

دور المجلس النيابي في إصلاح قطاع الأمن

د. رامي عبد الحي (*)

المقدمة

إذا كانت السيادة سمة من سمات الدولة أينما وجدت، فإن وجود القوات المسلحة هو الشرط الأساسي لتحلّي الدولة بهذه السمة التي تفرّقها عن أي مجتمع سياسي آخر. لأن القوات المسلحة بمختلف أجهزتها الأمنية والعسكرية، هي التي تمدّ الدولة بالقوة وهي التي تتيح لها سبل التمتع بسيادتها وحريتها واستقلالها. فهي التي تضمن أمن الوطن وحماية حدوده السياسية من أي عدوان خارجي. وبالتالي تكفل حماية الدولة من أي تهديد أو عبث أمني قد يضرّ بمؤسسات الدولة، وتقي النظام في الدولة من أي اعتداء قد يعيق مسيرته أو يعمل على إنهائه. كما أن أجهزة الأمن هي التي تحمي المواطنين من أي اعتداء قد يمارس ضد بعضهم البعض. ولذلك يُعتبر وجود القوات

الفصل الأول: الصلاحيات الدستورية في

إصلاح قطاع الأمن

(١) هيمنة السلطة الإجرائية على القرار

الأمني

أ - دور رئيس الجمهورية

ب - دور رئيس الحكومة والوزراء

(٢) دور المجلس النيابي في إصلاح قطاع

الأمن

أ - الدور التقريري

ب - الدور الرقابي

ت - الدور المالي

ث - الدور القضائي

الفصل الثاني: المعوقات السياسية أمام

إصلاح قطاع الأمن

(١) الطائفية

(٢) الزبائنية

(٣) انعدام المفاهيم الديمقراطية

(*) أستاذ محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية - الفرع الثالث.

مثلاً، النواة الأساسية لشبكة من السياسات الأمنية المتداخلة، والتي باتت تعتبر المدمك الأساسي في بناء الدولة الديمقراطية القائمة على أساس دولة القانون والمؤسسات.

إلا أن تطور المفاهيم الديمقراطية وانتشار مفاهيم حقوق الإنسان والحرية الشخصية دفع بالدول المتقدمة إلى إصلاح قطاع الأمن لديها، داعيةً كل دول العالم للإقتداء بها، من أجل حفظ السلام العالمي من جهة، وحفظ أمن الأفراد من جهة أخرى.

على هذا الأساس، أخذ مصطلح الأمن بمفهومه الحديث ينتشر في سائر الدول، المتقدمة منها أو المتخلفة؛ وأخذت الدول جميعها تفكر في كيفية إصلاح قطاع الأمن لديها في ضوء ظروفها وأوضاعها ومشاكلها الخاصة بها. ولما كانت هذه المشاكل مرتبطة عامةً، بالتركيبة السوسيو - سياسية وبالإرث التاريخي للدولة، فمن البديهي القول، إن إصلاح قطاع الأمن في الدول الديمقراطية التي تنعم نسبياً بالسلام والأمن إلى حد كبير، لا بد وأن يتم بشكل مغاير تماماً لما يحدث في الدول المتخلفة (بما فيها الدول العربية جميعها) - ذات التاريخ والحاضر الأمني المضطرب أو المتميز بالصراعات والنزاعات أو بالحروب شبه الدائمة - أو في الدول التي تعيش في ظل أنظمة سياسية سلطوية استبدادية، حيث كل انتقاد أو دعوة إصلاحية تُقمع على أنها محاولة لقلب النظام السياسي القائم.

ولا بدّ، لدى التفكير في دور المجلس النيابي في إصلاح قطاع الأمن، من الأخذ بعين الاعتبار، واقع لبنان الخاص في هذا المجال والذي يكاد يكون فريداً من نوعه بين سائر الدول العربية الأخرى. فهو فريد لكونه يجمع في طياته، من جهة، عناصر متخلفة رجعية تمنع الإصلاح الفعال للأجهزة الأمنية من عدم

المسلحة والأمنية في الدولة مسألة أساسية، سواء في أوقات الحرب أم في أوقات السلم. ففي أوقات السلم، تلعب دور الرادع لمنع حدوث أي خلل أمني داخلي أو خارجي. وفي أوقات الحرب، تندفع بكل قواها وبما تمتلك من قوة، للذود عن كرامة الوطن والمواطنين. وبالتالي، فإن القوات المسلحة تعمل على منح المواطنين الطمأنينة وتحمي حقوقهم وحرّياتهم الشخصية. إذن، من البديهي القول أنه لا يمكن تصوّر وجود دولة، من دون قوات مسلحة تابعة لها، تحميها وتحمي نظامها ومواطنيها كما تحمي الوطن ككل. ولكن لا بد لهذه القوات، بكل ما تؤدّيه من مهام خطيرة ومصيرية، من أن تخضع لتشريعات تنظم عملها وتبيّن حدود مهامها الأمنية. وكأي دولة ديمقراطية حديثة، تخضع القوات المسلحة في لبنان لقواعد دستورية وتشريعات قانونية تنظم آلية عملها. ومفهوم قطاع الأمن، في عالمنا المعاصر، لا ينحصر ضمن حدود الأمن العسكري وحسب، بل يتعداه إلى الأمن الإنساني بكل معانيه، أي إلى الأمن السكاني والإقتصادي والاجتماعي والوطني والقومي... إلخ. إلا أنه لا بد من الإقرار بأن الأولوية تبقى للأمن العسكري باعتباره الضامن الأساسي لتحقيق أشكال الأمن الأخرى. ومع ذلك، يبقى السبب الرئيسي وراء تحوّل واتساع النظرة إلى الأمن بهذه الصورة الحديثة، هو بلوغ الدول المتقدمة مرحلة من النمو والتطور، باتت معها تقدّر تماماً أن الإنسان لا يكفي الحصول على الأمن العسكري حتى يستمر في معيشته ضامناً الإستقرار والطمأنينة، بل لا بد له أيضاً، لتحقيق أمنه الشخصي، من العيش في مجتمع آمن من كل النواحي المعيشية والاجتماعية. وبهذه الصورة الشاملة، أخذ قطاع الأمن يشكل مع قطاعات الدولة الأخرى، كقطاع التعليم والصحة والعمل

والمذهبية - السياسية المتجذرة في المجتمع اللبناني منذ مئات السنين مع الحكم العثماني وقد تعززت بعد الحرب بمفاهيم وقيم اجتماعية مادية ومصالحية متنوعة، تشد نحو التسليم بالواقع المستشري للزبائنية والشخصنة والإستزلام والتبعية.

لكن، رغم ذلك كله، ما زالت الفرص متاحة أمام اللبنانيين، كي يسيروا قدماً في إصلاح مختلف قطاعات الدولة التي تصبّ في خانة أمن الإنسان ومنها القطاع العسكري. لأن لبنان كما ذكرنا آنفاً، يملك أحد الأعمدة الأساسية للإصلاح وهو مناخ الحرية الذي يسود الحياة السياسية. فالدستور اللبناني يعتمد في الحكم أسلوب النظام الديمقراطي البرلماني، وهذه إيجابية ضرورية وكافية لإنطلاق مسيرة إصلاح قطاع الأمن ولعب الدور الريادي في هذا المجال، بين سائر الدول العربية. ولأن صلاحية البرلمان في الرقابة على الأجهزة الأمنية ترتبط، على وجه العموم، ارتباطاً وثيقاً بطبيعة النظام السياسي والدستوري المعتمد في الدولة، فإن السؤال الهام الذي يطرح نفسه في هذا السياق، هو الآتي:

وفق أي مبادئ وعلى أي أساس تم استنباط هذه التشريعات في لبنان؟ وإلى من يوكل الدستور مهمة الإمساك بزمام القرار في تحريك القوات المسلحة عند الضرورة، أو في إيقاف تحريكها؟ هل تعتبر هذه المهام من الصلاحيات الدستورية الموكولة إلى السلطة التنفيذية، أم إلى السلطة التشريعية، أم إلى السلطتين معاً، وكيف ذلك؟ هل يمارس المجلس النيابي اللبناني دوره في الرقابة على القوات

استقرار سياسي مزمّن مرتبط بحرب أهلية وحروب داخلية بالإضافة إلى اجتياحات خارجية وصراعات إقليمية وإرث سياسي اقطاعي ومفاهيم اجتماعية وسياسية تشد نحو الزبائنية والشخصنة. وأما من جهة أخرى، فلبنان يملك أحد الأعمدة الأساسية لإصلاح أي قطاع بشكل عام، وقطاع الأمن بشكل خاص وهو المناخ من الحرية الذي يسود الحياة السياسية في لبنان في ظل نظام دستوري برلماني يحاول قدر المستطاع إيجاد مساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾.

إن هذا التعارض والتناقض بين العناصر السلبية التي تمنع أي إصلاح والعناصر الإيجابية الضرورية لأي إصلاح كان، تبقى إصلاح قطاع الأمن في حالة انعاش ومراقبة دون القدرة على المعالجة الفعلية والآيلة نحو الإصلاح الجذري، لیتلاءم قطاع الأمن في لبنان مع دور لبنان الريادي في التشريع والقانون. فالمجتمع اللبناني ما يزال لليوم الراهن، يعاني من عدم الإستقرار في حياته الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، وحتى إن أوضاعه الأمنية الداخلية ليست مستقرة. وما ذلك سوى نتيجة لتداعيات الحرب الأهلية التي دامت زهاء خمسة عشر عاماً؛ عانى لبنان خلالها، ضغوطات خطيرة وعنيفة أدت إلى ضعف تأثير القوى الأمنية في الحياة المدنية نتيجة تفشي ظاهرة الميليشيات، التي حكمت المواطنين بسلطة الأمر الواقع بالإضافة إلى تأثير النزاع السوري وامتداداته العكسرية في لبنان وتفشي ظاهرة السلاح. فضلاً عن ذلك، إن لبنان هو بلد صغير ذو إمكانيات إقتصادية متواضعة، مثقل بإرث كبير من النزاعات الإقطاعية

(1) «النموذج اللبناني يمثل حالة فريدة في النظام الإقليمي العربي: الدولة غير سلطوية، والمجتمع تعددي ومفتوح، والأحزاب السياسية قائمة وفعالة» Farid el Khazen, The Breakdown of the state in Lebanon, 1967-1976 (Cambridge an London: Harvard University press an I.B, Tauris, pp. 87-123.

- السيادة تعني أن السلطة تستمد قوتها من نفسها وهي لا تخضع لأي جهة أخرى. وهي بذلك لها وجهان: وجه خارجي وآخر داخلي. الوجه الخارجي يتجسد في استقلالية السلطة تجاه أي سلطة أخرى أي في القدرة على اتخاذ القرارات النهائية في المواضيع المطروحة عليها في الميدان الدولي. أما الوجه الداخلي فيتمثل في قدرة السلطة على تنظيم نفسها بنفسها واتخاذ القرارات التي تراها مناسبة. وبذلك تكون كافة الجهات الأخرى الموجودة في الدولة سواء كانت منظمات أو أفراداً خاضعة لها. وإن من واجبات الدولة تأمين تنفيذ هذا الخضوع عبر القوى الأمنية التي تكون الغاية الأساسية من مهامها هو الحفاظ على سيادة الدولة الخارجية والداخلية من جهة، وحفظ أمن المواطنين من جهة أخرى.

- ومن النقاط الأساسية المفروضة على السلطة (ومن بعدها على القوى الأمنية) والتي يكون من الصعب في دول العالم الثالث تصورها (لغياب المفاهيم والممارسات الديمقراطية الصحيحة) هي عدم المزج بين السلطة كشخصية معنوية وبين الأشخاص الذين يتولون المهام الدستورية (السياسيين) الذين يديرونها. فالقرارات التي يتخذها الحكام ليست قراراتهم بل هي قرارات السلطة كشخصية معنوية. وبالتالي يكون على القوى الأمنية الخضوع للسلطة كسلطة وليس للأشخاص الذين يتولونها (خصوصاً إن هم خرجوا من السلطة بأي وسيلة ديموقراطية كانت).

- يعتبر الخضوع للقانون من الشروط الأساسية للدولة الحديثة. وقد أرست نظرية كارويه دو ملبيرغ Carre de Malberg حول التحديد الذاتي للسلطة من قبل القانون^(٢).

المسلحة، وفقاً لمهامه الدستورية وباعتباره الهيئة المفوضة من الشعب للقيام بشؤون السلطة التشريعية ومراقبة السلطة التنفيذية؟ أم هناك معوقات سياسية تطيح بهذه المهام الدستورية، كما تطيح بأي محاولة على صعيد إصلاح قطاع الأمن، مثلما تعرقل أي عملية إصلاحية تصب في خانة تطوير النظام القانوني والإداري والسياسي من أساسه؟

هذا ما سوف نحاول الإجابة عنه من خلال البحث أولاً، في الصلاحيات الدستورية لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في إصلاح القطاع الأمني في لبنان؛ ثم البحث، ثانياً، في المعوقات السياسية التي تحول دون استعمال المجلس النيابي سلطاته في تطوير وإصلاح قطاع الأمن في لبنان.

الفصل الأول: الصلاحيات الدستورية في تنظيم قطاع الأمن في لبنان

من الشروط والصفات الأساسية لوجود كيان الدولة هو توفر سلطة عامة تمارس سلطتها على مجتمع معين وفي مكان معين. هذه السلطة تتخذ القرارات الكفيلة لإدارة الشؤون المشتركة للشعب. وهي تتمتع من أجل ذلك بسلطة إكراه تتيح لها تأمين احترام كافة القرارات التي تتخذها. إن قدرة السلطة على فرض احترام قراراتها تمتاز بحصريتها بمعنى أنه لا يمكن لأي جهة أخرى في الدولة أن تتمتع بنفس الإمتيازات لجهة القدرة على فرض السلطة على الشعب. ومن الطبيعي أن يتم تطبيق احترام قرارات السلطات الدستورية عبر الأجهزة الأمنية.

ومن الصفات الأساسية للسلطة في الدولة هي كونها سيادية، تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع للقانون.

(٢) Raymond Carré de Malberg (1861-1935), Contribution à la théorie générale de l'état, Paris, CNRS éditions, 1985.

من الدستور) والنص على صلاحيات رئيس الحكومة بما يعزز دوره في المشاركة في الحكم. وأصبح وفق ذلك، رئيس الحكومة، حُكماً، نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع (المادة ٦٤ من الدستور) بالإضافة إلى خضوع القوات المسلحة لمجلس الوزراء الذي يتولى السلطة الإجرائية، فالمادة ٤٩ من الدستور تنص على أن: «رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء».

وهكذا أصبحت القوات المسلحة خاضعة في آن معاً لسلطة رئيسها وهو رئيس الجمهورية ولسلطة نائب رئيس القوات المسلحة الذي هو رئيس الحكومة وهي تخضع أيضاً وأيضاً لسلطة مجلس الوزراء...

تجاه هذا التشابك يجب تبيان سلطة كل من هذه الجهات على قطاع الأمن قبل دراسة سلطة ودور المجلس النيابي في إصلاح قطاع الأمن.

أ) دور رئيس الجمهورية

إن إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية الإشراف على قطاع الأمن، وإن من خلال قيادة القوات المسلحة، فيه من الناحية الدستورية تناقض ليس بيسير، خصوصاً من ناحية التعارض مع قاعدة تلازم السلطة والمسؤولية. فمن المعلوم أن رئيس الجمهورية بحسب الدستور اللبناني ولا سيما المادة ٦٠ منه، لا يخضع لأي شكل من أشكال المساءلة من قبل المجلس النيابي (باستثناء مقاضاته عند خرقه للدستور أو في حال الخيانة العظمى أمام محكمة خاصة تحمل اسم المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء بحسب المادة ٨٠ من الدستور).

والسؤال الذي من الممكن طرحه في هذا المجال: كيف يمكن مساءلة رئيس الجمهورية عن أدائه في قيادته القوات المسلحة ما دام لا

مفهوم دولة القانون وميزتها عن الدولة الأمنية. ففي الأولى، أي في الدولة القانونية، على السلطة أن تخضع للقوانين الوضعية دون أن يكون لها الحق بتجاوزها أو خرقها؛ وفي الثانية، أي في الدولة الأمنية، تكون السلطة حرة في العمل وفقاً لرغباتها وأهوائها دون وجود حدود لها. ومن هنا يكون، في دولة القانون، على الإدارات والمؤسسات العامة، ومنها العناصر والقوى الأمنية، الخضوع للقانون الوضعي. والمجلس النيابي، صاحب السيادة في التعبير عن إرادة المجتمع، يكون له حرية التشريع والمراقبة للتأكد من حسن تطبيق هذه المبادئ.

١) دور السلطة الإجرائية في الهيمنة على القرار الأمني

كانت صلاحيات السلطة الإجرائية، ولا سيما منها تلك العائدة إلى رئيس الجمهورية ضمن النظام السياسي والدستوري اللبناني، موضع جدال ونقاش لا بل حتى حرب... فتلك الصلاحيات كانت محور الحياة السياسية اللبنانية أقله منذ استقلال لبنان والميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ ووثيقة الوفاق الوطني (وثيقة الطائف) لعام ١٩٨٩، مروراً بالثورة الشعبية ضد الرئيس كميل شمعون عام ١٩٥٨ والحرب الأهلية عام ١٩٧٥. لذلك أتت التعديلات الدستورية في ٢١ أيلول ١٩٩٠ لتنص على تعديلات دستورية كانت، لزمن طويل، موضع خلاف وجدل وأزمات بين اللبنانيين، بين متمسك بقدسية الدستور وعدم جواز تعديله لأنه يمس في الحقيقة امتيازات طائفية معينة وضمانات أساسية، ومطالب بتعديله بسبب الشعور بالغبن والحرمان أو مطالب بتحديث النظام، وذلك من خلال تطوير النظام البرلماني على أسس صحيحة. وضمن تعديلات العام ١٩٩٠ التي طالت ٣١ مادة من الدستور كان هناك: إنفاذ السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء بعد أن كانت بيد رئيس الجمهورية (المادة ١٧

ممارستها بالإستقلال التام عن الحكومة. فكل القرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية، باستثناء تسمية رئيس الحكومة واعتباره مستقياً أو اعتبار الحكومة مستقلة، تحمل كلها إلى جانب توقيعه توقيع رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين. والهدف من وراء ذلك هو العمل التضامني المسؤول للسلطة التنفيذية وإخضاع الحكومة والوزراء إلى الرقابة البرلمانية وتحملهم المسؤولية أمامه.

وبذلك نستخلص أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بصلاحيات مباشرة تمكنه من التدخل في قضايا الحكم ومنها الأمن وإصلاحه. ولكن يبقى له الدور السياسي والمعنوي في دفع وتحريك الحالة السياسية لتفعيل دور الحكومة ودفع دور المجلس النيابي في الإصلاح وذلك من خلال استعمال حقه في حضور جلسات مجلس الوزراء ورئاسته له عند حضوره من أجل تشجيع الحكومة أو الوزراء المختصين في إيجاد حركة إصلاحية فعالة.

أ - دور مجلس الوزراء والوزراء

يتمتع مجلس الوزراء، كما المجلس النيابي، بالإستقلالية التامة في إدارة شؤونه الداخلية. أما المواضيع التي يحق لمجلس الوزراء، كسلطة تنفيذية أن يبحث فيها ويتخذ المقررات بشأنها، فهي عديدة تبدأ في ميدان الحكم والإدارة وصولاً حتى الميدان التشريعي.

- في ميدان الحكم والإدارة: تنص المادة ٦٥ من الدستور: «تتعلق السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١ - وضع السياسة العامة للدولة في جميع

يخضع للمساءلة؟ والقوات المسلحة في حال وجود تباين بين أوامر قائدها (رئيس الجمهورية) وبين قرارات الحكومة التي تخضع لها، فالإلى أي من المرجعين تخضع؟

وفي حال اعتبرنا أن المجلس الأعلى للدفاع يعطي الأوامر للقوات المسلحة بكافة أركانها، أفلا يصبح رئيس الجمهورية، الذي هو القائد الأعلى لهذه القوات، تحت «إشراف» كي لا نقول خاضعاً للحكومة مجتمعاً؟! أين يُصبح التوازن بين أطراف السلطة التنفيذية أو الإجرائية في هذه الحالة؟

إن من قواعد النظام البرلماني وجود ثنائية في الجهاز التنفيذي أي أن يكون رئيس الجمهورية غير شخص رئيس الحكومة، والدستور اللبناني أخذ بهذا المبدأ. والتعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قوّت دور الحكومة إلى حد أصبحت معه تتمتع بالدور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية. «وبذلك تكون التعديلات الدستورية قد عدلت ميزان الإختصاص بين طرفي هذه السلطة وفقاً للمبادئ البرلمانية السليمة. وأصبحت الحكومة بمثابة المحور الأساسي للسلطة التنفيذية. فهي تتولى السلطات الفعلية في هذا المجال، الأمر الذي يتناسب مع تحملها المسؤولية كاملةً أمام المجلس النيابي وبحيث لا تستطيع الصمود في الحكم بدون ثقته ورضاه»^(٣).

في الحقيقة، إن صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، هي أقرب ما تكون إلى الصلاحية الفخرية منها إلى الفعلية وهي لا تختلف عن تلك التي تقررها عادةً الدساتير البرلمانية التقليدية لرئيس الدولة. وهي صلاحيات لا يستطيع رئيس الجمهورية

(٣) عبدالحى د.هنا صوفي: النظام السياسي والدستوري في لبنان، دار الكتاب العالمي، بيروت، ١٩٩٤، ص: ٢٣٧.

الأعلى لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته وبذلك تناط به مسؤولية تطبيق الأنظمة والقوانين المتعلقة بأمور إدارته^(٤). فعلى الصعيد الفردي، إن الدستور بمادته ٦٦ أعطى الوزير مسؤولية «إدارة مصالح الدولة ويناظ به تطبيق الأنظمة والقوانين، كلُّ بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به...». فالوزير هو المختص بإدارة الوزارة المنوطة به. ووزير الداخلية والدفاع والمالية يكونون في صدارة الوزراء الذين يتحملون المسؤولية في تطبيق القوانين النافذة على الأجهزة الأمنية.

يمارس الوزير مهامه متمتعاً بصلاحيات واسعة، فهو يوجه التعليمات والأوامر إلى الموظفين التابعين لوزارته من أجل القيام بأعمالهم على أكمل وجه. وهو «يصدر إليهم التعميمات التي تفيدهم في توضيح ما لهم من صلاحيات وما عليهم من واجبات، كما تساعدهم على تبيان أسلوب العمل في تنفيذ مهامهم الوظيفية. وهو يبت في كافة المشاكل التي تعرض على وزارته ويقرر بشأنها الحلول المناسبة» وهي تصل إلى حد إلغاء أو تعديل قرارات المرؤوس^(٥). فالوزير يجسد سلطة الإلزام والسلطة السياسية في الدولة. وقراراتهم تتصف بشرعيتها القانونية وبقوتها الإلزامية. فالوزير يُحمّل المسؤولية السياسية، طالما أنه لم يعلن انسحابه من الحكومة^(٦).

- على الصعيد التشريعي: صحيح أن الدور الريادي في ميدان التشريع هو لمجلس النواب ولكن دور مجلس الوزراء هام جداً في هذا المجال (م ١٨ من الدستور)، خصوصاً إذا ما

المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

٢ - السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء...».

«وبذلك يكون الدستور قد أوكل إلى مجلس الوزراء سلطة الإشراف على المؤسسات العسكرية والأمنية». ومن خلال نص هذه المادة، يكون على مجلس الوزراء مهام الإشراف على عمل هذه الأجهزة، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وهذه القوانين والأنظمة، هي من ضمن مهام مجلس الوزراء ومجلس النواب بما يتمتعان به من مهام التعاون بين السلطتين (اقتراح القوانين من الحكومة والتصويت عليها من قبل المجلس النيابي). وسلطة الإشراف هذه على الأجهزة الأمنية تفرض بالمقابل، تحمّل مسؤولية المحاسبة وتقبل الرقابة التي على مجلس النواب أن يمارسها إزاء مجلس الوزراء.

أما الوزير، في النظام السياسي البرلماني، فهو يرتبط ارتباطاً عضوياً بمجمل السلطة العامة التنفيذية، وهو في الأساس، جزء لا يتجزأ من هذه السلطة، وصلاحياته هي صلاحيات سياسية، إدارية، تنظيمية، مالية، رقابية.

تبدو الصلاحية السياسية للوزير مكرّسة من خلال مشاركته في جلسات مجلس الوزراء وهو بذلك يستطيع أن يُشارك بصورة فعالة في اتخاذ القرارات الحكومية الهادفة إلى إصلاح قطاع الأمن. والوزير هو الرئيس التسلسلي

(٤) المرسوم الإشتراعي رقم ١١١، الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، مجموعة قوانين لبنان، المجلد الأول، ص: ١١٨٣. وقد تحددت شروط تطبيق بعض أحكامه بالمرسوم رقم ٢٨٩٤، الصادر في ١٦/١/١٩٥٩.

(٥) الخوري د. يوسف سعد الله: القانون الإداري العام، ١٩٩٨، ص: ٩٩ وما بعدها.

(٦) الغصيني ربيع: الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص: ٤٨.

أ - دور المجلس النيابي التقريري

يعتبر المجلس النيابي، بوظيفته التشريعية، المدمك الأساسي في هيكلية الدولة القانونية. فمنه تنبع كافة القوانين التي تبني عليها أنظمة الدولة كافة ومن بينها القطاع الأمني. ولذلك يهتم البرلمان دائماً بإصلاح قطاع الأمن. وفي لبنان، في ظل الأوضاع الأمنية المضطربة يتوجب على المجلس النيابي القيام بحملة تشريعية واسعة النطاق تشمل عدة ميادين أهمها:

١ - وضع تشريعات جديدة تهدف إلى تنظيم مهام وصلاحيات مجمل الأجهزة والمؤسسات الأمنية، ومن بينها القوانين الخاصة بالجيش اللبناني والأمن العام وقوى الأمن الداخلي.

٢ - وضع قوانين تحدد من خلالها مفاهيم قانونية وسياسية أساسية من أجل حسن عمل القطاع الأمني، كالإرهاب والجرائم السياسية (التي يجب أن يعاد النظر بتجريمها وعقوباتها) وتحديد جرائم أمن الدولة والجرائم التي تمس بأمن الدولة أو المجتمع .

٣ - تحديث القوانين التي تطال الحريات العامة كالمراقبة والتنصت على المكالمات وشبكات الأنترنت .

٤ - تحديث قانون القضاء العسكري الذي لا يتناسب بتاتاً مع متطلبات العصر أو مع مبادئ الشفافية وقيم المواطنة الحقة. فهو لا يضع حداً فاصلاً بين المواطن والسلطة الأمنية بل يبقى الأول خاضعاً للثانية عند أي جرم يكون داخلياً في أحد عناصره رجل أمن أو فرد من أفراد الجيش اللبناني.

ب - الدور الرقابي

يُشكل المجلس النيابي السلطة الأساسية في الدولة وهو أيضاً الصلة بين المواطنين والأمن، مما يسمح بالتواصل بين المفاهيم

لاحظنا أن الأغلبية الساحقة من القوانين التي يصوت عليها المجلس النيابي هي في أساسها مشاريع قوانين واردة من الحكومة. هذا بالإضافة إلى حق مجلس الوزراء بتحضير الموازنة وإحالتها بمرسوم على البرلمان (بالإضافة إلى الإستثناء التشريعي ألا وهو المراسيم التشريعية). فمجلس الوزراء، لكونه على تماس مباشر مع الحياة اليومية للمواطنين ومصالحهم وبسبب مهامه التنفيذية، يكون أكثر قدرةً على استشفاف مكامن الخلل في تطبيق القوانين وفي الأداء الإداري، وبالتالي يكون مجهزاً للقيام بالمبادرات الفعالة الآيلة إلى الإصلاح.

٢) دور المجلس النيابي في إصلاح قطاع الأمن

تلعب البرلمانات في الدول الديمقراطية دوراً أساسياً في تنظيم وتحديث الأجهزة الأمنية. فالمجالس النيابية لكونها تمثل الشعب وتهتم برغبات ومصالح المواطنين، تلعب دوراً تشريعياً ريادياً وتمارس أسمى أنواع الرقابة ألا وهي الرقابة على السلطة الإجرائية التي تشرف على عمل الأجهزة الأمنية. بالإضافة إلى هذين الدورين (التشريعي والرقابي) هناك الدور المالي المتمثل بالموافقة على الموازنات. والمجلس النيابي، كونه السلطة المنتخبة مباشرة من الشعب، هو الساحة الطبيعية للتدقيق في التشريعات المتعلقة بالأجهزة الأمنية. وهو بذلك، يشكل صلة الوصل المثالية والدستورية بين المواطن من جهة، والأجهزة الأمنية من جهة أخرى. فالمجلس النيابي ينطق باسم الأمة ويحافظ على أمن المجتمع من خلال رقابته على عمل الأجهزة الأمنية. وقد أضيف إلى هذه الأدوار دور قضائي متمثل بمحاكمة الوزير عبر المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

في المجلس النيابي والحكومة المنبثقة عن هذه القوى.

وإذا كانت جلسات المناقشة العامة، من الناحية الدستورية، من أبسط وأخف وسائل المراقبة على الحكومة؛ فإنها تبقى، وبشكل ملفت للنظر، من حيث الواقع، أقوى الوسائل أثراً على الحكومة وتأثيراً على السلطة التنفيذية وبطريقة غير مباشرة على القوى الشعبية الفاعلة، لكونها تستقطب وسائل الإعلام واهتمام المواطن. ففي هذه الجلسات العامة، يتم الإستماع إلى ملاحظات ومواقف النواب ويتم تداول ومناقشة سياسة الحكومة العامة والقضايا المتعلقة بالأمن بشكل خاص. ويلاحظ في لبنان، أن النواب، ولأسباب سنستعرضها فيما بعد، لا يستغلون هذه الوسيلة بشكل دوري ومنتظم؛ وعندما يعقدون جلسات من هذا النوع، فإنها تبقى أقرب إلى الأداء المسرحي منها إلى الأداء البرلماني السياسي السليم.

إن الجلسات العامة، تستخدم عادةً، لإعطاء الموافقة البرلمانية على السياسة الحكومية العامة ومنها قضايا الأمن. ففي الجلسات العامة يتوجب على الحكومة تحديد المخاطر الأساسية التي تهدد الأمن الوطني. وبناءً على هذه التهديدات، يتم تحديد حاجات القطاعات الأمنية من حيث المصاريف، والعديد والعتاد. ومن خلال هذه الجلسات، يجب استخلاص العناصر والعوامل التي ستؤثر بشكل مباشر في تحديد أي إصلاح في قطاع الأمن.

إن أي ورقة أو وثيقة تقدمها الحكومة للمجلس النيابي من أجل مناقشتها تصبح ملكاً لهذا المجلس. ويتقاسم المجلس في حال إقرارها المسؤولية عن محتواها مع الحكومة، ما دام قد وافق على فحواها.

إن سلطات المجلس النيابي في النظام البرلماني، كبيرة لدرجة أن اللورد بيمبروك وهو عضو في البرلمان الإنكليزي قال عام ١٦٤٨:

الديموقراطية والأمن بشكل عام. فالمصادر الأساسية للرقابة البرلمانية على قطاع الأمن هي ثلاثة: التمثيل المبني على النظام الإقتراعي، مبدأ الفصل بين السلطات والبيان الوزاري الذي على أساسه نالت الحكومة الثقة. فالمواطن في النظام الديموقراطي يجب أن يكون باستطاعته المطالبة بمحاسبة الحكام ما دام أنهم قد تولوا السلطة. فالحكومة الديموقراطية هي الحكومة التي تحوي الجميع (أي تتقبل الآخرين)، وتمثل المجتمع، وتكون شفافة في عملها وتتأثر بتطلعات وانتظارات المجتمع.

إن آلية المحاسبة للسلطة تختلف بين نظام سياسي وآخر، إلا أنه في النظام البرلماني إن الرقابة تتم من خلال المجلس النيابي. فبحسب ونستون تشرشل إن البرلمان هو محترف الديموقراطية وفي هذا المحترف بالذات يتم تعداد السلطات الضرورية في الدولة بعد أن يتم تحديد صلاحياتها.

فإذا كان الأمن من المهام الأساسية للدولة، فإن مختلف الأجهزة فيها يجب أن تخضع لقواعد اللعبة البرلمانية، من حيث الرقابة والمساءلة. لذلك إن الفصل بين السلطات يظهر قيمته الفعلية وبشكل ظاهر في قطاع الأمن.

صحيح أن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو من المظاهر الأساسية للنظام البرلماني، لكون الحكومة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأكثورية النيابية، إلا أن الحكومة تكون معرضة، من حيث المبدأ، إلى حجب الثقة من المجلس النيابي في حال مخالفة الإرادة الشعبية من خلال مخالفة الإرادة البرلمانية. فالوسائل الدستورية المتاحة للمجلس النيابي من سؤال واستجواب وحجب الثقة هي الأسلحة الأساسية المتاحة للبرلمانات في وجه السلطة التنفيذية. إلا أن هذه الأدوات تبقى نادرة التطبيق نتيجة التفاهم السائد بين القوى السياسية المسيطرة

من الأدوات الأساسية بيد السلطة التشريعية لتوجيه سياسة الحكومة في الإتجاه الذي تراه مناسباً. فالموازنة تبقى أداة سياسية بيد البرلمان للتخطيط للسياسة الأمنية التي على الحكومة أن تتبعها. فهي في النهاية خيار استراتيجي بيد السلطة التشريعية.

تعرف المادة ٣ من المرسوم رقم ١٤٩٦٩ الصادر تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣، الموازنة بأنها «صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق». من خلال هذا التعريف، يمكن استخلاص تأثير المجلس النيابي على القطاع الأمني من الناحية المالية. فالموازنة تصدر عن السلطة التشريعية ولا تصبح نافذة إلا بعد تصديقها من هذه الأخيرة. وهي تتضمن بالإضافة إلى الإذن بالجباية، إذناً بالإنفاق، أي أن صلاحية السلطة التنفيذية بالإنفاق تنتهي بانتهاء العام المالي. ومن الملاحظ أن التعريف أورد النفقات قبل الواردات، وذلك عائد إلى كون الحكومة تقدر النفقات أولاً، ومن ثم تسعى إلى الإستحصال على الواردات المناسبة. وبذلك يستطيع المجلس النيابي أن يراقب سياسة الحكومة الإدارية، السياسية، الإقتصادية والأمنية طبعاً. وأصل الإجازة «يعود إلى مبدأ سيادة الشعب وحقه في مراقبة الأموال العمومية التي لا يجوز التصرف بها إلا بموافقة السلطة التشريعية التي تمثله»^(٨).

إلا أن حقوق السلطة التشريعية، في شؤون الموازنة، لا يمكن أن تكون مطلقة. إن مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة يشكل وحدة متكاملة ومنسجمة (فالمشروع يجب أن يحوي خطة اقتصادية، مالية، أمنية، إنمائية شاملة)،

«إن البرلمان يستطيع القيام بكل شيء باستثناء شيء وحيد هو جعل الرجل امرأة أو جعل المرأة رجلاً»^(٧).

لذلك تعمل الأنظمة الديمقراطية على إعطاء المزيد من الصلاحيات للمجلس النيابي في قطاع الأمن وهو ما يتوجب القيام به في لبنان، عن طريق مشاركة المجلس النيابي في تعيين المراكز الأساسية في القطاعات الأمنية وإعطائه حق إعلان حالة الطوارئ أو إعلان الحرب وفرض حالة منع التجول. فصلاحيات المجلس النيابي تبقى صلاحيات متأخرة، أي أنها تأتي لمحاسبة الحكومة على اتخاذ قرار معين أو عدمه بعد حدوث الحدث. صحيح أن الرغبة في حصر هذه الصلاحيات بالسلطة التنفيذية هو بسبب السرعة والبرغماتيكية في التعامل مع الأحداث ورغبة في الحد من المناقشات البرلمانية في حالة طوارئ معينة، إلا أنه في وطن بحجم لبنان وفي مجلس نيابي لا يزيد عن عدد أعضائه سوى أربع مرات عدد أعضاء الحكومة، فإن المجلس النيابي يبقى قادراً من حيث المبدأ على ممارسة صلاحيات من هذا النوع.

وقد نصت المادتان ٣٩ و ٤٠ من النظام الداخلي للمجلس النيابي على حق المجلس النيابي على إجراء رقابة عارضة على السلطة التنفيذية، إذ أعطت المادتان، اللجان النيابية، الحق في دعوة الوزير المختص لحضور جلساتها كما أعطتها الحق في أن تطلب منه تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها.

ت - الدور المالي

يبقى حق المجلس النيابي بإصدار الموازنة

Le Oxford Dictionary of Political Quotations, edited par Antony Jay, 2001, 286.

(٧)

(٨) شبلي د. خطر: علوم مالية وتشريع مالي، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، الطبعة الخامسة، ص: ٣٧.

رفض الموازنة إلا أنه لا يملك حق تقديم اقتراحات بديلة. إن معظم الدول ولا سيما الأوروبية تدخل ضمن هذا الإطار، كالدانمارك وألمانيا وهولندا...

النظام الثالث: لا يعطي للبرلمان حقوقاً فعالة في صياغة الموازنة

هذا النظام يحرص حق المجلس النيابي في تخفيض قيمة البنود الواردة في الميزانية من دون أن يكون له الحق في زيادتها أو إيجاد بنود جديدة. وبذلك ينحصر دور النواب في الموافقة على موازنة وزارة الدفاع برمتها من دون التدخل في التفاصيل الدقيقة. حتى أنه في بعض الدول كما في أستراليا، كندا، انكلترا، الهند، أفريقيا الجنوبية، زمبيا، نيوزلاندا... إن أي تعديل على الموازنة يعتبر بمثابة حجب ثقة عن الحكومة وبالتالي يدفع بالحكومة إلى الاستقالة. وإذا كان دور البرلمان في هذه الدول محصوراً من حيث التأثير في إقرار الموازنة، إلا أنه بالمقابل يلعب دوراً في الرقابة على مصاريف القطاعات الأمنية من خلال الجلسات والتحقيقات والتقارير العامة التي تهدف إلى إعلام الرأي العام^(٩).

إن النظام اللبناني يخلط بين النظامين الأخيرين. ففي لبنان لا يستطيع المجلس زيادة النفقات في أثناء درس مشروع الموازنة. ويحرص حقه بتعديل أرقام الموازنة في حدود المبالغ الإجمالية الواردة في مشروع الحكومة. والمادة ٨٤ من الدستور اللبناني نصت على أنه: «لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الإعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن

لذلك إن أي تعديل عليه يفقد المشروع، ومن خلاله سياسة الحكومة، القيمة والفعالية المطلوبة.

هناك عدة أنظمة في دول العالم، تنظم دور المجالس النيابية في المشاركة بالموازنات وهي تنقسم بشكل عام إلى ثلاثة أنظمة:

النظام الأول: يسمح للبرلمان أن يحضّر هو بنفسه الموازنة.

هذا النظام معتمد بشكل اساسي في الولايات المتحدة الأميركية حيث أن البرلمان، علاوة على حقه في تعديل أو رفض مشروع الموازنة، ينفرد بحق خاص به يميزه عن سائر البرلمانات الأخرى في معظم دول العالم وهو صياغة مشروع موازنة بديل^(٩). وفي موضوع القطاع الأمني، إن الكونغرس الأميركي له دور أساسي في إقرار موازنة الدفاع. ومشروع الموازنة المحال من قبل الرئيس الأميركي لا يشكل سوى مشروع ليس إلا، ولا يكون له أي قيمة إلزامية. والكونغرس الأميركي يشدد على وجوب مساءلة وزير الدفاع بشكل دقيق جداً بحيث يبدو وكأن الكونغرس هو الذي يدير فعلياً السياسة الدفاعية للولايات المتحدة الأميركية. هذا النوع من الصلاحيات المعطاة للهيئات التمثيلية للمجتمع تفترض وجود فريق عمل متخصص في ميادين الإقتصاد والمحاسبة ليعاون النواب في عملهم.

النظام الثاني: يسمح للبرلمان بالتأثير على الموازنة

إن التأثير الذي من الممكن أن يقوم به المجلس النيابي هو حق إجراء التعديلات أو حق

(٩) راجع بهذا الخصوص:

عواضة د. حسن وقطيش د. عبدالرؤوف: المالية العامة، ١٩٩٥، دار الخلود، ص: ١٣٨.

(١٠) Théodora Fuier et Hans Born; Le contrôle Parlementaire du Secteur de la sécurité dans la région Euro atlantique: Tendances et Leçons, p: 38, www.DCAFF.org.

والتي من الممكن أن يكون لها أثر على قطاع الأمن، هو عدم الجواز للمجلس بإلغاء إدارة أو وظيفة قائمة بموجب قانون معمول به، عن طريق إلغاء الإعتمادات الملحوظة في الموازنة. وفي حال أراد إلغاء إدارة أو وظيفة دائمة، عليه أن يقوم بذلك عبر قانون خاص^(١١).

والمجلس النيابي يملك حق الرقابة البرلمانية في ثلاث محطات أساسية:

- عند التصويت على الموازنة

- أثناء تنفيذ الموازنة

- عند الإنتهاء من تطبيق الموازنة عبر الرقابة البرلمانية المؤخرة.

تمرّ الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن عبر دراسة الموازنة من قبل المجلس النيابي قبل التصويت عليها. وعند إحالة مشروع الموازنة من الحكومة إلى المجلس النيابي وقبل أن يعمد الأخير إلى التصويت عليها، يتوجب على لجنة المال والموازنة أن تدرس الموازنة بشكل مفصل عبر دراسات دقيقة. فهذه اللجنة، كونها محدودة العدد، تكون أكثر قدرة من المجلس النيابي على درس المشاريع المحالة إليها، شرط أن يكون أعضاؤها ذوي أهلية تسمح لهم بدراسة الموازنة بشكل علمي. تُعتبر لجنة المال والموازنة من أهم اللجان البرلمانية، لكونها توجه عن طريق الموازنة، سياسة الدولة واستراتيجيتها. وصلاحيّة هذه اللجنة تمتد لدراسة مشاريع الموازنة، بالإضافة إلى القوانين المالية وكافة القوانين التي يمكن أن يكون لها نتائج مالية. فهي بذلك، توجه جميع الشؤون في الدولة وفي صدارتها السياسة الأمنية والعسكرية للحكومة. تنتخب هذه اللجنة رئيساً لها ونائباً للرئيس ومقرراً على أن يعاونها جهاز

يزيد الإعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة...» إلا أنه يبقى من حق المجلس النيابي بعد الإنتهاء من مناقشة مشروع الموازنة أن يقرر إقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة. والمقصود من وراء هذه المادة هو منع الزيادة على مجموع النفقات المقدرّة في الموازنة، وليس الزيادة الجزئية، على بند من البنود أو بنقل قيمة الزيادة أو تخفيضها في بند آخر.

خلال السنوات العشرين الأولى من استقلال لبنان، كان النواب يتهربون من القيد الدستوري الوارد في المادة ٨٤ من الدستور عبر الضغط على الحكومة، أثناء مناقشة الموازنة، من أجل زيادة بعض النفقات التي يرونها مناسبة. وإزاء هذا الضغط البرلماني، كانت الحكومات تعمد إلى إقتراح زيادات على الموازنة لتمريها برلمانياً من دون أي درس للجدوى المالية والإقتصادية لها، مما كان يشوّه المشروع المقدم من قبل السلطة التنفيذية. لذلك نصت المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية (المرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦٣): «لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الإعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء».

ويبقى للمجلس النيابي بحسب المادة ١٢٣ من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب، حق إلغاء أو تخفيض الإعتمادات في مشروع الموازنة. كما يجوز له نقلها من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب. ومن القيود المفروضة على المجلس النيابي

(١١) المادة ١١٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب، الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ والمعدل في ٢١ تشرين الأول ٢٠٠٣.

خلال الأسئلة الخطية، الشفهية والإستجابات وبذلك يتم الإشراف على أعمال الحكومة في جميع الميادين ومن بينها الميدان الأمني. كما يبقى للجنة المال والموازنة حق استدعاء الحكومة عندما تشاء، من أجل الإستماع إليها.

- إعطاء الإذن للحكومة في فتح اعتمادات إضافية بعد أن تكون قد أوضحت وعلت سبب هذا الطلب، مما يتيح المجال للبرلمان في الإطلاع المستمر على سير التنفيذ ومناقشة الحكومة في سياستها المالية والأمنية.

- الإطلاع على التقارير الدورية التي يضعها مراقب عقد النفقات بنتائج مراقبته. وبذلك يستطيع البرلمان الإطلاع الدائم والمستمر على سير عمليات الإنفاق.

أما الرقابة البرلمانية المؤخرة فهي مرتبطة بقطع الحساب الذي هو وسيلة دستورية نو طابع تشريعي تسمح للمجلس النيابي بضمان المقارنة بين التقديرات الواردة في قانون الموازنة وبين الأرقام الحقيقية الحاصلة في نهاية العام المالي.

تلزم المادة ١٩٧ من قانون المحاسبة العمومية الحكومة في أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة. فمشروع قطع الحساب يُسلم للمجلس النيابي مشفوعاً بالتقرير العام لديوان المحاسبة وببيانات المطابقة التي يصدرها. وبذلك يعود للمجلس عند انتهاء العام المالي محاسبة الحكومة على أعمالها خلال العام المنصرم.

ث - الدور القضائي

إذا كان للوزير صفة دستورية ترتب حقوقاً دستورية وأخرى قانونية، فإنها بالمقابل تستتبع مسؤولية سياسية خاصة تفرض ملاحقة ومحاكمة سياسيتين.

«إن الحصانة السياسية التي يتمتع بها

إداري كفو خاص بها. تستطيع اللجنة أن تدرس مشروع الموازنة مجتمعة أو أن توزع دراسة موازنة كل وزارة على عضو من أعضائها أو على لجنة فرعية، وتعود الأخيرة لتقدم تقريرها إلى اللجنة الأصلية.

يكون للجنة المال والموازنة حق تعديل مشروع الموازنة كما تشاء من خلال زيادة في مجموعها.

يتوجب على مدير الموازنة أو من ينوب عنه، أن يحضر اجتماعات اللجنة بصورة دائمة، كما يحق للجنة أن تستعين بأي موظف من أي وزارة ترى أنه باستطاعته أن يساعدها في أدائها مهامها، كما يحق لها أن تطلب حضور الوزير المختص، لدى درس مشروع موازنة وزارته. ولها أن تطلب أي إيضاحات أو معلومات أو أرقام أو إحصاءات أو جداول أو بيانات من السلطة التنفيذية. وبذلك تستطيع اللجنة أن تدخل في تفاصيل السياسة الأمنية للسلطة عبر مراقبة كافة نتائج أعمالها وجدواها.

أما باقي أعضاء البرلمان الذين ليسوا أعضاء في اللجنة، فلهم أن يحضروا اجتماعات اللجنة وباستطاعتهم أن يدلوا بأرائهم من دون أن يكون لهم حق التصويت.

عند الإنتهاء من دراسة الموازنة، تستطيع اللجنة أن تقبل مشروع الموازنة المقدم من الحكومة أو ترفضه أو تعدله. إلا أن التعديل لا يمكن أن يتجاوز حدود الإعتمادات الإجمالية المقترحة من الحكومة أي أن اللجنة لا تستطيع أن تقترح زيادة النفقات. وعند الإنتهاء من الدراسة تحيل اللجنة المشروع إلى الهيئة العامة للمجلس مشفوعاً بتقريرها الذي يتناول كيفية تقديمه من قبل الحكومة والتعديلات التي أدخلتها واقتراحاتها بالنسبة للمستقبل.

الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة تتم عن طريق:

- الإشراف السياسي على الحكومة من

الفصل الثاني: المعوقات السياسية أمام إصلاح قطاع الأمن

إن الصلاحيات الدستورية الوفيرة التي تفسح المجال أمام السلطات العامة في إصلاح قطاع الأمن، تبقى من حيث الواقع العملي، محدودة الفعالية دون دور فعال في أي عملية نهضوية وإصلاحية. والسبب في ذلك هو أن هذه الصلاحيات تعيقها أمراض إجتماعية وسياسية تطورت في لبنان مع الزمن وبدت مستعصية على كل العلاجات ومحاولات التغيير. وأهم هذه الآفات التي سيطرت على المجتمع اللبناني هي: الطائفية، الزبائنية، وانعدام المفاهيم الديمقراطية.

(١) الطائفية

دخلت الطائفية صلب نظامنا السياسي كركيزة أساسية فيه، منذ وجود هذا النظام وحتى قبل تأسيس الكيان اللبناني الذي تميّز، منذ بدايته، بتعدّد مذاهبه. وجذور الطائفية ترقى إلى زمن الحكم التركي وما تخلّله من مداخلات أجنبية كانت تقف دوماً حجر عثرة أمام تقدّم المجتمع اللبناني ونمو قدراته. فمع ضعف الدولة العثمانية التي كانت مسيطرة على كافة المناطق المكونة للبنان اليوم، أخذ المستعمرون الأجانب يسعون من أجل إحكام سيطرتهم التامة على المنطقة ونشر نفوذهم فيها، وفق ما يخدم مصالح دولهم الخاصة وأهدافهم الإستعمارية. لذا فقد عمدوا إلى اقتسام المذاهب المتواجدة فيما بينهم، على نحوٍ كانت فيه كل دولة تظهر حمايتها لأبناء مذهب محدد، مدّعين جميعهم حرصهم الشديد على العمل من أجل نشر العدل

الوزراء، تمنع عن المحاكم العادية الصلاحية، بشأن تحريك الملاحقة بحق الوزراء، كما تمنحهم أفضلية المحاكمة أمام محكمة خاصة، غالباً ما تنص عليها الدساتير^(١٢). وفي لبنان إن هذه المحكمة الخاصة هي المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء. واختصاص هذه المحكمة يشمل المسؤولية السياسية دون المسؤولية المدنية والتي تقوم عندما يرتكب الوزير خطأ يترتب عليه ضرر بحق الأفراد أو بحق الدولة، ففي هذه الحالة يحاكم الوزير أمام القضاء العادي.

المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء الذي يتألف من سبعة نواب وثمانية قضاة يتم الإتهام أمامه من قبل المجلس النيابي. واختصاصه محصور بملاحقة رئيس الجمهورية بتهمة خرق الدستور والخيانة العظمى. أما الوزراء فمن الممكن ملاحقتهم بجرم الخيانة العظمى أو لإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم.

إن هذا المجلس بقي دون أي دور فعال لاستحالة وصول دعوى إليه، «لأن وصول المحاكمة لديه شديدة التعقيد، وتحتاج إلى نصاب خاص يكون من الصعب تأمينه. وهذا ما أبقى وسيبقى المجلس الأعلى معطلاً»^(١٣).

وما يزيد في الوضع سوءاً، أن توصيف الجرائم التي يرتكبها الوزراء على أنها إخلال بالواجبات يمنع «الللجوء إلى المحاكم العادية... وبذلك لا يتعرض الوزراء لأي عقاب جزائي»^(١٤).

ويتحول الإهمال في تحريك المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء إلى نوع من حصانة مبطنة. لذلك إن عدم استعمال الدور القضائي للمجلس النيابي يغيب دوره في الإصلاح المطلوب.

(١٢) الغصيني ربيع: مرجع سابق، ص: ٤٨.

(١٣) اسماعيل عصام: محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، ص: ٦٨١.

(١٤) د. فتوش ميشال، مسؤولية الوزير وأصول محاكمته، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، ٢٠٠١، ص: ٥١.

دخول الطائفية إلى الحياة السياسية في هذه المنطقة التي كوّنت جزءاً محورياً من لبنان الذي أنشئ في عام ١٩٢٠. ثم انتقلت الطائفية إلى صلب الدستور اللبناني مع نشأته في عام ١٩٢٦ ولو بصورة مؤقتة كما نص عليه، وذلك من أجل توفير جو من الثقة والأمان ما بين الطوائف.

وبفعل هذه السياسة تكوّنت طبقة من الزعماء السياسيين ممن تربوا في أجواء المستعمرين وارتبطت مصالحهم بهم، بفضل ما كانوا يقدمونه إليهم من دعم وحماية وتوفير مجالات عمل وربح يسير. وقد قويت شوكة هؤلاء الزعماء المحصنين بالمال والسلطة، حتى راح كل واحد منهم ينصّب نفسه المدافع الأول عن مصالح المذهب الذي ينتمي إليه في مواجهة زعماء المذاهب الأخرى، ومن ثم يورث الجاه والزعامة إلى ولده من بعده. واستطاع هؤلاء أن يجمعوا من حولهم المناصرين والأتباع لهم من أبناء مذاهبهم الذين كثيراً ما كانوا يجدون أنفسهم وفي أكثر الأحيان، مضطرين لأن يلتفوا حول زعيم مذهبهم لكي يصلوا إلى تحقيق أمنهم أو تأمين مصالحهم. كما قام بعض هؤلاء الزعماء الطائفيين الذين باتوا ينعنون بالتقليديين، بتأسيس أحزاب لهم دخلت مع الوقت في خضم الصراعات الحزبية الطائفية.

وأصبحت المراكز الأمنية والعسكرية توزع على أسس طائفية مذهبية. فقيادة الجيش للطائفة المارونية ومدير عام قوى الأمن الداخلي سني ومدير عام الأمن العام شيعي. ولم يكتف بالتوزيع الطائفي على صعيد القيادة فحسب، بل تعدى ذلك ليطل قيادة الألوية وغيرها من القطع

والتوازن بين المذاهب جميعها^(١٥). وفي المقابل، قام بعض الأفراد من مذاهب مختلفة، واستسلموا لادعاءات المستعمرين في حرصهم على تأمين حمايتهم وذلك جرياً وراء مصالحهم الخاصة الضيقة. وراحوا يقدمون لهم الدعم اللازم على حساب تنمية وطنهم وتحقيق استقلاله. في حين راح المستعمرون يعملون في الحقيقة، وفق سياسة «فرّق تسد»، على بذور التفرقة ما بين الطوائف، وإثارة النعرات المذهبية الغرائزية، لا سيما في منطقة جبل لبنان، حيث نجحوا في جرّ الأهالي نحو الإنغماس في فتن طائفية، لم يحصد الأخيرون منها بالنتيجة سوى المآسي والويلات. فكان الفرنسيون والبريطانيون يقربون إليهم بعض القادة ورجال الدين من غير الواعين لمصالح أبناء رعيّتهم الحقيقية والبعيدة المدى، كما يلجؤون إلى تأليب الزعماء الإقطاعيين على بعضهم البعض لكي يبقى زمامهم رهناً في أيديهم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى كانوا يعمدون دوماً للسيطرة على أي بادرة وعي هامة وحقيقية عند العامة من الناس وبالأخص ضد زعمائهم، فيتدخلون من أجل تحويلها عن مسارها الحقيقي ودفعها باتجاه المنحى الطائفي، غير أبهين بما يخلف ذلك للأهالي من مآسي وفتن مذهبية دامية، مثال ما حصل مع فتنة عام ١٨٦٠ والذي أعلن في نهايتها عن قيام نظام المتصرفية الذي أرسى دعائم الطائفية في الجبل، عبر فرضه تكوين «مجلس الإدارة المركزي» على نحو مذهبي^(١٦). وكان هذا الأسلوب نفسه قد اتبع مع نظام القائمقاميتين من قبله. من هنا كانت بداية

Meir Zamir, The Formation of Modern Lebanon, Ithaca: Cornell University Press, 1985. (١٥)

Engin Akarli, The Long Peace, Ottoman Lebanon, 1961-1920 (Berkeley: University of California Press, 1993). (١٦)

متوقع مذهبياً، وكل جماعة تبدي حذرهما من الجماعات والمذاهب الأخرى وهذا ما يساهم في تنمية الحس الطائفي عند الأفراد، هذا الحس الذي يشعروهم بالأمان والثقة داخل مذاهبهم وفي ظل رعاية زعمائهم رغم ما يلاقونه منهم من إذلال أو جور في بعض الأحيان، لكنه أهون بالنسبة إليهم من تصور ما قد يلاقونه من خطر خارج إطار جماعتهم. وعلى هذا النحو، بدت المذاهب كمؤسسات قوية ومستقلة بذاتها وبديلة بالنسبة إلى البعض عن التجمعات الحزبية أو الحركات المدنية التي كانت قد بدأت تنشأ في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. ولذلك فإن الدولة اللبنانية تبدا راعية للمذاهب وليس للمواطنين، من هنا جاء وصف البعض للنظام القائم على أنه عبارة عن فدرالية طوائف. وقد تركزت الطائفية في الحياة السياسية اللبنانية، خلال فترة عهد الإنتداب الفرنسي وبعد الإستقلال وهي ما تزال مستمرة حتى الآن، لا بل إنها تصاعدت إلى وتيرة أخطر مما كانت عليه في السابق. فميزة الإستقلال اللبناني أنه بني على عقد شراكة بين الجماعات التي يتألف منها المجتمع مع ما سمي «الميثاق الوطني» الذي أرساه رياض الصلح عن المسلمين وبشارة الخوري عن المسيحيين (وأصبح الأول مع الإستقلال رئيساً للحكومة والثاني رئيساً للجمهورية). بموجب هذا النظام الذي أعد له بمساعدة خارجية صيف ١٩٤٣ أصبح التمثيل داخل المجلس النيابي على أساس نسبة ستة للمسيحيين وخمسة للمسلمين. إن هذا الترتيب للوظائف الحكومية جاء نتيجة مداورات شملت قادة لبنانيين ومصريين، إضافة إلى الجنرال البريطاني سبيرس والمفوض السامي الفرنسي الجنرال كاترو^(١٧). وتحولت الإدارة اللبنانية إلى قالب

العسكرية والمراكز الأمنية. وبذلك تحول كل سلك من الأسلاك العسكرية والأمنية للدولة وكل مركز من مراكزها إلى حق مكتسب لمذهب معين. وصارت أي محاسبة لأي مسؤول أمني، تعتبر بمثابة تحدٍ لمذهب بأكمله ويتحول المسؤول الأمني المخطئ إلى بطل سياسي لطائفة بأكملها تعلق صورته واليافظات المؤيدة له في الشوارع بغض النظر عن التهم الموجهة إليه. خصوصاً أن هذه المراكز توزع ليس فقط على صعيد طائفي بل على صعيد سياسي أيضاً بسبب تأمين المصالح المتبادلة بين السياسيين تحت عنوان الديمقراطية التوافقية. وبذلك صار من يتولى المركز الأمني يعينه الزعيم السياسي للطائفة. فتحول المركز الأمني إلى مجرد تابع إلى مرجعيته السياسية. وتحول المركز الأمني المفترض به أن يكون محايداً ومستقلاً، إلى مركز سياسي بامتياز يؤمن مصالح مرجعيته السياسية قبل تأمين مصلحة المواطن.

في ظل هذا التداخل بين الأمني والطائفي والسياسي، يلغى دور الإصلاح الحقيقي. إذ أن أولى مبادرات الإصلاح هي المحاسبة. وكيف يمكن للمحاسبة أن تتم إذا ما استغل الزعيم السياسي لمذهب معين المحاسبة لمسؤول أمني نتيجة إخلاله بمهامه ليعتبرها مساساً بحقوق الطائفة أو حقوق الحزب أو التيار أو المرجعية بشكل عام. وبذلك تكبر المشكلة لتتحول إلى أزمة سياسية ووطنية كبرى تهدد الأمن الداخلي والسلام الإجتماعي. لذلك دلت التجربة أن كل محاولات المحاسبة أخطت في مهدها ولم يكتب لها أن تبصر النور. فما دام المواطن يغلب الحسابات الطائفية الضيقة على المحاسبة القانونية، فإن إصلاح الأمن لن يتم في واقع الحال هذا.

ومن الملاحظ عامةً أن المجتمع اللبناني

(١٧) حلاق د.حسان: التيارات السياسية في لبنان، ١٩٤٣ - ١٩٥٢، بيروت، معهد الإنماء العربي، ١٩٨٩، ص: ١٦٧ - ١٧٦.

والآخر وتهدد بتفجر الأوضاع بشكل خطير، من ثورة عام ١٩٥٨^(١٩) حتى الحرب الأهلية لعام ١٩٧٥-١٩٩٠ التي لم تشكل، بالنسبة إلى أرباب السلطة والقيادات السياسية الطائفية، إنذاراً كافياً لضرورة لملمة الأوضاع بما يهيء لتكوين مشاعر وطنية موحدة بين جميع المواطنين من كل الطوائف ويساعد في تغليب الحس الوطني الصحيح على الحس الطائفي، بغية التمهيد لبناء دولة عصرية متحضرة تسمى فعلياً دولة القانون والمؤسسات.

لقد تمكنت الطائفية من أن تنفذ إلى أعماق البنية المجتمعية في لبنان وتتغلغل في نفوس من ينقصهم الوعي اللازم^(٢٠)، وبالتالي فقد استطاعت بالإجمال أن تصيب هذه البنية المجتمعية بالتفكك والضعف الذي لا يساعد إطلاقاً على الإنصهار الوطني بشكله الصحيح ولا يمكن من القيام بأي عملية إصلاح للقوى الأمنية. إذ إن تأصل الطائفية في الواقع اللبناني من خلال تناميها ضمن سياق التطور العام للحياة السياسية في البلد وداخل القطع العسكرية، وفرز المواطنين أثناء الحرب في بعض المناطق، ضمن مجتمعات متوقعة ومعزولة عن بعضها البعض، إضافة إلى القوانين التي ما زالت تكرسها في الواقع العملي، كل ذلك زرع الأشواك والعوائق في وجه تخطيطها. وبتات البعض يتصور بأن له خصوصيات نابعة من صميم معتقداته الدينية، تميزه عن غيره وتبيح له بالتالي الحصول على امتيازات خاصة به على حساب غيره. إن هذا

تتقاسمه الطوائف والزعماء السياسيون في ظل تقبل المجتمع اللبناني الآفة الطائفية نتيجة نقص الوعي وانعدام الحس بالمواطنة. فلا ولوج العالم الألفية الثالثة ولا الحركات المدنية ولا القنوات الفضائية الموصولة بالعالم المدني وبالدولة المنصهرة إجتماعياً، استطاعت حتى الآن أن تغير في التركيبة الإجتماعية اللبنانية.

وهكذا تحجرت الطائفية كنظام لا يجوز المساس به، وبرزت في حياتنا السياسية والدستورية كداء لا شفاء منه، بفضل ممارسات بعض السياسيين الذين ساهموا في تكريسها من خلال العمل على جمود الدستور والقوانين، لأن وجودهم في السلطة ارتبط بعناوينها. وبذلك تحول الميثاق الوطني من تسوية واقعية معتدلة للتلاقي بين الطوائف اللبنانية إلى معضلة شائكة ودائمة^(١٨). والميثاق الوطني القائم في شقه الداخلي على مبدأ تقاسم الوظائف تحت عنوان التعادل، كون أكبر إعاقة لتطور الإدارة اللبنانية بكافة فروعها والأسلاك العسكرية منها. والمادة ٩٥ من الدستور التي كان من المفترض أن تكون مؤقتة مع ولادة الإستقلال، استمرت على حالها، كما استمر الأخذ بالتوزيع الطائفي للرئاسات والوظائف والقطع الأمنية واستمرت القوانين الانتخابية توزع المقاعد النيابية بين المذاهب. كما إن رجال الإستقلال ومن توالى بعدهم على مراكز المسؤولية لم يفوا بتعهداتهم لجهة العمل الجدي من أجل إلغاء الطائفية البغيضة. بالرغم من كل الحساسيات الطائفية التي كانت تثور بين الحين

(١٨) Farid el Khazenm The Communal Pact of National Identities: The Making and Politics of the 1943 National Pact, Oxford: Centre for Lebanese Studies, 1991.

(١٩) Irene L. Gendzier, Notes from the Minefield: United States Intervention in Lebanon and the Middle East, 1945-1958, New York: Columbia University Press, 1997.

(٢٠) Richard Van Leeuwen, Notables and Clergy in Mount Lebanon: The Khazin Sheiks and the Maronite Church (1736-1840), Leiden: E.J. Brill, 1994.

الأسفل بعد رفض من في الأعلى التغيير المطلوب، خاصة وأن النظام السياسي اللبناني الطائفي يعتمد توزيع الحصص المذهبية في تشكيل البرلمان والحكومة والوظائف العامة. والقوانين، كقانون الأحزاب أو القوانين الانتخابية وغيرها، في ظل النظام الأكثر شيوعاً وسن الانتخاب المرتفع تجهض ولادة أي تحرك شعبي يهدف إلى التطوير أو التغيير اللازم. لكن يبقى التساؤل هل إن جمود القوانين والأنظمة يستطيع أن يوقف معه سنة الطبيعة في التطور والتحول الدائم.

٢) الزبائنية وموروثات الحرب الأهلية

إن المجتمعات الصغيرة من حيث عدد السكان، تحوي عادة العديد من العناصر (العائلية، المصالح الضيقة، Vendetta^(٢١)..) التي إذا ما تضافرت قد تشكل بيئة خصبة لولادة طبقة اجتماعية مسيطرة تمسك بزمام الأمور وتتحكم بكافة المرافق الحساسة للمجتمع بدءاً من المصالح الاقتصادية إلى القضاء والأمن. قد تبقى هذه الفئة الاجتماعية تقبض على المواقع الحساسة بالمجتمع عن طريق الترغيب وخنوع الأفراد وتقبلهم الأمر الواقع أو عن طريق الإجرام الذي يولد الخوف المقنع الذي يأخذ شكل احترام قواعد قديمة بالية كما هو الحال في بعض الأقاليم الإيطالية كصقلية أو نابولي حيث تمت تسمية هذه الفئة أو المنظومة بالمافيا. وإذا ما كانت هذه التسمية مرتبطة بذهن الأفراد مع العنف الدموي والقتل المجاني إلا أنها في الواقع موجودة في العديد من المجتمعات من دون أن تتخذ شكل التهديد العلني بالقتل أو الضرب أو التعذيب. ففي العديد من مجتمعات العالم الثالث هناك مجموعة من

الشعور بالتحلي بالخصوصية التي تجيز له، بنظره، الإستعلاء على الباقيين وعلى القانون بعينه وتعطيه الأمان في تفوقه الطائفي والمذهبي، هو جوهر الطائفية وهو جوهر العلة. إذ بدل أن تتفاعل التمايزات العقائدية بين أبناء مختلف المذاهب في البلد الواحد، طبقاً لما فيه خير الجميع، وبدل أن تتضافر الجهود في سبيل بناء الدولة القوية القادرة على تحقيق أمن المواطنين وعزتهم ومصالحهم، نجد الطائفية تحوّل المواطنين إلى تجمعات فسيفسائية متحسّسة من بعضها البعض وقابلة للإحتكاك وإشعال الفتن في أي لحظة.

لا ريب في أن الطائفية تعيق تقدّم الدولة وتقضي على الحياة السياسية في البلد وعلى حركات الإصلاح فيها، لأن الحياة السياسية لا تقوم بشكلها الصحيح والديمقراطي في ظل سيطرة الحركات الطائفية وغياب دور الأحزاب وبالأخص العلمانية منها. لأن الأحزاب العلمانية تصبو عادة إلى تنظيم المجتمع على أسس موضوعية ومدروسة بعيداً عن الأهواء الدينية وعلى أساس أن الدين لله والوطن للجميع. كما إن الطائفية تعرقل عمل الإدارات لأنها تفرض على الإدارة اختيار موظفين استناداً إلى المعيار الطائفي على حساب معيار الجدارة.

ورغم إقرار العديد من السياسيين بمساوئ المذهبية في خطاباتهم العلنية، إلا أنهم عملياً يعملون بوحياها. وهكذا تكرست المذهبية لسببين هامين وهما: أولاً لأن بعض الزعماء يجدون في الطائفية خير وسيلة للإبقاء على مراكزهم، فوجودهم رهن ببقاء الطائفية التي إن زالت، يحتمل معها إزالة وجودهم السياسي. ثانياً لأن الوعي العام عند الناس لم يصل إلى درجة من النضج الكافي لفرض التغيير من

(٢١) الثأر والانتقام أو الحروب العائلية.

بناءً أو تمرير مخالفة سير أو حتى جنحة...). وهذا الواقع المرير هو في الحقيقة موروث منذ أيام الحكم العثماني وهو لا يزال مسيطراً على الواقع السياسي. فالمواطن بحاجة للسياسي ليؤمن له التغطية الأمنية لمخالفاته والسياسي بحاجة لرجل الأمن لتمرير مخالفات ناخبه وأخيراً رجل الأمن بحاجة للسياسي للبقاء في موقعه. وهكذا تبقى سلسلة الزبائنية مستمرة من دون أن تُكسر أي حلقة فيها.

ولا ريب في أن هذه الحال قد استفحلت بعد الحرب الأهلية. فبعد أن جرّب المواطن تسلط الميليشيات وعنفها وحكمها على مال ورقاب المواطنين من دون أي حسيب، أصبح المواطن أكثر تقبلاً لأخطاء رجال الأمن ومخالفاتهم. فالمواطن (وحتى السياسي) يقارن بين الأمن الممسوك نسبياً بالرغم من المخالفات وبين الأمن الغائب تماماً وتسلط وتجاوزات الميليشيات التي تفتشت أثناء الحرب الأهلية. وبنتيجة هذه المقارنة بين الوضع السيء والأسوأ، يستنتج المواطن أن تجاوزات رجال الأمن تبقى جزءاً لا يتجزأ من واقع فرض السلطة. وهنا يقترب المواطن من فكر السياسيين الغربيين في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر الذين كان لديهم مفهوم سلبي لعمل الحزب ودوره في السياسة، إذ كان يعني بنظرهم الإنقسام والتشرذم^(٢٣). فالتجاوزات دخلت منذ سنوات عديدة كجزء من الحياة الطبيعية للمواطن وجزء من عاداته وثقافته. وبالتالي تبقى المطالبة بالإصلاح خفيفة وخجولة من المواطن وشبه معدومة من

الأشخاص، تتقاسم المنافع من خلال تحكمها بالمجتمع عن طريق السياسة والقضاء والأمن.

وفي لبنان يلاحظ، أن المواطن نتيجة صغر المجتمع يعيش في ظل دوامة متواصلة من المنافع المتبادلة التي تسمى بـ«الواسطة» والتي تنسج شبكة كبيرة من العلاقات والمصالح المتبادلة بين الأفراد يكون في وسطها عادة السياسي. فهناك فئات اجتماعية انبثقت عن مصادر متعددة مثل الحركات السياسية، والقوات المسلحة، والأجهزة الإدارية للدولة والميليشيات وأصبحت «تجد جذورها في بيروقراطية الدولة، والتي وجدت طريقها للإمساك بقوة الدولة، بما في ذلك إيراداتها ونفقاتها»^(٢٢). فالمواطن نتيجة هذا الواقع ملزم بالمرور عبر السياسي للوصول إلى حقوقه التي يفترض أن تؤمنها له الدولة مجاناً، كما هو الحال دائماً مع أي حق. والرجل السياسي يكون عادة عالماً بأن وجوده في مركزه النيابي مرتبط بتأمينه لمصالح المواطنين المختلفة، سواء أكانت قانونية أم مخالفة للقانون. وهذا هو مغزى «الزبائنية». فالمواطن أضحي في ظل هذا النظام مجرد زبون لدى المسؤول.

والزبائنية لا يمكن أن تتم إلا من خلال زرع أشخاص وموظفين ومسؤولين في المواقع المختلفة من الحياة الاقتصادية، الخدمائية والأمنية للبلد. وبذلك يكون هناك مصلحة مشتركة بين السياسي ورجل الأمن. فالأخير بحاجة للأول للبقاء في منصبه والسياسي بحاجة لرجل الأمن من أجل تلبية مطالب المواطنين المختلفة (من التستر على مخالفة

CRITICAL PERSPECTIVES ON IMPERIALISM AND SOCIAL CLASS IN THE THIRD WORLD. By (٢٢) James Petras, New York, Monthly Review Press, 1978, p: 41.

Giovanni Sartori, Parties an Party Systems: A Framework for Analysis, vo. I (Cambridge: Cambridge University Pressm 1976), pp. 3-13.

وفضائلها. كما أن نجاح التجربة الديمقراطية أو تعثرها أو فشلها، يرتبط بوعي الأفراد، وبظروف المجتمع العامة من شتى نواحيه.

ولكن، مهما اختلفت النظم الديمقراطية من مجتمع إلى آخر، وتغيرت أساليبها ووسائلها؛ فإنه يبقى لها قاسم مشترك يتكون من قاعدتي الحرية والمساواة والعدل بين الأفراد بالإضافة إلى محرك أساسي يضمن حسن استعمال الديمقراطية وهو حس المحاسبة لدى المجتمع، بحيث يحاسب الناخب المنتخب كي يحاسب الأخير السلطة الموكلة اتخاذ وتنفيذ القرارات الكفيلة حماية المجتمع. ولعل من الأسس الجوهرية لنجاح الديمقراطية هو وجود مجتمع ديمقراطي أي مجتمع يتفاعل مع هذا المفهوم الأساسي للديموقراطية وهو المحاسبة.

والواقع اللبناني يظهر جلياً أن حس المحاسبة لدى المواطن غائب بالإجمال. وإن الهيمنة التي من المفترض بالمجتمع أن يقوم بها تجاه السياسيين ولا سيما تجاه السلطة التشريعية غير موجودة. وإن أي تحليل للمواقف السياسية التي تتخذ، تبين مدى تأثير السياسيين ولا سيما النواب على أهواء ومواقف المواطنين الذين يكتفون بالتهليل والتصفيق للسياسي من دون محاسبته. لا بل إن المواطن يغير موقفه وآراءه السياسية بتغيير مرجعيته لمواقفها السياسية دون أي مساءلة على هذا التغيير (الذي قد يكون فجائياً ويعاكس تماماً مواقفه السابقة). وقد انحدرت الحياة السياسية في لبنان إلى درجة أنه بدل أن يكون الصراع السياسي مبنياً على البرامج، فإنه تحول إلى

السياسي الذي لا يرغب بالتأثير على العلاقة الوطيدة التي ينسجها مع الجهات الأمنية والجهات الإدارية المختلفة في الدولة ليبقى على الزبائنية التي هي مفتاح استمرار زعامته. ويبقى السياسي أسير خبراته وواقعه وأهدافه^(٢٤) التي لا تتلاقى بتاتاً مع واقع وأهداف ومصالح الشعب.

٣) انعدام المفاهيم الديمقراطية

إذا كان هناك توافق بين معظم المفكرين ومعظم المجتمعات الإنسانية على أن الديمقراطية، بمفهومها الفلسفي والسياسي والقانوني، هي الحل الأمثل لحسم مسألة الصراع ما بين الحاكم والمحكوم، من خلال ترك المحكوم يحكم نفسه بنفسه، سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة أو نيابية؛ مما يساعد، في الحالتين، على إقامة التوازن السليم ما بين مصلحة الفرد الخاصة، من جهة، ومصلحة المجتمع العامة، من جهة أخرى، فإن لكل مجتمع ديموقراطيته التي تتميز بنكهة خاصة وبخصائص تميزها عن غيرها من أشكال الديموقراطيات. ولقد أدى ذلك كله، إلى تباين صور الديمقراطية وأنماطها من مجتمع إلى آخر ومن زمن إلى آخر؛ حتى اختلطت مفاهيمها ومضامينها في عقول الناس وأذهانهم. وبات من الصعب جداً، إيجاد تعريف موحد للديموقراطية، لا يثير من حوله الآراء المتناقضة^(٢٥).

فالديموقراطية تتعلق، دوماً، بالمجتمع الذي تنمو فيه وتتفاعل معه. فهي تستقي، من ثقافته وخصوصياته وتتطبع بها في صورتها وميزاتها

(٢٤) د. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، العدد ١١٧، الكويت، ١٩٨٧، ص: ٧٥.
(٢٥) «بدأنا نتحدث اليوم عن ديموقراطية التعليم، والتوزيع الأمثل للثروة الوطنية، وديموقراطية المعرفة، وديموقراطية توزيع الأعباء الضريبية، حتى في المجال الإداري فإن حق المواطن بالإطلاع والحصول على الخدمة السريعة وبكلفة أقل، أصبحت نوعاً من الديمقراطية»، د. مصطفى أديب عبد الواحد، مؤتمر الخطاب السياسي في لبنان، المفهوم والممارسة، منشورات المجلس الثقافي للبنان الثقافي، ٢٠٠٦، ص: ٨٩.

الأخير بدوره، عن القيام بمهامه التي نص عليها الدستور والتي عرضناها سابقاً لجهة مساءلة السلطة التنفيذية عن قيادتها وتنظيمها القوى الأمنية. كما تمتنع السلطة التشريعية عن القيام بدورها التشريعي المطلوب ما دام ليس هناك من محاسب لها.

إن القاعدة في اللعبة الديمقراطية، تلزم المرشح بأن يلحق أهواء ومواقف الناخب كي يضمن انتخابه في الإنتخابات الحرة والنزيهة. وبذلك يبقى للديمقراطية معناها الأصلي، وهو حكم الأكثرية؛ وهذا ما عناه الزعيم الأثيني «بريكليس»، في القرن الخامس قبل الميلاد، عندما قال: «إن حكومتنا ديمقراطية، لأنها ليست بيد القلة بل بيد الكثرة... فنحن نتمتع جميعاً بحق المساواة أمام القانون... ونبدي رأينا بحرية، لا سيما في أمورنا العامة...».

وبما أن حس المواطنة غائب لدى المواطن اللبناني، وبما أن أهواءه تلحق دائماً الوتر المذهبي الإقطاعي، فإن المجتمع اللبناني منقسم إلى مجتمعات طائفية متميزة عن بعضها، لكل منها برنامجها وغاياتها الخاصة. وفي ظل هذا الواقع الراهن للبنان كبلد للأقليات، أصبحت أي أكثرية تصل إلى السلطة تُعتبر من قبل الأقلية، بمثابة استئثار طائفة بالحكم وبذلك يفسر الموقف السياسي المتخذ على أنه موقف طائفي يهز التوازن الإجتماعي والسياسي الهش القائم عليه لبنان. من هنا تحولت الديمقراطية في لبنان من ديمقراطية أكثرية إلى ديمقراطية إجماع. وبذلك تتوج فكر ميشال شياح: «لبنان دولة أقلية طائفية متحدة. ويجب أن تجد فيه كل الأقليات مكاناً لها، وأن تتمتع فيه بحقوقها. فهذا مبرر وجود هذا البلد وهو ما يشكل ميزته»^(٢٦). فالقرار السياسي كي يأخذ مساره

نزاعات ومهاترات شخصية بين أهل السياسة يتنافسون من خلالها على قدرتهم على إنزال أكبر قدر ممكن من المواطنين إلى الشارع في مناسباتهم السياسية. وغالباً ما يكون الجمهور تابعاً طائفيّاً إلى السياسي المذكور، مما يؤكد غياب حس المساءلة والإنسياق نحو الغرائزية الطائفية العمياء. فأصبح التنافس الديمقراطي تنافساً على القدرة على تحريك الجمهور وإنزالهم إلى الشارع في مظاهرات وعلى مدى الإلتزام أو التبعية أو القدرة التعبيرية للأصوات في الإنتخابات، بدل أن يكون تنافساً على البرامج وعلى تغيير المجتمع نحو الأفضل. وبذلك إن إصلاح ومراقبة الأجهزة والقطع الأمنية غائب تماماً عن الخطاب السياسي وعن الحياة النيابية بشكل عام.

تفترض الديمقراطية الحقة أن تتخذ المواقف السياسية من الأسفل إلى الأعلى وليس العكس. فالشعب هو مصدر السلطات. والقرار يجب أن ينبع من القاعدة أي من الشعب فيتأثر بها المنتخب أو ينبثق عنها عبر الإنتخابات لينقلها إلى السلطة. إلا أن التجربة اللبنانية تدل على تمام العكس، فالقرار ينتقل من الأعلى إلى الأسفل. وذلك عائد إلى غياب حس المساءلة عند المواطن. فالسياسي يتأثر أولاً بمصالحه الخاصة وبالمناخات الدولية والصراعات الدولية والتحالفات الإقليمية والداخلية عند إتخاذ مواقفه ويلحق به المواطن أحياناً مغشوشاً بالزعيم المحلي وأحياناً كثيرة عالماً ولكن مستسلماً للعبة سياسية يجهل قواعدها وسبل التأثير عليها، مهمشاً دوره في تغيير قواعدها لاحقاً لقمّة عيشه خائفاً من الإنغماس في سياسة ما أتى منها برأيه إلا حرب ودمار وخراب.

في غياب مساءلة المواطن للنائب، يمتنع

Michel Chiha: Politique interieure, Beyrouth, 1964, p: 44.

مهامه لا يُمكن أن تتماشى مع غياب المساءلة والزيائية والتغطية السياسية على من يتولى المراكز الإدارية والأمنية الحساسة في الدولة.

إن الديمقراطية لم تعد تعني فقط نظام الحكم المطبّق؛ بل تعدّته حتى أصبحت طريقة حياة، ونهج وتفكير، ومناخاً عاماً يبدأ من البيت، وينتشر في كل خلية مجتمعية صغيرة كانت أم كبيرة.

وحس المساءلة لدى المواطن لا يأتي من العدم ولا يستورد لا بوسائل الإعلام ولا بالجيش الأجنبية الجبارة. إنها مسألة تلقينية معرفية تبدأ من المنزل لتنتقل إلى المدرسة وإلى الجامعة فألى السياسة.

والمجتمع اللبناني في كل محطة من هذه المحطات لا يزال يحتفظ بمعوقات ومفاهيم رجعية تقمع حس المساءلة لدى الطفل والطلاب والمواطن. إذ لا تزال صورة المعلم حامل المسطرة تحت السنديانة مطبوعة في كافة مؤلفات أدباء بداية القرن الماضي. حيث يكون دور المعلم قمع أي محاولة للتلميذ في إبداء الرأي أو المعارضة. ويبقى دور التلميذ يقتصر على التردد الأعمى لأقوال المعلم دون أي تحليل أو استنتاج أو مساءلة. إن «السمع والترداد» لا يزال هو مفتاح النجاح في النظام التربوي اللبناني. وللأسف ينتقل أحياناً إلى الجامعة.

والنظام الإجتماعي الأبوي المنتشر في لبنان، يبقى خضوع الصغير للكبير ويحافظ على التبعية الممنهجة للأجيال الجديدة تجاه الأجيال السابقة. فإبداء الرأي في الكثير من العائلات بوجه كبير العائلة يفسر على أنه مخالفة لقواعد الأدب والأخلاق ولحسن التعامل الإجتماعي.

إن الإنضباط والخنوع داخل معظم الأحزاب السياسية اللبنانية، هو القاعدة الأساسية. والقاعدة الحزبية لا تستشار ولا يؤخذ برأيها

إلى التطبيق عليه أن يكون قد حصل على موافقة جميع أفرقاء الساحة السياسية أي من كل الزعامات الطائفية، تحت طائلة الإنقسام السياسي مع كل ما يستتبع ذلك من أخطار داخلية قد تبدأ بحرب أرقّة، لتصل إلى حرب أهلية، فألى الخطر الأكبر على الكيان اللبناني، ألا وهو التقسيم. وكى لا تصبح الديمقراطية العديدة ديكتاتورية الأكثرية الطائفية، تحولت ديموقراطية لبنان من ديموقراطية عددية إلى ديموقراطية توافقية.

ومن أبرز معوقات الإصلاح لقطاع الأمن هو ما أطلق عليه أسم الديمقراطية التوافقية التي تفرض التوافق على أي قرار سياسي يتخذ مهما كان بسيطاً. فإن أي أزمة سياسية كبيرة تشل حركة البلد لكون كل مسؤول في قطاع الأمن مرتبط بجهة سياسية يؤمن لها مصالحها فتؤمن له بالمقابل الحماية والمرجعية.

ومقومات الديمقراطية التوافقية موجودة في متن الدستور ولا سيما في الفقرة ٥ من المادة/٦٥/ منه، التي تنص على أن قرارات مجلس الوزراء تؤخذ بالتوافق، وإن تعدّد ذلك فبالصويت بالأكثرية. في حين أن لا مجال للتصويت عملياً، ما دام أنه في حال قدر لقرارات الحكومة أن تأتي مناقضة للفقرة الأخيرة من مقدمة الدستور، والتي تنص على أن «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك» فإنها تعتبر دستورياً غير شرعية. ففي حال عدم التوافق بين الوزراء «ممثلي المذاهب» حول مسألة ما، يصبح تعطيل مبدأ التصويت الأكثرية ممكناً.

وبذلك تصبح الديمقراطية التوافقية المعمول بها في لبنان من أبرز المعوقات التي تمنع الإصلاح والمحاسبة وتطوير النظام في لبنان، لأن المحاسبة هي الشرط الأساسي لكل إصلاح. فالديموقراطية التي تفترض وجود محاسبة لأي عنصر أمني قد يكون أساء في

والحاكم (الخاضع لها هو بدوره). ولا ريب في أنه ما كان للديموقراطية الفرنسية أن تنمو وتزدهر على النحو الذي حصل، لولا التربية العلمانية الجمهورية التي أرست مفاهيم حقوق الإنسان في المجتمع بأسره.

لذلك إن الديموقراطية اللبنانية لم تتجاوز في غالب الأحيان النواحي الشكلية المرتبطة بالانتخابات وحرية الترشح والانتخاب. فالديموقراطية في لبنان تعني أنه مسموح أن يكون لكل امرء رأيه، ولكن ليس مسموحاً بتاتا تغيير أي شيء مما هو قائم. من هنا القول المأثور للرئيس سليم الحص: «إن في لبنان الكثير من الحرية والقليل من الديموقراطية»^(٢٧).

إن الحرية شرط لوجود الديموقراطية، ولكنها لا تكفي لوحدها كي ينعم مجتمع ما بالديموقراطية. فلبنان ما بعد الإستقلال نَعَم بحرية جزئية ومراقبة حتى منتصف السبعينات بالرغم من سلطة الأجهزة الأمنية أو ما سمي بالـ «المكتب الثاني». إلا أنه ما إن ضعفت السلطة الأمنية حتى استغلها الشعب من أجل التقاتل والذبح على الهوية. فلو أن العملية الديموقراطية كانت مصانة عبر احترام قواعدها الأساسية، لما حصلت الحرب الأهلية ولما أدى ذلك إلى اجتياح خارجي لأراضيه. فقد استغل اللبناني الحرية للتقاتل والفتك والتهجير لكونه لم يكن متشعباً بالمفاهيم الديموقراطية بشكل سليم، بالرغم مما يتغنى به اللبنانيون من تعمقهم وتمسكهم بالتجربة الديموقراطية. إن الحرية عندما تعطى لشعب ما غير محضّر لها تماماً وغير متمرس بالمفاهيم الديموقراطية

بتاتا، بل تلتزم التبرير وإن لم يطلب منها. وبدل القدرة على الإقناع يركز الحزبي أو النصير إهتمامه على القدرة على التبرير لرئيس الحزب موافقه أو قراراته.

وبفضل هذه التربية المدرسية والمنزلية والحزبية يتحول المواطن اللبناني إلى آلة ممنهجة للطاعة والتبعية بغياب أي حس مساءلة أو محاسبة. وهذا يترجم كيفية الإلتحاق الكامل لفئات شعبية بأكملها وراء زعيم معين دون أن يكون في قاموسها السياسي أو الانتخابي أي معنى لمحاسبة الحاكم في تقصيره في مساءلة وتنظيم كافة القطاعات وفي مقدمتها قطاع الأمن. فما قوة وتسلط السياسي والأجهزة الأمنية سوى نهاية طبيعية لقوة وتسلط المعلم والأب. فعصا المعلم تتحول إلى عصا الأمن. وبدل أي يؤدي عنصر الأمن التحية للمواطن، فإن الأخير هو الذي يؤدي التحية لعنصر الأمن ويقف بانضباط كما كان يقف في صفه وأمام والديه وهو لا يرى في معظم الأحيان أي خطأ في ذلك، بل إن في ذلك سياقاً منطقياً وطبيعياً للتربية التي تلقاها.

إن تربية الخنوع هذه هي الداء الأساسي الذي يمنع المحاسبة الفعالة والناجعة لأي مواطن تجاه أي سياسي أو نائب. ولعل رجالات الثورة الفرنسية قد انتبهوا لهذه المعضلة، فما أن حصلت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ حتى تم تأسيس المدرسة العلمانية الجمهورية، التي كان من المفترض أن تحوي جميع المواطنين دون استثناء، كي تواجه المدارس الدينية التي كانت قائمة على تعليم الناشئة الخنوع لسلطة الكنيسة

(٢٧) السلام وأزمة الشرعية العربية، دراسات لبنانية مهداة إلى جوزيف مغيزل، دار النهار للنشر ومؤسسة جوزف مغيزل، بيروت، ١٩٩٦، ص: ٢٣. «فمع أنه يأخذ بالنظام البرلماني الحر ويخوض في تجربة انتخابات نيابية دورياً، إلا أن ذلك غير كافٍ لتأمين شروط الممارسة الديموقراطية الصحيحة، وذلك من جهة، بدليل أن الديموقراطية تتلازم مع مبدأ المحاسبة أو المساءلة السياسية الفعالة، والممارسة السياسية اللبنانية ما زالت تفتقر إلى مثل هذه المساءلة».

الرقابي للمجلس ومنه ما هو مرتبط بالدور المالي والتشريعي. إلا أن الواقع السياسي المترهل والعقيم يشل أي محاولة تجديد أو إصلاح. ف«التجربة الحزبية اللبنانية تتميز بخصائص عديدة، منها حداتها النسبية ومنها التراث الليبرالي المتميز نسبياً للبنان ومنها الطبيعة التعددية للمجتمع اللبناني، ومنها البيئة المحلية والإقليمية المتصفة عموماً بثقافة سياسية تسيطر عليها الفئوية والأبوية وشبه التسلطية»^(٢٨). كل ذلك أعاق التجربة البرلمانية اللبنانية وأبعدها عن حقيقة المفاهيم الديمقراطية وعن دورها في الإصلاح والرقابة ولا سيما تلك التي تطل القطاع الأمني.

إن المجلس النيابي يجد نفسه، وسط هذه الحلبة من العوائق والإشكاليات، غير قادر على اتخاذ الدور الفعال الملحق على عاتقه في إصلاح قطاع الأمن. فالكثير من النواب، بالرغم من صلاحياتهم الدستورية العديدة في هذا المجال، لا يجرؤون على اتخاذ الخطوات الفعالة الآيلة إلى سبر غور إصلاح قطاع الأمن. إذ إن الكثير من النواب، من خلال تمثيلهم الأمة، ينقلون معهم أمراض المجتمع كما هي إلى الندوة النيابية، محافظين بذلك على مفاهيم الشخصية والزبائنية والطائفية، عاملين من حيث يدرون أو لا يدرون، على طمس المفاهيم الديمقراطية وقيم حقوق الإنسان، هاملين بذلك قدرتهم على لعب دورهم في الرقابة والمحاسبة. فالمجلس النيابي في لبنان، قادر دستورياً على لعب دوره الإصلاحية، في حال تواجد طبقة واسعة من السياسيين المتفهمين الذين يبذلون أسس المصلحة العامة على حساب المصالح السياسية الضيقة. ومجلس النواب لا يخلو تماماً من

الصحيحة، يمر بمرحلة مخاض عسيرة تترجم بحروبٍ ومآسي قد تستمر لسنوات وأجيال عديدة. فالديموقراطية لا تستورد ولا تفرض، بل هي نتاج تطور اجتماعي وسياسي طويل لعدة أجيال (ولبنان والعراق أكبر مثليين على ذلك). حتى فرنسا بعد ثورتها عام ١٧٨٩ لم تكن مهياًة للديموقراطية الحقيقية، والدليل ما تبعها من إعدامات لعشرات آلاف الأشخاص من الطبقات، لا لشيء سوى لإنتمائهم للطبقة الأرستقراطية، وما إعلان نابوليون بونايرت نفسه امبراطوراً سوى دليل على أن الديموقراطية هي خلاصة تجارب شعب مع الحرية لأجيال عديدة. ولبنان أثبت عدم نضج مجتمعه بشكل عام، وجسمه السياسي بشكل خاص، وعدم قدرة الإثنين معاً على فهم معنى بناء الدولة والمؤسسات الديمقراطية. إذ إن مختلف الفئات الاجتماعية والطائفية القائمة عملت على استغلال واحة الحرية التي ينعم بها لبنان لتحسين مواقعها الذاتية ضمن تركيبة النظام السياسي اللبناني، وأهملت توسيع مفهوم المساواة كعامود أساسي في بناء دولة القانون. والمجتمع اللبناني يجد صعوبة حتى الآن (خصوصاً في ظل نظام الإنتخاب الأكثرية) على استنباط طبقة سياسية جديدة غير طائفية تستطيع أن تلعب دوراً في محاسبة السلطة وإصلاح قطاع الأمن.

الخاتمة

يتبين إذاً أن صلاحيات المجلس النيابي في الرقابة على القوات المسلحة وقطاع الأمن بالرغم من تضاربيها وتشابكها مع السلطة التنفيذية هي عديدة، فمنها ما هو مرتبط بالدور

(٢٨) فريد الخازن، الأحزاب السياسية في لبنان، حدود الديمقراطية في التجربة الحزبية، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى ٢٠٠٢، بيروت، ص: ١١.

السياسية. من هنا ضرورة الخروج من دوامة المصالح الضيقة والمشاركة والمركبة بين الفئات السياسية المستأثرة بالسلطة والفئات الإجتماعية المُستضعفة الجاهلة لمصالحها الحقيقية، نتيجة الجهل والفقر؛ الأمر الذي يفترض تغيير الممارسات الحالية والدخول في عملية نهضوية وتثقيفية للفئات الشعبية لاستنهاض الحالة السياسية العقيمة المستشرية. فالفساد «يسود في تلك الدول التي تفتقد الأحزاب السياسية، وفي المجتمعات التي تسود فيها مصالح أفراد معينين، أو عائلة أو عشيرة معينة»^(٣٠).

من هنا يُطرح التساؤل الآخر: ما هو دور المجتمع المدني في التغيير الديمقراطي، وهل هو مؤهل حالياً لولوج مرحلة طرح آليات التغيير الديمقراطي لبناء دولة المؤسسات التي تسودها الشفافية والمساءلة، وفي حال النفي، ألا يكون ذلك من واجبات الدولة من خلال أهل السلطة الذين تربعوا على عرشها منذ قرابة قرن من الزمن؟

هؤلاء في الوقت الراهن؛ ولكنهم، للأسف، ليسوا الغالبية الكافية للعب هذا الدور بشكل فعال.

إن النظام السياسي الذي نشأ بعد الحرب ساهم في إبراز الثغرات والمساوئ الأخطر على الديمقراطية من تنامي ظاهرة الشخصية، الزبائنية، والطائفية. «ككيف يمكن لحزب أن ينشأ، وأن ينمو، وهو لا يستطيع أن يفتي في الشأن الخارجي والشأن الدفاعي، و... إلى ما هناك؟»^(٢٩). وهل يُمكن أن تأخذ الديمقراطية أبعادها الحقيقية من دون تجربة حزبية حقيقية، تعيد فرز قيادات وأفكار وعقائد جديدة للتخلص من التركيبة الفئوية والإستزلامية الحالية. فتنقلب الحياة السياسية من واقعها الحالي الطائفي الإقطاعي والعائلي إلى تركيبة جديدة مبنية على التعبير الحقيقي عن المصالح الحياتية والأمنية للمواطن.

إن دور المجلس النيابي في الإصلاح، ولا سيما الأمني منه، يأخذه النواب بأنفسهم. فالنائب خصوصاً في الدول النامية، عليه دور التأثير الإيجابي في التحديث وفي التنمية

لائحة المراجع بالعربية:

- عبدالحى، هناء صوفي: النظام السياسي والدستوري في لبنان، دار الكتاب العالمي، بيروت، ١٩٩٤.
- الخوري، يوسف سعد الله: القانون الإداري العام، ١٩٩٨.
- الغصيني، ربيع: الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- شبلي، خطار: علوم مالية وتشريع مالي، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، الطبعة الخامسة.
- عواضة، حسن وقطيش، عبدالرؤوف: المالية العامة، ١٩٩٥، دار الخلود.
- اسماعيل، عصام: محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦.

(٢٩) حازم صاغية، الحياة، ١٩٩٧/٧/٦.

(٣٠) Samuel P. Huntington, Political Order in changing Societies, Yale University Press 1968, p: 38.

- د. فتوش ميشال، مسؤولية الوزير وأصول محاكمته، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، ٢٠٠١.
- حلاق، حسان: التيارات السياسية في لبنان، ١٩٤٣-١٩٥٢، بيروت، معهد الإنماء العربي، ١٩٨٩.
- حرب، أسامة الغزالي الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، العدد ١١٧، الكويت، ١٩٨٧.
- عبد الواحد مصطفى أديب، مؤتمر الخطاب السياسي في لبنان، المفهوم والممارسة، منشورات المجلس الثقافي للبنان الثقافي، ٢٠٠٦.
- السلام وأزمة الشرعية العربية، دراسات لبنانية مهداة إلى جوزيف مغيذل، دار النهار للنشر ومؤسسة جوزف مغيذل، بيروت.
- الخازن، فريد، الأحزاب السياسية في لبنان، حدود الديمقراطية في التجربة الحزبية، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى ٢٠٠٢، بيروت.

لائحة المراجع بالأجنبية:

- Farid el Khazen, **The Breakdown of the state in Lebanon, 1967-1976** (Cambridge an London: Harvard University press an I.B, Tauris.
-
- **Le Oxford Dictionary of Political Quotations**, edite par Antony Jay, 2001.
- Théodora Fuior et Hans Born; Le contrôle Parlementaire du Secteur de la sécurité dans la région Euro atlantique: Tendances et Leçons, www.DCAFF.org < <http://www.DCAFF.org> >.
- Meir Zamir, **The Formation of Movern Lebanon**, Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- Engin Akarli, **The Long Peace, Ottoman Lebanon, 1961-1920**, Berkeley: University of California Press, 1993.
- Farid el Khazenm, **The Communal Pact of National Identities: The Making and Politics of the 1943 National Pact**, Oxford: Centre for Lebanese Studies, 1991.
- Irene L. Gendzier, **Notes from the Minefield : United States Intervention in Lebanon and the Middle East, 1945-1958**, New York: Columbia University Press, 1997.
- Richard Van Leeuwen, **Notables and Clergy in Mount Lebanon: The Khazin Sheiks and the Maronite Church (1736-1840)**, Leiden: E.J. Brill, 1994.
- **Critical perspectives on imperialism and social class in the third world**. by James Petras, New York, Monthly Review Press, 197
- Giovanni Sartori, **Parties an Party Systems: A Framework for Analysis**, vo. I, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Michel Chiha : **Politique interieure**, Beyrouth, 1964.
- Samuel P. Huntington, **Political Order in changing Societies**, Yale University Press 1968.