي الاستجواب من تحويل الاستجواب إلى طرح للثقة في حال عدم الاقتناع بجواب الحكومة وفقاً لشروط وآليات يحددها المجلس، وهنا نرى ضرورة التنصيص عليها في الدستور لأهميتها، كما يرى جانب من الخبراء بأن أداة السؤال آني (أسئلة الساعة)، قد يكون بديلاً مفضلاً لآلية الاستجواب⁽¹⁾.

2- جلسات الاستماع لأعضاء الحكومة والمناقشات العامة :

تُعد جلسات الاستماع لأعضاء الحكومة في اللجان الدائمة والتي تعرف بجلسات الاستماع القطاعية أو جلسات المناقشات العامة مرتكزات رئيسية ضمن العمل الرقابي للبرلمان ، يفضل - حسب الخبراء- علنية ودورية انعقادها، وتنظيم أعمالها وجدولة مواضيعها ، ذلك أنه يمكن أن تؤدي هذه المناقشات إلى طلب بسحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها⁽²⁾، خاصة في الأنظمة الدستورية البرلمانية.

ثالثاً : لجان التحقيق (تقصي الحقائق): تصنف لجان تقصي الحقائق أو بالأحرى لجان التحقيق كأهم الأدوات الرقابية المنصوص عليها في الدستور و/أو النظام الداخلي للبرلمان، حيث يتم تشكيل هذه اللجان بقصد تقصي الحقائق المتعلقة بقضية رأي عام⁽³⁾، لاسيما أنه تمنح لها صلاحيات تحقيق شبه قضائية بموجب الدستور والقوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان⁽⁴⁾، و وفقاً لشروط ومقتضيات وصلاحيات تختلف من بلد لآخر، وضع بعض الخبراء اقتراحات لتطويرها في الوطن العربي⁽⁵⁾، نذكر منها:

1- شروط الإنشاء :

- **المبدأ العام:** للبرلمان أن يشكل لجان التحقيق مستقلة، وتتمتع بسلطات التحقيق شبه القضائي تخولها الحصول على المعلومات الضرورية.
- **تشكيل لجان التحقيق :** تشكل بناءً على اقتراح مقدم من عضو أو عدد من الأعضاء، أو بناء على طلب إحدى اللجان الدائمة أو مكتب المجلس، بحسب النظام الداخلي للمجلس، ومن شروط نجاحها أن يكون لها هدف واضح وأجال زمنية محددة.
- **عضوية لجان التحقيق :** يستحسن إشراك جميع المجموعات البرلمانية باختلاف توجهاتها السياسية، بما في ذلك الأقلية البرلمانية (المعارضة البرلمانية) في لجان التحقيق مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق، فإن كانت ذات صبغة

1- عاشوري (العيد)، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة الوسيط، (الجزائر: منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2006) العدد الثالث، عدد خاص بالندوة الموسومة: " السؤال الشفوي والكتابي، كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، ص: 17.

2- الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص: 71-72.

3- الصلح (رغيد) وآخرون، المرجع السابق الذكر ، ص: 74.

4- محسن (خليل)، المرجع السابق الذكر، ص : 440.

5- الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص: 74-75.

أمنية فيفضل خبراء في الأمن، ومن المهم أن لا يشارك فيها أي عضو برلماني له مصلحة متضاربة مع الغاية من تشكيل اللجنة.

2- المهام والصلاحيات:

- تزود اللجان بالصلاحيات والقدرات اللوجستكية ..إلخ، ضمناً لفاعليتها واستقلاليتها.
- عقد جلسات استماع وندوات ومجموعات عمل ..إلخ، كما هو معمول به في اللجان الدائمة، وكذلك القيام بزيارات ميدانية قصد الوقوف على مختلف جوانب الموضوع محل التحقيق.
- التمتع بصلاحيات واسعة تجاه الشهود الذين تستدعيهم اللجنة لكي تتمكن من الحصول على المعلومات الضرورية لإنجاز تقريرها،
- إن الطابع المؤقت والمحدد لهذه الصلاحيات يستوجب عليها احترام مبدأ الفصل بين السلطات لاسيما استقلالية السلطة القضائية، بيد أنه متى أنجزت مهمتها تقدم تقريرها إلى المجلس المعني الذي له صلاحية اتخاذ القرار بصدد التوصيات التي وضعتها.
- كما يفضل أن تقدم تقارير دورية للمجلس حول سير عملها مع عدم الإعلان عن أية معلومات توصلت إليها، كما يستوجب تحديد أجل لتقديم التقرير النهائي، وأن يوزع على جميع الأعضاء قبل انعقاد جلسة المناقشة العامة لكي يتاح لهم الاطلاع عليه والاستعداد لمناقشته تحت قبة البرلمان، وإذا أظهر التقرير وقوع أي جريمة أو تضمن أي اتهام يستوجب على المجلس أن يقوم بتحويله إلى الجهات المعنية بعد أن يناقشه البرلمان ويقر التوصيات بشأنه.

الفرع الثاني : أدوات المحاسبة (أدوات إثارة المسؤولية السياسية)

تتخطى هذه الأدوات مرحلة تجميع المعلومات والحقائق إلى مرحلة اتخاذ التدابير المناسبة لإنهاء هذه الثغرات والنواقص، وتتمحور هذه الأدوات حول مبدئين: مبدأ طرح الثقة بالحكومة، ومبدأ الاتهام الجنائي (1).
غير أن اللجوء إلى هذه الوسائل يستوجب تجنباً للتعسف، توافر شروط معينة وإتباع إجراءات محددة دستورياً (2).

أولاً : توجيه التنبيه :

1- **تعريفه :** توجيه تنبيه (لوم أو نقد) للحكومة لتقصير أو خلل في أدائها، ولا يترتب عليه أي أثر سياسي مباشر على الحكومة، ولكنه يضعفها معنوياً، فيؤثر عليها بصورة غير مباشرة وعلى المدى البعيد (3).

2- **آليات وشروط توجيه التنبيه:** تمثل هذه الأداة مرحلة وسيطة بين أدوات المساءلة، من جهة، وأدوات إثارة المسؤولية السياسية، من جهة أخرى (4):

1 - رغيدي (الصلاح) وآخرون ، المرجع السابق الذكر، ص: 78.

2 - بوالشعير (سعيد) ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب)، ط2 منقحة، ج2، ص: 24.

3- رغيدي (الصلاح) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص: 78.

4 - رغيدي (الصلاح) وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص79.

- يمكن من خلال هذه الأداة توجيه نقد مُركز إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها، ذو طابع معنوي،
- يستوجب تقديم طلب توجيه التنبيه من قبل عدد من النواب يحدده النظام الداخلي للمجلس، ولا تتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية (1).

ثانياً : طرح الثقة:

1- **التعريف:** المقصود بطرح الثقة: "الطلب إلى المجلس تبيان موقفه تجاه أعمال الحكومة أو تجاه وزير من الوزراء وعن رغبته في استمرارها أو استمرار الوزير المعني من عدمه"، وتوجد هذه الأداة في كل من الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، أما في النظام الرئاسي الأمريكي والأنظمة المشابهة له، فإنه ليس للبرلمان أن يطرح الثقة بالحكومة كمؤسسة أو أن يسحبها منها، ولكن يحق للكونغرس استدعاء أي كاتب دولة (وزير) أو سفير أو أي موظف سامي مدني أو عسكري واستجوابه، ويمكنه، على ضوء هذا الاستجواب، سحب الثقة منه، كما يؤدي طرح الثقة إما إلى حصول الحكومة عليها ومن ثم إلى تثبيت شرعيتها ، وتأكيد تأييد البرلمان لها؛ وإما حجب الثقة ما يفضي إلى سقوط الحكومة (2).

2- صورها وشروطها(3):

- **تنصيب الحكومة :** في الأنظمة الدستورية التي تؤخذ بالتنصيب الثنائي يكون للبرلمان دوراً مهماً .
- **سحب الثقة:** يرتبط طلب سحب الثقة بالاستجواب أو المناقشة العامة أو عمل برلماني آخر.
- **طلب طرح الثقة من قبل الحكومة:** يمكن أن تعطى للحكومة أو أحد أفرادها الحق بطلب طرح الثقة، كما يمكن للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة.

وتشترط الدساتير المختلفة ضمانات معينة منها اشتراط مرور مدة محددة عن تشكيل الحكومة أو توافر نصاب معين (4).

ثالثاً : الاتهام الجنائي

1 - المرجع نفسه.

2 - "هناك اختلاف بين حجب الثقة وسحب الثقة، إذ أن حجب الثقة يتم عند التصويت على الموقف تجاه الحكومة بعد تشكيلها وعندما تمثل أمام المجلس لأول مرة، أما سحب الثقة فإنه عمل لاحق لمنح الثقة أو حجبها، فلا تسحب الثقة ممن لم يحصل عليها أصلاً. ويختلف مصطلح طرح الثقة في بعض الدول فيحل محله في بعض الدول المغاربية، على سبيل المثال، مصطلح: "ملتصم الرقابة". أنظر، رغيذ الصلح وآخرون، المرجع نفسه.

3 - "يختلف حجم الأكثرية البرلمانية المطلوبة للضرورة للتصويت على منح الثقة أو حجبها أو سحبها، فقد تكون مطلقة أو نسبية، وتأكيداً للشفافية في مناقشة مسألة الثقة، فإنه يفضل أن تكون الجلسة علنية، وأن تعطى الفرصة لجميع التيارات لإبداء وجهة نظرهم على أفضل وجه"، أنظر، - الصلح(رغيذ) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص 81.

4 - سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق الذكر، ص 24.

(01)- التعريف: " هو الاتهام الذي يوجهه البرلمانيون لمسؤولين في المناصب السياسية العليا كالوزراء ومن في حكمهم وصولاً إلى رؤساء الجمهوريات لدى ارتكابهم الخيانة العظمى أو مخالفة الدستور، وعادة ما يحمل هذا الاتهام مضموناً سياسياً"⁽¹⁾، ويُعد "امتيازاً قضائياً" في بعض الأنظمة السياسية، ويُعرف في الأنظمة الرئاسية كالنموذج الأمريكي، بالمحاكمة البرلمانية⁽²⁾.

(02)- شروط إعمالها:

المبدأ العام: يمكن للبرلمان أن يوجه الاتهام الجنائي، بعد إجراء التحقيق اللازم، إلى أي عضو في الحكومة أو إلى رئيس الجمهورية، قبل الإحالة إلى الجهة القضائية المختصة، إذا نصّ الدستور أو القوانين حسب النظام الدستوري المتبع، على ذلك وفق شروط محددة⁽³⁾. ويجدر التنبيه هنا، بأن الاتهام الجنائي و/ أو نظام المحاكمة البرلمانية لا يتشابه مع المحاكمات الجنائية العادية، لسببين رئيسيين: أولهما يتلق بطيية تشكيل هذه المحكمة، أما السبب الثاني فيتعلق بنوع العقاب المحتمل الذي يمكن أن تصدره المحاكمة في حالة ثبوت التهمة والإدانة⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: أدوات أخرى للرقابة البرلمانية على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين

منذ القدم إلى تاريخنا المعاصر، توجب على العديد من الدول، أن خصّصت برلماناتها منظومة قانونية لدفاعها الوطني بصفة خاصة، والأمن الوطني بصفة عامة، بهدف استقرار المؤسسات والحفاظ على النظام العام، ومواجهة كل أشكال الأخطار أو التهديدات⁽⁵⁾؛ بيد أنه توجد وسائل أخرى لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من قبل البرلمان، جدّ هامة، تتعلق بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالأمن والدفاع الوطنيين، منها الموافقة على المعاهدات أو إعلان الحرب في بعض الأنظمة غلى غرار الكونغرس في النظام الأمريكي، أو إعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالات الاستثنائية .. إلخ.

وفي الجزائر، بالإضافة لأهم الأدوات السابقة، يلعب البرلمان دوراً مهم بنص الدستور في دعم الأمن والدفاع الوطنيين واستمرارية الدولة، باعتباره سلطة تجسد الإرادة الشعبية، في أوقات السلم أو الحرب على حد سواء، وذلك من فيما يخص إعلان الحرب، التعبئة العامة، إقرار الحالة الاستثنائية، حالة الطوارئ أو الحصار، إيقاف العمل بالدستور،-اتفاقيات الهدنة ومعاهدات لسلم، ثبوت المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية.

خاتمة:

- 1- الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص 82.
- 2- البحيري (حسن مصطفى)، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، (مصر، 2006)، ص 533.
- 3- الصلح (رغيد) وآخرون، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المرجع السابق الذكر، ص 82.
- 4- البحيري (حسن مصطفى)، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، المرجع السابق الذكر، ص 533.
- 5- بن عميروش (بلقاسم)، البرلمان وسياسة الدفاع والأمن الوطني، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، أفريل 2004)، العدد الخامس، ص: 72.

من خلال هذه الورقة البحثية الموجزة، والتي تطرقت لإشكالية الأطر القانونية والمؤسسية المتاحة للبرلمان للرقابة القبلية على السياسات الأمنية والدفاعية، وأدوات تقييم وتقويم هذه السياسات فيما بعد، في ضوء ما هو متعارف عليه في الأنظمة الدستورية المعاصرة، بالتطرق إلى ماهية وضوابط أعمال هذه الآليات والأدوات، والتطرق إلى بعض القيود الواردة على عملها بالمقارنة مع مجالات الرقابة الأخرى، ومدى قوة هذه الأدوات - نظريًا - في مواجهة السلطة التنفيذية، المسؤولة مباشرة على هذه القطاعات الحيوية والحساسة، إلا أن الواقع العملي، والموضوعية البحثية تحتم علينا، أن نخلص إلى جملة من النتائج، واستقراء لأهم الأبحاث والدراسات الدولية المقارنة سيما التي قام بها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ومبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نوجز أهمها، فما يلي :

- نظرًا لكون مفهوم الأمن والدفاع الوطنيين تطورًا بشكل كبير، ولذا أصبح من البديهي أن القضايا الأمنية والدفاعية أكثر اهتمام، إثارة ومساءلة في الديمقراطيات الحديثة والناشئة، وكما تذهب إليه النظريات الكلاسيكية للعلاقات المدنية-العسكرية، والتي تشترك في الطرح القائل بضرورة إصلاح السياسات الدفاعية والأمنية في الديمقراطيات الجديدة لأجل تحقيق التحول الديمقراطي والتحكم المدني في القطاعات الأمنية المختلفة، ومن هنا تتجلى خصوصية سمات أدوات وآليات الرقابة البرلمانية في هذا المجال الحيوي والحساس، المتمحور حول ضرورة إشراك ممثلي الشعب في إقرار، توجيه وتقويم هذه السياسات العمومية وحوكمتها، أو ضمن ما يصطلح عليه بالحوكمة الأمنية.

- هناك عدة شروط وضوابط يجب توافرها من أجل ضمان نجاح أعمال آليات الرقابة البرلمانية على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين، تتعلق بعضو البرلمان والوسائل المتاحة له، والظروف والنسق العام للرقابة، ولا ضرر في الاستئناس بالتجارب الدولية الرائدة في هذا المجال، بشرط احترام القيود والضوابط العامة المتعارف عليها على غرار "سر الدفاع الوطني" و/أو "مصلحة الدفاع الوطني"، وهذا من خصوصيات هذه الرقابة البرلمانية بالمقارنة مع المجالات الأخرى؛

- دستوريًا، يتضح بأن للبرلمانات وفق النصوص الناظمة للحكم داخل الدولة والمحددة لاختصاص كل مؤسسة دستورية؛ حق وواجب الرقابة على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين، ذلك أن جُل الدساتير المعاصرة بطريقة مباشرة و/أو ضمنيًا، منحت لبرلماناتها الحق في الرقابة على قطاعي الدفاع والأمن الوطنيين من أجل حماية الديمقراطية وحقوق الإنسان من الاستبداد؛

- تتجلى صلاحيات وسلطات البرلمان في مجال الرقابة على الأمن والدفاع الوطنيين، وفق المقترح المؤسساتي من خلال الآليات والأدوات الممنوحة والمتاحة دستوريًا، حيث ثبت للباحث صحة الفرضية، والتي مفادها أن الاختلاف بين الآليات والأدوات يكمن في أن الآليات هي تلقائية وذاتية التفعيل، أما الأدوات فهي مرتبطة بتحريكها؛

- إن جميع الآليات والأدوات الرقابية المتاحة دستوريًا للبرلمان في مواجهة الحكومة قد تكون وسيلة لإعمال الرقابة البرلمانية على هذين القطاعين الإستراتيجيين، من أجل المساهمة في الأمن المواطنين؛

- تختلف درجة وطبيعة الرقابة البرلمانية على قطاعي الأمن والدفاع الوطنيين؛ وفق طبيعة وشكل نظام الحكم السائد، والوضع السياسي، وطبيعة العلاقات المدنية- الأمنوعسكرية، إلا أنّ هناك قواسم مشتركة بينها، يمكن تقسيمها إلى ثلاثة مجموعات كبرى (1- دول الديمقراطيات العريقة-2- دول الديمقراطيات الناشئة-3- دول الأنظمة الشمولية و/أو الدول الفاشلة)، ذلك أن الديمقراطيات العريقة توجد بها؛ أدوات المساءلة وتتميز بفاعلية أكبر في مواجهة السلطة التنفيذية المسؤولة مباشرة على هذه القطاعات الحيوية والحساسة، كون هذه الأخيرة تتحكم في السلطات الأمنية والعسكرية، على عكس الديمقراطيات الفتية أو الناشئة التي تعرف صراع خفي في السيطرة المدنية على هذه القطاعات، أما في الأنظمة الشمولية أو/و الدول الفاشلة، فإن هذا النوع من الرقابة منعدم، وأحياناً يحضر حتى الخوض والنقاش فيه على غرار تنظيم قطاع الاستعلامات العامة (المخابرات) وعمله، أو صفقات التسلح... إلخ؛

- في النموذج الأوّل، يُمثل أعضاء البرلمان الوعاء الانتخابي الذي تنتمي له مختلف الأسلاك والقوات الأمنية، حيث تؤدي البرلمانات وظيفة مزدوجة، إذ يتعين عليها التأثير في الرأي العام والتعبير عنه، ويقع على عاتقها مهمة تعليل إقرار الإنفاق العسكري، ومن أمثلة ذلك أن الكونغرس الأمريكي يلعب دوراً مهماً في إقرار الميزانية الخاصة بالدفاع، وذلك تأسيساً على الدستور الذي يُكرس مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، لاسيما أن وزارة الدفاع تخضع للمساءلة من طرف البرلمان، كما يوجد النمط البريطاني، الذي تتخذ الرقابة المباشرة شكل التصويت على ميزانية الدفاع كرقم إجمالي مرة واحدة سنوياً بجانب المناقشات(1)؛

- في النظام الرئاسي الأمريكي، نظرياً تخضع السلطات العسكرية للمساءلة الشديدة للكونغرس، إلا أنّه عملياً السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الولايات المتحدة الأمريكية له سلطات تكون أكبر في هذا المجال وأحياناً يتم خرق أو التحايل على الصلاحيات الدستورية للبرلمان الأمريكي على غرار مسألة اتخاذ قرار خوض الحرب، وهو من بين أهم القرارات المصيرية والمتعلقة بجانب الأمن والدفاع الوطنيين، من شواهد ذلك عدم دستورية قرار إعلان الحرب على العراق لعام 2003(2)؛

- في الجزائر، بناءً على أن وزير الدفاع أو الوزير المكلف بالقطاعات الدفاعية بمفهومها التقني عضواً في السلطة التنفيذية (الحكومة)، و الوزير المكلف بالداخلية (الأمن الداخلي)، يمكن أن يكونا محل للرقابة والمساءلة، في مثل هكذا قضايا، ولكن الملاحظ في ضوء التجربة البرلمانية الجزائرية؛ أنّ الوزير المكلف بالداخلية كان في حالات معينة محل أعمال هذه الرقابة سيما في فترة الأزمة الأمنية في تسعينيات القرن الماضي عن طريق الأخذ بألية الأسئلة (الكتابية والشفوية) أو استجواب الحكومة في حالات قليلة جداً، إلا أنّ الوزير المكلف بالدفاع في الجزائر لم تحرك ضده هذه الآليات، ويرجع ضعف الممارسة البرلمانية هنا(3)، نظراً لكون وزارة الدفاع

1- Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Op.cit. pp : 24 - 26.

2- للمزيد أنظر، مناع (العلجة)، القرار الأمريكي بالحرب على العراق في ضوء الشرعية الدستورية والدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، (الجزائر، 2012).

3- بعض النظر عن الأسباب العامة لضعف البرلمان في الجزائر.

غالبًا ما تكون لرئيس الجمهورية (بسبب التخوف من ظاهرة الانقلابات العسكرية)، وهنا يثار تساؤل قانوني آخر، جد مهم، حول مدى دستورية تكليف رئيس الجمهورية بحقيبة الدفاع، حيث يصبح رئيس ومروؤوس في نفس الوقت من جهة، وكيف يكون محل متابعة ومساءلة مباشرة من قبل البرلمان بهذه الصفة؟! .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

- الصلح (رغيد)، الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في تجارب لبنان وسوريا وفلسطين والأردن والعراق: دراسة إقليمية مقارنة، ضمن أعمال الكتاب الجماعي "نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية"، (بيروت: منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2011).
- بوالشعير (سعيد) ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب)، ط2 منقحة، ج2.
- عبّاس (عمّار)، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، (الجزائر: دار الخلدونية، 2010).
- ستوارت (فارسون)، تأسيس أنظمة كفوؤة للإشراف على الاستخبارات، ضمن أعمال الكتاب الجماعي الإشراف على أجهزة الاستخبارات رزمة أدوات، (سويسرا: مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة).
- محسن (خليل)، القانون الدستوري والديساتير المصرية، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996).

ب- الأطروحات الجامعية:

- البحيري (حسن مصطفى)، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، (مصر، 2006).
- مناع (العلجة)، القرار الأمريكي بالحرب على العراق في ضوء الشرعية الدستورية والدولية، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، (الجزائر، 2012).

ت- المقالات، التقارير والمحاضرات:

- بن عميروش (بلفاسم)، البرلمان وسياسة الدفاع والأمن الوطني، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، أبريل 2004)، العدد الخامس.
- شريط (الأمين)، قراءات حول الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، أكتوبر 2016)، العدد 39.
- عاشوري (العيد)، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة الوسيط، (الجزائر: منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان،

آليات وأدوات الرقابة البرلمانية على الأمن والدفاع الوطنيين: مقترحات في سبيل رقابة أكثر فعالية على السياسات الأمنية والدفاعية

ديسمبر 2006) العدد الثالث، عدد خاص بالندوة الموسومة: " السؤال الشفوي والكتابي، كآلية من آليات الرقابة البرلمانية.

- عوابدي (عمار)، *عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن*، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، ديسمبر 2002)، العدد الأول.
- دافيد (لو) وآخرون، *اللجان البرلمانية المتخصصة بالدفاع والأمن*، (جنيف: تقرير موجز- مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة(DCAF)، آذار / مارس 2006).
- 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، 2015).
- مصباح (عامر)، *"العلاقات المدنية-العسكرية في الجزائر: مجال بحث جديد في الدراسات الإستراتيجية وسياسات الدفاع"*، محاضرات لطلبة ماستر، جامعة الجزائر3، (الجزائر: السنة الدراسية 2016/2017).

ثانياً: قائمة المراجع الأجنبية (الفرنسية والإنجليزية):

أ- باللغة الفرنسية:

- BOUZGHAIA (D.E), *Le Concept de Défense Nationale*, 1ères journées d'études parlementaires sur la défense nationale, « Pour un débat citoyen sur la défense nationale », (Alger : Conseil de la Nation , ENA , 11-12 novembre 2001), Tome I, 2ème édition.
- Olivier Gohin, *"Les fondements juridiques de la défense nationale"*, (Droit et Défense, juin 1993, n°93/1).
- MATHIEU(Jean-Luc), *La Défense Nationale*, (Paris: QSJ.PUF, 1996).
- Défense et Sécurité nationale LE LIVRE BLANC*, préface de Nicolas Sarkozy Président de la République, ODILE JACOB/LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, (Paris, juin 2008).
- Défense et Sécurité nationale LE LIVRE BLANC*, préface de François Hollande Président de la République, Direction de l'information légale et administrative, (Paris, 2013).
- Pierre(Avril) et Jean (Giquel) , *Droit Parlementaire* , (Paris : Montchrestien, 1996),2ème éditions.
- Yves (Guchet), *Droit Parlementaire* , (Paris : Economica ,1996).
- Jean Paul (Jacqué), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* , (Paris: Dalloz,1998)3ème édition.
- Hauriou. (M), *Précis de droit constitutionnel*,(Paris, Sirey,1929 (Rééd . Presses du CNRS. 1985).
- WARUSFEL (Bertrand) , *Les Notions de Défense et de Sécurité en Droit Français*, (Publié dans la Revue Droit & Défense, n° 94/4, octobre 1994).

- Morris Janowitz , *Professional Soldier* , (New York : Free Press,1960).
- Natasha Grozdanoska , *National Defence and Security*, (European Scientific Journal February , 2014) , SPECIAL/ edition vol.1.
- Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010).
- Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State, The Theory of Civil-Military Relations*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957).
- *The Common Defense, Strategic Programs in National Politics* (New York: Columbia University, Press, 1961).