

الاجتماع الإقليمي الثالث

لمجموعة العمل حول إدارة قطاع الأمن والرقابة البرلمانية

ورشة عمل إقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع  
وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية

**ورقة السيد جمال الضمور**  
عضو سابق لمجلس النواب الأردني

13-14 نوفمبر / تشرين الثاني 2007

مجلس النواب البلجيكي

بروكسل، بلجيكا

## نحو تعزيز الشفافية و تفعيل دور البرلمانات العربية في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة.

تعتبر الرقابة البرلمانية بالعموم على كافة مؤسسات الدولة هي من قبيل إضفاء صفة الشرعية الدستورية على عمل مجلس النواب، والذي يختص وظيفياً بمهنتي التشريع والرقابة، والرقابة المنشودة في هذا السياق هي أيضاً تكريس وتجسيد في إضفاء العمل الديمقراطي في تحقيق مبدأ المساءلة التي توخاها الدستور في تمكين مجلس النواب من أخذ دوره الفاعل و البناء من أن كافة مؤسسات الدولة تؤدي خدماتها للدولة بكافة مكوناتها، وتعمل على حماية وصون الدستور وذلك ضمن دائرة التكامل التشريعي و الرقابي المخول بهما مجلس النواب لممارسة دوره الوظيفي.

وهذا الأمر يجعل من الرقابة على موازنة الأمن و الدفاع يحتل مرتبة متقدمة من الرقابة البرلمانية في الدول التي تفعل دور دساتيرها ولنقل الدول ذات الديمقراطيات العريقة التي تبسط برلماناتها رقابتها على كافة نشاطات و ممارسات وسلوك قطاعي الأمن و الدفاع فبسط سلطة البرلمان تظفي صفة الشرعية على اعمال اجهزة الأمن والدفاع، وما يتبع ذلك من اخضاعها للمساءلة الديمقراطية، حيث يؤدي هذا الأمر إلى عامل بناء الثقة و الإستقرار ما بين دوائر الانتخاب سواء أكانت أحزاب سياسية أو تيارات ثقافية و سياسية مختلفة وكذلك مؤسسات المجتمع المدني و المؤسسات الخاصة المالية وغيرها، ودافعي الضرائب من أن استخدام الأموال العامة في قطاعي الاجهزة الأمنية و الدفاع يخضع بالنتيجة للمراقبة و المصادقة والمساءلة.

ونشير هنا إلى أن الدعوة إلى وجود لجان برلمانية متخصصة للرقابة على موازنة الأمن والدفاع هي دعوته في بداياتها، ونخص هنا الدول حديثة التجارب الديمقراطية وكذلك في دولنا العربية فقطاعى الأمن و الدفاع يضيفى على انشطتهما وعلى الدوام صفة الحظر أو التدخل في ميزانيتهما من حيث مراقبة أمور الصرف و الشراء و الإنفاق فنجد وعلى سبيل المثال النصوص القانونية التي تحكم عمل أجهزة المخابرات و القوات المسلحة و كذلك ديوان المحاسبة (الهيئة الرقابية العليا على المال العام) وصلاحيه مجلس النواب، نجد نوافذ قانونية مغلقة و نوافذ لا تسعف بالنتيجة إلى إضفاء صبغة الرقابة حتى باتت شكلاً بدون أي مضمون يفضي إلى نافذه الأنشطة و الأعمال لهذين القطاعين. فقد نصت المادة 17/أ من قانون القوات

المسلحة رقم 64 لسنة 2001 (تعتبر القوات المسلحة شخصية معنوية ذات استقلال اداري ومالي يمكنها من اداء واجباتها) و أكدت المادة 18 من نفس القانون على اعتبار موضوع اسحلة القوات المسلحة من المحاذير التي لا يجوز نشرها أو البوح عنها).

فالقيد القانوني الوارد في المادة 17 هو قيد مطلق و ذلك بإعطاء القوات المسلحة حق التصرف بكافة بنود ميزانيها، سواء من حيث الشراء أو الإنفاق دون أية رقابة على هذه الأنشطة، وتعزز ذلك بقيد قانوني مطلق هو الآخر في المادة 18 وذلك بإضفاء صفة الحذر بعدم الكشف عن موجودات القوات المسلحة من الأسلحة و المعدات و ذلك بعدم نشر أو إفصاح عن حجم هذه الأسلحة و مصادرها و كيفية الحصول عليها و على طرق شراؤها.

أما بالنسبة للأجهزة الأمنية فإن قانون المخابرات العامة رقم 24 لسنة 1964 والمعدل رقم 6 لسنة 1975 فقد اعطت المادة 10 من القانون الصلاحيات المطلقة أيضاً لمدير المخابرات في تحديد الأموال اللازمة لإنفاقها و ذلك بالطلب من رئيس الوزراء لإدماج هذه الموازنة في ميزانية الدولة، والتي لا يجوز بالنتيجة الإطلاع على أوجه صرفها أو الإنتقاص منها تحت أي بند حتى أن لوازم الشراء أو الإلتلاف أو البيع يتم بنظام خاص بالتنسيق مع مجلس الوزراء، و حقيقة الأمر إذا ما نظرنا إلى النصوص القانونية الوارد ذكرها سواء في قانون القوات المسلحة او قانون المخابرات العامة و عدنا بهما إلى مرجعية الدولة الشرعية في المراقبة على أمور صرف و إنفاق المال العام أي من خلال ديوان المحاسبة، حيث جاءت صلاحية هذا القانون رقم 28 لسنة 1952 والمؤقت رقم 3 لسنة 2002، لتبين لنا المادة الرابعة منه بأن صلاحيات مراقبة ديوان المحاسبة على كافة الوزارات و الدوائر الحكومية و المؤسسات الرسمية العامة و أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها. و إذا ما أردنا أن نفعل هذا النص القانوني مع نص المادة 22 من نفس القانون نجد نافذه لا توصل إلى نتيجة حيث جاء النص (بأن يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص لكل سنة مالية للدولة يبين فيها ملاحظاته و يقدم إلى المجلس ويرسل صورته للإطلاع لرئيس الوزراء و وزير المالية) و مع أن المشرع قد أعطى نافذه لمجلس النواب لممارسة دوره في الرقابة على قطاعي الأمن و الدفاع من خلال هذه النافذه القانونية إلا أنها نافذه شكلية و غير فاعلة فلا يملك مجلس النواب مناقشة التقرير أو البحث عن أوجه الإنفاق لدى هذين القطاعين و مرد ذلك إلى عجز تشريعي قصد المشرع أساساً بأن هذين المرفقين محصنين من كافة المسائلة.

ومن أجل تعزيز الشفافية و تفعيل دور البرلمانات العربية في إعداد موازنة الأمن و الدفاع وفي الرقابة و على ضوء ما تقدمنا به نوصي بالآتي:

1. إزالة القيود التشريعية الصارمة التي وضعت للحد من دور البرلمان في المراقبة على ميزانية الدفاع و الأمن، باعتبار هذه القيود عائقاً رئيسياً امام التحولات الديمقراطية و مثبطاً للدور الرقابي الذي توخاه الدستور كدور وظيفي رئيسي لعمل البرلمان.
2. على مجالس النواب أن تأخذ على عاتقها بتشكيل لجان للمراقبة على ميزانية الدفاع و الأمن على غرار اللجان التي يشكلها المجلس والتي يدخل امر تشكيلها من ضمن صلاحياته الوظيفية، وأن تضم هذه اللجنة كافة الأحزاب السياسية، وأن يكون جل اعضاء اللجنة من البرلمان وللجنة الحق بالإستعانة بالخبراء للمساعدة في تنفيذ أعمالها. على أن لا يدخل الوزراء العاملين في الحكومة ضمن تشكيلة هذه اللجنة.
3. وحتى يكون للجنة الدور الفاعل و المؤثر أن تتمتع بصلاحيات قانونية واسعة تسعفها لممارسة أعمالها.
4. و لتحقيق مبدأ الشفافية للجنة المراقبة على ميزانية الأمن و الدفاع يجب إطلاع اللجنة على كافة الأوراق و الوثائق و أية معلومات تفيد لنجاح عملها مع الأخذ بعين الإعتبار أن مثل هذه الوثائق و المعلومات لا يجوز نشرها أو البوح بها خارج عمل اللجنة.
5. إعتبار التقرير الخاص للسنة المالية لنفقات الدولة الذي يقدمه ديوان المحاسبة لمجلس النواب خاضعاً للمناقشة من قبل أعضاء البرلمان بعد تقييمه من قبل اللجنة المشكلة لإعداد الميزانية الخاصة بالدفاع و الأمن، بحيث تخضع كافة نفقات الدولة للمناقشة و المساءلة و المصادقة عليها من قبل البرلمان لتحقيق مبدأ الشفافية و تعزيز الحياة الديمقراطية و احترام مبدأ الشرعية الدستورية لعمل المجلس النيابي.