

بناء القدرة المؤسساتية للحكومة في بريطانيا

د. محمد عزت فاضل الطائي

جامعة الموصل/ كلية الحقوق

المستخلص

ان وجود قدرة مؤسسية عالية لدى الحكومة تمثل الغرض من الدستور لأنها تتعلق بالمصلحة العامة، وقد سعى النظام الدستوري في إنجلترا لتحقيق تلك القدرة من خلال الوحدة والكفاءة والاستقلال. فالوزارة لديها القدرة على الاستقرار بسبب وجود التوازن بين الوظائف. مما يضمن للسلطة التنفيذية القدرة على ممارسة وظائفها على نحو فعال.

The abstract

The presence of high institutional capacity of the government represents purpose of the Constitution because it relates to general interest. the constitutional order sought in England to achieve through that the government have the unit, efficiency, and Independence. The ministry have the capacity to stability because of the realization of equilibrium between the jobs. so Perhaps that ensures the executive power the ability to exercise its functions effectively.

المقدمة

يمثل وجود سلطة تنفيذية قادرة على العمل غاية يسعى اليها الدستور كونها تهم المجموع العام للأفراد، وتحقق ايضاً الغاية من فصل السلطات وهي قدرة السلطة على الحد من السلطة الاخرى. لذا فان توفر قدرة مؤسساتية قوية للسلطة التنفيذية امر ضروري لاتصال المباشر والمستمر مع الحاجات العامة. أي ان وجود وظائف كافية لتلك السلطة ينص عليها الدستور لا يعني انها اضحت قوية مالم يقترن ذلك ببناء مؤسساتي يضمن نجاحها، وفي ذلك سعى النظام الدستوري في انكلترا الى تحقيق هكذا قدرة وفق نمط معين. ولعل ذلك ما حفر الباحث الى اختيار الموضوع؛ لأنه يقع في صميم دراسات القانون الدستوري. ويتمثل هدف البحث في دراسة المقومات التي تجعل الحكومة ذي بناء مؤسساتي قوي في النظام البرلماني التقليدي في بريطانيا، وبيان مدى اهميتها الدستورية وصلاحيتها لدعم نظامنا الدستوري في العراق. بينما تدور مشكلة البحث حول الإجابة على عدة تساؤلات هي: ما هي حدود مقومات بناء القدرة المؤسساتية للسلطة التنفيذية؟ وما مدى تلازم كل منها لسير المؤسسة الدستورية؟ وهل تتأثر بمبدأ سمو البرلمان؟ وتقوم فرضية البحث على ان هناك علاقة وثيقة بين القدرة المؤسساتية للحكومة والاختصاص الوظيفي الموضوعي، فاذا كانت الحكومة ضعيفة بنائها فأنها ستكون غير قادرة على ممارسة وظائفها بما يحقق التوازن داخل الدولة.

وستتم دراسة موضوع البحث دراسة دستورية في نطاق النظام البريطاني كونه النظام البرلماني الام في النظم السياسية، وبالاعتماد على المنهج التحليلي الذي يقوم على دراسة ما جاء به الفقه من آراء وتوجهات ذات علاقة بالبحث.

وسيتم تقسيم دراسة الموضوع الى تمهيد ومبحثين: تناول الأول كفاية الحكومة واستقلالها المؤسساتي، في حين عالج الثاني وحدة عمل الحكومة واستقرارها. ومن ثم نختم بأهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها.

تمهيد: فكرة بناء القدرة المؤسساتية

أن بناء قدرة مؤسساتية معينة لدى السلطة أمر له اهميته في أداء وظائفها، وستسهم في بناء دولة قوية ناشئة عن الإرادة العامة للأفراد. وفي ذلك أن النظام المؤسساتي للدولة يجب ان يجسد منهجية متكاملة لنظم وأساليب ممارسة العمل وإن يبقى الخيار العقلاني لبلورة الإرادة المجتمعية وتوظيفها لتحقيق التنمية، ولا

يجوز ممارسة أي عمل غير مؤهلة له^(١). ومن ثم فالنظام الديمقراطي يرتبط بشكل وثيق بوجود القدرة المؤسساتية؛ لأنه حينما تضعف الأخيرة أو تفقد الثقة بنفسها، فإن أولى ضحاياها الديمقراطية^(٢). ويرى بالمر (Palmer) أن بناء دولة قوية يتطلب خلق نظام من المؤسسات السياسية القادرة على ضبط السكان وتعبئة الموارد المادية والبشرية بهدف تحقيق التقدم السياسي والاقتصادي والاجتماعي دون التخلي عن دورها في الرقابة أو في تعبئة الموارد^(٣). لكن السؤال الوارد لدينا هم ما هي الفكرة التي تقوم عليها القدرة المؤسساتية للحكومة؟

تباين رأي الفقه في تحديد ذلك فعبّر مونتسكيو عن الحكومة القوية بشيئين : أن تكون نابضة وبزيادة، وعن الفضيلة بشعور الحاكم بأنه خاضع للرقابة^(٤). بينما عبّر فردريك Fredrik عنها بفكرة "حيوية الإدارة" وهي القوة التي يجب ان تتولد في الهيئة اليوم لتؤكد نجاحها واطراد تقدمها في الغد^(٥). اي انه يجعل التجدد والتكيف عنصراً أساسياً في القدرة الحكومية، بينما لم يحدد مصادرة القوة التي يجب ان تولفها.

وقد عرف روبرت داهل (Robert Dahl) القدرة بأنها (علاقة بين فاعلين يتمكن بواسطتهم احدهم من دفع الآخرين إلى التصرف بطريقة مختلفة عما كانوا قد يفعلونه دون هذه العلاقة)^(٦). ونلاحظ من ذلك الرأي ان يقرن القدرة بسلطة كل هيئة في التأثير في عمل الهيئة الاخرى، وهو ما يفترض وجود بناء تنظيمي يجعل الهيئة قادرة على ممارسة مهامها.

ويستخدم صموئيل هنتنغتون (Samuel Huntington) مصطلح القوة او الموازين المؤسساتية التي يفترض ان تتمتع بها السلطة العامة فيعرفها بأنها (إقامة مؤسسات قادرة على اكتساب قدر يعتد به من القيمة والاستقرار وبالتالي اكتساب شرعية ذاتية)، ثم يجد ان القوة تتحقق حينما تملك الحكومة الاستمرار والوحدة والاستقلال^(٧) في العمل، فضلاً عن الشرعية^(٨). وهو ما يؤيده بالنظر لكونها تمثل مقومات تلازم العمل الحكومي. ونضيف ايضاً ضرورة وجود قدر معين من الكفاية الشخصية لدى اعضاء الحكومة.

والحقيقة ان بناء القدرة المؤسساتية لدى كل سلطة من السلطات الدستورية أمر ضروري؛ لأنه يجعل كل منها قادرة على ممارسة وظائفها وتكون بمثابة قاعدة لنظام فعال يتحدد من خلال توفر الكفاية والاستقلال والوحدة والاستقرار في العمل^(٩). وهي امور لازمة لتحقيق الفصل العضوي بين اجهزة الحكم.

ما تقدم يمكن تعريف بناء القدرة المؤسساتية بأنها (قوة البناء التنظيمي للهيئة بشكل يؤمن لها الكفاية والاستقلال ووحدة العمل واستقراره). لذا سندرس في هذا البحث طبيعة القدرة الحكومية في بريطانيا للوقوف على فاعلية بنائها التنظيمي للحد من البرلمان.

المبحث الأول

(١) د. حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٠، ص ٧، ١٨ - ٢٢.

(٢) محمد جابر الأنصاري، الديمقراطية ومعوقات التكوين السياسي العربي، بحث ضمن كتاب : المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيار ٢٠٠٠، ص ١١١ - ١١٢.

(٣) د. عبد العالي دبله، الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ١٤، ١٨.

(٤) مونتسكيو، روح الشرائع، ج ١، ترجمة: اللجنة الدولية لترجمة الروائع، دار المعارف، مصر، ص ٣٦-٣٨.

(٥) فردريك كابل، حيوية الإدارة، ترجمة: عمر القباني، دار الكرنيك، القاهرة، ب.ت، ص ١٣.

(٦) موريس ديفرجيه، علم اجتماع السياسة (مبادئ علم السياسة)، ترجمة: د. سليم حداد، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصر، ٢٠٠١، ص ١٢٤ - ١٢٥، ١٣٠.

(٧) إذ يتحدد مستوى القدرة المؤسساتية - كما يقول هنتنغتون - بمدى استقلال الحكومة ليس أمام السلطات الأخرى فحسب، بل أمام التجمعات والاعتبارات الاجتماعية، إذ لو كان العمل الحكومي أداة بيد فئة ما== عائلة أو قبيلة أو طبقة ما لأصبح ينقصه الحكم المؤسساتي، بيد أن التنافس بين الاحزاب لوصول السلطة أمر مشروع، وذلك يعتمد على مدى قدرتها على الجمع بين مصالح عدة فئات وليس فئة واحدة. ينظر: صموئيل هنتنغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة: سمية فلّو عبود، ط ١، دار الفجر العربي الجديد، بيروت، ١٩٩٣، ص ٣٠ - ٣١.

(٨) صموئيل هنتنغتون، المصدر السابق، ص ٢١.

(٩) هدى محمد الشاهد سعد، بناء القدرات وتطوير عمل البرلمان (دراسة حالة)، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٨-٥٠.

كفاية الحكومة واستقلالها المؤسساتي في بريطانيا

قد يبدو للوهلة الاولى ان وجود رئيس دولة غير ذي سلطة حقيقية ووجود حكومة ممنوحة الثقة من قبل البرلمان في النظام البرلماني يعني ان الحكومة ليس لها قدرة مؤسساتية لكفايتها وتحقيق استقلالها لسهولة تأثير البرلمانين فيها ، لكن في الحقيقة سعى المشرع البريطاني الى ضمان كفاية الحكومة واستقلالها وفق اطار معين وهو ما سندرسه في المطلبين الاتيين:

المطلب الأول

كفاية الحكومة

تعني الكفاية (مجموعة المعارف والمهارات والاتجاهات التي يمكن اشتقاقها من أدوار الفرد المتعددة) (١). وقد اختلف الفقه بتحديد طبيعة المؤهلات اللازمة لتحقيق الكفاية الحكومية. فذهب اتجاه يؤيده أفلاطون وجيفرسون Jefferson إلى لزوم توفر التخصص لدى القائمين على السلطة بشكل يجعلهم ملمين بجميع أوجه النشاط المنوط بهم، وتدعى هذه الطريقة بـ (التكنوقراطية)، بينما يرى اتجاه آخر من انصارها روبرت إيه. دال Robert D. إلى عدم اشتراط توفر هكذا مؤهلات خاصة غير تلك الضرورية للإحاطة بعملهم الاساسي، ويكفي الانتخاب لضمان حسن الاختيار، وتدعى هذه الطريقة بـ(الكفاية السياسية او الديمقراطية)، ويذهب اتجاه ثالث من ابرز انصاره شارل دباش Charles Dabbash وفوكوياما الى القول بان المناصب الوزارية التي تتطلب الكفاءة التقنية والحاجة للحسم كالمجالات العسكرية والمالية يتقلدها حكام تكنوقراط فقط وبطريقة تقتزن بالشرعية، هذا وان المسائل المهمة في السياسة العامة تترك بيد الشعب من خلال الاستفتاء (٢). في تقديرنا ان الاتجاه الاخير هو الراجح ؛ لان الأخذ بالاتجاه الاول يعني إيجاد حكم ارستقراطي، والثاني يعني الاختيار القائم على أسس سياسية وحزبية دون الأخذ بنظر الاعتبار حق تكافؤ الفرص.

وفي بريطانيا ان اختيار رئيس الدولة لا يثير مشكلة في الكفاية؛ لأن له سلطة غير حقيقية ويمثل تجسيد حي لمشاعر الولاء لدى الشعب والاستمرار بالسلطة كما يقول اندري هوريو، ويجري تولى العرش استناداً إلى قواعد الوراثة التي بمقتضاها ينتقل إلى الشخص الذي يليه من الرجال أو النساء شريطة ألا يكون كاثوليكياً، بل عضو في الكنيسة الانكليكانية، لكن يعود للبرلمان حق تعديل تلك القواعد لاستبعاد فروع عديدة من العائلة المالكة من توارث العرش (٣).

اما تشكيل الوزارة فكفايتها تعتمد على معيارين سياسي وفني، فمن جهة يكون تشكيل الوزارة من أعضاء يرشحهم حزب الأغلبية الفائز بالانتخابات، وعلى رئيس الوزراء أن يعين عدداً من قادة الحزب الذين يمكنه الاعتماد عليهم ويكون هؤلاء الذين يصل عددهم ثلاثة أو أربعة مع واحد أو اثنين من الوزراء يؤلفون مجلس وزراء مصغر، ومن جهة أخرى على رئيس الوزراء تمثيل مختلف القطاعات والاتجاهات في الحزب، وفي ذلك يراعي الكفاءة الشخصية اي توفر مؤهلات خاصة وايضاً القدرة على الأداء ولو لم يكونوا كبار في السن، كما عادةً يختار بعض

وزراءه من مجلس اللوردات لغرض زيادة قوة الحكومة (٤). ولا توجد قاعدة تشريعية أو عرفية تحدد مؤهلات مجلس الوزارة (المصغر) الذي قنن بتشريع ١٩٣٧ الذي كان الغرض منه الوصول الى مناقشات جديّة وقرارات تتسم بالسرعة والسرية، لذا فاختيارهم يكون على أساس مكانة الوزراء داخل

(١) د. عائشة بليش العمري، تعريف الكفاية والكفاءة والمهارات والقدرات، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣١ على الموقع الاتي: www.drablehsh.com

(٢) محمد عزت فاضل، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة الموصل، ٢٠١٤، ص ٢١-٢٤ ؛ وبهذا المعنى ينظر: د. خالد سمارة الزعبي، تشكل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ب. ت، ص ١٤٦-١٥٠ .

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية ٢٠٠٦، ص ٣٢٦-٣٢٨ .

(٤) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومة المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٦٧-٦٨؛ ميشيل ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة: احمد كامل، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٢، ص ٣٢.

الحزب وقوة شخصيتهم وأهمية الوزارات، ويقف إلى جانب ذلك المجلس انبثاق لجنة منه لمواجهة ظروف معينة لا يتجاوز عددها خمسة أو ستة تسمى بـ (الوزارة الداخلية أو وزارة الحرب)^(١). وبالتالي فلا يشترط العرف في الوزارة شروطاً خاصة كالسن أو الطبقة الاجتماعية أو الديانة، بل للاعتبارات الحزبية أثرها في اختيار أعضاء الوزارة ممن لهم سنين عديدة ولهم خبرة وقوة شخصية^(٢). وايضاً هناك اعتبارات اجتماعية ودينية واقتصادية وجغرافية في الاختيار كتمثيل الاسكتلنديين على سبيل المثال، لكن الحزبية هي السائدة بالدرجة الأساس، وفي الوزارات قليلة الأهمية كثيراً ما يستشار الوزير الأول رؤساء الدوائر لاختيار أحدهم وزيراً لها^(٣). وبذلك فإن الاعتبار الحزبي له اثر كبير في تكوين التشكيلة الوزارية يقف الى جانبه الاعتبار الفني والجغرافي، مما يجعل الكفاية الديمقراطية هي الغالبة، وان عدم وجود شروط محددة للاختيار يسمح لرئيس الوزراء بحرية الاختيار دون التقييد بنمط معين.

كما يعتمد رئيس الوزراء على اللجان الوزارية لإدارة دفة الحكم وليس على الوزراء فحسب^(٤). ما كان منها دائمة وأخرى مؤقتة كلجنة الدفاع الوطني ولجنة السياسية الاقتصادية ولجنة التشريع..، بينما تتوفر الكفاءات العلمية في المجالس التي ينشئها الملك^(٥).

وجدير بالذكر ان من حق الوزير الاول وفق النظام السائد الرجوع إلى الاستفتاء لمساندة مجلس الوزراء في ظل ظروف معينة^(٦). مما يضيف الطابع الديمقراطي في اتخاذ بعض القرارات.

مما تقدم نجد ان الكفاية المعتمدة في تشكيل الحكومة هي ذي طابع سياسي ديمقراطي ولم تغفل المعيار الفني في تولى بعض الوزارات، كما بالإمكان الاستعانة بالفنيين من خلال اللجان الوزارية وجهاز الخدمة المدنية.

المطلب الثاني

الاستقلال المؤسسي للحكومة

يعني الاستقلال ان تتحدد العلاقة بين الهيئات العامة في المجال التنظيمي على أساس ان جميعها متساوية ومستقلة بعضها عن بعض دون ان تخضع للأخرى، وبخلفها يفوت الغرض من فصل السلطات وهو قدرة السلطة على الحد من الأخرى^(٧). مما يتطلب كفاءة استقلالية تشكيل السلطة التنفيذية. وكذلك استقرار رواتب وراتب أعضاء السلطة من دون أن يترك للقانون أمر التحكم في ذلك بحكم وظيفة البرلمان^(٨).

وسندرس في هذا المطلب حدود استقلال الحكومة البريطانية من حيث تشكيلها وايضاً من حيث اختيار كبار الموظفين وضمان الاستقلال المالي.

أولاً: من حيث تشكيل الحكومة: يفترض المبدأ العام ان قيام النظام البرلماني على الثنائية التنفيذية بالنظر لوجود كل من رئيس دولة (غير مسؤول) ووزارة (مسؤولة ذي سلطة حقيقية) أن تكون هناك ضمانات معينة لاستقلال الاول، وذلك بما له من مكانة تسمو على سياسة الاحزاب كي يحقق التوازن بين

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة-الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٠، ٥١.

(٢) د. السيد صبري، الوزير الأول في انكلترا، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، عدد (٤)، ١٩٤٦، ص ٥٥٧.

(٣) إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٤٨.

(٤) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والمضمون في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٥١.

(٥) د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط ٦، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٨١-٢٨٢.

(٦) ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة: د. محمد ثامر، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٧٨.

(٧) د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠٠٢، ص ١٥٦-١٥٧.

(٨) هاملتون . ماديسون. جاي، الأوراق الفيدرالية، ترجمة: عمران أبو حجلة، ط ٢، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ٥٢١.

السلطات^(١). لذا فان توليه السلطة في انكلترا بطريق الوراثة امر يحقق له الاستقلالية بشكل لا يجعله يعتمد على حزب معين^(٢).

ومما يجعل الملك مستقل امام الوزارة ان هناك فصل بين منصبه ومنصب رئيس الاخيرة، ويعود أساس ذلك - كما يرى الأستاذ **Finer** - الى أن الملك يعبر عن رغبات الأمة وتصوراتها وذي شخصية مصنونة^(٣). وأنه لا يستطيع العمل بمفرده إلا من خلال الوزارة من خلال قاعدة التوقيع المجاور^(٤). اي انها انها قاعدة تجعل الملك يراقب الوزارة لكن لا يتدخل الا بتوقيع الوزير المختص او الوزير الاول، مما يجعل الوزارة هي المسؤولة فعلياً عن العمل.

اما استقلال الوزارة فيلحظ ان سلطة الملك في اختيار رئيس الوزراء مرت بمرحلتين : مرحلة النظام البرلماني المزدوج والتي ظهرت في القرن الثامن عشر وحتى قدوم الملكة فيكتوريا سنة ١٨٣٧ وهي النواة الأولى لبروز النظام البرلماني، وفيها كان للملك سلطة تنفيذية حقيقية وفعلية في اختيار رئيس الوزراء وعزله بشكل مطلق دون أن يتقيد بالانتماءات الحزبية ولو كان من حزب الأقلية، وهو ما يحد من تأثير البرلمانيين في اختيار الوزير الاول^(٥).

وكذلك مرحلة النظام البرلماني الواحد، والتي يعود للملكة المذكورة الفضل في ظهور هذا النظام، الذي جعل رئيس الدولة مجرد حكم (أو مشاهد سياسي) لا يتمتع بسلطة فعلية في اختيار الوزير، بل يتقيد برأي حزب الأغلبية البرلمانية الفائز بالانتخابات^(٦). اي ان اختصاص الملك انما هو اختصاص اصيل في اختيار رئيس الوزراء لكن شريطة الوصول الى شخص يحظى بثقة مجلس العموم، وهو ما يتم تأمينه عادة من خلال تعيين زعيم حزب ذو الغالبية العظمى من المقاعد في المجلس^(٧). ويرجع ذلك الى ان ذلك الوزير انما انما يجد مصدره من قبل الشعب، الذي ينتخب الحزب الأقرب لمبادئه وما على التاج سوى تعيين مرشحه، غير أن ثقته لا تكفي، بل لا بد من ثقة مجلس العموم اي نيل ثقة واحترام زملائه في المجلس^(٨).

وهناك من ينكر استقلالية الحكومة لأن الفصل بين السلطات دستورياً كما يقول **Finer** اضحي غير حقيقي لانه يقف خلف البرلمان والحكومة نفس القوى السياسية، مما يجعل قوة الحكم تتوقف على الأحزاب وطبيعتها الفكرية ودور زعماء الأحزاب (من حيث درجة الانضباط والتماسك)، اي ان الحزب هو المصدر الوحيد للسلطة بالغالب مما يعرقل توزيعها^(٩). وهو ما عبر عنه والتر باكهولت بأنه (القدرة الكامنة للدستور للدستور الإنكليزي)^(١٠).

ويرد على ذلك ان الملك لديه السلطة القانونية لتأكيد استقلال الوزارة من خلال حل البرلمان، اي إذا رغب في تحدي الاغلبية (التي ترغب في ترشح شخص يرى الملك انه غير مؤهل لتولي المنصب) فما عليه سوى

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات وراقبتها، دار النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٥ هامش (٣).

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢، ص ٣٣٠-٣٣٢.

(٣) اوستن رني، سياسة الحكم، ج ٢، ترجمة : د. حسن علي الذنون، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بغداد ١٩٦٦، ص ١٣٤.

(٤) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٨٩-٢٩٣. وتعني تلك القاعدة الا يصدر أي عمل قانوني من رئيس الدولة الا بمشاركة الوزارة او الوزير المختص بتوقيع يصدر منها او منه وظهرت تلك القاعدة في انكلترا بالتدريج، وفي العصر الحديث أخذت سلطة الملك تتضاءل لصالح توسيع سلطة الوزارة، فأصبحت أداة لتحويل المسؤولية من رئيس الدولة الى الوزارة صاحبة القرار. ينظر: د. عادل الطيببائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ع ٣، ١٩٨٥، ص ١٦-١٨؛ عثمان سلطان، المصدر السابق، ص ٢٢٥-٢٢٦.

(٥) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية...، المصدر السابق، ص ١٧٨-١٧٩.

(٦) المصدر نفسه، ص ١٨٢-١٨٣.

(٧) The official website of the British monarchy, Home The Queen and the UK Queen and Government, A statement published in 15/5/2015 on the web; www.royal.gov.uk/

(٨) د. مجيد حميد العنبيكي، الدستور البريطاني، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٣، ص ٤٨-٤٩.

(٩) د. نوري لطيف، نظرية الفصل بين السلطات بين الشكل والمضمون، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسية، الجامعة المستنصرية، ع ٢٤، ١٩٧٧، ص ٧١-٧٣.

(١٠) ايرك بارندت، المصدر السابق، ص ١٨٠.

حل البرلمان، فإذا أسفرت الانتخابات الجديدة عن فوز نفس الأغلبية استطاعت عندئذ الاستمرار بتشكيل الوزارة^(١).

هذا وأن الملك يمارس سلطة حقيقية حينما تتعدد الأحزاب ولا توجد أغلبية برلمانية متجانسة، عندها ستعول مكانة الرئيس فوق الأحزاب باستقلاله في اختيار رئيس الوزراء^(٢). ومع ذلك فإن رئيس الدولة لا يستطيع أن يختار شخصاً لا يتمتع بعض الأحزاب البرلمانية ذي الوزن، وإلا كيف ستحصل ثقة البرلمان في حكومته^(٣).

ومن ناحية أخرى يعود للوزير الأول حرية اختيار زملاءه الوزراء بتقدير منه^(٤). ثم يتم تعيينهم من قبل الملك بناءً على اقتراح الوزير الأول، إذ لا يمكن أن توجد وزارة قانوناً ما لم يقرر الملك التقرير المرفوع إليه من الوزير الأول متضمناً أسماء وزراءه الذي يرى إمكانية التعاون معهم في تسيير شؤون الوزارة، وإن كانت صلاحية الملك تمثل حق شكلي وليس فعلي حسب رأي البعض، إذ لا يعدو أن يكون عبارة عن استشارة تقدم إلى الوزير الأول، له أن يأخذ بها أو لا يأخذ، لكن الفقه يرى أن على الأخير وضع رأي التاج موضع اعتبار^(٥). إذ من خلال اشتراكه في اصدار قرار تشكيل الوزارة يحق له الاعتراض على تعيين أحد الوزراء دون حقه في ترشيح شخص غيره؛ لأن ذلك يقع ضمن سلطة رئيس الوزراء^(٦). ولعل خير مثال على ذلك ما حدث عام ١٩٤٥ عندما رفض الملك جورج السادس تعيين هيو والتون وزيراً للخارجية، واستبدله بيغن بالنظر لتجاربه وخبرته^(٧).

وهكذا فإن الملك لا يتدخل في تشكيل الوزارة، بل انه يتقيد في اختيار الوزير الأول من حزب الأغلبية البرلمانية، وبنفس الوقت ينفرد ذلك الوزير باختيار وزراءه دون تدخل الملك، بيد ان الاخير من خلال سلطته في اصدار قرار بتشكيل الوزارة له ان يعترض على ترشيح بعض الوزراء وهو ما يعطي للسلطة التنفيذية مجال اوسع من الاستقلال في اختيار اعضائها دون ان تكون العلاقة محصورة بين الاغلبية البرلمانية ورئيس الوزراء.

ومن ثم لا يكفي لتحقيق استقلالية الحكومة وجود ملك غير قابل للعزل وله سلطة اصدار قرار تعيين الوزارة، بل يجب ان يكون له حق حل البرلمان^(٨). وهو ما يسمح له بالرقابة عند تعسف الاخير في عدم منح الثقة الوزارية فله ان يقرر حل البرلمان او التهديد به بشكل يضمن استقلالية الوزارة عن تأثيرات البرلمانيين.

وبعد تشكيل مجلس الوزراء المصغر (الكابنت) فان له دور اساس في تسيير السلطة التنفيذية واستقلالها عن تأثير الملك، إذ ينعقد المجلس بمعزل عن حضوره منذ عام ١٧١٤^(٩).

(١) إبراهيم حمدان حسين علي، المصدر السابق، ص ٢٣١.

(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩٣٨؛ ٢٠٧؛ د. محمد محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ١٦ هامش (٣)؛ هند علي السوداني، سلطات رئيس الدولة على الوزراء، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٣٤.

(٣) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٧٤.

(٤) د. مجيد حميد العنكي، المصدر السابق، ص ٦٩، ٧٠. ويرجع الى الملك وليم الرابع الفضل في ان يترك للوزير الأول ملبورن الحرية المطلقة في تأليف الوزارة عام ١٨٣٥. ينظر: د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٩١٥.

(٥) د. السيد صبري، الوزير الأول في انكلترا، عدد (٣)، المصدر السابق، ص ٣٢٥-٣٢٦.

(٦) د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات في القانون الدستوري، دار الكتب والوثائق، بغداد، ١٩٥٠-١٩٥١، ص ٣٣٧.

(٧) إبراهيم حمدان حسين علي، المصدر السابق، ص ٢٥٠. وجدير بالذكر بان كل وزير يعين وكلاء للوزارات البرلمانيين من دون تدخل الملك، ويختصون بالدفاع عن وجهة نظر الوزير وسياسته وكالوكيل ليس له التصرف دون الرجوع الى الوزراء، كما يتولون مساعدتهم في تسيير سياسية وزارتهم وصولاً نحو إيجاد مجموعة من الأفراد تصلح لأن تتولى الوزارة في المستقبل بالنظر لخبرتها. ينظر: د. اسماعيل البيدي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٧٦-٧٧.

(٨) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٣٠.

(٩) د. ايدوريا، المدخل الى العلوم السياسية، ترجمة: نوري محمد حسين، ط ١، مطبعة عصام، بغداد ١٩٨٨، ص ١٠٥ - ١٠٦، ١٠٩. مع العلم ان للملك تأثير أدبي على الوزراء من خلال توجيهاته رغم سلطة الحكومة في التقرير، وفي ذلك يقول أحد رؤساء الوزراء السابقين اللورد سالسيوري (أن موقف الملك في دولة برلمانية ليس من الأمور الهينة؛ لأن الملك يكون مضطراً إلى التأليف بين كثير من الواجبات التي ترى متناقضة). ينظر: عثمان سلطان، الحقوق الأساسية، مكتبة الاعتماد، دمشق، ١٩٢٨، ص ٣٠٩-٣١١.

والسؤال الوارد لدينا هو ما مدى امكانية الجمع بين العضويتين التشريعية والتنفيذية واثار ذلك في استقلال الوزارة مؤسساتياً؟

وفقاً لقانون توارث العرش ١٧٠١ كان يحظر على الوزراء في انكثرا العضوية في البرلمان، ثم تم تضييقه وحصره في بعض المناصب الوزارية، ثم وضع شرطاً يخفف من ذلك يتمثل بإعادة انتخاب النائب الذي صار وزيراً، وبعد ذلك استثنيت وزارات من شرط إعادة الانتخاب، ثم أعيد تضييق نطاق الوزارات المحظور شغلها من النواب بعد صدور قانون الإصلاح الانتخابي عام ١٨٦٧، لكن بعد عام ١٩٢٦ أصبح أمر استمرار الوزراء في عضوية مجلس العموم امر مستقر^(١). إذ تعد ثقة الناخبين في الوزير شرطاً لتوليه لتولية الوزارة أو البقاء فيها فلا يجوز أن يتولى منصب الوزارة شخص سقط في الانتخابات دون الحاجة لانعقاد مجلس العموم وطرح الثقة عنه كما حدث أن استقال جلاستون عام ١٨٧٤ بمجرد ظهور نتائج الانتخابات^(٢). وبذلك جرى العرف الدستوري على أن يضم مجلس الوزراء أعضاء من كلا المجلسين، أي من مجلس العموم^(٣). شريطة ان يكونوا اعضاء منتخبين في مجلس العموم، وهو ما يخولهم حق الحضور والمناقشة والتصويت داخل المجلس^(٤). وكذلك في مجلس اللوردات إذ جرى العرف الدستوري الذي تم تقنينه وفق قانون وزراء العرش لعام ١٩٣٧ بضرورة أن يكون وزير العدل وثلاثة وزراء آخرون وعدد من السكرتاريين البرلمانيين أعضاء في مجلس اللوردات^(٥). كما يعهد الوزير الاول إلى أحد زملائه بتمثيل الوزارة في مجلس اللوردات ويسمى بـ (زعيم اللوردات)^(٦). ويرجع أساس الجمع بين العضويتين إلى التقليد التاريخ السائد في أن الملك يعد جزءاً من السلطة التشريعية، التي تضم كلا المجلسين إلى جانب الملك، وأن تاريخ تأسيس تلك السلطة كان مصطبغاً بدور استشاري للملك^(٧). وعلى الرغم من وجود أعضاء في البرلمان من الوزراء، الا ان ذلك لا يخل بالقدرة القانونية للحكومة في بريطانيا التي تخولها سلطات متصلة للعمل بحرية بعيداً عن اي تأثير سياسي من خلال البرلمان^(٨). وان الغاية المفترضة من الجمع بين العضويتين في النظم البرلمانية هي لتحقيق تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طالما كان الوزراء نواب منتخبين وبرز مؤيدي ذلك د. محمد كامل ليلة، ود. نعمان الخطيب وميشيل ستيوارت^(٩). وقد انتقدت استقلالية الوزارة في تلك الحالة بسبب طبيعة المهام التشريعية للوزراء التي قد تشغلهم عن واجباتهم التنفيذية المتعددة في وقتنا الحاضر، كما أنه يفوت الغرض من وراء مبدأ الفصل بين السلطات بحكم تركيز السلطات الإدارية والزعامة البرلمانية في الأشخاص أنفسهم^(١٠). وفي ذلك نجد ان اتاحة الجمع بين العضويتين بما يحققه من تعاون بين السلطات الا انه يؤثر سلباً في التوازن بسبب تداخل المهام، لذا فان حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان يغني عن الجمع، ويحافظ على استقلالية الحكومة امام تأثيرات البرلمانيين.

(١) سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧١.

(٢) د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار القاهرة للثقافة العربية، ١٩٧٦، ص ١٠٣.

(٣) د. مجيد حميد العنكي، المصدر السابق، ص ٦٩.

(٤) ميشيل ستيوارت، المصدر السابق، ص ٣١، ١٤٠؛ د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٣٧.

(٥) مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٠١.

(٦) د. السيد صبري، الوزير الاول، عدد (٤)، المصدر السابق، ص ٥٤١، ٥٥٦.

(٧) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١: الدول في الماضي والحاضر، ط ١، دار العلم للملايين، بيروت، ص ٣٣٣.

(٨) James MacGregor Burns, Jack Walter Peltason, Government by the People, Fifth edition, prentice-Hall, Inc., 1963. P.210.

(٩) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٩٥٠؛ د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدستوري، ط ١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩، ص ٣٨١-٣٨٢؛ ميشيل ستيوارت، المصدر السابق، ص ٣١٦-٣١٧.

(١٠) رايوند كارفيلد كيتيل، العلوم السياسية، ترجمة: د. فاضل زكي محمد، ج ١، مكتبة النهضة للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٦٣، ص ٢٩٤.

ثانياً: من حيث تعيين كبار الموظفين: لا خلاف بان اشراك البرلمان في تعيين الموظفين في المناصب العليا يساعد على الحد من الاستقلال الاداري للحكومة، ولاسيما عند عدم تحديد تلك المناصب دستورياً كما في حالة تركها للتنظيم التشريعي. لكن في انكلترا حافظ المشرع على ذلك الاستقلال من خلال جعل تعيين كبار الموظفين يكون من قبل الوزارة على أساس الكفاءة والجدارة بعدما ما كان التاج ينفرد بتعيينهم، وهم على ثلاثة أقسام: الأول الوظائف القيادية في دوائر الدولة ويختص بتعيينهم الوزراء المختصون بعد استشارة الوزير الأول أو موافقته في بعض الأحيان، والثاني المناصب الكنسية والذي يملك التاج سلطة تعيينهم، إذ يقرب عددهم ٩٧٠ منصباً، ثم انتقل الاختصاص لرئيس الوزراء بتعيين (٧٠٠) منصب منهم، وحسب مقدار الراتب الشهري، الذي إن زاد عن حد معين كان الاختصاص للملك، والثالث هم القضاة في الوظائف الكبرى^(١). هذا وكثيراً ما يتولى الوزير الأول التعيين اعتماداً على نفوذه في الحزب^(٢). وبذلك ليس للبرلمان اي اختصاص في تعيين كبار الموظفين في بريطانيا مما يعزز من فاعلية الحكومة، فضلاً عن اختصاص الوزارة في التعيين في الاغلب بحكم مسؤوليتها، وان كنا نميل الى ضرورة تعزيز استقلال القضاء وجعل تعيين كبار قضاته بيد هيئة قضائية عليا.

ثالثاً: من حيث الاستقلال المالي: تتجه بعض دساتير الدول لضمان استقلالية رئيس السلطة التنفيذية إلى النص على أن يحدد القانون راتبه بشكل لا يجوز تعديله أثناء مدة الرئاسة ولا يجوز له تقاضي أي راتب أو مكافآت أخرى كما في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١^(٣).

وفي بريطانيا استقر العرف الدستوري اعمالاً لمبدأ سمو البرلمان على اختصاصه في تنظيم اي موضوع بقانون يصدر منه، من بين ذلك ما تعلق برواتب ومخصصات الوزراء، مثال ذلك تشريع وزراء التاج لعام ١٩٣٧ الذي نص على تحديد وضعهم القانوني، وخص رئيس الوزراء ووزير المالية بان يتقاضيان راتباً فضلاً عن التقاعد^(٤). وكذلك قانون الرواتب لعام ١٩٧٥ المعدل الذي بمقتضاه يستحق الوزير راتباً اضافياً عن عضويته في البرلمان ويتم تحديثها سنوياً، لكن المشرع سمح لرئيس الوزراء بالتخلي عن اية زيادة في الرواتب عن العمل الوزاري او البرلماني كما حصل في الاعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠^(٥). ومع ان البرلمان هو من يشرع قانون الرواتب، الا انه يبقى للحكومة ان تقدم مشاريع القوانين التي تراها ملائمة من خلال علاقتها بحزب الاغلبية التي تنتمي اليها، بينما نجد ان نفقات ومخصصات التاج الملكي قد تم تحديده في وثيقة الحقوق *The bill of right* لعام ١٩٨٩^(٦). ولعل كفاية الحكومة واستقلالها اوجد مؤسسات قوية ومتكيفة و متماسكة في انكلترا، اي هناك بيروقراطيات فاعلة، ونشاط شامل للحكومة في مجال الاقتصاد وتحديد السياسات وتنفيذها^(٧). مما تقدم يتبين ان الحكومة يغلب عليها طابع الكفاية السياسية من دون اغفال العنصر الفني، بينما ضمن المشرع استقلال الحكومة من خلال تبني النظام الملكي بشكل يجعل رئيس الدولة غير قابل للعزل، كما ان سلطة الملك في اختيار رئيس الوزراء (وان يتقيد عملياً بالأغلبية الانتخابية) لا تمنع من رفض الترشيح، كما ان اشتراكه في اصدار قرار تشكيل الوزارة يسمح له بالحد من جعل العلاقة محصورة بين الوزير الاول والاغلبية البرلمانية. ومن ثم فان الكفاية والاستقلال المتوازن في تشكيل الوزارة وفي تعيين كبار الموظفين انما يوفر قدرة مؤسساتية فاعلة في العمل، بينما يصب الاستقلال المالي لصالح البرلمان.

المبحث الثاني

(١) إبراهيم حمدان حسين علي، المصدر السابق، ص ٢٨٥-٢٨٧.

(٢) Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, 3 edition, Dalloz, paris, 1999, p.93.

(٣) قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٩٦، ١٩٧.

(٤) د.مجيد حميد العنبيكي، المصدر السابق، ص ٤٨.

(٥) House of Commons Information Office, Ministerial Salaries, Factsheet M6, Members Members Series, Revised September 2010, JULY 2011, pp. 3, 11.

(٦) د.صالح طليس، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٢١٢، ٢١٥-٢١٦.

(٧) صموئيل هنتكوتن، المصدر السابق، ص ٧.

وحدة عمل الحكومة واستقرارها في بريطانيا

لاشك ان وحدة الحكومة امر ضروري في تقوية سلطتها في العلاقة مع السلطات الاخرى ، وبنفس الوقت تحقق استقرارها في تنفيذ برنامجها الوزاري. وكلا الوحدة والاستقرار يساعدان على فاعلية البناء المؤسساتي للحكومة لان ذلك يؤهلها لأداء وظائفها على اتم وجه. لذا سندرس في هذا المبحث طبيعة وحدة الحكومة في انكلترا ودرجة ضمان استقرارها كما في المطلبين الآتيين:

المطلب الاول

وحدة الحكومة

تعني وحدة الحكومة تماسك أعضائها وانسجامهم في تسيير شؤون الحكم والإدارة من خلال برنامج معين، ويرتبط بالوحدة العدد المنشئ لها، والنظام الحزبي. إذ يتجه الرأي الراجح في الفقه الى انه كلما حصرت السلطة بيد عدد محدود من الأعضاء كلما كانت اكثر وحدة ومن انصار ذلك مونتسكيو وجيمس ماديسون، بينما تعدد الاعضاء يعني الاختلاف في الرأي قد يصل لدرجة استئثار أحدهم بالسلطة أو حدوث خصومة بينهم بشكل قد يقلل من درجة الاحترام وعدم القدرة المؤسساتية على تنفيذ البرنامج الحكومي^(١). كما ان الوحدة تتأثر بطبيعة النظام الانتخابي، فكلما اتجه نحو اتساع المشاركة الحزبية كلما اتجه نحو تشكيل وزارة تضم أكثر من حزب عند عدم حصول أحد الاحزاب على الأغلبية اللازمة، لذا فان أفضل طريقة لمعالجة ذلك اتباع نظام انتخابي يحجم الأحزاب الكثيرة لصالح الثنائية، فيبرز حزبان هما: حزب أغلبية وحزب معارضة، ويقسم البلاد الى دوائر انتخابية غير كبيرة، تنتخب كل منها فرداً واحداً تدعى بـ(الانتخاب الفردي)^(٢).

وفي انكلترا تتسم الحكومة بالوحدة وذلك يرجع لاعتبارات دستورية عدة اهمها:

اولاً: من حيث اسلوب العمل: ان العمل داخل مجلس الوزراء يتم بالنقاش وليس بالتصويت لعدم وجود معارضة داخل الحكومة في الغالب، وتحل الخلافات بالمفاوضات أو في لجان خاصة، ومن يعارض سياستها عليه الاستقالة^(٣). وذلك بالنظر لوجود مبدأ التضامن في العمل الوزاري، الذي مقتضاها ان كل وزير يكون غير مستعد للدفاع عن سياسة الوزارة يجب أن يستقيل، وحسب اتفاقات الدستور له أن يدلي أمام البرلمان ببيان يوضح أسباب الاستقالة مثال ذلك ما فعله اللورد Salisbury بسبب اعراضه على منح قبرص استقلالها سنة ١٩٦٢، بيد أنه ليس كل خلاف وزاري يدعو للاستقالة، فهناك موضوعات معينة تجعلها الوزارة مسألة مفتوحة يكون فيها لكل وزير حق الاقتراع والتحدث كما يروق له كما حصل في قضايا الرسوم الكمركية عام ١٩٣٢^(٤).

وقد انتقدت تلك المسائل؛ لأنها ستقضي على الوحدة اللازمة للحكم^(٥). في تقديرنا ان ترك تقدير تلك المسائل بيد الوزارة نفسها انما هو جزء من استقلال الاخيرة وحدثها. كما انه إذا أصبحت الأغلبية بمجلس الوزراء لا تتفق مع رئيس الوزراء فعلى الأخير أما أن يستقيل أو الخضوع لرغبتهم، وهو ما جعل المجلس تتسم بالقوة الكبيرة والمستقرة، ففي عام ١٩٦٩ خضع هارولد ولسن للأغلبية بمجلس الوزراء الذين عارضوا الفقرات العقابية بمشروع العلاقات الصناعية^(٦).

وتتطلب الوحدة ايضاً احترام قاعدة سرية الوزارة، التي ترجع إلى اليمين التي يقسمها الوزير عند شغله لمنصبه أمام التاج، وتعني عدم جواز إفشاء أية معلومات أو بيانات تتعلق بسياسة الوزراء، وهي في واقع الحال تؤكد حرية المناقشة دون الخشية من نشر أمور تؤثر على وحدة الوزارة، وحتى في حالة استقالة أحد الوزراء فليس له أن يفشي أمور سرية ما لم يوافق عليها الوزير الأول، ويستثنى من قاعدة السرية نشر

(١) هاملتون وآخرون، المصدر السابق، ص ٥٠٢-٥٠٧؛ صموئيل هنتنغتون، المصدر السابق، ص ٣٣.

(٢) د. عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، دار الطالب، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ١٣٠-١٣٢.

(٣) د. صالح طليس، المصدر السابق، ص ٢١٩.

(٤) د. حسين سيد احمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٧٦، ص ٩٧؛ محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه -كلية

الحقوق - جامعة القاهرة، ب-ت، ص ٣٩١-٣٩٢.

(٥) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٩٣٠.

(٦) د. حميد مجيد العنكي، المصدر السابق، ص ٤٩.

وثائق تمضي عليها فترة زمنية معينة لإطلاع الرأي العام عليها، ومد الصحافة بمسائل هامة لتتوير ذلك الرأي عليها، وبيان الوزير أسباب الاستقالة عند وجود خلاف سياسي معين^(١).

ونجد ان احترام السرية يجب الا تصل الى حد تضليل علم البرلمان بمعلومات تفوت الغرض من الرقابة السياسية، وايضاً التعاون اللازم بين السلطات، كما قد تتعرض الوزارة لعدم الاستقرار نتيجة عدم التعاون.

ثانياً: من حيث العدد المنشئ للحكومة: ان بريطانيا عرفت ما يسمى مجلس الوزراء وهيئة الحكومة، فالأولى تتألف من جميع الوزراء ونوابهم والسكرتاريون البرلمانيون ومعاونيهم والذي يصل عددهم ما بين ٦٠-١٠٠ عضواً وقد انتقد ذلك لأنه سيواجه مشاكل في النقاش الجدي وسرعة اتخاذ القرارات وفعاليتها، أما الثانية (أو ما تسمى بمجلس الوزارة) فهو لا يضم سوى وزراء محددين لا يتجاوز عددهم الـ (٢٠) عضو^(٢). ويتسم هذا المجلس بأن له دور أساس في تسيير السلطة التنفيذية والاتصال المستمر مع الأكثرية البرلمانية، وضمان الاستقلال عن تأثير الملك، وينعقد المجلس بمعزل عن حضوره منذ عام ١٧١٤^(٣). ويتوقف حجم الوزارة على عاملين رئيسيين هما:-^(٤)

الاول : محاولة إرضاء الشخصيات ذات الاتجاهات المختلفة والتي تؤدي لاتساع حجم المجلس.

الثاني: محاولة الإبقاء على مجلس محدود العدد كي يكون ناجحاً في التفكير والتخطيط والمناقشة.

مع العلم أن تحديد عدد الوزراء متروك لتقدير الوزير الأول دون وجود حاجة لتقييد ذلك بقانون^(٥). ويقف إلى جانب مجلس الوزراء مجلس يضم (٣-٤) أعضاء الكابت الداخلي ويكون دورهم استشاري للوزير الأول وليس لهم مركز دستوري^(٦).

لذا فان سعي النظام الدستوري الى ايجاد مجلس وزاري محدود يساعد على تحقيق الوحدة، وان عدم تدخل المشروع في تحديد العدد يعطي للوزير الاول الحرية في تحديده بشكل ينسجم مع المنهاج الوزاري، وهو امر يقوي من البناء المؤسسي للوزارة.

ثالثاً: من حيث النظام الانتخابي: اذ يتمثل بنظام الأكثرية (النسبية) ولدورة واحدة على أساس الدائرة الفردية لاختيار أعضاء مجلس العموم ويفوز في الانتخاب من يحصل على أعلى الأصوات أياً كانت نسبتها إلى عدد المقترعين وهو النظام الانتخابي النافذ منذ عام ١٢٦٥ وحتى اليوم^(٧). ويرجع هذا النظام إلى نظرة نظرة الانكليز لعملية الاقتراع بأنها بمثابة نوع من السخرة يجب الانتهاء منها في أقرب وقت لتجنب وجود دور ثاني للانتخابات^(٨). وهو ما يساعد على تقسيم الرأي العام إلى حزبين وتحقق الاستقرار الحكومي^(٩).

وتتحقق الثنائية الحزبية بأحد طريقتين : أما بالاندماج عندما يتفق (أ) مع الحزب (ج)؛ كي يسحب الأخير مرشحه وينضم للأول حتى يتفوق على الحزب (ب) ويفوز بالانتخابات، فقد بدء حزب الأحرار ببريطانيا ينهار بسبب انضمام أنصاره لحزب المحافظين، وأما بالاستبعاد حينما يكون الحزب ضعيف لا يستطيع

(١) محمد قدي حسن، المصدر السابق، ص ٣٩٢-٣٩٤ ؛ ناصر شبيب سويري، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي دوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة دكتوراه، عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٥٧٣-٥٧٤ .

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص ٤٩- ٥١ ؛

See; Par Jean –pierre camby, lordre de jour de cousel des ministers.. , Droit Pubic Dela Science Politique En France Et A L'etranger ,La Revue du Droit Public parair tous les, N;2, Mars-avril 2001,p.93.

(٣) د. ابدوريا، المصدر السابق، ص ١٠٥-١٠٦، ١٠٩-١١٠ .

(٤) د. محمد فتح الله الخطيب، المصدر السابق، ص ٦٩ .

(٥) ميشيل ستيوارت، المصدر السابق، ص ١٤١ .

(٦) د. صالح طليس، المصدر السابق، ص ٢٢٠ .

(٧) د. محمد طي، المصدر السابق، ٢٠٠٩، ص ٢٦٦ . ويقصد بنظام الانتخاب الفردي هو أن تقسم البلاد إلى دوائر صغيرة صغيرة يخصص لكل منها نائب واحد، إذ تقسم بريطانيا إلى (٦٣٥) دائرة بحسب عدد أعضاء مجلس العموم البالغ عدد أعضاء ذات الرقم . د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، منشورات جامعة مؤتة، الأردن، ١٩٩٤، ص ٤٤٠، هامش (٢٢) .

(٨) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ١٧٠ .

(٩) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٩٥، ١٩٨-١٩٩؛ د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية...، المصدر السابق، ص ٤٤٠ .

الحصول على الأصوات الكافية للفوز^(١). لكن ذلك لا يمنع من وجود أحزاب صغيرة التي يصفها الفقيه اندري هوريو بأنها أحزاباً سياسية لا أحزاب حكم^(٢). ورغم ذلك فلم يمنع النظام من تشكيل حكومة ائتلافية في بعض الظروف كفترة الحرب العالمية الثانية^(٣). وهو امر منتقد من ذلك لجوء رئيس الوزراء ولسن Wilson حينما كان رئيس حكومة ائتلافية خلال فترة آذار وأكتوبر ١٩٧٤ إلى حل البرلمان بأنه (يرغب في حكومة لحزب العمال قوية أو حتى لحزب المحافظين ولو كان برنامجها يؤسفنا ...، وهذا أفضل من تحالف لا يسمح لها بمعرفة وتحديد المسؤولية السياسية إزاء القضايا الجوهرية والذي يكون عادةً غير قادر على اتخاذ القرارات الجوهرية)^(٤). وهكذا فان وحدة الحكومة البريطانية تكمن في الصفة التضامنية للعمل المؤسسي وفي تشكيلها الوزاري المحدود، ونظامها الانتخابي القائم الى الانتخاب الفردي على اساس الاكثريه الذي ساعد الثنائية الحزبية. ولا يحتاج الامر لبحث مدى وجود التعايش بين الملك والوزارة؛ لان الاول يمارس عمله بالتوقيع المجاور (باستثناء وظيفتين هما اختيار رئيس الحكومة، وإقالة الوزارة)^(٥). مع العلم ان وحدة الحكومة بإنكلترا لا تقتصر على تماسك وانسجام داخل الوزارة، بل في مجال عدم امكان تجزء السلطة ايضاً^(٦).

المطلب الثاني

الاستقرار الوزاري

لا خلاف بان الملك في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً وجنائياً عن اعماله مما يجعله غير قابل للعزل احتراماً لمركزه، ويعزو ذلك إلى المقولة المأثورة لدى الإنكليز بأن "الملك لا يخطئ"، وقد نشأ هذا المبدأ في الملكيات منذ أخذها بنظرية التفويض الإلهي باعتبار سلطة الملوك مستمدة من الله، وكان للظروف التاريخية أثرها في تقرير عدم مسؤولية الملك، الذي كان حريصاً على الابتعاد عن كل ما يثير أقل حساسية لدى الشعب البريطاني، لكن التفسير الحديث لعدم مسؤوليته يرجع الى انتقال السلطات الفعلية للحكومة إلى الوزارة، بحيث لا يتولى الملك ممارسة أي اختصاص حقيقي بدون التوقيع الوزاري المجاور^(٧). لكن مسؤولية الملك لا تظهر إلا في صورة الثورة والعصيان اللذين فيهما مجال واسع للحد من استبداد الملك^(٨). وبالمقابل فان وجود وزارة مستقرة أمر له أهميته المؤسساتية في أداء وظائفها. فمن حيث المبدأ ان جعل فترة ولايتها معقولة كأن تكون أربع او خمس سنوات هي كافية لتحقيق الاستقرار بما يؤهلها لتنفيذ برنامجها المؤسسي، ولا يكفي وجود هكذا فترة. بل يجب تقييد سلطة البرلمان في مجال مساءلتها في النظم ذات الاتجاه البرلماني كاشتراط إمضاء عدد معين من النواب على طلب سحب الثقة، ثم مناقشة الطلب من أحد اللجان البرلمانية، وتأجيل التصويت لفترة معينة في سبيل التروي وتهدة الجو، وتوفير اغلبية خاصة، ووجود ووظائف معينة للتأثير المتبادل كحق حل البرلمان وغير ذلك^(٩). وفيما يأتي سندرس مدى ضمان الاستقرار الوزاري في بريطانيا من حيث التوازن داخل السلطة التنفيذية وفي العلاقة مع السلطة التشريعية للوصول الى قدرة مؤسساتية مستقرة ومقيدة بنفس الوقت وكما يأتي:

(١) د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية، المصدر السابق، ص ٤٤٢.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ١٦٨.

(٣) آرنت ليبهارت، المصدر السابق، ص ٥٢، ٥٣.

(٤) د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسي، ط١، دار المعارف للطبوعات، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٨٢.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٨٩، ٢٩٢-٢٩٣.

(٦) إذ ليس هناك تجزئة في تنظيم القوة المسلحة، بل تخضع لسلطة واحدة كل من انكلترا واسكتلندا وويلز وايرلندا، ودون أن تكون خاضعة لحكوماتها المحلية وهو ما أضفى على أساطيلها الأربعة القوة. ينظر: هاملتون واخرون، المصدر السابق، ص ٣٠، ٣١؛ Brian Chapman, The Profession of Government, Ruskin House, LONDON, p.64.

كما ان الهيئات المحلية اللامركزية تخضع للرقابة من جانب السلطة التنفيذية المركزية كالتفتيش على أعمالها وتقديم التقارير السنوية للبرلمان. ينظر: د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون / جامعة كربلاء، عدد خاص بالمؤتمر القانوني الوطني الأول، ٢٠١٢، ص ٢٨-٢٩.

(٧) إبراهيم حمدان حسين علي، المصدر السابق، ص ١٩٦-١٩٩؛ هند علي السوداني، المصدر السابق، ص ١٥.

(٨) عثمان سلطان، المصدر السابق، ص ٣٢٠، ٣٢٢.

(٩) د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ١٣٤-١٣٥.

أولاً: الاستقرار الوزاري والتوازن داخل السلطة التنفيذية: ابتداءً ان فترة ولاية الوزارة في بريطانيا تدخل ضمن الفترة المعقولة لضمان تنفيذ برنامجها وهي خمس سنوات انسجاماً مع ولاية مجلس العموم المسؤولة امامه (١). لكن ذلك لا يعني عدم وجود ما يحد من بقاء وزارة ضعيفة، بل انها تخضع لرقابة الملك والبرلمان والبرلمان معاً.

إذ يختص الملك بإقالة الوزارة وان كانت تستند الى ثقة الأغلبية في البرلمان، ويفسر اساس ذلك في ان الملك يعد همزة وصل بين هيئة الناخبين، وبين الوزارة وبين البرلمان، وإذا كانت الوزارة مؤيدة من قبل الأغلبية البرلمانية فسيكون مضطر الى حل البرلمان حلاً رئيسياً، وهنا يتم الاحتكام إلى الشعب، التي إذا ما أسفرت الانتخابات الجديدة عن نفس الأغلبية عند ذلك سيكون مضطر لإقالة وزارة الأقلية وتعيين وزارة أغلبية جديدة، وسيتحمل الملك عندئذ مسؤولية معنوية أمام الأمة، وقرار إقالة الوزارة لا يحتاج للتوقيع المجاور؛ لأنه من غير المعقول أن توقع عليه الوزارة لتتحمل المسؤولية عن أعمال الملك (٢). بيد ان ليس للملك اقالة الوزارة الا في الظروف الملحة والخلافات العصبية وتحت تأثير الرأي العام وفي حدود اعتباره حكماً بين الأحزاب كما لو اتبعت سياسة من شأنها قلب الاوضاع الديمقراطية (٣). وفي الواقع لم يلجأ الملك إلى إقالة الوزارة سوى مرتين عامي ١٧٨٤ و ١٨٣٤ (٤).

وقد انتقد ذلك بعض الفقه ذلك، إذ ذهب الأستاذ جننجز Jennings أن الملك لم يوضع الموضوع الملائم الذي يسمح له بأن يلم إماماً تاماً باتجاهات الرأي العام، ثم هو يخشى عليه ألا يكون بمنأى من التأثير بالعوامل الشخصية (٥). كما اعتبر د. عبد الحميد متولي منح رئيس الدولة حق إقالة الوزارة مخالف لمبدأ عدم مسؤوليته الذي يمثل أحد الأركان الرئيسية في النظام البرلماني باستثناء حالة رفض الوزارة الاستقالة رغم اقتراح البرلمان بعدم الثقة بها (٦).

لا نؤيد ما ذهب اليه كل من الرائيين السابقين لأنه سيجرد رئيس الدولة في النظام البرلماني من كل وجود، وخاصة اذا علمنا ان سلطته في تحقيق التوازن تيرر منحه سلطة اقالة الوزارة، وهو ما يجعل الملك قادر على منع تركيز السلطة بيد حزب الاغلبية بفعل الرابطة الحزبية، وسيشعر الحكومة بان هناك من يراقبها اذا عجز البرلمان من مراقبتها.

مع الاخذ بنظر الاعتبار ان عزل الوزراء بشكل فردي في انكلترا يكون باقتراح من الوزير الاول وليس بقرار منفرد من الملك، إذ كما للوزير الأول حق تعيين زملاءه فله حق طلب عزلهم من التاج لأنه لما كان تعيين الوزراء يتم من الناحية القانونية بقبول التاج فيكون له عزلهم عن طريق التاج أيضاً (٧). وهكذا عزل أمر قليل الحدوث؛ لأنه ان حدث فسيعكس ضعف الوزارة، ويكون له صدى في مجلس العموم وفي الدوائر الانتخابية، لكن جرى العرف أن يستقيل الوزير من تلقاء نفسه عند حدوث خطأ فني أو فعلي داخل وزارته، وبوجه عام يجمع الفقه على أن قيام التاج من تلقاء نفسه بالعزل يعرضه للنقد ولا يجد له مبرر، ويعد تصرف غير دستوري، ولعل إقالة اللورد بالمرستون وزير الخارجية عام ١٨٥١ من الأمثلة النادرة للعزل في انكلترا، وكذلك إقالة سيرتشارلس أدولي عام ١٨٧٥ (٨).

ثانياً: الاستقرار الوزاري والتوازن مع البرلمان: وفقاً لقواعد النظام البرلماني تمثل المسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة واحدة أو من أحد الوزراء، وهي تقوم على مخالفة

(١) House of commons- the Reform committee, op.cit, p.8.

ويرجع ذلك الى ان فترة ولاية مجلس العموم قد تحددت بخمس سنوات وفق القانون البرلماني لعام ١٩١١، بينما كانت في السابق سبع سنوات وفق قانون عام ١٧١٥. ينظر : د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر/ جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ١٤٧، ١٥١.

(٢) د. رأفت فودة، المصدر السابق، ص ٢٤٨- ٢٤٩؛ د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ١٦ هامش (٣).

(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ١٤٣- ١٤٤؛ د. السيد صبري، السلطات في النظام البرلماني، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق - القاهرة، القسم الأول، السنة (١٥)، ١٤، ١٩٤٥، ص ٤٢.

(٤) د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٥) د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ١٣٧- ١٣٨.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩١، ص ٣٣.

(٧) د. السيد صبري، سلطات النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٤٤.

(٨) د. السيد صبري، الوزير الأول في انكلترا، المصدر السابق، ص ٣٥٠- ٣٥١.

سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان كأصل ولا يترتب عنها سوى استقالة الوزير أو الوزارة بعد سحب الثقة منه أو منها^(١). ويجب ان يقابل المسؤولية السياسية حق الحكومة في "حل البرلمان" كوظيفة مقابلة لها اي ان انهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء ولايته الدستوري^(٢). وهو ما يفترض الموازنة بين تحريك المسؤولية السياسية والقدرة على التأثير المتبادل لضمان الاستقرار الوزاري اللازم لبناء القدرة المؤسساتية.

١. في مجال المسؤولية السياسية: مر ظهور المسؤولية السياسية في انكلترا بعدة مراحل تاريخية، فقد كانت مسؤولية الوزارة تتطلب ارتكاب جرم وزاري كي يسألوا امام البرلمان؛ لان القضاة العاديين كانوا يحجمون عن إصدار أحكام ضد الوزراء، ففكر الإنكليز بضرورة محاكمتهم أمام هيئة خاصة، فنشأت فكرة (الامبيشمنت)، وتعني تولى مجلس العموم حق اتهام الوزراء باعتباره هيئة محلفين عليا ويمثل المقاطعات، بينما يتولى مجلس اللوردات المحاكمة بوصفه محكمة عليا، بينما مجلس اللوردات كان يتمتع ببعض خصائص السلطة القضائية، وقد بدأت في عهد الملك ادوار الثالث سنة ١٣٧٦م^(٣).

وقد انتقدت طريقة الامبيشمنت؛ لأنها كانت تتطلب وقوع جريمة يعاقب عليها القانون، بينما الحكومة كانت ترتكب أخطاء سياسية فادحة لا تسأل عنها، بالإضافة إلى قدرة الحكومة في حل البرلمان لمنع الامبيشمنت^(٤). كما أن الوزراء كانوا يتجنبون الامبيشمنت من خلال تقديم الاستقالة^(٥). وهو ما أدى إلى بروز المسؤولية السياسية التي تقوم على أخطاء تتنافى مع السياسة العامة للوزارة، ثم تحولت المسؤولية الجنائية (الامبيشمنت) إلى مسؤولية جنائية سياسية، ثم تحولت إلى مسؤولية سياسية بحتة^(٦). واضحى من المبادئ الأساسية للدستور البريطاني هو أن الحكومة مسؤولة من خلال وزرائها عن الممارسة السياسية امام البرلمان، وذلك يعتمد على مدى كفاية ودقة المعلومات التي يقدمها الوزراء اليه، بمعنى أن عليهم واجبا لشرح اسلوب ممارسة صلاحياتهم وواجباتهم وإعطاء حساب للبرلمان عما فعلوه بصفقتهم وزراء أو مشرفين على إداراتهم من دون تضليل البرلمان والجمهور، كما انهم مسؤولون عن تقليل مخاطر الأخطاء^(٧).

اما ضمان الاستقرار الوزاري فيلحظ أن سحب الثقة من الوزارة أو وزير معين يتم بأحد طريقتين : صريحة ويتمثل في اقتراح اللوم الذي يوجه من الأعضاء ضد الوزارة ككل أو ضد وزير معين، وضمنية عند رفض مجلس العموم إجراءً أو رأياً تتبناه الحكومة وترتبط مصيرها به وتعرف هذه الحالة بـ (La question de confiance implicite)، ويلاحظ على إجراءات سحب الثقة أنها بسيطة، إذ تكفي الأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين بجلسة^(٨). ويجوز أن يطلب التصويت بالثقة أعضاء من مجلس العموم لا يقل عددهم عن أربعين نائباً وموافقة رئيس مجلس العموم، وهو ما جعل المسؤولية أمام البرلمان تنشأ عن الجرائم والأخطاء الجسمية لتتلافى أخطاء تلك الطريقة، وفي نهاية سنة ١٦٩٢ ظهرت المسؤولية السياسية الصرفة على اساس "الخطأ الجسيم" على أثر قضية خسائر الحرب الإنجليزية الإسبانية^(٩).

(١) محمد قدرى حسن، المصدر السابق، ص ٣٨٣-٣٨٤، ٣٨٨.

(٢) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان واثاره القانونية على مبدأ استمرارية الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت ٢٠١٠، ص ٥١.

(٣) احمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص ٧٤-٧٦؛ عثمان سلطان، المصدر السابق، ص ٣٢٣، ٣٢٤.

(٤) احمد إبراهيم السبيلي، المصدر السابق، ص ٧٧.

(٥) د. احمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ب-ت، ص ٥٠١ هامش (٢).

(٦) احمد إبراهيم السبيلي، المصدر السابق، ص ٧٣. بينما اصبح الوزراء يسألون جنائياً امام المحاكم العادية. ينظر: هند علي السوداني، المصدر السابق، ص ١٥٧. اي لم يوجد المشرع محاكم متخصصة لمحاكمة الوزراء بإنكلترا، والتي عادةً لها إجراءاتها التي تختلف عن تلك المتبعة امام المحاكم العادية وتهدف الى توفير الاستقرار للوزراء.

(٧) Adam Tomkins, the constitutional After Scott (Government Unwrapped), clarendon press, Oxford , London, 1998.pp.38-42.

(٨) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص ٦٦-٦٧.

(٩) سالم حمود احمد العضائيل، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين شمس ٢٠٠٧، ص ١٧٨.

ونجد ان هكذا معيار وان كان يحد من قدرة النواب في اللجوء الى سحب الثقة، الا انه غير محدد ويبقى خاضعاً لتقديرات سياسية.

مع العلم ان مساهمة الوزير الاول في إعداد وصياغة وثيقة المبادئ والقواعد الأخلاقية لسلك الوزراء ساعدت على الحد من تفرد البرلمان في المحاسبة^(١).

ومنذ نهاية القرن التاسع عشر لم تطبق المسؤولية السياسية سوى مرتين في ١٩٢٤ و ١٩٧٩^(٢). وترجع أسباب الاستقرار الوزاري إلى طبيعة الانضباط الحزبي بين الحكومة والأغلبية البرلمانية التي تعتمد إلى تساندها، وإلى خشية النواب من فقد مقاعدهم البرلمانية في حالة حل المجلس، وصعوبة أعمال قواعد المسؤولية في بعض الحالات كحالة الحرب وحالة الضرورة، ووضع حد فاصل بين مجالتهما، كما ان إقالة الوزراء قبل سحب الثقة منهم من قبل رئيس الوزراء، وقيام الأخير باستنكار تصرف الوزير الذي يصدر منه خطأ يحول أيضاً دون المسؤولية السياسية، وكذلك صعوبة التفرقة بين المسؤولية السياسية ومجرد الخلاف مع البرلمان^(٣). وإن كان العرف أخذ يعتبر خذلان الوزارة في مجلس العموم بصدد مسائل تشريعية تشريعية ثانوية مجرد خلاف في الرأي لا يوجب استقالة الوزارة، أما إذا اتصلت تلك المسائل بتسيير مصالح جوهرية فعندئذ ستستقيل الوزارة^(٤).

ويعود الاستقرار أيضاً إلى الوحدة الوطنية المتميزة واتجاه الحكام الى التسوية والحلول الوسطى، وضعف الصراع الطبقي منذ خروجها من العصور الوسطى وانهايار الإقطاع فيها^(٥).

والملاحظ ان المسؤولية الوزارية في انكلترا غير فاعلة؛ لأنها موزعة وصورية، فالوزير حينما يعزل يخلق له صفحة جديدة بيضاء تسمح له بالاشتراك بوزارة جديدة باعتباره غير مسؤول الا عن التوجيه السياسي دون الإداري الفني، لأن الأخير مسؤول عنه الموظفين المرؤوسين المسؤولين عن أعداد القرار على حد قول جلدستون، وقد استقر العرف بان الموظف الفني غير مسؤول، فشخصيته تفنيها شخصية رؤساء الوزراء^(٦).

وجدير بالذكر أن المعارضة البرلمانية في انكلترا على الرغم من تماسكها، الا انها تشعر بأنه يصعب عليها الانتصار على الحكومة وإسقاطها نتيجة الولاء الحزبي لأعضاء مجلس العموم والتي تدعما الأغلبية في هذا المجلس، وهي تشعر، حينما تسعى إلى وضع الحكومة وضع المسؤولية، بأنها تكون تحت رقابة الرأي العام للناخبين ممن يدعمون الحكومة^(٧).

وهكذا فان اجراءات سحب الثقة في انكلترا غير معقدة، وتقوم على معيار غير محدد يعطي للبرلمان حرية تقدير اسس تحريكها، لكن عند المسؤولية الفردية فيجب ان تكون في ضوء وثيقة المبادئ والقواعد الاخلاقية لسلك الوزراء التي يعدها رئيس الوزراء.

٢. سلطة الحكومة في التأثير تجاه البرلمان: للحكومة في انكلترا عدة وسائل للتأثير على البرلمان كمقابل لسلطته في تحريك المسؤولية السياسية، ويطلق عليها في القانون الدستوري الإنكليزي مسمى (الحواجز والموازنات)^(٨). ولعل أبرزها حق حل البرلمان الذي يعد استثناءً من مبدأ فصل السلطات لضمان استقلال السلطة التنفيذية من خلال الاحتكام الى الأمة^(٩).

لا يمارس الحل بالغالب الا بطلب الوزير الاول بوصفه ممثل للوزراء، لكون الملك يسود ولا يحكم، وكي لا يتأثر المركز الادبي للملك، وهو ما اكده الفقيه جينك **Jenning**، وكذلك عند اقالته لوزارة الاغلبية

(١) Adam Tomkins, op.cit, pp.38.42

(٢) احمد إبراهيم السبيلي، المصدر السابق، ص ٧٨- ٧٩.

(٣) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص ٦٧- ٨٣؛ هند علي السوداني، المصدر السابق، ص ١٣٥.

(٤) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص ٧٨.

(٥) د. محمد طي، المصدر السابق، ص ٢٦٤.

(٦) د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ٧٩. وعدم وجود شرط يمنع عودة عدد كبير من الوزراء في الحكومة الجديدة الجديدة أطلق عليه الفرنسيون بـ (عملية الترقيع)، وهو ما قد يؤدي لإتباع نفس السياسة السابقة للوزارة. ينظر: أوستن رني، المصدر السابق، ص ١٦٠.

(٧) د. محمد فتح الله الخطيب، المصدر السابق، ص ٦٢- ٦٣.

(٨) د. آدمون رباط، المصدر السابق، ص ٣٢٢.

(٩) A.esmein, Droit constitutionnel Francais Et compare, Huiteme Edition, Recueil Sirey, Paris 1928, p.182.

فيكون اللجوء الى الحل من خلال الوزارة المشكلة من حزب الاقلية^(١). ويذهب الأستاذ ايسمان الى أن الملك الملك بإمكانه ممارسة سلطة الحل بصفة شخصية في اجتماع البرلمان أو ينوب عنه البلاط الملكي، وإذا لم يكن مجتمعاً فيمارس الحل ببيان ملكي، وقد يكون بطلب من الوزارة، الذي بالغالب لا يرفض، لأن الرفض يعد تدخلاً في شؤون الأحزاب على رأي الأستاذ ولييم انسون^(٢).

وقد وصف الفقهاء الإنكليز حل مجلس العموم بأنه يعد سلاحاً تأديبي مخيف بين يدي الوزير الأول، كما يشير أحد النواب بأن السلطة التنفيذية ليست هي التي تخاف من البرلمان، إنما العكس^(٣). سيما وان النظام الدستوري سمح للجوء لحل البرلمان رئيسياً ووزارياً دون تحديد لسبب معين للحل^(٤).

وفي ذلك نجد ان المشرع الدستوري في بريطانيا قد وازن بين امرين من جهة مكنة تحريك المسؤولية السياسية التي لا تتصف بالتعقيد ومعياريها غير محدد ويشمل كل الاعمال الحكومية، ومن جهة اخرى انه سمح للجوء لحل البرلمان دون تحديد لسبب معين للحل.

مع العلم ان النتيجة المترتبة على سحب الثقة فيجب عليها الاستقالة أو حل البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة^(٥). واذا رفض الملك طلب الحل المقدم من الوزارة فعليه اقالة الاخيرة^(٦).

ومن الوظائف التي تساعد على بناء الاستقرار الوزاري ايضاً وهي حق الحكومة في تأجيل انعقاد البرلمان. إذ يعني التأجيل وقف جلسات البرلمان لمدة معينة بغية إعطاء الوزارة فترة كافية لتسوية خلافاتها مع البرلمان تمهيداً لحلها^(٧). وقد استقر النظام الانكليزي على ان يتم تأجيل اجتماعات البرلمان اما بواسطة الملكة شخصياً او بواسطة لجنة ملكية، والطريقة الأخيرة

هي الاعتيادية^(٨). ثم اضحى قرار التأجيل من المسائل التي يقررها مجلس الوزراء^(٩).

ومن الوظائف التي تحقق بناء القدرة ايضاً هي سلطة الحكومة في اللجوء للاستفتاء اي أخذ رأي الشعب في موضوع ما ذي اهمية كبديل عن إسقاط الوزارة من خلال التعرف على اتجاه الرأي العام حول الموضوع^(١٠). وقد اصبح للوزارة حق ممارسة هذه السلطة على اثر القانونين الانتخابيين الثاني لعام ١٨٦٧ والثالث

لعام ١٨٨٤ في المسائل السياسية الكبرى لإقناع الناخبين بسياستها^(١١). وكذلك عندما ترى أن غالبية أعضاء مجلس العموم غير راضٍ عن مشروع قانون معين او موقف معين قد يعرضها للمسؤولية، فتلجأ إلى الاستفتاء كذلك الذي جرى في ٥ حزيران ١٩٧٥ حول استمرار المملكة المتحدة في السوق الأوروبية المشتركة^(١٢).

ونجد ان سماح النظام البريطاني للحكومة باللجوء للاستفتاء في المسائل السياسية الكبرى كشكل للاستفتاء التحكيمي قد يجعل الحكومة تنمادى على حساب الاختصاص التشريعي طالما لم يحدد المشرع موضوعات الاستفتاء.

مما تقدم ان الوحدة الحكومية لها اثرها في تحقيق الاستقرار الوزاري، وان توفر اسس التوازن داخل السلطة التنفيذية ومع البرلمان جعل مسؤولية الوزارة تتناسب مع سلطتها، فمن جهة تخضع لرقابة الملك

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٣٨، ١٤٧-١٤٨.

(٢) روبين بطاط، حول حقوق الوزارة الدستورية إزاء البرلمان، مجلة القضاء نقابة المحامين في بغداد، عدد (٣٤)، ١٩٣٦، ص ١١٨-١١٩.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص ٧٧ هامش (٢، ٣).

(٤) محمد قدري حسن، المصدر السابق، ص ٣٧٧.

(٥) رايونند كارفيلد كيتيل، المصدر السابق، ص ٢٩١.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٣٣.

(٧) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، ط ٥، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ٦٠٠؛ د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٣٦.

(٨) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٣٧.

(٩) د. محمد فتح الله الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٤.

(١٠) د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ١١٨-١١٩؛ د. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٧٨.

(١١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ١٣٤-١٣٥؛ ايرك بارندت، المصدر السابق، ص ٧٨.

(١٢) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص ٨٣-٨٤.

الذي له سلطة اقالة الوزارة التي قد تكون غير فاعلة لكنها قائمة بفعل صلتها بالأغلبية البرلمانية، ومن جهة تخضع لرقابة البرلمان بشكل يسمح لها بالتأثير المتبادل كوظيفة مقابلة لسلطتها في تحريك المسؤولية.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع بناء القدرة المؤسساتية للحكومة في بريطانيا تم التوصل الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

١. ان كفاية الحكومة قائمة على معيارين الاول سياسي ديمقراطي بالدرجة الاساس والثاني فني.
٢. ان النظام الدستوري ضمن الاستقلال الحكومي في العلاقة داخل السلطة التنفيذية من حيث اختيار رئيس الدولة بطريق الوراثة، ودور الاخير في اختيار الوزير الاول والمساهمة في اصدار قرار تشكيل الوزارة .
٣. أكد النظام المذكور ايضاً الاستقلال في العلاقة مع البرلمان من حيث امكانية حل مجلس العموم عند التعسف في عدم منح الثقة، ومن حيث تعيين كبار الموظفين، لكن الاستقلال المالي يتبع التشريع وفق مبدأ سمو البرلمان، كما ان اتاحة الجمع بين العضويتين بما يحققه من تعاون، الا انه يسمح بتداخل المهام بشكل يؤثر على استقلال الوزارة.
٤. ان الحكومة هيئة موحدة بالنظر الى الصفة التضامنية للعمل المؤسسي، وفي تشكيلها الوزاري المحدود، ونظامها القائم الى الانتخاب الفردي على اساس الاكثريّة، الذي يساعد على الثنائية الحزبية
٥. يتبع الاستقرار الوزاري في العلاقة داخل السلطة التنفيذية رقابة الملك بوصفه حكماً بين السلطات، الذي له سلطة اقالة الوزارة التي قد تكون غير فاعلة لكنها قائمة بفعل صلتها بالأغلبية البرلمانية، لكن ليس له اقالة بعض الوزراء دون الرجوع الى الوزير الاول
٦. ان الاستقرار الوزاري في العلاقة مع البرلمان قائم بالنظر لكون قدرة الاخير في سحب الثقة تقابلها سلطة الحكومة بالتأثير المتبادل من حيث امكانية تأجيل جلسات البرلمان او حله او اللجوء للاستفتاء.

ثانياً: التوصيات

ندعو المشرع العراقي للاستفادة مما هو قائم في بريطانيا من حيث مقومات القدرة المؤسساتية للسلطة التنفيذية والتي خلا الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ غالباً من الاشارة اليها، وفي ذلك تم التوصل لأهم التوصيات الآتية:

١. ندعو المشرع الى النص على جعل الوزارات ذات الطابع الفني بيد ذوي الكفاية المتخصصة، بينما تكفي الكفاية السياسية لتولي الوزارات الاخرى.
٢. نقترح لتحقيق الاستقلال الحكومي ان يفرد المشرع نصاً يلزم رئيس الجمهورية بالتخلي عن العضوية الحزبية، وان يتبنى قاعدة التوقيع المجاور (باستثناء اختيار رئيس الوزراء واقالة الوزارة)؛ كي يكون هناك تكافؤ بين سلطته ومسؤوليته.
٣. من المستحسن ان ينص الدستور على ان يساهم رئيس الجمهورية في اصدار قرار تشكيل الوزارة لضمان استقلاليتها، وان ينص على اعطائه سلطة حل مجلس النواب عند التعسف في عدم منح الثقة لأكثر من مرتين.
٤. من الافضل النص بشكل صريح على انه لا يجوز تعديل رواتب اعضاء السلطة التنفيذية أثناء فترة الولاية ولا يجوز له تقاضي أي راتب أو مكافآت أخرى.
٥. من الافضل ان يكون لرئيس الجمهورية حق اقالة الوزارة بوصفه حكماً بين السلطات في النظام البرلماني، خشية ان توجد وزارة ضعيفة لكنها تسود بسبب صلتها بالأغلبية البرلمانية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١: الدول في الماضي والحاضر، ط١، دار العلم للملايين، بيروت.
٢. د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠٠٢.

٣. د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٤. د. ايدوريا، المدخل الى العلوم السياسية، ترجمة: نوري محمد حسين، ط١، مطبعة عصام، بغداد، ١٩٨٨.
٥. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية ٢٠٠٦.
٦. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة-الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
٧. ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة: د. محمد ثامر، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٨. اوستن رني، سياسة الحكم، ج٢، ترجمة: د. حسن علي الذنون، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٦٦.
٩. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
١٠. د. حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٠.
١١. د. حسين سيد احمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
١٢. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسي، ط١، دار المعارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.
١٣. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان واثاره القانونية على مبدأ استمرارية الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت ٢٠١٠.
١٤. رايموند كارفيلد كيتيل، العلوم السياسية، ترجمة: د. فاضل زكي محمد، ج١، مكتبة النهضة للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٦٣.
١٥. د. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٦. د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
١٧. د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والمضمون في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
١٨. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، ط٥، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦.
١٩. سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٠. د. صالح طليس، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٢١. صموئيل هنتكتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة: سمية فلو عبود، ط١، دار الفجر العربي الجديد، بيروت، ١٩٩٣.
٢٢. د. عبد العالي دبله، الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.
٢٣. د. عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، دار الطالب، الإسكندرية، ١٩٥٤.
٢٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩١.
٢٥. د. عبد الله اسماعيل البستاني، مذكرات في القانون الدستوري، دار الكتب والوثائق بغداد، ١٩٥٠-١٩٥١.
٢٦. عثمان سلطان، الحقوق الأساسية، مكتبة الاعتماد، دمشق، ١٩٢٨.
٢٧. د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار القاهرة للثقافة العربية، ١٩٧٦.
٢٨. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط١، المؤسسة

- الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦ .
٢٩. فرديريك كاييل، حيوية الإدارة، ترجمة: عمر القباني، دار الكرنك، القاهرة، ب.ت .
٣٠. مونتيكيو، روح الشرائع، ج ١، ترجمة: اللجنة الدولية لترجمة الروائع، دار المعارف، مصر .
٣١. موريس ديفرجيه، علم اجتماع السياسة (مبادئ علم السياسة)، ترجمة: د. سليم حداد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصر، ٢٠٠١ .
٣٢. د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومة المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦ .
٣٣. ميشيل ستيفورات، نظم الحكم الحديثة، ترجمة: احمد كامل، دار الفكر العربي، ١٩٦٢ .
٣٤. د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٦، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩ .
٣٥. د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابته، دار النسر الذهبي، للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣ .
٣٦. د. مجيد حميد العنكي، الدستور البريطاني، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٣ .
٣٧. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩ .
٣٨. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩ .
٣٩. د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، منشورات جامعة مؤتة، الأردن، ١٩٩٤ .
٤٠. هاملتون . ماديسون. جاي، الأوراق الفيدرالية، ترجمة: عمران أبو حجلة، ط٢، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥ .
٤١. د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت .

ثانياً: الرسائل الجامعية

١. احمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين شمس، ١٩٩٠ .
٢. إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة القاهرة، ١٩٧٠ .
٣. سالم حمود احمد العضائيلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين شمس ٢٠٠٧ .
٤. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٦ .
٥. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه -كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ب.ت .
٦. محمد عزت فاضل، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة الموصل، ٢٠١٤ .
٧. هدى محمد الشاهد سعد، بناء القدرات وتطوير عمل البرلمان (دراسة حالة)، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة، ٢٠٠٨ .
٨. هند علي السوداني، سلطات رئيس الدولة على الوزراء، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة الكوفة، ٢٠١٠ .

ثالثاً: المجالات

١. د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون / جامعة كربلاء، عدد خاص بالمؤتمر القانوني الوطني الأول، ٢٠١٢ .
٢. روبين بطاط، حول حقوق الوزارة الدستورية إزاء البرلمان، مجلة القضاء نقابة المحامين في بغداد، عدد (٣٤)، ١٩٣٦ .
٣. د. السيد صبري، الوزير الأول في انكلترا، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، عدد (٤)، ١٩٤٦ .

٤. د. السيد صبري، السلطات في النظام البرلماني، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق – القاهرة، القسم الأول، السنة (١٥)، ع١، ١٩٤٥.

٥. د. عادل الطبطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ع٣٤، ١٩٨٥.

٦. د. نوري لطيف، نظرية الفصل بين السلطات بين الشكل والمضمون، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسية، الجامعة المستنصرية، ع٢، ١٩٧٧.

رابعاً: المواقع على الانترنت:

١. د. عائشة بليهبش العمري، تعريف الكفاية والكفاءة والمهارات والقدرات، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣١ على الموقع الاتي: www.drablehsh.com

المصادر الاجنبية:

First: English

1. Adam Tomkins, the constitutional After Scott (Government Unwrapped), clarendon press Oxford, London 1998.
2. Brian Chapman, The Profession of Government, Ruskin House , LONDON (without date).
3. James Burns ,Jack Peltason, Government by the People, Fifth edition, prentice-Hall, Inc, USA 1963.
4. The official website of the British monarchy, Home The Queen and the UK Queen and Government, A statement published in 15/5/2015 on the web; www.royal.gov.uk/
5. House of Commons Information Office, Ministerial Salaries , Factsheet M6Members Series, U.K, JULY 2011.

Second; France

1. A.esmein, Droit constitutional Francais Et compare, Huiteme Edition, Recueil Sirey Paris, 1928.
2. Hugues Portelli ,Droit Constitionnal, 3 edition, Dalloz, Paris 1999.
3. Par Jean –pierre camby, lordre de jour de coussel des ministers.. , Droit Pubic Dela Science Politique En France Et A L'etranger ,No: 2, La Revue du Droit Public parair tous les, Mars-avrl, Paris 2001.