الرقابة البرلمانية ما لها وما عليها

لعدنان ضاهر ورياض غنام

أخذت بيميني كتاب «الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي» ممهوراً بتوقيع مؤلّفيه الكريمين، إهداءً سنياً مشكوراً من السيدين:

- الأستاذ عدنان ضاهر، أمين عام مجلس النواب اللبناني.
- الدكتور رياض غنام، مدير عام شؤون الجلسات واللجان لدى المجلس.

وما أن ألقيت نظرة سريعة على عنوانه "والكتاب يُقرأ من عنوانه" وتصفّحت بدايته، بالنظرة السريعة عينها، أدركت أني أمام عمل فكري وتوثيقي هائل قام به المؤلفان، ووضعاه بين دفّتي كتاب، دُرراً تتلألأ شعاع هدى وسناء معرفة ومصباحاً كاشفاً سلّطا به الضوء على موضوع جدير بالاهتمام، في مجال الثقافة الحقوقية، وفي رحاب الحياة الرقابية البرلمانية، ليس في لبنان وحسب، وإنما امتدّ ليشمل الدول العربية والأجنبية على حد سواء.

وبدأت رحلتي مع الكتاب – متهيباً، متأنياً–، فتكشّف لي مع قراءة الصفحات الأولى، أن التصدي لمسألة على هذه الأهمية، ما كان ليتم لو لم يكن الكاتبان، يمتلكان مخزوناً وافراً ومنهلاً زاخراً من الثقافة والعلم والمعرفة الحقوقية، سيما في مجال الحقل البرلماني.

وعزز هذا التقدير، ما تبدّى لنا في سياق البحث ما يختزنه المؤلفان من قيم الخبرة العملية، من خلال وظيفتيهما، التي أحسنا استثمارها وأجادا صياغتها. فصقلا موضوع مؤلفهما، وأكسباه مصداقية وموضوعية وتكاملاً وشفافية، وحسن سبك ووضوح شرح، ورشاقة أسلوب وجزالة عبارة واستيفاء معنى، وبرعا في تيسير فهمه من القارىء، فإذا هو أمامك سهل، ولكنه سهل ممتنع.

فالكاتبان الكريمان عايش كل منهما الحياة البرلمانية ورافق خريطة سيرها، من خلال تبوّئه مركزاً مرموقاً في أعلى مراكز الجهاز الإداري لدى مجلس النواب، على امتداد عقود ثلاثة أو تنوف على ذلك، حيث تجلّت خبرتهما، ومكنتّهما من الاطلاع والمعاينة والمواكبة، ببصيرة نفاذّة وذهن وقّاد ورأي ثاقب.

وعليه، فإنك تشعر، وأنت تقرأ الكتاب، أنك أمام تراث فكري، أحاطت بصياغته وتأليفه وإخراجه ثقافة شاملة ومعرفة زاخرة وخبرة جلية واضحة، بكل ما يتناول الحياة البرلمانية والرقابة في مجالها.

ولا غرو أن هذا التنوع الثقافي هو جوهر كل إبداع خلاّق، وأساس في بناء عقل نقدي واعٍ قادر على الابتكار والتنوير والحوار والجدل والابتعاد عن مناهج التلقين التي تكبّل طاقة الإنسان وتقعد به عن مواكبة العالم فهماً متنامياً يعزز حرية إبداء الرأي دون خوف أو وجل.

وأقف مأخوذاً، مقدّراً ومحييّاً، أمام الجهد الذي بذلاه في الاستعانة بالعديد من المراجع والمؤلفات، وأوغلا فيها بحثاً واستقصاء، في تجارب الأمم ومعظم البلدان – بصبر وأناة وجلد – فكأنهما في رحلتهما الفكرية والإبداعية استعانا بالسندباد البحري، أو بإبن بطوطة أو بكليهما، إلاّ أنهما – بحق– تفوقا عليهما، من حيث طول رحلتهما –جغرافياً– التي شملت الأقطار المحلية والدولية. ومن حيث الكمّ المعلوماتي والمعرفي الذي قدّماه، وكذلك من حيث ثراه وغناه وفحواه قيمةً وقدراً في مجال الثقافة الحقوقية البرلمانية وما يتصل بها، منهجاً ورقابة، ولم يترك ثغرة هنا وملتمساً هناك إلا وتناولاه عرضاً وتقييماً وشرحاً ومقارنة، وقدماه كنزاً وافراً ومورداً زاخراً، ينهل الباحث منهما ما يشاء.

يبدأ الكتاب بمقدمة وافية، تناولت مفهوم الرقابة بوجه عام وأنها بدأت في رأي الكاتبين، «مع بدء الخليقة يوم سأل الله آدم لماذا أكلت التفاحة؟».

وما يرمي إليه الكاتبان أن الرقابة واكبت الإنسان مع ولادته، وتحديداً مع نشأته، حيث يبدأ وعيه وتبدأ مساءلته في كل مراحل حياته ووظائفه ومواقعه، حتى أن الإنسان إذا ما تنامى لديه حسّ بالمسؤولية، يسائل نفسه في إطار الرقابة الذاتية ما إذا كان قد جانب الصواب في عمل ما، قام به.

وترتقي بنا الحياة، على مستوى الجماعات، وفي طريق الوعي والنضوج الفكري والسياسي، لتنتظم في إطار مؤسسات وأنظمة أعلاها الدولة، وهي الأرقى والأهم، التي تتولى إدارة وتنظيم حياة أفرادها ومواطنيها، في نطاق سلطاتها الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية، ومؤدّى ما رمى اليه الكاتبان، أن الرقابة ينطوي مضمونها على توجيه الإنسان، وتصويب مسار حياته بحيث لا يجنح:

- عن الضوابط التي رسمتها بداية التقاليد والأعراف التي تعارف عليها الناس.
- عن الحدود التي رسمها القانون ونفذها النظام لكل مناحي الحياة الإنسانية.

ينحصر موضوع الكتاب، الذي هو بين أيدينا بالرقابة البرلمانية ويراها المؤلفان بأنها «إحدى السلطات العامة التي تستعملها الدولة لضمان احترام القانون، بقصد حماية الصالح العام» (ص 25)، ويدعمان هذا التعريف بإيراد عدد من آراء الفقهاء في هذا المجال.

في إطار سياق جليّ، خلوٍ من أي لُبس أو تعقيد وبرؤية علمية بادية الوفرة والغنى ينطلق الكتاب في شرح الرقابة البرلمانية بدءاً بمفهومها –كما أسلفنا– والإفصاح عن أهدافها ومراميها ويشير إلى أنها أكثر وضوحاً في النظام البرلماني الذي يوفر لها الوسائل والأدوات (أسئلة– استجوابات ولجان تحقيق) على خلاف النظام الرئاسي الذي لا يعرف كما يرى الكاتبان، سوى وسيلة وحيدة لتقصي الحقائق (ص 27).

وأول أهداف الرقابة، الحؤول دون إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمالها من قبل السلطة التنفيذية وأجهزتها وأدواتها، على نحو يخالف أحكام الدستور، ومساءلة الحكومة – في هذا الإطار– عند الاقتضاء.

وإذا كانت النصوص ترسم صورة مثالية لطموح الإنسان وما ينبغي عليه للوصول إليه وإدراكه، فلم ينسَ المؤلفان لفت النظر إلى الواقع المعاش الذي تعيشه الناس، الذي يُبقي المسافة بعيدةً بين الطموح والواقع، سيما في دول العالم الثالث، إذ أنه غالباً ما تهيمن الحكومات في ظل الأنظمة، على صنع السياسات العامة، وقد تجنح إلى الشطط والتعسف، عند تنفيذ سياستها من جهة، ومن جهة ثانية فالبرلمانات في تلك الدول تسودها توازنات سياسية وحزبية وطائفية، وغير ذلك من العوامل السلبية، ما يُفقد تلك البرلمانات تأثيرها الفاعل في اتجاه تصويب مسار الحكومة، وكبح جماحها، في حال لجوئها إلى مخالفة الأصول القانونية.

مع انتقالنا إلى الفصل الأول من الكتاب، الذي يحمل عنوان الرقابة السياسية، ويعرض في متن صفحاته صور الرقابة الوظيفية للبرلمان لجهة تقييم أعمال السلطة التنفيذية، في ظل النظام الديمقراطي ويسهب في عرض الصورة وما يعتورها من إشكالات:

«صحيح ان النظام الديمقراطي يقوم على فكرة التوازن بين سلطات الحكم، بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى، على نحو يعرّض التوازن للخلل في سياق ممارسة كل من السلطات دورها، ومنعاً لحصول هذا الخلل نشأت الرقابة المتبادلة لحفظ التوازن المنشود: فهناك رقابة البرلمان على الحكومة وأخرى من الحكومة على البرلمان، يكملها رقابة الرأي العام على البرلمان» (ص 37).

وبالنظر لأهمية الديمقراطية كمناخ سياسي تمارس السلطات في أجوائه دورها فإننا نرى ما يراه المؤلفان، بأن الرقابة لا يتعزز شأنها إلا إذا التصقت بالديمقراطية التي تمد شرايينها بدم الحرية فتبعث فيها الحياة.

واسترسل الكاتبان بالحديث عن تطور الديمقراطية عبر التاريخ وفي معرض هذا الحديث أشارا إلى أن ذلك التطور لم يحصل ويتقدم في سياق مناخ تاريخي هادىء ومستقر، بل أنه مرّ بمنعطفات وصراعات كثيرة ومعقدة ودامية في كثير من الأحيان.

وتبين لنا من خلال العرض والسياق أن نشأة الديمقراطية وتطورها بدءآ في بريطانيا حيث مرت بمراحل شاقة وعسيرة، انبثقت بنتيجتها عام 1215 الـ Magna carta التي اعتبرت أهم وثيقة شرعية في تاريخ الديمقراطية، وتلاها قانون الاصلاح الكبير الذي أدى إلى هيمنة البرلمان ومساءلة الحكومة أمامه (ص 39).

أما في فرنسا، أعلنت عام 1789 شرعة حقوق الإنسان، مع بداية الثورة التي أطلقت تحولات ديمقراطية في القارة الأوروبية والعالم، وعززت سلطة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وسياستها المالية (ص41)

«وحذت حذو بريطانيا وفرنسا سائر الدول وامتدت أشعتها فبلغت القارة الأميركية وتحديداً الولايات المتحدة».

وما ساعد على تطور المؤسسة البرلمانية قيام الثورة الصناعية التي أسهمت في إذكاء الصراع من أجل الديمقراطية (ص43).

أما عن الدول العربية، عرض المؤلفان بأمانة وجرأة وموضوعية التحديات التي تواجهها الديمقراطية وممارسة الرقابة في ظل أنظمة هذه الدول – وبينها لبنان – ويرى الكاتبان أن غياب الإصلاح السياسي حال دون نشوء ديمقراطية صحيحة وسليمة تؤسس لقيام برلمانات قادرة على ممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية، يتم انتخابها على أسس سليمة وقانونية تنبثق عنها انتخابات شفافة قائمة على الضمير والولاء الوطني والمؤسساتي واحترام حقوق الإنسان" (ص46).

وخلص الكتاب إلى إيجاز الوضع السائد في البلدان العربية بضعف برلماناتها إلى حد التغييب، كون الأكثرية فيها غالباً ما يكون انتماؤها إلى جانب السلطة الحاكمة، ولا دور بالتالي للمعارضة.

وقد وُفّق المؤلفان في تشخيص الحالة بعبارة معبرة جداً، حيث وصفا المساءلة في إطار الرقابة البرلمانية «بالمساءلة المهزوزة» (ص47). وهذا الوصف يعتبر أصدق تعبير عما يكتنف أنظمة تلك الدول من جموح الثقافة السياسية إلى الهيمنة من قبل النظام الحاكم، وغياب أو تغييب المجالس التشريعية أو النيابية، عن أداء دورها في الرقابة بحيث يمكن القول بمرارة، إن وجود تلك البرلمانات شكلي دون مضمون يذكر.

وتبلغ المرارة ذروتها بما يشير إليه الكتاب ويكشفه عن واقع المجتمعات العربية، بأن الجماهير التي يفترض فيها –من خلال وعيها– أن تكون أداة ضاغطة على الحكم باتجاه تعزيز الديمقراطية وانتزاع الحريات العامة من السلطات الحاكمة، (كما حصل في الغرب، بريطانيا مثلاً) وتطوير الحياة البرلمانية، فهذه الجماهير قابعة

معزولة عن أداء دورها، نتيجة تفشي الأمّية والجهل أو التخلف وتدني مستوى الوعي السياسي وغياب الحريات العامة. ولا عجب في ذلك، إذ أن نسبة الأمية كما

يبيّنها الكتاب مرتفعة جداً (بين ال 35% والـ 40%) بالمقارنة مع الدول والبلدان المتقدمة. وبعض هذه الدول تصل نسبة الأمية فيها حدود الـ 60 أو الـ 65%.

وفي ظل وضع مُزْرٍ كهذا كيف لحركة التطور أن تُسرع الخُطى وتتقدم، سيما في غياب الأحزاب السياسية التي يمكن أن تشكّل أداة تثقيف وتوعية سياسية، تؤدي إلى تشكيل معارضة بنّاءة تسعى إلى الضغط على الحكم وكبح جماحه. وتصويب سلوكه واتجاهه وترشيده.

في غياب العلم والمعرفة والثقافة والديمقراطية لا تكون رقابة، ولذا فإن البرلمانات العربية كما يقول أمين عام مجلس النواب ومدير عام شؤون الجلسات واللجان«"تبقى برلمانات قيد التأسيس حائرة ومحتارة» (ص49).

يتابع الكتاب بيان الأُطر الأساسية للرقابة البرلمانية في النظام البرلماني، وفي طليعتها الرقابة السياسية، وعمادها مجلس النواب (ص58)، الذي يتحرك وينتج أثره وفق آلية محورها اللجان النيابية التي هي كما يشبهها الكاتبان –بحق– كالقلب من الجسم، فالقلب يدفع الدم دفّاقاً ويضخه في الجسم عبر الأوردة والشرايين، فيبعث فيها الحياة، كذلك اللجان بواسطتها تتحرك المشاريع الواردة بحثاً ومناقشة ومراقبة، كمشروع الموازنة، قبل أن تنتج أثرها وكيانها القانوني بإقرارها من المجلس النيابي بهيئته العامة، وأولى هذه اللجان اللجنة المالية.

يتابع الكتاب، بسرد ذكي وخبير، الحديث عن نشأة الرقابة البرلمانية وتطوّرها في لبنان في الصفحة 77 وما بعدها، وفي سياق عرض أمين وصادق، أبرز دور

مجلس النواب وأثره، حيث كان على الدوام من خلال نواب المعارضة يناقش أخطاء السياسات الحكومية، مدللاً على إخفاقاتها وأخطائها، في مجالات متعددة:

كضمان الشفافية والحريات العامة ومسائل الانتخابات النيابية وحقوق المجتمع المدني (ص77).

غير ان الكتاب يسارع ويفيد بأمانة وموضوعية ان النتائج لم تكن دائماً على المرتجى المنشود ويسوق مثالاً على ذلك: انه مع الجمهورية الأولى، أعطى دستور 1926 المجلس النيابي صلاحية رقابة الحكومة في مجالات معينة، إلا أن سلطة الانتداب – في حينه – عطلّت هذا الدور لصالح الدولة المنتدبة.

ولم يكن الأمر، مع نيل لبنان استقلاله في ظل الجمهورية الثانية، أفضل من سابقه فقد سادت ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية، وفي سياق مراحلها، والحديث عنها يشير الكتاب إلى أن النظام الديمقراطي أرسى قواعده على ميثاق توافقي بين الطوائف، وصمد بوجه عاصفة المتغيرات الدولية والإقليمية بعد الحرب العالمية الثانية (ص82) ويتابع بعين الناقد: غير انه جرى تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية آنذاك، ما جعل القوة بيد السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ما أضعف الرقابة البرلمانية وهمّش فاعليتها، ورافق ذلك نوع من الإخلال والجنوح من السلطة التنفيذية عن مضمون الميثاق التوافقي، تراكمت بنتيجته أوضاع سلبية أحدثت أثرها لاحقاً.

ويشير الكتاب متابعاً موضحاً أن الفترة الممتدة من عام 1943 حتى عام 1990 شهدت نشوء مجالس برلمانية لم تلعب دوراً فعّالاً في ممارسة الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة (ص85). هذا ويلخص الكتاب بواقعية مراحل تلك الفترة بأنها كانت واقعة تحت تأثير مد وجزر (أي الرقابة البرلمانية) من حيث فاعليتها.

وتحت عنوان وظلال الجمهورية الثالثة التي ولدت عام 1990 إثر حرب أهلية ضروس بدأت عام 1975 وأسفرت عن خسائر بشرية ومادية هائلة وفادحة، و"تهاوت خلالها المؤسسات الحكومية فاعلية وتأثيراً، تحت وطأة الاقتتال والنزاعات المسلحة".

«غير أن المجلس النيابي حافظ على وحدة الدولة ومؤسساتها". وأنتج وثيقة الوفاق الوطني التي انبثقت عن مؤتمر الطائف».

وبيّن الكتاب أن من ثمرات هذا المؤتمر «تركيز السلطة التنفيذية بيد مجلس الوزراء، والحد من صلاحية رئيس الجمهورية». كذلك "«عززت سلطة المجلس النيابي وصلاحية رئيسه الذي أصبح انتخابه كل أربع سنوات، بعد أن كان يجري سنوياً».

وتنطق صفحة الكتاب هنا بأنه كان للمجلس النيابي مع هذه المرحلة دور بارز ومميز في مجال الرقابة البرلمانية بالمقارنة مع المجالس النيابية السابقة.

غير أن الصفحات التالية تقول دون تردد، أنه مع كل ما تقدم فإن الرقابة البرلمانية بقيت بعيدة عن دورها وطموحها «إذ كانت تصطدم بتدخل القوى الإقليمية حيث كانت تدعم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية» وذلك تحت عنوان تسهيل تنفيذ اتفاق الطائف (ص86- 87).

نصل مع الكتاب إلى الفصل الثاني منه، حيث يتابع الشرح بعين بصيرة، في الصفحة 97 وما بعدها كيف تستخدم الرقابة البرلمانية أدواتها ووسائلها على أرض الواقع ويبدأ بشرح أهدافها بأنها «كل سلوك يتم من خلال أعضاء الهيئة التشريعية بشكل فردي أو جماعي، بغرض التأثير المقصود على سلوك السلطة التنفيذية».

أول هذه الوسائل: السؤال: يوجهه عضو المجلس النيابي مستفسراً عن أمر ما، إلى وزير في الحكومة. ويأخذنا الكتاب في رحلة مع السؤال بعد أن يضفي عليه سمة تاريخية، وبمنطق الدليل السياحي يفيد بأنه أول ما ظهر في إنكلترا عام 1921 وأنه

بعد ذلك جرى استخدامه في معظم بلدان العالم (ص101). والسؤال يوجه خطياً أو شفهياً. ويسهب الكتاب في بيان كيفية استنخدامه في برلمانات كثير من الدول الديمقراطية، مع تخصيص الحيز الأكبر له في البرلمان اللبناني.

أما الوسيلة الثانية، هي الاستجواب: وهو أوسع دائرة وأقوى أثراً من السؤال، فهو ينطوي على انذار موجه من أحد النواب إلى الحكومة حول تصرّف هذه الأخيرة في قضية ما. ولم يتردد الكاتبان في مصارحة القارىء بأن الاستجواب غالباً ما يكون قليل التأثير، عديم الجدوى، في ظل المناخ السياسي والتوازنات والنهج التوافقي ومقتضياته. وهذه دون ريب من مساوىء هذا النظام الذي يفتقر إلى الشفافية كما سلف بيانه.

وهناك وسيلة ثالثة ومهمة من وسائل الرقابة البرلمانية يوضحها الكتاب وهي أن المجلس النيابي من حقه إجراء تحقيق برلماني بواسطة لجنة يؤلفها من بين أعضائه، وهذا حق معترف به للمجالس النيابية في الأنظمة كافة، رئاسية كانت أم برلمانية. وفي لبنان نص النظام الداخلي للمجلس على هذه الإمكانية. ورسم خريطة تطبيقها (ص149)، ويفصح الكاتبان عن رأيهما بأن إعطاء لجان التحقيق صفة قضائية يشوبه الغموض، إذ أنه يشكّل في نظر بعض فقهاء القانون افتئاتاً على السلطة القضائية. ولذلك فهذا النص موضوع انتقاد، ونحن مع الكتاب نميل إلى هذا الرأي. غير أن البرلمان اللبناني، كما يشير الكتاب لم يصدر قرارات اتهامية في القضايا التي شكّل للنظر فيها لجان تحقيق ويورد أمثلة منها:

"لجنة تحقيق في رواسب نفطية اتهم بها احد الوزراء، وأن القرار الذي صدر بشأنها عام 2005 اعتبر أنه لا يوجد دليل ثابت بحق الوزير وبالتالي لا مجال لاتهامه" (ص 183).

ومن بين الوسائل أو الأسلحة التي تمتلكها الرقابة البرلمانية، وربما كان أهمها، في مواجهة السلطة التنفيذية، يبرزها الكتاب لنا سيفاً مُسلطاً، هذا السلاح يتمثّل بطرح الثقة بالحكومة أو حجبها، بغية إسقاطها، وتلجأ إليه المعارضة، إذا ما أقدمت الحكومة، على سلوك أحدث خللاً عند تنفيذها عملاً ما، أو أحجمت أو قصرّت في تنفيذه، وهو نوع من اللوم أو العقوبة إذا شئت.

ويسترسل الكتاب في الشرح بأن هذه الوسيلة تستخدم في الأنظمة الرئاسية والبرلمانية على حد سواء، في معظم بلدان العالم، (ص193) وأن دراسة شملت /88/ برلماناً أجراها الاتحاد البرلماني كشفت أن /63/ منها تلجأ إلى التصويت بسحب الثقة من الحكومة وبينها البرلمان اللبناني.

ومن الأسلحة الخطيرة التي تمتلكها الرقابة، بيد المعارضة، تستخدمها عند الاقتضاء، هي الاتهام الجنائي، حيث تتيح دساتير بعض الجمهوريات حق توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية في حال ارتكابه خيانه عظمى أو جريمة جنائية أو خرق الدستور، كما جاء في الدستور اللبناني مثلاً (المادة 70) (ص 209) من الكتاب.

ويُستشف مما تقدّم، أن العبرة ليست بالنص ليستقيم الدليل على أن الرقابة البرلمانية في أحسن أوضاعها في البلدان العربية، ولذا يسارع منطوق صفحاته (أي الكتاب) إلى تذكير القارىء بأنه لم يحدث أن تقدّم برلمان عربي بإقتراح محاكمة رئيس وهو لا يزال يمارس سلطاته الرئاسية، (ص 209).

وقبل أن يتملّك القارىء شعور بالإحباط إزاء الحالة البائسة التي تتخبط بها الرقابة البرلمانية، يحقن ذهن من يتابع قراءة الكتاب بجرعة تخفيفية0 إذا جاز التعبير تخفيضاً لتأثير ذلك الإحباط، ومؤادها أن الإتهام الجنائي، جرى استخدامه ضد بعض الوزراء في

أثناء ممارستهم مهامهم (في البرلمان الأردني عام 1992) وُجّه الإتهام إلى رئيس الوزراء ووزيرين، بالفساد وسوء استخدام المال العام. كما أن البرلمان اللبناني، والكلام لصفحات الكتاب، اعتمد هذا المنحى بحق (وزير الشؤون المالية) حيث عقد المجلس النيابي جلسة سرية لبحث موضوع تشكيل لجنة تحقيق برلمانية، إلا أن الجلسة أسفرت عن إسقاط التهم الموجهة إلى الوزير المذكور (ص 215)، وبذلك أوصلنا سياق الكلام إلى نتيجة تفرض أو فرضت نفسها على الواقع، بأن قيوداً عديدة تفرضها مجموعة عوامل سائدة –في لبنان– بينها عدم توافر معلومات كافية، إلى نقص الموارد البشرية وطبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تؤدي في مجموعها إلى إضعاف الرقابة البرلمانية، وشلّها عن الحركة، وبالتالي إلى عدم استخدام المساءلة بوجه عام (ص 221).

وقد أفلح الكتاب بنقل الصورة جلية واضحة، معبّرة عن واقع مرير تعيشه الحياة السياسية في لبنان فهي عليلة في مناخ غير صحي، ولا يخفى ما لهذا الوضع من إساءة بالغة للمفاهيم الديمقراطية التي نتغنّى بها – نظرياً– وكذلك إساءة لمصالح الشعب.

ونتابع المطاف وصولاً إلى الفصل الثالث، فهو يتناول موضوع الأسئلة والاستجوابات في العالم العربي، متجوّلاً في أنظمتها، مسهباً في تفاصيلها، وتناول أوضاع الرقابة البرلمانية –في سياق الأسئلة والاستجوابات–، في جميع البلدان العربية تقريباً، وحظُّها –أي الرقابة– ليس أفضل حظاً في لبنان، قليلة الفاعلية عديمة التأثير والجدوى، ومما يوحيه الشرح والكلام أن الشوط ما يزال طويلاً لبلوغ

الرقابة البرلمانية أهدافها لتحقيق مصالح الشعب، ويعود ذلك إلى طبيعة الأنظمة العربية (معظمها أوتوقراطي استبدادي) التي تتوجه نحو كبت الحريات العامة، ولا ننسى تدني الوعي الثقافي والسياسي والبرلماني وأثره في تعطيل دور الرقابة البرلمانية وخنقها بخنق حريتها.

ومع الفصل الرابع يبدأ الضرب على الوتر الحساس في مجال الحياة البرلمانية والرقابة لديها، ويتمثّل بالرقابة المالية، فالمال، كما نعلم، هو عصب الحياة بالنسبة إلى كل الدول وعبر كل العصور، وإلى جميع أنواع البشر، والرقابة البرلمانية تقوم على فكرة الدفاع عن مصالح الضرائب تأسيساً على أن المواطن وهو يدفع المال والضريبة، له الحق أن يعرف كيف تُصرف وتُنفق، وضمن هذه العلاقة الجدلية الحميمة بين المال ومن يدفعه، يقول الكتاب "إن الصراع دائم ومستمر مع السلطة التنفيذية التي تعد الموازنة وتنفذها تحت رقابة السلطة التشريعية التي لها حق المناقشة فيها والتعديل والإقرار" (ص297).

وزيادةً في التنوير والإيضاح، أمام القارىء، تقوده الى الاقتناع بأن "سلطة البرلمان على الموارد المالية هي سمة أساسية من سمات الديمقراطية" تعتمدها دساتير معظم الدول، وتعني مراقبة الإيرادات والنفقات وكل أنواع الضرائب وإجازة الجباية والإنفاق سنوياً بموجب قانون الموازنة وهذا ما هو معتمد في لبنان، وتتجلى الرقابة من خلال مناقشة الموازنة التي تعدّها الحكومة، حيث تخضع للتعديل والتبديل، إلى أن تنتهي بإقرارها من قبل المجلس، وكذلك من خلال قطع الحساب الذي يتضمن بيان الإيرادات المجباة فعلاً والنفقات المصروفة فعلاً عن سنة سابقة على السنة التي تُعدُّ خلالها موازنة السنة المقبلة.

ولم يتخلّف الكتاب عن إفراد مبحث خاص لنشأة الموازنة وتطوّرها في العالم، باعتبارها بحق "باتت تلعب دوراً مهماً في حياة المجتمعات المعاصرة" (ص304)،

وكونها منهج الجباية والإنفاق وفقاً لضوابط وحدود قانونية حددّها المشترع في قانون الموازنة.

وبداية استخدام الموازنة كان في إيطاليا وانكلترا، وأن أول موازنة لدولة لبنان الكبير كانت سنة 1921 أعدّها الحاكم الفرنسي (ص322).

أما آليات الموازنة والرقابة عليها فقد نالت مساحة واسعة من صفحات الكتاب لا مجال لتناولها في هذا الموجز. وقد وضع تحت عِلْم القارىء كذلك فصل خاص تناول كيفية تدقيق ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة. في سياق متناسق العرض والشرح والتبسيط. وينتهي الشرح إلى موجز: عدم انتظام مراقبة برلمانية منهجية لعملية تنفيذ الموازنة، سواء في لبنان أو في العالم الثالث ككل، على رغم توافر التكنولوجيات المتطورة التي يمكن استخدامها في هذا المجال (ص416).

وبإيجاز مستخلص مما ورد آنفاً، يمكن رد عدم المنهجية إلى طبيعة المجتمعات في العالم الثالث –وهذا ما أوردته الصفحات في متنها– وعوامل التخلّف وقلة انتشار الوعي التي تسودها، وانتقاص الحريات العامة وما إلى ذلك. هذا الواقع يعبّر عن نفسه بأنه مناخ يفسح في المجال حتماً إلى انتشار الفساد في تلك البلدان وهدر المال العام، وهذا – بكل أسف ما هو حاصل فعلاً، وإن كان بنسب مختلفة.

يتحدث الكتاب في الفصل الأخير، عن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ويعرض لألياتها وأجهزتها، من منظور خبرة واضحة وإلمام كافٍ لأوضاعها، حيث صيغ الحديث من منظور قدرة كفوءة عملت جاهدة بحثاً ومطالعة وقراءة وتقييماً صادقاً (ص450).

في نهاية قراءتنا له، لا بدَّ من الإشارة – بالصدق والحياد والتجرد والموضوعية، إلى انّ الكتاب نجح بصورة أكيدة وقطعية أن يوصل إلى علم القارىء، بوعي وإدراك وإحاطة شاملة بموضوع الرقابة البرلمانية، مفهوماً كاملاً لها، ولأهميتها:

– من حيث تزويد من يوغل في رحابه، بحثاً ودراسة، بمعارف وثقافات حقوقية وافرة في مجالها، على المستوى النظري الثقافي وعلى مستوى الواقع العملي الذي يجسد ما تحتويه الكتب عادة من النظريات والأفكار، وتعميقها وترسيخها في الذهن، من خلال مواكبة المؤلفين الكريمين ومعايشتهما للحياة البرلمانية.

– من حيث إعطاؤه –أي القارىء– صورة حيّة عما جرى ويجري في أرجاء الحياة البرلمانية –ومنها لبنان– في إطارها التاريخي ومراحل تطوّرها وبيان الحواجز والعقبات التي تحدّها وتشّلها عن الحركة في بلدان العالم الثالث خاصة، في ظل أوضاعها المتخلفة، التي تسودها توازنات حزبية، ومذهبية وطائفية، ومدى انعكاس كل ذلك على مصالح الشعوب، وهي علة جمود الحياة البرلمانية فيها، وصولاً إلى مقارنة مع ما بلغته الرقابة في البلدان المتقدمة، واستنتاجاً لبُعد الهوَّة بينهما، وصعوبة لحاق البلدان المتخلفة، بتلك التي قطعت شوطاً بعيداً وبلغت شأواً عظيماً في مسارها التقدمي وإنطلاقته الصاروخية.

وعود على بدء، وبنتيجة جولتي في رحاب الكتاب:

يستوقفني بتهيب:

– ذلك المجهود الهائل الذي بذله المؤلفان الكريمان، والوقت الذي استغرقه منهما، بحثاً وقراءة واستقصاء ومراجعة واستقاء من مصادر ومراجع عربية وأجنبية (يتجاوز عددها الـ 300 مرجع)، لتكون إسناداً مُوثّقاً للمؤلَّف، ليكون بدوره، لدى وضعه تحت مجهر القرّاء والباحثين والمفكرين، مادة علمية سليمة غنية، وهذا ما حصل وتحقق فعلاً. وكم في ذلك من إشارة جدية لحجم العمل الذي قاما به وجودته وجدواه، ما ينمُّ عن احترام المؤلفين لنفسهما وذاتهما، وبذلك فرضا –صدقاً ويقيناً– احترامهما على القارىء سواء كان قارئاً عادياً أم باحثاً ومفكراً، وناقداً.

– غزارة التراكم العلمي والمعرفي والثقافي عند الكاتبين، سيما في الحقل الحقوقي البرلماني، وحسن استثمار هذا التراكم صياغة وإخراجاً لكتاب شامل لموضوعه، متكامل، يتسم بالخلق والإبداع والابتكار، ويتصف بالموضوعية والأمانة العلمية

والصدق في عرض معطياته، في سياق منطقي وتسلسل منهجي يقترن بالوضوح والشفافية.

– المقدرة الكبيرة للكاتبين، على إبراز خبرتهما المكتسبة من خلال مواكبتهما للحياة البرلمانية ومعايشة مراحلها وتطوّرها عبر ما يقارب أو ينوف على عقود ثلاثة أمضياها، وما يزالان، على رأس الهرم الوظيفي في مجلس النواب.

– الإطلاع الواسع، على تجارب زادت خبرتهما خبرة، وأغنت ثقافتهما ثقافة، من خلال المؤتمرات والندوات واللقاءات البرلمانية التي تم إرتيادها ومشاهدتها والمشاركة في مناقشتها والإسهام في فاعليتها، ما مكنّهما من الإفادة من ثمراتها ونتائجها، عززت ملكة كل منهما الفكرية والعلمية، كل ذلك تمّ سكبه وصهره في متن هذا الكتاب. الذي جاء لوحة متكاملة أجاد المؤلفان رسمها في أبهى وأشرق عمل حقوقي برلماني، أبرز موهبتهما الخلاّقة المبدعة.

وأنا على يقين، وبحيادية مطلقة، أقول بحرارة أن ما بين دفتي هذا الكتاب يجعله مرجعاً أكاديمياً واجب الاقتناء في مكتبة كل طالب علم وثقافة، وكذلك مرجعاً حقوقياً يعتمد في التدريس في الجامعات على اختلافها، بحيث يشكّل من حيث أهميته مصدراً من مصادر البحث في الرقابة البرلمانية، يضيء للعلم شمعة في عداد شموعه اللا متناهية.

تحية تقدير وإكبار للكاتبين الكريمين ولمؤلّفهما، ارفعها بتجرد وموضوعية، أعبر بها عن رأي يصل حد اليقين، بأن كتاب «الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي»، إلى جانب العديد من مؤلفاتهما الثرية الوافرة، يُعدُّ تراثاً قيّماً، يقدّم للأجيال

حاضراً ومستقبلاً، زاداً وافراً يستقي من مناهله من أراد إثراء ثقافته الحقوقية، وسيجد – حتماً– فيه ما يصبو إليه . وعند جهينة الخبرُ اليقين.

تحيتي مرة ثانية إلى الكاتبين العزيزين الأستاذ عدنان ضاهر والدكتور رياض غنام، معترفاً أمامهما، أني حاولت قدر طاقتي.. وآمل أني قد وفقت في تقييمي ودراستي للكتاب. وأشفع تحيتي بأبيات من الشعر، كحلية تُزين معصم هذه الدراسة.

إن الرقابة وهي سيفُ رسالة تبغي العدالة مقصداً ومآلا
هي سلطةُ للبرلمان يثيرها وبها يردُّ تعسُفا وضلالا
وخصيمه فيها سلوك حكومة جمحت وشذت مسلكاً وفعالا
ليعيدها نحو الصواب وإن أبتْ كان السقوطُ جزاءَها ونكالا
ثقةُ الحكومةِ رهنَ حُسْنِ أدائها تحت الرقابة تُنفقُ الأموالا
وأداؤها ترعاه ميزانيةٌ والبرلمان أقرَّها وأحالا...
وهو الرقيب على مدى تنفيذها إمَّا أجادتْ أو أتت إخلالا
وأفاض عدنان بشرح مهامها وأجاد فيها حيثُ صال وجالا
أضْفى عليها من غزارة عِلمه غُرَرَ المعاني وهجُها يتلألأ
أدى الرسالة حقّها وأصولها فله التحيةُ والثنا إجلالا
وهو الأمين على أمانة مجلس عبر الرقابة ينصفُ الأجيالا
هذا الكتاب يظلَّ وِرْداً يستقي منه المعارف من أراد كمالا

هو نَجْعةُ الصادي وبغيةُ باحث يروي الغليل كتابةً ومقالا
مضمونه فصل الخطاب وحُجَّةُ ودلالة لا تقبلُ الإبطالا
عرض الرقابة سيف عدلٍ مسلطاً يحمي الحقوق وينشد الأمالا

ورفيقه الغنَّام فوحُ رياضــه ملأ الرياض نسائماً وظلالا

هذا الفتى المقدامُ شارك صائغاً لمتونها وتقاسم الأنفالا

فإليكما مني تحية مُنصف بيراعهِ عن صدقه ما مالا

هذا الكتاب يَحلُّ في تصنيفه بين النفائس قيمةً وجلالا

يُغني التراث، لأن في صفحاته زاداً يطيب لباحثٍ ومنالا

وعلى اليقين رأيتُ فيه منارةً للعلمِ، يسطعُ قدوةً ومثالا

قد فصّل الأشياء لم يترك بها ما يستزاد وطفّف المكيالا

فتكاملت شرحاً، وفي تفصيله شوقُ يشدّك يأنف الإجمالا

بيروت في 15 آب 2010

محمود عز الدين

مدير عام إدارة الأبحاث والتوجيه في التفتيش المركزي – سابقاً

عضو لجنة تحديث القوانين في مجلس النواب