



جامعة كربلاء
كلية القانون
فرع القانون العام

الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)

أطروحة تقدم بها الطالب

إيهاب كامل شاهين

إلى مجلس كلية القانون في جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور

ياسر عطوي عبود الزبيدي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَفِيعٌ ذَا الْجَلَالِ وَالْإِكْرَامِ
وَأَنزَلْنَاكَ فِي قَدْحِ الْوَيْسُوفِ
وَأَنزَلْنَاكَ فِي قَدْحِ الْوَيْسُوفِ

وَأَنزَلْنَاكَ فِي قَدْحِ الْوَيْسُوفِ
وَأَنزَلْنَاكَ فِي قَدْحِ الْوَيْسُوفِ

وَأَنزَلْنَاكَ فِي قَدْحِ الْوَيْسُوفِ
وَأَنزَلْنَاكَ فِي قَدْحِ الْوَيْسُوفِ

سورة يوسف ، الآية رقم (76)

إقرار المشرف

أشهد إن أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (الضمانات الدستورية لحياة المؤسسة العسكرية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (إيهاب كامل شاهين) الى مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء بِعَدها جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام قد جرت تحت اشرافي ورُشحت للمناقشة.

***مع التقدير**



أ. د. ياسر عطوي عبود الزبيدي

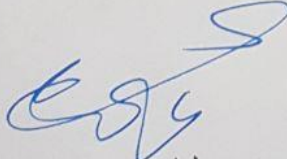
أستاذ القانون الدستوري

كلية القانون / جامعة كربلاء

أقرر المقوم اللغوي

أشهد أنني قرأت أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (الضمانات الدستورية لحياة المؤسسة العسكرية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (إيهاب كامل شاهين) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء، وقد وجدت أنها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية بعد أن أخذ الطالب بالملاحظات المسجلة على متن الأطروحة.

*** مع التقدير ***


التوقيع:
الاسم: أ. م. د. علياء نصرت حسن
الاختصاص العام: اللغة العربية
الاختصاص الدقيق: اللغة

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الاطروحة الموسومة بـ (الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "دراسة مقارنة")، وناقشنا الطالب (أيهاب كامل شاهين) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الدكتوراه في القانون / فرع القانون العام وبدرجة (جيد جداً).

التوقيع:

الاسم: أ.د. محمد طه حسين

(عضواً)

التاريخ: 2024 / /

التوقيع:

الاسم: أ.م.د. لطيف عبد الحسين

(عضواً)

التاريخ: 2024 / /

التوقيع:

الاسم: أ.د. ياسر عطوي عبود

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: 2024 / /

التوقيع:

أ.د. علاء إبراهيم محمود الحسيني

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: 2024 / /

التوقيع:

الاسم: أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف

(رئيساً)

التاريخ: 2024 / 12 / 12

التوقيع:

الاسم: أ.م.د. روافد محمد علي

موسى

(عضواً)

التاريخ: 2024 / 12 / 12

التوقيع:

الاسم: أ.م.د. حيدر سامي رشيد

(عضواً)

التاريخ: 2024 / 12 / 12

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

الإهداء

إلى المبعوث رحمة للعالمين

المصطفى محمد وآله الطيبين الطاهرين

إلى من جادوا علينا بالرضا

ليكون الطريق إلى الجنان ممهّدًا ... والدايِّ حفظكما الله

إلى عنوان الأمل وسند الحياة ... إخوتي وأخواتي الأعزاء

إليكم أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر و عرفان

الحمد لله والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

مصدقاً لقول المصطفى (ص) : " من أسدى لكم معروفًا فكافئوه ، فإن لم تجدوا ما تكافئوه به ، فقولوا له جزاك الله خيرًا " ومن هذا المنطلق لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل شكري وعظيم امتناني إلى أستاذي المحترم الفاضل الأستاذ الدكتور (ياسر عطوي عبود الزبيدي) ، والذي كان لي شرف التعلم على يده في مرحلتي البكالوريوس والماجستير والتكريم بالإشراف على هذه الأطروحة ، وكانت لأرائه السديدة وتوجيهاته العلمية القيمة ، أبلغ الأثر في إغنائها بالمادة العلمية الرصينة شكلاً وموضوعاً فكان مرشداً ومشرفاً أعتز باقتران بحثي باسمه ، وأسأل الله العلي القدير أن يجعل ما أسداه لي من معروف خالصاً لوجهه ، وأن يجعله في صحيفة أعماله ويثقل به موازينه.

والشكر والثناء موصولان لعمادة كلية القانون جامعة كربلاء وأساتذتها ، ولا سيما من تتلمذت على أيديهم في السنة التحضيرية ، جزاهم الله خير الجزاء .
وأتقدم بوافر الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور سامر مؤيد عبد اللطيف لما أبداه من مساعدة وتوجيهات علمية بناءة .

وأنه من الوفاء حقاً أن أشكر موظفي مكتبة كلية القانون بجامعة كربلاء لما قدّموه من مساعدة كبيرة بتزويدي بالمصادر المهمة لإنجاز هذه الأطروحة فلهم مني جميعاً الشكر والعرفان كله ، كما أهدي شكري الخالص واحترامي إلى الموظفين في مكتبة مجلس النواب العراقي ومكتبة كلية القانون / جامعة بغداد ومكتبة كلية القانون / جامعة بابل ، ومكتبة جامعة الدفاع للدراسات العليا ، ومكتبة كلية الحرب ، كما أسجل شكري وامتناني إلى موظفي مكتبة العتبة العلوية المقدسة ومكتبتي العتبة الحسينية والعباسية المقدستين .

ويطيب لي تقديم خالص شكري وامتناني للسادة الأساتذ الإجلاء أعضاء لجنة المناقشة ... على تفضلهم بقبول قراءة هذه الأطروحة ومناقشة محتواها واغنائها بملاحظاتهم السديدة ، نسأل الله أن يحفظهم وأن يجازيهم عني خيرًا .

وأخيرًا أشكر جميع أصدقائي وزملائي الذين وقفوا إلى جانبي وساعدوني في مرحلة الدراسة ،
مع الشكر والاعتذار لكل من أسهم بالمساعدة من قريب أو بعيد ولم يسعني ذكره ، فجزى الله
الجميع خيرًا .

المحتويات

الصفحة		الموضوع
من	الى	
6	1	المقدمة
51	7	الفصل الأول : ماهية المؤسسة العسكرية
30	8	المبحث الأول : مفهوم المؤسسة العسكرية
20	9	المطلب الأول : مدلول المؤسسة العسكرية ومكانتها
13	9	الفرع الأول : مدلول المؤسسة العسكرية
20	13	الفرع الثاني : مكانة المؤسسة العسكرية
30	20	المطلب الثاني : ذاتية المؤسسة العسكرية
23	20	الفرع الأول : خصائص المؤسسة العسكرية
30	23	الفرع الثاني : تمييز المؤسسة العسكرية عما يشته به
51	31	المبحث الثاني : مظاهر حياد المؤسسة العسكرية
42	31	المطلب الأول : حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتخاب والترشيح
36	32	الفرع الأول : حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتخاب
42	36	الفرع الثاني : حق أفراد المؤسسة العسكرية في الترشيح
51	42	المطلب الثاني : حق أفراد المؤسسة العسكرية الانتماء للأحزاب السياسية وأبداء الآراء السياسية
47	43	الفرع الأول : حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتماء للأحزاب السياسية
51	47	الفرع الثاني : حق أفراد المؤسسة العسكرية في أبداء الآراء السياسية
100	52	الفصل الثاني : دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
75	53	المبحث الأول : الاختصاص التنظيمي والتشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

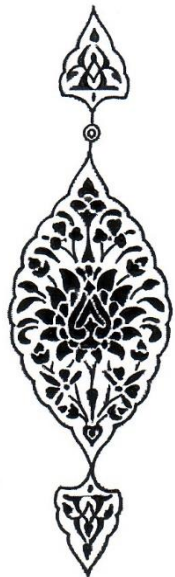
65	54	المطلب الأول : الاختصاص التنظيمي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
59	54	الفرع الأول : آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع
65	59	الفرع الثاني : آلية تعيين القادة العسكريين في المؤسسة العسكرية
75	65	المطلب الثاني : الاختصاص التشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
70	66	الفرع الأول : تشريع القوانين المتعلقة بضمن حياد المؤسسة العسكرية
75	70	الفرع الثاني : إعلان الحرب وحالة الطوارئ
100	76	المبحث الثاني : الاختصاص الرقابي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
89	77	المطلب الأول : آليات الرقابة البرلمانية على حياد المؤسسة العسكرية
83	78	الفرع الأول : آليات الرقابة العامة
89	83	الفرع الثاني : اللجان النيابية
100	90	المطلب الثاني : الرقابة على الموازنة العامة
94	90	الفرع الأول : اقرار الموازنة العامة
100	95	الفرع الثاني : الرقابة على تنفيذ الموازنة الخاصة بالمؤسسة العسكرية ودورها في ضمان حيادها
153	101	الفصل الثالث : دور السلطتين التنفيذية والقضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
127	103	المبحث الأول : دور السلطة التنفيذية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
114	103	المطلب الأول : الاختصاص التشريعي والرقابي الضامن لحياد المؤسسة العسكرية
108	104	الفرع الأول : الاختصاص التشريعي
114	108	الفرع الثاني : الاختصاص الرقابي

127	114	المطلب الثاني : الاختصاص التنفيذي الضامن لحياد المؤسسة العسكرية
121	115	الفرع الأول : تحديد السياسة العامة وتنفيذها
127	121	الفرع الثاني : القيادة المدنية للمؤسسة العسكرية
154	129	المبحث الثاني : دور السلطة القضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
141	128	المطلب الأول : دور القضاء الدستوري الضامن لحياد المؤسسة العسكرية
135	129	الفرع الأول : الرقابة على دستورية القوانين
141	135	الفرع الثاني : محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية
153	141	المطلب الثاني : دور القضاء العسكري في ضمان حياد المؤسسة العسكرية
147	142	الفرع الأول : استقلال القضاء العسكري
153	147	الفرع الثاني : اختصاص القضاء العسكري
160	154	الخاتمة
186	161	قائمة المصادر
iii	i	الملخص باللغة الإنكليزية

المخلص

يعد مبدأ حياد المؤسسة العسكرية من المبادئ المهمة في النظم الديمقراطية ومرتكزاً أساساً لاستقرار أي نظام سياسي في الدولة ، غير أن هذا المبدأ لا يمكن أن يؤدي ثماره دون وجود ضمانات فعالة تسهم في ابعاد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في العملية السياسية ، أي لا بد أن تتضمن الوثيقة الدستورية القواعد والأحكام الرسمية والصيغ الصريحة الواضحة لضمان حياد المؤسسة العسكرية ، وأن لا تتضمن بنوداً تتيح للمؤسسة العسكرية التدخل في العمل السياسي ، كما تعد السلطات المدنية من أهم ضمانات حياد المؤسسة العسكرية لما تمتلكه من اختصاصات وصلاحيات يمكن بواسطتها ابعاد المؤسسة العسكرية عن العمل السياسي ، فممارسة المؤسسات الدستورية لدورها التشريعي أو الرقابي أو القضائي يمثل عاملاً قوياً لضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في العملية السياسية ، لذا اتجهت أغلب الأنظمة الدستورية إلى منح السلطات المدنية الكثير من الآليات أو الوسائل التي يمكن بواسطتها ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، إذ منحت السلطة التشريعية العديد من الصلاحيات والاختصاصات التي من شأنها أبعاد المؤسسة العسكرية من التدخل في الشؤون السياسية سواءً على المستوى التنظيمي أم التشريعي أم الرقابي ، كما منحت السلطة التنفيذية هي الأخرى الكثير من الاختصاصات والصلاحيات بوصفها المسؤولة المباشرة والأولى عن المؤسسة العسكرية ، فضلاً عن ذلك تشكل السلطة القضائية الضمانة الأكثر أهمية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية من خلال التحقق من مدى مطابقة أو موافقة القوانين العسكرية لأحكام الدستور وبضمنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ومن ثم سنين مدى كفاءة الضمانات المنصوص عليها في الدستور والاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للمؤسسات الدستورية في ابعاد المؤسسة العسكرية عن العمل السياسي هذا من ناحية ،

ومن ناحية أخرى أن استقرار الأوضاع السياسية وتوافق الأحزاب السياسية على السياسة العسكرية يشكل أيضًا عاملاً أساسيًا في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، وبالمقابل فإن عدم استقرار الأوضاع السياسية أو توافق الأحزاب السياسية على السياسة العسكرية أو الدفاعية أو عدم ممارسة المؤسسات الدستورية لاختصاصاتها أو صلاحياتها المنصوص عليها في الدستور أو تقاعسها تفتح مجالاً لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية .



التفتحة

المقدمة

أولاً : مضمون الدراسة

تعدّ المؤسسة العسكرية إحدى الدعائم الأساسية لأي نظام سياسي تتبعه الدول في حكمها ، ولا سيّما وأنها المؤسسة الوحيدة في النظام السياسي التي تمتلك القوة التي تمكنها من فرض إرادتها سواء أكانت في السلطة أو خارج السلطة ، بحكم الدور المنوط بها المتمثل أساساً في حماية حدود الدولة والمحافظة على أمنها واستقرارها ، فوجودها حاجة أساسية للدولة كما أنها ضرورة من ضرورات بناء المجتمع وحمايته ، ومرتكزاً أساس من مرتكزات الدولة ، كما أنها تدافع عن كل المؤسسات الموجودة في المجتمع وتحفظ لها الأمن والاستقرار ، ونتيجة لذلك أولت الأنظمة الدستورية اهتماماً كبيراً بالمؤسسة العسكرية وجعلت لها مكانة دستورية خاصة ، والتأكيد على رمزيتها وقسدية مهامها ، الأمر الذي فتح مجالاً واسعاً لتدخل المؤسسة العسكرية في مجالات أخرى مثل المجالات الاقتصادية ، السياسية بالدرجة الأولى ، وإزاء هذه النتيجة غير المرغوبة وللحيلولة دون تدخلها – المؤسسة العسكرية - في العمل السياسي وإخضاعها للسلطة المدنية ، عمدت الأنظمة الدستورية على النص على مبدأ حياد المؤسسة العسكرية للحفاظ على الاستقرار والأمن والحكم الديمقراطي في الدولة ، كما نصت على مجموعة من الضمانات الدستورية والتشريعية الصريحة والضمنية التي تمثل المانع الحقيقي أمام المؤسسة العسكرية لمزاولة أي دور سياسي .

ثانياً : أهمية الدراسة

تتمثل أهمية الدراسة في أن موضوع الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية يعدّ من الموضوعات ذات الأهمية القصوى والمتجددة في القانون الدستوري والعلوم السياسية ، فعلى الرغم من كثرة الدراسات حول المؤسسة العسكرية ؛ إلا أنها ركزت على مسألة بيان مكانة المؤسسة العسكرية وأثرها في العملية السياسية دون التطرق إلى الضمانات الدستورية والتشريعية بالشكل الذي يضمن حيادها واعطائها أدواراً تتعلق بحماية أمن الدولة وسلامة أراضيها ، يستوي الأمر في ذلك بالنسبة للعراق أو الدول المقارنة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى رصد وتحليل صلاحيات السلطات المدنية بمؤسساتها وآلياتها وممارساتها التي تكفل أبعاد المؤسسة العسكرية في أن تؤدي أي دور في ميدان العمل السياسي ، فضلاً عن تزويد الباحثين والمهتمين بالشأن

الدستوري بمادة علمية وذات أهمية أمام ندرة الدراسات والكتابات حول الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية .

ثالثاً : إشكالية الدراسة

إن حياد المؤسسة العسكرية أمر بالغ الأهمية للحفاظ على الاستقرار والأمن والحكم الديمقراطي في الدولة ، لذا أقرت جل الأنظمة الدستورية الديمقراطية والتي تعيش تحولات سياسية ديمقراطية بصورة مباشرة أو ضمناً مبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، غير أن هذا المبدأ لا يمكن أن يؤولي ثماره دون وجود ضمانات دستورية وقانونية تضمن ابعاد المؤسسة العسكرية عن مزاوله أي دور في الميدان السياسي ، وهنا تثار الإشكالية الآتية ، هل تبني دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودساتير الدول المقارنة حيادية المؤسسة العسكرية والنص عليها صراحة ؟ وما نوع هذه الضمانات التي كفلها الدستور لحياد المؤسسة العسكرية ؟ وهل أن الضمانات المنصوص عليها في الدستور والقوانين المكملة والنظام الداخلي تكفي لضمان المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في العملية السياسية ؟ وما أهم المعوقات أو العقبات القانونية والعملية التي تحول دون تحقيق ذلك ؟

سنحاول تحليل هذه الإشكالية ودراستها بوساطة مجموعة من التساؤلات الفرعية والتي نوجزها على الشكل الآتي:

- 1 – ما مفهوم حياد المؤسسة العسكرية ؟
- 2 – ما مظاهر حياد المؤسسة العسكرية ؟
- 3 – ما الجهات التي تراقب اداء المؤسسة العسكرية وتضمن انصياعها لنصوص الدستور ؟
- 4 – ما أهم الآليات أو الأدوات المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودساتير الدول المقارنة والقوانين ذات الصلة التي تعتمد عليها السلطات المدنية في النظم السياسية المختلفة التي يمكن بوساطتها ضمان حياد المؤسسة العسكرية ؟
- 5 – إلى أي مدى تمكنت السلطات المدنية من تحييد دور المؤسسة العسكرية ؟

رابعاً : فرضية الدراسة

1 - الفرضية الأولى : نصت الأنظمة الدستورية على العديد من الضمانات الدستورية التي من شأنها ضمان حياد المؤسسة العسكرية وأبعادها عن العملية السياسية ، إذ تتجلى هذه الضمانات في

المبادئ والاحكام العامة التي تنص على الحياد ، فضلاً عن الآليات والأدوات الممنوحة للمؤسسات الدستورية التي تختلف من دولة إلى أخرى .

2 – الفرضية الثانية : إن تراجع دور المؤسسة العسكرية سياسياً يعتمد بالدرجة الأولى على عدم منح المؤسسة العسكرية مكانة مميزة مقارنة بالمؤسسات الدستورية في الدولة ، فكلما زادت امتيازات المؤسسة العسكرية وحصانتها زاد تدخلها في العملية السياسية ، فضلاً عن مدى قوة وتماسك النخبة السياسية فكلما كان هنالك ضعف في المؤسسات الدستورية والسياسية ، كلما أدى ذلك إلى تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية.

خامساً : أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الكثير من الأهداف من أهمها ما يأتي :

- 1 – تسليط الضوء على أهم الضمانات المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودساتير الدول المقارنة والقوانين ذات العلاقة التي تحقق حياد المؤسسة العسكرية .
- 2 – الكشف عن المؤسسات الدستورية التي تراقب أداء المؤسسة العسكرية وتضمن انصياعها للقواعد الدستورية ، لما تمتلكه من وسائل يمكن بوساطتها أبعاد المؤسسة العسكرية عن ممارسة العمل السياسي .
- 4 – التعرف لمواطن الخلل في المنظومة القانونية المنظمة لحياد المؤسسة العسكرية في العراق ، ومقارنتها بغيرها من القوانين المنظمة لحياد المؤسسة العسكرية .
- 5 – تقديم أفضل السبل والحلول الكفيلة بمعالجة التحديات التي تواجه المؤسسات الدستورية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، وبالمقابل تفتح مجالاً لتدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية .
- 6 - تكثيف الدراسات والأبحاث التي تستهدف معرفة الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية .

سادساً : الدراسات السابقة

على الرغم من كثرة الدراسات الأكاديمية حول المؤسسة العسكرية ، فإن هناك فروقات لاحظناها بين هذه الدراسات وبين دراستنا ، ولعل هذه الفروقات تكمن بشكل عام في عدم التعرض بشيء من التفصيل إلى الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية ، حيث أهتمت الكثير من

هذه الدراسات البحثية في تاريخ نشأة المؤسسة العسكرية وأسباب تدخلها في الحياة السياسية مع بيان أهم الاتجاهات النظرية المعرفية حول دور المؤسسة العسكرية في العملية السياسية ومكانتها عن طريق مناقشة هذا الموضوع بصورة علمية مستعرضين آراء المفكرين والباحثين والكتاب الذي تناولوا هذا الموضوع ، وفي الواقع هذا ما دفعنا لتسليط الضوء على الضمانات الدستورية التي تضمن حياد المؤسسة العسكرية وأبعادها عن الميدان السياسي ، من ناحية أخرى وجدنا عدم اهتمام الفقه الدستوري بالقدر الذي تستحقه الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية واثرها في استقرار الحكم الديمقراطي في الدولة مدعىً للتعمق في هذا الموضوع ، وعليه فإن البحث نعدّه دراسة من شأنها أن تختص بالتحليل والنقد للموضوعات التي طرحناها لتكون مساهمة متواضعة لأجل استقاء المعالم والملاح المتعلّقة بموضوع الدراسة والتوصل إلى أفضل الحلول بشأنها .

سابعاً : صعوبات الدراسة

لا تخلو دراسة أو بحث أكاديمي يتقصى البحث عن الحقائق والتفسيرات العلمية من صعوبات وعراقيل ، لعل أهم عائق أمام انجاز هذه الدراسة هو تعلقها بالمؤسسة العسكرية وما تتصف به من السرية والخصوصية كلما سعينا للحصول على معلومات ، أضف إلى ذلك قلة المراجع وأن وجدت فإنها تشير بإيجاز إلى الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية ، وهو ما أدّى بنا إلى جمع المعلومات من الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية ذات الصلة وكذلك من المجالات والملتقيات في هذا الموضوع .

ثامناً : منهج الدراسة

لأجل أبدأ هذه الدراسة في صورة علمية واضحة واعطائها قدرًا من الموضوعية اعتمدنا المناهج البحثية المذكورة أدناه :

1 – المنهج الوصفي التحليلي : يعد هذا المنهج ذو أهمية بالغة في هذه الدراسة من خلال جمع المعلومات والحقائق والبيانات وترتيبها بالاعتماد على المصادر البحثية ، فضلاً عن الوقوف على تحليل النصوص الدستورية والقانونية الواردة وتدقيقها بهذا الشأن والوصول إلى نتائج تخص الظاهرة موضوع الدراسة .

2 – المنهج المقارن : يأتي دور هذا المنهج عن طريق مقارنة موضوع الدراسة وهو الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مع دساتير بعض

الدول مثل دستور مصر لعام 2014 المعدل ودستور تركيا لعام 1982 المعدل ، فضلاً عن التشريعات العادية الخاصة بالمؤسسة العسكرية والأنظمة الداخلية ذات الصلة ، لبيان مدى التشابه والاختلاف بينهم بهذا الشأن .

تاسعاً : خطة الدراسة

لقد عالجت هذه الدراسة مسألة الضمانات الدستورية لحيداد المؤسسة العسكرية في ثلاثة فصول ، وفيما يأتي استعراض للخطة المتبعة في طرح موضوعات هذه الفصول معتمدين على التقسيم الثنائي في جميع فصول هذه الدراسة ، وسيكون على الشكل الآتي :

جاء الفصل الأول تحت عنوان ماهية المؤسسة العسكرية ، وقد قسم على مبحثين : المبحث الأول يبين مفهوم المؤسسة العسكرية ، أما المبحث الثاني فركزنا على مظاهر حياد المؤسسة العسكرية .

وخصص الفصل الثاني لدراسة دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، وبدوره يوزع على مبحثين : المبحث الأول ويختص بالتطرق للاختصاص التنظيمي والتشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، أما المبحث الثاني فلدراسة الاختصاص الرقابي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية.

أما الفصل الثالث فقد تم البحث فيه دور السلطتين التنفيذية والقضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية وقسم بدوره إلى مبحثين : ركزنا في المبحث الأول على دور السلطة التنفيذية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، وتعرضنا في المبحث الثاني إلى دور السلطة القضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية .

وبعد أن يتم البحث في هذه الفصول التي تطرقنا إليها سابقاً وحسب الخطة التي طرحت بشأنها ، تأتي الخاتمة التي نستعرض فيها ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات نقترح فيها جملة من الحلول ، لعلها تقدم معالجات نافعة للإشكاليات التي سوف نتعرض إليها في الدراسة هذه.



الفصل الأول

ماهية المؤسسة العسكرية

الفصل الأول

ماهية المؤسسة العسكرية

لدراسة الضمانات المنصوص عليها في الدستور والقوانين المكلمة والأنظمة الداخلية ذات العلاقة التي من شأنها تحقيق تحييد المؤسسة العسكرية وأبعادها عن المساهمة في الحياة السياسية ، يحتم علينا البحث في مفهوم حياد المؤسسة العسكرية من حيث تعريفها وبيان خصائصها وتمييزها عن غيرها من الأجهزة الأمنية ، فضلاً عن بيان أهم المظاهر التي تضمن حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، لذا سنقسم هذا الفصل على مبحثين : نخصص المبحث الأول لدراسة مفهوم المؤسسة العسكرية ، في حين نخصص المبحث الثاني للتطرق لمظاهر حياد المؤسسة العسكرية .

المبحث الأول

مفهوم المؤسسة العسكرية

تعدّ المؤسسة العسكرية من بين أقدم المؤسسات التي أوجدتها البشرية (1) وهي – المؤسسة العسكرية – من أهم المرتكزات المهمة في ظل الأنظمة السياسية على اختلاف أشكالها كافة، وإحدى سمات السيادة بالنسبة لأي نظام سياسي ، لذا دعى العديد من القادة ورؤساء الدول إلى الاهتمام وتطوير هذه المؤسسة ، نظراً لمدى حساسيتها من أي تغيير قد يأتي في الحكم أو أي انقلاب أو ثورة قد تحصل ، وللوقوف على مفهوم المؤسسة العسكرية وتحديد بصوره واضحة

(1) من الناحية التاريخية يعود أول ظهور لتشكيلات عسكرية في تأريخ الحضارة إلى بلاد ما بين النهرين (3000 ق. م) إذ تم تشكيل وحدات عسكرية دائمة للتصدي للأقوام البربرية والبدو الذين كانوا يسعون للاستيلاء على الأراضي الخصبة للدول المدنية في بلاد ما بين النهرين ، ثم جاء الأشوريون (800 ق . م) وكانوا أول مجتمع أهتم بتطوير هذا النوع من التشكيلات ، إذ قاموا بتبني نظام الموظف العسكري ، ووضع القواعد البيروقراطية العسكرية ، تخصيص رواتب للعسكريين من خزينة الدولة بصورة منتظمة ، بناء الثكنات العسكرية ، جهة مركزية لصناعة التجهيزات والمستلزمات العسكرية وتخزينها في المستودعات ، أنظر : رالف أم . غولدمان ، من الحرب إلى سياسة الأحزاب التحول الحرج إلى السيطرة المدنية ، ترجمة فخري صالح ، ط 1 ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، 1996 ، ص 38 ، دلشاد محمود صالح بابلا ، دور المؤسسة العسكرية التركية في السياسة الداخلية 1980 – 2002 ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، العراق ، 2012 ، ص 22.

وجاية قسمنا هذا المبحث على مطالبين : المطلب الأول سنتعرض إلى مدلول المؤسسة العسكرية ومكانتها ، أما المطلب الثاني فسنخصصه إلى بيان ذاتية المؤسسة العسكرية .

المطلب الأول

مدلول المؤسسة العسكرية ومكانتها

لا شك أن مسألة تحديد تعريفات دقيقة لمصطلحات الدراسة تعد أحد المداخل الضرورية المعقدة لأعداد أي بحث علمي ، والتي كثيرًا ما تثير نوعًا من الجدل والنقاش ؛ ويرجع ذلك للاختلافات التي تفرضها طبيعة التخصصات وتعددتها من جهة ، ومن جهة أخرى نتيجة اختلاف الرؤى والتوجهات الأيدولوجية بين الكتاب والباحثين ، وعلى أساس ذلك اختلف الكتاب والباحثين في تعريف المؤسسة العسكرية ومما اسهم في ذلك عدم تعريفها في الدساتير ، وبالنظر لأهمية المؤسسة العسكرية وقوتها عمدت الدول إلى منحها مكانة وأحاطتها بمنظومة قانونية متماسكة في القانون الأساسي للدولة وانتهاءً بالتنظيم داخل المؤسسة العسكرية ، وليبيان مدلول المؤسسة العسكرية ومكانتها قسمنا هذا المطلب على فرعين : نعرف المؤسسة العسكرية في الفرع الأول ، ونُبين مكانة المؤسسة العسكرية في الفرع الثاني .

الفرع الأول

مدلول المؤسسة العسكرية

للقوف على مدلول المؤسسة العسكرية وتبيان معناها يقتضي الأمر منا توضيح معنى الحياد والمؤسسة العسكرية ثم نعرض على بيان حياد المؤسسة العسكرية .

من الناحية الاصطلاحية الحياد⁽¹⁾ مصطلح لاتيني أصله مشتق من عبارة " neutralise " وتعني عدم الميل إلى جهة أو حزب معين ، كما تعني عدم الانحياز الذي يطلق على من لا ينتمي إلى حزب معين ولا ينحاز إليه ⁽²⁾ .

أما فيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية⁽³⁾ ، لم يتصدّ المشرع الدستوري في الدول المقارنة وبضمنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لتعريف المؤسسة العسكرية ⁽⁴⁾ ، وكذا الحال في القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية ؛ ويعزى ذلك بالأساس إلى عدم اعتماد مصطلح موحد للدلالة على المؤسسة العسكرية ، ومن هذا المنطلق ، وقع على عاتق الفقه القانوني وضع تعريف للمؤسسة العسكرية يميزها عما قد يختلط بها من موضوعات متشابهة .

اختلف الكتاب والباحثين فيما يتعلق بإعطاء بُعد مفاهيمي للمؤسسة العسكرية ، إذ ذهب البعض من الباحثين إلى تعريفها بأنها " مجموعة من الجنود وصف الضباط والضباط بمختلف

(1) الحياد لغةً : مأخوذ من حيد ، حاد عن الشيء يحيد حودًا وحيدة مال عنه وحايده محايد : أي جانبه ، وقيل أيضًا الحيد مال شخص من نواحي الشيء وجمعه أحياد وحيود ومنها حاد عن الطريق والشيء يحيد إذا عدل أراد أنها نفرت وتركت الجادة للتفصيل أكثر أنظر : ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار لسان العرب ، بيروت ، دون سنة نشر ، ص 158 ، المعجم الوجيز ، معجم المصطلحات القانونية ، طبعة خاصة في وزارة التربية والتعليم ، مصر ، 1995 ، ص 180 - 181 ، د . عثمان سلمان غيلان العبودي ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط 1 ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، 2011 ، ص 7 .

(2) عثمان سلمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة قانونية في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 ، ص 272 .

(3) المؤسسة : هي جملة من القواعد التي يحكمها القانون من أجل تلبية مصالح جماعية ، وانها تتميز بروابط التضامن بين أعضاء المجموعات البشرية وبخضوع الجميع إلى سلطة مشتركة وتطلق كلمة المؤسسة بالإنكليزية (Establishment The) على كل نظام سياسي ، اجتماعي ، اقتصادي قائم في كل مكان ما بايجابياته وسلبياته ، يقابله باللغة العربية صيغة مؤنث من الفعل أسس ، أما كلمة العسكرية مشتقة من المصدر عسكر من الفعل عسكر بمعنى تجمعوا ونزلوا أي خيموا . وكلمة عسكر في معجم "كلمة عروس " بحسب ما ورد في لسان العرب: هو جمع فارسي عرب وأصله : تشكر ويقصد ب الجيش بمعنى الكثرة من كل شيء يقال عسكر من رجال عسكر من مال وعسكر من خيل وورد أيضا في معجم "لسان العرب" لابن منظور ما يلي: العسكرة هي شدة الجذب وهي الجيش في معجم "مختار الصحاح" أنظر : ابن منظور معجم لسان العرب العسكر الإسكندرية، مصر دار المعرف ، ص 24 .

(4) عرف الفصل 18 من دستور تونس لسنة 2014 الجيش الوطني بأنه قوة مسلحة قائمة على الانضباط ، مؤلفة ومنظمة هيكلًا طبق القانون ، ويضطلع بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه ، وهو ملزم بالحياد التام ، ويدعم الجيش الوطني السلطات المدنية وفق ما يضبطه القانون .

الرتب تُنظم في تشكيلات تنشئها الدولة وتشرف عليها وتقسم على ثلاث مجموعات رئيسية : البرية ، البحرية ، الجوية (1) ، يؤخذ على التعريف تركيزه على الجانب الهيكلي في معرض الحديث عن المؤسسة العسكرية دون البحث في العناصر الأخرى لهذا المفهوم ، فضلاً عن تقسيمه القوات المسلحة إلى ثلاث مجموعات رئيسية في حين قد لا تمتلك بعض الدول قوات بحرية لكونها من الدول الحبيسة ، في حين عرفها آخرون بأنها " مجموعة القوات المسلحة الدائمة منها وشبه الدائمة ، وكذلك القوى النظامية شبة العسكرية منها الشرطة والأمن والمخابرات وقوات الحدود ، كما تضم قيادات ودوائر عليا ووسطية ودنيا ومديريات وأمريات ومؤسسات تدريبية ومراكز وكليات وجامعات عسكرية ، كما تضم معامل ومصانع ومنشآت ودوائر ارتباط مختلفة قد تكون عسكرية من كافة الوجوه أو مرتبطة مع جهات ودوائر مدنية" (2) ، ويؤخذ على هذا التعريف التوسع في مفهوم المؤسسة العسكرية ليشمل الشرطة والأمن والمخابرات على الرغم من الاختلاف الواضح بينهم سواء من حيث التنظيم القانوني أو من حيث المهام والواجبات الملقاة على عاتقها ، كما عرفها البعض بأنها المؤسسة المعنية بامتلاك أدوات العنف في الدولة وتشمل القوات المسلحة بفروعها وأجهزتها المختلفة التابعة لوزارة الدفاع (3) ، الملاحظ على هذا التعريف تركيزه على جانب القوة وامتلاك أدوات العنف في حين أن هناك الكثير من الدول أنشأت قوات تضاهي أن لم تكن أكثر قوة من المؤسسة العسكرية .

بيد أن هذا المفهوم في الدراسات الأخرى أخذ بالتوسع ليشمل عدة عناصر أخرى ، فيرى البعض أن المقصود بالمؤسسة العسكرية هي إحدى مؤسسات الدولة المناط بها مسؤولية الدفاع عن أراضي الدولة ضد أي عدوان من دولة أخرى (4) ، كما وصفها البعض بأنها أفضل المؤسسات

(1) أحمد عطية الله ، القاموس السياسي ، ط3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 ، ص 940 .

(2) اشرف سليمان غابريال ، علم الاجتماع العسكري : دور المؤسسة الرئاسية والعسكرية في تحقيق الامن القومي ، الإسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، 2010 ، ص 85 ، حسن تركي عمير ، المؤسسة العسكرية العراقية في مواجهة التنظيمات الارهابية عوامل الانجاز ودواعي الاخفاق ، مجلة دفاقر السياسة والقانون ، العدد 12 ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2015 ، ص 124 .

(3) هاني سليمان العلاقات المدنية - العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير ، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات ، قطر ، 2015 ، ص 31 .

(4) Osabiya Babatunde، "Democratization and the military in Nigeria: A case for an Enduring Civil-Military Relations in the fourth republic and beyond"، Global Journal of Political and Administration، Vol3، N2، April 2015، p45.

من حيث التنظيم في البلاد ، ومن ثم تتمتع بمركز أفضل للتعبير الموضوعي عن الإرادة القومية من الأحزاب أو الجماعات المنفعية (1) ، والملاحظ على التعريف الذي ، أن المؤسسة العسكرية هي أكثر المؤسسات قوةً وتنظيمًا إذا ما قورنت بالمؤسسات المدنية ، لذا تلعب دورًا مؤثرًا في الحياة السياسية خاصة في ظل ضعف القوى المدنية .

في حين يشير البعض الآخر في معرض حديثه عن مدلول المؤسسة العسكرية فيقول " إن المؤسسة العسكرية هي أبنية تعمل على تنسيق أنشطتها لتضمن النصر في ميدان القتال ، وهي مؤسسات دائمة يحافظ عليها في وقت السلم لطوارئ الصراع المسلح ويديرها عسكريون محترفون وهي تنظيمات معقدة لها حدود واضحة (2) ، كما تعرف - المؤسسة العسكرية - بأنها " أبنية لها حدود واضحة تضم مجموعة من الأفراد تنظمهم الدولة في قوات عسكرية مسلحة وتعدهم لمهمة الدفاع عن الوطن والحفاظ على أمنه وسلامة أراضيه وأجوائه ومياهه الإقليمية ، وقد تكلفهم في حالة الضرورة الاسهام في حفظ الأمن الداخلي ومواجهة مخاطر الكوارث والنكبات الطبيعية " (3).

من هذا المنطلق يمكن القول إنه لا يوجد تعريف دقيق متفق عليه في الدراسات الأكاديمية ، إذ تباينت مضامين هذه التعريفات من باحث إلى آخر ، لهذا حاولنا من جهتنا وضع تعريف على وفق ما توصلنا إليه في هذه الدراسة ، بأن المؤسسة العسكرية هي " قوات عسكرية مسلحة تنشئها الدولة وتشرف عليها مؤلفة من تشكيلات منظمة هيكليًا على وفق القانون ، تضم أفرادًا بمختلف الرتب ، ينحصر دورها في الحفاظ على كيان الدولة واستقلالها من أي خطر أو اعتداء خارجي ، كما تحافظ على الامن والنظام العام استثناءً " .

بعد أن تطرقنا إلى بيان معنى الحياد ومفهوم المؤسسة العسكرية سنوضح مدلول حياد المؤسسة العسكرية ، الملاحظ أن أغلب الدساتير ومنها الدستور المصري ، الدستور التركي ، الدستور العراقي لم تتطرق لتعريف حياد المؤسسة العسكرية ، وإنما أكتفت بذكر ضمانات حياد المؤسسة العسكرية وعدم تدخلها في الشؤون السياسية وخضوعها لسيطرة السلطة المدنية ، ونؤيد

(1) صامويل هنتجتون ، النظام السياسي في مجتمعات متغيرة ، ترجمة سمية فلو عيود ، ط1 ، دار الساقى ، لبنان 1993 ، ص109- 110 .

(2) د . فؤاد محمد الأغا ، علم الاجتماع العسكري ، ط1 ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008 ، ص17 .

(3) ليلى سيد مصطفى ارباب ، الجيش والاستقرار السياسي في السودان ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد ، 36 ، 2012 ، ص10- 11 .

ما أجمع عليه المشرع العراقي والمقارن فليس من عمل المشرع وضع تعريف لحياد المؤسسة العسكرية ، بل الأولى به أن يترك ذلك للفقهاء ، وهو ما ذهب إليه المشرع العراقي والأنظمة المقارنة ، ونجدته اتجاهًا حسنًا ، أضف إلى ذلك لما نبحت فيما تداوله الكثير من الكتاب والفقهاء في المجال القانوني عن موضوع حياد المؤسسة العسكرية ، فإن الدراسات لا تنصب أساساً على البحث حول مضمونه وتعريفه ، إنما تكون بمناسبة تعرضهم لمسائل مرتبطة سواءً تعلق الأمر بهيكلها أو بنشاطها ، لذلك فالمؤلفات مفتقرة لتعريفات دقيقة لمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، وعليه يمكن تعريف حياد المؤسسة العسكرية بأنه عدم تدخل المؤسسة العسكرية أو أفرادها في الشؤون السياسية أو ممارستهم لأي منصب سياسي أو عدم انحياز هذه المؤسسة لأي سلطة أو قوة أ حزب سياسي ؛ لأن في ذلك اخلاً بوظائفها المنصوص عليها دستورياً وقانونياً .

الفرع الثاني

مكانة المؤسسة العسكرية

لا شك أن المؤسسة العسكرية من أهم مؤسسات الدولة السيادية لما تمتلكه من أدوات العنف لحماية كيان الدولة والحفاظ على أمنها واستقرارها ، ولذلك وجب على كل دولة تجهيز مؤسساتها واعطائها من الإمكانيات والصلاحيات لكي تتمكن من تحقيق وظائفها ، والسؤال الذي يثار بهذا الصدد ، ما موقف الدول من وضعية المؤسسة العسكرية ؟ بمعنى آخر هل منحت الأنظمة الدستورية المقارنة المؤسسة العسكرية مكانة أو وضعاً خاصاً باعتبارها حامية الدولة في الدستور بوصفه القانون الأسمى في الدولة الذي تستمد منه السلطات العامة اختصاصاتها ، ولا يجوز لأي قانون أو قرار أن يتعارض مع أحكامه ؟

تباينت الأنظمة الدستورية بشأن مكانة المؤسسة العسكرية ، إذ لم تعط بعض الدول أي مكانة للمؤسسة العسكرية⁽¹⁾، في حين أفردت بعض الدول مكانة خاصة لها مما أسهم في تدخلها في الشؤون السياسية ، ومن ثم أصبحت ليست كياناً محايداً بل طرفاً في العملية السياسية .

(1) لا توجد في دستور الولايات المتحدة الأمريكية أي مكانة للمؤسسة العسكرية ، إذ يتقاسم الرئيس والكونجرس سلطة التحكم في الجيش وما يتعلق به من قرارات ، للتفصيل أكثر أنظر : (م 1 / 8 ، م 2 / 2) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1789 المعدل .

تعاطم الدور الذي تقوم به المؤسسة العسكرية عقب التطورات السياسية الأخيرة التي شهدتها مصر في 25 يناير 2011 وحتى الآن ، بيد أن هذا الدور لم يكن وليد التحولات التي شهدتها مصر شعبياً عام 2011 وعسكرياً عام 2013 ، إنما تعود جذوره إلى عام 1952 الانقلاب الذي شهدته مصر في 23 يوليو والذي شكل النواة لتغلغل بل وهيمنة المؤسسة العسكرية على العديد من مفاصل الدولة سياسياً واقتصادياً⁽¹⁾، إذ تولت المؤسسة العسكرية إدارة المرحلة الانتقالية ، وأصبحت فيها أحد الأطراف الفاعلة بعدما تنازل لها الرئيس المخلوع عن صلاحياته في السلطة التنفيذية كرئيس للبلاد ، تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد وأصبح المؤسسة الفعلية التي تحوز السلطة السياسية وتقود العملية السياسية في البلاد ، أي أخذ دور الحاكم بشكل علني لتكون الدولة خاضعة لحكم عسكري مباشر ، ومنذ بداية المرحلة الانتقالية أصبحت له القدرة على إصدار إعلانات دستورية أو قوانين حكمت المرحلة الانتقالية ، وتم إقرار تعديلات دستورية عطلت العمل بدستور عام 1971⁽²⁾ ، ومع حل مجلس الشعب أصبح يمتلك السلطتين⁽³⁾ وبحسب الإعلان يتولى المجلس العسكري إدارة العملية الانتخابية المتمثلة في انتخابات مجلس الشعب والشورى وانتخاب رئيس الجمهورية ، ويمكن القول أن المؤسسة العسكرية أشرفت على ثلاثة

(1) يعد دستور مصر لسنة 1923 أول دستور أشار إلى المؤسسة العسكرية ، فقد جاءت في الباب الخامس تحت عنوان القوات المسلحة ، نصت المادة (146) من دستور مصر لسنة 1923 على (قوات الجيش تقرر بقانون) ، كما نصت المادة (147) على " يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من واجبات " ، وبإلغاء دستور 1923 وصدور دستور 1930 لم يحدث أي تغيير تجاه المؤسسة العسكرية نصت المادة (135) من دستور 1930 على (غرامة الجيش تقرر بقانون) ، كما نصت المادة (136) منه على (يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من واجبات) . والملاحظ على الدستوريين أعلاه إنها لم تعط أي مكانة للمؤسسة العسكرية وإنما أشارت إلى خضوعها إلى سلطة الملك والبرلمان ، فهي لم تمارس أي سلطة أو وصاية على مؤسسات الدولة ، بل أقتصرت عملها في إطار حماية الحدود والأمن القومي . أما في ظل دستور 1956 فقد تعزز دور المؤسسة العسكرية من خلال إنشاء مجلس الدفاع الوطني وتحديد اختصاصاته بالنظر بالشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها ، وتحديد مهامها ووظائفها ، وجواز تعيين القائد العام وزيراً للحربية أنظر : المواد (167 ، 168 ، 171) من دستور مصر لسنة 1956 ، إما دستور 1971 فقد تناول وضع المؤسسة العسكرية في عدة مواد وقد عزز من مكانتها أنظر المواد (150 ، 180 ، 182 ، 184) .

(2) الإعلان الدستوري في مصر 13 فبراير 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد6 (مكرر) ، 2011 .

(3) ممدوح غالب أحمد بري ، دور المؤسسة العسكرية في إدارة النظام السياسي المصري بعد الثورة (2011 - 2014) دراسة في تاريخ مصر المعاصر ، مجلة الدراسات الأفريقية وحوض النيل - المركز الديمقراطي العربي ، المجلد الأول ، العدد الثاني

دورات انتخابية ابتداءً من تعديل الدستور لإدارة المرحلة الانتقالية ، مروراً بإجراء انتخابات برلمانية ، ووصولاً إلى انتخاب رئيس جمهورية على رأس السلطة التنفيذية .

فضلاً عن ذلك اتخذت المؤسسة العسكرية العديد من الإجراءات مخالفةً بذلك الدستور المصري الجديد الذي أقر أن المؤسسة العسكرية "مؤسسة وطنية محترفة محايدة لا تتدخل بالشأن السياسي" (1) .

في ظل دستور مصر لعام 2014 المعدل زادت سلطات وامتيازات المؤسسة العسكرية بصورة غير مسبوقة ليس لها مثيل في تاريخ مصر ؛ ويرجع ذلك في حقيقة الأمر إلى عدم وجود قوة تعادل قوة المجلس الأعلى للقوات المسلحة (2) ، ومن ثم عمد المجلس العسكري إلى تعيين الجمعية الدستورية بنفسه ، التي وسعت من صلاحيات المؤسسة العسكرية بصورة تجعلها مؤسسة مستقلة تتمتع بسلطات خاصة ، منها منح المجلس العسكري حق الموافقة على تعيين وزير الدفاع الذي يفترض أن يكون عسكرياً ومن بين ضباطها (3) ، كما يتمتع مجلس الدفاع الوطني بالحق دستورياً بمناقشة موازنة المؤسسة العسكرية والتي يتم أدراجها في وقت لاحق كمبرغ واحد في الموازنة العامة للدولة ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية (4) ، كما تم منح المحاكم العسكرية حق مقاضاة المدنيين إذا تجاوزوا على المؤسسة العسكرية وفي ذات الوقت تحمي أعضاء المؤسسة من الملاحقة القضائية أمام المحاكم المدنية (5) .

في ضوء ما تقدم ونتيجة للدور المركزي الذي لعبته المؤسسة العسكرية في المرحلة الانتقالية تمكنت من تعزيز وتحسين مكانتها في النظام السياسي الجديد بوساطة العمل على تحويل

(1) مارست المؤسسة العسكرية دوراً سياسياً كبيراً إذ قامت بعزل رئيس الدولة محمد مرسي بعد مرور عام من انتخابه رئيساً للبلاد ، وعليه فإن قرار وزير الدفاع بعزل الرئيس المنتخب الذي يعد بحسب الدستور القائد الأعلى للقوات المسلحة غير شرعي وغير دستوري بل أستند إلى القوة الفعلية - المؤسسة العسكرية - التي مارست سلطة تعسفية غير قانونية ، لتفصيل أكثر أنظر : زهير حامدي ، انقلاب مصر ، مقارنات تاريخية بتجارب أخرى ، مجلة سياسات عربية ، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات ، العدد4 ، 2013 ، ص68 .

(2) مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، حكم القطاع الأمني في مصر : العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر ، سويسرا ، 2014 ، ص11 .

(3) أنظر المادتين (201 ، 234) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل .

(4) أنظر : المادة (203) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل .

(5) أنظر : المادة (204) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل .

المؤسسة العسكرية إلى مؤسسة تظاهي المؤسسات المدنية ، وتمكنت من رسم مكانة خاصة لها في قلب الدستور المصري ، إذ تم بوساطته تحديد الحدود الوظيفية للمؤسسة العسكرية دون وضع قيود فعلية تبعتها عن المجال السياسي ، فقد حظيت بدور سياسي بارز على خلفية شرف الخدمة العسكرية ، جعل القيادة العسكرية تؤمن بشدة بجدوى تواجدها داخل الساحة السياسية، حدث هذا بالموازاة مع توسع امتيازات ومصالح الضباط ، جعلهم لا يتنازلون عنها كونها أصبحت تمثل حقوق مكتسبة توجب التضحية ، إذ منح الدستور الجديد للمؤسسة العسكرية استقلالية واسعة والمزيد من الصلاحيات التي تتمثل في تحصين منصب وزير الدفاع لفترتين رئاستين ، وعدم قبولهم لشخصية مدنية على رأس وزارة الدفاع وجعل اختياره من حق المجلس الأعلى للقوات المسلحة وليس من اختيار رئيس الجمهورية⁽¹⁾ ، ومناقشة موازنة المؤسسة من قبل مجلس الدفاع الوطني دون مراقبة السلطات المدنية ، والسماح بمحاكمة المدنيين ، وهذا الأمر من شأنه أن يجعل المؤسسة العسكرية مستقلة عن باقي مؤسسات الدولة السيادية وغير خاضعة للرقابة والمحاسبة ، ومن ثم يقيد السلطات المدنية في المستقبل على وضع السياسات وتنفيذها ، وهذه المكانة التي منحها الوثيقة الدستورية تتعارض مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية الذي يعدّ من أهم أسس أو مقومات الديمقراطية ، كما جعلها ضمن الفاعلين السياسيين بعيداً عن مفهوم الحيادية ؛ لأنها تضمن استمرار الدور المحوري للمؤسسة العسكرية والتدخل في الشؤون السياسية.

تمتعت المؤسسة العسكرية منذ تأسيس الجمهورية التركية الحديثة عام 1923 وحتى عام 2003 بمكانة خاصة ، إذ أدت أثراً بارزاً ومؤثراً في الحياة السياسية التركية ، فهي من وضعت الدساتير ابتداءً بدستور عام 1924 ، ودستور عام 1962 ، ثم انتهاءً بدستور 1982 ، تمكنت بوساطته تعزيز وضعيتها ومنحت نفسها الكثير من الصلاحيات للتدخل المباشر وغير المباشر في عمل السلطات المدنية⁽²⁾ ، إذ أسس في عام (1925) مجلس الشورى العسكري العالي، الذي تمتع

(1) أنظر المادة (الرابعة / 17) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2914 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .

(2) من الجدير بالذكر عمل مصطفى كمال اتاتورك في ظل فترة رئاسة (1923-1938) على تحييد المؤسسة العسكرية عن السياسة، فمن من وجهة نظره أن انشغال المؤسسة العسكرية بالسياسة وترك امور وظيفتهم العسكرية كانت احدى الأسباب الرئيسية في هزيمة الجيش العثماني في الحرب العالمية الأولى ؛ لذلك خير الضباط بين البقاء في وظائفهم العسكرية أو الاستقالة وتولي =

بصلاحية اتخاذ القرارات في الأمور السياسية والمالية والإدارية والعسكرية التي تخص الدفاع ، وعملت كمؤسسة مستقلة داخل بنية الدولة وكان يتألف من (11) عضواً أغلبهم من العسكر ، أضف إلى ذلك أن تسيير شؤون رئاسة أركان الحرب كان يتم بمعزل عن الحكومة وخارج سيطرة البرلمان تماماً ، كما تم انشاء مجلس الأمن القومي في دستور عام 1961 بعد الانقلاب⁽¹⁾ ، لذا كان تأسيس هذا المجلس بمثابة الوصاية على النظام السياسي⁽²⁾ ، ووسعت مهامه في تعديلات 1973 إذ أصبحت المهمة الأولى للمجلس تمتد لوضع الأوامر السياسية للحكومة ، وتم تقوية وضعيته في دستور 1982 عن طريق زيادة عدد الأعضاء العسكريين في المجلس بإضافة قادة قوات أفرع القوات المسلحة بغية زيادة الثقل العسكري على المدني داخل المجلس⁽³⁾، وألزم مجلس الوزراء على إعطاء الأولوية لقرارات مجلس الأمن القومي⁽⁴⁾ فيما يتعلق بالإجراءات الواجب اتخاذها للحفاظ على وجود واستقلالية الدولة ووحدة وسلامة البلاد ، كما شمل قانون مجلس الأمن القومي إنشاء الأمانة العامة لمجلس الأمن القومي والذي يترجمه جنرال أو أميرال ، لتختص بالشؤون العسكرية ، السياسية ، الأمنية ، الاقتصادية والثقافية ، كما أنها مخولة لمراقبة الجهاز التنفيذي وتوجيه فعاليته والتدخل في إدارته ، فضلاً عن ذلك قامت بتعيين جنرالات داخل عدد كبير من مجالس إدارات مؤسسات الدولة مثل المجلس الأعلى للتعليم واتحاد الإذاعة والتلفزيون؛ ليكونوا رقباء لها على هذه المؤسسات⁽⁵⁾ ، كما تظهر مكانة المؤسسة العسكرية عن طريق الاستقلالية

= مناصب مدنية، وفي كلا الحالتين ظلت كوادر المؤسسة العسكرية ماسكين بزمام السلطة السياسية، للتفصيل أكثر أنظر : دلشاد محمود صالح بابلا ، المدخل المؤسساتي في دراسة النظام السياسي (المؤسسة العسكرية التركية نموذجاً) منشور على الموقع الإلكتروني <https://hiuoz.uoz.edu.krd> تأريخ الاطلاع 7 / 6 / 2023 .

⁽¹⁾ بشير عبد الفتاح ، تراجع الدور السياسي للجيش التركي ، مركز الجزيرة للدراسات ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://studies.ahjazeera.net> تأريخ الاطلاع 7 / 6 / 2023

⁽²⁾ Ayfer Genc Yilmaz , The national security concept and police- military relations in Turkey , disponible sur , <https://www.ejournals.eu> تأريخ الاطلاع 9 / 6 / 2023

⁽³⁾ أنظر : المادة (118) من دستور تركيا لعام 1982 ، قبل تعديلها في 17 أكتوبر 2001 .

⁽⁴⁾ Umit Cizre , Demythologizing the National Security Concept : The Case of Turkey , Middle East Journal , vol. 57 , n°.2 , spring 2003 , p. 222 .

⁽⁵⁾ Ana Pouvreau , Levolution du role de l'institution , Militaire en Turquie (2003 – 2025) , Tribune n° 648 , 13 mai 2015 , p . 3 <https://fmes-france.org> متاح على الموقع الإلكتروني

تأريخ الاطلاع 9 / 6 / 2023

المالية التي تحظى بها ، فهي لم تكن محل نقاش أمام البرلمان ، بيد أن المؤسسة العسكرية قد خسرت مكانتها وسلطانها وأصبحت لها أدوار محددة بعد إجراء حزمة من الإصلاحات التي اتخذتها السلطات المدنية ، والتي قلصت من دورها في الحياة السياسية وأحدثت شرخاً كبيراً في موقعها بعد أن كانت بمثابة الوصي على النظام التركي وهو ما سنوضحه في الفصول القادمة .

وعليه نرى أن المؤسسة العسكرية اكتسبت مكانة متميزة بالاستناد إلى الدستور والقانون ، فقد حرصت بعد كل انقلاب عسكري على ألا تترك السلطة للمدنيين إلا بعد اصدار دستور جديد أو تعديل بعض مواد الدستور القائم على نحو يكرس لنفوذ المؤسسة العسكرية داخل الحياة السياسية والمدنية ، ومن ثم أصبحت هي المتحكمة بالنظام السياسي وليست تابعة له ، وعلى الرغم من محاولات زعزعة مكانتها والعمل على تقليص دورها داخل النظام بواسطة الإصلاحات الناجحة التي أقدمت عليها السلطات المدنية ؛ لكن لا يزال هناك بعض المرتكزات أو الدعائم أبرزها القانونية والعملية التي تجعل من تدخل المؤسسة العسكرية أمراً ممكناً .

باستقراء أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تطرق المشرع الدستوري فيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية في عدة مواضع ، منها ما نصت عليه المادة (9) منه على أنه " تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي ... " ونرى أن المشرع الدستوري كان موفقاً في ذلك ؛ فمشاركة جميع طوائف الشعب في المؤسسة العسكرية من شأنه أن يحقق التوازن وان كان فيه تكريس للمحاصة وبعداً عن الروح الوطنية غير أنه يؤدي إلى حيادها وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، مع مراعاة اعتماد معايير الوطنية والكفاءة والخبرة وليس لأية اعتبارات أخرى ، فكلما تركز انتماء العسكريين لطبقة معينة أو أقلية دينية أو مذهبية أو عرقية ، كلما كانوا أكثر ميلاً للتدخل السياسي لحماية مصالحهم الطبقية أو الفئوية (1) ، كما نص على مبدأ خضوع المؤسسة العسكرية للسيطرة المدنية (2) وعدم التدخل في الشؤون السياسية

(1) ذهب البعض إلى ان إخضاع المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية لاعتبارات التقاسم والمحاصة الطائفية والاثنية سيعرضها إلى الانقسام وتعدد الولاءات ؛ وهذا يضعف من مبدأ الولاء الذي يجب أن يكون أولاً وقبل كل شيء للوطن ، وهذا من شأنه قطع الطريق على استخدام أجزاء منها لأغراض خاصة غير مهمتها الأساسية في الدفاع عن الوطن ، أنظر : عبد الحسين شعبان ، رؤية في مشروع الدستور العراقي الدائم ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، المجلد 28 ، العدد 320 ، بيروت ، 2005 ، ص 106 .

(2) يقصد بالسيطرة المدنية : خضوع وولاء المؤسسة العسكرية عن طريق المفوضين المدنيين ذوي الخبرات السياسية والذين يتوزعون في الوحدات القتالية والعسكرية على وجه الخصوص وتكون لهم الكلمة الفصلية في جميع القضايا وخاصة القضايا =

وعملية التداول السلمي للسلطة ؛ ويعود ذلك إلى ظاهرة الانقلابات التي شهدتها العراق من القرن الماضي⁽¹⁾ ، وألا تكون أداة لارتكاب المزيد من الانتهاكات بحق المواطنين⁽²⁾ وهو ما نراه رد فعل من قبل المشرع العراقي نتيجة لتلك الحملات والتصفيات السابقة التي سببتها المؤسسة العسكرية تحت ذرائع قومية أو طائفية ، وبصدد القيادة العامة للمؤسسة العسكرية تخضع لرئيس مجلس الوزراء بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة⁽³⁾ ، أما بخصوص تعيين القيادات الميدانية فيتولى مجلس النواب بناءً على توصية مجلس الوزراء تعيين عدد من المناصب العليا منها رئيس أركان الجيش ومعاونوه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق⁽⁴⁾ .

في ضوء ما تقدم يمكن القول: إن المشرع الدستوري العراقي لم يمنح المؤسسة العسكرية أي وضعية متميزة عن سائر مؤسسات الدولة الأخرى بخلاف الأنظمة الدستورية المقارنة كما وضحنا سابقاً ، بل نص على جملة من القواعد الدستورية والقانونية التي من شأنها تحييد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الحياة السياسية ، وهو ما يتوافق مع أسس ومبادئ النظام الديمقراطي الذي تبناه المشرع الدستوري في المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، ومع ذلك نرى أن النصوص الواردة في الدستور والقوانين المكملة لا تمنع المؤسسة العسكرية من التدخل في الشؤون السياسية ، إذ هناك عدة عوامل تسمح للمؤسسة العسكرية التدخل في العملية السياسية ، ويعدّ عدم الاستقرار السياسي الداخلي وعدم قدرة السلطة المدنية على الحفاظ على النظام السياسي من أهم العوامل التي تدفع الجهاز العسكري بالتدخل في الشؤون السياسية ، في هذه الحالة يهدف تدخل الجيش إلى وضع حد للصراعات الداخلية وتثبيت الاستقرار السياسي ،

= التي تختص بأمن الدولة ، أنظر : سليم جدي ، أزمة العلاقات المدنية العسكرية في إفريقيا والعالم العربي ومطلب الدولة المدنية ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، برلين ، 2021 ، ص 8 .

⁽¹⁾ من ذلك الانقلاب الذي قاده زعيماً تنظيم الضباط الاحرار عبد الكريم قاسم وعبد السلام عارف في 14 تموز 1958 الذي أطاح بالحكم الملكي وإعلان تأسيس الجمهورية ، وكذلك تدخل الجيش الذي قاده عبد السلام عارف بتحالفه مع حزب البعث عام 1963 وأصبح من أهم القوى المؤثرة بالقرار السياسي العراقي إلا أن دوره توقف بعد عام 1968 حيث أصبح مؤسسة ضاربة بيد البعث ثم بيد رأس النظام السابق .

⁽²⁾ أنظر : المادة (9 / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

⁽³⁾ أنظر : المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

⁽⁴⁾ أنظر : المادتين (61 / خامساً / ج ، 80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

فضلاً عن تدهور الأوضاع الأمنية المتزايدة وغيرها من الأسباب التي من شأنها أن تفتح المجال لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية .

المطلب الثاني

ذاتية المؤسسة العسكرية

لا شك أن المؤسسة العسكرية كسائر المؤسسات الأخرى في الدولة تكونت بفعل إرادة جماعية تحكمها قواعد وإجراءات قانونية ، بيد أنها تتمتع بعدة مزايا عن هذه المؤسسات وأن احتوت هذه المؤسسات على بعض منها ، كما أنها تتميز عن الأجهزة الأمنية الأخرى ، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين : نبين في الفرع الأول خصائص المؤسسة العسكرية ، ونخصص الفرع الثاني لدراسة تمييز المؤسسة العسكرية عما يشته به .

الفرع الأول

خصائص المؤسسة العسكرية

بما أن المؤسسة العسكرية هي الركيزة الأساسية لأي دولة ، فإن ذلك يجعل لها خصائص تميزها عن باقي المؤسسات نوضحها بالآتي:

أولاً - امتلاك القوة : تمتاز المؤسسة العسكرية بامتلاكها لجزء كبير من القوة واحتكارها لها والمتمثلة في الاسلحة والمعدات العسكرية الموضوعه تحت تصرفها وفق القانون ، فضلاً عن توفير المال اللازم لتأمين التسلح وتحقيق الأمن⁽¹⁾ .

ثانياً - وظيفة المؤسسة العسكرية : للمؤسسة العسكرية مهام ووظائف أساسية لا تقل أهميتها عن المهام التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الأخرى إن لم تكن أهمها ، فالمؤسسة العسكرية هي التي تقوم بتشكيل القطعات والوحدات القتالية المتخصصة وتشرف على تدريباتها ، وتسليحها وتجهيزها لخوض الحروب ضد كل من تسول له نفسه الاعتداء على أرض الوطن وتراث الأمة ومقدساتها ،

(1) الطاهر سالمى ، الصادق عياد ، دور المؤسسة العسكرية في صنع استراتيجية الأمن القومي " دراسة حالة اسرائيل " ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة العربي التبسي تبسة ، 2020 ، ص15 .

لذا تنفرد المؤسسة العسكرية بالدفاع عن الوطن وحمايته من العدوان الخارجي والحفاظ على سلامة أراضيه وأمنه واستقراره ، كما أن وجودها يعد عنصر ردع للأعداء المحتملين⁽¹⁾ ، إن هذا الرادع هو أحد الأسباب أو العوامل التي تمنع نشوب الحرب بين الدول ، وتتصف وظيفة المؤسسة العسكرية بعدم الاستقرار ، وتعتمد على فيما إذا كانت هنالك مخاطر تهدد أمن البلاد واستقرارها فإنها تستجيب لمواجهة تلك التهديدات بالسرعة والاستعداد المناسبين⁽²⁾ ، وفي بعض الدول تضطلع المؤسسة العسكرية في القيام ببعض الأعمال الإنتاجية والخدمية في حالة السلم ، كتتفيذ بعض المشاريع التنموية أو القيام بإنتاج السلع وتقديم الخدمات ؛ لما تمتلكه المؤسسة من امكانيات مادية وبشرية كبيرة تماشياً مع متطلبات الدولة واحتياجاتها.

ثالثاً - الانضباط العسكري : يقع على عاتق العسكريين بالدرجة الأولى احترام غيرهم ممن يحملون الرتب العسكرية الأخرى في الوقت الذي يفترض فيه منهم التعاطف مع من هم أقل منهم رتبة عسكرية ، كما يتطلب الأمر منهم تجنب كافة الأعمال المحظورة مثل التعامل مع هيئات أو جهات مشبوهة أو العمل خارج نطاق المؤسسة أو تسريب معلومة عنها ، والجدير بالذكر أن تحقق الانضباط المتمثل بالطاعة والامتثال للأوامر والتعليمات لا يكمن بوسائل التهديد والرقابة والعقاب فحسب ، بل لا بد أن ينطوي على عوامل أخرى مثل الإقناع والتحفيز والتشجيع⁽³⁾ .

رابعاً - التدرج الهرمي : تعد المؤسسة العسكرية ذات نظام هرمي صارم ، وتعمل تحت أقصى درجات الانضباط⁽⁴⁾ تحتل قمته المراكز العسكرية العليا وتحتل سفوحه المراكز الوسطية وقاعدته المراكز العاملة من جنود ومراتب ، وتكون المراكز العاملة هي الأكبر حجماً وعدداً من المراكز الوسطى التي هي بدورها أكثر عدداً من المراكز القيادية الواقعة في قمة الهرم العسكري ، ويبدأ التدرج الهرمي العسكري من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء بوصفه القائد الأعلى أو العام للمؤسسة العسكرية وينتهي بالجندي ، ويتمثل هذا بالتسلسل القيادي أو كما يسمى بسلسلة القيادة والتي تتضمن العلاقات والممارسات والأفعال الرسمية وغير الرسمية التي تحقق انضباطاً وفاعلية

(1) د . إحسان محمد حسن ، علم الاجتماع العسكري ، ط2 ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2016 ، ص119 .

(2) د . فؤاد محمد الأغا ، مصدر سابق ، ص48 .

(3) سمراء غربية ، دور القيادة في تكيف الجنود في مؤسسات التكوين العسكري ، مجلة علوم الانسان والمجتمع ، العدد 1 ، 2012 ، ص201 .

(4) جوزيف سويتزر وآخرون ، إدارة المؤسسات العسكرية النظرية والتطبيق ، ط1 ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، أبو ظبي ، 2016 ، ص55 .

واستمرارية النسق العسكري⁽¹⁾ ، ويرتكز التدرج الهرمي بالأساس على الرتبة العسكرية⁽²⁾ التي تحدد أنماط العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين وتعين وتحدد ممارساتهم اليومية بصورة موضوعية⁽³⁾ ، وتنقسم الرتب على درجات تحدد مقدار السلطات الممنوحة للأفراد الذين يتقلدونها ، وللرتبة العسكرية خواص معينة يشعر بها العسكريون جميعاً فالعسكري يخضع ويطيع ويمثل لأوامر صاحب الرتبة التي تكون أعلى من رتبته ويقود ويأمر ويوجه صاحب الرتبة التي تقل عن رتبته ، بهذا تكون شخصية العسكري شخصية مزدوجة ومعقدة ؛ لأنه يأمر ويؤتمر في آن واحد⁽⁴⁾ .

خامساً - الرقم العسكري : الحياة العسكرية حياة لا شخصية يظهرها الرقم العسكري المتسلسل للجندي وأرقام السرايا والكتائب ويجعل منه مجرد رقم في منظومة ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى افتقارهم فرديتهم ، وهذه وأن كانت نتيجة طبيعية بعض الشيء في التنظيمات أو الجماعات ذات الحجم الكبير ؛ لكنها تظهر بدرجة واضحة في المؤسسة العسكرية بوصفها مجتمعاً قائماً بذاته⁽⁵⁾ .

سادساً - الأيدولوجية : تتميز المؤسسة العسكرية بوحدة أفكارها وتقاليدها ومعتقداتها، وأن التزام أبناء المؤسسة العسكرية بهذه الأيدولوجية التي تعد حجر الزاوية في وحدة أنظمة المؤسسة وتماسكها هو الذي يجعلها قادرة على تحقيق التكامل والاستمرار⁽⁶⁾ ، كما أن الايمان بمعتقدات وأهداف مشتركة يؤدي الى تجنب الخلافات وتساعد على الاقتراب والانسجام بين أفراد المؤسسة العسكرية مما يساعد على تكوين وحدات قتالية قوية وفعالة وقادرة على الدفاع عن كرامة الوطن وسلامة أراضيه، أما إذا لم تتحقق الأيدولوجية الموحدة بين أفراد المؤسسة العسكرية فأن تشكيلاتها ستكون مفككة ومنقسمة على نفسها بحيث تكون ضعيفة وعاجزة على تحقيق أبسط أهدافها.

(1) دلشاد محمود صالح بابلا ، مصدر سابق ، ص 28 .

(2) الرتبة العسكرية : تعرف بانها تلك الصفة أو النوعية التي تعطى للأفراد العسكريين والتي تحدد مكانهم في التدرج الهرمي بدقة وتعطيهم صلاحية ممارسة السلطة والقاء الأوامر داخل أطار القانون العسكري الذي تتبناه المؤسسة العسكرية .

(3) د . سامي محسن الختاتنة ، علم النفس العسكري ، ط1 ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2016 ، ص 16 .

(4) د . أحمد ابراهيم خضر ، علم الاجتماع العسكري ، ط1 ، دار المعارف ، القاهرة ، 1980 ، ص 83 .

(5) د . فؤاد محمد الأغا ، مصدر سابق ، ص 51 .

(6) علي حمد عاجل الكناني ، المؤسسة العسكرية والتحول الديمقراطي في تونس ومصر دراسة في الواقع والمستقبل ، ط1 ، دار

أمجد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2022 ، ص 20 .

وعليه يقع على عاتق النظام العسكري الاهتمام بأيدولوجية أفراده وقيمهم وأهدافهم المشتركة قبل الاهتمام بقضايا التدريب والتسليح والتأهيل على أشغال المناصب العسكرية الحساسة، فتمكن أفراد المؤسسة العسكرية من بلوغ درجات متميزة في التدريب والتأهيل والدفاع عن الوطن والحفاظ على أمنه واستقراره لا يتحقق إلا بوساطة إيمانهم بأفكار وقيم ومعتقدات ثابتة ومعينة، كما أن الأيدولوجية المشتركة التي ينبغي على أبناء المؤسسة العسكرية الأيمان بها والتمسك بتعاليمها يجب ان تكون مشتقة من أيدولوجية النظام الاجتماعي ويجب ان تتبناها عدة جماعات مرجعية في آن واحد كالأسرة والمدرسة والمجتمع المحلي ووسائل الاعلام الجماهيرية ؛ لكي يسهل على العسكريين التمسك بها والتصرف بموجب تعاليمها وقوانينها لكي يصبح كافة العسكريين في المؤسسة العسكرية موحدين وقادرين على الدفاع عن كرامة الوطن وصيانة شرفه ومقدساته من الطامعين المحتملين (1) .

ثامناً – التقدم التقني والتنظيمي : من الناحية التقنية تعد المؤسسة العسكرية الأكثر حداثة وتنظيمًا وتقدمًا عن سائر مؤسسات الدولة ، وهذا من شأنه أن يزيد من قدرة النخبة العسكرية على الاستخدام المرن والمتقدم للآلة العسكرية في حالة الضرورة (2) .

الفرع الثاني

تمييز المؤسسة العسكرية عما يشته به

اتجه بعض الكتاب والباحثين إلى التوسع بمفهوم المؤسسة العسكرية لتشمل القوات المسلحة بفروعها الرئيسية الثلاثة البرية والجوية والبحرية فضلاً عن قوات الشرطة والميليشيات العسكرية والميليشيات الحزبية وقوات الحرس الخاص (3) ، في حين

(1) د . إحسان محمد حسن ، مصدر سابق ، ص124 .

(2) عميرة أسماعيل ، دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري ، رسالة ماجستير – كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة الجزائر ، 2009 ، ص75.

(3) حسن تركي عمير ، "المؤسسة العسكرية العراقية في مواجهة التنظيمات الإرهابية: عوامل الانجاز ودواعي الإخفاق" ، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 12 ، 2015 ، ص124 .

قصر البعض الآخر من مفهوما لتشمل القوات المسلحة فقط بفروعها الرئيسية البرية والبحرية والجوية (1) ، ومن جانبنا نؤيد الاتجاه الثاني إلى حد ما وهو ما سنوضحه بالآتي .

أولاً – تمييز المؤسسة العسكرية عن قوى الأمن الداخلي

مما لا شك فيه أن المؤسسة العسكرية تتميز عن قوى الأمن الداخلي ؛ ويعود ذلك لاختلاف هذه التنظيمات من حيث تشكيلاتها ومهامها وأدوارها وأنظمتها القانونية كذلك وكالآتي :

1 – من حيث التنظيم الدستوري والتشريعي : يعد الفصل بين السلطات من المبادئ المهمة التي يقوم عليه النظام الدستوري الديمقراطي ، وذلك بالاستناد إلى فكرة أن تقسيم مسؤوليات الدولة وتوزيعها بين المؤسسات المختلفة يضمن الحماية من الاستبداد والتعسف ، ويظهر مبدأ مشابه فيما يتعلق بأجهزة قطاع الأمن في الأنظمة الديمقراطية ، فلا بد أن يكون هناك فصل واضح بين دور القوات العسكرية ودور قوات الشرطة ، وينبغي تحديد هذا الفصل من خلال إطار دستوري وتشريعي يوضح اختصاصات ومهام مختلف أجهزة قطاع الأمن ويحد منها ، وبهذا الصدد نتساءل هل فصلت الأنظمة الدستورية وبضمنها العراق بين المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية الأخرى؟ .

باستقراء أحكام الدستور المصري لعام 2014 النافذ ، نجد أن الدستور قد فصل في الفصل الثامن منه بين المؤسسة العسكرية والشرطة (2) إذ تتألف المؤسسة العسكرية من القوات البرية ، القوات البحرية ، القوات الجوية ، بفروعها وأجهزتها كافة ، كما أخضع قانون الاحكام العسكرية نطاق سريانه على ضباط القوات المسلحة الرئيسية بكافة فروعها وضباط الصف وجنوده طلبة المدارس ... في حال ارتكابهم إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون (3) ، بينما عرف المؤسسة الأمنية بأنها هيئة مدنية نظامية (4) ، وحدد قانون هيئة الشرطة نطاق سريانه على ضباط

(1) محمد طه بدوى ، النظرية السياسية – النظرية العامة للمعرفة السياسية ، المكتب المصري الحديث ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 218 ، وبذات المعنى حمادة محمد عطية عبد الرحمن ، المؤسسة العسكرية وفرص الانتقال الديمقراطي "الحالة المصرية" المركز العربي الديمقراطي ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://democraticac.de> : تأريخ اطلاق 20 / 2 / 2023 .

(2) أنظر: المواد (200 ، 206) من دستور جمهورية مصر لعام 2014 المعدل

(3) أنظر: المادتان (1 ، 2) من قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 ، منشور في الجريدة الرسمية ، السنة التاسعة ، العدد 123 ، 1966 .

(4) أنظر: المادة (206) من دستور جمهورية مصر لعام 2014 المعدل .

الشرطة ، أمناء الشرطة ، مساعدي الشرطة ... (1) ، أما الدستور التركي لعام 1982 المعدل فلم يميز بين المؤسسة العسكرية والقوات الأمنية ، بل تطرق إلى منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة ومجلس الأمن القومي (2) ، أما قانون الخدمة الداخلية فقد نص في المادة (1) منه على أن " القوات المسلحة التركية هي قوة مسلحة تابعة للدولة تتكون من ضباط وضباط عسكريين وضباط صف وجنود وجنود وطلاب عسكريين ... "

بالرجوع لإحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نصت المادة (9 / أولاً ، أ) منه على " تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي ... " يؤخذ على النص صياغته العامة والفضفاضة مما حدى بالبعض الخلط بين مفهوم المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية الأخرى ، وفي الحقيقة هنالك فصل بين المؤسسة العسكرية وقوى الأمن الداخلي ، إذ حدد قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم 3 لسنة 2010 نطاق سريانه على ضباط ومتطوعي القوات المسلحة المستمرين في الخدمة ، وطلاب الكلية العسكرية وطلاب المعاهد والمدارس الخاصة بالجيش ... (3) ، بينما أخضع قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لعام 2008 نطاق سريان القانون على المنتسبين والضباط والمتقاعدين إذا ارتكبوا جريمة أثناء الخدمة (4) .

وعليه عندما نشير في العراق أو الدول المقارنة اصطلاحاً إلى القوات المسلحة فهذا يعني بالأساس المؤسسة العسكرية التي تتمثل مهمتها الأساسية في الدفاع عن الوطن والحفاظ على أمنه وسلامته ، فضلاً عن جميع وظائف الدعم التي تقدمها للسلطات المدنية ، لذلك فإن المؤسسة العسكرية هي أولاً وقبل كل شيء القوات المسلحة المؤلفة من القوات البرية والقوات البحرية والقوات الجوية وأي قوة أخرى ترتبط بها وتعمل بأمرتها وفقاً لإحكام القانون (5) ، وما يدعم هذا

(1) أنظر: المادة (1) من قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 المعدل ، المنشور بالجريدة الرسمية ، السنة الرابعة عشرة ، العدد 45 ، 1971 .

(2) أنظر: المادتان (117 ، 118) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(3) أنظر : المادة (1) من قانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4040 ، 2007 .

(4) أنظر : المادة (1) من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لسنة 2008 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4063 ، 2008 .

(5) أنظر : المادة (6 / أولاً ، ب) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم 3 لسنة 2010 .

الفهم هو أن المشرع الدستوري لم يسند بدوره صفة المسلحة لقوات الأمن الداخلي ، على الرغم أنها نظاميًا هي قوات حاملة للسلاح .

2 - من حيث المهام : ميز الدستور المصري لعام 2014 النافذ مهام المؤسسة العسكرية عن الأجهزة الأمنية عندما حدد مهامها " بالدفاع عن البلاد ، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها ، وصون الدستور والديمقراطية ... " (1) ، الأمر الذي يشرعن دور المؤسسة العسكرية كفاعل أساسي في منظومة الحكم ، إذ يتيح لها ضمناً أمكانية تفسير الدستور وعدم قصر دورها على مهام ضمان سلامة وأمن البلاد ، وهذا من شأنه أن يجعلها مؤسسة فوق مؤسسات الدولة وبضمنها المحكمة الدستورية ، بعبارة أخرى بإمكان الجيش فرض وجهة نظره ومشيبته على مؤسسات الدولة الأخرى وكافة الأطراف السياسية في الحكم والمعارضة، بما في ذلك احتمال منع وصول غير العسكريين إلى مقعد الرئاسة ، أو ترجيح كفة فصيل سياسي على حساب آخر (2) ، كما يرسخ لدور وصائي لها في المستقبل بما يسمح لها بداية من التدخل في الحياة السياسية وحتى الانقلاب على الأنظمة المنتخبة ، تحت مبررات مثل : الحفاظ على الدستور والديمقراطية ومدنية الدولة ، فيما يبدو أنه محاولة لاستنساخ تجارب دول عانت من الوصاية العسكرية على الحياة السياسية ، وأقرب نموذج لهذا هو وضع الجيش في الحياة السياسية التركية حتى الماضي القريب ، لذا نرى ضرورة الغاء النص الدستوري على حق المؤسسة العسكرية في حماية الديمقراطية وقصره على حماية البلاد وحدودها ، بينما تتولى الأجهزة الأمنية حفظ الأمن والنظام العام وانفاذ القانون (3) ، أما الدستور التركي فلم يتطرق إلى مهام المؤسسة العسكرية بل أكتفى ببيان منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس الأركان ومجلس الأمن القومي ، في حين نصت المادة (35) من قانون الخدمة الداخلية للقوات المسلحة أن " مهمة القوات المسلحة مواجهة التهديدات الخارجية" (4) ، وتتولى قوات الأمن الداخلي حفظ النظام العام .

(1) أنظر : المادة (200) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل .

(2) بهي الدين حسن ، المؤسسة العسكرية المصرية نحو صراع سياسي جديد ، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://carnegie-mec.org> تأريخ الاطلاع 5 / 1 / 2023 .

(3) أنظر : المادة (206) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل .

(4) لا بد من الإشارة أن نص المادة (35) من قانون الخدمة الداخلي للقوات المسلحة هو الذي يعطي المبرر القانوني للتدخل العسكري ، ثم تم تغيير النص وإلغاء أي إشارة إلى الجمهورية أو الدستور وتم الإبقاء فقط على الإشارة إلى التهديدات الخارجية كخطوة في السعي نحو حرمان العسكريين من تبرير الانقلابات العسكرية بحجة عدم قدرة السلطات المدنية في الدفاع عن =

باستقراء إحكام دستور العراق لعام 2005 نلاحظ أن المهمة الأساسية للمؤسسة العسكرية الدفاع عن البلاد من العدوان الخارجي⁽¹⁾ ، أي أن ساحة عملياتها الحدود ، في حين تتولى قوى الأمن الداخلي الدفاع عن الدولة من التهديدات الداخلية وساحة عملياتها إقليم الدولة أي توفير الطمأنينة للمواطنين والمحافظة على النظام العام ومكافحة الإرهاب بكافة أشكاله⁽²⁾ .

مما تجدر الإشارة إليه أن مهام المؤسسة العسكرية لم تعد كما كانت عليه في السابق، تقتصر على القتال في مسرح العمليات الحربية والعسكرية ، بل أصبحت تتصدى لتجارة المخدرات، وتواجه التمرد والإرهاب ، والكوارث والأزمات البيئية والطبيعية⁽³⁾ ، فضلاً عن مكافحة الأوبئة والفيروسات ، حيث لاحظنا أن الأعم الأغلب من دول العالم لجأت للاستعانة بخبرات ومعدات المؤسسة العسكرية في مواجهة انتشار وباء كورونا الذي اجتاح العالم مؤخرًا ، إذ قامت في الكثير من الدول بالسيطرة على الحدود الوطنية ، ونشرها في المدن والشوارع لتطبيق الإجراءات المشددة التي اتخذتها السلطات الحاكمة لضبط الأمن وتقييد تنقلات المواطنين ومنع التجمعات⁽⁴⁾ ، واستخدمت المرافق والمنشآت العسكرية كأماكن للحجر الصحي، وهو ما يؤكد على الدور والمهام غير التقليدية التي باتت تقوم

= المبادئ الدستورية ، ليجري حصر دور المؤسسة العسكرية في حماية البلاد من الخطر الخارجي وبموجب موافقة البرلمان التركي ويكون المبدأ الدستوري البديل عن السابق ، للتفصيل أكثر أنظر : أحمد عدنان كاظم ، أثر التحولات العالمية في الدور السياسي للمؤسسة العسكرية في العالم الثالث ، ط 1 ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، 2016 ، ص 175-176 ، وكذلك

Giovanni Parigi, Voila comment Erdogan a affaibli l'armée, OASIS, 26/07/2016,

<https://www.oasiscenter.eu/fr/voila-comment-erdogan-affaibli-larmee>

تاريخ الاطلاع 18 / 8 / 2023

(1) أنظر : المادة (9 ، أولًا / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
(2) أنظر : المادة (2 ، ثالثًا) من قانون وزارة الداخلية رقم 20 لسنة 2016 ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد 4414 ، 2016 .

(3) ساهمت المؤسسة العسكرية في أمريكا في دعم المؤسسات المدنية نتيجة الأضرار التي لحقت بها من جراء اعصار كاترينا 2005 ، إذ قامت بتعبئة حوالي 70 ألف جندي ، وأكثر من 18 ألف طلعة جوية ، و25 ألف شخص من العاملين في وزارة الدفاع ، وأثمرت هذه المساهمة إنقاذ 49773 شخصًا للتفصيل أكثر أنظر : جوزيف سويتز وآخرون ، مصدر سابق ، ص 318 .

(4) د . شادي عبد الوهاب منصور ، ما هي مهام وأدوار الجيوش في أزمنة الأوبئة ، المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة ، العدد 7 ، 2020 ، ص 9 .

بها المؤسسة العسكرية في مواجهة الأمراض والأوبئة والكوارث الطبيعية ، وهي في الأساس مهام مدنية⁽¹⁾ ؛ ويعود ذلك إلى عدة اعتبارات، أهمها ضخامة بعض الكوارث والأوبئة، وصعوبة السيطرة عليها من قبل الجهات المدنية بمفردها، وامتلاكها للخبرات البشرية والعلمية المدربة والمؤهلة، وسرعة الاستجابة في ظل امتلاك الكثير من القدرات اللوجستية ، فضلاً عن ثقافة الخدمة والتطوع كأهم المبادئ التي تقوم عليها القوات المسلحة ، والتضحية والفداء لمواجهة أي تهديد يتعرض له الوطن ، ونتيجة للأدوار غير التقليدية التي تقوم بها المؤسسة العسكرية يتلشى التمييز بين مهام المؤسسة العسكرية وقوى الأمن الداخلي ، وتشكل حالة الطوارئ⁽²⁾ أحد السيناريوهات التي قد يصبح فيها دور المؤسسة العسكرية وقوى الأمن الداخلي غير واضح ، فغالباً ما تنص الدساتير الديمقراطية على تركيز سلطة صنع القرار في السلطة التنفيذية وصلاحيات موسعة للمؤسسة العسكرية لقمع الاضطرابات أو التدخل في الظروف الاستثنائية ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى عدم التزام المؤسسة العسكرية بالحياد التام الذي تبنته معظم الدول الديمقراطية ومن ثم التدخل في الشؤون السياسية .

خلاصة القول ، لا بد من الفصل التام بين هيكلية ومهام المؤسسات العسكرية والأمنية وهو ما تبنته غالبية دساتير الدول الديمقراطية ، فمن الضرورة أن يتكفل بتحديد اختصاصات كل مؤسسة بوضوح ودقة ، لتجنب تداخل الاختصاصات بين الأجهزة أو الشطط في استعمال السلطة من طرف إحداها ، خاصة فيما يتعلق بدوره في حفظ النظام العام والتدخل في حالات الانفلات الأمني والمظاهرات الشعبية ، فالخلط بين وظائف الأمن ووظائف الدفاع يشكل عاملاً لإحكام المؤسسة العسكرية في السياسة ، وإخراجها عن وظيفتها الأساسية ، فالمؤسسة العسكرية تتولى مهام حماية البلاد وسلامة أراضيه وأمنه ،

(1) مثلاً أن القائد العام للقوات المسلحة رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي وجه بضرورة قيام القوات المسلحة بتقديم كل ما تحتاجه المؤسسات الصحية من خلال طبابة وزارة الدفاع والحشد الشعبي ، وعلى ضوء ذلك قامت المؤسسة العسكرية بتعفير المناطق السكنية والأسواق ودفن الضحايا ، وإعداد مختبرات مركزية جاهزة لغرض القيام بعملية المسح الميداني الشامل للمحافظات ، بالإضافة إلى بناء وتأهيل المستشفيات ، أنظر ، القوات الأمنية والصحة جيشان في مواجهة كورونا ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.ina.iq> تاريخ الاطلاع 27 / 6 / 2023 .

(2) لا يصبح التمييز بين أدوار الأجهزة الأمنية غير واضح في حالات الطوارئ فقط ، فهناك سلسلة من التهديدات الأمنية، أبرزها الإرهاب الدولي وتهريب المخدرات، التي تؤثر على عملية التمييز وتجعل التنسيق بين مختلف قيادات أجهزة قطاع الأمن، ومع القيادة السياسية، أمراً ذا أهمية قصوى .

والمؤسسة الأمنية تتولى مهام حفظ الأمن والنظام العام وحماية المواطنين ، والتأكيد على أن كلتا المؤسساتين مُلك للشعب، وليس لفرد أو عائلة أو حزب أو فئة ، وتؤديان مهامهما في خدمة الشعب ، كما ينبغي تصميم أطار دستوري وتشريعي ينظم الحالات الاستثنائية تنظيمًا جيدًا ، بوساطة النص على القواعد التي تحكم عملها واستخدامها في هذه الحالات والجهات التي لها الحق في تحديد هذا الدور ونطاقه ومدته.

ثانيًا - تمييز المؤسسة العسكرية عن الجيش : ذهب البعض من الباحثين إلى أن مصطلحي الجيش والمؤسسة العسكرية يأتيان كمرادفين في معظم الأحوال ، وأن الفارق الوحيد هو أن مصطلح الجيش قد يحمل في بعض الأحيان معنى رمزيًا وطنيًا يُشير إلى مقدرة البلاد العسكرية بشكل عام⁽¹⁾ ، بينما ذهب البعض الآخر إلى أن الجيش يشكل جزءًا من المؤسسة العسكرية التي تتألف من أقسام متنوعة قد تكون قوى الأمن أو الحرس الرئاسي أو الجمهوري أو تشكيلات شبه عسكرية أو ميليشيات وقد تكون لهذه التشكيلات قدرات عسكرية تفوق الجيش أو تحصل على التمويل بصورة تفوق ما يحصل عليه الجيش أو يكون لها دور سياسي فوق ما لدى الجيش⁽²⁾ ، ومن وجهة نظرنا نتفق مع ما ذهب إليه الاتجاه الثاني إلى حد ما⁽³⁾ بأن الجيش يشكل جزء من المؤسسة العسكرية والذي يتألف من القوات البرية ، القوات البحرية ، القوات الجوية بفرعها وأجهزتها كافة ولكل منها مهمتها ووظائفها⁽⁴⁾ التي ترتبط بوزارة الدفاع إحدى مكونات السلطة التنفيذية في الدولة ، فالمؤسسة العسكرية (القوات المسلحة) هي أشمل وأوسع نطاقًا من الجيش وما يعزز هذا الفهم هو أن قانون هيئة الحشد الشعبي رقم 40 لسنة 2016

(1) داليا شيركو شاكر ، إشكاليات التنظيم الدستوري للقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي في الدولة الفيدرالية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية القانون - جامعة السليمانية ، 2021 ، ص 32 .

(2) هيفاء محمد أحمد ، موريتانيا بين الانقلاب العسكري والحكم المدني، مجلة دراسات دولية، العدد 42، 2009 .

(3) لا نتفق مع ما ذهب إليه الاتجاه الثاني بأن المؤسسة العسكرية تضم في تشكيلاتها قوى الأمن الداخلي أو غيرها من التشكيلات الأخرى فهي تنظيمات تختلف عنها من حيث المهام أو من حيث الإطار القانوني كما بينا سابقًا ، للتفصيل أكثر أنظر ص 24 وما بعدها .

(4) ملاك مقر قيادة القوات البرية (المعدل) لسنة 2017 ، مديرية التنظيم ، دائرة العمليات ، رئاسة اركان الجيش ، وزارة الدفاع العراقية . ملاك مقر قيادة القوة الجوية (المعدل) لسنة 2017 ، مديرية التنظيم ، دائرة العمليات ، رئاسة اركان الجيش ، وزارة الدفاع العراقية . ملاك مقر قيادة القوة البحرية (المعدل) لسنة 2017 ، مديرية التنظيم ، دائرة العمليات ، رئاسة اركان الجيش ، وزارة الدفاع العراقية . ملاك مديرية الشؤون العسكرية للأغراض المدنية (المعدل) لسنة 2017 ، مديرية التنظيم ، دائرة العمليات ، رئاسة اركان الجيش ، وزارة الدفاع العراقية .

أشار إلى أن الحشد الشعبي تشكياً عسكرياً مستقلاً وجزء من القوات المسلحة⁽¹⁾ ، فهو لا يرتبط بوزارة والدفاع ولا يؤتمر بأوامرها بل يرتبط بالقائد العام للقوات المسلحة ، كما أن تحركات وانتشار وتوزيع قواته في المحافظات تكون من صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة .

(1) أنظر : المادة (1 / ثانياً ، 1) من قانون هيئة الحشد الشعبي رقم 40 لسنة 2016 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4429 ، 2016 .

المبحث الثاني

مظاهر حياد المؤسسة العسكرية

أشارت المواثيق الدولية والإقليمية على مبدأ المساواة بين المواطنين كافة في ممارسة الحقوق والحريات العامة ولا سيّما السياسية منها ، كما أكدت عليه الدساتير والقوانين الناظمة للحقوق والحريات العامة ، ويعد موضوع ممارسة أفراد المؤسسة العسكرية للحقوق السياسية التي تقررها الدساتير والقوانين على درجة كبيرة من الأهمية ، إذ تمثل المؤسسة العسكرية الركيزة الأساسية والأداة الفاعلة لتنفيذ السياسة العامة للحكومة الأمر الذي يجعلهم عرضة للتأثيرات الحكومية في محاولة لتسخير اتجاهاتهم السياسية لخدمة مصالحها، والتساؤل الذي يثار بهذا المقام مدى أحقية أفراد المؤسسة العسكرية في ممارسة الحقوق السياسية بوصفهم يشكلون جزء من البناء الاجتماعي ومدى تأثير ذلك على حيادها وعدم تدخلها في الشؤون السياسية ؟ ، وما موقف الأنظمة الدستورية من ممارسة هذه الحقوق السياسية بالنظر لمكانتها وخطورة المهام الملقاة على عاتق صاحبها ؟

سنعقد في هذا المبحث لمعالجة أهم مظاهر حياد المؤسسة العسكرية ، وذلك في مطلبين نخصص الأول لبحث حقي الانتخاب والترشيح ، فيما نوضح في الثاني حقي الانتماء للأحزاب السياسية وأبداء الآراء السياسية.

المطلب الأول

حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتخاب والترشيح

يمثل كل من الانتخاب والترشيح مرتكز المشاركة في الحياة السياسية ، ولبيان مدى أحقية أفراد المؤسسة العسكرية في ممارسة هذين الحقين ، سنقسم هذا المطلب على فرعين : نخصص الفرع الأول لحق العسكريين في الانتخاب ، ونبحث في الفرع الثاني حقهم في الترشيح.

الفرع الأول

حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتخاب

يعدّ حق الانتخاب⁽¹⁾ من أبرز الحقوق المدنية والسياسية وأحد الركائز الأساسية للديمقراطية الحديثة ، إذ أعتد كبدل مناسب لتمثيل الشعب بعد تعذر ممارسة الديمقراطية المباشرة ، ومن المعلوم أن منح العسكريين حق الاقتراع هو من المواضيع الشائكة التي أثارت وتثير الكثير من الآراء والمواقف المتضاربة، وليبان مدى أحقية أفراد المؤسسة العسكرية في الانتخاب ، سنبين موقف المشرع وآراء الفقه من ذلك .

أولاً – موقف المشرع من ممارسة حق الانتخاب بالنسبة للمؤسسة العسكرية .

أوضح دستور جمهورية مصر لسنة 2014 أن المبدأ العام هو المساواة في حق الانتخاب ، إذ نص على " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني ، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق ... " ⁽²⁾ ، ويفهم من هذا النص إن المشرع المصري قد أحال إلى المشرع العادي تنظيم ممارسة حق التصويت .

وقد تضمن قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 في المادة الأولى حظرًا على ممارسة العسكريين حق الانتخاب بقوله " على كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشرة سنة ميلادية ، أن يباشر الحقوق السياسية الآتية :

ثانيًا ، انتخاب كل من :

- 1 – رئيس الجمهورية .
- 2 – أعضاء مجلس النواب .
- 3 – أعضاء المجالس المحلية .

(1) يقصد بالانتخاب : هو نمط لأيلولة السلطة يركز على اختيار المواطنين لممثليهم أو لمندوبيهم على المستوى المحلي أو الوطني ، أو المهني أو هو نمط لمشاركة المواطنين في الحكم في إطار الديمقراطية التمثيلية ، د . حسن مصطفى البحري ، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية ، ط2 ، دون نشر ، 2016 ، ص7 . أما الاستفتاء فيقصد به : " عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض ، د . ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية ، ط1 ، مكتبة المنار الإسلامية ، الكويت ، 1980 ، ص10-11 .

(2) أنظر : المادة (87) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل .

ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة، والفرعية، والإضافية، ... ، طوال مدة خدمتهم في القوات المسلحة أو الشرطة...⁽¹⁾، بيد أن المشرع المصري أتاح لأفراد المؤسسة العسكرية الحق بانتخاب الرئيس وأعضاء المجالس النيابية والمحلية، وبذلك ساوى بين المواطنين العاديين وأفراد المؤسسة العسكرية في ممارسة هذا الحق⁽²⁾،

أما المشرع التركي فقد حرم أفراد المؤسسة العسكرية من المشاركة في انتخاب رئيس الدولة وأعضاء المجالس النيابية والمحلية، إذ نصت المادة (67 / رابعاً) من دستور تركيا لسنة 1982 على أنه " لا يحق التصويت للجنود والعريفيين رهن الخدمة، ولا لطلاب الكليات العسكرية ... " ⁽³⁾.

أما المشرع العراقي فقد سلك ذات النهج الذي سلكه المشرع المصري، إذ ساوى بين جميع المواطنين في ممارسة حقوقهم، خاصة السياسية منها، إذ نصت المادة (20) من دستور العراق لعام 2005 على " للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح... " .

ونلاحظ من النص أعلاه أن المشرع العراقي قد أرسى حكماً منح بمقتضاه جميع العراقيين سواء أكانوا عاديين أم موظفين عموميين ممارسة حق التصويت، ولم يحظر أحداً منهم من ممارسة هذا الحق حتى وأن كان الفرد يشغل وظيفة ذات طبيعة خاصة، كأفراد المؤسسة العسكرية أو الشرطة أو باقي الأجهزة الأمنية الأخرى، وقد أكد على هذا المبدأ عندما نص في المادة (9 / أولاً، ج) من الدستور النافذ على أنه: " لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر، أو منظمات تابعة لها، الترشيح في الانتخابات لإشغال مراكز سياسية... دون أن يشمل ذلك حقهم في التصويت في الانتخابات " .

وقد أخذ قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية على عاتقه ليضع النصوص الدستورية موضع التنفيذ عندما نص في المادة (4 / أولاً) على أن: " الانتخاب حق

(1) أنظر : المادة (1 / ثانياً) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 23، 2014 .

(2) أنظر : المادة (الثانية) من قانون رقم 167 لسنة 2020 المعدل لقانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، نشر في الجريدة الرسمية، العدد 30 مكرر (أ)، 2020 .

(3) أنظر : المادة (67 / رابعاً) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

لكل مواطن عراقي ممن توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون⁽¹⁾ لممارسة هذا الحق دون تمييز بسبب الجنس أو العرق ...”.

ونلاحظ من النصوص الدستورية والتشريعية السابقة أن المشرع التركي قد حرم بعض الفئات من المواطنين من الانتخاب ، بخلاف المشرع المصري والعراقي الذي لم يميز بين أحد من أفراد الشعب العراقي في ممارسة هذا الحق ، بغض النظر عن طبيعة الوظيفة التي يشغلونها ، وعليه منح أفراد المؤسسة العسكرية الحق كاملاً في ممارسة حق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة سواء تعلق الأمر بانتخابات مجلس النواب أو المجالس المحلية .

ثانياً – موقف الفقه

اختلف الفقه بين مؤيد ورافض من حرمان أفراد المؤسسة العسكرية من حق الانتخابات البرلمانية أم المحلية ، فقد ذهب الاتجاه الأول الذي نؤيده إلى أن الحكمة أو الغاية المتوخاة من منع منتسبي المؤسسة العسكرية من حق التصويت يتفق مع طبيعة المهام الملقاة على عاتقهم ، والتي يجب أن تكون بعيدة عن التأثيرات والعمل السياسي ، وما يجلبه الاشتغال بها من تطاحن وتنافر نتيجة لتباين العقائد والميول والاتجاهات السياسية الذي يضر بالنظام العسكري ، مما يقتضي حيادها وعدم زجها في المعارك الانتخابية⁽²⁾ .

ويضيف آخرون أن السماح لأفراد المؤسسة العسكرية المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات يؤثر في حياد العملية الانتخابية ومصداقيتها ؛ ويعود ذلك لتأثر العسكريين عند الأداء بأصواتهم باتجاهات رؤسائهم ، مما يجعل إرادتهم معيبة وغير معبرة ، بحكم ما يفرضه النظام العسكري عليهم من طاعة مطلقة ، وهذا يتعارض مع حرية الناخب⁽³⁾ .

(1) أنظر : المادة (5) من قانون رقم (4) لسنة 2023 التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4718 ، 2023 . .

(2) د . صالح حسين علي ، الحق في الانتخاب ، ط1 ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2012 ، ص 132 ، د . سعاد الشراوي ، عبدالله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص164 ، د . عوض الليمون ، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ، ط2 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2016 ، ص 183 .

(3) د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 ، ص192 ، د . ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1986 ، ص187 .

ويذهب آخرون إلى أن هذا الحرمان يقف وراءه كثرة الأخطاء القانونية والمادية التي يمكن أن تحصل عبر عمليتي التصويت والفرز داخل لجان الانتخابات الخاصة برجال الجيش والشرطة⁽¹⁾.

في حين يرى الاتجاه الثاني⁽²⁾ أن منع منتسبي المؤسسة العسكرية من المساهمة في الانتخابات والاستفتاءات يتنافى مع مبدأ ديمقراطي راسخ هو عمومية حق الاقتراع الذي يتطلب إشراك الأفراد المتوافرة فيهم الشروط القانونية في اختيار ممثليهم ، كما أنه يقلل من قيمة المؤسسة العسكرية ووزنها وابعادها لها عن تحقيق ما يتطلبه الدستور من المشاركة في أداء الواجب ، كما أن حرمان العسكريين من حق الانتخاب لا يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والتي أجازت فقط وضع قيود على حق أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة وموظفي الإدارات الحكومية بتأسيس الأحزاب السياسية وتأليف الجمعيات وتكوين النقابات والانضمام إليها دون حق الانتخاب⁽³⁾.

وتأسيساً على ما تقدّم ، نرى أن النظام الدستوري التركي كان موفقاً في أبعاد المؤسسة العسكرية من المساهمة في الانتخاب بخلاف المشرع العراقي والمصري ، لذا ندعو المشرع العراقي إلى منع أفراد المؤسسة العسكرية من المشاركة في الانتخابات لضمان حيادها وعدم الانحياز لطرف أو حزب على حساب آخر وذلك للأسباب الآتية :

بعد عام 2003 أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر رقم (2) لسنة 2003 بحل بعض المؤسسات وبضمنها الهياكل الأساسية العسكرية والأمنية ، الأمر الذي أسفر عن تدمير البنية التحتية بالكامل وتسريح ضباط الجيش وجنوده كافة ، ثم بعد ذلك أصدرت أمراً لاحقاً لتكوين المؤسسة العسكرية التي تكونت من عدة أفواج لم يكونوا من العسكريين السابقين بل كانوا من المدنيين المتطوعين ، كما تم ضم جماعات متفرقة مختلفة من حيث التنظيم و الأصل دون أن تكون هناك معايير حقيقية في تكويناته ، وقد تقلد البعض منهم مناصب متقدمة في المؤسسة

(1) د . سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1977 ، ص206 ، د . داود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام المصري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2006 ، ص213 .

(2) د. عبد الناصر محمد وهبة ، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص260 ، د. محمد الذهبي ، الفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس النيابية- دراسة مقارنة ، دون طبع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص59 .

(3) أنظر : المادة (22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966 .

العسكرية ، الأمر الذي مكن البعض منهم من التأثير على إرادة الجنود وآراءهم وتوجيههم بالتصويت لشخصية معينة أو حزب معين وهو ما يؤثر على نزاهة الانتخابات ، فضلاً عن ذلك إن السماح للمؤسسة العسكرية بحق التصويت في الانتخاب سيفتح الدعاية الانتخابية داخل المؤسسة العسكرية وتدخلهم في الشؤون السياسية ، الأمر الذي يؤدي إلى حصول صراعات انتخابية قد تُلقِي بظلالها على عملهم في المؤسسة العسكرية ، كما أن تحديد أكثر من مقر انتخابي يشجع الأحزاب الحاكمة على تجيش مجاميع كبيرة من أفراد المؤسسة العسكرية وغيرهم كقوة انتخابية تتحرك من دائرة إلى أخرى ، ومن مركز انتخابي إلى آخر على أساس موطن العمل ، لترجيح مرشح معين في تلك الدائرة أو المركز .

وعليه نرى أن إلغاء تصويت افراد المؤسسة العسكرية يعزز من نزاهة الانتخابات ويدعم استقلالية المؤسسة العسكرية ويبعدها عن التنافس السياسي ، فكلما ابتعدت عن معترك الحياة السياسية كلما كانت أكثر حيادية في عملها وواجباتها الوظيفية ، ومتى ما تمكنت السلطات المدنية من زيادة ضمانات التصويت لأفراد المؤسسة العسكرية وتمكنت هذه المؤسسة من ترسيخ أفرادها على مبادئ وأسس الديمقراطية وحماية الحق الانتخابي وحرية التعبير داخل المؤسسة العسكرية ومنع توظيفها لأغراض سياسية والنأي بها عن الاستقطابات ، عند ذلك يمكن السماح لهذه الفئة من ممارسة حقوقهم السياسية بحرية تامة .

الفرع الثاني

حق أفراد المؤسسة العسكرية في الترشيح

إذا كان الانتخاب يعد الوسيلة الأولى للمشاركة في الحياة السياسية فإن هذا الحق لا يوتي ثماره إلا بوجود حق ثانٍ وهو الحق في الترشيح⁽¹⁾ الذي يتبع بالضرورة حق الناخب في الاختيار ، فهما حقان يكمل أحدهما الآخر فلا تقوم الحياة السياسية والحياة النيابية خاصة بواحدٍ منهما دون الآخر ، إذ أن الاعتراف للمواطن بحق الانتخاب والترشيح سيؤدي إلى أن تكون المجالس النيابية معبرة

(1) الترشيح يقصد به : حق كل فرد تتوافر فيه الشروط القانونية للترشيح بأن يرشح نفسه لأن يكون الممثل الذي ينوب عن مواطنيه في شؤون الحكم ، أنظر : د. عواد عباس الحردان : حق المشاركة السياسية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، عدد (6) ، سنة 2012 ، ص 40 .

عن إرادة الناخبين ، لذلك نرى أن الدساتير عادةً ما تربط بين هذين الحقين وتكفلهما في نصًا دستوريًا واحدًا⁽¹⁾ ، غير أن إعطاء هذا الحق لا بد أن تحكمه قواعد قانونية وأخرى واقعية سواء كان الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية أم المجالس النيابية ام المحلية⁽²⁾ ؛ لكون الدور الذي يمارسه المرشح - في حال فوزه - في الحياة السياسية أكبر من الدور الذي يلعبه الناخب وأشد تأثيرًا⁽³⁾ ، والسؤال الذي يثار بهذا الصدد ، هل يمكن لأفراد المؤسسة العسكرية الترشيح لعضوية مجلس النواب أثناء ممارستهم لوظائفهم العسكرية ؟ بعبارة أخرى هل يستطيع أفراد المؤسسة العسكرية من التمتع بذات الحقوق التي يتمتع بها المواطن العادي ؟ وما أثر ذلك على حيدتها ؟ .

حظر النظام المصري على أفراد المؤسسة العسكرية الترشيح لعضوية المجالس النيابية إذ نص قانون مجلس النواب على " مع عدم الإخلال بالقواعد والإحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية ، لا يجوز قبول أوراق ترشحهم ... قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم ، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تأريخ تقديمها " ⁽⁴⁾ .

ويتضح من النص أعلاه أن حظر الترشيح مؤقتًا وليس مؤبدًا ، إذ يمكن لأفراد المؤسسة العسكرية الترشيح بعد الإحالة على التقاعد أو قبول استقالتهم⁽⁵⁾ ، إذ لا تقبل أوراق ترشحهم قبل أن يتقدموا إلى لجنة الانتخابات بالمحافظة⁽⁶⁾ بما يفيد تقديمهم لاستقالاتهم من الجهات التي يعملون بها حيث لا يجوز لهؤلاء الجمع بين مناصبهم الوظيفية و الترشيح لعضوية مجلس النواب ، إلا أن

(1) أنظر المادة (87) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل ، المادة (67) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل ، المادة (20) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) د . عبد الناصر محمد وهبة ، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص283 .

(3) يمامة محمد حسن كشكول ، دور القضاء في حماية حق المشاركة في الحياة السياسية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة النهرين ، 2014 ، ص56 .

(4) أنظر : المادة (11) من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 23 ، 2014 ، وكذلك المادة (12) من قانون مجلس الشيوخ رقم 141 لسنة 2020 ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 26 ، 2020 .

(5) د . حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق (دراسة في مجلس الاتحاد) ، ط1 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2012 ، ص198-199 .

(6) أنظر : المادة (10) من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 .

قواعد تقديم الاستقالة مرهون بعدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لتقدم هؤلاء باستقالاتهم لجهة عملهم فيرجع بالنسبة لهؤلاء للقوانين المنظمة لطريقة استقالاتهم.

ويؤخذ على النص أنه قيد أفراد المؤسسة العسكرية بضرورة تقديم ما يفيد استقالاتهم من الجهات التي يعملون فيها ، الأمر الذي يتيح المجال لهذه الجهات ان تستغل هذه السلطة للتحكم بقدرة أفراد المؤسسة العسكرية على ممارسة حقوقهم الدستورية بالمشاركة السياسية عن طريق رفض الاستقالة أو المماثلة في الرد على طلب الاستقالة حتى تنتهي المهلة المحددة للترشيح⁽¹⁾ ، وبصدور قانون رقم 167 لسنة 2020 المعدل لقانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة رقم 232 لسنة 1959 نصت المادة الأولى منه على " لا يجوز للضباط بالخدمة أو من انتهت خدمتهم بالقوات المسلحة الترشح لانتخابات رئاسة الجمهورية أو المجالس النيابية ، أو المحلية ، إلا بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة ... " .

الملاحظ من النص القانوني أعلاه أنه قد وسع من سلطة المؤسسة العسكرية ومنحها صلاحيات إضافية ، إذ اشترط موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة على الضباط المحالين للتقاعد والراغبين بالترشح لرئاسة الجمهورية أو المجالس النيابية أو المحلية ، فلم تعد الموافقة مقتصرة على أفراد المؤسسة العسكرية المستمرين بالخدمة العسكرية بل شملت الذين انتهت خدمتهم ، وعليه يمكن للمجلس الأعلى للقوات المسلحة استبعاد الأشخاص الذين لا يتفقون مع سياسة المؤسسة العسكرية ومصالحها أو من خارج الجماعات الموالية لها ، والموافقة على الأشخاص الموالين لها والذين يطالبون بسيطرة المؤسسة العسكرية وعدم المساس بمصالحها ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى الأخلال بحياد المؤسسة العسكرية كما يتعارض مع مبدأ المساواة أمام القانون⁽²⁾ .

(1) على سبيل المثال رفضت استقالة العقيد أحمد قنصوة مرتين من خلال الامتناع عن الرد ، ومرة بموجب بلاغ رسمي صادر عن لجنة شؤون أفراد القوات المسلحة مصدق من وزير الدفاع من دون تعليل الأسباب في 22 تشرين الأول 2014 ، أنظر : سوسن جاد ، المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مصر والقضية الغريبة ضد قنصوة ، متاح على الموقع الإلكتروني

https://www.carnegieendowment.org تأريخ الاطلاع 15 / 7 / 2023 .

(2) نصت المادة (87) من دستور جمهورية مصر على " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة بينها القانون .

وهذا ما انتهجه المشرع التركي إذ حرم العسكريين من الترشح لعضوية المجالس النيابية إذ نص على " ولا يجوز للقضاة والمدعين ، وأعضاء الهيئات القضائية العليا ، وأعضاء هيئة التدريس في مؤسسات التعليم العالي ، وأعضاء مجلس التعليم الأعلى ، والعاملين في المؤسسات والهيئات العامة ممن يحملون صفة الموظف الحكومي ، وغيرهم من العاملين بسلك الخدمة العامة ممن لا يعتبرون عمّالاً بمقتضى الخدمات التي يؤدونها ، وأفراد القوات المسلحة ، الترشح للانتخابات ، ولا يُعْتَوَّن مؤهلين لشغل مقعد نائب ، ما لم يستقيلوا من مناصبهم (1) .

أما المشرع العراقي و رغبة منه في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ومنعها من استغلال نفوذها، فقد حظر عليها التدخل في الشؤون السياسية وأن لا يكون لها أي دور في تداول السلطة ، وحسناً فعل بجعل هذا الحظر في صلب الوثيقة الدستورية، كما منع أفراد القوات المسلحة من الترشيح للانتخابات أو إشغال أي منصب سياسي من دون الإخلال بحقهم في الإدلاء بأصواتهم ، وقد حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى نطاق هذا الحظر، إذ نص على " لا يجوز للقوات العراقية المسلحة وأفرادها ، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها ، الترشيح في الانتخابات لإشغال مراكز سياسية ، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع ، ويشمل عدم الجواز هذا أنشطة أولئك الأفراد المذكورين أنفاً التي يقومون بها بصفتهن الشخصية أو الوظيفية ، وليس في هذه المادة ما يحد من حق هؤلاء الأفراد في التصويت في الانتخابات" (2) ، وجاء هذا التحديد ذاته في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، إذ نص على أنه " لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريين العاملون في وزارة الدفاع أو أية منظمات تابعة لها ، الترشيح في انتخابات لأشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها ، ولا المشاركة في غير ذلك

(1) أنظر : المادة (76) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل ، وكذلك نصت المادة (18) من قانون انتخاب البرلمان رقم 2839 لسنة 1983 المعدل على أنه " القضاة والمدعون العامون وأعضاء الهيئات القضائية العليا ... ورؤساء البلديات والضباط وضباط الصف الذين يريدون أن يكونوا مرشحين ... إذا تقرر تجديد الانتخابات قبل شهر من بدء الانتخابات العامة والتفرعية فلا يجوز له التقدم بالترشح ولا يمكن ترشيحه إلا إذا طلب الاستقالة خلال سبعة أيام من إعلان قرار التجديد"

(2) أنظر : المادة (27/ ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3981 في 1/ 1/ 2004.

من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع....⁽¹⁾ ، ويفهم من ذلك أنه بإمكان أفراد المؤسسة العسكرية الترشح للمناصب السياسية عند الإحالة على التقاعد أو استقالتهم وقبولها من الجهة المختصة ، ولا يوجد مانع بعد ذلك لزوال الصفة العسكرية عنهم⁽²⁾ ، ولم يخالف قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية السياق الدستوري عندما نص على " ألا يكون المرشح من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية أو القضاة ... المستمرين بالخدمة عند الترشيح ... " ⁽³⁾ .

ومن جانبنا نؤيد ما أورده المشرع الدستوري العراقي من تقييد على حق الترشيح بالنسبة لأفراد المؤسسة العسكرية وتبعه في ذلك قانون الانتخابات لأنه يجد ما يبرره ويقتضيه ، إذ إن المهام الملقاة على عاتق هذه الفئة تتمثل بحماية البلاد من الاعتداءات الخارجية وصيانة الأمن الداخلي ، ومن ثم لا بد من أبعادها عن كل ما من شأنه إعاقة قيامها بهذا الدور والمساس باستقلالها وحيادها الوظيفي ، أضف إلى ذلك إن السماح لهم بالترشيح قد يجعل المؤسسة العسكرية طرفاً في الصراع السياسي ومن ثم التأثير في إرادة الناخبين وخياراتهم السياسية⁽⁴⁾ ، فضلاً عن ضرورة الحفاظ على الانضباط العسكري ، والرغبة بتجنب تسرب السياسة إلى المؤسسة العسكرية⁽⁵⁾ .

غير أننا يمكن أن نسجل اعتراضاً على موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون رقم (4) لسنة 2023 قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 بشأن هذا الموضوع ، يتمثل الأول بتحديد نطاق الحظر بفئة أفراد القوات المسلحة ، دون المؤسسات الأمنية الأخرى هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى كان من

(1) أنظر : المادة (9 / أولاً ، ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) د . وائل منذر البياتي ، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية - دراسة مقارنة ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2015 ، ص118 .

(3) أنظر : المادة (6 / سادساً) من قانون رقم (4) لسنة 2023 ، قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 .

(4) د ، آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج2 ، ط2 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1965 ، ص417 ، د. ميثم حنظل شريف ، التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح في انتخابات المجالس المحلية النيابية ، مجلة القانون المقارن ، العدد 46 ، 2007 ، ص 116 ، أستاذنا الدكتور : ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في العراق (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، 2010 ، ص 107 .

(5) د ، أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية ، ط1 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1961 ، ص502 .

الضروري توسيع نطاق الحظر هذا ليشمل فئات معينة من الموظفين كالوزراء والمحافظين ونوابهم كما هو الحال في النظام المصري ؛ الذين يخشى منهم ممارسة أنواع الضغط المادي والمعنوي كافة إزاء الناخبين بغية الحصول على أصواتهم ، وعليه ندعو المشرع العراقي الى تعديل النص القانوني بإضافة هذه الفئات ، ويتمثل الثاني أن المشرع العراقي بخلاف المشرع المصري والتركي لم ينص بشكل صريح على شرط الاستقالة قبل الترشيح وقبولها من الجهات التي يعملون لديها ، إلا أنه نص على عبارة (ألا يكون المرشح من أفراد القوات المسلحة ... من المستمرين بالخدمة عند الترشيح) فهل قصد بها بأن يشترط لقبول ترشيح أفراد المؤسسة العسكرية بمجرد أن يقدم من يرغب الترشيح استقالته إلى الجهات المعنية ؟ أم إن الأمر يستوجب قبولها وأن يترك العمل بشكل نهائي لكي يتسنى له تقديم أوراق ترشيحه إلى الجهات المختصة باستلام أوراق الترشيح ؟ ، نزع أن المشرع العراقي اشترط وجوب تقديم الاستقالة لمن يروم الترشيح لعضوية مجلس النواب من أفراد المؤسسة العسكرية وقبولها من الجهات التي يعملون لديها ، وما يعزز هذا الفهم إصدار مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عدة قرارات باستبعاد عدد من المرشحين كونهم لا يزالون أفراد في المؤسسة العسكرية⁽¹⁾ ، كما أكدت الهيئة القضائية للانتخابات⁽²⁾ بقرارها المرقم (30 / استئناف / 2013)⁽³⁾ على مبدأ منع أفراد المؤسسة العسكرية من الترشيح ، إذ ردت فيه طعناً للمستأنف من قائمة (أ ، ج ، ع) على قرار الغاء ترشيحه بعد ثبوت أنه لا زال ضابطاً في الشرطة حين أدعى تقديمه الاستقالة قبل ترشحه إلى

(1) أنظر : قرار مجلس المفوضين رقم (5) للمحضر الاعتيادي (21) المؤرخ في 24 / 6 / 2021 ، الذي نص على " عدم السماح للمرشح (ع . ه . م) للترشيح لانتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2021 كونه من منتسبي الأجهزة الأمنية وهو ما يخالف نص المادة (6 / سادساً) من قانون رقم (4) لسنة 2023 ، قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 ، وكذلك أنظر : قرار مجلس المفوضين رقم (16) للمحضر الاعتيادي (22) المؤرخ في 29 / 6 / 2021 ، والقرار مجلس المفوضين رقم (11) للمحضر الاستثنائي (43) لمؤرخ في 1 / 7 / 2021 ، منشور على الموقع الالكتروني [https:// ihec.iq](https://ihec.iq) تأريخ الزيارة 14 / 7 / 2023 .

(2) يشكل مجلس القضاء الأعلى هيئة قضائية للانتخابات تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين تختص بالنظر بقرارات مجلس المفوضين والأمور المتعلقة بالعملية الانتخابية وتكون قراراتها باتة ، أنظر المادة (19) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4569 ، 2019 .

(3) نقلاً عن أحمد حسن العكلي ، المختار من قرارات الهيئة القضائية للانتخابات ، مطبوعة أوفيسيت الكتاب . بغداد ، 2017 ،

مرجعه في وزارة الداخلية⁽¹⁾ ، ولتلافي هذه الإشكالية ندعو المشرع العراقي إلى تعديل النص القانوني والنص بشكل صريح على ضوابط واضحة ومحددة تبين آلية قبول الاستقالة وشروطها من الجهات المعنية ؛ لكي يتمكن أفراد هذه الفئة من الترشيح لعضوية المجالس النيابية أم المحلية.

خلاصة القول ، على الرغم من أن حظر أفراد المؤسسة العسكرية من الترشيح للانتخابات النيابية والمحلية يحقق حياد المؤسسة العسكرية وأبعادها عن الحياة السياسية ، إلا أننا نرى لضمان فاعلية حكمة المشرع من حرمان أفراد المؤسسة العسكرية من الترشيح وإرساء مبدأ المساواة ، لا بد من تعديل قانون الانتخابات والنص على وجوب مرور مدة زمنية مناسبة يحددها المشرع بين استقالة المرشح من أفراد المؤسسة العسكرية وبين الترشيح لعضوية المجالس النيابية والمحلية ؛ لما يمتلكه هؤلاء من تأثير وسلطة على الشارع حتى بعد استقالتهم فمن الأجدر منعهم من استغلال مناصبهم أو استخدام نفوذهم من أجل مصالح انتخابية واهواء شخصية بعيدة ، خصوصاً إذا ما علمنا أن القانون أجاز لهم العودة لوظائفهم بعد انتهاء عضويتهم استناداً للمادة (8 / ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 والتي نصت " على الدائرة التي كان النائب موظفًا فيها قبل نيابته وبناء على رغبته اعادته إلى الوظيفة عند انتهاء النيابة إذا كانت الوظيفة تقع ضمن السلم الوظيفي من الدرجة الأولى فما دون ... " .

المطلب الثاني

حق أفراد المؤسسة العسكرية الانتماء للأحزاب السياسية وأبداء الآراء السياسية

سنقسم هذا المطلب على فرعين : نبين في الفرع الأول حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتماء للأحزاب السياسية ، في حين نخصص الفرع الثاني لدراسة حقهم في أبداء الآراء السياسية.

(1) قرار الهيئة القضائية للانتخابات الذي نص على أنه (لدى التدقيق والمداولة ، تبين استمرار المستأنف بوظيفته كضابط شرطة برتبة مقدم وحيث أن القانون منع أن يكون المرشح من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه ، ولثبوت كون المستأنف عند ترشحه ضمن الكيان السياسي الذي ينتمي إليه كان مستمراً في وظيفته كضابط خلاًفاً لأحكام القانون لذا يكون قرار مجلس المفوضين المطعون منه صحيح وموافق للقانون لما أستند إليه من أسباب لذا قرر رد طعن المستأنف ، كذلك قراري الهيئة القضائية للانتخابات ذي العديدين 18 / 2021 بتاريخ 21 / 6 / 2021 ، 17 / 6 / 2021 ، بتاريخ 27 / 6 / 2021 ، منشورين على الموقع الإلكتروني [https:// www.sjc.iq](https://www.sjc.iq) تاريخ الاطلاع 11 / 7 / 2024 .

الفرع الأول

حق أفراد المؤسسة العسكرية في الانتماء للأحزاب السياسية

يعدّ حق الانتماء للأحزاب السياسية⁽¹⁾ من ضمن الحقوق السياسية التي يتمتع بها أي مواطن في الأنظمة الديمقراطية وبالتأكيد أن العسكريين مواطنين مساويين للآخرين في ممارسة حقوقهم وحرّياتهم السياسية ولا سيّما حقهم في الانتماء إلى الأحزاب السياسية ، إذ تمثل أحد أهم المظاهر الرئيسة للحريات السياسية ، وركن لا غنى عنها لإقامة حياة سياسية ديمقراطية ، ومن هنا أصبحت ضرورة ديمقراطية لتوجيه الرأي العام وصنع السياسات الداخلية والخارجية اعتماداً على ما يتمتع به من أغلبية تشريعية ، والسؤال الذي يثار بهذا المقام هل يمكن لأفراد المؤسسة العسكرية الانتماء إلى الأحزاب السياسية والتعبير عن اتجاهاتهم السياسية بوساطة تلك الأحزاب ؟ أم أن تلك الصفة تحول بينهم وبين ممارسة هذا الحق ؟ وهل أن منحهم حق الانتماء من شأنه الإخلال بحيادهم واستقلالهم ؟

الأصل إن الأنظمة الدستورية ضمنت لجميع المواطنين الانتماء للأحزاب أو الجمعيات السياسية⁽²⁾ ، فقد قضت المادة (74) من دستور مصر 2014 المعدل على أن " للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية ، بإخطار ينظمه القانون ، ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي ، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني ، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي ، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية ، أو سري ، أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري" .

(1) الأحزاب السياسية يقصد بها : " مجموعة منظمة من المواطنين ، تجمعهم أفكار و آراء ومصالح معينة ، يهدفون من خلالها الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها" أنظر : د. علي هادي حميدي الشكراوي ، النظم السياسية المعاصرة ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2014 ، ص 259 .

(2) أجازت المادة (2 / 11) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بوضع الدولة قيوداً على التنظيم الحر في حق ثلاثة فئات من الأشخاص: الشرطة وأعضاء القوات المسلحة وإدارة الدولة. وقد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المادة (2 / 11) تسوغ وضع قيود على الأنشطة السياسية لتلك الفئات من الأشخاص ضماناً لحيادهم ولسلامة عمل مناصبهم العامة غير الحزبية. وعلى ذلك، يجوز إخضاع المشاركة السياسية الحزبية وعضوية الأحزاب للمسؤولين العمامين للتنظيم أو منعها لضمان تمكن هؤلاء الأشخاص من أداء وظائفهم العامة سالمةً من تعارض المصالح . أنظر : منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ، مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب ، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ، بولندا ، 2011 ، ص 44.

بتحليل المادة أعلاه نلاحظ أن المشرع المصري لم يحظر على أفراد المؤسسة العسكرية الانتماء إلى الأحزاب السياسية ، وبالرجوع إلى القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية تنص المادة (81) من قانون خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة رقم 123 لسنة 1981 المعدل على " يحظر على الضابط ... الاشتغال أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات المبادئ أو الميول السياسية " ، كما اشترط قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977 عدة شروط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي ومن ضمنها ألا يكون من ضباط أو أفراد القوات المسلحة (1) .

باستقراء نصوص دستور تركيا نلاحظ أن المشرع الدستوري منع أفراد المؤسسة العسكرية من تكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها(2) ، وتنفيذاً لهذه النصوص الدستورية صدر قانون الأحزاب السياسية رقم 2820 لسنة 1983 الذي حظر على أفراد المؤسسة العسكرية الانضمام إلى الأحزاب السياسية (3) ، كما أن قانون الخدمة الداخلية للقوات المسلحة التركية رقم 211 لسنة 1961 بوصفه الشريعة التي تنظم أحكام العسكريين أشار إلى حظر العسكريين الانضمام إلى الأحزاب أو الجمعيات السياسية ، أو الاتصال بأنشطتها السياسية ، أو التدخل في جميع أنواع التظاهرات السياسية والاجتماعات وإلقاء الخطب والبيانات وكتابة المقالات لهذا الغرض (4) .

ويفهم من النصوص القانونية أعلاه ما دام الحظر يشمل الانضمام والانتماء لهذه الفئة فمن باب أولى أن تكون مشمولة بحظر تأسيس الأحزاب السياسية ؛ وذلك لخصوصية مهامهم التي يحرص المشرع على أبعادها عن دائرة الصراعات السياسية .

لقد كفل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ التعددية الحزبية فقد نصت المادة (39) / أولاً) منه على الآتي: " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة ، وينظم ذلك بقانون " كما نص البند ثانياً من المادة ذاتها على أنه: " لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية ، أو إجباره على الإستمرار في العضوية

(1) أنظر : المادة (6 / 3) من قانون الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، 1977 .

(2) أنظر : المادة (67) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(3) أنظر : المادة (11 / أ) من قانون الأحزاب السياسية رقم 2820 لسنة 1983 المعدل ، نشر في جريدة الجمهورية ، المجلد 5 ، العدد 18027 ، 1983 .

(4) أنظر : المادة (43) من قانون الخدمة الداخلية للقوات المسلحة التركية رقم 211 لسنة 1961 المعدل .

فيها" ، ونلاحظ من مضامين النصوص الدستورية عدم حظر انتماء أفراد المؤسسة العسكرية للأحزاب السياسية ، كما أن قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (3) لسنة 2010 بوصفه الشريعة التي تنظم أحكام المؤسسة العسكرية ، نجد أنه جاء خاليًا من النص على حظر أفراد المؤسسة العسكرية من الانضمام إلى الأحزاب السياسية .

نرى أن المشرع التركي كان موفقًا في حظر انتماء أفراد المؤسسة العسكرية للأحزاب السياسية في صلب الوثيقة الدستورية خلًا للمشرع المصري والعراقي ، لذا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل الدستور وقانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (3) لسنة 2010 والنص بشكل واضح على حظر انتماء أفراد المؤسسة العسكرية إلى الأحزاب السياسية أو النقابات أو الجمعيات كافة وذلك من أجل تأكيد مبدأ الحياد السياسي الذي يجب أن يتمتع أفراد المؤسسة العسكرية ، ويكون على النحو الآتي " يحظر على أفراد المؤسسة العسكرية تأسيس الأحزاب السياسية أو الانتماء إليها أو المشاركة في اجتماع أو مظاهرة سياسية أو ألقى خطابًا سياسيًا" .

وبالرجوع إلى قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 ، نصت المادة (9 / خامسًا) على أنه " يشترط فيمن يؤسس حزبًا ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية ... ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية الأخرى ... (1) ، كما نصت المادة (10) منه على أنه " يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب أن يكون : أولاً : عراقيًا الجنسية ، ثانيًا : أكمل الثامنة عشرة سنة من العمر ومتمتعًا بالأهلية القانونية ، ثالثًا : ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيأة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات والأجهزة الأخرى ... " .

والواضح من النصوص القانونية المتقدمة أنها منعت العسكري من أن يكون مؤسسًا لحزب سياسي أو الانتماء لحزب سياسي(2) ، كما ألزمت الأحزاب السياسية هي الأخرى بالامتناع عن

(1) أنظر : المادة (9 / خامسًا) من قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4383 ، 2015 .

(2) الواقع أن منع أفراد المؤسسة العسكرية من الانتماء إلى الأحزاب السياسية وأن كان يشكل تقييدًا للحقوق والحريات السياسية لشاغلي هذه المؤسسة ، بيد أنه يمثل في ذات الوقت ضمانًا هامة لحماية حقوق وحريات بقية الأفراد ، فالعسكري لن يخشى على منصبه ولن يسعى إلى المحاباة أو التحيز من أجل الفوز بمقعد في البرلمان أو بعضوية في حزب من الأحزاب ، للتفصيل أكثر أنظر : د . محمود أبو السعود حبيب ، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 1990 ، ص72 .

استقطاب أفراد المؤسسة العسكرية في تنظيماتها⁽¹⁾ ، تأكيداً على حياد المؤسسة العسكرية من العمل بالنشاط السياسي ؛ وذلك لضمان عدم تأثر هذه المرافق بالأيدولوجية الحزبية ، ونرى أن المشرع العراقي كان موفقاً بالنص على حظر أفراد المؤسسة العسكرية من تأسيس الأحزاب على العكس من القوانين المقارنة التي اشترطت المنع صراحة بالنسبة للعضوية فقط ، وبهذا الخصوص يثار تساؤل مفاده : ما الأثر أو ما المسؤولية المترتبة على انتماء العسكري إلى الأحزاب السياسية اثناء ممارسته الوظيفة العسكرية؟

للإجابة عن ذلك نذهب للقول ، إن التشريعات المنظمة للعمل في المؤسسة العسكرية جرمت على العسكري ممارسة أي عمل سياسي ، ومن ذلك انتمائه للأحزاب أو المنظمات السياسية ، حماية لحياده وضماناً لاستقلالية المؤسسة العسكرية .

باستقراء قانون القضاء العسكري المصري رقم 25 لسنة 1966 المعدل وقانون خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود في القوات المسلحة نجد أنه لم تتضمن أي نصاً يعاقب أفراد المؤسسة العسكرية في حال انتمائهم إلى الأحزاب السياسية اثناء الخدمة العسكرية .

أما المشرع التركي فقد جرمها في قانون العقوبات العسكري والذي نص على " إن العسكريين الذين يتقدمون بطلب الانضمام إلى حزب سياسي أو الانضمام إلى حزب سياسي بأي شكل من الأشكال ... يعاقبون بالسجن من شهر واحد إلى خمس سنوات" ⁽²⁾ .

وقد نصت المادة (74) من قانون العقوبات العراقي رقم 19 لسنة 2007 المعدل على أنه " يعاقب بالحبس مدة (5) سنوات كل من وجد في اجتماع سياسي أو انتمى إلى تنظيم سياسي أو اشترك في مظاهرة أو لقن غيره للقيام بهذه الأعمال ... " ⁽³⁾

ويتضح لنا من النص القانوني أعلاه أن المشرع العراقي قد عاقب أفراد المؤسسة العسكرية على المساهمة في تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إلى حزب أو جمعية سياسية أو الوجود في اجتماع سياسي ، وللقضاء على ظاهرة انتماء أفراد المؤسسة العسكرية إلى وللحفاظ على حياد

(1) أنظر : المادة (25 / رابعاً) من قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 .

(2) أنظر : المادة (148) من قانون العقوبات العسكري رقم (1632) المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 1520 ، 1930 .

(3) نصت المادة (48) من قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 على " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد على (5000000) أو بإحدى هاتين العقوبتين وبتنزيل درجة وظيفية واحدة عن كل شخص خالف احكام المادة (9 / خامساً) من هذا القانون .

المؤسسة العسكرية وعدم الاخلال بالواجبات الملقاة على عاتقها ، ندعو المشرع العراقي إلى تشديد العقوبة لتلائم مع جسامة الجريمة وخطورتها .

نخلص مما تقدم ، أن الأنظمة الدستورية والتشريعية للدول المقارنة قد منحت المواطنين حرية الانتماء للأحزاب السياسية ، بيد أنها استثنت عدة فئات من ممارسة هذا الحق بضمنها أفراد المؤسسة العسكرية ، وعدتها جريمة يعاقب عليها القانون ، ومن جانبنا نؤيد مسلك المشرع بأبعاد المؤسسة العسكرية من التحزب والتأكيد على نزاهة العسكريين من أي نشاط سياسي أو حزبي يتعارض مع الواجبات أو يشكل عائقاً أمام اصلاح قد يستلزمه النظام العسكري ؛ وذلك لكون أن دخول هؤلاء المجال السياسي وتأثرهم بالمبادئ الحزبية سوف يخل بحيادهم ويجعله محل شك ، فضلاً عن ذلك إن انتماء أفراد المؤسسة العسكرية الى الأحزاب السياسية يؤثر حتمًا على أهم الواجبات العسكرية ألا وهو واجب الطاعة نظرًا لما تنطوي عليه تلك المبادئ الحزبية من اختلافات في الاتجاهات هذا من الناحية النظرية ، أما من الناحية الواقعية نلاحظ خلاف ذلك ، إذ نجد أن البعض من العسكريين يحضرون المؤتمرات والندوات التي تُقيمها الأحزاب السياسية ، كما تعتمد الأحزاب السياسية - أحزاب السلطة - هي الأخرى على تنسيب الكثير من أفراد المؤسسة العسكرية للقيام بأعمال لصالحها في مقراتها الحزبية خصوصًا في فترة الانتخابات النيابية والمحلية ، وعليه نرى ضرورة تفعيل الرقابة من الأجهزة المعنية سواء العسكرية أم المدنية واتخاذ كافة الوسائل للحد من هذه الظاهرة ، كما على القضاء العسكري أن يأخذ دوره بوصفه الجهة المختصة بمحاكمة أفراد المؤسسة العسكرية في حال ارتكابهم إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون ومنها جريمة الانتماء إلى الأحزاب السياسية .

الفرع الثاني

حق أفراد المؤسسة العسكرية في أبداء الآراء السياسية

لا شك أن الحقوق والحريات العامة وفي مقدمتها حرية الرأي مكفولة لكافة المواطنين دون تمييز بينهم ، وتعد حرية أبداء الرأي السياسي⁽¹⁾ إحدى أهم وأكثر مجالات التعبير عن الرأي ، إذ

(1) يقصد بأبداء الرأي السياسي : " إمكانية نقد ومعارضة الحكومة بالأفعال أو الكلمات بشرط عدم ارتكاب ما يعد مخالفة معاقب عليها بنص قانوني " ، أنظر : د . صبري جبلي أحمد عبد العال ، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، دون طبعة ، دار الكتب الوطنية ، مصر ، 2010 ، ص 137 .

يكون لكل فرد الحق بالإفصاح عن أفكاره ووجهة نظره وآرائه ونشرها بوسائل الإعلام المختلفة، وهي روح الفكر الديمقراطي إذ إن للفرد الحق في بيان رأيه في شؤون الحياة العامة المختلفة، وفي تصرفات الحكام وسياسة الدولة، وان ينتقدها أو يعارضها ولا يحق للحاكم أن يمنعه من ذلك أو يقيد حريته إلا في حدود تنظيم ممارسة هذا الحق (1) .

وبالنظر لأهمية حرية التعبير عن الرأي فقد ورد التأكيد عليها في الكثير من المواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان، إذ نصت المادة (10) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على: "1 - لكل إنسان الحق في حرية التعبير، هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل السلطة العامة ... 2 - ويجوز إخضاع هذه الحريات لقيود وعقوبات محددة في القانون ... لصالح الأمن القومي، وسلامة الأراضي، وأمن الجماهير وحفظ النظام ..."، كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 على: " لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء وتلقي وإذاعة الأنباء والإخبار والأفكار دون تقييد بالحدود الجغرافية وبأية وسيلة كانت" (2)، أما العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية سنة 1966 فقد أشار في المادة (2/19) منه على " لكل شخص الحق بحرية التعبير، ويشمل هذا الحق حرية البحث عن المعلومات والأفكار من أي نوع وتلقيها ونشرها دون اعتبار للحدود وبشكل شفهي، كتابي، مطبوع أو فني، أو بأي وسيلة أخرى من اختاره " .

والواضح من النصوص القانونية أعلاه أن هذه الحريات ليست مطلقة من كل ضابط أو قيد فقد نصت على أن يخضع الفرد في ممارسته للحقوق والحريات للقيود التي يفرضها القانون، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته، أو لتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة في مجتمع ديمقراطي، وعليه يمكن القول أن نصوص المواثيق الدولية قد أجازت فرض قيود مشروعة على أفراد المؤسسة العسكرية لممارسة هذا الحق، والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد: هل أن أبداء أفراد المؤسسة العسكرية آراءهم السياسية يدخل ضمن المحظورات الواردة في الدستور والقانون ويعد نشاطاً سياسياً؟ وما المسؤولية المترتبة على ذلك؟

(1) د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2011، ص 129 .

(2) أنظر: المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، 1948 .

تباين موقف الدول فيما بينها من مدى حرية العسكري في اعتناقه للأراء والأفكار السياسية وبغية معرفة هذا التباين لا بد من استجلاء موقف الدول محل الدراسة وعلى النحو الآتي :

لقد جاءت دساتير مصر المتعاقبة بنصوص عامة فيما يتعلق بممارسة الحريات الفكرية ومنها حرية اعتناق العسكري الآراء السياسية ، إذ نصت المادة (65) من دستور 2014 المعدل على انه : " حرية الفكر والرأي مكفولة ، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول ، أو بالكتابة ، أو التصوير ، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر " (1) .

ونلاحظ من النص الدستوري أعلاه قد كفل حرية الفكر والرأي لكافة المواطنين ، أما ما يخص العسكري بأبداء الرأي والتعبير عنه كجزء من الحقوق المنصوص عليها في الدستور فلم يتطرق إلى منع العسكريين من أبداء الآراء السياسية .

أما قانون خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة رقم 123 لسنة 1981 المعدل قد نص على : " يحظر على العسكري إبداء الآراء السياسية أو الحزبية أو الاشتغال بالسياسية ... " (2) .

لم يخالف دستور تركيا مسلك المشرع المصري فقد نص على " حرية الفكر والرأي مكفولة ، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول ، أو الكتابة ، أو التصوير ، و غير ذلك من وسائل التعبير والنشر " (3) ، في حين حظر قانون الخدمة الداخلية للقوات المسلحة التركية رقم 211 لسنة 1961 على أفراد المؤسسة العسكرية أبداء أي رأي سياسي حيث نصت المادة (43) منه على " يحظر على أفراد القوات المسلحة ... التدخل في التظاهرات السياسية والاجتماعات وإلقاء الخطب والبيانات وكتابة المقالات لهذا الغرض " (4) .

(1) نصت المادة (47) من دستور جمهورية مصر العربية 1971 على " حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير ، أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون ، والنقد الذاتي والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني " .

(2) أنظر : المادة (81) من قانون خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة رقم 123 لسنة 1981 المعدل .

(3) أنظر : المادة (65) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(4) مما تجدر الإشارة أن الجيش التركي ألتم الصمت ولم يعلق بأي تصريحات على الأزمات والاضطرابات السياسية، ففي الأزمات الأخيرة التي شهدتها تركيا، سواء أحداث التقسيم أو الاحتجاجات ضد أردوغان ، أو أزمة الفساد الأخيرة، أو الأزمة مع الكيان الموازي - حركة فتح الله كولن .

مسايرة للاتجاه الدستوري الغالب ، نصت المادة (٣٨ / أ) من الدستور العراقي النافذ على " تكفل الدول بما لا يخل بالنظام العام والآداب ، أولاً : حرية التعبير عن الرأي مكفولة بكل الوسائل " ، بيد أن المشرع الدستوري منع أفراد المؤسسة العسكرية من ممارسة حرية أبداء الرأي السياسي⁽¹⁾، ونرى أن المشرع الدستوري العراقي كان موفقاً في تنظيمه لهذه الحرية بخلاف الأنظمة المقارنة ، إذ لم يحدد الوسيلة التي يمكن بوساطتها التعبير عن الرأي ، ومن المؤكد أن هذه العمومية تستوعب كل وسائل التعبير عن الرأي الحالية منها والتي قد يكشف عنها العلم في المستقبل وهي ضمانات لم تتضمنها العديد من الدساتير .

أكتفى قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم 3 لسنة 2010 المعدل ببيان المشمولين بالقانون والإجراءات الواجبة بالتعيين مع ذكر الأحوال التي من خلالها يترقى بحسب سنوات الخدمة كما أوضح شروط منح الإجازات ، لغاية بلوغ السن القانوني وإحالاته إلى التقاعد ، ولم يتضمن نصاً واضحاً وصريحاً يمنع أفراد المؤسسة العسكرية من أبداء الآراء السياسية كما هو الحال في الأنظمة المقارنة ، وعليه ندعو المشرع العراقي للتدخل لإجراء تعديل على نصوص قانون الخدمة والتقاعد العسكري وتضمينه نصاً واضحاً وصريحاً غير قابل للتأويل يضمن بوساطته حظر أفراد العسكريين من أبداء آراءهم السياسية ضماناً لحيادهم واستقلالهم .

أما ما يتعلق بالمسؤولية المترتبة على أبداء أفراد المؤسسة العسكرية الآراء السياسية ، نجد أن قانون القضاء العسكري المصري رقم 25 لسنة 1966 المعدل لم يتضمن نصوصاً قانونية واضحة وصريحة تعاقب العسكريين في حال أبداءهم الآراء السياسية ، بيد أن القضاء العسكري عد ظهور العسكريين بالزني العسكري في مواقع التواصل وأبداء الآراء السياسية جريمة يعاقب عليها القانون لمخالفاتهم مقتضيات النظام العسكري والأوامر والتعليمات العسكرية طبقاً للمادتين (153 ، 166) من قانون القضاء العسكري⁽²⁾ ، أما المشرع التركي فقد جرمها في قانون العقوبات العسكري

(1) أنظر المادة (9 / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) قضت محكمة شمال القاهرة العسكرية على العقيد أحمد قنصوه بالحبس 6 سنوات للظهور في مقطع فيديو على موقع التواصل الاجتماعي بزيه العسكري ، وإبداء آراء سياسية مرتدياً نفس الزي ، وإبداء رأي سياسي وهو لا يزال عضواً بالمؤسسة العسكرية ، بما يخالف مقتضيات النظام العسكري ، والأوامر والتعليمات العسكرية ، متاح على الموقع الإلكتروني

والذي نص على " إن العسكريين الذين ... أو يلقون الخطب أو التصريحات أو يكتبون مقالات أو يقدم اقتراحات لأغراض سياسية ... يعاقبون بالسجن من شهر واحد إلى خمس سنوات" (1) .

وقد نصت المادة (74) من قانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007 المعدل على أنه " يعاقب بالحبس مدة (5) سنوات كل من ... أو اشترك في مظاهرة أو لقن غيره للقيام بهذه الأعمال أو نشر كتابات أو ألقى خطابًا سياسيًا " (2) .

والموضح من النصوص القانونية أن المشرع العراقي جرم أبداء الآراء السياسية بالنسبة لأفراد المؤسسة العسكرية ، ضمانًا لحيادهم وعدم الدخول في مهاترات من شأنها التأثير على واجبات المؤسسة العسكرية ، كما وجه رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة العراقية أعمامًا بإلزام منتسبي الأجهزة العسكرية والأمنية والقادة والأميرين بعدم أبداء الآراء السياسية عبر وسائل الإعلام ومنصات التواصل الاجتماعي (3) .

ويؤشر على المشرع العراقي أنه قد ساوى في العقوبة بين انتماء العسكري إلى الأحزاب السياسية أو ألقاء خطاب سياسي أو نشر مقالات في نص واحد وهي أفعال تختلف عن بعضها من حيث السلوك الذي تحقق به الجريمة ومن حيث المحل الذي يقع عليه ذلك السلوك ، وعليه نهيب بالمشرع العراقي تعديل قانون العقوبات العسكري بتجريمها في فصل مستقل من هذا القانون ، وفي نصوص متفرقة وليس الجمع بينها في نص واحد لاختلاف هذه الأفعال فيما بينها . وتأسيسًا على ما تقدم ، قد أحسنت الأنظمة الدستورية صنعًا بحظر أفراد المؤسسة العسكرية أبداء الآراء السياسية وعدته جريمة يعاقب عليها القانون ، لأنه يخل بمبدأ حياد المؤسسة الذي يعد من أهم المبادئ التي استقرت عليها النظم الديمقراطية ، ومن جانبنا نؤيد هذا المسلك ؛ لأن السماح لأفراد المؤسسة العسكرية بأبداء الآراء السياسية من شأنه أن يؤدي إلى حدوث انقسامات وانشقاقات وفوضى عارمة داخل صفوف الأجهزة العسكرية ، ومن ثم التأثير على واجبات المؤسسة العسكرية المتمثلة بالحفاظ على أمن البلاد وسلامته .

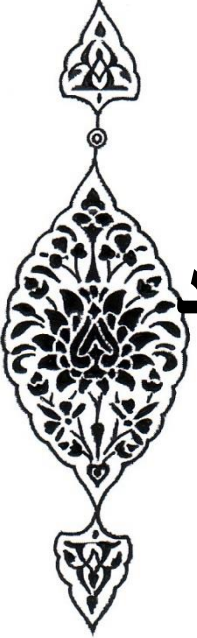
(1) المادة (148) من قانون العقوبات العسكري رقم (1632) المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 1520 ، 1930 .
(2) نصت المادة (48) من قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 على " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد على (5000000) أو بإحدى هاتين العقوبتين وبتنزيل درجة وظيفية واحدة عن كل شخص خالف احكام المادة (9 / خامسًا) من هذا القانون .

(3) الكاظمي يمنع العسكريين من إبداء آراء سياسية بمواقع التواصل الاجتماعي ، متاح على الموقع الالكتروني www-alarabiya-net.cdn.ampproject.org تأريخ الاطلاع 24 / 7 / 2023 .

الفصل الثاني

دور السلطة التشريعية في ضمان حياد

المؤسسة العسكرية



الفصل الثاني

دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

أقرت جل الأنظمة الدستورية الديمقراطية والتي تعيش تحولات سياسية ديمقراطية بطريقة مباشرة أو ضمناً مبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، بيد أن هذا المبدأ لا يمكن أن يعطي ثماره من دون فرض السيطرة والمراقبة المدنية على المؤسسة العسكرية ، أي ضرورة أن تكون المؤسسة العسكرية خاضعة إلى رقابة سلطات مدنية منتخبة ديمقراطياً وبضمنها السلطة التشريعية ؛ لما تمتلكه من آليات وأدوات تختلف من دولة إلى أخرى يمكن بوساطتها أبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل بالشؤون السياسية أو الحد منها سواء على المستوى التنظيمي متمثلاً باختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين أو اختيار القادة العسكريين ، أم في المجال التشريعي المتعلق بتشريع القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية أو مراقبة نشاطات المؤسسة العسكرية وسياساتها الدفاعية ، ومن هذا المنطلق سيتم الحديث عن هذا الفصل بمبحثين : نخصص المبحث الأول لبيان الاختصاص التنظيمي والتشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، في حين نخصص المبحث الثاني لدراسة الاختصاص الرقابي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية .

المبحث الأول

الاختصاص التنظيمي والتشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

فضلاً عن صلاحيات السلطة التشريعية المتعارف عليها والمتمثلة في التشريع والمراقبة على أعمال السلطة التنفيذية ، تمارس السلطة التشريعية اختصاصاً آخرًا لا يقل أهمية عنه ، متمثلاً باختصاصها التنظيمي ، وبوساطته يمكن للسلطة التشريعية من فرض سيطرتها على المؤسسة العسكرية ، وبناءً على ما تمّ بيانه سيتم الحديث عن هذا المبحث بمطلبين، إذ يخصص المطلب الأول لبيان الاختصاص التنظيمي وأثره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، فيما سيعرض المطلب الثاني الحديث الاختصاص التشريعي وأثره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية.

المطلب الأول

الاختصاص التنظيمي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

اتجهت أغلب دساتير الدول الديمقراطية إلى أبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في الشؤون السياسية، فمن المهم ألا يمنح الدستور المؤسسة العسكرية دوراً في التعيينات السياسية مثل القائد الأعلى أو العام للقوات المسلحة أو وزير الدفاع والذي يشترط أن يكون مدنياً، فضلاً عن الموافقة على تعيين قيادات الأجهزة والمؤسسات العسكرية والأمنية، والسؤال الذي يثار بهذا الصدد، ما دور السلطة التشريعية في اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع والقادة العسكريين؟ بعبارة أخرى مدى إمكانية السلطة التشريعية في أبعاد المؤسسة العسكرية عن التعيينات السياسية؟ ومدى إسهام المؤسسة العسكرية في ذلك؟ .

للإجابة عن هذا السؤال سنقسم هذا المطلب على فرعين: نبيّن في الفرع الأول آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين، أما الفرع الثاني سنخصصه لدراسة اختيار القادة العسكريين .

الفرع الأول

آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع

تتباين الأنظمة الدستورية في آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين بحسب طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة فيما إذا كان نظاماً برلمانياً أم رئاسياً، إذ تعد إحدى أهم الآليات التي تقوم باتباعها السلطة التشريعية والتي يمكن بواسطتها أبعاد المؤسسة العسكرية عن التعيينات السياسية، إذ يمثل القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين قمة الهرم للتشكيلات الأمنية والعسكرية المكلفة بحماية البلاد من التهديدات الخارجية، وذلك عن طريق إدارتهم للقوات المسلحة لأصنافها كافة والأجهزة الأمنية بمختلف تشكيلاتها وأصنافها ورسم الخطط العسكرية للحفاظ على سيادة البلاد وأمنه .

ومن هذا المنطلق نجد أن دستور جمهورية مصر لعام 2014 المعدل نص في المادة (152) منه على أنه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ... " ، كما نصت المادة

(143) على " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة... " .

كما سلك المشرع التركي ذات الاتجاه إذ نصت المادة (104) من دستور عام 1982 المعدل على أنه " تمثيل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة ... " ، وينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام من قبل الشعب ، وذلك بالأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة (1) .

والملاحظ من النصوص القانونية أن المشرع المصري والتركي ترك مسؤولية اختيار رئيس الجمهورية والذي يسند له صفة ودور القائد الأعلى للقوات المسلحة بالاقتراع العام السري من قبل الشعب ودون الحاجة إلى أي وسيط بينها (2) .

وعليه لا تمارس السلطة التشريعية أي دور في اختيار القائد الأعلى للقوات المسلحة ، بيد أن قسم من التشريعات الانتخابية (3) تستوجب حصول المرشح لرئاسة الجمهورية على تأييد أو تزكية من جهة معينة ، فلم تكتفي بتسمية المرشح أو تقديم طلب بل علاوة على ذلك يجب الحصول على إقرار أو تزكية لهذا الترشيح لكي يكون المرشح مؤهلاً لعرضه على الشعب ، وهنا يمكن أن تمارس السلطة التشريعية إلى حد ما دوراً في اختيار القائد الأعلى للقوات المسلحة – رئيس الجمهورية - من خلال شرط التأييد أو التزكية من قبل مجلس النواب ، وعلى أية حال فإن دور أعضاء البرلمان في تزكية المرشح يقف عند هذا الحد إذ تبقى الكلمة الأخيرة للشعب في الانتخاب العام السري (4) ، وبالمقابل يمكن أن تساهم المؤسسة العسكرية بوساطة المجلس الأعلى للقوات المسلحة باختيار رئيس الجمهورية بصورة غير مباشرة عن طريق حرمان أفراد المؤسسة

(1) أنظر : المادة (101) من دستور تركيا 1982 المعدل .

(2) د . علي يوسف الشكري ، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، عمان ، 2012 ، ص478 . وكذلك د . نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص275 .

(3) إلا أن تلك التشريعات قد تباينت في تحديد تلك النسبة التي يجب أن ينالها المرشح لقبوله للترشيح ، فقد نصت المادة (2) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية المصري رقم 22 لسنة 2014 على " يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يزكي المترشح عشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب ... " ، كما نصت المادة (7) من قانون انتخاب الرئيس التركي رقم 6271 لسنة 2012 المعدل على " يمكن ترشيح رئيس الجمهورية من قبل الكتل النيابية للأحزاب السياسية التي حصلت على خمسة بالمئة على الأقل من أصوات الناخبين في الانتخابات البرلمانية الأخيرة بمفردها و مجتمعة ... " .

(4) د . صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص98 .

العسكرية أو الذين انتهت خدمتهم العسكرية من الترشح لرئاسة الجمهورية والموافقة على الشخصيات التي تساندها أو الموالية لها⁽¹⁾ ، الأمر الذي من شأنه الإخلال بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية .

وفيما يخص العراق تبنى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النظام البرلماني⁽²⁾ ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (78) من الدستور القيادة العليا للقوات المسلحة ، إذ نصت هذه المادة على أن " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ... " ، وبالمقابل نص الدستور أيضاً على أن يتولى رئيس الجمهورية القيادة العامة للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية⁽³⁾ ، ولا يعني ذلك أن رئيس مجلس الوزراء يقوم بقيادة المؤسسة بنفسه ؛ لأن رئيس مجلس الوزراء لا تتوفر فيه الخبرة الفنية والمهارة العسكرية والحكمة الحربية ، إذ انه يمارسها بوساطة الخبراء في فنون القتال ، خصوصاً في عصر المدنية الحديثة والتقدم التكنولوجي⁽⁴⁾ ، ويعد منح رئيس مجلس الوزراء القيادة العليا للقوات المسلحة متفقاً مع قواعد النظام البرلماني الذي تبناه المشرع العراقي .

أما آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة فقد نصت المادة (76) من دستور العراق لعام 2005 على " يكلف رئيس الجمهورية ، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، ... " .

والملاحظ من النص القانوني أعلاه أن المشرع الدستوري جعل اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركاً بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، بيد أن سلطة رئيس الجمهورية مقيدة ومحددة تقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من المقاعد البرلمانية بتشكيل الحكومة سواء كانت هذه الأغلبية لحزب واحد أم لأحزاب متحالفة ، وعليه فإن السلطة التشريعية هي المختصة باختيار القائد العام للقوات المسلحة ، وهو ما يتفق مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وأبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية الذي تبنته معظم الأنظمة البرلمانية.

(1) أنظر : المادة (الأولى) من قانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة رقم 167 لسنة 2020 .

(2) نصت المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ... " .

(3) أنظر : المادة (73/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) جتو أسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها ، ط1 ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ،

أما فيما يتعلق بطريقة اختيار وزير الدفاع فقد نصت المادة (146) من دستور مصر لعام 2014 المعدل على أنه " يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء ، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب ، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة اغلبية اعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب... " ، وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة أن رئيس مجلس الوزراء هو صاحب السلطة التقديرية الواسعة في عملية اختيار الوزراء وبضمنهم وزير الدفاع ، غير أنه أستلزم أن يكون وزير الدفاع من بين ضباط المؤسسة العسكرية⁽¹⁾ ، وعليه تكون سلطة رئيس مجلس الوزراء مقيدة وغير مطلقة في اختيار وزير الدفاع ، كما أنها أغلقت الجدول القائم حول مدى إمكانية تعيين شخص مدني كوزير للدفاع تماشيًا مع الاتجاهات الحديثة في الأنظمة السياسية والتي جرى عليها العمل في بعض دول العالم⁽²⁾ ، فضلاً عن ذلك اشترط الدستور موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة على تعيين وزير الدفاع في خلال دورتين رئاسيتين كاملتين من تأريخ العمل بالدستور الجديد⁽³⁾ ، الأمر الذي أثار الجدل في الأوساط السياسية والقانونية ، إذ تعمل هذه المادة على تحصين منصب وزير الدفاع لمدة ثمان سنوات قادمة⁽⁴⁾ ، وهذا يضمن للمؤسسة العسكرية أن أي رئيس للجمهورية لن يستطيع تعيين وزير للدفاع يدين بالولاء الشخصي للرئيس ، وإنما بالولاء للمؤسسة العسكرية التي تدرج في صفوفها⁽⁵⁾ .

(1) نصت المادة (201) ، من دستور مصر العربية 2014 المعدل على " وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعين من بين ضباطها" .

(2) أبراهيم منشاوي ، وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل ، المركز العربي للبحوث والدراسات ، الدوحة ، متاح على الموقع الإلكتروني <http://www.acrseg.org> ، تأريخ الاطلاع 14 / 8 / 2023 .

(3) المادة (234) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل ، والمادة (الرابعة / 17) من قانون انشاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 المعدل .

(4) إن السبب الرئيسي الذي دفع المؤسسة العسكرية إلى استحداث هذه المادة ؛ يعود إلى حكم الإخوان المسلمين، ومحاولات الرئيس السابق محمد مرسي للسيطرة على المؤسسة العسكرية ، ولذلك سعت المؤسسة العسكرية إلى ذلك الأمر من أجل ضمان عدم دخولها في جدل مع الرئيس القادم مهما كان اتجاهه.

(5) عبد الله فيصل علام ، العلاقات المدنية - العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر 1952 - 2013 ، ط1 ، مركز دراسات الجزيرة ، الدوحة ، 2018 ، ص 209 .

وعليه أن منح المؤسسة العسكرية سلطة تعيين وزير الدفاع من شأنه الإقرار بوصاية المؤسسة العسكرية على السلطة المدنية⁽¹⁾ ، والتأكيد على وضع المؤسسة العسكرية المتميز عن باقي الوزارات خاصةً في تعيين وزيرها ، يخل بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية والذي سيؤثر على النظام الديمقراطي للدولة .

أما فيما يتعلق بالنظام التركي فقد نصت المادة (104) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل على أنه " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، السلطة التنفيذية تنتمي إلى رئيس الجمهورية ... تعيين الوزراء ونواب الرئيس وإقالتهم " .

الملاحظ من النص القانوني أعلاه ليس للجمعية الوطنية الكبرى أي دور في تعيين أعضاء الحكومة وبضمنهم الوزراء الأمنيين ، إذ يختص رئيس الدولة بهذا المهام ، ومن ثم أن أفراد رئيس الدولة بهذا الاختصاص من شأنه ان يخل بحياد المؤسسة العسكرية .

وفيما يخص العراق يتولى المرشح لمنصب رئاسة الحكومة ، تسمية أعضاء وزارته⁽²⁾ خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف ، فإذا ما أخفق في تشكيل الوزارة خلال هذه المدة ، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً⁽³⁾ ، ويعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة⁽⁴⁾ ، وعليه يعد مجلس النواب صاحب الاختصاص في اختيار الوزراء وبضمنهم وزير الدفاع اتساقاً مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية ، والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد ، هل يمكن

(1) ولا سيما إذ ما علمنا إن القانون الجديد منح وزير الدفاع صلاحية تحديد أعداد العسكريين ومواقعهم ومهامهم وتوزيعهم بحسب مقتضيات " طبيعة عملهم داخل هذه المنشآت والمرافق العامة الحيوية " بشكل دائم الأمر الذي من شأنه أن يقوض استقلالها أو يؤدي إلى قمع تعسفي من قبل القوات العسكرية ضد التجمعات السلمية قرب هذه المرافق ، أنظر المادة (3) من قانون رقم 3 لسنة 2024 بشأن تأمين وحماية المنشآت والمرافق العامة والحيوية في الدولة ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 5 مكرر (ج) ، 2024 .

(2) لا بد من الإشارة أن سلطة رئيس مجلس الوزراء وخياراته في هذا الخصوص ليست مطلقة ، إذ تتأثر بالنظام الحزبي في الدولة ، للتفصيل أكثر أنظر : د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج 1 ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية ، لبنان ، 1987 ، ص 282 .

(3) أنظر : المادة (76 / ثانياً ، ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) أنظر : المادة (76 / رابعاً) من الدستور نفسه .

لرئيس مجلس الوزراء أن يحوز ثقة البرلمان دون طرح أسماء الوزراء الأمنيين أو التأخر بطرحها ؟ يمكن القول : إنه لا وجوب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم كما لا يوجد ما يمنع عليه تسميته الوزراء أصالة أو وكالة ، وهذا ما حصل في عام 2011 ، إذ تأخر رئيس مجلس الوزراء المكلف بطرح أسماء الوزراء الأمنيين على مجلس النواب ، وهو ما أدى بالفعل للحصول على ثقة الحكومة من قبل مجلس النواب بدون تعيين الوزراء الأمنيين⁽¹⁾ ؛ وذلك لوجود خلافات سياسية وحزبية على مرشحي المناصب ، وهو ما فتح المجال بتكليف الوزراء وكالة دون تسمية وزراء أصليين وهو ما أقرته المحكمة الاتحادية العليا⁽²⁾.

بناء على ما تقدّم نرى ضرورة إلزام رئيس مجلس الوزراء بطرح أسماء الوزراء الأمنيين ومجلس النواب التصويت عليهم ؛ لأن إناطة الوزارات العسكرية والأمنية وكالة إلى أشخاص غير مؤهلين من الناحية العسكرية والأمنية يؤدي إلى نتائج غير إيجابية على الواقع العسكري والأمني في الدولة ، خاصة في ظل الأخطار الحقيقية التي تهدد أمن البلاد وسلامته وحقوق وحرريات المواطنين .

نخلص مما تقدّم أن المشرع العراقي والتركّي قد أحسنا بأبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في اختيار وزير الدفاع بخلاف المشرع المصري ؛ خصوصاً إذ ما علمنا أن منصب وزير الدفاع منصب سياسي يعمل كممثل للسلطة التنفيذية على قمة المؤسسة العسكرية وهو مسؤول عن إعداد الدولة للحرب بما في ذلك إعداد القوات المسلحة .

الفرع الثاني

آلية تعيين القادة في المؤسسة العسكرية

لا شك أن دور السلطة المدنية لا يقتصر بالموافقة على اختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين ، بل أنه يتعدى ذلك نزولاً إلى الموافقة على تعيين قيادات الأجهزة في المؤسسة

(1) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2012 ، ص 112 .

(2) للتفصيل أكثر أنظر : القرار رقم (53 / اتحادية / 2011) ، متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> تاريخ الاطلاع 14 / 8 / 2023 .

العسكرية ، مما يترتب عليه أبعاد هذه المؤسسة عن التدخل في الحياة السياسية وفرض إملاءاتها على النظام الحاكم .

تباينت الأنظمة الدستورية بشأن تعيين كبار القادة العسكريين تبعاً لطبيعة النظام السياسي ، إذ أوكلت بعض الدساتير صراحةً لرئيس السلطة التنفيذية الذي يشغل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة سلطة تعيين كبار القادة العسكريين واتخاذ القرارات الحاسمة⁽¹⁾ ، في حين ألزمت بعض الدساتير مشاركة السلطة التشريعية إذ لا ينفرد رئيس السلطة التنفيذية وحده في إدارة الشؤون العسكرية ، إذ تشارك السلطة التشريعية إلى جانبه أيضاً في الدول ذات الديمقراطية الراسخة ، لأن مؤسسات الجيش والشرطة خاضعة للسيطرة المدنية ، وعلى هذا الأساس فلا بد للسلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية على تعيينات كبار العسكريين⁽²⁾ .

بالرجوع إلى دستور مصر العربية لعام 2014 نجد أنه نص في المادة (152) على أنه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ... " كما نصت المادة (153) على " يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين ، والعسكريين ، والممثلين السياسيين ، ويعفيهم من مناصبهم ... " ، كما منح الدستور التركي رئيس الجمهورية صلاحية تعيين وإقالة المسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى، وتنظيم الإجراءات والمبادئ المتعلقة بتعيينهم، بموجب مراسيم رئاسية⁽³⁾ .

ونلاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أنها تعكس تقليص صلاحيات المؤسسة العسكرية ، وحصراً في تأمين البلاد وحسب ، وبما أن رئيس الجمهورية يعد القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وما يليه ذلك على عاتقه من مسؤوليات بوصفه صاحب السلطة التنفيذية طبقاً للدستور ، فيعمد بذلك إلى اختيار مساعديه من بين الذين يشغلون المناصب العسكرية لعل أهمها تعيين الموظفين العسكريين وكذا مسؤولي أجهزة الأمن ، وكذلك تعيين قائد أركان الجيش ، ويمثل انفراد رئيس الجمهورية بهذه السلطة أحد الأمثلة على التوسع الكبير في الصلاحيات الممنوحة له في الدستور⁽⁴⁾ .

(1) عثمان ياسين الرواف ، المؤسسات السياسية ، ط7 ، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2008 ، ص215 .

(2) د . نظام البركات وآخرون ، مبادئ علم السياسة ، ط 3 ، دار الكرمل للنشر والتوزيع ، عمان ، 1989 ، ص215-216 .

(3) أنظر : المادة (104) من دستور تركيا لسنة 1982 المعدل .

(4) د . عبدالغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ط 1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 ، 212 .

إن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين في المناصب العسكرية يرجع إلى مكانة وقوة رئيس الجمهورية داخل النظام السياسي هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أن شاغلي الوظائف العليا ومنها المناصب العسكرية لهم دور مباشر في تنفيذ السياسة العامة للدولة (1) .

فضلاً عن ذلك لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في عزل من يراه غير مناسب في تقلد وظيفته سواء كانت مدنية أو عسكرية ، وذلك بالاستناد إلى النصوص الدستورية التي خولته ذلك بداية من التعيين إلى العزل ، وبما أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني و السهر على أمن البلاد فله من الصلاحيات ما يخوله عزل من يراه غير مناسب لحماية الدولة وسير مؤسساتها .

والذي نود الإشارة إليه أن المؤسسة العسكرية في مصر مارست دوراً كبيراً عبر مدة التحول الديمقراطي بعد ثورة 25 يناير عام 2011 ، أذ منح المجلس الأعلى للقوات المسلحة صلاحيات واختصاصات واسعة في التعيينات السياسية ، ومن ثم أصبحت هي الجهة المختصة بتعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاءهم من مناصبهم ، فضلاً تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين (2) .

وفيما يخص العراق ، نجد أن المشرع الدستوري العراقي نص في المادة (80 / خامساً) من دستور العراق لعام 2005 على أنه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الأجهزة الأمنية" ، كما نصت المادة (61/ خامساً ، ج) منه على " يختص مجلس النواب بالموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، بناءً على اقتراح مجلس الوزراء" .

(1) د. حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 696 .

(2) أنظر : المادة (56 / 8 ، 7) من الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 ،

الملاحظ من النصوص القانونية المتقدمة وبالنظر لحساسية القطاع العسكري في الدولة ، فقد ارتأى واضعو الدستور عدم تمكين السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية الانفراد بهذا القطاع⁽¹⁾ ، وإنما تم إيجاد صيغة وسطية يتم بوساطتها تقاسم السلطة في تعيين كبار القادة العسكريين⁽²⁾ ، إذ يوصي مجلس الوزراء بتعيين كبار القادة العسكريين ولمجلس النواب بالأغلبية المطلقة الموافقة على التعيين⁽³⁾ ، نجد أن المشرع العراقي كان موفقاً في اشراك السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تعيين القادة العسكريين لكونه يتوافق مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، إذ أن انفراد القائد العام في تعيين من يوالوه من القادة العسكريين من شأنه ان يؤدي إلى احتمالية الانقلاب على البرلمان وهو ما يتعارض مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية⁽⁴⁾.

والسؤال الذي يثار بهذا الشأن ، هل يمكن لمجلس الوزراء تفويض رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بالتوصية بتعيين كبار القادة العسكريين ؟ ومدى إمكانية مجلس النواب من تفويض

(1) Chris Edelson , Emergency Presidential Power , the University of Wisconsin press , in the United States of America , 2013 , P 07 .

(2) د . علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ، ط1 ، مكتبة إيتراك ، القاهرة ، 2008 ، ص148 .
(3) ونلاحظ ان المشرع الدستوري العراقي عندما اعطى اختصاص الموافقة على تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الى مجلس النواب بناء على اقتراح مجلس الوزراء ، قد خالف الاتجاه العام للدساتير وخط عمل المؤسسة التشريعية والسياسية بعمل المؤسسة العسكرية والامنية، فصلاحيه تعيين هؤلاء من غير الملائم منحها للسلطة التشريعية كونها تقم الاعتبارات السياسية في عمل المؤسسة العسكرية والامنية التي يفترض في عملها التجرد والاستقلال وابقائها بعيدة عن الساحة السياسية، وهذا ما تؤكد عليه غالبية الدساتير، اذ من شأن هذا التدخل خلق عامل من عوامل عدم الاستقرار السياسي فضلا عن ان اسناد المناصب العسكرية والامنية يحتاج الى خبرات قد تكون المراجع العسكرية كوزارة الدفاع والامن الوطني اقدر على اختيار من يتولاها من مجلس النواب، أنظر : د . علي يوسف الشكري ، د . محمد علي الناصري ، ومحمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط1 ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد ، 2008 ، ص115.

(4) ذهب البعض إلى انتقاد سلب اختصاص ترشيح رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، من رئيس مجلس الوزراء ومنحها إلى مجلس الوزراء ، في حين كان الأولى جعل التوصية بتعيين القادة العسكريين من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة ، فضلاً عن السلطة والمسؤولية الفعلية يتحملها رئيس مجلس الوزراء كونه زعيم الأغلبية البرلمانية ، د . عيد أحمد الغفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص174.

اختصاصه الدستوري المتمثل بتعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق الى رئيس مجلس الوزراء ؟

للإجابة عن ذلك نقول : لا يوجد ما يمنع مجلس الوزراء من تفويض اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي أجاز لمجلس الوزراء تخويل اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس يمكن لرئيس مجلس الوزراء ترشيح تعيين كبار القادة العسكريين وعرضها على مجلس النواب للموافقة بالأغلبية المطلقة⁽²⁾ .

أما فيما يتعلق بالشق الثاني من السؤال ، عند التمعن في مواد دستور العراق لعام 2005 النافذ لم نجد نصاً صريحاً أو ضمناً يجيز لمجلس النواب أن يفوض بعض اختصاصاته إلى رئيس مجلس الوزراء وبضمنها تعيين كبار القادة العسكريين ، وعلى هذا الأساس لا يمكن لرئيس مجلس الوزراء تعيين القادة العسكريين ؛ لأن الدستور ألتم الصمت ولم ينص على هذا الإجراء فالتفويض يشترط أو يستوجب وجود نص صريح⁽³⁾ .

(1) أنظر : المادة (13) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4533 ، 2019 .

(2) مما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنفيذية طيلة الدورات الثلاث لمجلس النواب (2006 – 2018) لم ترسل أسماء قادة الفرق العسكرية لغرض مصادقة مجلس النواب على تعيينهم حسب ما نص عليه الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ، وبالمقابل لم يكن المجلس ضاعطاً على الحكومة بهذا الاتجاه .

(3) للتفويض الدستوري شروطاً معينة نعتقد أنها الشروط ذاتها الموجودة في القواعد العامة للتفويض التي اتفق الفقه عليها والقضاء والتي لا يمكن أعمال التفويض الدستوري بدونها ، والتي سنبينها بالآتي :

1 - أن يكون هناك نص دستوري صريح على إمكانية التفويض إذ لا يجوز لسلطة من السلطات الثلاث إن تفوض اختصاصها الدستوري إذا لم يجيز لها الدستور ذلك ، مثاله ما جاء صراحة في الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (153) التي أجازت تفويض الحكومة المركزية سلطاتها للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين .

2 - لا يجوز لمن فوض إليه الاختصاص أن يعود ويفوض غيره ما لم يكن هناك نص يجيز ذلك .

3 - يجب أن يكون التفويض الدستوري جزئياً لا كلياً ، أي ان السلطة التي تباشر بالتفويض عليها ان تفوض بعضاً من اختصاصاتها وليس أكملها .

4 - أن يكون التفويض الدستوري محددًا بمدة معينة وينتهي بانتهائها كما لو فوض رئيس الدولة صلاحيات تشريعية لمواجهة ظروف استثنائية فيحدد هذا التفويض الدستوري بمدة يحددها البرلمان وينتهي بانتهائها ، للتفصيل أكثر أنظر : د . محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، ط7 ، المكتبة الجامعة للنشر والتوزيع ، ليبيا ، 2019 ، ص204 ، وكذلك أشار إليه د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2010 ، ص28 .

غير أنه من الناحية العملية نلاحظ أن المادتين قد تم التجاوز عليهما إذ لم يتم الترشيح من قبل مجلس الوزراء ، بل من قبل الكتل الرئيسية اعتماداً على مبدأ المحاصصة الطائفية بعيداً عن الرأي الفني للوزير⁽¹⁾، الأمر الذي أثار في تركيبة القيادة والسيطرة وتوزيع المناصب على حساب الحرفية والمهنية في الجيش ، بدءاً من رئاسة الأركان نزولاً إلى قادة الفرق والتشكيلات ، وهذا أدى إلى تدخل الانتماء السياسي والطائفي في هذه المؤسسة التي كان يجب أن تكون فوق الميول والاتجاهات السياسية⁽²⁾، فضلاً عن ذلك ونتيجة لتعطيل الآليات التي نص عليها الدستور في تعيين كبار القادة العسكريين في المؤسسات العسكرية والأمنية بسبب الخلافات والتجاذبات السياسية الكبيرة على الاستحقاق والتوازن بين المكونات الرئيسية⁽³⁾ أعطت المبرر لرئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة على وفق الدستور- على الرغم من غياب النص على هذه الصلاحية - إصدار أوامر ديوانية بالوكالة بتعيين كبار القادة العسكريين في المؤسسات العسكرية والأمنية دون الرجوع حتى لمجلس الوزراء وعرضهم على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم⁽⁴⁾ ، ولا تزال إشكالية تعيين رئيس أركان ومعاونيه وقادة الفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية كالأمن الوطني والمخابرات بالوكالة حتى الان بسبب عدم التوافق عليهم في مجلس النواب⁽⁵⁾ .

(1) وواقع الحال أكد إقرار نظام الديمقراطية التوافقية في عموم مؤسسات الدولة ، إذ إن توزيع المناصب القيادية أضحى يتم على وفق المحاصصة العرقية والطائفية ، فمثلاً إذا كان قائداً عسكرياً شيعياً فإن معاونه يجب أن يكون سنياً ورئيس الأركان كردياً والعكس بالعكس ، وبالمحصلة تلك السياسة أدت إلى تهميش القادة المهنيين .

(2) د ، علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أو تأكيد للفدرالية ، مجلة الملتقى ، النجف الأشرف ، السنة الأولى ، ع4 ، 2006 ، ص33 .

(3) د . علي يوسف الشكري ، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال ، ط1 ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، لبنان ، 2018 ، ص223-224 .

(4) وهذا ما حصل فعلاً في الدورة البرلمانية الأولى ونتيجة لعدم تصويت مجلس النواب على مرشحي مجلس الوزراء لشغل المناصب في المؤسسات العسكرية والأمنية بسبب الاعتبارات السياسية ومنهج التوافقات والتوازنات في الدولة ، إذ قام رئيس مجلس الوزراء آنذاك القائد العام للقوات المسلحة نوري المالكي بتعيين أغلب القادة العسكريين بالوكالة ، للتفصيل أكثر أنظر : وثيقة رسمية تكشف إرسال المالكي أسماء قادة الفرق لمجلس النواب ، جريدة المدى ، العدد 2553 ، السنة التاسعة ، 2012 ، ص2 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net> تأريخ الاطلاع 22 / 8 / 2023 .

(5) وعلى ضوء ذلك طالب مجلس النواب السلطة التنفيذية بأرسال أسماء قادة الفرق العسكرية إلى لجنة الأمن والدفاع النيابية تمهيداً لعرضها على المجلس للمصادقة عليها أنظر : محضر جلسة مجلس النواب رقم (26) ، الدورة الانتخابية الثانية ، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ 30 / 1 / 2011 ، والمنشور على الموقع الإلكتروني =

وعليه نرى للقضاء على ظاهرة التعيين بالوكالة في مؤسسات الدولة عمومًا والمؤسسة العسكرية خاصةً ضرورة إلزام مجلس الوزراء قانونيًا بالبت في اقتراح تعيين أصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات والأجهزة الأمنية الأخرى خلال مدة يحددها المشرع من تاريخ وصول الترشيحات، وإذا مرت تلك المدة يعد الاقتراح مقرًا من مجلس الوزراء ، على أن ترفع تلك الترشيحات بعد ذلك إلى مجلس النواب خلال مدة زمنية معينة ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى لا بد من إلزام مجلس النواب هو الآخر بالبت في المصادقة على تعيين تلك العناوين عبر مدة يحددها القانون من تاريخ الجلسة التالية لوصول الترشيحات ، وبمرور تلك المدة يعد التعيين مصادقًا عليه .

يتضح لنا مما تقدم ، أن مساهمة السلطة التشريعية في تعيين الوزراء الأمنيين وكبار القادة العسكريين وعدم انفراد السلطة التنفيذية بالتعيين يمثل ضمانًا من ضمانات حياد المؤسسة العسكرية .

المطلب الثاني

الاختصاص التشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

من المعلوم أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تشريع القوانين ، سواء أكانت تباشره بصورة منفردة أم بالتعاون مع باقي السلطات في الدولة ، والتي تتولى القيام به بموجب النصوص الدستورية، إذ إنها تقوم بوساطته بتشريع القوانين العامة والخاصة والتي تعالج مختلف الموضوعات وتقوم بتنظيمها، وتعدّ المؤسسة العسكرية من أهم الموضوعات التي أخذت حيزاً كبيراً من اهتمام السلطة التشريعية ، فضلاً عن ذلك أن الأمر لم يقتصر على تشريع القوانين في هذا المجال ، بل أنها تعدّت ذلك إلى إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

وعليه سندرس هذا المطلب على فرعين : يتولى الفرع الأول دراسة تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، فيما سيتم تكريس الفرع الثاني لبيان إعلان الحرب وحالة الطوارئ .

تأريخ الاطلاع <https://archive4.parliament.iq=> 7 / 10 / 2023 ، كما دعت لجنة الأمن والدفاع البرلمانية رئيس

مجلس الوزراء حيدر العبادي بإلغاء العمل بالوكالة للمناصب القيادية ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق وعرضهم بعد تعيينهم على مجلس النواب لغرض المصادقة عليهم ، للتفصيل أكثر أنظر : الأمن البرلمانية : القائد العام مطالب بعرض القادة العسكريين على البرلمان ، جريدة المدى ، العدد 3444 ، 2015 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net> تأريخ

الاطلاع 1 / 10 / 2023 .

الفرع الأول

تشريع القوانين المتعلقة بضمن حياد المؤسسة العسكرية

إن تشريع القوانين لعله يعد الوظيفة الأساسية التي تضطلع بها السلطة التشريعية⁽¹⁾ في عموم الأنظمة السياسية ، وتعد القوانين ذات المضامين العسكرية و الأمنية من صميم مهامها من حيث إصدارها وتنظيمها والغائها وفق الصلاحيات والتفاصيل التي تحددها ، ولكل سلطة تشريعية إجراءاتها الخاصة في صياغة القوانين وتقديمها وسنها ، على الرغم من ذلك وفي أغلب الأحيان ، تكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن أعداد وصياغة القانون المقترح قبل إرساله إلى البرلمان للنظر فيه ، بوصفها الأكثر معرفة ودراية من البرلمان⁽²⁾ ، وأضحى البرلمان لا يمارس سوى جزء يسير من هذه الوظيفة وأعطى الجزء الباقي إلى السلطة التنفيذية ، وبهذا الخصوص يثار سؤال مفاده ، هل يملك البرلمانين السبل القانونية والإجرائية الكافية والقدرات التشريعية اللازمة في وضع التشريعات الخاصة بالمؤسسة العسكرية ؟ ومدى إمكانية تدخل المؤسسة العسكرية في العملية التشريعية ؟ .

فيما يخص النظام المصري وقبل البحث في نصوص دستور مصر لعام 2014 الحالي لا بد من التطرق إلى دور المؤسسة العسكرية عبر مدة التحول الديمقراطي بعد ثورة 25 يناير 2011 ، إذ مارست المؤسسة العسكرية دورًا سياسيًا بارزًا من خلال الإعلان عن عدد من الإجراءات التي تحدد معالم المرحلة الانتقالية ولعل أبرزها تعطيل العمل بالدستور وحل مجلسي الشعب والشورى⁽³⁾ ، كما أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، وبمقتضى هذا الإعلان تمكنت المؤسسة العسكرية من احتكار السلطتين التنفيذية والتشريعية ومن

(1) تتمثل السلطة التشريعية بالبرلمان الذي أما يتكون من مجلس واحد يتم انتخابه من قبل الشعب ، وهو حال أغلب البرلمانات العربية ، أو مجلسين يتم انتخاب أحدهما وهو مجلس النواب وينشأ الآخر بعدة أساليب منها الوراثة أو التعيين أو الانتخاب أو الأسلوب المختلط ، ويدعى المجلس الثاني ، بمجلس الشيوخ أو الأعيان أو اللوردات أو الشورى أو المستشارين إلى غير ذلك ، أنظر : د . نعمان عطا الله الهيتي ، تشريع القوانين - دراسة دستورية مقارنة ، ط1 ، دار رسلان ، دمشق ، 2007 ، ص12 .

(2) د . حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط3 ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2010 ، ص69 .

(3) أنظر : الإعلان الدستوري رقم 13 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد6 (مكرر) ، 2011 .

ثم أصبحت الجهة المختصة بتشريع القوانين⁽¹⁾ لحين انتخاب برلمان جديد يسترد سلطة التشريع من المجلس العسكري ، إذ انفردت المؤسسة العسكرية عبر هذه المدة برسم السياسات العامة دون أن تعير أي اهتمام لمطالب القوى الثورية ، حيث أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة العديد من القوانين الجديدة المتعلقة بالمؤسسة العسكرية في إطار توليه السلطة التشريعية بعد حل مجلس الشعب سنة 2012⁽²⁾ ، فضلاً عن إصداره قانوناً لتجريم بعض حالات الاعتصام والأضراب يوم الخميس الواقع في 24 مارس 2011 وسط اعتراضات حقوقية عليه ، كما قام بتعديل قانون الأحزاب يوم 28 مارس 2011 .

وبالرجوع إلى دستور عام 2014 نص في المادة (101) منه على " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ، وإقرار السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على النحو المبين في الدستور " ⁽³⁾ ، كما نصت المادة (122) منه على " لرئيس الجمهورية ، وللمجلس الوزراء ، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين... " وهي نصوص تتيح لمجلس النواب المفوض للشعب المصري تحديد قواعد عمل المؤسسات العسكرية والأمنية وتحديد الضمانات والتنظيم الهيكلي والوظيفي لهذه المؤسسات ، فمن الضروري في الدول الديمقراطية أو التي تعيش انتقالاً ديمقراطياً فرض مثل هذا التوزيع في السلطات ، بحيث لا تتدخل المؤسسة العسكرية أو الأمنية في إصدار النصوص القانونية ، وذلك مراعاة لمبدأ التوزيع العادل للسلطة وأيضاً منعاً لتداخل السلطات العسكرية والمدنية .

(1) أنظر : المادة (56 / 1) من الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 .

(2) قانون زيادة المعاشات العسكرية رقم 80 لسنة 2012 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 28 (مكرر) ، 2012 ، قانون رقم 45 لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض احكام قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18 مكرر (أ) ، 2011 ، قانون رقم 78 لسنة 2012 تعديل بعض احكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة قانون وبعض احكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 25 مكرر (أ) ، 2012 ، قانون رقم 25 لسنة 2012 الخاص بتعديل بعض احكام القانون رقم 9 لسنة 1971 في شأن هيئة الشرطة .

(3) كما نصت المادة (1) من قانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب على " مجلس النواب هو السلطة التشريعية ، ويتولى إقرار السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على النحو المبين في الدستور ، ووفقاً لأحكام هذه اللائحة " .

غير أنه يؤخذ على المشرع المصري منح المجلس الأعلى للقوات المسلحة صلاحية إعداد مشروعات القوانين والقواعد المنظمة لخدمة الأفراد بالقوات المسلحة والاقتراحات الخاصة بالتجنيد⁽¹⁾ ، كما أعطى مجلس الدفاع الوطني⁽²⁾ صلاحية الاعتراض على القوانين – الفيتو على التشريع - التي تتصل بمجال القوات المسلحة ، إذ نصت المادة (203) من الدستور ذاته على أنه " ينشأ مجلس الدفاع الوطني ، ... ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد ، وسلامتها ، ومناقشة موازنة القوات المسلحة ، وتدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة ، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة ... " ، فضلًا عن اختصاصه في دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي⁽³⁾ ، وبما أن غالبية أعضائه من العسكريين الأمر الذي سيؤدي إلى تقييد السلطة التشريعية واعاققتها بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل ، ومن ثم ستمكن المؤسسة العسكرية من إيقاف أي مبادرات من شأنها إخضاع السلطة العسكرية للسلطة المدنية عن طريق تشريع القوانين أو تعديلها ، وهو ما يعكس تعاضم المؤسسة العسكرية وتقليص صلاحية السلطة التشريعية ، والذي يتناقض مع مبدأ سيطرة المؤسسة المدنية على المؤسسة العسكرية ، لذا نرى ضرورة نقل اختصاصات التشريع المتعلقة بالمجال العسكري إلى البرلمان بدل المجالس العسكرية ، فحساسية هذا المجال تحتم مناقشته من قبل البرلمانين داخل المؤسسة التشريعية بوصفهم الممثلين الذين اختارهم الشعب .

(1) أنظر : المادة (الرابعة / 8) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكر (ج) ، 2014 .

(2) نصت المادة الأولى من قانون من قانون إنشاء مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكر (ج) ، 2014 على أنه يشكل مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ووزير الدفاع ، وزير الخارجية ، وزير المالية ، وزير الداخلية ، رئيس المخابرات العامة / رئيس اركان حرب القوات المسلحة ، قائد القوات الجوية ، قائد القوات البحرية ، قائد قوات الدفاع الجوي ، رئيس هيئة عمليات القوات المسلحة ، مدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع .

(3) أنظر : المادة (الرابعة / 9) من قانون إنشاء مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكر (ج) ، 2014 .

وفيما يتعلق بدستور تركيا لعام 1982 المعدل فقد منح الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا سلطة التشريع نيابة عن الأمة التركية ، ولا يجوز تفويض هذه السلطة⁽¹⁾ ، فهي السلطة المختصة بسن القوانين وتعديلها وإغائها⁽²⁾ ، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، وبذلك فإن المشرع التركي لم يعط المؤسسة العسكرية أي دور في العملية التشريعية خلافاً للمشرع الدستوري المصري .

كما يختص مجلس النواب في العراق بوظيفة التشريع إذ نصت المادة (61) من الدستور على أنه " يختص مجلس النواب بما يأتي : أولاً : تشريع القوانين الاتحادية ... " ، والملاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أن السلطة التشريعية هي المختصة بتشريع القوانين في كافة لمسائل⁽³⁾ وبضمنها القوانين المتعلقة بالمؤسسات العسكرية والأمنية⁽⁴⁾ ، كما يدخل ضمن مجال

(1) أنظر : المادة (7) من دستور تركيا 1982 المعدل .

(2) أنظر : المادة (87) من الدستور نفسه .

(3) أنظر : المادة (31) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم 1 لسنة 2022

"يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية:

أولاً: إصدار النظام الداخلي الخاص به .

ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر .

ثالثاً : النظر في مشاريع القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية ، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص أيضا بأجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ، وله أيضا عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة أجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقاً للمادة/62 من الدستور .

رابعاً : المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء .

خامساً: المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانه .

سادساً : النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه .

سابعاً : في حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية على القوانين تُعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل ثانيةً إلى مجلس رئيس الجمهورية للموافقة عليها، وفي حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية على القوانين ثانيةً ، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تُعاد إلى مجلس النواب ، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه ، غير قابلة للاعتراض، ويعد مصادقاً عليها .

(4) مما تجدر الإشارة إليه أن دستور العراق عام 1970 الملغى قيد من سلطة البرلمان التشريعية في مجال الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام ، إذ نصت المادة (54) منه على " ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام ... " .

اختصاص المشرع ، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وهو الوحيد الذي يملك سلطة المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المرتبطة في مجال الأمن والدفاع ، فيصدر المشرع قوانين عادية تنظم المصادقة على المعاهدات والموافقة عليها⁽¹⁾ .

وعند البحث في النصوص القانونية لدستوري تركيا والعراق لم نجد أي نصًا ظاهري أم ضمني ولو بالإشارة إلى إعطاء المؤسسة العسكرية صلاحية تشريع القوانين الخاصة بها ، وقد أحسن المشرع التركي والعراقي بذلك ، وهو ما يتوافق مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وأبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية وضمان حيادها ، بخلاف المشرع المصري الذي ألزم السلطة المدنية الحصول على موافقة المؤسسة العسكرية فيما يتعلق بتشريع القوانين الخاصة بها .

الفرع الثاني

إعلان الحرب وحالة الطوارئ

من المعلوم أن سلطة إعلان الحرب⁽²⁾ وحالة الطوارئ⁽³⁾ تعد من أهم موضوعات القانون الدستوري مكانةً ؛ كونها من القرارات المصيرية التي تمس الدولة فضلاً عن مساسها بحقوق الانسان وحياته الأساسية⁽⁴⁾ ، ونظرًا لما يترتب على ذلك من توسعة صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية ، أي تعمل على تقوية كيان السلطة التنفيذية وبضمنها المؤسسة العسكرية في الدولة⁽⁵⁾ ، الأمر الذي حدى بغالبية الأنظمة الدستورية إلى معالجتها بوضع

(1) أنظر : المادة (61 / رابعًا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) يقصد بإعلان الحرب : " بيان رسمي يصدر عن السلطة المختصة في الدول يتضمن الطلب من دولة القيام بعمل أو الامتناع عنه خلال مدة زمنية معينة وبخلافها فإن قواتها العسكرية سوف تتخذ إجراءاتها العسكرية ضدها " انظر : د . سهيل حسين الفتلاوي ، قانون الحرب وتطبيقاته في الحروب العراقية الإيرانية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، 1984 ، ص 48 .

(3) يقصد بحالة الطوارئ : " نظام استثنائي شرطي مسوغ بفكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني " ، انظر : حارث أديب أبراهيم ، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات ، مجلة الرافدين للحقوق ، جامعة الموصل ، السنة الثانية عشرة ، المجلد 9 ، العدد 31 ، 2007 ، ص 236 .

(4) أيرك برنيت ، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة د . محمد ثامر ، ط 1 ، مكتبة دار السنهوري ، بغداد ، 2012 ، ص 347 .

(5) د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 2008 ، ص 477 .

محددات واضحة لها لجهة صلاحية إعلانها وسعتها ، فضلاً عن ذلك ينبغي أن تكون هذه السلطات الخاصة بمحدودة المدة وأن تنتهي أو تُلغى عند عودة الأمور لطبيعتها⁽¹⁾ ، وبذلك نأمن إساءة استعمالها أو توظيفها ضد الشعب ، والسؤال المطروح هنا ، مدى مساهمة المؤسسة العسكرية في سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ في الأنظمة الدستورية محل الدراسة ؟ ومدى تأثير ذلك على حيادها ؟ .

هذا ولدى الرجوع إلى دستور مصر لعام 2014 نجد أنه نص في المادة (152) على أنه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، ولا يعلن الحرب ، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمه 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 .

كما نصت المادة (154) منه على أنه " يعلن رئيس الجمهورية ، بعد اخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ ، على النحو الذي ينظمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة اللاحقة ليقرر ما يراه بشأنه ، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي ، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه ، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، ولا تمتد 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" .

الملاحظ من مضامين النصوص القانونية السابقة أن المشرع المصري قد أوجب على رئيس الجمهورية دون مجلس الوزراء أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني بإعلان الحرب على أن يقترن ذلك بموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين⁽²⁾ ، الأمر الذي يعكس مدى تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية ويشكل في الوقت ذاته إخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، كما وسع من

(1) هانز بورن وأخرون ، الرقابة والتوجيه : أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن ، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، جنيف ، 2010 ، ص 56 .

(2) انظر نص المادة (الرابعة) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 ، نشر في لجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر(ج) ، 2014 .

سلطة المؤسسة العسكرية وتدخلها في الشؤون السياسية عند غياب مجلس النواب لأي سبب كان ، فقد ألزم المشرع رئيس الجمهورية أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة⁽¹⁾ ، فضلاً عن موافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني .

ويتضح مما تقدم تباين دور المؤسسة العسكرية في إعلان الحرب قوةً وضعفًا بحسب انعقاد مجلس النواب من عدمه ، ففي حالة الانعقاد يكون مجلس النواب صاحب القرار النهائي بإعلان الحرب بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني ، أما في حال غياب مجلس النواب فيكون صاحب القرار النهائي مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني الذي يكون غالبية أعضائه من العسكريين ، فضلاً عن أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة خصوصًا إذا ما علمنا أن جميع أعضائه من العسكريين⁽²⁾ ، هذا ويعد أخذ رأي المؤسسة العسكرية في موضوع الحرب تدخل غير مبرر ، بإعلان الحرب قرار سياسي بامتياز ويتصل بالسياسة الخارجية للدولة ويفرض طرح قرار إعلان الحرب للاستفتاء أمام ممثلي الشعب المنتخبين في المجلس النيابي كآلية ضبط بالغة الأهمية .

أما فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ نجد أن المشرع لم يمنح المؤسسة العسكرية أي دور في ذلك إذ أشرت على رئيس الجمهورية أخذ رأي مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المنصوص عليها في الدستور ، وهو ما يعكس سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية والتي تمثل ضماناً لعدم تدخل المؤسسة العسكرية نظرًا لما تتمتع به القوات المسلحة من سلطات استثنائية أثناء حالة الطوارئ .

وفيما يخص الدستور التركي لعام 1982 المعدل فقد نصت المادة (119) منه على أنه " يجوز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ في منطقة أو أكثر أو في جميع أنحاء البلاد لمدة لا تتجاوز ستة أشهر في حالة نشوب الحرب ، أو ظهور حالة تستدعي الحرب ، أو التعبئة ، أو الانتفاضة ، أو محاولة قوية وفعالية ضد الوطن والجمهورية ، أو أعمال عنف واسعة النطاق ذات منشأ داخلي أو خارجي تهدد وحدة البلد والأمة ، أو ظهور أعمال عنف واسعة النطاق تهدف إلى تدمير النظام الدستوري أو الحقوق والحريات الأساسية ، أو التدمير الشديد للنظام العام بسبب أعمال العنف أو ظهور كارثة طبيعية أو مرض وبائي خطير أو أزمات اقتصادية حادة.

(1) نصت المادة (الرابعة / 18) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 على " إبداء الرأي في إعلان الحرب أو إرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة إذا كان مجلس النواب غير قائم .

(2) أنظر : المادة (الأولى) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 .

ينشر قرار إعلان حالة الطوارئ في يوم الإصدار في الجريدة الرسمية ، ويُقدم إلى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا للموافقة عليه في نفس اليوم .

إذا كانت الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا غير منعقدة ، يتم استدعاؤها على الفور. يجوز للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا، عندما ترى ذلك ضروريًا ، أن تقلل أو تمدد مدة حالة الطوارئ أو ترفعها.

يجوز للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا تمديد فترة حالة الطوارئ لمدة أقصاها أربعة أشهر في كل مرة بناء على طلب رئيس الجمهورية . في حالة الحرب ، لا تنطبق فترة أربعة أشهر كحد الأقصى" ، ويلاحظ على المادة الدستورية أن المشرع الدستوري التركي جعل إعلان حالة الطوارئ في البلاد من اختصاص رئيس الجمهورية وموافقة السلطة التشريعية متمثلة بالجمعية الوطنية الكبرى دون إقحام المؤسسة العسكرية في إعلانها ، ولقد كان المشرع الدستوري موفقًا بإبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية .

أما موقف المشرع العراقي من إعلان الحرب وحالة الطوارئ فقد سلك هو الآخر مسلك المشرع التركي ، إذ تكفلت المادة (61 ، تاسعًا) من الدستور تبيان هذا الأمر ، إذ تعلن حالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين⁽¹⁾ ، وذلك لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة مجلس النواب عليها في كل مرة⁽²⁾ ، على أن يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها⁽³⁾ وتنظم صلاحية رئيس مجلس الوزراء أثناء حالة الطوارئ بقانون بما لا يتعارض مع الدستور⁽⁴⁾.

ونلاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أن المشرع العراقي جعل سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب بأغلبية الثلثين ، دون أن يكون للمؤسسة العسكرية أي دور في إعلان الحرب وحالة الطوارئ ،

(1) أنظر : المادة (61 / تاسعًا ، أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) أنظر : المادة (61 / تاسعًا ، ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) أنظر : المادة (61 / تاسعًا ، د) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) أنظر : المادة (61 / تاسعًا ، ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

وحسباً فعل المشرع العراقي بأبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية أتساقاً مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وضمنان حيادها .

غير أنه يؤخذ على النص الدستوري عدة إشكاليات منها :

1 - نجد أن المشرع الدستوري لقد ساوى بين حالة الحرب وحالة الطوارئ في الإجراءات المتبعة لكل منها ، وهذه الإشكالية لا بد من إيجاد الحلول لها بالنظر لما تفرضه حالة الطوارئ من قيود على الحريات العامة ويمكن الاستئناس بما أخذ به الدستور المصري الذي فرق بين إعلان الحرب وحالة الطوارئ مع الأخذ بعين الاعتبار عدم أشراك المؤسسة العسكرية .

2 - إن الدستور العراقي جعل إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين ، وقد انتقد جانب من الفقه العراقي ونحن نؤيده مسألة تقديم الطلب المشترك لغرض إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، إذ أن ذلك قد يؤدي إلى اختلافات سياسية ليس بالإمكان حسمها⁽¹⁾، لذا نرى ضرورة حجب هذه الصلاحية عن رئيس الجمهورية ؛ كون رئيس الجمهورية قائداً عاماً للقوات المسلحة لأغراض تشريفية⁽²⁾ ، وجعل سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص رئيس مجلس الوزراء ، كما هو معمول به في الدول الأخرى ، فضلاً عن ذلك يعدّ هذا النص تعديلاً ضمناً لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 النافذ ، والذي نص على أنه " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ وفي أية منطقة من العراق " ⁽³⁾ .

ومن ثم نجد أن هذه المادة تتعارض مع نص الفقرة التاسعة من المادة (61) التي خصت مجلس النواب بالموافقة على إعلان حالة الطوارئ ، وبناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وبذلك نرى أن هذا التعارض لا بد من معالجته ، لذا ندعو المشرع الموقر بضرورة الإسراع بإصدار قانون آخر ؛ لكي تتسجم معظم مواد مع نص الفقرة تاسعاً من الدستور ولأجل تنظيم حالة الطوارئ والإعلان عنها بصورة أدق ولضمان الحقوق وحريات الافراد أثناء الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد .

(1) د. علي يوسف الشكري و د. محمّد علي الناصري و محمود الطائي، مصدر سابق ، ص 350 .

(2) د. علي يوسف الشكري ، خفايا صناعة الدستور ، مصدر سابق ، ص 392 .

(3) انظر : المادة الأولى من أمر الدفاع والسلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 .

في ضوء ما تقدم يمكن القول ، أن المشرع العراقي والمشرع التركي كانا موفقين في منح سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ إلى السلطة المدنية – السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية – انسجاماً مع مبادئ الديمقراطية الحديثة ، لا سيما أن إعلان الحرب وانهاؤها يعد من أهم القرارات السياسية ومن ثم فإن إبعاد المؤسسة العسكرية عنها يشكل ضماناً لحياد المؤسسة العسكرية ، بخلاف المشرع المصري الذي أقحم المؤسسة العسكرية في إعلان الحرب الأمر الذي يمهد لاستغلال هذه السلطة والتدخل في الشؤون السياسية وهو ما يتعارض مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ومبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية ، كما أحسن المشرع التركي بتوصيف مفهوم الطوارئ وحصر حالات الطوارئ وتعدادها بخلاف المشرع المصري والعراقي الذي أحال المسألة إلى القانون الذي يشترط أغلبية برلمانية عادية لإقراره أو لتعديله وترك تحديد حالات الطوارئ للاجتهادات الشخصية ، مما قد يمكن السلطة التنفيذية من استخدامه على نطاق أوسع ، لذا نرى من جانبنا ضرورة تعديل البند تاسعاً من المادة (61) من الدستور ، وبيان المبررات أو الحالات التي الإعلان عن حالات الطوارئ ، وإعطاء دور جوهري للبرلمان في الموافقة على حالة الطوارئ وتمديدتها وممارسة الرقابة عليها وتحديد مجموعة من الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها.

المبحث الثاني

الاختصاص الرقابي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

على الرغم من غياب معايير دولية واضحة تخص الرقابة البرلمانية على المؤسسة العسكرية ، إلا إن هناك بعض المعايير الإقليمية ، ومن أهمها "مدونة السلوك الخاصة بالجوانب السياسية - العسكرية للأمن في أوروبا" ، تقرر في الفقرة (21) بأن الرقابة السياسية الديمقراطية على القوات العسكرية أو شبه العسكرية وعلى أجهزة الاستعلامات هي عنصر أساسي لتكريس الاستقرار والأمن ، وأن اندماج القوات المسلحة في المجتمع المدني مظهر مهم للديمقراطية ، وتنص الفقرة (22) على ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على موازنة الدفاع ، وفرض قيود للحد من النفقات العسكرية ، وتأكيد أهمية الشفافية ، وإتاحة إمكانية ولوج العموم إلى المعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة ، فضلاً عن ذلك على القوات المسلحة أن تلتزم الحياد السياسي (الفقرة 23) ، والامتناع عن أي استخدام غير قانوني للوسائل العسكرية (الفقرة 24) ، ووفقاً للفقرة (25) فإن على الدول ألا تسمح بوجود قوات مسلحة لن تدخل ضمن رقابة هيئاتها الدستورية أو لن تخضع للمساءلة⁽¹⁾ ، وفي المقابل منحت النصوص الدستورية والتشريعية آليات إشراف لضمان عدم استبعاد أي عنصر من عناصر عملية صنع السياسة - بما في ذلك جميع جوانب السياسة الأمنية - من نطاق رقابة المسؤولين المنتخبين ، فضلاً عن ذلك تؤثر أعمال البرلمان على قطاع الدفاع من خلال عملية المصادقة على الموازنة ، وآليات الإشراف على الإنفاق ، والالتزام بمساءلة القطاع عن تنفيذ البرامج التي صادقت عليها السلطة التشريعية⁽²⁾ ،

(1) تم اعتماد "مدونة السلوك الخاصة بالجوانب السياسية - العسكرية للأمن" ، ببودابست في 3/12/1994 في الجلسة الحادية والتسعين للجنة الخاصة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي. للاطلاع على النص الكامل للمدونة انظر:

Organization for Security and Co-operation in Europe , " CODE OF CONDUCT ON POLITICO -MILITARY ASPECTS OF SECURITY " , Programme for Immediate Action Series, No. 7 , 3 December 1994 ,

متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.osce.org> تأريخ الاطلاع 29 / 9 / 2023 .

(2) سوميت بيساريا وسوجيت شودري ، إصلاح القطاع الأمني في فترات الانتقال الدستوري ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، السويد ، 2021 ، ص13 .

وعليه سندرس هذا المبحث على مطلبين : نبين في المطلب الأول آليات الرقابة البرلمانية على المؤسسة العسكرية ، ونخصص المطلب الثاني لبيان الرقابة على موازنة المؤسسة العسكرية .

المطلب الأول

آليات الرقابة البرلمانية على حياد المؤسسة العسكرية

لا شك تعدّ السلطة التشريعية حجر الزاوية في بناء دولة القانون والمؤسسات ، فلا يمكن إعفاء أي مجال أو مؤسسة من المؤسسات التنفيذية من الرقابة البرلمانية⁽¹⁾ بما في ذلك المؤسسة العسكرية ، إذ يتعين على المجلس التشريعي مراقبة السياسات الأمنية والدفاعية ، ولا تعدّ الرقابة البرلمانية هدفًا في حد ذاتها ، بل وسيلة لتحقيق التوافق بين الأهداف السياسية والعسكرية⁽²⁾ ، أو توجيه أو تصحيح السياسات العامة المتبعة في هذا المجال ، وللوصول لسيطرة فعالة تستخدم آليات الرقابة والقيود المختلفة عبر الدساتير واللجان البرلمانية الكفؤة⁽³⁾ ، وبهذا الخصوص يثار سؤال مفاده : ما آليات أو وسائل الرقابة البرلمانية على المؤسسة العسكرية ومدى قوة وكفاية هذه الآليات ؟ وبعبارة أخرى ، ما الأطر الدستورية والتشريعية المتاحة للبرلمان لتقييم وتقويم السياسات الأمنية والدفاعية في ضوء دولة القانون والمؤسسات ؟ وما هي أهم العقبات أو المعوقات التي تحد من هذه الرقابة بالمقارنة مع مجالات الرقابة المدنية ؟

لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين : نوضح في الفرع الأول آليات الرقابة العامة ، ونخصص الفرع الثاني دور اللجان النيابية في الرقابة على المؤسسة العسكرية .

(1) ليس ثمة خلاف بين الفقهاء على خضوع جميع الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية ، وعليه تشمل الرقابة البرلمانية جملة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية الإيجابية منها والسلبية المشروعة وغير المشروعة ومن ثم يمتلك البرلمان سلطة مراقبة السياسة العامة للحكومة ، أنظر : مفتاح حرشاو ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، المنصورة ، 2014 ، ص 17 .

(2) Hans Born ، Philipp Fluri ، Simon Lunn (Eds) ، Contrôle et Orientation : La Pertinence du Contrôle Parlementaire pour le Secteur de la Sécurité ، Genève : Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées ، 2014، P 33-34 .

(3) Branimir Furlan ، Civilian Control and military Effectiveness ; Slovenian Case ، Armed Forces & Society ، Vol . 39 ، No . 3 (December 2012) ، p ; 435 – 436 .

نقلًا عن البدوي عبد القادر البدوي ، الثقافة السياسية والعلاقات المدنية العسكرية – دراسة حالة القوات المسلحة السودانية ، ط1 ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، برلين ، 2022 ، ص 28 .

الفرع الأول

آليات الرقابة العامة

بالنظر إلى مكانة المؤسسة العسكرية وقوتها وما يترتب على هذا الأمر إمكانية التدخل في الشؤون السياسية والمساس بحقوق الانسان وحرياته ، الأمر الذي يستوجب إخضاع المؤسسة العسكرية لرقابة المدنيين المنتخبين ، إذ لا يمكن فصل دور البرلمانات في مجال الدفاع والأمن عن دورها العام ، ولتحقيق رقابة فعالة على المؤسسة العسكرية لا بد من دساتير الدولة وقوانينها أن تنص بشكل صريح على إخضاع المؤسسة العسكرية لرقابة السلطة التشريعية ، لذا عمدت أغلب الدساتير إلى إدراج آليات أو وسائل يمكن بواسطتها مراقبة أداء المؤسسة العسكرية ، ويرتكز الهدف الأساسي لهذه الآليات أو الوسائل على السماح للمجلس والنواب من الاطلاع على المعلومات ، وتقصي الحقائق فيما يتعلق بأداء السلطة التنفيذية ، إذ إنه بدون توافر هذه الإمكانيات والمعلومات لا يمكن للنائب أداء دوره الرقابي بالشكل المطلوب ، وهذا وتتعدد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية عمومًا والمؤسسة العسكرية خصوصًا ، ولا يمكن احصاؤها ، نظرًا لكثرتها وتباينها من نظام سياسي لآخر ، على أننا يمكن إيراد أبرز تلك الوسائل على النحو الآتي :

أولاً - السؤال : يعدّ السؤال⁽¹⁾ من أهم الوسائل التي يمكن أن يستعملها النواب للإعلام والاختبار عن سياسة الحكومة⁽²⁾ ، إذ تعد - الأسئلة - من أكثر الوسائل التي تزيد من فاعلية الرقابة البرلمانية على المؤسسة العسكرية⁽³⁾ ؛ نتيجة للدور الحيوي الذي تؤديه ، إذ تعمل على منح أعضاء البرلمان

(1) يقصد بالسؤال : وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول عن معلومات عن أمر يجله ، أو التحقق من حصول واقعة ، أو معرفة ما تتوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها ، أنظر : د . محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 54 .

(2) د . عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية ، نشأتها ، أنواعها ، وظائفها ، دراسة تطبيقية مقارنة ، ط 1 ، كلية الحقوق ، الكويت ، 1987 ، ص 211 .

(3) انقسم الفقه في اعتبار السؤال من الآليات الرقابية على أجهزة السلطة التنفيذية ، فيرى بعض منهم انتفاء الصفة الرقابية عن السؤال ؛ لأنه لم يوجد على أساس النقد والاتهام بل على أساس الاستفسار والاستيضاح من الحكومة ، أما البعض الآخر دافع عن الطابع الرقابي السؤال ؛ لأنه يتصل بحسن تطبيق الحكومة المستمر للقانون بصفة عامة ، فلكل عضو في البرلمان مباح له حق السؤال ليس فقط في أوقات انعقاد المجلس ، بل حتى في أوقات عدم الانعقاد أو بين أوقات الانعقاد ، وهذا ما منح =

فرصة الحصول على معلومات دقيقة وحديثة عن سياسة الحكومة المتعلقة بقضايا الأمن والدفاع⁽¹⁾ ، كما تساعد على مراقبة تنفيذ القوانين ذات الصلة بالجوانب الأمنية والتي صوت عليها البرلمان ، فضلاً عن توجيه الرأي العام إلى قضايا الأمن والدفاع ، سيما إذا كان السؤال شفهيًا ، ويتم إعلان الإجابة عنه عبر وسائل الاعلام .

هذا وقد نظم حق السؤال لأعضاء البرلمان في دساتير الدول محل المقارنة ، ففي مصر تضمن دستورها النافذ لسنة 2014 في المادة (29) على حق السؤال ، إذ نصت على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء ، أو أحد نوابه ، أو أحد الوزراء ، أو نوابهم ، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم ، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته " ، فيما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حق السؤال البرلماني بشكل أكثر تفصيلي⁽²⁾ .

أما بالنسبة للمشرع الدستوري التركي فيمكن القول إن دستور تركيا لعام 1982 النافذ عمل على تقرير حق البرلمان في مراقبة الحكومة عن طريق الأسئلة وذلك في المادة (98) منه ، على أنه " تُمارس الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا سلطاتها في جمع المعلومات وسلطاتها الرقابية من

= الأهمية الكبيرة للسؤال كوسيلة يومية رقابية تضع الحكومة أم أعين الرأي العام ، لذا يرجح هذا الجانب من الفقه إلى أن السؤال ذات طبيعة رقابية ، فهو ليس وسيلة لتبادل الرأي والمعلومات فحسب ، بل آلية رقابية والدليل على ذلك باستطاعة مقدم الطلب أن يحول السؤال إلى استجواب ، أنظر : سحر محسن عبود التميمي ، الدور الرقابي في الأنظمة السياسية المقارنة ، أطروحة مقدمة إلى كلية العلوم السياسية والإدارية والدبلوماسية - الجامعة الإسلامية في لبنان ، 2021 ، ص 197 ، وكذلك د . محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2004 ، ص 326 .

(1) يعتقد بعض الفقهاء أن اللجوء إلى أسلوب السؤال في البرلمانات المتعددة يختلف من حيث الكم ، وذلك حسب مدى الديمقراطية والحريات الممنوحة ، ففي الدول الديمقراطية المتقدمة ، تعد عملية الحصول على المعلومات أمراً ميسوراً ، ولا سيما في ظل تقدم نظم المعلومات ، ولذا فإن البرلمان في تلك الدول يرى أنه لا مبرر إلى الإكثار من الأسئلة ، خاصة إذا كان غرضه الرئيسي هو الحصول على معلومات . في حين أن أعضاء البرلمان في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية يفضلون استخدام الأسئلة كوسيلة برلمانية أساسية ، خاصة في ظل نقص المعلومات المتاحة من قبل الحكومة ، أنظر : د . جيهان خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص 83 .

(2) أنظر : المواد (198 - 211) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2016 نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 14 مكرر (ب) ، 2016 .

خلال ... والأسئلة الكتابية " ، كما تضمن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ضوابط حق السؤال وإجراءاته (1) .

أما بخصوص المشرع الدستوري العراقي كغيره من الكثير من أنظمة الحكم فقد تبني آلية السؤال كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة (2) ، كما جاء النظام الداخلي لمجلس النواب مفسراً ومبيئاً لإجراءات السؤال وشروط تقديمه (3) .

الجدير بالذكر بأن النظام الداخلي أجاز توجيه أسئلة إلى رؤساء الهيئات المستقلة أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة ، أو غيرهم من أعضاء الحكومة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ومن جانبنا نذهب مع الرأي الذي يرى ضرورة تعديل المادة (61 / سابعا / أ) من الدستور النافذ ، بإضافة عبارة (أو غيرهم من أعضاء الحكومة) بعد كلمة الوزراء (4) .

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول : إن الأسئلة تعدّ من أكثر الآليات الدستورية والتشريعية التقليدية شيوعاً في مباشرة الوظيفة الرقابية في النظام البرلماني ، والتي تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان من الاطلاع أو الكشف عن حقيقة أمر يتعلق بقضايا الأمن والدفاع ، ولا سيّما إذا ما علمنا أن غالبية الوثائق الخاصة بالمؤسسة العسكرية تعدّ من الوثائق السرية التي لا يمكن الاطلاع عليها من البرلمان أو الرأي العام .

ثانياً – طرح موضوع عام للمناقشة : تعد آلية طرح موضوع عام للمناقشة (5) إحدى الوسائل التي تمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي واستيضاح سياسة الحكومة المتعلقة بالقضايا الأمنية

(1) أنظر : المواد (96 – 100) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 12 ، العدد 14506 ، 1973 ، ص 1850 .

(2) نصت المادة (61 / سابعا / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على أنه " لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة " .

(3) أنظر : المواد (50 – 54) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

(4) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد 2015 ، ص 355 .

(5) يقصد بآلية طرح موضوع عام للمناقشة " مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى سياسية يمكن إنتاجها " أنظر د . رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 ، ص 129 .

والدفاع لكشف ما يجهله أعضاء البرلمان بجوانب السياسة الدفاعية ، فهي تتيح لأعضاء البرلمان إمكانية تبادل الآراء وجمع المعلومات المهمة بشأن الكثير من الحقائق ، وعادةً ما يتم إجراء المناقشات المتعلقة بقضايا الأمن والدفاع عند تقديم السلطة التنفيذية الموازنة السنوية المقترح تخصيصها لقطاع الدفاع ، أو بعد قيام القائد الأعلى أو العام للقوات المسلحة أو أحد الوزراء المختصين – مثل وزير الدفاع – بإصدار تصريحات رسمية أو غير رسمية ، أو عند الإعلان عن سياسة الحكومة في مجال الدفاع أو أي قضية أو كارثة تتصل بالجوانب الأمنية (1) .

تبنى دستور مصر 2014 المعدل هذه الوسيلة إذ أجاز لعشرين عضوًا من أعضاء مجلس النواب طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه(2) ، فضلاً عن ذلك بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب إجراءاتها(3) ، كما كفل دستور تركيا عام 1982 المعدل هذه الوسيلة إذ نصت المادة (98) منه على أنه " تُمارس الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا سلطاتها في جمع المعلومات وسلطاتها الرقابية من خلال ... والمناقشات العامة ... " كما تضمن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا شروط المناقشة العامة وإجراءاتها (4) .

وفيما يخص المشرع الدستوري العراقي فقد نصت المادة (61 / سابقاً) من الدستور على أنه " يجوز لخمس وعشرين عضوًا في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة ، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء ، أو إحدى الوزارات ... " (5) .

(1) مما تجدر الإشارة إليه تم في الدورة الانتخابية (2006 – 2010) إجراء أكثر من 102 موضوع نقاش كان من بينها 21 يتعلق بالجانب الأمني ونتج عن بعضها استضافة المجلس رئيس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة ووزراء الدفاع والداخلية والأمن الوطني ، أما الدورة الانتخابية الثانية فبلغ عدد المناقشات 13 ، في حين بلغ عدد المناقشات في الدورة الثالثة (2014 – 2018) (25) موضوعًا من أصل (60) ، للتفصيل أكثر أنظر : عادل حسن دفار ، موقف مجلس النواب من قضايا الأمن ومكافحة الإرهاب ، دائرة البحوث ، 2021 ، متاح على الموقع الإلكتروني ، <https://archive4.parliament.iq> تاريخ الاطلاع 8 / 10 / 2023

(2) أنظر : المادة (132) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل .

(3) أنظر : المواد (230 – 233) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2016 ، نشر في الجريدة الرسمية – العدد 14 مكرر(ب) ، 2016 .

(4) أنظر : المواد (101 – 103) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 12 ، العدد 14506 ، 1973 ، ص1850 .

(5) وبذات المعنى نصت المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

وعليه يكون طرح موضوع عام للمناقشة من وسائل الرقابة الفعالة التي تهدف إلى إجراء مناقشة عامة في البرلمانات ، أو تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة حول قضايا تتعلق بالأمن والدفاع ، والتي عادةً ما تنتهي بقرار إقفال باب المناقشة ، بيد أنها قد تقود في حالات معينة إلى اتخاذ تدابير أخرى ، منها طرح الثقة بالحكومة في حال إذا فشلت في إقناع المجلس بإدائها بشأن السياسة محل المناقشة (1) .

ثالثاً - الاستجواب

يعدّ الاستجواب من أهم الوسائل الرقابية الفعالة التي من الممكن أن يلجأ إليها أعضاء البرلمان لممارسة دورها الرقابي في مجال السياسات الأمنية والدفاعية ؛ لأنه يتضمن المحاسبة أو الاتهام ، ومن ثم يتميز - الاستجواب البرلماني - عن غيره من الوسائل الرقابية السابقة بأنه يتضمن عقوبة سياسية سواء للحكومة برمتها أم أحد أعضائها ، لأنه غالباً ما ينتهي بطرح الثقة بهم (2) ، وبالعودة إلى دستور مصر لعام 2014 نجد أن الاستجواب كحق من حقوق البرلمان مكرّس في نص المادة (130) منه (3) ، كما بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الشروط الشكائية والموضوعية لإجرائه (4) ، كما تضمن دستور تركيا هذه الوسيلة (5) .

وفيما يخص العراق فقد سمح دستور عام 2005 لكل عضو من أعضاء مجلس ، وبموافقة (25) عضوًا ، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ، لمحاسبتهم في الشؤون

(1) د . علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 2013 ، ص 15 .

(2) وسيم حسام الدين الاحمد ، الاستجواب في النظام البرلماني العربي ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 ، ص 27 ، وكذلك د . ماجد نجم عيدان الجبوري ، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة (تحليل وتقييم) ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد 5 ، العدد 7 ، ج 1 ، 2016 ، ص 15 - 16 .

(3) نصت المادة (130) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل على انه " لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء ، أو أحد نوابه ، أو أحد الوزراء ، أو نوابهم ، لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم .

(4) أنظر : المواد (206 - 235) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2016 ، نشر في الجريدة الرسمية - العدد 14 مكرر (ب) ، 2016 .

(5) نصت المادة (98) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل على أنه " تُمارس الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا سلطتها في جمع المعلومات وسلطتها الرقابية من خلال الاستجوابات البرلمانية ... "

التي تدخل في اختصاصهم⁽¹⁾ ، كما بين النظام الداخلي لمجلس النواب شروطه وإجراءاته⁽²⁾ ، ومن التطبيقات العملية المتعلقة بالقضايا الأمنية والدفاعية ، استجوابين لوزير الدفاع خالد العبيدي ، تم التصويت على أن تكون جلسة الاستجواب سرية ، وانتهى الاستجواب بتصويت مجلس النواب بالموافقة على الاقتناع بالأجوبة المقدمة من قبل وزير الدفاع⁽³⁾ ، أما الاستجواب الثاني فكان لوزير الدفاع خالد العبيدي ولعدم قناعة مجلس النواب بأجوبة المستجوب⁽⁴⁾ ، انتهى الاستجواب بالتصويت على سحب الثقة عن وزير الدفاع⁽⁵⁾ .

الفرع الثاني

اللجان النيابية

أصبح من مُسلمات العمل النيابي أن المجلس لا يناقش في جلسته العامة أي موضوع بخلاف بعض وسائل الرقابة البرلمانية (السؤال ، الاستجواب ، طرح موضوع عام للمناقشة) قبل أن يحيله إلى إحدى اللجان لمناقشته وأعداد تقرير عنه يعرض على المجلس تجعله أيسر في التناول وأجدى في المناقشة⁽⁶⁾ ، لذا توصف اللجان بأنها غرفة المحرك للسلطة التشريعية ؛ نظرًا إلى محدودية أعضائها وتخصص أغلبهم في مجال عمل كل لجنة من ناحية ومن ناحية أخرى اتساع

(1) أنظر : المادة (61 / سابقًا / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) أنظر : المواد (56 - 61) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

(3) محضر جلسة مجلس النواب رقم (26) ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ 2015 / 10 / 3 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://archive3.parliament.iq> تاريخ الاطلاع 2023 / 10 / 13 .

(4) الجلسة رقم (14) في 2016 / 8 / 25 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://archive3.parliament.iq> تاريخ الاطلاع 2023 / 10 / 13 .

(5) مما تجدر الإشارة إليه لم يستجوب القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنين خلال الدورتين الأولى والثانية ؛ ويعود السبب في ذلك إلى المحاصصة السياسية التي بني عليها النظام السياسي بعد عام 2003 ، فضلاً عن ذلك عدم وجود وزراء أصيل ممنوح الثقة من المجلس بل كانوا وزراء الدفاع والداخلية معينين من قبل رئيس مجلس الوزراء .

(6) د . دويب حسين صابر ، اللجان البرلمانية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2017 ، ص 73 .

الوقت للمناقشة والحوار داخل كل لجنة⁽¹⁾ ، الأمر الذي يمكنهم من ممارسة مهامهم الواسعة والمعقدة الخاصة بالرقابة على قطاعي الأمن والدفاع ، بيد أن ذلك لا يفهم منه أن اللجان تقيد المجلس بأرائها ، وإنما فقط تتولى هذه اللجان التحضير والإعداد لجلسات المجلس وتمارس دورًا أساس في مجال العمل البرلماني⁽²⁾ ، وتنقسم هذه اللجان إلى لجان دائمة ولجان غير دائمة .

أولاً - اللجان الدائمة : تعد اللجان الدائمة المكان الأمثل والأداة المميزة التي تمكن المجلس النيابي من ممارسة وظيفته الرقابية⁽³⁾ ، إذ يتم في هذه اللجان مناقشة السياسات العامة بشكل مفصل وبمتابعة دائمة ، والوصول إلى جميع المعلومات التي تعتبرها ضرورية لتنفيذ تفويضها ، مستمدة الاختصاص من واجباتها التي تنظمها الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية ، حيث يؤكد الدستور وجودها فيما ينظم عملها النظام الداخلي للمجلس⁽⁴⁾ .

تمارس اللجان النيابية دورها الرقابي على المؤسسة العسكرية ضمن إطار تفويض خاص ، مثل لجنة الأمن والدفاع⁽⁵⁾ ، إذ تتعامل هذه اللجنة بوجه عام مع القضايا الخاصة بقطاع الأمن ، مثل مراجعة السياسة الدفاعية و الاستراتيجية الأمنية التي تضعها الحكومة ، دراسة أي مبادرة مهمة لوضع سياسات تعلن عنها المؤسسة العسكرية وإعداد تقرير بشأنها ، المتابعة الدورية لمدى تحمل وزير الدفاع للمسؤوليات التي تنطوي عليها السياسات ، تنظيم الهيئات العسكرية

(1) عمار رحيم الكفاني ، تعزيز عمل النائب في اللجان النيابية (رؤية في ضوء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي) ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، 2018 ، ص 8 .

(2) Paul turk , Les Commissions parlementaires Permenancntes et lerenouveau du Patlement sous La Ve republique , Th , D , 2005 , P5 .

(3) نصت المادة (37) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على انه " تتشأ بالمجلس اللجان النوعية ... تعاون هذه اللجان المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية ، وكذلك المادة (20) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 12 ، العدد 14506 ، 1973 ، ص 1850 ، كما نصت المادة (70) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على " تشكل في المجلس اللجان الدائمة ... "

(4) تختلف الأنظمة البرلمانية في تشكيلها للجان من نواحٍ مختلفة، مثل صلاحيات هذه اللجان والمهام المنوطة بها ، وأنواعها، والأدوات التي تعمل بها . كما يتنوع السند القانوني لوجود اللجان البرلمانية بين النص على تشكيلها في دستور الدولة ك(فرنسا والسويد) ، أو النص عليها في أحد التشريعات الخاصة ك(الولايات المتحدة) ، أو يكرس ذلك من خلال القواعد والممارسات البرلمانية ك(بريطانيا) ، وفي الحالة العراقية تم تحديد الإطار التشريعي للجان في النظام الداخلي للمجلس .

(5) نجدها في بعض البرلمانات تحمل مسميات عدة ، مثل " لجنة القوات المسلحة " ، أو " لجنة الدفاع والأمن الوطني " ، أو " لجنة الأمن والشؤون الخارجية ، أو لجنة الأمن والدفاع " أو غيرها من المسميات .

والعاملين فيها ، والعمليات العسكرية وتمويلها ، والجوانب الخاصة بالتجنيد ، وصفقات شراء المعدات والأسلحة وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالدفاع والشؤون الداخلية والأمن العام⁽¹⁾ ، أو ضمن تفويض واسع إذ تتولى التنسيق مع لجان أخرى ذات صلة بقطاع الدفاع والأمن ، مثل اللجان المعنية بالموازنة والمالية أو بحقوق الإنسان أو الشؤون الخارجية⁽²⁾ ، فضلاً عن ذلك ممكن أن يكون لها مهام رقابية يجعل منها أكثر فاعلية من أداء السلطة التنفيذية في مجالي الدفاع والأمن ، كعقد جلسات الاستماع والتحقيق⁽³⁾ واستدعاء أعضاء الحكومة أو أي فرد من أفراد المؤسسة العسكرية أو الموظفين المدنيين أو الخبراء إلى اجتماعات اللجنة للإدلاء بشهاداتهم ومساءلة الوزراء وطلب الوثائق من السلطة التنفيذية⁽⁴⁾ ، والتأكد من شفافية الانفاق العام وزيارة قواعد المؤسسة العسكرية والمرافق الأخرى الخاصة بالعمليات العسكرية وتفتيشها⁽⁵⁾ ، وعليه يمكن القول أن وجود اللجان البرلمانية ؛ لا سيما لجنة الأمن والدفاع البرلمانية تشكل ضماناً لإخضاع المؤسسة العسكرية وتعزيز دور البرلمان التشريعي والرقابي على المؤسسة العسكرية .

ثانياً - لجان تقصي الحقائق : تعد لجان تقصي الحقائق أو بالأحرى لجان التحقيق ، إحدى أهم الأدوات الرقابية الفعالة المنصوص عليها في الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان ، بقصد تقصي الحقائق المتعلقة بقضايا المؤسسة العسكرية أو أي موضوع عام ، وتتميز هذه الوسيلة عن وسائل

(1) أنظر : المادة (44) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2016 ، نشر في الجريدة الرسمية - العدد 14 مكرر(ب) ، 2016 ، ، وكذلك المادة (90) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

(2) Bastien Irondele , Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana , Olivier Chopin , Christian Olsson , Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe , Institut de Recherche Stratégique de l' Ecole Militaire , 2019 ,P 42.

(3) د . يزن خلوق محمد ، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الاكاديميون للنشر والتوزيع ، 2019 ، ص296 .

(4) أنظر : المادة (61 ، 74) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لسنة 2016 ، نشر في الجريدة الرسمية - العدد 14 مكرر(ب) ، 2016 ، والمادة (111 ، 41) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 12 ، العدد 14506 ، 1973 ، ص1850 وكذلك المواد (77 / ثانياً ، 78) ، من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

(5) داليا شيركو شاكر ، مصدر سابق ، ص148 .

الرقابة البرلمانية الأخرى بأن البرلمان يتحرى مباشرةً وبنفسه هذه البيانات من مصادرها الأصلية ، وأن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة وحماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده (1) ، الأمر الذي يجعله مطمئناً لصحة تلك المعلومات والبيانات ، وعليه تعد هذه الوسيلة عملية وفعالة للغاية إذ يمكن للمجلس النيابي الكشف عن انحراف المؤسسة العسكرية ومدى تدخلها في الشؤون السياسية (2) .

لقد نصت المادة (135) من دستور مصر عام 2014 على أنه " لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة ، أو يكلف لجنة من لجانته بتقصي الحقائق في موضوع عام ... " ، وللجنة في سبيل القيام بمهامها دعوة أي شخص لسماع أقواله كما ألزمت جميع الجهات أن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو بيانات أو مستندات أو غير ذلك ، فضلاً عن إجراءات تفقدية (3) ، كما أشار الدستور التركي لهذه الوسيلة إذ نص على إمكانية طلب تحقيق برلماني بزعم ارتكاب جريمة تتعلق بمهام المنصب ... ويمكن أن تقرر فتح تحقيق بأغلبية ثلاثة أخماس في الاقتراع السري ، في حالة اتخاذ قرار بإجراء تحقيق ، يتم إجراء التحقيق من قبل لجنة مؤلفة من خمسة عشر عضواً ، يتم اختيارهم بالقرعة ... (4) .

أما الدستور العراقي لعام 2005 فلم يتداول بالتنظيم إجراء التحقيق (5) ، بيد أن قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 تناول هذا الأمر في المادة (27 / سادساً) التي نصت على

(1) عثمان عبد الملك صالح ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، 1989 ، ص 714 .

(2) د . عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص 81 .

(3) أنظر : المادة (242) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لسنة 2016 ، نشر في الجريدة الرسمية - العدد 14 مكرر (ب) ، 2016 .

(4) أنظر : المادة (106 / 5 ، 6 ، 7) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(5) مما تجدر إليه أن تشكيل لجان تحقيق برلمانية حق يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني ذاته ولو لم يرد به نص في الدستور أنظر : شاخوان صابر احمد زنكنة ، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان ، ط1 ، دار الفكر الجامعي . الإسكندرية ، 2017 ، ص 222 .

" إجراء التحقيق مع أي من مسؤولي السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم"⁽¹⁾، كما منحت العديد من الصلاحيات لممارسة مهامها⁽²⁾.

وبناء على ما تقدم تعد لجان التحقيق من أكثر الآليات الرقابية فاعلية لما تتمتع به من صلاحيات واسعة ، كالاستماع إلى الأفراد ، وحق الاستطلاع والمواجهة ، وحق الانتقال وعمل زيارات ميدانية ، وحق الحصول على أي بيانات أو وثائق أو مستندات من أي جهة رسمية⁽³⁾، التي يتمكن البرلمان بوساطتها فرض رقابة صارمة على المؤسسة العسكرية في حال الإخلال بمبدأ الحياد والتدخل في الشؤون السياسية ، وعليه تعد اللجان البرلمانية من أكثر الوسائل نجاعة للفت الانتباه حول قضايا ذات اهتمام متعلقة بالسياسات الدفاعية والأمنية .

على الرغم من الآليات أو الوسائل التي نصت عليها الدساتير أو الأنظمة الداخلية والتي تمكن البرلمان من ممارسة وظيفته الرقابية على المؤسسة العسكرية لضمان حيادها وعدم تدخلها في الشؤون السياسية ، إلا أنه هناك معوقات أو صعوبات حقيقية تحد من السيطرة البرلمانية على المؤسسة العسكرية وسياساتها ، لا تواجهها مجالات أخرى ومن أبرزها :

1 – الطابع العسكري وبصفة خاصة في الأنظمة الديمقراطية الناشئة أو الدول التي تمزقها الصراعات ، فغالبًا ما تستخدم المؤسسة العسكرية السرية كذريعة لتجنب رقابة البرلمان أو تعرضها للخطر⁽⁴⁾، وعليه ستنتمك المؤسسة العسكرية من التملص ببساطة من أي رقابة مدنية عليها، باعتبار أن قراراتها ذات شأن عسكري داخلي وسري لا يجوز الاطلاع عليه أو القول أن

(1) أنظر : المواد (82 ، 83) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 ..

(2) أنظر : المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

(3) د . هشام مجدي ، لجان تقصي الحقائق والرقابة على السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي) ، ط1 ، دار وليد للنشر والتوزيع والبرمجيات ، القاهرة ، 2023 ، ص 248 .

(4) نيكولاس ماسون وآخرون ، تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني ، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) ، جنيف ، 2012 ، ص25 .

الإجابة لا تخدم المصلحة العامة⁽¹⁾ ، ومن ثم الحدّ من دور الرقابة البرلمانية على هذه المؤسسات لاسيما إذا كان هناك قصور تشريعي فيما يخص حرية المعلومات⁽²⁾ .

وعلى الرغم من ذلك نرى على الرغم من الأهمية في طبيعة الأعمال التي تضفي سرية معلومات المؤسسة العسكرية ، إلا أن ذلك لا يمكن أن يمنع السلطة التشريعية من ممارسة دورها الرقابي والكشف عن حقائق الموضوع ؛ لأن ذلك يؤدي إلى شل عمل البرلمان ويعمل على تغييب واستثناء المؤسسة العسكرية من سلطات الرقابة البرلمانية عليها⁽³⁾ .

2 - الصعوبات المتعلقة بالخبرة والمعرفة الكاملة للتعامل مع المؤسسة العسكرية ، هذه الأخيرة التي يعتبر مجالها الأكثر تعقيداً وتشابكاً ، أن جودة الرقابة البرلمانية وفعاليتها على المؤسسة العسكرية لا تعتمد فقط على الإطار الدستوري والقانوني الذي يحدد سلطات النواب فيما يتعلق بالقوات المسلحة والمؤسسات الأخرى المسؤولة عن سياسة الأمن القومي⁽⁴⁾ ، بل لا بد أن تكون مصحوبة بخبرة نواب البرلمان واطلاعهم على المعلومات ، فالرقابة على سياسات المؤسسة العسكرية تتطلب خبرة دقيقة للتفاعل مع هذه السياسات نظراً لأهميتها وحساسيتها ، لذلك فأغلب النواب ليس لديهم الخبرة الكافية للتعامل مع القضايا الأمنية الدفاعية ، كما قد لا يتوافر لديهم الوقت والفرصة لتطوير تلك المعارف والخبرات ، إذ إن مدة عملهم كأعضاء بالبرلمان محددة المدة وقد لا يستطيعون الوصول إلى الخبراء في داخل وخارج البلاد⁽⁵⁾ .

كما نودّ هنا التنبيه إلى مسألة الرغبة السياسية التي تشكل عاملاً آخر مهماً يعيق الرقابة الفعالة ، فإذا لم يتوافر لدى أعضاء المجلس النيابي المنتخبين الرغبة أو الإرادة السياسية لإخضاع الحكومة

(1) د . أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط1 ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2014 ، ص90 .

(2) محمود جمال ، الرقابة المدنية على الأجهزة العسكرية : ضوابط وتجارب ، مجلة المعهد المصري ، المجلد 6 العدد 24 ، 2021 ، ص154-155 .

(3) هاشم حسين الجبوري ، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني ، ط1 ، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2017 ، ص 243 وما بعدها .

(4) Bastien Irondele ، Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana ، Olivier Chopin ، Christian Olsson ، OP ، cit ، P 8 .

(5) Hans Born ، Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: Principes, mécanismes et pratiques, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève, Guide pratique pour les parlementaires, N°5 – 2004 ، P19 .

عامة والمؤسسة العسكرية خاصةً ، فلن يفيد أي قدر من السلطة الدستورية ، أو الموارد ، أو أفضل الممارسات في أن يكونوا مؤثرين ، ففي حالة عدم رغبة نواب البرلمان في ممارسة سلطاتهم الرقابية على أعمال الحكومة ، ومن ثم تصبح السلطات الدستورية أو القانونية قليلة الفائدة ، كما قد تشكل السياسات الحزبية عائقًا أمام أعضاء البرلمان في ممارسة سلطاتهم الرقابية على المؤسسة العسكرية ، ففي أغلب الأحيان ، لا تحرص الأحزاب السياسية البرلمانية ، التي يتم تمثيلها في الحكومة ، على الإشراف على نظرائها في الحكومة على نحو انتقادي ، فضلاً عن ذلك اعتقاد بعض أعضاء البرلمان أن قطاع الأمن لا يعدّ أمرًا مثيرًا للاهتمام أو حاسمًا بالنسبة للناخبين ، وبما أن البرلمانيين يسعون لإعادة انتخابهم مرة أخرى ، فقد يوجهون انتباههم إلى قطاعات حكومية أخرى مثل قضايا التوظيف ، أو الضمان الاجتماعي أو غيرها من المجالات الأخرى (1) ، كما أن الممارسات الدولية وتأثيرها على المؤسسة العسكرية يقوض من دور السلطة التشريعية كضمانة من ضمانات حياد المؤسسة العسكرية .

ومع ذلك نرى إمكانية زيادة جودة الرقابة البرلمانية على المؤسسة العسكرية وتقليص دورها السياسي عن طريق سن قوانين تتيح للبرلمانيين فرصة الحصول على المعلومات المتعلقة بالقضايا الدفاعية والأمنية أو تمكين اللجان البرلمانية المعنية الاطلاع على تلك المعلومات السرية كحد أدنى ، مع مراعاة الضوابط المختلفة للوصول إلى تلك المعلومات السرية من ذلك لا يجوز للبرلمانيين من الوصول إلى تلك المعلومات إلا إذا كان ذلك ضروريًا لممارسة واجباتهم الرقابية ، فمن المهم والأساسي محاربة السرية المفرطة بخصوص المعلومات المتعلقة بالمؤسسة العسكرية بما في ذلك المعلومات ذات الطابع الاقتصادي التي لم يعد هناك أي تبرير لإخفائها ، فضلاً عن انشاء مجلس استشاري عسكري دائم يمكن استشارته من قبل البرلمانيين وموظفيهم وتقديم المشورة لهم ، لا سيما تقديم المشورة إلى لجنة الأمن والدفاع أو أيًا كانت التسمية التي تطلق عليها ، والتي يشترط أن يكون أعضاءها من النواب ذوي الخلفية التخصصية بهذا المجال ، تعزيز التدريب وبناء قدرات أعضاء المجلس والعاملين المتخصصين في البرلمان من خلال حضور الندوات النظامية والمشاركة في اجتماعات اجهزة المؤسسة العسكرية ، وأن يكون هناك موظفين مدربين تدريبًا مناسبًا وعددًا كافيًا ومحترفين أو الحصول على المشورة من خبراء خارجيين .

(1) هانز بورن وأخرون ، مصدر سابق ، ص 35 .

المطلب الثاني

الرقابة على الموازنة العامة

مما لا شك فيه أن موازنة المؤسسة العسكرية وأوجه صرف مواردها المالية لا بد أن تخضع لرقابة السلطة التشريعية وتدقيق أجهزة المحاسبة في الدولة ، شأنها شأن باقي مؤسسات الدولة الأخرى ، وتتمثل هذه الرقابة بمناقشة البرلمان مشروع الموازنة وتعديله وإقراره ليصبح قانوناً ملزماً من جهة ، والرقابة على تنفيذها من جهة أخرى⁽¹⁾ ، لذا حرصت غالبية الدساتير – بدرجة متفاوتة – في تقرير رقابة من جانب السلطة التشريعية على موازنة المؤسسة العسكرية ، والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هل منحت الدساتير محل الدراسة البرلمان سلطة الرقابة على موازنة المؤسسة العسكرية ؟ وهل تشارك المؤسسة العسكرية في وضع موازنتها ؟ ومدى تأثير ذلك على حيادها وتدخلها في الشؤون السياسية ؟ للإجابة على ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين : نبين في الفرع الأول إقرار الموازنة العامة ، أما الفرع الثاني نخصصه في الرقابة على تنفيذ الموازنة .

الفرع الأول

إقرار الموازنة العامة

إن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإعداد الموازنة العامة وتحضيرها⁽²⁾ وبضمنها موازنة المؤسسة العسكرية ، بوصفها السلطة الأقدر على تقدير النفقات اللازم إنفاقها وعلى تقدير الإيرادات العامة ، كما أنها صاحبة الشأن في تنفيذ الموازنة العامة فالأجدر والأولى أن تقوم هي بالأعداد والتحضير ؛ لأن التنفيذ إنما هو نتيجة للإعداد ؛ ولأنه يسنح لها أن تعرف مواقع القوة والضعف فيها أكثر من أي سلطة أخرى⁽³⁾ ، ومع ذلك لا بد أن تحصل السلطة التنفيذية على

(1) Louis M. Imbeau , Rick Staphenurst , Le Contrôle Parlementaire Des Finances Publiques , Presses de l'Université Laval , Canada , 2019 , P111 .

(2) أنظر : المادة (167 / 7) من دستور جمهورية مصر العربية عام 2014 المعدل ، المادة (161) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل ، والمادة (62 / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) محمد رعد تحسين الدراجي ، الاختصاصات المالية للبرلمان ، ط1 ، الدار الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2015 ، ص234.

موافقة السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنات السنوية التي تشمل الموارد المخصصة لقطاعي الدفاع والأمن ، فالرقابة على الموازنة من صميم آليات الرقابة البرلمانية .

باستقراء نصوص دستور مصر لعام 2014 نجد أن المادة (203) منه نصت على أنه " 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 ، الذي له مناقشة ميزانية الدفاع ... " (1) .

ونلاحظ من النص أعلاه أن المشرع الدستوري منح المؤسسة العسكرية استقلالية مالية إذ يختص مجلس الدفاع الوطني الذي يتكون من 14 عضوًا أغلبهم من العسكريين بمناقشة موازنة المؤسسة العسكرية وبإجراءات مغايرة لمناقشة الموازنة في البرلمان ، مما يعني أن المجلس لن يتسنى له مناقشة موازنة القوات المسلحة عند إجازته واعتماده لمشروع الموازنة العامة ولو في جلسة سرية(2) ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى الانتقال من الهيمنة الديمقراطية على المؤسسة العسكرية بدرجة كبيرة لأنه يقلل من الرقابة البرلمانية على القوات المسلحة ، ويعطيها فرصًا أعظم للمناورة والاستمرار في وضعية تغولها على الدولة المصرية لا الانتقال إلى نظام جديد تكون فيه جزءًا طبيعيًا من أجزاء الدولة لا مهيمًا عليها ، كما نص الدستور المصري لعام 2014 وللمرة الأولى على إدراج موازنة المؤسسة العسكرية رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة(3) ، والتي لا يقبل بأي حال أن تكون الموازنة رقمًا واحدًا فهذا غير موجود في أي دولة ديمقراطية(4) ، وهو ما يشكل عقبة كبيرة أمام الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية وبالمقابل يشير إلى الرغبة المتزايدة في احتكار المؤسسة العسكرية لنصيب أكبر من موازنة الدولة المصرية ، وهو ما

(1) أنظر : المادتين (4 / 10) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 ، نشر في لجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر(ج) ، 2014 .

(2) د . سيد طه بدوي ، الوجيز في المالية العامة ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017 ، ص 149 .

(3) أنظر : المادة (203) من دستور جمهورية مصر لعام 2014 المعدل ، وكذلك المادة (5) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 ، نشر في لجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر(ج) ، 2014 .

(4) محمد بريك ، وضعية المؤسسة العسكرية في الدستور : مقدمات وأفكار أولية ، رؤية تركية ، 2012 ، ص 111-112 ،

متاح على الموقع الإلكتروني <http://rouyaturkiyyah.com> تأريخ الزيارة 27 / 9 / 2023 .

تحصل عليه بالفعل منذ 1952 ، لكن الفارق هنا لأول مرة أنه سيتم شرعنة هذا الواقع وجعله دستورياً ، لتحسينه ضد أية محاولات ديمقراطية من قبل السلطات المدنية لتغييره ، دون الاضطرار للجوء لتعديلات دستورية جديدة⁽¹⁾ ، فضلاً عن ذلك وعلى الرغم من وجود لجان متخصصة في البرلمان مثل اللجنة المالية مهمتها الأساسية دراسة الموازنة وتعتبر من أهم اللجان البرلمانية لأنها توجه سياسة الدولة المالية⁽²⁾ ، ولجنة خاصة تهتم بقضايا الجيش وهي لجنة الدفاع والأمن القومي والتي يكون رئيسها عضواً في مجلس الأمن القومي⁽³⁾ ويتم استدعاؤه أيضاً حين مناقشة ميزانية الجيش أمام مجلس الدفاع الوطني ، فإنها تفتقر إلى الفاعلية ، وليس لها دور رقابي على مسألة الموازنة⁽⁴⁾ ؛ ذلك أن المادة 203 من الدستور تجعلها غير ذات جدوى تذكر ، ومن ثم تمارس المؤسسة العسكرية سيطرة حصرية على موازنة القوات المسلحة⁽⁵⁾ .

أما الدستوري التركي فقد نص في المادة (87) منه على انه " تشمل واجبات الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا وسلطاتها ... ومناقشة مشروع قانون الموازنة ... "

ويتضح من النص أعلاه أن المشرع الدستوري منح الجمعية الوطنية الكبرى سلطة إقرار الموازنة العامة وبضمنها موازنة المؤسسة العسكرية دون أن يكون للمؤسسة العسكرية أي دور في إقرارها ، غير أنه نتيجة للمكانة التي حظيت بها المؤسسة العسكرية خاصة بعد انقلابي عام 1961 و1982 وتغولها على السلطات المدنية فقد تمكنت المؤسسة العسكرية أن تحظى من الناحية العملية بالاستقلالية المالية ، فالموازنة العسكرية هي الموضوع الذي لم يكن ابداً محل نقاش في البرلمان التركي عند تقديم الحكومة لمقترحاتها للموازنة للبرلمان ، ولم يتم انتقادها ابداً أو تحديها

(1) شريف محي الدين ، تطور المؤسسة العسكرية في الموائيق الدستورية - آفاق الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في مصر ، مبادئ الإصلاح العربي ، برنامج دعم البحث العربي - الدورة الثانية ، 2016 ، ص 5-6 . متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.arab-reform.net> تاريخ الزيارة 27 / 9 / 2023 .

(2) د . عباس محمد نصر الله ، المالية العامة والموازنة العامة ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، 2015 ، ص 107 .

(3) أنظر : المادة (205) من دستور جمهورية مصر لعام 2014 المعدل ، وكذلك المادة (1) من قانون مجلس الأمن القومي رقم 19 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ب) ، 2014 .

(4) امحمد رفيق غراب ، العلاقات المدنية - العسكرية في مصر وانعكاساتها على العمليات السياسية والاقتصادية ، أطروحة مقدمة إلى كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر 3 ، 2021 ، ص 355 .

(5) يزيد صايغ ، فوق الدولة : جمهورية الضباط في مصر ، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي ، الشرق الأوسط ، بيروت ، (أغسطس ، 2012) ، ص 28 .

حتى من قبل المعارضة⁽¹⁾ ، فضلاً عن ذلك أن المؤسسة العسكرية وضباطها يساهمون في شركات وقطاعات اقتصادية ومشروعات تدر على الضباط والمؤسسة العسكرية أموال طائلة ، ومع ذلك ونتيجة للتطورات التي حدثت في السنوات الأخيرة وهيمنة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية تمكنت بعض الأحزاب المعارضة في البرلمان من انتقاد المبالغ الطائلة والمخصصة للمؤسسة العسكرية⁽²⁾ .

وفيما يخص العراق فقد منح دستور عام 2005 السلطة التشريعية بوصفها الجهة الرقابية العليا مناقشة وإقرار الموازنة العامة بما فيها موازنة المؤسسة العسكرية⁽³⁾ ، إذ يختص مجلس النواب بالنظر في مشروعات القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة والموازنة التكميلية وله إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها ، وله أيضاً عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات⁽⁴⁾ ، فضلاً عن اختصاص اللجان الدائمة والتي تقوم بدراسة الموازنة واعداد تقرير عن الملاحظات التي وردت بهذا القانون⁽⁵⁾ ، ومع ذلك نجد أن المشرع العراقي سلك هو الآخر مسلك المشرع المصري والتركي بإدراج موازنة المؤسسة العسكرية رقمًا واحدًا دون أية

(1) باستثناء المبادرة السياسية لحكومة 1996 - 1997 الائتلافية التي طالبت بإخضاع الموازنة العسكرية للرقابة والتي لم تطبق أبدًا .

(2) جوان سوز ، المعارضة التركية ترفض الموازنة وتصفها " بميزانية الحرب " ، 2021 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.alarabiya.net> تأريخ الاطلاع 7 / 11 / 2023 .

(3) أنظر : المادة (62 / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) أنظر : المادة (31 / ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .

(5) الجدير بالذكر أن اللجان البرلمانية المعنية بالرقابة على موازنة المؤسسة العسكرية هما اللجنة المالية ذات الخبرة المالية وتعد هذه اللجان الهيئات المتخصصة في البرلمان التي تقدم توصيات إلى البرلمان بالكامل بشأن إدارة الموارد العامة ، وتقدم استشارات إلى البرلمانين حول كيفية ضمان تنفيذ القوانين أو القرارات التي تخص الموازنة القومية والنفقات العامة بشكل سليم ، كما يمكن لها الاستعانة بلجنة الأمن والدفاع والتي تختص بالقضايا المتعلقة بالقوات المسلحة والأمن القومي والشؤون الخارجية والداخلية وقضايا المخابرات، وتقوم بتقديم المشورة والتوصيات إلى البرلمان بالكامل .

معلومات تفصيلية⁽¹⁾ ، أو استخدام تعابير أو مصطلحات فضفاضة⁽²⁾ ، إذ لم يبين حدود هذه المناقشة ، وكيفية الرقابة عليها ، وحدود توجيهها أو الاعتراض عليها ، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تفويض رقابة السلطة التشريعية على موازنة المؤسسة العسكرية .

نخلص مما تقدم ، أن الرقابة البرلمانية على موازنة الدولة في مصر لا تمتد لموازنة الدفاع ، التي أصبحت ضمن اختصاصات مجلس الدفاع الوطني وهو هيئة تتألف من أغلبية عسكرية ، ومن ثم أصبح حق مناقشة موازنة القوات المسلحة شكلية ، وهو ما يعنى أن كل ما يتعلق بالقوات المسلحة من فنيات وإداريات واستراتيجيات واتفاقيات فهي أمور يتم وضعها ومناقشتها والبت فيها بصورة منفردة من القوات المسلحة فحسب ، كما أنه على الرغم من أن الدستور التركي والدستور العراقي يقران الرقابة النيابية على المؤسسة العسكرية ، إلا أن هناك فرقاً كبيراً بين النص الدستوري والتطبيق على أرض الواقع ، فهذه الميزانية بالذات تعتبر من اسرار البلاد التي لا يمكن الاطلاع عليها وممارسة الرقابة عليها باي حال من الأحوال .

ونرى لتفعيل دور السلطة التشريعية في مناقشة موازنة المؤسسة العسكرية وطلبات التمويل الخاصة والموازنات التكميلية أو الإضافية واستخدام صلاحياتها بالموافقة أو الرفض ضرورة ابعاد المؤسسة العسكرية عن مناقشة الموازنة الخاصة بها ، فضلاً عن النص وبشكل واضح على معلومات جميع بنود الموازنة وليس فقط عن مجموع المبالغ الكلية⁽³⁾ ، أو حصر حق مناقشتها للجنة محددة نظراً لخاصية السرية ، وعلى هذا هناك جوانب سرية في الموازنة تناقش وتقر وتراقب باللجنة ، وأخرى عامة تناقش علناً .

(1) أنظر الجدول (ب) النفقات حسب الوزارات لسنة 2023 ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (2023 - 2024 - 2025) رقم 13 لسنة 2023 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4726 ، 2023 ، ص 61 .

(2) أنظر الجدول (و) النفقات حسب القطاعات والأنشطة لسنة / 2023 المعدل ، القانون نفسه ، ص 72 .

(3) مما تجدر الإشارة إليه في بعض الدول ، مثل الدنمارك ولوكسمبورغ ، يتم تزويد البرلمان بأدق تفاصيل الموازنة ، أي البنود التفصيلية. وفي دول أخرى ، مثل فرنسا واليونان وبولندا ، لا يتم تقديم معلومات عن بنود الموازنة المخصصة للمؤسسة العسكرية ، إلا إلى لجنة الدفاع البرلمانية للتفصيل أكثر أنظر :

Hans Born , Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: Principes, mécanismes et pratiques, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Op , Cit , 136 .

الفرع الثاني

الرقابة على تنفيذ الموازنة الخاصة بالمؤسسة العسكرية

لاشك أن مسؤولية البرلمان في الرقابة على موازنة المؤسسة العسكرية لا تنتهي بإقرار هذه الموازنة كما بينا سابقاً ، بل أبعد من ذلك ، والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هل يتمتع البرلمان بسلطة الرقابة على تنفيذ موازنة المؤسسة العسكرية ؟ وهل يستفيد من دعم المؤسسات الخاصة بتدقيق هذه الموازنة ؟

يرتكز حق البرلمان في الرقابة على الموازنة أثناء التنفيذ في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية إلى حق إجراء الرقابة الشاملة الذي تمنحه أحكام الدستور للسلطة التشريعية على الحكومة فلها الحق في الرقابة على تنفيذ الموازنة مثلما لها الحق في الرقابة على جميع أنشطة الحكومة فهذه الرقابة جزء من كل⁽¹⁾ ، إذ يمتلك البرلمان عدة وسائل لمراقبة تنفيذ المؤسسة العسكرية للموازنة ، ويمكن أثناء هذه المرحلة لأعضاء البرلمان واللجان البرلمانية المعنية بالأمن والدفاع والمالية طلب الوثائق ، والكشوف والمستندات المتعلقة بالصرف للتأكد من سلامته ، كما ولها استجاب مسؤولي الحكومة مثل وزير الدفاع أو القادة العسكريين ، ويمكنهم طلب التوضيحات من خلال طرح أسئلة على الحكومة أو استدعاء وعقد جلسات استماع مع مسؤولي المؤسسة العسكرية أو غيرها من الجراءات⁽²⁾ ، إلا أنه يواجه البرلمان العديد من التحديات والقيود أثناء عمله ليضمن رقابة مالية فعالة على المؤسسة العسكرية كما أسلفنا سابقاً⁽³⁾ .

فضلاً عن ذلك لكي يمارس البرلمان رقابته بشكل صحيح لا بد أن يحصل على المساعدة من مؤسسة مستقلة وهي هيئة وطنية أيًا كانت التسمية التي تطلق عليها ، فقد نصت المادة (219) من

(1) د . عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005 ، ص418 .

(2) Ornella Moderan ، Political Leadership and National Ownership of Security Sector Reform Processes ، Toolkit for Security Sector and Governance invest Africa ، Geneva ، 2015 ، p 29 .

(3) غالباً ما تستخدم السلطات التنفيذية السرية كذريعة لتجنيب مؤسسات قطاعي الأمن والدفاع الخضوع لرقابة البرلمان، ونظراً لاعتبارها معلومات حساسة تظل مصادر المؤسسة العسكرية خارج الموازنة وبعيداً عن الرقابة البرلمانية، وفي هذه الدول يظل وصول أعضاء البرلمان إلى السجلات المالية للمؤسسة العسكرية محدود ، راجع ما ذكرناه سابقاً بخصوص القيود والمعوقات التي تحد من عمل اللجان البرلمانية من هذه الرسالة ، ص88 وما بعدها.

الدستور المصري على أنه " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة ، والأشخاص الاعتبارية العامة ، والجهات الأخرى التي يحددها القانون ، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ، ومراجعة حساباتها الختامية" (1) .

ويتضح من النص أعلاه أن الجهاز المركزي للمحاسبات هو الجهة المختصة بمراقبة تنفيذ موازنة المؤسسة العسكرية ، إلا أن ذلك يتعارض تمامًا مع الحقيقة ، فمن الناحية العملية تقوم المؤسسة العسكرية بوساطة هيئاتها بتقييم الضوابط والمعطيات وتدفقات المعلومات المتعلقة بالبيانات المالية فيتم إجراء الحسابات داخليًا ، في حين في العادة يتم إجراء التدقيق بوساطة جهاز خارج الهيئات في التحقيق ومستقلة عنها ، ولكن ليس هذا هو الحال في المؤسسة العسكرية المصرية ، حيث تمسك المؤسسة العسكرية حسب الأصول دفاترها المالية ، ومن ثم يبدو أنها لا يمكن أن تخضع لما يمكن اعتباره تدقيقًا كاملاً ، وأنه من المستبعد أكثر كذلك أن يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات أو أي هيئة حكومية متخصصة بتدقيق موازنة المؤسسة العسكرية (2) .

وعلى الرغم من إنشاء مكتب خاص لوزارة المالية في وزارة الدفاع لمراجعة حسابات المؤسسة العسكرية فإن المكتب لا يُبلغ ببساطة عن إجمالي النفقات والإيرادات ، مما يعني أن مهمته الرئيسية هي بالأحرى موازنة الدفاتر دون إجراء عمليات تدقيق تفصيلية ، كما أن بياناته وتقاريره لا تخضع لسيطرة أو إشراف البرلمان أو أي جهة مدنية أخرى (3) ، فالمؤسسة العسكرية غالبًا ما تتهرب من الخضوع لرقابة البرلمان ، وتأبى أن تخضع موازاناتها وتخصيصاتها لرقابة وسلطة الهيئات التنفيذية المدنية ، فالجيش يأبى خضوع ميزانيته للرقابة رغم أنه يقتطع من مداخل الصادرات فهو الذي يتحصل على أعلى قدر من التمويل ، حتى أن العسكر أصبح يدير مشاريع اقتصادية بعيدة عن الإشراف والرقابة المدنية (4) .

(1) أنظر : المادة (346) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لسنة 2016 ، نشر في الجريدة الرسمية - العدد 14 مكرر (ب) ، 2016 .

(2) يزيد صايغ ، أولياء الجمهورية تشريح الاقتصاد العسكري المصري ، مركز كارنيغي للشرق الأوسط ، بيروت ، 2019 ، ص 384 .

(3) إمبراطورية الجيش الاقتصادية : دعم السلطة الحاكمة يهدد نفوذ القطاع الخاص ، مدى مصر ، 2014 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.madamasr.com> تأريخ الاطلاع 17 / 11 / 2023 .

(4) امحمد رفيق غراب ، مصدر سابق ، ص 86 .

فيما يخص النظام التركي ، تقوم محكمة الحسابات بمراجعة إيرادات الدولة ونفقاتها وأصولها نيابة عن الجمعية الوطنية الكبرى وفي هذا السياق تدخل نفقات المؤسسة العسكرية ضمن نطاق تدقيق ديوان المحاسبة ولم يكن هناك نص منفصل أو إجراء مختلف يمنح أي استثناءات أو إعفاءات بمراجعة حسابات القوات المسلحة أو النفقات العسكرية في السنوات الأولى من الجمهورية⁽¹⁾ ، وفي هذه المدة قام بتدقيق النفقات العسكرية وأبلغ بالنتائج إلى الجمعية الوطنية التركية الكبرى ، إلا أنه تم ادخال بعض القيود في فترات لاحقة بسبب التغيرات الدورية في التصورات الأمنية ، فوفقاً للمادة (99) من قانون المحاسبة العامة تخضع المعدات والمواد العسكرية والامدادات والبضائع العسكرية للتعليمات التي تضعها وزارة الدفاع والداخلية ويوافق عليها مجلس الوزراء ولن يتم اعداد حساب نهائي أو حتى رفعها إلى ديوان الحسابات⁽²⁾ ، وبذات المعنى أخضع قانون محكمة الحسابات⁽³⁾ العسكريون والمعدات العسكرية واللوازم والتجهيزات والمصانع والمؤسسات لتدقيق ديوان الحسابات والذي يتوقف على قرار يصدر من وزارتي الدفاع الوطني والمالية⁽⁴⁾ .

والملاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أن ديوان الحسابات لن يتمكن من تدقيق الحسابات العسكرية ولن يتمكن من ملاحقة هذه الحسابات والمسؤولين عنها ، الأمر الذي سيقال من فعالية محكمة الحسابات وهي هيئة المراجعة الخارجية الدستورية الوحيدة ، وبالتالي فاعلية الجمعية الوطنية الكبرى .

فضلاً عن ذلك نصت المادة (104) من قانون الخدمة الداخلية للقوات المسلحة التركية على أنه " لا تخضع بيوت الجيش والكازينوهات العسكرية وكازينوهات الثكنات والمتاحف العسكرية ...

(1) أنظر : المادة (100) من دستور تركيا لعام 1924 .

(2) أنظر : المادة (99) من قانون المحاسبة العامة رقم 1050 لسنة 1927 ، نشر في الجريدة التركية ، المجلد 8 ، العدد 606 ، 1927 .

(3) من الجدير بالذكر تم إجراء تعديل على قانون محكمة الحسابات رقم 832 لسنة 1967 حيث يتم إجراء تدقيق حسابات القوات المسلحة من قبل مجالس التفتيش التابعة لوزارة الدفاع كما يتم تنفيذ الأنشطة القضائية العسكرية المتعلقة بالحسابات العسكرية من قبل الهيئات القضائية العسكرية .

(4) أنظر : المادة (38) من قانون محكمة الحسابات رقم 832 لسنة 1967 ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 6 ، العدد 12538 ، 1967 .

لتدقيق ديوان المحاسبة من حيث نفقاتها ومعاملاتها كما تم لأول مرة استبعاد بعض المنشآت العسكرية وبضائع ومعاملات هذه المنشآت من رقابة ديوان المحاسبة".

ونتيجة لتزايد نفوذ البيروقراطية العسكرية تم في عام 1971 إجراء تعديل على المادة (127) من دستور 1961 وبموجب هذا التعديل أضيفت فقرة على النحو الآتي إن إجراءات تفتيش ممتلكات الدولة التي تحتفظ بها القوات المسلحة نيابة عن الجمعية الوطنية التركية الكبرى ينظمها القانون وفقاً لمبدأ السرية التي تستلزمها خدمات الدفاع الوطني ، ومن ثم يعد هذا أول إجراء منفصل ومفيد في الدستور فيما يتعلق بمراجعة ممتلكات الدولة التي تحتفظ بها القوات المسلحة من قبل محكمة الحسابات .

بيد أن الأمر تغير مع وصول حزب العدالة والتنمية إلى السلطة إذ أحدثت سلسلة من الإصلاحات بعد عام 2003⁽¹⁾ ، والتي تم بموجبها إزالة القيود كافة التي أستمريت في السنوات الأخيرة عن طريق التعديلات الدستورية وقانون محكمة الحسابات الجديد لتمكين محكمة الحسابات وعليه الجمعية الوطنية من استخدام سلطتها الرقابية بشكل أوسع ، إذ اخضعت الميزانية العسكرية لرقابة مجلس المحاسبة التابع للجمعية الوطنية الكبرى⁽²⁾ حيث ألغى قانون محكمة الحسابات رقم 6085 لعام 2010 جميع القوانين التي كانت تستثني نفقات المؤسسة العسكرية وأصولها من مراجعة ديوان الحسابات⁽³⁾ ، فضلاً عن ذلك أعطى للبرلمان حق الموافقة على نشر تقارير ديوان المحاسبة المتعلقة بالمؤسسات الأمنية والدفاعية ، ومن ثم فقد اختفت السرية التي كانت تتمتع بيها الموازنة العسكرية ، إلا أنه في الواقع العملي لا تزال موازنة المؤسسة العسكرية التركية محصنة من الأشرف والرقابة ، فالتدقيق الذي يقوم به ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالحسابات العسكرية لا زال يعتمد على المستندات فقط وغير فعال في كثير من النواحي .

وفي العراق يعدّ ديوان الرقابة المالية الجهاز الأعلى لمراقبة تنفيذ الموازنة العامة ، ويمكن لأعضاء مجلس النواب واللجان البرلمانية أن تطلب أي بيانات أو تقارير من

(1) Anna Pouvreau , La restauration des Forces armées en Turquie , DANS Revue Défense Nationale 2017/10 , (N805) , P110 .

(2) Anna Pouvreau , L'évolution du rôle de l'institution militaire en Turquie (2003-2015)(T648) , RDN , 2015 , P4 .

(3) أنظر : المادة (45) من قانون محكمة الحسابات رقم 6085 لسنة 2010 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 27790 ، 2010.

ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، ولها تكليفه بفحص نشاط أي جهة حكومية تابعة للجهاز الإداري للدولة وبضمنها تدقيق كافة البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني وبضمنها النفقات الخاصة بالمؤسسة العسكرية⁽¹⁾ ، وعلى ديوان الرقابة المالية أن يلتزم القيام بذلك دون أبطاء وأن يضع كل ما يملكه من خبرات ومستندات وبيانات تمكن البرلمان من أداء واجباته في هذا المجال⁽²⁾ ، كما يقوم المجلس بنشر قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة ويوفر لوسائل الأعلام ولأي جهة مختصة نسخاً منها بناءً على طلبها باستثناء التقارير الماسة بالأمن فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب⁽³⁾ .

نخلص مما تقدّم أنه على الرغم من أن الرقابة البرلمانية تشكل المرتكز الأساس لمراقبة موازنة المؤسسة العسكرية قياساً بجميع الرقابات الأخرى ، غير أن هناك العديد من العقبات التي تواجه السلطة التشريعية والتي تحد من رقابتها على موازنة المؤسسة العسكرية منها : ما يتعلق بالقوانين سواء أكان لها أساس دستوري أم لم تستند إلى أي أساس دستوري ، والتي تمنح المؤسسة العسكرية استثناءات أو إعفاءات من مراجعة حساباتها العسكرية ، كما يمكن تقييد قدرة مؤسسات التدقيق العليا على القيام بالتدقيق على المعاملات الخاصة بالمؤسسة العسكرية باستثناءات تفرضها السلطات التنفيذية على التدقيق في بنود معينة من الموازنة العامة .

وعليه نجد أن مساهمة المؤسسة العسكرية في وضع موازنتها ومناقشتها وتمكينها من التحكم بنفقاتها والموارد الاقتصادية دون خضوعها لرقابة السلطة التشريعية ، تمنحها استقلالية مالية كبيرة من شأنها أن تزيد من تدخلها في الشؤون السياسية الداخلية ، لذا نرى لزيادة تأثير البرلمان على موازنة المؤسسة العسكرية وإبعادها عن التدخل في السياسات الداخلية ،

(1) أنظر : المادة (13 / ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4217 ، 2011 .

(2) أنظر : المادة (26) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4499 ، 2018 .

(3) أنظر : المادة (28 / ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4217 ، 2011 .

لا بد من وضع أطار دستوري وقانوني يمنح البرلمانين الحق في مراقبة إيرادات المؤسسة العسكرية ونفقاتها ، إذ يؤدي غياب هذا الإطار الدستوري والقانوني الواضح إلى منع البرلمان من القيام بدور فعال في مراقبة المؤسسة العسكرية.

الفصل الثالث

دور السلطتين التنفيذية والقضائية في

ضمان حياد المؤسسة العسكرية



الفصل الثالث

دور السلطتين التنفيذية والقضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

تحدثنا سابقاً عن دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية وأبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية ، بيد أن هذا الأثر لا يكتمل دون التطرق إلى دور السلطة التنفيذية ، لا سيما أن المؤسسة العسكرية تتبع تنظيمياً إلى السلطة التنفيذية ، فهي المسؤولة المباشرة والأولى عن مراقبته ، لذا خولت الدساتير السلطة التنفيذية من الامتيازات يفوق بكثير ما هو مخصص لسائر السلطات الأخرى ، إذ تمارس في إطار ذلك اختصاصات وصلاحيات واسعة فهي المنوط بها وضع القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية المتعلقة بالمؤسسة العسكرية موضع التنفيذ ، وهي الجهة المكلفة بوضع السياسة العامة للدولة وبضمنها السياسة العسكرية ووضع الخطط والسياسات وضمان تنفيذها واتخاذ ما يلزم لتفعيل تلك السياسات على الوجه المبين في الدستور ، ولا يقتصر الأمر على ذلك بل تمتلك أيضاً في إطار الوظيفة التشريعية ممارسة اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية بما يكفل ضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم ممارسة أي دور سياسي في المستقبل ، إذ أن دورها في مجال التشريع يكاد يكون أكبر من دور السلطة التشريعية .

فضلاً عن ذلك تمارس السلطة القضائية دوراً فعالاً في ضمان حياد المؤسسة العسكرية عن طريق التحقق من مدى مطابقة أو موافقة القوانين العسكرية لأحكام الدستور ، ومراقبة انتهاكات المؤسسة العسكرية للتشريعات المتعلقة بحقوق الانسان ، فهي من أكثر صور الرقابة فاعلية ، بل وأهمية ؛ لأنها خالية تماماً من الميول السياسية ومن النزوات والاهواء الشخصية والسياسية على عكس السائد بالنسبة للرقابة السياسية ، الامر الذي ينعكس على العملية الرقابية ذاتها ويجعلها فعالة وغير مغرضة .

ومن أجل بيان دور السلطتين التنفيذية والقضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، سوف نتولى تقسيم هذا الفصل على مبحثين : نعالج في المبحث الأول دور السلطة التنفيذية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، وندرس في المبحث الثاني دور السلطة القضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية .

المبحث الأول

دور السلطة التنفيذية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

مما لا ريب فيه تعد السلطة التنفيذية الحجر الأساس في الأنظمة الدستورية سواءً أكان النظام السائد في الدولة نظاماً رئاسياً أم برلمانياً ، إذ تتناط بها ممارسة الكثير من الاختصاصات في مجالات متعددة ، والتي يمكن بوساطتها أن تضمن حياد المؤسسة العسكرية ، فضلاً عن اختصاصها الأصلي في المجال التنفيذي والمتمثل برسم السياسة العسكرية وضمان تنفيذها وحسن سير مرفق المؤسسة العسكرية وحسن تنفيذ القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، فإنها تمارس اختصاصات أخرى على الصعيد التشريعي نتيجة لتطور دور السلطة التنفيذية واتساع نفوذها في الوقت الحاضر ، كاقتراح القوانين ذات الصلة بالمؤسسة العسكرية والمصادقة عليها ، ومن أجل بيان دور السلطة التنفيذية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية سنقسم هذا المبحث على مطلبين : نخصص المطلب الأول لدراسة الاختصاص التشريعي والرقابي الضامن لحياد المؤسسة العسكرية ، في حين نكرس المطلب الثاني لبحث الاختصاص التنفيذي الضامن لحياد المؤسسة العسكرية .

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي والرقابي الضامن لحياد المؤسسة العسكرية

تمتلك السلطة التنفيذية العديد من الاختصاصات التي يمكن بوساطتها إلزام المؤسسة العسكرية باحترام المبادئ الدستورية ، ومن ضمنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، إذ تمتلك – السلطة التنفيذية – اختصاصات رقابية من شأنها ضمان حسن سير عمل المؤسسة العسكرية والتزامها بالواجبات المنصوص عليها في الدستور ، ومن ثم ضمان حيادها وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، فضلاً عن ذلك في الآونة الأخيرة ولأسباب عديدة منحت الأنظمة الدستورية السلطة التنفيذية حق التدخل في الوظيفة التشريعية وأصبحت مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع الى جانب البرلمان امرًا عاديًا ، بل أصبحت السلطة التنفيذية من الناحية العملية هي السلطة التي تصوغ القوانين وبضمنها القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، وعليه سنتولى هذا المطلب في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي

تمر العملية التشريعية بعدة مراحل : تتجسد المرحلة الأولى في اقتراح القانون ، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالاقتراح ، ثم مناقشته والتصويت عليه في المجلس النيابي ، ثم تصديقه ، وإصداره ، ونشره .

يمثل الاقتراح الخطوة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم ، فهو اذن جزء منه ، وليس عملاً خارجاً عنه إذ أن الاقتراح يعد ركناً أساسياً في العملية التشريعية ، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره ، وإن خلق التشريع أمثاً هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة⁽¹⁾ ، ومن جانبنا نتساءل ، ما الجهة المختصة بسلطة المبادرة بالقانون وما دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية والتي يمكن من خلالها ضمان حيادها ؟ ومدى مشاركة المؤسسة العسكرية في الإجراءات التشريعية؟

اختلفت الأنظمة الدستورية في تحديد الجهة التي لها حق اقتراح القوانين حسب طبيعة النظام السياسي والدستوري في الدولة ، فقد اتجهت بعض الدساتير إلى حرمان السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وقصره على السلطة التشريعية ، ذلك أن هذه الدساتير ترى أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من الوجوه⁽²⁾ ، أو يكون حق اقتراح القوانين مقررًا للسلطة التنفيذية بموجب الدستور من دون اشراك السلطة التشريعية من

(1) د . محمد عباس محسن ، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية .. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات الاتحادي العراقي ، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية / قسم العلوم الاقتصادية والقانونية ، العدد 11، 2014 ، ص 69 .

(2) من الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه دستور السنة الثالثة الفرنسي لعام 1795 ، ودستور الولايات المتحدة الامريكية ، إذ يملك الكونغرس الأمريكي احتكار اقتراح القوانين ويهيمن على مجمل الإجراءات التشريعية دون أدنى تدخل من قبل السلطة التنفيذية ، ومع ذلك يمكن لرئيس الدولة تنبيه السلطة التشريعية إلى موضوع مهم يستوجب التشريع من خلال ما يعرف بحق الرسالة أو التوصية التشريعية ، كما يمكن للوزراء اقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية للحصول على التشريعات الضرورية ، للتفصيل أكثر أنظر : د . محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1964 ، ص 245 ، د . مريد أحمد عبد الرحمن حسن ، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص 356-

ممارسة هذا الحق مع ما في ذلك من شذوذ لكون السلطة التشريعية هي الممثلة للشعب والمعبرة عن أرائته⁽¹⁾ ، في حين جعلت بعض الدساتير والتي أخذت بالنظام البرلماني حق اقتراح القوانين حقًا مشتركًا بين السلطتين التنفيذية التشريعية ، ولا شك أن اعتناق أسلوب الاشتراك بين السلطتين في موضوع اقتراح القوانين يعدّ أهم عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين والحيلولة دون أن تستبد أحدهما .

ومن هذا المنطلق خول دستور مصر لسنة 2014 المعدل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية اقتراح القوانين ، وهو من الاختصاصات المشتركة بينه وبين مجلس الوزراء ، وهذا بموجب المادتين (122) والمادة (167) من الدستور .

فقد نصت المادة (122) من الدستور على أنه " لرئيس الجمهورية ، ولمجلس الوزراء ، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين " ، ويتبين من المادة السابقة أن حق المبادرة بالقوانين مكفول لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب ، ومن ثم فإنه حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، غير أنه لا يمكن قراءة المادة السابقة دون مطالعة نص المادة (167 / 4) من الدستور المصري التي تنص على أنه " تمارس الحكومة ، بوجه خاص ، الاختصاصات الآتية ... إعداد مشروعات القوانين ، والقرارات " ، ويفهم من ذلك أن الحق في اقتراح القوانين حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الذي يضطلع بمهمة إعداد مشروعات القوانين ، الأمر الذي يستلزم موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون قبل أن يتقدم به رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب⁽²⁾ ، فإذا ما قدم مشروع القانون من قبل رئيس الجمهورية دون أن يكون قد سبق إعداده بمعرفة الحكومة وتم الموافقة عليه وصدر ، فإن القانون يكون معيبًا بعيب مخالفة الشكل الدستوري مما يوجب القضاء بعدم دستوريته⁽³⁾ .

(1) من الدساتير التي منحت السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين دساتير فرنسا لسنة 1799 ، وسنة 1814 ، 1852 ، ومن الدساتير الحديثة التي سلكت هذا الاتجاه الدستور الياباني لعام 1946 إذ نصت المادة (72) منه على " يقدم رئيس الوزراء ممثلًا عن مجلس الوزراء ، مشاريع القوانين ، والتقارير عن الشؤون الوطنية العامة ... "

(2) د . لطيفة عبد العزيز علي الدواوي ، النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين ، ط1 ، معهد البحرين للتنمية السياسية ، البحرين ، 2021 ، ص36 .

(3) صلاح الدين فوزي ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص32 .

وعليه يمكن القول إن السلطة التنفيذية يمكن لها عن طريق هذا الاختصاص تقديم مشروعات قوانين خاصة بالمؤسسة العسكرية والتي تسهم في ضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، كأن يتم تقديم مشروعات تحدد مهام المؤسسة العسكرية بالحفاظ على أمن البلاد وسلامته دون التدخل في الشؤون الداخلية إلا استثناءً وفق ضوابط وشروط محددة ، أو تختص بتنظيم تشكيلات المؤسسة العسكرية وتبعتها وغيرها من القوانين التي تعنى في هذا المجال .

أما فيما يتعلق بدور المؤسسة العسكرية في الإجراءات التشريعية نجد أن المشرع المصري أعطى المؤسسة العسكرية سلطة أعداد القوانين والقواعد المنظمة لخدمة الأفراد بالقوات المسلحة⁽¹⁾ ، كما نص على وجوب أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني عند أعداد مشروعات القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، فضلاً عن اختصاصه في دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي⁽²⁾ ، الأمر الذي سيؤدي إلى إضعاف دور السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية ، وهو ما يتعارض مع مبدأ سيطرة المؤسسة المدنية على المؤسسة العسكرية وضمان حيادها ، لذا نرى ضرورة نقل اختصاصات التشريع المتعلقة بالمجال العسكري إلى السلطة المدنية بدل المجالس العسكرية .

ومما تجدر الإشارة إليه لعبت المؤسسة العسكرية المصرية دوراً بارزاً ومؤثراً في الحياة السياسية ، عقب اندلاع ثورة 25 يناير 2011 المصرية ، حيث تم تكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد وتمكن بموجب الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 الذي أصدره من ممارسة جميع الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية والتشريعية وبذلك أصبح المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو الجهاز التنفيذي في الدولة والذي يتألف من 20 عضواً جميعهم من القادة العسكريين⁽³⁾ .

(1) أنظر : المادة (الرابعة / 8) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .

(2) نصت المادة (203) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل على " ينشأ مجلس الدفاع الوطني ، ... ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة ... " ، والمادة (الرابعة / 9 ، 10) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .

(3) راجع ما ذكرناه سابقاً بخصوص تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية من هذه الرسالة ، ص 69 وما بعدها .

وفيما يخص النظام التركي وعند التمعن في نصوص دستور عام 1982 المعدل فقد نصت المادة (88) منه على " للنواب صلاحية التقدّم بمشروعات القوانين " .

والملاحظ من نص المادة أعلاه أن النواب وحدهم لهم صلاحية اقتراح القوانين دون أن يتمتع رئيس الجمهورية الذي هو رأس السلطة التنفيذية بهذا الاختصاص باستثناء مشروع الموازنة والحساب الختامي ليتم مناقشته في الجمعية الوطنية التركية الكبرى⁽¹⁾ ، غير أنه لرئيس الدولة أن يضمن حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية من خلال اللجوء إلى المحكمة الدستورية ، إذ له أن يقدم التماس إلى المحكمة الدستورية يطلب به إبطال القوانين أو المراسيم التي لها قوة القانون ... ، أو أحكام معينة منها ، لمخالفتها النصوص الدستورية من الناحية الشكلية أو الموضوعية ، كما له صلاحية المطالبة بإجراء استفتاء عام بشأن قوانين تعديل الدستور التي من الممكن أن تتيح للمؤسسة العسكرية التدخل في الشؤون السياسية⁽²⁾.

أما موقف النظام الدستوري العراقي وعند إمعان النظر بمضامين نصوص دستور عام 2005، نجد أن المادة (60) قد نصت على أنه " أولاً : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ثانيًا : مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة " كما نصت المادة (80) على أنه " يمارس مجلس الوزراء .. ثانيًا : اقتراح مشروعات القوانين ... " .

والملاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أن المبادرة التشريعية يتشاركها الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) مع السلطة التشريعية (مجلس النواب) ، إلا أن الواقع العملي بين البنيان الظاهري للنصوص الدستورية والمضمون الفعلي لقرارات القضاء الدستوري⁽³⁾ يظهر تفوق المبادرة التشريعية للسلطة التنفيذية على حساب المبادرة التشريعية

(1) أنظر : المادة (161) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(2) أنظر : المادة (104 / 7 ، 12) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(3) ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها إلى أن مشروعات القوانين تختص بتقديمها السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بهذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية ، وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (80) منه ، وليست السلطة التشريعية للتفصيل أكثر أنظر القرارين بالعدد (43 ، 44 / اتحادية / 2010) ، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq> تأريخ الاطلاع 19 / 12 / 2023 .

وعلى الرغم من عدول المحكمة عن قراراتها في مواجهة صلاحية مجلس النواب في المبادرة باقتراح مشروعات القوانين ، إذ أقرت لمجلس النواب حق المبادرة التشريعية ، على أن لا يترتب التزامات مالية أو دولية على السلطة التنفيذية أو تتعارض مبادئ

البرلمانية ، ويرجع ذلك للشروط والضوابط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية للبرلمانية⁽¹⁾ ، ومن ثم لم يعد بوسع السلطة التشريعية أن تشرع القوانين ما دام الدستور لا يمنحها سلطة التقدم بمشروعات القوانين⁽²⁾ ، وهنا يتعين على السلطة التشريعية أن تلجأ إلى إحدى المنفذين إلى التشريع ، أما رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء ، وهما في الحقيقة منفذ واحد وهو السلطة التنفيذية ، وهنا يظهر دور السلطة التنفيذية بشكل واضح في أعداد القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية دون أشراك المؤسسة العسكرية في ذلك.

نستنتج مما تقدم ، تباين الأنظمة الدستورية المقارنة بشأن اختصاص السلطة التنفيذية في إعداد مشروعات القوانين قوةً وضعفًا بحسب طبيعة النظام السياسي في الدولة ، إلا أن الممارسة الفعلية تظهر أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الدور المهيمن في إعداد مشروعات القوانين ، إذ تنازلت البرلمانات عن صلاحياتها في المبادرة لصالح السلطة التنفيذية وينطبق ذلك بشكل خاص على مشروعات القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية والتي يمكن بوساطتها أن تضمن حياد المؤسسة العسكرية ، وفيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية نجد أن المشرع المصري أعطى للمؤسسة العسكرية دورًا سياسيًا من خلال المشاركة في إعداد مشروعات القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية ، إذ ألزم السلطات المدنية بوجوب أخذ رأيها بمشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة ، بخلاف المشرع التركي والعراقي اللذان لم يمنحا المؤسسة العسكرية أي دور في العملية التشريعية وهو ما نجده متوافقًا مع مبادئ الديمقراطية ، ومنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ومبدأ عدم التدخل في الشؤون السياسية .

الفرع الثاني

الاختصاص الرقابي

نصت الأنظمة الدستورية وبضمنها الأنظمة المقارنة على العديد من الصلاحيات والاختصاصات التي من شأنها تمكين السلطة التنفيذية من مراقبة المؤسسة العسكرية التي تنتمي

الديمقراطية ... ، للتفصيل أكثر أنظر : القرار ذي العدد (24 / اتحادية / 2016) والقرار ذي العدد (17 / اتحادية / 2017)
(منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq> تأريخ الاطلاع 19/ 12 / 2023 .

(1) د . محمد عباس محسن ، مصدر سابق ، ص 73 .

(2) القاضي رحيم حسن العكلي ، لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية ، منشور على الموقع الإلكتروني <http://burathanews.com> تأريخ الاطلاع 21 / 12 / 2023 .

إليها ، إذ قد تتخطى - المؤسسة العسكرية - الحدود المرسومة لها أو تسيء استعمال الحقوق المنصوص عليها في الدستور ، كأن تتدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية أو الانحياز لفئة حزبية معينة وهو ما يتعارض مع مبدأ الحياد التام ، الأمر الذي يستوجب وجود رقابة عليها لضمان حيادها والتزامها الدستوري في هذا المجال ، والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن ، هل تعد الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية كافية لضمان حياد المؤسسة العسكرية ؟ وما هي أهم العقبات أو العراقيل التي تشكل عائقاً أمام السلطة التنفيذية ؟

منح دستور مصر لعام 2014 مجموعة من الصلاحيات الأمنية للسلطة التنفيذية ، وهذا من شأنه أن يعزز من إخضاع المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية المنتخبة ديمقراطيًا ، إذ يمتلك رئيس الجمهورية بوصفه رئيس الدولة ، ورئيس السلطة التنفيذية⁽¹⁾ ، العديد من الصلاحيات التي يتمكن بواسطتها ضمان حياد المؤسسة العسكرية التي تنتمي إلى السلطة التنفيذية ، وبما أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة والذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني والسهر على أمن البلاد ، فله من الصلاحيات التي تمكنه من اتخاذ ما يلزم من الإجراءات الكفيلة بضمان أمن البلاد وابعاد المؤسسة العسكرية عن السياسة ، فضلاً عن اعفاء الموظفين العسكريين من مناصبهم⁽²⁾ في حال عدم التزامهم المبادئ المنصوص عليها في الدستور وبضمنها مبدأ الحياد وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، كما يمتلك رئيس الجمهورية صلاحية إقالة وزير الدفاع القائد العام للقوات المسلحة ، ومع ذلك إذا كان لرئيس الجمهورية صلاحية عزل وزير الدفاع في حال مخالفته لمبدأ الحياد واستغلال المؤسسة العسكرية للتدخل في الشؤون السياسية ؛ إلا أنه لا يمكنه تعيين خلفه دون موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة⁽³⁾ ، ونرى أن الهدف من هذا الشرط تحصين منصب وزير الدفاع في مواجهة رئيس الجمهورية .

ومن جانبنا نتساءل عن مسؤولية رئيس الدولة بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة في حال استخدام المؤسسة العسكرية بما يتعارض ومبدأ الحياد التام ، كأن يستخدمها للقضاء على

(1) نصت المادة (139) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل على أنه " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويُبأشر اختصاصاته على النحو المبين به.

(2) أنظر : المادتان (153 ، 152) من دستور جمهورية مصر 2014 المعدل .

(3) أنظر : المادة (234) من دستور مصر 2014 المعدل .

المعارضة أو الانحياز لفئة معينة لا سيما إذا ما علمنا أن معظم رؤساء الدولة من القادة العسكريين ؟

للإجابة على ذلك نذهب للقول : لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة في حال مخالفته المبادئ والقواعد الدستورية وبضمنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، واجراء انتخابات رئاسية مبكرة ، بناءً على طلب مسيب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل ، وموافقة ثلثي أعضائه ، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة " (1) .

ومن هذا المنطلق نجد أن دستور مصر 2014 المعدل يعد أول دستور أقر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بموجب المادة (161) منه والتي لم تنظمها أي من الدساتير السابقة ، إذ منحت مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية على الرغم من كونه منتخب من قبل الشعب ، بيد أن سلطة مجلس النواب لمساءلة رئيس الدولة ليست مطلقة بل مقيدة ، إذ اشترطت موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وهي نسبة من الصعب الحصول عليها ، فضلاً عن إجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام ، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء ، فإذا وافقت الأغلبية علي قرار سحب الثقة ، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً ، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ، وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض ، عُد مجلس النواب منحلًا ، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل⁽²⁾ ، وهذا من شأنه أن يضعف من دور المجلس النيابي في مساءلة رئيس الجمهورية بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة عند مخالفته مبدأ حياد المؤسسة العسكرية .

وفي الأخير يمكن القول إن وجود النخبة العسكرية على رأس السلطة التنفيذية ، يمثل أحد ملامح تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية ، إذ يمكن بوساطة منصب الرئاسة الذي يعد المؤسسة الأهم في البلاد أن يسيطر رئيس الدولة على جميع القوانين والقرارات بموجب الصلاحيات الواسعة الموكلة له ، والتي تساهم بشكل مباشر بحماية مصالح المؤسسة العسكرية من أي رقابة عليها .

(1) أنظر : المادة (161 / 1) من دستور مصر 2014 المعدل .

(2) أنظر : المادة (161 / 2) من دستور مصر 2014 المعدل .

أما فيما يتعلق بالنظام التركي فقد تقاسم رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الصلاحيات التنفيذية على مدار عقود طويلة من تأريخ الجمهورية التركية ، إلا أنه نتيجة للتعديلات الدستورية التي أقرها الاستفتاء الذي أجري في عام 2017 ، إذ تحول الحكم من نظام برلماني إلى رئاسي وتم إلغاء منصب رئيس الوزراء وأصبح رئيس الجمهورية يجمع مهام وصلاحيات رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية ، وتؤول إليه كافة المهام والصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة في النظام السابق ، وعليه أصبح رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة وهو الذي يتولى إدارة السلطة التنفيذية (1) .

ومن هذا المنطلق يتمتع رئيس الجمهورية في ظل الدستور التركي بصلاحيات واسعة التي يمكن بواسطتها من فرض سيطرته بشكل كامل على المؤسسة العسكرية وضمان حيادها وعدم تدخلها في الشؤون السياسية ؛ فهو المختص بتعيين الوزراء والمسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى وإقالتهم (2) بضمنهم وزير الدفاع ورئيس الأركان والقادة العسكريين وإخضاعهم إلى سلطة وزير الدفاع الذي يعينه رئيس الجمهورية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى أن جميع الترقيات والتعيينات في قيادة الجيش تتم بإقرار رئيس الجمهورية (3) .

وفي ضوء هذا العرض الموجز ، على الرغم من تمتع رئيس الجمهورية بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات التي يمكن عن طريقها فرض سيطرته على المؤسسة العسكرية وتحييدها والزامها بعدم التدخل في الشؤون السياسية ، فقد أوجد الدستور علاقة متوازنة عن طريق إخضاع رئيس الجمهورية لمساءلة المجلس النيابي في حال مخالفته الأحكام والمبادئ المنصوص عليها في الدستور ، بخلاف الوضع السابق حيث لم يكن الرئيس تحت طائلة المساءلة ، إذ أن وجود رئيس واحد على رأس السلطة التنفيذية وانتخابه مباشرة من قبل الشعب ، ولكونه القائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن أعداد القوات المسلحة للدفاع عن البلاد (4) ، فقد يعمد رئيس الجمهورية إلى تسييس المؤسسة العسكرية لمصلحته الشخصية أو لمصلحة حزبه بما

(1) أنظر : المادة (8) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(2) أنظر : المادة (104 / 8 ، 9) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل .

(3) مما تجدر الإشارة إليه أن ترقية الجيش وفق النظام البرلماني السابق ، كانت تتم من قبل مجلس الشورى العسكري الأعلى ، الذي يجتمع برئاسة رئيس الوزراء - منصب تم إلغاؤه بموجب النظام الرئاسي - ويصادق عليه رئيس الجمهورية .

(4) أنظر : المادة (117) من دستور تركيا عام 1982 المعدل .

يتعارض ومبدأ الحياد المنصوص عليه في الدستور ، ومن ثم يمكن القول إن مساءلة رئيس الجمهورية تعد أداة توازن ورقابة تتيح المجال أمام إقالة الرئيس⁽¹⁾ ، وقد بينت المادة (105) من الدستور إجراءات إقالة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

أما موقف النظام الدستوري في العراق فقد تبنى دستور عام 2005 النظام البرلماني⁽³⁾ ، ومن خصائص هذا النظام ثنائية السلطة التنفيذية ، أحدهما رئيس الدولة وهو في الوقت نفسه رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء⁽⁴⁾ ، ويتوجب على رئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته على وفق الدستور والقانون⁽⁵⁾ ، ولنا أن نتساءل عن دور رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ؟

(1) نبي ميش ، سردار غولنر ، الإطار الدستوري للنظام الرئاسي في تركيا ، رؤية تركية ، السنة 6 ، العدد 2 ، 2017 ، ص 74.
 (2) نصت المادة (105) من دستور تركيا المعدل على أنه " يجوز طلب إجراء تحقيق برلماني بدعوة أن رئيس الجمهورية ارتكب جريمة من خلال مقترح يقدم بأغلبية مطلقة من العدد الإجمالي لأعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، تناقش الجمعية هذا المقترح خلال شهر واحد على الأكثر ، ويمكنها أن تقرر فتح تحقيق بأغلبية ثلاثة أخماس في الاقتراع السري ، في حال اتخاذ قرار بإجراء تحقيق ، يتم إجراء التحقيق من قبل لجنة مؤلفة من خمسة عشر عضو ، يتم اختيارهم بالقرعة ، من كل حزب سياسي في الجمعية ، بشكل منفصل عن ثلاثة مرشحين يتم ترشيحهم لكل مقعد مخصص لتجمعات الأحزاب بالتناسب مع عدد مقاعدهم . تقدم اللجنة تقريرها عن نتيجة التحقيق إلى مكتب رئيس الجمعية خلال شهرين ، في حالة عدم اكتمال التحقيق خلال الوقت المحدد ، تمنح اللجنة فترة أخرى وأخيرة من شهر واحد ، بعد تقديمه إلى مكتب رئيس الجمعية الوطنية ، يوزع التقرير في غضون عشرة أيام ويناقش في الجلسة العامة في غضون عشرة أيام بعد توزيعه . قد تقرر الجمعية الوطنية الكبرى في تركيا إحالة القضية إلى المحكمة العليا بأغلبية ثلثي العدد الإجمالي للأعضاء من خلال الاقتراع السري . تنتهي محاكمة المحكمة العليا في غضون ثلاثة أشهر ، إذا لم تُستكمل المحاكمة في الوقت المخصص لها تُمنح ثلاثة أشهر أخرى لمرة واحدة ، ويتم الانتهاء من المحاكمة في غضون ذلك الوقت ، لا يجوز لرئيس الجمهورية الذي تقرر بشأنه إجراء تحقيق أن يقرر إجراء انتخابات ، تنتهي ولاية رئيس الجمهورية الذي أدانته المحكمة العليا بجريمة تمنع من الترشح للانتخاب ، تخضع أي جرائم يزعم أن رئيس الجمهورية ارتكبها خلال فترة ولايته لأحكام هذه المادة بعد انتهاء مدة ولايته كذلك " .

(3) أنظر : المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) د . عدنان الزنكنا ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية -العراق نموذجًا - ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 ، ص 265 .

(5) أنظر : المادة (66) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ، كما نصت المادة (40 / أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 على أنه " لرئيس الجمهورية ، تقديم طلب إلى المجلس بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

..... "

لقد أعطى الدستور الدائم لرئيس الجمهورية صلاحية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾، فإذا ما أخل رئيس مجلس الوزراء بالتزاماته الدستورية ومنها ضمان حياد المؤسسة العسكرية، كأن يصدر رئيس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة قراراً أو توجيه أو تعليمات تحيز للمؤسسة العسكرية التدخل في الشؤون السياسية، فيحق له تقديم طلب بسحب الثقة منه، بيد أن رئيس الجمهورية لا يتفرد في ممارسة حق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بل يشاركه فيها مجلس النواب عن طريق إلزام رئيس الجمهورية بتقديم طلب الإقالة إلى مجلس النواب، وهذا يدل على أن هذا الحق حق نظري محض، فلا يكون رئيس الجمهورية في هذا الجانب طلبياً، بل مقيداً بموافقة البرلمان، فضلاً عن ذلك لا يملك رئيس الجمهورية سلطة إقالة الوزراء الأمنيين أو القادة العسكريين؛ وهو ما يتوافق مع المبدأ القائل (من لا يملك حق التعيين لا يملك حق الإقالة).

وبوصف أن السلطة التنفيذية تضم أيضاً الحكومة، فمن الضروري توضيح دورها الرقابي على المؤسسة العسكرية الذي من شأنه أن يضمن حياد المؤسسة العسكرية، وهنا يبرز الدور الأهم، الدور الرقابي المباشر على الوزراء المكلفين بالأمن الوطني والدفاع وهم بالأساس تحت سلطة رئيس السلطة التنفيذية، فقد منح دستور العراق لعام 2005 رئيس مجلس الوزراء صلاحية إقالة الوزراء بعد موافقة مجلس النواب⁽²⁾، وعليه يمكن لرئيس مجلس الوزراء المطالبة بإقالة وزير الدفاع - بوصفه المسؤول الإداري الأول في وزارة الدفاع - في حال مخالفته مبدأ الحياد، سواء أكانت التصرفات صدرت عنه شخصياً أم عن الموظفين التابعين له، المهم في ذلك كون الفعل متصل بالسياسة الداخلية للوزارة⁽³⁾، كأن يصدر تعليمات أو أوامر إلى أفراد المؤسسة العسكرية تتيح للمؤسسة العسكرية التدخل في الشؤون السياسية، أو ثبوت تقصيره أو تهاونه في تحييد المؤسسة العسكرية أو غيرها، بيد أن سلطة رئيس مجلس الوزراء في إقالة الوزير مرهونة بموافقة مجلس النواب، فضلاً عن ذلك نجد أن سلطة رئيس مجلس الوزراء في إقالة القادة

(1) أنظر: المادة (61/ثامناً /ب/1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) أنظر: المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ، كما نصت المادة (16 / ثانيًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 على أنه " للرئيس الطلب من مجلس النواب إقالة الوزير ... " .

(3) د . سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار المجد للطباعة، القاهرة، 2008، ص 21، وكذلك علي حسين أحمد غيلان الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، 1997، ص 129.

العسكريين هي الأخرى مقيدة بموافقة مجلس النواب⁽¹⁾ ، وهذا بالحقيقية سيؤدي إلى إضعاف دور رئيس مجلس الوزراء في تحييد المؤسسة العسكرية ، وعليه لتعظيم دور رئيس مجلس الوزراء وإخضاع المؤسسة العسكرية لسيطرته ، نرى ضرورة إناطة مهمة إقالة أعضاء مجلس الوزراء والقادة العسكريين إلى رئيس مجلس الوزراء على وجه الانفراد ؛ لكونه المسؤول التنفيذي المباشر والقائد العام للقوات المسلحة .

خلاصة القول عند مقارنة الدساتير الثلاثة في (مصر ، وتركيا ، والعراق) يظهر لنا أن رئيسي الدولة في كل من مصر وتركيا يتمتعان بسلطات واسعة في إقالة الوزراء الأمنيين والقادة العسكريين ، الأمر الذي يعزز من دور السلطة التنفيذية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ودورها الإيجابي في الحياة السياسية .

أما بالنسبة لرئيس الدولة في العراق فإنه لا يتمتع بأي سلطة فعلية في إقالة وزير الدفاع أو القادة العسكريين ، في حين أن سلطة رئيس مجلس الوزراء تقتصر على المطالبة بإقالة الوزراء الأمنيين والقادة العسكريين ، إذ لا بد من موافقة مجلس النواب ، ومع ذلك يمكن لرئيس مجلس الوزراء إقالة القادة العسكريين الذين تم تعيينهم وكالةً دون الحاجة إلى موافقة مجلس النواب استناداً إلى أن من يملك حق التعيين يملك حق الإقالة ، الأمر الذي من شأنه أن يعظم دور رئيس مجلس الوزراء في تحييد المؤسسة العسكرية .

المطلب الثاني

الاختصاص التنفيذي الضامن لحياد المؤسسة العسكرية

منحت الأنظمة الدستورية السلطة التنفيذية الكثير من الصلاحيات والاختصاصات التي يمكن بواسطتها أبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في الحياة السياسية ، وبضمنها دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة وتنفيذها ، فضلاً عن دورها في السيطرة على المجالس العسكرية

(1) مما تجدر الإشارة إليه إلى أنه يمكن أن يمارس رئيس مجلس الوزراء دوراً بارزاً في تحييد المؤسسة العسكرية ، فعلى الرغم من صلاحية مجلس النواب في تعيين القادة العسكريين بناءً على توصية مجلس الوزراء وإقالتهم لأن من يملك حق التعيين يملك حق الإقالة ، يمكن لرئيس مجلس الوزراء تعيين القادة العسكريين وكالةً ، ومن ثم صلاحية إقالتهم .

لما تمتع به من اختصاصات تتمكن عن طريقها من المساهمة في العملية السياسية ، وهو ما سنوضحه بالآتي .

الفرع الأول

تحديد السياسة العامة وتنفيذها

تُمثل عملية صنع السياسة العامة⁽¹⁾ أهمية بالغة في النظم السياسية على اختلافها ، لما لها من صدى وتأثير على الدولة والمجتمع ، فهي عملية محورية ضمن العملية السياسية⁽²⁾ إذ تستمد السلطة التنفيذية منها صلاحياتها في إدارة البلاد وتنتهي بمسؤولياتها التي رسمتها القوانين النافذة بغية تنظيم عمل وزارات الدولة ؛ وبالنظر لأهمية السياسة العامة فقد اختلفت الأنظمة الدستورية في تحديد الجهة المختصة التي تتولى عملية صنع السياسة العامة ؛ ويعود ذلك إلى عوامل كثيرة أهمها النظام السياسي ونظام الحكم ، فمنها من أوكلتها إلى السلطة التشريعية⁽³⁾ بوصفها صاحبة الاختصاص الأصلي في سن التشريعات القوانين العامة وصنع السياسات العامة في النظام السياسي لتسيير وتنظيم المجتمع والعمل على تحقيق المصلحة العامة ، غير أنه نتيجة لهيمنة السلطة التنفيذية في غالبية الدول على حدٍ سواء ، أيًا كانت دولة متقدمة أم دولة نامية ، أصبحت - السلطة التنفيذية - الفاعل الرئيسي في رسم السياسة العامة وتنفيذها ، وذلك بوساطة تقديم مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية فضلاً عن تنفيذ السياسات العامة ؛ فالسلطة التنفيذية بدءاً من رئيسها - رئيس الدولة أو رئيس الوزراء ، فضلاً عن الوزارات الحكومية وما يتبعها من

(1) عرفت السياسة العامة من الناحية التشريعية بأنها قرار أو مجموعة قرارات سياسية ، كما عرفت على أنها مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض معين ، في حين عرفت من الناحية التطبيقية أو التنفيذية على أنها خطط وبرامج عمل تنفيذية ، للتفصيل أكثر أنظر : د . مليكة بوضياف ، السياسة العامة وصنع القرار ، مقدمة لطلبة الليسانس جذع مشترك السنة الثانية شعبة العلوم السياسية ، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2019 ، ص 25 - 26 .

(2) د . فرح ضياء حسين ، خالد سلمان خالد ، صنع واتخاذ السياسات العامة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم السياسية ، العدد (31) ، 1 ، 2023 ، ص 322 .

(3) في حين جعلتها أخرى من اختصاص رئيس الدولة - ملكاً أو رئيساً للجمهورية - ومجلس الوزراء كما في الدستور المصري لسنة 2014 ، في حين ذهبت دساتير أخرى إلى جعلها من اختصاص مجلس الوزراء فحسب كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

مؤسسات القطاع العام أو الهيئات والإدارات تكون هي المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة وما يتفرع عنها من برامج⁽¹⁾ ، ومن ثم يكون للسلطة التنفيذية أثر بارز في عملية صنع السياسة لا سيما في مجالات السياسة العسكرية والخارجية⁽²⁾ ، فالسلطة التنفيذية تتمتع بسلطات تقديرية واسعة أثناء التنفيذ وذلك لمتعتها بالخبرة اللازمة والثقة والتجربة في كافة الميادين مما يعطيها الحق بإصدار التعليمات اللازمة بتفاصيل تنفيذ السياسات العسكرية⁽³⁾ ، ومن جانبنا نتساءل هل تمارس السلطة التنفيذية صلاحياتها بشكل ديمقراطي في رسم السياسة العامة وتنفيذها ، ومن ثم يمكن أن تفرض سيطرتها على المؤسسة العسكرية وإبعادها عن الحياة السياسية ؟ أم أنها مؤسسة تمارس أدوارًا شكلية ، وتعاني من الهيمنة من قبل المؤسسات الأخرى وبضمنها المؤسسة العسكرية ؟ بعبارة أخرى هل يوجد دور فعال للمؤسسة العسكرية في رسم وتوجيه السياسة العامة في الدولة خاصةً في مجالي السياسة العسكرية والخارجية ؟

بالرجوع إلى دستور مصر لسنة 2014 المعدل حدد في المادة (167) الاختصاصات المنوطة بمجلس الوزراء فنصت المادة المذكورة على أنه " الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة ، والإشراف على تنفيذها " ، كما نصت المادة (150) منه على أنه " يضع رئيس الجمهورية ، بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور ... " .

الملاحظ من النصوص آنفًا أن رسم السياسة العامة للدولة في مصر وبضمنها السياسة الدفاعية والخارجية يكون بالاشتراك بين مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ، أي أن السلطة التنفيذية هي المختصة بوضع السياسة العامة لما تمتلكه من خبرات مقارنة بما متوافر لدى المؤسسات الأخرى ، وهذا من شأنه إخضاع المؤسسة العسكرية وأبعادها عن الحياة السياسية ، فضلاً عن

(1) أسماء أحمد توفيق السيد ، دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية المصرية دراسة حالة مجلس النواب " 2015 - 2020 ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، العدد 19 ، 2023 ، ص 255 .

(2) مما تجدر الإشارة إليه وأن كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية رسم السياسة العامة لا سيما في مجالات السياسات العسكرية والخارجية ، غير ان هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية واضمحلال دورها ، فالتوازن بين السلطين يبقى قائماً ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل وبعد انتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي تؤخذ بعين الاعتبار من قبل السلطة التنفيذية .

(3) ابتسام ويس ، دور المؤسسة العسكرية في صنع السياسات الأمنية في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية _ جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة ، 2016 ، ص 86 .

ذلك يمكن بواسطة هذا النص تحقيق هذا الهدف عن طريق ضمان حسن تنفيذ السياسة العامة ، إذ أن الاشراف على تنفيذ السياسة العامة يعني متابعة جميع شؤون الدولة وأنشطتها المختلفة ، ويتحقق ذلك عن طريق متابعة أعمال الوزارات بما في ذلك المؤسسة العسكرية والتحقق من قيامها بتنفيذ السياسة المرسومة لها .

أما فيما يتعلق بدور المؤسسة العسكرية في صنع السياسة العامة ، نجد أن المؤسسة العسكرية أدت دورًا كبيرًا وبارزًا في عملية صنع السياسة العامة سواءً عبر مدة التحول الديمقراطي أم في ظل دستور 2014 المعدل ، فقد سعت المؤسسة العسكرية إلى توجيه عملية التحول الديمقراطي ؛ وذلك لمكانتها في أعين الكثيرين ، وتم تكليفها بمسؤولية إدارة البلاد اثناء عملية التحول الديمقراطي ، وتمكنت من رسم السياسة العامة المصرية بموجب الإعلان الدستوري الذي أصدرته⁽¹⁾ ، كما حظيت المؤسسة العسكرية بمكانة مهمة في ظل دستور مصر 2014 ، الأمر الذي مكنها من المساهمة في عملية صنع السياسة العامة ، إذ ألزمت القواعد الدستورية السلطات المدنية أخذ رأي المؤسسة العسكرية في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة ، فضلاً عن مناقشة موازنة القوات المسلحة⁽²⁾ ، كما تساهم المؤسسة العسكرية في صنع السياسة العسكرية من خلال السياسة الخارجية ، إذ تختص بإقرار وثيقة السياسية العسكرية وتنسيقها مع كافة السياسات التخصصية خاصة الخارجية ، فضلاً عن دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي ، وكذا التدابير المتعلقة بتقوية التعاون العسكري بين الدول العربية⁽³⁾ ، فالسياسة العسكرية والسياسة الخارجية فرعان مهمان من السياسة العامة بينها ارتباط وثيق⁽⁴⁾ ، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يعلن الحرب ، أو يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية خارج حدود الدولة ، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني ، وموافقة مجلس النواب

(1) أنظر : المادة (56 / 2) من الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 .

(2) راجع ما ذكرناه سابقاً بشأن الرقابة على الموازنة العامة ص92 وما بعدها ، وكذلك ما يتعلق بالاختصاص التشريعي ص69 وما بعدها .

(3) أنظر : المادة (4 / 3 ، 9) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد8 مكرر(ج) ، 2014 .

(4) محمد فتحي أمين ، العلم العسكري : مفهومه - تطبيقاته.. علم الحروب والصراعات.. نظرية الحروب وقوانينها الإستراتيجية ، الأوائل للنشر والتوزيع ، دمشق ، ط1 ، 2005 ، ص136 .

بأغلبية ثلثي الأعضاء ، وفي حالة ما إذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة ، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني⁽¹⁾ ، وعليه يمكن القول إن أسناد مهمة تحديد وتنفيذ السياسة العسكرية للمؤسسة العسكرية جعل منها مؤسسة تنفيذية قائمة بحد ذاتها في مواجهة السلطة المدنية متمثلة بالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .

أما فيما يخص النظام السياسي التركي فقد تعزز دور المؤسسة العسكرية في عملية صنع السياسة العامة بضمنها السياسة العسكرية⁽²⁾ ، فبموجب دستور عام 1982 تولى رئيس مجلس الأمن القومي منصب رئيس الجمهورية ويمارس كافة الصلاحيات والمهام المنصوص عليها في الدستور ويتولى في الوقت ذاته رئاسة مجلس الأمن القومي⁽³⁾ كما تحول مجلس الأمن القومي إلى مجلس رئاسي لفترة ستة أعوام ، ويكتسب أعضاء المجلس لقب عضو المجلس الرئاسي ، ومن أهم صلاحياته النظر في الأمور المتعلقة بالأمن الداخلي أو الخارجي وسائر الأمور الضرورية ، وتقديم تقرير بشأنها إلى رئيس الجمهورية⁽⁴⁾ ، وهذا أن دل على شيء فإنه يظهر بجلاء هيمنة المؤسسة العسكرية على سائر السلطات المدنية في عملية صنع السياسة العامة لا سيما السياسة العسكرية والسياسة الخارجية ، ويبرز دور المؤسسة العسكرية من خلال صياغة وثيقة السياسة الأمنية الوطنية (NSPD) التي تحتوي على المسائل المتعلقة بالأمن القومي والتهديدات الفعلية والمحتملة⁽⁵⁾ ، إذ تقوم سكرتارية مجلس الأمن القومي بتحضيرها وتعاد للحكومة بعد قبولها من

(1) أنظر : المادة (152) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل .

(2) لعبت المؤسسة العسكرية دورًا فعالاً في عملية صنع السياسة العامة وبضمنها السياسة العسكرية ، فبموجب المادة (111) من دستور 1961 ، يقوم مجلس الأمن القومي بمساعدة مجلس الوزراء والتنسيق معه للتوصل إلى القرارات المتعلقة بالأمن القومي ، وازدادت سلطة هذه المؤسسة نتيجة صدور قانون عام 1962 سمح للمجلس بالمشاركة في المناقشات التمهيدية لمجلس الوزراء وتقديم الاستشارات المنتظمة ، ووسعت صلاحياتها خلال الفترة 1973 - 1998 إذ كانت القرارات الكبرى في تركيا تتخذ من قبل مجلس الأمن القومي ويتضح من تشكيلة المجلس أن وزن المؤسسة العسكرية التركية في الحياة السياسية قد ضمن بشكل فعال ومؤثر سواءً في القضايا المتعلقة بالشؤون السياسية الداخلية أم الخارجية ، للتفصيل أكثر أنظر : إبراهيم العلاف ، نحن وتركيا : دراسات وبحوث ، مركز الدراسات الإقليمية ، الموصل ، 2008 ، ص 570 .

(3) أنظر : المادة المؤقتة الأولى من دستور تركيا لسنة 1982 المعدل .

(4) أنظر : المادة المؤقتة الثانية من دستور تركيا لسنة 1982 المعدل .

(5) Ayşe Aslıhan Çelenk , Democratization of The National Security Discourse And The Political Parties In Turkey , Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 33 , 2009 , p 121 .

مجلس الأمن القومي دون أي تدخل من البرلمان سواءً في النقاش أم المصادقة⁽¹⁾ ، أي أنها تنظم من قبل العسكريين ولم يكن غير رئيس الوزراء والوزراء الأعضاء في المجلس يعلمون بوجود هذه الوثيقة ، وهذا يبرهن على أن المؤسسة العسكرية – مجلس الأمن القومي - الصانع الفعلي للقرار السياسي في تركيا⁽²⁾ ، أما مجلس الوزراء فهو مطالب بإعطاء الأولوية لقرارات المجلس ، وهو ما يتعارض مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وإبعادها عن الحياة السياسية ، لذا عمدت السلطة المدنية في تركيا إلى إجراء سلسلة من التعديلات الدستورية لتحديد المؤسسة العسكرية وضمان عدم تدخلها في الشؤون السياسية ، حيث تم تحديد مهمة المجلس واقتصارها على رسم وتطبيق سياسة الأمن الوطني للدولة ، والقيام بإخبار رئيس الجمهورية بأرائه ثم ينتظر ما يسند إليه من مهام ليقوم بتنفيذها ومتابعتها⁽³⁾ ، وبهذه الكيفية يكون مجلس الأمن القومي قد تحول إلى مجرد هيئة استشارية تعطي رأيها بشأن القضايا المتعلقة بتحديد وإنشاء وتنفيذ سياسة الأمن القومي وفقد إلى حد كبير وضعيته التنفيذية⁽⁴⁾ ، كما فقدت الأمانة العامة لمجلس الأمن القومي دورها الرقابي ومبادراتها في إعداد قرارات مجلس الأمن القومي ووضع الخطط والمشروعات للوزارات والهيئات والمؤسسات ؛ لتصبح مهمة الأمانة العامة لمجلس الأمن القومي قاصرة فقط على تنفيذ ما يكلفها به المجلس من مهام⁽⁵⁾ .

أما موقف النظام الدستوري العراقي ، نجد أن دستور العراق لعام 2005 سلك ذات المسلك الذي سارت عليه غالبية الأنظمة الدستورية ، إذ عد مجلس الوزراء الجهة المختصة برسم السياسة العامة للدولة وضمان تنفيذها ، وذلك بالاستناد إلى نص المادة (80) التي جاء فيها " يمارس

(1) دلشاد محمود صالح بابل ، دور المؤسسة العسكرية التركية في السياسة الداخلية 1980 – 2002 ، مصدر سابق ، ص 139-140 .

(2) محمد نور الدين ، تركيا في الزمن المتحول : قلق الهوية وصراع الخيارات ، ط1 ، رياض الريس للكتب والنشر ، لندن ، 1997 ، ص 246 .

(3) أنظر : المادة (118) من دستور تركيا لسنة 1982 المعدل ، وكذلك (4) من قانون الأمانة العامة لمجلس الأمن القومي رقم 2945 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18218 ، المجلد 22 ، 1983 .

(4) Ana Pouvreau , Levolution du role de l'institution , Militaire en Turquie (2003 – 2025) , op , cit , p4 .

(5) أنظر : المادة (13 / ب) من قانون الأمانة العامة لمجلس الأمن القومي رقم 2945 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18218 ، المجلد 22 ، 1983 .

مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : أولاً – تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة ، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ... " ، كما منح الدستور رئيس مجلس الوزراء دوراً بشأن السياسة العامة للدولة ، يتناسب هذا الدور مع المركز المقرر له في النظام البرلماني الذي نصت عليه المادة (1) من الدستور ، إذ نصت المادة (78) من الدستور على أن " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة⁽¹⁾ ، وعليه فإن نص المادة (78) نص توجيهي عام ، يفترض أن يتم تفصيله في العديد من النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة التنفيذية .

الملاحظ من النصوص القانونية أعلاه أن مجلس الوزراء هو الذي يُعنى برسم السياسة العامة وتنفيذها وبضمنها السياسة العسكرية والخارجية⁽²⁾ ، لما لها من أهمية بالغة في الحفاظ على أمن البلاد ومواطنيه على حدٍ سواء ، فالسياسة العسكرية هي اختصاص طبيعي للسلطة التنفيذية لما تمتلكه من قدرات وخبرات مقارنة بما هو متوافر بالمؤسسات الأخرى ، وما تستطيع توظيفه من إمكانات مادية وفنية بحكم إشرافها المباشر على الوزارات والمؤسسات المهنية والفنية ، فضلاً عن دورها في رسم السياسة الخارجية المتمثل بإعلان الحرب والإشراف على توزيع القوات المسلحة واستعمالها وعقد الصلح والاحلاف وأبرام المعاهدات والاتفاقيات ذات المضمون الدفاعي وكذلك السيطرة على حجم المؤسسة العسكرية وتركيباتها ، ومن ضمنها توزيع وحشد القوات المسلحة وتنظيمها⁽³⁾ ، وحسباً فعل المشرع العراقي وهو ما نؤيده بمنح السلطة التنفيذية – مجلس الوزراء – صلاحية رسم السياسة العامة وبضمنها السياسة العسكرية والخارجية المتعلقة بالمجال الدفاعي ، دون أن يكون للمؤسسة العسكرية أي دور في رسم السياسة العسكرية ، وهو ما يتوافق مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية وابعادها عن التدخل في الشؤون السياسية ، الذي تبناه الدستور العراقي لعام 2005 ، كما نود الإشارة بالإضافة إلى القواعد الدستورية والقانونية هناك عدة عوامل أفرزتها الممارسة السياسية اسهمت في ابعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في الشؤون السياسية

(1) نصت المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 على أنه " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ... " .

(2) نصت المادة (2 / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 " يمارس مجلس الوزراء رسم السياسة الخارجية ... " كما نصت الفقرة سادس عشر من ذات المادة على أنه يختص مجلس الوزراء بإقرار سياسة الأمن الوطني ... "

(3) د . عابد خالد رسول ، السياسة الأمنية في الدول الفيدرالية (دراسة مقارنة) ، مجلة الدراسات السياسية والأمنية ، المجلد (الأول) ، العدد (الأول) ، 2018 ، ص 56 .

منها ، بناء المؤسسة العسكرية بعد عام 2003 على أسس التوازن والتماثل لا على أسس الخبرة والكفاءة والوطنية ، فضلاً عن المصالح الحزبية والخارجية و التوجهات العقائدية و الطائفية المختلفة ، كل هذه العوامل أسهمت في اضعاف المؤسسة العسكرية وأبعادها عن العملية السياسية .

الفرع الثاني

القيادة المدنية للمؤسسة العسكرية

لضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم تدخلها في الحياة السياسية ؛ لا بدّ من وجود سيطرة مدنية على المؤسسة العسكرية والذي يمثل أحد مؤشرات الديمقراطية داخل الدولة ، والتساؤل الذي يثار بهذا الخصوص هل تمكنت السلطة التنفيذية في ظل الأنظمة الدستورية المقارنة من فرض سيطرتها على المؤسسة العسكرية ومن ثم التزامها الحياد التام ؟ ، أم استطاعت المؤسسة العسكرية من تعزيز جهودها للإبقاء على الوضع المتميز الذي اكتسبته واضفاء الشرعية على ممارستها دورها السياسي ؟

تمتعت المؤسسة العسكرية في ظلّ النظام الدستوري المصري بمكانة متميزة ومن أجل تعزيز تواجدتها ضمن مؤسسات الدولة ، عمدت إلى استحداث مؤسسات – المجالس العسكرية - ومنحها العديد من الصلاحيات والمهام التي تتمكن بواسطتها من فرض سيطرتها على المؤسسات المدنية ، فقد أنشأ مجلس الدفاع الوطني يتولّى رئاسته رئيس الجمهورية ، ليختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها ويبين القانون اختصاصاته الأخرى⁽¹⁾ ، وهو مؤسسة حافظت عليها الدساتير اللاحقة⁽²⁾ ، وبعد إقرار دستور 2014 صدرت الكثير من التعديلات على القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، لكي تتسق مع التعديلات الدستورية ، ومن بين القوانين قانون رقم 21 لسنة 2014 قانون مجلس الدفاع الوطني فهو الهيئة التنفيذية القيادية في المسائل العسكرية والأمنية وتقوم مهمته الأساسية على ضمان أمن الدولة عبر تحديد هدفها السياسي العسكري والموافقة على وثيقة التوجيه السياسية العسكرية وتنسيق تلك الوثائق مع السياسات

(1) أنظر : المادة (168) من دستور الجمهورية المصرية 1956 ، نشر في جريدة الوقائع المصرية ، العدد 5 مكرر ، 1956 .

(2) أنظر : المادة (182) من دستور جمهورية مصر العربية 1971 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 36 مكرر (أ) ، 1971 ، وكذلك المادة (203) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 3 مكرر (أ) ، 2014 .

الخارجية وإعطاء الأوامر السياسية العسكرية⁽¹⁾، ويتألف مجلس الدفاع الوطني من 14 عضوًا نجد 8 من المؤسسة العسكرية⁽²⁾، ويتبين لنا غلبة الطابع العسكري على الطابع المدني وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تقليص صلاحيات المؤسسة المدنية داخل المجلس وبالذات الهيئة التنفيذية، واستنادًا إلى ذلك أصبحت المؤسسة العسكرية تمتلك حق الفيتو على أي مسألة تتعلق بالأمن القومي أو السياسات الدفاعية، ومن ثم يمثل مجلس الدفاع الوطني وسيلة ومن وسائل سيطرة المؤسسة العسكرية على المؤسسة المدنية، كما صدر قانون رقم 20 لسنة 2014 الخاص بتشكيل ومهام المجلس الأعلى للقوات المسلحة، إذ يتألف من 22 عضوًا جميعهم من العسكريين⁽³⁾، كما جاء في المادة الرابعة من القانون ذاته على أن " المجلس الأعلى للقوات المسلحة يختص بدراسة جميع المسائل العامة المتعلقة بالقوات المسلحة، واعدادها للحرب كما يقوم بدراسة وإعداد التوصيات الخاصة بشؤون الدفاع عن الدولة، وله على الأخص تحديد الأهداف والمهام الاستراتيجية للقوات المسلحة، بما يحقق الأهداف السياسية العسكرية التي تحددها القيادة السياسية للدولة، وشكل وحجم القوات المسلحة وتركيبها التنظيمي والتطور المستقبلي، والاستعداد القتالي للقوات المسلحة، وإعداد سياسة استكمال القوات المسلحة وأسس التعبئة لها ووضع سياسة تدريب القوات المسلحة ...، كما تضمنت الفقرة الرابعة شروطًا إضافية لشغل منصب وزير الدفاع زيادة على ما نص عليه الدستور، فلا يجوز تعيينه من غير ضباطها ويشترط فيمن يعين وزيرًا للدفاع أن يكون قد خدم في القوات المسلحة في رتبة لواء لمدة خمس سنوات على الأقل وأن يكون تقلد فيها إحدى الوظائف الرئيسية، وهذا يضمن للمؤسسة العسكرية أن أي رئيس للجمهورية لن

(1) أنظر : المادة (الرابعة) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .

(2) نصت المادة (الأولى) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل على أنه " يشكل مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية كل من : رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ووزير الدفاع ، وزير الداخلية ، وزير الخارجية ، وزير المالية ، رئيس المخابرات العامة ، رئيس أركان حرب القوات المسلحة ، قائد القوات البحرية ، قائد القوات الجوية ، قائد قوات الدفاع الجوي ، رئيس هيئة عمليات القوات المسلحة ، مدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع .

(3) أنظر : المادة (الأولى) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .

يستطيع تعيين وزير للدفاع يدين بالولاء الشخصي للرئيس ، وإنما بالولاء للمؤسسة العسكرية التي تدرج في صفوفها⁽¹⁾ .

استناداً إلى ما سبق منح القانون المؤسسة العسكرية استقلالية شبه كاملة في إدارة الشؤون العسكرية ، ومن ثم لا يمكن للقيادة المدنية التحكم في شكل وحجم القوات المسلحة أو نظام التجنيد الخاص بها وهي كلها أمور تقلص ، أن لم تلغى ، قدرة المؤسسات السياسية على السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية .

استحدث دستور مصر لعام 2012 المعطل مجلس الأمن القومي⁽²⁾ وأبقت عليه تعديلات 2013، وحافظ دستور 2014 المعدل عليه⁽³⁾ ، وتنفيذاً لذلك صدر قانون مجلس الأمن القومي رقم 19 لسنة 2014 مبيئاً تشكيله ومهامه ، إذ 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 للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي⁽⁴⁾ ، ويتولى المجلس رئيس الجمهورية وعضوية كلاً من رئيس مجلس الوزراء ، ورئيس مجلس النواب ، ووزراء الدفاع والداخلية والخارجية والمالية والعدل والصحة والتعليم والاتصالات ، ورئيس المخابرات العامة ، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب⁽⁵⁾ ، وخلافاً لمجلس الدفاع الوطني تعد تشكيلة مجلس الأمن القومي مدنية بامتياز ، الأمر الذي من شأنه أن يحقق نوعاً من التوازن بين السلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية ، وإن لم يعرف هذا المجلس فعالية كبيرة على أرض الواقع ، ويعزى ذلك إلى أن إنشاء مجلس الأمن القومي محاولة لإحداث توازن شكلي بين المؤسسة العسكرية والمؤسسات المدنية وعملية ألهاء ومحاولة لصرف المدنيين ، فهو مجلس استشاري بحث دون أن يكون له أي دور حقيقي ؛ لأن

(1) راجع ما ذكرناه سابقاً بخصوص آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع ، ص 58 وما بعدها .

(2) أنظر : المادة (193) من دستور جمهورية مصر العربية 2012 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 51 مكرر (ب) ، 2012.

(3) أنظر : المادة (205) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 3 مكرر (أ) ، 2014.

(4) أنظر : المادة (الرابعة) من قانون مجلس الأمن القومي رقم 19 لسنة 2014 العدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ب) ، 2014 .

(5) أنظر : المادة (الأولى) من قانون مجلس الأمن القومي رقم 19 لسنة 2014 المعدل .

القرارات الهامة المتعلقة بكافة المسائل العسكرية سيتم اتخاذها في مجلس الدفاع الوطني ، أو المجلس الأعلى للقوات المسلحة⁽¹⁾ ، وهذا ما تدل عليه الاختصاصات الموكلة له .

سلكت المؤسسة العسكرية في تركيا ذات النهج الذي سارت عليه المؤسسة العسكرية في مصر ، فبعد انقلاب عام 1961 تمكنت المؤسسة العسكرية من فرض سيطرتها على الحكومة المدنية في تركيا ، إذ تم تأسيس مجلس الأمن القومي⁽²⁾ ، وتنفيذاً لذلك صدر قانون مجلس الأمن القومي الذي بين تشكيله ومهامه⁽³⁾ ، كما زاد تأثير مجلس الأمن القومي على السلطة التنفيذية من خلال التغييرات التي تمت على الدستور عام 1971 إذ تم تغيير مصطلح " إبداء الرأي " إلى " تقديم المشورة " ، هذا الوضع أنشأ نوعاً من الوصاية على النظام السياسي الذي تم الحفاظ عليه في دستور عام 1982 ، إذ تم تغيير المصطلح إلى كلمة " يخطر " وهذا يعني بحد ذاته أن حرية الحكومة ستتقيد أكثر في عملية اتخاذ القرارات السياسية .

كما تمكنت المؤسسة العسكرية من فرض سيطرتها على الحياة السياسية بوساطة المادة (118) من الدستور وعلى ضوء ذلك صدر القانون رقم 2945 لسنة 1983⁽⁴⁾ ، إذ عمل على إعادة ترتيب إنشاء مجلس الأمن القومي وعمله وأغراضه⁽⁵⁾ ، وبموجب هذا القانون أصبحت المؤسسة

(1) مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، حكم القطاع الأمني في مصر : العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر ، مصدر سابق ، ص 12 .

(2) أنظر : المادة (111) من دستور الجمهورية التركية عام 1961 .

(3) نصت المادة (1) من قانون مجلس الأمن القومي رقم 129 لسنة 1962 على أنه " يتكون مجلس الأمن القومي من رئيس مجلس الوزراء ووزراء الدفاع والداخلية والخارجية والمالية والنقل والعمل ورئيس الأركان العامة وقادة القوات البرية والبحرية والجوية ... " ، كما حددت المادة (2) من ذات القانون مهام المجلس إذ يختص بإعداد مبادئ وتنفيذ سياسة الأمن الوطني وتعديل هذه السياسة ، وضع التدابير المتعلقة بالبرامج والخطط القومية ، فضلاً عن تثبيت الأهداف القومية التي تترسخ بتحقيق الأمن القومي للدولة .

(4) بموجب هذا القانون تم إلغاء قانون مجلس الأمن القومي رقم 129 لسنة 1962 .

(5) يتبنى مجلس الأمن القومي رأيه في تحديد وتصميم وتنفيذ سياسة الأمن القومي للدولة واتخاذ القرارات وضمان التنسيق اللازم ويحدد المبادئ الأساسية التي من شأنها ضمان تحقيق الأمن الوطني ، ويحدد الإجراءات التي يراها ضرورية لوجود الدولة ، واستقلالها ، ووحدة البلاد غير القابلة للتجزئة ، وعدم تجزئة البلاد ، وحماية سلام المجتمع وأمنه . حماية النظام الدستوري ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع القواعد العامة في أطار خدمات التخطيط والتطبيق والاستراتيجية الضرورية لتأمين حالة الوقوف بوجه التهديدات داخل وخارج تركيا في الظروف الاستثنائية وإعلان قوانين الطوارئ وإعلان النفير العام ، واتخاذ كافة الإجراءات =

العسكرية مجهزة بسلطات غير عادية يمكن بواسطتها من التدخل في الحياة السياسية بشكل يفوق صلاحيات السلطة التشريعية متمثلة بالمجلس الوطني الكبير والسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وعليه يمكن النظر إلى المؤسسة العسكرية على أنها حكومة ثانية إلى جانب الحكومة المدنية ، والمصدر الرئيس في عملية صنع القرار السياسي في تركيا .

غير أن الأمر قد تغير ، فقد اتخذت السلطة المدنية في تركيا خطوات ديمقراطية مهمة بإصدار مجموعة من القوانين والتي جاءت في إطار إصلاحات سياسية ودستورية ، والتي تتعلق بصلاحيات ونطاق عمل مجلس الأمن القومي والتي كان هدفها تقليص وضعية مجلس الأمن القومي خصوصاً والمؤسسة العسكرية عموماً داخل الحياة السياسية التركية ، ومن أبرز التعديلات التي كان من شأنها الحد من تدخل المؤسسة العسكرية في العملية السياسية ، زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن القومي إلى 9 مدنيين مقابل 5 من العسكريين⁽¹⁾ ، وبموجب هذا التعديل تحول التفوق العددي الذي كانت تتمتع به المؤسسة العسكرية في مجلس الأمن القومي لصالح الأعضاء المدنيين ، فضلاً عن تجريد رئيس الأركان العامة من صلاحيات تعيين الأمين العام لمجلس الأمن القومي والذي كان يشترط أن يكون من بين العسكريين برتبة جنرال أو أدميرال⁽²⁾ ، ومنحها لرئيس الوزراء من الناحية العملية كونه يقوم برفع أسماء المرشحين لهذا المنصب من العسكريين إلى رئيس الجمهورية والذي يقوم بدوره باختيار أحدهم لهذا المنصب ، كما تم إلغاء الصفة التنفيذية وسحب صلاحية المراقبة والمتابعة من مجلس الأمن القومي ومن سكرتاريته ، وأصبح جهازاً استشارياً بأغلبية مدنية ، ومن ثم لم يعد لمجلس الأمن القومي سلطات تنفيذية على السلطات المدنية

= اللازمة لحماية الوطن في حالة إعلان الحرب ، كما يختص بقبول أو رفض الاتفاقيات التي عقدت بين تركيا والدول الأخرى ، أو التي ستعقد مستقبلاً والتي تدخل في ضمن إطار الأمن القومي التركي .

(1) نصت المادة (1) من قانون تعديل مجلس الأمن القومي والأمانة العامة رقم 4789 على أنه " يتكون مجلس الأمن القومي برئاسة الرئيس وعضوية رئيس الوزراء ، ورئيس الأركان العامة ، ونواب رئيس الوزراء ، ووزراء العدل والدفاع الوطني والشؤون الداخلية والخارجية ، وقادة القوات البرية والجوية والبحرية والقائد العام للدرك " .

(2) بموجب قانون رقم 4963 الصادر عام 2003 ، أصبح من الممكن تعيين أمين عام مدني ، وقد تم تعيين أول أمين عام مدني في عام 2004 .

واقترنت مهمته على تقديم استشارات بشأن القضايا المتعلقة بتحديد وانشاء وتنفيذ سياسة الأمن القومي⁽¹⁾.

بعد التعديل الدستوري الأخير عام 2017 بموجب القانون 6771 تقرر التحول من نظام الحكم البرلماني المطبق منذ سنوات طويلة إلى نظام الحكم الرئاسي ، وأدى هذا التحول إلى أحداث تغيير في بنية مجلس الأمن القومي وعمله ، وفي الواقع يمكن القول أن أساس هذا التغيير هو فكرة التوافق مع نظام الحكم الجديد⁽²⁾ ، إذ نصت المادة (118 / 1) من الدستور على أنه " يتألف مجلس الأمن القومي من نواب رئيس الجمهورية ووزير العدل ووزير الدفاع الوطني ووزير الداخلية ووزير الخارجية ورئيس الأركان العامة وقادة القوات البرية والبحرية والجوية برئاسة رئيس الجمهورية " ، والملاحظ من النص أنفاً تم إزالة رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء أتساقاً من نظام الحكم الجديد ، وبالمقابل تم إضافة نواب الرئيس الذين تم أنشاؤهم بنظام الحكومة الرئاسية هذا من ناحية⁽³⁾ ، ومن ناحية أخرى تمت إزالة منصب القائد العام لقوات الدرك وبذلك انخفض عدد الأعضاء العسكريين إلى أربعة ، كما تم تغيير ترتيب كتابة أعضاء مجلس الأمن القومي ، فبعد أن كان رئيس الأركان العامة خلف رئيس الوزراء أصبح بعد التعديل خلف الوزراء.

بخلاف الدستور المصري والدستور التركي لم ينص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على إنشاء مجلس عسكري يختص بالنظر بالقضايا المتعلقة بسياسة الأمن الوطني ، وهذا يشكل بحد ذاته ضماناً من ضمانات حياد المؤسسة العسكرية وابعادها عن العملية السياسية ، كما عززت السلطة التنفيذية – مجلس الوزراء – من سيطرتها على المؤسسة العسكرية من خلال انشاء مجلس

(1) Ayfer Genc Yilmaz , The national security concept and police- military relations in Turkey , op , cit .

(2) Osman NACAĞ , Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Milli Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri , YÖNETİM VE EKONOMİ , Cilt:29 Sayı:2 , Yıl:2022 , p 375 .

(3) أنظر : المادة (10) من قانون تعديل دستور الجمهورية التركية رقم 6771 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 29976 ، 2017 .

الأمن الوزاري الذي يغلب عليه الطابع المدني⁽¹⁾ ليختص ببحث السياسات الخاصة بأمن الاتحاد وسلامته⁽²⁾، فضلاً عن ذلك لا بد من عرض مقررات اجتماع المجلس على مجلس الوزراء للتصويت عليها⁽³⁾، ويعني هذا أن جميع القرارات النهائية المتعلقة بالسياسة الدفاعية والأمنية تتخذ من قبل السلطة المدنية متمثلة بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دون أشراك المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية .

تأسيساً على ما تقدّم، تمكنت المؤسسة العسكرية في مصر أن تمارس دوراً سياسياً كبيراً وبارزاً في ظل الدساتير السابقة كما تعزز هذا الدور في الدستور النافذ عن طريق زيادة سلطاتها واختصاصاتها، الأمر الذي جعل منها مؤسسة تنفيذية قائمة بحد ذاتها تتفوق على السلطات المدنية متمثلة بالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وعليه نرى لضمان حياد المؤسسة العسكرية والحد من تدخلاتها في الحياة السياسية ضرورة اتخاذ إجراءات إصلاحية دستورية تهدف إلى تقليص سلطات واختصاصات المؤسسة العسكرية، عن طريق تحديد طبيعة أعضاء المجالس العسكرية والحرص على أن يكون معظم أعضائها من المدنيين صوتاً للديمقراطية، واقتصار مهمتها على تقديم الاستشارات للسلطة التنفيذية في المجال العسكري .

بخلاف المشرع المصري تمكن المشرع التركي من تحييد المؤسسة العسكرية وابعادها عن الحياة السياسية بعد أن كانت تمارس دوراً فعالاً في العملية السياسية بوساطة سلسلة من التعديلات القانونية في إطار اصلاحات سياسية ودستورية، وجعل منها جهازاً استشارياً تقدم المعلومات والاستشارات للحكومة في المجال العسكري والسياسة الخارجية، ولا تستطيع التدخل في الحياة السياسية وفرض رأيها على السلطة التنفيذية أو تدبير الانقلابات العسكرية أو اسقاط الحكومة .

أما المشرع الدستوري العراقي فقد فعل حسناً بأبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في العملية السياسية وهو ما يتوافق مع مبدأ الحياد الذي تبناه دستور عام 2005 والذي يشكل ركناً من اركان النظام الديمقراطي .

(1) يتألف مجلس الأمن الوزاري استناداً للقسم 2 من قانون اللجنة الوزارية للأمن القومي رقم 68 لسنة 2004 من رئيس مجلس الوزراء ووزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل والمالية ومستشار الأمن الوطني، وكبير المستشارين العسكريين والمدير العام لوكالة الاستخبارات العراقية .

(2) أنظر صلاحيات مجلس الأمن الوزاري على الموقع الإلكتروني <https://ar.m.wikipedia.org> تأريخ الاطلاع . 3 / 2 / 2024

(3) أنظر : المادة (20 / خامساً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 ، العدد 4533 ، 2019 .

المبحث الثاني

دور السلطة القضائية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

إلى جانب الصلاحيات الممنوحة للسلطين التنفيذية والتشريعية ، أعطت الأنظمة الدستورية صلاحيات خاصة للسلطة القضائية يمكن بواسطتها ضمان حياد المؤسسة العسكرية وابعادها عن العملية السياسية ، وبالنظر لتنوع مكونات السلطة القضائية ، واختلاف اختصاص كل واحد منها ؛ وذلك تبعًا للنصوص الدستورية والقانونية التي تبين اختصاص كل منها على حده ، ارتأينا تقسيم هذا المبحث على مطلبين : نبين في المطلب الأول دور القضاء الدستوري في ضمان حياد المؤسسة العسكرية لدوره الهام والفعال في هذا المجال ، أما المطلب الثاني نخصه لدراسة دور القضاء العسكري في ضمان حياد المؤسسة العسكرية .

المطلب الأول

دور القضاء الدستوري الضامن لحياد المؤسسة العسكرية

يُيسط القضاء الدستوري رقابته على السلطة التشريعية والتنفيذية في أداء مهامها ، وذلك لضمان سيرهما على المسار الدستوري المرسوم لهما ، والالتزام بالواجبات المحددة لهما بموجب النصوص الدستورية المختلفة .

ولضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية باعتبارها من مبادئ الدستور التي لا يجوز الخروج عليها ، يتجه القضاء الدستوري إلى مد رقابته على السلطات المدنية هذا من ناحية وذلك عندما يعمل على رقابة دستورية القوانين والأنظمة العسكرية التي تصدرها السلطات المدنية ، ومن ناحية أخرى يعمل على بسط رقابته على أعضاء السلطة التنفيذية عند قيامهم بأعمال تخالف أحكام الدستور ومنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، وهذا ما سنحاول بحثه في الفرعين الآتيين .

الفرع الأول

الرقابة على دستورية القوانين

يعدّ مبدأ سمو الدستور من أهم الدعائم التي تقوم عليها الدولة القانونية ، وهذا المبدأ يكون ملازمًا لمبدأ أعم وأشمل ، وهو مبدأ المشروعية ، وهذا السمو لأحكام الدستور لا يتحقق إلا بوجود سلطة تبسط رقابتها على التشريعات كافة باختلاف أنواعها ومراتبها ، سواء أكانت تشريعات أصلية صادرة من السلطة التشريعية ، أم كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري⁽¹⁾ ، وأفضل أداة لتفعيل ذلك هو القضاء عن طريق الرقابة على دستورية القانون⁽²⁾ ، والتأكد من عدم مخالفة القوانين الصادرة من السلطات المختصة لأحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، فمن الناحية الشكلية يتعين أن تلتزم السلطة المصدرة للتشريع بالضوابط والإجراءات المرسومة لها في الدستور ، فلا يصدر التشريع من سلطة غير مخولة بإصداره ، أما من الناحية الموضوعية فيجب أن يكون التشريع موافقًا لأحكام الدستور نصًا ومقتضى ، ولا يخالفها أبدًا وإلا عد غير دستوري⁽³⁾ .

ومن هذا المنطلق يعد القضاء الدستوري وسيلة هامة لضمان عدم تجاوز القوانين العسكرية لأحكام الدستور ومن ضمنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، فقد تعمد السلطة التشريعية بالنظر لما تمتلكه من صلاحيات بإصدار تشريعات تتضمن أحكامًا من شأنها الإخلال بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ويعد ذلك خروجًا على أحكام الدستور ، فيمكن للمشرع أن يصدر تشريعًا أو يعدل تشريعًا قائم يمنح بموجبه المؤسسة العسكرية اختصاصًا أو صلاحية التدخل في الحياة السياسية ،

(1) فرمان درويش حمد ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2013 ، ص344 ، وكذلك ينظر ، د . علي يوسف الشكري ، حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق ، ط1 ، دار ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2009 ، ص197 .

(2) الرقابة الدستورية على القوانين على نوعين : النوع الأول يشمل الرقابة السياسية على دستورية القوانين العسكرية والذي يطبق في فرنسا وبعض الدول العربية ، وهناك الرقابة القضائية على دستورية القوانين العسكرية والذي يعمل بها في الولايات المتحدة الأمريكية ومصر وتركيا والعراق وغيرها ، أنظر : د . محمد حمدي عبد العليم علام ، الانحراف التشريعي بين النظرية والرقابة القضائية " دراسة مقارنة" ، مجلة روح القوانين ، العدد103 ، الجزء الأول ، 2023 ، ص740 .

(3) حميد أبراهيم الحمادي ، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الامارات العربية المتحدة " دراسة مقارنة" ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2011 ، ص14 .

أو أن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار لوائح أو أنظمة تنفيذية مخالفة للنصوص القانونية الخاصة بالمؤسسة العسكرية ، أو تخالف النصوص الدستورية التي تضمن حياد المؤسسة العسكرية ، ومن هنا كانت الرقابة القضائية على دستورية القوانين من أكثر الضمانات فاعلية لحماية المبادئ الدستورية ومنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية عن طريق قيامها بإلغاء أي تصرف أو الإمتناع عن تطبيقه إذا ما تبين لها مخالفته للقانون ، فهذه الرقابة تكون وسيلة فعالة إذا انيطت بجهة مستقلة محايدة يمكن بوساطتها المطالبة بإلغاء القانون المخالف للدستور⁽¹⁾ ، وبالنظر لأهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين فقد تبنت الأنظمة الدستورية المقارنة الرقابة القضائية على دستورية القوانين .

فقد نصت المادة (191) من الدستور المصري لسنة 2014 النافذ منه على المحكمة الدستورية العليا وهي جهة قضائية مستقلة تتولى دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتفسير النصوص التشريعية ، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها ، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء ، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء ، أو هيئة ذات اختصاص قضائي ، والآخر من جهة أخرى منها ، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها والقرارات الصادرة منها⁽²⁾ ، كما نصت المادة (26) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 المعدل على أنه " تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارته خلافاً في التطبيق وكان لها الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها " .

ويتضح لنا مما سبق ، أن النص الدستوري قد قصر اختصاص الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح بالمحكمة الدستورية العليا دون غيرها ، أي الرقابة الدستورية على التشريعات الأصلية التي تسنها السلطة التشريعية المناط بها دستورياً اختصاص التشريع كسلطة أصلية

(1) د. حميد موحان عكوش ، اياد خلف محمد جويعيد ، الديمقراطية والحريات العامة ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 ، ص 259 ، وكذلك سيبان جميل مصطفى الاتروشي ، مبدأ استقلال القضاء (دراسة دستورية قانونية) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، 2003، ص 20-21 .

(2) أنظر : المادة (192) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل .

مستقلة عن باقي السلطات العامة في الدولة⁽¹⁾ واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية ، بعبارة أخرى أن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إلى القانون بمعناه الموضوعي الواسع الذي يتضمن كل نص يتولد عنه مراكز قانونية عامة مجردة لا مراكز ذاتية فردية⁽²⁾ ، فضلاً عن ذلك في بعض الأحيان وظروف خاصة هناك قوانين تصدر من غير سلطة التشريع تخضع هي الأخرى للرقابة الدستورية ؛ لأنها صالحة متى ما اكتسبت صفة القانون وأياً كان شكل السلطة الصادر عنها ، ما دام الدستور قد أسند إليها صلاحية التشريع⁽³⁾ .

وفيما يخص النظام التركي فقد أورد الدستور التركي لعام 1982 المعدل في المادة (146) منه على تشكيل المحكمة الدستورية ، إذ نصت على أنه " تتكون المحكمة الدستورية من خمسة عشر عضواً⁽⁴⁾ تنتخب الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا بالاقتراع السري عضوين اثنين من بين ثلاثة يرشحهم رئيس ديوان المحاسبات وأعضاؤه من بينهم لكل مقعد شاغر ، وعضواً من بين ثلاثة يرشحهم رؤساء نقابات المحامين من بين المحامين المستقلين ... يُعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء من محكمة الاستئناف العليا ، وعضوين اثنين من مجلس الدولة من بين ثلاثة ترشحهم جمعياتهم العمومية من بين رؤسائها وعضائها ، وثلاثة أعضاء من بين ثلاثة مرشحين يقدمهم مجلس التعليم الأعلى لكل مقعد شاغر من بين أعضاء هيئة التدريس في مجالات القانون والاقتصاد والعلوم السياسية من غير الأعضاء بالمجلس ، ... ، وأربعة أعضاء من كبار الموظفين التنفيذيين والمحامين المستقلين وقضاة الفئة الأولى ومقرري المحكمة الدستورية ... " .

(1) د . محمد فؤاد عبد الباسط ، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 221 .

(2) د . حمدي عطية مصطفى عامر ، رقابة الدستورية ، ط 1 ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2016 ، ص 310 .

(3) نصت المادة (56) من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011 على أنه " يتولى المجلس الأعلى لقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد ، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية : 1 - التشريع ... " ، كما نصت المادة (24) من الإعلان الدستوري 6 يوليو 2013 على أنه " يتولى رئيس الجمهورية إدارة شؤون البلاد ، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية : 1 - التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه ... " .

(4) مما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الدستورية قبل تعديل 2017 كانت تضم 17 عضواً ، إذ يعين عضو من محكمة التمييز العسكرية والعضو الآخر من المحكمة الإدارية العسكرية العليا وهذا يظهر مدى تغول المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية ، إلا انه بموجب تعديل قانون المحكمة الدستورية رقم 6216 تم تغيير عبارة " سبعة عشر " إلى خمسة " عشر " كما تم حذف عبارة محكمة الاستئناف العسكرية العليا ، والمحكمة الإدارية العسكرية العليا ، أنظر المادة (209 / ج) من مرسوم رقم 703 لسنة 2018 المعدل لقانون انشاء المحكمة الدستورية وإجراءات المحاكمة رقم 6216 لسنة 2011 .

كما بينت المادة (148) منه على اختصاصات المحكمة الدستورية ، إذ نصت على أنه " تراجع المحكمة الدستورية القوانين والمراسيم الرئاسية ، والنظام الداخلي للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا من حيث الدستورية ، شكلاً وموضوعاً ، وتفصل في الطلبات المرفوعة لها فرادى ، وتراجع التعديلات الدستورية وتحقق من صحتها من حيث الشكل فحسب ، ولا يمكن الطعن أمام المحكمة الدستورية ضد المراسيم الرئاسية التي تصدر أثناء حالة الطوارئ أو في زمن الحرب ، بسبب عدم دستوريته ، شكلاً أو موضوعاً... " .

يعتري النصوص القانونية أعلاه مأخذين من شأنهما أن يقلصا من دور المحكمة الدستورية في حماية أحكام الدستور وبضمنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية : **المأخذ الأول** يتعلق بآلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية ، إذ جمع المشرع التركي في تشكيل المحكمة الدستورية بين أسلوب التعيين وأسلوب الانتخاب ، ويتم اختيار أعضاء المحكمة من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان⁽¹⁾ ، الأمر الذي يؤثر على استقلالها ويجعلها عرضة للخضوع أما للسلطة التشريعية ، وتتأثر باتجاهات الأغلبية فيها ، أو للسلطة التنفيذية وتلتزم بطلباتها ، مما ينتج عنه غياب الرقابة الحقيقية على تصرفات السلطتين التشريعية والتنفيذية في حال إصدار تشريعات عسكرية تمنح المؤسسة العسكرية صلاحية التدخل في العملية السياسية خلافاً لمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ؛ وبذلك تفقد المحكمة الدستورية مقومات وجودها⁽²⁾ ، وعليه نرى لتفعيل دور المحكمة الدستورية والتأكد من عدم مخالفة التشريعات العسكرية لأحكام الدستور ومنها حياد المؤسسة العسكرية ؛ أن يرد نص في صلب الوثيقة الدستورية يحدد أعضاء الجهة المختصة بالرقابة الدستورية وطريقة اختيارهم ، بحيث تكون آلية اختيار أعضائها من قبل مجلس القضاء الأعلى ، ومن ثم يصدر قرار تعيينهم من رئيس الجمهورية .

أما **المأخذ الثاني** فإنه مرتبط بسلطات المحكمة الدستورية ، نلاحظ أن سلطاتها بالرقابة الدستورية ليست مطلقة بل مقيدة بالعديد من القيود منها : على الرغم من نص الدستور التركي وبشكل صريح على صلاحية القضاء الدستورية للرقابة على التعديلات الدستورية وهذه تحتسب

(1) د . شافي طالب محمد العجمي ، تشكيل المحكمة الدستورية بين الارتباط بالواقع السياسي والفصل المرن بين السلطات " دراسة مقارنة " ، مجلة روح القوانين ، العدد 103 ، الجزء الثاني ، 2023 ، ص 1300 .

(2) د . عصمت عبدالله الشيخ ، مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 21 وما بعدها .

للمشرع الدستوري ، غير أنه حصر الرقابة على السلامة الشكلية دون الامتداد لمضمون التعديلات الدستورية ، إذ تقتصر مهمتها على التأكد من مدى التزام السلطة المختصة بالتعديل بالقواعد الإجرائية والشكلية المنصوص عليها في الدستور من اقتراح ، مناقشة ، تصديق ، وغيرها من الإجراءات الأخرى ، أي البحث في مدى التطابق الشكلي بين التعديل وإجراءاته المنصوص عليها في الدستور ، كما قيد سلطة المحكمة الدستورية بالنظر بدستورية المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية عبر حالة الطوارئ أو أثناء فترة الحرب ، وعليه إذ ما أصدر رئيس الجمهورية مرسومًا رئاسيًا في ظل حالة الطوارئ من شأنه أن يجيز للمؤسسة العسكرية صلاحية التدخل في العملية السياسية لا يمكن للمحكمة الدستورية النظر بطلب الغاء المرسوم الرئاسي ؛ لأن الدستور لا يخولها النطق بحق مراسيم صادرة ضمن إطار حالة الطوارئ ، فضلاً عن ذلك ألزمت المحاكم بعدم الطعن بدستورية القوانين شكلاً بعد مرور عشرة أيام من تأريخ صدوره بحجة أن القانون المعني يشوبه الخلل من الناحية الشكلية (1) .

وعليه نستنتج مما تقدّم ، أن هناك الكثير من القيود التي من شأنها الحد من سلطة المحكمة الدستورية في مباشرة الرقابة الدستورية على القوانين والمراسيم الرئاسية المخالفة لمبدأ حياد المؤسسة العسكرية .

وفيما يخص العراق فقد بينت المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا(2) ، واتساقاً مع ذلك نصت المادة (2) من قانون رقم 25 لسنة 2021 المعدل لقانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005 على أنه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي : أولاً : الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ... ثالثاً : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء ، وذوي الشأن من الافراد وغيرهم ، حق الطعن المباشر لدى المحكمة ... " .

(1) أنظر : المادة (148) من دستور جمهورية تركيا لعام 1982 المعدل .

(2) نصت المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي : أولاً : الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ... ثالثاً : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات ... " .

ويتبين لنا من النصوص القانونية أعلاه أن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة بالطعن بدستورية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها⁽¹⁾، فإذا ما أصدرت السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية قانوناً أو نظاماً يتعارض بشكل مباشر أو غير مباشر مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية فيحق لكل ذي مصلحة اللجوء إلى المحكمة الاتحادية بغية الغاءه .

كما تختص المحكمة الاتحادية بالنظر بكافة النزاعات المتعلقة بالمجال العسكري التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات في حال إصدارها قانوناً أو تعليمات من شأنها الإخلال بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية⁽²⁾ .

وقد بين النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية الجهات المحركة للدعوى الدستورية ، فللمحاكم⁽³⁾ أن تطلب من تلقاء نفسها عند نظر الدعوى ولعضو الادعاء العام أمام تلك المحكمة الدفع بعدم دستورية قانون أو نظام ، وللخصوم الدفع بعدم دستورية نص قانوني أو نظام يتعلق بدعوى منظورة أمام تلك المحكمة⁽⁴⁾ ، كما لأي من السلطات الاتحادية الثلاث والوزارات والهيئات

(1) ذهب البعض من الباحثين أن المشرع العراقي قد أحسن بإخضاع الأنظمة والتعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية لرقابة المحكمة الاتحادية العليا وذلك للحفاظ على مركزية الرقابة القضائية لأن ترك الخوض في دستورية التشريعات الفرعية لولاية الجهات الأخرى سيؤدي إلى احتمال تعارض الآراء وتضارب الأحكام في مسألة واحدة مما يؤثر في الأوضاع والمراكز القانونية ويصيبها بالاضطراب وعدم الاستقرار ، ومن جانبنا نرى أن يقتصر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على مباشرة الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور دون الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية وجعلها من اختصاص القضاء الإداري ؛ والعلة من ابعاد المحكمة الاتحادية العليا من ذلك ليس التقليل من شأنها ، بل التخفيف عن كاهلها ولكي لا تتراكم عليها قضايا هي في غنى عنها وتزول الحكمة من انشائها بوصفها محكمة دستورية عليا ، للتفصيل أكثر أنظر : أحمد فاضل محمد الصفار ، التزام السلطات الاتحادية بمكافحة الإرهاب دراسة دستورية مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، 2019 ، ص 179.

(2) أنظر : المادة (93 / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) ورد لفظ المحاكم مطلقاً ، أي : إنه لا يختص بنوع معين من المحاكم أو درجاتها أو سبب تحريكها للدعوى الدستورية ، لذا تستطيع المحاكم على اختلاف تدرجها الهرمي في المؤسسة القضائية تحريك الدعوى الدستورية ، للتفصيل أكثر أنظر : د . علي هادي عطيه الهلالي ، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011 ، ص 274 .

(4) أنظر : المادة (18) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4679 ، 2022 .

المستقلة ورئاسة الإقليم والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين أن تطلب من المحكمة الاتحادية البت بعدم دستورية قانون أو نظام ، كما منح المشرع الأشخاص الطبيعية والمعنوية الخاصة أو منظمات المجتمع المدني المعترف بها قانوناً الحق في إقامة الدعوى المباشرة أمام المحكمة الاتحادية العليا للطعن بعدم دستورية قانون أو نظام⁽¹⁾ ، هذا ويترتب على الحكم الصادر بعدم دستورية قانون أو نظام إلزام الجهات المختصة باتخاذ الإجراءات اللازمة لإلغاء القانون أو النظام مع ما يترتب عليه من إلغاء من انعدام وزوال آثاره المادية والقانونية .

الفرع الثاني

محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية

مما لا شك فيه عندما تتولى السلطة المؤسسة صياغة الوثيقة الدستورية وبيان اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة ، فإنها تدرك أن مباشرة أعضاء السلطة التنفيذية لاختصاصاتهم وأداء واجباتهم الدستورية لا بد أن يكون محكوماً ومقيداً بالقواعد الدستورية وملتزمًا بالحدود المرسومة لهم ، أي إخضاعهم للمساءلة في حال المساس بأحكام الدستور والخروج على أحكامه ، والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد ، إلى أي مدى يساهم القضاء الدستوري بوصفه أعلى جهة قضائية في حال إتيان أعضاء السلطة التنفيذية أفعالاً تشكل إخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ؟

لقد حدد الدستور المصري لعام 2014 الأفعال الموجبة لتحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ، وهي انتهاك الدستور ، والخيانة العظمى أو ارتكاب أية جنائية ، ويتضح لنا من تحديد الجرائم التي يتهم بها رئيس الدولة اتساع نطاق المسؤولية لتشمل كافة الأفعال الصادرة منه سواء أكانت الرسمية والمتصلة بإدارته لشؤون البلاد أم غير المتعلقة بواجبات وظيفته ، ومثالها جرائم القتل العمد لأحد الأشخاص ، أو القتل الخطأ لأي سبب أو غير ذلك من الجرائم⁽²⁾ ، وننتهي على المشرع المصري التوسع في نطاق مسؤولية رئيس الجمهورية هذا في الجانب الموضوعي ، أما

(1) أنظر : المادتين (19، 20) . من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4679 ، 2022 .

(2) من تطبيقات المحاكمة في مصر محاكمة الرئيس محمد حسني مبارك عقب أحداث ثورة 25 يناير 2011 محاكمة جنائية هو ونجليه ووزير الداخلية الأسبق ومساعديه ، ووجهت له اتهامات بقتل المتظاهرين والفساد المالي ، كذلك محاكمة الرئيس محمد مرسي عقب أحداث يوليو 2013 على أثر اتهامه بقتل المتظاهرين والتخابر مع دولة أجنبية .

في الجانب الإجرائي لاتهام رئيس الجمهورية فيتم عن طريق استيفاء مرحلتين ، أولهما : أن يتم تقديم طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل بارتكابه إحدى الجرائم السالفة الذكر ، وثانيهما : أن رئيس الجمهورية لا يصبح متهمًا إلا إذا صدر الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وبعد إجراء تحقيق من قبل النائب العام (1) .

يشكل البعض من الفقه على حصر اتهام رئيس الجمهورية بيد المجلس النيابي فحسب ونشاع هذا الرأي ؛ ذلك أن البرلمان وأن كان يملك الحق في تحريك مسؤولية رئيس الدولة ، غير أنه غالبًا ما يتقاعس عن إعطاء إشارة الانطلاق لهذه المسؤولية ، لا سيما إذا كان رئيس الجمهورية هو زعيم الأغلبية في المجلس النيابي ، وهذا يعني أن صلاحية المحكمة في نظر النزاع تتوقف على قرار مجلس النواب الخاضع لأهواء ورغبات الأحزاب والتيارات السياسية(2)، الأمر الذي يضيف على رئيس الجمهورية حصانة واقعية ضد المسؤولية الجنائية بجانب الحصانة ضد المسؤولية السياسية(3) ، لذا نرى ضرورة منح النائب العام الحق في تحريك الدعوى الجنائية إلى جانب مجلس النواب بحيث يكون له الحق بتوجيه الاتهام له إذا ما توافرت أدلة جديده على ارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في الدستور .

وبصدور قرار الاتهام يوقف رئيس الجمهورية عن عمله ، لتتولى محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى ، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا ، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة ، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف ، ويتولى الادعاء العام أمامها النائب العام ، وإذا قام بأحدهم مانع ، يحله محله من يليه في الأقدمية(4) ، مهمة القيام بإجراءات المحاكمة عن الجرائم المنسوبة للرئيس ، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفي من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى وتكون أحكام المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن فيها .

أما فيما يتعلق بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة فقد نصت المادة (173) من الدستور نفسه على أنه " يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة

(1) أنظر : المادة (159 / أولاً) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل .

(2) أستاذنا الدكتور . ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، 2010 ، ص 98 .

(3) د . رافع خضر صالح شبر ، إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلس التشريعي الواحد ، مجلة التشريع والقضاء ، السنة الرابعة ، العدد الثالث ، 2012 ، ص 26 .

(4) أنظر : المادة (159 / ثالثاً) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل .

لإجراءات التحقيق والمحاكمة ، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها ، ... ، وتطبق في شأن اتهامهم بجريمة الخيانة العظمى ، الأحكام الواردة في المادة (159) من الدستور .

نلاحظ من النص القانوني أنفاً ، أن المشرع الدستوري ميز بين الإجراءات المتبعة في محاكمة رئيس وأعضاء الحكومة في حال ارتكابهم جرائم تتعلق بالوظيفة أو بسببها ، حيث يخضع لذات الإجراءات المتبعة في التحقيق ومحاكمة الموظفين في حال ارتكابهم لجرائم تتعلق بالوظيفة أو بسببها ، وبين الجرائم التي يرتكبونها والتي تدخل في نطاق جريمة الخيانة العظمى ، وهنا يخضع لذات الإجراءات المتبعة في محاكمة رئيس الدولة ، أي أن يتم تقديم طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل بارتكابه إحدى الجرائم التي تنضوي تحت جريمة الخيانة العظمى ، ولا يحاكم رئيس الوزراء أو الوزراء إلا إذا صدر الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وبعد إجراء تحقيق من قبل النائب العام كما أوضحنا سلفاً .

أما فيما يتعلق بالنظام الدستوري التركي ، فقد أوكل الدستور المحكمة الدستورية في المادة (148 / 6) اختصاص الفصل في محاكمة رئيس الجمهورية ، ورئيس الجمعية الوطنية الكبرى التركية ، ونواب رئيس الجمهورية ، والوزراء ، ورؤساء وأعضاء المحكمة الدستورية ، ... ، في الجرائم المتصلة بأدائهم لمهامهم ، كما يحاكم رئيس الأركان العامة وقادة القوات البرية والبحرية والجوية ، أمام المحكمة العليا في الجرائم المتصلة بواجباتهم ، ويكون ذلك بناءً على مقترح يقدم بأغلبية مطلقة من العدد الكلي لأعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لإجراء تحقيق ، من قبل لجنة مؤلفة من خمسة عشرة عضواً يتم اختيارهم بالقرعة من كل حزب سياسي يتناسب مع عدد مقاعدهم ، لتقدم اللجنة تقريرها عن نتيجة التحقيق إلى مكتب رئيس الجمعية خلال شهرين ، ثم يوزع التقرير ويناقش في غضون عشرة أيام ، ومن ثم تقرر الجمعية الوطنية الكبرى في تركيا إحالة القضية إلى المحكمة العليا بأغلبية ثلثي العدد الكلي للأعضاء ، وتصدر المحكمة العليا قرارها خلال ثلاثة أشهر وتمدد ثلاثة أشهر ولمرة واحدة⁽¹⁾ وتكون قراراتها نهائية⁽²⁾ .

مما تقدم ، يمكن القول أن المشرع الدستوري التركي كان موفقاً في تحديد مدد زمنية من شأنها إلزام الجهات المختصة باتخاذ الإجراءات المنصوص عليها ، الأمر الذي يؤدي إلى عدم التسويف

(1) أنظر : المادة (105) من دستور جمهورية تركيا لعام 1982 المعدل .

(2) أنظر : المادة (153) من الدستور نفسه .

أو المماثلة في محاكمة رئيس الدولة وأعضاء الحكومة ، غير أنه سار على ذات النهج الذي سلكه المشرع المصري فيما يتعلق بقرار إحالة القضية على المحكمة العليا إذ جعل اختصاص المحكمة يتوقف على موافقة المجلس النيابي ، فضلاً عن سيطرة رئيس الجمهورية على المحكمة العليا من خلال تعيين بعض أعضائها ، الأمر الذي يؤدي إلى تقييد اختصاص القضاء الدستوري في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حال مخالفتهم مبدأ حياد المؤسسة العسكرية والتدخل في العملية السياسية .

أما فيما يخص النظام الدستوري في العراق ، فقد حدد دستور عام 2005 النافذ الجهة المختصة بمساءلة رئيس الجمهورية إذ نصت المادة (61 / سادساً / أ) على أنه " يختص مجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب " (1) ، نلاحظ من النص أن الدستور العراقي ساير الأنظمة الدستورية المقارنة إذ أوكل البرلمان سلطة توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية وحصرها بمجلس النواب يمارسها بإرادته المنفردة دون إشراك مجلس الاتحاد في ممارسة هذه الوظيفة (2) . ويذهب البعض ونشايح هذا الرأي إلى أن حصر صلاحية الاتهام بمجلس النواب يفسح مجالاً واسعاً لتدخل الاعتبارات السياسية ، لا سيما إذا كان الرئيس لا ينتمي للحزب الذي يشكل الأغلبية البرلمانية ، وبالمقابل من غير المتصور قيام المجلس النيابي باتهام الرئيس إذا كان هو زعيم الأغلبية في البرلمان (3) ، بعبارة أخرى أن حصر صلاحية الاتهام بمجلس النواب يمثل حصانة ممنوحة لرئيس الجمهورية ضد مباشرة إجراءات الاتهام ، وفي ذات الوقت يشكل قيداً على القضاء الدستوري في ممارسة اختصاصه لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، لذا نرى ضرورة منح رئيس الادعاء العام – إلى جانب المجلس النيابي - صلاحية اتهام رئيس الجمهورية إذ ثبت ارتكابه إحدى الحالات المنصوص عليها في الدستور ، كما أن المشرع العراقي لم ينص على مسألة إيقاف رئيس الدولة عن الاستمرار في أداء مهامه الرئاسية عند صدور قرار الاتهام من

(1) أنظر : المادة (28 / أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4499 ، 2018 .

(2) د . رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص 126 .

(3) د . علي يوسف الشكري ، تناسب رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي " دراسة مقارنة " ، مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، 2010 ، ص 24 .

مجلس النواب كما فعل المشرع المصري ، وهذا يعني استمراره في أداء واجباته لحين التأكد من صحة الاتهامات الموجهة إليه ، وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن ينص على إيقاف الرئيس عن أداء مهامه لحين صدور قرار الإعفاء من عدمه ؛ لكي لا يستغل الرئيس منصبه للتأثير على قرارات المحكمة أو الاستمرار بارتكاب تلك الأفعال⁽¹⁾ .

بعد مصادقة مجلس النواب قرار الاتهام بالأغلبية المطلقة يقوم رئيس مجلس النواب بإرسال طلب الاتهام إلى المحكمة الاتحادية العليا بوصفها المحكمة المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة لأعضاء السلطة التنفيذية⁽²⁾ ، وبذلك لا يجوز لأي محكمة أخرى محاكمة رئيس الجمهورية ، وتبقى هذه المحكمة تتمتع بهذا الاختصاص حتى بعد ترك رئيس الجمهورية لمنصب الرئاسة ، ثم يسجل الطلب لدى المحكمة ويبلغ رئيس الجمهورية به ويطلب منه الإجابة عليه خلال (30) يومًا من تاريخ تبليغه ، كما للمحكمة أن تطلب حضوره للاستماع إلى أقواله ، ثم يزود رئيس وأعضاء المحكمة بنسخة من الطلب ومرفقاته وإجابة رئيس الجمهورية عليه لتعين موعدًا للمرافعة⁽³⁾ ، لتبت المحكمة في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وفقًا للطلب بعد استكمال إجراءاتها، في الجلسة ذاتها أو في جلسة أخرى تحددها المحكمة ، وهذا يعني أن المحكمة ملزمة بما أحيل إليها من تهمة ، دون أن يكون لها صلاحية محاكمة الرئيس عن جرائم أخرى لم ترد في الطلب المرسل من قبل مجلس النواب⁽⁴⁾ ، الأمر الذي يضعف من دور المحكمة الاتحادية العليا في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، لذا نرى ضرورة منح المحكمة الاتحادية العليا صلاحية محاكمة الرئيس إذ ما توافرت أدلة جديرة بارتكابه جريمة لم ترد في قرار الاتهام ، فضلًا عن تغيير الوصف القانوني أن رأت ذلك ، ثم تصدر المحكمة قرارها بإدانة الرئيس في حال ثبوت ارتكابه

(1) أستاذنا الدكتور ، ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 97 .

(2) أنظر : المادة (93 / سادسًا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) أنظر : المادة (27 / ثالثًا) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4679 ، 2022 .

(4) أنظر : المادة (27 / رابعًا) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4679 ، 2022 .

جريمة انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى أو الحنث باليمين الدستورية ، لترسل القرار إلى مجلس النواب للنظر في أعفاء رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (61 / سادساً / ب) من الدستور (1) .

يتضح من النص القانوني أن المشرع العراقي لم يساير المشرع المصري والتركي ، إذ جعل نفاذ إدانة رئيس الجمهورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا متوقفاً على موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ، وهذا يتعارض مع الحجية المطلقة لقراراتها(2) ، لذا انتقد جانب من الفقه العراقي ونحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي ، إذ قد يمتنع مجلس النواب عن أعفاء الرئيس لأسباب سياسية ، حيث من المتعارف عليه أن للرئيس من يدعمه في المجلس النيابي ، الأمر الذي يتعذر معه الحصول على الأغلبية المطلقة ، مما يوجب تدخل المشرع الدستوري لتعديل نص المادة (61 / سادساً) لكي تنسجم مع حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا(3) .

أما فيما يتعلق بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، عند التمعن بمضامين دستور جمهورية العراق لعام 2005 نجد أن الدستور لم يتطرق إلى تنظيم أحكام مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، إذ خلا من أي نص يبين الجهة المختصة بتوجيه الاتهام ، أو الأسباب الموجبة للاتهام والمحاكمة أو العقوبة الواجبة التطبيق(4) ، باستثناء ما ورد في المادة (93) والتي نصت على أن " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي ... سادساً الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون " .

إلا أنه بصدر النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا بينت المادة (28) منه أحكام المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء ، إذ نصت على انه " تفصل المحكمة في الاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء عن حالات الحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (27) من هذا النظام ... " .

(1) أنظر : المادة (27 / خامساً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4679 ، 2022 .

(2) أنظر : المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) د . مصدق عادل ، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2015 ، ص 100 وما بعدها ، وكذلك د . حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005 ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون - جامعة بغداد ، العدد الأول ، 2009 ، ص 50 .

(4) د . رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص 135.

ويتضح لنا من تحليل النص القانوني أعلاه ، أن المشرع العراقي قد أخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء لذات الإجراءات المتبعة في مساءلة رئيس الجمهورية جنائياً ، من حيث الجهة المختصة بالاتهام ، والحالات التي تسوغ المسؤولية ، والعقوبة الواجبة التطبيق ، باستثناء شرط التصويت على الطلب من قبل مجلس النواب لعدم اشتراط ذلك في الدستور .

تأسيساً على ما تقدم ، يمكن القول إن القضاء الدستوري يمثل إحدى الوسائل الضامنة للمبادئ الأساسية في الدستور وبضمنها مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، عن طريق محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حال ارتكابهم أفعالاً من شأنها الإخلال بهذا المبدأ ، ويتحقق ذلك بفروض عدة منها ، قيام رئيس الدولة بإصدار قرار رسمي بتعليق مبدأ حياد المؤسسة العسكرية أو عندما تتجه إرادته إلى عدم تطبيقه أو العمل بشكل يتعارض مع محتواها ، أو إنشاء قواعد جديدة في الواقع السياسي تمنحه صلاحيات أو امتيازات لاستخدام المؤسسة العسكرية للتدخل في العملية السياسية بشكل يتعارض مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، أو قيام أعضاء السلطة التنفيذية بإجراء تعديلات دستورية تشكل انتهاكاً وخرقاً لهذا المبدأ ، كما يتحقق ذلك من خلال قيام رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء الأمنيين باستخدام القوات المسلحة للإضرار بالشخصية الداخلية للدولة أو عرقلة عمل السلطات العامة ، وبهذا الصدد يمكن القول أن كافة الأفعال التي يرتكبها أعضاء السلطة التنفيذية التي تشكل إخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية تدخل في نطاق الحالات المنصوص عليها في الدستور ، الذي يختص القضاء الدستوري الفصل فيها .

المطلب الثاني

دور القضاء العسكري في ضمان حياد المؤسسة العسكرية

بعد أن استعرضنا دور القضاء الدستوري في ضمان حياد المؤسسة العسكرية عن طريق محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حالة ارتكابهم جرائم تشكل إخلالاً بالمبدأ ، فقد يرتكب أفراد المؤسسة العسكرية أفعالاً أو تصرفات من شأنها أن تخل بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد ، هل يعد القضاء العسكري الحل الأنسب الذي يحقق ضمان هذا المبدأ ؟ هذا ما سنوضحه في الفرعين الآتيين .

الفرع الأول

استقلال القضاء العسكري

أصبح استقلال السلطة القضائية من المبادئ الدولية والوطنية ؛ نظرًا للتأكيد عليه في العديد من الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية⁽¹⁾ ، ويقصد باستقلال القضاء تحرره من المؤثرات الخارجية أي عدم التدخل من قبل السلطين التشريعية والتنفيذية وإعطائه سلطة دستورية عن باقي السلطات⁽²⁾ ، ومن البديهي أن نص الأنظمة الدستورية على استقلال القضاء لا يكفي بذاته لتحقيق هذا الاستقلال وتأكيد ما لم تتوافر ضمانات جديّة تكفل للقضاء والقضاة الاستقلال الحقيقي وتصونه ، والسؤال الذي يثار بهذا الخصوص هل التزم المشرع العادي بجميع ضمانات استقلال القضاء العسكري أم التزم ببعضها ؟ ومدى تأثير ذلك على دوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ؟ بمعنى آخر هل يضمن استقلال القضاء العسكري حياد المؤسسة العسكرية أم يعزز من مكانتها ؟ .

بيّن الدستور المصري لعام 2014 على أن القضاء العسكري هيئة قضائية مستقلة⁽³⁾ ، بيد إذ ما استطلعنا نصوص قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 المعدل نجد أن المادة (54) من هذا القانون نصت على أنه " تعيين القضاة العسكريين بقرار من وزير الدفاع بناءً على اقتراح مدير القضاء العسكري " ، ووفقاً لهذه المادة تنفرد السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الدفاع بتعيين أعضاء المحاكم العسكرية ، وأن دور مدير القضاء العسكري يقتصر على مجرد اقتراح الأسماء لشغل هذا المنصب فحسب⁽⁴⁾ ، ويفهم من ذلك عدم اشتراك السلطة القضائية في اختيار قضاة المحاكم العسكرية ، وأساس ذلك أن مدير إدارة القضاء يعد بمثابة مستشار قانوني لوزير

(1) أنظر : المادة (16) من الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن لعام 1789 ، والمادة (10) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 ، والمادة (6) من الاتفاقية الاوروبية لحماية حقوق الانسان لعام 1950 ، والمادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 ، والمادة (8) من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام 1969 .

(2) سيبان جميل مصطفى الأتروشي ، مبدأ استقلال القضاء (دراسة دستورية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة الموصل ، 2003 ، ص 3 .

(3) أنظر : المادة (204) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل .

(4) د . محمود أحمد طه محمود ، اختصاص المحاكم العسكرية بجرائم القانون العام في ضوء حق المتهم في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص 63 .

الدفاع⁽¹⁾، وأن إدارة القضاء العسكري ذاتها تابعة لوزارة الدفاع باعتبارها إحدى إدارات القوات المسلحة، كما نصت المادة (55) على أنه " تعيين القضاة من ضباط القوات المسلحة"، ومفاد ذلك أن قضاة المحاكم العسكرية يتم تعيينهم من ضباط القوات المسلحة وليس من القضاة العاديين (المدنيين)، ولم يستلزم المشرع فيمن يجوز تعيينه كقاضي عسكري أية شروط سوى كونه من ضباط القوات المسلحة، إذ لم يشترط المشرع العسكري التأهيل القانوني والتأهيل المهني في أعضاء المحاكم العسكرية⁽²⁾، فضلاً عن أن تعيينهم في العمل القضائي هذا مؤقت إذ يتم لمدة سنتين فقط ولا يجوز نقلهم إلى مناصب أخرى إلا للضرورات العسكرية⁽³⁾، أن تأقيت مدة ولاية القاضي العسكري أيًا كانت أو نقلهم إلى مناصب أخرى تمثل في حد ذاتها اعتداء من قبل المشرع على استقلال القضاة العسكريين، كما لا يخفى ما له من تأثير مباشر على استقلال القضاء العسكري عمومًا، وذلك للمبررات الآتية (4) :

أولاً : إن مصطلح الضرورات العسكرية جاءت بصورة مطلقة دون تقيدها بأية قيد، فضلاً على أن تقديرها إنما يظل خاضعاً لإرادة وزير الدفاع ومشيبته، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تحقيق أدنى ضمان أو أدنى قدر من الاستقرار للقضاة العسكريين .

ثانياً : أن تحديد مدة زمنية معينة تتعارض ومبدأ استمرارية القاضي التي تشكل ضماناً للأفراد الذين يقدمون للمحاكمة أكثر مما هي ضمانة للاستقلال .

ثالثاً : إن تحديد مدة زمنية قصيرة جداً تحول دون استقرار القضاة العسكريين، وبالمقابل بقاءهم لأطول مدة في مراكزهم يعد ضرورة لازمة لتحقيق هذا الاستقرار، فضلاً عن اكتسابهم الخبرة التي يجب الحرص عليها وتشجيعها، كما يمنع الرئاسة العسكرية من التعسف في استعمال السلطة التي تلجأ إليها عند تجديد تعيينهم في مناصبهم⁽⁵⁾ .

(1) أنظر : المادة (2) من قانون قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 المعدل، نشر في الجريدة الرسمية، السنة التاسعة، العدد 123، 1966 .

(2) للتفصيل أكثر عن ذلك أنظر : د . عمر علي نجم، دستورية القضاء العسكري بين الاطلاق والتقييد، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص 510 وما بعدها .

(3) أنظر : المادة (59) من قانون قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 المعدل، نشر في الجريدة الرسمية، السنة التاسعة، العدد 123، 1966 .

(4) د . عمر علي نجم، مصدر سابق، ص 504 .

(5) د . مأمون محمد سلامة، قانون الاحكام العسكرية : العقوبات والإجراءات، دار الفكر العربي، 1984، ص 393 .

يتضح لنا جلياً ، أن خضوع القضاء العسكري أدارياً وشرافياً يطعن في الاستقلالية المزعومة والتجرد والحيادية المفترضة في القضاء العسكري ؛ وذلك لتبعيته لأحد أجهزة السلطة التنفيذية متمثلة في وزارة الدفاع ، ذلك أن تعيين القضاة العسكريين أو نقلهم من مناصبهم من قبل وزير الدفاع فحسب ، من شأنه الإخلال باستقلال القضاء العسكري ، وميلهم للسلطة صاحبة الحق في التعيين فيحاول القاضي استرضائها والخضوع لكافة رغباتها ولو كان ذلك على حساب حقوق الأفراد وحررياتهم سواء عسكريين كانوا أم مدنيين ، وانطلاقاً من هذه البديهية فإن القضاة العسكريين لا يتمتعون بالاستقلال في مواجهة وزير الدفاع .

إن اختيار القضاة العسكريين من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الدفاع لا ينفرد به القضاء العسكري في مصر فحسب ، إذ أنه في تركيا يتم تعيين القضاة العسكريين من قبل وزارة الدفاع ، وتخضع الشؤون الإدارية للمحاكم العسكرية وجميع إجراءات النيابة العسكرية لإشراف وزير الدفاع ، وتنفذ هذه المهمة بوساطة مديرية شؤون القضاء العسكري التابعة للوزارة⁽¹⁾ ، وأن تبعية القضاء العسكري وخضوعهم إلى قوانين وتعليمات الخدمة العسكرية يدفعنا إلى التشكيك باستقلال القضاء العسكري ، الأمر الذي من شأنه أن يتيح للمؤسسة العسكرية إمكانية التدخل في الشؤون السياسية ، وإزاء ذلك وللحد من سيطرة المؤسسة العسكرية سعت السلطات المدنية إلى تقليص دور المؤسسة العسكرية من التدخل في الحياة السياسية من خلال إقرار عدة تعديلات ، إذ تمكنت السلطة المدنية من تعزيز سيطرتها على القوات المسلحة والقضاء بموجب التعديلات الدستورية التي وافق عليها الشعب التركي في استفتاء 12 سبتمبر 2010⁽²⁾ ، وتم إنهاء الوصاية العسكرية واستبدالها العسكري وشلت قدراتها على التدخل في العملية السياسية وجرده من الحصانة

(1) أنظر : المادة (35) من قانون انشاء المحاكم العسكرية وإجراءات المحاكمة رقم 353 الملغى .

(2) إذ تم إلغاء المادة (15) المؤقتة من الدستور والتي كانت توفر الحماية لزعماء الانقلاب من الخضوع للقضاء ، وأصبح بالإمكان محاكمة العسكريين الذين يرتكبون جرائم ضد الدولة ، ومنها إعداد الخطط للانقلاب أمام المحاكم المدنية أنظر المادة (24) من قانون تعديل بعض مواد دستور الجمهورية التركية رقم 5982 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 27580 ، 2010.

القضائية⁽¹⁾ بموجب الاستفتاء الدستوري في 16 أبريل 2017 ، إذ تم إلغاء المحاكم العسكرية بما فيها المحكمة القضائية العليا العسكرية ، والمحكمة الإدارية العليا العسكرية⁽²⁾ .

وفيما يخص التشريع العراقي فقد نصت المادة (99) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه " ينظم بقانون ، القضاء العسكري ... " واتساقاً مع ذلك صدر قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم 22 لسنة 2016 ، الذي نص في المادة (5) منه على أنه " المحاكم العسكرية مستقلة ولا سلطان عليها لغير القانون "⁽³⁾ ، **ونتساءل بهذا الصدد هل تمكن المشرع العراقي من توفير الضمانات الكافية لاستقلال القضاة العسكري ؟**

نص قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم 22 لسنة 2016 لوزير الدفاع تشكيل مجلساً تحقيقاً يتألف من ثلاثة ضباط يكون رئيسه وأحد أعضائه من الضباط الحفوقيين أو مشاور قانوني ، للتحقيق في القضايا التي تحال إليه من وزير الدفاع أو من يخوله⁽⁴⁾ ، يتمتعون بكافة الصلاحيات التي خولها لقضاة التحقيق والمنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971⁽⁵⁾ .

كما أنه تضمن أحكاماً أخرى أجاز لوزير الدفاع تشكيل لجنة تحقيقية مشتركة برئاسة ضابط حقوقي لا تقل رتبته عن عقيد في الجيش وعضوية ممثلين عن كل من وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية الأخرى للتحقيق في القضايا التي تحدث بين منتسبي تلك الجهات المحالين عليها من وزير الدفاع أو من يخوله⁽⁶⁾ ، كما نصت المادة (38 / أولاً) منه على أنه " تشكل بأمر من وزير الدفاع محكمة التمييز العسكرية ... " .

(1) زروقة إسماعيل ، جدلية السياسي والعسكري في تركيا وانعكاساته على محاولة انقلاب 2016 ، مجلة المعيار ، المجلد 12 ، العدد 1 ، 2021 ، ص 206 .

(2) أنظر : المادة (13) من قانون تعديل دستور الجمهورية التركية رقم 6771 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 29976 ، 2017 .

(3) لم يكتفِ التشريع الجنائي العسكري بهذا القدر مما ورد من الدستور أو قانون أصول المحاكمات العسكرية ، وإنما شرع في قانون العقوبات العسكري ما يكفل استقلالية القضاء العسكري ، إذ ورد في المادة (53) منه على معاقبة كل شخص خاضع لأحكامه استخدم نفوذ وظيفته للتأثير على المحاكم العسكرية سواء كانت لصالح الممتهم أو اضراراً به .

(4) أنظر : المادة (9 / أولاً) من قانون أصول المحاكمات العسكري رقم 22 لسنة 2016 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4444 ، 2016 .

(5) أنظر : المادة (10 / سابقاً) من القانون نفسه .

(6) أنظر : المادة (37 / أولاً) من قانون أصول المحاكمات العسكري رقم 22 لسنة 2016 .

ويتضح لنا من هذا العرض أن المشرع العراقي سار على ذات النهج الذي سلكه المشرع المصري ، إذ أناط مهمة تعيين القضاة العسكريين للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الدفاع ، ونرى أن اتجاه المشرع العراقي في تعيين القضاة العسكريين يتناقض ومبدأ استقلال القضاء وذلك للمبررات الآتية :

أولاً : إن ارتباط المحاكم العسكرية بذات الجهة التي تمتلك صلاحية تعيين ونقل القضاة العسكريين فيها وممارسة سائر الأمور الإدارية الأخرى⁽¹⁾ يتعارض ويتناقض مع ما أورده المادة (5) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية التي تنص على أن المحاكم العسكرية مستقلة.

ثانياً : أن المشرع العراقي لم يحدد المدة اللازمة لمباشرة القضاة العسكريين مهامهم بعد صدور أمر تعيينهم ، مما يجعلهم عرضة للنقل أو الاستخدام في منصب آخر ورهان إرادة الجهة المرتبطين بها ، وهو الأمر الذي حسمه المشرع المصري حيث جعل مدة التعيين بالمنصب لمدة سنتين ولا يجوز نقلهم إلى مناصب أخرى قبل انتهاء هذه المدة وأن كانت هذه المدة قليلة ولا تشكل ضماناً كافياً للقاضي اتجاه إمكانية عزله⁽²⁾ .

خلاصة القول ، إن منح السلطة التنفيذية صلاحية تعيين القضاة العسكريين ونقلهم أو عزلهم يجعل القضاة العسكريين خاضعين للسلطة التنفيذية ، أي يمكنها من فرض سيطرتها ورسطوتها على القضاء العسكري ، الأمر الذي يقوض من دور القضاء العسكري في محاكمة أفراد المؤسسة العسكرية في حال إخلالهم بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، فإذا ما استخدمت السلطة التنفيذية المؤسسة العسكرية لتحقيق أهداف أو مصالح من شأنها أن تتعارض أو تخل بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، نجد أن القضاء العسكري غالباً ما يحاول جاهداً العمل على إرضاء السلطة التنفيذية وتلبية كل مطالبها ، ليصبح مجرد أداة طيعة في يد هذه السلطة .

وبالمقابل نجد أن استقلال القضاء العسكري يوسع من نطاق الحصانة القانونية للمؤسسة العسكرية في حالة ارتكابهم أفعالاً أو تصرفات تشكل خرقاً أو إخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، الأمر الذي يكفل لأفراد المؤسسة العسكرية حصانة كاملة تحول دون مساءلتهم عما

(1) نصت المادة (35 / أولاً) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية رقم 22 لسنة 2016 على أنه " تشكل دائرة تسمى الدائرة القانونية ترتبط بوزير الدفاع ويرتبط بها عدد من المديرات والمحاكم العسكرية " .

(2) محمد عباس حمودي الزبيدي ، ضمانات المتهم العسكري في مرحلة المحاكمة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية

اقترفوه من أفعالاً تخل بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، أو يؤدي إلى التسوية أو المماثلة من قبل القضاة العسكريين في محاكمة رفقاء السلاح من القوات المسلحة.

وازاء هذه النتيجة غير المرغوبة نرى لكبح جماح المؤسسة العسكرية واخضاعها للسيطرة المدنية وعدم الاخلال بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، أما أن يتم تعيين القضاة المدنيين في المحاكم العسكرية ؛ لكي يكونوا مستقلين عن السلطة التنفيذية ، أو أن يتم محاكمة أفراد المؤسسة العسكرية سواءً عن جرائم القانون العام ، أو الجرائم العسكرية أمام المحاكم الجنائية التابعة للسلطة القضائية ، المرجع القضائي للمحاكم العادية وليس لوزارة الدفاع ، أتساقاً مع مبدأ فصل السلطات ، كما فعل المشرع الدستوري التركي .

الفرع الثاني

اختصاص القضاء العسكري

تباينت الأنظمة الدستورية في تحديد نطاق اختصاص القضاء العسكري ، إذ عمدت بعض الدساتير على حصر اختصاص القضاء العسكري بالجرائم العسكرية البحتة دون أن تمتد إلى جرائم القانون العام ، في حين شرعت دساتير أخرى إلى اتساع نطاق اختصاص القضاء العسكري ليشمل كافة الجرائم التي يرتكبها العسكريين ، فضلاً عن اختصاصها النظر بالجرائم التي يرتكبها المدنيين ، والسؤال الذي يثار بهذا الخصوص ، هل يؤدي التوسع في نطاق اختصاص القضاء العسكري إلى تعزيز دور المؤسسة العسكرية ومكانتها ، ومن ثم يسمح لها التدخل في الحياة السياسية ؟

نصت المادة (204) من دستور مصر لعام 2014 المعدل على أنه " 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 ... ويحدد القانون تلك الجرائم ، ويبين اختصاصات القضاء العسكري الأخرى .. " ، يتضح من النص أنفأ أن المشرع الدستوري قد وسع من اختصاص القضاء العسكري ليشمل كافة فئات و طوائف المؤسسة العسكرية ، وأفراد المخابرات العامة⁽¹⁾ في حال ارتكابهم إحدى الجرائم المنصوص

(1) أنظر : المادة (4) من قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 المعدل .

عليها في القوانين العسكرية أو جرائم القانون العام⁽¹⁾ ، بما في ذلك القوات التي تنشأ بأمر من رئيس الجمهورية لتأدية مهام عامة أو خاصة أو وقتية ، الأمر الذي يؤدي إلى تغول المؤسسة العسكرية على السلطات المدنية وتوفير حصانة كاملة لأفراد المؤسسة العسكرية ، أي يعمل على حماية كافة أفراد المؤسسة العسكرية من أي أشرف مدني سواء أكان قضائي أم برلماني أم غير ذلك ، في حال اخلالهم بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، فضلاً عن ذلك ولحماية أفراد القوات المسلحة من المساءلة والملاحقة أمام القاضي الطبيعي ، جعل التحقيق في جرائم الكسب غير المشروع من اختصاص القضاء العسكري حتى وأن كانوا خارج الخدمة العسكرية⁽²⁾ ، كما تضع القوانين الحديثة أعضاء هيئة الشرطة وطلبة معهد أمناء الشرطة تحت سلطة القضاء العسكري⁽³⁾ ، مما يؤدي إلى اكتساب المؤسسة العسكرية قوة متزايدة في الشؤون القضائية ، بالإضافة إلى ذلك عزز قانون القضاء العسكري من حصانة المؤسسة العسكرية ، بوساطة اناطة رئيس الجمهورية أو من يفوضه عند التصديق على الأحكام العسكرية صلاحية تخفيف العقوبات أو إلغائها أو إيقاف تنفيذها أو إلغاء الحكم كلياً مع حفظ الدعوى⁽⁴⁾ ، لا شك أن هذه الصلاحية تمكن رئيس الجمهورية لا سيما إذا ما علمنا أن رئيس الجمهورية هو وزير الدفاع السابق ، أو من يفوضه من حماية العسكريين والافلات من العقاب في حال ارتكابهم أفعالاً أو تصرفات تُشكل اخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية .

غير أن المشرع الدستوري لم يكتفِ بذلك ، بل كان أكثر تجاوزاً حين بسط ولاية القضاء العسكري إلى جرائم القانون العام التي يرتكبها المدنيون ، أذ نص على أنه " ... لا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري ، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداءً على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها أو التي تتولى حمايتها ، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك ، أو معداتها ، أو معسكراتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثاقها أو أسرارها

(1) أنظر : المادة (5 ، 7 ، 8) من القانون نفسه .

(2) أنظر : المادة (الثانية) من مرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2011 المعدل لقانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18 مكرر (أ) ، 2011 .

(3) أنظر : المادتين (78 ، 99) من قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة عشرة ، العدد 45 (ب) ، 1971 .

(4) أنظر : المادة (112 ، 99) من قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 المعدل .

العسكرية أو أموالها العامة أو مصانعها الحربية ، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد ، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشرًا على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال وظيفتهم " (1)

يتبين لنا مما تقدّم عدم اختصاص القضاء العسكري بمحاكمة المدنيين إلا في حالات منها الاعتداء المباشر على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة وما في حكمها ، وعليه يكون النص الدستوري حدد نطاق المنشآت التي يختص القضاء العسكري بنظر الجرائم التي تمثل اعتداءً على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة وما في حكمها ، إلا إنه ما المقصود بالمنشآت العسكرية وما في حكمها ؟ وهل تشمل المنشآت العامة والحيوية؟

يعدّ في حكم المنشآت العسكرية⁽²⁾ في هذا النص المنشآت التي تتواجد فيها القوات المسلحة بأي صفة ، وعليه تدخل المنشآت العامة الخاضعة لتأمين القوات في إطار المنشآت العسكرية التي يختص القضاء العسكرية بمحاكمة المدنيين المتهمين بالاعتداء عليها ، وبذلك يكون المشرع الدستوري ألغى الجدل حول مدى اختصاص القضاء العسكري بنظر الجرائم المرتكبة من المدنيين على المنشآت العامة الخاضعة لحماية القوات المسلحة⁽³⁾ ، هذا من جانب ومن جانب آخر عقد المشرع للقضاء العسكري بنظر الجرائم التي تمثل اعتداءً على المنشآت العامة والحيوية بما في ذلك محطات وشبكات أبراج الكهرباء وخطوط الغاز وحقول البترول وخطوط السكك الحديدية وشبكات الطرق والكبارى وغيرها من المنشآت العامة والحيوية والممتلكات العامة وما في حكمها⁽⁴⁾، وهو ما يعدّ توسعاً من المشرع في بسط ولاية القضاء العسكري على الجرائم المرتكبة من المدنيين طبقاً للظروف المتغيرة .

وتطبيقاً لهذا العرض فإن مصر جميعها حدوداً ومنشآت ، مصانع وشركات ، الطرق التي يسير الناس عليها والمواصلات ، أصبحت منطقة عسكرية يمنع الاقتراب منها أو التصوير ، أو

(1) أنظر : المادة (2 / 204) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل .

(2) تحمل عبارة و ما في حكمها تفسيراً فضفاضاً باشمالها كافة 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 .

(3) د . أحمد محمد عبد الحق عبد الله ، الإشكالات القانونية ذات الصلة بمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري ، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ، المجلد 9 ، العدد 2 ، 2023 ، ص 1215 .

(4) أنظر : المادتين (الأولى ، الرابعة) من قانون تأمين وحماية المنشآت والمرافق العامة والحيوية في الدولة ، رقم 3 لسنة 2024 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 5 مكرر (ج) ، 2024 .

التحدث عنها ، أو بشأنها إلا لأفراد المؤسسة العسكرية ؛ وإلا ستكون كمدني معرضاً للمثول أمام القضاء العسكري .

نخلص مما تقدّم ، أن الاتساع والاطلاق في ولاية القضاء العسكري بمحاكمة المدنيين على الجرائم التي يرتكبوها يسمح للمؤسسة العسكرية بالتدخل في الشؤون السياسية ، إذ يمكن أن تستخدم المؤسسة العسكرية المحاكم العسكرية كأداة لتخويف وانتقام ضد النشطاء السياسيين في حال انتقادهم للقوات المسلحة⁽¹⁾ ، أو لملاحقة وقمع التنظيمات السياسية المعارضة لها ، أو لقمع العمال والصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان وطلبة الجامعات وغيرهم من المطالبين بحقوقهم المشروعة⁽²⁾، ومن ثم فالمحاكمات العسكرية للمدنيين فضلاً عن انتهاكها لمعايير وضمانات المحاكمة العادلة والمنصفة ، فإنها تخل وتنتهك مبادئ أساسية في الدول الديمقراطية ويقع على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حياد المؤسسة العسكرية .

سار المشرع التركي على ذات النهج الذي سلكه المشرع المصري ، إذ أقر الدستور التركي لعام 1982 إنشاء محاكم أمن الدولة للنظر بالجرائم التي يرتكبها المدنيين والتي من شأنها الإخلال بسلامة الدولة ووحدة أراضيها غير القابلة للتجزئة ، وفي جرائم ترتكب ضد النظام الديمقراطي الحر ، أو ضد الجمهورية ، وللنظر أيضاً في الجرائم المخلة مباشرة بأمن الدولة الخارجي والداخلي⁽³⁾ ، كما أنط للمحاكم العسكرية النظر بالجرائم المنصوص عليها في المواد 55 ، 56 ، 57 ، 59 ، 61 ، 63 ، 64 ، 65 ، 66 ، 67 ، 68 ، 69 ، 70 ، 71 ، 72 ، 73 ، 74 ، 75 ، 76 ، 77 ، 78 ، 79 ، 80 ، ... من قانون العقوبات العسكري المرتكبة من

(1) من ذلك قيام القوات المسلحة بالقبض على عدة أشخاص في ميدان التحرير بعد الهتاف وتم اتهامهم بإهانة المؤسسة العسكرية وحكمت المحكمة العسكرية عليهم بستة أشهر مع إيقاف التنفيذ ، كما تم إحالة مدنيين إلى المحاكم العسكرية للجنايات لقيامهم بإذاعة اخبار كاذبة تضر بالأمن العام والقوات المسلحة في مواقع التواصل للأجتماعي ، أنظر القضية 4107 / 2015 ، منشور على الموقع الإلكتروني <https://manshurat.org> تاريخ الاطلاع 16 / 3 / 2024 .

(2) قامت الشرطة العسكرية باعتقال عدد من العمال المعتصمين لمطالبتهم بمنحهم الحد الأدنى من الأجور وتخفيض أعداد العمالة الأجنبية وقد وجهت لهؤلاء العمال تهمة تنظيم وقفة احتجاجية أمام المصالح الحكومية مما ترتب عليه أعاقه وتعطيل العمل بتلك المصلحة ، كما أصدرت المحكمة العسكرية في أسبوط حكماً بالحبس سنتين بحق الناشط الحقوقي (أحمد سيد محمد) عضو المركز العربي الأوروبي لحقوق الإنسان والقانون الدولي المعاصر بتهمة تحريض الأهالي على التجمهر والاعتداء على رئيس مدينة الداخلة ، أنظر القضية رقم 2854 لسنة 2011 جنح عسكرية أسبوط ، نقلاً عن مركز هشام مبارك للقانون ، يوميات تحت حكم العسكر وقائع انتهاكات ومحاكمات المدنيين امام المحاكم العسكرية بعد الثورة ، القاهرة ، 2011 ، ص40-41 .

(3) أنظر : المادة (143) من دستور الجمهورية التركية لعام 1982 قبل التعديل .

أشخاص مدنيين في وقت السلم ، فضلاً عن اختصاصها للنظر بالجرائم التي يرتكبها المدنيون في حالة الحرب بالاشتراك مع أفراد من السلك العسكري⁽¹⁾ .

وعليه ، أن التوسع في اختصاص القضاء العسكري للنظر في الجرائم التي يرتكبها المدنيون يفتح مجالاً واسعاً للمؤسسة العسكرية للتدخل في الشؤون السياسية وهو ما يتنافى ومبدأ حياد المؤسسة العسكرية كما أسلفنا سابقاً ، هذا وللحد من وضعية المؤسسة العسكرية ولتعزيز الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية والقضاء العسكري عمدت السلطة المدنية إلى إجراء عدة تعديلات دستورية منها :

أولاً : قانون رقم 5170 لسنة 2004 المعدل لبعض مواد دستور الجمهورية التركية التعديل الدستوري الصادر عام 2004 تم بموجبه إلغاء المادة (143) المتعلقة بإنشاء محاكم أمن الدولة ، واتساقاً مع ذلك عدل قانون إجراءات الجنائية بغية إلغاء محاكم أمن الدولة وأبطل أيضاً القانون الخاص بإنشاء محاكم أمن الدولة ونظامها الداخلي⁽²⁾ ، وبذلك أصبحت المحاكم المدنية صاحبة الاختصاص للنظر بالجرائم ضد الدولة ، والنظام الدستوري وسير عمله في جميع الأحوال⁽³⁾ .

ثانياً : قانون رقم 5530 لسنة 2006 المعدل لقانون إنشاء المحاكم العسكرية وإجراءات المحاكمة رقم 353 ، إذ حدد اختصاص المحاكم العسكرية لتقتصر في أوقات السلم على محاكمة العسكريين فحسب ، باستثناء الاختصاص الذي تحتفظ به تلك المحاكم فيما يتعلق بمحاكمة المدنيين في حال تورطهم في ارتكاب جرائم عسكرية مع أفراد السلك العسكري⁽⁴⁾ .

ثالثاً : الاستفتاء الدستوري في 16 أبريل 2017 ، إذ تم بموجبه إلغاء المحاكم العسكرية كافة بما فيها المحكمة القضائية العليا العسكرية ، والمحكمة الإدارية العليا العسكرية ، والسماح فقط بإنشاء

(1) أنظر : المادتين (13 ، 14) من قانون إنشاء المحاكم العسكرية وإجراءات المحاكمة رقم 353 الملغى .

(2) أنظر : المادة (9) من قانون رقم 5170 لسنة 2004 المعدل لبعض مواد دستور الجمهورية التركية ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 25469 ، 2004 .

(3) Fazil H . ERDEM , Vahap COSKUN , ASKERI YARGI VE ASKERI VESAYET , Dicle universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi , Cilt : 14 , Sayi : 20- 21 , 2009 ; sayfa 114

(4) أنظر : المادة (4) من قانون رقم 5530 لسنة 2006 المعدل لقانون إنشاء المحاكم العسكرية وإجراءات المحاكمة رقم 353 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 26219 ، 2006 .

المحاكم التأديبية⁽¹⁾ ، وعليه لا يمكن إنشاء محاكم عسكرية إلا المحاكم التأديبية ، غير أنه يمكن إنشاء محاكم عسكرية للنظر في القضايا المتعلقة بالجرائم التي يرتكبها العسكريون أثناء قيامهم بواجباتهم في حالة الحرب⁽²⁾ .

أما موقف المشرع العراقي فقد نصت المادة (99) من دستور عام 2005 على أنه " ينظم بقانون ، القضاء العسكري ، ويحدد اختصاص المحاكم التي تقتصر على الجرائم ذات الطابع العسكري التي تقع من أفراد القوات المسلحة ... " ، واتساقاً مع ذلك نصت المادة (1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري على أنه " تسري أحكام هذا القانون على العسكري المشمول بقانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007 وعلى أسرى الحرب " .

ونلاحظ من نص المادة أن المشرع العراقي حصر سريان قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري على العسكريين الخاضعين لقانون العقوبات العسكري⁽³⁾ ، وجعل اختصاص المحاكم العسكرية للنظر في الجرائم العسكرية كافة والجرائم المنصوص عليها في القوانين العقابية الأخرى التي ترتكب من قبل من له صفة العسكري ومن في حكمهم ، إلا أنه استثنى من اختصاص المحاكم العسكرية للنظر في الجرائم التي يترتب عليها الحق الشخصي للأفراد المدنيين⁽⁴⁾ ، فضلاً عن ذلك لم يعقد قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية العراقي الاختصاص للمحاكم العسكرية عندما تكون الجريمة مرتكبة من قبل عسكري ضد مدني ، كما لا يحاكم المدني أمام المحاكم العسكرية عندما تكون الجريمة مرتكبة ضد عسكري⁽⁵⁾ ، بخلاف المشرع المصري الذي عقد الاختصاص للمحاكم العسكرية في الجرائم كافة التي ترتكب من أو ضد الأشخاص الخاضعين لأحكامه متى وقعت بسبب تأدية أعمال ووظائفهم .

(1) أنظر : المادة (13) من قانون تعديل دستور الجمهورية التركية رقم 6771 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 29976 ، 2017 .

(2) أنظر : المادة (142) من دستور جمهورية تركيا لعام 1982 المعدل .

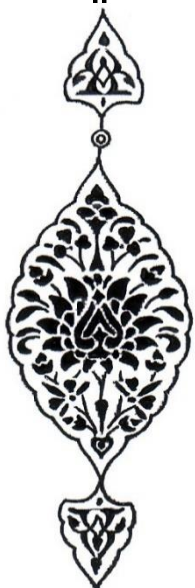
(3) نصت المادة (1) من قانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007 على أنه " تسري أحكام هذا القانون على منتسبي القوات المسلحة ... طلاب الكلية العسكرية وطلاب المعاهد والمدارس الخاصة بالجيش ، الضباط المتقاعدين والمطرودين ، الاسرى ، الضباط وضباط الصف والجنود الاحتياط من الاحتياط المستمرين بالخدمة ... " .

(4) أنظر : المادة (4 / أولاً / أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم 22 لسنة 2016 ، نشر في الوقائع العراقية ، العدد 4444 ، 2016 .

(5) أنظر : المادة (4 / ثانياً) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم 22 لسنة 2016 .

صفوة القول ، تمكن المشرع التركي من ضمان حياد المؤسسة العسكرية وتعزيز رقابة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية من خلال إلغاء القضاء العسكري الذي يشكل إحدى وسائل توفير الحصانة القانونية للعسكريين ، كما أن محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية يفتح مجالاً واسعاً لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية ، أما المشرع العراقي فهو الآخر قد تمكن من تحديد المؤسسة العسكرية نسبياً ، فقد حدد اختصاص القضاء العسكري على الجرائم التي لا يتصور أن يرتكبها إلا العسكريين ، فضلاً عن ذلك أخضع العديد من الجرائم المرتكبة من قبل العسكريين لاختصاص المحاكم الجزائية العادية كما أسلفنا سابقاً ، في حين وسع المشرع المصري من ولاية القضاء العسكري ليشمل الجرائم كافة التي يرتكبها المدنيين التي تمثل اعتداءً على المؤسسات العسكرية والعامّة والحيوية والعسكريين ، ليصبح القضاء العسكري طبيعياً بعد أن كان في السابق استثنائياً ، وبالمخالفة لكل الأنظمة القانونية المقارنة ولمواثيق حقوق الإنسان ، الأمر الذي يمنح المؤسسة العسكرية التدخل في الشؤون السياسية ، لذا نرى ضرورة تعديل الدستور والقوانين ذات العلاقة لإلغاء القضاء العسكري أو كحد أدنى التنصيص دستورياً على منع إقامة المحاكم الاستثنائية وعدم جواز محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري واقتصار اختصاصه على الجرائم التي يرتكبها العسكريين فحسب .

الخاتمة



الخاتمة

بعد دراستنا للموضوع محل البحث وتطرقنا للنصوص الدستورية والقانونية في مختلف الدول المقارنة ، فإننا توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نوجزها على النحو الآتي :

أولاً : الاستنتاجات

1 – يعدّ مبدأ حياد المؤسسة العسكرية من المبادئ المهمة في النظم الديمقراطية وأن لم ينص عليه صراحةً في صلب الوثيقة الدستورية ، فهو أمر مفروغ منه ، وهو مرتبط أساساً لاستقرار أي نظام سياسي في الدولة ، فتدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية يتعارض والنظام الديمقراطي الذي تبنته الدول الحديثة ، وعليه يقع على عاتق السلطات المدنية ترجمة هذا المبدأ إلى واقع وعدم التدخل في العمل السياسي لما يمتلكه من آليات وأدوات متاحة دستورياً تمثل الضمانة الأمثل لأعمال الرقابة على المؤسسة العسكرية .

2 – نجد أن المشرع العراقي كان موفقاً في عدم تضمين الدستور أي نصوص تمنح المؤسسة العسكرية امتيازات تمكنها من ممارسة أي دور في الحياة السياسية ، وكذا المشرع التركي هو الآخر تمكن من إجراء إصلاحات دستورية لإبعاد المؤسسة العسكرية من التدخل في العمل السياسي ، خلافاً للمشرع الدستوري في مصر الذي عمل منح المؤسسة العسكرية مكانة خاصة ومتميزة في ظل الدساتير السابقة ، وتعززت هذه المكانة في ظل دستور 2014 المعدل الذي يعد من أكثر الدساتير التي تناولت المؤسسة العسكرية بشكل مفصل وشامل ، إذ أعطى امتيازات وحصانات تضمن استمرار الدور المحوري للمؤسسة العسكرية في العملية السياسية وجعل من الصعب تحقيق سيطرة مدنية على المؤسسة العسكرية في المستقبل .

3 – حسناً فعل المشرع الدستوري العراقي وكذلك الأنظمة الدستورية المقارنة من حرمان أفراد المؤسسة العسكرية من الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ممارسة أي عمل أو نشاط سياسي ؛ لأنها تشكل ضماناً قانونية مهمة تحد من تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية والنأي بها عن الصراعات السياسية .

4 – تمكن المشرع الدستوري العراقي والتركي من ضمان حياد المؤسسة العسكرية عن طريق إبعادها عن ممارسة أي دور في العملية التشريعية ، خلافاً للمشرع المصري الذي اشرك المؤسسة العسكرية في العملية التشريعية من خلال أعداد القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، وصلاحيه

الاعتراض على القوانين التي تتصل بمجال المؤسسة العسكرية ، فضلاً عن التدخل في السياسة الخارجية عن طريق دراسة واعداد المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة في الشؤون العسكرية .

5 – أحسن المشرع التركي والعراقي بإبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في اختيار وزير الدفاع ، خلافاً للمشرع الدستوري المصري الذي جعل صلاحية تعيين وزير الدفاع تتوقف على موافقة المؤسسة العسكرية ، وهو ما يتعارض مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ؛ لا سيما إذ ما علمنا أن منصب وزير الدفاع منصب سياسي يعمل كممثل للسلطة السياسية على قمة المؤسسة العسكرية .

6 – إن المشرع العراقي والمشرع التركي كانا موفقين في منح سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ إلى السلطة المدنية – السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية – انسجاماً مع مبادئ الديمقراطية الحديثة ، بخلاف المشرع المصري الذي أقحم المؤسسة العسكرية في إعلان الحرب الأمر الذي يمهد لاستغلال هذه السلطة والتدخل في الشؤون السياسية وهو ما يتقاطع مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ومبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية .

7 – إن قيام المشرع المصري على إعطاء المؤسسة العسكرية استقلالية مالية من حيث وضع موازنتها ومناقشتها وتمكينها من التحكم بنفقاتها ومواردها الاقتصادية دون خضوعها لرقابة السلطات المدنية يزيد من تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية ، كما عمد المشرع العراقي والمشرع التركي على تقييد رقابة المؤسسات الدستورية على موازنة المؤسسة العسكرية عن طريق إدراجها رقماً واحداً دون أية معلومات تفصيلية .

8 – أناطت الأنظمة الدستورية للسلطة التنفيذية الكثير من الصلاحيات والاختصاصات التي يمكن بواسطتها تحييد المؤسسة العسكرية ، إذ يمكن لرئيس الدولة في كل من مصر وتركيا من إقالة وزير الدفاع والقادة العسكريين في حال التدخل في العمل السياسي ، خلافاً للمشرع العراقي الذي قيد من صلاحية رئيس مجلس الوزراء في إقالة وزير الدفاع والقادة العسكريين إذ اشترط موافقة مجلس النواب على الإقالة ، وبالمقابل تمتلك المجالس النيابية صلاحية سحب الثقة من رئيس الدولة بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة أو رئيس مجلس الوزراء عند مخالفتهم المبادئ الدستورية وبضمنها حياد المؤسسة العسكرية .

9 – عزز المشرع الدستوري المصري من الدور المحوري للمؤسسة العسكرية عن طريق انشاء المجالس الأمنية ومنحها الكثير من الصلاحيات والاختصاصات التنفيذية التي تزيد من تدخل المؤسسة العسكرية في العملية السياسية ، وهذا من شأنه أن يقلص ، إن لم يلغ قدرة المؤسسات

الدستورية السيطرة على المؤسسة العسكرية ، في حين عمد المشرع التركي على تقييد صلاحيات مجلس الأمن القومي عن طريق سحب الصفة التنفيذية وزيادة الأعضاء المدنيين مقارنة بالعسكريين ، أما المشرع العراقي فقد أنشئ مجلس الأمن الوزاري الذي يغلب عليه الطابع المدني كما أخضع جميع قراراته لموافقة السلطة المدنية ، الأمر الذي من شأنه تحييد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الحياة السياسية .

10 – يمارس القضاء الدستوري في النظام الدستوري المصري والعراقي دورًا محوريًا في ضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم مزاوله أي عمل سياسي سواءً عن طريق الرقابة الدستورية على القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية أم من خلال محاكمة أعضاء السلطة المدنية في حال مخالفتهم لمبدأ حياد المؤسسة العسكرية والتدخل في الشؤون السياسية ، بخلاف المشرع الدستوري التركي الذي قيد من صلاحية المحكمة الدستورية سواءً عن طريق آلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية أم عن طريق تحديد اختصاصات المحكمة الدستورية ، الأمر الذي يتيح استخدام أو تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية .

11 – عمد المشرع الدستوري المصري على التوسع في اختصاص القضاء العسكري ليشمل كافة الجرائم التي يرتكبها المدنيين التي تمثل اعتداءً على المؤسسات العسكرية والعامّة والحيوية ، الأمر الذي يمنح المؤسسة العسكرية التدخل في الشؤون السياسية ، وبالمقابل يعطي حصانة كاملة للعسكريين عند ارتكابهم جرائم تخل بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية سواء تعلقت بالوظيفة العسكرية أم غيرها ، أما المشرع التركي فقد تمكن من تحييد المؤسسة العسكرية وأبعادها عن الحياة السياسية عن طريق إلغاء المحاكم العسكرية واخضاع الجرائم كافة التي يرتكبها العسكريون التي تشكل إخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية أمام المحاكم المدنية ، كما أن المشرع العراقي هو الآخر لم يساير المشرع المصري إذ منع محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري العراقي .

ثانياً : المقترحات

في ضوء ما تقدم من استنتاجات لدراستنا حول الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية نضع عدداً من المقترحات التي نأمل تطبيقها وعلى النحو الآتي :

1 - نرى ضرورة وضع أطار دستوري قانوني ينص بشكل صريح على حياد المؤسسة العسكرية ، وأن يتم استبعاد كل صيغة توحى بوجود وصاية عسكرية ، وتحديد ارتباطها بمؤسسات الدولة التي تمثل الجهات الرقابية على مخالفتها القوانين والأنظمة .

2 - لتحديد دور المؤسسة العسكرية نوصي المشرع الدستوري أن ينص بشكل واضح بعيداً عن التشتيت والضبابية على مهام وصلاحيات المؤسسة العسكرية على وفق القواعد المعمول بها بمقتضى دولة القانون لا سيما في حالة الطوارئ عن طريق تحديد إجراءات الاستعانة بالمؤسسة العسكرية في حالات الأزمات السياسية أو الطوارئ ، ومدتها وكيفية وعدد القوات المستخدمة وفي أي نطاق جغرافي ، مع الأخذ بالحسبان موافقة السلطة التشريعية .

3 - لمنع أفراد المؤسسة العسكرية من استغلال مناصبهم أو استخدام نفوذهم في التأثير على نتائج الانتخابات ؛ لما يمتلكه هؤلاء من تأثير وسلطة على الشارع حتى بعد استقالتهم ، وهو ما يتنافى مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، نقتراح على المشرع العراقي تعديل البند سادساً من المادة (6) من قانون رقم (4) لسنة 2023 " قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 " ، ويكون على النحو الآتي " لا يجوز لأفراد المؤسسة العسكرية والأمنية الترشح لانتخابات رئيس الجمهورية أو المجالس النيابية أو المحلية ، إلا بعد مرور سنة من تاريخ قبول استقالتهم أو إحالتهم على التقاعد .

4 - دعوة المشرع العراقي إلى تعديل الدستور والنص بشكل واضح على حظر انتماء أفراد المؤسسة العسكرية إلى الأحزاب السياسية أو النقابات أو الجمعيات كافة وذلك من أجل تأكيد مبدأ الحياد السياسي الذي يجب أن يتمتع أفراد المؤسسة العسكرية ، ويكون على النحو الآتي " يحظر على أفراد المؤسسة العسكرية تأسيس الأحزاب السياسية أو الانتماء إليها أو المشاركة في اجتماع أو مظاهرة سياسية أو ألقى خطاباً سياسياً" .

5 - نرى ضرورة إعطاء المجالس النيابية سلطة كاملة في مناقشة موازنة المؤسسة العسكرية على أساس تفصيلي وليس رقمياً واحداً والتصويت على كل بند منفرداً ، فضلاً عن التوسع في المواد المتعلقة بالموازنة وأدراج آليات تمكن لجنة الدفاع في البرلمان أو أيًا كانت التسمية التي تطلق

عليها المشاركة في إعداد مشروع موازنة المؤسسة العسكرية بتقديم المساعدة التقنية والقانونية ، والتأكد من كون كل ما في الموازنة الدفاعية يتم وفق ما مخطط له وبما يناسب السياسات الدفاعية التي تم إقرارها في البرلمان .

6 - لتفعيل دور القضاء الدستوري في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حال أخلاهم بالمبادئ الدستورية ، ومنها ارتكاب افعالاً من شأنها الأخلال أو انتهاك مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، ندعو المشرع الدستوري إلى الإسراع في تشريع قانون محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وأن يتم تحديد مدد خاصة في الاتهامات الموجهة إلى أعضاء السلطة التنفيذية من خلال قرار الإحالة ، وكذلك المرحلة المعاصرة للمحاكمة بدءاً من تأريخ المحاكمة وانتهاءً بصدور القرار كما فعل المشرع التركي .

7 - لمحاكمة رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء والوزراء في حال أخلاهم بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، ندعو المشرع العراقي إلغاء البند سادساً من المادة (61) من الدستور ، التي تتطلب موافقة المجلس النيابي على نفاذ إدانة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء انسجاماً مع حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليها في المادة (94) من الدستور .

8 - نقتراح على المشرع العراقي إضافة فقرة إلى البند سادساً من المادة (61) من الدستور يبين فيها الأفعال والامتناعات التي تؤدي إلى تحريك مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية ؛ لكي يتحدد المقصود بانتهاك الدستور ويكونوا على دراية بالتصرفات التي تؤدي إلى مساءلتهم ، لكي لا يكونوا تحت إرادة أعضاء مجلس النواب وأهواءهم .

9 - ندعو المشرع العراقي بتعديل الفقرة (ج) من البند خامساً من المادة (61) من الدستور الخاصة بتعيين المناصب الدفاعية والأمنية العليا ، وذلك بحذف التوصية من مجلس الوزراء ومنحها لرئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة والحاقها بالمادة (78) ، مع إضافة فقرة إلى المادة نفسها تقلص إمكانية التعيين في تلك المناصب وكالةً وذلك بمنع إصدار قرارات بالتعيين في المناصب العسكرية وكالةً لمدة تزيد ثلاثة أشهر وعلى الجهة المعنية بالاقتراح التوصية بالتعيين على المجلس عبر شهرين من تأريخ التعيين وعلى المجلس البت بهذه التوصية خلال ثلاثة أشهر .

10 - للحد ممن ظاهرة انتماء أفراد المؤسسة العسكرية إلى الأحزاب السياسية أو الجمعيات أو المشاركة في مظاهرة أو نشر كتابات سياسية ، نرى ضرورة تفعيل الرقابة من الأجهزة المعنية

سواء العسكرية أم المدنية واتخاذ الوسائل كافة ، لما يترتب عن ممارسة هذه الأعمال مساسًا باستقلالية المؤسسة العسكرية وحيدتها.

11 – لتفعيل دور القضاء العسكري بوصفه من ضمانات حياد المؤسسة العسكرية ، وان لا يكون أداة طيعة بيد المؤسسة العسكرية ، فلا بد من اتخاذ إجراءات منها :

أ – لا بد ان تنحصر أعماله بالجرائم العسكرية فحسب ، وعدم القيام بمحاكمة كل الجرائم المرتكبة من قبل أفراد المؤسسة العسكرية ، لأن في ذلك منحهم حصانات وامتيازات لا يملكها سواهم من المواطنين .

ب – دمج القضاء العسكري بالسلطة القضائية مع عدم السماح بأن يكون هيئة قضائية منعزلة بحد ذاتها أو مستقلة .

ج – لا بد أن تخضع القرارات التي تتخذها المحاكم العسكرية للاستئناف أمام المحاكم المدنية لا للمحاكم العسكرية العليا .

د - أن يتم تشكيل المحاكم العسكرية وتعيين القضاة العسكريين في المحاكم العسكرية من قبل مجلس القضاء الأعلى بوصفها المرجع القضائي لكافة المحاكم على أن يجتازوا دورة المعهد القضائي .



قائمة

المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً : كتب اللغة والمعاجم

1. ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار لسان العرب ، بيروت ، دون سنة نشر .
2. ابن منظور معجم لسان العرب العسكر الإسكندرية، مصر دار المعرف .
3. المعجم الوجيز ، معجم المصطلحات القانونية ، طبعة خاصة في وزارة التربية والتعليم ، مصر ، 1995.

ثانياً : الكتب القانونية

1. إبراهيم العلاف ، نحن وتركيا : دراسات وبحوث ، مركز الدراسات الإقليمية ، الموصل ، 2008 .
2. د . إحسان محمد حسن ، علم الاجتماع العسكري ، ط2 ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2016.
3. د . أحمد ابراهيم خضر ، علم الاجتماع العسكري ، ط1 ، دار المعارف ، القاهرة ، 1980 .
4. أحمد حسن العكلي ، المختار من قرارات الهيئة القضائية للانتخابات ، مطبعة أوفيس الكتاب - بغداد ، 2017.
5. د . أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط1 ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2014 .
6. أحمد عدنان كاظم ، أثر التحولات العالمية في الدور السياسي للمؤسسة العسكرية في العالم الثالث ، ط1 ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، 2016 .
7. أحمد عطية الله ، القاموس السياسي ، ط3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 .
8. د . أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج2 ، ط2 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1965.
9. د . اشرف سليمان غابريال ، علم الاجتماع العسكري : دور المؤسس الرئاسية والعسكرية في تحقيق الامن القومي ، الإسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، 2010.

10. د. أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية ، ط1 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1961 .
11. أيرك برنندت ، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة د. محمد ثامر ، ط1 ، مكتبة دار السنهوري ، بغداد ، 2012 .
12. جتو أسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها ، ط1 ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2012 .
13. جوزيف سويتز وأخرون ، إدارة المؤسسات العسكرية النظرية والتطبيق ، ط1 ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، أبو ظبي ، 2016.
14. د. حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .
15. د. حسن مصطفى البحري ، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية ، ط2 ، دون نشر ، 2016 .
16. د. ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية ، ط1 ، مكتبة المنار الإسلامية ، الكويت ، 1980 .
17. د. حمدي عطية مصطفى عامر ، رقابة الدستورية ، ط1 ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2016.
18. حميد أبراهيم الحمادي ، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الامارات العربية المتحدة " دراسة مقارنة " ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2011 .
19. د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط3 ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2010.
20. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد 2015 .
21. د. حميد موحان عكوش ، ايداد خلف محمد جويعيد ، الديمقراطية والحريات العامة ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 .
22. د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق (دراسة في مجلس الاتحاد) ، ط1 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2012 .

23. د. داود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام المصري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2006 .
24. د. دلشاد محمود صالح بابلا ، دور المؤسسة العسكرية التركيبية في السياسة الداخلية 1980 – 2002 ، مركز رداستان للدراسات الاستراتيجية ، العراق ، 2012 .
25. د. دويب حسين صابر ، اللجان البرلمانية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2017.
26. د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006.
27. د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 .
28. د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2012 .
29. رالف أم . غولدمان ، من الحرب إلى سياسة الأحزاب التحول الحرج إلى السيطرة المدنية ، ترجمة فخري صالح ، ط1 ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، 1996 .
30. د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج1 ، ط1 ، المؤسسة الجامعية ، لبنان ، 1987 .
31. د. سامي محسن الختاتنة ، علم النفس العسكري ، ط1 ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2016.
32. د. سعاد الشرقاوي ، عبدالله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 .
33. د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1977 .
34. د. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان ، دار المجد للطباعة ، القاهرة ، 2008 .

35. سليم جداي ، أزمة العلاقات المدنية العسكرية في إفريقيا والعالم العربي ومطلب الدولة المدنية ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، برلين ، 2021 .
36. د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 .
37. د. سهيل حسين الفتلاوي ، قانون الحرب وتطبيقاته في الحروب العراقية الإيرانية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، 1984 .
38. سوميت بيساريا وسوجيت شودري ، إصلاح القطاع الأمني في فترات الانتفال الدستوري ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، السويد ، 2021 .
39. د. سيد طه بدوى ، الوجيز في المالية العامة ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017 .
40. شاخوان صابر احمد زنكنة ، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان ، ط1 ، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية ، 2017 .
41. د. صالح حسين علي ، الحق في الانتخاب ، ط1 ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2012 .
42. صامويل هنتجتون ، النظام السياسي في مجتمعات متغيرة ، ترجمة سمية فلو عبود ، ط1 ، دار الساقي ، لبنان ، 1993 .
43. د. صبري جليبي أحمد عبد العال ، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، دون طبعة ، دار الكتب الوطنية ، مصر ، 2010 .
44. د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .
45. د. صلاح الدين فوزي ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
46. د. عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية ، نشأتها ، أنواعها ، وظائفها ، دراسة تطبيقية مقارنة ، ط1 ، كلية الحقوق ، الكويت ، 1987 .
47. د. عباس محمد نصر الله ، المالية العامة والموازنة العامة ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، 2015 .

48. د. عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005 .
49. عبد الله فيصل علام ، العلاقات المدنية - العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر 1952 - 2013 ، ط 1 ، مركز دراسات الجزيرة ، الدوحة ، 2018 .
50. د. عبد الناصر محمد وهبة ، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .
51. د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ط 1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 .
52. د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة قانونية في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 .
53. د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط 1 ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، 2011 .
54. د. عثمان عبد الملك صالح ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، 1989 .
55. د. عثمان ياسين الرواف ، المؤسسات السياسية ، ط 7 ، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2008 .
56. د. عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية - العراق أنموذجاً - ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 ، ص 265 .
57. د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط 2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2010 .
58. د. عصمت عبدالله الشيخ ، مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .
59. د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 2013 .

60. علي حمد عاجل الكناني ، المؤسسة العسكرية والتحول الديمقراطي في تونس ومصر دراسة في الواقع والمستقبل ، ط1 ، دار أمجد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2022 .
61. د . علي هادي حميدي الشكرابي ، النظم السياسية المعاصرة ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2014 .
62. د . علي هادي عطيه الهلالي ، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011 .
63. د . علي يوسف الشكري ، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، عمان ، 2012 .
64. د . علي يوسف الشكري ، حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق ، ط1 ، دار ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2009 .
65. د . علي يوسف الشكري ، خفايا صناعة الدستور ، دون طبعة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت – لبنان ، 2020 .
66. د . علي يوسف الشكري ، د . محمد علي الناصري ، ومحمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط1 ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد ، 2008 .
67. د . علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ، ط1 ، مكتبة إيتراك ، القاهرة ، 2008 .
68. د . علي يوسف الشكري ، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال ، ط1 ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، لبنان ، 2018 .
69. عمار رحيم الكناني ، تعزيز عمل النائب في اللجان النيابية (رؤية في ضوء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي) ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، 2018 .
70. د . عمر علي نجم ، دستورية القضاء العسكري بين الاطلاق والتقييد ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون سنة نشر .
71. د . عوض الليمون ، الوجيه في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ، ط2 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2016 .

72. د. عيد أحمد الغفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .
73. فرمان درويش حمد ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2013 .
74. د. فؤاد محمد الأغا ، علم الاجتماع العسكري ، ط1 ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008.
75. د. لطيفة عبد العزيز علي الذواودي ، النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين ، ط1 ، معهد البحرين للتنمية السياسية ، البحرين ، 2021 ، ص36 .
76. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية .
77. د. مأمون محمد سلامة ، قانون الاحكام العسكرية : العقوبات والإجراءات ، دار الفكر العربي ، 1984.
78. د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2002 .
79. د. محمد الذهبي ، الفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس النيابية - دراسة مقارنة ، دون طبع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .
80. محمد رعد تحسين الدراجي ، الاختصاصات المالية للبرلمان ، ط1 ، الدار الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2015 .
81. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2004 .
82. د. محمد طه بدوي ، النظرية السياسية - النظرية العامة للمعرفة السياسية ، المكتب المصري الحديث ، الإسكندرية ، 1991 .
83. د. محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، ط7 ، المكتبة الجامعة للنشر والتوزيع ، ليبيا ، 2019 .
84. محمد فتحي أمين ، العلم العسكري : مفهومه - تطبيقاته .. علم الحروب والصراعات .. نظرية الحروب وقوانينها الإستراتيجية ، الأوائل للنشر والتوزيع ، دمشق ، ط1 ، 2005 .

85. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2002 .
86. محمد نور الدين ، تركيا في الزمن المتحول : قلق الهوية وصراع الخيارات ، ط1 ، رياض الريس للكتب والنشر ، لندن ، 1997 .
87. د. محمود أبو السعود حبيب ، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 1990 .
88. د. محمود أحمد طه محمود ، اختصاص المحاكم العسكرية بجرائم القانون العام في ضوء حق المتهم في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 .
89. د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1964 .
90. د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن ، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .
91. د. مصدق عادل ، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2015 .
92. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 2008 .
93. مفتاح حرشاو ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، المنصورة ، 2014 .
94. مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، حكم القطاع الأمني في مصر : العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر ، سويسرا ، 2014 ، .
95. د. نظام البركات وآخرون ، مبادئ علم السياسة ، ط3 ، دار الكرمل للنشر والتوزيع ، عمان ، 1989 .
96. د. نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 .
97. د. نعمان عطا الله الهيتي ، تشريع القوانين - دراسة دستورية مقارنة ، ط1 ، دار رسلان ، دمشق ، 2007 .

98. نيكولاس ماسون وآخرون ، تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني ، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) ، جنيف ، 2012 .
99. د . هاشم حسين الجبوري ، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني ، ط1 ، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2017 .
100. هانز بورن وآخرون ، الرقابة والتوجيه : أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن ، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، جنيف ، 2010 .
101. د . هاني سليمان العلاقات المدنية – العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير ، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات ، قطر ، 2015 .
102. د . هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط3 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الأردن ، 2011 .
103. د . هشام مجدي ، لجان تقصي الحقائق والرقابة على السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي) ، ط1 ، دار وليد للنشر والتوزيع والبرمجيات ، القاهرة ، 2023 .
104. د . وائل منذر البياتي ، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية – دراسة مقارنة ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2015 .
105. وسيم حسام الدين الاحمد ، الاستجاب في النظام البرلماني العربي ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 .
106. د . يزن خلوق محمد ، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الاكاديميون للنشر والتوزيع ، 2019 .
107. يزيد صايغ ، أولياء الجمهورية تشريح الاقتصاد العسكري المصري ، مركز كارنيغي للشرق الأوسط ، بيروت ، 2019 .
108. يزيد صايغ ، فوق الدولة : جمهورية الضباط في مصر ، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي ، الشرق الأوسط ، بيروت ، (أغسطس ، 2012) .

ثالثاً : الرسائل والأطروحات الجامعية

1. ابتسام ويس ، دور المؤسسة العسكرية في صنع السياسات الأمنية في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية _ جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة ، 2016 .
2. أحمد فاضل محمد الصفار ، التزام السلطات الاتحادية بمكافحة الإرهاب دراسة دستورية مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، 2019.
3. امحمد رفيق غراب ، العلاقات المدنية – العسكرية في مصر وانعكاساتها على العمليات السياسية والاقتصادية ، أطروحة مقدمة إلى كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية – جامعة الجزائر 3 ، 2021.
4. داليا شيركو شاكر ، إشكاليات التنظيم الدستوري للقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي في الدولة الفيدرالية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية القانون – جامعة السليمانية ، 2021 .
5. سحر محسن عبود التميمي ، الدور الرقابي في الأنظمة السياسية المقارنة ، أطروحة مقدمة إلى كلية العلوم السياسية والإدارية والدبلوماسية – الجامعة الإسلامية في لبنان ، 2021 .
6. سييان جميل مصطفى الأتروشي ، مبدأ استقلال القضاء (دراسة دستورية قانونية) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، 2003 .
7. الطاهر سالمي ، الصادق عياد ، دور المؤسسة العسكرية في صنع استراتيجية الأمن القومي " دراسة حالة اسرائيل " ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة العربي التبسي تبسة ، 2020.
8. علي حسين أحمد غيلان الفهداوي ، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون – جامعة بغداد ، 1997 .
9. عميرة أسماعيل ، دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري ، رسالة ماجستير – كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة الجزائر ، 2009 .

10. محمد عباس حمودي الزبيدي ، ضمانات المتهم العسكري في مرحلة المحاكمة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون – جامعة الموصل ، 2002 .
11. يمامة محمد حسن كشكول ، دور القضاء في حماية حق المشاركة في الحياة السياسية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة النهريين ، 2014 .

رابعاً : البحوث والدوريات

1. د . أحمد محمد عبد الحق عبد الله ، الإشكالات القانونية ذات الصلة بمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري ، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ، المجلد 9 ، العدد 2 ، 2023 .
2. أسماء أحمد توفيق السيد ، دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية المصرية دراسة حالة مجلس النواب " 2015 – 2020 ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، العدد 19 ، 2023 .
3. حارث أديب أبراهيم ، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات ، مجلة الرافدين للحقوق ، جامعة الموصل ، السنة الثانية عشرة ، المجلد 9 ، العدد 31 ، 2007 .
4. حسن تركي عمير ، المؤسسة العسكرية العراقية في مواجهة التنظيمات الارهابية عوامل الانجاز ودواعي الاخفاق ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، العدد 12 ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2015 .
5. د . حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005 ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون – جامعة بغداد ، العدد الأول ، 2009 .
6. د . رافع خضر صالح شبر ، إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلس التشريعي الواحد ، مجلة التشريع والقضاء ، السنة الرابعة ، العدد الثالث ، 2012 .
7. زروقة إسماعيل ، جدلية السياسي والعسكري في تركيا وانعكاساته على محاولة انقلاب 2016 ، مجلة المعيار ، المجلد 12 ، العدد 1 ، 2021 .

8. زهير حامدي ، انقلاب مصر ، مقارنات تاريخية بتجارب أخرى ، مجلة سياسات عربية ، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات ، العدد4 ، 2013 .
9. سمراء غربية ، دور القيادة في تكيف الجنود في مؤسسات التكوين العسكري ، مجلة علوم الانسان والمجتمع ، العدد 1 ، 2012 .
10. د. شادي عبد الوهاب منصور ، ماهي مهام وأدوار الجيوش في أزمنة الأوبئة ، المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة ، العدد 7 ، 2020 .
11. د. شافي طالب محمد العجمي ، تشكيل المحكمة الدستورية بين الارتباط بالواقع السياسي والفصل المرن بين السلطات " دراسة مقارنة " ، مجلة روح القوانين ، العدد103 ، الجزء الثاني ، 2023 .
12. د. عابد خالد رسول ، السياسة الأمنية في الدول الفيدرالية (دراسة مقارنة) ، مجلة الدراسات السياسية والأمنية ، المجلد (الأول) ، العدد (الأول) ، 2018 .
13. عبد الحسين شعبان ، رؤية في مشروع الدستور العراقي الدائم ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، المجلد 28 ، العدد 320 ، بيروت ، 2005 .
14. د. علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أو تأكيد للفدرالية ، مجلة الملتقى ، النجف الأشرف ، السنة الأولى ، ع4 ، 2006 ، ص33 .
15. د. علي يوسف الشكري ، تناسب رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي " دراسة مقارنة " ، مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، 2010 .
16. د. عواد عباس الحردان : حق المشاركة السياسية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، عدد (6) ، سنة 2012 .
17. د. فرح ضياء حسين ، خالد سلمان خالد ، صنع واتخاذ السياسات العامة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم السياسية ، العدد (31) 1 ، 2023 .
18. ليلي سيد مصطفى ارباب ، الجيش والاستقرار السياسي في السودان ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد ، 36 ، 2012 .

19. د . ماجد نجم عيدان الجبوري ، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة (تحليل وتقييم) ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد 5 ، العدد 7 ، ج 1 ، 2016 .
20. د . محمد حمدي عبد العليم علام ، الانحراف التشريعي بين النظرية والرقابة القضائية " دراسة مقارنة" ، مجلة روح القوانين ، العدد 103 ، الجزء الأول ، 2023 .
21. د . محمد عباس محسن ، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية .. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات الاتحادي العراقي ، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية / قسم العلوم الاقتصادية والقانونية ، العدد 11 ، 2014 .
22. محمود جمال ، الرقابة المدنية على الأجهزة العسكرية : ضوابط وتجارب ، مجلة المعهد المصري ، المجلد 6 العدد 24 ، 2021 .
23. ممدوح غالب أحمد بري ، دور المؤسسة العسكرية في إدارة النظام السياسي المصري بعد الثورة (2011 – 2014) دراسة في تأريخ مصر المعاصر ، مجلة الدراسات الافريقية وحوض النيل – المركز الديمقراطي العربي ، المجلد الأول ، العدد الثاني ، 2018 .
24. د . مليكة بوضياف ، السياسة العامة وصنع القرار ، مقدمة لطلبة الليسانس جذع مشترك السنة الثانية شعبة العلوم السياسية ، جامعة حسبية بن بوعلي بالشلف كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2019 .
25. د . ميثم حنظل شريف ، التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح في انتخابات المجالس المحلية النيابية ، مجلة القانون المقارن ، العدد 46 ، 2007 .
26. نبي ميش ، سردار غولنر ، الإطار الدستوري للنظام الرئاسي في تركيا ، رؤية تركية ، السنة 6 ، العدد 2 ، 2017 .
27. هيفاء محمد أحمد ، موريتانيا بين الانقلاب العسكري والحكم المدني، مجلة دراسات دولية، العدد 42 ، 2009

28. د. ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، 2010 .
29. د. ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في العراق (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، 2010 .

خامساً : الوثائق والنصوص القانونية

• الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

1. الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن لعام 1789.
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 ، مكتبة حقوق الإنسان ، جامعة منيسوتا ، 1948.
3. الاتفاقية الاوروبية لحماية حقوق الانسان لعام 1950 ، مكتبة حقوق الانسان ، جامعة منيسوتا ، 1950 .
4. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 ، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.ohchr.org> تأريخ الاطلاع 9 / 4 / 2024 .
5. الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام 1969 ، مكتبة حقوق الانسان ، جامعة منيسوتا ، 1969.
6. منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ، مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب ، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ، بولندا ، 2011 .
7. مدونة السلوك الخاصة بالجوانب السياسية - العسكرية للأمن" ، ببودابست في 3/12/1994 في الجلسة الحادية والتسعين للجنة الخاصة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي. للاطلاع على النص الكامل للمدونة انظر :

Organization for Security and Co-operation in Europe " , CODE OF CONDUCT ON POLITICO -MILITARY ASPECTS OF SECURITY , " Programme for Immediate Action Series, No. 7 , 3 December 1994 .

متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.osce.org> تأريخ الاطلاع 29 / 9 / 2023 .

• الدساتير

1. دستور مصر لسنة 1923 ، منشور في الوقائع المصرية ، العدد 42 ، 1923 .
2. دستور مصر عام 1930 .
3. دستور مصر لسنة 1956 ، منشور في الوقائع المصرية ، العدد 5 مكرر ، 1956 .
4. دستور 1971 ، منشور في الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة عشرة ، العدد 36 مكرر (أ) ، 1971 .
5. الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 .
6. الإعلان الدستوري رقم 13 لسنة 2011 ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 6 (مكرر) ، 2011 .
7. دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 3 مكرر (أ) ، 2014 .
8. دستور الجمهورية التركية لعام 1924 ، صدر بموجب القانون 491 لعام 1924 .
9. دستور الجمهورية التركية لعام 1961 ، صدر بموجب القانون 334 ، بمنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 10859 ، 1961 .
10. دستور الجمهورية التركية لعام 1982 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، المجلد 22 ، العدد 17863 مكرر ، 1982 .
11. دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغى
12. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3981 في 1 / 1 / 2004 .
13. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4012 ، 2005 .
14. دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام 1789 المعدل .

• النصوص القانونية المصرية

1. قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، السنة التاسعة ، العدد 123 ، 1966 .
2. قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة عشرة ، العدد 45 (ب) ، 1971 .
3. قانون الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، 1977 .
4. قانون خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة رقم 123 لسنة 1981 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 29 (تابع) ، 1981 .
5. مرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2011 المعدل لقانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18 مكرر (أ) ، 2011 .
6. قانون زيادة المعاشات العسكرية رقم 80 لسنة 2012 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 28 (مكرر) ، 2012 .
7. قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 23 ، 2014 .
8. قانون مجلس الأمن القومي رقم 19 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ب) ، 2014 .
9. قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
10. قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
11. قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 23 ، 2014 .
12. قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية المصري رقم 22 لسنة 2014 ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 10 مكرر ، 2014 .

13. قانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 14 مكرر (ب) ، 2016 .
14. قانون مجلس الشيوخ رقم 141 لسنة 2020 ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 26 ، 2020 .
15. قانون رقم 167 لسنة 2020 المعدل لقانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 30 مكرر (أ) ، 2020 .
16. قانون تأمين وحماية المنشآت والمرافق العامة والحيوية في الدولة ، رقم 3 لسنة 2024 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 5 مكرر (ج) ، 2024 .

• النصوص القانونية التركيبية

1. قانون المحاسبة العامة رقم 1050 لسنة 1927 ، نشر في الجريدة التركيبية ، المجلد 8 ، العدد 606 ، 1927 .
2. قانون العقوبات العسكري رقم (1632) المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 1520 ، 1930 .
3. قانون الخدمة الداخلية للقوات المسلحة التركيبية ، رقم 211 لسنة 1961 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 10702 ، 1961 .
4. قانون محكمة الحسابات رقم 832 لسنة 1967 ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 6 ، العدد 12538 ، 1967 .
5. قانون انشاء المحاكم العسكرية وإجراءات المحاكمة رقم 353 الملغى .
6. اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 12 ، العدد 14506 ، 1973 .
7. قانون الأحزاب السياسية رقم 2820 لسنة 1983 المعدل ، نشر في جريدة الجمهورية ، المجلد 5 ، العدد 18027 ، 1983 .
8. قانون الأمانة العامة لمجلس الأمن القومي رقم 2945 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18218 ، المجلد 22 ، 1983 .

9. قانون انتخاب البرلمان رقم 2839 لسنة 1983 ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 18076 ، 1983 .
10. قانون رقم 5170 لسنة 2004 المعدل لبعض مواد دستور الجمهورية التركية ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 25469 ، 2004 .
11. قانون رقم 5530 لسنة 2006 المعدل لقانون إنشاء المحاكم العسكرية وإجراءات المحاكمة رقم 353 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 26219 ، 2006 .
12. قانون تعديل بعض مواد دستور الجمهورية التركية رقم 5982 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 27580 ، 2010 .
13. قانون محكمة الحسابات رقم 6085 لسنة 2010 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 27790 ، 2010 .
14. مرسوم رقم 703 لسنة 2018 المعدل لقانون انشاء المحكمة الدستورية وإجراءات المحاكمة رقم 6216 لسنة 2011 .
15. قانون الانتخابات الرئاسية رقم 6271 لسنة 2012 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، المجلد 51 ، العدد 28185 ، 2012 .
16. قانون تعديل مجلس الأمن القومي والأمانة العامة رقم 4789
17. قانون تعديل دستور الجمهورية التركية رقم 6771 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 29976 ، 2017 .

• النصوص القانونية العراقية

1. أمر الدفاع والسلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 .
2. قانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4040 ، 2007 .
3. قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم 14 لسنة 2008 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4063 ، 2008 .
4. قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم 3 لسنة 2010 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4143 ، 2010 .

5. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4217 ، 2011 .
6. قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4383 ، 2015 .
7. قانون أصول المحاكمات العسكرية رقم 22 لسنة 2016 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4444 ، 2016 .
8. قانون وزارة الداخلية رقم 20 لسنة 2016 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4414 ، 2016 .
9. قانون هيئة الحشد الشعبي رقم 40 لسنة 2016 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4429 ، 2016 .
10. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4499 ، 2018 .
11. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4569 ، 2019 .
12. النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .
13. قانون رقم (4) لسنة 2023 ، قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات ولأفضية رقم (12) لسنة 2018 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4718 ، 2023 .
14. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (2023 – 2024 – 2025) رقم 13 لسنة 2023 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4726 ، 2023 .

سادساً : القرارات القضائية

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (43 / اتحادية / 2010) والصادر بتاريخ 12 / 7 / 2010 .
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (44 / اتحادية / 2010) والصادر بتاريخ 12 / 7 / 2010 .
3. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (53 / اتحادية / 2011) والصادر في 18 / 10 / 2011 .
4. قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد (24 / اتحادية / 2016) والصادر في 23 / 10 / 2016 .
5. قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد (17 / اتحادية / 2017) الصادر في 8 / 2017 / 22 / .
6. قرار الهيئة القضائية للانتخابات ذي العدد 18 / 2021 الصادر بتاريخ 6 / 21 / 2021 .
7. قرار الهيئة القضائية للانتخابات ذي العدد 17 / 2021 الصادر بتاريخ 6 / 27 / 2021 .

سابعاً : مصادر الشبكة الدولية للمعلومات

1. أبراهيم منشأوي ، وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل ، المركز العربي للبحوث والدراسات ، الدوحة ، متاح على الموقع الإلكتروني <http://www.acrseg.org> ، تاريخ الاطلاع 14 / 8 / 2023 .
2. إمبراطورية الجيش الاقتصادية : دعم السلطة الحاكمة يهدد نفوذ القطاع الخاص ، مدى مصر ، 2014 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.madamasr.com> ، تاريخ الاطلاع 17 / 11 / 2023 .
3. جريدة المدى ، العدد 2553 ، السنة التاسعة ، 2012 ، ص2 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper> . تاريخ الاطلاع 22 / 8 / 2023 .

4. جريدة المدى ، العدد 3444 ، 2015 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net> تاريخ الاطلاع 1 / 10 / 2023 .
5. جوان سوز ، المعارضة التركية ترفض الموازنة وتصفها " بميزانية الحرب " ، 2021 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.alarabiya.net> تاريخ الاطلاع 7 / 11 / 2023 .
6. دلشاد محمود صالح بابلا ، المدخل المؤسسي في دراسة النظام السياسي (المؤسسة العسكرية التركية نموذجًا) منشور على الموقع الإلكتروني <https://hiuoz.uoz.edu.krd> تاريخ الاطلاع 7 / 6 / 2023 .
7. بشير عبد الفتاح ، تراجع الدور السياسي للجيش التركي ، مركز الجزيرة للدراسات ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://studies.ahjazeera.net> تاريخ الاطلاع 7 / 6 / 2023 .
8. سوسن جاد ، المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مصر والقضية الغربية ضد قنصوة ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.Carnegieendowment.org> تاريخ الاطلاع 15 / 7 / 2023 .
9. شريف محي الدين ، تطور المؤسسة العسكرية في المواثيق الدستورية - آفاق الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في مصر ، مبادئ الإصلاح العربي ، برنامج دعم البحث العربي - الدورة الثانية ، 2016 ، ص 5-6 . متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.arab-reform.net> تاريخ الزيارة 27 / 9 / 2023 .
10. صلاحيات مجلس الأمن الوزاري على الموقع الإلكتروني <https://ar.m.wikipedia.org> تاريخ الاطلاع 3 / 2 / 2024 .
11. عادل حسن دفار ، موقف مجلس النواب من قضايا الأمن ومكافحة الإرهاب ، دائرة البحوث ، 2021 ، متاح على الموقع الإلكتروني ، <https://archive4.parliament.iq> تاريخ الاطلاع 8 / 10 / 2023 .
12. القاضي رحيم حسن العكيلي ، لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية ، منشور على الموقع الإلكتروني <http://burathanews.com> تاريخ الاطلاع 21 / 12 / 2023 .

13. قرار مجلس المفوضين رقم (5) للمحضر الاعتيادي (21) المؤرخ في 24 / 6 / 2021 ، متاح على الموقع الالكتروني [https:// ihec.iq](https://ihec.iq) تأريخ الاطلاع . 14 / 7 / 2023 .
14. قرار مجلس المفوضين رقم (16) للمحضر الاعتيادي (22) المؤرخ في 29 / 6 / 2021 ، متاح على الموقع الالكتروني <https://ihec.iq> تأريخ الاطلاع . 14 / 7 / 2023 .
15. قرار مجلس المفوضين رقم (11) للمحضر الاستثنائي (43) لمؤرخ في 1 / 7 / 2021 ، متاح على الموقع الالكتروني [https:// ihec.iq](https://ihec.iq) تأريخ الاطلاع . 14 / 7 / 2023 .
16. القوات الأمنية والصحة جيشان في مواجهة كورونا ، متاح على الموقع الالكتروني <https://www.ina.iq> تأريخ الاطلاع 27 / 6 / 2023 .
17. الكاظمي يمنع العسكريين من إبداء آراء سياسية بمواقع التواصل الاجتماعي ، متاح على الموقع الالكتروني www-alarabiya-net.cdn,ampproject.org تأريخ الاطلاع 24 / 7 / 2023 .
18. محضر جلسة مجلس النواب رقم (26) ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ 3 / 10 / 2015 ، متاح على الموقع الالكتروني <https://archive3.parliament.iq> تأريخ الاطلاع . 13 / 10 / 2023 .
19. الجلسة رقم (14) في 25 / 8 / 2016 ، متاح على الموقع الالكتروني <https://archive3.parliament.iq> تأريخ الاطلاع 13 / 10 / 2023 .
20. محضر جلسة مجلس النواب رقم (26) ، الدورة الانتخابية الثانية ، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ 30 / 1 / 2011 ، والمنشور على الموقع الالكتروني <https://archive4.parliament.iq> تأريخ الاطلاع . 7 / 10 / 2023 .
21. محمد بريك ، وضعية المؤسسة العسكرية في الدستور : مقدمات وأفكار أولية ، رؤية تركية ، 2012 ، ص 111-112 ، متاح على الموقع الالكتروني <http://rouyaturkiyyah.com> تأريخ الاطلاع 27 / 9 / 2023 .

ثامناً : المصادر الأجنبية

1. Anna Pouvreau , L'évolution du rôle de l'institution militaire en Turquie (2003-2015)(T648) , RDN , 2015.
2. Anna Pouvreau , La restauration des Forces armées en Turquie , DANS Revue Défense Nationale 2017/10 , (N805) .
3. Ayfer Genc Yilmaz , The national security concept and police- military relations in Turkey , disponible sur, <https://www.ejournals.eu>
تأريخ الاطلاع 9 /6/2023
4. Ayşe Aslıhan Çelenk, Democratization of The National Security Discourse And The Political Parties In Turkey , Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 33 , 2009 .
5. Bastien Irondele , Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana , Olivier Chopin , Christian Olsson , Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe , Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire , 2019 .
6. Branimmir Furlan , Civilian Control and military Effectiveness ; Slovenian Case , Armed Forces & Society , Vol . 39 , No . 3 (December 2012)
نقلًا عن البدوي عبد القادر البدوي ، الثقافة السياسية والعلاقات المدنية العسكرية – دراسة حالة القوات المسلحة السودانية ، ط 1 ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، برلين ، 2022 .
8. Chris Edelson , Emergency Presidential Power , the University of Wisconsin press , in the United States of America , 2013 .
9. Fazil H . ERDEM , Vahap COSKUN , ASKERI YARGI VE ASKERI VESAYET , Dicle universitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Cilt :14 , Sayı : 20- 21 , 2009 ; sayfa 114

10. Giovanni Parigi, Voila comment Erdogan a affaibli l'armée, OASIS,26/07/2016,

<https://www.oasiscenter.eu/fr/voila-comment-erdogan-affaibli-larmee>

تأريخ الاطلاع 18 / 8 / 2023

11. Hans Born , Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: Principes, mécanismes et pratiques, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève, Guide pratique pour les parlementaires, N°5 – 2004 .

12. Hans Born , Philipp Fluri , Simon Lunn (Eds) , Contrôle et Orientation : La Pertinence du Contrôle Parlementaire pour le Secteur de la Sécurité , Genève : Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées , 2014 .

13. Louis M. Imbeau , Rick Staphurst , Le Contrôle Parlementaire Des Finances Publiques , Presses de l'Université Laval , Canada , 2019 .

14. Ornella Moderan , Political Leadership and National Ownership of Security Sector Reform Processes , Toolkit for Security Sector and Governance invest Africa , Geneva , 2015 .

15. Osabiya Babatunde, "Democratization and the military in Nigeria: A case for an Enduring Civil-Military Relations in the fourth republic and beyond", Global Journal of Political and Administration, Vol3, N2, April 2015 .

16. Osman NACAĞ , Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Milli Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri , YÖNETİM VE EKONOMİ , Cilt:29 Sayı:2 , Yıl:2022 .

17. Paul turk , Les Commissions parlementaires Permenancntes et lerenouveau du Patlement sous La Ve republique , Th , D , 2005 .

-
18. Umit Cizre , Demythologizing the National Security Concept : The Case of Turkey , Middle East Journal , vol. 57 , n°.2 , spring 2003 .

Abstract

The principle of military neutrality is one of the important principles in democratic systems and a fundamental pillar for the stability of any political system in the state. However, this principle cannot bear fruit without effective guarantees that contribute to keeping the military institution away from interference in the political process. That is, the constitutional document must include official rules and provisions and clear, explicit formulas to ensure the neutrality of the military institution and must not include clauses that allow the military institution to interfere in political work. Civilian authorities are also among the most important guarantees of the neutrality of the military institution because of the powers and authorities they possess that can be used to keep the military institution away from political work. The practice of constitutional institutions of their legislative, supervisory or judicial role represents a strong factor in ensuring the neutrality of the military institution and non-interference in the political process. Therefore, most constitutional systems have tended to grant civil authorities many mechanisms or means through which the neutrality of the military institution can be guaranteed. The legislative authority has been granted many powers and

authorities that would keep the military institution away from interfering in political affairs, whether at the organizational, legislative or supervisory level. The executive authority has also been granted many powers and authorities. As the direct and primary authority responsible for the military institution, the judiciary also constitutes the most important guarantee in ensuring the neutrality of the military institution by verifying the extent to which military laws conform to the provisions of the constitution, including the principle of the neutrality of the military institution. Then we will show the extent of the efficiency of the guarantees stipulated in the constitution and the powers and authorities granted to the constitutional institutions in distancing the military institution from political work. On the other hand, the stability of the political situation and the agreement of the political parties on the military policy also constitute a basic factor in ensuring the neutrality of the military institution. In contrast, the instability of the political situation or the agreement of the political parties on the military or defense policy or the failure of the constitutional institutions to exercise their powers or

authorities stipulated in the constitution or their negligence opens the way for the military institution to interfere in political life



University of Kerbala

College of Law

Branch of public law

**Constitutional guarantees of neutrality of the military
institution According Constitution of the Republic of
Iraq of 2005 (a comparative study)**

Dissertation Submitted By Student

Ehab Kamil Shahein

To The Council of The College of Law of Kerbala University

Which Is A Part of The Requirements For Obtaining

PH.D In General Law

Supervised by :

Dr. Prof . Yasir Otaiwi Al - Zubaidy

2024 A.D

1446 A.H