

المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني

- في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة -

م.م انعام مهدي جابر الخفاجي

جامعة بابل - كلية العلوم

الملخص

تمثل المسؤولية الوزارية السياسية جوهر المسؤولية الوزارية في الانظمة السياسية في مختلف الدول إلا انه وفي حقيقة الامر كانت المسؤولية الجنائية للوزير هي اساس المسؤولية الوزارية امام السلطة التشريعية وكان المقصود بها نقل عبء المسؤولية عن اعمال السلطة التنفيذية من الملك غير المسؤول الى مستشاريه ووزاراته فأصبح الاتهام الجنائي هو اجراء جنائي تستطيع السلطة التشريعية من خلاله ان تضع الوزراء ومستشاري الملك موضع الاتهام اذا ارتأت انهم ارتكبوا جريمة في حق البلاد ثم احالتهم للمحاكمة .

وتكمن اهمية المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في انه موضوع حيوي وخطير اذ ان للوزارة دوراً مهماً في النظام البرلماني . اذ تعتبر محور هذا النظام والمهيمن على تصريف كل شؤون الدولة، المسؤول عنها امام البرلمان .

وبناءً على ما تقدم، وبسبب الاهمية المتزايدة لهذا الموضوع فقد آليت ان ابحثه من خلال الافكار التي يتضمنها لغرض المساهمة في ازالة ما يكتنفه من استقهام وغموض وتقديم الحلول المتواضعة مسترشداً بما جاء في بعض الدساتير العربية وخصوصاً الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

وقد جاءت هذه الدراسة في مبحثين مقسم كلاً منها الى مطلبين ويتناول المبحث الاول مضمون النظام البرلماني من خلال مطلبيه الاول يبحث في التعريف بالنظام البرلماني اما الثاني فخصائص النظام البرلماني والمبحث الثاني يتناول ماهية الوزارة وتشكيلها ودورها في النظام البرلماني عن طريق مطلبين يوضح الاول ماهية الوزارة وتشكيلها ودورها في النظام البرلماني ويبحث الثاني ماهية المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني ونطاقها وآثارها . وهناك خاتمة تعقب جميع ما تقدم تتضمن ما توصل اليه الباحث من استنتاجات ومقترحات .

Abstract

The political Ministerial responsibility represents the essence of ministerial responsibility in the political systems in different countries, but in fact, the criminal responsibility of the minister is the basis of ministerial responsibility in front of the legislature authority and was intended to shift the burden of responsibility for the acts of the executive power of the king is irresponsible to advisers and his ministries criminal so the criminal charge

became is a criminal conduct which the legislative authority from which to put the king's ministers and advisers in the subject of the charge if it considers that they have committed a crime against the right of the country and then bring them to trial.

The importance of the political responsibility of the ministry in the parliamentary system is considered that it a topic vital and dangerous because the Ministry has an important role in the parliamentary system, it considered as the focus of this system and the dominant on discharge all the affairs of the state, responsible for them in front of the parliament and so-called parliamentary system, (government ministry) and due to carry

out the Council of Ministers with burdens of judgment, the full political responsibility lies upon himself in front of the parliament and this responsibility be broad to include all acts of ministers and their positive and negative actions lawful and unlawful intentional and unintentional.

Based on the foregoing, and because of the growing importance of this topic in a detailed study , I decide to study it through the ideas it contains, for the purpose of contributing to the removal of what flanked of the ambiguity and question and provide humble solutions to the problems raised by the guided in that what came with some Arab constitutions, especially the Iraqi constitution in force for the year ٢٠٠٥.

In order to surround with this subject we will try to adopt the analytical method and comparison with Islamic law and the constitutions, whether foreign or Arabic, I divided this research into two sections, each of them is divided into two quests, the first deals with the definition parliamentary system and the second is to study the ministry' essence with its formation and its role in the parliamentary system by two quests also , the first shows rooting the ministry and its nature, role in parliamentary system, but the second studies the political responsibility essence for the ministry in the parliamentary system with its scope and effects ., no doubt, there is a conclusion keep track of all what will be

researched include what the researcher will reach from the findings and recommendations and proposals

-المقدمة -

موضوع البحث : -

هناك حقيقة استقرت بفضل التطور التاريخي لمنهج الحكم، بأن الحاكم لم يعد آله، ولا نائباً للآله، ولم يعد مستساغاً إصدار حكمين متعارضين في قضية متشابهة، ولسان حاله يقول فلربما الاله ادركت أمراً لم يدركه البشر، هذه الحقيقة نسفت الاعتقاد السائد أبان نظرية الحق الالهي للمملوك بأن الملك باقٍ بجسده او باقٍ بروحه او كما تقول وثيقة فرعونية ان الملك، اي الفرعون باقٍ بأعماله .^(١)

فالحاكم الى الزوال، وإن البقاء في نظر هذه الحقيقة التاريخية حتما هو للشعب الذي اليه ترجع الامور، هذه هي البداية التي يكون اساسها الفكري ان يعي الحاكم ان الشعب هو صاحب السلطة وانه مصدرها الاصيل، والحكام إنما يمارسون السلطة ويستمدونها منه وبالتالي لم يعد الحاكم فوق القانون وانما اصبح القانون يسمو على جميع الارادات، وان الديمقراطية هي الملجأ والملاذ لذلك الانسان البسيط الذي يخرج من داره لكسب رزقه وهو لا يعلم ما اذا كان سيعود الى بيته أم لا بسبب جور وتعسف الانظمة الحاكمة، لانه اذا اناب الشعب سلطته لدكتاتور ولم يراقبه رقابة فعلية انهدم البناء الديمقراطي فيجب ان يولي الشعب الحاكم ويراقبه حتى توجد الديمقراطية الصحيحة، فنظام الحكم الديمقراطي هو اكثر النظم قبولا واقربها الى تحقيق الحرية، والذي يرمي اليه هذا النظام هو اشراك اكبر عدد ممكن من الشعب في ادارة الحكم، ولكن كيف يشترك الشعب في الحكم ؟ هناك خمسة انواع لأنظمة لحكم هي، النظام الرئاسي والبرلماني والمجلسي، المختلط والنظام الخاص^(٢)، وما يهمنا في بحثنا هو احد هذه الانواع وهي الحكومة النيابية البرلمانية . وتحديد المسؤولية السياسية الوزارية في هذه الحكومة .

ان السلطات كافة تعود في المفهوم الديمقراطي للشعب، وان استحالة ممارسة الشعب كله لها، قد ادى الى ان يتطور في النظرية والتطبيق، تنظيماً للدولة وظيفته الاساسية تحقيق حكم الشعب بالشعب ولصالحه .

وهكذا اكدت الدساتير المعاصرة، على ان سلطة الدولة، تتوزع على السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، حيث تمارس كل منها وظيفتها بطريقة متكاملة وذلك تحقيقاً للارادة الشعبية .

وقد استقر في التنظيم الدستوري، مفاهيم معينة لتنظيم العلاقة بين السلطات، وفق مبدأ الفصل بين السلطات، وما يترتب من استقلال كل سلطة من السلطات لعامة في الدولة بالوظيفة التي اسندها اليها الدستور فلا يجوز لها ان تتجاوزها الى وظيفة سلطة اخرى .

ورتب مبدأ الفصل بين السلطات آثاراً قانونية على هيكلية بناء كل من سلطي التنفيذ والتشريع، وكقاعدة عامة فإن هذا المبدأ لا يعني بالضرورة الفصل الجامد بين السلطات، وانما التعاون والرقابة بين هذه السلطات، وهذا ما نجده بشكل ايجابي وبصورة اكثر نظرياً وعملياً في النظام البرلماني .

وتتضمن الدساتير في النظم البرلمانية عدداً من الاختصاصات المتبادلة التي تكفل تحقيق التعاون والرقابة بين السلطات التنفيذية والتشريعية، ضماناً لتقيد كل منهما بالحدود والضوابط التي اوردها الدستور وبما يضمن حسن تطبيق القواعد الدستورية .

وقد تبنى دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ النظام البرلماني القائم على مبدأ فصل السلطات والذي تضمن احكاماً تنظم وضع السلطين التنفيذية والتشريعية من حيث تكوينهما والعلاقة بينهما، على اساس من الاختصاصات المتبادلة في ظل مبدأ التعاون والتوازن^(٣) .

أهمية البحث :

تكمن اهمية المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في انه موضوع حيوي وخطير اذ ان للوزارة دوراً مهماً في النظام البرلماني، اذ تعتبر محور هذا النظام والمهيمن على تصريف كل شؤون الدولة، المسؤول عنها امام البرلمان ولذا سمي النظام البرلماني بـ(حكومة الوزارة) ونظراً لإضطلاع مجلس الوزراء بأعباء الحكم فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقه أمام البرلمان وتكون هذه المسؤولية واسعة بحيث تشمل جميع اعمال الوزراء وتصرفاتهم الايجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة العمدية وغير العمدية .

مشكلة البحث :

نظرا لما تأثيره المسؤولية السياسية للوزارة من اشكاليات قد ترتبط في ثناياها في المسائل السياسية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومع غموض في بعض النصوص القانونية المنظمة لهذه المسؤولية، فأن هذه الدراسة تتطرق من أشكالية رئيسية مفادها مامدى كفاية النصوص التشريعية لتحديد المسؤولية الوزارية السياسية في النظام القانوني العراقي .

وهنا يتحتم علينا البحث في عدة تساؤلات تثيرها هذه الدراسة، بهدف الوصول الى نتيجة مفصلة للطبيعة القانونية للمسؤولية السياسية والتي يمكن أجمالها بالنقاط التالية:

- ما المفهوم القانوني للوزير ليكون محلاً للمسؤولية الوزارية السياسية؟ وما هو مفهوم المسؤولية السياسية ؟
- ما معايير التفرقة بين المسؤولية السياسية الوزارية الفردية والجماعية (التضامنية).
- ما الاثار السياسية المترتبة على مسؤولية الوزارة الفردية او الجماعية .
- ما هي وسائل تحريك المسؤولية السياسية الوزارية.

منهج البحث وتقسيمه :

من اجل الاحاطة بهذا الموضوع سنحاول اعتماد المنهج التحليلي والمقارنة مع الشريعة الاسلامية وبين الدساتير سواء اكانت اجنبية ام عربية وقد قسمت هذا البحث الى مجتئين كلاً منها مقسم الى مطلبين وكما يأتي : -
يخصص المبحث الاول لدراسة مضمون النظام البرلماني من خلال مطلبين، الاول يتناول التعريف بالنظام البرلماني، اما الثاني فخصائص هذا النظام، اما المبحث الثاني سنخصصه لدراسة ماهية الوزارة وتشكيلها ودورها في النظام البرلماني عن طريق مطلبين ايضاً، يوضح الاول تأصيل الوزارة وماهيتها ودورها في النظام البرلماني، ويبحث الثاني ماهية المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني ونطاقها وآثارها .
ولا ريب فإن هناك خاتمة تعقب جميع ما سيتم بحثه تتضمن ما يتوصل اليه الباحث من استنتاجات ومقترحات، عسى ان نوفق في ذلك .

المبحث الاول :مضمون النظام البرلماني

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بالنظم الدستورية التي تأخذ بالنظام النيابي وبصفة خاصة النظام البرلماني .
حيث تأسس النظام البرلماني في صورته التقليدية على توزيع السلطة بين سلطات ثلاثة : السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، دون الفصل بين هذه السلطات فصلاً مطلقاً، بل اقام تعاوناً واشتراكاً في ممارسة بعض الاختصاصات ويجعل لكل منها في مواجهة الاخرى تأثيراً وتداخلاً متبادلاً، مع الابقاء على مبدأ المساواة والتعاون بينها وعلى الاخص فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .
ففي النظام البرلماني يكون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقاً مرناً اي هناك فصل بين السلطات الثلاث، لكنه فصل يحدده التعاون لا التشدد، بحيث يكون هناك انفصال بين السلطات على اساس التعاون القائم على التدخل والتاثير المتبادل والذين يظهر اثرهما في العلاقة بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، بإعتبارهما السلطان اللتان تمثلان المجال الرحب للتطبيق المرن للفصل بين السلطات (٤).
فالنظام البرلماني يقف في مركز متوسط بين النظامين (الرئاسي وحكومة الجمعية النيابية) لأنه يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما انه يقوم على التعاون بينهما وفي ذلك يختلف مرة اخرى عن نظام حكومة الجمعية النيابية الذي يقوم على المزج بين هاتين السلطتين كما يختلف النظام الرئاسي الذي يقوم في اساسه الدستوري على الفصل التام بين هاتين السلطتين ويختلف النظام البرلماني مرة ثالثة مع النظامين السابقين في انه يوجد في الانظمة الملكية كما يوجد في الانظمة الجمهورية (٥).
ولغرض التعرف على المقصود بتعريف النظام البرلماني في الفقه العربي والفقه الغربي عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين المطلب الاول يتضمن: التعريف بالنظام البرلماني في الفقه العربي والغربي والمطلب الثاني يتضمن: خصائص النظام البرلماني .

المطلب الاول : التعريف بالنظام البرلماني في الفقه العربي والغربي

اجتهد جانب من الفقه العربي في وضع تعريفات تحدد معنى النظام البرلماني ومن خلال رؤية د. محسن خليل فإن النظام البرلماني يقصد به ذلك النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية (٦).

ويعرفه د. عبد الحميد متولي ان معنى النظام البرلماني يتحدد بأنه نظام يهدف الى كفالة التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حتى لا تطغى او تسيطر احدى هاتين السلطتين على الاخرى (٧).

ويعرفه كذلك د. محمود عاطف البنا بأنه ذلك النظام الذي يقوم على اساس الفصل المرن او غير الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اي الفصل المرن بينهما مع التداخل والتعاون في ممارسة وظائف الدولة وتبادل التأثير بصورة متوازنة (٨).

اما بالنسبة للفقه الغربي فقد اجتهد فقهاء القانون العام في تحديد معنى النظام البرلماني. حيث عرفه الفقيه (Duverger) بأنه نظام تنقسم فيه الحكومة الى جزئين، الوزارة او الحكومة بمعناها الضيق وتكون مسؤولة سياسياً امام البرلمان وفي المقابل تتمتع بحق حل البرلمان (٩).

وعرفه ايضاً الفقيه (Esmein) بأنه النظام القائم على المسؤولية الوزارية في اقصى نطاق لها، فالسلطة التنفيذية وان كانت منفصلة عن السلطة التشريعية الا انها مكونة من وزارة من اعضاء الهيئة النيابية وتكون مسؤولة امامها عن جميع تصرفاتها واعمالها في شؤون الدولة (١٠).

ويذهب الفقيه (Burdeau) الى ان النظام البرلماني هو الذي تكون فيه ادارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان ورئيس الدولة بواسطة الوزارة المسؤولة (١١).

وفي ضوء ما تقدم يفترض النظام البرلماني كاصل عام تساوي السلطتين التشريعية والتنفيذية دون ادنى تبعية او سيطرة لأحدهما على الاخرى. على ان هذا التساوي يعني ضرورة التعاون بينهما وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية وهذه السلطة الاخيرة بالسلطة الاولى من ناحية اخرى. ومن خلال تحليل مضامين الاتجاهات الفقهية في تحديد معنى النظام البرلماني نرى ان مضمون هذا النظام يتحدد بكونه: (نظام يقوم على تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينهما وايجاد اليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات وتقرير وسائل للتأثير المتبادل لغرض تحقيق التوازن السياسي) من خلال هذا التعريف يتضح لنا ان النظام البرلماني لا بد له من ركائز اساسية تتساند فيما بينها بحيث لا يصح الاكتفاء بتوافر بعضها وانما يتعين وجودها مجتمعة وهي:

- تنظيم العلاقة بين السلطات على اساس الفصل المرن بينها .
- وجود اوجه للتعاون في ممارسة الاختصاصات المقررة في الدستور .
- تقرير وسائل فاعلة للتأثير المتبادل بين السلطات .
- تحقيق التوازن السياسي .

المطلب الثاني : خصائص النظام البرلماني

تعتبر انجلترا مهد النظام البرلماني ففيها نشأ وتطور حتى استقامت اصوله وتثبتت اركانه ثم اخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها وتنقل عنها مما ادى الى انتشار هذا النظام في كثير من الدول لما يتضمنه من مزايا عديدة (١٢) .

واجتاز النظام البرلماني في المملكة المتحدة ثلاث مراحل حتى وصل الى حالته الراهنة ومامن شك في ان المراحل الثلاثة وان كانت واضحة المعالم الا ان نهاية كل مرحلة منه كانت تتداخل في بداية المرحلة الثانية وهذه المراحل الثلاث هي ملكية مطلقة ومن ثم وجود نوع من المجالس الى جانب الملكية واخيراً وجود برلمان منتخب تسأل أمامه - وليس غيره - الوزارة التي يجب ان تحظى بثقته وتتبع منه واذا كانت المرحلة الثالثة هي ما تسمى بالنظام البرلماني فإن الوصول الى هذه المرحلة في إنجلترا احتاج الى وقت طويل (١٣) .

وللنظام البرلماني عدة خصائص واركان اساسية وهي :

اولاً : ثنائية السلطة التنفيذية .

ثانياً : التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

ثالثاً : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

رابعاً : عدم مسؤولية رئيس الدولة .

ونعرض لهذه الخصائص فيما يلي :

اولاً : ثنائية السلطة التنفيذية :

يقوم النظام البرلماني على دعامة ثنائية السلطة التنفيذية ومعنى ذلك هو وجود منصبين منفصلين عضويًا بعضهما عن بعض على رأس السلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة ورئيس الوزراء . ويتجلى هذا الانفصال في وسيلة تعيين كل منهما وايضاً حظر الجمع بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة في يد شخص واحد . اذن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من عنصرين متميزين هما رئيس الدولة والوزارة^(١٤) . وصفوة القول، ان الثنائية في النظام البرلماني لاتعني المساواة في المركز القانوني بين كفة رئيس الدولة وكفة رئيس الحكومة فهي وان ساوت بينهما بوصفهما طرفي السلطة التنفيذية الا انها فرقت بينهما في الية توليتهما والشروط اللازم توفرها في واجباتهما واختصاصاتهما والدور الذي ينهض به كل منهما في شؤون الحكم .

ثانياً : التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

يتعاون البرلمان والحكومة في اداء بعض وظائف الدولة ويتمثل هذا التعاون في الاشتراك معاً في ممارسة بعض الاختصاصات الاساسية في الدولة ومعنى ذلك ان السلطة التنفيذية تشارك البرلمان في القيام بالاعمال التشريعية كما ان البرلمان يشارك ببعض اعمال السلطة التنفيذية وهذا التعاون للتخفيف من حدة مبدأ الفصل بين السلطات .

وتتمثل مظاهر التعاون في عدة مجالات وهي :

(١)تولية رئيس الدولة : اعطت بعض الدساتير المعاصرة سلطة اختيار رئيس الدولة للبرلمان وفقاً للقواعد الدستورية المحدد لآلية الانتخاب وشروطه .

(٢) ممارسة الوظيفة التشريعية : تساهم السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية عن طريق اقتراح مشروعات القوانين او مناقشتها واصدارها ونشرها او اصدار اللوائح التنفيذية للقوانين^(١٥) .

كما تختص السلطة التنفيذية في اصدار القرارات التنظيمية ايأ كان نوعها بالاضافة الى ذلك تمنح بعض الدساتير رئيس الدولة الحق في تعيين عدد من اعضاء البرلمان وذلك لتمثيل بعض الاتجاهات والطوائف التي لم تتمكن من الوصول الى البرلمان عن طريق الانتخاب^(١٦) .

(٣) ممارسة الوظيفة التنفيذية : تتجسد مظاهر اشتراك السلطة التشريعية في اعمال السلطة التنفيذية في مجال ابرام المعاهدات حيث تختص السلطة التنفيذية وحسب الدستور في التفاوض والتوقيع والتصديق على المعاهدة فيما يختص البرلمان بالموافقة المسبقة عليها قبل قيام رئيس الدولة بالتصديق عليها .

وكذلك يساهم البرلمان في الوظيفة التنفيذية عن طريق اصدار قرارات فردية في بعض الحالات التي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية مثال ذلك تخويل البرلمان لأحد الوزراء بعقد قرض . ومن صور التعاون ايضاً موضوع

قانون الميزانية فالميزانية العامة للدولة ثمرة تعاون بين السلطتين فالوزارة تقوم بإعداد مشروع الميزانية ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله وإقراره ليصبح قانوناً ملزماً . (١٧)

ثالثاً : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

تملك كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل تستهدف تحقيق التوازن بينهما ومن هذه الوسائل :

(١) رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية وتتمثل هذه الرقابة في ممارسة أعمال تدخل ضمن أعمال السلطة التشريعية ومنها تحديد الدوائر الانتخابية للتصويت وإعداد جداول الانتخابات وتنظيم الدعاية الانتخابية ودعوة الناخبين للتصويت وفرز الاصوات وإعلان النتيجة هذا ضمن أعمال تكوين البرلمان .

وكذلك فإن الدساتير البرلمانية تسند للسلطة التنفيذية اختصاص دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية وكذلك لأدوار الانعقاد غير العادية وكما يحق للسلطة التنفيذية فض أو إنهاء دور الانعقاد العادي وغير العادي لجلسات البرلمان وتتمتع كذلك السلطة التنفيذية بحق تأجيل اجتماعات البرلمان إذا كانت هناك ضرورة تستدعي هذا التأجيل . هذا ضمن أعمال التدخل في سير العمل البرلماني .

إضافة الى ما تقدم فإن أهم حق مقرر في الانظمة الدستورية البرلمانية هو حق حل البرلمان عن طريق إنهاء نيابته قبل المدة القانونية المقررة في الدستور وحل البرلمان إما يكون حلاً وزارياً بناءً على طلب الوزارة أو حلاً رئاسياً بناءً على طلب رئيس الدولة في حالة قيام خلاف في الرأي بينه وبين البرلمان والوزارة (١٨) .

(٢) رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية : وتتمثل هذه الرقابة في رقابة البرلمان على الوزارة وأعضائها ورئيس الوزراء ولا توجد رقابة مباشرة في النظام البرلماني على رئيس الدولة وذلك لأن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان . وتتجسد مظاهر رقابة البرلمان على الوزارة وأعضائها من الوزراء في المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان وهو سلاح يوازن حق حل البرلمان إذ بدون سلاح الحل تصبح الحكومة بدون سلاح يقابل ويوازن حق البرلمان في الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة متى شاء فبدون حق الحل ينحرف النظام البرلماني ناحية نظام حكومة الجمعية النيابية لأن الوزارة سينتهي بها الأمر الى الخضوع خضوعاً تاماً للبرلمان كما يتبين لنا ذلك من التأريخ السياسي للجمهورية الفرنسية الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٠) (١٩) .

وكذلك من مظاهر رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية هو اثاره المسؤولية الجنائية حيث اناطت بعض الدساتير في الدول البرلمانية بالبرلمان اختصاص المسائلة الجنائية لشاغلي الوظيفة التنفيذية حيث قررت حق البرلمان في اتهام رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء جنائياً عما يقع من جرائم اثناء تأدية وظائفهم . كما قد تقرر اشتراك بعض اعضاء البرلمان في عضوية الهيئة الخاصة التي تتكون لمحاكمة الاشخاص الذين تم توجيه الاتهام اليهم (٢٠) .

رابعاً : عدم مسؤولية رئيس الدولة :

يحظى رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي بمركز ادبي يلقي الاحترام من الجميع، ويلعب دوراً شرفياً أو فخرياً بصفة اساسية . بيد انه يمارس هذه السلطات بطريقة اسمية أو رمزية حيث لا يتم اتخاذ القرارات بواسطته، ولكن عن طريق مجلس الوزراء ومن خلال دوره الشرفي يستطيع رئيس الدولة - وبصفة خاصة الذي يتمتع بشخصية نافذة - ان يؤثر ايجابياً في السياسة العامة للدولة .

وتتص الدساتير البرلمانية على عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة. وقد نشأ مبدأ عدم المسؤولية في انجلترا، مؤسساً على فكرة ان الملك لا يخطيء، ومادام ان الملك لا يخطيء فيتربط على ذلك ان يكون غير مسؤول . غير انه يلاحظ ان مدى عدم مسؤولية رئيس الدولة في الانظمة الملكية يختلف عن نظيرتها بالنسبة لرئيس الدولة في الانظمة الجمهورية . ففي ظل الانظمة الملكية يكون الملك غير مسؤول سياسياً او جنائياً او مدنياً وذلك لأن ذات الملك مصونة لا تمس .

اما في الانظمة الجمهورية فانه وان كان رئيس الدولة كقاعدة عامة غير مسؤول سياسياً فإنه يكون مسؤولاً جنائياً ومدنياً عن افعاله الخاصة .^(٢١)

المبحث الثاني : ماهية الوزارة وتشكيلها ودورها في النظام البرلماني :

لأهمية تأصيل مصطلح الوزارة ولأهمية دورها في السلطة التنفيذية وخصوصاً في الانظمة البرلمانية التقليدية فإننا نحاول اللقاء الضوء في هذا المبحث على التأصل التاريخي لهذا المفهوم، فتحدث في المطلب الاول عن تأصيل الوزارة وماهيتها ودورها في النظام البرلماني، وفي المطلب الثاني سنتحدث عن ماهية المسؤولية السياسية الوزارية ونطاقها وآثارها .

المطلب الاول : تأصيل الوزارة وماهيتها ودورها في النظام البرلماني :

يرجع الفضل في نشأة الوزارة الى ظهور النظام البرلماني في انجلترا حيث ظهرت فكرة الوزارة في القرن السابع عشر^(٢٢) . وقد خرجت هذه الفكرة من باطن المجلس الخاص (The privy council) وهو في الاصل كان احد المجالس المعاونة للملك في ادارة شؤون البلاد ايام كانت سلطات الملوك مطلقة (اي من سنة ١٠٦٦ - ١٦٨٩) وكان يطلق على هذا المجلس في البداية المجلس الدائم نظراً لكثرة انعقاده واهميته بالنسبة للمجالس الاخرى . وكان الملك يعين اعضاء المجلس في الاصل لمدة سنة ثم عدل عن هذا التقليد وباتت مدة العضوية خاضعة لارادة الملك، وكان الملك يعرض على المجلس اهم امور الدولة .^(٢٣) ولم يكن لهذه الوزارة اي صفة قانونية بل كثير ما كانت تعتبر هيئة مخالفة للقانون النظامي الانجليزي، وكانت من اسباب اصطدام البرلمان الانجليزي مع شارل الاول، ولما كثرت اعمال الحكومة وزاد سلطانها، وتعدت اعمالها، اصبح من المتعذر على المجلس الخاص ان يتولى كل مهام الدولة لكثرة عددها التي توجب البطء وطول المناقشة، لذلك ابتدأت اختصاصات هذ المجلس تنتقل رويداً رويداً الى الوزارة من جهة لقله افرادها وللبرلمان من جهة اخرى لإطراد ازدياد نفوذه .^(٢٤)

وفي النصف الاول من القرن السابع عشر تكونت اول وزارة كالوزارات الحديثة الا انها كانت معينة من قبل الملك بما له من سلطة شرعية ولم يكن للبرلمان اي يد في تعيينها، حتى تكون مستقلة عن التاج ومتجانسة في تكوينها، واستمر نمو الوزارات وتطورها، ففي اواخر القرن الثامن عشر ابتدأت تظهر طريقة تكوين الوزارة ووظيفة رئيسها بوضوح وإبتدأ حق الملك في تعيينها من الاغلبية البرلمانية، وفي سنة ١٨٣٦ اوضح رئيس الوزراء (بت) طريقة تكوين الوزارة واهميتها في النظام البرلماني وانه يجب على التاج عند الفوز لأحد الاحزاب في مجلس العموم اختيار زعيم هذا الحزب لرياستها وتكوينها وادارتها .^(٢٥)

اما بالنسبة لظهور الوزارة في الدولة الاسلامية فقد كانت الوزارة من اهم مناصب الدولة بعد الخلافة، فلقد كان كبار الصحابة يقومون لدى الرسول (ص) مقام الوزراء وكذلك الشأن في عهد الخلفاء الراشدين، فكان منصب الوزير موجوداً منذ صدر الاسلام وان لم تكن مظاهره موجودة سابقاً كما في الوقت الحاضر وذلك لبساطة الناس في ذلك

الوقت وبعدهم عن ابهة الملك، غير ان الوزارة لم تتمهد قواعدها وتتقرر قوانينها الا في دولة بني العباس حيث استقر منصب الوزير بين مناصب الدولة، فكان الوزير واسطة بين الخليفة والرعية، عليه ان يتقيد برغبات الخليفة واوامره واسداء النصح والارشاد له اذا استأنس برأيه في امر من امور الدولة والمحافظة على حسن سمعة الخليفة عند الرعية، وهكذا استمر نظام الوزارة بعد ذلك كتقليد اصيل من تقاليد الحكم الاسلامي . (٢٦)

وكذلك في مصر القديمة كان لفظ الوزير والوزارة موجود حيث ان الحكومة المصرية القديمة من احسن الحكومات وكان الوزير على رأس الادارة كلها يشغل منصب رئيس الوزراء، وقاضي القضاة، ورئيس بيت المال، وكان الملجأ للمتقاضين لا يعلوه في هذا الا الملك، وانتقلت الحضارة المصرية القديمة بما تضمنته من مبادئ واتجاهات الى الفينيقيين واليهود واهل كريت واليونان والرومان حتى اضحت جزء من التراث الثقافي للجنس البشري. (٢٧)

ومن هنا يمكن القول ان الحضارة الفارسية واليونانية هي التي تاثرت بالفكر المصري القديم ومما يؤكد وجهة النظر هذه ان لفظة الوزير وردت في القرن الكريم في قوله تعالى :

" واجعل لي وزيراً من أهلي، هارون اخي، اشدد به ازري، واشركه في امري " (٢٨) فمعنى ذلك ان منصب الوزير كان موجود في مصر القديمة في زمن نبي الله موسى (ع).

بعد ان بحثنا لتأصيل التاريخي لمفهوم الوزارة نود ان نبين مفهوم الوزارة حديثاً وممن تتكون اذ تعد الوزارة الطرف الثاني المكون للسلطة التنفيذية والتي تتكون من رئيس الوزراء رئيساً وعدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس وزراء ليضع السياسة العامة للحكومة. (٢٩)

وتتألف الوزارة من رئيس الوزراء وهو الذي يهيمن على سياسة السلطة التنفيذية، ويعمل على توحيد الجهود بين الوزراء .

وفي بعض الدول البرلمانية كانكلترا يتفرغ رئيس الوزراء لرسم السياسة العامة لمجلس الوزراء، بينما في دول اخرى يتولى بجانب رياسته بعض الوزارات التي قد يعتبرها حيوية بالنسبة للسياسة العامة .

وتتألف الوزارة كذلك من الوزراء وهم على طائفتين : وزراء يرأسون وزارات، ووزراء بلا وزارات (اي وزراء بلا حقيبة وزارية)، وتعرف هذه الطائفة من الوزراء في بعض الدول ومنها العراق بـ (وزراء دولة)، و يعاملون معاملة الوزراء من كل النواحي (٣٠) .

الا ان اسباب تعيينهم عديدة، ومن اهمها: دراسة مشكلات معينة، التخفيف من اعباء رئيس الوزراء والوزراء، او ارضاء بعض الاشخاص من ذوي النفوذ الحزبي. (٣١)

فالوزارة هي السلطة الفعلية في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم اما رئيس الدولة فانه غير مسؤول سياسياً بوجه عام فلا يحق له مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقاً لقاعدة (حيث تكون المسؤولية تكون السلطة) وفي رأي آخر ان اشراك رئيس الدولة - ملكاً او رئيساً للجمهورية - مع الوزارة في ادارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود وزارة تتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم. (٣٢)

لذلك فإننا نرى من الجانب العملي ان الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيس الفعال في ميدان السلطة التنفيذية حيث تتولى العبء الاساسي في هذا الميدان وتحمل المسؤولية دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض

الاختصاصات التي قررتها او تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التشريعي او التنفيذي ولكن شريطة ان يتم ذلك بواسطة وزارته الامر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين الى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم الى جانب صلاحية حضور رئيس الدولة اثناء اجتماعات مجلس الوزراء ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الاصوات .

لذلك يفرق الوضع الدستوري في بعض الدول بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة ويسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء . وتتسم الوزارة في النظام البرلماني بعدة خصائص نجملها بما يأتي :

(١) استناد الوزارة الى ثقة البرلمان : ولما كانت الوزارة في النظام البرلماني لا تستطيع البقاء في الحكم دون حصولها على ثقة البرلمان فإن رئيس الدولة يكون مقيداً في اختيار رئيس الوزارة - الوزير الاول - من حزب الاغلبية . واذا كان رئيس الدولة يملك من الناحية النظرية حق تعيين رئيس الوزراء واقالة الوزارة الا انه يكون مقيداً من الناحية العملية بوزن الاغلبية البرلمانية ومدى الثقة التي تنالها الوزارة المعينة او المقالة من جانب هذه الاغلبية. وتسمى هذه الوزارة بـ (وزارة الاستحقاق الانتخابي) وفي هذه الحالة تشكل الوزارة على ضوء نتائج الانتخابات التي تجري في البلاد وعلى ضوءها يتم تكليف مرشح اكبر كتلة برلمانية بتشكيل الوزارة والذي يأخذ على عاتقه بنظر الاعتبار تسمية مرشحين عن كل الكتل البرلمانية الفائزة وبمقياس حجمها في البرلمان . (٣٣)

واذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني، هو الذي يصدر قرار التعيين، لكن في الواقع فإن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يختارهم، وفكرة اعطاء رئيس مجلس الوزراء سلطة اختيار الوزراء متأنية من انه هو الذي سيتعامل معهم، وبهم يحوز ثقة البرلمان، فمن الطبيعي ان يكون حراً في هذا الاختيار، وعلى هذا الاساس ليس لرئيس الدولة ان يفرض على رئيس مجلس الوزراء وزيراً معيناً او يرفض ادخال وزير معين . (٣٤)

٢) تكون الوزارة وحدة متجانسة متضامنة :

وتكون الوزارة في النظام البرلماني وحدة واحدة، اي هيئة جماعية مميزة وهذه الهيئة تسمى بمجلس الوزراء. ويختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة يضع فيها وحدة العمل الوزاري واتساقه . كما وتعتبر الوزارة في النظام البرلماني هيئة متجانسة . وتوفر عنصر التجانس بين اعضاء الوزارة يعد نتيجة طبيعية لفكرة الوحدة والاتساق. فاذا كانت الوزارة، هي التي تقوم برسم السياسة العامة، وتسهر على ادارة مصالح الدولة، فإن ذلك يتطلب وجود قدر من التجانس والانسجام بين اعضائها . وهذا التجانس والانسجام يتم تحقيقه بقيام رئيس الوزراء باختيار زملائه من قيادات حزبه ذوي الميول والافكار السياسية الواحدة. وتتسم الوزارة في الانظمة البرلمانية بسمية التضامن، بمعنى ان يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية من القرارات الصادرة عنهم، خاصة تلك التي تتعلق بسياسة الدولة . (٣٥)

وترد على قاعدة التجانس استثناءات، تتمثل في الوزارة الائتلافية اي التي تتكون من ائتلاف عدة احزاب، وذلك بسبب كثرة الاحزاب الممثلة في البرلمان وعدم حصول اي منها على اغلبية كافية تمكنه من ان ينفرد بتشكيل الوزارة . (٣٦)

(٣) الوزارة اداة للحكم وليست اداة للتنفيذ: ان وضع الوزارة في النظام البرلماني وضع متميز فالوزارة اداة للحكم والتقدير حيث تملك في المجال الدستوري سلطة البت في شأن السياسة العامة للدولة ورسمها وتنفيذها فهي هيئة لها كيان ذاتي متميز عن رئيس الدولة، وعن البرلمان، فهي التي تسأل وحدها عن سياسة وادارة دفة الحكم في الدولة .

(٤) علاقة الوزراء بالبرلمان: ان القاعدة المألوفة في النظام البرلماني، هي ان الوزراء يأتون من البرلمان ولو ان هذه القاعدة ليست مطلقة، اذ يجوز ان يكون الوزراء غير برلمانيين فيأتون من خارج البرلمان . والنظام البرلماني يحيز بشكل عام دخول الوزراء في البرلمان، حتى ولو لم يكونوا اعضاء فيه، وهم يجلسون في ذات القاعة مع الاعضاء ويسمح لهم ايضاً في مناقشات المجلس . (٣٧)

اما بالنسبة لدور الوزارة في النظام البرلماني فهي تعتبر محور النظام البرلماني لأنها مجلس الوزراء هو المهيمن على تصريف كل شؤون الدولة، المسؤول عنها امام البرلمان، ولذا سمي النظام البرلماني بـ (حكومة الوزارة). ويعد مجلس الوزراء العضو الفعال في السلطة التنفيذية، فهو الذي يمارس فعلاً وواقعاً الاختصاصات الدستورية المقررة للسلطة التنفيذية . وتحرص الدساتير على ان يمارس رئيس الدولة السلطة بواسطة وزرائه، كما تجعل مجلس الوزراء المهيمن على شؤون الدولة وتمنحه صلاحية وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتتص الدساتير على ان مراسيم وقرارات رئيس الدولة، لكي تكون نافذة وملزمة يجب ان يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالمسألة موضوع المرسوم او القرار، ونظراً لإضطلاع مجلس الوزراء بأعباء الحكم، فان المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقه امام البرلمان .

وهذه المسؤولية قد تكون تضامنية جماعية او مسؤولية فردية تتعلق بوزير بمفرده وهذا ما سنبحثه في المطلب الثاني وبالتفصيل .

المطلب الثاني : ماهية المسؤولية السياسية الوزارية ونطاقها وآثارها

قبل البدء ببيان ماهية المسؤولية السياسية للوزارة اود ان ابين التأصيل التاريخي للمسؤولية السياسية الوزارية حيث ظهرت لأول مرة في النظام البرلماني الانجليزي وبالتحديد عام (١٧٤١ م) (٣٨) عندما استقال والبول رئيس وزراء بريطانيا حينذاك وهذه الاستقالة التي أكره عليها وضعت حجر الاساس للمسؤولية الوزارية، وقد حدد هذه المسؤولية رئيس الاغلبية البرلمانية حينذاك (Pulteney) بقوله انه لا يريد واتباعه المساس بشخص الوزير، وانما يريدون مجرد ابعاده عن الحكم (٣٩)، والملاحظ ان استقالة والبول تعتبر اول استقالة في تاريخ انجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر ضده في مجلس العموم، ومعنى هذا القرار سحب الثقة من الوزير لعدم ارتياح المجلس لبقائه في الحكم، وقد تمت هذه الاستقالة بدون محاكمة جنائية، وهذا التصرف ينطوي على تطور جوهري في المسؤولية. (٤٠)

وكانت المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة، في اول الامر تمثلت في مسؤولية جنائية تتمثل في حق مجلس العموم في مهاجمة الوزارة عن طريق اتهام جنائي يقتصر على الوزير الذي ارتكب الجريمة، ومن ثم لا تؤدي الى تقرير مسؤولية الوزراء التضامنية، ولذا قيل ان الوزارة ليست مسؤولة كوحدة واحدة، بل ان الوزراء هم المسؤولون بوصفهم من موظفي التاج (٤١).

وقد شكلت المسؤولية الجنائية، خطوة نحو تأصيل المسؤولية السياسية الوزارية التي تعد مقوماً اساسياً من مقومات النظام البرلماني فمنذ بداية القرن الثامن عشر تراجع لجوء البرلمان الى تحريك الاتهام الجنائي فإنبثق الحكومة عن البرلمان غدا قاعدة مالوفة ومعمولاً بها، يضاف الى ذلك تصاعد قوة البرلمان في مجال التحكم في اختيار اعضاء الحكومة او الدفع بهم نحو الانسحاب. (٤٢)

فالمسؤولية السياسية اذن لم تظهر فجأة وإنما مهدت لظهورها مراحل سابقة فهي كما يقولون خرجت من باطن المسؤولية الجنائية والتي هي اصل المسؤولية السياسية، وقد كانت هناك مرحلة وسطى اختلطت فيها المسؤولية الجنائية بالمسؤولية السياسية. (٤٣)

وعند تحول مسؤولية الوزراء امام البرلمان من جنائية الى سياسية بقت المسؤولية الجنائية للوزراء الا ان صورها تختلف عما كان عليه الحال عند ظهور المسؤولية الوزارية .

ومن جهة اخرى فإن نطاق المسؤولية السياسية الوزارية بشكل عام اما ان تكون المسؤولية سياسية فردية اي موجهة الى الوزير بذاته وقد تمتد لتشمل باقي اعضاء مجلس الوزراء فتكون بالتالي مسؤولية تضامنية بين اعضاء مجلس الوزراء ككل وذلك في حال قيام المسؤولية السياسية .

وتعد المسؤولية التضامنية للوزراء في النظام البرلماني احدى ملامحه الرئيسية بل انها تمثل جوهره بحيث اذا لم توجد المسؤولية التضامنية للوزراء لا نكون بصدد نظام برلماني والعكس صحيح وهي تعني مسؤولية الحكومة بأكملها امام البرلمان بمعنى انه اذا قام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة تعد تلك الحكومة واعضاؤها مستقلة حكماً. (٤٤)

وهذه المسؤولية تكون شاملة للوزارة بأسرها وهي تنثور عندما تتعلق المسؤولية بالسياسة العامة للوزارة او اذا كان العمل للوزارة او اذا كان العمل المسبب للمسؤولية صادراً عن رئيس مجلس الوزراء، وقد ذهب بعضهم للقول: ان المسؤولية التضامنية قد تنهض نتيجة لعلم صادر من الرئيس (ملك - رئيس) لكون الوزارة مسؤولة عن اعماله ولكن هناك من يرى ان هذا الرأي الفقهي محل نظر فاذا كان صحيحاً ان الملك يسود ولا يحكم فإن رئيس الدولة يسود ويحكم في ذات الوقت وهو المسؤول عن اعماله امام ناخبيه (٤٥).

وفي هذا الخصوص فقد تم تعريف المسؤولية التضامنية بانها مسؤولية الحكومة كاملة امام البرلمان عن تصرفاتها المتعلقة بادارة شؤون الدولة اذ عليها ان تكون متمتعة بثقة وتأييد الاغلبية البرلمانية حيث يعد اعتراض البرلمان على هذه السياسة وعدم موافقته عليها سحاً للثقة منها وبالتالي يتوجب عليها تقديم استقالتها بكامل اعضائها، سواء من كان مؤيداً او معارضاً لها تطبيقاً لمبدأ التضامن الوزاري المقرر في النظام البرلماني، والذي يؤدي الى المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء، نظراً لأشتراك الوزراء جميعاً في وضع السياسة العامة للدولة. (٤٦)

والمبدأ الاساسي الذي تنطلق منه المسؤولية الجماعية للوزارة هو ان الحكومة بكامل اعضائها تؤلف هيئة مستقلة وكياناً دستورياً قائماً بحد ذاته له حقوق وعليه التزامات امام البرلمان عن الخل الذي قد يبدو عليه وفي هذا الخصوص فإن المسؤولية التضامنية للوزارة تتطلب منها الدفاع عن سياسة الوزارة المتفق عليها بعده عضواً فيها اذا كان الوزير غير راضٍ عن تلك السياسة وليس مقتنعاً بها يجب عليه ان يستقيل فاذا لم يقدم استقالته يعد مسؤولاً عن تصرفات الوزارة . فكل وزير لا يقدم استقالته لا يستطيع التخلص من المسؤولية وليس له الادعاء انه لم يكن على وفاق مع زملائه في قرار معين. (٤٧)

والوزير الذي لم يقدم استقالته لعدم موافقته على قرار اتخذه مجلس الوزراء يصبح عليه واجب التصويت مع الحكومة بل والدفاع عن هذا القرار ولا يجوز ان يوجه بعد اتخاذ القرار نقداً سواء أكان ذلك في البرلمان ام في الدوائر الانتخابية . وعلاوة على ذلك فإن المسؤولية التضامنية تعمل على الامتناع عن كل ما يجرح الوزارة اذ ان واجب

الوزير لا يقف فقط عند حد تأييد لوزارة بل يجب الامتناع عن اي قول او فعل من شأنه احراج الوزارة بأجمعها ويراعي في تصرفاته ان تكون منسجمة ومتفقة مع اتجاهات الوزارة وسياستها العامة (٤٨).

ولكن هذا لايعني اي حال من الاحوال وجوب رجوع الوزير في تفاصيل وجزئيات اعمال مجلس الوزراء لأخذ رأيه في القرار الذي يريد اتخاذه، بل له اتخاذ القرار المناسب المتعلق بوزارته ولكن على الا يخالف هذا القرار السياسة العامة للوزارة كما يجب الا يكون من شأن القرار احراج الوزارة امام البرلمان .

وعلى الرغم مما سبق فان كل عمل يصدر تعبيراً او تطبيقاً للسياسة المشتركة من شأنه ان يثير مسؤولية الوزراء الجماعية بالتضامن الا اذا تخلى رئيس الوزراء عن التضامن مع الوزير المسؤول بالاعلان ان هذا الوزير قد تصرف خلافاً للسياسة العامة للحكومة وهنا يكون على الوزير وحده ان يستقيل بمفرده . وحتى يتمكن البرلمان من القيام بمهمة الرقابة يمكن للحكومة ان تمدّه بمعلومات عن نشاطها ويمكن للبرلمان ان يسعى بنفسه للحصول على هذه المعلومات، ولذلك يجهد البرلمانون انفسهم في الحصول على المعلومات اللازمة لتحقيق مراقبتهم للنشاط الحكومي واعمال طرق المسؤولية. وبذلك فإن الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية هي سلطة تقصي الحقائق عن اعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها او احد الوزراء. (٤٩)

اما بالنسبة للمسؤولية السياسية الوزارية الفردية فقد سبق هذا النوع من المسؤولية في الظهور المسؤولية الجماعية (التضامنية) وتنهض هذه المسؤولية نتيجة لتصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون اي عمل من اعماله وسياسته الخاصة التي يباشرها لوحده. ويشير مفهوم المسؤولية الوزارية الفردية كدلالة على سحب الثقة من الوزير او من الوزراء بذواتهم، نتيجة امر يتعلق بإدارة شؤون وزرائه، ويترتب عليها تنحية الوزير الذي سحبت منه الثقة دون المساس ببقية زملائه الوزراء، اي يترتب عليها استقالة الوزير فقط، وبقاء الحكومة في موقعها الا اذا قررت الحكومة التضامن مع الوزير المستقيل. ومسؤولية الوزير الفردية تقتصر على الوزير ذاته ولا تمتد الى غيره من الوزراء او الى الوزارة بأجمعها الا اذا ربطت الوزارة بين الثقة بذلك الوزير والوزارة بأجمعها . فاذا لم يحصل الوزير على ثقة البرلمان تعين على الوزارة تقديم استقالتها وفي هذه الحالة تختلط المسؤولية الفردية بالمسؤولية الجماعية ويصعب التفريق بينهما. وعليه فإن مفاد المسؤولية الفردية يتمثل في هو ان كل عضو من اعضاء الحكومة مسؤول بمفرده، مسؤولية سياسية عن جميع التصرفات التي يتخذها في المسائل التي تخضع لموافقة هيئة الوزارة التي يشغلها، ويستقل وحده بالتصرف فيها. (٥٠)

وفي النظام البرلماني يستقل الوزير بتصريف شؤون وزارته ولكن في حدود السياسة العامة للوزارة ولهذا فمن الطبيعي ان يتحمل الوزير بمفرده الاخطاء المنسوبة اليه شخصياً اعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية. (٥١)

ولابد من الاشارة الى ان المسؤولية الفردية للوزير لا تتأثر من قبل البرلمان فحسب، بل قد يعزل الوزير بناءً على طلب رئيس الوزراء وموافقة الملك او رئيس الجمهورية، ولكن جرت العادة على الا يطلب رئيس الوزراء عزل الوزير لأن هذا المطلب يدل على سوء اختيار رئيس الوزراء لوزرائه وسوء تقديره ودليل ضعفه وبالتالي قد يلام رئيس الوزراء على اختيار وزيره اصلاً. (٥٢)

وفي هذا الخصوص نورد امثلة نصوص دستورية فيما يخص المسؤولية السياسية الوزارية فقد نصت المادة (٤٧) من الدستور الاردني لسنة ٢٠١١ على انه :

(١-الوزير مسئول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه ان يعرض على رئيس الوزراء اية مسألة خارجة عن اختصاصه . ٢-يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الامور الاخرى على مجلس الوزراء لإتخاذ القرارات اللازمة بشأنها).

وقررت المادة (٥١) من الدستور نفسه على ان: (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال وزارته).

كما نصت المادة (١٠١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على انه: (كل وزير مسؤول لدى مجلس الامة عن اعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته او طلب موقع من عشرة اعضاء اثر مناقشة استجواب موجه اليه ..).

ونصت المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على انه: (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

وفيما يتعلق بالمسؤولية السياسية للوزارة وفق احكام الدستور الاردني فإننا نجده قد اخذ بالاسلوبين، اسلوب المسؤولية الفردية واسلوب المسؤولية التضامنية . فقد قررت المادة (٥١) من الدستور على ان: (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال).

وعلاوة على ذلك، وطبقاً للدستور الاردني، فإنه لا يجوز طرح الثقة بالوزارة او بأي واحد من الوزراء، الا بناء على طلب رئيس الوزراء او بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة اعضاء من مجلس النواب . كما يجوز تاجيل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة ايام اذا طلب الوزير المختص او هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة، وتعد الوزارة مستقيلة من تاريخ قرار عدم الثقة بها، وكذلك الحال ينطبق على الوزير عندما يطاح به فيعتبر معتزلاً عن منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به .^(٥٣)

وفي ضوء الدستور الكويتي، يرى بعضهم انه لم يأخذ بالمسؤولية التضامنية للحكومة وانه قد استهدف تقييد حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة بكاملها.^(٥٤) وفي المقابل، يرى بعضهم الاخر ان المسؤولية التضامنية يمكن ان تثار عند تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء الكويتي حسب المادة (١٠٢ منه).^(٥٥)

وبالنظر الى نصوص الدستور الكويتي نجد بانه قد اناط بالبرلمان سلطة التشريع التي يشاركه فيها الامير، فقد وضع له من السلطات والوسائل الدستورية ما تمكنه من رقابة اعمال السلطة التنفيذية، ولذلك تتحقق الرقابة التي يباشرها مجلس الامة عن طريق عدة وسائل فقد تأخذ صورة مساءلة الوزراء منفردين او مجتمعين عن كافة التصرفات التي تصدر عن سلطة التنفيذ والمتعلقة بوزارات الدولة والمصالح التابعة لها، سواء اكانت هذه المسؤولية في صورة اقتراحات برغبة ام قرار او اسئلة او طلبات طرح مواضيع عامة للمناقشة او استجوابات او تحقيقات برلمانية او كانت في صورتها النهائية ممثلة في اعلان عدم امكان تعاون مجلس الامة مع رئيس مجلس الوزراء.^(٥٦)

واود ان ابين هنا موقف الدساتير العراقية من المسؤولية السياسية الوزارية فقد عرف العراق المسؤولية السياسية الوزارية لأول مرة في ظل اول دستور صدر في العراق في عهد الاستقلال الوطني فقد نص عليها القانون الاساسي

لعام ١٩٢٥ وجعل الوزارة مسؤولة امام مجلس الامة^(٥٧). اما دساتير العهد الجمهوري فلم يعرف اي منها المسؤولية الوزارية باستثناء دستور عام ١٩٧٠ وربما يعود السبب في ذلك الى ان دساتير تلك الفترة هي دساتير مؤقتة . ومن المألوف ان الدساتير المؤقتة توضع لفترة انتقالية مؤقتة في اعقاب ثورة وتعالج المسائل الدستورية معالجة مؤقتة وغالباً ما تنص على مؤسسات دستورية استثنائية ولا توضح الملامح الحقيقية للنظام السياسي الدستوري في الدولة .^(٥٨) اما قانون ادارة الدولة الصادر عام ٢٠٠٤ فقد أشار الى المسؤولية السياسية الوزارية في المادتين الاربعين والحادية والاربعين^(٥٩). وكذلك تناول دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بالتنظيم المسؤولية السياسية الوزارية في المادة (٦١) / الفقرة ثامناً / أ، ب .

بالنسبة لدستور ١٩٢٥ العراقي فقد اخذ بفكرة المسؤولية السياسية للوزارة، الفردية والتضامنية، وقد حصر استعمالها بمجلس النواب فقط دون مجلس الاعيان . الا ان واقع الحال اظهر عجز هذا المجلس عن استعمالها في الوقت ذاته تمكن فيه كل من الملك ومجلس الاعيان من جعل الوزارة مسؤولة من الناحية الواقعية امامهما فالمسؤولية السياسية تحولت من يد مجلس النواب الى يد الملك ومجلس الاعيان .

وان تاريخ العهد البرلماني في العراق لم يقدم اية ممارسة للمسؤولية السياسية للوزارة امام مجلس النواب ولم يمارس مجلس النواب سلطته المقابلة اي لم يحجب ثقته عن اية وزارة .

واذا كان دستور ١٩٢٥ العراقي قد حرم على مجلس الاعيان تحريك المسؤولية السياسية للوزارة فإن هذا المجلس استطاع فعلياً ممارسة هذا الدور عن طريق تعطيل اعمال الوزارة المعروضة عليه فتضطر الى الاستقالة.^(٦٠) اما دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فقد اشار الى ثلاث وسائل لتحريك المسؤولية الوزارية وهي السؤال والاستيضاح والاستجواب^(٦١) ولم يتناول بالتنظيم موضوع التحقيق وهذا مأخذ عليه لكن النظام الداخلي لمجلس النواب اشار الى ذلك.^(٦٢)

ان الملاحظ على الدستور العراقي النافذ انه وحد اجراءات الاستيضاح الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزير وفي رأينا كان الاولى به التمييز في هذه الاجراءات وحسب اهمية وخطورة المنصب الذي يتولاه المعني، كأن يشترط تقديم الاستيضاح لرئيس مجلس النواب من قبل عدد من الاعضاء يزيد على ذلك العدد الواجب توافره لتقديم الاستيضاح للوزير . ويشترط ايضاً لتقديم الاستيضاح للاول موافقة هيئة الرئاسة في المجلس اضافة للعدد المطلوب من النواب مراعاة للمركز الخاص لرئيس مجلس الوزراء وثقل المهام الملقاة على عاتقه . فقد لا تجد هيئة رئاسة المجلس ان الامر يستوجب الاستيضاح فتؤده قبل عرضه على رئيس مجلس الوزراء . اما الوسيلة الثالثة وهي الاستجواب والمقصود به مساءلة الحكومة او احد فروعها في بعض تصرفاتها او قراراتها ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للوزارة، من هنا يعد هذا الحق الوسيلة الاكثر فاعلية وخطورة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، كونه قد ينتهي الى اقالة الحكومة باسرها او احد فروعها. فمن اهم النتائج المترتبة على الاستجواب اثارة المسؤولية السياسية للوزراء . وجدير بالذكر ان سحب الثقة من الوزارة كآثر يترتب على الاستجواب هو امراً طبيعياً بعد اتهام الحكومة او احد الوزراء.

وقد نص الدستور العراقي النافذ على مسألة سحب الثقة من الوزارة ككل او من وزير منفرد وهو الاثر المترتب على المسؤولية السياسية الوزارية واعطى لرئيس الجمهورية الحق في الطلب من مجلس النواب سحب الثقة منه.^(٦٣) كما يحق لخمس اعضاء مجلس النواب طلب ذلك ويقوم مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بعد استجواب موجه اليه اذا ما ثبت له ما يستوجب سحب الثقة منه^(٦٤)، وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٦٥) وكذلك نص الدستور العراقي الحالي على نوعي المسؤولية السياسية الوزارية وهي المسؤولية التضامنية والمسؤولية الفردية حيث نظمت المواد (٦١ / ثامناً / ب / ج / د) المسؤولية التضامنية^(٦٦). اما المسؤولية الفردية فقد نظمتها المادة (٦١ / ثامناً / أ) حسب ما اوردنا سابقاً .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من هذا البحث، حاولنا قدر الامكان الاحاطة بموضوع المسؤولية السياسية للوزارة توصلنا الى مجموعة من النتائج سنكتفي بذكر المهم منها فضلاً عن عدد من التوصيات التي يتعين تقديمها للمشروع لتلافي القصور الذي اصاب النصوص التي تناولناها .

اولاً: النتائج : -

(١) من اهم وظائف البرلمان في الدولة نتيجة التعاون بين السلطات العامة هي رقابة البرلمان للحكومة وهذه الرقابة الدستورية تأخذ عدة مظاهر كما هو معروف في جميع الانظمة الدستورية والتشريعية وهذه هي التي تبث على اطلاق صوت الشعب في عرض طلباته في الخدمات وسد الحاجات المالية والاقتصادية كلما وجد تقصير وضعف الوزراء في اداء واجباتهم القانونية ومن هذه المظاهر حق السؤال والاستجواب ومن ثم اجراء التحقيق ومسؤولية الحكومة امام البرلمان او المسؤولية الوزارية امام السلطة التشريعية وهذه جميعها دستورية وسائدة في جميع الانظمة الديمقراطية والبرلمانية .

(٢) بالنسبة لمعنى الوزارة فقد تعددت الاراء حول مفهومها فمنهم من ذهب الى انها مأخوذة من (الوزر) وهو الثقل لأن الوزير يحمل اعباء الدولة ومنهم من ذهب الى انها مأخوذة من الملجأ لأن الملك يلجا الى رأي وزيره وتدبيره وعرفت لفظه وزير في فترات تاريخية موعلة في القدم اي سبقت ظهور الاسلام بفترات بعيدة . وربما كانت الشريعة الاسلامية هي اول من عرفت المسؤولية الوزارية وأرست دعائمها فجعلت من الوزير مسؤولاً عن خطئه أمام مجلس الشورى والأمة والشرع يعاقب على خطئه وعلى حد سواء مع باقي المسلمين. ولم يكن للوزارة حتى العصر العباسي، كيان خاص مستقل، حيث تمهدت قواعدها وتقررت قوانينها في هذا العصر حيث احتل ابو سلمة خلال اول منصب وزير بمفهومه الحالي في عهد الخليفة ابو العباس السفاح .

(٣) لقد جاءت القوانين الانكليزية القديمة خالية من اية اشارة خاصة بانشاء الوزارة حتى عام ١٩٠٥ م ففي هذا العام اعطي رئيس الوزراء مكاناً خاصاً، اما مركزه القانوني وسلطته وطريقة تعيينه فكانت محددة بالتقاليد والاعراف الدستورية . وانتقلت السلطة الفعلية من الملك الى الوزارة لعدة اسباب وبالتالي نشوء المسؤولية السياسية الوزارية وتزايد سلطة الوزارة .

(٤) ان وسائل الرقابة السياسية التي حددتها الدساتير البرلمانية هي السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب والتحقيق. ويعتبر حق الاستجواب اكثر خطورة من السؤال لأن منه نقد لاذع وليس استهزام لأنه يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها والاستمرار الى نهايتها وقد تكون النتيجة الى عرض مسألة الثقة بالوزارة على ان يحاط الاستجواب بضمانات شديدة بعكس السؤال .

(٥) بالنسبة للعراق فإن البذرة الاولى للمسؤولية السياسية الوزارية وضعت في عهد الاستقلال الوطني وخاصة في الدستور الاول وهو القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ حيث اقر هذا الدستور مسؤولية الوزراء الفردية والتضامنية

امام مجلس النواب عن الاعمال والاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من دوائر . اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد نص على المسؤولية الوزارية في نصوصه وهو اول دساتير العهد الجمهوري وأشار الى وسيلتين من وسائل تحريك المسؤولية وهما الاستيضاح والاستجواب وذهب بهذا الاتجاه قانون المجلس الوطني والنظام الداخلي للمجلس الوطني اما قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ فقد جاءت نصوصه مبعثرة لا تشير لمعالم نظام دستوري محدد بل انها كثير ما خلطت بين المصطلحات اذ إنها استخدمت مصطلح الحكومة للدلالة على سلطات الدولة الثلاث وعلى الرغم من ذلك فقد نص هذا القانون على اخضاع قرارات وتصرفات اعضاء السلطة التنفيذية للرقابة من خلال منح الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب اعضاء السلطة المذكورة وكذلك خول القانون الجمعية الوطنية صلاحية سحب الثقة من الوزارة مجتمعة او منفردة وحل الوزارة بأسرها حسب المواد (٣٣ فقرة ز، ٤٠، ٤١).

٦) اخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحالي بالنظام البرلماني وهذا يعني ان الوزراء مسؤولين امام مجلس النواب اما وسائل تحريك هذه المسؤولية فقد اشار الدستور الى ثلاثة وسائل وهي السؤال والاستيضاح والاستجواب ولم يتناول هذا الدستور موضوع التحقيق .

اما بالنسبة لنطاق المسؤولية الوزارية السياسية فقد تناول الدستور المسؤولية التضامنية والفردية.

٧) بخصوص اقالة رئيس مجلس الوزراء في العراق كآثر على المسؤولية السياسية فنجد ان الواقع العملي في ظل الدستور ٢٠٠٥ م يخالف النص الدستوري بخصوص الاقالة، فإن هذه الاقالة معطلة في ظل التوافقات والتجاذبات السياسية وما يسمى بالمشاركة بالسلطة (المحاصصة) كما ان رئيس لجمهورية لا يستطيع ان يطلب اقالة رئيس مجلس الوزراء ساهم هو وكتلته في لوصول الى منصبه كذلك فإن النص الدستوري لا يجيز له ذلك، فقط له ان يطلب الى مجلس النواب بسحب الثقة منه واقالته .

ثانياً : - التوصيات : -

من خلال دراسة وتحليل النصوص الواردة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ذات الصلة بنظام الحكم ومؤسساته التنفيذية والتشريعية يتبين لنا وجود نقص وقصور وعدم دقة في مضامينها . مما يستلزم تدخل المشرع الدستوري لمعالجة هذا القصور عن طريق ادخال تعديلات وفقاً لأحكام المادة ١٤٢ من الدستور ومن هذه التعديلات :

١) نظراً لخطورة حق الاستجواب فقد احاطته اغلبيه الدساتير بالعديد من الضمانات وبذات الاتجاه سار الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، لكن الملفت للنظر ان الدستور العراقي لم يتشدد في اجراءات طلب الاستجواب بل انه رسم طريق ايسر من ذلك الذي اتبعه في الاستيضاح، فقد اوجب تقديمه من قبل مالا يقل عن خمسة وعشرين عضواً مباشرة للمعني دون المرور برئيس المجلس. على ان تجري المناقشة بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه، وفي رأينا ان ماذهب اليه الدستور العراقي في هذا الموضوع امر محل نظر لذا نقترح على المشرع العراقي النص على اجراءات اكثر تعقيداً من تلك التي استوجبها لتقديم الاستيضاح، والتميز في الاجراءات الواجب اتباعها في مساءلة رئيس مجلس الوزراء وتلك الواجب اتباعها في استجواب الوزير، وذلك لأن الامر في الحالة الاولى قد ينتهي الى اقالة الوزارة بأسرها في حين تقتصر الاثار في الحالة الثانية على اقالة الوزير المستجوب الا اذا قررت الوزارة الاستقالة بأسرها تضامناً مع الوزير المقال .

٢) من المؤكد ان المشرع الدستوري العراقي ادرك خطورة الاثار المترتبة على الاستجواب، لكنه قصر الضمانات التي تتلائم وخطورة هذا الحق في المرحلة اللاحقة للاستجواب فقط، حينما ينتهي الاستجواب في نتائجه الى ادانة رئيس

مجلس الوزراء او الوزير، حيث اوجب في هذه المرحلة طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء او الوزير بناء على رغبته او بناء على طلب خمسين عضواً في الاقل على ان يصدر المجلس قراره بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديم الطلب. وبالمقارنة بين وسائل الرقابة التي امتلكها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب وتلك التي امتلكها الثاني في مواجهة الاول، يبدو جلياً رجحان كفة مجلس النواب في هذا الجانب . فمن هنا نقترح على المشرع ضرورة اعادة التوازن بين السلطتين في هذا الاختصاص ومنح كلا الطرفين صلاحيات متساوية في هذا الجانب للاقترب من النظام البرلماني بشكله التقليدي .

(٣) وكذلك ضرورة الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في جانب آخر حيث نصت المادة (٨٣) من الدستور على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب مسؤولية تضامنية او شخصية . كما ان المادة (٧٦- رابعاً) اشترطت عرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب للحصول على ثقته بالاغلبية المطلقة . كما ان المادة (٨٠- خامساً) اضافة الى تعيين مجلس النواب لوكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية بناءً على توصية من مجلس الوزراء . وواضح من هذه الامثلة مدى تعاضم سلطة مجلس النواب اتجاه الحكومة رغم اعلان الدستور في المادة الاولى منه بأن نظام الحكم نيابي برلماني . والانظمة البرلمانية توازن سلطة البرلمان بتقرير حق رئيس الحكومة في حل مجلس النواب (مثلا بريطانيا) او رئيس الدولة يطلب من رئيس الوزراء (مثلا المانيا) ونرى ان اقتراح حق رئيس الوزراء في حل البرلمان او طلب ذلك من رئيس الجمهورية في حالة فشل البرلمان انتخاب رئيس وزراء جديد خلال مدة معينة من سحب الثقة من مجلس الوزراء من شأنه ايجاد موازنة بين السلطتين ويؤدي الى مزيد من الاستقرار وحتى لا تترك السلطة التنفيذية بدون ممارسة مدة طويلة في هذه الحالة .

وكذلك نقترح على المشرع العراقي اضافة وسيلة التحقيق البرلماني التي لم يتناولها بالتنظيم الى الوسائل الاخرى التي نص عليها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ م .

الهوامش :-

- انظر د. فؤاد عبد النبي حسن فرح، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره وسلطاته، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ١ .
- انظر - صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ / دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٧ .
- انظر د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٠ .
- انظر -مجدي محمود محمود القاضي، تزايد دور السلطة لتنفيذية في النظام الدستوري المصري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بلا سنة نشر، ص ١١-١٢ .
- انظر د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف للنشر بالاسكندرية، مصر، ١٩٩٩، ص ٣١٥ .

- انظر - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف للنشر بالاسكندرية، مصر، ١٩٨٧، ص ٥٥٩ .
- انظر - د. عبد الحميد متولي، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية، مطبعة دار المعارف، ج ١، الطبعة الاولى، مصر، ١٩٥٧، ص ٢٦٧ .
- انظر - د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١، ١٩٨٨، ص ٣٨٠ .
- Maurice Duverger , Institutions Politiques et droit Constitutionnel, Les grands pt, I .puf ١٨ emeed , Paris , ١٩٩٠ , p١٧٢.
- A.Esmein , Element de droite Constitutionnel , T.I ,eme , Paris , ١٩٢٧ , p.١٦٧ .(١١).
- Georges Burdeau : Mannel de droite Constitutionnel , ٢١ed, Par: Homan (F) ,et,M . tropper , LGDJ,Parise , ١٩٨٨ , p. ١٣٣ .
- ١٢ انظر - د. محمد كامل ليله- النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩٠٠ .
- ١٣ انظر - د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت ، بلا سنة نشر، ص ٢٠٠ .
- ١٤ انظر - د. رافع شبر، مرجع سابق، ص ٤٤ .
- ١٥ انظر - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٩، ص ٣١١ .
- ١٦ انظر - د. رافع شبر، مرجع سابق، ص ٦٢ .
- ١٧ انظر - د. رافع شبر، مرجع سابق، ص ٦٣ .
- ١٨ انظر - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٩ .
- ١٩ انظر - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢٠ .
- ٢٠ انظر - د. رافع شبر، مرجع سابق، ص ٧٠ .
- ٢١ انظر - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢٨-٣٢٩ .
- ٢٢ انظر - بشير محمد علي باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دراسة مقارنة - اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، ٢٠٠٠، ص ٣٣ .
- ٢٣ انظر - د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٩ .
- ٢٤ انظر - د. السيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته، بدون دار نشر، القاهرة ، ١٩٤٣، ص ١٩٣-١٩٤ .
- ٢٥ انظر - د. السيد صبري، مرجع سابق، ص ١٩٤ وما بعدها .
- ٢٦ انظر - د. علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر، مصر، ١٩٧٥، ص ٦٦ .
- ٢٧ انظر - رول ديورانت، قصة الحضارة، الجزء الثاني، المجلد الاول، ص ٩٢ .
- ٢٨ سورة طه الاية (١٩-٣٢) .

٢٩) انظر د. نعمان احمد الخطيب : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٧٨ .

٣٠) انظر - د. رافع شبر، مرجع سابق، ص ٥٧ .

٣١) انظر - د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، بلا دار نشر، ١٩٧٧، ص ٣٤٧.

٣٢) انظر - بحث بعنوان نظم الحكم الديمقراطي، منشور على الرابط :

<http://hishamsz,ahlamountada.com>

٣٣) انظر بحث بعنوان خصائص الوزارة في النظام البرلماني، هاتف الاعرجي، منشور على الرابط : www.alitthad.com/paperphp.

٣٤) انظر - صبيح وحوح العطواني، مرجع سابق، ص ٢٦٩ .

٣٥) انظر - هاتف الاعرجي، مرجع سابق، ص ٣ .

٣٦) انظر د. رافع شبر، مرجع سابق، ص ٦٠ .

٣٧) انظر - هاتف الاعرجي، مرجع سابق، ص ٤ .

٣٨) انظر - د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٣٧٢ .

٣٩) انظر د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، مطبعة الاهالي، بغداد، ١٩٣٩، ص ٥١٨ .

٤٠) انظر د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص ٩٠٩ .

٤١) انظر د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٦٥ .

٤٢) انظر - د. محمد مالكي، الانظمة الدستورية الكبرى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ط١، بلا سنة طبع، ص ٤٠-٤١ .

٤٣) انظر - صبيح وحوح العطواني، مرجع سابق، ص ٥٨ .

٤٤) انظر - د. جورج شفيق ساري، اصول واحكام القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط٤، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٠١٣ .

٤٥) انظر - د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٩٥ .

٤٦) انظر - د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٢، ص ٧١٥-٧١٦ .

٤٧) انظر - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣٨٢ .

٤٨) انظر - د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٧٦-٧٧ .

٤٩) انظر د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٣ .

٥٠) انظر - منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٥، ص ١٧٥ .

٥١) انظر - د. سليمان الطماري، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٤٨٠.

٥٢) انظر - مشاري صنيان ناصر، مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الاردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١، ص ٢١.

٥٣) انظر نص المادة (٥٤) من الدستور الاردني المعدل لسنة ٢٠١١.

٥٤) انظر - علي محمد عامر العجمي، حق السؤال والاستجواب البرلماني، غراس للنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠٠٣، ص ٢٢١.

٥٥) انظر - محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، ٢٠٠٢، ص ٥٨، وانظر كذلك النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، سالم ماضي العجمي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٢، ص ٤٨٢.

٥٦) انظر المواد (١٠٠، ١٠١، ١٠٢) من الدستور الكويتي وبهذا الصدد انظر - مشاري صنيان ناصر الزعبي، مرجع سابق، ص ٢٣.

٥٧) تنص المادة (٦١) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على : (وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن امام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات، ومايتبعها من الدوائر . فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الاعضاء الحاضرين، فعليها ان تستقيل، واذا كان القرار المذكور يمس احد الوزراء فقط، فعلى ذلك الوزير ان يستقيل، وعلى المجلس ان يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة الى مدة لا تتجاوز ثمانية ايام اذا طلب ذلك رئيس الوزراء، او الوزير المختص، ولا يحل المجلس في هذه المدة).

٥٨) انظر - ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية، بحث منشور في مجلة اهل البيت الصادرة من جامعة اهل البيت في كربلاء، العدد التاسع، ٢٠٠٩، ص ٢٣٦.

٥٩) تنص المادة (٤٠) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ على: (أ- يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين امام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء او الوزراء مجتمعين او منفردين وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحل الوزارة بأسرها وتصبح المادة ٤٠-ب- ادناه نافذة . ب- في حالة التصويت بعدم الثقة بمجلس الوزراء بأسره يظل رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لمزولة اعمالهم مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، الى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفق المادة ٣٨ اعلاه).

٦٠) انظر د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة السندباد، بغداد، ط ٢، ١٩٨٤، ص ٢٤٣.

٦١) تنص المادة (٦١) من الدستور على : (الفقرة سابعا : أ- لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة . ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته . ج- لعضو مجلس النواب، وبموافقه خمسة

وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه . ثامناً -أ- لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة، وبعد مستقيلاً من تاريخ قرار تقديمه سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه

ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه .

٦٢) المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ تنص على : (يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الاتية:

أولاً :-مسائلة اعضاء مجلس الرئاسة ومسائلة واستجواب اعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية .

ثانياً :- اجراء التحقيق مع اي من اي المسؤولين المشار اليهم اعلاه بشأن اي واقعة يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين (.....)

٦٣) نصت المادة (٦١ / ثامناً / ب -١) على ان (لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).

٦٤) نصت المادة (٦١ / ثامناً / ب-٢) على ان : (لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (١/٥) اعضاءه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب).

٦٥) نصت المادة (٦١ / ثامناً / ج) على ان (تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).
٦٦) نصت الفقرة ج من المادة (٦١ / ثامناً) على ان : (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء باكماله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الامور اليومية، لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور).

المصادر

أولاً :-

أ-الكتب العربية :

- د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣ .
- د.السيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٤٣ .
- د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية عل اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٩ .
- د. جورج شفيق ساري، اصول واحكام القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٤، ٢٠٠٢ .
- د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السهنوري، بغداد، ٢٠١٢ .

المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني - في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة -

م.م انعام مهدي جابر الخفاجي

- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧ .
- د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، بلا دار نشر، ١٩٧٧ .
- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، مطبعة الاهالي، بغداد، ١٩٣٩ .
- د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، مطابع غانم عبدة، عمان، ١٩٧٢ .
- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف للنشر، مصر، ١٩٩٩ .
- د. عبد الحميد متولي، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية، مطبعة دار المعارف، ج١، ط١، مصر، ١٩٥٧ .
- علي محمد عامر العجمي، حق السؤال والاستجواب البرلماني، غراس للنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠٠٣ .
- د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١ .
- د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة السندباد، بغداد، ط٢، ١٩٨٤ .
- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥ .
- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية للنشر، مصر، ١٩٨٧ .
- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، ط١، القاهرة، ١٩٨٨ .
- د. محمد كامل ليله، النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩ .
- د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦ .
- د. محمد مالكي، الانظمة الدستورية الكبرى، المطبعة والوراقة الوطنية، بلا سنة طبع، ط١، مراكش .
- د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧ .
- د. منصور العوامل، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٥ .
- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩ .
- د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧ .
- ول ديورانت، قصة الحضارة، الجزء الثاني، المجلد الاول .
- يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، بلا سنة طبع .

ب- الكتب الاجنبية :-

Esmein , Element de droite Constitutionnel , T. I, eme ,Paris , ١٩٢٧.
George Burdeau , Mannel de droite Constitutionnel , ٢١ed , Paris , ١٩٨٨ .
Maurice Deverger , Institutions Politiques etdroite Constitutionnel , ١٨ed , Paris , ١٩٩٠

ثانياً : -الرسائل والاطاريح العلمية :

بشير محمد علي باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، امعة طنطا، مصر، ٢٠٠٠ .

- سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٢ .
- صبيح ووجح العطوانى، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور، ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة ٢٠١٠ .
- علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر، مصر، ١٩٧٥ .
- فؤاد عبد النبي حسن فرح، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري (اختياره وسلطاته)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥ .
- مجدي محمود محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بلا سنة .
- مشاري صنيثان ناصر الزعبي، مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الاردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١ .

ثالثاً: البحوث :

- محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، ٢٠٠٢ .

ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية، مجلة اهل البيت، كربلاء، العدد التاسع، ٢٠٠٩ .

هاتف الاعرجي، خصائص الوزارة في النظام البرلماني، منشور على الرابط: www.alitthad.com

بحث بعنوان نظم الحكم الديمقراطي، منشور على الرابط <http://hishamsz.com> , tada.com ahlamoun

رابعاً: الدساتير والقوانين :

- القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي .
- قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغي .
- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- دستور الاردن لعام ٢٠١١ .
- دستور الكويت لعام ١٩٦٢ .
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .