الدساتير والقطاع الأمني في مرحلة ما بعد ٢٠١١

المنظمة العربية للقانون الدستوري

المؤلفون:

ناهد المنّاعي ■ فيصل حسن ■ د. هشام جميل
الزبير خواجا ■ د. نائل جرجس ■ د. هادية يحياوي

المحتويات

الدساتير والقطاع الأمني في مرحلة ما بعد ٢٠١١ 10

المبحث الأول: **واقع العلاقات المدنية-العسكرية في الدستور التونسي** 11

ملخّص تنفيذي 12

مقدّمة 13

1. دور سياسيي متفاوت للمؤسسات الأمنية منذ الاستقلال 16

1.1 المؤسسات الأمنية في عهد الرئيس الحبيب بورقيبة 16

2.1 المؤسسات الأمنية في عهد بن علي 18

3.1 المؤسسات الأمنية في الثورة التونسية 19

2. الفصل الوظيفي بين المدنيين والمؤسسات الأمنية 22

1.2 صلاحيات أمنية واسعة وحصرية للسلطات المدنية 22

1.1.2 الصلاحيات الأمنية الخاصة للسّلطات العمومية 23

2.1.2 الصلاحيات الأمنية المشتركة للسلطات العمومية 26

2.2 مؤسسات أمنية جمهورية في خدمة الوطن والمواطن 28

1.2.2 دسترة تقليدية لمهام مؤسسة الجيش الوطني 29

2.2.2 دسترة محدودة لمهام مؤسسة قوات الأمن الوطني 30

3. الرقابة الديمقراطية على المؤسسات الأمنية 33

1.3 آليات الرقابة البرلمانية 33

1.1.3 الآليات العامة 33

2.1.3 الآليات الخاصة 35

المحتويات

2.3 آليات الرقابة الأخرى: بين التنوع والمحدودية 37
1.2.3 رقابة السلطة التنفيذية على قطاع الأمن 37
2.2.3 تدعيم الرقابة القضائية على قطاع الأمن 38
3.2.3 رقابة غير مباشرة للهيئات الدستورية المستقلة 39
4.2.3 ما معنى الفصل بين السلط في غياب الآليات الرقابية؟ 40

خاتمة 42

المراجع 44

المبحث الثاني: **دور المؤسسة العسكرية في بناء الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية** 49

مقدمة 50

1. الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمؤسسة العسكرية في الجمهورية اليمنية 52

1.1 المبادئ الدستورية العامة للمؤسسة العسكرية 52
2.1 علاقة سلطات الدولة بالمؤسسة العسكرية 54
1.2.1 علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسة العسكرية 54
2.2.1 علاقة السلطة التشريعية بالمؤسسة العسكرية 55
3.2.1 علاقة السلطة القضائية بالمؤسسة العسكرية 57

2. المؤسسة العسكرية في المرحلة الانتقالية في الجمهورية اليمنية 60

1.2 هيكلة المؤسسة العسكرية 61
1.1.2 إصدار سلسلة من القرارات لإزاحة القيادات العسكرية الموالية للقائدين العسكريين 63
2.1.2 تفكيك منظومة الألوية العسكرية التابعة للقوتين العسكريتين 65
3.1.2 إعداد هيكل تنظيمي جديد للمؤسسة العسكرية 65

المحتويات

2.2 مؤتمر الحوار الوطني الشامل 66

3.2 دور مجلس الأمن في المرحلة الانتقالية 70

1.3.2 الرقابة على عملية هيكلة المؤسسة العسكرية 70

2.3.2 الرقابة على عملية الانتقال السياسي 70

3. المؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية 72

1.3 المبادئ الدستورية للمؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد 72

1.1.3 موقع المؤسسة العسكرية في مسودة الدستور الجديد ومهامها 72

2.1.3 وسائل تحييد المؤسسة العسكرية عن الحياة السياسية 73

2.3 علاقة سلطات الدولة بالمؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد 78

1.2.3 علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسة العسكري 78

2.2.3 علاقة السلطة التشريعية بالمؤسسة العسكرية 79

3.2.3 علاقة السلطة القضائية بالمؤسسة العسكرية 80

خاتمة 81

التوصيات 82

المراجع 83

المحتويات

المبحث الثالث: دور الأجهزة الأمنية في احترام مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على القضاء 87

مقدمة 88

أهمية البحث 88

مشكلة البحث - منهجية البحث 89

نطاق البحث - خطة البحث 90

1. الفصل بين السلطات ودوره في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية 91

1.1 مبدأ الفصل بين السلطات 91

1.1.1 منع الاستبداد وصيانة الحريات: 93

2.1.1 ضمان احترام سيادة القانون: 93

2.1 ماهية الأجهزة الأمنية بموجب القواعد القانونية 94

3.1 الإطار التنظيمي للسلطة القضائية 95

4.1 استقلال القضاء كضمان لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات 99

2. دور السلطة القضائية في الرقابة على الأجهزة الأمنية 101

1.2 الترابط بين مبدأ استقلال القضاء وعمل الأجهزة الأمنية في الدولة 101

1.1.2 حظر الجمع بين منصب القاضي ووظيفة أخرى 103

2.1.2 تنظيم القضاء العسكري 103

3.1.2 تنظيم القضاء في حالة الطوارئ 104

2.2 دور محكمة قوى الأمن الداخلي في الرقابة على الأجهزة الأمنية 105

3.2 دور القضاء في مراقبة الأجهزة الأمنية لضمان تطبيق الدستور 107

خاتمة 110

الاستنتاجات 110

التوصيات 111

المراجع 113

المحتويات

المبحث الرابع: **الجيش في الأنظمة الملكية العربية بين الولاء للملك والولاء للدستور**

دراسة حالة المغرب

117

مقدمة 118

الإشكالية - أهمية البحث 119

أهداف البحث - الفرضيات 120

منهجية البحث - الخطة المتبعة 121

1. الجيش والملك (نصف قرن من الانقلابات) 122

1.1 العلاقات المدنية - العسكرية، تأصيل نظري 122

2.1 العلاقات المدنية - العسكرية بالمغرب بعد الانقلابات 124

2. الجيش وسلطة القانون (قراءة في دستور المغرب لعام 2011) 127

3. الربيع العربي، هل يعود الجيش للسياسة؟ 130

1.3 الجيش وحفظ النظام العام 130

2.3 الجيش وانتزاع السلطة 132

4. نحو مؤسسة ديمقراطية للجيش 134

1.4 علاقة الجيش بالسلطة التنفيذية 134

2.4 تدعيم رقابة البرلمان باعتباره سلطة منتخبة تمثل الشعب وتنقل تطلعاته: 135

3.4 إبعاد الجيش عن السياسة ما أمكن وتوجيهه إلى أداء مهام عسكرية بحتة 135

4.4 فيما يخص الحصانة العسكرية أو عدم محاكمة العسكريين 136

خاتمة 138

المراجع 140

المحتويات

المبحث الخامس: **الإصلاح الدستوري في سوريا وأثره على القطاع الأمني** 141

مقدمة 142

1. القطاع الأمني في المنظومة الدستورية السورية 144

1.1 دساتير سوريا السابقة: التأرجح بين المدنية والعسكرية 144

2.1 الدستور السوري الحالي: إعادة إفراز نظام الأسد الاستبدادي 147

2. تأثير النصوص الدستورية على الواقع التشريعي لعمل الأجهزة الأمنية 151

1.2 أجهزة الأمن السورية: الحاكم المطلق لسوريا 151

2.2 'مكافحة الإرهاب' كأرضية تشريعية جديدة لاستمرار هيمنة القوى الأمنية 154

خاتمة 157

المراجع 159

المحتويات

المبحث السادس: **العسكر والعصمة الدستورية في مصر بعد ثورة الانتقال الديمقراطي** 163

مقدمة 164

1. محددات العلاقات المدنية العسكرية في مصر 168

1.1 محدد الشرعية التاريخية 168

2.1 المحدد السياسي 168

3.1 المحدد الاقتصادي 169

4.1 المحدد الدستوري - التشريعي 170

5.1 المحدد الخارجي 171

2. العلاقات المدنية العسكرية وسياق التحول الديمقراطي في مصر 172

1.2 الجيش وإدارة العملية السياسية التحولية 172

2.2 الجيش والمسار الدستوري 174

1.2.2 الإعلان الدستوري الأول، 13 شباط/فبراير 2011 175

2.2.2 الإعلان الدستوري الثاني، 30 آذار/مارس2011 175

3.2.2 الإعلان الدستوري المكمل، حزيران/يونيو 2012 175

3.2 مكانة الجيش في دساتير مصر بعد الثورة 176

1.3.2 سمة المواد الدستورية 176

2.3.2 المضامين الدستورية 178

خاتمة - النتائج 186

التوصيات 187

المراجع 189

الدساتير والقطاع الأمني في مرحلة ما بعد ٢٠١١

انطلاقا من الوعي بأن الإصلاح الدستوري عملية أساسية ومحورية في الفترة الانتقالية، حيث يكون التأطير الفعلي للدولة في طور التشكيل. وبعد نجاح الدورة الأولى، شكلت الأكاديمية الدستورية في محورها الثاني مصدراً للمعلومات عن النصوص الدستورية المتعلقة بمسائل حساسة كالدور الاجتماعي للدولة، ودور الجيش والأمن، وإدارة التنوع.

من خلال هذه الدورة، عقدت المنظمة العربية للقانون الدستوري حواراً بين باحثين دستوريين وخبراء في القانون الدستوري المقارن، بهدف مناقشة مسألة الدساتير في علاقتها بالأمن. ولم يكن هدف البرنامج مقتصراً على الترويج لمبدأ الدسترة كعملية هادفة إلى وضع مبادئ وقواعد لتنظيم ممارسة السلطة، وانتقالها، وتعديلها فحسب، وإنما أيضاً كسيرورة مؤسسة على التدرّج، والمراكمة عبر الزمن، مما يتطلب أن تبقى مستمرة بعد تطبيق الدساتير للمساعدة في الربط بين النص والممارسة اليومية لعملية المواطنة.

ركزت الأكاديمية على مسار دساتير بعض الدول العربية في ظل التحولات التي تشهدها. ونفذت أبحاثاً وتحاليل مقارنة في علاقة الدساتير بالأمن في كل من تونس، ومصر، والعراق، والمغرب، واليمن وسوريا. ومن خلالها تم إصدار الأبحاث التالية:

- **واقع العلاقات المدنية-العسكرية في الدستور التونسي** - الباحثة ناهد المنّاعي
- **دور المؤسسة العسكرية والأمنية في بناء الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية** - الباحث فيصل حسن محمد محبوب
- **دور الأجهزة الأمنية في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وانعكاساتها على القضاء في العراق:** دراسة مقارنة - الباحث هشام جميل
- **الجيش في الأنظمة الملكية العربية بين الولاء للملك والولاء للدستور:** دراسة حالة المغرب - الباحث الزبير خواجا
- **الإصلاح الدستوري في سوريا وأثره على القطاع الأمني** - الباحث نائل جرجس
- **العسكر والعصمة الدستورية في مصر بعد ثورة الانتقال الديمقراطي** - الباحثة هادية يحياوي

المبحث الأول: واقع العلاقات المدنية-العسكرية في الدستور التونسي

ناهد المنّاعي *

* باحثة دكتوراه في كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية في جامعة قرطاج، تونس، وعضو مخبر البحوث في القانون الدولي العام والأوروبي والعلاقات الأورو-مغاربية.

ملخّص تنفيذي

عرفت البلاد التونسية منذ أواخر سنة 2010 تغيّرات في نظامها السياسي. وأدت تلك التغيّرات إلى تغيير على مستوى دستور البلاد من خلال كتابة دستور جديد "يعبّر عن إرادة الشعب من أجل التغيير". وارتكزت عملية إعادة صياغة الدستور- مبدئياً - في جزء هام منها على أولوية تحديث "عقلية الدساتير" للوصول إلى قطاع أمن ديمقراطي. ونظراً لأن ممارسات المؤسسات الأمنية القمعية اعتبرت من الأسباب المباشرة وغير المباشرة في قيام الثورة التونسية، فقد استوجب هذا الوضع إعادة تحديد مهامها ومسؤولياتها من أجل تحييدها عن السياسة وإعطائها طابعاً ديمقراطياً. وبما أنّ المدخل الدستوري أساسي وجوهري لإنجاح عملية الإصلاح، فقد تم تكريس العديد من فصول الدستور لقطاع الأمن وخاصة العلاقات المدنية-العسكرية. ويبيّن هذا البحث كيف كرس الدستور التونسي ذلك. سنتناول مواد الدستور التونسي الخاصة بموضوع العلاقات المدنية-العسكرية ونقصد بها: العلاقات بين قوات الجيش الوطني وقوات الأمن الداخلي، من ناحية، والسلطات المدنية المنتخبة ديمقراطيا، من جهة أخرى. وسواء كانت الخيارات مدروسة أو مرتجلة، فقد دمجت التجربة الدستورية التونسية بين التقليد والتجديد. فتعلّق الجانب التقليدي بتحديد وتوزيع الاختصاصات بين السلطات المدنية المنتخبة ديمقراطيا والمؤسسات الأمنية التي تقوم بمهام تخدم مصالح الوطن والمواطن. وساهمت دسترة هذا الجانب الوظيفي في إخضاع تلك المؤسسات للمدنيين دستورياً وقانونياً. في حين تبلور جانب التجديد في "إرادة" الدستور التونسي إخضاع المؤسسات الأمنية لرقابة السلطات المدنية بكل أنواعها (برلمانية وتنفيذية وقضائية) ورقابة الهيئات الدستورية المستقلة. بيد أن هذا التنوع في آليات الرقابة ومحاولة تحديد مجال كل من السلطات المدنية أو العسكرية/الأمنية، لم يخفِ قصور الدستور التونسي - في بعض جوانبه - عن بناء رؤية ديمقراطية للعلاقات المدنية-العسكرية. وهذا يحتم البحث في سبل تطوير الأساس الدستوري وتفادي بعض الإشكاليات القانونية من أجل تحقيق علاقات مدنية-عسكرية أكثر ديمقراطية.

مقدّمة

يمثّل قطاع الأمن مجالاً حيوياً تسيطر عليه الدولة حتى تحقق أمن وطمأنينة المواطنين وتحقق النظام العام وتحافظ عليه. ولذلك وجب على كل دولة تجهيز مؤسساتها وإعطائها ما يلزم من الإمكانيات والصلاحيات حتى تحقق مهماتها. وهذا يتطلب إخضاع هذه المؤسسات لمجموعة من القوانين والقواعد. ومن هذه القوانين وأهمها " أم القوانين" وهي الدستور، الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم فيها. كما ينص على دور المؤسسات الأمنية (الجيش، الأمن الداخلي...) ومكانتها باعتبارها حامية حمى الدولة والشعب. وبرزت أهمية هذا القطاع بعد تبدل الأنظمة في عدد من البلدان العربية التي شهدت تحولات منذ عام 2011. أنظمة عرفت ب «البوليسية" وبسيطرة جيوشها ومؤسساتها الأمنية عليها وكانت في أغلبها تعاني أزمة مع مواطنيها باعتبارها أداة قمع بيد السلطة. وفي خضم هذا الوضع الذي يقتضي بناء مؤسسات أمنية ديمقراطية واعتباراً لما تقتضيه هذه المرحلة التأسيسية، كان لابد من إعادة صياغة الدستور التونسي حتى يلائم الديمقراطية وما يعنيه منطق الأمن الديمقراطي. فشكل إدراج المواد الخاصة بقطاع الأمن في الدستور مدخلاً رئيسياً لإصلاح وحوكمة قطاع الأمن.[1] فازدهار الديمقراطية وتطورها في تونس مرهون بتحقيق الرقابة على القوات المسلّحة.[2]

تعبّر العلاقات المدنية-العسكرية عن العلاقة التي تربط المدنيين والعسكريين في أي دولة. ويختلف نمط هذه العلاقات بين دولة وأخرى[3] إذ يتداخل العديد من العوامل لتحديد نوعية هذه العلاقة. فقد اعتبرها هنتنغتون أحد العناصر الأساسية في سياسة الأمن الوطني التي غايتها تعزيز الأمن الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وحمايته من كل التهديدات القادمة من الدول الأخرى.[4] وتهدف دراسة العلاقات المدنية-العسكرية إلى "التوصل إلى صيغة متوازنة في أدوار القوات المسلحة من جانب، والنخب والسلطة المدنية من جانب آخر، من شأنها أن تضمن توفير الأوضاع التي تتيح للأولى الاضطلاع

1 "يشكل الإطار الدستوري الجديد (دستور 27 يناير 2014) المدخل الرئيسي لعملية الإصلاح - على الأقل من الناحية القانونية والمؤسساتية -... مسالة" دسترة" أو بالأحرى تضمين المؤسسة الأمنية بالدستور هي المدخل الرئيسي للتغييرات الجوهرية التي تطالب بها الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وحتى قوات الأمن والدفاع"، هيكل بن محفوظ "نظرة عامة على واقع إصلاح قطاع الأمن في تونس بعد ثلاث سنوات من الانتقال الديمقراطي"، ص 8. متوفر على: http://www.arab-reform.net/sites/default/files/pdf: (تاريخ التصفح 15 كانون الأول/ ديسمبر 2016).

2 "If democracy is to survive and flourish in today's word, it, just strike a balance between controlling the armed forces and ensuring their effectiveness." DAVID PIO-BERLIN, "Foreword", in BRUNEAU (T.C.) & TOLLEFSON (S.D.) (dir.), Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Tollefson, eds., Austin, 2006, p.ix.

3 محمد قشقوش، "العلاقات العسكرية-المدنية. الإشكاليات "السبع" التي تواجه الجيوش بعد الثورات العربية"، مجلة السياسة الدولية، متوفر على: http://www.siyassa.org.eg/NewsQ/2363.aspx (تاريخ التصفح 8 كانون الأول/ديسمبر 2016). يميز الكاتب بين ثلاثة أنواع من الأنظمة أو النماذج للعلاقات المدنية-العسكرية: نموذج الدول الديمقراطية المستقرة المتقدمة وهي الدول التي يكون فيها التنظيم المؤسسي والتشريعي والوظيفي واضح بالنسبة للمؤسسة العسكرية كإسبانيا. أما النموذج الثاني فهو نموذج الدول المتحولة من النظم الشمولية إلى النظم الديمقراطية المدنية والذي تم التطرق إليه سابقا (البرازيل، تركيا...). في حين أن النموذج الثالث يشمل الدول الشمولية في معظم العالم الثالث والذي تنتمي إليه المنطقة العربية سواء الملكية، أو الجمهورية (سوريا، لبنان...). وتنتمي تونس للدول التي تقاد وتدار المؤسسات العسكرية والجيوش فيها، ليس بالأسر الحاكمة، ولا منتسبي النخبة الحاكمة، ولا طبقا للتقسيم القبائلي والعشائري أو الطائفي.

4 HUNTINGTON (S.P.), The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Harvard University Press, Belknap Press, Cambridge, 1985, p1.

بالدور الدفاعي المنوط بها على الوجه الأكمل، حيث تكون مؤسسة عسكرية محترفة ومهنية متماسكة، مع خضوعها لرقابة السلطة المنتخبة وإشرافها على نحو يهيئ المناخ لترسيخ دعائم الدولة المدنية الديمقراطية التي تكون فيها السيادة للقانون والدستور بالنسبة إلى الأفراد كافة والمؤسسات كلها من دون استثناء".[5] بناء على ما سبق، كثيراً ما نجد أن تعريف العلاقات المدنية-العسكرية يربط دائما بين المدنيين والعسكريين بالمعنى التقليدي. وربما يعود ذلك إلى كون أولى الدراسات تناولت أساسا العلاقات بين المدنيين والجيوش وعلاقة الجندي بالدولة.[6] ولضرورة هذا البحث سنعتمد المفهوم الموسع للعلاقات المدنية-العسكرية.[7]

يرتكز مفهوم العلاقات المدنية-العسكرية على فكرة أساسية وجوهرية وهي السيطرة المدنية على المؤسسات الأمنية،[8] أي ضرورة أن تكون المؤسسات الأمنية خاضعة لرقابة سلطات مدنية منتخبة ديمقراطياً تتولى تحديد تكوين تلك المؤسسات، ومهامها، وميزانيتها. وقد أكّد الدستور التونسي تاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2014 في التوطئة[9] على الطابع المدني للدولة معتبراً أن التأسيس لنظام جمهوري ديمقراطي وتشاركي هو بالأساس من القيم التي تقوم عليها الدولة المدنية. وأكّد على مدنية الدولة في فصله الثاني حيث اعتبر أن تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون. ويمكن إرجاع التأكيد على مدنية الدولة لسببين. الأوّل وهو الأوضح، هو الخوف من أسلمة الدولة وإعطائها طابعاً دينياً خاصة بعد استلام الإسلاميين السلطة بعد 2011. والسبب الثاني لا يقل أهمية، ويمثل الدافع الخفي لهذا التكريس، وهو الخوف من إعادة التجربة البوليسية السابقة. فكان من الضروري دسترة مدنية الدولة، وبطريقة غير مباشرة منع "عسكرة" أو "أمننة" الدولة التونسية. فكيف كرّس الدستور التونسي السيطرة المدنية على العسكريين؟

خصّ الدستور التونسي قطاع الأمن بعدد من المواد التي كان لها شديد الأثر على إرساء منطق تبعية المؤسسات الأمنية ككل إلى السلطات المدنية المنتخبة ديمقراطياً.

5 بشير عبد الفتاح، "بين يناير 2011 ويوليو 2013...جيش مصر في قلب العاصفة"، سياسات عربية، عدد 4، أيلول/سبتمبر 2013، ص 79، في هاني سليمان، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت 2015.

6 في هذا الإطار يمكن مراجعة الكتب التالية:
Samuel Huntington, The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1957; Morris Janowitz, The Professional Soldier: A Social and Political Portrait, New York, Free Press, 1971; Alfred Stepan, The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil, Princeton NJ, Princeton University Press, 1974 ; Samuel Edward Finer, The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics, Boulder, Colo., Wetsview Press, 1988.

7 من الضروري هنا توضيح استعمالنا لبعض المفردات في هذا البحث. إذ أننا سنعتمد المعنى الموسّع لمفهوم العلاقات المدنية-العسكرية. فتشتمل كلمة عسكرية على القوات المسلحة أو الجيش وقوات الأمن الوطني بكل أجزائها.

8 تتم السيطرة المدنية من خلال سيطرة السلطات المدنية والسياسية على خمسة أشياء تختصرها الأفكار التالية:
- " التحكم في توظيف النخبة سواء في البرلمان أو في الحكومة أو في الإدارة العامة
- صنع وتنفيذ القرار في جميع الشؤون السياسية
- تنظيم التدخل في الأمن الوطني من قبل السلطة المدنية
- تولى إصدار القرارات النهائية في مجال الدفاع القومي ومراقبة
- المؤسسات العسكرية من قبل السلطة المدنية
- التحكم في مؤسسة الجيش مع مراعاة الاستقلالية المهنية"

انظر: أحمد عبد ربه، شريف مدحت ونهلة حداد: "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: التحرك للأمام"، بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية، مشكاة بيت الحكمة، العدد الأول، يوليو 2012، ص 2. متوفر على:
http://www.how-foundation.org/documents/24113/0/October+Military+Civilian+relations.pdf)
(تاريخ التصفح 5 كانون الأول/ديسمبر 2016)

9 التوطئة: "...وتأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية السيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرة وعلى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينه..."

ويبيـن بعـض هـذه المـواد الدسـتورية بـوادر الإصـلاح التـي وضعهـا الدسـتور التونسـي سـواء بطريقـة مباشـرة أو ضمنيـة. إلا أن ذلـك لا ينفـي حقيقـة أن التكريـس الدسـتوري لمبـدأ التبعيـة لـم يرتـق إلـى مسـتوى الكمـال، وهـو يعكـس تمامـاً حداثـة وعـدم اكتمـال تجربـة إصـلاح قطـاع الأمـن والعلاقـات المدنيـة العسـكرية فـي تونـس. ومحاولـة منـا للإجابـة عـن هـذا التسـاؤل، سـنتبع منهجيـة نعمـل خلالهـا علـى تفصيـل وتحليـل فصـول الدسـتور التونسـي المتعلقـة بالعلاقـات المدنيـة-العسـكرية وإعطـاء كل مـادة مـن المـواد حقهـا مـن التحليـل. ولكـي يسـتوفي التحليـل حقـه، نـدرج بعـض المقارنـات والإحـالات إلـى أهميـة مواقـف القطـاع الأمنـي التونسـي فـي بلـورة العلاقـات المدنيـة-العسـكرية وإبـراز خصوصيـة المجتمـع التونسـي وتأثيـره فـي صياغـة هـذه الفصـول. ولأن التحليـل والمقارنـة وسـيلة خصبـة لدراسـة هـذا الموضـوع، وجـب إعطاؤهمـا طابعـاً نقديـاً حتـى يتـم تنـاول عيـوب ونقائـص هـذه المـواد وتجاوزهـا وإصلاحهـا فـي المسـتقبل أو علـى الأقـل محاولـة الحـد مـن آثارهـا السـلبية.

عـرف الدسـتور التونسـي تطـوراً ملحوظـاً فـي معالجـة المسـائل الأمنيـة بهـدف القطـع مـع الأنظمـة القمعيـة السـابقة وتقييـد السـلطات وتوزيعهـا بشـكل يليـق بديمقراطيـة ناشـئة تحـاول إثبـات وجودهـا فـي المجتمـع الدولـي. لذلـك كرّس الدسـتور التونسـي البعـد الوظيفـي للعلاقـات المدنيـة-العسـكرية (القسـم الثانـي) وأبـرز، فـي مـواد عديـدة، إرادة المؤسسـين فـي تحقيـق الرقابـة الديمقراطيـة علـى المؤسسـات الأمنيـة (القسـم الثالـث). وقبـل التطـرق لهذيـن القسـمين كان مـن الضـروري إعطـاء لمحـة عـن التاريـخ السياسـي لهـذه المؤسسـات والـدور الـذي لعبتـه تاريخيـا، لتحديـد نوعيـة هـذه العلاقـات المدنيـة-العسـكرية وكيفيـة تطورهـا (القسـم الأول).

1. دور سياسيي متفاوت للمؤسسات الأمنية منذ الاستقلال

نقدم في هذا القسم الأسباب التاريخية وراء حياد المؤسسة العسكرية في الثورة التونسية ونبين مدى تغلغل مؤسسة الأمن الداخلي صلب النظام واصطفافها إلى جانبه على حساب مصالح الوطن والمواطنين. وعلى أساس هذا التاريخ يمكننا تفسير بعض المواقف التي على أساسها تمت دسترة العلاقات المدنية-العسكرية في الدستور التونسي تاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2014. ويدرس هذا القسم دور المؤسسات الأمنية التونسية في سقوط النظام ومدى تدخلها في السياسة في عهد الحبيب بورقيبة (1) وبن علي (2) وأثناء الثورة التونسية (3).

1.1 المؤسسات الأمنية في عهد الرئيس الحبيب بورقيبة

تأسس الجيش التونسي في فترة ما بعد الاستقلال فكان يسهل التحكم فيه وإبعاده عن الساحة السياسية. وتاريخياً، يعتبر الجيش التونسي من أضعف الجيوش في المنطقة العربية. وبذلك "سعى الحبيب بورقيبة، أول رئيس لتونس، إلى إفقاد الجيش التونسي القدرة على القيام بانقلاب ضده، بعد أن شهد بعد الاستقلال موجة انقلابات عجت بها المنطقة في خمسينيات القرن الماضي".[10] ويمكن إرجاع هذا التخوّف لسببين اثنين. أولا، الظرف الإقليمي الذي كانت تعيشه بعض الدول العربية وتغول الجيوش وسيطرتها على الحكم فيها كالجزائر ومصر. وثانياً، المحاولات الانقلابية الفعلية التي حدثت في مناسبات عدة وجعلت الحبيب بورقيبة أكثر حذراً.

لم يعر الرئيس السابق الحبيب بورقيبة أي اهتمام بالمؤسسة العسكرية وكان حذراً من حصول الانقلابات. قام بترقية الموالين للنظام لتولي المناصب العليا في الجيش التونسي وابقائه تحت رقابة النظام.[11] وكان الموقف من إقصاء الجيش تصاعدي حيث وضع بورقيبة "ضوابط صارمة استهدفت منع الأفراد المنتسبين إلى الجيش من الحق في تكوين جمعيات قانونية وسياسية بما في ذلك الانتماء إلى الحزب الاشتراكي الدستوري-الحزب الحاكم آنذاك، ورفض أن يكون للجيش أي دور داخلي في قمع المعارضة، واعتمد بدلًا من ذلك على قوات وتشكيلات شبه عسكرية من حرس وطني، ووحدات لواء النظام العام..."[12].

10 شاران غربوال، "ثورة هادئة: الجيش التونسي بعد بن علي، "العلاقات المدنية-العسكرية في الدول العربية، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 24 شباط/فبراير 2016. (ص 2) متوفر على: 62830-pub-mec.org/2016/02/24/ar-carnegie

11 كان بن علي ضمن العسكريين الموالين الذين رقاهم بورقيبة، وأصبح فيما بعد عنصراً أمنياً بامتياز لدرجة أنه تقلد منصب وزير الداخلية في عهد الحبيب بورقيبة.

12 نور الدين جبنون، "دور الجيش ي الثورة التونسية"، في مجموعة مؤلفين، ثورة تونس: الأسباب والسياقات والتحديات، الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت 2012، ص 330.

علاوة على ذلك، قلص بورقيبة موارد الجيش المادية مقابل زيادة ميزانية التعليم والخدمات الاجتماعية. فأدمج مؤسسة الجيش الوطني التونسي في مسار بناء الدولة التونسية الحديثة. فإلى جانب الدفاع عن سيادة البلاد ومساندة السلطة السياسية في إدارة الأزمات (في مناسبات عديدة)، كان الجيش التونسي وسيلة فعالة لربط التونسيين بالدولة والوطن من خلال الخدمة الوطنية بالإضافة إلى تنامي دوره المدني حيث تطوع لبناء المدارس والمستشفيات وتحديث الدولة التونسية في عهد بورقيبة.

تم إقصاء الجيش في عهد الحبيب بورقيبة بعد محاولة الانقلاب العسكري التي قام بها ضباط موالون لصالح بن يوسف المنافس السياسي الأبرز حينها، بقيادة الضابط لزهر الشرايطي سنة 1962. وقد أفشل بورقيبة هذه المحاولة وقمع كل محاولة انقلابية من خلال عزل الجيش في الثكنات،[13] وحكم بالإعدام أو بالسجن على الضباط الذين شاركوا في تلك المحاولة. وبالمقابل أعطى صلاحيات واسعة للحرس الوطني لمراقبة الجيش وتقييد قدراته.

وعلى الرغم من هذا الإقصاء، تدخل الجيش التونسي سنة 1978 ليحل محل الحرس الوطني (وهو قوة شبه عسكرية تابعة لوزارة الداخلية) الذي لم يكن قادرا على القيام بمهامه على أحسن وجه وفشل في وقف الاضراب العام الذي نظمه الاتحاد التونسي للشغل. فتم إثر ذلك " استدعائه إلى النزول إلى الشارع لمواجهة حركة المحتجين وذلك على الرغم من عدم معرفته بإدارة المظاهرات مما أسفر عن سقوط عدد كبير من القتلى فيما عرف ب "الخميس الأسود".[14]

كما تدخل الجيش لإيقاف تمرد قفصة سنة 1980 المدعوم من نظام القذافي آنذاك. فكانت التحديات جمة على الجيش التونسي ولم تكن إمكانياته تسمح بالقيام بالمهام المتزايدة الموكولة له خاصة مع تزايد المظاهرات بين 1983 و1984 فيما يعرف بانتفاضة الخبز. حيث بدأ نظام بورقيبة بالترنح ولم يعد قادراً على ضبط الأزمات الداخلية للبلاد دون الاستعانة بالجيش الذي لم يعد يمثل مصدر خوف وإنما وسيلة لتحقيق الأمن في البلاد. وما يلاحظ في هذه الفترة هو تزايد الانفاق العسكري وارتفاع مستوردات الأسلحة.[15] ويمكن اعتبار هذه الفترة الأكثر ازدهارا للمؤسسة العسكرية منذ الاستقلال. ورغم ذلك، كانت "... القوات المسلحة في مواجهة تحديات يصعب التعامل معها من دون رؤية سياسية واضحة، خاصة وأن الجيش بدا غير مستعد للقيام بدور الأداة القمعية الطيعة للاحتجاجات الاجتماعية إذا ما حدثت في المستقبل..."[16] كما يذكر أن الجيش التونسي لم يتدخل في السياسة حتى عند الإطاحة بالرئيس السابق بورقيبة.

جاءت الإطاحة ببورقيبة من الحرس الوطني، المؤسسة التي لطالما وثق بها واعتمد عليها. ولكن، بدرجة أولى كان وزير داخليته السابق ورئيس وزرائه بن علي هو مدبر الانقلاب الطبي-الدستوري إلى جانب عناصر آخرين من الحرس الوطني. وبذلك لم

13 " بعد مناوشة قصيرة مع فرنسا في معركة بنزرت في العام، 1961وفشل محاولة انقلاب في العام التالي قام بها ضباط موالون لصالح بن يوسف، منافس بورقيبة السياسي، بقي الجيش محصوراً في الثكنات ومعزولاً نسبياً عن السياسة "، شاران غريوال، مرجع سابق ص 2.

14 نور الدين جبنون، مرجع سابق، ص 332.

15 انظر شاران غريوال، مرجع سابق، ص 2.

16 نور الدين جبنون، مرجع سابق، ص 333.

يتحقق ما كان يحذره بورقيبة، وهو الانقلاب العسكري. بل على العكس لم يتم ادخال الجيش في هذا التغيير السياسي "إذ لم يقع وضع القيادات العسكرية في صورة الانقلاب إلا في ساعة متأخرة في الليلة الفاصلة بين السادس والسابع من تشرين الثاني/نوفمبر، وذلك باستدعاء رؤساء أركان الجيوش والمدير العام للأمن العسكري كل على حدة إلى مقر وزارة الداخلية حيث تم وضعهم في الصورة التي كانت أقرب إلى الأمر الواقع".[17] وبذلك أثبتت التجربة التونسية أنه من الضروري تحييد كل المؤسسات الأمنية عن السياسة وليس فقط المؤسسة العسكرية. كما أن الترقيات أو التعيينات العسكرية والأمنية لا يجب أن يكون على أساس الموالاة، التي يمكن أن تتغير مع الوقت، وإنما على أساس الكفاءة.

2.1 المؤسسات الأمنية في عهد بن علي

بعد تسلم الرئيس زين العابدين بن علي حكم البلاد، سار على نفس منهج بورقيبة الإقصائي والانتقائي.[18] في مرحلة أولى كان التعامل مع المؤسسة العسكرية مضطرباً، إذ أظهر بن علي في طور أول اهتماما "غير حقيقي" بهذه المؤسسة عبر إعادة تسمية "مجلس الدفاع الوطني" الذي شكله بورقيبة ليصبح "مجلس الأمن القومي" وأسند له العديد من المهام وكان من ضمن أعضائه أفراد ذوو خلفية عسكرية (رئيس أركان الجيوش والمدير العام للأمن العسكري). ولكن سرعان ما أنهى هذه المصالحة غير الحقيقية في الفترة 1991-1994 باستهداف واعتقال مجموعة عسكريين يشتبه بانتمائهم لتنظيم سياسي محظور يهدف للإطاحة بالنظام. وهي تهم لطالما اعتمد عليها بورقيبة لإقصاء المؤسسة العسكرية. وتم "تطهير" المؤسسة العسكرية من هذه العناصر على غرار كل مؤسسات الدولة الأخرى. وإثر هذه الموجة، حدثت مواجهات عديدة بين المؤسسة العسكرية ووزارة الداخلية التي لم تتوان عن إهانة المؤسسة العسكرية من خلال عمليات التحقيق العنيفة والتنكيل والتعنيف حد التصفية الجسدية وهو ما خلف قطيعة شبه كلية بين المؤسستين. وبذلك إرسال إشارة واضحة إلى أفراد المؤسسة العسكرية أن اللغة الأمنية هي النغمة الأساسية التي سيتبعها النظام مع كل من تسول له نفسه مخالفة توجهاته وخياراته.

في أيار/مايو 1991، أعلنت وزارة الداخلية بأنها اكتشفت مؤامرة بين أفراد من الجيش التونسي وبين حزب سياسي محظور هو حركة الاتجاه الإسلامي. واتهم هؤلاء بالاجتماع مع أفراد من هذه الحركة في مدينة براكة الساحل وأطلق عليها اسم "قضية براكة الساحل". فتم اعتقال العديد من العسكريين والتحقيق معهم وتعذيبهم من قبل وزارة الداخلية. كما طرد 244 من المتهمين ومن المشتبه بهم.

وبسط الرئيس السابق بن علي سيطرته الشخصية على الجيش. فبعد أن كانت هناك قيادة موحدة للجيوش، رفض بن علي تعيين رئيس جديد لهيئة أركان الجيوش الثلاث

17 نور الدين جينون، ص 334.

18 "Ben Ali…contiued the policy of keeping the armed forces on the political sidelines. Unlike most other North African armies, Tunisia's had never even atempted a coup, had never taken part in making political decisions, had never been a « nation-building » instrument, and had never loined in economic-development schemes. Ben Ali kept it a small and modestly funded force focused on border defense.", BARANY (Z.) , « Comparing the Arab RevoltsM The role of the military », in Journal of Democracy, Vol.22, N°4, October 2011, p.31.

وبقي المنصب شاغراً وتولى بن علي هذا الدور بنفسه منذ 1991. وأصبحت سيطرته مباشرة وشخصية على المؤسسة العسكرية بعد أن كان القائد الأعلى للقوات المسلحة بموجب دستور 1959. وبذلك خرق الدستور وخلق لنفسه مهام وسلطات جديدة. فلم تعد القرارات العسكرية والخاصة بالدفاع الوطني تتخذ في وزارة الدفاع وإنما ترسل من قصر قرطاج وإليه. وسلك بن علي نهج سابقه في تعيين موالين له في القيادات العليا للجيش.[19] وتعمقت شخصنة النظام في علاقته بالجيش حد خلق التمييز الجهوي بين العسكريين وخاصة في ترقية كبار الضباط. إذ لم تكن الموالاة فقط هي أساس هذه الترقيات وإنما أصبحت الجهويات عاملا أساسياً فيها. فمن ينحدر من جهات الساحل، حتى وإن لم يكن كفؤا، له الأولوية في الترقية على حساب القادمين من مناطق أخرى من الجمهورية. وهذا عامل آخر عمّق القطيعة بين النظام ومعظم العسكريين في الجيش الوطني.

ولكن التغيير الجذري في علاقة الجيش مع السلطة آنذاك جرى إبّان السقوط الكارثي لطائرة تابعة للجيش الوطني، وعلى متنها رئيس أركان جيش البر واثنا عشر ضابطاً في نيسان/أبريل 2002 فوق منطقة ورفلة التابعة لمحافظة باجة في الشمال الغربي.

ومثل سلفه بورقيبة، أهمل بن علي المتطلبات المادية للجيش وساهم بقدر كبير في جعله متأخراً في الخبرة والعدة. وبالمقابل، عزز مكانة وحجم قوات الأمن التابعة لوزارة الداخلية مع تهميش متطلبات المؤسسة العسكرية. وقد يكون هذا التهميش من الأسباب التي سرّعت في سقوط نظامه. فلو كانت مكانة الجيش مع بن علي هي نفسها مع وزارة الداخلية، لاستمات الجيش في الدفاع عنه.

3.1 المؤسسات الأمنية في الثورة التونسية

على الرغم من الأهمية التي أعطاها النظامان السابقان لمؤسسة الأمن الداخلي من حرس وطني في عهد بورقيبة ووزارة الداخلية في عهد بن علي، فإن الجيش الوطني التونسي هو من اكتسب المكانة الفضلى لدى الشعب إبان الثورة التونسية. فرغم صغر عدده وقلة خبرته فإنه أثبت انضباطه وحياده السياسي خاصة بعد رفضه تنفيذ الأوامر بإطلاق النار على المتظاهرين".[20] واقتصر دوره في الثورة على المراقبة دون التدخل في الشؤون السياسية. لم يكن من المتوقع أن تكون ردة فعل الجيش التونسي على القرار بإطلاق النار على المتظاهرين سلبية. كما أن القوى الخاصة التي تم استدعاؤها في العاصمة لم تطع الأمر بالانسحاب وترك المجال لوحدات الحرس الوطني، الموالي للنظام. فبالرغم من التهميش الذي عرفته هذه المؤسسة، لم يكن من المتوقع أن ترفض الاستجابة لأوامر القائد الأعلى للقوات المسلحة. ولم يكن من المتوقع حصول مناوشات بين الجيش الوطني والمؤسسات الأمنية الأخرى، محافظة منه على أمن المواطنين.

19 "تعيين كبار ضباط القوات المسلحة الذين كان بن علي على معرفة بهم منذ أيام وجوده في الجيش أو من خلال العلاقات الشخصية. في البداية كان ذلك يعني زملاءه من ترقية بورقيبة"، شاران غريوال، مرجع سابق، ص 3.

20 كوبراين هانلول، "إصلاح القطاع الأمني في تونس. عام بعد ثورة الياسمين"، معهد السلام الأميركي، تقرير خاص رقم 304 أذار/مارس 2012، ص 4. متوفر على: www.usip.org/sites/default/files/sr304_Arabic.pdf

ويتأكد تدخل وزارة الداخلية ومؤسسة الأمن الداخلي ككل من خلال استدعائها بالمقام الأول لقمع المتظاهرين وضمان عودة النظام العام في البلاد وخاصة بقاء بن علي في السلطة. وهو ليس نفس الهدف الذي تدخّل من أجله الجيش الوطني في الثورة، إذ كانت مهمته تأمين وحماية المؤسسات والمنشآت العمومية. وبقي الأمر على هذه الحال إلى حين عجز النظام القائم آنذاك على السيطرة على الغضب الجماهيري. فأصدر الرئيس السابق وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة في 12 كانون الثاني/يناير 2011 أوامره للجيش بإطلاق النار على المتظاهرين لكن الجيش تجاهلها بأمر من قائد جيش البر رشيد عمار.

ويرجع سبب هذا الحياد وعدم التدخل الى التطور الذي عرفته مؤسسة الجيش الوطني التي تتميز بالمهنية والحياد السياسي خاصة. وهذه النتيجة حتمية لإقصائه عن السياسة من طرف الأنظمة السابقة خوفاً من إمكانية انقلاب عسكري.[21] وهذا الاقصاء جعل الجيش التونسي الأصغر في منطقة المغرب الكبير والعالم العربي ككل قياساً بعدد المواطنين. فقد أدى الاقصاء إلى تهميش المؤسسة العسكرية، ليس فقط المجال السياسي وإنما أيضا المجال الاقتصادي والمادي حيث أنه لم تُمنح التمويل الكافي من الدولة، ولم تطور ترسانتها العسكرية وبقيت قائمة على الوسائل الضرورية لبقائها. حيث حاول النظام تقوية مؤسسة الأمن الداخلي على حساب الجيش من خلال زيادة عدد أفرادها الذي يفوق مئة ألف مقابل أربعين ألفا للجيش تقريباً.[22]وكل هذه العوامل جعلت الجيش التونسي يختار عدم الانحياز للنظام السابق وعدم التدخل في سياسة البلاد.

حتى في حالة الانفلات الأمني والوضع السياسي المتأزم، لم يبد كبار ضباط وجنرالات الجيش اهتمامهم بالسياسة[23] ولم يستغلوا فرصة الفراغ السياسي بعد الثورة للقيام بانقلاب عسكري بالرغم من إمكانية نجاحه في تلك الفترة. وقد عبر الجيش الوطني عن نيته العودة إلى الثكنات بعد عودة الاستقرار في البلاد وبعد تمكن قوات الأمن الداخلي من تأدية عملها بطريقة طبيعية. ولكن رغم حياد الجيش فقد أحدث تغييرا في الحياة السياسية في تونس وكان، بطريقة غير مباشرة وغير إرادية، سببا في تغير النظام القائم في البلاد. ولإنجاح عملية الانتقال، يجب تحقيق السيطرة المدنية وعدم إدخال المؤسسات الأمنية في الأمور السياسية.[24]

وقد عكست المواد الدستورية الخاصة بالعلاقات المدنية-العسكرية مدى حياد المؤسسات الأمنية واحترامها للسلطات المدنية. فبقاء الجيش التونسي على الحياد و"تحت السيطرة المدنية" أكّد على أنه جيش الشعب ومن الشعب ولا يمكنه أن يخدم إلا مصالح الشعب، بالرغم من قمع المتظاهرين من قبل قوات الأمن الوطني التونسي التي اصطفت إلى

21 SIGNE (L.) et SMIDA (R.), « The army's decision to repress: A turning point in Tunisia's regime change », Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Standford UniversityApril 2014 p.6. Available on: https://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Landry_Final.pdf

22 SIGNE (L.) et SMIDA (R.) , ibid. p.8.

23 Ibid. p.24.

24 "ينظر إلى غياب السيطرة المدنية كأحد عوائق التحول الديمقراطي قد ينتج عنه تدخل عسكري في الشؤون السياسية ينتهي بحكم عسكري. وكذا لذات المنطق ينظر إلى السيطرة المدنية باعتبارها أحد المتطلبات الأولية للتحول الديمقراطي"، أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي. دراسة في الاتجاهات النظرية الحديثة"، ص52، في حمدي عبد الرحمان (تحرير)، الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا: معوّقات بناء الدولة الوطنية، منتدى العلاقات العربية والدولية/دار الكتب القطرية، قطر/الدوحة، 2015.

جانب النظام الفاسد.[25] وكان هذا الحياد إيجابيا بالنسبة للتونسيين وموقفا محترما ميّز الجيش التونسي عن بقية الجيوش العربية[26] لأن رفضه إطلاق النيران على المتظاهرين ساهم في إضعاف النظام. وعليه فإن الدستور التونسي جاء ليكرّس هذه العلاقة ويضع مبادئها ويحاول في الوقت نفسه إصلاح العلاقة المتوتّرة مع قوات الأمن الوطني من خلال دسترتها. وتعتبر دسترة المؤسسات الأمنية في تونس نتيجة منطقية لتاريخ هذه المؤسسات. فطوال فترة حكم بورقيبة وبن علي ما فتئت العلاقة بين السياسي والأمني-العسكري بالتطور، سواء باتجاه التشارك/السيطرة أم الإقصاء. فجاء الدستور ليضع الإطار القانوني الدستوري لواقع عمل هذه الأجهزة وعلاقتها مع المدنيين.

25 "فتحت الشرطة النيران على الحشود واعتقلت المحتجين والصحفيين وأعضاء أحزاب المعارضة والمحامين والنشطاء الحقوقيين. إلا أن ردة فعل الشرطة أخفقت في قمع الاحتجاجات "، كويراين هانلول، مرجع سابق، ص2.

26 "تعدّ القوات المسلحة التونسية قوّة صغيرة ومنضبطة للغاية وتنال احتراما كبيرا نظرا لرفضها تنفيذ الأوامر باستخدام القوة القاتلة ضد أبناء وطنها. وقد ساهم إحجامهم هذا في تميزهم عن نظرائهم في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" ، المرجع السابق، ص 4.

2. الفصل الوظيفي بين المدنيين والمؤسسات الأمنية

قبل التطرق إلى المسائل التنظيمية والوظيفية، أوضح الدستور التونسي بشكل جلي خضوع المؤسسات الأمنية للدولة التونسية من خلال النص في الفصل 17 على احتكار الدولة لوسائل "العنف المشروع"[27] وأنها وحدها تحتكر إنشاء القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي.[28] وهو نفس المبدأ الذي كرّسته المادة 200 من الدستور المصري تاريخ 18 كانون الثاني/يناير 2014: "القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات، ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية". ويعتبر احتكار القوة القسرية من سمات الدولة الحديثة[29] ومظهراً من مظاهر ممارسة الدولة لسيادتها. وعادة ما تكرّس دساتير دول الانتقال هذا المنع لتفادي انتشار الميليشيات المسلحة والأمن الموازي.

تحظى السلطات المدنية بشرعية لأنها منتخبة ديمقراطياً، لذلك تبقى صاحبة القرار الأول والأخير في قطاع الأمن ككل (تحديد مهام أجهزته، وموارده، وطرق التفاعل معه، وإخضاعه للرقابة الديمقراطية). وفي محاولة منه لإخضاع المؤسسات الأمنية للسلطات المدنية، حدّد الدستور التونسي مجموعة مواد تؤطر العلاقات المدنية-العسكرية. فنجده يخصص مجموعة مواد لصلاحيات المدنيين في العلاقة مع قطاع الأمن (المبحث الأول) ومواد أخرى تحدد -مبدئيا- مهام المؤسسات الأمنية في محاولة منها لتطبيق القانون وحماية الوطن والمواطنين (المبحث الثاني).

1.2 صلاحيات أمنية واسعة وحصرية للسلطات المدنية

بالإضافة إلى الصلاحيات الرقابية للسلطات المدنية، والتي سنتحدث عنها في الجزء الثاني من هذا البحث، أعطى الدستور التونسي للمدنيين صلاحيات عديدة تؤكد في مجملها على فكرة السيطرة المدنية على العسكريين. وتظهر المواد الدستورية الخاصة بقطاع الأمن الأهمية التي أولاها الدستور التونسي للعلاقات المدنية العسكرية. ويمكن هنا التمييز بين (1) صلاحيات أمنية خاصة للسلطات المدنية (2) وصلاحيات مشتركة تستوجب تدخل أطراف عدة لاتخاذ القرارات الأمنية.

27 ماكس فيبير: العالم والسياسي، ص232.

28 الفصل 17 من الدستور التونسي: "تحتكر الدولة إنشاء القوات المسلحة، وقوات الأمن الداخلي، ويكون ذلك بمقتضى القانون ولخدمة الصالح العام".

29 عمر ولد حمادي، ورقة توجيهية: المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2015، ص 2. متوفر على: http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri_armed_forces_2015-04-pdf.171 (تاريخ التصفح 17 كانون الأول/ديسمبر 2016)

1.1.2 الصلاحيات الأمنية الخاصة للسّلطات العمومية

لأهداف هذا البحث، سيتم استعمال المفهوم الواسع للسلطات العمومية حيث يشمل السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بالإضافة إلى الهيئات الدستورية المستقلة.

يعطي الدستور التونسي صلاحيات تشريعية هامة لمجلس نواب الشعب في مجال قطاع الأمن. فحسب الفصل 65 من الدستور التونسي، يصدر مجلس نواب الشعب قوانين عادية[30] تخص الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين وأخرى أساسية[31] كالنصوص المنظمة للجيش الوطني[32] وقوات الأمن الداخلي[33] والديوانة[34] مثلاً. وهي نصوص تتيح الفرصة لمجلس نواب الشعب، المفوض المباشر للشعب التونسي، تحديد قواعد عمل المؤسسات الأمنية والعسكرية وتحديد الضمانات والتنظيم الهيكلي والوظيفي لهذه الأجهزة. ومن الضروري في الدول الديمقراطية أو التي تعيش انتقالاً ديمقراطياً فرض مثل هذا التوزيع في السلطات، بحيث لا تتدخّل المؤسسة العسكرية أو الأمنية في إصدار النصوص القانونية، وذلك مراعاة لمبدأ التوزيع العادل للسّلط وأيضا منعا لتداخل السلطات العسكرية والمدنية. وهذا وضع تعيشه بعض دول الجوار مثل مصر حيث أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة خمسة قوانين جديدة في إطار توليه السلطة التشريعية بعد حل مجلس الشعب سنة 2012.[35] والغريب في الأمر أن هذه القوانين موقعة من قبل السلطة المدنية الأعلى مكانة في البلد وهو رئيس الجمهورية السابق محمد مرسي.

كما يدخل ضمن مجال اختصاص المشرع، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. وهو الوحيد الذي يملك سلطة المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المرتبطة في مجالي الأمن والدفاع. فيصدر المشرع قوانين عادية تنظم المصادقة على المعاهدات وقوانين أساسية للموافقة عليها.[36] بالإضافة إلى أنه هو الوحيد المخوّل بالمصادقة على ميزانية وزارتي الداخلية والدفاع وبقية أجهزة قطاع الأمن كما هو الحال بالنسبة لكل مؤسسات الدولة.

ويعطي دستور 2014 مجموعة من الصلاحيات الأمنية المهمة للسلطة التنفيذية[37] التي تنتمي إليها المؤسسات الأمنية. وهذا يعزز إخضاع تلك المؤسسات للسلطات العمومية المنتخبة ديمقراطياً.

30 مثل القانون رقم 67-21 تاريخ 31 أيار/مايو 1967 بإحداث ديوان المساكن العسكرية، والقانون رقم 85-5 12 تاريخ 5 آذار/مارس 1985 الخاص بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي.

31 تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية:
- تنظيم الجيش الوطني
- تنظيم قوات الأمن الوطني والديوانة

32 القانون عدد 67-20 تاريخ 31 أيار/مايو 1967 والمتعلق بضبط النظام العان للجيش الوطني.

33 القانون عدد 82-70 تاريخ 6 آب/أغسطس1982 والمتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي.

34 القانون عدد 95-46 تاريخ 15 أيار/مايو 1995 والمتعلق بضبط النظام العام للدّيوانة.

35 قانون زيادة المعاشات رقم 80 لسنة 2012، وقانون زيادة المعاشات العسكرية رقم 81 لسنة 2012، وقانون عدد 82 الخاص بعلاوات العاملين بالدولة، وقانون عدد 83 لسنة 2012 الخاص بحصة إضافية للمنطقة الحرة، وقانون عدد 84 لسنة 2012 الخاص بتنظيم الجامعات.

36 الفصل 65 من الدستور التونسي.

37 الفصل 71: "يمارس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وحكومة يرأسها رئيس الحكومة".

من جهته، يتمتع رئيس الدولة باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة[38] بصلاحيات أمنية واسعة.[39] فهو يرأس مجلس الأمن القومي[40] ويدعو إليه رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب.[41] ومن الملاحظ أن تركيبة هذا المجلس تطورت، حيث أصبح ممكنا حضور رئيس مجلس النواب إلى جانب الأعضاء الآخرين الدائمين والأشخاص الذين يعتبر رئيس الدولة حضورهم مهماً لمناقشة المسائل الأمنية.[42] ولذلك تعين على المشرع تغيير النص المتعلق بتركيبة هذا المجلس وتسميته إذ أصبح يسمّى مجلس الأمن القومي، بموجب الدستور التونسي، وليس المجلس الوطني للأمن. وأحدث هذا المجلس لغاية جمع ودراسة وتحليل وتقييم جميع المعلومات والمعطيات الأمنية التي تتعلق بالأمن الوطني من ناحية السياسة الداخلية والسياسة الخارجية، وأيضا السياسة الدفاعية بهدف المحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ودعم مقوماته.[43] وتعتبر هذه الصلاحية شرفية أكثر منها سلطوية لأن كل القرارات ستكون نتيجة مداولات المجلس التي تدور غالباً على أهم الاختيارات والأوضاع الأمنية في البلاد.[44] وتطرح دسترة هذه المؤسسة تساؤلًا قانونياً مهماً: لماذا لم يحدّد الوضع القانوني لهذه المؤسسة؟ ولماذا دسترة هذه المؤسسة بالذات مع تناسي غيرها كمؤسسة الاستعلامات؟ وهذا الوضع يوضح ارتباك المؤسسين حول موضوع قطاع الأمن بصفة عامة.

مقارنة بالمثال المغربي، يعتبر الدستور التونسي غامضاً في هذه المسألة. فالمادة 54 من الدستور المغربي تاريخ 29 تموز/يوليو 2011 تحدد صفة المجلس الأعلى للأمن باعتباره "...هيئة التشاور بشأن استراتيجيات الأمن الوطني والخارجي للبلاد، وتدبير حالات الأزمات، والسهر أيضا على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة." ويرأس الملك[45] هذا المجلس وله أن يفوض هذه السلطة لرئيس الحكومة بشرط وضع جدول

38 الفصل 77: " يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة...كما يتولى: 3. القيادة العليا للقوات المسلحة".

39 تخلّى الدستور الحالي عن الفصل 72 من المسودة الثانية للدستور (14 كانون الأول/ديسمبر 2012) التي تعتبر مكسبا مهما يخدم مبدأ خضوع العسكريين للسلطة المدنية. إذ أقرّت بوضوح الدور القيادي للرئيس باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي.

40 أمر عدد 1195 تاريخ 6 تموز/يوليو 1990 بإحداث المجلس القومي للأمن.

41 الفصل 77. 2 من الدستور التونسي.

42 توضّح المادة 3 من الأمر عدد 1195 تاريخ 6 تموز/يوليو 1990 بإحداث المجلس القومي للأمن، تركيبة مجلس الأمن القومي إذ "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الوطني للأمن الذي يتركب من الأعضاء الآتي ذكرهم:
- الوزير الأول.
- وزير الشؤون الخارجية.
- وزير الدفاع الوطني.
- وزير الداخلية.
- كاتب الدولة للأمن الوطني.
- رئيس أركان الجيوش لدى وزير الدفاع الوطني.
- المدير العام للأمن العسكري
- ولرئيس الجمهورية أن يدعو كل من يرى فائدة في حضوره أشغال المجلس".

43 المادة الأولى من الأمر عدد 1195 تاريخ 6 تموز/يوليو 1990 بإحداث المجلس القومي للأمن.

44 حسب المادة الثانية من الأمر عدد 1195 تاريخ 6 تموز/يوليو 1990 "يتداول المجلس الوطني للأمن في المسائل التالية:
- الاختيارات الأساسية في مجال الأمن الوطني
- الخطة الوطنية للأمن
- التدابير اللازمة في ميادين الأمن والدفاع والسياسة الخارجية ويتولى إلى جانب ذلك خاصة:
- تقييم التحديات الداخلية والخارجية
- توجيه الأبحاث في ميدان الاستعلامات
- تنسيق العلاقات الخارجية في مجال الأمن الوطني".

45 المادة 54 من الدستور المغربي: "...يرأس الملك هذا المجلس، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محدد".

أعمال محدد. أما في تونس فيستوجب رئاسة الرئيس دون إمكانية التفويض. كما أن تركيبة هذا المجلس كفيلة بتحقيق الحكامة الأمنية المراد تحقيقها في المغرب باعتبارها تأخذ بعين الاعتبار حضور المدنيين[46] لأول مرة في تاريخ المغرب.[47] وعموماً، ساهمت دسترة هذا المجلس في دسترة المؤسسة الأمنية ككل واخراجها من "منطقة الظل السياسي الذي كانت تتوارى وراءه".[48]

يتولى رئيس الدولة التونسية، بموجب الفصل 93 (3)، رئاسة مجلس الوزراء "وجوبا في مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية، والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، وله أن يحضر ما عداها من مجالس وزراء. وعند حضوره يرأس المجلس". وهو غير مطالب بحضور جميع جلسات المجلس باعتبار أن رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء[49] في بقية المجالات الأخرى. وهذا يعزّز فكرة هيمنة سلطة رئيس الدولة في مجال الأمن على حساب سلطات رئيس الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، يتّخذ رئيس الجمهورية التدابير الاستثنائية[50] ويعلن عنها وفق الفصل 80 من الدستور التونسي.[51] ومن المنطقي أن ينظّم الدستور مسبقا التدابير الاستثنائية. ولكن، لم يحدد الدستور التونسي نوعية الحالة الاستثنائية (حالة طوارئ، حالة حصار، كارثة طبيعية...) ولا التدابير المعتمدة، فترك بذلك سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية لتحديدها وإمكانية رقابة المحكمة الدستورية عليها.

في حين يعطي الدستور صلاحيات محدودة وجانبية لرئيس الحكومة بالمقارنة مع سلطات رئيس الدولة. فحسب الفصل 92 (1)، يختص رئيس الحكومة بإحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء. حيث يمكن لرئيس الحكومة أن يقترح على مجلس الوزراء إضافة كتابة دولة خاصة بالأمن مثلاً أو تغيير اختصاصاتها وصلاحياتها. وتبقى بقية الصلاحيات الأمنية مجال للتشاور والتشارك بين رأسي السلطة التنفيذية أو مع بقية السلط العمومية.

إلى جانب الصلاحيات الممنوحة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، أعطى الدستور صلاحيات خاصة للسلطة القضائية. إذ تعتبر هذه الأخيرة حامية الدستور والحقوق والحريات.[52] فالمحكمة الإدارية مثلاً مطالبة بمراقبة شرعية أعمال أجهزة الأمن خاصة المتعلقة منها بتطبيق واحترام الحقوق والحريات. في حين أن المحكمة الدستورية مطالبة بمراقبة إدارة الحالات الاستثنائية ومدى احترامها للدستور وأيضا عدم تدخل المؤسسة

46 المادة 54 من الدستور المغربي: " يضم المجلس الأعلى للأمن في تركيبته، علاوة على رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، الوزراء المكلفين بالداخلية، والشؤون الخارجية، والعدل، وإدارة الدفاع الوطني، وكذا المسؤولين عن الادارات الأمنية، وضباط سامين بالقوات المسلحة الملكية، وكل شخصية أخرى يعتبر حضورها مفيدا لأشغال المجلس. ويحدد نظام داخلي للمجلس قواعد تنظيمه وتسييره".

47 "...منح الدستور لأول مرة في تاريخ المغرب فرصة للمدنيين للمساهمة في وضع السياسات الأمنية للبلاد، إذ تتكون تركيبة المجلس الأعلى للأمن...وجعل تركيبة المجلس مفتوحة على شخصيات مدنية وعسكرية يعتبر حضورها مفيدا لأشغال المجلس كالخبراء وغيرهم من المتخصصين..."، محمد شقير، المؤسسة الأمنية بالمغرب: بين حماية النظام وسلامة المواطن، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب، 2016، ص 117-118.

48 محمد شقير، المرجع السابق، ص 118.

49 الفصل 93 (1) من الدستور التونسي.

50 الفصل 77 (5) من الدستور التونسي.

51 يجيز الفصل 80 من الدستور التونسي "لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية".

52 ينص الفصل 102 من الدستور التونسي على أن "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات".

الأمنية في اتخاذ القرارات بهذا الشأن لأنها مجرد مؤسسة لتطبيق القانون وقرارات السلطة المدنية. كما تتدخل المحكمة الدستورية أيضا لمراقبة دستورية التقييدات على الحقوق الأساسية للمواطنين.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتدخل الهيئات الدستورية المستقلة للرقابة على قطاع الأمن، خاصة فيما يتعلق بالانتهاكات ضد حقوق الانسان[53] والرقابة على الفساد في قطاع الأمن.[54] ويمكن لهذه الهيئات تقديم اقتراحات مشاريع قوانين في مجال اختصاصها. كما يمكنها أن تساهم في وضع سياسات الحوكمة الرشيدة والمنع والوقاية من الفساد ومتابعة تنفيذها. ومنح هذه الصلاحيات للهيئات الدستورية المستقلة يساهم في تحسين قطاع الأمن.

ولإضفاء مزيد من الشرعية على قرارات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، كرّس الدستور التونسي مبدأ التشارك[55] في اتخاذ القرارات الحاسمة والمصيرية في البلاد وأهمها القرارات الأمنية كإعلان الحالات الاستثنائية مثلاً.

2.1.2 الصلاحيات الأمنية المشتركة للسلطات العمومية

يمكن تقسيم الصلاحيات المشتركة إلى قسمين: قسم خاص بالسلطة التنفيذية وقسم تشترك فيه مختلف السلطات العمومية.

حصر الدستور التونسي الصلاحيات المشتركة الخاصة بالسلطة التنفيذية في ضبط السياسات الوطنية في مجالي الأمن والدفاع. فحسب الفصل 77 فإن رئيس الجمهورية يختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلقة بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية. ويعتبر ضبط هذه السياسات ضرورة لاستمرارية الدول لأنها وثيقة توضيحية لأهم التهديدات والمسائل الأمنية، ومن أجل تقييم نجاعة المتداخلين في هذا القطاع. وهي تقدم أهم التوجيهات والقواعد التي يتم على أساسها تحديد التحديات ومواجهتها. وعموماً يجب أن تستجيب هذه السياسات لمبادئ وأهداف دستور البلاد. ويتم ضبط هذه السياسات بعد استشارة رئيس الحكومة الذي يسهر على تنفيذها.[56]

كما يتشارك رأسا السلطة التنفيذية في سلطة التسمية والإعفاء في الوظائف العسكرية والمتعلقة بالأمن الوطني، حيث يصدر رئيس الجمهورية أمراً رئاسياً في هذا الصدد ولكن بعد استشارة رئيس الحكومة. الذي يمكن أن يقدم اقتراحاته بالقبول أو

53 حسب الفصل 128 من الدستور التونسي "تراقب هيئة حقوق الانسان احترام الحريات وحقوق الانسان، وتعمل على تعزيزها، وتقترح ما تراه لتطوير منظومة حقوق الانسان، وتستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. تحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الانسان لتسويتها أو احالتها على الجهات المعنية..."

54 يحدد الفصل 130 من الدستور التونسي صلاحيات الهيئة " تسهم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. تتولى الهيئة رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها على الجهات المعنية. تستشار الهيئة وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. للهيئة أن تبدي رأيها في النصوص الترتيبية العامة المتصلة بمجال اختصاصها..."

55 كرّس الدستور التونسي منذ توطئته هذا المبدأ " وتأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية..."

56 الفصل 91 من الدستور التونسي "يضبط رئيس الحكومة السياسة العامة للدولة، مع مراعاة مقتضيات الفصل 77، ويسهر على تنفيذها".

بالرفض. وبحسب الدستور،[57] تضبط هذه الوظائف العليا بقانون. ولكن ما حدث على أرض الواقع وخالف الدستور هو التسميات التي قام بها رئيس الدولة منذ 2015: تسمية المدير العام لأمن رئيس الدولة والشخصيات الهامة[58] والمدير العام لوكالة الاستعلامات للأمن والدفاع[59] دون وجود قانون يوضح هذه الوظائف. وهنا يطرح إشكال احترام الدستور والرقابة الدستورية على هذه الأعمال. وفي الأخير، يجب التأكيد على أن نجاعة هذا التشارك مرهونة بقدرة "رئيسي السلطة التنفيذية على التعاون وتفادي النزاعات المتعلقة باختصاصاتهما".[60]

أما الصلاحيات الأمنية المشتركة بين جل السلطات العمومية، فهي إعلان الحرب وإبرام السلم، وإرسال القوات إلى الخارج، وإعلان الحالة الاستثنائية.

حسب الفصل 77 (5) من الدستور التونس لعام 2014، يختص رئيس الجمهورية بإعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وإرسال القوات إلى الخارج بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ قرار إرسال القوات. وتعتبر السلطة التقريرية للرئيس، بإعلان الحرب وإبرام السلم، سلطة مقيدة لحين موافقة أغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب. كما أن تفعيل قرار ارسال القوات للخارج يلزم الرئيس أخذ موافقة رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة، ثم يتدخل البرلمان فيما بعد. ويتبع عدد من الدساتير العربية منهج التشاور ولكن مع اختلاف في بعض التفاصيل. فمثلاً الدستور المغربي تاريخ 29 تموز/يوليو 2011 يجعل هذه السلطة محدودة النطاق.[61] الملك يقرر بعد مداولة مجلس الوزراء ويتم إعلام البرلمان بهذا القرار الذي تعود السلطة التقديرية فيه للرئيس. ويبقى تدخل البرلمان في حدود الإعلام. بالإضافة إلى مثال الدستور المصري لعام 2014 الذي يحافظ شكلا على طابع تشاركي،[62] ولكن القرار يعود بطريقة أو بأخرى وفي أغلبه لجهة معينة وهي المؤسسة العسكرية. فالأغلبية البرلمانية تتبع الرئيس الذي هو في الأصل ينتمي للجيش المصري. بالإضافة إلى أن هذا القرار يستوجب أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني مع الأخذ برأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة (في حالات استثنائية) وموافقة مجلس الوزراء. وهكذا تم إجهاض المنطق التشاركي مع المدنيين. فعلى الأقل كان بالإمكان إشراك المحكمة الدستورية في الرقابة على هذه القرارات لإضفاء الطابع الديمقراطي عليها.

57 الفصل 78 (3) " يتولى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية:
-التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة. وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون".

58 أمر رئاسي عدد 24-2015 تاريخ 2 آذار/مارس 2015.

59 أمر رئاسي عدد 43-2015 تاريخ 20 فيفري 2015.

60 سيسيل غي وآخرون، تقرير " دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 يناير 2014 وحوكمة القطاع الأمني"، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2015، ص 20.

61 توضح المادتين 49 و99 من الدستور المغربي كيفية التشارك في اعلان الحرب:
- المادة 99: "يتم اتخاذ قرار اشهار الحرب داخل المجلس الوزاري، طبقا للفصل 49 من هذا الدستور، وبعد احاطة البرلمان علما بذلك من لدن الملك"
- المادة 49: "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية:...8. إشهار الحرب".

62 المادة 152 من الدستور المصري لعام 2014 "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء. فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني"

يتشابه دستورا تونس[63] والمغرب[64] فيما يتعلق بتشارك السلطات في الحالات الاستثنائية. فكلاهما يشرك رؤساء البرلمان، ورئيس الحكومة، ورئيس المحكمة الدستورية، وبذلك يضفي الطابع الديمقراطي على إعلان الحالات الاستثنائية. أما الدستور المصري لعام 2014، فقد اقتصر على موافقة مجلس الوزراء لاتخاذ القرار الأولي لإعلان حالة الطوارئ. ثم فيما بعد يتدخل البرلمان لإضفاء الشرعية على هذا القرار.[65] ولكن تتفق جل هذه المواد الدستورية على ظرفية هذه الإعلانات والتدابير المتخذة بشأنها ووجوب الرجوع للبرلمان، الذي يحضّر حله في هذه الفترة، من أجل اتخاذ قرار مواصلة أو إيقاف الحالات الاستثنائية. وفي الحالة التونسية تتدخل المحكمة الدستورية لاتخاذ قرار استمرار أو إنهاء الحالة الاستثنائية.

من البديهي أن يحدد دستور البلاد صلاحيات السلطة المدنية في قطاع الأمن ولكن من النادر أن يحدد الدستور مهام المؤسسات الأمنية بالتفصيل أو بذكر بعضها دون غيرها. فمن الجوهري أن يكون الدستور دقيقاً في هذا المجال حتى يكون التكريس الدستوري ذا أهمية.

2.2 مؤسسات أمنية جمهورية في خدمة الوطن والمواطن

كرّس الدستور التونسي منطق سيادة السلطات المدنية على السلطات العسكرية من خلال جعل مؤسستي الأمن الوطني والجيش الوطني مؤسستين جمهوريتين،[66] في خدمة الشعب والوطن وتخضعان لسيادة القانون.[67] فتحديد وتقييد نطاق مهام هذه المؤسسات وضبطها بنص دستوري وضعته سلطة تأسيسية مدنية، هو خير دليل على

63 المادة 80: " لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب.
ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، ويعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حلّ مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.
وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما.
وينهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب".

64 المادة 59 من الدستور المغربي: " إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الاجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية. لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الاجراءات الشكلية المقررة لإعلانها"
المادة 74من الدستور المغربي: " يمكن الإعلان لمدة ثلاثين يوما عن حالة الحصار، بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بقانون"
المادة 49: " يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية:...7. إعلان حالة الحصار

65 المادة 154 من الدستور المصري لعام 2014: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون. ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد لمدة أخرى مماثلة، إلا بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ "

66 "وهذا يعني أن كلاهما ينتمي إلى مجال اختصاص السلطة الحكومية ويخضع لخدمة الصالح العام (الخير العام) وليس لخدمة نظام أو حزب أو شخص معين"، سيسيل غي وآخرون، تقرير "دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 يناير 2014 وحوكمة القطاع الأمني"، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2015، ص 14.

67 "يجب أن تخضع القوات المسلحة وقوى الأمن، في جميع الأوقات والظروف، لسيادة القانون وأن تمارس سلطتها ضمن حدوده. ويشمل مفهوم سيادة القانون فكرة احترام حقوق الإنسان"، عمر ولد حمادي، مرجع سابق، ص 3.

سيطرة المدنيين على المؤسسات الأمنية. فقد أبقى مؤسسو الدستور على الطابع التقليدي لمهام الجيش الوطني، وتمت دسترة مهام مؤسسة الأمن الوطني بطريقة تضمن احترامها للقانون.

1.2.2 دسترة تقليدية لمهام مؤسسة الجيش الوطني

يعتبر الحفاظ على وحدة الوطن والدفاع عن حرمته واجب مقدس على كل المواطنين. الخدمة الوطنية واجب حسب الصيغ والشروط التي يضبطها القانون.[68] وهذا الواجب المقدس يضطلع به المواطنون التونسيون الذين ينخرطون، في مرحلة معينة، بالجيش الوطني. ويضطلع الجيش الوطني بمهام عديدة تؤكد خضوعه للجمهورية التونسية وللسلطات المدنية في الدولة، بل هو يدعم السلطات المدنية.

وحسب الفصل 18 من الدستور التونسي، يعتبر الجيش الوطني جيش جمهوري وهو قوة عسكرية مسلحة قائمة على الانضباط، مؤلفة ومنظمة هيكليا طبق القانون، ويضطلع بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه، وهو ملزم بالحياد التام. ويدعم الجيش الوطني السلطات المدنية وفق ما يضبطه القانون.

عند تحديد مهام الجيش الوطني، عمد الدستور التونسي إلى تحديد مبادئ عمل هذه المؤسسة واعتبرها تقوم على الانضباط وملزمة بالحياد التام. وكأننا بالدستور التونسي يترجم حقيقة الجيش التونسي ونظامه. فالجيش التونسي معروف بانضباطه وبحياده التام فهو لم يتدخل في الثورة ولم يكن له أي دور يخرجه عن حياده. فلا دور سياسي أو اقتصادي له وهو لا يستمد قوته من مرجعيات أيديولوجية معينة. كما يأتي الدستور على شيء ثان وهو أن الجيش التونسي يدعم السلطات المدنية[69] حسب ما يضبطه القانون. وهي دسترة لواقع علاقة الجيش بالمدنيين في تونس ودسترة لمهمة نصّ عليها الأمر عدد 671 تاريخ 25 أيلول/سبتمبر 1975 بضبط مشمولات وزير الدفاع الوطني. حيث أدخلت المادة 2 من هذا الأمر ضمن مهام وزير الدفاع، تنظيم مشاركة القوات المسلحة في مقاومة الكوارث الطبيعية وفي مجهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد طبقا للقوانين السارية. وأيضا توكل المادة 3 من هذا الأمر للوزير مهام أخرى تدعم بها مجهودات السلطات المدنية.[70] كما أن الجيش التونسي يدعم السلطات المدنية وقت الانتخابات. فهو الذي يسهر على أمن وحسن سير العملية الانتخابية. ويضطلع بمهام أخرى تقليدية: الدفاع عن الوطن وتحقيق استقلاله والدفاع عن وحدة ترابه، وهي المهام التي خلقت من أجلها الجيوش. فالدفاع[71] هو المعنى الآخر لتأمين الدولة. والجيش مطالب بالذود عن الأمة والوطن في وجه المخاطر والتهديدات الداخلية

68 الفصل 9 من الدستور التونسي.

69 "Virtually all governments require their armed forces to help them manage natural disasters and rescue accident victims. Many require military personnel to maintain or restore public order. Some require them to engage in construction projects, quard prisons, carry ballots, teach the young, administer medical services, and a wide variety of other duties », SHEMELLA (P.) , "The spectum of roles and missions of the armed forces », p.135, in BRUNEAU (T.C.) & TOLLEFSON (S.D.) , Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Tollefson, eds., Austin, 2006.

70 "يتولى وزير الدفاع الوطني منذ زمن السلم وفي نطاق الدفاع الشعبي الشامل تهيئة وإعداد التعبئة واستعمال جميع موارد البلاد كما تتولى صيانة جميع البناءات والمنشآت وغيرها من الوسائل التي تضمن مواصلة النشاطات الضرورية للمحافظة على مكاسب الوطن من إمكانيات دفاعية".

71 SANGUINETTI (A.) , L'armée pour quoi faire ?, Seghers, coll. Point de départ, Paris, 1977, p.31

والخارجية. وهو الآلية الدفاعية للدولة في حالة الحرب أو في حالة الاحتلال، يحافظ على استقلالها، استقلال المجتمع والشعب والأمة، باعتباره أساسياً لتمتع المواطنين بحرياتهم.[72] كما أنه يحرس حدود الوطن ويحمي الدولة من أي مخاطر تهدد وحدة ترابها.

يبقى أن الدستور التونسي لم يحدد من هو القائد الميداني للجيش الوطني. هل يبقى نفسه القائد الأعلى للقوات المسلحة أم هو وزير الدفاع، أم أحد جنرالات الجيش؟ ومن المسؤول في حالة حدوث تجاوزات: هل هو رئيس الدولة الذي يصدر أهم القرارات والتوجيهات أم القادة العسكريين المباشرين؟ أم يتحمل وزير الدفاع المسؤولية باعتباره يضطلع تحت سلطة رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة بمهمة إقرار سلامة التراب الوطني وكيانه وحماية حياة السكان،[73] وينفذ السياسة العسكرية للحكومة.[74] وهذا الاشكال لا يطرح في مصر لأن دستور 2014 وضّح في مناسبتين لمن تعود القيادة العليا للقوات المسلحة[75] ومن هو المسؤول المباشر بعد القائد الأعلى للقوات المسلحة.[76] غير أنه لابد من تنسيب الطابع الديمقراطي لهذا التكريس باعتبار أن القائد العام للقوات المسلحة ليس مدنياً وإنما ينتمي للجيش المصري ويختار من بين ضباطه السامين. وبالتالي يواجه هذا التوضيح الدستوري تعثراً في مسار تحقيق الرقابة الديمقراطية من قبل المدنيين على المؤسسة العسكرية. وإلى جانب المؤسسة العسكرية، تمت دسترة المؤسسة الأمنية ومهامها بغية إصلاحها وإضفاء الطابع الديمقراطي على ممارساتها. فإلى أي مدى نجح الدستور التونسي في تحقيق ذلك؟

2.2.2 دسترة محدودة لمهام مؤسسة قوات الأمن الوطني

مؤسسة قوات الأمن الوطني هي "قوة مسلحة مدنية"[77] تتكون من أعوان الأمن الوطني والشرطة الوطنية وأعوان الحرس الوطني وأعوان الحماية المدنية وأعوان السجون والإصلاح،[78] وأعوان أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية[79] وأعوان الديوانة.[80] وبحسب الفصل 19 من الدستور التونسي، تكلف قوات الأمن الوطني بحفظ الأمن والنظام العام وحماية الأفراد والمؤسسات والممتلكات وإنفاذ القانون، في كنف احترام الحريات وفي إطار الحياد التام. وبهذا التكريس أوضح الدستور التونسي نوعية العلاقة بين مؤسسة الأمن الوطني والمدنيين في تونس بمن فيهم المواطنون العاديون. فهي لم تعد في خدمة نظام أو شخص وإنما مؤسسة تخدم النظام الجمهوري التونسي وما تفترضه هذه الصفة من احترام للنظام ودولة القانون واحترام حقوق الانسان والتقيد بالحياد التام[81] وعدم التدخل إلا في إطار القانون وتحت إشرافه.

72 SANGUINETTI (A.) , ibid, p.31.

73 المادة 1 من الأمر عدد 671 تاريخ 25 أيلول/سبتمبر 1975 بضبط مشمولات وزير الدفاع الوطني.

74 المادة 2 من الأمر عدد 671: "يتولى وزير الدفاع الوطني في نطاق السياسة العامة للبلاد: "...تنفيذ السياسة العسكرية للحكومة وخاصة تهيئة القوات المسلحة ومدها بما تحتاج إليه للقيام بعملياتها وعند الاقتضاء استعمالها".

75 المادة 152 من الدستور المصري لعام 2014: "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة".

76 المادة 201 من الدستور المصري لعام 2014: "وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعين من بين ضباطها".

77 الفصل 1 من القانون عدد 70 تاريخ 6 آب/أغسطس 1982 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي (منقح بمقتضى القانون عدد 58 تاريخ 13 حزيران/يونيو 2000).

78 المادة 4 من القانون عدد 70 تاريخ 6 آب/أغسطس1982 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي.

79 المادة 10 من المرسوم عدد 60-88 تاريخ 2 حزيران/يونيو 1988 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1988.

80 الأمر عدد 1200-88 تاريخ 27 حزيران/يونيو 1988 المتعلق بضبط القانون الخاص بأعوان الديوانة.

81 أقر الفصل 19 من الدستور التونسي الحياد التام لقوات الأمن الوطني. لكن الفصل 36 يعطي لهذه القوات إمكانية تكوين نقابات مع الامتناع عن القيام بإضرابات. "الحق النقابي بما في ذلك حق الاضراب مضمون. ولا ينطبق هذا الحق على الجيش الوطني. ولا يشمل حق الاضراب قوات الأمن الداخلي والديوانة".

ومهمة حفظ الأمن والنظام العام كرستها نصوص قانونية عدة. فالمادة الأولى من الأمر عدد 342 تاريخ 30 أيار/مايو 1975 بضبط مشمولات وزارة الداخلية، توكل هذه المهمة لوزارة الداخلية.[82] ويوكلها القانون عدد 70 تاريخ 6 آب/أغسطس 1982، إلى قوات الأمن الداخلي لهذه القوات.[83] وتقوم هذه القوات بمهامها في كنف احترام الشرعية واحترام الحقوق والحريات الأساسية. ولذلك لا يجب أن تكون حماية النظام العام ذريعة لانتهاك هذه الحقوق. كما ترجع مهمة حماية الأشخاص لهذه القوات. وهذا يتطلب توفير الراحة والحماية ضد المخاطر اليومية التي يمكن أن تعترض المواطنين. ولذلك يتدخل أعوان الأمن لتأمين الأفراد في حياتهم وممتلكاتهم والمؤسسات. وهذه دسترة لبعض المواد القانونية الموجودة مسبقاً. ومثال ذلك، المادة الثانية من الأمر أمر عدد 1155 تاريخ 13 نيسان/أبريل 2006 بضبط النظام الأساسي الخاص لأعوان سلك أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية والتي أو ضحت بأن السلك المذكور قوة خاصة مسلحة مسؤولة عن أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية وعن حماية القصور والإقامات الرئاسية والمحافظة على النظام العام في القصور والإقامات المذكورة وحيث ما وجد رئيس الدولة أو الشخصيات الرسمية.

من الملاحظ أن جلّ المهام التي تمت دسترتها ليست جديدة في النظام القانوني التونسي. كما أن الدستور تغاضى عن مهمة أخرى على أهميتها،[84] وهي مهمة الاستعلام/الاستخبارات. ولذلك تبقى دسترة مؤسسة الأمن الوطني محدودة باعتبار أن جهاز الاستعلامات يوفر للبلاد وللمجتمع تحاليل مستقلة عن الوضع الأمني وحماية المصالح الحياتية ويكون عموما تحت رقابة السلطة التنفيذية والبرلمان.[85] فبالرغم من التقدم الذي تحقق بشأن جهاز الاستخبارات في المسودّة الثانية لمشروع الدستور في الفصول 71،[86] و95 [87] و 100[88] المقترح من طرف لجنة التشريع والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما، فقد تم التراجع عن المبادرة فيما بعد. وهنا يطرح غياب مهمة الاستخبارات في الدستور التونسي نوعين من الإشكاليات. أولاً، تضارب بين الدستور، أعلى نص قانوني في البلاد، وبين النصوص القانونية الأقل درجة. وثانياً، إخراج مهمة

82 الأمر عدد 342 تاريخ 30 أيار/مايو 1975: "تقوم وزارة الداخلية في إطار مشمولاتها بالسهر على تنفيذ تعليمات الحكومة في جميع الميادين وخاصة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتبلغ الحكومة تطور الوضع العام بالبلاد ويمكنها في هذا الصدد أن تقترح البوادر اللازمة. كما تسهر على احترام القانون وتحافظ على النظام العام في كامل تراب الجمهورية".

83 الفصل 5 من القانون عدد 70 تاريخ 6 آب/أغسطس 1982: "أعوان قوات الأمن الداخلي مكلفون بالمحافظة على الأمن العام وملزمون بالتدخل سواء كان ذلك من تلقاء أنفسهم أو بطلب من الغير لإعانة أو إغاثة كل شخص في حالة خطر وكذلك لمنع أو قمع كل عمل من شأنه أن يكون خطرا على الأشخاص أو الممتلكات أو تعكيرا لصفو الأمن العام".

84 صحيح أن دور قوات الأمن الوطني كما عرضه الفصل 17من مشروع الدستور أفضل من سابقه صياغة، إلا أنه لا يخلو من شوائب، بينها أنه لم يأت على كل الوظائف والمهام التي تضطلع بها قوات الأمن الداخلي بموجب القوانين النافذة، وفي مقدمتها وظيفة الاستخبارات. وعدم النص على هذه الوظائف في الدستور إلى جانب المهام الأخرى، قد يجعل هذه الوظيفة خارج إطار الدستور، مع أنها من الوظائف الحيوية في الدولة"، هيكل بن محفوظ، "تطورات القطاع الأمني في تونس بعد الثورة وفي خلال سنة 2013"، ص 16. متوفر على: http://carnegieendowment.org/files/Security_Sector_in_Tunisia_in_2013_.pdf (تاريخ التصفح 4 كانون الأول/ديسمبر 2016)

85 UNION INTERPARLEMENTAIRE, Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: Principes, mécanismes et pratiques, Guide pratique pour les parlementaires, n°5, D.C.A.F, Genève, 2003, p.64. Disponible sur ; www.ipu.org/PDF/publications/decaf-f.pdf (consulté le 16 décembre 2016).

86 يحدد هذا الفصل صلاحية رئيس الجمهورية بتسمية رئيس جهاز الاستخبارات العامة بعد أخذ رأي اللجنة البرلمانية المختصة " يتولى رئيس الجمهورية...تعيين رئيس جهاز المخابرات العامة بعد أخذ رأي اللجنة البرلمانية المختصة".

87 " تحكم أجهزة الدفاع والأمن الوطني المبادئ التالية:
- تخضع أجهزة الدفاع والأمن والمخابرات للسلطة التنفيذية ولرقابة مجلس الشعب"

88 "ينشأ جهاز الاستخبارات التابع للجيش وجهاز الاستخبارات التابع للأمن الوطني بمقتضى قانون أساسي يضبط أهدافهم ومهامهم وسلطاتهم وينظم آليات التنسيق بينهم والمراقبة السياسية على أنشطتهم. ويعيّن رئيس الجمهورية رؤساء هذه الأجهزة ويتحمل المسؤولية السياسية عن توجيهها ومراقبتها. وتعرض قرارات التعيين على اللجنة البرلمانية المختصة لإبداء الرأي فيها".

الاستعلامات من نطاق سيطرة السلطات المدنية وخارج نطاق الشرعية.[89] وعلى هذا الأساس، من المشروع أن نتساءل عن دستورية الأمر عدد 4208 لسنة 2014 وتاريخ 20 نوفمبر 2014 ويتعلق بإحداث مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية خاضعة لإشراف وزارة الدفاع الوطني، وهي مؤسسة استخباراتية.[90]

من خلال تحديد الصلاحيات الأمنية المخصصة للسلطات المدنية والمؤسسات الأمنية، حاولنا إبراز أحد جوانب دسترة العلاقات المدنية-العسكرية وتكريس سيطرة السلطات المدنية على المؤسسات الأمنية. فدسترة هذه المؤسسات لا تخرجنا عن جوهر مبدأ الفصل بين السلط. بالعكس، هي صورة أخرى للتطبيق المرن لهذا الفصل. وبالتالي، فإن الدسترة لا تجعل المؤسسات الأمنية سلطة قائمة بذاتها، لأنها جزء من السلطة التنفيذية، وتمت دسترتها دون غيرها من المؤسسات لأسباب سياسية بحتة، إثر التوافق على ضرورة تحييدها وتقييدها بالدستور حتى لا تلعب أي دور سياسي في المستقبل.

تعتبر دسترة مهام المؤسسات الأمنية (رغم النقائص التي تعتريها) وتحديد الصلاحيات الأمنية للمدنيين المظهر الأول لإخضاع المؤسسات الأمنية. ولا تكتمل رؤية واقع العلاقات المدنية-العسكرية في تونس دون التطرق إلى الجانب الرقابي المكرّس في الدستور التونسي.

89 فبعدم إدراج الوظيفة الاستخباراتية ضمن الفسل الذي تولي تحديد وظائف قوات الأمن الوطني تجعل من الوظيفة الاستخباراتية وظيفة خارجة عن إطار الدستور، حتى وإن اقتضتها القوانين الخاصة بأعوان قوات الأمن الداخلي، وبالتالي فهي تصبح وظيفة غير شرعية..."، هيكل بن محفوظ، "هل يؤسس مشروع الدستور لأمن دمقراطي؟"، مرجع سابق.

90 تحدد المادة الأولى من هذا الأمر أنه "أحدثت مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لإشراف وزارة الدفاع الوطني تسمى "وكالة الاستخبارات والأمن للدفاع".

3. الرقابة الديمقراطية على المؤسسات الأمنية

تعتبر الرقابة الديمقراطية عنصراً هاماً وجوهرياً لتعزيز وتحقيق علوية السلطات المدنية على المؤسسات الأمنية، وفرض احترام سيادة القانون وحقوق الانسان. وتطرح مسألة الرقابة الديمقراطية تساؤلات عدة. ما ضرورة مراقبة الأجهزة لأمنية؟ وما هي آلياتها ومبادئها؟ يمكن القول بأن ضرورة الرقابة تعود إلى مبدأ الفصل بين السلط الواجب احترامه في كل المجالات وفي كل الأوقات.[91] وتتصف الرقابة الديمقراطية على المؤسسات الأمنية بالتنوع ولا تنحصر عند سلطة معينة وإنما يشارك بها المواطنون العاديون والمجتمع المدني والصحافة إلى جانب المؤسسات الرسمية للدولة.[92] ولهذا نجد تنوعاً في آليات الرقابة المكرسة في الدستور التونسي بين آليات برلمانية (المبحث الأول) وآليات رقابية أخرى تتداخل فيها العديد من الأطراف (المبحث الثاني).

1.3 آليات الرقابة البرلمانية

تمثّل المتابعة البرلمانية عنصراً هاماً للرقابة والتوازن في الدساتير الديمقراطية، وتعمل كسلطة سياسية مضادة وفعالة تراقب السلطة التنفيذية في المسائل الأمنية.[93] وتكتسي الرقابة البرلمانية أهمية مضاعفة لأنها تتابع حسن سير المؤسسات الأمنية وتشكل في الوقت نفسه ضمانة جوهرية للحوكمة الديمقراطية للقطاع الأمني. وهي الأهم، كمّيا ونوعيّا، وربما لهذا السبب نجد العديد من المواد الدستورية الخاصة بآليات الرقابة البرلمانية: العامة والخاصة.

1.1.3 الآليات العامة

آليات الرقابة البرلمانية العامة هي الوسائل التقليدية التي يعتمدها البرلمان في الرقابة على السلطات الأمنية. أي آليات تطبق في مختلف جوانب العمل الرقابي البرلماني وتتماشى مع كل المواضيع وممكنة التطبيق في كل المجالات كالتشريع والرقابة على الميزانية.

91 "Le contrôle démocratique est justifié par le principe démocratique fondamental de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Puisque les forces armées font partie intégrante de l'exécutif, leur contrôle par le parlement ou le pouvoir judiciaire représente une application naturelle et normale de ce principe, dont la conséquence nécessaire est la responsabilité de l'appareil militaire devant la société qu'il sert et protège", in COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) , Sur le contrôle démocratique des forces armées, Étude n° 389/2006, adopté par la Commission de Venise lors de la 74è session plénière le 23 avril 2008, p.17. Disponible sur ;

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD%282008%29004-f (consulté le 15 décembre 2016)

92 D.C.A.F, Contrôle démocratique des forces armées, Document d'information du D.C.A.F, Genève, 2008, p.1. Disponible sur ;

www.dcaf.ch/content/download/59260/897629/…/13_DCAF_BG_FR.pdf (consulté le 16 décembre 2016)

93 PANTEV (P.) & alii, Les relations civilo-militaires et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité, Guide Pratique pour les officiers, militaires des agences de sécurité et de renseignement et pour les policiers et experts de la sécurité, ProCon Ltd, Sofia, Bulgarie, 2005, p.35. Disponible sur ;

www.dcaf.ch/content/download/73116/…/CMR_Handbook_French.pdf (consulté le 16 décembre 2016)

ويعتبر التشريع في مجال الدفاع والأمن آلية رقابة يحدد البرلمان من خلالها مبادئ وقواعد عمل هذه الأجهزة، أي ما هو مقبول وما هو ممنوع. ويحدد الدستور سلطات المشرّع في مجال الأمن والدفاع وتدخلاته القانونية الممكنة وشكل النصوص التي يتخذها في هذا الصدد.[94] كما تم تعزيز صلاحية التشريع في البرلمان التونسي بتطوّر عدد اللجان البرلمانية المتخصصة التي تثري التجربة التشريعية، خاصة أنها تعمل في مجالات كثيرة بينها الأمن والدفاع.

تشكّل مراقبة ميزانية الأمن والدفاع إحدى الآليات الرقابية التي يتلاقى فيها المدني بالعسكري.[95] وغالباً ما يلف هذه المسألة الغموض. فالمؤسسات الأمنية كثيراً ما تحجب ميزانيتها. والميزانية وثيقة سياسية تعدها الحكومة وتتضمن جميع مواردها وخطط إنفاقها لمدة سنة مالية واحدة. ولذلك يجب أن تخضع ميزانية المؤسسات الأمنية لرقابة السلطة التشريعية في طرق اعتمادها وصرفها. ويرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب أحكام القانون الأساسي للميزانية. ويصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية وفق تلك الأحكام.[96] وهنا تبرز أهمية تدخل البرلمان في مراقبة قطاع الأمن، خاصة في مرحلة إقرار الميزانية، للتدقيق في مسودة الميزانية وتعديلها ثم إصدار قانون بها.[97] وقد ساهم تعدد الأطراف الرقابية في جعل قطاع الدفاع التونسي الأكثر شفافية بين الدول العربية، حسب منظمة الشفافية العالمية، وأحد الأسباب هو نشر ميزانية وزارة الدفاع بالتفصيل[98] مع معلومات عن طرق الانفاق على الإنشاءات والرواتب والتدريب العسكري وغيرها.[99] وهذا ما يبقي مؤسسة الدفاع الوطني تحت الرقابة الفعلية للمدنيين.[100] ويعتبر تقرير المنظمة أن "شفافية ميزانية الدفاع آخذة في التحسن. ولجعل التدقيق أكثر فعالية، ينبغي توفير قدر أكبر من المعلومات بطريقة ميسرة للجمهور".[101]

لا يقتصر تطوير العلاقات المدنية-العسكرية وإخضاع المؤسسات الأمنية للمدنيين على مراقبة المؤسسات الأمنية كما أنه لا يحصّن المدنيين ممّن يمتلكون صلاحيات أمنية من المراقبة. بل يجب أيضا مراقبة المدنيين، باعتبارهم مسؤولين أمنيين، من طرف سلطات أمنية أخرى. ولذلك يكرّس الدستور آليات برلمانية لمراقبة أعمال الحكومة باعتبار أن الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب.[102] ويمتلك مجلس نواب الشعب آليات

94 للتوضيح، انظر الجزء المتعلق بسلطات مجلس نواب الشعب في القسم الأول من المبحث الأول.

95 "The military budget is the single most important annual contact between the military and Congress. It affords Congress the opportunity to consider and lay down the broad lines of military policy and to review in exhaustive detail military procedure and administration", HUNTINGTON (S.P.), The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Harvard University Press, Belknap Press, Cambridge, 1985, p.407.

96 الفصل 66 (1) من الدستور التونسي.

97 نيكولاس ماسون ولينا أندرسون ومحمد صلاح الدين، دليل إرشادي: تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني، ركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، جنيف، 2012، ص 13.

98 يشار إلى أن ميزانية وزارة الدفاع الوطني لسنة 2017، تم ضبطها في حدود 2016,152 مليون دينارا مقابل 2094,824 مليون دينار خلال السنة الحالية، أي بتراجع قدره 3,8 بالمأئة.

99 منظمة الشفافية العالمية: النتائج الإقليمية: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع، 2015. متوفر على https://www.iwatch.tn/ar/uploads/GI-2015-Arabic-CMNJ.pdf (تاريخ التصفح 11 كانون الثاني/يناير 2017)

100 "A system of strict control over defense expenditures has the advantage of keeping the military under close observation", YONG (T.D.), « Military professionalism in a democracy », p.26, in BRUNEAU (T.C.) & TOLLEFSON (S.D.), Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Tollefson, eds., Austin, 2006.

101 تقرير منظمة الشفافية العالمية، ص 18.

102 الفصل 95 من الدستور التونسي.

متعددة لمراقبة وتقييم عمل الحكومة ومنها مثلاً سحب الثقة[103] لائحة اللوم، توجيه الأسئلة[104] الكتابية[105] والشفاهية[106] للحكومة. إذ يمكن أن يوجه أعضاء البرلمان تساؤلات أو انطباعات أو حتى أحكاماً على أداء الحكومة أو أداء أحد أعضائها، ونقصد هنا وزير الدفاع ووزير الداخلية في حالة التقاعس عن تحقيق أمن واستقرار البلاد، عدم وضوح الرؤية السياسية للحكومة في مجالي الأمن والدفاع، وحالات الفساد المالي داخل هذه الأجهزة وغيرها من الإشكاليات الأمنية.

2.1.3 الآليات الخاصة

يذكر الفصل 59 من الدستور التونسي إمكانية تشكيل لجان برلمانية. إذ "ينتخب مجلس نواب الشعب في أول جلسة له رئيساً من بين أعضائه. يشكل مجلس نواب الشعب لجانا قارة ولجانا خاصة تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي. يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها".

تطبيقا لمضمون الفصل 59 من الدستور التونسي، نظم الفصل 87 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب عمل اللجان القارة وهي تسع لجان تشريعية تتولّى دراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة على المجلس قبل إحالتها على الجلسة العامة، والنظر في جميع المسائل التي تحال إليها. ويمكن ربط البحث بأربع لجان هي لجنة التشريع العام (الفصل 87 (1))، لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية (الفصل 87 (2))، لجنة المالية والتخطيط والتنمية (الفصل 87 (3)) ولجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح (الفصل 87 (8)).

بصفة عامة، تقدم اللجان القارة، طوال فترة تعيينها، توضيحات واستشارات من أجل تحقيق استمرارية وتطوير الخبرات في نطاق اختصاصها.[107] وحسب الفصل 88 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تتولى كل لجنة قارة دراسة ما يحيله إليها مكتب المجلس من مشاريع أو مقترحات قوانين ومواضيع تدخل في نطاق اختصاصها. كما تنظر في المسائل التي قررت الجلسة العامة إحالتها إليها. وعليه، بإمكان كل لجنة، حسب اختصاصها، تطوير قطاع الأمن والعلاقات المدنية-العسكرية. فلجنة التشريع العام بإمكانها تقديم اقتراحات تشريعية خاصة بقطاع الأمن. كما تنظر لجنة الحقوق والحريات

103 الفصل 97 من الدستور التونسي: "يمكن لمجلس نواب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معلل يقدم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتم التصويت على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة".

104 الفصل 96 من الدستور التونسي: "لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية طبق ما يضبطه النظام الداخلي للمجلس".

105 الفصل 145 من الدستور التونسي: " لكل عضو أو أكثر التقدم إلى أعضاء من الحكومة بأسئلة كتابية في صيغة موجزة عن طريق رئيس مجلس نواب الشعب. يحيل مكتب المجلس السؤال الكتابي على الحكومة في أجل أقصاه ثمانية أيام من تلقيه. وللمكتب أن يكلف أحد أعضائه بمتابعة هذه المهمة. يتعين على الحكومة موافاة رئيس المجلس بجواب في أجل أقصاه عشرة أيام من تلقيها السؤال. يسلم رئيس المجلس نسخة من الجواب إلى العضو المعني ويأذن بنشر السؤال والجواب الكتابي للحكومة بالرائد الرسمي لمداولات مجلس نواب الشعب وعلى الموقع الالكتروني للمجلس. ويمكن لأي عضو تقدم بأسئلة كتابية أن يسحبها قبل تلقي الإجابة".

106 الفصل 146 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب: "لكل عضو أن يتقدم خلال جلسة عامة بأسئلة شفاهية لأعضاء الحكومة على أن يوجه إعلاما كتاب إلى رئيس المجلس يبين فيه موضوع أسئلته وعضو الحكومة المعني بالإجابة. ويتم إعلام الحكومة بمواضيع الأسئلة وموعد الجلسة العامة المخصصة للإجابة عنها على أن تكون في أجل أقصاه خمسة عشر يوما ويتم تلقى جواب الحكومة خلال نفس الجلسة العامة. وللنائب أن يعقب مرة واحدة على جواب عضو الحكومة. ويمكن لأي عضو تقدم بأسئلة شفاهية أن يسحبها أسبوعا على الأقل قبل موعد الجلسة العامة".

107 D.C.A.F, Les comités parlementaires de défense et sécurité, D.C.A.F Backgrounder, 2008, p.1. Disponible sur; http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/bg_COMITES_PARL_DEFENSE_SECURITE_FR.pdf (consulté le 6 décembre 2016)

والعلاقات الخارجية في المشاريع والمقترحات والمسائل المتعلقة بالحريات العامة وحقوق الانسان وبإمكانها مراقبة احترام حقوق وحريات الإنسان في علاقة بالمجال الأمني وحتى الدفاع على الحقوق السياسية للأمنيين والعسكريين في إطار تحقيق المساواة في الحقوق مع باقي المواطنين. كما تهتم لجنة المالية والتخطيط والتنمية بالنشاط المالي للمؤسسات العمومية، وعندئذ يمكن أن نعّوض القصور على مستوى مراقبة ميزانية الأمن والدفاع. في حين أن لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح تهتم بالتنظيم العام للإدارة وتقدم اقتراحات مشاريع القوانين المتعلقة بالقوات الحاملة للسلاح. وبذلك تساهم هذه اللجان ليس فقط في التشريع في مجال الأمن والدفاع وضمان حسن سير قطاع الأمن ومطابقته للقانون، وإنما أيضا في تعزيز الطابع الديمقراطي لممارسات أفراد هذا القطاع.

وهذا هو الهدف نفسه الذي تعمل من أجله اللجان الخاصة التي تتولى دراسة جميع ما يُحال إليها ومتابعة كل الملفات والقضايا الداخلة في اختصاصها.[108] وسنتطرق إلى ثلاث فقط من ضمن تسع لجان خاصة.

تهتم لجنة الأمن والدفاع بمسائل الأمن والدفاع ومتابعة الملفات الخاصة بهذا القطاع. وتلعب دوراً مهماً في تنفيذ سياسات الحكومة واستراتيجياتها. ولها، عند الضرورة، أن تعقد جلسات حوار أو مساءلة مع الأطراف المعنية بقطاعي الأمن والدفاع، في حين تتولى لجنة الإصلاح الإداري والحكم الرشيد ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام، متابعة ملفات الفساد الإداري والمالي في القطاع. وتتولى متابعة ملف استرجاع الأموال المنهوبة وملف التصرف في الأموال والأملاك المصادرة وكذلك ملف التدقيق في البنوك العمومية والمنشآت العمومية. وبهذا تضاعف الرقابة المالية في قطاع الأمن وتساهم في تحديث الإدارات الأمنية باعتبارها المسؤولة على متابعة سبل تطوير الإدارة وتحديثها وإصلاح الوظيفة العمومية. وتتولى لجنة شهداء الثورة وجرحاها وتنفيذ قانون العفو العام والعدالة الانتقالية، جميع الملفات والمسائل المتعلقة باستحقاقات شهداء وجرحى الثورة وتنفيذ قانون العفو. وهذا يعزز تحقيق مسار العدالة الانتقالية خاصة في العلاقة مع قطاع الأمن باعتبار أن قضايا شهداء الثورة مرتبطة بانتهاكات أعوان الأمن في الثورة. ولهذه اللجان البرلمانية عرض إحدى المسائل التي تدخل صلب اختصاصها على الجلسة العامة للنقاش. وتقدم إثر كل دورة نيابية تقارير تعرضها على مجلس نواب الشعب.

بالإضافة إلى اللجان القارة واللجان الخاصة، أعطى الدستور إمكانية تشكيل لجان تحقيق تتكون سواء من طرف ربع أعضاء مجلس نواب الشعب[109] أو من طرف أغلبية أعضاء المعارضة.[110] وهي لجان مؤقتة تتكون للتحقيق في موضوعات سياسية مهمة كمسائل الأمن والدفاع حيث يمكن لأعضائها القيام بزيارات ميدانية للأشخاص المتضررين. كما يمكنها الحصول على المعلومات اللازمة لإتمام التحقيق باعتبار أن الفصل 73 من النظام

108 الفصل 93 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

109 الفصل 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب: "يمكن لمجلس نواب الشعب وبطلب من ربع الأعضاء على الأقل احداث لجان تحقيق ويصادق المجلس على احداثها بأغلبية أعضائه الحاضرين على ألا يقل عدد الموافقين على الثلث ".

110 الفصل 98 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب: "لأغلبية أعضاء المعارضة في كل سنة نيابية الحق في طلب تكوين لجنة تحقيق وترأسها. وليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديرية في مبدأ إنشاء تلك اللجنة، كما لا تعرض على مصادقة الجلسة العامة ".

الداخلي[111] يوفر لها الغطاء القانوني للوصول غير المحدود إلى المعلومات والوثائق الرسمية. ورغم اختلاف آليات تكوين هذه اللجان، إلا أنها مطالبة كلها بتقديم تقرير بعد انتهاء التحقيق. ويرفع هذا التقرير إلى مكتب مجلس نواب الشعب ويعرض، وجوباً، على الجلسة العامة لمناقشته. وتُحل هذه اللجان تلقائياً بعد انتهاء مهامها وعرض التقرير على البرلمان، ما لم تقرر الجلسة العامة مواصلتها لعملها في اتجاه مزيد التدقيق والبحث.[112]

تتميز الرقابة البرلمانية بتنوع آلياتها، وهو ما يزيد من إمكانية تطوير الشفافية والمساءلة في قطاع الأمن. وهذا ما يسعى إليه الدستور التونسي من خلال إسناد المهمة الرقابية للعديد من السلطات المدنية الأخرى، غير مجلس نواب الشعب.

2.3 آليات الرقابة الأخرى: بين التنوع والمحدودية

لا تكتمل الرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية في تونس دون البحث في آليات رقابة السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ورقابة الهيئات الدستورية المستقلة (3). ولكن أي أهمية تكتسيها الرقابة على المؤسسات الأمنية في غياب الآليات الخاصة لمراقبة قطاع الأمن؟ وأي معنى لمبدأ الفصل بين السلط في ظل هذا الغياب؟

1.2.3 رقابة السلطة التنفيذية على قطاع الأمن

يتبع قطاع الأمن تنظيمياً إلى السلطة التنفيذية، وهي المسؤولة المباشرة والأولى عن مراقبته. ولكن، نلاحظ سكوت الدستور التونسي وغموضه هنا. فقد اقتصر على اعتبار رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وبذلك أرجع سلطة الرقابة إلى الرئيس. ولكننا لا نجد فصلاً يجعل وبوضوح رئيس الدولة القائد الأعلى للقوات الأمن الداخلي. ونكتفي بالقول بأن رئيس الجمهورية يمتلك سلطة رقابة مسبقة خاصة من خلال التسمية في الوظائف العسكرية العليا والوظائف السياسية كتعيين وزيري الداخلية والدفاع. وله سلطة رقابية لاحقة من خلال إقالة هؤلاء. وهو يمتلك السلطة المباشرة على أعوان الأمن الرئاسي والشخصيات الرسمية، وهم يباشرون مهامهم بإشراف رئيس الإدارة المكلف لهذا الغرض من قبل رئيس الجمهورية.[113] هذا بالإضافة لإشرافه وتحديده السياسات العامة في قطاع الأمن والاشراف على مجلس الأمن الوطني.

111 "تتمتع اللجان بحق الاطلاع على جميع الملفات وكذلك الحصول على كل الوثائق التي تطلبها وعل ى كل الادارات والمؤسسات والمنشآت العمومية توفير الوسائل اللازمة لها لتيسير قيامها بمهامها".

112 الفصل 100 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

113 المادة 3 من أمر عدد 1155 تاريخ 13 نيسان/أبريل 2006 يتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص لأعوان سلك أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية.

وباعتبار أن السلطة التنفيذية تضم أيضا الحكومة، فمن الضروري توضيح دورها الرقابي على المؤسسات الأمنية. وهنا يبرز الدور الأهم، الدور الرقابي المباشر على الوزراء المكلفين بالأمن الوطني والدفاع (هم بالأساس تحت سلطة رئيس الدولة). ونذكر على سبيل المثال المادة الثانية من القانون المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي[114] والمادة الأولى من الأمر المتعلق بضبط مشمولات وزير الدفاع الوطني.[115]

2.2.3 تدعيم الرقابة القضائية على قطاع الأمن

تضمن السلطة القضائية علوية الدستور، وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات.[116] ويتدخل القضاء في مراقبة انتهاكات قطاع الأمن والتشريعات المتعلقة بحقوق الانسان، ورقابة السلطات الاستثنائية من طرف المحكمة الدستورية، والرقابة المالية من طرف محكمة المحاسبات.

لا يعتبر النص على مجموعة من الحقوق والحريات في الدستور كافياً، ويجب تحديد ضمانات لعدم انتهاكها أو على الأقل تحديد ضوابطها بنص صريح. ولذلك جاء الفصل 49 من الدستور التونسي ليوضّح كيفية تقييد الحقوق والحريات وأسبابه.[117] فحسب الفصل 49، يحدد "القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك".

ترجع سلطة اتخاذ القوانين للمشرع الوحيد في البلاد، وهو المشرّع. ولكن سلطته تبقى في إطار ما يقرّه الدستور ويجيزه. وحتى مع إمكانية تقييد الحقوق والحريات الأساسية التي أقرّها الدستور، يجب احترام شروط هذا التقييد. فلا يمكن المساس بجوهر الحقوق والحريات. وباعتبارها حامية الدستور تتدخل المحكمة الدستورية لمراقبة دستورية القوانين. وهنا تتدخل المحكمة لمراقبة المشرّع وتتأكّد من تحقق مبدأي التناسب والضرورة بصورة مسبقة في مشاريع القوانين أو بصفة لاحقة في القوانين الموجودة. ويتأكد القاضي الدستوري مثلاً من تناسب التقييدات مع الضرورات الأمنية التي حددها الفصل 49. في حين يتدخل القاضي الإداري لمراقبة أعوان المؤسسات الأمنية والسلطات المدنية صاحبة الصلاحيات الأمنية. فيتحقق من تناسب القرارات الأمنية وتأثيرها على الحقوق والحريات مع ما تطلبه مهمة تحقيق النظام العام. كما

114 المادة 2 (جديد) – نقح بمقتضى القانون عدد 58 لسنة 2000 تاريخ 13 حزيران/يونيو 2000 "يرجع أعوان قوات الأمن الداخلي بالنظر إلى وزير الداخلية تحت سامي سلطة رئيس الجمهورية الذي يأذنهم ويأمرهم مباشرة أو عن طريق الوزير الأول أو وزير الداخلية".

115 المادة 1 "يضطلع وزير الدفاع الوطني تحت سلطة رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة بمهمة إقرار سلامة التواب الوطني وكيانه وحماية حياة السكان".

116 الفصل 102 من الدستور التونسي.

117 "يشكل الفصل 49 من الدستور التونسي خطوة ديمقراطية هامة باعتباره يكرس لأول مرة مبدأ التناسب كمعيار لتقييم وتأطير القيود الموضوعة على الحقوق والحريات. ومن هنا فصاعدا لا يكفي أن تقوم السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، باعتبارها مسؤولة على تنفيذ القوانين، بالحد من الحق أو الحرية استنادا إلى أحد الأسباب المذكورة في الفصل 49 (الأمن العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، إلخ.) بل من الضروري أن يكون هذا لقيد متناسبا مع الهدف المنشود. أما تقدير التناسب فهو سيعود إلى السلطة التشريعية تحت رقابة المحكمة الدستورية"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، تقرير: تقييم الطابع الديمقراطي للدستور التونسي تاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2014، ص 16-17. متوفر على:
http://democracy-reporting.org/?dri_publicationsD8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88&lang=ar
(تاريخ التصفح 10 كانون الثاني/يناير 2017)

يتحقق من ضرورة اعتماد المؤسسات الأمنية على وسائل قمعية دون غيرها. وهذه الرقابة تعرف بالرقابة على شرعية القرارات.

ومن منطلق مختلف، تتدخل المحكمة الدستورية لرقابة السلطات المدنية في حالة الإعلان عن الحالة الاستثنائية. فقد أرجع لها الدستور سلطة تبين الانتهاء من الحالة الاستثنائية ووضح حد للتدابير الاستثنائية. ولكن هل بالإمكان أن تتحقق هذه المحكمة من دستورية التدابير المعتمدة في المرحلة أم لا؟ فالدستور التونسي لم يخصص مادة ولم يشر أصلا للرقابة على الصلاحيات الاستثنائية أثناء أو بعد انتهائها. وغياب مثل هذا النص يبقي التكريس الدستوري للمسائل الأمنية وللعلاقات المدنية-العسكرية غير مكتمل ويفتح الباب أمام إمكانية انتهاك الحقوق والحريات من طرف المؤسسات الأمنية التي تتولى صلاحيات واسعة في الحالات الاستثنائية. ولكن بالمقابل، منع الدستور التونسي إنشاء المحاكم الاستثنائية أو سن إجراءات استثنائية تمس بمبادئ المحاكمة العادلة، في محاولة للمحافظة على الحقوق والحريات الأساسية.[118]

وعزّز الدستور التونسي الرقابة الديمقراطية على المؤسسات الأمنية وخاصة الرقابة المالية. إذ أسند لمحكمة المحاسبات[119] صلاحية مراقبة التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية. وهي تقيم طرق التصرف وتزجر أخطاءه، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مراقبة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية، وهذا يشمل قطاع الأمن. فكل النتائج والتقييمات التي تعدها محكمة المحاسبات تُنشر في تقرير سنوي عام، عليها رفعه إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء. ولكن الدستور التونسي لم يطالب الهيئات الدستورية المستقلة بإعداد تقارير ورفعها إلى هذه السلط، بل أعطاها صلاحيات واسعة واستقلالية تامة عن باقي السلط العمومية.

3.2.3 رقابة غير مباشرة للهيئات الدستورية المستقلة

تلعب الهيئات الدستورية المستقلة (كهيئة حقوق الانسان واحترام الحريات وحقوق الإنسان وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد) دوراً هاماً وفعالاً في مراقبة قطاع الأمن. ومع أن الدستور لم يمنحها هذه الصلاحية مباشرة، فإنها بحكم اختصاصها في مراقبة حقوق الإنسان والفساد في قطاع الأمن يمكنها تحقيق هذه الرقابة.

فهيئة حقوق الإنسان واحترام الحريات وحقوق الإنسان[120] تراقب مدى احترام حقوق الانسان وانتهاكات أعوان أجهزة الأمن لها. وتعمل على تعزيزها من خلال تقديم اقتراحات للسلطات الرسمية بتطوير منظومة حقوق الإنسان. وهي تستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها، وبذلك تلعب دوراً في التشريع في قطاع الأمن. كما تحقق في انتهاكات حقوق الإنسان وتسويها باتخاذ إجراءات تحددها هي، ثم تحيلها إلى الجهات المعنية، كالقضاء مثلا.

118 الفصل 110 من الدستور التونسي.
119 الفصل 117 من الدستور التونسي.
120 الفصل 128 من الدستور التونسي.

وتسهم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد[121] أيضاً في الرقابة على قطاع الأمن من خلال المشاركة في سياسات الحوكمة الرشيدة التي تعتمدها الحكومة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها. فهي تراقب تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة من طرف المؤسسات الأمنية، ومدى شفافيتها، ونزاهتها واحترامها للقانون. وتعمل على زيادة إدماج هذه القوات في المجتمع وإمكانية مساءلتها في حال انتهكت القانون. كما تتولى هذه الهيئة رصد الفساد في قطاع الأمن سواء كان مالياً أم انتهاكات للقانون وحقوق الانسان. فتتحقق من حالات الفساد وتحقق فيها، ولكن ليس لها أي سلطة في تسويتها، بل تتولى فقط العمل التحضيري وتدرس الملف ثم تحيله إلى السلطات المختصة. واستشارة الهيئة وجوبية ويؤخذ برأيها في مشاريع القوانين المتصلة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. ودورها هنا هو اقتراح تعديلات على الإطار القانوني الخاص بقطاع الأمن حيث بإمكانها اقتراح زيادة أحكام ضرورية لحوكمة قطاع الأمن. كما تبدي الهيئة رأيها في النصوص الترتيبية العامة المتصلة بمجال اختصاصها. ولكن رغم أنها لا تبدي سوى آراء، فهي تؤثر بطريقة أو بأخرى على أصحاب القرار باعتبارها تمتلك خبرة في هذا المجال.

تمتلك هذه الهيئات سلطات واسعة بإمكانها تعزيز الرؤية الديمقراطية في قطاع الأمن وتحسين العلاقات المدنية-العسكرية باعتبارها تمتلك اختصاصين مهمين: حماية حقوق الانسان من انتهاكات أعوان قطاع الأمن والدفاع عن حقوق هؤلاء الأعوان من جهة، وتحقيق الحوكمة الديمقراطية من خلال التشديد على تكريس مبادئها وحسن تطبيقها من جهة أخرى. ولكن هل هذه الهيئات قادرة، إلى جانب كل الأطراف الأخرى، على تحقيق رقابة فعلية في غياب آليات لمراقبة المؤسسات الأمنية، وهي الأهم؟

4.2.3 ما معنى الفصل بين السلط في غياب الآليات الرقابية؟

(مؤسسة مكتب التحقيق العسكري مثالاً)

كرّس الدستور التونسي العديد من الآليات لتمكين سلطات الدولة، باعتبارها جزءاً مهماً من السلطة التنفيذية، من مراقبة أداء المؤسسات الأمنية. ولكن لا نجد أثرا لآليات متخصصة في الرقابة على قطاع الأمن غير اللجان البرلمانية القليلة كلجنتي الأمن والدفاع. حين نحلل فصول الدستور نجد تنوعاً ووفرة في آليات الرقابة العامة وغير المباشرة. فالرقابة لا تتحقق إلا باقترانها مع أحد المجالات كحقوق الإنسان مثلاً. وكما أسلفنا، ترجع نقائص الدسترة هنا إلى أسباب عدة منها عدم الإلمام بهذا المجال الذي يعتبر جديداً على السياسي التونسي. بالإضافة إلى أن التوافق السياسي، في أي دولة ونظام، يحتوي نقائص ولا يتسم بالكمال.

وعلى ذكر النقائص، فإن مؤسسي الدستور التونسي لعام 2014 لم يكرّسوا آلية هامة لمراقبة المؤسسات الأمنية وهي مؤسسة مكتب التحقيق العسكري (أو أمين المظالم: ombudsman) المختصة بالقوات المسلحة. وهي آلية مهمة وقد تكون الأهم لارتباطها الوثيق ودرايتها العميقة بخفايا هذه المؤسسات وكيفية التعامل معها وتحقيق الحوكمة

121 الفصل 130 من الدستور التونسي.

الرشيدة فيها. وهي "آلية مستقلة عن هيكلية القيادة العسكرية"،[122] تكمن أهميتها في مهام مراقبة قطاع الأمن ومراقبة حسن احترام سيادة القانون بالمؤسسات الأمنية واحترام مبادئ الحوكمة الرشيدة في هذا القطاع كالمهنية والسرية والشفافية. ويعمل مكتب أمين المظالم على تقديم تقارير دورية إلى البرلمان وللسلط المدنية المعنية ومناقشتها أمام العموم. وتعمل هذه الآلية في كنف الاستقلالية والشفافية، ويجب إعطاؤها الوسائل اللازمة لتأدية مهامها وإبقاء عملها ضمن مبادئ الحوكمة الرشيدة. ويمكن أن تقدم هذه المؤسسة الدعم الكافي واللازم لقطاع الامن، وهي كفيلة بتحقيق رقابة ديمقراطية في حال تمت دسترتها وإعطائها السلطات والوسائل اللازمة.[123]

في النهاية، يمكن القول بأن غياب هذه الآلية لا يمكن أن يقوض مبدأ الفصل بين السلط لأن توفير الآليات الرقابية هو جوهر هذا الفصل لتبقى كل سلطة ضمن نطاقها القانوني المطلوب. ولكن هذا التغييب يعرّض مبدأ الفصل بين السلط للانتقاد وأحياناً للتهديد الفعلي إذا فشلت السلط في مراقبة المؤسسات الأمنية أو عند محاولة التعتيم على هذا القطاع وحصره في نطاق السلطة التنفيذية دون رقابة ترك المجال للرقابة من جميع السلط الأخرى.

122 مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، تقرير موجز: مكاتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)، آذار/مارس 2006. متوفر على:
http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/bg_mil_omb.pdf

123 لمزيد من التعمق انظر: بنجامين س. بوكلاند ووليام ماكديرموت، دليل: مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة، جنيف، 2012. متوفر على:
http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/documentar_199.pdf

خاتمة

يعتبر الدستور الضمانة الرئيسية لتحقيق حوكمة قطاع الأمن. وعليه فإن تكريس مجموعة من القواعد والمبادئ يعتبر ضرورياً لإخضاع القطاع للسلطات المدنية. فجاء إدراج فصول خاصة بقطاع الأمن صلب الدساتير لإصلاح القطاع وتعزيز السلوك الديمقراطي داخل المؤسسات الأمنية وبين المدنيين والأمنيين. وتعتبر دسترة مهام وصلاحيات المؤسسات الأمنية وسيلة لتحديد مجال تدخلها وبالتالي إبقائها تحت طائلة القانون. لكن رغم أهمية المجهود الذي بذله مؤسسو الدستور التونسي، فإن بعض فصوله تعكس فهماً محدوداً لمفهوم "قطاع أمن ديمقراطي" ولمهام المؤسسات الأمنية. ولكن رغم نقائص هذا التكريس، فإن الدستور التونسي حقّق نقلة نوعية في العلاقات المدنية-العسكرية، مقارنة بدستور غرة جوان 1959 الذي اقتصر على فصول تحدثت عن القيادة العامة للقوات المسلحة وإعلان الحرب، في حين كرس دستور 2014 العديد من المواد التي تحدد العلاقة مع المؤسسات الأمنية: مبادئ عمل المؤسسات الأمنية، والتقسيم الوظيفي بين السلطات المدنية والسلطات الأمنية، والرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن.

أما في مجال الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن، فقد حقق الدستور التونسي المطلوب لتفعيل الجهات الرسمية المختلفة لمراقبة قطاع الأمن والأطراف المتداخلين فيه سواء السلطة التنفيذية، أو القضائية أو الهيئات الدستورية المستقلة. ولكن الدستور لم يحقق المطلوب بخصوص الرقابة غير الرسمية على قطاع الأمن، رغم أن الواقع التونسي يكشف حقيقة أخرى وهي تزايد انفتاح المؤسسات الأمنية على المجتمع المدني والاعلام.

يجدر التوضيح أن الدستور التونسي يعكس الجزء القانوني للعلاقات المدنية-العسكرية، فيما العوامل الاجتماعية والثقافية هي المتحكمة في تحديد نوع هذه العلاقات التي تختلف في تونس عن غيرها من البلدان العربية. فرغم كون الديمقراطية التونسية ناشئة، فإن العلاقات بين المدنيين والمؤسسات الأمنية تتسم بنوع من الديمقراطية. وبالرغم من الاحتقان ضد جهاز وزارة الداخلية، يصرّ التونسيون على تحسينه وعدم التعامل معه بطريقة انتقامية. كما أن وضعية الجيش التونسي فريدة. فبالرغم من إقصاء الأنظمة السابقة له، لم يستغل فرصة الانفلات الأمني لاسترجاع مكانته، كما فعل الجيش المصري. بالإضافة إلى أن الدستور لا يعدو أن يكون، كغيره من النصوص القانونية، مرآة المجتمع القانونية. فحتى نقيّم الدساتير ومدى ديمقراطيتها في التعامل مع قطاع الأمن، علينا أن نبحث عن رغبة المجتمعات والنخب في تحقيق هذا الهدف. بحيث يمكن أن تتماشى رؤى النخب والشعب والمؤسسات الأمنية نحو "دمقرطة" القطاع أو تتلاشى الرؤية عند الوصول للنخب والأجهزة، أو تتلاقى بين الشعب والنخبة وتتلاشى على مستوى المؤسسات الأمنية.

وفي الأخير، وجب علينا التشديد على واقع المجتمعات العربية. إذ يمكن الحصول على دساتير ديمقراطية لا غبار عليها، ولكن التطبيق يطرح إشكاليات جمّة بسبب تجاهل تلك

الدساتير في أغلب الأحيان. ويبقى الأهم هو فعالية المواد الدستورية ومدى تطبيقها فعلياً. وبالإضافة إلى أن عملية إصلاح قطاع الأمن هي معقدة، فإنها تستوجب تضافر العديد من العوامل الأخرى غير القانونية، كالإرادة السياسية والشعبية. فإصلاح العلاقات المدنية-العسكرية لا يكتفي بتأطيرها القانوني والدستوري ولا يتم بمعزل عن الهياكل والمؤسسات الأمنية ذات الخبرة والتي تكون مرجعاً تقنياً للسلطات المدنية صاحبة الخبرة المحدودة في المجال الأمني. لذلك وجب تعزيز الثقة بين المواطنين العاديين والمؤسسات الأمنية، وهذا يتم بمعزل عن الدستور.

على ضوء النتائج السابقة، يمكننا تقديم التوصيات التالية:

- ضرورة تنقيح الدستور التونسي من أجل إدراج المهمة الاستخباراتية صلب مهام المؤسسات العسكرية، إما بإضافة فصل جديد أو إضافة هذه المهمة إلى قوات الأمن الوطني ضمن الفصل 19. وعدم القيام بذلك يضعنا أمام إشكال قانوني وتضارب صارخ بين النصوص القانونية التشريعية والدستور.
- ضرورة تنقيح وتحديث الإطار القانوني التشريعي لقطاع الأمن تماشياً مع التكريس الدستوري الجديد بالنظر إلى مهام المؤسسات الأمنية، وتركيبتها وحتى تسميتها.
- تحقيق علاقات مدنية-عسكرية ديمقراطية يستوجب الإقرار بمركزية أمن الفرد والمجتمع إلى جانب إقرار أمن الدولة.
- تحقيق علاقات مدنية-عسكرية ديمقراطية لا تحرم أعوان المؤسسات الأمنية من حقوقهم السياسية واعتبارهم "مواطنين بزي" لهم ما للمدنيين من حقوق وعليهم ما على المواطنين من واجبات كالمشاركة في الانتخابات والحق في الاستنكاف الضّميري مثلاً.
- التعجيل في إصدار النصوص القانونية المنظمة للهيئات الدستورية المستقلة وإعطائها الصلاحية المباشرة لمراقبة الانتهاكات الصادرة من المؤسسات الأمنية ضد حقوق وحريات الأفراد.

المراجع

مراجع باللغة العربية

كتب:

- محمد شقير، المؤسسة الأمنية بالمغرب: بين حماية النظام وسلامة المواطن، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب، 2016. (248ص.)
- هاني سليمان، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت 2015، ص 155.

مقالات:

- أحمد عبد ربه، " الاتجاهات الحديثة في دراسة الدور السياسي للجيوش"، في حمدي عبد الرحمان (تحرير)، الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا: معوّقات بناء الدولة الوطنية، منتدى العلاقات العربية والدولية/دار الكتب القطرية، قطر/الدوحة، 2015، (ص 19-56)
- بشير عبد الفتاح، "بين يناير 2011 ويوليو 2013...جيش مصر في قلب العاصفة"، سياسات عربية، عدد4 أيلول/سبتمبر 2013. ذكر في، هاني سليمان، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت 2015.
- نور الدين جبنون، "دور الجيش ي الثورة التونسية"، في مجموعة مؤلفين، ثورة تونس: الأسباب والسياقات والتحديات، الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت 2012، (ص 325-350)

مقالات إلكترونية:

- أحمد عبد ربه، شريف مدحت ونهلة حداد "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: التحرك للأمام «، بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية، مشكاة بيت الحكمة، العدد الأول، يوليو 2012. (متوفر على: http://www.how-foundation.org/documents/24113/0/October+Military+Civilian+relations.pdf) (تاريخ التصفح 5 كانون الأول/ديسمبر 2016)
- شاران غريوال، "ثورة هادئة: الجيش التونسي بعد بن علي"، العلاقات المدنية-العسكرية في الدول العربية، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 24 شباط/فبراير 2016. (1-12ص.) متوفر على: carnegie-mec.org/2016/02/24/ar-pub-62830

- محمد قشقوش، "العلاقات العسكرية-المدنية. الإشكاليات "السبع" التي تواجه الجيوش بعد الثورات العربية"، مجلة السياسة الدولية، متوفر على: http://www.siyassa.org.eg/NewsQ/2363.aspx (تاريخ التصفح 8 كانون الأول/ديسمبر 2016)
- هيكل بن محفوظ "نظرة عامة على واقع إصلاح قطاع الأمن في تونس بعد ثلاث سنوات من الانتقال الديمقراطي"، ص 8. متوفر على: http://www.arab-reform.net/sites/default/files/pdf: (تاريخ التصفح 15 كانون الأول/ديسمبر 2016).

تقارير:

- سيسيل غي وآخرون، تقرير " دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 يناير 2014 وحوكمة القطاع الأمني"، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2015. متوفر على: http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/documentar_10223.pdf (تاريخ التصفح 20 كانون الأول/ديسمبر 2016)
- كويراين هانلول، "إصلاح القطاع الأمني في تونس. عام بعد ثورة الياسمين"، معهد السلام الأميركي، تقرير خاص رقم 304 أذار/مارس 2012. متوفر على: www.usip.org/sites/default/files/sr304_Arabic.pdf
- مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، تقرير موجز: مكاتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)، آذار/مارس 2006. متوفر على: http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/bg_mil_omb.pdf
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، تقرير: تقييم الطابع الديمقراطي للدستور التونسي تاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2014. متوفر على: http://democracy-reporting.org/?dri_publications&lang=ar (تاريخ التصفح 10 كانون الثاني/يناير 2017)
- منظمة الشفافية العالمية، تقرير: النتائج الإقليمية: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع، 2015. متوفر على الموقع https://www.iwatch.tn/ar/uploads/GI-2015-Arabic-CMNJ.pdf (تاريخ التصفح 11 كانون الثاني/يناير 2017)

ورقات توجيهية/دليل إرشادي:

- عمر ولد حمادي، ورقة توجيهية: المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2015. متوفر على: http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri-ly-bp50_ar_on_armed_forces_2015-04-171.pdf (تاريخ التصفح 17 كانون الأول/ديسمبر 2016)
- نيكولاس ماسون ولينا أندرسون ومحمد صلاح الدين، دليل إرشادي: تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني، ركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، جنيف، 2012. متوفر على: http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/documentar_10206.pdf (تاريخ التصفح 10 كانون الثاني/يناير 2017)

نصوص قانونية:

- الدستور المغربي تاريخ 29 تموز/يوليو 2011
- الدستور المصري تاريخ 18 كانون الثاني/يناير 2014
- الدستور التونسي تاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2014
- القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 آب/أغسطس 1982 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي.
- المرسوم عدد60-88 تاريخ 2 حزيران/يونيو 1988 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1988.
- الأمر عدد 1200-88 تاريخ 27 حزيران/يونيو 1988 المتعلق بضبط القانون الخاص بأعوان الديوانة.
- أمر عدد 1195 لسنة 1990 مؤرخ في 6 تموز/يوليو 1990 يتعلق بإحداث المجلس القومي للأمن.
- الأمر أمر عدد 1155 تاريخ 13 نيسان/أبريل 2006 يتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص لأعوان سلك أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية
- أمر رئاسي عدد 43-2015 مؤرخ في 20 شباط/فبراير 2015 يتعلق بتسمية مدير عام وكالة الاستخبارات والأمن للدفاع.
- قرار مجلس نواب الشعب تاريخ 24 شباط/فبراير 2015 والمتعلق بالنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

مراجع باللغة الإنجليزية

كتب:

- HUNTINGTON (S.P.), The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Harvard University Press, Belknap Press, Cambridge, 1985. (534 pages).

مساهمات:

- BARANY (Z.), « Comparing the Arab Revolts: The role of the military », in Journal of Democracy, Vol.22, N°4, October 2011. (pp.28-39)

DAVID PIO-BERLIN, "Foreword", in BRUNEAU (T.C.) & TOLLEFSON (S.D.) (dir.), Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Tollefson, eds., Austin, 2006. (pp.ix-xiii)

SHEMELLA (P.), "The spectum of roles and missions of the armed forces », in BRUNEAU (T.C.) & TOLLEFSON (S.D.), Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Tollefson, eds., Austin, 2006. (pp.122-144)

YONG (T.D.), « Military professionalism in a democracy »., in BRUNEAU (T.C.) & TOLLEFSON (S.D.), Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Tollefson, eds., Austin, 2006. (pp.17-33)

مراجع باللغة الفرنسية

كتب:

PANTEV (P.) & alii, Les relations civilo-militaires et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité, Guide Pratique pour les officiers, militaires des agences de sécurité et de renseignement et pour les policiers et experts de la sécurité, ProCon Ltd, Sofia, Bulgarie, 2005. Disponible sur:

www.dcaf.ch/content/download/73116/…/CMR_Handbook_French.pdf (consulté le 16 décembre 2016)

مقالات:

SANGUINETTI (A.), L'armée pour quoi faire ?, Seghers, coll. Point de départ, Paris, 1977.

وثائق، سير ذاتية، دراسات

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), Sur le contrôle démocratique des forces armées, Étude n° 389/2006, adopté par la Commission de Venise lors de la 74è session plénière le 23 avril 2008. Disponible sur:

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD%282008%29004-f (consulté le 15 décembre 2016)

D.C.A.F, Contrôle démocratique des forces armées, Document d'information du D.C.A.F, Genève, 2008. Disponible sur; www.dcaf.ch/content/download/59260/897629/…/13_DCAF_BG_FR.pdf (consulté le 16 décembre 2016)

D.C.A.F, Les comités parlementaires de défense et sécurité, D.C.A.F Backgrounder, 2008. Disponible sur; http://www.dcaf-tunisie.org//adminDcaf/upload/ejournal/bg_COMITES_PARL_DEFENSE_SECURITE_FR.pdf (consulté le 6 décembre 2016)

المبحث الثاني: دور المؤسسة العسكرية في بناء الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية

فيصل حسن محمد محبوب *

* باحث دكتوراه في كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تونس المنار.

مقدمة

تعد عملية وضع دستور جديد في أي دولة الحدث الأهم في حياة شعبها، وتعتبر مرحلة إعداد (بناء) الدستور أهم مرحلة من مراحل وضع الدستور، وهي أهم حتى من مرحلة صياغة الدستور ذاتها، ومن مرحلة المصادقة عليه وإحالته للاستفتاء الشعبي العام. فمرحلة إعداد الدستور تعبر عن عملية الحوارات والنقاشات التي تجري بين مختلف الأطراف السياسية على مضامين الدستور، والاتفاقات والتوافقات التي توصلوا إليها، في حين تعبر مرحلة صياغة الدستور عن صياغة الوثيقة الدستورية صياغة قانونية، وما هي إلا تحويل تلك الاتفاقات والتوافقات التي توصل إليها المتحاورون إلى نصوص في مشروع الدستور الجديد.

ويلعب العديد من الأطراف والجهات أدواراً مؤثرة في مرحلة إعداد الدستور، قد تؤثر في نتائج ومخرجات الحوارات والنقاشات السياسية، فتسعى تلك الأطراف إما إلى تعظيم مكاسبها على حساب الأطراف الأخرى، أو على أقل تقدير المحافظة على الامتيازات السابقة التي كانت تحظى بها قبل وضع الدستور الجديد. ومن هنا يمكن القول بأن شكل الدستور ومضمونه يتأثر بزمن كتابته، والظروف التي تحيط بعملية إعداده، وموقع الأطراف الفاعلة وهيمنتها، كالمؤسسة العسكرية مثلاً التي تعتبر من أهم تلك الأطراف.

لقد شهدت الجمهورية اليمنية ثورة شعبية قادها الشباب في شباط/فبراير 2011، وطالبوا فيها بإسقاط النظام وبناء دولة مدنية ديمقراطية. وعلى إثرها تم الاتفاق بين حزب السلطة وأحزاب المعارضة الرئيسية من خلال المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية على عملية انتقال سياسي، يتخللها إعداد دستور جديد للبلاد. كما توافقت تلك الأحزاب على آلية إعداد هذا الدستور، وهي عقد مؤتمر حوار وطني شامل، تشارك فيه كافة الأطراف الفاعلة السياسية منها والمدنية، بما في ذلك من لهم تأثير على استقرار البلاد، بحيث تمثل نتائج ومخرجات مؤتمر الحوار اللبنة الأساسية لصياغة الدستور الجديد.

وتعتبر المؤسسة العسكرية في الجمهورية اليمنية من الأطراف التي لها دور كبير ومؤثر في الحياة السياسية، على الرغم من أن الدساتير الثلاثة التي عرفتها البلاد منذ عام 1991، لم تعطها صلاحيات كبيرة في أي مرحلة، وليس هناك من مواد دستورية تقحمها في الحياة السياسية. ومع ذلك، لعبت دوراً سياسياً مهماً بالتدخل في كل المراحل الهامة التي مرت بها البلاد. إلا أن حالة الانقسام التي شهدتها هذه المؤسسة في عام 2011، ألقا بظلالها على دورها المحتمل في المرحلة الانتقالية عموماً، وفي مؤتمر الحوار الوطني على وجه الخصوص.

تحلل هذه الورقة دور المؤسسة العسكرية في بناء الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية، من خلال:

1. دراسة وتحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمؤسسة العسكرية في الجمهورية اليمنية.

2. دراسة وتحليل التجربة الجديدة لبناء الدستور في الجمهورية اليمنية في مرحلة ما بعد ثورات الربيع العربي، من خلال مؤتمر الحوار الوطني الشامل والمخرجات التي توافقت عليها المكونات السياسية والاجتماعية المشاركة فيه، والدور الذي لعبته المؤسسة العسكرية في ذلك.

وتكمن أهمية هذه الورقة في تحليلها لطريقة بناء الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية، كونها جاءت نتيجة مؤتمر حوار وطني شارك فيه العديد من القوى السياسية والاجتماعية، وهو ترتيب مخالف لما كان عليه الأمر قبل ثورات الربيع العربي. فقد أعد دستور دولة الوحدة لعام 1991 من قِبل اللجنة الدستورية المشتركة المكونة من 16عضواً يمثلون شطري البلاد بالتساوي، ثم عُدل وفقاً لرؤية المنتصر في الحرب الأهلية عام 1994، وخروج شريك الوحدة الآخر من السلطة بعد هزيمته في تلك الحرب. وجرى التعديل دون استفتاء شعبي. وفي عام 2001 أجري تعديل آخر، ولكن هذه المرة بواسطة استفتاء شعبي. وقُبيل ثورة 11 شباط/فبراير 2011 بشهرٍ واحد، كان المؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم) يمضي منفرداً في إجراء تعديلات دستورية مستنداً على أغلبية مطلقة في البرلمان، ودعم كبير من المؤسسة العسكرية التي يتولى قيادة أهم قواتها نجل الرئيس علي عبد الله صالح.

ومن هذا المنطلق، قسمت الدراسة إلى ثلاثة محاور رئيسية:

- **المحور الأول:** الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمؤسسة العسكرية في الجمهورية اليمنية.

- **المحور الثاني:** المؤسسة العسكرية في المرحلة الانتقالية في الجمهورية اليمنية.

- **المحور الثالث:** المؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية.

1. الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمؤسسة العسكرية في الجمهورية اليمنية

تُعرف المؤسسة العسكرية في الجمهورية اليمنية وفقاً لقانون الخدمة في القوات المسلحة والأمن بأنها "هيئة عسكرية نظامية تتألف من ضباط وضباط صف وجنود القوات المسلحة، والقوات الرئيسية هي: القوات البرية، القوات البحرية والدفاع الساحلي، القوات الجوية والدفاع الجوي، أي قوات أخرى تنشأ بناءً على اقتراح مجلس الدفاع الوطني، وبعد موافقة مجلس النواب" (المادة 3).[1]

سنتناول الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمؤسسة العسكرية من خلال استعراض المبادئ الدستورية العامة للمؤسسة العسكرية، ومن ثم التركيز على علاقة سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بالمؤسسة العسكرية، وأخيراً تناول المواد الدستورية الأخرى ذات العلاقة بالمؤسسة العسكرية والمرتبطة بعلاقة السلطات الثلاث بالمؤسسة العسكرية.

1.1 المبادئ الدستورية العامة للمؤسسة العسكرية

يمكن توضيح المبادئ الدستورية العامة المتعلقة بالمؤسسة العسكرية من خلال تناول المواد المتعلقة بذلك في دستور الجمهورية اليمنية لعام 2001. فقد نص تضمن الفصل الرابع المتعلق بأسس الدفاع الوطني على:

الدولة هي التي تنشئ القوات المسلحة والشرطة والأمن وأية قوات أخرى، وهي ملك الشعب كله، ومهمتها حماية الجمهورية وسلامة أراضيها وأمنها، ولا يجوز لأي هيئة أو فرد أو جماعة أو تنظيم أو حزب سياسي إنشاء قوات أو تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية لأي غرض كان وتحت أي مسمى (المادة 36).

الشرطة هيئة نظامية تؤدي واجبها لخدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتعمل على حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة، وتنفيذ ما تصدره إليها السلطة القضائية من أوامر، كما تتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، وذلك كله على الوجه المبين في القانون (المادة 39).

يحظر تسخير القوات المسلحة والأمن والشرطة وأية قوات أخرى لصالح حزب أو فرد أو جماعة، ويجب صيانتها عن كل صور التفرقة الحزبية والعنصرية والطائفية والمناطقية

1 القانون رقم (67) لسنة 1991 بشأن الخدمة في القوات المسلحة والأمن، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشئون القانونية، 1991.

والقبلية، وذلك ضماناً لحيادها وقيامها بمهامها الوطنية على الوجه الأمثل، ويحظر الانتماء والنشاط الحزبي فيها وفقاً للقانون (المادة 40).[2]

ويرى الباحث بأن المادتين 1 و2 من الدستور تنسجمان مع غالبية دساتير الدول الديمقراطية، من حيث الفصل التام بين مهام المؤسستين العسكرية والأمنية. فالمؤسسة العسكرية تتولى مهام حماية الجمهورية وسلامة أراضيها وأمنها، والمؤسسة الأمنية تتولى مهام حفظ الأمن والنظام العام وحماية المواطنين، والتأكيد على أن كلتا المؤسستين ملك للشعب، وليس لفرد أو عائلة أو حزب أو فئة، وتؤديان مهامهما في خدمة الشعب.

كما أن المادة الأولى أكدت على أن الدولة هي من يحتكر إنشاء قوات المؤسستين العسكرية والأمنية وأية قوات أخرى، وعلى حظر إنشاء قوات أو تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية لصالح فرد أو جماعة. وأضيفت الأحزاب السياسية إلى الجهات التي لا يجوز لها إنشاء قوات أو تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، وذلك بهدف استيعاب طبيعة الحياة السياسية القائمة على النهج الديمقراطي والتعددية السياسية والحزبية في البلاد.

وأكدت المادة الثالثة على حياد المؤسستين العسكرية والأمنية في الحياة السياسية، وعلى حظر تسخيرهما لصالح فرد أو حزب أو جماعة، وعلى صيانتهما من كل عوامل التفرقة، وحظرت الانتماء والنشاط الحزبي فيهما. وقد أضيفت هذه المادة لمواكبة التحول الذي رافق قيام الجمهورية اليمنية ذات النهج الديمقراطي، حيث نص دستور 2001 على أن يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية، بهدف تداول السلطة سلمياً، ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين (المادة 5).[3]

يُلاحظ مما سبق أن المؤسسة العسكرية لم تُمنح صلاحيات أكبر من مهامها، وليس هناك من مواد تقحمها في الحياة السياسية. ومع ذلك، فقد لعبت دوراً كبيراً في الحياة السياسية، إذ تدخلت في كل المراحل الهامة التي مرت بها البلاد. وعليه، ليست العبرة في النصوص الدستورية بل في الممارسة والتطبيق على أرض الواقع. فقد كان للمؤسسة العسكرية دور كبير في الحياة السياسية، وإن بصورة غير مباشرة، عبر تعيين العديد من العسكريين في مناصب مدنية: وزراء، أو محافظين، أو أعضاء في المجلس الاستشاري أو في مجلس الشورى، أو رؤساء أو أعضاء في الهيئات المستقلة كاللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، أو انتخاب بعضهم في مجلس النواب، حتى أن رئيس مجلس النواب الحالي يحمل رتبة لواء في الجيش. كما لعبت المؤسسة العسكرية دوراً في تعيين أشخاص مدنيين في عدد من المناصب المدنية، وفي تعيين العديد من سفراء اليمن في الخارج.

2 دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2001.

3 دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، مصدر سابق.

2.1 علاقة سلطات الدولة بالمؤسسة العسكرية

تتوضح علاقة سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية بالمؤسسة العسكرية بتناول المواد المتعلقة بذلك في دستور الجمهورية اليمنية لعام 2001، والقوانين ذات العلاقة، على النحو التالي:

1.2.1 علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسة العسكرية

تتكون السلطة التنفيذية في الجمهورية اليمنية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ولكل منهما اختصاصاته الحصرية، مع وجود اختصاصات مشتركة بينهما.

1.1.2.1 اختصاصات رئيس الجمهورية الحصرية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة (الفقرة أ من المادة 106). وينتخب من الشعب في انتخابات تنافسية (الفقرة هـ من المادة 108). وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة 111)، ويعمل على الإشراف على المهام السيادية المتعلقة بالدفاع عن الجمهورية، والمرتبطة بالسياسة الخارجية للدولة (المادة 110). ويتولى تسمية أعضاء مجلس الدفاع الوطني طبقاً للقانون (الفقرة 7 من المادة 119)، وتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون (الفقرة 9 من المادة 119). كما يعلن حالة الطوارئ بقرار جمهوري، ولا تعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية، ولا يكون إعلانها إلا لمدة محدودة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب (المادة 121).

2.1.2.1 اختصاصات مجلس الوزراء الحصرية

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة (المادة 129). ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاعية (المادة 137)، واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين (الفقرة هـ من المادة 137). كما يتولى تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقاً للقانون (الفقرة ز من المادة 137). وقد منح الدستور الحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها (المادة 85).

يدير رئيس الوزراء أعمال المجلس، ويرأس اجتماعاته، ويمثله في أمور تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويشرف ويعمل على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء والسياسة العامة للدولة (المادة 138). ويتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته وتوجيه إدارتها وفروعها في جميع أنحاء الجمهورية، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة في وزارته (المادة 144). وعليه، فأن وزير الدفاع يتولى تنفيذ السياسات التي يقرها مجلس الوزراء.

3.1.2.1 اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المشتركة

يختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية (المادة 132). ويتولى مجلس الوزراء، بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية (الفقرة أ من المادة 137)، ويُشرف رئيس الجمهورية على تنفيذ السياسة العامة للدولة التي يضعها بالاشتراك مع الحكومة (الفقرة 5 من المادة 119).[4]

وقد جرت العادة أن يكون وزير الدفاع من العسكريين، مع أن الدستور لا ينص على ذلك. ويستمد الوزير شرعيته من الثقة التي يمنحها مجلس النواب للحكومة بكامل أعضائها. كما يشترك رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة بما فيها سياسات الدفاع والأمن والعلاقات الخارجية. فيتولى مجلس الوزراء تنفيذها، فيما يتولى رئيس الجمهورية الإشراف على تنفيذها.

وفي الشؤون العسكرية، يشترك رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في عضوية مجلس الدفاع الوطني. فقد نص قانون إنشاء المجلس على أنه يتكون من: رئيس مجلس الرئاسة القائد الأعلى للقوات المسلحة،[5] نائب رئيس مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الرئاسة، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، وزير الدفاع، وزير الخارجية، وزير الداخلية والأمن، وزير الإعلام، وزير المالية، رئيس هيئة الأركان العامة، مستشار مجلس الرئاسة للشئون العسكرية (المادة 2).[6]

بالإضافة إلى ذلك، يشترك رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في موضوع التعيينات في المؤسسة العسكرية، وفق قانون الخدمة في القوات المسلحة والأمن الذي نص على أن تعيين رئيس هيئة الأركان العامة، ونواب رئيس هيئة الأركان العامة، ومستشاري كلٍ من وزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان العامة، وقادة القوى، وقادة المناطق، ومدراء الدوائر، بقرار جمهوري بناءً على اقتراح وزير الدفاع، وبعد موافقة مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس الرئاسة (الفقرة 1 من المادة 14).[7]

2.2.1 علاقة السلطة التشريعية بالمؤسسة العسكرية

مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يسن القوانين، ويقر السياسة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (المادة 62). من هنا نجد بأن الدستور منح مجلس النواب صلاحيتين رئيسيتين هما: صلاحية التشريع، وصلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية ومساءلتها على أعمالها.

ففي الجانب التشريعي، منح الدستور عضو مجلس النواب حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها (المادة 85). ومنح المجلس حق المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية ذات الطابع العام أياً كان شكلها أو مستواها، خاصةً تلك المتعلقة

4 دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، مصدر سابق.

5 مجلس الرئاسة: وفقاً لدستور الجمهورية اليمنية لعام 1991، كان رئاسة الجمهورية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء، ولكن تم تعديل هذه المادة في دستور عام 1994، وأصبحت رئاسة الجمهورية يمارسها رئيس الجمهورية.

6 القانون رقم (62) لسنة 1991 بشأن إنشاء مجلس الدفاع الوطني، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشئون القانونية، 1991.

7 القانون رقم (67) لسنة 1991 بشأن الخدمة في القوات المسلحة والأمن، مصدر سابق.

بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم والحدود أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون (المادة 92). الجدير ذكره بأنه لا يوجد نص يحدد المجالات التي يجوز لمجلس النواب اقتراح القوانين فيها، وهل هذا متاح في جميع المجالات بما فيها الدفاعية والأمنية.

أما في الجانب الرقابي، فقد منح الدستور مجلس النواب حق الرقابة على أعمال مجلس الوزراء عموماً والتي يدخل في نطاقها المؤسسة العسكرية من خلال وزارة الدفاع، حيث أن رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسئولية جماعية عن أعمال الحكومة (المادة 133). كما أن الوزراء مسئولون مسئولية فردية عن أي موضوع يدخل في اختصاصهم (المادة 96). وتطلب الحكومة من مجلس النواب منحها الثقة على برنامجها الذي تقدمت به إلى المجلس (المادة 137). وقد حدد الدستور أساليب ووسائل رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة، وحصرها في حق أعضاء مجلس النواب في:

1. توجيه التوصيات للحكومة في المسائل العامة أو في أي شأن يتعلق بأدائها لمهامها أو بأداء أي من أعضائها (المادة 93).

2. طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله (المادة 94).

3. تشكيل لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجان المجلس لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية (المادة 95).

4. توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم في أي موضوع يدخل في اختصاصهم (المادة 96).

5. توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصهم (المادة 97).

6. سحب الثقة من الحكومة (المادة 98).[8]

وفيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية، فإن مجلس النواب يحظى بدور مهم في الشئون العسكرية، إذ يعتبر رئيس مجلس النواب عضواً رئيسياً من أعضاء مجلس الدفاع الوطني وفقاً لقانون إنشاء مجلس الدفاع الوطني، والذي نص على أن يتكون مجلس الدفاع الوطني من: رئيس مجلس الرئاسة القائد الأعلى للقوات المسلحة، نائب رئيس مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الرئاسة، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، وزير الدفاع، وزير الخارجية، وزير الداخلية والأمن، وزير الإعلام، وزير المالية، رئيس هيئة الأركان العامة، مستشار مجلس الرئاسة للشئون العسكرية (المادة 2).[9]

8 دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، مصدر سابق.
9 القانون رقم (62) لسنة 1991 بشأن إنشاء مجلس الدفاع الوطني، مصدر سابق.

كما يحظى مجلس النواب بأهمية كبيرة عند إعلان حالة الطوارئ، إذ نص الدستور على ضرورة دعوة المجلس لعرض إعلان حالة الطوارئ خلال السبعة الأيام التالية للإعلان، فإذا كان مجلس النواب منحلّ ينعقد المجلس القديم، فإذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده، زالت حالة الطوارئ، وفي جميع الأحوال لا تعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية، ولا يكون إعلان حالة الطوارئ إلا لمدة محدودة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب.[10]

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن يعمل المجلس على تشكيل لجان دائمة (المادة 25)، وهذه اللجان هي أجهزة مساعدة للمجلس في ممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية، ومتابعة تنفيذ قراراته وتوصياته لمعرفة مستوى التنفيذ (المادة 26). ويتكون المجلس من 19 لجنة دائمة، بينها لجنة الدفاع والأمن. وبحسب المادة (46) من اللائحة الداخلية تختص هذه اللجنة بالآتي:

- مراجعة ودراسة التشريعات والاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بشئون الدفاع والداخلية والأمن وأسر الشهداء والمعاقين وأسرى الحرب.
- الرقابة على كل الدوائر والمؤسسات العسكرية والأمنية ومتابعة مستوى أدائها.
- متابعة كل ما يحيله المجلس إليها من قضايا تهم القوات المسلحة والأمن.
- الرقابة على مستوى تنفيذ القوانين العسكرية.[11]

ويعتبر الباحث أن وجود لجنة للدفاع والأمن في مجلس النواب ضمانة لإخضاع المؤسسة العسكرية لرقابة الأحزاب السياسية، وتعزيز دور مجلس النواب التشريعي والرقابي على المؤسسة العسكرية.

3.2.1 علاقة السلطة القضائية بالمؤسسة العسكرية

القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في أي شأن من شئون العدالة، ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم (المادة 149). والسلطة القضائية هي وحدة متكاملة (المادة 150)، وتمثل كلاً من المحاكم والنيابة العامة هيئات السلطة القضائية (المادة 149). ويكون للقضاء مجلس أعلى يمثل الهيئة الإدارية للسلطة القضائية ويتولى كل ما يتعلق بالقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل والمحاسبة والنقل، كما يتولى دراسة وإقرار مشروع موازنة السلطة القضائية (المادة 152).[12]

ويتكون مجلس القضاء الأعلى من 9 أعضاء، وهم: رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا، وزير العدل، النائب العام، رئيس هيئة التفتيش القضائي، أمين عام مجلس القضاء الأعلى، ثلاثة قضاة يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية، بناءً على

10 دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، مصدر سابق.
11 القانون رقم (43) لسنة 1997 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشئون القانونية، 1997.
12 دستور الجمهورية اليمنية لعام 2001، مصدر سابق.

ترشيح مجلس القضاء الأعلى، على ألا تقل درجة كل منهم عن قاضي محكمة عليا (المادة 104). ويعيّن رئيس مجلس القضاء الأعلى بقرار من رئيس الجمهورية (المادة 104 مكرر).[13]

تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والجرائم (المادة 9)، وتضم: المحكمة العليا، محاكم الاستئناف، المحاكم الابتدائية (المادة 7). والمحكمة العليا هي أعلى هيئة قضائية في الجمهورية ومقرها العاصمة صنعاء (المادة 10)، ومن مهامها الرقابة القضائية على جميع المحاكم في الجمهورية، والتي يدخل في نطاقها المحاكم العسكرية. وتتكون المحكمة العليا من 8 دوائر بينها الدائرة العسكرية (المادة 16).

وتختص النيابة العامة بتحريك الدعوى الجنائية، وإجراء التحقيق في الجرائم وجمع الأدلة، ومتابعة تنفيذ الأحكام والقرارات الجزائية (المادة 53)، ويعتبر النائب العام هو المختص بالدعوى العامة بصفته نائباً عن المجتمع، ويباشرها بنفسه أو بواسطة مساعدين، ويشاركه فيها أعضاء النيابة العامة (المادة 55). ويتبع أعضاء النيابة رؤسائهم بترتيب وظائفهم، ثم النائب العام، ثم وزير العدل (المادة 54). ويكون مأمورو الضبط القضائي فيما يتعلق بوظائفهم تابعين للنيابة (المادة 52).[14]

وفي الشئون العسكرية، تلعب السلطة القضائية دوراً مهماً من خلال القضاء العسكري الذي يتكون من المحاكم العسكرية، والنيابة العامة العسكرية (المادة 5).[15] ويعتبر القضاء العسكري جزءاً من السلطة القضائية، وهي وحدة متكاملة، وبذلك ليس له أي وضعية قانونية منفصلة.

وتتكون المحاكم العسكرية من: الدائرة العسكرية في المحكمة العليا، المحكمة الاستئنافية العسكرية، المحكمة الابتدائية العسكرية (المادة 44).[16] وتعتبر الدائرة العسكرية إحدى الدوائر الرئيسية للمحكمة العليا، ومقرها العاصمة صنعاء، وتتكون من خمسة قضاة، يصدر بتعيينهم قرار من مجلس القضاء الأعلى بعد التشاور مع وزير العدل ورئيس المحكمة العليا (المادة 16). ومن مهامها الفصل في الطعن بطريق النقض في الأحكام النهائية المكتسبة درجة القطعية والقرارات الصادرة في القضايا العسكرية، بالإضافة إلى نقل الدعاوى في الجرائم العسكرية (المادة 25).[17]

بينما تختص المحكمة الاستئنافية العسكرية بالفصل في جميع الأحكام الصادرة في الجرائم من المحاكم الابتدائية العسكرية عدا الأحكام التي لا يجوز الطعن فيها بالاستئناف (المادة 48)، ويكون مقرها العاصمة صنعاء، في حين تختص المحاكم الابتدائية العسكرية تختص بالفصل في جميع الجرائم المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات العسكرية التي تقع في دائرة اختصاصها المحلي (المادة 49)، ويكون مقرها في

13 القانون رقم (18) لسنة 2012 بتعديل القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.

14 القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 1991.

15 القانون رقم (7) لسنة 1996 بشأن الإجراءات الجزائية العسكرية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 1996.

16 المصدر نفسه.

17 القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية، مصدر سابق.

المناطق العسكرية. وقضاة هذه المحاكم، يتم تعيينهم بقرار جمهوري بناءً على اقتراح وزير الدفاع، وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى (المادة 52)، ويشترط فيهم أن يكونوا من ضباط القوات المسلحة (المادة 51).

ويتولى النيابة العامة العسكرية المدعي العام العسكري، وهو مدير دائرة القضاء العسكري، ويمارس مهام وواجبات الادعاء العسكري، ويتبع قضائياً وفنياً النائب العام للجمهورية، ويتبع عسكرياً وزير الدفاع (المادة 6)، ويعاونه عدد من الأعضاء (المادة 21)، ويكون مأمورو الضبط القضائي العسكري تابعين له، وخاضعين لإشرافه في نطاق صلاحيات الضبط القضائي، ويخضعون جميعهم للنائب العام للجمهورية (المادة 9). ويعتبر من مأموري الضبط القضائي العسكري، كلّ في دائرة اختصاصه: أعضاء النيابة العسكرية، ضباط وضباط صف الاستخبارات العسكرية، ضباط وضباط صف الشرطة العسكرية (المادة 7). ويكون تعيين أعضاء النيابة العسكرية بقرار جمهوري بناءً على اقتراح المدعي العام العسكري وترشيح وزير الدفاع، وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى (المادة 25)، ويشترط في المدعي العام العسكري أن يكون من ضباط القوات المسلحة على أن لا تقل رتبته عن عميد (المادة 23)، ويشترط في أعضاء النيابة العامة العسكرية أن يكونوا من ضباط القوات المسلحة على أن لا تقل رتبهم عن ملازم أول (المادة 24).[18]

18 القانون رقم (7) لسنة 1996 بشأن الإجراءات الجزائية العسكرية، مصدر سابق.

2. المؤسسة العسكرية في المرحلة الانتقالية في الجمهورية اليمنية

مع وصول ثورات الربيع العربي إلى الجمهورية اليمنية، وانطلاق شرارة ثورة 11 شباط/فبراير 2011، وبعد أحداث جمعة الكرامة التي وقعت في 18 آذار/مارس 2011 والتي راح ضحيتها 52 متظاهراً وأصيب نحو 200 آخرين من شباب ساحة التغيير بالعاصمة صنعاء. وفي 21 آذار/مارس 2011 أعلن اللواء علي محسن الأحمر قائد الفرقة الأولى مدرع، قائد المنطقة العسكرية الشمالية الغربية تأييده ودعمه لثورة الشباب، وفور إعلانه أعلنت ثلاث من أصل خمس مناطق عسكرية انضمامها للثورة الشبابية.[19]

وبهذا انقسمت المؤسسة العسكرية اليمنية إلى قسمين: الأول بقيادة اللواء علي محسن الأحمر قائد الفرقة الأولى مدرع والمناطق والوحدات العسكرية المرتبطة به، بعد أن أعلن تأييده للثورة الشبابية وتعهد بحماية ساحات وميادين الحرية والتغيير في المناطق التي تتواجد فيها قواته؛ والثاني بقيادة العميد أحمد علي عبد الله صالح قائد الحرس الجمهوري والقوات الخاصة، والمناطق والوحدات العسكرية التابعة له، بما فيها القوات الجوية والدفاع الجوي، والتي استمرت في ولائها للرئيس علي عبد الله صالح رئيس الجمهورية. وقد شهدت العاصمة صنعاء ومحافظة تعز وبعض المدن والمناطق الأخرى مواجهات بين الجيشين والميليشيات التابعة لهما.

وبعد شهرين من انطلاق الثورة الشبابية، دخلت دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على خط الثورة من خلال تقديمها في 3 نيسان/أبريل 2011 مبادرة سياسية لإنهاء الأزمة في البلاد، وتحقيق تسوية سياسية بين السلطة والمعارضة. وفيما بعد وُضعت لها آلية تنفيذية تضمنت جدولاً زمنياً حدد بالتفصيل ملامح المرحلة الانتقالية في الجمهورية اليمنية.

ومن أهم ما جاء في الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية دخول البلاد في مرحلة انتقالية مدتها عامين وثلاثة أشهر، وقد ركزت الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية على ثلاثة أمور رئيسية يجب معالجتها في المرحلة الانتقالية، وهي: أولاً هيكلة المؤسسة العسكرية وإنهاء الانقسام فيها ومعالجة أسبابه، وتحقيق تكامل القوات المسلحة تحت هيكل قيادة مهنية ووطنية موحدة، وثانياً عقد مؤتمر حوار وطني شامل لكل القوى والمكونات السياسية والاجتماعية، وثالثاً صياغة دستور جديد للبلاد وطرحه للاستفتاء الشعبي، وصولاً إلى إجراء انتخابات برلمانية ورئاسية وفقاً للدستور الجديد، بهدف الخروج من المرحلة الانتقالية والدخول في المرحلة الدستورية. وهنا تعتبر اليمن الدولة الوحيدة من دول الربيع العربي التي تتبنى فكرة إصلاح القطاع الأمني.

19 سقاف عمر السقاف، المؤسسة العسكرية والأمنية في اليمن وتحديات المرحلة الانتقالية، الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات، يوليو 2012، ص 5.

وعلى ضوء ما جاء في الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية، سار إصلاح المؤسسة العسكرية في المرحلة الانتقالية في اتجاهين اثنين: الأول هيكلة المؤسسة العسكرية، والثاني مؤتمر الحوار الوطني الشامل. وخضعت المرحلة الانتقالية برمتها، والمؤسسة العسكرية وعملية الهيكلة على وجه الخصوص إلى عملية رقابة وتقييم دائم من قِبل مجلس الأمن الدولي، إذ كانت الحالة في اليمن محل نظر دائم في مجلس الأمن الدولي، بالإضافة إلى رقابة وتقييم من قِبل المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، والذي كان يعمل على تقديم تقارير إحاطة دورية إلى المجلس عن الأوضاع في اليمن.

1.2 هيكلة المؤسسة العسكرية

نصت الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية على تشكيل لجنة الشئون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار، والعمل على إنجاز مهمتين في هيكلة المؤسسة العسكرية: الأولى إنهاء انقسام المؤسسة العسكرية ومعالجة أسبابه، والثانية تحقيق تكامل القوات المسلحة تحت هيكل قيادة مهنية ووطنية موحدة.[20]

واستناداً إلى ذلك، أصدر نائب رئيس الجمهورية عبدربه منصور هادي في 4 كانون الأول/ ديسمبر 2011 قراراً بتشكيل لجنة الشئون العسكرية. وبعد تشكيلها، كلفت اللجنة فريقاً من عدد من الأساتذة والباحثين من الأكاديمية العسكرية، ومركز الدراسات والبحوث الاستراتيجية، ودائرة التخطيط والبحوث العسكري، وبرئاسة العميد الركن ناصر الحربي عضو اللجنة، والتي أوكلت لهم مهمة إعداد التصور الخاص بإعادة هيكلة المؤسسة العسكرية، وقد عمل الفريق على إنجاز رؤية استراتيجية حول إعادة الهيكلة، وتقديمها إلى لجنة الشئون العسكرية، وبعد ذلك تم إعداد خطة زمنية لإعادة الهيكلة، مدتها أكثر من عامين قسمت إلى ثلاث مراحل تنفيذية:

المرحلة الأولى:

ويتم فيها دراسة واقع الحال، ووضع تصورات حول تنظيم تموضع القوات المسلحة واستكمالها في الجانب الهيكلي والعملياتي، من جولات ميدانية إلى بعض المناطق العسكرية للاطلاع عن قرب والتشاور مع القادة.

المرحلة الثانية:

ويتم فيها عقد ندوة استراتيجية تدرس المواضيع الأولية لإعادة هيكلة المؤسسة العسكرية، وتقدم أوراق عمل حول الاتجاهات الرئيسية للإصلاحات الهيكلية والإدارية للقوات المسلحة. وهذه الإصلاحات ملازمة لإعادة الهيكلة والانتقال إلى هيكل جديد. وعلى ضوء ذلك، يتم إعداد قانون تنظيم القوات المسلحة، الذي سيحدد الأسس

20 الآلية التنفيذية المزمنة للمبادرة الخليجية بين المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه وأحزاب اللقاء المشترك وشركاؤه الموقعة بتاريخ 23 نوفمبر 2011، موقع وكالة الأنباء اليمنية (سبأ) على الرابط التالي: www.saba.ye/ar/news253972.htm.

والتكوينات ومهام القادة والهيئات والدوائر والمناطق العسكرية. وهذه الأسس والتكوينات والمهام ستكون منطلقاً ومرجعية لانطلاق الفريق في إعداد المهام والاختصاصات والهياكل والملاكات البشرية والمادية، وتوصيف الوظائف العسكرية لكل هيئة ودائرة ومنطقة ومحور ولواء وكتيبة وصولاً إلى أدنى مستوى.

المرحلة الثالثة:

ويجري خلالها تفعيل الهيكل الجديد، وتنفيذ عملية إعادة توزيع الأفراد والأسلحة على الوحدات والمناطق العسكرية وفقاً للملاك والهياكل.

بالإضافة إلى ذلك، تم إعداد مصفوفة إصلاح المؤسسة العسكرية، التي تسير في ثلاثة اتجاهات رئيسية، هي:

1. تحديد الحجم الأمثل للقوات المسلحة بحيث يتراوح بين 1% و1.5% من عدد السكان. فإذا كان العدد 25 مليون نسمة، يكون حجم القوات المسلحة 375 ألف. ويتم استكمال هذا الحجم على مرحلتين: في مرحلة السلم، يكون 85% من القوات المسلحة قوة طوعية من ضباط وصف وجنود، و15% خدمة إلزامية بعد إعادة تفعيل خدمة الدفاع الوطني؛ وفي مرحلة الحرب، يتم استعادة الـ 15% من الاحتياط.

2. التأكد من سلامة تكوين القوات المسلحة، بحيث لا تتجاوز نسبة الضباط 7%، ولا تتجاوز نسبة ضباط الصف 25%. أما حجم الجنود، فيجب ألا يقل عن 65%، ويجب أن لا تتجاوز عناصر القيادة والسيطرة 15% من الحجم العام، وألا يتجاوز الإداريون والفنيون نسبة 15%. أما حجم العناصر المقاتلة، فيجب ألا يقل عن 70%.

3. توزيع حجم القوات المسلحة الكلي على الأفرع الرئيسية للقوات المسلحة، بحيث يكون 80% للقوات البرية، 10% للقوات البحرية والدفاع الساحلي، 10% للقوات الجوية والدفاع الجوي[21].

وبالتوازي مع عمل لجنة الشئون العسكرية والفريق المكلف بهيكلة المؤسسة العسكرية، أصدر رئيس الجمهورية عبدربه منصور هادي عدداً من القرارات من شأنها إنهاء حالة الانقسام في المؤسسة العسكرية اليمنية التي انقسمت في عام 2011 إلى قسمين كما أسلفنا: الأول بقيادة اللواء علي محسن الأحمر والثاني بقيادة العميد أحمد علي عبد الله صالح. وقد سارت تلك القرارات في ثلاثة اتجاهات رئيسية، كالتالي:

21 رئيس فريق إعادة هيكلة الجيش يكشف بعض تفاصيل الهيكلة، موقع يمن برس على الرابط التالي: www.yemen-press.com/news-print11567.html.

1.1.2 إصدار سلسلة من القرارات لإزاحة القيادات العسكرية الموالية للقائدين العسكريين

جاءت قرارات رئيس الجمهورية عبدربه منصور هادي في اتجاه إزاحة القيادات العسكرية الموالية للقائدين العسكريين، فخلال الفترة الممتدة من 1 آذار/مارس 2012 وحتى 10 نيسان/أبريل 2013 أصدر رئيس الجمهورية عدداً من القرارات قضت بإبعاد قيادات عسكرية محسوبة على كلٍ من اللواء علي محسن الأحمر، والعميد أحمد علي عبد الله صالح. ففي 1 آذار/مارس 2012 أصدر رئيس الجمهورية قراراً بعزل اللواء مهدي مقولة من قيادة المنطقة العسكرية الجنوبية، وتعيينه نائباً لرئيس هيئة الأركان العامة لشئون القوى البشرية بالقوات المسلحة. وفي 6 نيسان/أبريل 2012 أصدر الرئيس عدداً من القرارات يقضي بعزل اللواء محمد علي محسن من قيادة المنطقة العسكرية الشرقية وتعيينه نائباً لرئيس هيئة الأركان العامة لشئون القوات البرية، وعزل اللواء محمد صالح الأحمر من قيادة القوات الجوية والدفاع الجوي وتعيينه مستشاراً لوزير الدفاع لشئون التصنيع العسكري، وعزل العميد طارق محمد عبد الله صالح من قيادة الحرس الخاص واللواء الثالث مدرع حرس جمهوري وتعيينه قائداً للواء (37) مدرع في حضرموت.

ومع صدور أولى قرارات رئيس الجمهورية بهيكلة المؤسسة العسكرية، كان من الواضح أن تنفيذها لن يكون بالأمر السهل، ولن يمر دون أي اعتراضات مباشرة أو غير مباشرة. فقد رفض ثلاثة من القادة العسكريين قرارات إقالتهم من مناصبهم، وهم اللواء مهدي مقولة واللواء محمد صالح الأحمر والعميد طارق محمد عبد الله صالح، وجميعهم محسوبون على الرئيس السابق. هذا الأمر جعل رئيس الجمهورية عبدربه منصور هادي يتبع سياسة النفس الطويل في تفكيك منظومة القيادات الموالية للرئيس السابق، ويعمل على تحقيق أهدافه بأساليب أقل استفزازاً عبر إخراجها وكأنها عملية تغيير تشمل جميع الأطراف المؤيدة للرئيس السابق والمعارضة له. كما أنه بدأ بالقيادات الأقل أهمية نوعاً ما، وأجل إزاحة القيادات الأكثر أهمية إلى آخر مرحلة.[22]

وفي 21 أيار/مايو 2012 أصدر رئيس الجمهورية قراراً بإقالة اللواء عبد الملك الطيب من قيادة قوات الأمن المركزي، وإقالة العميد عمار محمد عبد الله صالح من منصبه كوكيل لجهاز الأمن القومي. وفي 11 أيلول/سبتمبر 2012 أقيل علي محمد الآنسي من رئاسة جهاز الأمن القومي. وفي 19 كانون الأول/ديسمبر 2012 صدر قرار بإقالة العميد يحيى محمد عبد الله صالح من رئاسة أركان قوات الأمن المركزي.

وتوالت القرارات على مدى 14 شهراً، إلى أن أصدر رئيس الجمهورية في 10 نيسان/أبريل 2013 قراراً بتعيين العميد أحمد علي عبد الله صالح قائد الحرس الجمهوري سابقاً سفيراً للجمهورية اليمنية لدى دولة الإمارات العربية المتحدة،[23] وتعيين اللواء علي محسن الأحمر قائد الفرقة الأولى مدرع سابقاً مستشاراً لرئيس الجمهورية لشئون

22 ناصر يحيى، الجيش اليمني.. من التمزق إلى التوحد، موقع نشوان نيوز على الرابط التالي:
www.nashwannews.com/news.php?action=view&id=21990.

23 القرار الجمهوري رقم (84) لسنة 2013 بتعيين سفير للجمهورية اليمنية لدى دولة الإمارات العربية المتحدة، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.

الدفاع والأمن.[24] كما تضمنت القرارات تعيين عدد من الضباط المحسوبين على القائدين العسكريين كملحقين عسكريين في سفارات الجمهورية اليمنية في كلٍ من: قطر، ومصر، وألمانيا، وأثيوبيا، والمملكة العربية السعودية،[25] على النحو التالي:

- تعيين اللواء الركن محمد علي محسن قائد المنطقة العسكرية الشرقية سابقاً ملحقاً عسكرياً في دولة قطر.
- تعيين اللواء الركن أحمد سعيد بن بريك مدير دائرة الرقابة والتفتيش بوزارة الدفاع سابقاً ملحقاً عسكرياً في جمهورية مصر العربية.
- تعيين العميد الركن طارق محمد عبد الله صالح قائد الحرس الخاص سابقاً ملحقاً عسكرياً في جمهورية ألمانيا الاتحادية.
- تعيين العميد الركن عمار محمد عبد الله صالح وكيل جهاز الأمن القومي سابقاً ملحقاً عسكرياً في جمهورية أثيوبيا.
- تعيين العقيد الركن هاشم الأحمر ملحقاً عسكرياً في المملكة العربية السعودية.

بالإضافة إلى ذلك، تضمنت القرارات تعيين عدد من الضباط المحسوبين على القائدين العسكريين في مستشارية القائد الأعلى للقوات المسلحة،[26] على النحو التالي:

- اللواء الركن طيار محمد صالح الأحمر قائد القوات الجوية والدفاع الجوي سابقاً.
- اللواء الركن علي محمد صلاح نائب رئيس هيئة الأركان العامة لشئون العمليات سابقاً.
- اللواء الركن شرف محمد أحمد نائب رئيس هيئة الأركان العامة للشئون المالية والإدارية سابقاً.
- اللواء الركن مهدي مهدي مقولة قائد المنطقة العسكرية الجنوبية سابقاً.
- اللواء الركن بحري رويس عبد الله مجور قائد القوات البحرية والدفاع الساحلي سابقاً.
- اللواء الركن سيف صالح محسن الضالعي رئيس أركان المنطقة العسكرية الشرقية سابقاً.

من الملاحظ من خلال القرارات السابقة أن عملية الهيكلة عملت على إبعاد اللواء علي محسن الأحمر من قيادة الفرقة الأولى مدرع مع قيادات عسكرية محسوبة عليه، وإبعاد العميد أحمد علي عبد الله صالح من قيادة الحرس الجمهوري والقوات الخاصة مع قيادات عسكرية محسوبة عليه، وإبعاد جميع أبناء وأقرباء الرئيس السابق علي عبد الله صالح من مناصبهم في المؤسسة العسكرية والأمنية والمخابرات، وتحويلهم جميعاً إما إلى وظائف استشارية في الداخل أو إلى وظائف دبلوماسية في الخارج.

24 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (20) لسنة 2013 بتعيين مستشار لرئيس الجمهورية لشئون الدفاع والأمن، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.

25 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (19) لسنة 2013 بتعيين ملحقين عسكريين، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.

26 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (18) لسنة 2013 بتكوين مستشارية القائد الأعلى للقوات المسلحة والتعيين فيها، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.

2.1.2 تفكيك منظومة الألوية العسكرية التابعة للقوتين العسكريتين

صبت قرارات رئيس الجمهورية عبدربه منصور هادي في اتجاه تفكيك منظومة الألوية العسكرية التابعة للقوتين العسكريتين، وذلك بتحويل تبعية بعض الألوية العسكرية. ففي 6 أغسطس 2012 صدر قرار رئيس الجمهورية بتشكيل ألوية الحماية الرئاسية، من أربعة ألوية: ثلاثة كانت تتبع الحرس الجمهوري ولواء كان يتبع الفرقة الأولى مدرع.[27] كما أصدر رئيس الجمهورية قراراً بإلحاق ثمانية ألوية، نصفها يتبع الحرس الجمهوري والنصف الآخر يتبع الفرقة الأولى مدرع، إلى قيادة المناطق العسكرية التي تتواجد فيها، وهي المنطقة العسكرية الوسطى، والمنطقة العسكرية الجنوبية.[28]

وفي 19 كانون الأول/ديسمبر 2012 صدر قرار بتشكيل قوات الاحتياط الاستراتيجية، وتتكون من ثلاث مجموعات: ألوية الصواريخ، ألوية الحماية الرئاسية، وحدات العمليات الخاصة. ترتبط الأولى والثانية هيكلياً بالقائد الأعلى للقوات المسلحة، بينما ترتبط الثالثة بوزارة الدفاع ورئاسة هيئة الأركان العامة، وتخضع عملياً للقائد الأعلى للقوات المسلحة. وتتكون وحدات العمليات الخاصة من: قيادة العمليات الخاصة، القوات الخاصة، وحدات مكافحة الإرهاب، لواء مشاه جبلي، لواء صاعقة،[29] وجميع هذه الوحدات كانت تتبع الحرس الجمهوري. وفي 10 نيسان/أبريل 2013 تم تشكيل احتياط وزارة الدفاع من ستة ألوية كانت تتبع الحرس الجمهوري والفرقة الأولى مدرع، وهي تتبع الآن لوزارة الدفاع ورئاسة هيئة الأركان العامة.[30]

تظهر القرارات السابقة أن عملية الهيكلة فككت منظومة الألوية العسكرية التابعة للفرقة الأولى مدرع والحرس الجمهوري، بتحويل تبعية بعض ألويتهما إما إلى المناطق العسكرية المتواجدة فيها أو إلى القائد الأعلى للقوات المسلحة أو إلى وزارة الدفاع ورئاسة هيئة الأركان العامة.

3.1.2 إعداد هيكل تنظيمي جديد للمؤسسة العسكرية

جاءت هذه الخطوة في اتجاه إنهاء انقسام القوات المسلحة ومعالجة أسبابه، وتوحيد هذه القوات تحت قيادة مهنية ووطنية موحدة، كما ورد في الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية. ففي 19 كانون الأول/ديسمبر 2012 أصدر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة قراراً حدد المكونات الرئيسية للقوات المسلحة بخمسة مكونات: القوات الجوية والدفاع الجوي، والقوات البحرية والدفاع الساحلي، والقوات البرية، وقوات حرس الحدود، وقوات الاحتياط الاستراتيجي.[31]

27 قرار رئيس الجمهورية رقم (32) لسنة 2012 بتشكيل الحماية الرئاسية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.

28 قرار رئيس الجمهورية رقم (33) لسنة 2012 بإلحاق ألوية من الفرقة الأولى مدرع والحرس الجمهوري إلى قيادة المناطق العسكرية العاملة فيها، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.

29 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (104) لسنة 2012 بشأن المكونات الرئيسية للهيكل التنظيمي للقوات المسلحة، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.

30 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (16) لسنة 2013 بشأن تقسيم مسرح العمليات العسكري للجمهورية اليمنية وإعادة تشكيل وتسمية المناطق العسكرية وتعيين قياداتها، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.

31 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (104) لسنة 2012، مصدر سابق.

ألغى هذا القرار قوات الحرس الجمهوري التي يرأسها العميد أحمد علي عبد الله صالح نجل الرئيس السابق، وكذلك الفرقة الأولى مدرع التي يرأسها اللواء علي محسن الأحمر، وكان لكلٍ منهما مناطق سيطرة في العاصمة وبقية المحافظات ومعسكرات لا تخضع لإشراف وزارة الدفاع.

في 10 نيسان/أبريل 2013 أصدر رئيس الجمهورية قراراً بشأن إعادة تشكيل المناطق العسكرية وتسميتها، قسّم مسرح العمليات العسكري في الجمهورية اليمنية إلى سبع مناطق: سيئون، المكلا، مأرب، عدن، الحديدة، ذمار، عمران.[32] وكانت الجمهورية اليمنية قبله تضم خمس مناطق عسكرية. كما ضُمّ باقي ألوية قوات الحرس الجمهوري والفرقة الأولى مدرع إلى القوات البرية، وبذلك توزعت كافة الألوية العسكرية التي كانت تابعة للحرس الجمهوري والفرقة الأولى مدرع.

ويرى الباحث أنه رغم تركيز قرارات الرئيس هادي بهيكلة المؤسسة العسكرية في العامين 2012 و2013 على تغيير القيادات العليا فيها، خاصةً أقارب الرئيس السابق والموالين للواء علي محسن الأحمر، ومساهمتها في تقليص نفوذهما في المؤسسة العسكرية وتوحيد المؤسسة نظرياً في هيكل تنظيمي جديد، فإن الأهم هو أن يصبح التوحيد واقعاً ملموساً. فلا يمكن أن يكون الجيش موحداً من الأعلى ومنقسماً من الأسفل لأن الولاءات ما زالت كما هي لمراكز النفوذ القديمة، وما جرى يعتبر مجرد تدوير مناصب أكثر مما هو إعادة هيكلة.

2.2 مؤتمر الحوار الوطني الشامل

نصت الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية على عقد مؤتمر حوار وطني شامل لكل القوى والفعاليات السياسية والاجتماعية بما فيها الشباب، والنساء، ومنظمات المجتمع المدني. وهذه هي المرة الأولى التي تمنح فيها هذه القوى فرصة المشاركة في مؤتمر حوار وطني إلى جانب القوى السياسية. فجميع مؤتمرات الحوار الوطني السابقة كانت دائماً تقتصر على الأحزاب السياسية، وهي بذلك وسعت قاعدة المشاركة في رسم ملامح المستقبل.

واستناداً إلى ذلك، أصدر الرئيس هادي عدداً من القرارات استعداداً لعقد المؤتمر، كالقرار الصادر في 6 أيار/مايو 2012 بتشكيل لجنة الاتصال، وهدفها هو التواصل مع كل الحركات والمكونات الاجتماعية المذكورة في الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية وإشراكها في الحوار. وهناك القرار الصادر في 14 تموز/يوليو 2012 بإنشاء اللجنة الفنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل ومهمتها اتخاذ كافة الخطوات التحضيرية لانعقاد المؤتمر في موعده. وقسمت اللجنة موضوعات الحوار الوطني إلى تسعة موضوعات: القضية الجنوبية، قضية صعدة، قضايا ذات بعد وطني والمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، بناء الدولة، الحكم الرشيد، أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، استقلالية

32 قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (16) لسنة 2013، مصدر سابق.

الهيئات ذات الخصوصية، الحقوق والحريات، التنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة.[33] وتوزع أعضاء مؤتمر الحوار الوطني الشامل البالغ عددهم 656 عضواً، من 16 مكوناً سياسياً واجتماعياً، على الفرق التسعة.

ما يهمنا في هذه الورقة هو فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، الذي تكون من 45 عضواً من 13 مكوناً سياسياً واجتماعياً. وبعد تشكيله، انتخبت رئاسة الفريق من أربعة أشخاص: اللواء يحيى الشامي رئيساً، والعميد ناصر الطويل نائباً أول للرئيس، وليزا الحسني نائباً ثانياً، وفهد دهشوش مقرراً. وبعدها وضع الفريق خطة عمل تضمنت عدداً من الأهداف، منها:

1. تقييم الوضع الراهن للمؤسسة العسكرية.

2. وضع أسس مستقبلية حديثة لبناء المؤسسة العسكرية، وتحديد أهدافها ومهامها.

3. وضع أسس لإنهاء جهوية المؤسسة العسكرية، وتحويلها إلى مؤسسة وطنية ومهنية.

4. وضع أسس لتحييد المؤسسة العسكرية والأمنية والمخابرات عن الحياة السياسية.[34]

5. وعلى ضوء هذه الأهداف، أصدر فريق أسس بناء الجيش والأمن في مؤتمر الحوار الوطني الشامل تقريره النهائي الذي تضمن 19 قراراً وموجهاً دستورياً، و51 قراراً وموجهاً قانونياً، و42 قراراً تنفيذياً لمعالجات عاجلة، والعديد من التوصيات. وأهم ما جاء في التقرير عن تقييم الوضع الراهن للمؤسسة العسكرية النقاط التالية:

6. إعادة ترتيب وتنظيم وتشكيل القوات المسلحة من حيث التسليح والعتاد على أساس الملاك البشري والمادي الثابت في العلم العسكري والمعمول بها في جيوش العالم من خلال دمج الوحدات غير مكتملة الملاك والمتماثلة مع بعضها، وبالمقابل تشكل الوحدات التي لديها زيادة في القوة البشرية والتسليح أكثر من وحدة.

7. إجراء التنقلات بين كل الوحدات التي مضى عليها عقود وهي في منطقة واحدة، وذلك ضمن إعادة التمركز والانتشار في المناطق العسكرية ومسرح العمليات، وبالتالي نقل الوحدات بين المناطق وفق احتياجاتها من حيث النوع والعدد، شريطة أن تكون التشكيلات كاملة (مقاتلين، أسلحة، وسائل، معدات).

33 التقرير الفني للجنة الفنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، صنعاء، اللجنة الفنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، 12 ديسمبر 2012، ص 12، 13، 14.

34 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2014، ص 132، 133.

8. سرعة حصر كافة أسلحة القوات المسلحة الثقيلة والمتوسطة والخفيفة، والمتفجرات والمعدات والآليات التي نُهبت أو صُرفت أو بيعت أو تم التصرف بها بأي شكل مخالف للقانون من مخازن الجيش، وكافة الوحدات العسكرية، واتخاذ الإجراءات الحاسمة لاستعادة كافة تلك الأسلحة من كافة الأطراف التي استولت عليها.

9. تطبيق نظام التدوير الوظيفي على كافة قيادات القوات المسلحة والأمن، على أن يبدأ تطبيقه على القيادات الحالية وفق معايير الأقدمية والكفاءة والمؤهلات والتخصص، وبتمثيل وطني بعيداً عن المحسوبيات الأخرى كالقرابة والمصلحة الشخصية والوساطة، وتفعيل نظام التقاعد وفقاً للقانون.

10. إلزام جميع الضباط وضباط الصف والجنود المنتمين إلى أحزاب أو تنظيمات أو جماعات تقديم استقالتهم منها فوراً، وأداء القسم بعدم ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي. فإذا رغبوا بالاستمرار في الحزبية، عليهم الاستقالة من القوات المسلحة والأمن والمخابرات، والانتقال إلى الخدمة المدنية.

11. ضرورة الإسراع باتخاذ إجراءات وآليات تكفل إعادة بناء وتنظيم المؤسسة العسكرية على أسس وطنية مستقلة ومحايدة وفقاً للمعايير الحديثة، ومن ذلك:

- إعادة جميع المقصيين والمنقطعين والمتقاعدين قسراً جراء حرب صيف 1994، وبسبب حروب صعدة، والمسرحين من وحداتهم العسكرية في عامي 2011 و2012 إلى أعمالهم، ومنحهم كافة مستحقاتهم من رتب وتسويات، وتعويضهم عن الفترة السابقة.
- إحالة جميع من بلغوا الآجلين (السن، الخدمة) من الضباط وضباط الصف والجنود إلى التقاعد بقوة القانون، ومنحهم كافة مستحقاتهم وحقوقهم، بما فيها مكافئة نهاية الخدمة.
- يتوزع الذين جندوا في المؤسسة العسكرية خلال فترة الصراعات السياسية السابقة، وهم صالحون للخدمة العسكرية من حيث السن واللياقة البدنية، على الوحدات بشكل انفرادي، لتدريبهم وتأهيلهم وإدماجهم. ومن لا يحققون شروط القبول في الخدمة العسكرية، يسرحون وتُصرف لهم مكافأة نهاية الخدمة أو ينشأ صندوق خاص بهم أو يحالون إلى الخدمة المدنية.[35]

أما فيما يتعلق بالأسس المستقبلية لبناء المؤسسة العسكرية، فقد تضمن التقرير عدداً من الأسس منها:

1. تحديد الحجم الأنسب للقوات المسلحة طبقاً للنسب المعمول بها عالمياً من (1% - 1.5%) من عدد السكان قوات عاملة، ومن (2.5% - 3%) قوات احتياطية، ويتم توزيعها بتوازن على القوى الرئيسية، وعلى الفئات والوظائف، بحيث تكون قوة مهنية واحترافية، ويُفضل النوع على الكثرة أو الكم.

35 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 139، 143، 141، 144، 149.

2. يعاد توزيع القوى البشرية بعد التشخيص للواقع والفحص الدقيق للأوضاع، وتحديد حجم القوة العاملة، وتمثيل جميع أبناء اليمن بالشكل العادل لكل المحافظات والمناطق على النحو التالي:
   - 55% القوات البرية، وتكون نسب التوزيع فيها طبقاً لم يلي: من (75% - 85%) عنصر مقاتل، من (8% - 10%) عنصر قيادي، من (4% - 5%) عنصر إداري وفني.
   - 30% القوات البحرية والدفاع الساحلي.
   - 15% القوات الجوية والدفاع الجوي.

3. إخراج المعسكرات من المدن.

4. وضع استراتيجية عسكرية عامة موحدة للقوات المسلحة، ووضع برامج وخطط لكل منطقة عسكرية ولمسارح العمليات بحسب طبيعتها، وبما يحقق الأهداف والمهام الدفاعية المخطط لها بنجاح.

5. وضع عقيدة عسكرية للجيش مستمدة من مبادئ الدستور، ليكون جيشاً وطنياً ومهنياً، ولاؤه لله ثم للوطن، وتحترم القوات المسلحة حقوق وحريات الإنسان، والمواثيق والاتفاقيات الدولية التي لا تمس بسيادة الوطن وفقاً للدستور.[36]

وفيما يتعلق بأسس تحييد المؤسسة العسكرية عن الحياة السياسية، فقد أقر الفريق عدة أسس، سيتم شرحها بشكل أوسع في المحور الثالث، وهذه الأسس هي:

1. يحظر تسخير القوات المسلحة والمخابرات لصالح حزب أو جماعة أو فرد، صيانةً لها من التبعية بكل صورها وأشكالها، والانتماءات الحزبية بكل أنواعها، وذلك ضماناً لحياديتها واستقلالها.

2. تجريم ممارسة العمل الحزبي لمنتسبي القوات المسلحة والأمن والمخابرات، وتجريم أي نشاط لصالح أي حزب سياسي أو تنظيم أو جماعة سياسية في أوساط القوات المسلحة والأمن والمخابرات.

3. يحظر على منتسبي المؤسسة العسكرية والأمنية المشاركة في الانتخابات والاستفتاء سواءً بالاقتراع أو الترشح أو القيام بحملات انتخابية لصالح أي من المرشحين فيها، حمايةً لها من أي اختراق سياسي.

4. لا يحق مطلقاً تعيين أي من أقارب وأصهار رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس السلطة التشريعية، ووزيري الدفاع والداخلية، ورئاسة المخابرات، لأي من أقاربهم حتى الدرجة الرابعة، في أي مناصب قيادية في الجيش والأمن والمخابرات، مدة عملهم في تلك المناصب.[37]

36 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 136، 142، 143، 135.
37 المصدر نفسه، ص 135.

3.2 دور مجلس الأمن في المرحلة الانتقالية

بعد انطلاق شرارة ثورة 11 شباط/فبراير 2011، أوفدت الأمم المتحدة في نيسان/أبريل 2011 السيد جمال بن عمر كمستشار خاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن. ومنذ ذلك الوقت، أصبحت أوضاع اليمن محل نظر دائم في مجلس الأمن الدولي. فقد أصدر المجلس في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر 2011 حتى نيسان/أبريل 2016 ستة قرارات بشأن اليمن (القرارات 2014، 2051، 2140، 2201، 2204، 2216). وقد صدر القرار الأول خلال الثورة الشبابية. وصدرت القرارات من الثاني إلى الخامس في المرحلة الانتقالية. وصدر القرار السادس في فترة الحرب التي تعيشها البلاد منذ 26 آذار/مارس 2015. كما أوفد مجلس الأمن بعثة إلى اليمن. ومن أهم ما جاء في هذه القرارات:

1.3.2 الرقابة على عملية هيكلة المؤسسة العسكرية

اعتباراً من القرار رقم 2051، أعلن مجلس الأمن الدولي تأييده لجهود الرئيس هادي وحكومة الوفاق الوطني الرامية إلى الدفع قدماً بعملية الانتقال السياسي، عبر سبل منها إصلاح القطاع الأمني، وإجراء تغييرات في المناصب العليا في قوات الأمن والقوات المسلحة. وطالب المجلس بوقف جميع الأعمال التي تهدف إلى تقويض الانتقال السياسي، كالتدخل في قرارات إعادة هيكلة القوات المسلحة وقوات الأمن، وإعاقة تنفيذ القرارات الرئاسية الصادرة في 6 نيسان/أبريل 2012 بشأن التعيينات العسكرية والمدنية.[38]

وفي 27 كانون الثاني/يناير 2013 أرسل مجلس الأمن الدولي إلى اليمن بعثة خاصة لتقييم مدى تنفيذ قراراته ذات الصلة، ولا سيما القرار 2051، واستعراض التقدم الذي أحرزته الحكومة اليمنية صوب بدء مؤتمر الحوار الوطني، وإعادة هيكلة القوات المسلحة والأمن، وإصلاح القطاع الأمني، والنظر في الحالة الأمنية، وإبراز القلق إزاء من يعيق عملية الانتقال السياسي أو يتدخل فيها. وأصدرت البعثة تقريرها الذي أكدت فيها بأن الجهود التي تبذلها الحكومة لإعادة هيكلة القوات المسلحة وتنفيذ المراسيم الرئاسية الصادرة في 6 نيسان/أبريل 2012 بشأن التعيينات العسكرية تمت عرقلتها في عدة مناسبات، كما أن هيكلة الجيش قُوبل بمقاومة شديدة من العناصر المسلحة الموالية للرئيس السابق علي عبد الله صالح، وقد تعرضت وزارتي الداخلية والدفاع لهجمات من الجنود وقوات الأمن، وأن الحكومة أبلغت البعثة بأنها هذه الهجمات تهدف إلى تقويض عملية إعادة الهيكلة.[39]

2.3.2 الرقابة على عملية الانتقال السياسي

اعتباراً من القرار 2051، اعتبر مجلس الأمن الدولي أن الحالة في اليمن تشكل تهديداً للسلم والأمن في المنطقة. وأعرب عن استعداده للنظر في مزيد من التدابير، بما في ذلك بموجب المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة، إذا استمر تقويض عملية الانتقال السياسي، بما في ذلك التدخل في قرارات إعادة هيكلة القوات المسلحة وقوات الأمن.

38 قرار مجلس الأمن رقم 2051 الصادر في 12 يونيو 2012، موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:
www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2051(2012).

39 تقرير بعثة مجلس الأمن إلى اليمن الصادر في 27 يناير 2013، موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:
www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/PRST/2013/3.

ومنذ القرار 2140، اعتبر المجلس أن الحالة في اليمن أصبحت تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين. ولذلك، أصدر قراره بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وتكرر الأمر في القرارين 2204 و2216. وشكل المجلس لجنة عقوبات، تضم جميع أعضاء المجلس، ومن مهامها جمع معلومات عن الأفراد والكيانات المشاركة في أعمال تهدد السلام والأمن والاستقرار في اليمن أو تدعم تلك الأعمال، وتحديد أولئك الأفراد والكيانات. وحصر القرار تلك الأعمال في:

- عرقلة أو تقويض نجاح عملية الانتقال السياسي التي حددتها المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية.
- إعاقة تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل عن طريق القيام بأعمال عنف، أو شن هجمات على البنية التحتية.

وحدد المجلس العقوبات التي سيتخذها بحق أولئك الأفراد والكيانات، وهي تجميد الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية الأخرى وحظر السفر، على أن يُطبق هذا القرار من قبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.[40]

وفي 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2014 فرض مجلس الأمن الدولي عقوبات على الرئيس السابق علي عبد الله صالح، والقائدين العسكريين للحوثيين: عبد الخالق الحوثي، وعبد الله يحيى الحاكم، لتورطهم في عرقلة العملية السياسية، وتهديدهم السلام والأمن والاستقرار في اليمن. وتشمل تلك العقوبات تجميد أصولهم المالية، ومنع جميع الدول الأعضاء من إصدار تأشيرات دخول لهم.

وفي 14 نيسان/أبريل 2015 أصدر مجلس الأمن الدولي قراره السادس رقم 2216، الذي أكد عزم المجلس تسمية مزيد من الأفراد والكيانات الضالعين في أعمال تهدد السلام والأمن والاستقرار في اليمن، أو يدعمون تلك الأعمال لإخضاعهم للتدابير المفروضة بموجب القرار 2140. وأضاف القرار كلاً من عبد الملك الحوثي زعيم الحوثيين وأحمد علي عبد الله صالح قائد الحرس الجمهوري السابق إلى قائمة العقوبات وطبق عليهما تجميد الأرصدة وحظر السفر.

وجاء في القرار أن قوات عبد الملك الحوثي زعيم الحوثيين استولت على العاصمة صنعاء في 21 أيلول/سبتمبر 2014، وعمل على تهديد السلطات بشكل متكرر بمزيد من الاضطرابات إذا لم ترضخ لمطالبه. وفيما بعد قاموا باحتجاز الرئيس هادي ورئيس الوزراء وأعضاء في مجلس الوزراء. ومن ثم توجهوا إلى عدن بمساندة من الوحدات العسكرية التابعة للرئيس السابق. أما أحمد علي عبد الله صالح قائد الحرس الجمهوري السابق، فقد عمل على تقويض سلطة الرئيس هادي، وإحباط محاولاته الرامية إلى إصلاح المؤسسة العسكرية، وعرقل الانتقال السلمي إلى الديمقراطية في اليمن، عندما كان قائداً للحرس الجمهوري. وبعد إقالته من منصبه احتفظ بتأثير كبير داخل المؤسسة العسكرية حتى بعد استبعاده من القيادة، وقد كان له دور أساسي في تيسير التوسع العسكري للحوثيين.[41]

40 قرار مجلس الأمن رقم 2140 الصادر في 26 فبراير 2014، موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2140(2014).

41 قرار مجلس الأمن رقم 2216 الصادر في 14 نيسان/أبريل 2015، موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2216(2015).

3. المؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد في الجمهورية اليمنية

بمراجعة ما جاء في مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد بشأن المؤسسة العسكرية، وجد الباحث، إلى جانب تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن، أن تقرير فريق الحكم الرشيد تضمن مخرجات متعلقة بالمؤسسة العسكرية. كما تناول الفصل السادس من مسودة الدستور الجديد المواد المتعلقة بالقوات المسلحة والشرطة والمخابرات العامة.

وعليه، سيتم التركيز على المبادئ الدستورية العامة للمؤسسة العسكرية، ومن ثم على مواد مسودة الدستور الجديد الأخرى المرتبطة بعلاقة سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية بالمؤسسة العسكرية، مع ذكر ما جاء في تقارير فرق مؤتمر الحوار الوطني الشامل.

1.3 المبادئ الدستورية للمؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد

يمكن تقسيم المبادئ الدستورية العامة للمؤسسة العسكرية إلى قسمين: الأول موقع المؤسسة في الدستور ومهامها، والثاني وسائل تحييدها عن الحياة السياسية.

1.1.3 موقع المؤسسة العسكرية في مسودة الدستور الجديد ومهامها

جاء في تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن بمؤتمر الحوار الوطني، أن القوات المسلحة ملك الشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها، ووحدة وسلامة أراضيها، وسيادتها، ونظامها الجمهوري، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات. وأن وزارة الدفاع هي المسئولة عن القوات المسلحة أمام الشعب، وأمام سلطات الدولة. أما الشرطة، فهي هيئة مدنية نظامية تؤدي واجباتها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة وحماية حقوقهم وحرياتهم، وتقوم بحفظ الأمن والنظام العام، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، وما يصدره إليها القضاء من أوامر.[42]

42 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 133، 134.

وجاءت نصوص مسودة الدستور الجديد لتؤكد على أن القوات المسلحة مؤسسة وطنية ملك الشعب، تتولى الدولة إنشائها وتجهيزها وتأهيلها بما تحتاجه من قوام وعتاد وسلاح، ويناط بها حماية الجمهورية والحفاظ على أمنها ووحدتها وسلامة أراضيها وسيادتها ونظامها الجمهوري (المادة 317). كما أكدت أن الشرطة هيئة مدنية نظامية، مهمتها وواجبها خدمة الشعب، وحفظ الأمن والنظام العام، وضمان الطمأنينة والسكينة العامة للمواطنين، واحترام حقوق الإنسان، وصيانة كرامته، وتنفيذ أوامر السلطة القضائية، وكل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات (المادة 323).[43]

ويرى الباحث بأن نص هذه المادة يتطابق مع مخرجات الحوار الوطني. ويلاحظ أن مسودة الدستور ركزت على أن القوات المسلحة والشرطة مؤسستان وطنيتان ملك الشعب وواجباتهما خدمته، كما ركزت على الفصل التام بين مهام المؤسستين العسكرية والأمنية. فمهمة الأولى هي الدفاع عن الجمهورية وسلامة أراضيها، في حين تتولى الثانية حفظ الأمن والنظام العام وتنفيذ القانون. من ناحية أخرى، لم تُعط مسودة الدستور الجديد أي وضع خاص للمؤسسة العسكرية في الدولة، بل أكدت أن الدولة تحتكر إنشاء القوات المسلحة، لكنها لم تنص على ذلك فيما يتعلق بقوات الأمن.

2.1.3 وسائل تحييد المؤسسة العسكرية عن الحياة السياسية

من أهم ما جاء في تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن في مؤتمر الحوار الوطني، ضرورة تحييد المؤسسة العسكرية والأمنية والمخابرات عن الحياة السياسية. وقد حدد التقرير وسائل عدة لتحقيق ذلك، منها:

1.2.1.3 حظر تسخير المؤسسة العسكرية لصالح فرد أو حزب أو جماعة وحظر ممارسة العمل الحزبي لمنتسبيها:

نص تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن على حظر تسخير القوات المسلحة والمخابرات لصالح حزب أو جماعة أو فرد، صيانةً لها من التبعية بكل صورها وأشكالها، والانتماءات الحزبية بكل أنواعها، وذلك ضماناً لحياديتها واستقلالها. كما جاء في التقرير تجريم ممارسة العمل الحزبي لمنتسبي القوات المسلحة والأمن والمخابرات، وتجريم أي نشاط لصالح أي حزب سياسي أو تنظيم أو جماعة سياسية في أوساط القوات المسلحة والأمن والمخابرات. ولم يكتف التقرير بهذه النصوص النظرية فقط، بل وضع آلية تنفيذية لتحقيقها بالتزامن مع هيكلة المؤسسة العسكرية. إذ أكد التقرير على أن يتم إلزام جميع الضباط والصف والجنود المنتمين إلى أحزاب أو تنظيمات أو جماعات تقديم استقالتهم فوراً، وأداء القسم بعدم ممارسة أي منهم عملاً حزبياً أو سياسياً، وإذا ما رغبوا الاستمرار في الحزبية، فعليهم تقديم استقالتهم من الخدمة في القوات المسلحة والأمن والمخابرات، ويُنقلوا إلى الخدمة المدنية.[44]

43 مسودة دستور اليمن الجديد، لجنة صياغة الدستور، صنعاء، الأمانة العامة للحوار الوطني، يناير 2015، ص 52، 53.

44 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 135، 144.

كما أكدت نصوص مسودة الدستور الجديد على أن يُحظر ممارسة العمل الحزبي لمنتسبي القوات المسلحة والشرطة والمخابرات العامة، ويُحظر على أي حزب سياسي أو تنظيم أو جماعة سياسية ممارسة نشاطه السياسي في القوات المسلحة والأمن والمخابرات العامة، ويُحظر تسخيرها لصالح حزب أو جماعة أو فرد، ويحدد القانون العقوبات المترتبة على مخالفة ذلك (المادة 309).[45]

ويرى الباحث بأن نص هذه المادة يتطابق مع مخرجات الحوار الوطني، وكان معمولاً به في الجمهورية اليمنية سابقاً بحسب دستور عام 2001 الذي نص على أنه يُحظر تسخير القوات المسلحة والأمن والشرطة وأية قوات أخرى لصالح حزب أو فرد أو جماعة، ويجب صيانتها عن كل صور التفرقة الحزبية والعنصرية والطائفية والمناطقية والقبلية، وذلك ضماناً لحيادها وقيامها بمهامها الوطنية على الوجه الأمثل، ويحظر الانتماء والنشاط الحزبي فيها (المادة 40)،[46] ووفقاً لنص قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (66) لعام 1991 ولائحته التنفيذية، والذي نص على أن يعتبر الانتماء إلى أي حزب أو تنظيم سياسي أو ممارسة النشاط الحزبي أو الاشتراك فيه محظور على جميع أعضاء السلطة القضائية، وجميع ضباط وصف ضباط وأفراد القوات المسلحة والأمن الخاضعين لأحكام قوانين الخدمة في القوات المسلحة والأمن، وجميع أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي أثناء خدمتهم في الخارج (الفقرة أ من المادة 8).[47]

2.2.1.3 حظر مشاركة منتسبي المؤسسة العسكرية في الانتخابات والاستفتاء

جاء في تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن على أنه يحظر على منتسبي المؤسسة العسكرية والأمنية المشاركة في الانتخابات والاستفتاء سواءً بالاقتراع أو الترشح أو القيام بحملات انتخابية لصالح أي من المرشحين فيها، حمايةً لها من أي اختراق سياسي.[48]

كما أكدت مسودة الدستور الجديد على أن يُحظر على منتسبي القوات المسلحة المشاركة في الانتخابات، سواء بالاقتراع أو بالترشح أو القيام بحملات انتخابية (المادة 319).[49]

ويرى الباحث بأن نص هذه المادة مخالف لمخرجات الحوار الوطني، ويؤخذ عليها ملاحظتان: الأولى أنها حظرت على القوات المسلحة المشاركة في الانتخابات فقط دون الاستفتاء، خلافاً لما جاء في مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، والثانية أنها حظرت المشاركة في الانتخابات على منتسبي القوات المسلحة فقط دون الأجهزة الأخرى، كالشرطة والمخابرات، الأمر الذي قد يُفهم منه بأنه سماح لتلك الأجهزة بالمشاركة في الانتخابات، خلافاً لما جاء في مخرجات مؤتمر الحوار الوطني.

45 مسودة دستور اليمن الجديد، مصدر سابق، ص 51.
46 دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، مصدر سابق.
47 اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (66) لسنة 1991 الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (109) لسنة 1995، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 1995.
48 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 135.
49 مسودة دستور اليمن الجديد، مصدر سابق، ص 52.

ويرى الباحث أن ذلك، خاصةً فيما يتعلق بالتصويت، أتى كرد فعل على الممارسات التي شهدتها الدورات الانتخابية السابقة، حيث أخذت قوانين الانتخابات السابقة بتعدد المواطن الانتخابية وأتاحت للمواطن اختيار أحد ثلاثة مواطن واعتماده في القيد والتسجيل لممارسة حقه في الترشح والاقتراع، وهذه المواطن هي: محل الإقامة، ومحل السكن الدائم للعائلة، ومقر العمل. وسهل هذا الأمر للحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) مهمة تجييش مجاميع كبيرة من أفراد الجيش والأمن وغيرهم كقوة انتخابية تتحرك من دائرة انتخابية إلى أخرى، ومن مركز انتخابي إلى آخر على أساس موطن العمل،[50] لترجيح كفة مرشح الحزب الحاكم في تلك الدائرة أو المركز.

وبالمقارنة مع التجارب الأخرى، فإن غالبية الدساتير لم تتطرق لهذا الأمر، ولكن هناك دول تطرقت لذلك في قوانينها الانتخابية. فقانون الانتخابات والاستفتاء التونسي رقم (16) تاريخ 26 أيار/مايو 2014 نص على أن لا يُرسّم بسجل الناخبين، العسكريون كما حددهم القانون العام للعسكريين وأعوان الأمن الداخلي (الفصل 6). وهذا النص يحظر التصويت والترشح لمنتسبي المؤسسة العسكرية والأمنية في جميع الانتخابات: الرئاسية والتشريعية والبلدية والجهوية. ولكن في 14 شباط/فبراير 2017، عُدل هذا القانون بالقانون الأساسي رقم (7) لعام 2017، الذي سمح للعسكريين والأمنيين بالتصويت في الانتخابات البلدية والجهوية، بأن نص على أن يُرسّم بسجل الناخبين العسكريون وأعوان قوات الأمن الداخلي في الانتخابات البلدية والجهوية دون سواهما (الفصل 6 مكرر)، وفي الوقت ذاته لم يتم السماح لهم بالترشح لهذه الانتخابات، إذ نص على أنه لا يمكن أن يترشح العسكريون وأعوان قوات الأمن الداخلي للانتخابات البلدية والجهوية (الفصل 49).[51]

ويعود سبب حظر تصويت وترشح منتسبي المؤسسة العسكرية والأمنية إلى ضرورة إبقائهم بعيداً عن الحياة السياسية وعدم إقحامهم في مهاترات انتخابية قد تُلقي بظلالها على عملهم في المؤسسة العسكرية والأمنية.[52]

3.2.1.3 حظر تولي أقارب وأصهار مسئولي الدولة مناصب قيادية في المؤسسة العسكرية وتطبيق نظام التدوير الوظيفي للقيادات العسكرية

جاء في تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن أنه لا يحق مطلقاً تعيين أي من أقارب وأصهار رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس السلطة التشريعية، ووزيري الدفاع والداخلية، ورئاسة المخابرات، لأي من أقاربهم حتى الدرجة الرابعة، في أي مناصب قيادية في الجيش والأمن والمخابرات، مدة عملهم في تلك المناصب.[53]

50 التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن 2007، صنعاء، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، 2008، ص 55، 56.

51 القانون الأساسي عدد (16) لسنة 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء والمعدل بالقانون الأساسي عدد (7) لسنة 2017، موقع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (تونس) على الرابط التالي: www.isie.tn/wp-content/uploads/2017/03/Loi-n-16-version-consolidee-.pdf.

52 ليث كمال نصراوين، تصويت العسكريين والمغتربين في الانتخابات النيابية، موقع عمان نت على الرابط التالي: www.ar.ammannet.net/news/162290.

53 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 135.

كما حظرت مسودة الدستور الجديد تولي أي من أقارب وأصهار رئيس الجمهورية، ونائبه، ووزيري الدفاع والداخلية، ورئيس جهاز المخابرات العامة حتى الدرجة الرابعة، أي مناصب قيادية عليا في الجيش والشرطة والمخابرات مدة عملهم في تلك المناصب (المادة 315).[54]

ونص هذه المادة متطابق مع مخرجات الحوار الوطني، وجاء نتيجة قيام الرئيس السابق علي عبد الله صالح، بعد انتخابه رئيساً للجمهورية في 17 تموز/يوليو 1978، بتسليم أهم المناصب القيادية العليا في المؤسسة العسكرية على مستوى المناطق والوحدات العسكرية لأقربائه وأبناء قبيلته. كما أنشأ وحدات عسكرية جديدة وسلم قيادتها لأقربائه وأبناء قبيلته أيضاً، وذلك النحو التالي:

- القوات الجوية بقيادة محمد صالح الأحمر، أخ غير شقيق للرئيس صالح.
- الدفاع الجوي بقيادة محمد علي محسن الأحمر، من قرية الرئيس صالح.
- الحرس الجمهوري بقيادة علي صالح الأحمر، أخ غير شقيق للرئيس صالح.
- الفرقة الأولى مدرع بقيادة علي محسن الأحمر، من قبيلة وقرية الرئيس صالح.
- اللواء الأول مشاة بقيادة مهدي مقولة، من قبيلة الرئيس صالح.
- اللواء الثامن صاعقة بقيادة محمد إسماعيل القاضي، من قبيلة الرئيس صالح.
- قوات الأمن المركزي، وهي قوة ضاربة تتشكل من أكثر من عشرة ألوية، تسلم قيادتها محمد عبد الله صالح شقيق الرئيس صالح.[55]

وفي الفترة 2000-2002، شكل الرئيس جيلاً جديداً من الضباط بأن أسند العديد من المناصب لأحمد نجله الأكبر ولأبناء أخوته. فقد أسند قيادة الحرس الجمهوري والقوات الخاصة لنجله أحمد، وقيادة الحرس الخاص لنجل شقيقه طارق محمد عبد الله صالح.[56] والأمر ذاته ينطبق على الأجهزة الأمنية والمخابرات في الفترة المذكورة، حيث أسند رئاسة أركان قوات الأمن المركزي لنجل شقيقه يحيى محمد عبد الله صالح، ومنصب وكيل جهاز الأمن القومي لنجل شقيقه الآخر عمار محمد عبد الله صالح.

ولم يكتف التقرير بهذه النصوص النظرية، بل وضع آلية لتنفيذ ذلك بالتزامن مع هيكلة المؤسسة العسكرية، بأن أكد على ضرورة تطبيق نظام التدوير الوظيفي على كافة قيادات القوات المسلحة والأمن، بدءاً بالقيادات الحالية ووفق معايير الأقدمية والكفاءة والمؤهلات والتخصص، والتمثيل الوطني بعيداً عن المحسوبيات الأخرى كالقرابة والمصلحة الشخصية والوساطة، وتفعيل نظام التقاعد وفقاً للقانون.[57]

54 مسودة دستور اليمن الجديد، مصدر سابق، ص 52.
55 محسن خصروف، الجيش اليمني.. النشأة والتطور واتجاهات المستقبل، الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات، يوليو 2012، ص 11.
56 عادل الشرجبي، إعادة هيكلة الجيش اليمني، الدوحة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مايو 2013، ص 3.
57 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 141.

ويرى الباحث بأن هذه الوسيلة ليست وليدة اللحظة، بل لها امتداد تاريخي من بعد تحقيق الوحدة اليمنية بين شطري البلاد في 22 أيار/مايو 1990، إذ كانت مسألة دمج المؤسسة العسكرية لشطري البلاد في مؤسسة واحدة تمثل أولوية من أولويات المرحلة الانتقالية. ومع اشتداد الصراع بين طرفي الحكم (المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني) على قضايا عديدة على رأسها قضية دمج الجيشين، تم في 20 شباط/فبراير 1994 التوقيع على وثيقة العهد والاتفاق في العاصمة الأردنية عمان. ومن أهم ما جاء فيها بخصوص المؤسسة العسكرية، ضرورة تحديد الفترة الزمنية التي يقضيها كبار قادة القوات المسلحة والأمن في الوظائف القيادية بخمس سنوات.[58]

وقد استهدفت الوثيقة، فيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية، الحد من هيمنة الرئيس صالح خاصةً، وعائلته وقبيلته التي تحتل المناصب الأهم في المؤسسة العسكرية عموماً. ولذلك ركز الحزب الاشتراكي اليمني عند مناقشة تحديد الفترة الزمنية، على احتساب السنوات الخمس، التي يجب أن يبقى فيها كبار الضباط في مناصبهم، من تاريخ قيام الوحدة اليمنية في 22 أيار/مايو 1990، وضرورة منع وجود أكثر من ضابط كبير ممن له علاقة عائلية برئيس مجلس الرئاسة، ونائبه، ورئيس الوزراء، ونوابه، ووزراء الدفاع والداخلية، ورئيس هيئة الأركان العامة، فإذا وجد أكثر من رئيس وحدة عسكرية يرتبط بقرابة عائلية مع الأشخاص المذكورين، يجب أن يحالوا على التقاعد قبل إعادة التنظيم في القوات المسلحة، أو يحالوا إلى مناصب مدنية أو يستقيلوا.[59]

4.2.1.3 وضع شروط للترشح والتعيين للمناصب القيادية في الدولة

تضمن تقرير فريق الحكم الرشيد في مؤتمر الحوار الوطني شروط الترشح أو التعيين في كل المناصب القيادية والسياسية في الدولة، بما فيها رئيس الجمهورية. فقد تم التوافق على أن لا يكون المرشح منتسباً للمؤسسة العسكرية أو الأمنية، ما لم يكن قد ترك عمله فيهما قبل فترة لا تقل عن عشر سنوات.[60]

كما تضمنت مسودة الدستور الجديد شروط الترشح لمناصب السلطتين التنفيذية والتشريعية. فقد اشترطت المسودة في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ألا يكون منتسباً للقوات المسلحة أو الشرطة أو المخابرات، ما لم يكن قد ترك عمله فيها قبل فترة لا تقل عن عشر سنوات (الفقرة 5 من المادة 182)، واشترطت في المرشح لتولي منصب الوزير، ألا يكون في الخدمة الفعلية للقوات المسلحة أو الشرطة أو المخابرات العامة (الفقرة 1 من المادة 202)، وهذا الأمر ينطبق على وزير الدفاع، كما اشترطت مسودة الدستور في المرشح لعضوية مجلسي النواب والاتحاد، ألا يكون في الخدمة الفعلية في المؤسسة العسكرية أو الأمنية (الفقرة 5 من المادة 149).[61]

58 وثيقة عهد واتفاق أطراف حوار القوى السياسية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، موقع موسوعة مقاتل من الصحراء: www.moqatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/HarbYaman/mol19.doc_cvt.htm.

59 سقاف عمر السقاف، مصدر سابق، ص 4، 5.

60 تقرير فريق الحكم الرشيد، وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2014، ص 109، 110.

61 مسودة دستور اليمن الجديد، مصدر سابق، ص 32، 36، 39.

ويلاحظ من المواد الثلاث السابقة، أن مسودة الدستور الجديد اشترطت فيمن يتولى المناصب العليا في السلطة التنفيذية، ومن يُنتخب لعضوية السلطة التشريعية، أن لا يكون عسكرياً، ويعتبر ذلك شرطاً أساسياً للترشح أو لتولي المنصب. وحتى إن كان عسكرياً، يجب أن لا يكون في الخدمة الفعلية عند ترشحه أو عند توليه الوزارة. أما رئيس الجمهورية فيجب أن يكون قد ترك عمله في المؤسسة العسكرية قبل فترة لا تقل عن عشر سنوات. ويرى الباحث بأن هذه الشروط جاءت في مسعى لأن تكون جميع المناصب القيادية في الدولة مدنية وليست عسكرية، بهدف إخراج المؤسسة العسكرية من الحياة السياسية، كون مهامها تتعلق بحماية الجمهورية والدفاع عنها.

2.3 علاقة سلطات الدولة بالمؤسسة العسكرية في مخرجات الحوار الوطني ومسودة الدستور الجديد

يمكن توضيح علاقة سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية بالمؤسسة العسكرية، من خلال تناول المواد المتعلقة بذلك في مسودة الدستور الجديد.

1.2.3 علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسة العسكري

جاء في مسودة الدستور الجديد أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، وتناط به السلطة التنفيذية نيابةً عن الشعب، ويمارسها بمساعدة نائبه ووزراءه (المادة 179). ويُنتخب في انتخابات عامة مباشرة وتنافسية (المادة 181). وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة 190)، ويرأس المجلس الأعلى للدفاع الوطني والأمن القومي (المادة 326)، ويتولى رسم وتوجيه السياسة العامة للدولة (الفقرة 2 من المادة 191)، وتعيين وإعفاء وعزل الوزراء الاتحاديين (الفقرة 3 من المادة 191). كما يتولى تعيين كبار موظفي الاتحاد المدنيين والعسكريين بعد موافقة مجلس الاتحاد (الفقرة 6 من المادة 191)، وإعلان حالة الطوارئ والحرب والسلم، بعد موافقة الجمعية العامة (الفقرة 8 من المادة 191). ويتولى الوزير إدارة شئون وزارته، ويقترح السياسات العامة لها، وهو مسئول عن أداء مهامه أمام رئيس الجمهورية (المادة 203).[62]

والملاحظ من المواد السابقة أن كثيراً من صلاحيات السلطة التنفيذية المرتبطة بالمؤسسة العسكرية مقيدة وليست مطلقة، لأن موافقة السلطة التشريعية ضرورية في مسائل بعينها، كتعيين كبار القيادات العسكرية، والتي تتطلب موافقة مجلس الاتحاد، الغرفة الثانية بالسلطة التشريعية، وكذلك في إعلان حالة الطوارئ والحرب والسلم الذي يتطلب موافقة الجمعية العامة، وهي الاجتماع المشترك لمجلسي النواب والاتحاد.

كما نصت مسودة الدستور الجديد على إنشاء مجلس أعلى للدفاع الوطني والأمن القومي يرأسه رئيس الجمهورية، يختص بالنظر في الشئون المتعلقة بأمن البلاد، وسلامتها، وحمايتها، كما يختص بإقرار خطط مواجهة حالات الكوارث الطبيعية، ويحدد القانون تشكيله ومهامه واختصاصاته (المادة 326).

62 المصدر نفسه، ص 36، 37، 39، 53.

من الملاحظ أن هذه المادة ذكرت إنشاء مجلس للدفاع الوطني، ولكنها لم تحدد من هم أعضاؤه، واكتفت بالنص على أن يتولى رئاسته رئيس الجمهورية، وذكرت أهم اختصاصاته، وأحالت إلى القانون تحديد تشكيله ومهامه وبقية اختصاصاته.

وللمقارنة، نجد أن الدستور البرازيلي اعتبر مجلس الدفاع الوطني الهيئة الاستشارية لرئيس الجمهورية في المسائل المتعلقة بالسيادة الوطنية والدفاع عن الدولة، ونص في المادة ذاتها على عضوية المجلس والتي تضم: نائب رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الشيوخ الاتحادي، ووزراء العدل والدفاع والخارجية والتخطيط، بالإضافة إلى قادة الأسطول والجيش والقوات الجوية. وتشتمل صلاحيات المجلس إبداء الرأي في حالة إعلان الحرب وصناعة السلام، وحول إعلان حالة الدفاع وحالة الحصار (المادة 91).[63]

وعلى خلاف مسودة الدستور اليمني، فقد حدد الدستور البرازيلي طبيعة أعضاء مجالس الدفاع الوطنية، والتي تظهر غلبة الطابع المدني على هذا المجلس بهدف تقليص سلطات واختصاصات المؤسسة العسكرية، والحد من تدخلاتها في الحياة السياسية، وهو ما يسمى السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية.

2.2.3 علاقة السلطة التشريعية بالمؤسسة العسكرية

بالإضافة إلى صلاحيات السلطة التشريعية المتعارف عليها والمتمثلة في التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، نصت مسودة الدستور على أن يتولى مجلس الاتحاد "الغرفة الثانية في السلطة التشريعية" الموافقة على تعيين كبار القيادات المدنية والعسكرية ومنهم: الوزراء، محافظ البنك المركزي، النائب العام، رئيس وأعضاء الهيئات المستقلة، رئيس هيئة الأركان العامة ونوابه ومساعدوه، رئيس جهاز المخابرات العامة، قادة أفرع القوات المسلحة (الفقرة 2 من المادة 142). كما نصت على أن من اختصاصات مجلس الاتحاد الموافقة على حجم القوات المسلحة (الفقرة 4 من المادة 142)، بينما تختص الجمعية الوطنية "الاجتماع المشترك لمجلسي النواب والاتحاد" بالموافقة على إعلان الحرب والصلح وحالة الطوارئ وفقاً للقانون، والموافقة على إرسال قوات مسلحة خارج البلاد (المادة 145).[64]

والملاحظ من المواد السابقة أن صلاحيات السلطة التشريعية المرتبطة بالمؤسسة العسكرية متباينة من غرفة إلى أخرى. فصلاحيات الغرفة الثانية (مجلس الاتحاد) أكبر من صلاحيات الغرفة الأولى (مجلس النواب)، بسبب طبيعة تشكيل مجلس الاتحاد والذي يمثل بالتساوي الأقاليم الستة التي ستتكون منها الجمهورية، سيتحول شكل الدولة إلى الفيدرالية وفيه يخصص لكل إقليم عدد مماثل من النواب، بغض النظر عن مساحته وعدد سكانه.

63 دستور البرازيل لعام 2014، موقع مشروع الدساتير المقارنة على الرابط التالي:
www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf?lang=ar.

64 مسودة دستور اليمن الجديد، مصدر سابق، ص 31، 32.

3.2.3 علاقة السلطة القضائية بالمؤسسة العسكرية

بالإضافة إلى صلاحيات السلطة القضائية المتعارف عليها وهي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات والجرائم، ذكر تقرير أسس بناء الجيش والأمن أن القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة في عملها، وتتبع مجلس القضاء الأعلى. وهو يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها، ويحدد القانون تلك الجرائم. كما ذكر التقرير أنه لا يجوز محاكمة أي مدني أمام القضاء العسكري،[65] وهو ما أكده تقرير فريق الحكم الرشيد الذي أكد على أن يقتصر دور المحاكم العسكرية على العسكريين فقط دون أن يمتد لمحاكمة المدنيين.[66] وعليه تم التأكيد بأن القضاء العسكري جزء من السلطة القضائية.

ونصت مسودة الدستور الجديد أن المحاكم العسكرية تختص بالنظر والفصل في الجرائم العسكرية المرتكبة من العسكريين (المادة 216)، ولا يجوز محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية (المادة 215)، ويخضع العسكريون المتهمون بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته لولاية المحاكم العادية المختصة (المادة 217).[67]

والمواد السابقة متطابقة مع مخرجات فرق الحوار الوطني، بل أنها ميزت بين ثلاثة أمور وهي: نوع الجريمة، ومرتكبيها، والمحكمة المختصة بالنظر في تلك الجريمة، على النحو التالي:

- إذا كانت الجريمة عسكرية ومرتكبوها عسكريون، فإنهم يحاكمون أمام المحاكم العسكرية.
- إذا كانت الجريمة مدنية ومرتكبوها عسكريون، فإنهم يحاكمون أمام المحاكم المدنية.
- إذا كانت الجريمة عسكرية ومرتكبوها مدنيون، فإنهم يحاكمون أمام المحاكم المدنية.

وعليه، فإن المحاكم العسكرية مختصة بالجرائم العسكرية التي يقوم بها عسكريون دون سواهم.

65 تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، مصدر سابق، ص 135.
66 تقرير فريق الحكم الرشيد، مصدر سابق، ص 112.
67 مسودة دستور اليمن الجديد، مصدر سابق، ص 41.

خاتمة

من خلال ما جاء في محوري الدراسة الثاني والثالث نجد أن دور المؤسسة العسكرية في المرحلة الانتقالية بشكل عام، وفي بناء الدستور الجديد بشكل خاص، كان دوراً محدوداً لثلاثة أسباب: الأول انقسام المؤسسة العسكرية وعدم قدرتها على الضغط لتحقيق بعض الامتيازات في المرحلة القادمة، كما حدث في جمهورية مصر العربية على سبيل المثال، والثاني عملية الهيكلة الواسعة التي جرت فيها، والثالث دور الأمم المتحدة ممثلةً بمجلس الأمن الدولي وقراراته العديدة حول اليمن، وكذلك تقارير المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن إلى المجلس.

واستطاعت القوى السياسية والاجتماعية، والمدنية منها بشكلٍ خاص، استغلال الأمور الثلاثة المذكورة أثناء مؤتمر الحوار الوطني الشامل، وفرضت ما يمكن تسميته السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية، من خلال مخرجات الحوار الوطني التي تم تحويل بعضها إلى نصوص في مسودة الدستور الجديد.

وعليه، نجد أن مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ونصوص مسودة الدستور بخصوص المؤسسة العسكرية أخرجت تلك المؤسسة من الحياة السياسية عموماً، واستبعدت العسكريين من المشهد السياسي بشكلٍ خاص. فقد استثنت شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وعضوية مجلسي النواب والاتحاد، وشروط التعيين في مجلس الوزراء جميع منتسبي المؤسسة العسكرية والأمنية والمخابرات، وشددت على ذلك خصوصاً في شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية عندما اشترطت أن يكون المرشح قد ترك العمل فيها قبل فترة لا تقل عن عشر سنوات، وخففت في شروط الترشح لعضوية مجلسي النواب والاتحاد، وشروط التعيين في عضوية مجلس الوزراء، بحيث لا يكون الشخص المرشح أو المعين يخدم فعلياً في تلك المؤسسات، بمن فيهم وزير الدفاع.

من ناحية أخرى، نجد بأن الموافقات في الكثير من الأعمال التي تتطلب مشاركة المؤسسة العسكرية تأتي دائماً من السلطات المدنية. فالقائد الأعلى للقوات المسلحة مدني، والوزراء مدنيون. وتعيين العسكريين في الوظائف العليا بالمؤسسة العسكرية من صلاحية مجلس الاتحاد، وكل أعضائه مدنيون. كما أن إعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب والسلم من صلاحية السلطة التشريعية بمجلسيها، وكل أعضائهما من المدنيين.

التوصيات:

يُقدم الباحث في ختام هذه الورقة التوصيات التالية:

- للحفاظ على مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل على صعيد تحييد المؤسسة العسكرية عن الحياة السياسية، والتي تحولت إلى مواد في مسودة الدستور الجديد، وبعد انتهاء مرحلة الصراع الذي تعيشه البلاد منذ 21 كانون الثاني/ يناير 2015، يجب أن تكون مرجعية أي حوار قادم بين المكونات السياسية هي المخرجات المذكورة التي توافقت عليها كافة القوى السياسية والاجتماعية وتحولت إلى نصوص في مسودة الدستور الجديد.
- ضرورة إعادة النظر في موضوع هيكلة المؤسسة العسكرية، بحيث لا تتوقف عند القيادات العليا بل تطال القيادات الأدنى منها، ومن ثم توزع الألوية العسكرية من جديد، بحيث توزع الكتائب على ألوية جديدة ومناطق جديدة بهدف القضاء على الولاءات السابقة واقتصارها على الولاء للوطن، ووضع عقيدة عسكرية تساعد في توحيد المؤسسة العسكرية. فقد ظهر لاحقاً فشل ما تحقق في الهيكلة السابقة لأن الولاءات ما زالت لمراكز النفوذ القديمة. ولذلك حدثت تحالفات داخلية وخارجية أفضت إلى إسقاط المدن والمحافظات، واحدة تلو الأخرى، وصولاً إلى إسقاط العاصمة صنعاء.
- يجب نزع الأسلحة الثقيلة والمتوسطة من أيدي الميليشيات المسلحة أينما كانت، ودمج عناصرها في المؤسسة العسكرية والأمنية، كأفراد وليس كمجموعات، وإعادة تدريبهم وتأهيلهم. ويجب الاستفادة من تجارب الآخرين، وخاصةً في ليبيا، ومن الخبرة السابقة في موضوع الهيكلة. كما أن أحد الحلول الممكنة هو وضع خطط لتحويل عناصر تلك الميليشيات إلى قطاعات مدنية.

المراجع

الوثائق

الدساتير

- دستور الجمهورية اليمنية عام 2001، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2001.
- دستور البرازيل لعام 2014، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع مشروع الدساتير المقارنة على الرابط التالي: www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf?lang=ar.

القوانين

- القانون رقم (1) لعام 1991 بشأن السلطة القضائية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 1991.
- القانون رقم (62) لعام 1991 بشأن إنشاء مجلس الدفاع الوطني، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشئون القانونية، 1991.
- القانون رقم (67) لعام 1991 بشأن الخدمة في القوات المسلحة والأمن، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشئون القانونية، 1991.
- القانون رقم (7) لعام 1996 بشأن الإجراءات الجزائية العسكرية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 1996.
- القانون رقم (43) لعام 1997 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشئون القانونية، 1997.
- القانون رقم (18) لعام 2012 بتعديل القانون رقم (1) لعام 1991 بشأن السلطة القضائية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.
- القانون الأساسي عدد (16) لعام 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء والمعدل بالقانون الأساسي عدد (7) لعام 2017، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (تونس) على الرابط التالي:

www.isie.tn/wp-content/uploads/2017/03/Loi-n-16-version-consolidee-.pdf.

اللوائح التنفيذية

- اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (66) لعام 1991 الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (109) لعام 1995، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 1995.

القرارات الجمهورية

- قرار رئيس الجمهورية رقم (32) لعام 2012 بتشكيل الحماية الرئاسية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.
- قرار رئيس الجمهورية رقم (33) لعام 2012 بإلحاق ألوية من الفرقة الأولى مدرع والحرس الجمهوري إلى قيادة المناطق العسكرية العاملة فيها، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.
- قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (104) لعام 2012 بشأن المكونات الرئيسية للهيكل التنظيمي للقوات المسلحة، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2012.
- قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (16) لعام 2013 بشأن تقسيم مسرح العمليات العسكري للجمهورية اليمنية وإعادة تشكيل وتسمية المناطق العسكرية وتعيين قياداتها، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.
- قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (18) لعام 2013 بتكوين مستشارية القائد الأعلى للقوات المسلحة والتعيين فيها، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.
- قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (19) لعام 2013 بتعيين ملحقين عسكريين، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.
- قرار رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم (20) لعام 2013 بتعيين مستشار لرئيس الجمهورية لشئون الدفاع والأمن، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.
- القرار الجمهوري رقم (84) لعام 2013 بتعيين سفير للجمهورية اليمنية لدى دولة الإمارات العربية المتحدة، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، 2013.

قرارات مجلس الأمن

- قرار مجلس الأمن رقم 2051 الصادر في 12 يونيو 2012، قرار متاح على شبكة الإنترنت على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:

www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2051(2012).

- قرار مجلس الأمن رقم 2140 الصادر في 26 شباط/فبراير 2014، قرار متاح على شبكة الإنترنت على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:

www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2140(2014).

- قرار مجلس الأمن رقم 2216 الصادر في 14 نيسان/أبريل 2015، قرار متاح على شبكة الإنترنت على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:

www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2216(2015).

وثائق أخرى

- وثيقة عهد واتفاق أطراف حوار القوى السياسية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع موسوعة مقاتل من الصحراء على الرابط التالي:
www.moqatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/HarbYaman/mol19.doc_cvt.htm.
- الآلية التنفيذية المزمنة للمبادرة الخليجية بين المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه وأحزاب اللقاء المشترك وشركاؤه الموقعة بتاريخ 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع وكالة الأنباء اليمنية (سبأ) على الرابط التالي:
www.saba.ye/ar/news253972.htm.
- تقرير بعثة مجلس الأمن إلى اليمن الصادر في 27 كانون الثاني/يناير 2013، تقرير متاح على شبكة الإنترنت على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:
www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/PRST/2013/3.
- مسودة دستور اليمن الجديد، لجنة صياغة الدستور، صنعاء، الأمانة العامة للحوار الوطني، كانون الثاني/يناير 2015.

الكتب

- سقاف عمر السقاف، المؤسسة العسكرية والأمنية في اليمن وتحديات المرحلة الانتقالية، الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات، تموز/يوليو 2012.
- عادل الشرجبي، إعادة هيكلة الجيش اليمني، الدوحة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، أيار/مايو 2013.
- محسن خصروف، الجيش اليمني.. النشأة والتطور واتجاهات المستقبل، الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات، تموز/يوليو 2012.

التقارير

- التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن 2007، صنعاء، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، 2008.
- التقرير الفني للجنة الفنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، صنعاء، اللجنة الفنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، 12 كانون الأول/ديسمبر 2012.
- تقرير فريق أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2014.
- تقرير فريق الحكم الرشيد، وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2014.

المصادر الإلكترونية

- ليث كمال نصراوين، تصويت العسكريين والمغتربين في الانتخابات النيابية، موقع عمان نت على الرابط التالي: www.ar.ammannet.net/news/162290.
- ناصر يحيى، الجيش اليمني.. من التمزق إلى التوحد، موقع نشوان نيوز على الرابط التالي: www.nashwannews.com/news.php?action=view&id=21990.
- رئيس فريق إعادة هيكلة الجيش يكشف بعض تفاصيل الهيكلة، خبر متاح على شبكة الإنترنت على موقع يمن برس على الرابط التالي:

www.yemen-press.com/news-print11567.html.

المبحث الثالث: دور الأجهزة الأمنية في احترام مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على القضاء

د. هشام جميل كمال

مقدمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الرئيسية التي تضمن سلامة عمل سلطات الدولة وممارسة القضاء لوظيفته في تطبيق القانون دون تمييز. ولذلك يجب أن يتمتع القضاء باستقلالية تحميه من جميع التعقيدات والمغريات المعيقة لدوره والمخلة بعمله، وتبعده بصورة أساسية عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية. والهدف ضمان تطبيق مبدأ المشروعية على أساس التدرج في القواعد القانونية وخضوع القواعد الدنيا للقواعد العليا (أي الدستور ثم القانون ثم التعليمات واللوائح ثم القرار الإداري)، وتطبيق القانون على الجميع ضماناً لاحترام سيادة الدولة. وإذا حدث خلل في تطبيق مبدأ المشروعية، تبرز أهمية وجود تنظيم قضائي مستقل يملك اختصاصات وسلطات للقيام بدور رقابي عبر وجود محاكم بأشكال مختلفة إدارية ومدنية وجنائية وغيرها تضمن سلامة تطبيق هذا المبدأ. إذن لا بد من ضمان استقلال القضاة وحيادهم وحمايتهم من التأثيرات السلبية التي قد تعيق عملهم، بهدف حماية الحقوق والحريات الفردية واحترام سيادة الدولة.

أهمية البحث

تظهر أهمية البحث على النحو الاتي:

- يقوم العمل القانوني أساساً على تطبيق الدستور على جميع الأفراد في الدولة دون تمييز، ويعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات لضمان الحفاظ على المصلحة العامة وعلى النظام العام في الدولة القانونية.
- تؤدي الأجهزة الأمنية، التي تمثل السلطة التنفيذية وتستخدم وسائل السلطة حسب الإمكانيات المادية المتاحة، دوراً أساسياً في ضمان سيادة القانون ومحاربة الإرهاب والجريمة. وتكمن أهمية موضوع البحث في إبراز دور الأجهزة الأمنية والتزامها في الحفاظ على تطبيق الدستور والقانون في الظروف الاعتيادية والظروف الطارئة.
- إبراز جانب التعاون بين الأجهزة الأمنية والقضائية لأجل مكافحة الجريمة وصورها عبر تحقيق مبدأ استقلال القضاء وحياده في الظروف الاعتيادية والطارئة ومدى التعاون بين السلطات.
- بيان الدور الرقابي للسلطة القضائية على عمل الأجهزة الأمنية لضمان حسن تطبيق القانون على مستوى ضمان المشروعية عبر ممارسة الاختصاصات القضائية من قبل المحاكم المتخصصة بعمل الأجهزة الأمنية كمحكمة قوى الأمن الداخلي.

مشكلة البحث

يمثل تطبيق الدستور أداة لحل الصراع بين السلطة والحرية، فهما ليستا مطلقتين وتسعى كل منهما إلى الهدف ذاته وهو تمكين استقرار النظام في المجتمع وحماية حقوق وحريات الأفراد في الدولة عبر تطبيق القواعد القانونية. ويعتبر الدستور خطة عمل قانونية لمؤسسات الدولة بمختلف تسمياتها، وأي خروج عن قواعد المشروعية الدستورية يعد مخالفة تستوجب الإبطال والإخراج من نطاق القانون. وبناء على ذلك، تركز مشكلة البحث بشكل عام على طبيعة العلاقة بين السلطات وأثرها على عمل أجهزة الدولة، وبشكل خاص على توضيح تبعية الأجهزة الأمنية ومكانتها بين السلطات؛ هل تتبع للسلطة التنفيذية أم هي أجهزة مستقلة، وهل تخضع للرقابة البرلمانية وأدوات الرقابة الأخرى كالرقابة القضائية ورقابة الرأي العام لضمان عناصر الدولة القانونية.

كما تقوم الأجهزة الأمنية بأدوار متميزة في مكافحة الإرهاب والجريمة إلى جانب عملها المتكامل مع القضاء، فهل للرقابة القضائية دور في التزام الأجهزة الأمنية بتطبيق الدستور ومكافحة الجريمة والإرهاب عبر عملها المتلازم مع السلطة القضائية.

سنحاول الاجابة على هذه الإشكالية عبر الإجابة على الأسئلة المتفرعة عنها:

- ما هو مبدأ الفصل بين السلطات، وهل يؤثر على عمل السلطة القضائية أم هو ضمانة لتطبيق مبدأ استقلال القضاء وحياد القاضي.
- هل يشمل الدور الرقابي للقضاء القضاء العادي أم الإداري أم الدستوري، وهل يطبق على الأجهزة الأمنية إذ وجدت محاكم متخصصة في النظر في قضايا الأجهزة الأمنية.
- بيان أثر الدور الرقابي للسلطة القضائية على عمل الأجهزة الأمنية في مستوى الحفاظ على النظام العام في الظروف الاعتيادية والظروف الطارئة.

منهجية البحث

تقوم منهجية البحث على دراسة تحليلية دستورية تتناول التنظيم القانوني للأجهزة الأمنية وآثاره على السلطة القضائية في العراق، مع تسليط الضوء على تجربتي مصر وتونس في هذا المجال، وكذلك على دور مبدأ الفصل بين السلطات في الحفاظ على الحقوق والحريات العامة. ويسعى البحث إلى الوقوف على أفضل الحلول المناسبة في هذا المجال باعتبار القضاء الاتحادي المرجع الرئيسي لضمان مبدأ المشروعية، التي يلجأ إليها الشعب في حالة انتهاك حقوق وحريات الأفراد من قبل الغير.

نطاق البحث

شملت الدراسة الدستورية في مشروع الدراسة مجموعة معطيات تمت دراستها في هذا البحث المتواضع وهي: مبدأ الفصل بين السلطات، وتشكيلات الأجهزة الأمنية، واستقلالية القضاء، ومبدأ الرقابة القضائية على أعمال الأجهزة الأمنية في حالة خروجها عن قواعد المشروعية الدستورية، وضمان مراعاة عمل القضاء والأجهزة الأمنية للقواعد الدستورية وخدمة الشعب عبر تطبيق قواعد الاختصاص المشار إليها في القوانين المنظمة لعملها بما يحقق مبدأ الفصل بين السلطات بهدف مكافحة الجريمة وصورها ومكافحة الإرهاب.

خطة البحث

تم تقسيم خطة الدراسة إلى محورين:

1. **المحور الأول:** الفصل بين السلطات ودوره في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية؛
2. **المحور الثاني:** دور السلطة القضائية في الرقابة على الأجهزة الأمنية لتحقيق مبدأ المشروعية.

1. الفصل بين السلطات ودوره في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية

يعد الدستور حجر الزاوية في بناء الدول الحديثة، والقاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني، وهو القانون الأساسي في الدولة، ويحتل قمة التنظيم القانوني، وتتمركز في نصوصه الأحكام التي تحدد المقومات الأساسية للمجتمع اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، وتتحدد بموجب نصوصه حقوق الأفراد وحرياتهم، حيث تتضمن هذه النصوص القواعد الحاكمة لاختصاصات السلطات العامة المختلفة وعلاقاتها مع بعضها وعلاقاتها بالأفراد.[1]

يمثل الدستور منارة للدولة،[2] التي تقوم على ثلاثة أركان هي الشعب والأرض والسلطة أو النظام السياسي.[3] ويتكون النظام السياسي من سلطات ثلاث تمارس الوظائف الرئيسية للدولة، وحتى لا يكون هنالك تركيز للسلطات ولحماية الحقوق والحريات والوصول إلى أفضل صورة تحليلية لحماية السلطة، وجد مبدأ الفصل بين السلطات.[4] ولتسليط الضوء على هذا الموضوع، سنقوم بدراسته ضمن أربع مطالب، نتناول في الأول مبدأ الفصل بين السلطات وندرس في الثاني ماهية الأجهزة الأمنية، ونخصص الثالث للإطار التنظيمي للسلطة القضائية ونبين في الرابع استقلال القضاء كضمان لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

1.1 مبدأ الفصل بين السلطات

ظهرت نظرية الفصل بين السلطات في أواخر القرن السابع عشر، وحملت في طياتها فرصاً واحتمالات كثيرة. وعلى الرغم من الاختلافات الفرعية بين المفاهيم النظرية، يبقى الجوهر واحداً، وهو إيجاد بديل مناسب عن الحكم الاستبدادي المطلق يصون السيادة ولا يسئ استخدام السلطة. وقد تطورت النظرية مع الزمن حتى أصبحت تمثل في العصر الحديث معياراً يحدد عمل جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وطبيعة التعامل بينها، بعيداً عن تركيز السلطة لأنه يؤدى إلى الاستبداد والتعسف، وبالتالي إلى ضياع حقوق الإفراد وحرياتهم. قديماً، كان الملوك حريصين على أن تكون إرادتهم هي المرجع الأخير في كل الأمور التي تتعلق بشؤون الدولة، إذ كانت السلطة حقاً شخصياً للملك يباشر من خلالها جميع الاختصاصات المختلفة للدولة التشريعية

1 دستور جمهورية العراق لعام 2005، ودستور تونس لعام 2014، ودستور جمهورية مصر لعام 2014.

2 د. إحسان حميد ألمفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (نظرية الدولة)، كلية القانون، جامعة بغداد، 1989 ص10.

3 د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، ب.ط، مطبعة المعارف، بغداد، 1944-1945، ص 25؛ د. عصام العطية، القانون الدولي العام، جامعة بغداد، ب. ن، 1978، ص 217؛ د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990، ص 30-32.

4 جون الستر ورون سلاجيستاد، الدستورية والديمقراطية، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 179-180.

والتنفيذية والقضائية. ولكن مع تطور المجتمعات، وازدياد وتشعب وظائف الدولة، تم تقييد السلطات بمبادئ ديمقراطية تدعو إلى ضرورة انفصال شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، فلم يعد هنالك تركيز للسلطات، بل توزيعها على هيئات متعددة تشارك في الحكم باسم الشعب ونيابة عنه.[5]

دعا الفقيه مونتسكيو إلى إقامة العدل والمساواة بين هيئات الحكم دون تمكين هيئة من عرقلة عمل الهيئات الأخرى، واعتبر التعاون بينها عنصراً أساسياً يضمن سلامة عملها، بحيث تتمتع كل منها بسلطة تقديرية وسلطة ردع، أي وسائل لمنع تطبيق القرار الخاطئ الصادر عن الهيئة الأخرى. ولتحقيق هذا التوازن يقر مونتسكيو بضرورة زيادة التقسيمات داخل السلطة الواحدة، فهناك فائدة كبيرة في تقسيم السلطة التشريعية على مجلسين يستطيع كل منهما التأثير على الآخر.[6] ويرى مونتسكيو أيضاً أن تجمع السلطات في قبضة فرد أو هيئة واحدة يؤدي حتماً إلى الاستبداد والطغيان وإساءة استخدام السلطة، فطبيعة الإنسان تجنح إلى الاستبداد إذا ما أستأثر بالسلطة. ولذلك فإن توزيع السلطات أفضل للمجتمعات حيث تحرص كل سلطة على استخدام صلاحياتها لتحقيق المصلحة العامة، فإذا كانت السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد شخص واحد انعدمت الحرية خوفاً من سن قوانين جائرة تنفذ بطريقة جائرة.

أما إذا اندمجت السلطة التشريعية مع السلطة القضائية فهنا تكون أرواح وحقوق وحريات الأفراد في خطر مادام القاضي هو المشرع، وإذا اندمجت السلطة القضائية مع السلطة التنفيذية أصبح القاضي هو الحكم والخصم.[7]

فالحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في ظل حكم متوازن السلطات، ولا تتحقق إلا في نظام يقوم على استعمال السلطة بمعقولية لضمان سير المرافق العامة للدولة. وللوصول إلى ذلك يجب أن يقوم النظام على أساس أن السلطة تحد السلطة.[8]

ولابد من الإشارة إلى أن الثورة الفرنسية قد تأثرت بأفكار الفقيه مونتسكيو إذ جاء في المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ 1789/8/26 أن أي مجتمع تكون فيه الحقوق مكفولة، أو فصل السلطات فيه محدد هو مجتمع دستوري. لذلك قام واضعو الدساتير في العالم بترسيم حدود فاصلة بين مختلف السلطات في الدولة، وأخذت بذلك الدساتير الفرنسية لعامي 1791 و1793 علما أن أفكار مونتسكيو لم تذهب إلى مجال الفصل المطلق بين السلطات إذ أعطى لكل سلطة وظيفتين: الأولى ممارسة عملها الذي وجدت لأجله، والثانية منع غيرها من ممارسة عمل يدخل في اختصاصها. وهكذا يكون مونتسكيو قد أقر بنظام عدم تدخل السلطات بعمل بعضها البعض، وهذه النظرية شبيهة إلى حد ما بنظريات الفقيه لوك التي جاء بها قبل مونتسكيو، وكل ما قام به مونتسكيو هو فقط جمع الأفكار وعرضها بطريقة جديدة.[9]

5 رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998-1999، ص253.

6 د. إسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1987، ص122.

7 د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم السياسية في العالم، ط4، منشورات الحلبي، بيروت، 2002، ص106.

8 د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية، 1949، ص169.

9 السيد صبري، مصدر سابق، ص171.

ومن أهم ما تميز به مبدأ الفصل بين السلطات:

1.1.1 منع الاستبداد وصيانة الحريات:

يؤدي نظام تركيز السلطة في يد واحدة إلى إساءة استخدامها، وصولاً إلى القضاء على الحريات الممنوحة للأفراد، وفي ذلك يقول مونتسكيو: "أثبتت التجارب أن كل إنسان يتمتع بسلطة، سيستخدمها وسيتمادى في استخدامه لها حتى يجد حدوداً توقفه، فالفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، وللوصول إلى عدم إساءة استخدام السلطة، نجد أن نظام الفصل بين السلطات [10] قائم على أساس أن السلطة تحد السلطة".[11]

والسبب في ذلك أن جمع السلطات في يد واحدة مناف للحرية، حتى وإن جمعت هذه السلطات بيد الشعب نفسه أو حتى بيد البرلمان ممثل الشعب، فالناس يميلون إلى الإسراف في مباشرة سلطاتهم، وإساءة استخدامها، وبالتالي فمن الخطر على الحرية أن تجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ بيد هيئة واحدة، خشية أن تسن هذه السلطة قوانين جائرة تعمل على تنفيذها خدمة لمصالحها ومآربها الخاصة.

كما أنه لا وجود للحرية، بل إنها تنتفي إذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن السلطة التشريعية لأن السلطة القضائية إذا كانت متحدة مع السلطة التنفيذية فإنها تحول القاضي إلى طاغية.[12]

لذلك اعتبر مبدأ الفصل بين السلطات المبدأ الكفيل بتحقيق الحرية والعدالة، وسلاحاً لمحاربة الملكية المطلقة التي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية، وتركزت فيها السلطات في أيادي الملوك وحدهم. وقد عملت الثورة الفرنسية على تحقيق هذا المبدأ، وتسجيله كأساس لسيادة الحرية وتحقيق العدالة وكوسيلة لمنع تعسف السلطات في استخدام سلطتها.[13]

2.1.1 ضمان احترام سيادة القانون:

الميزة الثانية لمبدأ الفصل بين السلطات، أنه يضمن خضوع السلطات الحاكمة، وليس الأفراد فقط، للدستور والقانون.[14] وإذا اجتمعت السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتركزت في هيئة واحدة، فلا ضمان لاحترام الدستور، لأن هذه الهيئة ستضع القوانين وتعدلها بناءً على حالات فردية طارئة مما يفقدها صبغة العدالة، وبالتالي لن تصبح قواعد عامة ومجردة. وكذلك لو مارس القضاء سلطة التشريع فإن ذلك يؤدي أيضاً إلى هدم عدالة القانون وعدم احترامه. ومن هنا يضمن مبدأ الفصل بين السلطات، وما يصاحبه من رقابة متبادلة فيما بينها، احترام كل سلطة لحدودها الدستورية واحترامها

10 (4) المادة (4) من دستور جمهورية مصر لعام 2014.
11 د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص241.
12 د. فيصل كلثوم وآخرون، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2004، ص358.
13 د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، 1992، ص555.
14 ينظر: الفصل (3) من دستور تونس لعام 2014.

لقواعد القانون، علاوة على أنه يجعل السلطة القضائية رقيبا على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويضمن بوجه خاص خضوع مراسيم وقرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء الذي يقوم بإلغائها إذا خالفت الدستور أو القانون.[15]

وبعد شرح مبدأ الفصل بين السلطات، نتحدث في المطلب الثاني عن الأجهزة الأمنية من حيث تعريفها القانوني وأهم تشكيلاتها وتسمياتها وعلاقتها بالقواعد القانونية ومهامها في مكافحة الإرهاب والجريمة بصورها المختلفة.

2.1 ماهية الأجهزة الأمنية بموجب القواعد القانونية

الأجهزة الأمنية هي إحدى الأجهزة التنظيمية الإدارية المعتمدة ضمن هيكلية الدولة العراقية ودول أخرى كمصر وتونس، وتشمل وزارة الدفاع (الجيش) ووزارة الداخلية (الشرطة) وجهاز الاستخبارات وهي تابعة للسلطة التنفيذية أو لجهاز مستقل تنظيمي أمني كجهاز المخابرات الوطني. وحتى نتعرف على ماهيتها وتنظيمها القانوني، يجب علينا دراسة وظائفها وأهدافها وأجهزتها العاملة لتحقيق هذه الوظائف والأهداف. ولهذا لابد من بيان المفهوم الاصطلاحي عن طريق أخذ آراء الفقهاء والباحثين كل حسب الزاوية التي ينظر منها لبيان مدلول الأجهزة الأمنية وفق القاعدة القانونية المنظمة لها.

والأمن الاجتماعي من وجهة النظر الإسلامية يشمل كلمتين: الأمن، وهو في اصطلاح اللغة العربية وكما جاءت معانيه في القرآن الكريم هو ضدّ الخوف الذي هو الفزع، وهو الطمأنينة والاطمئنان بعدم توقع مكروه في الزمن الحاضر والآتي، والاجتماعي معناها المواقف التي فيها تأثير متبادل بين فرقاء تربطهم روابط وعلاقات.[16] وهذا الأمن لا تحقق إلا في بوتقة الضرورات الخمس التي لا قيام للدين ولا للدنيا بدون تحققها، لأن غيابها يفضي إلى اختلال استقامة المصالح فتتهدّد الحياة في الدنيا والنجاة والنعيم في الآخرة، وهي: الحفاظ على الدين وإقامته – الحفاظ على الإنسان - الحفاظ على العقل الإنساني – الحفاظ على العرض والنسب – الحفاظ على المال.[17]

وعرفها عدد من الباحثين بأنها أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الأمنية، تهدف من خلالها إلى المحافظة على المجتمع ومن فيه، وتحقيق الفاعلية من خلال الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي للبلاد ومكافحة الجريمة وعناصرها.[18]

ويرى البعض الآخر أن الأجهزة الأمنية أجهزة تملك مجموعة من الإجراءات والوسائل تستخدمها في ضبط تصرفات ضعاف النفوس المؤدية إلى زعزعة الأمن والاعتداء على المجتمع، وإلقاء القبض عليهم وردعهم. ويجب قياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق أهدافها المحددة في الخطط في الوقت المحدد لضمان القضاء على الجريمة بمختلف صورها.[19]

15 د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص194.
16 د. محمد عمارة، الاسلام والأمن الاجتماعي، دار الشروق، القاهرة، 1998، ص 11.
17 د. محمد عمارة، مصدر سابق، ص19 – 20.
18 د. يوسف شباط، المالية العامة (الكتاب الثاني)، جامعة دمشق، 1994-1995، ص235.
19 محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة السعودية، ط1، ب.ن، الرياض، 1986، ص35.

ويعرفها آخرون بأنها الإشراف والتوجيه الذي تمارسه سلطة مكلفة منظمة من قبل الحكومة للتعرف على كيفية الحفاظ على النظام العام من أي خرق يتعرض له وسبل معالجتها وفق خطط مدروسة مسبقاً، والتأكد بأن الوسائل المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت من قبل الأجهزة الأمنية وفقا لما هو مخطط لها للقضاء على هذه الآفات المدمرة للمجتمع والحفاظ على سيادة الدولة وأمنها.[20]

ومن خلال دراسة وبيان الاتجاهات الفقهية السابقة والتي أثيرت حول بيان مدلول الأجهزة الأمنية وجدنا أنها مجموعة إجراءات احترازية تنفيذية تقوم بها الأجهزة الأمنية في الدولة من خلال السلطة الممنوحة لها للقضاء على الجريمة وصورها والحفاظ على أمن المجتمع وفق ما تحدده سياسة الدولة والأفكار الفلسفية التي تؤمن بها الدولة تحقيقاً للمصلحة العامة للمجتمع في العراق وحسب قواعد المشروعية.

لكل دولة قانون ينظم عمل الأجهزة الأمنية، حيث يتم تحديد مهامها والقواعد المحددة لاختصاصاتها. ففي العراق هناك العديد من الأجهزة الأمنية (كالشرطة.[21] والجيش،[22] والاستخبارات والجهاز الوطني للمخابرات وجهاز الأمن الوطني) التي تعمل جميعاً ضمن نطاق الشرعية الدستورية وتمارس عملها في مكافحة الإرهاب والمجرمين.[23]

يحدد تعريف الأجهزة الأمنية وبيان تشكيلاتها طبيعة مهامها للقضاء على الجريمة وأسبابها بالتعاون مع السلطة القضائية التي لها تنظيم خاص بها تم تحديده عبر القواعد القانونية المنظمة للسلطة القضائية سواء كانت قواعد دستورية أو قانون خاص بها. وسنبحث في المطلب الثالث الإطار التنظيمي للسلطة القضائية.

3.1 الإطار التنظيمي للسلطة القضائية

السلطة القضائية هي السلطة التي تفصل في القضايا المرفوعة أمامها وهي مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات.[24] وهي السلطة التي تمتلك حسن تطبيق القانون، كما أنها الفيصل في الحكم على إجراءات السلطات الأخرى في الدولة مما يمكنها من استخدام آلية المساءلة للكشف عن طبيعة أداء تلك السلطات أمامها.[25]

فالقضاء لا يستطيع أن ينشر السلام في المجتمع ويصون حقوق الأفراد وحرياتهم مالم يكن مستقلاً كل الاستقلال في عمله، أما اذا كان خاضعاً لتدخلات ومداخلات السلطة التنفيذية فإنه سيتعثر في مهمته ويكبو، ومن هنا بات لزاماً منح القضاء استقلالاً حقيقياً وجعله بمنأى عن تدخلات السلطات العامة الأخرى حتى يستطيع أداء رسالته

20 د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998، ص16.
21 قانون وزارة الداخلية رقم (20) لعام 2016.
22 أمر سلطة الائتلاف رقم (67) لعام 2004 المنظم لعمل وزارة الدفاع.
23 أمر سلطة الائتلاف رقم (68) لعام 2004.
24 المادة (19/ أولًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي نصت على أن:(القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون).
25 عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 198.

العظيمة وفرض احترام القانون.[26] وقد ورد في دستور جمهورية العراق لعام 2005 أن القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون.

تتمثل مهمة القضاء الأساسية في تحقيق العدل في المجتمع[27] وتطبيق وتفسير القوانين على الحالات التي تعرض أمامه،[28] لذلك يجب أن يتمتع القضاء بالاستقلال عن باقي السلطات في الدولة حتى يتمكن من تحقيق مبدأ المساواة أمام القانون، وأن يباشر القاضي عمله بحياد بما يضمن حسن سير العدالة.[29] وكما يقول البعض فإن القضاء المستقل والنزيه والمطلع سوف يحتل مكانة في الإدراك والعدل والشرف والحكومة القابلة للمساءلة. ويأتي دور السلطة القضائية بعد دور السلطة التشريعية من ناحية العلاقة بالقانون، فالسلطة التشريعية هي التي تسن القوانين التي يطبقها القضاء ويتقيد بها فيما يخص الجرائم والعقوبات استناداً إلى مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).[30]

ويأتي دورها بالتوازي مع دور السلطة التنفيذية عن طريق قيامها بالإجراءات الخاصة بملاحقة المتهمين أو تنفيذ الأحكام، فعلاقة الفرد بالسلطة القضائية علاقة مصير عبر الحكم بالإدانة أو البراءة في القضايا الجنائية. أما علاقته بالسلطة التنفيذية أوسع وأكبر لأنها علاقة يومية ومستمرة تتعلق بالخدمات العامة والضبط الإداري وتحقيق النظام العام ومكافحة الإرهاب.

شملت التطورات التي حصلت في العراق بعد 2003/4/9 القضاء. فقد تم تنظيمه بشكل مستقل عن وزارة العدل وهي جزء من السلطة التنفيذية،[31] وأعيد تأسيس مجلس القضاء،[32] بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (35) في 2003/9/18، وجاء في ديباجته (إن السبيل إلى فرض حكم القانون هو نظام قضائي مؤلف من كادر مؤهل وحر ومستقل من التأثيرات الخارجية)، وتحقق إثر ذلك مكسبان، الأول: السعي لإقامة دولة القانون، والثاني: أن شؤون القضاء أصبحت تدار من مجلس شكل حصراً من القضاة وهو المشرف والمسؤول عن النظام القضائي في العراق مستقلاً عن وزارة العدل[33] وعن السلطة التنفيذية. وحتى يكون استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية وعن وزارة العدل حقيقياً صدر الأمر رقم 12 المنشور في جريدة الوقائع العراقية عدد 3985 في 2004/5/8م، وقضى بفصل موازنة مجلس القضاء عن وزارة العدل. لاحقاً، أخذ استقلال القضاء مكانه في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 إذ نصت مواد الباب السادس من القانون على استقلال القضاء كسلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يمثلها مجلس القضاء وله موازنة مستقلة عن موازنة وزارة العدل، وجرى ترسيخ تشكيل هذا المجلس بموجب المادة 87 من دستور 2005.[34]

26 د. غازي فيصل مهدي، المبادئ الأساسية لدستور العراق الدائم، منشورات مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2005، ص 17.

27 الفصل (102) من دستور تونس لعام 2014.

28 المادة (87) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

29 لمزيد من التفصيل، انظر: فارس حامد عبد الكريم العجرش، استقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة، موقع مركز القضاء العراقي للتوثيق والدراسات: www.iraqijudicature.org.

30 المادة (19/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي نصت على أن: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة...)

31 الفصل (106) من دستور تونس لعام 2014.

32 تشكل المجلس من رئيس محكمة التمييز ونوابه ورئيس مجلس شورى الدولة ورئيس الادعاء العام ورئيس هيأة الإشراف العدلي ورؤساء محاكم الاستئناف ومدير عام الدائرة الإدارية إذا كان من القضاة أو أعضاء الادعاء العام.

33 زهير كاظم عبود، إعادة تأهيل القضاء العراقي، مقال منشور في جريدة الزمان العدد 1522 في 4/ 6 / 2003.

34 نصت المادة (87) على أن: السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر إحكامها وفقاً للقانون.

إن استقلال السلطة القضائية من المبادئ التي كرستها معظم المواثيق والاتفاقات الدولية ومنها قرارا الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 32/40 في 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 1985 و146/40 في 29 كانون الثاني/يناير 1985 الذي أورد المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية والسبل التي تؤدي إلى هذا الاستقلال.[35]

أما تشكيلات مجلس القضاء الأعلى فهي:

- **محكمة التمييز الاتحادية:** أعلى محكمة في الهرم القضائي.[36]
- **محاكم الاستئناف:** وقد قسم العراق حالياً إلى 16 منطقة استئنافية ترتبط بها إدارياً المحاكم الجزائية (الجنايات، الجنح، التحقيق) والمدنية (البداءة، الأحوال الشخصية، المواد الشخصية) التي تقع ضمن دائرة اختصاصها الجغرافي.[37]
- **رئاسة الادعاء العام:** ويختص بتحريك دعوى الحق العام ومراقبة التحريات عن الجرائم والطعن بالأحكام والقرارات التي تصدرها محاكم الجنايات ومحاكم الجنح ومحاكم التحقيق ويشرف على أعمال المحققين.[38]
- **هيئة الإشراف العدلي:** وتتولى مهمة الرقابة والإشراف على أعمال المحاكم كافة عدا محكمة التمييز وعلى أعمال الموظفين المخولين سلطات قضائية، كما تتولى التحقيق في الشكاوى التي تقدم إليها وترفع تقاريرها إلى مجلس القضاء.[39]
- **المديرية العامة للشؤون المالية والإدارية:** تعنى بالشؤون الإدارية للقضاة ولأعضاء الادعاء العام ومنتسبي الأجهزة القضائية كافة، وتتولى الإشراف على موازنة مجلس القضاء وتنفيذ بنودها وتهيئة المستلزمات المادية للأجهزة القضائية وإعداد جدول أعمال مجلس القضاء ومتابعة تنفيذ قراراته.[40]

أما في تونس فقد حدد الفصل 110 من دستور 2014 التشكيلات القضائية التالية:

- المجلس الأعلى للسلطة القضائية.[41]
- القضاء العدلي.[42]
- القضاء الإداري.[43]
- القضاء المالي.[44]
- المحكمة الدستورية.[45]

35 للمزيد، انظر: www.iraqijudicature.org/.
36 تأسست المحكمة عام 1925.ينظر تشكيلها واختصاصاتها في المواد 12 - 15 من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لعام 1979.
37 تشكيل واختصاصات محاكم الاستئناف، المواد (16 – 20) من القانون أعلاه.
38 قانون الادعاء العام رقم 159 لعام 1979 وكذلك قانون تعديله رقم 10 لعام 2006 المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4028) في 2006/11/2.
39 القانون رقم 124 لعام 1979.
40 معلومات مأخوذة من: www.iraqijudicature.org/.
41 الفصول 112-115 من دستور تونس لعام 2014.
42 المصدر السابق، الفصلان 115- 116.
43 المصدر السابق، الفصلان 116-117.
44 المصدر السابق، الفصلان 117-118.
45 المصدر السابق، الفصول (118-124).

ولا ترتبط المؤسسات الأمنية بالسلطة التنفيذية، بل هي أجهزة تنظيمية مستقلة مهمتها الحفاظ على الأمن وحماية المواطنين وتعزيزها في العراق وتونس[46] ومصر،[47] فضلاً عن الإشراف والرقابة على الجانب الأمني في العراق.[48]

وانطلاقاً من أن العراق دولة ذات نظام ديمقراطي تهتم بمبدأ الشفافية، ظهرت الحاجة إلى إنشاء هيئة متخصصة في مجال الأمن. وقد ولدت فكرة إنشاء المؤسسات الأمنية في العراق بعد توصيات بوضع سياسة تحدد بالتفصيل إجراءات وطرق تنظيمية وقانونية يتم تطبيقها بهدف تعزيز حرية الوظيفة وفي الوقت نفسه توفير سلطة تنظيمية كافية لمنع إساءة استخدام هذه الهيئة بما يؤثر سلباً على بناء ديمقراطية تتميز بالانفتاح والديمقراطية والشفافية، وبذلك تم إرساء اللبنة الأولى لقانون أنشئت بموجبه هذه الهيئة التي أصبحت تدعى اليوم وفقاً للدستور الجديد "المؤسسات الأمنية". ولا تقتصر مهمة الهيئة على الحفاظ على الأمن بل تسعى إلى ضمان العيش الرغيد والتعايش السلمي بين كافة مكونات الشعب، وخاصة بعد ظهور كيانات وتجمعات منظمة دخلت إلى العراق بعد احتلاله مما أبرز الحاجة إلى استحداث جهاز تنظيمي أمني مرتبط بالسلطة التشريعية يعمل وفق أحدث الأساليب الأمنية لمكافحة الإرهاب والجريمة وتوفير الأمن. وتحقق هذا الأمر عبر إنشاء المؤسسات الأمنية في العراق، باعتبارها جهازاً منفصلاً ومستقلاً إدارياً ومالياً مسؤولاً يتولى تطبيق وتنفيذ القانون،[49] وتمت صياغة قانون لإنشاء هيئة المخابرات بعد عملية استشارية اشترك فيها عدد كبير من الخبراء والأساتذة والفقهاء في مجال الإدارة والأمن، وصدر تخويل من قبل سلطة الائتلاف لمجلس الحكم بإنشاء جهاز المخابرات الوطني بموجب الأمر 69 لعام 2004 بوصفه جهازاً مستقلاً مالياً وإدارياً ومرتبطاً بمجلس النواب،[50] ويسعى إلى تحقيق الأمن عن طريق تنظيم الوظيفة الأمنية وتطوير الخدمة العامة وفق قواعد العمل الأمني. ويلتزم الجهاز أثناء تأدية واجباته بمبادئ الموضوعية والشفافية، وعدم التمييز ومراعاة التناسب وقواعد الإجراءات القانونية المتبعة، مع التزامه باللوائح التنظيمية ذات الصلة في مجال الأمن ضماناً للمصلحة العامة بعيدا عن المحسوبية وعناصر الفساد.[51]

ولغرض بيان العلاقة بين السلطة القضائية ومبدأ الفصل بين السلطات لابد من بيان أهم عنصر يتميز به القضاء على مستوى المحاكم أو على مستوى القضاة، ألا وهو عنصر الاستقلال الذي يعد أساساً لسلامة عمل القضاء وضمان حقوق وحريات الأفراد وحمايتها في وجه إساءة استخدام السلطة ومخالفة قواعد المشروعية، وأساساً لترسيخ العدالة والمساواة بين أبناء الشعب، وعنصراً رئيسياً لبناء الدولة القانونية، وهو ما سنأتي على بحثه في المطلب الرابع.

46 المصدر السابق، الفصل 17.

47 الفصل الثامن من دستور مصر لعام 2014.

48 د. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية، ط1، دار النهضة العربية، 1963، ص2-4.

49 أشارت المادة (9) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلى وجوب تأسيس المؤسسات الأمنية ليصبح منذ ذلك التاريخ اسماً رسمياً في الكتب والمعاملات والمخاطبات الرسمية.

50 المادة (107) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

51 د. محمد بكر القباني، مصدر سابق، ص210.

4.1 استقلال القضاء كضمان لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

الاستقلال هو هاجس العدالة ودليل على الحكم الرشيد وأساس الاستقرار في المجتمع والدولة، لأنه ضمان أكيد لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات واحترام لحقوق وحريات الأفراد وإنصاف المظلوم. والقضاء هو الجهاز المختص بتطبيق القانون وإلزام الحكومة والأفراد بقواعد المشروعية وضماناتها وعدم الخروج عنها، وهو رمز سيادة القانون ضمن المعايير الشكلية والموضوعية في العراق.

لقد أعطت المواثيق والوثائق الدولية أهمية خاصة لاستقلالية القضاء الدستوري، حيث ذكر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن من أهم الحقوق حق التقاضي لإنصاف المظلوم وضمان حقوقه وحرياته أثناء اتهامه أو محاكمته في أي قضية مدنية أو جنائية.[52]

وتضمن الاستقلالية صيانة الحقوق الشخصية أثناء مرحلة الاتهام أو المحاكمة وفق ما جاء به العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ضمن نصوصه الدولية القانونية.[53]

وهذا دليل على المساواة بين الأفراد أمام القانون دون تمييز يذكر بين الأفراد، فيتمتعون بنفس الحقوق والامتيازات والضمانات القانونية أمام المحاكم.[54]

كما أن الأساس لاستقلال السلطة القضائية هو اعتبارها سلطة لها أهميتها الدستورية باعتبارها كغيرها وظيفة من وظائف الدولة، ويستلزم هذا الأمر اعتماد قانون يحدد اختيار القضاء وعزلهم بموجب شروط قانونية موضوعية وشكلية وفق الدستور لضمان حياد القضاء وعدالته.

وبما أن المحكمة الاتحادية العليا جهاز قضائي مستقل له استقلال مالي وإداري من الناحية العملية بعيدا عن الأجهزة القضائية الأخرى في الدولة، ويتبع فقط لمجلس القضاء، تتعزز استقلالية ومكانة القضاء الدستوري وتجعل الأفراد يطمئنون للجوء إليه كونه جهة قضائية دستورية عليا تعمل ضمن إطار العدالة والمساواة بعيداً عن التأثيرات الحزبية والمالية والإدارية لضمان حسن تطبيق القواعد الدستورية والقانونية الشرعية.

52 المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948: "لكل شخص حق اللجوء الى المحاكم الوطنية المختصة، لا نصافه الفعلي من اية أعمال تنتهك الحقوق الاساسية التي يمنحها اياه الدستور والقانون) وكذلك اشارت المادة 10 إلى أن "لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته في محكمة مستقلة ومحايدة نظراً منصفاً وعلنياً للفصل في حقوقه والتزاماته، في أي تهمة جزائية توجه إليه".

53 المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.حيث حددت مجموعه ضمانات تمنح للمتهم أثناء المحاكمة ومنها الحرية الشخصية في الإدلاء بأقواله وقانونية الاعتقال.

54 الضمانات القانونية للمتهم أمام المحكمة وهي:

- إعلام المتهم بالتهمة المسنودة له وأسبابها.
- إعطاء المتهم الوقت اللازم لإعداد دفاعه والاتصال بمحامي.
- أن يتم الاخذ بمواعيد المحاكم وإحالة الأوراق دون مماطلة أو تأخير.
- أن تتم المحاكمة حضورياً وعلانية.
- عدم جواز الإكراه على الإدلاء بالمعلومات أو الشهادة.

ومن أهم الشروط الأساسية لضمان استقلال القضاء:

1. مبدأ استقلال القضاء الاتحادي قاعدة داخلية تطبق في نطاق علاقة السلطة القضائية[55] مع غيرها من سلطات الدولة، وتقوم على مبدأ عدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أمور القضاء، وإعطائه سلطة دستورية منفصلة ومستقلة عن السلطتين الأخريين.[56]

2. تتمتع كل سلطة من سلطات الدولة باختصاصات محدودة ومقصورة عليها، وبالتالي فإن القضاء يجب أن يتمتع وحده بسلطة الفصل في القضايا المحالة اليه، ويجب أن لا تتعرض الهيئة القضائية ككل ولا أي قاض من قضاتها إلى تدخل من أية جهة كانت مهما كانت طبيعتها بهدف التأثير على القضاء وتوجيهه أو عرقلة مسيرته أو التعرض لأحكامه.

3. يتمتع القاضي بحرية الحكم في المسائل المعروضة على القضاء بحيث يحكم استناداً إلى الحقائق وبموجب القانون بعيداً عن التدخل أو المضايقة أو التأثير من جانب أي فرع من فروع الحكومة أو من جانب أفراد بصفتهم الشخصية.

4. يحاط القضاة بسياج من الضمانات التي تحميهم من أي اعتداء أو تجاوز من شأنه أن يؤثر على استقلالهم.[57] ورغم أن مبدأ استقلال القضاء يقوم على تحرر السلطة القضائية من أي تدخل من جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكنه لا يعني التحرر المطلق وتمهيد الطريق إلى استبداد القضاء، بل يعني عدم خضوع القضاء في تنظيم شؤونه إلا لسلطان القانون بحيث يكون عمل القضاء الاتحادي في سبيل إقرار الحق والعدل خاضعاً لما يمليه عليه القانون وضمير القاضي واقتناعه الحر السليم.[58]

والقضاء الاتحادي، كغيره من سلطات الدولة، خاضع للقانون في ممارسة سلطته ولا يخالف القواعد القانونية في رسم طريق العدالة،[59] وهذا لا يكون إلا في ظل الدولة القانونية، تلك الدولة التي تشبثت بفكرة القانون والتي يخضع فيها جميع الأفراد والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للقانون، وهذا بدوره يعزز الثقة بالسلطة ويساعد على أمن واستقرار المجتمع. وبما أن القضاء هو الذي يتولى مهمة تطبيق القانون فلزام عليه أولاً احترام هذا القانون وممارسة نشاطه وفقاً للقواعد القانونية السارية، ومن ثم تولي مهمة تطبيق هذه القواعد في المنازعات المعروضة أمامه لضمان حقوق المواطنين، وكفالة حرياتهم وحماية المجتمع.[60] يدعم هذا الالتزام استقلالية القضاء بوصفه سلطة نافذة تكسب ثقة الأفراد والمؤسسات لأنه ينظم علاقاتهم استناداً إلى القانون.[61]

55 عبد الوهاب الكيالي وآخرون- الموسوعة السياسية – المؤسسة العربية للدراسات والنشر -مطبعة أطلس –بيروت – 1974-ص98.

56 مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية- جامعة منيسوتا- مكتبة حقوق- موجود على الرابط: .http: / www. Hrw- org / arabic / un.Files / text /un / ijb. Htm

57 د. عمار بوضياف التهامي- معالم استقلال القضاء في الشريعة الإسلامية- مجلة البحوث الفقهية المعاصرة –العدد الثلاثون – السنة الثامنة – 1447هـ – 1996م – ص128.

58 احمد فتحي سرور- الشرعية الإجراءات الجنائية – دار النهضة العربية – دار النهضة العربية–القاهرة 1977- ص168.

59 خلف مهدي صالح- ضمانات المتهم في الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية- اطروحة دكتوراه- كلية القانون-جامعة بغداد- 1990- ص127.

60 د. يحيى الجمل- الأنظمة السياسية المعاصرة- دار النهضة العربية – القاهرة- بلا سنة طبع-، ص 130.

61 بول سالم- قدر القضاء – مقال منشور في مجلة الابعاد- المركز اللبناني للدراسات – العدد الخامس – حزيران – 1996/ موجود على الرابط الالكتروني.http/www.Lcps–Lebanon.Org/arabic/pub/abaad/in5Poul-html

2. دور السلطة القضائية في الرقابة على الأجهزة الأمنية

يحدد الدستور أدوار وواجبات السلطات المختلفة، وبالتاي تمارس السلطة القضائية عملها ضمن إطار دستوري لا تخرج عنه استناداً إلى مبدأ سمو الدستور، ويعمل القضاء الاتحادي ضمن مفهوم الدولة القانونية الواجب من خلال الالتزام بمبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون وضمان وجود سلطة قضائية مستقلة تراقب دستورية القوانين انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات في دستور جمهورية العراق.

ويتمتع قضاة المحاكم بمكانه عالية ورفيعة تسمو على بقية الوظائف باعتبارهم مراقبين لسلامة تطبيق القوانين والحارس الأمين على تطبيق الدستور ضمن المعايير الشرعية.

ونظراً لأهمية القضاء كسلطة داخل الدولة فإن من أهم مبادئه الاستقلالية حيث ينص الدستور العراقي ضمن المواد (92 و93) على استقلالية المحكمة الاتحادية، وتعد أحكامها صادرة باسم الدولة ولمصلحتها ولا سلطان عليها غير القانون. ولأن وظيفة القضاء من أنبل المهن وأجلها قدراً وأرفعها مكانة وأكثرها خطورة لأنهم متخصصون في الفصل في كل ما يمس بحياة الناس وأموالهم وأعراضهم وحقوقهم ومصالحهم، فهي تعتبر من أصعب الوظائف في الدولة.

ولمعرفة الدور الرقابي للسلطة القضائية على الأجهزة الأمنية ندرسه ضمن ثلاثة مطالب، نحدد في الأول الترابط بين مبدأ استقلال القضاء وعمل الأجهزة الأمنية في الدولة، ونبين في الثاني دور محكمة قوى الأمن الداخلي في الرقابة على الأجهزة الأمنية، ونتطرق في الثالث إلى أدوار الرقابة القضائية على أعمال الأجهزة الأمنية لضمان تطبيق الدستور.

1.2 الترابط بين مبدأ استقلال القضاء وعمل الأجهزة الأمنية في الدولة

يعتبر مبدأ استقلال القضاء حقاً إنسانياً أساسياً من حقوق الإنسان ويجب أن يكون مكفولاً بالدستور، فعندما يتم تعزيز هذا الضمان الأساسي تقل الحاجة إلى الضمانات الاخرى في العملية القضائية.[62] لكن يجب أن تتوفر أيضاً ضمانات عملية لاستقلال القضاء تتمثل في التعاون بين الأجهزة الأمنية في مكافحة الجريمة وضبط المجرمين وتقديمهم للعدالة وفق القانون.[63] وحرصاً من المشرع العراقي على تعزيز استقلال

62 نزيه نعيم شلال، مخاصمة القضاة، منشورات الحلبي الحقوق، بيروت، لبنان، 1999، ص 13 – 14.

63 الفصل 116 من دستور تونس لعام 2014 والمادة (191) من دستور جمهورية مصر لعام 2014.

السلطة القضائية فقد أصدر تشريعات أصبحت فيها الولاية العامة للقضاء للنظر في كافة الدعاوي إلا في بعض الاستثناءات. وقد حرص مجلس القضاء الأعلى على تأكيد استقلالية السلطة القضائية،[64] فالدولة ملزمة بتأمين الحماية للمتقاضين وضمان حقهم في اللجوء إلى قضاء محايد وعادل. ولتعزيز استقلال القضاء لابد من التركيز على منهجية الفصل بين السلطات التي تتيح للقضاء ما يكفي من الاستقلالية الشخصية والمؤسسية عن السلطات الأخرى بما يضمن حماية القضاة من التأثيرات غير المشروعة التي قد يتعرضون لها من داخل السلطة القضائية نفسها أو من خارجها، وهو الخطر الأكبر الذي يهدد استقلالية السلطة القضائية. كما أن تسيس القضاء يعني إمكانية سيطرة السلطة السياسية على السلطة القضائية أو التأثير عليها من خلال تسخير السلطة القضائية لطلباتها ورغباتها تبعاً للمتغيرات المستجدة. وتثار مسألة التسيس في كل مرة يتم التطرق بها إلى استقلالية السلطة القضائية وحيادها، وخاصة القضاء الاتحادي لأنه المعني أكثر من غيره في هذا الأمر ويطلب منه أن يكون أكثر حيادا. تنجم مشكلة التسيس عن عاملين، يكمن الأول في إخضاع عمليتي الترقية والتعيين لاعتبارات سياسية فتطغى الاعتبارات الشخصية على الكفاءة الموضوعية. أما الثاني فيكمن في إخضاع التعيينات في المؤسسة القضائية إلى مرسوم مما يجعلهم ضحية التغير السياسي المستمر، كما حدث في لبنان في تعديل المادة 4 للمرسوم 22 لعام 1985 الذي جعل مجلس الوزراء حَكَماً في الخلافات بين وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى علماً أن قرارات مجلس الوزراء ذات طابع سياسي. ولذلك يبقى التساؤل حول مدى حياد مجلس الوزراء في الخلافات القائمة بين أحد أعضائه ومجلس القضاء الأعلى. كما يجب أن يبقى القضاء بمنأى عن أي ارتباط سياسي، ففي رد لأحد القضاة الفرنسين على إحدى الصحف التي وجهت له تهمة التحيز بسبب انتمائه للحزب الأخضر البيئي، اعتبر القاضي نفسه مواطناً يتمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية كبقية المواطنين. إذن فالاستقلالية لا تعني غياب جميع التأثيرات بالمطلق، بل ضمان حرية القاضي في اتخاذ قراره وفق ضميره وتقديره. ويتجلى استقلال القاضي على المستوى الفردي ببعض السمات كعدم قابليته للعزل، أما استقلاله على المستوى المؤسسي فيتجلى بعلاقاته المؤسساتية أو الإدارية مع السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية. وفي العراق يتأثر هذا الاستقلال بتدخل السلطة التشريعية من الناحية المالية في الموازنة العامة للدولة (المناقلة)، وفي بعض البلدان العربية كلبنان يكون تأثره أكبر بتدخل السلطة التنفيذية في الترقيات والتعويضات وتدخل المجلس النيابي من خلال تحديد المعاشات وإقرار الاعتمادات في الموازنة العامة للدولة. ويمكن القول إن الاستقلال القضائي شرط من شروط الحياد، فالقاضي المستقل قد يتحيز أو يتخلى عن الحياد أما القاضي غير المستقل فلا يمكنه أبداً أن يكون محايداً. استعرضت المحكمة الدستورية في مصر مبدأ استقلال القضاة وشرحت أهميته وأوضحت الفرق بين استقلال القضاء وحياد القضاة، فاستقلال القضاء يعني تحرره من تدخل السلطات الأخرى في شؤونه، بينما يتعلق حياد القضاة بقدرتهم على عدم التحيز لأي شخص عند نظر الدعوى. وهذا يعني أن الاستقلال القضائي هو الوجه السلبي للحياد ويتمثل بدوره الحامي والمانع من أي تدخل أو ضغط لتأمين الوجه الإيجابي المتمثل في الحكم بموضوعية وتجرد، أما الحياد فهو الوجه الإيجابي المتمثل بانضباط القاضي الذاتي أمام ضميره في موضوع معين وحياده تجاه فرقاء النزاع.

64 نصت المادة (100) من دستور العراق لعام 2005 على خضوع كافة القرارات وأعمال السلطات لرقابة القضاء.

ونستعرض فيما يلي أهم الصور الدستورية لحياد المؤسسات القضائية لضمان الحياد في عمل الأجهزة الأمنية:

1.1.2 حظر الجمع بين منصب القاضي ووظيفة أخرى

فعل دستور جمهورية العراق الصواب عندما حسم موضوع حياد القضاء واستقلاله بشكل لا يقبل اللبس في نص الدستور إذ يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي:

أولا: الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر.

ثانيا: الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي).[65]

وحتى تكون السلطة القضائية أكثر حيادا، منعت القاعدة القانونية تسيس القضاء بحيث لا يكون للقضاة علاقة بالعمل الحزبي والسياسي ويقفون على مسافة واحدة من جميع الأطراف في الساحة وأهمها الجيش والشرطة والأجهزة الأمنية الأخرى. ومن أهم ضمانات استقلال القضاء التي تعزز مبدأ الحياد الحرية التي يتمتع بها مجلس القضاء في ما يملكه من اتخاذ القرارات التي يراها ووجوب موافقته على التشكيلات القضائية وعدم قابلية القضاة للعزل أو الفصل أو النقل. ويعني استقلال القاضي على المستوى الشخصي تمتعه بالحرية بعيدا عن أي تدخل خارجي [66] بما يضمن الحياد، وممارسة هذا الاستقلال حق خارجي عن الدعوى ويشكل إحدى الضمانات لها.

أما مبدأ الحياد فهو مفهوم وحق داخلي يرافق الدعوى في كل مراحلها حيث لا يمكن الادعاء بعدم الحياد المؤسسي إلا بعد تشكيل المحكمة الناظرة في الدعوى، بينما يمكن تعريف عدم استقلالية المحكمة حتى قبل بدء النزاع.[67]

2.1.2 تنظيم القضاء العسكري

حدد المشرع في الدستور شؤون القضاء بصورة صريحة عبر المادة (92) التي أعطت الاستقلالية المالية والإدارية للمحكمة الاتحادية العليا باعتبارها محكمة دستورية عليا للبلاد، كما أن مجلس القضاء هو الذي يدير شؤون القضاء.

أما القضاء العسكري فقد تمت الإشارة اليه بنص منفرد في الدستور إذ ينظم بقانون القضاء العسكري ويحدد اختصاص المحاكم العسكرية التي تقتصر على الجرائم ذات الطابع العسكري التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن وفي الحدود التي يقرها القانون).[68] ونص الدستور التونسي كذلك على أهمية القضاء العسكري.[69]

كما أشار دستور مصر لعام 2014 إلى القضاء العسكري في المادة (204).

65 المادة (98) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
66 الدكتور محمد عصفور، مصدر سابق، ص468.
67 راميا الحاج، مبدأ الحياد القاضي المدني بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبى الحقوقية، ط1، بيروت، لبنان، 2008، ص39.
68 المادة 99 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
69 الفصل 110 من دستور تونس لعام 2014.

وبهذا أصبح للقضاء العسكري استقلال في النظر في الجرائم ذات الطابع العسكري، وهنالك حالات سابقة مماثلة كما في الدستور الإيطالي الذي يحدد اختصاص المحاكم العسكرية وفق المادة 103 "وللمحاكم العسكرية في وقت الحرب اختصاص يحدده القانون ولا يكون لها اختصاص وقت السلم إلا في الجرائم العسكرية التي يرتكبها أعضاء القوات المسلحة"، ومن هنا نجد أن المشرع وضع ضمانات للمواطنين المدنيين عند قيام المحاكم العسكرية، وهذا ما ذهب اليه دستور ألمانيا الاتحادي لعام 1956.[70]

3.1.2 تنظيم القضاء في حالة الطوارئ

تملك السلطة التنفيذية بموجب قانون الطوارئ سلطة التشريع وتشكيل قضاء استثنائي يأتمر بأمرها وينحاز لها ويطبق ما تريد. وعند إعلان حالة الطوارئ تطبق السلطة التنفيذية تدابير أمنية تخولها سلطات واسعة تمكنها من الهيمنة الكاملة على القضاء الاستثنائي من حيث التشكيل وإجراءات التحقيق والأحكام الصادرة. ولكن هذا لا يعني أن نظر القضاء العادي في الجرائم يصلح في الأوقات العادية وحدها ولا يصلح في الأوقات غير العادية.

هناك أمثلة على نظام القضاء الاستثنائي في الولايات المتحدة ومصر. ففي الولايات المتحدة خوّل قانون الدفاع المدني الاتحادي والأمن الداخلي لعام 1950 الرئيس الأمريكي بإعلان حالة الطوارئ وأعطاه سلطات استثنائية مثل تشكيل محاكم خاصة وعسكرية أيضاً. أما في مصر فقد أشار العديد من القوانين إلى القضاء الاستثنائي واهمها قانون الطوارئ رقم 162 لعام 1958المعدل وقانون رقم 6 لعام 1967 وقانون 37 لعام 1972، وكلها خولت رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ وبإقامة قضاء خاص.

لذلك أرى من الضروري الإصرار على إجراء المحاكمة، حتى في حالة الطوارئ، أمام القضاء العادي تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق الاستقلالية والحياد استناداً إلى الدستور.[71]

ونستعرض بعض الدساتير التي تعاملت مع حالة الطوارئ. وبرأيي المتواضع، من أحسن الأنظمة التي حافظت على استقلال القضاء وحياده النظام الإنكليزي لأن قانون الطوارئ فيها لم ينص على تشكيل محاكم خاصة في حالة الطوارئ، والمحاكم العادية هي التي تفصل في المخالفات، كما جاء في المادة الأولى من قانون سلطة الطوارئ لعام 1920 المعدل. وكذلك نص قانون الدفاع المدني الاتحادي والأمن الداخلي لعام 1950 على تخويل الرئيس بإعلان حالة الطوارئ وأعطته سلطات استثنائية مثل تشكيل محاكم خاصة وعسكرية أيضاً. وفي مصر خوّل قانون الطوارئ رقم 162 لعام 1958المعدل وقانون رقم 6 لعام 1967وقانون 37 لعام 1972 رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ وبإقامة قضاء خاص. وفي السودان، خولت المادة 111 من الدستور رئيس الجمهورية

70 المادة 96من دستور 1956التي تنص(1-يجوز للاتحاد ان ينشأ للقوات المسلحة محاكم عسكرية باعتبارها محاكم اتحادية تختص بتوقيع العقوبات ولا يجوز لهذه المحاكم ان تباشر ولاية توقيع العقوبات الا أثناء حالة الدفاع وعلى افراد القوات المسلحة المرسلة الى الخارج او الموجدين على ظهر المراكب الحربية).

71 كاظم عناد حسن الجبور، محكمة امر الضبط في القانون الجنائي لقوى الأمن الداخلي، بحث منشور، جامعة بابل، كلية التربية للعلوم الانسانية، بالعدد 1، المجلد 23، 2015، ص 363-364.

بإعلان حالة الطوارئ وتشكيل المحاكم الخاصة. أما المشرع العراقي فقد كان موفقاً في إعلان قانون الطوارئ ويدعى قانون الدفاع عن السلامة الوطنية لعام 2004 وصدر استنادا إلى المادة 25 من قانون المرحلة الانتقالية لعام 2004. حيث أعطى هذا القانون للقضاء حياده واستقلاليته ولم ينص على تشكيل محاكم خاصه، بل إن المادة 7 خولت المحكمة الجنائية المركزية بالنظر في الجرائم الكبرى. وأخيراً جاء الدستور العراقي لعام 2005 ليمنع تشكيل المحاكم الاستثنائية، عندما نصت المادة 95: "يحظر انشاء محاكم خاصة أو استثنائية".

وأخذت تونس بهذا الأمر في الدستور، حيث نص الفصل 110 من دستور 2014 على منع إحداث محاكم استثنائية أو سن إجراء استثنائي من شأنه المساس بمبادئ المحاكمة العادلة.

إن بيان عنصر استقلال القضاء في فحص سلامة وصحة إجراءات الأجهزة الأمنية للقضاء على الجريمة والإرهاب يعكس لنا الصورة الرقابية للقضاء على عمل تلك الأجهزة. ونجد تطبيقاً لذلك في عديد من التشكيلات القضائية في العراق وأهمها محكمة قوى الأمن الداخلي التي تمارس اختصاصاً قضائياً ورقابياً على عمل الأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية وهذا ما سوف نتكلم عنه في الفقرة التالية.

2.2 دور محكمة قوى الأمن الداخلي في الرقابة على الأجهزة الأمنية

يبسط القضاء العراقي رقابته على منتسبي وزارة الداخلية عكس تونس ومصر.[72] فقد أسس العراق محكمة متخصص بالنظر في أفعال منتسبي الوزارة وهي إحدى محاكم قوى الأمن الداخلي.[73] كما أصدر العراق قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لعام 2008[74] وقانون أصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي 17 لعام 2008[75] وجاءت الأصول التاريخية للمحكمة في الأجهزة الأمنية على مراحل عدة:

- قبل عام 1918، كان يطبق قانون الجزاء العسكري العثماني على الجيش العثماني المتواجد في العراق آنذاك باعتبار أن العراق جزء من الدولة العثمانية.[76]
- صدور قانون العقوبات العسكري رقم 13 لعام 1940الملغى، وقانون أصول المحاكمات العسكرية رقم 44 لعام 1941 الملغى وهذان القانونان أصلهما قانونا الأحكام العسكري المصري لعام 1893 الملغى، وأصول المحاكمات العسكرية التركي لعام 1930.

72 أشار الدستور التونسي لعام 2014 ودستور مصر لعام 2014 إلى القضاء العسكري فقط.

73 المادتان 92-93 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

74 نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4063 تاريخ 2008/2/25، واعتبر نافذاً بعد مرور (30) يوماً من ذاك التاريخ.

75 نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4068 تاريخ 2008/3/17 واعتبر نافذاً بعد مرور (30) يوماً من ذاك التاريخ.

76 د. مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات – القسم العام، مطبعة الأهالي، بغداد 1939 – 1940، ص61 وما بعدها، كذلك ينظر كامل السامرائي: قانون العقوبات البغدادي، مطبعة شفيق، بغداد، 1964، ص3 وما بعدها.

- صدر قانون تنظيم عمل قوى الأمن الداخلي رقم 149 لعام 1968 بعنوان قانون خدمة الشرطة والأمن والجنسية. واستناداً إلى القانون 184 لعام 1970 وأصبحت كلمة عسكري تشمل منتسبي الجيش والشرطة والأمن والحدود والمرور والمخابرات من الضباط والموظفين المدنيين والعمال المدنيين وأصبح هذا القانون يسري على كافة قوى الأمن الداخلي.
- أصبح الجيش وقوى الأمن يخضعان لأحكام قانون العقوبات العام رقم 111 لعام 1969 المعدل وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لعام 1971 المعدل، وأمر سلطة الائتلاف رقم 30 لعام 2004.[77]
- قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لعام 2008 وقانون أصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي 17 لعام 2008.[78] ويعد التشريع الجنائي لقوى الأمن الداخلي نقلة نوعية من شأنها إعادة تنظيم حياتها الداخلية كونها مكلفه بحماية المجتمع عبر تطبيق القانون والنظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، السكينة العامة والصحة العامة). وهذا يتطلب تنظيم العلاقة بين الفئات العليا والدنيا لهذه القوى على أساس الطاعة والضبط لأهمية المسؤولية الملقاة على عاتقها.[79]

وتعد محكمة قوى الأمن الداخلي إحدى التشكيلات القضائية والهدف من انشائها:

- ضمان تطبيق القواعد القانونية على جميع منتسبي وزارة الداخلية ضمن قواعد المشروعية.
- تحقيق التوازن بين مبدأ الفاعلية في استخدام السلطة والضمانات الممنوحة للأفراد ومن ضمنهم قوات وزارة الداخلية. فهم من أبناء الشعب ولهم ضمانات يحق لهم التمتع استخدامها عند إحالتهم إلى المحكمة لضمان محاكمة عادلة.
- إن تأسيس محكمة مختصة بالأجهزة الأمنية يتضمن الحفاظ على حقوق وحريات أفرادها. ففي حالة استخدامهم السلطة بسوء نية أو حدوث تعسف في استخدامها[80] أثناء تأدية الواجب، يحق لهم اللجوء إلى المحكمة لضمان حسن تطبيق القانون وتحقيق العدالة والانصاف لكافة ابناء الشعب.
- إن وجود المحكمة ضرورة قانونية لبيان أن الأجهزة الأمنية العراقية تعمل وفق القانون في مكافحة الإرهاب والجريمة مع مراعاة حقوق الإنسان والقواعد التشريعية الضامنة لممارسة اختصاصاتها. وتتحمل المسؤولية القانونية في حالة حدوث أي خرق بحسن نية أو ضرر يصيب الغير أثناء تأدية الواجب، أو ارتكاب جريمة من قبل منتسبيها. فالمحكمة كفيلة باتخاذ الاجراءات القانونية الضامنة لتحقيق العدالة والحياد في تطبيق القانون.

حدد قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لعام 2008 نطاق سريان القانون على المنتسبين والضباط والمتقاعدين إذا ارتكبوا جريمة أثناء الخدمة. وذكر العديد من الجرائم

77 نشر هذا الأمر في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3979 تاريخ 2003/9/8.
78 المادة 18 من قانون انضباط قوى الأمن الداخلي رقم 17 لعام 2008.
79 د. حكمت موسى سلمان: طاعة الأوامر وأثرها في المسؤولية الجزائية، دراسة مقارنه، ط1، بغداد، 1987، ص130 وما بعدها.
80 المادة (22) من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لعام 2008.

التي يعاقب عليها ومنها جريمة الغياب،[81] وعدم الاحترام والطاعة،[82] وإهانة الأمر،[83] والإخلال بشرف الوظيفة،[84] وجرائم الحاق الاذى بالنفس.[85]

وقد أصدرت المحكمة أحكاماً مختلفة منها ما يخص الهروب من الخدمة وسرقة الأسلحة.[86]

كما أصدرت العديد من القرارات بتوقيف منتسبين قاموا بعمليات فساد من قبل هيئة النزاهة، كقرار إلقاء القبض على 14 ضابطاً بينهم رتبة فريق ولواء لقيامهم بصفة مشبوهة بشراء دروع وأسلحة.[87]

يمارس القضاء، كسلطة مستقلة ثالثة، عمله وفق الدستور الذي حدد مجموعة اختصاصات يستطع من خلالها مراقبة الأجهزة الأمنية. ولهذا يلعب القضاء أدواراً متعددة في ضمان تطبيق الدستور وهذا ما سوف ندرسه في الفقرة التالية.

3.2 دور القضاء في مراقبة الأجهزة الأمنية لضمان تطبيق الدستور

نص الدستور على المحاكم الدستورية (المحكمة الاتحادية العليا) لضمان فعالية تطبيق أحكامه واحترام نصوصه وعدم إهدارها في مجالات حقوق الإنسان وحرية التنقل والطعون الانتخابية والطعون الإدارية.[88]

وعرف القضاء الدستوري بأنه سلطة أو هيئه دستورية أوجدتها الإرادة الشعبية كغيرها من السلطات وحددت صلاحيتها لكي تحافظ بالدرجة الأولى على احترام توزيع السلطات في الدستور، وعدم انتهاك إي منها للأخرى.[89] كما عرف بأنه الجهة المنوط بها حماية الدستور والحفاظ على أحكامه ومراقبة أعمال السلطات الأخرى، للتأكد من حسن تطبيق النصوص والمبادئ الدستورية.[90]

لقد أشار دستور دولة تونس إلى المحاكم الدستورية،[91] التي تعد وسيلة فعالة وقانونية يمكنها وضع حد لخروج السلطات العامة في الدولة عن حدود اختصاصاتها عبر تحقيق مبدأ المشروعية الذي يضمن حسن تطبيق الدستور.

81 المواد 5 الى 7 من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لعام 2008.

82 المصدر السابق، المواد (8-11).

83 المصدر السابق، المواد (12الى14).

84 المصدر السابق، المواد (15الى 17).

85 المصدر السابق، المواد (18- 21).

86 لمزيد من التفصيل، انظر موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط http://tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=523.

87 المصدر السابق، الرابط http://www.skypressiq.net/2015/12/12.

88 عبد الوهاب الأزرق، هل القضاء سلطة مستقلة، أبوظبي، مجلة العدالة الإماراتية، ع 11، س3، 1976، ص 44.

89 المقصود ب 'السلطة' عندما تكون الرقابة منوطه بالمحكمة العليا التي تشكل رأس الهرم في السلطة القضائية وبـ 'الهيئة' عندما تكون الرقابة من قبل مجلس دستوري لا علاقة له بالهرم القضائي. د. أمين عاطف صليا، دور القضاء الدستوري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص 114.

90 عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي، أطروحة دكتورة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010، ص7.

91 الفصول (118- 125) من دستور تونس لعام 2014.

تبدو أهمية الرقابة جلية من خلال:

- فحص ومطابقة التشريع العادي لأحكام الدستور ومن ثمة ايقاع الجزاء القانوني المترتب على مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى.
- تأكيد سيادة القانون من خلال تطبيق سمو الدستور، وفي الوقت نفسه تطهير القوانين مما شابها من مخالفات دستورية. والرقابة ليست حكراً على نظام دون آخر بل هي ضرورية لجميع الأنظمة الديمقراطية.
- حماية الشرعية وحفظ الحقوق والحريات العامة. ويتضح من النصوص الدستورية أن تولي الوظيفة الأمنية يعتبر تطبيقاً دستورياً عاماً وعالمياً تأخذ به مختلف الأنظمة السياسية الديمقراطية لتحقيق العدالة والحرية وسيادة القانون.

وقد صدر العديد من قرارات المحكمة الاتحادية وكانت تضمن حقوق وحريات المواطنين ومنتسبي الأجهزة الأمنية على السواء. وندرج هنا بعض الأمثلة:

- قرار المحكمة الاتحادية رقم 2013/3 تاريخ 2013/9/1 المتضمن النظر في صحة إجراءات إحالة أحد منتسبي وزارة الداخلية إلى التقاعد.[92]
- قبول الطعن في حالة إقالة أحد الوزراء الأمنيين (الدفاع أو الداخلية أو رئيس جهاز المخابرات أو جهاز الأمن الوطني). فمن اختصاصات المحكمة النظر في صحة الطعون المقدمة ومطابقتها للقواعد الدستورية. ومثال ذلك الطعن المقدم من وزير الدفاع خالد العبيد[93] بتاريخ 2016/10/10 ولم تظهر نتيجته حتى الآن، والطعن المقدم من وزير المالية.
- النظر في صحة عضوية مجلس النواب علماً أن اختيار الوزراء، بمن فيهم الوزراء الأمنيون، يكون دائماً من قبل مجلس النواب. فقد نصت المادة 52 من الدستور العراقي لعام 2005 على: "أولا: يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه ثانيا: يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية خلال ثلاثين يوماً". وبهذا أعطى الدستور العراقي للمحكمة الاتحادية سلطة الرقابة على قرار مجلس النواب. ويواجه منح هذه السلطة في بعض الأنظمة انتقادات لأن البرلمان سيصبح عندها الخصم والحكم. ولكن حسناً فعل المشرع العراقي عندما أجاز الطعن بقرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية علماً أن اختصاصها المذكور ينصرف إلى الاعتراض أمامها في قرار المجلس وهذا يعني أن لها صلاحية النظر في صحة التصويت.[94]
- النظر في الطعون المقدمة في حرية السفر والتنقل. تعد حرية التنقل والسفر من الحقوق الطبيعية الأساسية للإنسان. ولكن يمكن تقييدها إذا اقتضت المصلحة العامة. ونظراً لأهمية هذا الحق، فقد نصت عليه أغلب المواثيق

92 لمزيد من التفصيل انظر: موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط: http://www.moj.gov.iq/view.348/.

93 لمزيد من التفصيل، انظر موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط: http://almaalomah.info/2016/08/27/political/80604.

94 قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 18/ت/2006في2006/3/5مشار للقرار في موقع المحكمة الاتحادية العليا.

والإعلانات والدولية، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان.[95] كما كفل دستور العراق لعام 2005 في المادة 44 حرية التنقل والسفر للمواطن العراقي بصفة خاصة. إذ نصت على: "أولا- للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه؛ ثانياً- لا يجوز نفي العراقي أو إبعاده أو حرمانه من العودة إلى الوطن". وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها عدم دستورية قرار مجلس النواب بمنع أحد أعضائه من السفر خارج العراق لأسباب تضمنها القرار المذكور. وجاء قرار المحكمة كالآتي: "وضعت الدعوى بما حوته عريضتها واللوائح المتبادلة بين طرفيها موضع التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا فوجدت أن موضوعها تحكمه المواد المتعلقة بالحريات الواردة في الفصل الثاني من الباب الثاني من دستور العراق ومنها المادة 44/أولا ونصها: "للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراقي وخارجه". ومن قراءة النص المتقدم تجد المحكمة أن الدستور يكفل حرية العراقي بالسفر والتنقل داخل العراق وخارجه دون قيد أو شرط. ولا يجوز تقيد هذه الحرية بنص في قانون أو نظام أو تعليمات استناداً إلى أحكام المادة (-2أولا-ج) من الدستور. كما أن سفر المدعي كان بصفته الشخصية وخلال عطلة المجلس النيابي، لذا لا يلزم أن يشعر المجلس النيابي بسفره. ووجدت المحكمة أن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لا تخوله اتخاذ قرارات برفع حصانة أحد أعضائه ومنعه من السفر الا بناء على طلب من السلطة القضائية وفي حالات محددة وردت على سبيل الحصر وليس من بينها حالة الموضوع. واستنادا إلى أحكام المادة 93/ثالثاً قضت المحكمة بإلغاء القرار الصادر من المجلس بتاريخ 2008/9/14 لتعارضه مع المادة 44/أولاً من الدستور التي كفلت حرية السفر بشكل مطلق. فعبارة "خارج العراق" تعني جميع الدول، ولا مسؤولية على المواطن لاستعمال حقه هذا".

قرارات متعلقة بحماية الحرية الشخصية. تأتي الحرية الشخصية في مقدمة الحريات فهي حق أصيل وتعد شرطاً لوجود غيرها من الحريات الفردية والسياسية على السواء. فقد أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الحق بنصه على أن "لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصية". كما أن حرية الإنسان وكرامته مصونة ولا يجوز التوقيف إلا بأمر قضائي. وهذا ما ردده القاضي الدستوري مرارا كما في قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية الفقرة (ا-ثانياً) من المادة 237 من قانون الكمارك رقم 23 لعام 1984 بإعطاء المدير العام أو من يخوله صلاحية توقيف المتهمين. وعلة ذلك مخالفة هذا النص للحرية الشخصية التي كفلها الدستور. وجاء قرار المحكمة كما يلي: "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن الفقرة (ب\أولا) من المادة 37من دستور جمهورية العراق لعام 2005،[96] وهذا يمكن تطبيقه على الأجهزة الأمنية.[97]

95 المادة 13من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948: "1- لكل فرد الحق بحرية التنقل والإقامة ضمن حدود دولته؛ 2- لكل فرد الحق بمغادرة أي وطن بما فيه وطنه".

96 نصت المادة (37) من دستور جمهورية العراق (لا يجوز توقيف أحد او التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي).

97 قرار المحكمة الاتحادية رقم 15/ت/2011 تاريخ 22/2/2011، الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية.

خاتمة

بعد أن وفقنا الله عز وجل في انجاز هذا البحث، أمكننا أن نخرج بمجموعة استنتاجات ومقترحات تساهم في تعزيز موضوع دور الأجهزة الأمنية في احترام مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على استقلال القضاء.

الاستنتاجات

1. يعود مفهوم الأجهزة الأمنية إلى نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، مما جعل بعض الباحثين يعتمد المعيار الشكلي في تعريفها فيما اعتمد آخرون المعيار الموضوعي. غير أنه لا غنى لمفهوم الأجهزة الأمنية عن اعتماد المعيارين معاً. ولا أدل على ذلك من القول بالإبقاء على حق السلطة التشريعية في مراقبة الأجهزة الأمنية من خلال المقترحات والكشوفات في التقارير الدورية التي تقدم إلى مجلس النواب. فبعض الدول يوجب على الأجهزة الأمنية تقديم تقارير سنوية واقعية، سعيا منها لتحقيق أهداف معينة حدد بعضها بنصوص دستورية وقانونية وبعضها الآخر تمليه ظروف معينة تمر بها الدولة.

2. لا تتطلب الشكوى أمام المحاكم ضد مخالفات الأجهزة الأمنية أية رسوم أو نفقات. فقد جعلت مجانية لتسهيل وصول الأفراد إليها وضمان حقوقهم، شرط إرفاق جميع المستندات والمعلومات الضرورية لإثبات الشكوى ومساعدة السلطة القضائية في كشف الحقيقة، وتلك الشكاوي لا تقطع أو توقف المدد والمواعيد القانونية المحددة للتظلمات أو الطعون أمام القضاء المختص.

3. العمل بقاعدة الشفافية التي تضمن نشر جميع إجراءات عمل الأجهزة الأمنية وأنشطتها، مع بيان الأسس المتبعة في عملها والمعرقلات التي تواجهها. وهذا يعد ضمانة للحقوق الدستورية للمواطن ويؤكد على علاقة تلك الأجهزة بسلطات الدولة بشكل واضح ومحدد من خلال نشرها في الجريدة الرسمية أو عبر الانترنت من أجل ردع المجرمين وضمان الصالح العام.

4. التأكيد على طبيعة التعاون بين القضاء والأجهزة الأمنية في مجال مكافحة الجريمة والإرهاب وخاصة بعد الاحداث التي شهدتها المنطقة والانتقال الديمقراطي ولهذا يجب تقوية الاواصر عبر العلاقة التي تصب في تطبيق الدستور ونصوصه والعمل بموجب التشريعات النافذة في مجال (التحقيق والتحري والمحاكمة ومراعاة ضمانات المتهم والتوقيف وغيرها) ضمن قواعد القانون في إطار الحقوق والحريات مع الالتزام بقاعدتي الحياد والاستقلال القضائي في العمل.

5. ان للقضاء دور هام ومتميز في سبيل ضمان حسن تطبيق القانون وتحقيق مبدأ المشروعية وهذا يشمل مجموعة عناصر تتوفر في العمل القضائي واهمها التخصص والمهنية ومراعاة القواعد القانونية الواجبة التطبيق مع مراعاة حقوق وحريات الأفراد في الاوضاع الاعتيادية والاوضاع الاستثنائية كما فعل المشرع الدستوري العراقي عندما منع تشكيل المحاكم الاستثنائية في الظروف الطارئة ايمانا بالدور العالي والمهني للقضاء العراقي في الظروف الاعتيادية والاستثنائية.

التوصيات

1. التأكيد على خصوصية عمل الأجهزة الأمنية في المسائل الأمنية من خلال تفعيل دور كافة الأجهزة (الجيش والشرطة والمخابرات والاستخبارات) من خلال تقنيين المبادئ والإحكام الخاصة بها من قبل السلطة التشريعية وتوحيدها بما يجعلها متناغمة ومجسدة لمصالح الدولة في مختلف مجالات الحياة. ويجب تطوير العمل الأمني وربطه بمبدأ الشفافية من خلال نشر قوانين وقرارات وزارية تحدد نشاطات الأجهزة الأمنية، لتحقيق سيادة القانون وضمان المصلحة العامة.

التبرير: يترتب على توحيد أحكام الأجهزة الأمنية في قوانين خاصة بها وضوح عملها الأمني وتخصيصها في هذا المبدأ على أساس ضبط الدولة والأهداف المرجوة منها بما يتلاءم مع مصالح الشعب والدولة وحمايتها وتحقيق مشروعية السلطة، لضمان سيادة القانون والقضاء على الإرهاب والجريمة وتعزيز الحس الأمني لمكافحة الإرهاب والجريمة.

2. يجب أن ينص الدستور على حياد الأجهزة الأمنية ودورها واستقلالها بصورة واضحة بعيدة عن الضبابية والتشتت، بوصفها أجهزة تنظيمية أمنية وتحديد ارتباطها بسلطات الدولة التي تمثل الجهة الرقابية على مخالفاتها للقوانين والأنظمة. ويجب تطوير العمل الأمني وربطه بمبدأ الشفافية من خلال نشر القوانين والقرارات الوزارية المتعلقة بالأجهزة الأمنية المختلفة ومهامها.

التبرير: الأجهزة الأمنية وحدة متجانسة ومرتبطة بعملها كلاً حسب اختصاصه لضمان فاعلية الرقابة على نشاطات الحكومة والمرافق العامة في الدولة، والابتعاد عن الآثار الناتجة عن اختلاف وتشتت النصوص الدستورية، لأنه يعرقل عملها ويبعدها عن تحقيق أهدافها للانشغال بالدفاع عن مكانتها وهذا يخل بالمصلحة العامة، وأيضاً لتحقيق عمل جدي وفعال في نشر قرارات ارتباط الأجهزة الأمنية بأجهزة الدولة الأخرى وعرض أعمالها والمراحل التي أنجزتها لإن ذلك يدعم الرقابة الجماهيرية عليها، إضافة إلى الرقابة البرلمانية.

3. نشر القرارات القضائية عبر وسائل الاعلام أو موقع السلطة القضائية لضمان الجوانب الرقابية وتوحيد أحكامها واستخدامها بشكل قانوني سليم عبر متابعة أعمال الأجهزة الأمنية أو فحص التقارير التي تقدمها، لضمان مشروعيتها ودورها في مكافحة الإرهاب والجريمة.

التبرير: لضمان اطلاع الرأي العام على وسائل القضاء في مراقبة الأجهزة الأمنية، وهذا إجراء احترازي يتلاءم مع الواقع السياسي والأمني المعاصر لحالة العراق حالياً.

4. التأكيد على توحيد إجراءات تنظيم الأجهزة الأمنية في جميع القوانين (توظيف العاملين فيها، وانتهاء علاقتهم الوظيفية إلخ)، مع الإشارة إليها في الدستور والنظام الداخلي والقوانين والتعليمات. وأقترح توحيد العمل لجميع الدول العربية ومنها العراق وتونس ومصر.

التبرير: لإزالة الإرباك في عمل الأجهزة الأمنية وتحقيق العدالة والمساواة في مخصصاتها ورواتبها، بما يضمن انتظام سير عملها ويحقق المساواة والعدالة الانتقالية.

5. التأكيد على وجود نظام محدد لمعالجة حالة الطوارئ بعيداً عن التشتت في إجراءات تسريع المعالجة والتدابير الاحترازية المتناسبة مع الخطر، وضرورة عرض هذه الإجراءات على القضاء العادي للبلاد لضمان حقوق وحريات الأفراد.

التبرير: لبيان اجراءات السلطة التنفيذية في معالجة الحالة الطارئة ضمن مبدأ الحفاظ على عناصر النظام العام وأهمها الصحة العامة والسكينة العامة ومكافحة الإرهاب، وأيضاً لتجنب نظام القضاء الاستثنائي الذي يكون مشوباً بعدد من العيوب كعدم الحياد وعدم الاستقلالية لكونه قد يسيس وقد يؤثر أو يتأثر بحالة الطوارئ مع انعدام حقوق وضمانات الأفراد في ظل القضاء الاستثنائي.

6. توحيد الاجراءات الرقابية في المحكمة الاتحادية العليا وتطبيق أحكامها وخاصة قرارات تعيين وإقالة الوزراء الأمنيين، وضمانات حقوق الإنسان عبر صيانة أرواح وممتلكات الشعب وضمان حرية التنقل والسفر وغيرها من الحقوق الأساسية للحماية من تعسف الغير أو الإساءة والتجاوز.

التبرير: ليتمتع الشعب بالضمانات القضائية الممنوحة له بموجب الدستور والقوانين ولتطبيق الاختصاص الممنوح للقضاء في الرقابة على الأجهزة التنظيمية ككل ومنها الأجهزة الأمنية وبهذا نضمن تحقيق مبدأ المشروعية.

المراجع

مراجع باللغة العربية

الكتب

- د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (نظرية الدولة)، كلية القانون، جامعة بغداد، 1989، ص10.
- د. إسماعيل غزال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1987، ص122.
- د. أحمد فتحي سرور- الشرعية والإجراءات الجنائية – دار النهضة العربية–القاهرة 1977- ص168.
- د. أمين عاطف صليا، دور القضاء الدستوري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص 114.
- د. حكمت موسى سلمان: طاعة الأوامر وأثرها في المسؤولية الجزائية، دراسة مقارنه، ط1، بغداد، 1987، ص130 وما بعدها.
- د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990، ص 30-32.
- جون الستر ورون سلاجيستاد، الدستورية والديمقراطية، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 179 -180.
- كامل السامرائي: قانون العقوبات البغدادي، مطبعة شفيق، بغداد، 1964، ص3 وما بعدها.
- د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998، ص16.
- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 198.
- عبد الوهاب الكيالي وآخرون- الموسوعة السياسية – المؤسسة العربية للدراسات والنشر - مطبعة أطلس –بيروت – 1974- ص98.
- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، جامعة بغداد، ب.ن، 1978، ص 217.

- د. غازي فيصل مهدي، المبادئ الأساسية لدستور العراق الدائم، منشورات مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2005، ص 17.
- د. فيصل كلثوم وآخرون، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، 2004، ص 358.
- رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998-1999، ص253.
- راميا الحاج، مبدا الحياد القاضي المدني بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، لبنان، 2008، ص39.
- د. مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات – القسم العام، مطبعة الأهالي، بغداد 1939 – 1940.
- د. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية، ط1، دار النهضة العربية،1963، ص202-204.
- د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، 1992، ص555.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص194.
- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم الأنظمة السياسية في العالم، ط4، منشورات الحلبي، بيروت، 2002، ص106.
- د. محمد عمارة، الاسلام والأمن الاجتماعي، دار الشروق، القاهرة، 1998، ص 11.
- د. محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة السعودية، ط1، ب.ن، الرياض، 1986، ص35.
- د. يحيى الجمل- الأنظمة السياسية المعاصرة- دار النهضة العربية – القاهرة- بلا سنة طبع-، ص 130.
- د. يوسف شباط، المالية العامة (الكتاب الثاني)، جامعة دمشق،1994-1995، ص235.

المقالات

- عمار بوضياف التهامي- معالم استقلال القضاء في الشريعة الإسلامية- مجلة البحوث الفقهية المعاصرة –العدد الثلاثون – السنة الثامنة – 1447هـ – 1996م – ص128.
- زهير كاظم عبود، إعادة تأهيل القضاء العراقي، مقال منشور في جريدة الزمان العدد 1522 في 4/ 6 / 2003.
- كاظم عناد حسن الجبور، محكمة أمر الضبط في القانون الجنائي لقوى الأمن الداخلي، بحث منشور، جامعة بابل، كلية التربية للعلوم الإنسانية، بالعدد 1، المجلد 23، 2015، ص 363-364.
- عبد الوهاب الأزرق، هل القضاء سلطة مستقلة، ابو ظبي، مجلة العدالة الإماراتية، عدد 11، س3، 1976، ص 44.

المقالات الالكترونية

- فارس حامد عبد الكريم العجرش، استقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة، موقع مركز القضاء العراقي للتوثيق والدراسات:

  www.iraqijudicature.org.

- زهير كاظم عبود، إعادة تأهيل القضاء العراقي، مقال منشور في جريدة الزمان العدد 1522 في 4/ 6 / 2003.
- معلومات من الانترنت على الموقع الالكتروني: /www.iraqijudicature.org.

التقارير:

- مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية- جامعة منيسوتا- مكتبة حقوق- موجود على الرابط:

  .http://www.Hrw-org/arabic/un.Files/text/un/ijb.Htm

- موقع المحكمة الاتحادية العليا الإلكتروني:

  http://tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=523

الرسائل والأطروحات الجامعية

- خلف مهدي صالح- ضمانات المتهم في الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية- أطروحة دكتوراه- كلية القانون-جامعة بغداد- 1990- ص127.
- عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010، ص7.

النصوص القانونية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- قانون التنظيم القضائي رقم (160) لعام 1979.
- قانون التنظيم القضائي رقم (124) لعام 1979.
- قانون الادعاء العام رقم (159) لعام 1979 وتعديله رقم (10) لعام 2006 المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4028) في 2006/11/2.
- أمر سلطة الائتلاف رقم (67) لعام 2004 المنظم لعمل وزارة الدفاع.
- أمر سلطة الائتلاف رقم (68) لعام 2004 المنظم لعمل وزارة الداخلية.
- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- قانون انضباط قوى الأمن الداخلي رقم 17 لعام 2008.
- دستور تونس لعام 2014.
- دستور جمهورية مصر لعام 2014.
- قانون وزارة الداخلية رقم (20) لعام 2016.

المبحث الرابع: الجيش في الأنظمة الملكية العربية بين الولاء للملك والولاء للدستور

دراسة حالة المغرب

الزبير خواجا*

* زميل بمختبر الأبحاث حول الانتقال الديمقراطي المقارن، جامعة الحسن الأول، المغرب.

مقدمة

استجابت الملكيات العربية لصوت الشعب، وأذعنت لمطالب التغيير، ربما بدرجات متفاوتة، لكن النتيجة كانت واحدة، الاستقرار والاستمرار. حافظت هذه الأنظمة على سلطتها بحكم تجربتها وخبرتها في إدارة الأزمات السياسية التي تواجهها، والتأكيد على شرعيتها (دينية في الغالب أو تاريخية). غير أن للجيش دوراً هاماً وخاصاً في إدارة هذه المرحلة (الربيع العربي)، بل إنه – تاريخيا – ما لبث أن كان صمام الأمان لهذه الملكيات أو أحيانا أخرى جلادها. فالولاءات غير ثابتة والتمرد وحب الوصول للسلطة متجذر في الإنسان فكيف بجهاز يملك القوة والسطوة، وقادر على قلب ميزان القوى متى أراد. ومن هنا كانت المحاولات والتدابير من هذه الأنظمة لفرض التبعية، سواء بالتحكم في بنية الجيش بتحديد مكوناته والتلاعب بتوازناته، وإما بوضعه تحت السلطة المباشرة للمؤسسة الملكية أو بتولية من كان معروفا بقربه وولائه للنظام الحاكم.

شهد التاريخ السياسي المعاصر للمغرب انقلابين متلاحقين ضد الملك ونظامه في أقل من سنتين، نجا منهما المغرب والملك بأعجوبة من يد العسكر. انقلابات تراوحت التأويلات حول استهدافها للنظام الملكي ككل، أو فقط لشخص الملك الحسن الثاني بغرض عزله وتعيين مجلس وصاية. تبقى التخمينات متضاربة عن الغاية أو السبب، غير أن الحدث واحد، وهو تدخل الجيش في السياسة. تدخلٌ غَيَّر مجرى العلاقات المدنية العسكرية بالمغرب، وسَهَّل من تحييد الجيش وإبعاده عن السياسة. وقد كانت محاولة الانقلاب ذريعة قانونية لكسر شوكة الجيش وحصر دوره، وإلغاء استقلاليته عن الحكم المدني، حيث ألغيت وزارة الدفاع عقب الانقلاب الثاني سنة 1972 واستفرد الملك باختصاصات الدفاع، بداية من الإشراف وقيادة القوات المسلحة وأركانها، إلى التعيين في المناصب العسكرية وإعلان حالة الحرب والسلم والتشريع في المجال العسكري، عن طريق إشرافه المباشر على إدارة الدفاع الوطني ومختلف القوات المسلحة ورئاسته لكل من المجلس الوزاري والمجلس الأعلى للأمن الذي استحدث مؤخرا بموجب دستور 2011. أسهمت هذه الاختصاصات في رسم علاقة مرتبكة بين الملك والقوات المسلحة، علاقة بنيت على عدم الثقة والحذر، وربطت استمرارية الملكية بولاء الجيش الشخصي للملك، بدل الولاء للدستور وسلطة القانون ومؤسسات الدولة.

أحيت ثورات الربيع العربي النقاش من جديد حول دور الجيش وأهمية حياده في فترات الثورات والأزمات السياسية، فقد لعب دوراً إيجابياً في حماية حقوق الإنسان والانتقال الديمقراطي في بعض البلدان، في حين كان حامياً للأنظمة السياسية وعقبة أمام الإصلاح السياسي ونجاح الثورات في بلدان أخرى. والجيش باعتباره الجهاز الأقوى بالدولة، مستعينا بالتجهيزات والعتاد الذي يتوفر عليه وتنظيمه العالي، غالبا ما يكون صاحب الحسم في زمن الأزمات السياسية، ومن هنا وجب ضبط دوره وتحديد اختصاصاته.

الإشكالية

لا شك أن للجيش دورا محوريا في بنية الأنظمة السياسية التقليدية (خاصة في مسارها نحو الانتقال الديمقراطي) فلطالما سقطت شرعيات وبنيت أخرى، بدعم من الجيش، ولطالما وصلت قوى للسلطة أو سقطت بتدخل منه، فالجيش سيف ذو حدين، إما دعامة للأنظمة وإما هادم لشرعيتها. ولهذا، تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن السؤال العام المهم: ما هي محددات ولاء الجيش في الأنظمة الملكية بالمنطقة العربية؟ وتحاول الدراسة على وجه التحديد الإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية:

- ما طبيعة العلاقات المدنية العسكرية في المغرب؟
- ما القوانين (قواعد الدستور، القوانين التنظيمية أو العادية) المنظمة لمؤسسة الجيش في المغرب؟
- ما أثر مرحلة الربيع العربي على تقوية أو إضعاف العلاقة بين النظام الملكي والجيش، وما هي فرص تدخل الجيش من جديد في السياسة بالمغرب؟
- ما المبادئ والقواعد التي تؤطر عمل الجيش في الدول الديمقراطية؟ وما هي فرص مأسسة هذا الجهاز؟

أهمية البحث

تتسم الدراسات والأبحاث المكتوبة باللغة العربية حول دور الجيش في العالم العربي بالقلة والندرة بصفة عامة، غير أنه توجد مجموعة من المؤلفات باللغات الأجنبية (الإنجليزية أو الفرنسية) التي تطرقت لهذا الموضوع من زوايا متعددة خاصة من زاوية علاقتها بالأنظمة الحاكمة (العلاقات المدنية العسكرية) والتي لامست نقاط هامة في هذا الموضوع. لكن هذه الدراسات أهملت بعض الدول العربية أو تطرقت إليها بدرجات أقل، كالمغرب مثلا. ومن هنا تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تحاول أن تقدم تحليلاً وتفسيراً لعلاقة الجيش بالمؤسسة الملكية في المغرب.

وتزداد أهمية هذه الدراسة في مناقشتها لأربع نقاط محورية تخص الجيش في الدول التي تعيش مرحلة انتقال ديمقراطي، أولها ولاء الجيش، ومخاطر تمرده على الحكم المدني (الملك). ثانيا، الموقع الدستوري والقانوني للجيش من خلال قراءة قانونية للدستور المغربي لعام 2011 والانفتاح على تجارب أجنبية. ثالثا، دور الجيش في مرحلة الأزمات السياسية (نموذج: الربيع العربي). ثم أخيرا، البحث في آفاق مأسسة ديمقراطية للجيش المغربي.

أهداف البحث

تهدف الدراسة من خلال مناقشة الإشكالية السابقة إلى:

- تحديد علاقة الجيش بالأنظمة الملكية في العالم العربي (نموذج المغرب)، ولاءه واحتمالات تمرده.
- قراءة قانونية في مواد دستور المنظمة للعلاقة بين الجيش والملك في المغرب.
- دور الجيش في حالة الأزمات السياسية، ما بين حفظ النظام واحترام الديمقراطية وحقوق الإنسان.
- إبراز المبادئ الديمقراطية التي يجب أن تحكم وتنظم العلاقات العسكرية المدنية.

الفرضيات

للإجابة على إشكالية هذا الورقة، نقترح الاشتغال على الفرضيات التالية:

- **أولا:** الجيش في الأنظمة الملكية العربية مجال مغلق تابع لهذه الأنظمة بحكم بنيته التي استطاعت هذه الأخيرة التحكم فيها، وكذلك بحكم تولي الأنظمة رئاسة الجيش بشكل مباشر من أجل تحييده عن أي دور سياسي.
- **ثانيا:** طبيعة العلاقة بين الجيوش والأنظمة الملكية في العالم العربي هي علاقة تعاون وتشارك مصالح (علاقة غير ثابتة قد تتغير بتغير المصالح أو الأشخاص أو الظروف السياسية في البلد).
- **ثالثا:** لا تختلف الجيوش في الأنظمة الملكية العربية عن نظيرتها في الجمهوريات العربية، جميعها قابل للتمرد وولاؤها مرحلي نابع من ظرفية معينة.
- **رابعا:** العلاقات المدنية – العسكرية بالمغرب، مبنية على سنوات من عدم الثقة والحذر، مما قد يشكل خطرا على المسار الديمقراطي والإصلاحات السياسية بالمملكة.
- **خامسا:** الموقع الدستوري والقانوني الحالي للجيش غير واضح، مما قد يؤثر على استقرار (المملكة)، وبالتالي يجب تأطير ومأسسة دور الجيش وبناء ولائه للدستور والقانون.

منهجية البحث

نعتمد في تحليل هذا البحث مناهج متعددة فرضتها ضرورة مناقشة الموضوع. فالمنهج الوصفي التحليلي يساهم في مقاربة وتحليل طبيعة مؤسسة الجيش المغربي، في حين يتيح المنهج الوظيفي دراسة هذه المؤسسة وأدوارها واختصاصاتها وحدود سلطها.

أما المنهج التاريخي فحضوره أساسي نظراً لضرورة دراسة التطور التاريخي للمؤسسة، ونعتمد المنهج القانوني لدراسة الدساتير والقوانين التي تحكم وتنظم هذه المؤسسات.

الخطة المتبعة

ينقسم البحث إلى أربعة أقسام:

1. **الجيش والملك:** نصف قرن من الانقلابات؛
2. **الجيش وسلطة القانون:** قراءة في دستور المغرب لعام 2011؛
3. **الربيع العربي،** هل يعود الجيش للسياسة؟؛
4. **نحو مأسسة ديمقراطية للجيش.**

1. الجيش والملك
(نصف قرن من الانقلابات)

أفرزت مرحلة ما بعد الانقلابات "الفاشلة" بالمغرب واقعا جديدا يطبع العلاقة بين الملك والجيش، حيث أعطت هذه الانقلابات للملك السند القانوني المباشر لتحييد الجيش عن السياسة، وبداية مرحلة جديدة تطبع العلاقات المدنية - العسكرية. علاقة امتدت نحو نصف قرن من الزمن، عَرف فيه المغرب، تغيرات هامة أثرت بأشكال مختلفة على هذه العلاقة: إلغاء وزارة الدفاع، توالي قيادات عسكرية جديدة على القوات المسلحة، اندلاع حرب الصحراء، وصولاً لاستلام ملك جديد للسلطة سنة 1999 (الملك محمد السادس).

لا يعتبر الحديث عن مرحلة ما بعد الانقلابات بالمغرب والعلاقة بين الجيش والملك مبحثا منفصلا عن السياق العام للعلاقات المدنية العسكرية في المنطقة العربية، بل وفي العالم ككل. فبالرغم من اختلاف الأنظمة واختلاف شرعيات الحكم وأسسها وخصوصيات الدول، يبقى الجوهر العام للعلاقة هو نفسه: موقع الجيش في النظام السياسي وعلاقاته بالسلطات الثلاث، وبرئاسة الدولة (الملك) بشكل خاص. ومن هنا، ولتحديد طبيعة العلاقة بين الجيش والملك في هذه المرحلة الحساسة من تاريخ المغرب، لا بد من التأصيل النظري للعلاقات المدنية العسكرية أولا، قبل البحث في التحولات الكبرى التي طبعت العلاقة بين الجيش والسلطة في المغرب وتأثيرها على مسار الانتقال الديمقراطي والعملية السياسية.

1.1 العلاقات المدنية - العسكرية، تأصيل نظري

تعتبر العلاقات المدنية – العسكرية من المحددات الأساسية للانتقال الديمقراطي، علاقات من المفترض أن تبنى على التكامل والتوزيع المتوازن للاختصاصات، وعلى أسس دستورية وديموقراطية، وأن تنظم بمجموعة قوانين تضمن عدم تجاوزها لا من طرف العسكريين ولا من جانب المدنيين، على حد سواء.

فدور الجيش حسب صامويل هنتنغتون يجب أن يتسم بالمهنية (Military Professionalism) وأن يبتعد عن السياسة التي تعتبر مجالا خاصا بالمدنيين. ويجب أن تكون المؤسسة العسكرية منفصلة من الناحية المادية والإيديولوجية عن المؤسسات السياسية، وأن تكون خاضعة للسيطرة المدنية (Civil Control). وتتحقق هذه السيطرة المدنية على القوات المسلحة من خلال السيطرة الموضوعية (Objective Control) التي قوامها: تكريس مستوى عال من الاحترافية العسكرية واعتراف ضباط الجيش بحدود اختصاصهم المهني؛ وتبعية فاعلة من الجيش للقادة السياسيين المدنيين المسؤولين عن اتخاذ القرارات الأساسية في السياستين الخارجية والعسكرية؛ واعتراف القيادة المدنية وإقرارها بالكفاءة المهنية للجيش واستقلاليته. وبمراعاة هذه المبادئ

الثلاثة تقل فرص التدخل العسكري في السياسة والتدخل السياسي في المؤسسة العسكرية.[1]

وحسب أديدجو إيبو فالعلاقات المدنية العسكرية هي: "شبكة العلاقات بين المؤسسة العسكرية والمجتمع المدني الذي تعمل خلاله وتعتبر بالضرورة جزءا منه. وتشمل تلك العلاقات جميع جوانب دور المؤسسة العسكرية (كمؤسسة محترفة، سياسية، اجتماعية، واقتصادية) في الحياة العامة بصورها المختلفة، فضلاً عن القضايا المتعلقة بسلوك الجيش تجاه المجتمع المدني، ووعي المجتمع المدني وسلوكه تجاه الجيش، وأخيرا الدور الذي تلعبه القوات المسلحة في علاقتها بالدولة".[2]

فعلى المستوى المؤسسي يفترض أن يمثل المدنيون اليد العليا التي ترسم السياسات العامة بما فيها السياسات العسكرية، بينما يمثل العسكريون اليد التي تنفذ تعليمات اليد العليا وتضع السياسات العسكرية التي يخططها المدنيون موضع التنفيذ.[3]

تعتبر أدبيات التحول الديمقراطي أن تدخل العسكر في الحياة السياسية معوق لعملية التحول الديمقراطي، وتعد الديمقراطيات الغربية مثالا يحتذى لدول التحول الديمقراطي فيما يجب أن تقوم به لإعادة هيكلة العلاقات المدنية – العسكرية. وتقوم هذه العلاقات في الدول الديمقراطية الراسخة على ركيزتين رئيسيتين هما: الفصل بين المؤسسة العسكرية والمؤسسات السياسية، وخضوع المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية. وتتفرع من هاتين الركيزتين مبادئ ومحددات، من أهمها:

- النخبة السياسية التي تحظى بشرعية انتخابية هي صاحبة القرار في شأن تخصيص الموارد الاجتماعية والاقتصادية للدفاع والقوات المسلحة.
- السلطات السياسية المدنية التي تحظى بشرعية انتخابية هي التي تنشئ الإطار القانوني الواضح للمؤسسة العسكرية.
- القوات المسلحة ليست فوق الدستور، بل تخضع له.
- هناك مؤسسات سياسية تمارس الإشراف والرقابة على القوات المسلحة؛ فعلى سبيل المثال في الجانب التنفيذي هناك مجلس الأمن القومي أو مجلس الدفاع القومي، وفي الجانب التشريعي هناك لجنة الشؤون الدفاعية في البرلمان.
- المؤسسة العسكرية جهاز محايد وغير منحاز سياسيا، كما أن ولائها يكون للدولة لا لفرد أيّاً كان منصبه، ولا لمجموعة من الأفراد (كحزب مثلا).
- تنطبق القواعد والتنظيمات والقوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية حصريّاً على أفرادها، ولا يخضع المدنيون لها.

1 Samuel P. Huntington: The Soldier and Politics of Civil-Military Relations, 13th ed. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard U bniversity Press, 1998) , pp. 80-85, and "Reforming Civil-Military Relations," in: Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.) , Civil-Military Relations and Democracy (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996) , pp. 3-4.

2 Ebo, Adedeji. "Towards a code of conduct for armed security forces in Africa: Opportunities and challenges." policy paper, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)., Geneva, 2005, 2.

3 Owens, Mackubin T., "What Military officers need to know about Civil-Military relations." Naval War College Review, 2012, 67.

- تتولى شخصيتان سياسيتان مدنيتان منصبي القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع، وهما صاحبا القرار في تعيين الأفراد في المناصب العليا في القوات المسلحة، ويتمتعان بإمكانية الوصول الكامل إلى المعلومات الخاصة بالمؤسسة العسكرية.
- تخضع ميزانية المؤسسة العسكرية وأوجه صرف مواردها المالية لرقابة السلطة التشريعية وتدقيق أجهزة المحاسبة المالية في الدولة، مثلها مثل مؤسسات الدولة الأخرى.
- يتمتع العسكريون بالاستقلالية ولديهم سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العسكرية الصرفة.
- هناك قنوات قانونية لمشاركة العسكريين كمواطنين في السياسة، مثل التصويت في الانتخابات، أو تسلم مناصب تنفيذية، لكن بوصفهم أفرادا لا ممثلين للمؤسسة العسكرية أو مؤيدين منها.[4]

2.1 العلاقات المدنية - العسكرية بالمغرب بعد الانقلابات

تتسم العلاقات المدنية العسكرية في الأنظمة الملكية بالاستقرار والتوافق إجمالاً، حيث تبنى الجيوش في هذه الدول غالباً على أساس الولاء وتكون تابعة للملك الذي يعتبر القائد العام للقوات المسلحة. تضمن هذه التبعية للنظام عدم انفراد الجيش بقرار الدفاع وإبعاده عن الحياة السياسية. فمنذ تأسيس القوات المسلحة الملكية بالمغرب في 14 أيار/مايو 1957، اهتمت السلطة المركزية بتحييد المؤسسة العسكرية عن أي دور سياسي، حيث يبدو ذلك جليا في الخطب الملكية، حيث جاء في الخطاب الملكي الذي ألقي بمناسبة تخرج فوج مولاي إسماعيل في 4 تموز/يوليو 1958 ما يلي:

"... إن الجيش الذي أنشأناه هو جيش الأمة، لأنه منبثق من صميمها، فيجب على كل فرد منها أن يحس بذلك ويؤمن به، وأن يرى فيه حامي الحرية، وحامي الاستقلال، وحامي الوحدة الوطنية.

وإن أكبر عون على أداء مهمته والنهوض بالأعباء العظيمة التي يطلب منه النهوض بها بقوة بمعزل عن الميدان السياسي وإقباله موحدا عل خدمة المصلحة الوطنية العليا كما هو شأن الجيوش المنظمة الراقية.

إننا لم نأل جهدا في الماضي، ولن نأل في المستقبل جهدا في تقوية جيشنا وتدريبه وتسليحه، وإننا تولينا قيادته العليا لنكون منه على كثب، كما أننا أسندنا أركان حربه إلى ولي عهدنا لتوجيهه الوجهة الصالحة لما فيه خير البلاد..."

4 Zdeněk Kříž, "Civil Military Relations in a Democracy." May 2, 2012, https://studylib.net/doc/7532260/10.-kriz---civilian-military-relations-in-,a-democracy, retrieved on December 18, 2016.

لكن مسألة ولاء الجيش وطبيعة العلاقات المدنية العسكرية طرحت من جديد بعد محاولتي الانقلاب بالصخيرات سنة 1971[5] وانقلاب البوينغ سنة 1972،[6] وفقدان الثقة بين الملك والجيش، مما دفع الملك لاتخاذ جملة من القرارات مباشرة بعد المحاولتين الفاشلتين كان أولها إلغاء وزارة الدفاع والاكتفاء بإدارة للدفاع الوطني، وهي مؤسسة يشرف عليها كاتب عام مسؤول مباشرة أمام الملك،[7] ويضطلع بمهمة السهر على تطبيق المقررات الملكية السامية،[8] وله صلاحيات جد محدودة ولا تتعدى في الغالب الإجراءات الإدارية. ومن جملة القرارات الحاسمة التي تم اتخاذها أيضاً إعادة هيكلة القوات المسلحة الملكية من خلال تغيير جذري في قواعدها الاجتماعية، باستبدال الضباط ذوي المنحدرات الشعبية بضباط ينحدرون من البورجوازية الفاسية،[9] وتقوية سلطة الملك بدعم من القوى الفرنسية والأمريكية التي دعمت جيشه ومصالحه الأمنية وأسلحته بأحدث الأسلحة.[10]

لقد حاول الملك الحسن الثاني، أن يقوم بما سماه البحث عن مكامن الداء، وظهر له أن الجيش مريض جدا، وليس في ذلك ما يثير الدهشة. فقد صرح الملك في خطاب موجه إلى بعض الضباط السامين في 19 آب/أغسطس 1972، أن الجيش منذ أن ترك قيادته (الملك) أصبح فريسة للمؤامرات، وكان ذلك أسلوبا غير مباشر لإلقاء اللوم على بعض الشخصيات التي تحملت مسؤولية وزارة الدفاع، المحجوبي أحرضان، والجنرال ادريس بن عمر ومحمد باحنيني.[11]

وعلى الرغم من حدوث انقلابين فاشلين، ومع كل محاولة للفهم في ضوء ما حدث، يظهر الآن أن تخلي الملك عن وزارة الدفاع وتوكيل مسؤولياتها، ولو الإدارية فقط، قد أفقده الاتصال بالضباط من دون أن يشعر بذلك.[12] إن حالة عدم الثقة التي تعيشها العلاقة بين الملك والجيش قد تؤثر في أي وقت على دور الجيش وتدخله في فترة الأزمات، فقيادات الجيش الحالية، وإن عرفت بالولاء، غير خالدة، وستعرف طريقها للتقاعد مقابل صعود ضباط جدد لهذه المناصب، مما يفرض ضرورة بناء جيش وطني خاضع للقانون ويحترم الدستور والمبادئ الديمقراطية.

لقد خرج الملك سالما من مواجهتين غير مرضيتين مع ضباطه السامين، وقرر إنذار قيادات جيشه وضباطه دون تردد. فقد ورد في جريدة Le Matin المغربية، عدد 20 آب/أغسطس 1972، على لسان الملك الحسن الثاني: "من الآن سأواجهكم وجها لوجه، فمن رأيت منه الحسن فسيلقى مني ما هو أحسن، ومن رأيت منه السوء فكونوا

5 سمي بانقلاب الصخيرات، نسبة إلى مدينة الصخيرات المغربية، حيث تم الهجوم المسلح على القصر الملكي بالمدينة من طرف الكولونيل محمد عبابو، مدير المدرسة العسكرية أهرمومو وبتنسيق مع الجنرال محمد المدبوح المقرب من الملك.

6 انقلاب الطائرة أو انقلاب البوينغ، تم في غشت من سنة 1972 بعد رحلة للملك خارج المغرب وفي طريق العودة للمغرب تم الهجوم على طائرته الخاصة ومحاصرتها من طرف سرب طائرات مقاتلة. فشل الانقلابيون في إرغام طائرة الملك على النزول بالقاعدة الجوية بمدينة القنيطرة، بعد مناورة جوية قصيرة انتهت بنزول طائرة الملك بمطار العاصمة الرباط، وإجهاض المحاولة الانقلابية.

7 الفصل 3 من المرسوم رقم 2.82.673 صادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتنظيم إدارة الدفاع الوطني.

8 الفصل 3 من نفس المرسوم.

9 نسبة إلى مدينة فاس بالمغرب.

10 محمد شقير، المؤسسة العسكرية بالمغرب، من القبيلة إلى العصرنة، أفريقيا الشرق 2008، ص 240 – 241.

11 جون واتربوي، أمير المؤمنين، الملكية والنخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني للنشر، ص 384 – 385.

12 المصدر السابق، ص 384.

على يقين أني لست مستعدا لأن أتسامح في حق إخوانكم مدنيين كانوا أم عسكريين". لقد اتخذ الملك قرار المواجهة بدل قرار الإصلاح، ومن هنا بدأت علاقة التوتر والحذر التي طبعت العلاقات بين الملك والجيش لمدة طويلة، بل وحتى بعد اندلاع حرب الصحراء، إلى يومنا هذا.

أدت قضية الصحراء إلى تحييد الجيش وإبعاده عن مركز القرار السياسي، فحرب الصحراء جعلت المؤسسة العسكرية تكتشف وظيفة "الدفاع عن الوطن"، إلى جانب وظيفتي "الدفاع عن شخص الملك" و"الدفاع عن العائلة الملكية".

إن عملية التحييد السياسي لمحتكري العنف المشروع قد أغلقت "مرحلة التناغم" بين الجيش والمؤسسة الملكية التي استمرت إلى حدود سنة 1972 والتي عرفت اندماج الجيش في الحياة السياسية انطلاقا من الحقائب الوزارية الموكولة إليه وإشرافه على البنيات تحت دولتية عبر مؤسسة العامل.[13] ومع ذلك، ستعيد حرب الصحراء وبشكل جذري رسم مكانة المؤسسة العسكرية داخل الفضاء السياسي المغربي، متجاوزة بذلك السقف الدستوري الذي يجعلها مرتبطة بشخص الملك الحامل للقب "القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية"، ومستشرفة إمكانية الوصول إلى "تمثيل ذاتي" مبني على شرعية الفعالية والتمثيل الحقيقي للأمة.[14]

13 العامل والوالي، هما ممثلا الملك بمختلف جهات (ولايات) وأقاليم المملكة وهما أعلى منصب إداري، توكل لهم مجموعة من الاختصاصات من بينها السهر على تطبيق الظهائر الشريفة (تصدر عن الملك) والقوانين والأنظمة وعلى تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة كما يكلف العامل بالمحافظة على النظام العام. ويجوز له استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة، والاستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية.

14 محمد أتركين، التوظيف السياسي لقضية الصحراء المغربية وأسئلة المسلسل الديمقراطي: الشرعية، والوثيقة الدستورية، المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد: 14، ربيع 2007، ص 147.

2. الجيش وسلطة القانون (قراءة في دستور المغرب لعام 2011)

على غرار القاعدة الدستورية المعمول بها في أغلب دول العالم، والتي تنص عل إسناد القيادة العامة للقوات المسلحة للسلطة التنفيذية وخاصة لرئيس الجمهورية أو للملك في الأنظمة الملكية،[15] يسند الدستور المغربي لعام 2011 للملك منصب القائد الأعلى للجيش، حيث نص الفصل 53 على أن: "الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية..." . قاعدة تم التأكيد عليها منذ الدستور الأول للمملكة سنة 1962، ومختلف الدساتير والتعديلات اللاحقة.

يمكن أن يتقاسم رئيس الجمهورية أو الملك اختصاصات القيادة العليا للجيش والإشراف عليه مع وزير الدفاع أو أجهزة أخرى،[16] تَقاسمٌ في الصلاحيات قد يتراوح بين التوازن إلى تجمع أغلبها في يد واحدة. لكن غياب منصب وزير الدفاع في المغرب، في ضوء التطورات التاريخية، أسهم في تركيز مختلف صلاحيات الدفاع والأمن في يد المؤسسة الملكية. وقد منح الدستور المغربي، في الفصل 53، سلطة التعيين في الوظائف العسكرية للملك مع إمكانية تفويض هذا الاختصاص لغيره، كما منحه سلطة اتخاذ قرارات مصيرية كإعلان حالة الحصار وحالة الحرب.[17] يتداول المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك ويتكون من رئيس الحكومة وباقي الوزراء في مسألة إعلان الحصار أو الحرب، كما يتكلف هذا المجلس أيضا بوضع مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري،[18] وهو ما قد يعتبر تدخلا في المجال التشريعي الذي يجب أن يكون حكرا على السلطة التشريعية مع ضرورة ربط مسطرة اقتراح القوانين من طرف الحكومة بالمصادقة عليها من طرف البرلمان.

أسَّسَ دستور 2011 لتجربة جديدة في المجال الأمني، عبر استحداث مجلس أعلى للأمن بصفته هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وإدارة حالات الأزمات، والرقابة أيضا على مأسسة ضوابط الحكامة/الحوكمة الأمنية الجيدة. يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن، ويجوز له أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماعات المجلس، على أساس جدول أعمال محدد.

يضم المجلس، إضافة لرئيس الحكومة، رؤساء غرفتي مجلسي البرلمان (رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين)، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة

15 ينص الدستور الأمريكي في الفقرة الثانية من المادة الثانية، على أن "الرئيس هو القائد الأعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، وللقوات الشعبية في مختلف الولايات عندما يتم استدعاؤها لأداء الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة" . وينص الدستور الإسباني كذلك في مادته 62: على أن الملك يضطلع بقيادة الجيش. كما ينص الدستور الفرنسي في مادته 15 بأن: "رئيس الجمهورية هو قائد القوات المسلحة ورئيس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني". في حين أن الدستور الألماني في المادة 65 خول قيادة القوات المسلحة إلى وزير الدفاع الاتحادي.

16 مع دستور 2011، أسس المغرب لتجربة جديدة وهي إحداث مجلس أعلى للأمن مقتبس من النموذج الفرنسي.

17 الفصل 49 من الدستور المغربي.

18 إن التشريع في المجال العسكري من الاختصاصات الخاصة بالمجلس الوزاري، والتي لا تدخل في اختصاص البرلمان، حيث حدد الفصل 71 من الدستور المغربي ميادين التشريع الموكلة حصرا للبرلمان.

القضائية، والوزراء المكلفين بالداخلية، والشؤون الخارجية، والعدل، وإدارة الدفاع الوطني،[19] وكذلك المسؤولين عن الإدارات الأمنية، وضباط سامين بالقوات المسلحة الملكية، وكل شخصية أخرى يعتبر حضورها مفيدا لأشغال المجلس.[20]

ومن خلال منطوق هذا الفصل، يلاحظ بأن المجلس، رغم اقتصار صلاحياته على الجانب الاستشاري، قد كرس لأول مرة دستورية المؤسسة الأمنية، وأخرجها من منطقة الظل السياسي الذي كانت تتوارى خلفه. علاوة على ذلك، نص الدستور على انفتاح المؤسسة الأمنية على فعاليات سياسية وحكومية، من خلال نوعية تركيبتها التي تجمع بين ممثلي السلطة التشريعية، وممثلي السلطة القضائية فضلا عن وزراء من السلطة التنفيذية، مما منح المؤسسة الأمنية وجودا دستوريا وقانونيا وسياسيا لم تكن تتوفر عليه فيما قبل، حيث حولها من أداة بكماء في يد السلطة، إلى مؤسسة تشتغل إلى جانب السلطة.[21]

كما منح الدستور لأول مرة في تاريخ المغرب فرصة للمدنيين للمساهمة في وضع السياسات الأمنية للبلاد، إذ تتكون تركيبة المجلس الأعلى للأمن، إلى جانب العسكريين، من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والوزراء المكلفين بالداخلية، والخارجية، والعدل، وإدارة الدفاع الوطني، إضافة إلى المسؤولين عن الإدارات الأمنية، وضباط سامين بالقوات المسلحة الملكية، لم يحددهم وجعل تركيبة المجلس مفتوحة على شخصيات مدنية وعسكرية يعتبر حضورها مفيدا لأشغال المجلس كالخبراء وغيرهم من المتخصصين، الذين يمكنهم أن يحضروا أشغال المجلس لتقديم التقارير وإسداء المشورة حول ملف معين يكون معروضا أمام أنظار المجلس.[22]

لم يفصّل الدستور المغربي، على غرار دساتير عربية أخرى، في مجموعة من النقاط الهامة المحددة لمكانة الجيش داخل النظام السياسي والمنظمة لاختصاصاته وأدواره. ومن أبرز هذه النقاط:

- العلاقات بين الجيش ومختلف مؤسسات الدولة، فباستثناء علاقة الإشراف التي يضطلع بها الملك والتي أكدتها صراحة مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة أهمل الدستور مسألة العلاقة بين الجيش والسلطة التنفيذية والبرلمان والقضاء.
- اختصاصات الجيش ودوره في زمن السلم أو الحرب، خاصة فيما يتعلق بدوره في حفظ النظام العام والتدخل في حالات الانفلات الأمني والمظاهرات الشعبية.
- دور الجيش في الحالات الاستثنائية والقواعد التي تحكم عمله واستخدامه في هذه الحالات والجهات التي لها الحق في تحديد هذا الدور ونطاقه ومدته.

19 منذ انقلاب العام 1971 بالمغرب تم الغاء وزارة الدفاع واستبدالها بإدارة للدفاع الوطني.
20 الفصل 54 من الدستور المغربي.
21 محمد شقير، المؤسسة الأمنية بالمغرب، بين حماية النظام وسلامة المواطن، افريقيا الشرق – المغرب، ص 178.
22 المصدر السابق، ص 178.

- الرقابة على الجيش، ومن ضمنها رقابة مشروعية على أعمال الجيش وقرارات قياداته، والتي يجب أن تباشرها غالبا المحكمة الدستورية باعتبارها أعلى محكمة وطنية، بالإضافة إلى الرقابة المالية على ميزانية الجيش، والتي تشمل رقابة قَبْلية للبرلمان على موازنة الجيش من خلال مناقشتها والمصادقة عليها، تضاف إليها رقابة المحاكم المالية (محاكم الحسابات) والتي تعتبر رقابة لاحقة تدقق وتفتحص مختلف أنشطته المالية.
- دور المخابرات وتحديد مختلف الأجهزة التي تدخل في نطاقها وأدوارها، حيث تعتبر هذه الأجهزة من أكثر مؤسسات الدولة غموضا خاصة في ظل غياب قواعد قانونية خاصة تنظم عملها.

إن تضمين هذه النقاط في الدستور المغربي من شأنه أن يضبط دور الجيش ويعقلنه، خاصة باعتبار الجيش مؤسسة وطنية ذات عتاد وتنظيم عالي، وجب إخضاعها للإشراف والرقابة من طرف مؤسسات مدنية منتخبة. وعلى اعتبار أن الدستور هو العقد الاجتماعي الرابط بين مختلف مؤسسات الدولة من جهة والشعب من جهة ثانية، فمن الضرورة أن يتكفل بتحديد اختصاصات كل مؤسسة بوضوح ودقة، لتجنب تداخل الاختصاصات بين الأجهزة أو الشطط في استعمال السلطة من طرف إحداها. كما تعتبر هذه القواعد مرجعا قانونيا لإدارة النزاع حول السلطة خاصة حينما تتطور لتصبح أزمة سياسية قد تهدد استقرار البلد.

اتجهت مجموعة من الدول بعد الثورات أو الانتفاضات التي عرفتها، إلى التأكيد على ضرورة تخصيص حيِّز مهم من الدستور لتوضيح موقع الجيش في النظام السياسي واختصاصاته، بل وتحديد دوره في مرحلة الانتقال الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان، وهو ما يعتبر بالعلامة الفارقة التي استفادت منها هذه الدول بعد سنوات من حكم العسكر أو من ويلات تدخل الجيش في فترات الأزمات السياسية أو الثورات، وهو ما دفعهم إلى ضبط هذه المؤسسة وربط أعمالهما بالمسؤولية والمحاسبة، لتجنب عودة الجيش للتدخل السلبي في مسار الانتقال الديمقراطي أو الحياة السياسية بصفة عامة.

3. الربيع العربي، هل يعود الجيش للسياسة؟

مع اندلاع الحراك الشعبي في المنطقة العربية في 2011، بما سمّي الربيع العربي، عاد موضوع عودة الجيش للسياسة إلى دائرة النقاش في مختلف هذه البلدان، وهو ما لاحظناه عن كثب في مصر وليبيا وسوريا والبحرين، إلخ. وإن بصور ودرجات مختلفة. على خلاف هذه البلدان لم تتطور الاحتجاجات في المغرب إلى مواجهات محتدمة مع الأمن، كما أن نزول الجيش للشوارع لم يكن مطروحا للنقاش خاصة مع اقتراح الملك محمد السادس تعديل دستوريا بعيد اندلاع هذه المظاهرات.

حتى نفهم إشكالية وسبل عودة الجيش للسياسة بالمغرب لابد أولا من تحديد مستويات تدخل الجيش المحتملة في حالة تطور الحراك أو الانتفاضات الاجتماعية. يتجلى المستوى الأول في استدعاء الجيش من أجل حفظ النظام العام، وفي هذه الحالة يمكن للجيش اتخاذ أحد موقفين: إما موقف محايد من الانتفاضات (المتظاهرين) من جهة، ومن النظام من جهة أخرى، وعدم التدخل إلا في حالات الانفلات الأمني بهدف حفظ النظام العام وتغطية الفراغ الذي يتركه انسحاب قوات الأمن. أو موقف غير حيادي يتمثل في دعم النظام وحمايته بقمع المظاهرات أو الانتفاضات الشعبية بالقوة بغرض إخمادها والسيطرة عليها. أما المستوى الثاني لتدخل الجيش، والذي لا يقل خطورة عن قمع المظاهرات، فهو إمكانية انتزاع السلطة من النظام والاستيلاء عليها، أو بصورة أقل الضغط عليه من أجل تسليمها والاستجابة لصوت الشعب، بحجة إدارة مرحلة انتقالية.

1.3 الجيش وحفظ النظام العام

من المعروف أن للجيش عددا من الأدوار في زمن السلم، خاصة فيما يعرف بالاختصاصات الداخلية (Domestic role)، فالجيش له العديد من الواجبات تجاه مواطني الدولة، من بينها التدخل في زمن الكوارث الطبيعية والإنسانية، بتنظيم عمليات الإنقاذ بعد الكوارث، والإجلاء والمساعدة في البحث عن المفقودين، إلخ. كما له أيضا، اختصاص التدخل في حفظ النظام العام (الأمن القومي) في حالات الانفلات الأمني وفشل الشرطة في التحكم في الوضع. ففي حالات الأزمات السياسية، وخاصة في فترة الثورات والانتفاضات الشعبية، غالبا ما يتم الاستعانة بالجيش بغرض حفظ النظام العام. غير أنه على خلاف الكوارث الطبيعية والإنسانية التي لا يوجد فيها خلاف حول أهمية تدخل الجيش بل وضرورته، يبقى تدخل الجيش في فترة الأزمات السياسية أو الأمنية موضع جدال ونقاش، خاصة في ظل غياب قواعد واضحة تبين شروط وحدود هذا التدخل، والحالات التي يمكن الاستعانة فيها بالجيش عِوض الشرطة.

إن لتدخل الجيش في فترات الأزمات السياسية (الانتفاضات الشعبية أو النزاع حول السلطة) حساسية كبيرة، خاصة إذا كان دوره غير محايد أو مقنن، فمساندته للنظام القائم

بدعوى حماية الأمن القومي مثلا، قد يضر بموقعه باعتباره جيشاً للدفاع الوطني ضد الاعتداءات الأجنبية وليس أداة قمع ضد مواطني دولته. ومن هنا وجب التحديد الدقيق لشروط السماح للجيش بالنزول للشوارع وحدود سلطه، والجهات التي لها الحق في الاستعانة به ووفق أية أهداف. لقد لاحظنا أن تدخل الجيش في العديد من تجارب الانتقال الديمقراطي كان حاسماً، سواء كان بالحياد كما حدث في الحالة التونسية،[23] أو بمساندة النظام ودعمه بالقوة من أجل قمع المتظاهرين أو بمنعهم من النزول للساحات وفضاءات التظاهر (سوريا والبحرين).

تراوح دور الجيش المغربي، في مرحلة ما قبل الربيع العربي، بين المشاركة في قمع الانتفاضات الشعبية التي عرفتها المملكة من حين لآخر،[24] وبين عدم التدخل والاكتفاء بتدخل قوات الأمن والقوات المساعدة،[25] كما حدث في مرحلة الربيع العربي وما بعدها. ولكن تجدر الإشارة إلى أن مظاهرات حركة 20 فبراير[26] لم تتطور بالشكل الذي يستدعي الحديث عن تدخل محتمل للجيش، خاصة مع الاستباق الملكي للاحتجاجات، ففي أقل من ثلاثة أسابيع من أول مظاهرة مطالبة بالإصلاحات، تم الإعلان في خطاب ملكي،[27] عن تعديل دستوري شامل سيتم طرحه للاستفتاء. ولأن الاحتجاجات لم تضغط على النظام فهي لم تكن يومية في الغالب (كان الاكتفاء بالخروج أيام الأحد باعتبارها يوم عطلة)، ونظمت في أماكن عامة بحيث لا تعرقل حركة المرور أو الحياة العادية للمواطنين، فضلا عن أنها كانت عالية التنظيم ولم تعرف أي انفلات أمني أو تخريب للممتلكات، وبالتالي كان الحديث عن نزول الجيش إلى الشوارع والساحات العامة جد مبكر.

لعله من الصعب الحديث عن سلطة واحدة مختصة في استدعاء الجيش للتدخل،[28] لكن يمكن تحديد من يملك هذه السلطة ومن يتحمل مسؤوليتها. فبداية من أدنى الهرم حيث ضباط القوات المسلحة الملكية، وعلى اعتبار أن لهم صلاحيات قيادة وإدارة وتأطير الوحدات دون أي سلطة لاتخاذ قرار سياسي منفرد كالنزول للشارع وقمع المظاهرات أو حمايتها، بل وحتى قيادات الثكنات والقواعد العسكرية لا يتوفرون على أس سند قانوني للتحرك واتخاذ مثل هذه القرارات. ومن هنا يمكننا القول بأن اتخاذ قرار بنزول قوات الجيش للشوارع يصدر غالبا من العامل أو الوالي على أقل درجة، ففي منشور للوزير الأول (رئيس الحكومة) الصادر بتاريخ 3 كانون الثاني/يناير 1959، جاء فيه أنه يسمح للعمال باللجوء للقوات المسلحة الملكية شريطة أن يكون هناك طلب مكتوب من طرف العامل يحدد طبيعة المهمة التي ستكلف بها هذه القوات وكذا حدود التدخل. كما أن

23 تميز دور الجيش التونسي بالحياد وعدم المشاركة في قمع المتظاهرين خلال الثورة بتونس، بل في بعض المظاهرات تدخل الجيش لحماية المتظاهرين من قوات الأمن.

24 عرف المغرب مجموعة من المظاهرات والانتفاضات، لعل أهمها انتفاضة 1958 بمنطقة الريف شمال المغرب، و1984 التي اندلعت في عدة مدن، وحدث بهما تدخل كبير للجيش. كما اندلعت أحداث أخرى كانتفاضة 1965 بالدار البيضاء، فاس سنة 1990 والعيون سنة 1999 و2010.

25 القوات المساعدة المغربية هي قوات شبه عسكرية تستعين بها الشرطة، الدرك، الجيش ورجال الوقاية المدنية عند الحاجة. من أدوارها حفظ النظام والأمن العام وحراسة الحدود ومكافحة الشغب. تعتبر القوات المساعدة ذات صبغة عسكرية، لكنها تابعة لوزارة الداخلية وبخاصة للسلطات المحلية (مثل القائد والباشا).

26 نشأت حركة 20 فبراير في سياق أحداث الربيع العربي بالمغرب، حيث ارتكزت مطالبها الأساسية حول الإصلاح السياسي ومحاربة الفساد، فلقد استطاعت هذه الحركة أن تجمع مختلف فئات المجتمع المغربي ومكوناته الفكرية، من حركة العدل والإحسان الإسلامية المحظورة ونشطاء اليسار المغربي الراديكالي (النهج الديمقراطي القاعدي) وحزب اليسار الموحد.

27 خطاب 9 مارس 2011، الذي أعلن فيه الملك محمد السادس مشروع الدستور الجديد.

28 بعد الانقلابات التي عرفها المغرب تم حصر علاقات المؤسسة العسكرية وربطها بجهات محددة، كما حدد ذلك الدستور المغربي ومختلف الظهائر الملكية والقوانين التي نظمت عمل واختصاص إدارة الدفاع الوطني ومختلف مكونات القوات المسلحة الملكية.

قوات الدرك الملكي[29] قد وضعت هي أيضا رهن إشارة السلطات المحلية لضمان استقرار الأقاليم. وهكذا فإن الظهير الملكي المنظم للدرك الملكي (15 يناير 1985) يشير إلى أن "الدرك الملكي هو قوة عامة مكلفة بالسهر على الأمن العام والحفاظ على النظام... وتمتد سلطته إلى مجموع التراب الوطني..."[30] في حين لا يتوفر الكاتب العام لإدارة الدفاع الوطني ورئيس الحكومة على أي اختصاصات صريحة فيما يتعلق بالاستعانة بالجيش في ضبط النظام العام. بل تظل السلطة الحاسمة في مثل هذه الأمور للقيادات العليا للقوات المسلحة الملكية بمختلف فروعها بتنسيق مع الملك باعتباره القائد العام للقوات المسلحة الملكية. ورغم أنه لا توجد قوانين صريحة تضبط قراراً من هذا النوع. لكن بحكم التبعية وسلطة القيادة، يرجع اختصاص اتخاذ قرار سياسي وحاسم كتدخل الجيش أساسا للملك ولقيادات القوات المسلحة الملكية بتنسيق مع العمال والولاة.

2.3 الجيش وانتزاع السلطة

يصعب الحديث في الحالة المغربية عن أي تحرك سياسي للجيش من أجل انتزاع السلطة أو الضغط على الملك لتسليمها بغرض إدارة مرحلة انتقالية في ظل أي أزمة سياسية، خاصة مع المكانة الدينية والروحية للملك في المغرب. فالملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن استقرارها،[31] شرعية دينية وتاريخية لا منافس لها، أفشلت كل خصومها منذ الاستقلال وبناء الدولة الحديثة. وبغض النظر عن هذه الصفات التي تضفي على الملك هامة السمو، هناك مجموعة عوامل تقف حاجزا أمام قيادات الجيش في اتخاذ أي موقف سياسي كهذا، من بينها:

أولا: لا يدور النقاش المطروح في المغرب حول تغيير النظام السياسي بل حول الإصلاح السياسي ومحاربة الفساد. فسقف مطالب أقصى المجموعات الراديكالية والمتعصبة[32] هو الملكية البرلمانية لا غير. كما أن مطالب الاحتجاجات بالمغرب لم تتجاوز توزيع الصلاحيات بين الملك ورئيس الحكومة والبرلمان، وتقوية مؤسسات الدولة ومحاربة الفساد واقتصاد الريع، بالإضافة إلى أن مكونات المجتمع المغربي غير متعودة على طرح موضوع إسقاط النظام أو تدخل الجيش في السياسة على عكس مجموعة من الدول العربية، التي لازالت تعيش حالة نزاع على السلطة بين الجيش والمدنيين.

29 قوات الدرك الملكي هي قوات نخبة تابعة للقوات المسلحة الملكية، وهي قوات عمومية مكلفة بالسهر على الأمن العمومي والمحافظة على النظام وتنفيذ القوانين، وقد نظم المشرع مجالات عمل ومهام وعلاقة أفرادها. كما يشارك جنود الدرك الملكي في مهام الشرطة القضائية سواء بصفتهم ضباط للشرطة القضائية يعملون بمقتضى قانون التحقيق الجنائي أو بصفتهم أعوانا للشرطة القضائية يكتفون بتتبع ومعاينة مخالفات القوانين التي عينوا بوجه صريح لتطبيقها أو بصفتهم أعوانا للقوة العمومية عندما يشعرون وكيل الملك (النيابة العامة) بمخالفة قوانين لم يكلفوا بتنفيذها، بكيفية خاصة وتكون مصلحة موظفي الدرك الذين لهم صفة ضابط الشرطة القضائية في نطاق نفوذ وزير العدل.

30 محمد شقير، المؤسسة العسكرية بالمغرب، ص 167 – 168.

31 الفصل 42 من الدستور المغربي لعام 2011.

32 شاركت في مظاهرات حركة 20 فبراير جماعة العدل والإحسان الإسلامية المحظورة ونشطاء حزب النهج الديمقراطي وحزب اليسار الوحد جنبا إلى جانب مع باقي مكونات المجتمع المغربي.

ثانيا: ليس لدى مكونات الجيش والقيادات التي تشرف عليه أي فكر ثوري أو دافع تمرد حقيقي يفضي للوصول للسلطة أو محاولة انتزاعها، فالسنوات التي أعقبت الانقلابات الفاشلة بالمغرب، ساهمت في إخماد نواة هذا الفكر الذي تم استلهامه من ثورات الضباط الأحرار على الملكيات بمختلف دول المشرق العربي وخاصة في مصر.

ثالثا: لا يوجد في البنية القانونية والدستورية المغربية أي مجال للتأويل والحديث عن تسليم السلطة للجيش، حتى في حالة الاستثناء (الطوارئ)، فجميع فصول الدستور والقوانين الخاصة بالجيش كانت واضحة بشأن اختصاصاته. ومن هنا نلاحظ كيف استغل الملك الراحل الحسن الثاني، محاولة الانقلابات السابقة لتحييد الجيش عن أي دور مستقبلي في الحياة السياسية، حيث حصر دور الجيش في مسألة الدفاع مع استعماله أحيانا كورقة لحفظ الأمن الداخلي، وقلص عدد الجهات المتدخلة في شؤون الجيش ووضعها كلها تحت إشرافه، وأخضع العتاد والسلاح العسكري والقيادات العليا لرقابة تامة من طرف قوات الدرك الملكي وأجهزة المخابرات بكل أنواعها.

رابعا: لا يملك الجيش أي شرعية مباشرة تجعل منه السلطة المباشرة لاستلام الحكم في حالة فشل الملكية في إدارة أية أزمة سياسية، حيث تنافسه سلطة الشعب ممثلة في البرلمان، وسلطة القضاء ممثلة في المحكمة الدستورية العليا لإدارة أي مرحلة انتقالية. كما لم يعرف المغاربة منذ الاستقلال الوجه الإيجابي لقواتهم المسلحة (كجيش وطني)، فمرورا بقمعه للانتفاضات الشعبية التي عرفتها المملكة، والانقلابات العسكرية الفاشلة ضد النظام الملكي، وباستثناء الأدوار المحدود في حالات الكوارث الطبيعية، لم يتعود المغاربة على فكرة ممارسة الجيش للسياسة، وهذا ما يؤكد رفض الشعب الأكيد لسلطة الجيش بدل سلطة الملك. فالانقلابات تفشل إذا لم تظفر بتأييد مدني أو سياسي من طرف الأحزاب السياسية، والانقلاب لا يكتمل إلا بقبول طرف مدني له والمشاركة فيه.

4. نحو مؤسسة ديمقراطية للجيش

يعتبر مطلب مأسسة الجيش ودمقرطته من المحددات الهامة في مسار الانتقال الديمقراطي بالمغرب. فالمؤسسة العسكرية، يجب أن تبنى وفق مبادئ ومعايير تحترم القواعد والمبادئ الديمقراطية المتعارف عليها عبر العالم، ومختلف الاتفاقيات الدولية التي التزم بها المغرب.

ومن النقاط الهامة التي يجب ضبطها في هذا النطاق:

1.4 علاقة الجيش بالسلطة التنفيذية

يجب العمل على ضمان استقلالية المؤسسة العسكرية عن أي تبعية لأي مؤسسة وخاصة المؤسسة التنفيذية (الملك ورئيس الحكومة)، شرط أن لا تتنافى هذه الاستقلالية مع مبدأ إشراف السلطة التنفيذية على أعمال المؤسسة العسكرية، بل يجب أن تبنى هذه العلاقة وفق القانون والقواعد الدستورية، وألا تخرج عن نطاقه. فمثلا يجب أن تكون العلاقة بين الملك والجيش واضحة، وأن يكون ولاء الجيش للملكية محددا بالقانون باعتبارها أعلى مؤسسة في هرم السلطة التنفيذية وليس ولاء شخصي، لضمان حياد هذه المؤسسة ودورها الإيجابي في الحياة السياسية.

لقد عرف المغرب تجربة مريرة مع الانقلابات، تشكلت عقبها علاقات عسكرية مدنية غير صحيحة، علاقات تشوبها عدم الثقة والحذر الدائم. ومن هنا ولتفادي تكرار سيناريو الماضي وضمان احترام الجيش للحكم المدني، وجب إخضاعه للقانون وليس بناءه وفق هيكلة أو تنظيم يضمن ولائه للملك أو لمؤسسة ما، لأن ولاءه للقانون سيدعم أيضا الحكم المدني. وبالتالي سنصبح أمام جيش وطني يحترم العملية الديمقراطية بالمملكة ويحترم القانون ويخضع لإشراف السلطة التنفيذية وعلى رأسها وزير الدفاع، ورئيس الحكومة ثم الملك، باختصاصات متوازنة وموزعة حسب الأهمية والمسؤولية أمام الشعب. وفي هذا الباب يجب أن يحدد الدستور والقانون سلطات ومسؤوليات كل من رئيس الدولة (الملك) والحكومة والبرلمان والقضاء والقوات المسلحة في أوقات السلم والحرب، وأن يوضحا العلاقات بين هذه الجهات المختلفة. في المقابل يجب أن يضمن الإطار القانوني أيضا احترام السياسيين للمهنية العسكرية وعدم تدخلهم في صناعة القرارات التكتيكية والعملياتية على سبيل المثال.[33]

33 تقرير مؤتمر، حكم القطاع الأمني في مصر، مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدولي للخبراء، مونترو، سويسرا، 2-4 نيسان / أبريل 2014، ص 7.

2.4 تدعيم رقابة البرلمان باعتباره سلطة منتخبة تمثل الشعب وتنقل تطلعاته:

بهذا الخصوص وجب نقل اختصاصات التشريع في المجال العسكري للبرلمان بدل المجلس الوزاري، فحساسية هذا المجال تحتم مناقشته داخل المؤسسة التشريعية، أمام رقابة الشعب من خلال من اختارهم الشعب لتمثيله. كما يجب على البرلمان إنشاء لجنة أو عدة لجان متخصصة في قضايا الدفاع والأمن والاستخبارات، للمساهمة في اتخاذ القرارات القومية في هذا المجال. كما يجب أن يتمتع البرلمان بسلطة المصادقة على تعيين كبار القادة العسكريين وفصلهم وترقيتهم، والموافقة على الموازنات التفصيلية والنفقات المالية والتقارير حول مداخيل القوات المسلحة والشرطة والاستخبارات، فضلا عن قرارات سياسة الأمن القومي التي تقدمها الحكومة أو المجلس الوزاري والمجلس الأعلى للأمن وعملية اتخاذ القرار حول حالات الحرب والسلم (التي يعلنها الملك).

3.4 إبعاد الجيش عن السياسة ما أمكن وتوجيهه إلى أداء مهام عسكرية بحتة

ففي العديد من الدول التي كانت للقوات المسلحة عدة وظائف متنوعة لا تتصل بالأمن العسكري، حاولت الحكومات الديمقراطية الجديدة دون استثناء أن تزيل عن قواتها المسلحة المهام غير العسكرية والمتصلة بالأمن الداخلي وتوجيه انتباهها إلى مهمة الدفاع عن الأمن الخارجي للبلاد.[34] ونذكر من هنا عمليات حفظ السلام، وعمليات الاغاثة الإنسانية وكذلك عمليات إزالة الألغام وحراسة الحدود ومحاربة التهريب.

ولكبح جماح القوة العسكرية ودعم الاحتراف (مهنية الجيش) وتدعيم الحكم المدني، أفرَدَ هنتنغتون، في كتابه الموجة الثالثة، مجموعة من الخطوات التي تؤدي إلى كسر شوكة الانقلابات، رغم أنها لا تمنعها نهائيا، حيث أن جميع قادة الحكومات الديمقراطية الجديدة اتبعوا هذه الخطوات وظلوا في مناصبهم. ومن هذه الخطوات:

- ضرورة تطهير الجيش من الضباط الذين لا يتسمون بالولاء، من أنصار الحكم.
- معاقبة قادة المحاولات الانقلابية ضد الحكومة الجديدة لتثبيط عزم غيرهم.
- إيضاح وتعزيز السلطة القيادية للقوات المسلحة بما لا يدع مجالا للشك في القيادة المدنية لها.
- يجب خفض حجم القوات المسلحة في النظام الديمقراطي.
- قد يشكو الجيش من قلة الرواتب والإسكان، وقد تكون شكواهم على حق. حينئذ يمكن استثمار الأموال المتوفرة عن خفض حجم الجيش في زيادة الرواتب والإسكان والمعاشات وما إلى ذلك، ويكون لهذا التطور مردود طيب.

34 صامويل هنتنغتون، الموجه الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، ترجمة عبد الوهاب علوب، دار سعاد الصباح، الطبعة الأول 1993، ص 334.

- تكريس الجيش للمهام العسكرية فقط.
- خفض أعداد الوحدات المتواجدة داخل العاصمة أو حولها.
- إمداد الجيش بمعدات حديثة ومعقدة.
- إعطاء الجنود الإحساس بالمشاركة والانتماء للنظام.[35]

تساهم هذه الخطوات في ترسيخ الرقابة المدنية على القوات المسلحة وفق معايير دولية متفق عليها وحصل عليها إجماع دولي واسع من الأمم المتحدة ومنظمات إقليمية وشبه إقليمية مختلفة كمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الافريقي. فكما ورد في المادة 25 من مدونة قواعد السلوك في المجالات السياسية والعسكرية للأمن،[36] التي وضعتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن "الدول المشاركة لن تتسامح أو تدعم القوى غير المسؤولة أمام سلطاتها المنشأة دستورياً أو غير الواقعة تحت سلطتها. وفي حال عدم قدرة الدول المشاركة على فرض سيطرتها على هذه القوات، فيتعين عليها أن تطلب إجراء مشاورات في نطاق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا للنظر في الخطوات الواجب اتخاذها". وبالتالي تحظر هذه المنظمة التعاون العسكري مع الدول التي لم تفرض هذه الرقابة. تشكل الرقابة الديمقراطية على القوات المساعدة والشرطة وأجهزة الاستخبارات خطوة أساسية لتحقيق الأمن الجماعي ولمنع نشوب الصراعات.[37]

4.4 فيما يخص الحصانة العسكرية أو عدم محاكمة العسكريين

هذا الاستثناء يشكل تعارضاً مع دولة الحق والقانون، فجميع المواطنين متساوون أمام القضاء بغض النظر عن وظيفتهم أو أعمالهم. في المغرب يطرح القانون 01.12 المتعلق بالضمانات الأساسية الممنوحة للعسكريين في القوات المسلحة، إشكالية كبيرة، ففي مادته 7 التي تنص: "يتمتع بحماية الدولة العسكريون بالقوات المسلحة الملكية الذين يقومون، تنفيذاً للأوامر التي تلقوها من رؤسائهم التسلسليين، بالمهام القانونية المنوطة بهم داخل التراب الوطني..." . تشمل هذه الحماية كما تضيف الفقرة الثانية من المادة مختلف المتابعات أو التهديدات أو الهجمات بل حتى السب والقذف والإهانة، التي قد يتعرضون لها بسبب الأعمال التي ارتكبوها، وهو ما يتنافى تماما مع مبدأ سيادة القانون وخضوعهم للمحاكمة أمام قضاء مدني عن أي جنحة أو جناية ثبت منهم ارتكابها. ويتجلى خطر الحصانة العسكرية في أنها قد تستغل أوقات تدخل الجيش في حالات الأزمات السياسية الداخلية أو المظاهرات، وكذلك في حالات أخرى كالفساد المالي أو الإداري، للتغطية على أعماله وعدم تعريضه للمساءلة. تتعارض المادة

35 المصدر السابق، ص 340 و341.

36 هذه المدونة ملزمة أخلاقيا لكافة الدول الأعضاء في المنظمة والتي يبلغ عددها 57 دولة في أمريكا الشمالية وأوروبا وآسيا الوسطى، كما أن هذه المنظمة لها علاقات مميزة مع ستة من شركاء التعاون من دول البحر الأبيض المتوسط، وهي المغرب، الجزائر، تونس، مصر، الأردن وإسرائيل.

37 تقرير مؤتمر، حكم القطاع الأمني في مصر، مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدولي للخبراء، مونترو، سويسرا، 2-4 نيسان/ أبريل 2014، ص 6.

7 من هذا القانون بمجملها مع التزامات المغرب الدولية باحترام حقوق الإنسان والرقابة على القوات المسلحة وضبط تدخلاتها، بل تتعارض أيضا مع الفصل 7 من الدستور الذي ينص على أن "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له". وبالتالي كيف يعقل المساواة أمام القانون مع وجود نص قانوني غير دقيق يسمح بتأويلات متعددة ولا يحدد الحالات أو الشروط المؤطرة لتطبيق هذا النص، مما يسمح بتكييفه على أي نازلة.

خاتمة

من النقاط الهامة التي تطرقنا لها في هذا البحث، والتي نعتقد أنه يجب مراجعتها أو إعادة النظر فيها، سواء فيما يتعلق بالعلاقات المدنية العسكرية (علاقة الملك بالجيش)، أو بالدستور المغربي ومختلف القوانين الخاصة، ما يلي:

أولاً، إحداث وزارة للدفاع، وتعيين وزير مدني منتخب قابل للمساءلة على رأسها. يعتبر هذا المطلب أساسيا لبناء علاقة مدنية عسكرية جديدة وقوية، فالظروف السابقة لإلغاء وزارة الدفاع انتهت مع بداية التأسيس لدولة القانون والمؤسسات وتحييد ناجح للجيش عن الحياة السياسة. ولا يجب أن تكون عودة وزارة الدفاع عودة شكلية بل يجب أن يتبعها تكليفها بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الأساسية في هذا المجال، شرط وجود تنسيق بين وزير الدفاع ورئيس الحكومة والملك من جهة وباقي مؤسسات الدولة، كالقوات المسلحة والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الوزاري والبرلمان والقضاء. يضاف لأهمية هذا المطلب، كون وزير الدفاع شخصا مدنيا تم تعيينه بعد انتخابات تشريعية، وبالتالي فهو يعبر عن مشروع سياسي لحزب ما أو تحالف أحزاب، له مساهمة في البرنامج الحكومي في شقه الخاص بمجال الدفاع. كما يعتبر وزير الدفاع حلقة الوصل بين القوات المسلحة والمؤسسات المدنية، فدوره أيضا تنسيقي وتنظيمي، وليس فقط في رسم السياسات الخاصة بمجال الدفاع.

ثانياً، توزيع اختصاصات الدفاع المركزة بيد الملك. ترتكز أهمية هذه النقطة في ضرورة توزيع اختصاصات هامة بين مختلف مكونات السلطة التنفيذية، خاصة مع مطلب إعادة إحداث وزارة الدفاع. يسند منصب القائد العام للقوات المسلحة غالبا للرئيس في الأنظمة الرئاسية وللملك في الأنظمة الملكية، بل إن قيادة الملك للقوات المسلحة والإشراف عليها، تعتبر ضرورية خاصة إذا أخذنا بالاعتبار أن رئيس الحكومة ووزير الدفاع شخصيتان سياسيتان منتخبتان، وبالتالي للحفاظ على استقرار الجيش وتحييده سياسيا وجب ربطه بقيادة مستقرة لا تتغير بشكل دوري، ومستقرة سياسيا، على ألا يتعدى دور القيادة والإشراف الملكي الجانب الإداري والتنسيق مع مختلف الجهات ذات الاختصاصات في مجال الدفاع. أما وزير الدفاع فيجب، كما أشرنا سابقا، أن يضطلع بدور التنسيق بين المؤسسة العسكرية من جهة، والسلطة التنفيذية وباقي مؤسسات الدولة من جهة أخرى. كما يمكن للملك ووزير الدفاع أن يتقاسما بالتساوي بعض الاختصاصات كسلطة اقتراح إعلان السلم أو الحرب شرط مصادقة البرلمان، وأيضا الاقتراح في مجال تعيينات القادة العسكريين والتي تحال بدورها على البرلمان.

ثالثاً، تحديد دور المجلس الأعلى للأمن: مع إحداث المجلس الأعلى للأمن بموجب دستور 2011، أصبح في المغرب مؤسسة مختصة في المجال الأمني، وباعتبارها هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وإدارة حالات الأزمات، والإشراف على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة، فهذا المجلس أصبح يتمتع بدور محوري رغم أن صلاحياته في مجملها ذات

طابع استشاري. ومن هنا وجب على المشرع المغربي تحديد علاقة هذه الهيئة الجديدة مع المجلس الوزاري باعتبار هذا الأخير، مكلفا حاليا برسم مختلف السياسات العامة للدولة بما فيها السياسات في المجال العسكري.

رابعاً، دور البرلمان والقضاء. أسهم القانون الجديد للقضاء العسكري بالمغرب في دمقرطة محدودة لهذه المؤسسة خاصة مع إلغاء متابعتها للمدنيين أمام المحاكم العسكرية، كما أحالت متابعة العسكريين في قضايا جرائم الحق العام أيضا على المحاكم المدنية، عكس ما كان معمولاً به في السابق. غير أن المادة 7 من قانون 01.12 المتعلق بالضمانات الأساسية الممنوحة للعسكريين في القوات المسلحة، نصت على نوع من الحصانة العسكرية التي يمكن أن يتمتع بها العسكريون، حيث يستفيد من حماية الدولة جميع أعضاء القوات المسلحة والذين يقومون تنفيذاً للأوامر التي تلقوها من رؤسائهم التسلسليين بالمهام القانونية المنوطة بهم داخل التراب الوطني. تشمل هذه الحماية مختلف المتابعات أو التهديدات أو الهجمات بل حتى السب والقذف والإهانة، والتي قد يتعرضون لها بسبب الأعمال التي ارتكبوها، وهو ما يتنافى تماما مع مبدأ سيادة القانون، وخضوعهم للمحاكمة أمام القضاء المدني عن أي جنحة أو جناية ثبت منهم ارتكابها.

أما بالنسبة للبرلمان، فلا زالت مسألة التشريع في المجال العسكري من اختصاص المجلس الوزاري، الشيء الذي يتنافى مع اختصاص السلطة التشريعية الأصلي في التشريع وفي جميع المجالات، اختصاص يجب أن يكفله لها الدستور. غير أن هذا لا يعني إلغاء مسطرة اقتراح القوانين من طرف الحكومة، حيث تخضع هذه الاقتراحات لاحقا للتصويت من طرف البرلمان. كما أن اختصاص إعلان السلم أو الحرب الذي يختص به الملك وَجب أن يعرض على البرلمان للمصادقة عليه، الشأن نفسه بالنسبة للتعيينات في المناصب العسكرية العليا التي تفترض مصادقة البرلمان.

خامساً، الرقابة على ميزانية الجيش من طرف البرلمان والمحاكم المالية. يجب أن يتوفر البرلمان على سلطة كاملة في مناقشة ميزانية الجيش على أساس تفصيلي والتصويت على كل بند منفردا. كما يجب أن تساهم لجنة الدفاع البرلمان في إعداد مشروع ميزانية الجيش بتقديم المساعدة التقنية والقانونية. بالإضافة إلى ضرورة تفعيل دور المحاكم المالية المغربية في الرقابة على مختلف الهيئات والمؤسسات العسكرية أو شبه العسكرية، رقابة تدقيق وافتحاص، تعقبها مساءلة ومتابعة قانونية وفق مسطرة إحالة مباشرة على القضاء العادي، في حالة تأكيد خروقات أو شبهات فساد.

سادساً، تحديد واضح لاختصاصات الجيش خاصة في مرحلة الأزمات (حالة الاستثناء - الطوارئ). إن من أبرز النقاط في علاقة الجيش بالمدنيين الوضوح في تحديد إجراءات الاستعانة بالجيش في حالات الأزمات السياسية أو الطوارئ، مدتها وكيفيتها وعدد القوات المستخدمة وفي أي نطاق جغرافي. ويجب أن يصادق البرلمان على مقترح الملك أو رئيس الحكومة أو وزير الدفاع بتدخل الجيش قبل تطبيق هذا التدخل. ويعتبر تحديد القواعد الإجرائية في هذا المجال عنصرا حاسما في مسألة تدخل الجيش في السياسة زمن الأزمات بذريعة حفظ النظام العام، ومن هنا جاءت ضرورة تحديد هذا التدخل.

المراجع:

- محمد شقير، المؤسسة العسكرية بالمغرب، من القبيلة إلى العصرنة، افريقيا الشرق 2008.
- محمد شقير، المؤسسة الأمنية بالمغرب، بين حماية النظام وسلامة المواطن، افريقيا الشرق – المغرب.
- جون واتربوي، أمير المؤمنين، الملكية والنخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني للنشر.
- محمد أتركين، التوظيف السياسي لقضية الصحراء المغربية وأسئلة المسلسل الديمقراطي: الشرعية، والوثيقة الدستورية، المجلة العربية للعلوم السياسية، 14، ربيع 2007.
- صامويل هنتنغتون، الموجه الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، ترجمة عبد الوهاب علوب، دار سعاد الصباح، الطبعة الأول 1993.
- تقرير مؤتمر حكم القطاع الأمني في مصر، مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدولي للخبراء، مونترو، سويسرا، 2-4 نيسان / أبريل 2014.
- مدونة قواعد السلوك في المجالات السياسية والعسكرية للأمن، لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.
- الدستور المغربي لعام 2011.
- قانون 01.12 المتعلق بالضمانات الأساسية الممنوحة للعسكريين بالقوات المسلحة.
- المرسوم رقم 2.82.673 صادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتنظيم إدارة الدفاع الوطني.
- الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011.
- Samuel P. Huntington: The Soldier and Politics of Civil-Military Relations, 13th ed. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1998), pp. 80-85, and "Reforming Civil-Military Relations," in: Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), Civil-Military Relations and Democracy (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996).
- Ebo, Adedeji. "Towards a code of conduct for armed security forces in Africa: Opportunities and challenges." policy paper, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)., Geneva, 2005, 2.
- Owens, Mackubin T., "What Military officers need to know about Civil-Military relations." Naval War College Review, 2012, 67.
- Zdeněk Kříž, "Civil Military Relations in a Democracy." May 2, 2012, https://studylib.net/doc/7532260/10.-kriz---civilian-military-relations-in-a-democracy, retrieved on December 18, 2016.

المبحث الخامس: الإصلاح الدستوري في سوريا وأثره على القطاع الأمني

د. نائل جرجس*

* من أبناء بلدة مرمريتا في سوريا، أكمل دراسته في كلية الحقوق/جامعة دمشق قبل أن يلتحق بجامعة غرونوبل الثانية/فرنسا لإتمام دراسته العليا حيث حصل منها على شهادة ماجستير في القانون الدولي والأوربي وشهادة الدكتوراه في حقوق الانسان بدرجة مشرف جداً مع تهنئة أعضاء لجنة المناقشة كافة. عمل كباحث في مجال حقوق الإنسان وحوار الأديان في جامعة جنيف وكمدرس جامعي في جامعة باريس الجنوبية. له العديد من المنشورات باللغات العربية والأجنبية، ومنها كتاب بعنوان "المسيحيون في المشرق العربي: نحو دولة المواطنة".

مقدمة

يعدّ الدستور القانون الأعلى في الدولة الذي تنصاع له كافة التشريعات الداخلية وتتواءم مع أحكامه، كما يشكّل مدخلاً أساسياً ولازماً للشروع في عملية الإصلاح الديمقراطي الكامل في الدول العربية وفي كافة المجالات، لاسيما القطاع الأمني. يشكّل قطاع الأمن، الذي يشمل أفرع المخابرات والأمن وأيضاً الجيش والقوات المسلحة، أحد أهم مؤسسات الدولة نظراً لصلته المباشرة والوثيقة بأمن المواطنين وحقوقهم الأساسية، بالإضافة إلى دوره في تحقيق استقرار المجتمعات وتنميتها. وقد أدّى الدور المهيمن للقطاع الأمني وتأثيره على أجهزة الدولة الأخرى إلى تعطيل مسارات الديمقراطية والإصلاح وتكريس الانتهاكات الممنهجة لحقوق وحريات المواطنين في العديد من البلدان العربية. ومن هنا تظهر أهمية إعادة هيكلة وتنظيم مهام هذا القطاع والحدّ من دوره المهيمن وضمان شفافية عمله وتبعيته لرقابة مدنية، لاسيما من خلال ضمان ذلك في المنظومة الدستورية والقانونية للدول المعنية. وتبرز أهمية هذه القضية في سوريا أكثر من غيرها نظراً لطبيعة الأجهزة الأمنية وسطوتها المطلقة خلال العقود الماضية ودورها الأساسي في تكريس حكم النظام الاستبدادي وانتهاكات حقوق المواطنين، بل وهيمنتها على مراكز صنع القرار وعلى مختلف مفاصل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تبحث الدراسة المنظومة الدستورية وقطاع الأمن في سوريا، وتقارن مع بعض المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ودساتير بعض الدول الأخرى التي يمكن اعتبار نصوصها مواتية، وتدعو إلى تطبيقها في الحالة السورية. وتتناول الدراسة بشكل خاص النصوص الدستورية المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ وغيرها من التشريعات الاستثنائية وآثارها على عمل الأجهزة الأمنية، ولاسيما في غياب الرقابة البرلمانية والقضائية وتدهور القطاع الأمني. كما تتناول مدى تأثير هذه النصوص على حقوق المواطنين وحرياتهم وشكل الدولة السورية. وتأخذ الدراسة بعين الاعتبار واقع التحولات السياسية والاستراتيجية المهمة التي شهدتها سوريا وتشهدها حاليا، ولاسيما في ما يخصّ التغييرات الدستورية الأخيرة والمقبلة، ولكنها تخوض أيضاً في الماضي بما يسهم في فهم الحاضر واستشراف المستقبل وتحليل خصوصية الوضع السوري وظروفه وملاءمة الإصلاحات الدستوري والأمنية المقترحة. وتستهدف الدراسة بشكل أساسي صناع القرار ومختلف الجهات والأطراف الفاعلة والمعنية بالوضع السوري، بما يسهم في تقديم رؤية واضحة للواقع التشريعي السوري وبالتالي التأثير في صياغة دستور سوريا الجديد والتشريعات الداخلية الأخرى المأمول العمل عليها في إطار الحل السياسي المرتقب. هذا ومن المتوقع أن يكون للقوى الأمنية الفاعلة في سوريا دور أساسي في صياغة هذا الدستور نظراً لعسكرة الأزمة السورية والدور الكبير لهذه القوى على الأرض، كما

ستكون مسألة إصلاح القطاع الأمني حاسمة في رسم وجه سوريا الجديد، رغم كونها صعبة وشديدة التعقيد نظراً للتحديات الكبيرة التي ستواجه المعنيين في هذا الأمر.[1]

يقتضي الأمر تحديد العناصر المعززة لعملية إصلاح الدساتير وصياغتها، وتبني منهجية تحليلية مقارنة تزامنا مع إجراء دراسة معمقة للأوضاع السياسية والتشريعية والأمنية وتأثيرها في موضوع البحث بشكل عام. تبرز الدراسة أهم العناصر الواجب مراعاتها في إطار أيّ إصلاحات دستورية وأمنية فعلية قد تبدأ في سوريا، وتهدف إلى الرقي بالمبادئ الدستورية وإبعاد السطوة الأمنية عنها بما يسهم في تحقيق الإصلاح المنشود على الصعيدين الدستوري والأمني، وبالتالي الإسراع في مسار التحول الديمقراطي. وتنحصر الدراسة في معالجة الواقع الدستوري/القانوني وإصلاحه، نظراً لخلفية الكاتب القانونية وتخصصه من ناحية، ولتعدد الدراسات والمقاربات الخاصة بإصلاح قطاع الأمن في سوريا في مجالات أخرى،[2] من ناحية أخرى. كما أن حجم هذه الدراسة المحدد لا يسمح بالخوض في مقاربات اجتماعية وسياسية وفلسفية أو في طريقة تصميم الدساتير وآليات وضعها وتفاصيل واستراتيجيات المرحلة الانتقالية حيث خاضت دراسات حديثة مهمة في هذه الأمور.[3] يبحث القسم الأول من الدراسة دور القطاع الأمني في الدساتير السورية المختلفة، بينما يركز القسم الثاني على تأثير النصوص الدستورية ذات الصلة بقطاع الأمن على المنظومة التشريعية الداخلية، ولاسيما منها المعطلة لدولة القانون والمكرسة لانتهاكات حقوق المواطنين.

1 وعن تفاصيل هذه التحديات، انظر المركز السوري للدراسات السياسية والاستراتيجية-بيت الخبرة، خطة التحول الديمقراطي في سوريا، واشنطن دي سي، آب/أغسطس 2013، الصفحتين 133-134 في ما يخصّ الأجهزة الأمنية والصفحة 158 في ما يخصّ الجيش. انظر أيضاً مرهف جويجاتي، إصلاح القطاع الأمني في سوريا في حقبة ما بعد الأسد، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، آب/أغسطس 2014، ص 9 وما بعدها. ومعن طلّاع (إعداد)، الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البنيوي والوظيفي، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 14 تموز/يوليو 2016، ص 33-34.

2 انظر على سبيل المثال معن طلّاع، المرجع السابق، 47 ص. انظر أيضاً مشروع اليوم التالي: دعم الانتقال الديمقراطي للسلطة في سوريا، منظمة اليوم التالي، إسطنبول، 2012، 104 ص، متوفر على الموقع الرسمي للمنظمة: http://tda-sy.org. انظر أيضاً خطة التحول الديمقراطي في سوريا، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها، ومرهف جويجاتي، مرجع سابق، 12 ص.

3 للمزيد، انظر المراجع السابقة نفسها.

1. القطاع الأمني في المنظومة الدستورية السورية

تمثّلت أبرز أوجه التحديث القانوني في عالمنا العربي باعتماد دساتير عصرية مستمدة بمجملها من مبادئ ومقومات الدول الحديثة، ولاسيما الفصل بين السلطات وتحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ديمقراطياً والتأكيد على حقوق المواطنين وحرياتهم. وتتضمن الدساتير المختلفة نصوصاً تنظم قطاع الأمن وتحدد مكانة الأجهزة القائمة عليه ووظائفها وصلاحيتها المختلفة. فلا شكّ في أن المنظومة الدستورية قد ساهمت في صوغ المبادئ الأساسية لتسيير شؤون الدول وتحديد العلاقة بين الحاكم والمحكوم، غير أن أغلب الدساتير العربية شرعنت في بعض نصوصها تسلط الحاكم وتوغله في السيطرة على مقاليد الحكم. ويتبين لنا من قراءة بعض الفقرات في هذه الدساتير مدى تأثيرها على تسلط وهيمنة الأجهزة الأمنية. يتناول الجزء الأول النصوص الدستورية ذات الصلة بالقطاع الأمني في أبرز الدساتير التي عرفتها سوريا الحديثة، بينما يركز الجزء الثاني على هذه النصوص في الدستور الحالي لعام 2012 والذي اعتمد عقب اندلاع الانتفاضة الشعبية ضدّ نظام الأسد.

1.1 دساتير سوريا السابقة: التأرجح بين المدنية والعسكرية

يعدّ الدستور الصادر في 13 تموز/يوليو لعام 1920 أول دستور سوري بعد التخلص من العثمانيين وإعلان أول دولة سورية مستقلة ترأسها فيصل بن الحسين بين عام 1918 وعام 1920. وقد جاء في مادته الأولى بأن "حكومة المملكة السورية العربية حكومة ملكية مدنية نيابية عاصمتها دمشق الشام ودين ملكها الإسلام". ويتبين من الإشارة إلى مدنية الحكومة إبعاد الصفة العسكرية عن الدولة، ولكن النصّ نفسه يقربها من الصفة الدينية بإشارته إلى دين الملك.[4] ويعدّ الملك، بموجب المادة الثامنة، القائد العام وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح والمعاهدات على أن يعرض ذلك على "المؤتمر العام"[5] ليصدّق عليه، كما يمنح الأوسمة ويوجه الرتب العسكرية والمناصب الملكية. وبمقتضى المادة 80 "لا يشترك في الانتخاب الجنود الموجودون في الخدمة الفعلية وأما المأذون منهم في دائرته الانتخابية فيشترك بها". ورغم حداثة هذا الدستور، فهو لم يضفي الصبغة العسكرية على الدولة ولم تكن شديدة التأثير فيه على الرغم من أن الملك فيصل قد دخلّ دمشق على رأس قوات الجيش العربي لدحر العثمانيين.

4 جاء في المادة السادسة أيضاً: "على الملك حين جلوسه أن يقسم أمام المؤتمر باحترام الشرائع الإلهية وبالأمانة للأمة وبمراعاة القانون الأساسي".

5 يتكون "المؤتمر العام" من غرفتين هما كل من مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب ومجلس الشيوخ الذي يعيّن الملك نصف أعضائه بينما ينتخب النصف الآخر مجلس النواب. انظر بيت الخبرة، مرجع سابق، ص 45.

ثمّ صدر دستور دولة سوريا عام 1930 في ظل الانتداب الفرنسيّ الذي دام بين عامي 1920 و1946، وتَبِعته مجموعة من الدساتير التي رافقت الانقلابات العسكرية المتكررة وأيضاً إقامة الجمهورية العربيّة المتّحدة في العام 1958 التي وحّدت سورية ومصر لمدة ثلاث سنوات. ولم يغفل أي من هذه الدساتير الدور المهم للقطاع الأمني، الأمر الذي يتبين بشكل جلي في دستور عام 1950 أو ما يطلق عليه "دستور الاستقلال". ومع ذلك يبقى هذا الدستور من أهم الدساتير السورية نظراً لتبنيه قانونيّاً من قبل الجمعية التأسيسية في 26 تشرين الثاني/نوفمبر من العام 1949، وبسبب تركيز أحكامه على مبادئ الديمقراطية ودولة القانون، فضلاً عن ضمان حقوق المواطنين وسلطة الشعب وتقليصه لصلاحيات رئيس الجمهورية. وهذا ما يبرر دعوة العديد من الكتاب والمعارضين السوريين إلى تبنيه اليوم، بشكل دائم أو بشكل مؤقت على الأقل.[6]

وبخصوص القطاع الأمني، جاء في المادة 30 من دستور عام 1950 "الجيش حارس الوطن وتنحصر مهمته في الدفاع عن حدود الوطن وسلامته". وبالتالي تم تحديد وحصر مهمة الجيش، ولم توكل له مهام عقائدية أو أمنية بخلاف الدساتير السورية اللاحقة كما سنرى. وتنصّ المادة 30 أيضاً على أن "الجندية إجبارية، وينظمها قانون خاص". وعلى الرغم من تقليصه لصلاحيات رئيس الجمهورية، نصّت مادته 38 على أن "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش وهو رئيس مجلس الدفاع الوطني". وتحوي المادة العاشرة من هذا الدستور على أهم الضمانات القانونية التي تكرس، في حال إعمالها، الحدّ من بطش الأجهزة الأمنية ودور القضاء الاستثنائي. فقد أشارت هذه المادة إلى حظر التعذيب والمعاملة المهينة وفرضت عقوبة على من يفعل ذلك بمقتضى القانون، ومنعت السلطات الإدارية من توقيف أحد احتياطياً إلا في حالات استثنائية. وأضافت نفس هذه المادة بأنه لا يجوز إحداث محاكم جزائية استثنائية، وتوضع أصول خاصة للمحاكمة في حالة الطوارئ، وبأنه "لا يحاكم أحد أمام المحاكم العسكرية غير أفراد الجيش ويحدد القانون ما يستثنى من هذه القواعد".[7] وتتعلق المادة 12 بحرمة المساكن وعدم جواز تفتيشها بغير إذن صاحبها أو أمر قضائي، والمادة 13 بسرية المراسلات البريدية والبرقية والمخابرات الهاتفية. وعلى الرغم من أهمية هذا الدستور ونصوصه، فإننا نختلف مع المطالبين بالعودة إلى تطبيقه. فقد أغفلَ هذا الدستور تحديد شروط تطبيق حالة الطوارئ على الرغم من ذكرها في المقدمة وفي المادة العاشرة. كما لم يفصّل الضمانات الدستورية اللازمة لعمل الأجهزة الأمنية وممارسة الرقابة اللازمة عليها.[8]

وعلى إثر انقلاب حزب البعث العربي الاشتراكي في الثامن من آذار/مارس 1963 وتقلد حافظ الأسد للسلطة في مطلع السبعينات، بدأت مرحلة جديدة وطويلة الأمد من حكم العائلة الاستبدادي والقائم بشكل أساسي على دستور عام 1973 والذي منحَ

6 انظر على سبيل المثال خطة التحول الديمقراطي في سوريا، مرجع سابق، ص 54.

7 جاء كذلك في دستور تونس لعام 2014، في المادة 110 بأنه "تحدث أصناف المحاكم بقانون. ويمنع إحداث محاكم استثنائية، أو سن إجراءات استثنائية من شأنها المساس بمبادئ المحاكمة العادلة. المحاكم العسكرية محاكم متخصصة في الجرائم العسكرية. ويضبط القانون اختصاصها وتركيبتها وتنظيمها والإجراءات المتبعة أمامها والنظام الأساسي لقضاتها".

8 يضاف إلى ذلك أسباب أخرى أهمها: أولاً، يشكّل التزام دستور عام 1950 بالعروبة والإسلام تأثيراً على الأقليات غير العربية وغير المسلمة في سوريا (انظر المقدمة والمادة الثالثة للاطلاع على مثل هذه النصوص). ثانياً، جرت صياغة هذا الدستور وتبنيه قبل مصادقة سوريا على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وبالتالي ينبغي اليوم صياغة دستور جديد يكرس التزامات سوريا بهذه المواثيق. ثالثاً، حدثت في سوريا انتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان في ظل الدكتاتورية الحاكمة، من بينها الاختفاء القسريّ الذي زادت من تعقيداته حصانة الأجهزة الأمنية، وعليه توجد حقوق بعينها ينبغي صونها على المستوى الدستوريّ لمنع تكرار انتهاكها.

سلطات واسعة لرئيس الجمهورية وأعمدة حكمه الأساسي الممثلة بحزب البعث العربي الاشتراكي وأجهزة الأمن المتشعبة والمتعددة.[9] وتعتبر المادة الثامنة من الدستور أن هذا الحزب هو "القائد في المجتمع والدولة"، فاستحوذ على أغلب المقاعد البرلمانية وضمنّ سيطرته على مجلس الوزراء،[10] فصلا عن تغلغله في كافة قطاعات الدولة ولاسيما التعليم والجيش والأجهزة الأمنية.[11] وكان لرئيس الجمهورية، بموجب هذا الدستور، سلطات واسعة، تشريعية وتنفيذية وقضائية.[12] فبحسب المادة 103: "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة وله حق التفويض ببعض هذه السلطات". وتتيح المادة 109 للرئيس تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم. وجاء في المادة 11 بأن "القوات المسلحة ومنظمات الدفاع الأخرى مسؤولة عن سلامة أرض الوطن وحماية أهداف الثورة في الوحدة والحرية والاشتراكية". وهذه نفسها أهداف حزب البعث العربي الاشتراكي التي لم يحقق أياً منها حتى اليوم، بل وتمّ زج الآلاف من النشطاء الحقوقيين والمعارضين السياسيين في السجون ومراكز الاعتقال لاتهامهم بمعاداة هذه الأهداف استنادا إلى نصوص قانونية تجرم حتى مجرد القول أو الكتابة بما يمس هذه الأهداف.[13]

وتشكّل كل من المادتين 101 و113 من دستور عام 1973 الأساس الدستوري لترسانة من المراسيم والتشريعات القمعية والإجراءات التي اتخذها وأصدرها رئيس الجمهورية خلال العقود الماضية لتكريس امتيازات واسعة للأجهزة الأمنية بما يتسق مع بنية النظام الاستبدادي. وتخول هاتان المادتان رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ (المادة 101) واتخاذ إجراءات سريعة في حال قيام خطر جسيم أو حال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية (المادة 113). هذا ولم يحدّد الدستور أية ضوابط وشروط لحالة الطوارئ، بخلاف أغلب دساتير العالم، كدستور أفريقيا الجنوبية الذي جاء مفصلاً في هذا الخصوص. فاشترطت مادته 37 بأنه لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني وفي حالة كون "الأمة مهددة بالحرب أو الغزو أو العصيان العام أو الفوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة؛ وإذا كان ذلك ضرورياً لاستعادة السلام والنظام". وأضافت نفس المادة بأن إعلان حالة الطوارئ وتبني أية تشريعات أو إجراءات بموجبها يجب أن يكون لفترة وشيكة، وأجازت أيضاً لأية محكمة مختصة أن تبت بصحة ذلك. وأخيراً، حدّدت المادة 37 العديد من الشروط التي يجب انطباقها من أجل إمكانية الانتقاص من بعض الحقوق خلال تطبيق حالة الطوارئ، وفصّلت باستفاضة لائحة الحقوق الأساسية التي

9 كما اعتمد الأسد على أفراد من عائلته والمقربين منه والمنتمين إلى طائفته، فيجب أن لا تغفل التركيبة الطائفية للجيش، كمثيل الأجهزة الأمنية، والتي يسيطر على أغلب مراكزها القيادية ضباط ينتمون إلى الطائفة العلوية. مع ذلك هناك كثير من العلويين المعارضين للنظام السوري ممن تعرضوا لأشد أنواع التنكيل، أمثال الكاتبة سمر يزبك والطبيب منذر ماخوس والفنان فؤاد حميرة وغيرهم كثر. وعن طائفية النظام السوري في القطاع الأمني، انظر مرهف جويجاتي، مرجع سابق، ص 6.

10 إن رئيس الجمهورية هو الأمين العام لحزب البعث العربي الاشتراكي، وتنصّ المادة 95 من هذا الدستور على الآتي: "يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر وتفويضهم ببعض صلاحياته وتسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم".

11 نصّ دستور تونس لعام 2014 صراحة في مادته 16 على: ن"تضمن الدولة حياد المؤسسات التربوية عن التوظيف الحزبي". كما أن هذا الحياد منصوص عليه لكافة القوى العسكرية والأمنية في المادتين 18 و19 من هذا الدستور، كما سنبينه أدناه.

12 انظر الفصل الثاني - (سلطات الدولة).

13 انظر المرسوم رقم (47) لعام 1968 المنشئ لمحكمة أمن الدولة وأيضاً القانون المتعلق بحماية أهداف الثورة وإنشاء المحاكم العسكرية الاستثنائية بموجب المرسوم التشريعي رقم (6) بتاريخ 7 كانون الثاني/يناير لعام 1965.

لا يمكن الانتقاص منها.[14] وفي غياب ضوابط مماثلة عن الدستور السوري، بقيت حالة الطوارئ مطبّقة في سوريا خلال حكم الأسد ولم تلغ قبل عام 2011، تاريخ بدء الانتفاضة السورية.

2.1 الدستور السوري الحالي: إعادة إفراز نظام الأسد الاستبدادي

اعتمدَ الأسد دستور عام 2012 في محاولة منه لامتصاص غضب الشارع وإعادة السيطرة على مقاليد الحكم كما كان عليه الحال قبل البدء بالانتفاضة الشعبية ضدّ نظامه في آذار/مارس 2011. صحيح أن هذا الدستور الجديد قد ألغى المادة الثامنة المشار إليها أعلاه والمتعلقة بسطوة حزب البعث العربي الاشتراكي، بالإضافة إلى تضمينه العديد من الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، غير أنه أبقى على أبرز عيوب الدستور السابق. وما يزيد من عدم شرعية هذا الدستور طريقة اعتماده وصياغة بنوده التي تمّت في ظل إقصاء لكافة معارضي النظام، كما أجريَ الاستفتاء عليه في ظل غياب أي جو ديمقراطي وأيضاً ارتكاب النظام لانتهاكات واسعة النطاق ضدّ مكونات الشعب السوري بما في ذلك القتل والتعذيب والتهجير الجماعي والاعتقالات التعسفية التي طالت مئات الآلاف من السوريين المعارضين لحكمه.[15]

وحافظ الدستور الجديد على النظام الرئاسي، على الرغم من المطالبات بالانتقال إلى نظام برلماني أو شبه رئاسي.[16] وأبقى بيد رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تشريعية وتنفيذية وقضائية. ونصّت مادته 105 على أن "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها"، بنصّ شبه مماثل للدستور السابق. كما يعيّن الرئيس الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم وفقاً للقانون (المادة 106)، ويبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 107)، ويمنح العفو الخاص (المادة 108) وله الحق بمنح الأوسمة (المادة 109) وحل مجلس الشعب[17] (المادة 111) وإعداد مشاريع القوانين وتولي سلطة التشريع (المادتين 112-113)، ويرأس كذلك مجلس القضاء الأعلى (المادة 133). وتضمن المادة 117 عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، وفي هذه الحالة لابدّ من أن يتم اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وتجري محاكمته

14 انظر الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة 37.

15 انظر على سبيل المثال تقارير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية والتي أنشأها مجلس حقوق الإنسان في 22 آب/أغسطس 2011 بموجب قراره رقم S-17/1، متوفرة على الرابط التالي: http://www.ohchr.org/AR/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx

16 للمزيد عن الاختلاف بين هذه الأنظمة، انظر ماركوس بوكنفورديه، دليل عملي لبناء الدساتير: تصميم السلطة التنفيذية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2011، ص 1 وما بعدها.

17 ويذكر بأن تسمية أعضاء مجلس الشعب المنتخبين يتم عادة بمرسوم يتخذه رئيس الجمهورية. انظر على سبيل المثال نصّ المرسوم رقم (127) الصادر بتاريخ 2 آيار/مايو 2016 والمتضمن تسمية الفائزين بعضوية مجلس الشعب للدور التشريعي الثاني. كما يتدخل الرئيس لتسمية أعضاء لملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشعب، كما حدثَ بمقتضى المرسوم رقم (244) بتاريخ 21 أيلول/سبتمبر 2015 القاضي بتسمية عشرة لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الأول.

أمام المحكمة الدستورية العليا. ولم يغفل رئيس الجمهورية إمكانية هكذا اتهام في حال حدوث تغييرات سياسية، الأمر الذي دفعه إلى ضمان ولاء جميع قضاة المحكمة الدستورية العليا، فيسميهم جميعاً بمرسوم رئاسي (المادة 141) ويدلون بالقسم أمامه (المادة 145)، كما يمكن له حل مجلس الشعب الذي يصدر قرارات الاتهام، كما ذكرنا أعلاه.

وجاء في المادة 11 بأن "الجيش والقوات المسلحة مؤسسة وطنية مسؤولة عن الدفاع عن سلامة أرض الوطن وسيادته الإقليمية، وهي في خدمة مصالح الشعب وحماية أهدافه وأمنه الوطني". وقد برر هذا النص عدم الاستجابة للمطالب الشعبية التي نادت بداية بإعادة الجيش إلى ثكناته وحصر مهامه بالدفاع عن حدود الوطن من الاعتداءات الخارجية، وشكّل سنداً دستورياً لتدخل الجيش والقوى المسلحة الأخرى في معارك تدور رحاها داخل الأراضي السورية تدخل هدف أساساً إلى قمع المعارضة. كما يكرس استخدام مصطلح "خدمة مصالح الشعب وحماية أهدافه" مجدداً عقائدية الجيش وعدم حياده، ولاسيما في ظل تفسيرات النظام لمصطلح "أهداف الشعب".[18] بينما نجد في دساتير دول أخرى نصوصا واضحة لدور الجيش وحياده، كما في دستور تونس لعام 2014 والذي جاء في فصله (مادته) 18: "(...) ويضطلع بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه، وهو ملزم بالحياد التام. ويدعم الجيش الوطني السلطات المدنية وفق ما يضبطه القانون".[19] وفي سياق مشابه، أكد دستور جنوب أفريقيا بأنه لا يجوز للأجهزة الأمنية ولا لأي من أفرادها، في سياق ممارستهم لمهامهم، أن يدعموا مصالح أي حزب سياسي ولا الانحياز له.[20]

وأمّا المادة 103 الخاصة بحالة الطوارئ والمادة 114 المتعلقة بصلاحية رئيس الجمهورية باتخاذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها الظروف لمواجهة الخطر الجسيم، فقد جاءتا مماثلتين تقريبا لنصوص المواد 101 و113 من الدستور السابق والمشار إليهما أعلاه. ويكمن الاختلاف، الشكلي وليس الجوهري، بأن المادة 103 الجديدة قد أشارت إلى لزوم عرض حالة الطوارئ، بعد إعلانها من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه، على مجلس الشعب في أول اجتماع له دون اشتراط موافقة هذا المجلس كما يتبين بوضوح من قراءة نص هذه المادة. واستمر الدستور الحالي، كحال الدستور السابق، بالتنصيص على الخدمة العسكرية الإلزامية، من دون إدراج أية عبارة تسمح بالاعتراض لأسباب ضميرية. بينما يلاحظ في دساتير أخرى نصوص تتعلق بالاستنكاف الضميري، كحال الدستور الإسباني لعام 1978 والذي جاء في مادته 30، الفقرة الثانية: "يحدد القانون الواجبات العسكرية للإسبان وينظم الاعتراض الوجداني وباقي أسباب الإعفاء من الخدمة العسكرية الإجبارية آخذاً بعين الاعتبار الضمانات الملائمة؛ ويمكن للقانون أن يفرض، إذا اقتضى الحال، خدمة اجتماعية

18 انظر أعلاه.

19 كما يستثني، بمقتضى المادة 36 من الدستور التونسي، الحق بالإضراب لكل من الجيش الوطني وقوات الأمن الداخلي والديوانة. وجاء في المادة 19 من هذا الدستور بأن "الأمن الوطني أمن جمهوري، قواته مكلفة بحفظ الأمن والنظام العام وحماية الأفراد والمؤسسات والممتلكات وإنفاذ القانون، في كنف احترام الحريات وفي إطار الحياد التامّ".

20 انظر المادة 199، 7، ب. للمزيد من الأمثلة والإشكاليات المتعلقة بوضعية الجيوش في الدساتير، انظر فيرجيني كولومبيه، الجيوش في النصوص الدستورية: دراسات حالة للجزائر وباكستان وتركيا، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، يونيو/حزيران 2012، 8 ص.

تعويضية".[21] هذا وعملت دول كثيرة خلال العقود الماضية على إلغاء الخدمة العسكرية، كحال المملكة المغربية، والاكتفاء بوجود القوات المسلحة المحترفة. ولا يخفى أثر التجنيد الإجباري في سوريا، سواء كان قبل بدء الصراع المسلح حيث تعرض الشباب للتدجين والأدلجة السياسية والإذلال، أو بعده حيث سيق مئات الآلاف من السوريين إجبارياً إلى المعارك وسببت طلبات السَوق الإلزامي إلى فرار كثيرين خارج البلد.

يضاف إلى ما سبق ذكره بعض العيوب الدستورية الجوهرية الأخرى التي يمكن إيجازها بما يلي. تتضمن الدساتير السورية المختلفة على نصوص ذات صلة بالدين[22] من ناحية، وبالعروبة،[23] من ناحية أخرى، بالإضافة إلى عدم إدراج نصوص وافية متعلقة بالتنوع الديني واللغوي والثقافي في هذا البلد الغني بأقلياته غير العربية وغير المسلمة. ثانيا: يترك للقانون تنظيم العديد من الحقوق والحريات المنصوص عليها دستورياً، وبالتالي ينصاع الدستور إلى القوانين بدل من أن تحكم القواعد الدستورية تنظيم القوانين المختلفة ومضمونها. صحيح بأن الدستور يشرع في الغالب الأحكام العامة تاركاً للقوانين تفاصيل التطبيق والتنفيذ، غير أن حدود الحقوق والحريات يجب التنصيص عليه دستورياً، كما هو الحال في دستور جنوب أفريقيا، تجنباً لتعطيل هذه الحقوق والحريات بمقتضى القوانين، كما تشهد عليه التشريعات السورية.[24] ثالثاً: يكتنف الغموض مسألة سمو الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليه الحكومة السورية على التشريعات الداخلية، بخلاف العديد من الدساتير العربية التي أشارت صراحة إلى هذا المبدأ.[25] هذا وتتضمن هذه الاتفاقيات على نصوص هامة ذات صلة وثيقة بقطاع الأمن، كنص المادتين 9 و14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمتعلقتان بضمانات المحاكمة العادلة وحقوق الموقوفين والمعتقلين، وأيضاً نص المادة الرابعة الذي يتضمن شروطا عديدة لتطبيق حالات الطوارئ الاستثنائية.[26]

وأخيراً، تبقى السمة الأساسية للدساتير السورية غياب الرقابة الدستورية على عمل الأجهزة الأمنية. فقد أولت العديد من الدساتير الحديثة أهمية قصوى لهذه القضية، كحال دستور تونس، والذي وإن لم يخصص قسماً خاصاً لهذا النوع من الرقابة، فإن

21 للاطلاع على النسخة الكاملة من هذا الدستور، انظر موقع Constitute، متوفر على الرابط:
https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=ar

انظر أيضاً، نارسيس سيرا، الإصلاح الدستوري والعلاقات بين المدنيين والعسكريين في إسبانيا، في الإصلاح الدستوري في المراحل الانتقالية: تأمين شرعيّة مسار بناء المؤسسة الديمقراطية، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، 2014، ص 49-50.

22 فالدستور الجديد الذي صدر عام 2012، مثل سابقه لعام 1973، ينصّ في مادته الثالثة على أن دين رئيس الدولة هو الإسلام. وكلا الدستورين ينصّان في نفس هذه المادة على أن "الفقه الإسلامي هو أحد المصادر الرئيسية للتشريع". ويتأتى عن هذا النصّ الدستوري الأخير انتهاكات للحق في الحريّة الدينية ومبدأ المساواة بين المسلمين وغير المسلمين وبين المرأة والرجل، في الكثير من القوانين الداخلية، ولاسيما قانون الأحوال الشخصية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (59) في أيلول/سبتمبر 1953 (انظر مثلاً المادة 48).

23 فينصّ الدستور السوري الجديد لعام 2012 في مقدمته على أن: "تعتز الجمهورية العربية السورية بانتمائها العربي، ويكون شعبها جزءاً لا يتجزأ من الأمة العربية مجسدة هذا الانتماء في مشروعها الوطني والقومي، وفي العمل على دعم التعاون العربي بهدف تعزيز التكامل وتحقيق وحدة الأمة العربية". ويكرر الدستور السوري المصطلحات العروبية الواردة في دستور عام 1973، بل ويضيف عليها مصطلحات مثل "الحضارة العربية" "الدور العربي السوري"، "قلب العروبة"، الخ. والمادة الرابعة تؤكّد بأن "اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة"، دون الإشارة إلى اللغات الأخرى والحقوق الثقافية للناطقين بها. أمّا المادة السابعة المتعلقة بالقسم الدستوري فقد استمدّت صياغتها أيضاً من الدستور السابق في إشارة إلى ضرورة العمل من أجل تحقيق "وحدة الأمة العربية".

24 انظر أدناه.

25 فعلى سبيل المثال جاء في تصدير (مقدمة) دستور المملكة المغربية ما يلي: "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة". النصّ الكامل لهذا الدستور متوفر على الرابط التالي:
http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf

26 جعل المرسوم التشريعي رقم (3) الذي انضمت بموجبه سوريا إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في 21 نيسان/أبريل 1969، هذا العهد بمنزلة التشريع الداخلي. وهو أمر غير كاف حيث تسمو الاتفاقية في هذه الحالة فقط على القوانين السابقة لإقرارها أما القوانين اللاحقة، فتلغي بنودها عند التعارض بينهما. فتعدّ القوانين الصادرة بعد تاريخ إقرار المعاهدات والمتعارضة معها مبررا لاستبعادها بمقتضى المبدأ القانوني القائل بأن أحكام القوانين اللاحقة تلغي القوانين السابقة في حال التعارض بينهما.

أحكامه تشتمل على نصوص مختلفة وغنية في هذا المجال. ويمكن اختصار هذا النوع من الرقابة في دستور تونس بما جاء في المادة 59 التي تتيح لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وأيضاً المادة 128 والمتعلقة بهيئة حقوق الإنسان التي يحق لها مراقبة احترام الحريات والحقوق والعمل على تعزيزها وتطويرها والتحقيق في حالات انتهاكاتها، فضلاً عن وجوب استشارتها في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. يضاف إلى ذلك ما جاء في المادة 60 التي اعتبرت أن "المعارضة مكون أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية"، وأتاحت لها أيضاً رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وتكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها. ولا يغفل كذلك مدى تهميش دور المحكمة الدستورية في سوريا والتي لم تقدّم أية مساهمات تذكر في استبعاد القوانين غير الدستورية أو تعطيل مشاريعها، بل وكانت هذه المحكمة ذراعاً لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال ضمان سيطرة رئيس الجمهورية على تسمية أعضائها كافة وحق تحريكها.[27] وبهذا انعكس خلل المنظومة الدستورية السورية على واقع عمل الأجهزة الأمنية ودور مؤسسة الجيش، من خلال مجموعة كبيرة من المراسيم والقوانين المكبّلة للحريات والمنتهكة للحقوق، فضلا عن نقص التشريعات اللازمة وغياب أهم دعائم دولة القانون المتمثل بآليات رقابية نزيهة وقادرة على ردع تعسّف السلطة التنفيذية وتغولها في الاستبداد، وهو ما سنوضحه في القسم الثاني من هذا البحث.

27 ستستمر عيوب المحكمة الدستورية الجديدة المشكّلة بموجب دستور عام 2012. انظر قانون المحكمة الدستورية العليا، رقم (7) الصادر بتاريخ 19 نيسان/أبريل 2014. في المقابل لعبت المحكمة الدستورية في مصر دوراً هاما في الحدّ من انتهاكات حقوق الانسان.

2. تأثير النصوص الدستورية على الواقع التشريعي لعمل الأجهزة الأمنية

لقد كان لمضمون النصوص الدستورية المذكورة أعلاه دور أساسي في تكريس تسلط الأجهزة الأمنية سواء كان قبل عام 2011 حيث كانت الأجهزة الأمنية الحاكم الفعلي والمطلق لسوريا مستندة بشكل أساسي إلى تشريعات الطوارئ ووجود القضاء الاستثنائي (أولاً)، أو بعد هذا التاريخ أي اعتباراً من انتفاضة الشعب السوري ضدّ الاستبداد، حيث ابتدأت مرحلة جديدة مرتبطة بما يسمى "مكافحة الإرهاب" ضمنت استمرارية الأرضية التشريعية لهيمنة القوى الأمنية وتصاعد دور الجيش في قمع كافة أشكال المعارضة (ثانياً).

1.2 أجهزة الأمن السورية: الحاكم المطلق لسوريا

تتعدد الأجهزة الأمنية وتتفرع وتختلف تبعيتها لكل من الجيش والقوات المسلحة (المخابرات الجوية والعسكرية) ولوزارة الداخلية (الأمن السياسي) ولمكتب الأمن الوطني ولحزب البعث العربي الاشتراكي (المخابرات العامة)،[28] بما يتيح لها السيطرة على كافة مفاصل الحياة وبسط هيمنتها الواسعة لضمان استمرار النظام الاستبدادي. تتنافس هذه الأجهزة فيما بينها ولاسيما في إظهار الولاء المطلق للنظام السياسي من أجل تحقيق مزيد من الامتيازات. وقد تكرست صلاحيات هذه الأجهزة وامتيازاتها الواسعة بفضل ترسانة من القوانين والمراسيم، صدر أغلبها خلال حالة الطوارئ التي يعود أساسها إلى المرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 22 كانون الأول/ديسمبر 1962[29] الذي أعلن حالة الطوارئ في 8 آذار/مارس 1963 إثر الانقلاب العسكري الذي قاده حزب البعث العربي الاشتراكي. وبموجب المادة الثالثة من هذا المرسوم، يسمي رئيس مجلس الوزراء حاكماً عرفياً، وتوضع تحت تصرفه جميع قوى الأمن الداخلي والخارجي. وللحاكم العرفي ونوابه، بمقتضى المادة الرابعة، "وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أوقات معينة، وتوقيف المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً، والإجازة في تحري الأشخاص والأماكن في أي وقت، وتكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال". وتضيف هذه المادة بأنه يجوز "مراقبة الرسائل والمخابرات أياً كان نوعها، ومراقبة الصحف، والنشرات، والمؤلفات، والرسوم والمطبوعات والإذاعات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإلغاء امتيازها وإغلاق أماكن طبعها". وبموجب هذه التشريعات الفضفاضة والواسعة، تعطّلت الضمانات والحقوق الدستورية للمواطنين، وأعطي كذلك للحاكم العرفي صلاحية إحالة الأشخاص إلى القضاء الاستثنائي العسكري

28 لمزيد من التفاصيل، انظر رضوان زيادة، كيف بنت عائلة الأسد دولة المخابرات في سورية، 6 أيار/مايو 2013، زمان الوصل، متوفر على الرابط: https://www.zamanalwsl.net/readNews.php?id=38173 انظر أيضاً معن طلاع، مرجع سابق، ص 9 وما بعدها.

29 حدد المرسوم آليات إعلان حالة الطوارئ، وجاء في مادته الثانية، الفقرة الأولى: "تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على مجلس النواب في أول اجتماع له".

مهما كانت صفة الفاعلين، في حال مخالفة أوامره أو إذا قدّر هو بأن الجرائم واقعة على أمن الدولة أو السلامة العامة أو السلطة العامة أو المخلة بالثقة العامة أو التي تشكّل خطراً شاملاً.[30]

وأعقب إعلان حالة الطوارئ اعتماد مجموعة من القوانين المعززة لسيطرة الأجهزة الأمنية وانتهاكاتها لحقوق المواطنين. فقد استصدر مرسوم حماية الثورة رقم 6 لعام 1964 الذي نصّ على تجريم كل من يناهض أهداف الثورة ويقاوم تطبيق النظام الاشتراكي بالقول أو الكتابة أو الفعل ومعاقبته بالسجن المؤبد أو حتى الإعدام في بعض الحالات. وبعد تاريخ إصدار هذا المرسوم بسنة أي في العام 1965، اعتمدَ نظام البعث المرسوم رقم 4 لعام 1965 والذي ينصّ على نفس هذه العقوبات الشديدة بحقّ كل من يعرقل تنفيذ التشريعات الاشتراكية. كما صدر قانون إحداث محاكم الأمن الاقتصادي بالمرسوم التشريعي رقم 46 بتاريخ 8 آب/أغسطس 1977 الذي تشكّلت بموجبه محكمة استثنائية كان ضحاياها آلاف السوريين المتهمين بموجب بعض مواد قانون العقوبات الاقتصادي الفضفاضة، كالمادة 13 التي تخضع "مقاومة النظام الاشتراكي" لعقوبة سجن تصل إلى خمسة عشر عاماً. كما صدر القانون (52) الخاص بأمن حزب البعث العربي الاشتراكي في العام 1979 والذي نصّت المادة التاسعة منه على الاعتقال لمدة لا تقل عن خمس سنوات عن كل فعل يقصد منه منع حزب البعث من ممارسة مهامه المنصوص عليها بالدستور والقانون، وبالإعدام إذا اقترن الفعل بالعنف. يضاف إلى ذلك تطبيق نظام "الموافقات والدراسات الأمنية" الذي خوّل الأجهزة الأمنية التدخل والبت في كافة مناحي الحياة، لاسيما عقد الاجتماعات والحصول على إذن السفر والتوظيف وتسجيل المعاملات العقارية والميراث والترشح لعضوية مجلس الشعب وترفيع ضباط الجيش وتشكيل الحكومات وتعيين القضاة، إلخ.[31] وكان معيار الولاء إلى نظام الحكم، لاسيما الرئيس وحزب البعث العربي الاشتراكي، وأيضاً عدم وجود شبهة انتماء إلى تنظيمات معارضة أو حقوقية هو الحاسم في تسيير هذه الأمور ذات الصلة المباشرة بأرزاق المواطنين ومصالحهم وحقوقهم.

وكان لا بد من تعزيز وجود المحاكم الاستثنائية، بمقتضى حالة الطوارئ، بهدف إحكام السيطرة الأمنية وضمان تبعية القضاء المطلقة للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية أو الحاكم العرفي القائم على أعمال الأجهزة الأمنية. وفي هذا الإطار، شُكّلت "محكمة أمن الدولة العليا" التي بنيت أساساً على حالة الطوارئ في البلاد، بحسب المرسوم رقم 47 لعام 1968 المنشئ لها والذي ينصّ بمادته الأولى على أن إحداث المحكمة يتم "بأمر من الحاكم العرفي" وأن تعيين أعضائها ومن يمثل الحق العام فيها يتم من طرف رئيس الجمهورية. واختصّت المحكمة بالنظر بجميع القضايا التي يحيلها إليها الحاكم العرفي أو نائبه وكذلك في القضايا التي كانت من اختصاص المحكمة العسكرية الاستثنائية التي

30 انظر المادة السادسة من المرسوم. وتجدر الإشارة إلى مخالفة حالة الطوارئ في سوريا للعديد من الاتفاقيات الدولية الملتزمة بها الحكومة السورية، ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فقد أجاز العهد المذكور في مادته الرابعة للدولة الطرف في "حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً بأن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي". وتؤكد الفقرة الثانية من المادة نفسها ضرورة عدم مخالفة أي تشريع يتخذ في حالة الطوارئ لأحكام بعض مواد العهد التي تنصّ على حقوق أساسية للإنسان. وبذلك من الجلي أن تشريعات قانون الطوارئ الحالي تتعارض مع نصّ المادة الرابعة من هذا العهد لسببين رئيسين: أولهما استمرار تطبيق حالة الطوارئ لمدة 49 عاماً، وهو ما أفقدها الصفة الاستثنائية المؤقتة بعكس ما أجازه العهد، وثانيهما تعارض جلي لنصوصها مع بعض الحقوق الأساسية للإنسان التي أشارت إليها الفقرة الثانية من المادة الرابعة المذكورة أعلاه.

31 معن طلّاع، مرجع سابق، ص 6-7.

ألغيت لتحل محلها محكمة أمن الدولة هذه. وظهرت بشكل ملحوظ المحاكم العسكرية والميدانية التي عزز وجودها المرسوم رقم 109 لعام 1968، ما أدى إلى إحلال القضاء الاستثنائي ذي الصلاحيات الواسعة في محاكمة المدنيين محل القضاء العادي. وشكلت بنود المراسيم المذكورة أعلاه ذريعة للحكم على آلاف المعارضين السياسيين لنظام الأسد، كما اعتمدَ القضاء الاستثنائي في إصدار هكذا أحكام على بنود فضفاضة من قانون العقوبات السوري رقم 148 لعام 1949 كالمادة 285 التي تعاقب من قام بدعاوة" ترمي إلى إضعاف الشعور القومي" أو المادة 286 التي تُعاقب من ينشر أنباء "يعرف أنها كاذبة أو مبالغ فيها من شأنها أن توهن نفسية الأمة".

ولم تُغفل مسألة ضمان حصانة أجهزة الأمن ضد الملاحقة القضائية، وهذا ما تم باعتماد مراسيم مكرسة لثقافة الإفلات من العقاب. فيضمن المرسوم التشريعي رقم 14 تاريخ 25 كانون الثاني/يناير لعام 1969 الخاص بإحداث إدارة أمن الدولة، الحصانة لأتباع هذا الجهاز على الجرائم المرتكبة أثناء تأديتهم الخدمة. فنص في مادته 16 على أنه: "لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهمات المحددة الموكلة إليهم أو في معرض قيامهم بها إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن مدير الإدارة".[32] كما عزّزت المادة الرابعة من المرسوم رقم (5409) لعام 1969 من حصانة المنتمين إلى إدارة المخابرات، حيث جاء فيها: "لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في إدارة المخابرات العامة أو المنتدبين أو المعارين إليها أو المتعاقدين معها مباشرة أمام القضاء في الجرائم الناشئة عن الوظيفة أو في معرض قيامه بها قبل إحالته على مجلس التأديب في الإدارة واستصدار أمر ملاحقة من قبل المدير. ويبقى استصدار أمر الملاحقة واجباً حتى بعد انتهاء خدمته في الإدارة". ويتبين بشكل واضح بأن هذه المواد تكرس حماية العاملين في إدارة المخابرات العامة من أي مساءلة قضائية عن الجرائم التي قد يرتكبونها، وهذا ما كرس لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ولثقافة الإفلات من العقاب.

واستمر استصدار المراسيم المعززة لحصانة الأجهزة الأمنية بعد وصول بشار الأسد إلى السلطة عام 2000 وكان أبرزها المرسوم رقم 64 لعام 2008 الذي حظر صراحة ملاحقة مرتكبي الجرائم من العاملين في الأمن الداخلي وشعبة الأمن السياسي والجمارك دون موافقة رؤسائهم.[33] هذا ولا يكون لذوي الضحايا أو للضحايا أنفسهم في حال خروجهم أحياء من مراكز الأجهزة الأمنية إمكانية متابعة الجناة، ليس فقط في ظل ترسانة تشريعات حصانة الأجهزة الأمنية، بل أيضاً لأسباب أخرى أبرزها غياب هيئات قضائية مستقلة ومحايدة لتلقي الشكاوى، وكذلك آليات فعّالة كفيلة بتحقيق هكذا ملاحقات، فضلاً عن الخشية من الإجراءات الانتقامية التي يمكن أن يتعرض لها مقدمو الشكاوى أو ذووهم. وفي هذا الإطار تبدو الأهمية القصوى لاتخاذ التعديلات اللازمة على المستويين الدستوري والقانوني، في إطار أية حلول سياسية، بما يسهم من التمكين في تحريك الدعاوى بحق المسؤولين عن الانتهاكات من أجل الحدّ من ارتكاب الجرائم وملاحقة الفاعلين وبالتالي مكافحة ثقافة الإفلات من العقاب.

32 وجاء في المادة 30 من هذا المرسوم بأنه "لا ينشر هذا المرسوم ويعمل به اعتباراً من تاريخ صدوره". وهذا ما يعزّز سرية عمل دوائر الأمن وحتى القوانين الناظمة لذلك، وبالتالي يحجب حق المواطنين الأساسي بالاطلاع على القوانين المطبقة عليهم والمنتهكة لحقوقهم.

33 للمزيد انظر ميشال شماس، جدل حول المرسوم التشريعي رقم 64/2008، موقع كلنا شركاء، 18 تشرين الأول/أكتوبر 2008، متوفر على الرابط: http://metranspcm.cluster011.ovh.net/spip.php?page=article&id_article=4665&var_lang=ar&lang=ar

2.2 'مكافحة الإرهاب' كأرضية تشريعية جديدة لاستمرار هيمنة القوى الأمنية

اندلعت الانتفاضة الشعبية في آذار/مارس 2011 ضد نظام الأسد، ولاسيما ضد سطوة الأجهزة الأمنية وانتهاكاتها المستمرة والممنهجة لحقوق المواطنين خلال العقود الماضية. وركزت مطالب المعارضة الأساسية بداية على رفع حالة الطوارئ الحامية لتصرفات الأجهزة الأمنية وامتيازاتها، وإلغاء ذراعها الأمني المتمثل بمحكمة أمن الدولة سيئة الصيت والمسؤولة عن الزج بآلاف معتقلي الرأي والضمير في السجون ومراكز الاعتقال السورية. وعلى الرغم من تعامل النظام بطريقة أمنية في قمع التظاهرات السلمية، فقد استجاب سريعاً لهذين المطلبين من خلال استصدار المرسوم رقم 161 القاضي بإنهاء العمل بحالة الطوارئ والذي تزامن مع المرسوم التشريعي رقم 53 المتعلق بإلغاء محكمة أمن الدولة العليا، في 21 نيسان/أبريل 2011. غير أنه سرعان ما تم التعويض عن هذا النقص التشريعي الذي حد من صلاحية الأجهزة الأمنية، من خلال التأسيس لبنية تشريعية جديدة تحت مسمى "مكافحة الإرهاب". فاعتمد المرسوم رقم 55 تاريخ 21 نيسان/أبريل 2011 والخاص بمكافحة الإرهاب، والذي أضاف إلى المادة 17 من قانون أصول المحاكمات الجزائية فقرة قانونية بتخويل "الضابطة العدلية أو المفوضون بمهامها" أي الأجهزة الأمنية، إمكانية التحفظ على المشتبه به "لمدة قد تصل إلى ستين يوما"، يكون خلالها الموقوف في عزلة عن العالم الخارجي، وبالتالي معرضاً لانتهاك حقوقه الأساسية. كما اعتمد القانون رقم 19 لعام 2012 الخاص "بمكافحة الإرهاب" والذي مهّد لاستصدار المرسوم رقم 22 لعام 2012 الخاص بإنشاء محكمة تختص بالنظر في قضايا الإرهاب، وهي الذراع الجديد للأجهزة الأمنية والتي ورثت بامتياز المهام المناطة سابقاً بمحكمة أمن الدولة الملغاة.[34]

يتبين من خلال مواد القانون رقم 19 آنف الذكر بأن أحكامه لا تتوجه فقط ضد من يقوم فعلاً بأعمال عنف إرهابية في سوريا، إنما أيضاً ضد المعارضة السورية بكل أشكالها وفئاتها، سواء أكانت مسلحة أو سلمية. حيث يضم هذا القانون، المؤلف من 15 مادة، مصطلحات سياسية ومفاهيم فضفاضة تطال حتى من يمارس حقوقه السياسية المشروعة، كحرية الرأي والتعبير في حال انتقاد النظام السوري. ويظهر تسييس القانون من خلال نصّ المادة الثانية التي أشارت إلى ما دأب النظام على ترويجه للنيل من الحراك الشعبي وتشويهه، أي مصطلح "المؤامرة"، دون تعريفها أو تفسير معناها في أيٍ من بنود القانون. كما نصت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة صراحة على تشديد العقوبة "إذا كان القصد من إنشاء المنظمة الإرهابية تغيير نظام الحكم في الدولة أو كيان الدولة"، وهو المطلب الأساسي لملايين السوريين. أما المادة الثامنة، فتمتد لتطال غير المشاركين بأي ركن مادي للجريمة حيث تعاقب "بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من قام بتوزيع المطبوعات أو المعلومات المخزنة مهما كان شكلها بقصد الترويج لوسائل الإرهاب أو الأعمال الإرهابية وتنزل العقوبة نفسها بكل من أدار أو استعمل موقعاً الكترونياً لهذ الغرض". وسرعان ما ألحق بقانون "مكافحة الإرهاب" قوانين

34 انظر أدناه.

ومراسيم أخرى، نذكر منها القانون رقم 20 لعام 2012 الذي يقضي بمادته الأولى: "يسرح من الخدمة كل عامل أو موظف في الدولة مهما كان القانون الخاضع له ويحرم من الأجر والراتب ومن كل الحقوق التقاعدية من تثبت إدانته بحكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية بالقيام بأي عمل إرهابي، سواء كان فاعلاً أو محرضاً أو متدخلاً أو شريكاً أو انضمامه إلى المجموعات الإرهابية أو تقديم أي عون مادي أو معنوي لهم بأي شكل من الأشكال". ويبدو جلياً أن عبارة "العون المعنوي" الواردة في هذه المادة مبهمة للغاية، على نحو قد يسمح باتهام أي معارض للنظام، حتى إن كان ذلك بالقول أو بالكتابة. وقد أتاحت فعلاً بنود قوانين "مكافحة الإرهاب" ملاحقة العديد من المتظاهرين السلميين ومن العاملين في المجال الطبي والإغاثي، وكذلك رموز المعارضة السياسية السورية من الذين لم يحملوا السلاح على الإطلاق.[35]

وجاءَ المرسوم الرئاسي رقم 22 والصادر بتاريخ 26 تموز/يوليو 2012 ليؤسس "لمحكمة قضايا الإرهاب". وكما هي حال محكمة أمن الدولة الملغاة، تتألف المحكمة الجديدة ونيابتها من أعضاء بينهم عسكريون، ويتم تسميتهم جميعاً بمراسيم رئاسية، في انتهاك واضح لمبدأ استقلالية السلطة القضائية وحصانة القضاة ولمبدأ الفصل بين السلطات. وعلى غرار المادة السادسة من المرسوم رقم 47 لعام 1968 المؤسس لمحكمة أمن الدولة، فإن المادة الرابعة من المرسوم رقم 22 تنص على أن "يشمل اختصاص المحكمة جميع الأشخاص من مدنيين وعسكريين". وتشير المادة السابعة صراحة إلى عدم تقيد المحكمة الجديدة "بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والمحاكمة"، وهو ما يماثل تماماً المادة السابعة - الفقرة الأولى من مرسوم إنشاء محكمة أمن الدولة العليا. وبالتالي يحرم الماثلون أمام هذه الهيئات الاستثنائية من أهم ضمانات المحاكمة العادلة كمبدأ علنية الجلسات وشفوية المرافعات والأخذ بوسائل الإثبات الاعتيادية المنصوص عليها بقانون أصول المحاكمات الجزائية، وحتى إجراءات الطعن المعتادة.[36] ويؤكّد العديد من المحامين الذين رافعوا أمام هذه المحكمة، أمثال ميشال شماس وأنور البني، الوضع غير الإنساني الذي يعاني منه المحالون إليها من طرف الأجهزة الأمنية والتي غالباً ما تحتفظ بالموقوفين لديها لفترات طويلة يكونون خلالها خارج حماية القانون وبالتالي عرضة للتعذيب وللمعاملة اللاإنسانية.[37] وغالباً ما تظهر علامات التعذيب على المتهمين الماثلين أمام المحكمة، ويمكن أن تستخدم الاعترافات المنتزعة منهم تحت التعذيب أو غيرها من وسائل التهديد أثناء هذه المحاكمات،[38] في انتهاك واضح لنصّ المادة 15 من اتفاقية مناهضة التعذيب التي تحظّر التعذيب والأخذ بأية أقوال انتزعت تحت التعذيب. ولا يسمح في الغالب

35 انظر هيومان رايتس ووتش، سوريا- استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخنق المعارضة، تموز/يونيو 2013، متوفر على موقع المنظمة: https://www.hrw.org/ar/news/2013/06/25/250229.

36 وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز الطعن بأحكام "محكمة قضايا الإرهاب" أمام دائرة خاصة تشكل بمرسوم في محكمة النقض (بحسب المادة الخامسة من المرسوم رقم 22)، بينما كانت أحكام محكمة أمن الدولة العليا غير قابلة للطعن، بل للتصديق فقط بقرار مبرم من رئيس الجمهورية (المادة الثامنة من المرسوم رقم 47). ومع ذلك، تستثني المادة 6 من المرسوم المؤسس "لمحكمة قضايا الإرهاب" الاحكام الغيابية من إعادة المحاكمة "في حال إلقاء القبض على المحكوم عليه إلا إذا كان قد سلم نفسه طواعية". وبهذا تختلف هذه المادة السادسة عمّا جاء في المادة 333 من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري والتي تلغي الحكم الصادر غيابياً، سواء سلم المتهم نفسه أو تم القبض عليه.

37 انظر (مجلة "صوَر" تحاور المحامي والحقوقيّ ميشيل شمّاس)، حاوره كمال شيخو، مجلة صور، العدد 23، أيلول/سبتمبر 2015، ص 16، متوفر على الرابط: http://suwar-magazine.org/magazin/1733898491.pdf انظر أيضاً مالك أبو خير، محكمة الإرهاب في دمشق: يد النظام الحديدية، 28 أبريل/نيسان 2013، متوفر على الرابط: https://now.mmedia.me/

38 انظر هيومان رايتس ووتش، مرجع سابق. انظر أيضاً المفكرة القانونية، محكمة الإرهاب في سوريا، 19 أيار/مايو 2015، متوفر على الرابط: http://legal-agenda.com/article.php?id=1118

للمحامين بالاطلاع على ملفات قضايا موكليهم أو اللقاء بهم،[39] في انتهاك لأدنى معايير المحاكمة العادلة.

أما الجيش الذي كان في ثكناته خلال العقود الماضية، فقد توسعت صلاحياته وتصاعدَ دوره تدريجياً في قمع الانتفاضة بداية، وفي محاربة المعارضة المسلحة على إثر التسليح والاقتتال لاحقاً. فمعَ اتساع رقعة الاحتجاجات في سوريا، عجزت أفرع المخابرات والأمن عن التصدي لها، فمنحت بعض قطع الجيش والتشكيلات العسكرية وظائف أمنية تتعلق بضرورات ضبط المجتمع وقمع حراكه في نطاقات جغرافية غير متداخلة.[40] وهكذا غدا الجيش مؤسسة عسكرية وسياسية وأمنية، وأوتي الفرصة ليرد على تحجيمه في الفترة السابقة من قبل الأجهزة الأمنية التي كانت تحدد توجهاته وعلاقاته مع المجتمع. وفي إطار ذلك، اعتمد الأسد مجموعة من القوانين والإجراءات الهادفة إلى تقوية دور الجيش، ولاسيما للتعويض عن النكسات التي تعرضَ لها نتيجة الانشقاقات الكبيرة في صفوفه، من ناحية، وحرب الاستنزاف التي يتعرض لها وما كبّدته من خسائر بشرية ومادية، من ناحية أخرى. ومن بين هذه القوانين والإجراءات، نذكر بشكل خاص تشكيل قوات "الدفاع الوطني واللجان الشعبية"، بالتنسيق مع قوات "الحرس الجمهوري"، والتي لعبت دوراً أساسياً في عمليات الجيش،[41] وكذلك استصدار القانون رقم 23 لعام 2016 القاضي بنقل ملكية مشفى الأسد الجامعي في اللاذقية إلى وزارة الدفاع، فضلاً عن مرسوم حالة التعبئة الذي يؤدي، في حال إعلانها، إلى وضع جميع مواد البلاد البشرية والمادية في خدمة المجهود الحربي.[42]

39 المرجع السابق الأخير نفسه.

40 وقد أوكلت هذه المهمات بشكل خاص إلى الفرقة الرابعة من الجيش والتي يترأسها ماهر الأسد، شقيق بشار، وأيضاً إلى الحرس الجمهوري المختصّ في حماية النظام.

41 للمزيد، انظر معن طلّع، مرجع سابق، ص 22.

42 وهو المرسوم التشريعي رقم (104) الصادر بتاريخ 21 آب/أغسطس 2011، للاطلاع على النصّ الكامل، انظر سورية: مرسوم رئاسي يحدّد أسس التعبئة العامة ولا يعلنها حالياً، دي برس، 8 أيلول/سبتمبر 2011، متوفر على الرابط: http://www.dp-news.com/pages/detail.aspx?articleid=95852.

خاتمة

تبيّنَ لنا من خلال قراءة بعض النصوص الدستورية المتعلقة بقطاع الأمن وآثارها المكرسة للاستبداد ولانتهاك حقوق المواطنين، مدى أهمية اتخاذ كافة الإجراءات، ولاسيما الدستورية، بما يسهم في تأمين قطيعة تامة مع الحقبة الماضية والتأسيس لدولة القانون التي تخضع فيها الأجهزة الأمنية والقوى المسلحة للمساءلة والشفافية والالتزام بمعايير حقوق الإنسان. ولا نعتقد بأن النصوص الدستورية ذات العلاقة بالأمن ستكون موضع خلاف بين أطياف الشعب السوري وقوى المجتمع المدني، بخلاف قضايا هوية الدولة كدور العروبة والإسلام، إنما ستسعى القوى العسكرية والأمنية وغيرها من الشرائح المستفيدة والمعادية لمبادئ الديمقراطية والدولة المدنية للحفاظ على امتيازاتها السابقة في حكم سوريا.

وتتفق جميع الأطراف الفاعلة على الساحة السورية بوجوب اعتماد دستور جديد للبلاد في إطار الحل السياسي المزمع للأزمة. وهذا ما دعت إليه حتى روسيا وحليفها النظام السوري في مناسبات عدّة،[43] وهو أمر مشمول في العديد من خطط الانتقال الديمقراطي التي قدّمتها المعارضة السورية.[44] وبهذا تعلم جميع الأطراف بأن دستورا جديدا سيتم اعتماده لسوريا، فيما لو حافظت على وحدتها، مهما كانت مآلات الأزمة الحالية. وكما بيناه، تعدّ عملية إصلاح القطاع الأمني أمرا جوهريا في العملية الانتقالية وفي الدستور السوري الجديد. ونقترح في هذا الإطار أن يتم تطبيق التوصيات الواردة أدناه أثناء صياغة هذا الدستور بما يسهم في تعديل البنية القانونية للقطاع الأمني في سوريا وإعادة هيكلته وتحديد وظائفه ومهامه:

أولاً، تجنباً لإعادة إفراز أو عودة النظام الديكتاتوري المبني على ثقافة الشخصنة وقدسية الحاكم، العمل على الانتقال من نظام الحكم الرئاسي إلى البرلماني أو شبه الرئاسي وفي جميع الأحوال تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية وحصرها بالسلطة التنفيذية وضمان عدم تدخله في عمل السلطات التشريعية والقضائية، خاصة فرض تقييدات على إصداره المراسيم وتعيين القضاة، والتنصيص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تداول السلطة، فضلاً عن تحديد شغل منصب الرئاسة لولايتين، وكل ولاية لمدة أربع سنوات على الأكثر.

ثانياً، التنصيص دستورياً على منع إقامة المحاكم الاستثنائية وعدم جواز محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري الذي يتوجب تحديد اختصاصاته بوضوح في الدستور الجديد بما يضمن حصرها بمحاكمة العسكر مع ضمان شروط المحاكمة العادلة لهم. ويجب التنصيص على تفاصيل تطبيق حالة الطوارئ وأية إجراءات

43 في إحدى تصريحاته، أشار الرئيس الروسي فلاديمير بوتين بأن تسوية الأزمة السورية تتطلب وضع دستور جديد وإجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية تحت إشراف الأمم المتحدة. انظر على سبيل المثال بوتين: هدفنا الرئيس منع تفكك سوريا، روسيا اليوم، 17 حزيران/يونيو 2016، متوفر على الرابط: https://arabic.rt.com/news

44 انظر مشروع اليوم التالي: دعم الانتقال الديمقراطي للسلطة في سوريا، مرجع سابق، ص 107. انظر أيضاً، خطة التحول الديمقراطي في سوريا، مرجع سابق، ص 45.

استثنائية أخرى بما يضمن وقتيتها وتناسبها مع الظروف الطارئة، وأيضا إشراك السلطات التشريعية والقضائية لضمان اتساق مضمونها مع مقتضيات دولة القانون ومعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ثالثاً، التنصيص على آليات دستورية فعّالة لمراقبة أداء الأجهزة الأمنية وضمان محاسبتها عن الانتهاكات، فضلاً عن تفعيل دور المحكمة الدستورية وإعادة هيكلة الجهاز القضائي وضمان استقلاليته وحياده ونزاهته بما يتيح أيضاً النظر بكافة القوانين ومشاريع القوانين غير الدستورية، ولاسيما منها المكرسة لحصانة الأجهزة الأمنية وصلاحياتها وامتيازاتها غير المألوفة في دولة القانون، وإلغاء أو تعديل جميع هذه التشريعات وجميع أشكال المحاكم الاستثنائية.

رابعاً، التنصيص دستورياً على مبدأ حياد الجيش وأجهزة الأمن وحصر مهامهم ووظائفهم بحسب القواعد المعمول بها بمقتضى دولة القانون، وهذا ما سيتطلب إعادة بناء القوات المسلحة بشكل مهني وحل الأجهزة الأمنية قبل دمجها في جهازين يضمن أحدهما الأمن الداخلي للمواطنين بينما يختصّ الآخر بالاستخبارات العسكرية ومكافحة التجسس. ويتوجب في هذا الإطار إلغاء الطائفية وكافة أشكال التمييز والتحزّب السياسي في القطاع الأمني والفصل الواضح بين المهام المنوطة بكل منهم وضمان إخضاعهم لسلطة مدنية.

خامساً، تعزيز احترام بنود الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ولاسيما من خلال الإقرار دستورياً بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي في حال التعارض، فضلاً عن ضمان الانفتاح الكامل على الآليات الأممية المتعلقة باحترام حقوق الإنسان كقبول اختصاص كل من لجنة حقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب في تلقي الشكاوى الفردية، وأيضاً المصادقة على جميع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

سادساً، اتخاذ الإجراءات الكفيلة، بما فيها الدورات التدريبية والتثقيفية، من أجل التوعية بمعايير حقوق الإنسان في القطاع الأمني وبمهامه الوظيفية المتمثلة بزرع الطمأنينة في نفوس المواطنين وضمان حرياتهم وحقوقهم، وتعزيز دور واستقلال مؤسسات المجتمع المدني وإشراكها بالبرامج التثقيفية والرقابية في مجال تطبيق السياسة الأمنية.

المراجع

(بحسب التسلسل التاريخي للنشر)

وثائق رسمية

دساتير

- دستور تونس لعام 2014، 27 يناير/كانون الثاني 2014.
- دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012، 27 شباط/فبراير 2012.
- دستور المملكة المغربية لعام 2011، 29 تموز/يوليو 2011.
- دستور إسبانيا لعام 1978، 27 كانون الأول/ديسمبر 1978.
- دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973، 13 آذار/مارس 1973.
- دستور جنوب أفريقيا لعام 1996، 10 كانون الأول/ديسمبر 1966.
- دستور الجمهورية السورية لعام 1950، 5 أيلول/سبتمبر 1950.
- دستور دولة سوريا لعام 1930، 22 أيار/مايو 1930.
- دستور المملكة السورية العربية لعام 1920، 13 تموز/يوليو 1920.

قوانين ومراسيم

- القانون القاضي بنقل ملكية مشفى الأسد الجامعي في اللاذقية إلى وزارة الدفاع، رقم 23، 23 تشرين الأول/نوفمبر 2016.
- المرسوم رقم127 المتضمن تسمية الفائزين بعضوية مجلس الشعب للدور التشريعي الثاني، 2 أيار/مايو 2016.
- المرسوم رقم 244 القاضي بتسمية عشرة لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الأول، 21 أيلول/سبتمبر 2015.
- قانون المحكمة الدستورية العليا، رقم 7، 19 نيسان/أبريل 2014.
- القانون رقم 22 القاضي بإحداث محكمة تختص بالنظر في قضايا الإرهاب مقرها دمشق، 26 يوليو/تموز 2012.
- القانون رقم 19 الخاص بمكافحة الإرهاب، 2 يوليو/تموز 2012.
- المرسوم رقم 161 القاضي بإنهاء العمل بحالة الطوارئ، 21 نيسان/أبريل 2011.
- المرسوم رقم 53 المتعلق بإلغاء محكمة أمن الدولة العليا، 21 نيسان/أبريل 2011.

- المرسوم التشريعي رقم 104 الخاص بالتعبئة، 21 آب/أغسطس 2011.
- المرسوم رقم 55 الخاص بمكافحة الإرهاب، 21 نيسان/أبريل 2011.
- المرسوم رقم 64 المتضمن محاكمة ضباط الشرطة وعناصرها وعناصر الجمارك والأمن السياسي أمام القضاء العسكري، 18 تشرين الأول/أكتوبر 2008.
- القانون رقم 52 الخاص بأمن حزب البعث العربي الاشتراكي، 8 أبريل/نيسان 1979.
- المرسوم التشريعي رقم 46 المتعلق بإحداث محاكم الأمن الاقتصادي، 8 آب/أغسطس 1977.
- المرسوم رقم 3 المتعلق بانضمام سوريا إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 21 نيسان/أبريل 1969.
- قانون إحداث إدارة أمن الدولة، صادر بالمرسوم رقم 14، 25 كانون الثاني/يناير لعام 1969.
- المرسوم رقم 5409 الناظم لأعمال إدارة المخابرات العامة، 1969، غير منشور.
- المرسوم رقم 47 المتعلق بإنشاء محكمة أمن الدولة العليا، 28 آذار/مارس 1968.
- المرسوم رقم 109 المتضمن احداث محاكم الميدان العسكرية، 17 آب/أغسطس 1968.
- المرسوم رقم 24 المتعلق بتعديل قانون السلطة القضائية، 14 شباط/فبراير 1966.
- المرسوم رقم 4 المتعلق بعرقلة تنفيذ التشريعات الاشتراكية، 2 كانون الثاني/يناير 1965.
- المرسوم رقم 6 المتعلق بحماية الثورة، 7 كانون الثاني/يناير 1964.
- المرسوم رقم 51 المتعلق بحالة الطوارئ، 22 كانون الأول/ديسمبر 1962
- قانون أصول المحاكمات المدنية، صادر بالمرسوم رقم 84، 28 أيلول/سبتمبر 1953.
- قانون الأحوال الشخصية السوري، صادر بالمرسوم التشريعي رقم 59، 7 أيلول/سبتمبر 1953.
- قانون العقوبات الاقتصادية، صادر بالمرسوم رقم 37، 6 أيار/مايو 1966.
- المرسوم رقم 6 المتعلق بحماية الثورة، 7 كانون الثاني/يناير لعام 1965.
- المرسوم التشريعي رقم 51 الخاص بقانون الطوارئ، الصادر في 22 ديسمبر/كانون الأول 1962.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، صادر بالمرسوم رقم 112، 13 آذار/مارس 1950.
- قانون العقوبات العسكري، صادر بالمرسوم التشريعي رقم 61، 27 شباط/فبراير1950.
- قانون العقوبات السوري، صادر بالمرسوم رقم 148، 22 حزيران/يونيو 1949.

مواثيق دولية

- الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، بناءً على تقرير اللجنة الثالثة A/61/448، 20 كانون الأول/ديسمبر 2006.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، قرار الجمعية العامة 46/39، 10 كانون الأول / ديسمبر 1984.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة 2200 ألف (د21-)، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، 10 كانون الأول/ديسمبر، 1948.

كتب وتقارير

- خلدون سماق، تحليل الوضع السياسي للنظام السوري: دراسة في بنية ركائزه، وتحولات المستقبل، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 2016.
- معن طلاّع (إعداد)، الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البنيوي والوظيفي، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 14 تموز/يوليو 2016.
- مرهف جويجاتي، إصلاح القطاع الامني في سوريا في حقبة ما بعد الأسد، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، آب/أغسطس 2014.
- نارسيس سيرا، الإصلاح الدستوري والعلاقات بين المدنيين والعسكريين في إسبانيا، في الإصلاح الدستوري في المراحل الانتقالية: تأمين شرعيّة مسار بناء المؤسسة الديمقراطية، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، 2014.
- المركز السوري للدراسات السياسية والاستراتيجية-بيت الخبرة، خطة التحول الديمقراطي في سوريا، واشنطن د.سي، آب/أغسطس 2013.
- دونالد جيه بلانتي، تحول قطاع الأمن في ضوء الصحوة العربية، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم 317، أيلول/سبتمبر 2012.
- فيرجيني كولومبيه، الجيوش في النصوص الدستورية: دراسات حالة للجزائر وباكستان وتركيا، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، يونيو/حزيران 2012.
- مشروع اليوم التالي: دعم الانتقال الديمقراطي للسلطة في سوريا، منظمة اليوم التالي، إسطنبول، 2012.
- ماركوس بوكنفورديه، دليل عملي لبناء الدساتير: تصميم السلطة التنفيذية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2011.

- تقارير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية، قرار مجلس حقوق الإنسان رقم S-17/1في 22، آب/أغسطس 2011.
- تقرير الكرامة، حالة الطوارئ في سورية: مناخ ملائم للتعذيب، تقرير مقدّم للجنة مناهضة التعذيب في إطار دراسة التقرير الأولي لسورية، نيسان/أبريل 2010.

مقالات منشورة على مواقع إلكترونية

- إبراهيم حسين، تطويع القانون لإسكات المعارضين، عنب بلدي، العدد 253، 25 كانون الأول/ديسمبر 2016، متوفر على الرابط:

http://www.enabbaladi.net/archives/121551

- بوتين: هدفنا الرئيس منع تفكك سوريا، روسيا اليوم، 17 حزيران/يونيو 2016، متوفر على الرابط: https://arabic.rt.com/news
- (مجلة "صوَر" تحاور المحامي والحقوقيّ ميشيل شمّاس)، حاوره كمال شيخو، مجلة صور، العدد 23، أيلول/سبتمبر 2015، متوفر على الرابط:

http://suwar-magazine.org/magazin/1733898491.pdf

- المفكرة القانونية، محكمة الإرهاب في سوريا، 19 أيار/مايو 2015، متوفر على الرابط: http://legal-agenda.com/article.php?id=1118
- هيومن رايتس ووتش، سوريا - استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخنق المعارضة، تموز/يوليو 2013، متوفر على الرابط:

https://www.hrw.org/ar/news/2013/06/25/250229

- رضوان زيادة، كيف بنت عائلة الأسد دولة المخابرات في سورية؟، 6 آيار/مايو 2013، زمان الوصل، متوفر على الرابط:

https://www.zamanalwsl.net/readNews.php?id=38173

- مالك أبو خير، محكمة الإرهاب في دمشق: يد النظام الحديدية، 28 أبريل/نيسان 2013، على الرابط: https://now.mmedia.me
- ميشال شماس، جدل حول المرسوم التشريعي رقم 2008/64، موقع كلنا شركاء، 18 تشرين الأول/أكتوبر 2008، متوفر على الرابط:

http://metranspcm.cluster011.ovh.net/spip.php?page=article&id_article=4665&var_lang=ar&lang=ar

المبحث السادس: العسكر والعصمة الدستورية في مصر بعد ثورة الانتقال الديمقراطي

د. هادية يحياوي*

* أستاذة محاضرة في العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر.

مقدمة

تعد العلاقات المدنية العسكرية من أعقد المواضيع ومن أبرز التحديات التي تعاني منها شعوب المنطقة في مسارها نحو تحقيق انتقال ديمقراطي ناجح لاسيما بعد حراك الربيع العربي. وبالنظر إلى الأدوار التي لعبتها الجيوش في حياة الأنظمة العربية أصبح تصورها خارج العملية السياسية من قبيل السهل الممتنع، فتدخلها أضحى ضرورة حياتية لبعض الأنظمة التي استندت لمؤسساتها العسكرية لضمان استمرارها. وفي هذا الإطار يقدم المدخل الدستوري فرصة لحوكمة هذه العلاقات على النحو الذي يضمن طبيعتها المفترضة وهي تبعية وخضوع المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية في كل الظروف.

تقدم الحالة المصرية تجربة مفعمة بالنتائج والتحاليل، فقد طمحت ثورة يناير سنة 2011 إلى إحداث قطيعة صريحة مع ماضي الحكم في مصر وبناء نظام سياسي ديمقراطي جديد يؤمن بالفرد وبمؤسساته المدنية التمثيلية كمرجعية وحيدة وعليا للسلطة يجب أن تخضع لها كافة المؤسسات الأخرى، لكن هذا الطموح جوبه بتحديات كبيرة في بلد عاش تحت وطأة الاستبداد المشرعن دستوريا والمؤكد عمليا، لاسيما في مجال العلاقات المدنية العسكرية التي أثير جدل كبير حول تأثيرها في المسار التحولي الذي تعيشه الدولة. تسعى هذه الورقة، من خلال مقاربة منهجية تعتمد التدقيق وتحليل المضمون لسياق العلاقات المدنية العسكرية في مصر بعد الثورة، إلى إثارة وتحليل إشكالية مفادها "إلى أي مدى ساهمت المضامين الدستورية في حوكمة العلاقات العسكرية - المدنية في مصر بعد الثورة؟"

من المقتضى منهجياً أن تتقدم المفاهيم الرئيسية بداية البحث وفقا لما ورد في الأدبيات الرائجة في موضوع العلاقات المدنية العسكرية، وإن كان البحث يتبنى مصطلح الجيش للتعبير عن المؤسسة العسكرية والقوات المسلحة والنخبة العسكرية. كما تؤمن الباحثة بأن تدخل الجيش في الحياة السياسية عامل مثبط لوتيرة وتوجهات التحولات الديمقراطية التي يشهدها العالم العربي.

العلاقات المدنية - العسكرية

مع نشأة مفهوم الدولة القومية بعد مؤتمر وستفاليا 1648 وتأسيس الجيوش النظامية، تزايد الاهتمام بالدور السياسي للعسكريين ومدى شرعيته المستندة في أغلب الأحيان إلى حماية الدولة والأنظمة القائمة من أية أخطار تحتمل مواجهتها مما أدى إلى ترسخ علاقة ارتباط قوية بين الطرفين، وهي الفكرة الذي تضمنها التعريف التالي:

"شبكة العلاقات بين المؤسسة العسكرية والمجتمع الذي تعمل من خلاله، والذي تعتبر بالضرورة جزء منه.... وتشمل العلاقة جميع جوانب دور المؤسسة العسكرية كمؤسسة محترفة سياسية واجتماعية واقتصادية في الحياة العامة بصورها المختلفة".[1]

كما يمكن أن تكون طبيعة العلاقات المدنية- العسكرية محددا جد مؤثر على طبيعة الأنظمة السياسية مثلما هو دارج في عالمنا العربي، إذ تشكل المؤسسة العسكرية أداة استراتيجية لاستمرار الأنظمة الأوتوقراطية التي يتأسس وجودها على القوة والعنف المشروع، والتي تحاول إحكام سيطرتها على النخب العسكرية باستخدام ثلاثة أساليب:

1. **التوازن المضاد:** يقوم هذا النمط على تهميش المؤسسة العسكرية وتحجيم دورها السياسي وتحويله إلى مؤسسة منافسة عادة ما تكون مؤسسات الأمن الداخلي التي تحوز الامتياز الأكبر بإغداق الإنفاق عليها وتوسيع صلاحياتها لخلق نظام بوليسي يحمي النظام القائم من احتمال انقلاب العسكر عليه.
2. **تعزيز المصالح المادية للعسكر:** إدماج القوى المسلحة في القطاع الاقتصادي مما يغنيها ويلهيها عن ريع التدخل السياسي، كما تحفزها العوائد المادية على تأييد النظام مصدر ثرائها وعلى حمايته من أخطار انقلابات صغار الضباط المستاءين من عدم العدالة داخل القوى المسلحة.[2]
3. **تعزيز التضامن:** يقوم التضامن بين النظام وقواه العسكرية على أساس أيديولوجي كالجيوش الاشتراكية أو الاشتراك في الهوية بتعزيز الانتماء العرقي أو الطائفي والشعور بالتهديد الموحد مما يدفع بالعسكر إلى تماه أكبر مع النظام القائم.[3]

المؤسسة العسكرية

يقصد بها المؤسسة المعنية بامتلاك أدوات العنف عند الدولة، والتي يرى ماكس فيبر في وجودها ضرورة حياتية لاستمرار وجود الدولة التي يتأسس قيامها على مفهوم العنف والتي تعمد إلى تفويض حقها في ممارسته إلى مؤسسات تنظمها وتدعمها

1 أحمد عبد ربه، الاتجاهات الحديثة في تفسير الدور السياسي للجيش، مقالة منشورة ضمن كتاب جماعي الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا، منتدى العلاقات العربية الدولية، 2015، ص26

2 هشام بو ناصيف، الجنرالات والمستبدون، ترجمة أحمد عيشة، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، سبتمبر 2012، ص13.

3 -المصدر السابق سابق، ص13.

عبر مختلف الوسائل الدستورية والقانونية[4] وقد تتمثل في نخب شخصانية أو مؤسسية تناط بها وظائف أربع:

1. وظيفة تحكيمية بين الأطراف المدنية المتنازعة حول السلطة.
2. وظيفة حمائية تقتصر على ضمان السلم والأمن مما يخولها في بعض الأحيان ممارسة صلاحيات خارج الأطر الدستورية.
3. وظيفة رقابية تعارض مواقف معينة.
4. وظيفة سلطوية تتدخل في الحكم مباشرة وفق مضامين مشروعة دستوريا.[5]

تتفاوت العلاقات المدنية العسكرية حسب نطاق تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية وكيفية استيعاب النصوص الدستورية لهذه العلاقة وتنظيمها. ومن هنا نستشف فكرة جوهرية مفادها مدى ديمقراطية الأنظمة والتي تقوم بالأساس على ضرورة خضوع المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية ونقصد هنا الخضوع بالمفهوم المؤسسي الموضوعي وليس بالمفهوم التقليدي للقوة. وهذا ما ذهب إليه صامويل هنتنغتون في كتابه الجندي والدولة إذ يرى في الجيش المحترف والمحايد عاملا إيجابيا لتحقيق بيئة سياسية سليمة وديمقراطية.

التحول الديمقراطي

اختلفت حوله التعاريف حسب المشارب الفكرية للمهتمين ونورد هنا ما راج استخدامه أكاديميا:

"عملية معقدة تشارك فيها مجموعات سياسية متباينة تتصارع من أجل السلطة وتتباين من حيث إيمانها أو عدائها للديمقراطية.....و هو مسلسل تطوري يتم فيه الانتقال من نظام سياسي تسلطي مغلق لا يسمح بالمشاركة السياسية ولا بالتداول على السلطة إلى نظام سياسي مفتوح".[6]

"صامويل هنتنغتون"

يعبر التحول الديمقراطي عن حالة انتقال نوعية معقدة من أنظمة مغلقة متسلطة إلى أخرى أكثر انفتاحا وديمقراطية، ويرتبط حتما بهدف الدمقرطة وترسيخ ثقافة الحقوق داخل الأنظمة التي تكتمها وتقمعها، وهو بمثابة انتقال من النقيض إلى النقيض. غير أنه يصعب التحكم في مصير عمليات الانتقال الديمقراطي، فنتائج التحول نسبية ورهينة الفاعلين والمتحكمين في إحداثه. ويقول لاري دايادموند إن بعض الديمقراطيات تتلاشى

4 -أطروحة ماكس فيبر الدولة بين الحق والعنف على الموقع: http://sociologiemeknes.blogspot.com/2013/06/blog-post_6951.html (تاريخ التصفح 2016.12.11).

5 نورالدين زمام: القوى السياسية والتنمية: دراسة في سوسيولوجية العالم الثالث. الجزائر: دار الكتاب العربي. ط 12003، ص 280/278.

6 Samuel Huntingtun,traduit par Françoise Burge,La troisième vague: La démocratisation de la fin du xx siècle, édition nouveau horizon, Paris,1996,p 121.

بمجرد ظهورها وأخرى يسوء أداؤها كلما ترسخت، فالتحول لا يفضي آليا إلى تحقيق الهدف الرئيسي وهو تغيير قواعد ممارسة السلطة من الاحتكار إلى التداول، فالأمر يتوقف على رغبة القيادة الجديدة ومدى إيمانها بالديمقراطية وكذلك موقف المجتمع من توجه هذه القيادة ومدى اقتناعه بمبادئها.

العلاقات العسكرية المدنية والتحول الديمقراطي

يعد الأمن معيارا رئيسيا من معايير التحول الديمقراطي الذي تطال مخرجاته عادة العلاقات العسكرية المدنية بتغييرات جوهرية تضبط بمنظور ديمقراطي يهدف إلى صياغة جديدة وعقلانية تقوم على مبادئ أساسية أهمها:

- فرض تبعية المؤسسات الأمنية بما فيها الجيش للسلطات المدنية الشرعية، والأخيرة هي التي تنشئها وفقا لمقتضيات الدستور، وبهذا تعدم امتيازاتها كقوة دستورية خارقة مقارنة بمؤسسات الدولة الأخرى.
- إلزام القطاع الأمني العسكري بالحياد والولاء للدولة وليس لأطراف أخرى مؤسسية كالأحزاب أو شخصية كالأفراد النافذين.
- الحفاظ على حقوق المنتسبين للقطاع الأمني بتطبيق مفهوم المواطنة والاعتراف لهم بكافة الحقوق المنصوص عليها في هذا الإطار.[7]

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن تجسيد هذه العلاقة يتصل مباشرة بالإطار الدستوري ومدى ضمانه للعلاقة المفترضة بين القطاع الأمني والسلطة المدنية، وهو أمر يتفاوت من تجربة إلى أخرى حسب خصوصية الحالة ويتوقف على مدى جدية الرغبة في التغيير والدمقرطة، فإذا استغرقت البرازيل والأرجنتين 20 عاما فقد استغرقت تركيا 50 سنة بعد انقلاب 1960 والتعديل الدستوري 2010.

7 هاني سليمان، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2015، ص27.

1. محددات العلاقات المدنية العسكرية في مصر

تستند العلاقات المدنية العسكرية على جملة من المحددات المتنوعة أهمها :

1.1 محدد الشرعية التاريخية

تعززت مكانة الجيش في الذاكرة الجمعية المصرية وبمواصفات بطولية بفعل الشرعية التاريخية التي اكتسبها الجيش في مصر منذ ثورة 1952 بدوره في إقرار النظام الجمهوري بدل الملكي التوريثي على يد الضباط الأحرار والانتقال بمؤسسة الجيش من أرستقراطية طبقية إلى أخرى شعبية جمهورية من حق أي مواطن بغض النظر عن طبقته الاجتماعية أن ينتسب إليها بالإضافة إلى التجنيد الإجباري، فترسخ وجوده ضمن المشهد السياسي بقوة وبصفة شرعية إذ صوت مجلس الدولة سنة 1953 بشرعية حكم العسكر(اللواء محمد نجيب) للسلطة التنفيذية،[8] وتفيد الإحصائيات أن نصيب الجيش من السلطة السياسية كان 60.33% منصبا قارا بالإضافة إلى منصب رئيس الجمهورية،[9] مع الإشارة في هذا الصدد إلى التحولات المختلفة التي عرفها هذا الوجود عبر فترات الحكم المتعاقبة من حليف رئيسي للنظام في عهد جمال عبد الناصر إلى لاعب محايد نسبيا في عهدي أنور السادات وحسني مبارك.

نجد في هذا العنصر تقاربا كبيرا في تأثير العامل التاريخي في تكوين صورة مقدسة عن قيمة الجيش وشرعية تدخله في المجال المدني السياسي مع الحالة الجزائرية، حيث منحته مسيرة الكفاح المسلح التي قادها كجيش تحرير ضد المستعر الفرنسي إلى أن حقق الاستقلال مكانة متميزة لدى السلطة السياسية وفي الذاكرة المجتمعية من خلال قدماء المجاهدين وأبناء الشهداء، مع الإشارة هنا إلى بنيته التعددية التي استوعبت كافة التيارات اليسارية واليمينية ككتلة دفاعية ضد عدو واحد هو المستعمر. ويتمتع الجيش اليوم بنفوذ قوي في الحياة العامة فجل رؤساء الجزائر ينحدرون من خلفية عسكرية.

2.1 المحدد السياسي

رغم الانسجام الذي عرفته العلاقات المدنية العسكرية في مصر منذ سنة 1981 حتى 2011، ومن مؤشرات ذلك استمرار عسكري واحد في منصب وزير الدفاع لمدة 20 سنة وهو المشير طنطاوي (1991-2012)، إلا أن هذا لم يمنع بروز نقاط خلافية أهمها موقف العسكر من أبرز القضايا السياسية في الدولة في العشرية الأخيرة من حكم حسني

8 عمر عاشور، المؤسسات المسلحة في دساتير مصر 1923-2013، معهد بروكينغز الدوحة، جانفي 2014.

9 عبد الله، أحمد، الجيش والديمقراطية في مصر، دار سينا للنشر، القاهرة.1990، ص35.

مبارك، ومن المفيد أن نشير في هذا الصدد إلى فكرتين أساسيتين:

1. انطبع سياق العلاقات المدنية العسكرية في هذه الفترة بشعور العسكر بتراجع نفوذهم لدى مؤسسة الحكم وتخليها عن خدماتهم في ظل صعود قوى أمنية أخرى كالشرطة، التي كان الرئيس القادم المحتمل جمال حسني مبارك الليبرالي وغير العسكري يفضلها بعد شعوره بخطر المؤسسة العسكري على طموحه في الرئاسة، وهو ما دفع بالعسكر إلى معارضة مشروع التوريث الذي سينتقل بالحكم إلى مدنية صريحة، وقد أشارت إلى ذلك تسريبات ويكيليكس حينما نشرت رسالة بعثها السفير الأمريكي إلى وزير خارجيته ذكر فيها تذمر المؤسسة العسكرية من تزايد نفوذ جمال مبارك ذي التوجه النيوليبرالي.[10]

2. خلق تنافس بين الجيش والشرطة لصالح هذه الأخيرة التي أصبحت قريبة من دوائر السلطة وضامنة لانتقالها بشكل سلس إلى الوارث، وقد تضاعفت ميزانيتها بشكل ملحوظ خلال سنة 2012/2011.[11] يقترب عذا النموذج من النموذج الروماني في عهد نيكولاي تشاوتشيسكو وجهازه الأمني السري الأسوأ في تاريخ الأنظمة البوليسية[12] وكذلك من النموذج التونسي وجهازه البوليسي الحامي للنظام السابق.

3.1 المحدد الاقتصادي

نتيجة الامتيازات الضريبية وتطبيق مبدأ الولاء، حكمت المؤسسة العسكرية بقبضة من حديد على الاقتصاد المصري الليبرالي لاسيما في مجال الصناعات الحربية والبنى التحتية والزراعة وحتى الأغذية بشكل ضمن اكتفاءها الذاتي وامتد إلى تصدير فائض معتبر عن الحاجة إلى المجتمع، مما جعل منها مرتكزا تنمويا مهنيا مستقلا فساهمت بنحو 4 مليارات جنيه من الناتج المحلي المصري مقابل 8.1 مليار جنيه نواتج مدنية[13] وما نسبته 60% من المنتوجات المتنوعة.[14] كما تمثل التعيينات في المناصب القيادية في جميع القطاعات البيروقراطية صورة أخرى تجسد هيمنة الجيش على المقاليد الاقتصادية للدولة، فقد بلغ عدد محافظي الأقاليم من العسكريين المتقاعدين 29 محافظا، وكان منهم حتى عموم أمناء الجامعات مما يفسر تأثيرهم على المجالس المحلية وحتى الوطنية عبر بناء شبكة من العلاقات تخترق كل مستويات الدولة وحتى خارجها عن طريق الإعانات الخارجية لاسيما من الولايات المتحدة الأمريكية، وفي هذا الإطار استطاع الجيش أن يدفع للبنك المركزي المصري مليار دولار لدعم احتياط العملة الصعبة المتدني سنة 2011.[15]

10 مدونة المصري اليوم (4 مايو 2011) ويكيليكس: طنطاوي كان مستاء من جمال مبارك وهدد بقلب الوضع، انظر الرابط: www.almasryalyoum.com/news/details/129814 (تاريخ التصفح 2016.12.15).

11 تقرير البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2012/2011، وزارة المالية المصرية، ص146.

12 هشام بو ناصيف، مرجع سابق13.

13 بدر الدين إكرام، الثورة المصرية ودراسة العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، كتاب خاص بأشغال المؤتمر السنوي الأول لشباب هيئة التدريس، جامعة القاهرة، جوان2012، ص303.

14 William C Taylor,Military responses to the arab uprisings and the future of the civil-military relation in the middle east,Pqlgrqve macmillan,usam2014,P135.

15 مها عزام، المجلس العسكري بمصر والانتقال على الديمقراطية، تشتام هاوس، برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ماي2012، ص04.

جعل هذا النفوذ الاقتصادي للمؤسسة العسكرية صغار التجار والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة يعيشون صراع البقاء والصمود أمام منافسة غير متكافئة لا من حيث الإمكانيات (رؤوس الأموال) ولا من حيث الامتيازات التي يحوزها الجيش كمتعامل اقتصادي ضخم يتغذى على المشروعات العامة التي تحولها له السلطة الحاكمة في إطار التعاقد الضمني بينهما. وسيؤثر هذا الوضع حتما على نمو طبقة اقتصادية منافسة من رجال الأعمال من شأن دخولها البرلمان كفاعل إيجابي أن يؤثر في السياسات العامة للدول كما حدث في النموذج التركي.

من الضروري أن نشير في هذا الإطار إلى أن الوضع المريح للجيش المصري في المجال الاقتصادي لا ينسحب على جميع منتسبيه من صغار الضباط ومتوسطي الرتب، فالعوائد تقتصر على ذوي الرتب والمناصب العليا والتي تحولت إلى نخب مستفيدة مما أدى إلى انقسام الجيش على نفسه إلى فئتين: موالية ذات الامتيازات الكبيرة، ومتذمرة وهي المحرومة من هذه الامتيازات.[16]

4.1 المحدد الدستوري - التشريعي

نلحظ بداية أن استخدام مصطلح الدولة المدنية كان غائبا في مختلف المضامين الدستورية، كما عرفت دسترة الهيمنة السياسية للنخبة العسكرية في مصر استمرارية مضطردة لكنها غير مباشرة. وتتيح قراءة مختلف الدساتير المصرية استشفاف توسيع صلاحيات هذه النخبة باعتياد إقرار الظروف الاستثنائية وأهمها ما اتصل بقانون الطوارئ الذي عملت به مصر منذ 1967 واستمر العمل به دون انقطاع باستثناء سنة 1980 وما يخوله هذا الاستثناء للسلطة التنفيذية من صلاحيات تشريعية (التشريع بالمراسيم) وقضائية واسعة خارج الأطر الدستورية المعمول بها في الظروف الطبيعية، بالإضافة إلى تقييد الحريات طبقا لأحكام المادة الثالثة من قانون الطوارئ، والمحاكم العسكرية التي أنشأت منذ 1992 ليمثل أمامها المدنيون بتهم مختلفة. وقد حدث أن أصدرت هذه المحاكم أحكاما وصلت حد الإعدام في حق 92 متهم مدني[17] بالإضافة إلى ضعف الآليات الرقابية على أعمال الجيش كالرقابة البرلمانية ورقابة الجهاز المحاسبي المركزي وسرية الموازنة.

ترى الباحثة أن توسع دور الجيش في مصر خارج اختصاصاته الأصيلة المتمثلة في الدفاع والحماية على المستوى الخارجي ليمتد إلى مستويات أخرى من الأمن الاقتصادي والسياسي وحتى التشريعي مكنه من التحول إلى جماعة ضغط معصومة دستوريا تخترق دوائر صنع القرار بتطبيق مبدأ الولاء والضغط على صانعيه بشكل غير مباشر عبر شبكة العلاقات التي يبنيها بوصفه فاعلا اقتصاديا محوريا، تضمن تواصل استحواذه على مزايا دستورية تجعله في منأى عن الرقابة والمساءلة، فيفرض نفسه كحليف استراتيجي للسلطة السياسية التي تسعى دوما لاستمرارها في الحكم.

16 هشام بو ناصيف، مرجع سابق، ص17

17 فتحي، شادية، هل تمثل المؤسسة العسكرية عائقا للتطور الديمقراطي، دراسة غير منشورة مقدمة إلي مؤتمر مستقبل التطور الديمقراطي في مصر، القاهرة، 1997.

* الأمنوقراطية: دولة ذات سطوة أمنية متوحشة تتجاوز حدود القمع والديكتاتورية

5.1 المحدد الخارجي

ليست مصر دولة طرفية كتونس بل دولة إقليمية ولمحيطها الخارجي تأثير واضح في توجيه الأحداث داخلها وفي تعزيز مكانة الجيش في النظام السياسي. ويقاس هذا التأثير من خلال العلاقات الاستراتيجية بين مصر والقوى الكبرى الخارجية المؤثرة في موازين القوة في الشرق الأوسط لاسيما بعد نهاية الحرب الباردة، وأبرزها العلاقات المصرية الأمريكية ومدى اهتمام هذه الأخيرة بمصر كمرتكز داعم لسياساتها في المنطقة بالنظر لمتاحاتها الجيوستراتيجية وأهمها قناة السويس كمعبر عسكري استراتيجي ومؤمن للطاقة وكذلك تأمين منابع النفط في منطقة الخليج العربي وهو ما دعا إلى بناء علاقات عسكرية قوية بين البلدين تمظهرت في التدريب المشترك والمناورات ونقل التكنولوجيا وبشكل أساسي في المنح والمساعدات المقدمة للجيش المصري، حيث تعد مصر خامس أكبر دولة تلقيا للدعم العسكري من الولايات المتحدة الأمريكية.[18]

يطرح الحديث عن علاقات عسكرية مصرية أمريكية عدة تساؤلات يتعلق أهمها بمدى تكافؤ طرفي العلاقة في إنجاحها، فلا تملك مصر نفس الكفاءة العسكرية الأمريكية وعقيدة الجيشين مختلفة تماما فإذا كانت نزعة الجيش الأمريكي تدخلية فإن نزعة الجيش المصري حسية دفاعية. والتفسير الأرجح منطقيا يكمن في إدراك أن حقيقة هذه العلاقة مرتبطة بأمن إسرائيل والدور الذي يمكن أن تلعبه مصر كفاعل استراتيجي في حمايته لاسيما بعد توقيع اتفاقية السلام سنة 1979، وهي مطالبة في هذا الإطار بأن تؤمن حدودها وفرض قيود على الحركة مع الجارة فلسطين عبر معبر رفح منعا لتسريب الأسلحة إلى حماس في قطاع غزة، وهي مهام عسكرية بحتة تحتاج إلى جيش ذي كفاءة عالية لجسامة المهمة وإلى جهاز استخبارات قوي.

وتنبغي الإشارة إلى ظهور مؤشرات جديدة في المشهد السياسي المصري تؤثر على هذه العلاقات الثنائية العسكرية وتفرض عليها نوعا من التغير نتيجة انفتاح الطبقة السياسية على عناصر جديدة من أهمها عودة الأحزاب الدينية كلاعب قوي يفرض نفسه أمام الولايات المتحدة وكذا تعاظم أريحية وضع العسكر في الحكم طبقا لدستور 2014 الذي جعل من الجيش سلطة رابعة تضاهي السلطات التقليدية المألوفة.

18 محمد مجاهد الزيات، واقع ومستقبل العلاقات بين القاهرة وواشنطن، المركز القومي لدراسات الشرق الأوسط، ورشة عمل العلاقات الأمريكية المصرية، حزيران/يونيو 2014، على الرابط http://ncmes.org/ar/publications/middle-east-papers/192 تاريخ التصفح:2016.12.15

2. العلاقات المدنية العسكرية وسياق التحول الديمقراطي في مصر

لا تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على الثورة المصرية والبحث في أسبابها، بقدر ما تستقصي موقف الجيش منها استنادا إلى المضامين الدستورية ونبني تحليلنا على فكرتين أساسيتين:

1.2 الجيش وإدارة العملية السياسية التحولية

انطبع السياق العام للدولة للسنوات الأخيرة قبل الثورة باحتقان شديد للمجتمع ضد النظام الأمنوقراطي* الذي أبدع في الفساد وفي بسط مفرط لسلطة جهاز الأمن الداخلي وما اقترفه من انتهاكات جسيمة ضد الحقوق والحريات واحتكار الحياة السياسية، وكذا اتساع الهوة الاقتصادية بين طبقات المجتمع، الوضع الذي قاد إلى انفجار الأزمة بتاريخ 25 يناير من سنة 2011 في ذكرى عيد الشرطة بمصر وأفضى إلى تنحي الرئيس عن الحكم وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بالحكم لفترة انتقالية وهو مضمون الإعلان الدستوري تاريخ 12 شباط/فبراير 2011. ويمكننا إجمالا حصر الملامح العامة للظرفية فيما يلي:

- حسم المؤسسة العسكرية موقفها لصالح شرعية الثورة ومطالب التغيير، ومن الدلالات الصريحة على ذلك نزول الجيش إلى الميادين منذ بداية الحراك تجسيدا للفكرة التاريخية باللحمة بين الجيش والشعب وهو ما عبرت عنه هتافات المتظاهرين في الميادين "الجيش والشعب يد واحدة" المرصودة عبر وسائل الإعلام، وغير صريحة تمثلت في انعقاد المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ 10 شباط/فبراير 2011 دون حضور رئيس الجمهورية رئيسه المفترض دستوريا طبقا لأحكام المادة 183 من دستور 1971 كتعبير عن القطيعة مع شخصه ومع توجهاته.
- حدوث تغييرات بنيوية في المؤسسات الدستورية باستلام الجيش للسلطة التنفيذية والتشريعية في شباط/فبراير 2011 وفقا لإعلان التنحي وهو الأمر الجديد على الجيش الذي لم يعتد على التدخل في الشأن السياسي بطريقة مباشرة ما جعله أمام معضلة من الصعب التعامل معها ومفادها ضمان التغيير والاستجابة لمطالب الشعب من جهة والتخلي عن نظام هو نفسه كان جزءا أساسيا منه من جهة أخرى. كما أن الجيش غير مستعد للمجازفة بإرثه التاريخي وبمكاسبه الاقتصادية من أجل إنجاح ثورة قد يكون من أكبر الخاسرين فيها، على عكس الجيش التونسي الذي أعلن صراحة منذ بداية الانتفاضة عن عدم طموحه في السلطة وعن عدم رغبته في التدخل في الشأن السياسي مكتفيا باختصاصه الأصيل وهو حماية الشعب والإقليم والحدود.

وتقدر الباحثة أن الفارق في هكذا سلوك مرتبط بالمسار التاريخي لكلا المؤسستين

فالجيش التونسي معروف عنه أنه جيش ثكنة ومحيد سياسيا منذ حكم بورقيبة وبعده بن علي -رغم خلفيته العسكرية- تحسبا لأية انقلابات محتملة على غرار الانقلاب الأبيض،* فعقيدة الجيش التونسي بنيت على مذهب الديمقراطية والخضوع للسلطة السياسية مما عزز ثقة الشعب به.

- افتقاد الجيش لتصور قوي عن مستقبل الحياة السياسية في مصر وعدم وعيه بطبيعة المشكلات خارج المجال العسكري،[19] وهو ما دل عليه تشكيل حكومات فشلت في التعامل مع مطالب الجماهير المنتفضة ومنها حكومة عصام شرف وحكومة كمال الجنزوري.[20]
- إرث دستوري مفعم بترسيخ هيمنة المؤسسة العسكرية على حساب المؤسسة المدنية وتفويضها العمل خارج الإطار الدستوري والتشريعي بموجب قانون الطوارئ بالإضافة إلى امتيازات المؤسسة العسكرية في الدساتير المتعاقبة منذ 1952 إلى غاية دستور 1971 في عدة مجالات اقتصادية واجتماعية.
- ضعف المجتمع المدني الموروث وتعرضه لاستقطاب سياسي حاد بين قوى المعارضة المنقسمة على عدة تيارات علمانية وطنية وإسلامية تقل درجة التلاقي بينها، مع تسجيل انشقاقات حتى داخل التيارات نفسها جراء محاولة لاختزال القوى بين عدد محدود من المتنافسين حول السلطة كما حدث داخل التيار الإسلامي بين حزب العدالة والتنمية وحزب النور. وأدى هذا الواقع إلى الحد من إمكانية إعطاء البديل لفاعل آخر غير الجيش، وبذلك برر الجيش تعاظم دوره في العملية السياسية.

نجمل فيما يلي ما يمكن استخلاصه في تفسير موقف الجيش من التحول الحاصل والثورة:

- قدرة الجيش على تنحية رئيسين منتخبين دلالة واضحة على قوة تدخله في الحياة السياسية وأحد أهم الأسباب التي جعلت من الديمقراطية في مصر تسير عكس الاتجاه الصحيح.
- لا يزال القول بأن الجيش استلم السلطة من الرئيس المتنحي بطريقة دستورية شرعية تستند إلى أن الجيش مسؤول عن أمن وحماية البلاد ومتعهد بتنفيذ مطالب الثورة ولاسيما نظرا لحدوث فراغ في المؤسسات الأخرى التي نزل جزء كبير من أعضائها لميادين التظاهر، مثار جدل وتفسير مشوب من الناحية الدستورية بالرجوع إلى أحكام المادة 84[21] من دستور 1971 والتي تحدد التعامل مع حالات شغور منصب الرئاسة. كما أن التمعن في الموقف يجيز لنا التفكير بطريقة مغايرة فنرى في تصرف الجيش سلوكا انقلابيا مقنعا يستبطن خلفيات من أهمها ضغط الجيش على حسني مبارك للتنحي بهدف التخلص من مشروع توريث الحكم وتغليب منطق المصلحة والنفوذ. والدليل على ذلك أن مبارك

19 هاني سليمان: مرجع سابق، ص56.

20 عبد الفتاح ماضي، العلاقات المدنية العسكرية والتحول الديمقراطي، مداخلة ألقيت بمؤتمر "تحديات الديمقراطية في العالم العربي" - مركز عصام فارس للدراسات اللبنانية، بيروت 2012، على الموقع: http://www.abdelfattahmady.net/research/conferences-and-semina rs/459-2014-04-24-20-37-37.html (تاريخ التصفح 2016.12.17).

21 الانقلاب الأبيض: الانقلاب الذي نفذه زين العابدين بن علي ضد لحبيب بورقيبة سنة 1987 بتطبيق الفصل 57 من الدستور التونسي المتضمن لتولي الحكم في حالة مرض الرئيس أو عجزه.

فوض الجيش رغم وجود أجهزة أخرى أبرزها الشرطة تشاركه المسؤولية في المهمة الأمنية وكانت تحظى بمكانة خاصة في النظام السابق، كما أنه كان يستطيع التنحي لرئيس مجلس النواب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا مؤقتا على النحو الوارد في الدستور المصري وعلى غرار عدد كبير من الدساتير العربية ومنها الجزائر، والتي تحاول رغم قوة تدخل جيوشها في الحياة السياسية إبراز الوجه الديمقراطي ولو شكليا على الأقل.

- رغم تسويق الجيش في صورة المنقذ والحامي لأهداف الثورة والضامن لتحقيق مطلب الدولة العميقة التي روج لها عبر إعلاناته وخطاباته، لم نلمس أثر ذلك على أرض الواقع حيث استمر العمل بقانون الطوارئ المعمول به منذ 1981 ولم تُلغ المحاكم العسكرية التي كانت من أهم أسباب انتفاضة 2011،كما لم يعمد إلى إصلاح الأجهزة الأمنية الداخلية أداة الانتهاكات في عهد مبارك بل يفيد الواقع بملامح تحالف قوي بحجة الظرف الأمني والفوضى.
- استفاد الجيش من موقف نظيره التونسي بتأييد الحراك والمتظاهرين وما أكسبه ذلك من مصداقية واحترام، فتيسر له الحفاظ على مكانته في دواليب السلطة، وفي هذا مصادرة استباقية احترازية لأهداف الحراك الذي من شأنه أن يطالب بضرورة إصلاح المنظومة الأمنية بمختلف مكوناتها كآلية جوهرية لتحصيل الانتقال لاسيما وأنها كانت درعا مواليا وحاميا للنظام السابق وأحد أهم مصادره في إضفاء الشرعية ممثلة في شخص المشير طنطاوي وزير الدفاع الذي استوزر لمدة 20 سنة.

2.2 الجيش والمسار الدستوري

بعد تجميد العمل بدستور 1971، وبحكم توليه إدارة المرحلة الانتقالية وإيلاءه صلاحية التشريع، عمد المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى المبادرة بعدة مشاريع دستورية تراوحت بين الإعلانات الدستورية والاستفتاءات ومن أهمها ما عرف بوثيقة إعلان المبادئ الدستورية المعروفة إعلاميا بوثيقة السلمي[22] التي عهد بإعدادها لفئة ليبرالية جعلت منها وثيقة فوق دستورية كرست هيمنة عسكرية واضحة ومنحت للعسكر قوة أكبر حينما وسعت من اختصاصاتهم ومن فرص إفلات نشاطاتهم من الرقابة البرلمانية، إذ نصت المادة 9 من الوثيقة على أن الرقابة على ميزانية القوى المسلحة من الصلاحيات الحصرية لمجلس الأمن القومي المستحدث وليس لوزارة الدفاع وتطرح كرقم إجمالي واحد ضمن الميزانية العامة للدولة.[23] جوبهت الوثيقة برفض شديد من القوى السياسية التي احتشدت مجددا في ميدان التحرير بتاريخ 18 نوفمبر 2011 مطالبة بضرورة إجراء الانتخابات وتسليم الحكم لسلطة مدنية. وشهدت المرحلة الانتقالية لحكم العسكر في مصر عقب الثورة إصدار عدة مواثيق دستورية نرى ضرورة منهجية في عرضها وهي:

22 وثيقة السلمي: نسبة لـ: علي السلمي نائب رئيس الوزراء للشؤون السياسية والتحول الديمقراطي في حكومة عصام شرف 2011.

23 يزيد صايغ، المؤسسة العسكرية ودورها في الانتقال السياسي، محاضرة ملقاة بتاريخ 2016.12.12 ضمن أشغال الأكاديمية الثانية للمنظمة العربية للقانون الدستوري، ديسمبر 2016.

1.2.2 الإعلان الدستوري الأول، 13 شباط/فبراير 2011

- توليه الحكم لستة أشهر أو حتى إجراء انتخابات مجلسي الشعب والشورى واختيار رئيس الجمهورية الجديد.
- حل مجلس الشورى والشعب.
- تعطيل العمل بأحكام دستور 1971.
- تشكيل لجنة تعديل دستورية[24] تختص بالنظر في كل المواد التي ترى ضرورة في تعديلها أو إلغائها من أجل ضمان نزاهة الانتخابات لاسيما نص المادة 179.

2.2.2 الإعلان الدستوري الثاني، 30 آذار/مارس2011

جرى الاستفتاء على الإعلان وحصل على موافقة بنسبة 77%، وقد تضمن الإعلان - إضافة إلى خمسين مادة بقيت من الدستور السابق - أهم المواد المعدلة وعددها 19 مادة، كما عرف تحولا كبيرا في العلاقات العسكرية المدنية بإعادة توزيع الصلاحيات بين القوات المسلحة والرئيس والبرلمان وطبعا لصالح القوات المسلحة التي أصبحت تحت رئاسة وزير الدفاع والذي يعين بعد موافقة المجلس العسكري، وقد عرف هذا الإعلان تعديلين تعلقا بالانتخابات ونظام التصويت.

3.2.2 الإعلان الدستوري المكمل، حزيران/يونيو 2012

وهو الإعلان الذي تضمن حل البرلمان ذي الأغلبية ا لإسلامية عقب قرار المحكمة الدستورية العليا، التي يرأسها قاض عسكري عينه مبارك سنة 2009، بعدم شرعية انتخاب ثلث أعضائه،[25] وقد تواصلت عملية تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية بإبعاده عن كل ما يتعلق بالتقرير في شؤون المؤسسة العسكرية، كما اشترط موافقته في حالات إعلان الحرب مع منح الضبطية القضائية للمجلس العسكري[26] وهو ما اعتبرته القوى السياسية انقلابا عسكريا بصيغة قانونية يهدف إلى إضعاف صلاحيات الرئيس القادم الذي سيكون مدنيا، وهو ما سيشكل طفرة نوعية في تاريخ الحكم بالبلد وأكبر خشية تؤرق العسكر الذين اعتادوا على رئيس بخلفية عسكرية منذ 1952.

شكلت صلاحية التشريع الممنوحة للمجلس العسكري فرصة سانحة للعسكر أن يتغلغلوا أكثر في منظومة الحكم مستبطنين هدفا محوريا يتعدى حيز العلاقة الندية مع رئيس الجمهورية إلى علاقة الغلبة والسيطرة بإخضاع السلطة المدنية للسلطة العسكرية وهدم أولى لبنات الديمقراطية الفتية التي ثار من أجلها المجتمع. والدلالات على هذا كثيرة أهمها أحكام المواد 09 و10 التي تجسد فوقية المؤسسة العسكرية بشكل صريح لاسيما فيما يتعلق بمدى خضوعها لرقابة السلطة المدنية.

24 سلامة حسن، مستقبل بناء نظام ديمقراطي على ضوء التعديلات الدستورية، مجلة الديمقراطية، العدد 42 نيسان/أبريل، 2011، ص 103.
* المادة 84: "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب وإن كان منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا....."

25 يزيد صايغ، فوق الدولة جمهورية الضباط في مصر، مركز كارنيغي للسلام الدولي، أوت2012، ص32.

26 أحمد عبد ربه، العلاقات المدنية العسكرية في مصر- نحو السيطرة المدنية؟، مجلة عمران للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 6، 2013، ص15.

ما يسجل ضمن هذا السيل الدستوري هو استخدامه لفكرة مستحدثة نادرة عبر وثائق فوق دستورية نعتبرها سطوا على إرادة الشعب وخروجا عن نطاق الشرعية. وكان من الممكن التوجه نحو العمل باتفاقيات تأسيسية تترجم اتفاق عموم المكونات المجتمعية حول مشروع دستوري توافقي بمضمون معين وهو ما ذهبت إليه التجربة التونسية التي آثرت القطع الدستوري بالتحول نحو دستور جديد بفلسفة جديدة. أما من حيث الاستحداث المؤسساتي فنجد أن مصر، عبر إقرارها لإنشاء مجالس أمنية متخصصة هي مجلس الأمن القومي والمجلس العسكري الأعلى، قد استلهمت الفكرة من التجربة التركية لاسيما في مسألة إنشاء مجلس للأمن القومي، وهنا نتساءل عن جدوى هذه المؤسسات المتخصصة في هذه المرحلة بالذات ومع وجود مجلس الدفاع الوطني الثابت ضمن كافة الدساتير المصرية؟ ويعزى التفسير في تقديرنا إلى تعزيز تواجد أكبر للعسكر ضمن مؤسسات الدولة.

3.2 مكانة الجيش في دساتير مصر بعد الثورة

بغرض قياس التحولات التي عرفتها العلاقات المدنية العسكرية، نسلط الضوء على مكانة الجيش في دستور2014 وبالتركيز على مستويات مقارنة محددة تهتم بالصلاحيات الممنوحة ومجالات التأثير والتأثر بينه وبين السلطات التقليدية الثلاث، وفي إطار التحليل سنركز على مستويين أولهما الشكل والثاني المضمون.

1.3.2 سمة المواد الدستورية

تتفق الدراسات المهتمة بالقطاع الأمني في مصر على أن توطين المؤسسة العسكرية في البيئة المدنية جمع بين مسلكين مختلفين:

1.1.3.2 شكل الدسترة

اتسم تعاطي أغلب دساتير 2012، في هذا الإطار، بالحذر الشديد والاقتضاب والمطاطية في الإشارة إلى مكانة المؤسسة الأمنية بمختلف مكوناتها شرطية أو عسكرية لاسيما فيما يتعلق بدورها في الحياة السياسية مع الثبات على صياغة عامة في التوصيف وتكرر استيعابها ضمن مادة محورية مفادها: "الدولة وحدها هي من ينشئ القوات المسلحة، التي هي ملك للشعب وتختص بحماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، والدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس، والتجنيد إجباري وفقاً للقانون.[27]غير أن الأمر عرف انعراجا واضحا بعد الثورة حيث عرفت النصوص نوعا من الإسهاب والتفصيل في وضع المؤسسة العسكرية[28] وتحصينها بعديد المزايا التي سنأتي إليها في أجزاء لاحقة من هذا البحث.

27 بشير عبد الفتاح، الجيش في الجدل الدستوري المصري، على الموقع: http://www.aljazeera.net/knowledgegate/opinions/2012/5/28 تاريخ التصفح2016.12.13.

28 شريف محي الدين، تطور المؤسسة العسكرية في المواثيق الدستورية –آفاق الرقابة والديمقراطية على القوات المسلحة في مصر، مبادرة الإصلاح العربي، كانون الثاني/يناير 2016.

ينطوي هذا الثبات في منوال المادة الدستورية بعدم النص صراحة على دور الجيش في السياسة قبل الثورة على دلالتين مهمتين:

- تعبير عن ثبات تقليدي لمكانة الجيش في العقل الاستراتيجي للنظام، ولا يعتبر هذا أمرا استثنائيا حيث عمدت جل الدساتير العربية كالجزائرية والتونسية إلى نفس الأسلوب في دسترة القطاع الأمني وعمدت إلى تحجيم النصوص التي تتناوله بشكل لا يطرح نوعا من التخصيص الذي يمكنه أن يثير جدلا حول هذا الوجود.
- يمكن أن يعزى التفسير أيضا إلى طبيعة النظام فهو رئاسي يركز كل الصلاحيات في يد الرئيس وفي هذه الحالة ترتبط مكانة الجيش بعلاقته مع الحاكم الذي يحول مضمون العلاقة واتجاهها إلى عرف نافذ وملزم.

أما عن التحول نحو التفصيل ضمن المواثيق الدستورية بعد الثورة فهو دليل قاطع على تطور هيمنة عسكرية صريحة على الحكم منطقها الاحتراز من مواجهة نفس مصير النظام السابق الذي لم ينجح في تحصين مركزه بأساس دستوري أكثر صلابة من دستور 1971.

2.1.3.2 الخطابات السياسية

بالإضافة إلى النصوص الدستورية، تعمدت السلطة استخدام الخطابات السياسية للتأكيد على المكانة التي حظيت بها المؤسسة العسكرية في الدساتير بتعظيم الدور الذي تقوم به المؤسسات العسكرية في حياة الدول، فنجد رؤساء مصر لا يتورعون في ذكر إنجازاتها ومنحها شرعية تعلو على الشرعية الدستورية في حد ذاتها، ونذكر هنا أشهر المقولات لأشهر رؤساء مصر:

- "الجيش قوة داخل السياسة الوطنية وحامي الاشتراكية" جمال عبد الناصر
- "الجيش حامي الدستور والشرعية الدستوري" أنور السادات
- "الجيش حامي الديمقراطية" حسني مبارك[29]

وهي فكرة دعمها المجلس الأعلى للقوات المسلحة رئاسة وأعضاء حينما عبروا عن عزمهم على الحفاظ على مكانة الجيش باعتباره حليفا أساسيا في العملية السياسية لاسيما بعد التحول الذي شهده النظام. لقد استند هذا التعظيم على إنجازات حصدها الجيش إثر تدخله في أزمات أمنية معينة في تاريخ الدولة كأحداث ثورة التصحيح سنة 1977، وثورة الخبز وأحداث الأمن المركزي سنة 1986 وكذا تدخل الجيش في موقعة الجمل سنة 2011 وفض اعتصام رابعة العدوية في حزيران/يونيو 2013.

ومن الضروري هنا الإشارة إلى أن هذا التعظيم ضعيف بالنظر لمدى استناد التدخل في حد ذاته على الشرعية الدستورية، إذ تذكر مصادر عدة، أن الرئيس مبارك شعر عند اندلاع أحداث الأمن المركزي 1986 بالخطر على حكمه، واستعان، باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، بالمؤسسة العسكرية بعد فشل جهاز الشرطة رغم عدم وجود نص دستوري

29 بشير عبد الفتاح، المصدر السابق السابق.

صريح ينظم هذا التدخل. ومن جهة أخرى تجدر الملاحظة بأن قبول الجيش لمهمة قمع المتظاهرين يفسر نوع العلاقة العميقة بين مؤسسة الحكم والمؤسسة العسكرية.

2.3.2 المضامين الدستورية

لابد لنا في هذا المقام من استعراض مقارن ينطلق من المضامين الدستورية المتعلقة بما ترى فيه الباحثة الأسس الديمقراطية الضرورية لبناء الدولة المدنية ودولة المؤسسات القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات المرجوة بعد الانتفاضات العربية وهي كالآتي:

1.2.3.2 العلاقة مع السلطة التشريعية:

وتتجلى في مستويين:

الرقابة والمساءلة

لم نصادف بالاطلاع على النصوص الدستورية 2014 عبارات تشير صراحة أو ضمنا لخضوع المؤسسة العسكرية إلى جهة رقابية مدنية معينة بما فيها المؤسسة الدستورية عكس جهاز الشرطة الذي تنص المادة 206 من الدستور صراحة على ضرورة التزامه بالدستور والقانون واحترام الحقوق والحريات،[30] بل بالعكس عملت الدساتير وصانعيها إلى دسترة الإفلات من الرقابة ومن العقاب من خلال:

1. استثناء رقابة ميزانية القوات المسلحة من الرقابة البرلمانية الممارسة على الموازنات القطاعية بشكل عام، بمناقشتها كرقم إجمالي واحد دون تفاصيل بحجة خصوصية القطاع وسرية المعلومات، وبهذا تصبح هذه الميزانية مستقلة تماما عن ميزانية الدولة وغير خاضعة لها وهو التصور الذي يؤكده تصريح عبد الفتاح السيسي لصحيفة الشروق بقوله تسليح الجيش يكون من ميزانية القوات المسلحة وليس من ميزانية الدولة.[31]

2. توفر رقابة الجهاز المركزي للمحاسبة، بوصفه هيئة مدنية مستقلة، رقابة جيدة من الناحية النظرية إذ يتمتع الجهاز بحماية واستقلالية ويشترط لتعيين مسؤوليه موافقة البرلمان مما يعطيه مصداقية عالية. لكن الجهاز لا يتمتع من الناحية العملية بالحماية والاستقلالية المطلوبة حيث ألحق بالقانون 89 لعام 2015 الذي يجيز لرئيس الجمهورية إقالة رؤساء الهيئات المستقلة في حالات معينة. وقد تعرض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبة السابق سنة 2015 – والمعين في عهد محمد مرسي – بموجب هذا القانون إلى الإعفاء من مهامه ومقاضاته بسبب ذكره معلومات عن فساد الاقتصاد المصري.[32]

30 نص المادة 206 "الشرطة هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، وولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك"

31 نور رشوان: عبد الفتاح السيسي، القوات المسلحة تخضع لرقابة الجهاز المركز للمحاسبات وتسدد الضرائب، صحيفة الشروق، 2016.10.26 على الموقع http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=26102016&id=dda2dceb-3080-4169-a9df-718446f21bfb (تاريخ التصفح 2012.12.18).

32 كريم محمد، فساد الجيش.. سر الصدام بين جنينة ولجنة السيسي، بوابة الحرية والعدالة، 20 16.01.12 على الموقع http://www.fj-p.com/Our_news_Details.aspx?News_ID=85678 (تاريخ التصفح 2016.12.18).

ربما يعتبر البعض أن خضوع القوات المسلحة لرئاسة مدنية عليا يضمن نوعا من الرقابة عليها. لكن الباحثة تعتقد أن هذا يصح في الديمقراطيات الراسخة أما في الدول الاستبدادية فيتجه لكونه تكريسا أكبر للسلطة العسكرية، ويخبرنا التاريخ أن أغلب الحكام في العالم العربي من خلفية عسكرية.

الفيتو ضد التشريع

يملك المجلس الوطني للدفاع طبقا لفقرة الثانية من المادة 203 صلاحية الاعتراض على القوانين التي تتصل بمجال القوات المسلحة وبما أن غالبية أعضائه عسكريين فهذا سيؤدي إلى تقييد السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل، وهو ما يمكن من توقيف أي مبادرات إلى إخضاع السلطة العسكرية للسلطة المدنية عن طريق الرقابة أو المساءلة، وهو الأمر الذي اقتدى به جهاز الشرطة فيما بعد.

2.2.3.2 العلاقة مع السلطة التنفيذية

المقصود هنا دراسة توزيع الصلاحيات بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والمجلس الأعلى للقوات المسلحة عبر مستويات محددة هي:

قيادة المؤسسة العسكرية

دأبت جميع المواثيق الدستورية في مصر بين الملكية (1930/1923) والجمهورية منذ 1956 على أن يجمع رئيس الدولة بين منصبه والقيادة العليا للقوات المسلحة بوجود مادة تنص على أن "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة" ولم يتم إسقاط هذه المادة إلى غاية الإعلان الدستوري مارس 2011 والصادر عن المجلس العسكري الأعلى، كما قضى دستور 2012 طبقا لأحكام المادة 146 بنفس الاختصاص وتم الاحتفاظ به ضمن دستور 2014 بموجب المادة 152، بينما تقضي المادة 195 من دستور 2012 والمادة 201 من دستور 2014 على أن وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة ويعين من ضباطها"، كما تضمنت الأحكام الانتقالية المادة 234 مشروطية تعيين وزير الدفاع بموافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة وهذا خلال عهدتين رئاسيتين منذ بدء العمل بالدستور.

يحيلنا التعليق على هذه المادة إلى ثلاثة أفكار بعد التمييز بين مصطلحي القائد العام والقائد الأعلى، فالقيادة العليا وهي من اختصاص رئيس الدولة باعتباره أعلى المناصب في الدولة، أما القيادة العليا فتنصرف إلى القيادة المهنية الفنية:

1. يعد اقتسام قيادة القوات المسلحة بين رئيس الدولة ووزير الدفاع ذي الخلفية العسكرية نكسة تاريخية قوية في تاريخ العلاقات المدنية العسكرية في مصر حيث تمثل هيمنة واضحة لهذه الأخيرة بفصل وزارة الدفاع عن السلطة التنفيذية المدنية وجعلها سلطة مؤسسية مستقلة بذاتها من الناحية العملية.

2. هناك عدم وضوح قد يرتقي إلى إشكالية مؤكدة في مسالة تعيين وزير الدفاع حيث يبدو أنه ونظرا لثنائية السلطة التنفيذية فإن صلاحية تعيين وزير الدفاع

واقعة في المجال المشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومشروطة بموافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة وهو ما ينعكس على مسألة مهمة وهي حدود الرقابة الفنية على المؤسسة العسكرية باعتبارها مؤسسة احترافية مما سيحدد المسؤولية النهائية. ويتمثل الإشكال الأكثر خطورة في إمكانية سيطرة رئيس الدولة على القوات المسلحة مما قد يفتح المجال أمام إعطائها أوامر غير مشروعة تخدم مصالح سلطة الحكم لاسيما حينما تطول فترة الحكم دون تقييد عدد الولايات، مثلما حدث مع أحداث الأمن المركزي سنة 1986 في عهد مبارك. ونفس الإشكال عرفته التجربة الرومانية التي عمد رئيسها أليسكو بفعل غموض النصوص الدستورية إلى مراكمة هيمنته على قضايا الدفاع وإلى إقصاء السلطة التشريعية من مجال الرقابة على الأجهزة الأمنية.[33]

3. يبقى منطق الاتفاق بين الرئيس ورئيس الوزراء على شخص وزير الدفاع ضمانة لعدم تعسف أحدهما في السيطرة على المؤسسة العسكرية، فيما يبقى الغموض يكتنف الهدف من وضع المادة 234؛ هل كان الهدف منها تحصين وزير الدفاع في مواجهة سلطة رئيس الجمهورية الذي يمكنه عزل وزير الدفاع ولكن لا يمكنه تعيين خلفه دونما موافقة المجلس العسكري. ونرى في هذه المشروطية تحصينا إضافيا لوزير الدفاع ضد احتمال وصول الإسلاميين للحكم اعتبارا من حالة عزل المشير الطنطاوي.

إعلان حالة الحرب

خلافا لدستور 1971 الذي نص بالمادة 150 على أن إعلان حالة الحرب من اختصاصات الرئيس وهو مقترن بموافقة مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة (50%+1)، فإن المادة 152 من دستور 2014 أبقت على إعلان حالة الحرب ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية لكن قيدتها برأي مجلس الدفاع الوطني وموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وبرأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة ومجلس الوزراء والمجلس الوطني للدفاع بين دورات البرلمان.

يعد الأخذ برأي الجيش في موضوع الحرب تدخلا غير مبرر فإعلان الحرب قرار سياسي بامتياز ويتصل بالسياسة الخارجية للدولة وبوضعها ضمن بيئتها الدولية والإقليمية، ويفترض طرح قرار إعلان الحرب للاستفتاء أمام ممثلي الشعب المنتخبين بالمؤسسة البرلمانية كآلية ضبط بالغة الأهمية، ولا يعد الجيش في الديمقراطيات العريقة إلا منفذا فنيا احترافيا، وهو ما ذهب إليه الدستور التونسي طبقا لأحكام المادة 77 التي تشرط حالة إعلان الحرب بموافقة ثلاثة أخماس من أعضاء مجلس النواب، وحتى في دستور 1971.

33 سوجيت شودري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، المؤسسة الدولية للديمقراطية الانتخابات، 2014، ص136.

إعلان حالة الطوارئ طبقا لأحكام المادة 154[34]

توصف هذه الصلاحية، التي أوجدت لضمان الإدارة في حالة الأزمات، بأنها من أخطر الصلاحيات التي يتمتع رئيس الجمهورية لاسيما في الأنظمة الرئاسية،[35] إذ تتيح للرئيس العمل خارج الأطر الدستورية والتشريع بمراسيم. ونجد أن الدستور المصري قد غل يد الرئيس عن هذه الصلاحية باشتراط موافقة المجلس الوزاري ورأي البرلمان الذي لا يجوز حله خلال هذه الفترة. لكن هل يمثل هذا التقييد ضمانة كافية لعدم تعسف الرئيس الذي سيستعين بالأجهزة الأمنية ومنها العسكر في فرض حالة معينة من الانضباط داخل المجتمع؟

لا تعتقد الباحثة ذلك، لأن الإشكال الحقيقي ليس في موافقة البرلمان من عدمها بالنظر إلى الدور الضعيف الذي تلعبه هذه البرلمانات في الدول العربية وعليه فإن الإشكال يكمن في:

- الصلاحيات التشريعية بالمراسيم لرئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة وما يترتب عليها من احتمال حدوث انتهاكات وخروقات ضد حقوق الإنسان كاقتحام حياتهم الخاصة وحرمات منازلهم التي يقرها نص المادة 57 من دستور 2014. ويرى الخبير الأمني د. هيكل بن محفوظ أن ذلك يمثل تعديا صارخا على مفهوم الأمن في حد ذاته،[36] وكان من أهم أسباب حراك المجتمعات العربية سنة 2011 هو الخروج عن الطابع المفترض لحالة الطوارئ باعتبارها حالة مؤقتة تهدف إلى تسهيل عمل السلطة التنفيذية من الناحية الزمنية. ولهذا نجد أن المواد الدستورية تجيز في بعض الحالات أن تكون موافقة البرلمان لاحقة أو أن تتأخر عدة أيام لا أكثر.
- الصلاحيات العملية التي يمارسها رئيس الجمهورية خلال حالة الطوارئ تخوله استدعاء الجيش للحفاظ على الأمن وهو ما حدث في مصر وتونس خلال ثورة 2011 وما حدث في الجزائر بعسكرة الحل بعد توقيف المسار الانتخابي سنة 1991 واعتقال قيادات الأحزاب الدينية وحشدهم في معسكرات، وما حدث في روسيا خلال الحرب الشيشانية سنة 1994 بإعطاء الرئيس بوريس يلتسين أوامر بتدخل الجيش دونما الرجوع إلى وزير الداخلية.[37]
- توصيف مفهوم الطوارئ عامل محدد حاسم في تطبيق حالة الطوارئ بحصر الحالات وتعدادها إن أمكن، فدستور 1971 أحال المسألة إلى القانون الذي يشترط أغلبية برلمانية عادية لتعديله مما قد يمكن السلطة التنفيذية من استخدامه على نطاق أوسع، وترك تحديد حالات الطوارئ للاجتهادات الشخصية مثلما تنص على ذلك المادة 48 من دستور فيمار والذي يقدم ترجمة معبرة عن خطورة عدم تعداد الحالات.[38]

34 نص المادة 154 "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورًا للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمدد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

35 سوجيت شودري وآخرون، مرجع سابق، ص146.

36 هيكل بن محفوظ، واقع القطاع الأمني في تونس، خمس سنوات من الانتقال الديمقراطي، مقال ضمن كتاب جماعي: تقييم الانتقال الديمقراطي في تونس بعد خمس سنوات، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية ومؤسسة كونراد أدناور، تونس، ديسمبر 2015، ص111.

37 Lilia Shevtsova,Russia Fragmanted Armed Forces, collective book Edited by Larry Diqmond and Marc F Plattner Lexington;USA,2016, P110

38 المصدر السابق السابق، ص145.

- كيفية ضمان عدم المساس بجوهر الحقوق والحريات التي قد يفرض الوضع تقييدها وهو ما ذهب إليه الدستور التونسي في مادته 48 لتقييد السلطة في معاملة المواطنين، والتي يمكن لها مثلا أن تحيلهم إلى القضاء العسكري بتهم أمنية واهية.

3.2.3.2 العلاقة مع السلطة القضائية

خلافا لدستور 1971 ومادته 183 الذي ترك مثول المدنيين أمام القضاء العسكري للمشرع العادي، ربط دستور 2014 المثول أمام القضاء العسكري بطبيعة الجرم المرتكب حيث تنص المادة 204 منه على أن "... ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على المنشآت العسكرية.....[39] مع إحالة تحديد طبيعة الجرم للقانون العادي، ويمكننا إبداء جملة من التعليقات هي:

- إن نص الدستور على محاكمة مدني بالتعدي على أسرار المؤسسة العسكرية يحتمل خطرا كبيرا على تكميم الأفواه التي تكون شاهدة على فساد داخل هذه المؤسسة مما يتيح للفاسدين الإفلات من العقاب. ومن المفارقات الغريبة وجود هكذا تعبير ضمن نص دستوري، مما يمثل انتكاسة في العلاقات المدنية العسكرية بالمقارنة مع نص المادة 184 من مشروع دستور 1954 والتي تنص صراحة على عدم جواز محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وينظم قانون خاص المجالس العسكرية ويبين اختصاصاتها والأحكام التي تطبقها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون قضاءها، وأن يكون لهذه المجالس اختصاص في الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة".
- القضاء العسكري يحمل في ثناياه فكرة الاستثناء ومتعارض حتى مع خاصية عمومية القاعدة القانونية وتجريدها، كما يتنافى مع أحد أهم مبادئ الديمقراطية وهو المساواة أما القانون ونقصد بالمساواة هنا أن يحصل كل مواطن على حقوقه المنصوص عليها دستوريا وأن يؤدي كافة الواجبات المنصوص عليها دستوريا أيضا ومن هذه الحقوق ضمان المحاكمة العادلة أمام قضاء محايد ومؤدى هذا المثول أمام قاضي عادي وبإجراءات عادية تجنبا لأي تعسف قد يحدث اتجاه المتهم سواء بالمساعدة على الإفلات من العقاب أو العكس في حالة الاستهداف وتصفية الحسابات مع المعارضة السياسية. وفي هذا الصدد، يذكر الباحث يزيد صايغ أن مثول الضباط المتقاعدين من الجيش في حالة ارتكابهم مخالفات قانونية أمام قضاء عسكري يفتح المجال واسعا أمام استشراء الفساد والإفلات من العقاب إن لم تتحلى المحاكمات العسكرية بالحياد والموضوعية، كما ذهب القضاء العسكري في الجزائر طبقا لأحكام المادة 28 منه إلى مثول حتى المطرودين من الجيش أمام المحاكم العسكرية.[40]

39 نص المادة 204 من دستور 2014: القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة، ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال وظائفهم. ويحدد القانون تلك الجرائم، ويبين اختصاصات القضاء العسكري الأخرى وأعضاء القضاء العسكري ستقلون غير قابلين للعزل، وتكون لهم كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

40 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم71/28 المؤرخ في 22 نيسان/أبريل 1971المتضمن قانون القضاء العسكري المعدل والمتمم.

- تحتمل عبارة و" ما في حكمها" تفسيرا فضفاضا باشتمالها كل المشاريع العامة ذات الملكية العسكرية والتي يمكن أن يقصدها المدنيين كالمستشفيات والنوادي والمحلات وهذا يعني أنه يمكن أن يحاكم مدني نتيجة سوء تفاهم مع أحد العاملين بهذه الأماكن وبهذا فهي تفرض السلوك العسكري على قاصديها.
- يعتبر القضاء العسكري عند محاكمة المدنيين وبالنظر إلى مكانة المؤسسة العسكرية ككيان سلطوي، تعديا على الاختصاصات الأصيلة للسلطة القضائية وخرقا لأحد مبادئ الديمقراطية وهو مبدأ الفصل بين السلطات مع الإشارة إلى أن السلطة القضائية هي الأكثر تأهيلا لممارسة هذه الاختصاصات بالنظر إلى الخلفية التكوينية المهنية للمنتسبين إليها.

4.2.3.2 الاستحداث المؤسساتي

تضمنت دساتير مصر قبل وبعد الثورة إنشاء مؤسسات متخصصة في قطاع الأمن، فبعد الثورة أحالت المادة 201 تشكيل المجلس العسكري الأعلى للقانون العادي وصدر بموجب القانون رقم 20 من سنة 2014، وتكوينه فني عسكري بحت يختص بوضع الاستراتيجية العسكرية للدولة وفقا لسياستها العامة. بالإضافة إلى:

المجلس الوطني للدفاع

عقب انقلاب 1952، نصت المادة 167 من دستور 1956 على إنشاء مجلس يسمى مجلس الدفاع الوطني ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته" وحددت المادة 168 من نفس الدستور اختصاصاته بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها. ويبين القانون اختصاصاته الأخرى". وهو مؤسسة حافظت عليها الدساتير اللاحقة إذ نصت على وجوده المادة 203 من دستور 2014 وبينت تشكيلته.[41] ومن أهم صلاحياته مناقشة ميزانية الدفاع التي تدرج رقما واحدا ضمن الموازنة العامة للدولة.

تتعلق ملاحظتنا الأولى على هذا المجلس بتشكيلته التي يغلب عليها الطابع العسكري فمن مجموع 14 عضو مدني نجد 8 منهم من المؤسسة العسكرية بالإضافة إلى العضو المدعو حين مناقشة الميزانية وهذا يحمل تفكيرا استراتيجيا يهدف إلى تقليص صلاحيات المؤسسة المدنية داخل المجلس وبالذات رئيس الهيئة التنفيذية، بالإضافة إلى ضمان التمكن من توجيه التقرير بشأن الميزانية إذا أخضعت المصادقة عليها للتصويت. ولا نجد في جميع الدساتير السابقة وآخرها دستور 2012 نصا على إدراج موازنة الجيش تحت رقم واحد ضمن الميزانية العامة للدولة وهو أمر خطير للغاية حيث يقوض صلاحية الرقابة البرلمانية كأحد أركان الديمقراطية ويسطو عليها. والدليل أنه إذا استدعي رئيس هيئة الشؤون المالية للقوات المسلحة، ورئيسا لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب لمناقشة الميزانية سيتجاوز العدد المفترض ضمن التشكيلة المدنية، مما سيؤدي إلى سقوط عضويه أحدها. يمثل مجلس الدفاع، من جانب آخر، وسيلة من وسائل اطلاع المؤسسة العسكرية على السياسات المدنية.

41 نص المادة 203 ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع.....وعند مناقشة الموازنة، يضم رئيس هيئة الشؤون المالية للقوات المسلحة، ورئيسي لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب.

مجلس الأمن القومي

استحدث دستور 2012 المعطل مجلس الأمن القومي بالمادة (193) وأبقت عليه تعديلات 2013 في المادة (205)، حيث يختص بإقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري في الداخل والخارج، والإجراءات اللازمة[42] للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي. ويترأس المجلس رئيس الجمهورية، ويتشكل من 12 عضواً حافظ دستور 2014 على عشرة منهم، وهم (رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع والداخلية والخارجية والمالية والعدل والصحة، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب)، بينما استبدل عضوا مجلس الشورى بعد إلغاءه بوزيري الاتصالات والتعليم، طبقا لأحكام المادة 205.

وخلافا للمجلس الوطني للدفاع، تعتبر تشكيلة مجلس الأمن القومي مدنية بامتياز، وهذا من شأنه أن يوازن الأمور بعض الشيء بين السلطة الحاكمة والمؤسسة العسكرية، وإن لم يعرف هذا المجلس فعالية كبيرة على أرض الواقع. ويمكن أن يعزى إنشاؤه إلى محاولة إحداث توازن شكلي بين المؤسسات العسكرية والمؤسسات المدنية وهو ما هو ما تدل عليه الاختصاصات الموكلة إليه.

5.2.3.2 الحياد

الحياد المؤسساتي والبيروقراطي من أقوى دعائم الديمقراطية، والمقصود به هنا عدم انحياز أجهزة القطاع الأمني لأي طرف من أطراف السلطة السياسية المرشحة للحكم، وتتمظهر المسألة بشكل أساسي في ممارسة حق الانتخاب كحق من الحقوق السياسية الأساسية التي تضمنها الدساتير لكل المواطنين تطبيقا لمبدأ المساواة. إلا أن السؤال في مصر عرف جدلا كبيرا حيث تكفل المادة 87 من دستور 2014 مشاركة المواطنين في الحياة العامة باستثناء بعض الأفراد نتيجة وجودهم بأوضاع خاصة دون الإشارة إلى أفراد الجيش، بينما نصت المادة الأولى من قانون الانتخابات المصري[43] على إعفاء أفراد الجيش من التصويت.

ينطوي هذا الإعفاء أو بالأحرى الحرمان على تناقض مع عدة حقوق كفلها نفس الدستور في إطار أن الشعب مصدر كل السلطات، والجيش جمهوري شعبي وطني جزء من المجتمع، والمواطنون متساوون في الحقوق والواجبات. وتعتبر هذه المبادئ مرتكزات رئيسية للديمقراطية، ونجد دولا كالجزائر تمنح حق الانتخاب لكل المواطنين التي تتوفر فيهم الشروط دون استثناء طبقا لأحكام المادة 62 من الدستور الجزائري وهو ما كرسته المادة 3 من قانون الانتخابات الجزائري،[44] كما لم تحمل المادة 34 من دستور تونس إشارات صريحة إلى مسألة الإعفاء.

42 ابراهيم منشاوي، وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل، المركز العربي للبحوث والدراسات، 2013.12.30.

43 الجمهورية العربية المصرية، قانون رقم 45 لعام 2014، المتعلق بتنظيم مباشرة الحقوق المدنية.

44 -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10/16 المؤرخ في 2016.08.25 والمتعلق بنظام الانتخابات.

سلفا لما تقدم، يمكننا القول إن إعفاء الجيش من التصويت كضمانة للحياد ليس منطقيا ولا آليا، فهناك خلط بين الانتخاب والنشاط السياسي، حيث لا تعد ممارسة الحق الانتخابي عملا نضاليا بخلفية الولاء لطرف سياسي فالولاء للمؤسسة وليس للأشخاص، وهو حق من حقوق الفرد التي يعبر من خلالها عن مشاركته في الحكم بمنظور ديمقراطي ولابد من حمايته من عملية الاستقطاب التي تمارس عليه من قبل القوى المتنافسة على السلطة واعتباره فاعلا مجتمعيا ضروريا في بناء الديمقراطية. كما يجب أن ننتبه إلى أن الحياد مبدأ يخدم جميع الأطراف المتنافسة من جهة، ومن جهة أخرى ينأى بالجيش عن التورط في إضفاء الشرعية عن سلطة قد يرفضها الشعب.

خاتمة

عطفا على ما سبق وعن كيفية ضبط الدستور المصري للعلاقات المدنية العسكرية التي يبدو جليا أنها جانحة لصالح العسكر، يمكن القول بأن هناك حاجة ملحة لبذل مجهودات أكبر لإعادة تصميم هذه العلاقات وترشيدها بشكل متوازن يحفظ مكانة كل مؤسسات الدولة مع سيادة المؤسسة المدنية، وهو ما يتطلب إقناع المؤسسة العسكرية بضرورة العودة لمكانتها الطبيعية وإيجاد آليات تضمن هذه العودة وإن اقتضى ذلك الأمر تقديم بعض التنازلات من قبل السلطة السياسية المدنية. وفي هذا الاتجاه خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

النتائج

- تعاني العلاقات المدنية العسكرية في مصر أزمة ثقة عميقة،ما أفرز وضعا نفسيا مجتمعيا مشوشا يؤثر على فرص إنجاح التحول الديمقراطي التي تفترض في المرحلة الانتقالية انتهاج فلسفة جديدة ومغايرة جديا لفلسفة النظام السابق.
- تنم مكانة السلطة العسكرية في دستور 2014 عن عدم وجود رغبة جادة في إصلاح العلاقات المدنية العسكرية، وإحلال المؤسسة العسكرية كبديل سياسي وحيد على مجموعة من القوى المتضادة في بعض الأحيان (قوى وطنية يسارية ليبرالية وقوى دينية إخوان وسلفيين).
- استفاد الجيش من ضعف الجهات الفاعلة المدنية والتمثيلية للشعب في أداء مهامها وفقدانها للمصداقية ولثقة المواطن في تعزيز مكانة المؤسسة العسكرية في ذهن المجتمع كطرف بديل قادر على تلبية المطالب التي نادى بها الشعب بعد الثورة.
- يعبر تقاطع العلاقات المدنية العسكرية في الدستور المصري الحالي عن تلاشي نواة الدولة التي تحولت إلى اتحاد قطاعات مستقلة يملك كل واحد منها وسائل حماية ذاتية قد تفوق وسائل حماية الدولة نفسها في حالة تعارض المصالح ومن أقوى هذه القطاعات المؤسسة العسكرية التي تملك حق الفيتو وتنأى عن الرقابة والمساءلة.

التوصيات

توصيات ترتبط بالمدخل السياسي

- تصميم حكامة/حوكمة رشيدة في تدبير/إدارة الشأن السياسي بشكل عام والشأن الأمني بشكل خاص، بعدم الاكتفاء بالفصل بين السلطة السياسية والمؤسسة العسكرية ولكن بالتمييز بينهما عن طريق تمييز السلطة المدنية بالسمو والعلوية وبالابتعاد عما ما يصطلح بتسميته بالديمقراطية المعطوبة وإعادة بناء الثقة بين السلطة المدنية والمؤسسة العسكرية
- بناء جيش وطني وعصري متطور وتمكينه من كل مقومات الاحترافية وإعادة هيكلته بشكل متوازن وعادل لمنع حدوث فجوة بين القيادة والقاعدة.
- بناء استراتيجيات أمنية وسياسات قطاعية تبتكر في مهام جديدة للجيش طبقا لمفهوم الأمن الإنساني الشامل وتنوع مهامه لتمتد إلى استباق وقائي احترازي ضد نشوب النزاعات واستثمار قدراته في مجالات التنمية المستدامة كبناء السدود الخضراء والتعمير.
- إعادة الجيش إلى حدود اختصاصاته الأصيلة وهي الدفاع والتي تراجعت أمام طموحاته الاقتصادية بتشديد الرقابة عليها والحد من المزايا الضريبية التي تتمتع بها نخبة محدودة من القوى المسلحة مما حولها إلى جماعة ضغط قوية.
- توفير مناخ ديمقراطي وتقوية آليات مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسات العامة ومنها السياسات الأمنية، بتوعيته بدوره الجديد المغاير لدوره الصوري التقليدي الذي أنيط به في النظام السابق.
- الحياد لا يعني الإعفاء من الانتخاب وإنما حماية الحق الانتخابي وحماية حرية التعبير داخل المؤسسة العسكرية ودمقرطتها وانفتاحها على محيطها الخارجي ومنع توظيفها لأغراض سياسية والنأي بها عن الاستقطابات.

توصيات ترتبط بالإصلاح التشريعي

- دسترة صريحة لتبعية المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية بإحداث مادة تنص على ضرورة تقيد المؤسسة العسكرية بالدستور والقانون وهو النحو الذي نزع إليه دستور جنوب إفريقيا لعام 2012 في مادته 199 الفقرة الخامسة منها.
- النص على خضوع ميزانية المؤسسة العسكرية للرقابة البرلمانية بتعديل أحكام الفقرة الثانية من المادة 203 من الدستور الحالي.
- تقييد صلاحية التشريع خلال حالة الطوارئ بإيجاد رقابة تشريعية فعالة عليها وجعل القرار في تنفيذها من صلاحيات الهيئة البرلمانية، وهو ما ذهب إليه المشرع في جنوب إفريقيا حينما تلافى اللبس والغموض في هذا الموضوع ضمن أحكام المادة 37 التي جاءت مفصلة بشكل واف.

- تحديد حالات الطوارئ ومسوغاتها الموضوعية على سبيل التعداد وبشكل واضح حفاظا على الحقوق والحريات.
- تحديد الجرائم التي تختص المحاكم العسكرية بالنظر فيها على سبيل الحصر كالجريمة الإرهابية، وتعيين قضاة مدنيين بالمحاكم العسكرية.

ختاما لبحثنا، لا بد من الإشارة إلى أن الإصلاح الدستوري والتشريعي بالغ الأهمية، لكنه يبقى غير كاف ويحتاج إلى أن يستتبع بسياسات وإجراءات عملية تسمح بتوطين أسلم للمؤسسة العسكرية في البيئة المدنية.

المراجع

مراجع باللغة العربية

الكتب

- أحمد عبد ربه، الاتجاهات الحديثة في تفسير الدور السياسي للجيش، مقالة منشورة ضمن كتاب جماعي الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا، منتدى العلاقات العربية الدولية،2015.
- بدر الدين إكرام، الثورة المصرية ودراسة العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، كتاب خاص بأشغال المؤتمر السنوي الأول لشباب هيئة التدريس، جامعة القاهرة، حزيران/يونيو 2012.
- سوجيت شودري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة-الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، المؤسسة الدولية للديمقراطية الانتخابات،2014.
- عبد الله، أحمد، الجيش والديمقراطية في مصر، دار سينا للنشر، القاهرة.1990.
- نورالدين زمام: القوى السياسية والتنمية: دراسة في سوسيولوجيا العالم الثالث. الجزائر: دار الكتاب العربي. ط، 12003.
- هاني سليمان، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2015.
- هيكل بن محفوظ، واقع القطاع الأمني في تونس خمس سنوات من الانتقال الديمقراطي، مقال ضمن كتاب جماعي: تقييم الانتقال الديمقراطي في تونس بعد خمس سنوات، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية ومؤسسة كونراد أدناور، تونس، كانون الأول/ديسمبر 2015.
- يزيد صايغ، فوق الدولة جمهورية الضباط في مصر، مركز كارنيغي للسلام الدولي، أوت2012.

المجلات والدوريات

- أحمد عبد ربه، العلاقات المدنية العسكرية في مصر-نحو السيطرة المدنية؟، مجلة عمران للعلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 6،2013.
- ابراهيم منشاوي، وضع المؤسسة العسكرية فى مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل، المركز العربي للبحوث والدراسات،2013.12.30
- سلامة حسن، مستقبل بناء نظام ديمقراطي على ضوء التعديلات الدستورية، مجلة الديمقراطية، عدد 42 نيسان/أبريل،2011.

- عمر عاشور، المؤسسات المسلحة في دساتير مصر 1923-2013، معهد بروكينز الدوحة، كانون الثاني/يناير 2014.
- مها عزام، المجلس العسكري بمصر والانتقال على الديمقراطية، تشتام هاوس، برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أيار/مايو 2012.
- شريف محي الدين، تطور المؤسسة العسكرية في المواثيق الدستورية –آفاق الرقابة والديمقراطية على القوات المسلحة في مصر، مبادرة الإصلاح العربي، كانون الثاني/يناير 2016.
- هشام بو ناصيف، الجنرالات والمستبدون، ترجمة أحمد عيشة، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، أيلول/سبتمبر 2012.

النصوص التشريعية

دساتير

- الجمهورية العربية المصرية، دستور 1971.
- الجمهورية العربية المصرية، دستور 2012.
- الجمهورية العربية المصرية، دستور 2014.
- الجمهورية العربية التونسية، دستور 2014.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1996.
- دستور جنوب إفريقيا 2012.

قوانين

- الجمهورية العربية المصرية، قانون رقم 45 لعام 2014، المتعلق بتنظيم مباشرة الحقوق المدنية.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10/16 تاريخ 2016.08.25 والمتعلق بنظام الانتخابات.

التقارير

- تقرير البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2012/2011، وزارة المالية المصرية.

مصادر أخرى

- يزيد صايغ، المؤسسة العسكرية ودورها في الانتقال السياسي، محاضرة ملقاة بتاريخ 2016.12.12 ضمن أشغال الأكاديمية الثانية للمنظمة العربية للقانون الدستوري، كنون الأول/ديسمبر 2016.

المواقع الإلكترونية

- أطروحة ماكس فيبرٌ الدولة بين الحق والعنف على الموقع:
http://sociologiemeknes.blogspot.com/2013/06/blog-post_6951.html
تاريخ التصفح 2016.12.11.

- محمد مجاهد الزيات، واقع ومستقبل العلاقات بين القاهرة وواشنطن، المركز القومي لدراسات الشرق الأوسط، ورشة عمل العلاقات الأمريكية المصرية، حزيران/يونيو 2014، على الرابط
http://ncmes.org/ar/publications/middle-east-papers/192
تاريخ التصفح:2016.12.15

- مدونة المصري اليوم (4 مايو 2011) ويكيليكس: طنطاوي كان مستاء من جمال مبارك وهدد بقلب الوضع، الرابط
www.almasryalyoum.com/news/details/129814 تاريخ التصفح 2016.12.15

- عبد الفتاح ماضي، العلاقات المدنية العسكرية والتحول الديمقراطي، مداخلة ألقيت بمؤتمر "تحديات الديمقراطية في العالم العربي" - مركز عصام فارس للدراسات اللبنانية، بيروت 2012، على الموقع:
http://www.abdelfattahmady.net/research/conferences-and-seminars/45937-37-20-24-04-2014-.html
تاريخ التصفح 2016.12.17.

- بشير عبد الفتاح، الجيش في الجدل الدستوري المصري، على الموقع:
http://www.aljazeera.net/knowledgegate/opinions/2012/5/28
تاريخ التصفح2016.12.13.

- نور رشوان: عبد الفتاح السيسي، القوات المسلحة تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات وتسدد الضرائب، صحيفة الشروق،2016.10.26 على الموقع
http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=26102016&id=dda2dceb-3080-4169-a9df-718446f21bfb
تاريخ التصفح 2012.12.18.

- كريم محمد، فساد الجيش.. سر الصدام بين جنينة ولجنة السيسي، بوابة الحرية والعدالة،2016.01.12 على الموقع
http://www.fj-p.com/Our_news_Details.aspx?News_ID=85678
تاريخ التصفح 2016.12.18.

مراجع باللغة الأجنبية

- Lilia Shevtsova, Russia Fragmanted Armed Forces, collective book Edited by Larry Diqmond and Marc F Plattner Lexington;USA,2016.
- Samuel Huntingtun, traduit par Françoise Burge, La troisième vague: La démocratisation de la fin du xx siècle, édition nouveau horizon, Paris,199
- William C Taylor, Military responses to the arab uprisings and the future of the civil-military relation in the middle east, Pqlgrqve macmillan,usam 2014.

المنظمة العربية للقانون الدستوري

ضفاف البحيرة 2، تونس - الجمهورية التونسية
هاتف: 020 669 71 (216+)
البريد الالكتروني: contact@dustour.org

www.dustour.org