

المسؤولية السياسية كأثر للاستجواب البرلماني
(دراسة مقارنة)

**Legal Department/ Center of the Ministry of
Higher Education**

د. ضياء مصلح مهدي صالح
Dr. Dheyaa Mosleh Mahdi Saleh

الدائرة القانونية
مركز وزارة التعليم العالي

المستخلص :

إن أغلب دساتير العالم تتبنى من خلال نصوصها منهج الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتختلف كياً وكماً بحسب نوع العلاقة المعتمدة بين السلطات في المجتمع وظروف البيئة التي تُحيط بطريقة الحكم وإشغال وظائف السلطة العامة فيها.

ويمكن اعتبار أحد مظاهر الرقابة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هي الإجراءات والوسائل التي يمتلكها البرلمان ضد الحكومة، ويعتبر حق استجواب رئيس الحكومة أو وزرائه أحد أهم تلك الوسائل ، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل ضمن اختصاص عملهم، ويُعد الاستجواب احد الوسائل التي يمارسها البرلمان لإداء مهامه الرقابية على اعمال الحكومة، حيث إنه يحمل في طياته معنى الاتهام والمحاسبة لأعمال الحكومة وهكذا نلتصق العلاقة الوثيقة بين الاستجواب وسحب الثقة، الأمر الذي ينتج عنه حجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها حال ثبوت وجود مخالفة من قبلهم، وهو ما يمكن تعريفه بـ(المسؤولية الوزارية السياسية) .

كلمات الافتتاحية: التشريع، البرلمان، الاستجواب، التشريعات البرلمانية .

Abstract :

Most of the world's constitutions adopt the principle of checks and balances between the legislative and the executive authorities and these checks and balances differ in quantity and quality based on the relationship between these authorities whether in society or in the environment surrounding the methods of governance and public office appointments.

One of these methods of oversight by the legislative authority over the executive authority is the procedures and tools the legislative authority holds, and one of these procedures and tools is the questioning of the prime minister and his cabinet members to ensure they are accountable for the actions that fall within their remit. Questioning is one of these procedures and tools used by the parliament to perform its supervisory duties over the government as it implies the elements of accusation and accountability for the government actions, which indicates the relation between the questioning and vote of no confidence. This may lead to a vote of no confidence in the government or one of its members in case a violation was proven to have been committed by them and this can be defined as Political Ministerial Responsibility.

Keywords: legislation, parliament, interrogation, parliamentary legislation.

المقدمة :

مما لا شك فيه أن الفقه الدستوري يعتبر الاستجواب^(١)، أحد أخطر وأهم وسائل البرلمان التي يمارس من خلالها مهامه الرقابية تجاه أعمال الحكومة، ونظراً لكونه من أخطر الوسائل الرقابية للبرلمان فقد أحاطته اللوائح بمجموعة من الضمانات والشروط؛ وذلك حتى يكون الاستجواب وسيلة للرقابة البناءة وليس وسيلة للهدم. وإذا أخذنا العراق (أنموذجاً) نجد أن حق الاستجواب قد ظهر لأول مرة في دستور عام ١٩٢٥ الذي أخذ بالنظام البرلماني، حيث جاءت المادة (٥٤) منه للقول بأن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة ان يوجه أسئلة واستيضاحا إلى الوزراء وتجري المناقشة فيها وفي جوانبها على الوجه الذي يُبين في النظام الداخلي...)، ويلاحظ على المادة (٥٤) من القانون الأساسي أن تسمية "الاستيضاح" أطلقت على الاستجواب وكان بعض الكتاب الدستوريين يفضل التسمية الأولى لشيوعها وكونها أكثر انطباقاً على طبيعة هذا الحق^(٢).

وقد أغفلت الدساتير اللاحقة بعد هذا الدستور النص على هذا الحق لابتعادها عن النظام البرلماني، وجاء دستور ١٩٧٠ المؤقت لينص صراحةً على استجواب الوزراء، ولكن من له حق توجيه الاستجواب هو رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل)^(٣)، مع وجود المجلس الوطني وصدور القانون الخاص به.

إما الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥م قد تناول مفهوم ومهام السلطة التشريعية من خلال (الفصل الأول/الباب الثالث) المتعلق بالسلطات الاتحادية وأول إشارة فيه كانت لموضوع اختصاص البرلمان السياسي^(٤). حيث جاءت المادة (٦١/ سابعاً / ج) من دستور ٢٠٠٥، لتؤكد حق الاستجواب^(٥)، حيث منحت الحق لأي من أعضاء مجلس النواب وبعد استحصال موافقة (٢٥) عضواً من توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء او وزرائه عن الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاتهم، وتجري المناقشة بعد (٧) أيام على الأقل من تقديم الاستجواب.

اهمية الدراسة :

ادى التغيير في طبيعة النظم السياسية بعد اتساع مجالات السلطة العامة وتضائل الناحية السياسية للديمقراطية والتحول الكبير في مبدأ فصل السلطات، اذ اتجه وجهة اخرى تركيز السلطة تجاه السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الدولة حيث غدا رئيس الدولة نقطة الارتكاز الحيوية في النظام ولكن على الرغم من ذلك لا بد من ايجاد

(١) من الجدير بالذكر أن تطبيق الاستجواب بدأ للوهلة الأولى في فرنسا بصدر دستور ١٧٩١م، ومن ثم انتقلت تلك التجربة إلى الدول الأخرى، راجع د. محمد انس قاسم جعفر، القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٦٧.

(٢) د. عبد الله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٦٨، ص ٢٢٢.

(٣) أشار الدستور أعلاه في المادة (٤٤) منه بأن (يتولى رئيس مجلس قيادة الثورة : مراجعة أعمال الوزراء والدوائر الأخرى في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء واطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك).

(٤) وقد سارت على منوال ذلك المادة (١) من نظام مجلس النواب العراقي الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ والتي نصت على (أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا...).

(٥) لقد تناول قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، السلطة التشريعية في الباب الرابع تحت عنوان السلطة التشريعية الانتقالية وفي المواد من (٣٠-٣٤) وكانت المادة (٣٣/ز) هي التي منحت البرلمان العراقي أو ما يسمى بالجمعية الوطنية أهم اختصاص سياسي وهو الحق في مراقبة أعمال الهيئة التنفيذية في الدولة، حيث منحت هذه المادة حق البرلمان في استجواب المسؤولين من أعضاء السلطة التنفيذية سواء أكان العضو في مجلس الرئاسة أم في مجلس الوزراء، وهذا القانون أجاز للجمعية الوطنية بتوجيه الاستجواب إلى أعلى المستويات نزولاً عند المراتب الدنيا من الموظفين التنفيذيين، والحقيقة أن هذه الحالة التي أثارها هذا القانون تعد جديدة، إذ أن اغلب النظم البرلمانية أن لم نقل كلها قد بينت أن الاستجواب يوجه إلى الوزير المختص حصراً لما لهذه الوسيلة من اثر مهم عند تقرير المسؤولية الوزارية جماعية كانت أم فردية.

وسيلة ناجعة لإعادة التوازن بين السلطات في ظل هذه المتغيرات، ووضع ضوابط لدرء مفاصد السلطة المطلقة خاصة وان اطلاقها الان غدا ضروريا، ويعد مبدا المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية هو الوسيلة لذلك فهو الضمانة الكبرى لإعادة التوازن في عجلة النظام العام وضبط سير المؤسسات الدستورية وانتظام العمل السياسي لذلك فإن هذا المبدئ يعتبر اخطر المبادئ الديمقراطية ويظهر ذلك في اثاره ونتائجه ومناطه ومحلّه ومن ثم فان اعماله يحتم دقة التنظيم واحكام القواعد ووضع الضوابط كي لا يترك الأمر للأهواء والامزجة والخلافات الشخصية لكي تعصف بالنظام السياسي في قمة بنيانه واهم اركانه وما يؤدي اليه ذلك من كوارث سياسية ونكبات تجر الدولة .

مشكلة الدراسة :

نظرا لما تثيره المسؤولية السياسية للوزارة من اشكاليات قد ترتبط في ثناياها بين السلطة التشريعية والتنفيذية مع غموض في بعض النصوص القانونية المنظمة لهذه المسؤولية، فإن هذه الدراسة تنطلق من اشكالية رئيسية مفادها ما كفاية النصوص التشريعية لتحديد المسؤولية الوزارية السياسية في النظام السياسي . وعند هذه الجزئية تطرح مجموعة من النقاط :

- ما المفهوم القانوني للوزير او رئيس الوزراء ليكون محلا للمسؤولية السياسية ، وما هو مفهوم المسؤولية السياسية ؟
- ما الآثار السياسية المترتبة على مسؤولية الوزارة الفردية والجماعية .
- ما هي وسائل وطرق تحريك المسؤولية الوزارية .

منهج الدراسة :

اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي الذي تم استخدامه لتحليل النصوص الدستورية والقانونية المتصلة بموضوع البحث، وكذا منهج البحث المقارن بهدف تسليط الضوء على النظام الدستوري في مصر والكويت والتركيز على حق الاستجواب البرلماني ومقارنته بالنظام الدستوري العراقي والمقارن ووضع حق الاستجواب فيه، كما تم الاستعانة بمنهج البحث التطبيقي .

نطاق البحث وخطته :

إن المسؤولية السياسية لا تتأسس على جريمة جنائية أو خطأ مدني، ، ولكن تستند على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان. وتعني المسؤولية السياسية للوزراء مساءلتهم أمام البرلمان عن أفعالهم في إدارة شؤون

الحكومة^(١)، فقد تكون هذه المسؤولية تضامنية أو فردية، وتعتبر تضامنية عندما توجه إلى كل الحكومة، ويترتب عليها استقالة الحكومة الجماعية، وقد تكون فردية حينما توجه إلى وزير بمفرده.

وعليه فالمسؤولية السياسية للوزراء تتعدد بمناسبة ممارستهم للمهام الموكلة إليهم، والمسؤولية السياسية للوزراء واسعة النطاق، لأنها تشمل كل تصرفاتهم العمدية وغير العمدية، المشروعة وغير المشروعة، الايجابية أو السلبية. والرقابة البرلمانية لتصرفات الوزراء لا تقف عند حد بحث ومطابقة هذه التصرفات لقواعد القانون والمشروعية فحسب، وإنما تمتد لتشمل فحص ملائمة هذه التصرفات ومدى اتفائها والمصلحة العامة للدولة كما يراها ويقدرها البرلمان^(٢). والجزاء الذي يترتب على المسؤولية الوزارية هو جزاء سياسي يكمن في اعتزال الوزير أو الوزارة لمنصبها، ذلك أن الحكومة يجب أن تكون حائزة على ثقة البرلمان، وتقرير مسؤولية الوزارة من قبل البرلمان يعني حجب الثقة عنها، ويقول الفقيه (موريس دوفرليه) أن المسؤولية السياسية للوزراء ليست في حقيقتها إلا نوعاً من العزل لأعضاء الحكومة عن طريق البرلمان^(٣).

وسنحاول التعرف من خلال هذا البحث على المسؤولية السياسية كأثر للاستجواب البرلماني، وهو ما نعرضه من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول

صور المسؤولية السياسية

المسؤولية السياسية للوزراء إما أن تكون فردية فيسأل كل وزير على حده، أو تكون جماعية فيتم مساءلة الوزارة بكافة أعضائها كهيئة واحدة، ولقد قرر المشرع الدستوري في العراق الأخذ بصورتي المسؤولية الوزارية السياسية سواءً أكانت مسؤولية فردية لأعضاء الحكومة أو مسؤولية جماعية للوزارة بكل هيئتها، ويمكن تناول موضوع صور المسؤولية السياسية وكما يلي:

المطلب الأول

المسؤولية السياسية التضامنية

أولاً: التعريف بالمسؤولية السياسية التضامنية

يقصد بالمسؤولية السياسية التضامنية أو الجماعية، بأن تكون الحكومة مجتمعة مسؤولة أمام مجلس النواب، وتُبنى على أساس تضامن وزراء الحكومة في السياسات العامة والمتعلقة بإدارة شؤون البلاد، فهي توجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الحكومة ككل، وتكون المسؤولية بالتضامن، وبذلك يكون حجب الثقة عن الحكومة هو حجب الثقة عن جميع أعضائها.

وتعتبر المسؤولية التضامنية السياسية جوهر النظام البرلماني وأحدى ركائزه، فهي أحد أركانه الجوهرية

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة / الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣٨.

(٢) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٣) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، المرجع نفسه، ص ١٥٧.

والتي يترتب على تخلفها انتفاء الطبيعة البرلمانية^(١)، وأن المسؤولية التضامنية السياسية إذا قررت للحكومة فإن الوزراء جميعاً يلتزمون بذلك حتى بوجود من يعارض السياسة التي أدينت بسببها الوزارة، لأن النظم البرلمانية تقوم على مبدأ التضامن الوزاري الذي يؤدي إلى اعتبار القرارات الصادرة عن الحكومة وكأنها صدرت بالإجماع^(٢).

ثانياً: نطاق المسؤولية التضامنية

المسؤولية التضامنية تشمل مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، وهي مسؤولية جماعية، بمعنى أنه لو لم تحز الحكومة الثقة الكاملة من البرلمان، فعليها ان تستقيل^(٣). وأن الوزارة في النظم البرلمانية هي سلطة تنفيذية جماعية، وهي ليست سلطة تنفيذية يقودها رئيس بمفرده لذلك فهي مسؤولة بالتضامن^(٤).

وعليه فإن المسؤولية السياسية التضامنية تشمل الحكومة كلها كوحدة واحدة تقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسات العامة المنتهجة في ادارة شؤون الدولة العامة^(٥)، وتوجه المسؤولية التضامنية للحكومة في شخص رئيس مجلس الوزراء، وتؤدي إلى حجب الثقة من الحكومة ككل أو استقالتها، وهذا يحدث في حالتين : الأولى أن يطرح موضوع حجب الثقة في رأس الهرم في مجلس الوزراء بعد مناقشة استجواب يوجه إليه في شأن من شؤون السياسة العامة^(٦). والثانية أن يطرح موضوع حجب الثقة في شخص وزير أو أكثر بعد استجواب يوجه إليه ويعلن رئيس الحكومة تضامنه مع الوزير، وذلك قبل أن يتم التصويت على موضوع حجب الثقة شريطة إعلان ذلك صراحة^(٧).

ثالثاً: مبدأ التضامن كأساس للمسؤولية الجماعية

تستند المسؤولية التضامنية الى مبدأ تضامن الوزارة ككل والمقرر في النظم البرلمانية، والذي يتطلب وجود مسؤولية جماعية لمجلس الوزراء، ومعنى ذلك أن الوزراء مجتمعين يؤلفون هيئة يكون لها كيان دستوري مستقل وإدارة جماعية^(٨). وعليه فإن القرار الصادر من البرلمان بحجب الثقة عن رئيس الوزراء يُعد قراراً موجهاً للوزارة بمجموعها كوحدة واحدة، ويؤدي إلى استقالتها^(٩).

- (١) د. ابراهيم عبدالعزيز شبحا، مرجع سابق، ص ٦٣.
- (٢) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ١٤١.
- (٣) د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٥٥.
- (٤) د. عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٩٦.
- (٥) د. عبدالقادر إسماعيل، التعديلات الدستورية، الطبعة الأولى، عبادي للنشر، دون مكان نشر، ٢٠٠١، ص ١٩٠.
- (٦) د. جلال السيد بنداري، الاستجواب وسيله من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٨٨.
- (٧) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص ١٤١.
- (٨) د. محمد كمال ليلة، النظم السياسية (الدولة و الحكومة)، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٧٠، ص ٦٢٤.
- (٩) أحمد محمد ابراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة، بدون ناشر، بدون تاريخ نشر، ص ٤١٠.

ويرجع البعض^(١)، سبب وجود المسؤولية التضامنية إلى ضرورة وجود وحدة عمل السلطة التنفيذية، والتي هي شرط ضروري لحسن سير الأعمال السياسية، حيث أن المسؤولية الفردية تتناول كل وزير بمفرده عن أعمال الحكومية المتعلقة بوزارته، وبذلك يمكن لأي من الوزراء أن يقرر ويتصرف على وفق هواه دون اعتبار لآراء ومواقف زملائه الآخرين، ومن ثم تنقطع مفاهيم وحدة عمل السلطة التنفيذية، التي كما أسلفنا شرط لحسن سير الأعمال السياسية، لذلك وجدت نظرية المسؤولية التضامنية عن أعمال أحد أعضاء الوزارة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن وصف المسؤولية التضامنية، جاء من أن البرلمان إذا اقترح عدم الثقة لأحد الوزراء من أجل تصرفات تتعلق بسياسة الحكومة العامة، فإن عدم الثقة بهذا الوزير للسبب المذكور ينسحب على الوزارة بأكملها فيكون عدم الثقة بالوزراء جميعهم، وذلك لأنهم مسئولون بالتضامن^(٢)، فتقرير المسؤولية التضامنية للوزراء يؤدي إلى وجوب تكوين هيئة من هؤلاء الوزراء تكون مختصة بوضع السياسة العامة مادامت المسؤولية عن هذه السياسة ستقع على الوزراء جميعاً، كما أنه من الناحية الأخرى يكون من الطبيعي أن تُقر مسؤولية الوزراء التضامنية عن سياسة الحكومة العامة، طالما كانت هذه السياسة من وضع الوزراء مجتمعين في مجلس الوزراء، ومن ذلك يعد وجود مجلس الوزراء نتيجة وسبباً في نفس الوقت لتقرير المسؤولية التضامنية للوزراء^(٣).

رابعاً: التنظيم الدستوري للمسؤولية التضامنية

وقد التزم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بقواعد النظم البرلمانية فيما يخص المسؤولية السياسية التضامنية^(٤)، فقد أعطى لكل عضو في البرلمان حقاً بالتصويت على حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء بحسب نص المادة (٦١/ثامناً/ب/٢/ج) بناءً على طلب (٥/١) خمس أعضائه لحجب ثقة رئيس مجلس الوزراء. وتعتبر الوزارة مستقلة عند حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء^(٥).

وفي مصر فقد نص الدستور الحالي^(٦) على المسؤولية التضامنية في المادة (١٣١) منه على أن (لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء...). أما في الكويت نجد أن الدستور لم يأخذ على نحو مطلق بهذه القاعدة البرلمانية، وتجنب تقرير الحق التقليدي للمجلس النيابي في إسقاط الوزارة بأكملها عن طريق حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء. بل سلك بهذا الصدد مسلك خاص به، وانفرد بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء هو

(١) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظام السياسي المعاصر مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦، ص ٦٢.

(٢) د. محمد كمال ليلة، مرجع سابق، ص ٦٢٤.

(٣) د. عبدالله إبراهيم ناصف، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٤) أما عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أثناء نفاذ قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، فقد تم منح الحق في تقرير هذه المسؤولية الى الجمعية الوطنية، والأحكام الواردة في المواد (٦٤، ٦٥، ٦٦) من النظام الداخلي للجمعية تسري على إجراءات الطلب، وتقوم هيئة الرئاسة في هذه الحالة بإعداد تقرير إليها في ذلك، وتصدر موافقة الجمعية بتحميل رئيس مجلس الوزراء المسؤولية وتحجب الثقة عنه بالأغلبية البسيطة، ويبلغ مجلس الرئاسة بالقرار وتقرير هيئة الرئاسة في الجمعية.

(٥) وهو ما جاء بنص المادة (٦٤/ثانياً) من نظام مجلس النواب العراقي الداخلي بالقول يحق للمجلس بناءً على طلب (٥/١) خمس أعضائه طرح موضوع حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء...).

(٦) لقد ورد في المادتين (١٢٧ و١٢٨) من الدستور المصري لعام ١٩٧١، إشارة لهذا النوع من المسؤولية.

تقرير مجلس الأمة عدم إمكانية التعاون معه^(١).

غير أن البعض يرى^(٢) أن دستور دولة الكويت قد تبنى المسؤولية الوزارية التضامنية باعتبارها أصل وجوه هذا النظام، وتعد النصوص الدستورية سאלفة الذكر المصدر الرئيسي للمسؤولية السياسية في نظام دولة الكويت الدستوري، وهي تُبين بأن المسؤولية الوزارية التضامنية بالصيغة التي وردت بها تعتبر أحد ركائز نظام البرلمان الكويتي الذي تبناه الدستور، كما أنها تعتبر مظهر من مظاهر سيادة الشعب، ويتجلى ذلك من بيان المراحل التي تحدد مصير بقاء رئيس الوزراء في مكتبة، فالمرحلة الأولى: يكون القرار فيها لرئيس الدولة الذي له أن يوافق مجلس الأمة على رأيه ويعفى الرئيس لمجلس الوزراء من المنصب أو يحل مجلس الأمة، وإذا قرر مجلس الأمة الجديد عدم الرغبة بالتعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فيتم الذهاب الى المرحلة الثانية: فالكلمة ستكون للشعب ممثلاً في مجلس الأمة الجديد، حيث يمكنه إعفاء رئيس الوزراء من منصبه.

وبناءً على ما تقدم نرى أن المسؤولية التضامنية تعني أن أعضاء الحكومة مسؤولين جميعاً أمام البرلمان عن جميع التصرفات والأعمال التي تتصل بالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة لإدارة شؤون الدولة^(٣). وهنا يمكن إثارة التساؤل عن مدى إمكانية تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة للدولة، وبالتالي

إقرار مسؤولية الحكومة بشكل تضامني عن أي خطأ أو تقصير في تنفيذ هذه السياسة؟

وللإجابة على ذلك نقول رغم أنه يصعب تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة إلا أنه يمكن الاستهداء في هذا المجال بالقرائن الآتية^(٤):

١_ لما كان رئيس مجلس الوزراء هو رمز للحكومة وعنوان لسياستها، فإن قرار سحب الثقة الموجه إليه يعتبر موجهاً للحكومة في مجموعها، ويؤدي إلى استنقالتها بالتضامن. كما أن من حق رئيس مجلس الوزراء وحده إثارة المسؤولية التضامنية وليس هناك حق لأي وزير بإثارة هذه المسؤولية من تلقاء نفسه.

٢_ من حق الحكومة أن تعتبر أمر من الأمور متعلقاً بالسياسة العامة للدولة، ولو أثار هذا الأمر مسؤولية وزير بعينه، وكان يجب أن تكشف الحكومة عن نيتها قبل إجراء التصويت، كما من حق البرلمان أن يعتبر أي موضوع هو من ضمن موضوعات السياسة العامة للحكومة، ومثيراً بالتالي للمسؤولية التضامنية للوزراء.

وعليه يمكن القول أن تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة للدولة هو أمر تقديري وموكل لترخص الحكومة من ناحية وتقدير البرلمان من ناحية أخرى. وهنا تجدر الإشارة من خلال متابعة نصوص الدستور المتعلقة بالمسؤولية التضامنية نجد أن الدستور العراقي الحالي، وكذلك نظيره المصري والكويتي- وإن بينت حالة الحكومة التي تعتبر بحكم المستقلة إذا ما استقال أو أقيّل رئيس مجلس الوزراء، بيد أنه لم يبين وضعية الحكومة التي يستقيل أو ينسحب منها عدد من الوزراء خاصة إذا ما علمنا أنه من الناحية العملية لا

(١) د. عثمان عبدالمك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، جامعة الكويت، ط ١، ١٩٨٩، ص ٧٢٤.

(٢) د. وفاء بدر الصباح، الاستجابات البرلمانية في النظام الدستوري في الكويت، اطروحة دكتوراه، كلية حقوق جامعة عين شمس، ص ٢٣٧.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، المنظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢٧٧.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، المنظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥١٥ وما بعدها.

يمكن للوزارة أن تقوم بتنفيذ برنامج وزاري معين في ظل مثل هذه الفرضيات. وفي الحقيقة يرى الباحث أن على المشرع الدستوري أن يتنبه مستقبلاً لمثل هذه الحالة، وأن يعمل على وضع نص صريح يقر به للمجلس بطرح الثقة بالوزارة ككل أثر انسحاب عدد من وزرائها، وبذلك يكون القرار للمجلس بأن يسمح للوزارة بالاستمرار بعملها وتنفيذ برنامجها الحكومي أو الاستقالة وفسح المجال لحكومة أخرى تحل محلها أو إلزام رئيس مجلس الوزراء بتقديم مرشحين جدد لشغل هذه المناصب الوزارية خلال فترة معينة لضمان تنفيذ برنامجها الحكومي والذي التزمت به أمام المجلس.

المطلب الثاني المسؤولية السياسية الفردية

أولاً : ماهية المسؤولية السياسية الفردية

يقصد بالمسؤولية الفردية مسؤولية الوزير عن أعمال وزارته، وتنشأ هنا المسؤولية من عدم موافقة المجلس النيابي على سياسة الوزير في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته^(١)، كما يعرفها البعض هي المسؤولية التي تنصب على وزير بالذات أو على وزراء محددين حيث يكون الفعل الذي تحرك على أساسه منسوباً إلى وزير معين وخاص بسياسته هو لا بالسياسة العامة لمجلس الوزراء^(٢). والمسؤولية الفردية تحجب الثقة عن وزير معين أو عدد محدد من الوزراء دون المساس بباقي أعضاء الوزارة، ولا يؤدي ذلك إلى استقالة الوزارة بأسرها، بل تبقى رغم ذلك في موقعها، وهو ما لا يحدث إلا بما يتعلق بالمواضيع التي يستقل وزير دون غيره بالتصرف فيها، وما يعتبر ضمن اختصاصه ما لم يتضامن رئيس مجلس الوزراء مع ذلك الوزير أو الوزراء المسؤولين ولم يعد المجلس النيابي بان الفعل المنسوب إليهم له مساس بسياسة الوزارة، فعلى الوزير أن يقدم استقالته بعد طرح موضوع الثقة والتصويت عليها بحجب الثقة عن الوزير مع الإبقاء على الحكومة^(٣).

ثانياً : حدود نطاق المسؤولية الفردية

إن مسؤولي الهيئات المستقلة تشملهم المسؤولية الفردية^(٤)، وتقرر مسؤولية الوزير الفردية سواء كانت التصرفات محل المساءلة قد صدرت عن الوزير شخصياً أم عن الموظفين في جهازه الإداري، ولكي نكون إزاء المسؤولية الفردية لأحد الوزراء لا بد أن يكون العمل الصادر عنه والموجب المساءلة قد خضع لمناقشة جديدة من جانب مجلس الوزراء وأبدى هذا الأخير موافقته عليها وإلا كنا أمام مسؤولية جماعية للوزارة^(٥).

(١) د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة (الكتاب-٢- التطور الدستوري في مصر) (ج/١: تطور الدستور في مصر من عام ١٨٣٧ ولغاية عام ١٩٧١) دار النهضة العربية، ط ١، ٢٠٠٦، ص ٤٢٢.
(٢) د. ماجد راغب الحلوي، المنظم السياسية والقانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٢، ص ٧٥٥.
(٣) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩٨.
(٤) نص المادة (٦١ / ثامننا / ٣ / ٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
(٥) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٦٠.

ونلاحظ أن المسؤولية الفردية مُقتصرة على وزير بذاته، ولا تشمل غيره من الوزراء أو الوزارة بأجمعها، إلا إذا ربطت الوزارة الثقة بذلك الوزير والوزارة بأجمعها، وفي حال عدم حصول الوزير على ثقة المجلس يتعين على الوزارة تقديم استقالته، وهنا ستختلط المسؤولية الفردية بالجماعية، ويصعب التفريق بينهما. ونلاحظ أن مسؤولية الوزراء السياسية قد ظهرت بالصورة الفردية لها، ومن ثم تطورت لتتجلى بصورتها المتضامنية التي تشمل الوزارة بأكملها، وقد تنشأ عن عدم موافقة مجلس النواب على سياسات الوزير، ولا يشترط لتحريكها وجود أفعال معينة تؤدي إليها. وفي ظل النظام البرلماني الذي يستقل الوزير فيه بتصريف شؤون وزارته، لكن في حدود السياسة العامة للوزارة، فالوزير يتحمل بمفرده الخطأ المنسوب إليه استناداً لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية^(١).

ثالثاً: التنظيم الدستوري للمسؤولية الفردية

أشارت المادة (٦١ / ثامناً / أ) من دستور العراق النافذ بان لمجلس النواب حجب الثقة عن أي من الوزراء ويعتبر مستقبل من تاريخ التصويت على قرار حجب الثقة عنه، كما جاء بالمادة (٦١ / ثامناً / هـ) بان مجلس النواب له الحق وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وله إعفائهم بالأغلبية المطلقة.

وفي مصر فقد نص الدستور ٢٠١٤ في المادة (١٣١) منه على مسؤولية الوزارة الفردية بالقول "لمجلس النواب ان يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او الوزراء او نوابهم"^(٢). ولم يخالف المشرع الدستوري الكويتي نظيره المصري بإيراد نص المادة (١٠١) من دستور ١٩٦٢ المتضمنة "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن اعمال وزارته، واذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً عن الوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة به ويقدم استقالته فوراً".

ويتبين لنا من تلك النصوص الدستورية أن حجب الثقة عن الوزير هو جوهر مسؤوليته السياسية أمام المجالس النيابية، إذ يمكن للمجلس ووفقاً لإجراءات خاصة أن يطيح بالوزير فيعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به، إذ يعد كل تصرف يصدره الوزير بعد ذلك باطلاً بطلاناً مطلقاً، بل لا يجوز له أن يستمر بتصريف العاجل من الأمور بصفة مؤقتة لحين تعيين خلف له، وبذلك يتم تعيين وزير بديلاً عنه أو يُعهد بالوزارة مؤقتاً إلى وزير آخر لغاية تعيين وزير جديد، وتقديم أي وزير لاستقالته على أثر صدور قرار سحب الثقة منه هو مجرد

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، مرجع سابق، ص ٤٨٠.
(٢) بين الدستور المصري لعام ١٩٧١ المسؤولية الوزارية الفردية في المادتين (١٢٦-١٢٨) منه، ويتبين من نص المادتين أعلاه أن قرار مجلس الشعب بسحب ثقة الوزير ستؤدي بحكم قوة الدستور لإعفاء الوزير من المنصب الذي يشغله، وهو ما يتم فوراً بمجرد صدور قرار مجلس الشعب وبدون انتظار تقديم الوزير لاستقالته أو صدور قراراً بقبول هذه الاستقالة من قبل رئيس الجمهورية. ولذلك فلا يجوز للوزير، اعتباراً من تاريخ صدور قرار المجلس بسحب الثقة منه القيام بأي تصرف مما كان في اختصاصه وإلا كان ذلك اغتصاباً للسلطة. لأن مثل هذا التصرف سيكون صادراً ممن لا ولاية له في إصداره. راجع د. سعد عصفور، النظام الدستوري، منشأه المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٢٦١. ود. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ج ١، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٧، ٤١٤. ود. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٠، ص ٢٣١.

إجراء شكلي يترتب أثره من تاريخ سحب الثقة وليس من تاريخ قبول الاستقالة، مهما تراخى هذا التاريخ. ونظراً لخطورة هذا الإجراء- سحب الثقة- فإن الدساتير واللوائح الداخلية تحيطه ببعض القيود والحدود، وأن الهدف من تقرير تلك القيود هو إعاقة سحب الثقة، أو حماية الوزير المسئول، لكن الهدف منها هو تهيئة المناخ المناسب لصدور هذه القرارات لما تمثله من خطورة في المجال السياسي.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة عن تحريك المسؤولية السياسية

إن سحب ثقة الحكومة أو أحد أعضائها يعني عدم دعم المجلس للحكومة بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في ممارسة السلطة، مما يؤدي إلى فقدان حقها في ممارسة المهام المسندة إليها.

المطلب الأول

تحريك المسؤولية السياسية

إن الإجراءات التي تؤدي إلى حجب الثقة عن الحكومة تختلف من نظام إلى آخر، فهناك بعض النظم تتطلب عدد معين من النواب كـ(نصاب) لتقديم اقتراح حجب الثقة، أو تتطلب أغلبية محددة أثناء التصويت على قرار حجب الثقة، وقد يتم مناقشة موضوع حجب الثقة في أكثر من جلسة من جلسات المجلس^(١). فقد أشار دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ لمسؤولية الحكومة أو أحد وزرائها السياسية من خلال المادة (٨٣) بأن المسؤولية تضامنية وشخصية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب^(٢)، وقد حددت المادة (٦١/ثامنا/ب/ج/د) من الدستور الشروط والإجراءات اللازمة لحجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء أو أحد وزرائه، فبينت الشروط الواجب توافرها لتقديم طلب حجب الثقة، والأغلبية المطلوبة لإصدار القرار والأجل المطلوب لإصدار المجلس قراره، والأثر الذي سترتب على حجب الثقة، ومن الجدير بالذكر بأن هذا النص أغفل الإشارة لإمكانية حجب الثقة عن نواب الرئيس لمجلس الوزراء، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري الإشارة لذلك. وبالرجوع إلى دساتير الدول محل الدراسة يمكن أن نجمل هذه الإجراءات محددين ضمناً أهم الخصوصيات بشيء من التفصيل وعلى النحو الآتي:

١ _ إن طلب حجب الثقة يكون مكتوباً وموقعاً من عدد من الأعضاء ويقدم إلى رئيس المجلس، ويتفاوت هذا العدد طبقاً لما ينص عليه دستور كل دولة، وعلى سبيل المثال يشترط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أنه يكون اقتراح سحب الثقة مقبولاً إذا كان موقعاً على الأقل من خمس (٥/١) من أعضاء مجلس النواب^(٣). هذا

(١) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٩.
(٢) يلحظ وبموجب المادة (٤٠/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، بأن المسؤولية الوزارية ستكون أما مسؤولية تضامنية أو فردية. حيث سيكون رئيس الوزراء ووزرائه مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، وللجمعية حق حجب الثقة سواء عن رئيس الوزراء أو وزرائه منفردين أو مجتمعين، وعند حجب الثقة عن رئيس الوزراء ستحل الوزارة بأسرها.
(٣) البند (ثامنا/ب/٢) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

بخصوص رئيس مجلس الوزراء، أما فيما يخص حجب الثقة من أحد الوزراء فقد اشترط الدستور توقيع خمسين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب^(١)، لكي يأخذ الطلب شكله القانوني. كما تشترط بعض الدساتير العربية لترح الثقة أن يتقدم به عشر الأعضاء وهو ما تطلبه الدستور المصري الحالي^(٢)، وكذلك دستور دولة الكويت.

وعليه نرى أن الحكمة من وراء اشتراط الدساتير هذا العدد من التواقيع هي إضفاء نوع من الجدية على الطلب والحيلولة دون التعسف في استعمال هذا الحق، إضافة إلى الاطمئنان بوجود نسبة محددة لا يمكن الاستهانة بها من ممثلي الشعب ترفض سياسة الحكومة.

وهنا تجب الإشارة إلى أن الدستور العراقي وكذلك نظيره المصري والكويتي- قد اشترطوا أسبقية الاستجواب لقبول طلب حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها، بمعنى أن يبادر أعضاء البرلمان بتقديم طلب حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء أو عن أحد الوزراء على أثر مناقشة الاستجواب، ولعل الحكمة من ذلك أن قرار حجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها هو في حقيقة الأمر حكم بالإدانة، إذ يرى البعض^(٣) سبب هذا الاقتران على أنه لا يمكن تصور حجب الثقة عن الحكومة في معظم الحالات دون أن يكون ذلك مسبقاً باتهام صريح من قبل البرلمان لمجلس الوزراء أو لأعضائه بالمتقصير ومناقشة هذا الاتهام. فقرار حجب الثقة هو حكم بعدم الصلاحية السياسية للحكومة، ولا يتصور صدور مثل هذا الحكم بلا تحقيق وسماع لوجهتي النظر ثم اقتناع وهو ما يكفله نظام الاستجواب.

٢ _ بعد تقديم الطلب بالشكل السابق، يتم تحديد موعد مناقشة موضوع حجب الثقة عن الحكومة أو احد اعضائها في جلسة يحددها المجلس عادة بعد فترة من تقديم الطلب.

وبناءً عليه لا تجري المناقشة في موضوع طرح الثقة فوراً وإنما جرت التقاليد البرلمانية أن يؤجل النظر به لفترة من الوقت تتفاوت تبعاً لما تحدده الدساتير. فقد حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مدة (٧) أيام على الأقل من تاريخ تقديم المطلب، فلا يكون للتصويت على الثقة من آثار إلا بعد مضي هذه المدة على تقديم طلب طرح الثقة. وقد حُدِدت هذه المدة (٧) أيام في دستور الكويت الحالي، أما دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤^(٤)، فقد تطلب بأن يصدر مجلس الشعب قراره بمسألة طرح الثقة عقب مناقشة الاستجواب.

وإذا كانت بعض الدساتير تمنح مدة التأجيل تلقائياً وتجعلها شرطاً سابقاً للتصويت، فإن بعضها الآخر لا يفعل هذا بل أعطى لرئيس الوزراء أو للوزير طلب التأجيل. ومثال ذلك من نص عليه الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ الذي أتاح لهما طلب تأجيل التصويت على الثقة ثمانية أيام. ومعنى هذا أن التصويت على الثقة في المجلس كان يمكن أن يجري فور الانتهاء من مناقشة الاستجواب، إلا إذا طلب التأجيل لرئيس الوزراء أو الوزير^(٥).

(١) البند (ثامناً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
 (٢) المادة (١٣١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، والمادة (١٠١) من دستور دولة الكويت الحالي.
 (٣) د.سليمان المطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٧٧.
 (٤) تجدر الإشارة إلى أن المادة (١٢٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١، قد حددت هذه المدة بثلاثة أيام.
 (٥) ينظر المادة (٦٦) من هذا الدستور، وينظر المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

كما يرى آخرون^(١) بأن تقرير هذه المدة هو من أجل تهدئة النفوس، والمناقشة في أجواء يسودها تفكير رصين غير مشوب بعواطف عرضية. ولكننا نرى بأن هذا الغرض لا يتحقق إذا كانت المعارضة مصرة على إجراء التصويت، أو كانت الحكومة نفسها راغبة فيه. ثم أن المدة ذاتها-لاسيما إذا كانت طويلة- يمكن أن تستغلها الحكومة للمناورة والتأثير في المعارضة بوسائل مختلفة. ولذلك، كلما كانت هذه المدة أقصر، كان مجال المناورة أضيق. ولربما كان هذا هو تفسير الفرق بين أن تكون المدة فور مناقشة الاستجواب وبين أن تستمر إلى عدة أيام. ٣ _ وفي الموعد المحدد لمناقشة موضوع طرح الثقة يجب أن يكون في الجلسة الأعضاء الذين قدموا الطلب، ذلك أن تغيبهم يدل على عدم جدية الطلب، أو عدم قيامه على أسس سليمة^(٢). ومن ثم تجري بعد ذلك المناقشة في موضوع طرح الثقة، إذ يبدأ بالاستماع إلى المؤيدين والمعارضين وبيان مسوغاتهم أو عدم ثقتهم أو ثقتهم حتى تتضح للمجلس وجهات النظر المختلفة؛ ولكي يتخذ قراره وهو على بينة من الأمر^(٣).

٤ _ اتخاذ قرار حجب الثقة، ويصدر المجلس قراره إما على أساس الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين في المجلس، أو على أساس أغلبية خاصة تتمثل في الأغلبية المطلقة لا لعدد الحاضرين بل أغلبية عدد أعضاء المجلس، وهذا ما جرى عليه العمل في أغلب الدساتير. وهكذا فإن نص البند(ثامناً/ب) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، قد بين بوضوح الأغلبية المطلوبة لحجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء، فقد اشترط لقرار مجلس النواب أن يكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. بيد أنه اشترط الأغلبية المطلقة فقط، وهذا يعني أغلبية(نصف الحاضرين+١) عند اكتمال النصاب القانوني لانعقاد الجلسة، والذي حددته المادة(٥٩/أولاً) من الدستور كحد أدنى(١٣٨) عضواً، وبالتالي يكون تصويت(٧٠) عضواً من أعضاء البرلمان كافياً لحجب الثقة عن الوزير، وما يدعم هذا التفسير، أن الدستور يذكر في مواده عندما يقصد العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب يذكر(الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه)^(٤)، وفي هذه الفقرة لم يذكر عبارة (لعدد أعضائه)، وبذلك يفهم أن الأغلبية الواجبة لحجب الثقة عن أحد الوزراء، أو أحد رؤساء الهيئات المستقلة، هي أغلبية عدد الحاضرين.

غير أن أننا نرى بأن موقف الدستور هذا يناقض موقف أغلب النظم الدستورية البرلمانية من حيث وجوب طلب أغلبية خاصة لاعتماد قرار سحب الثقة من أحد الوزراء، لما لهذا القرار من نتائج مهمة وخطيرة في الحياة السياسية داخل الدولة.

وهنا تجب الإشارة إلى أن الدستور العراقي النافذ قد نص على إمكانية حجب الثقة عن مجلس الوزراء بأكمله كما جاء بالمادة(٦١/ثامناً/د)، إلا أنه لم يبين آلية حجب الثقة ولا الأغلبية المطلوبة لذلك، ونظراً لخطورة هذا الأمر وجسامته كان على المشرع النص على آلية حجب الثقة في هذه الحالة.

(١) د. عبدالمفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار المنهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ٣٧٧.

(٢) د. عبدالمفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

(٣) د. عادل المطيطباتي، النظام الدستوري في الكويت، دون ذكر الناشر، ط ٣، ١٩٩٨، ص ٨٢٤.

(٤) نص المادة (٦١/ثامناً/ب-٣) من الدستور.

وإذا عدنا إلى نصوص بعض الدساتير العربية لوجدنا أنها هي أيضاً تؤكد الاغلبية المطلقة لأعضاء مجالسها، وهكذا نصت المادة (١٠١) من دستور دولة الكويت بأن (... ويكون حجب الثقة عن الوزير بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس..) هي بخصوص حجب الثقة عن أحد الوزراء، أما ما يخص رئيس مجلس الوزراء فقد رتب الدستور إجراءات خاصة سنتناولها بشيء من التفصيل في آثار إقرار عدم جواز التعاون مع رئيس مجلس الوزراء تطبيقاً للمادة (١٠٢) منه. أما بخصوص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ فقد جاء النص مطلقاً إذ نصت المادة (١٣١) على أن (... يكون سحب لعدد أعضائه..)^(١).

المطلب الثاني

آثار المسؤولية السياسية

بعد الانتهاء من مناقشة إجراء سحب الثقة، يتم التصويت على مسألة الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها، والنتيجة التي تحصل لا تخرج عن أحد أمرين، هما: إما أن تكون لصالح الحكومة، أي أن المجلس يقرر ثقته بالحكومة أو أحد أعضائها، وفي هذه الحالة تستمر في الحكم، وإما أن تكون لغير صالح الحكومة، أي أن المجلس يقرر سحب الثقة عنها أو عن أحد أعضائها، ومن ثم يتقرر على الحكومة أو الوزير تقديم الاستقالة. وعلى كل حال فإن النتيجة المؤكدة والمترتبة على قرار حجب الثقة هي استقالة الحكومة مجتمعة في حال المسؤولية التضامنية، أو استقالة أحد أعضائها، والذي صدر قرار حجب الثقة عنه في حال المسؤولية الفردية^(٢). وبناءً على ما تقدم يمكن بيان الأثر الذي سيترتب على حجب الثقة عن أحد أعضاء الحكومة، فضلاً عما سيترتب من أثر عند حجب الثقة عن الحكومة مجتمعة وعلى النحو الآتي :

أولاً: أثر قرار حجب الثقة عن احد اعضاء الحكومة.

في العراق، جاء بالمادة (٦١/٦١/١) من الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥ بأنه "المجلس النواب سحب ثقة أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعتبر مستقلاً من تاريخ قرار سحب الثقة..."^(٣)، وبذلك رتب الدستور العراقي على قرار المجلس بحجب الثقة عن الوزير وجوب اعتزاله من المنصب فوراً، وهذا يعني أن ولاية الوزير تنتهي من تاريخ إصدار المجلس لهذا القرار دون الانتظار لحين تقديم استقالته.

أما بالنسبة لرئيس الهيئة المستقلة فإن الأثر الذي سيترتب على حجب الثقة عنه هو الإعفاء وليس الاستقالة كما هو الحال بالنسبة للوزير، كما جاء بالمادة (٦١/٦١/هـ) بأنه "المجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفق الإجراءات المتعلقة بالوزراء، وللمجلس إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة" وهو ما أكدته المادة (٦٧) من نظام مجلس النواب العراقي الداخلي.

وبالرجوع إلى بعض الدساتير العربية نجدتها قد تضمنت الحكم ذاته، وعدت الوزير معتزلاً لمنصبه عقب

(١) الأصل أن المجلس يتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين ما عدا الحالات التي يشترط فيها أغلبية محددة، وهو ما أكدته المادة (٩٧) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢، والمادة (١٠٧) من دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١.
(٢) د. سليمان المطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٩٥.
(٣) ينظر المادة (٦٣) من نظام مجلس النواب العراقي الداخلي لعام ٢٠٠٧.

صدور قرار سحب الثقة الذي يوجب عليه الاستقالة فوراً. وهكذا نصت المادة (١٠١) من دستور دولة الكويت النافذ بأنه "إذا قرر المجلس عدم ثقته بأحد الوزراء يعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ إقرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً). وهو ما أشارت له المادة (١٣١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ بأنه "...إذا كان قرار سحب الثقة متعلق بأحد أعضاء الحكومة، وجبت إقالته).

وقد انقسم الفقه، إلى اتجاهين بشأن الآثار المترتبة على قرار المجلس بسحب الثقة من أحد الوزراء أو وزراء معينين، فذهب البعض^(١) إلى أنه يتعين على الوزير أو الوزراء الذين سحبت منهم الثقة الاستمرار في أداء عملهم وتصريف العاجل من شؤون وزاراتهم لحين تعيين خلفاً لهم. إلا أن البعض الآخر^(٢) يرى أنه يتعين على الوزراء أو الوزير أن يتخلى عن منصبه فور صدور قرار المجلس بحجب الثقة، ولا يجوز الاستمرار في ممارسة مهامه بدعوى تصريف العاجل من شؤون الوزارة.

وتفريعاً على ذلك، فإن تقديم الوزير استقالته وقبولها لا يدعو أن يكون تنفيذاً لقرار المجلس بسحب الثقة، والذي أنتج أثره في إنهاء خدمة الوزير الذي صدر بحقه فور صدوره. وبالتالي لا يجوز للوزير الذي حجب عنه الثقة أن يتخذ أي إجراءات عقب قرار المجلس وإلا اعتبر ذلك غصباً للسلطة، ذلك أنه صدر ممن لا ولاية له في إصداره^(٣).

بيد أننا لا نتوافق مع ما ذهب إليه الجانب الأول من الفقه، فيما يتعلق بوجود استمرار من حجب عنه الثقة في تصريف العاجل من شؤون وزارته حتى يتم تعيين خلفاً له، ذلك أنه يعتبر معزولاً فاقداً لمنصبه بحكم الدستور بمجرد صدور قرار حجب الثقة عنه، وعليه فأي عمل يقوم به أو أي قرار يصدره يعتبر باطلاً ولا أثر له ذلك أنها مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني، ذلك أن الوزير في هذه الحالة قد زالت عنه الولاية أو الصفة القانونية لمباشرة هذه الأعمال، هذا من جانب، ومن جانب آخر ما الذي يضمن عدم قيام الوزير الذي حجب ثقته بإساءة استعمال السلطة خلال مدة استمراره في أداء العمل لتصريف العاجل من أمور الوزارة، وهو الذي ارتكبه فعلاً من قبل مما أدى إلى سحب الثقة منه.

ثانياً: أثر قرار حجب الثقة عن الحكومة مجتمعة.

من القواعد التي استقرت عليها النظم البرلمانية أنه يتعين على الوزارة إذا ما سُحبت الثقة منها مغادرة السلطة فوراً دون حاجة إلى أي إجراء آخر ما لم ترى حل المجلس النيابي، وهذا ما جرت عليه القاعدة في بريطانيا حيث تقدم الوزارة استقالتها فور صدور قرار مجلس العموم بعدم الثقة بها.

أما في العراق فإن الأثر الذي سيترتب على حجب الثقة عن مجلس الوزراء بأكمله، هو أن تعد الوزارة مستقبلة بأجمعها، وهو ما أكدته المادة (٦١/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالقول (في حال التصويت

(١) انظر في هذا الاتجاه، د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٢٥٩.
 (٢) ينظر، د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ٢٣١. د. سليمان الطماوى، المنظم السياسية والمقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩٦.
 (٣) انظر في ذلك، د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ٢٣١. د. محمد باهي ابو يونس، المراقبة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٧٦.

بسحب ثقة مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس المجلس والوزراء في مناصبهم لتصريف الأعمال اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، لحين تشكيل مجلس وزراء جديد وفق أحكام المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق النافذ. وبذلك تُعد الوزارة مستقلة حال حجب الثقة عن مجلس الوزراء بأكمله دون حاجة إلى عرض تقرير مجلس النواب على رئيس الجمهورية.

كما أشارت المادة (١٢٧) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١، بعدم إمكانية تطبيق آثار حجب الثقة بصورة فورية، بل يقوم المجلس بإعداد تقرير يرفعه إلى رئيس الجمهورية يتضمن عناصر الموضوع، وأسبابه وما انتهى إليه من رأي بهذا الشأن، وللرئيس قبول استقالة الوزارة أو إعادة التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، مما يعني أن الوزارة لا تعتبر مستقلة بمجرد صدور قرار حجب الثقة عنها، وإنما يتم قبول استقالتها إذا قام رئيس الجمهورية بإعادة التقرير إلى مجلس الشعب، ولكن المجلس إذا عاد إلى إقرار حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء، والحالة هنا يجب على رئيس الجمهورية قبول استقالة الوزارة. ويلاحظ بأن الدستور لم يرتب أي حكم على مرور هذه المدة دون رد التقرير من قبل رئيس الجمهورية، عليه يعتبر هذا الموعد موعداً تنظيمياً فإذا انتهى فلا أثر لهذا الانتهاء.

إذاً يترتب على إقرار مسؤولية مجلس الوزراء ككل اعتبار الوزارة مستقلة إلا أنه يتعين على رئيس المجلس ووزرائه الاستمرار في مناصبهم لتمشيه الأمور اليومية لوزاراتهم لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً لحين تكليف الحكومة الجديدة. وبذلك يكون حجب الثقة عن الوزارة كاملةً على عكس حجب الثقة عن أحد الوزراء، ونحن نعتقد أن الحكمة من التفرقة بين الحالتين تكمن في أن استقالة أحد الوزراء نتيجة سحب الثقة منه لا تؤدي في كل حال من الأحوال إلى تعطيل شؤون الوزارة أو الحكومة على أساس إمكانية تسيير أعمال الوزارة عن طريق الوكلاء لحين اختيار وزير جديد لشغل المنصب الوزاري.

أما في حال استقالة مجلس الوزراء بأجمعه فلا يمكن أن تدار جميع الوزارات من قبل الوكلاء أو الموظفين الإداريين، إضافة إلى أن استقالة الحكومة تعني تعطيل البرنامج الحكومي المطروح على المجلس ككل، وبالتالي لا بد من اختيار حكومة جديدة بوزراء جدد لتحل محل الحكومة المستقيلة، والتي تعمل على تمشية الأمور الأساسية في الدولة.

ولا مناص من القول بأن المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق النافذ، أوضحت بأن (الرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى رئيس مجلس النواب بسحب ثقة رئيس مجلس الوزراء) وباستقراء ما تقدم يتبين أن الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية بتقديم طلب لسحب ثقة رئيس مجلس الوزراء هي صلاحية جديدة، وقد أدرجت ضمن الصلاحيات الممنوحة للرئيس، لأنه عادة لا تخول دساتير الدول ذات النظم البرلمانية منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، ذلك أن رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء يمثلان فرعان للسلطة التنفيذية ضمن النظام البرلماني، إذ يعتبر (رئيس الجمهورية) رئيساً فخرياً للسلطة في حين يتربع رئيس مجلس الوزراء واقعياً على السلطة، والواقع السياسي الحالي في العراق لم يشهد استعمال الرئيس لهذه الصلاحية، لكن قبل نفاذ

الدستور لَوْح الرئيس جلال طالباني باستخدام هذه الصلاحية بسبب الخلاف الذي حصل بين التحالف الكردي ورئيس الوزراء (إبراهيم الجعفري) بسبب قضية كركوك وضمها إلى كردستان^(١).

وهنا تجب الإشارة إلى أن الدستور النافذ، ونظام مجلس النواب الداخلي الحالي لم ينظم آلية سد فراغ الحكومة في حالة حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء، إلا أن الباحث يرى أنها مأخذ تسجل على الدستور، كونه يثير الخلاف فمن الجهة التي ستقدم إليها الاستقالة، فهل ستقدم إلى رئيس الجمهورية أم إلى رئيس مجلس النواب؟ ولو افترضنا جدلاً أن الاستقالة ستقدم إلى رئيس مجلس النواب أسوة باستقالة رئيس الجمهورية^(٢)، فهل تعد نافذة من تاريخ تقديمها، أم من تاريخ حجب الثقة، أم بعد مضي (٧) أيام من تاريخ تسليمها لمجلس النواب، وعلى حد سواء مع استقالة رئيس الجمهورية^(٣)؟ أم تبقى الوزارة (رئيس مجلس الوزراء- ووزرائه) قائمة لتمشيه الأمور اليومية لمدة لا تزيد على (٣٠) يوماً بالقياس على حالة حجب الثقة عن الحكومة؟ هذه التساؤلات وربما أخرى غيرها كان الأجدر بالمشروع الدستوري تنظيمها حسماً لأي خلاف يمكن أن يثار بشأنها لاسيما وأن الدستور سبق وأن نظم صراحة استقالة رئيس الجمهورية.

إلا أن المادة (١٣١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، قد قد بينت بأنه (إذا قرر مجلس الشعب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد وزرائه أو نوابهم وبينت الحكومة تضامنها قبل التصويت، أستوجب أن تقدم الحكومة استقالته...). وعليه لم يشترط الدستور عرض قرار المجلس بحجب الثقة على رئيس الجمهورية لإقراره أو الاعتراض عليه، وفي هذا إزالة كل القيود السابقة وإطلاق يد البرلمان لممارسة سلطاته الرقابية على اكمال وجهه، إلا أنه لم يفصل الأمر كما هو الحال في العراق، لمن تقدم الاستقالة، وهل تعتبر الحكومة مستقبلية من تاريخ قرار المجلس، وهل تستمر الحكومة في تسيير أمور الدولة لحين اختيار حكومة جديدة؟

أما دستور دولة الكويت، قد رتب في المادة (١٠٢) منه آثاراً خاصة لتقرير بعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فقد أشار الدستور بأن القرار الصادر من مجلس الأمة لا يرتب أثره فوراً كما هو الحال في حجب الثقة عن أحد الوزراء، والذي يعد معتزلاً منصبه من قرار حجب الثقة عنه، بل يجب على المجلس أن يرفع تقريره لرئيس الدولة، والذي يكون بمثابة الحكم في النزاع القائم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وللأمير أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويوصي بتعيين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة اللجوء إلى خيار الحل إذا قرر المجلس الجديد بنفس الاغلبية الامتناع عن التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الحالي اعتبر معتزلاً من منصبه منذ تاريخ قرار المجلس في هذا الخصوص، ويتم تشكيل وزارة جديدة.

ومن خلال ما تقدم يتبين أن هناك مراحل لمسؤولية رئيس مجلس الوزراء، المرحلة الأولى: يكون القرار فيها لرئيس الدولة الذي له أن يوافق مجلس الأمة على رأيه ويعفي رئيس مجلس الوزراء من منصبه أو يقرر

(١) زينة عبد الصاحب كوزان : المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الكوفة، ٢٠٠٥، ص ١٧٦.
(٢) المادة (٧٥/أولاً) من دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٦١/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥.

حل مجلس الأمة، وفي حال أقر مجلس الأمة الجديد عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، تبدأ المرحلة الثانية، والتي يكون القرار فيها للشعب ممثلاً بمجلس الأمة الجديد، حيث يمكنه إعفاء رئيس مجلس الوزراء من المنصب.

ولابد من الإشارة إلى أن نظام دولة الكويت الدستوري منح رئيس الدولة سلطات واسعة لضمان استمرار عمل مؤسسات وسلطات الدولة، وعلى الرغم من تبني دستور دولة الكويت النظام البرلماني، إلا أنه لم يأخذ بما هو مقرر في الأنظمة التقليدية البرلمانية، فلم يذهب إلى تجريد رئيس الدولة من ممارسة أي سلطة حقيقية وجعله رئيس دولة يسود ولا يحكم، بل ذهب إلى منح رئيس الدولة اختصاصات خطيرة يمارسها منفرداً ومستقلاً عن وزارته^(١).

والسؤال الذي يطرح هنا: هل يمكن تشكيل وزارة جديدة من قبل رئيس مجلس الوزراء الذي قرر البرلمان مسؤوليته؟ وهل يجوز اختيار الوزير الذي طرح الثقة عنه في وزارة جديدة؟ للجواب عن هذا السؤال نقول: أنه هناك من الفقهاء^(٢) من يرى أن التدوير الوزاري مشروع كونه صيغة قانونية لمواجهة أثر الاستجواب، فلا يمكن للحكومة ترك أحد وزرائها وهو يعمل في إطار برنامجها الوزاري، كما أن الاستجواب وبعد استقالة الوزارة قد انتهى وتقلصت آثاره، وتشكيل وزارة جديدة يعتبر أمر منفصل عن موضوع الاستجواب. إلا أن البعض^(٣) يرى أنه لا يجوز هذا بالقطع؛ لأن تقرير المسؤولية أو طرح الثقة يعني أن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير فقد صلاحية العمل الوزاري، وأضحى لا يجوز ثقة المجلس حتى ولو كان هذا الأخير غير الذي قرر مسؤوليته أو طرح الثقة به، كما لا يجوز التحايل على ذلك بنظام التدوير الوزاري بأن تسند إليه في الوزارة الجديدة حقيبة وزارية أخرى غير التي كان يتولاها عند طرح الثقة منه، ويؤيد الباحث ما ذهب إليه الفقه في ذلك، إذ أن من طرحت الثقة منه أثبت عدم صلاحيته لتولي منصب وزاري، فمن غير المعقول اختياره كأحد أعضاء الوزارة الجديدة أو تكليفه بتشكيل وزارة جديدة، كما يمكن القول: أن الإدانة في مجال المسؤولية الجنائية تعد مانع من الاستمرار في الوظيفة العامة، ويبدو لنا أن أعمال هذا الأثر أكثر جدية للإدانة الوزارية في مجال مسؤولية الوزراء السياسية.

غير أن البعض^(٤) يرى أن حالة حجب الثقة عن مجلس الوزراء بأكمله تختلف عن حالة حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء، وأن عدت الوزارة مستقلة، إذ وفقاً للحالة الأولى يصعب تكليف أحد أعضاء مجلس الوزراء ممن حجبت عنهم الثقة في الوزارة الجديدة على عكس من الحالة الثانية.

وهنا يثار تساؤل حول مدى اختصاصات الوزارة المسحوب منها الثقة؟ كما بينا سابقاً أن تقرير مسؤولية الوزارة يمر بإجراءات طويلة، إذ تبقى الوزارة في سدة الحكم حتى نهاية هذه الإجراءات طوال المدة الواقعة ما

(١) نص المادة (١٠٢) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.
 (٢) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٤٢ وما بعدها.
 (٣) د. محمد باهي أبو يونس، المراقبة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٧٨.
 (٤) د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة المسنهوري، ص ٣٦٤.

بين صدور قرار المجلس بسحب الثقة وانتهاء الإجراءات أو المدة المحددة في الدستور^(١). فقد استقر الفقه للتوفيق بين اعتبارين، هما خلال هذه المدة تنتفي المسؤولية السياسية للوزارة أمام المجلس النيابي، كما يجب على الوزارة القيام بواجباتها تحقيقاً للمصلحة العامة، وعليه يجب على الوزارة القيام بمباشرة المسائل الجارية لحين تشكيل الوزارة الجديدة^(٢). ويمكن تحديد نطاق المسائل الجارية بالأعمال التي يتطلبها سير المرافق العامة، دون التي تدخل في نطاق التأثير في السياسة العامة للدولة.

الخاتمة :

اولاً: الاستنتاجات :

١. أشار دستور جمهورية العراق الحالي للعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١/سابعاً/أ/ب) للوظيفة الرقابية للبرلمان على أداء مجلس الوزراء، إذ جاء النص غير موفق، بسبب عدم تسميته لحضور الوزير أمام مجلس النواب من قبيل: استضافة، استقدام، طلب حضور، وكان يفترض أن يبدأ النص بمضمون الفقرة(ب) التي ترسم كيفية طلب حضور رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بموجب طلب (٢٥) عضواً على الأقل، من أعضاء مجلس النواب لطلب طرح موضوع عام للمناقشة، أو استيضاح عن سياسة أداء المجلس أو أحد وزرائه، على أن يتم تقديم طلب إلى رئيس مجلس النواب، كما تضمن النص عيباً آخر، بترك تحديد موعد حضور رئيس الوزراء أو الوزراء أمام مجلس النواب دون تقييد بمدة زمنية معينة، ثم يأتي بعد هذا المضمون الفقرة (سابعاً/أ) التي رسمت للعضو في مجلس النواب كيفية توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء ووزرائه، كما يبدو من مضمون النص بأن رئيس مجلس الوزراء والوزراء غير ملزمين بالإجابة على أسئلة النواب من خلال النص (ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء) وكان يفترض أن يبدأ النص بعبارة (وعليهم) بدلاً عن (ولكل منهم)، وهنا يمكن التفسير، بوصف هذه العملية، بالاستضافة، للاستيضاح عن أمور لا تشكل أخطاء، وبالتالي ترك الاختيار مفتوحاً لرئيس الوزراء والوزراء بالجواب عن الأسئلة من عدمه، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الجواب عمل ايجابي يفترض أن لا يترك من قبل رئيس مجلس الوزراء أو وزرائه، وبالتالي يكون الجواب تحصيل حاصل.

٢. يمكن لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة وقد رسم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، حالات سحب ثقة الوزير، إذ أشارت المادة (٦١/ثامناً/أ) منه، على سحب ثقة أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، وتعني هنا أغلبية (نصف الحاضرين+١) عند اكتمال النصاب القانوني المحدد لانعقاد الجلسة التي نصت عليه المادة(٥٩) الفقرة (أولاً) كحد أدنى(١٣٨) عضواً، وبالتالي يكون تصويت (٧٠) عضواً كافياً لحجب الثقة عن الوزير، وما يدعم ذلك التفسير، أن الدستور يذكر في مواده عندما يقصد العدد الكلي لمجلس النواب،(الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) وفي هذه الفقرة لم يذكر عبارة (لعدد أعضائه)، ولم يوفق النص الدستوري في هذه الفقرة، عند

(١) فقد بينت المادة (٦١/د) من دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥، المدة بـ (٣٠) يوم من تاريخ قرار سحب الثقة.

(٢) انظر د.سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٢٦. كذلك د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص ١٧٧.

ذكر (ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة) وكان الأجدر أن ينص (ويعد مقالاً) لأن سحب الثقة يفترض العقاب وليس الثواب، وبالتالي الاستقالة تضمن جميع الحقوق للمستقبل، بالعكس من الإقالة.

ثانياً: المقترحات :

١. أشار نظام مجلس النواب العراقي الداخلي في المادة (٥٦) منه بأن الاستجواب يكون موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو وزرائه، وعليه نقترح النص على حق أعضاء مجلس النواب باستجواب وكلاء الوزراء، وسند ذلك يتمثل بالآتي:

- لتحقيق مساءلة فاعلة تحول دون إساءة استخدام السلطة.

- نصت المادة (٣٢) من نظام مجلس النواب الداخلي على أن (يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية : أولاً : مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة، ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية)، ومفاد ما تقدم من نص أن جميع أعضاء السلطة التنفيذية بمن فيهم الوكلاء مشمولين بالاستجواب.

٢. لقد حدد دستور جمهورية العراق النافذ للعام ٢٠٠٥، المسؤولية السياسية في المادة (٨١) على أن تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ووزرائه أمام مجلس النواب شخصية وتضامنية، إلا أنه لم يحدد مناصب سلطة الوزير، باعتبار أن مناصب سلطة الوزير عن عمل معين هو اختصاصه بهذا العمل، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري أن يسلك النهج ذاته الذي سارت عليه أغلب التشريعات الدستورية، والمتمثل بنصها على أن الوزير هو أعلى رئيس إداري في وزارته، ويتولى رسم السياسة في الوزارة ضمن حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها.

لذلك نقترح إضافة نص إلى الفرع الثاني من الفصل الثاني من الدستور والمتعلق بمجلس الوزراء ينص على أن الوزير هو أعلى رئيس إداري في وزارته، ويتولى رسم السياسة في الوزارة ضمن حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، وسند ذلك يتمثل بالآتي:-

- النص على هذه المادة يؤدي إلى تقرير مسؤولية الوزير في حدود اختصاصه وسلطته

- هذا النص سيحدد مناصب سلطة الوزير وبالتالي مسؤوليته عن هذه السلطة بناء على أن السلطة والمسؤولية شيان متلازمان.

٣. عالج دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥، حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، وقضى في المادة (٨١/أولاً) منه على أن يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، لأي سبب كان، مما يعني أن الدستور قد أجاز الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وكان أولى بالمشروع الدستوري أن يضع نصاً يحدد مسؤولية رئيس الدولة، بما يضمن حق استجوابه ومحاسبته من قبل أعضاء مجلس النواب إذا أخطأ أو تجاوز في ممارسة سلطته الممنوحة له بموجب المادة (٨١/أولاً) من الدستور.

لذا نقترح إضافة فقرة إلى المادة (٨١) من الدستور تضمن بأن يخضع رئيس الجمهورية لأحكام الاستجواب

التي نصت عليها المادة (٦١/سابع/ج) من الدستور النافذ، في حال قيام رئيس الجمهورية بمقام رئيس مجلس الوزراء ولأي سبب كان، وسند ذلك يتمثل بالآتي:

- أن تقرير المسؤولية لرئيس الدولة بوصفه رئيساً للحكومة، يعد ضماناً هاماً لعدم إساءة استعمال السلطة .
- عندما يكون رئيس الدولة يمارس سلطة رئيس مجلس الوزراء، فإن انعدام المسؤولية السياسية سيحدث خللاً جسيماً في التوازن بين سلطته ومسؤوليته، كما أن انعدام المسؤولية لرئيس الدولة بصفته رئيساً للحكومة يتناقض مع المبدأ الدستوري المسلم أن السلطة والمسؤولية متلازمان، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسئولاً عن مباشرتها.

٤. أعطى دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥، الحق في سحب الثقة من أحد الوزراء لمجلس النواب على إثر استجواب يوجه إليه وفقاً للمادة (٦١/ثامن/أ) منه، والمادة (٦٣) من نظام مجلس النواب الداخلي، وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء المادة (٦١/ثامن/ب) من الدستور اعلاه، والمادة (٦٤) من نظام مجلس النواب الداخلي. بيد أن الدستور والنظام الداخلي أغفلا الإشارة إلى إمكانية سحب الثقة عن نواب رئيس مجلس الوزراء أو وكلاء الوزراء. لذلك نقترح إضافة فقرة إلى (المادة ٦١/ثامن/أ) تشير إلى سريان الأحكام الخاصة بالوزراء على نواب رئيس مجلس الوزراء، ووكلاء الوزراء.

المراجع والمصادر

أولاً: الكتب :

- أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة، بدون ناشر، بدون تاريخ نشر.
- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة-الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢.
- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.
- د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الجزء الأول النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٧.
- د. سعد عصفور، النظام الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.

د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دون ذكر الناشر، ط ٣، ١٩٩٨.

د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة (الكتاب الثاني التطور الدستوري في مصر) (الجزء الأول: التطور الدستور في مصر من عام ١٨٣٧م وحتى عام ١٩٧١م) دار النهضة العربية، ط ١، ٢٠٠٦.

د. عبد القادر إسماعيل، التعديلات الدستورية، ط ١، عبادي للنشر، دون مكان نشر، ٢٠٠١.

د. عبد الله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٦٨.

د. عبدالله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨.

د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، جامعة الكويت، ط ١ الأولى، ١٩٨٩.

د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٢.

د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

د. محمد كمال ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٧٠.

د. محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.

د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٠.

ثانياً: الرسائل والأطاريح :

١. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

٢. د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦.

٣. د. جلال السيد بنداري، الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦.

٤. زينة عبد الصاحب كوزان: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الكوفة، ٢٠٠٥.

٥. د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، أطروحة دكتوراه، كلية حقوق جامعة عين شمس، بدون تاريخ نشر.

ثالثاً: الدساتير والقوانين والأنظمة :

١. دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.
٢. دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.
٣. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٤. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.
٥. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
٦. نظام مجلس النواب العراقي الداخلي لعام ٢٠٠٧.
٧. نظام مجلس النواب العراقي .
٨. داخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.