ماهية مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه والعوامل المؤثرة عليها في النظام البرلماني
(دراسة مقارنة)

الطالب
حسين فليح حسن الزبيدي

١٤٤٠هـ ٢٠١٩م

المقدمة

ان النظام البرلماني نظام يقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتبادل الرقابة بينهما، وهو يقوم على ثلاث دعامات، رئيس دولة غير مسؤول سياسياً يسود ولا يحكم، ووزارة تتولى الحكم على أساس التضامن بين أعضائها، وبرلمان يملك ان يحاسب أعضاء الحكومة بصورة فردية أو جماعية، وان يسحب الثقة من الحكومة في مقابل حق الحكومة في حل البرلمان.

ويرى الفقيه "هوريو" ان المسؤولية السياسية الوزارية في النظام البرلماني التقليدي هي مسؤولية الحكومة أمام الشعب بلجوء الوزارة في كل مرة تُخذَل فيها أمام مجلس النواب بصدد مسألة مهمة تستدعي نزع الثقة منها تلجأ الى الشعب تستفتيه، وهذا يُحوِّل مسؤولية الوزارة من مجلس النواب الى الشعب مباشرة(١).

ولأهمية المسؤوليتين السياسية والجنائية لمجلس الوزراء ورئيسه فسنتطرق لهما دون باقي المسؤوليات، ونتناول هذا البحث في مبحثين؛ المبحث الأول هو ماهية مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه، أمَّا المبحث الثاني فهو العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في معرفة ماهية مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه والعوامل المؤثرة عليها في النظام البرلماني وتطبيق ذلك على بريطانيا والعراق من اجل الكشف عن أفضل الحلول المناسبة بما يحقق التوفيق بين ما هو مقرر في الدساتير وما يتم طرحه في الحياة السياسية. وتشمل أهمية البحث بيان العوامل والأسباب السياسية والتشريعية والنفسية التي تؤثر على إعمال المسؤولية الوزارية وتؤدي بالنتيجة الى ندرة تطبيق قواعد المسؤولية الوزارية على مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني.

إشكالية البحث:

إن أساس المسؤولية السياسية السلطة، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وإن نقطة الاختلاف بين النظام البرلماني والأنظمة النيابية الأخرى هي في وجود الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، والوزارة المسؤولة يكون لها السلطة على مقاليد الحكم. وتظهر إشكالية البحث من خلال الصعوبة في تحديد المسؤولية الفردية للوزير عندما يكون هناك عمل مشترك بين

(١) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧م، ص ٩٥.

وزارته ووزارات أخرى لتنفيذ السياسة العامة في بعض المجالات القومية مثل التعليم والبطالة. وفي مثل هذه الحالات ان تحدد المسؤولية الفردية لكل وزير بواسطة لجنة تحقيق يحددها البرلمان لذلك الغرض، وكثيراً ما تواجه هذه اللجان بعض الصعوبات في تحديد المسؤولية الفردية بسبب تداخل العمل المشترك بين الوزارات في بعض المجالات. كما يخلق التشدد في إجراءات ومراحل فرض المسؤولية الوزارية على مجلس الوزراء ورئيسه، والتي رسمتها التشريعات الدستورية والقانونية، نوع من الصعوبات في إكمال مراحل المسؤولية السياسية على مجلس الوزراء ورئيسه.

منهجية البحث:

إعتمد البحث دراسة مقارنة تحليلية، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية التي تخص ماهية المسؤولية الوزارية لمجلس الوزراء ورئيسه والعوامل المؤثرة عليها، وتطبيقاتها العملية ومقارنتها بين النظامين البريطاني والعراقي.

خطة البحث:

تتكون خطة البحث من مقدمة ومبحثين تليهما خاتمة وفق الاتي:

المبحث الأول: ماهية مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني.

المطلب الأول: مفهوم مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني.

المطلب الثاني:أساس وتعريف مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني.

المبحث الثاني:العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني

المطلب الأول: العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في بريطانيا.

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في العراق.

الخاتمة:

المراجع:

المبحث الأول

ماهية مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني

تثار المسؤولية السياسية للحكومة (الوزارة) عند مخالفتها لأحكام القانون الدستوري، ويكون للحكومة في النظام البرلماني دور فاعل ومؤثر الى حد كبير في ممارسة السلطة، ورسم السياسة العامة للدولة، ومقابل ذلك فلابد للحكومة ان تخضع للرقابة البرلمانية عن طريق وسائلها الدستورية للحد من تلك السيطرة بموجب الأُطر الدستورية ضماناً لعدم تعسفها في استخدام السلطة. ولا تظهر المسؤولية السياسية الوزارية إلَّا في الدول التي تأخذ بالأنظمة البرلمانية سواء كان نظام الحكم فيها ملكياً أم جمهورياً[١]. واذا اعتبر البرلمان أو الحكومة ان المسألة موضوع الخلاف مسألة سياسية هامة وبمثابة محك الثقة بالحكومة فان الحكومة يتعين عليها الاستقالة أو الحل، وهنا نلاحظ ان وظيفة البرلمان الأساسية هي انتقاد الحكومة بينما وظيفة الحكومة هي تصريف شؤون الدولة[٢]. ولبيان هذا المبحث نتناوله في مطلبين؛ المطلب الأول هو مفهوم مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني، أمَّا المطلب الثاني فهو أساس وتعريف مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني.

المطلب الأول

مفهوم مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني

ان الوزير هو الذي يختص بتقرير السياسة العامة التي ستنفذها وزارته في اطار السياسة العامة للدولة التي يقررها مجلس الوزراء، وبعد تقرير هذه السياسة تستميت الخدمة المدنية من اجل تنفيذها بحماس بغض النظر عن اقتناعها بهذه السياسة أم لا، ولهذا فان من الصعوبة بمكان تحديد خط فاصل بين السياسة والإدارة، ومن ناحية أخرى فان الوزير يتحمل المسؤولية عن كل أعمال وزارته دون الالتفات الى كونها تشتمل على أمور جوهرية في السياسة العامة للحكومة أم إنَّها مجرد أمور تتعلق بالتفاصيل الإدارية.

ومن هنا فيمكن القول عن الحكومة أو الوزارة بالتضامن والوزير بالانفراد انهم مسؤولون، وان مسؤوليتهم أو محاسبتهم أو استجوابهم بالمثول أمام البرلمان عند السؤال أو الاستجواب تعني التزام الوزراء بالانفراد أو التضامن بالظهور أمام البرلمان وتقديم التبرير الوافي لأعمالهم متى ما طلبه البرلمان. فالوزير أو الوزير الأول عندما يقف أمام البرلمان ليوضح ويبرر السياسة الخاصة بالوزارة المعنية أو سياسية الحكومة حسب الحال فإنه يقف

(١) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٩.

(٢) . (٢) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١م، ص ١٣٣.

أمام سلطة تملك مسائلته وتوقيع الجزاء اللازم اذا ثبت سوء الإدارة، أو الإضرار بالمصلحة العامة[١].

ولا شك ان الوزير يسأل عن وزارته والأجهزة الإدارية التابعة له أمام البرلمان، وذلك لأنه يملك سلطة رئاسية على جميع العاملين لديه في وزارته والأجهزة الإدارية التابعة له، فهو يمثل رأس الهرم الإداري للوزارة التي يترأسها، ولا يمكن له التنصل من هذه المسؤولية بإلقائها على الموظفين التابعين له بحجة قيامهم بالعمل الموجب للمسؤولية السياسية، دون الرجوع إليه، أو انه قام بالعمل الموجب للمسؤولية بناءً على توجيهات الملك[٢]. ففي سنة ١٦٧٨م، اتهم مجلس العموم البريطاني الوزير "دانبي" بالخيانة لاتصاله بملك فرنسا والاستحواذ على سلطات الملك وعقد صلح ضار بالبلاد، ورغم انه برر المفاوضات بأنها كانت بضغوط من الملك، إلَّا إنَّ المجلس قرر مسؤولية الوزير عن كل أعماله على أساس قاعدة ان الملك لا يخطأ[٣].

ويلاحظ ان أساس مسؤولية الوزارة هو إنَّها الفرع الفعال من السلطة التنفيذية، فهي محور الأداء الحكومي وأداة الحكم والتنفيذ، وتهيمن على مصالح الدولة، وترسم السياسة العامة للحكومة وتتابع تنفيذها، وتشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية، إذن الحكومة بهذه السلطات يجب ان تكون مسؤولة، فأينما تكون السلطة تكون المسؤولية[٤].

ويرى جانب من الفقه انه في كل حالة يكون فيها عمل الوزير منسجماً مع السياسة العامة للحكومة ولم تقم باستنكاره، أو ان ذلك الإجراء يكون جزء من خطة تنفيذية رسمتها الوزارة، فيؤدي ذلك العمل الى مسؤولية الوزارة بالكامل، إلَّا اذا بادر الوزير بالإعلان عن تحملها وحده، فمن الممكن ألا تتعدى المسؤولية ذلك الوزير فقط[٥].

والحقيقة يقوم النظام البرلماني على التعاون والرقابة بين الحكومة والبرلمان، وفي هذا النظام يكون الوزراء مسؤولين أمام البرلمان، وعلى الوزارة الاستقالة اذا فقدت ثقة

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٧٢، ١٤٨.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٩٤-٢٩٥.

(٣) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م، ص ٢٠٣.

(٤) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣١٧.

(٥) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٩٨.

البرلمان[١]. وبعد تقديم طلب سحب الثقة، فإن اتخاذ القرار لا يحدث على الفور، وإنمَّا يؤجل التصويت على الثقة فترة من الوقت تتفاوت طولاً وقصراً طبقاً لما تحدده الدساتير، والحكمة من ذلك لتهدئة النفوس واتخاذ القرار في جو يسوده الهدوء والتفكير[٢].

وحري بالذكر اصبح من المسلَّم به ان الوزير لا يجوز له ان يتعرض في تصرفاته وأقواله وتصريحاته الى مناقشة المسائل السياسية العليا أو الدقيقة الحساسة التي تؤدي الى إحراج الحكومة، ويكون فيما عدا ذلك حراً في أقواله وتصريحاته[٣].

وفي الغالب تقرر بعض الدساتير البرلمانية حق المجلس النيابي في إتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء جنائياً فيما يقع منهم من جرائم أثناء أدائهم لوظائفهم، كما قد تقرر اشتراك بعض أعضاء المجلس النيابي في عضوية الهيئة الخاصة التي تتكون لمحاكمتهم[٤].

وتعتبر المسؤولية الفردية هي اللبنة الأولى لظهور المسؤولية السياسية للوزارة حيث كان ظهورها سابقاً بكثير لظهور المسؤولية التضامنية والتي استغرقت وقتاً طويلاً حتى ظهرت معالمها وأرست قواعدها، وتصيب هذه المسؤولية وزير بشخصه أو عدد محدد من الوزراء جراء فعل خاص بسياسته لا بالسياسة العامة للوزارة. وكان أول تطبيق للمسؤولية السياسية الفردية في بريطانيا عام ١٧٤٢م وهو تقرير مسؤولية الوزير "روبرت والبول" الفردية وإجباره على الاستقالة، عند ما حدث خلاف بينه وبين مجلس العموم[٥].

وتقوم الأغلبية في النظام البرلماني بتصريف شؤون الحكم وفق برنامجها الانتخابي الذي حاز ثقة الأغلبية، وان المعارضة تعمل على انتقاد سياسة الحكومة أو إثبات فشلها أثناء تطبيق تلك السياسة وتسعى الى كسب الأغلبية حتى تُسقِط الحكومة وتحل محلها[٦].

وقد أغفلت بعض الدساتير البرلمانية النص على مسؤولية نواب رئيس مجلس الوزراء[٧]. كما اختلفت الدساتير البرلمانية فيما يترتب على قرار سحب الثقة ففي إنجلترا يتوجب على الوزير الذي تم سحب الثقة منه ان يقدم استقالته، أمَّا في العراق فيترتب على

---

(١) . د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١، ص ٢١٠.

(٢) . د. رافع خضر صالح شبر، كريم لفته مساري الجزراوي، تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، ٢٠١٥م، ص ٣٠.

(٣) . د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، القاهرة، دار الفكر العربي، (د، ت)، ص ٦٢٦.

(٤) . د. دويب حسين صابر، الوجيز في الأنظمة السياسية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م، ص ٢٥٩.

(٥) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٦) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٣٤.

(٧) . ومن هذه الدساتير الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، ولكن المشرع العراقي تلافى هذا الخطأ وحسنا فعل. للمزيد ينظر: د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

قرار مجلس النواب بسحب الثقة من أحد الوزراء عزله عن منصبه وإنهاء خدمته من دون انتظار تقديم استقالته ومن ثم قبولها، إذ أن اعتزال المنصب حسب النص الدستوري يتم بموجب قرار البرلمان بسحب الثقة ومن تاريخ صدوره. أما المسؤولية التضامنية للوزارة والتي تعدّ العنصر المميز للنظام البرلماني وتعكس طابع التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيه، فهي أهم سلاح تضعه الدساتير البرلمانية ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، بيد مجلس النواب في مواجهة الحكومة، وهي تتحقق عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء[١].

وفيما يخص اليمين الدستورية لمجلس الوزراء ورئيسه فأن أداء اليمين يعد شرطاً أساسياً لتولي الشخص المنتخب لأي منصب وبضمنها منصب الوزير[٢]. وفي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م نجد ان الجهة التي يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمامها اليمين الدستورية تتمثل في مجلس النواب[٣].

وتجدر الإشارة الى ان الوزير حينما يؤدي اليمين الدستورية على تقلده الوزارة فإنما ينصرف قَسَمه الى المنصب الوزاري بشكل عام، وليس على الحقيبة الوزارية التي تقلدها بوجه خاص، ومن ثم في حالة إجراء تغيير وزاري بين الوزراء من خلال تبادل الحقائب الوزارية فليس هناك من واجب على الوزير في أداء اليمين الدستورية مُجدداً[٤].

والحقيقة ان الدستور العراقي عالج مضمون اليمين الدستورية، وأول ما يلاحظ بهذا الشأن ان صيغة اليمين الملقاة على عاتق الأشخاص المكلفين بأداء اليمين الدستورية واحدة، يستوي في ذلك ان يكون رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء[٥].

فاذا كان رئيس الوزراء أو الوزراء هم المكلفين بأداء اليمين فانهم يعدون الطرف الأساسي في اليمين الدستورية، ومن ثم في حالة الامتناع عن أدائها فأن ذلك يفسر منه بأنه عدول عن تبوء المنصب، مع العرض انه لا يوجد دوراً يذكر للبرلمان سوى كونه شاهداً على

---

(١) . ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤م، ص ١١٣.

(٢) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية "دراسة تحليلية مقارنة"، بغداد، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م، ص ١٢٠.

(٣) . المادة (٧٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.

(٤) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٥) . ويقصد باليمين الدستورية أو يمين الإخلاص للدستور والنظام بانه القسم الذي ينطوي على وعد بالوفاء والإخلاص للدستور والنظام، ويكون منصوصا عليها في الدستور، كما عرفت بانها تلك اليمين المنصوص عليها في صلب الدستور، والتي يتوجب أداؤها من قبل رئيس الوزارة وأعضائها ووفقاً للصيغة التي يحددها الدستور، وغالباً ما يكون الغرض منها وضع الحالف أمام ضميره وأمام الله في أداء الواجبات المنوط به أدائها. تنظر: المواد (٥٠- ٧١- ٧٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.

أداء اليمين وفقاً لصيغتها المحددة دستورياً، ومن ثم فان دوره ينحصر في التأكد من مطابقة الألفاظ المؤداة لتلك الواردة في النص الدستوري(١).

ويلاحظ بصورة عامة فضلاً عن المسؤولية الجنائية توجد بجانب المسؤولية السياسية التضامنية مسؤولية فردية أي مسؤولية أحد الوزراء أمام البرلمان عن سياسة وزارته فتطرح الثقة بالوزير ويضطر الى الاستقالة اذا لم يحصل على ثقة المجلس غير ان رئيس الوزراء قد يرى ان يتضامن مع الوزير في تحمل تبعة الفعل، كما قد يجد المجلس ان الوزارة كلها مسؤولة عن هذا الفعل فتتحرك المسؤولية التضامنية. ذلك ان الأصل هو تضامن الوزراء جميعاً في المسؤولية(٢).

المطلب الثاني

أساس وتعريف مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني

تترتب المسؤولية السياسية على الحكومة أمام البرلمان، من خلال سؤال الحكومة أو طرح موضوع عام متعلق بسياستها للمناقشة وكذلك إجراء التحقيق في أي موضوع بواسطة لجان المجلس أو استجواب الحكومة أو احد أفرادها ومن ثم سحب الثقة من الحكومة بالتضامن أو الوزراء بالانفراد(٣).

ويقصد بالمسؤولية السياسية ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزراء كلهم متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجباً للمسائلة، وللمسؤولية السياسية مقومات وخصائص تميزها وتنفرد بها، وتختلف عن الأنواع الأخرى من المسؤوليات، وتقوم المسؤولية السياسية للوزراء على عدة مقومات فهي ترتبط بالنظام البرلماني، وتتضمن تعبيراً واضحاً عن الإدارة، وأخيراً فهي تفرض جزاء العزل، وتعد المسؤولية السياسية للوزارة الركن الأساسي في النظام البرلماني بدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته.

والمسؤولية الوزارية تَمنَح البرلمان أو المجلس المنتخب صلاحيات سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء وفق الأطر الدستورية، ولمخالفتها للنصوص الدستورية والقانونية أو بسبب التصرفات والأعمال التي لا تتطابق مع المصالح العامة للدولة(٤).

---

(١) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) . د. حسن السيد احمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٨٧م، ص ٩٧.

(٣) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٤) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٨، ١٤٣.

واذا كانت الوزارة هي التي تمارس السلطة التنفيذية واختصاصاتها من الناحية الفعلية دون رئيس الدولة، فان السبب في ذلك هو ان مجلس الوزراء ورئيسة مسؤولون سياسياً أمام البرلمان عن أعمال ونشاط السلطة التنفيذية، عكس الحال بالنسبة لرئيس الدولة الذي هو غير مسؤول سياسياً، والمسؤولية الوزارية قد تؤدي في حالة تحقيقها الى إقالة احد الوزراء أو حتى الوزارة بأجمعها. ونظراً لأنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة، فان مسؤولية الوزارة وأعضائها ورئيسها أمام البرلمان تؤدي منطقياً الى ان تكون الوزارة هي صاحبة السلطة التنفيذية الفعلية(١).

ويجب على كل عضو في الحكومة ألَّا يكتفي بعدم معارضة قرار مجلس الوزراء، بل يجب على كل الوزراء تأييد قرارات الحكومة والتصويت لصالحها في البرلمان. وهذا ما قاد البعض الى التحذير من خطورة تصويت كل أعضاء الحكومة كأعضاء في البرلمان لصالح الحكومة(٢).

كما ان المسؤولية الفردية هي مسؤولية كل وزير لوحده أو عدد محدد من الوزراء عن الأعمال التي يباشرونها في الوزارة المسندة اليهم فإذا قرر مجلس النواب ان الفعل الصادر عن الوزير يستوجب سحب الثقة، وجب على الوزير ان يستقيل وحده دون المساس بالوزارة ككل(٣).

وتعتبر المسؤولية السياسية تدبيراً وقائياً يؤدي الى إبعاد الوزراء عن مناصبهم دون انتظار وقوع جرائم ومحاكمات، وتعود جذور هذه المسؤولية الى ان الرقابة تمارس على الأفعال وليس على الأشخاص ولهذا فأن الوزراء يتحملون المسؤولية السياسية عن السياسة العامة للحكومة وعن أعمال رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً(٤).

ونظراً لخطورة المسؤولية السياسية وما ينتج عنها من إقالة الوزير أو إسقاط الوزارة بأجمعها، فان الدساتير البرلمانية تنص على ضمانات لصالح الوزارة حتى لا تتحرك المسؤولية الوزارية بتسرع أو رعونة أو من دون تروي من أعضاء البرلمان، وأهم هذه الضمانات ان يسبق تحريك المسؤولية السياسية للوزير استجواب تَمَّت مناقشته، وان يطلب تحريك المسؤولية السياسية حد ادنى من أعضاء البرلمان يحدده الدستور، كما تعطي

(١) . د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، (د. ن)، ١٩٩٠م، ص ٢٢٢-٢٢٣.

(٢) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٨٥.

(٣) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٤) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٧٠.

الدساتير مهلة من عدة أيام لا يجوز التصويت على الثقة قبلها لإعطاء الفرصة للبرلمان لمزيد من الرويَّة والتدبر قبل التصويت، وأخيراً تشترط الدساتير أحياناً أغلبية مشددة وغير عادية ليصدر قرار البرلمان بسحب الثقة كأغلبية أعضاء البرلمان وليس مجرد أغلبية الأعضاء الحاضرين أو أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان(١).

وقد اجتهد الفقه الغربي في تعريف المسؤولية الوزارية السياسية فقد عرفها بأنها تنشأ عن كل جريمة سياسية تتعلق بالقيام بعمل مخالف للدستور ويضر بالمصالح العليا للبلاد(٢).

وينبغي الإشارة الى ان الملك في المملكة المتحدة قبل ١٨٤١م كان يعد خطاب العرش بنفسه وبعد ١٨٤١م أصبح خطاب العرش يعد بواسطة الحكومة وتقرأه الملكة في البرلمان. والملكة لا تُسأل عما جاء في الخطاب ولكن الحكومة تُسأل بالتضامن والانفراد عن كل ما يرد في الخطاب لأنه يمثل إعلاناً عاماً عن سياسة الحكومة التي ستنفذها بعد تولي السلطة، ولهذا فقد تتقدم المعارضة في ردِّها على خطاب العرش بلوم الحكومة أو الاقتراح بسحب الثقة منها كما حدث في عام ١٨٤١م عندما هُزِمَت الحكومة في التصويت بعدم الثقة في الرد على خطاب العرش(٣).

والحقيقة ان من حق الحكومة في جميع الحالات ان تعتبر أمراً من الأمور متعلقاً بالسياسة العامة للدولة، ولو أثار مسؤولية وزير بعينه أو وزراء بذاتهم، ولكن يتعين في هذه الحالة ان تكشف الحكومة نيتها صراحة قبل أجراء التصويت، كما انه من حق البرلمان ان يعتبر أي موضوع من موضوعات السياسة العامة التي صادق عليها البرلمان مثيراً للمسؤولية التضامنية للوزراء وتؤدي المسؤولية على هذا النحو الى استقالة الوزارة بكاملها(٤).

أن هيمنة الوزارة على ممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية في ظل النظام البرلماني هو أساس مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان. ومسؤولية الوزارة يكون على أساس سلطتها في إدارة شؤون الحكم تشمل جميع ما يقوم به أعضاءها من أعمال وتصرفات، وإن كانت تلك الأعمال تتعلق بحياة الوزير الشخصية(٥). فعلى الوزير ان يراعي

---

(١) . د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٣) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٣٨-١٣٩.

(٤) . د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة "دراسة مقارنة"، القاهرة، مطبعة عين شمس، (ط٥)، ١٩٨٦م، ص ٥٦٩.

(٥) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣م، ص ١٤٩.

في تصرفاته ان تكون منسجمة ومتفقة مع اتجاهات الوزارة وسياستها العامة لان معارضة قرارات مجلس الوزراء تبطل تصرفات الوزير. ونلاحظ هنا ان الوزير الأول يتمتع بحرية في التصرف أوسع مدى من الحرية المقررة للوزراء(١).

وقد ذهب بعض الفقهاء العرب الى تعريف المسؤولية السياسية بانها مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم الإيجابية والسلبية، والمشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء، ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط بل من حيث ملائمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى تجاوبها مع رغبة البرلمان(٢).

ومن الناحية الدستورية والقانونية، فان الرقابة البرلمانية هي الوسيلة الأفضل لتمكين الشعب صاحب السيادة من رقابة الحكومة، وبالتالي أمَّا دعمها، الأمر الذي يسمح لها بالاستمرار، وأمَّا سحب الثقة منها من خلال ممثليه الشرعيين، وبالتالي إنهاء ولايتها وإستخلافها بحكومة أخرى تحوز على ثقة مجلس العموم(٣).

وتجدر الإشارة الى أنَّ التنظيم القانوني للمسؤولية السياسية الفردية يشمل جميع الأشخاص الذين يشغلون مناصب وزارية في الوزارة ما عدا رئيس مجلس الوزراء إلَّا في حال تسلمه احدى الوزارات(٤).

لقد أصبح مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة مبدأ متعارف عليه ومسألة بديهية بعد صدور قانون الإصلاح الانتخابي عام ١٨٣٢م. ولقد عبر الوزير الأول "بيل" عن ذلك عندما أعلن أمام مجلس العموم عام ١٨٣٥م: "ان الحكومة يجب ألَّا تصر على الاستمرار في تصريف الشؤون العامة ضد رغبة الأغلبية التي تعلن في مجلس العموم"(٥).

وينبغي الإشارة الى انه في إنجلترا تكون مهام مجلس الوزراء رسم السياسة العامة للدولة، حيث يهيمن مجلس الوزراء على الأعمال التنفيذية ويضع السياسة العامة، وفي هذه الحالة يكون رئيس الوزراء مسؤولاً عن تنفيذ هذه السياسات(٦).

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٨٥.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٥-٩٦.

(٣) . د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، مكتب السيسبان، ٢٠١٤م، ص ١٨١.

(٤) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

(٥) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٢١٨.

(٦) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٢٧-٣٢٨.

ولقد التزمت الحكومات بالاستقالة بعد هزيمتها أمام البرلمان خلال القرن التاسع عشر وجزء من القرن العشرين لأن أعضاء البرلمان كانوا يعتقدون ان الاستقالة يجب ان تقدم بعد هزيمة الحكومة حول امر هام وجوهري يدخل في موضوعات سياستها العامة وفي حالات التصويت الصريح في البرلمان بسحب الثقة من الحكومة(١).

ولعل الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة مجتمعة أو على الوزراء منفردين، أحد الخصائص التي تفرق الأنظمة البرلمانية عن الأنظمة الرئاسية(٢).

فالوزراء في النظام البرلماني مسؤولون بالتضامن أمام البرلمان ويترتب على هذا التضامن ان كل وزير ملزم بالدفاع عن سياسة الوزارة المتفق عليها(٣). ومن ثم فان الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية بصفتها الحكومية، وإنما تمتد لما تصدره السلطة التنفيذية من أعمال إدارية داخلية، كما ان أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها كخضوع الأعمال الإدارية، إذ تتحقق فيها مناط هذه الرقابة، وهو انعقاد الاختصاص بها للسلطة التنفيذية، على خلاف امتناع رقابة القضاء عليها للتأكد من مشروعيتها(٤).

وتجدر الإشارة الى ان المسؤولية السياسية يقصد بها حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء نتيجة امر يتعلق بإدارة شؤون وزارته، وهو ما يطلق عليه بالمسؤولية الفردية، ويترتب عليها تنحية الوزير الذي سُحبت منه الثقة دون المساس ببقية زملائه أعضاء الوزارة(٥). فالمسؤولية الفردية هي مسؤولية كل وزير على حدة، وتنشأ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته(٦). ونظراً لخطورة المسؤولية السياسية بنوعيها التضامنية والفردية، فأنها تحاط عادة ببعض الضمانات التي تكفل حسن استعمالها، مثل النص على مواعيد معينة لإثارتها(٧).

ولا شك ان نظرية المسؤولية السياسية الفردية تُعَبِّر عن العلاقة بين الوزراء والبرلمان والعلاقة بين الوزراء بعضهم البعض، فإذا كان كل عضو من أعضاء الحكومة مسؤولاً بالتضامن مع هيأة الوزارة، فأنه الى جانب ذلك يكون مسؤولاً بمفرده عن كافة التصرفات التي يتخذها في الأمور التي لا تخضع لموافقة مجلس الوزراء ويستقل وحده بالتصرف فيها

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٢) . د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٣) . د. حسن سيد احمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٤) . د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٥) . د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، القاهرة، ط١، (د. م)، ٢٠٠٥م، ص ٣٤٦.

(٦) . د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٦٢٤.

(٧) . د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

داخل وزارته. وان المسؤولية الفردية تتسع لتشمل كل الأعمال الرسمية التي تتخذ في الوزارة لتنفيذ تلك السياسة العامة وتحكمها أعراف ومفاهيم وقواعد أصبحت مستقرة وراسخة في نظام الحكومة البرلمانية(١).

وإذا كانت هناك ثمة صلة بين الاستجواب وطرح الثقة، فإنَّ الارتباط بينهما ليس قائماً في جميع الدساتير البرلمانية، وبمعنى آخر انه إذا كان من شأن الاستجواب أن يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة في بعض الدساتير(٢)، فانه من الممكن في دساتير أخرى، أن يطرح موضوع الثقة في غير حالة الاستجواب(٣).

وتقوم المسؤولية التضامنية على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي ينتهجونها في إدارة شؤون البلاد. فمبدأ التضامن الوزاري المقرر في النظام البرلماني يتطلب وجود المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء(٤). والمسؤولية الوزارية هي حجر الزاوية في النظام البرلمان، وهي مسؤولية تضامنية ما دام التصرف الموجب لها متعلقاً بسياسة الوزارة العامة ومن ثم تكون نتيجتها منصبَّة على الوزارة بكامل مؤسساتها لأنها الهيأة التي تضع السياسة العامة، على ان هذه المسؤولية قد تكون فردية لا تمس إلَّا وزيراً معيناً وذلك عندما يكون التصرف الموجب لها خاصاً بأمر يتعلق بوزارة ذلك الوزير أو مصلحة من المصالح التابعة لها، وكثيراً ما تبدو الصعوبة في تمييز الأعمال الموجبة للمسؤولية التضامنية من الأعمال الموجبة للمسؤولية الفردية إلَّا ان رئيس الوزارة يتدخل في اغلب هذه الأحوال ليحدد موقف وزارته(٥).

وتثور المسؤولية الجماعية للحكومة لعدم موافقة مجلس النواب على السياسة العامة للحكومة مما يؤدي الى إثارة مسؤوليتها ممثلةً في الوزير الأول(رئيس الوزراء). وقد يتم طرح الثقة من قبل الحكومة نفسها عند خذلان الحكومة بصدد موضوع تتقدم به كمشروع قانون أو ميزانية أو قرض، أو أي أمر من الأمور التي يتعين ان يوافق عليها المجلس(٦).

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٤٣.

(٢) . ومنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.

(٣) . د. رافع صالح شبر، كريم مساري الجزراوي، تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها، مرجع سابق، ص ١٣.

(٤) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٥) . د. السيد صبري، حكومة الوزارة "مذكرات لطلبة دبلوم القانون العام، قسم الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة فؤاد الأول"، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٤- ١٩٤٥م، ص ٣٨.

(٦) . د. طالب عبد الله فهد العلواني، الفصل بين السلطات في النظام البرلماني العراقي وفق دستور عام ٢٠٠٥م "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧م، ص ٢٨٣.

وتجدر الإشارة الى ان المسؤولية الوزارية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام البرلماني، بل تعتبر عنصراً مهماً من عناصره الأساسية، وتعتبر علامة بارزة في وجود هذا النظام، ويمكن القول ان المسؤولية الوزارية وسيلة رقابية على السلطة التنفيذية يتم تنفيذها من خلال ممثلي الشعب(١).

ان نظرية المسؤولية التضامنية أمام البرلمان لا تجد في الواقع إلَّا تعقيداً مبهماً من العرف الدستوري لأن القاعدة أصبحت هي ان على الحكومة التي تُهزَم في التصويت بالثقة أمام المجلس المنتخب، ان تستقيل أو تلتمس حل المجلس النيابي، وهو وضع يجعل رئيس مجلس الوزراء حراً في ان يختار بين هذين البديلين(٢).

وظهرت في عام ١٧٨٣م قاعدة ضرورة استناد الوزارة الى ثقة الأغلبية البرلمانية بالإضافة الى ضرورة تشكيلها من حزب الأغلبية، فاستمرت هذه القاعدة الى ان اختفى دور التاج في مسائلة الوزراء، واصبح النظام السياسي في المملكة المتحدة نظاماً برلمانياً أحادياً لا يُسأل فيه الوزراء سياسياً إلَّا أمام مجلس العموم(٣). وقد تقدمت المعارضة في المملكة المتحدة في عام ١٩٥١م باقتراح بلوم الحكومة عند ردها على خطاب العرش على أساس ان تولي رئيس مجلس الوزراء لوزارة الدفاع الى جانب رئاسة الحكومة يشكل عبئاً ثقيلاً على كاهل الحكومة، كما ان اعتزام الحكومة تعيين وزراء من مجلس اللوردات كمشرفين للتنسيق بين مختلف الوزارات يؤدي الى غموض وتلاشي مبدأ المسؤولية الفردية السياسية للوزراء. وقد اقتنعت الحكومة بوجهة نظر المعارضة وعدلت من سياستها العامة عن تعيين وزير الدفاع وإلغاء نظام الوزراء المشرفين(٤).

ونشير الى ان الدساتير البرلمانية التي تقرر أن منح الثقة شرط ابتداء، تشترط موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي وعلى التشكيل الوزاري، قبل أن يدخل البرنامج الوزاري حيز التنفيذ، وقبل ممارسة الوزارة لصلاحياتها، ويتم ذلك من خلال طرح الثقة وعرض البرنامج الوزاري على البرلمان، وقد يرفض البرلمان من خلال عملية التصويت منح الثقة للوزارة الجديدة، التي تم تكليفها لوجود عناصر أو أفراد مرشحين لتقلد المناصب الوزارية لا يحضون بموافقة أغلبية المجلس النيابي، وفي مثل تلك الحالة تحجب ثقة المجلس في

(١) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٥.
(٢) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٩٧.
(٣) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٥٦.
(٤) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٣٩.

الوزارة حتى يتم استبدال العناصر غير المرغوبة أو تعديل البيان الوزاري حسب رغبة البرلمان(١).

ونشير الى ان المسؤولية الوزارية هي مسؤولية الوزارة فردياً وجماعياً أمام البرلمان، ويرى البعض أنها تعني ان الوزارة والوزراء مدينون بالتزامات الى البرلمان بوجوب الحضور والإجابة في مجلس العموم عن سياستها أو سياستهم(٢). ونلاحظ ان المسؤولية الفردية سبقت في ظهورها المسؤولية التضامنية التي استغرقت زمناً طويلاً حتى وضحت أصولها وأُرسيت قواعدها(٣).

وقد تتحول المسؤولية الفردية للوزير إلى مسؤولية تضامنية، إذا ما رأى الوزير الأول أن يتضامن مع الوزير في تحمل تبعة الفعل المنسوب إليه(٤). أمَّا المسؤولية السياسية التي تثار على رئيس مجلس الوزراء فإنها تُثير على الغالب مسؤولية الوزارة الجماعية كلها، باعتباره ممثل الوزارة وموجه سياستها، فلا يمكن ان تكون مسؤوليته السياسية فردية(٥).

وتشمل مسؤولية الوزراء الفردية كل الوظائف، والسلطات والواجبات الموكلة إليهم، أي أنها تشمل كل نشاط وزارتهم. وقد أصبحت قاعدة برلمانية مستقرة وعرفاً راسخاً ان الوزير يسال بالانفراد أمام البرلمان عن كل عمل يقوم به هو أو وزارته، وعن كل عمل ضمن سلطاته سواء قام بذلك العمل أو لم يقم به. وبذلك ان الوزير يكون مسؤولاً أمام البرلمان اذا كان التصرف الذي حدث أو الذي يتوقع حدوثه ضمن مجال السلطات الوزارية أو ضمن صلاحيات الوزير(٦).

وتعد السلطة أساس المسؤولية السياسية، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية وهذه المسؤولية أمَّا أن تكون لهيأة الوزارة بكاملها فتكون مسؤولية تضامنية، أو تكون موجهة لوزير بذاته فتكون مسؤولية فردية. فالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كوحدة واحدة أو من أحد الوزراء فهي لا تتأسس على خطأ مدني أو جريمة جنائية وإنَّما تقوم على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان(٧).

---

(١) . د. رافع صالح شبر، كريم مساري الجزراوي، تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها، مرجع سابق، ص ٢٧.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٣) . د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٦٢٤.

(٤) . ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٥) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

(٦) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٧) . د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٩٣٤.

وحري بالذكر ان المسؤولية الوزارية كانت حتى القرن الثامن عشر على وجه العموم مختلفة عن المسؤولية الوزارية في وقتنا الحاضر(١).

فأن المسؤولية الوزارية هي مسائلة الشخص عن عمل قام به مخالفاً للقواعد القانونية، فيتحمل ذلك العمل اذا اهمل أو قصر فيه، وتطلب منه الإجابة حينما يوجه إليه السؤال(٢).

وقد اصبح هنالك إدراك واسع لما يفرضه عرف المسؤولية التضامنية من نتائج، إذ ثبت من حيث الواقع ان مجال انطباقه اكثر محدودية وحصراً مما كان يعتقد. ولقد كان لهذا الإدراك دلالات سياسية هامة حيث بدأ النواب يدركون ان تصويتهم ضد مقترحات الحكومة لن يؤدي الى استقالة الحكومة إلَّا اذا كانت الحكومة قد أعلنت ربط نتيجة التصويت بمسالة الثقة قبل التصويت أو طلبت التصويت على الثقة بها بعد رفض المجلس احدى الموضوعات التي تقدمت بها والتي تعتبر جوهرية وأساسية بالنسبة لسياستها العامة. وقد طلب المستر "كالاهان" في عام ١٩٧٩م حل المجلس في الحالة الوحيدة التي هزمت فيها الحكومة في تصويت صريح بالثقة(٣). وفي هذه الحالة اذا لم يقتنعوا الأعضاء في البرلمان بإجابة رئيس الوزراء أو الوزير وبالبيانات والمستندات التي يقدمها، ان يطرحوا ويعرضوا مسألة الثقة بالوزارة أو الوزير، وتؤخذ الأصوات على هذا الموضوع، وقد تسفر نتيجة الاقتراح عن سحب الثقة من الوزارة فتضطر حينئذ للاستقالة(٤).

أمَّا المسؤولية الجنائية فتقوم عموماً بشأن ارتكاب الوزير فعل محظور جنائياً، أي يعد جريمة وان أساس المسؤولية الجنائية لمجلس الوزراء ورئيسه هو الضرر الذي يصيب المجتمع. لهذا فأن قيام المسؤولية الجنائية لرئيس الوزراء والوزراء تستوجب ان يكون المعنيون أعلاه وقت ارتكاب الجريمة شاغلين لوظائفهم(٥).

---

(١) . د. السيد صبري، حكومة الوزارة " بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣م، ص ١٥١.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٣) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

(٤) . د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٦٢١.

(٥) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٣٩، ٣٧١.

فبجانب المسؤولية السياسية توجد المسؤولية الجنائية والتي توجب محاكمتهم على الجرائم التي تصدر منهم والتي يعاقب عليها القانون سواء أكانت من الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات أم جرائم خاصة ناتجة عن استعمالهم لوظائفهم(١).

ولان النصوص العقابية في الغالب لا تعاقب على الإهمال البسيط، فهذا يؤدي الى إنقاذ بعض الوزراء من المسؤولية الجنائية. وهذا ما دفع الكثير من الدول وفي مقدمتها البرلمان البريطاني الى القيام بتطوير هذه المسؤولية لتشمل كافة الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها الوزراء أثناء عملهم والتي تضر بالمصالح العامة وخاصة فيما يتعلق بإبرام المعاهدات الدولية مما أدى الى نشوء الجرم المسمى بالجرم الوزاري أي الأعمال الجرمية التي لم ينص عليها القانون الجنائي، وهذا أتاح لمجلس العموم حرية التكييف القانوني لاتهام رئيس الوزراء والوزراء، ليس على أساس الأفعال المحددة في القانون بل على جميع الأعمال التنفيذية والإدارية(٢).

والمسؤولية الجنائية هي مسؤولية الوزراء عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها سواء أكانت خيانة عظمى أو هدر أموال الدولة أو ابتزاز ضد الأفراد أو أضراراً بالحريات العامة. ومع ان هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء إلَّا ان ذلك يقتصر على بعض الدول، فهناك من الدول ما يعهد بنظر هذه الجرائم الى المجالس النيابة(٣).

ويمكن تحريك المسؤولية الجنائية، بموجب القواعد العامة عن طريق النيابة العامة، أو الادعاء العام على أساس ضوابط محددة، ويجب ان تتم المحاكمة أمام المحاكم الجنائية أو الجهات المختصة، ويكون وفق معايير وإجراءات معينة أيضاً(٤).

ومن الملفت للنظر ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، منح صلاحيات لرئيس الجمهورية في إقالة رئيس مجلس الوزراء، ولكن هذه الإقالة مرهونة بموافقة البرلمان فان شاء سحب الثقة منه، وان شاء جدد الثقة به، وذلك استناداً الى نص المادة(٦١/ثامناً/ب/١): فنصت على ان لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. وللمجلس تأييد هذا الطلب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وفي هذه الحالة تعد الوزارة مستقيلة بأكملها.

---

(١) . د. السيد صبري، حكومة الوزارة "مذكرات لطلبة دبلوم القانون العام بقسم الدكتوراه"، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

(٣) . فالحالة الأولى نجد مثالها في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م أمَّا الحالة الثانية بطبقتها إنجلترا. ينظر: (٣) . د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢م، ص ١٥١.

(٤) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

وتجدر الإشارة الى ان الوزير يتمتع بالعديد من الحقوق، ويأتي في مقدمتها الحقوق المالية المتمثلة في الراتب والمخصصات المقررة له، إذ من استقراء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م نجد أنه أحال تنظيم راتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجتهم الى قانون يصدر لهذا الغرض(١). وفضلاً عن هذا الحق فأن هناك العديد من المزايا المعنوية والبروتوكولية المقررة للوزير بحكم صفته كما هو الحال بالنسبة الى تخصيص مسكن له، وحماية سمعته بتعويضه في حالة تعرضه للتشهير والقذف(٢).

وقد اصدر مجلس النواب العراقي قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١م، وتم بموجبه تحديد الراتب الاسمي لرئيس مجلس الوزراء بمبلغ (٨,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار، فيما حدد راتب الوزير ومن هو بدرجته بمبلغ (٥,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار(٣).

فضلا عن تحديده المقصود بالشخص الذي يعد بدرجة وزير بصورة صريحة. وبالمقابل احتوى هذا القانون على عيوب ومثالب تمثل أهمها في تفرقته بين الوزير ومن بدرجته ومن يتقاضى راتب الوزير ومخصصاته، وهو كل من يقضي قانون نافذ بتقاضيه راتب ومخصصات الوزير، إذ منح الأخير راتباً اسمياً مقداره(٤٠٠٠٠٠٠) مليون دينار(٤).

كما حدد قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ مقدار المخصصات التي تصرف لرئيس مجلس الوزراء والوزراء بشكل مقطوع جزافاً، إذ حدد المخصصات الرئاسية لرئيس مجلس الوزراء بمبلغ (٤,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار(٥)، فيما حدد مخصصات المنصب للوزير ومن هو بدرجته بمبلغ(٣,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار، وكذلك الحال بالنسبة الى من يتقاضى راتب ومخصصات الوزير، إذ منحه مخصصات منصب مقدارها(٣,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار، وهي بادرة يحمد عليها المشرع بمساواته بين كافة أصناف الوزراء في المخصصات المصروفة لهم(٦).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد الى ان المحكمة الاتحادية العليا قد قررت عدم دستورية قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١م وإلغائه، وقد استندت

(١) . المادة (٨٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.

(٢) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٩.

(٣) .المادة (١/ أولاً) من قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٧٢) لسنة ٢٠١١م.

(٤) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٥) . المادة (١/ثانياً) من قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١م.

(٦) . المادة (٣/أولاً/ ب) من قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١م.

المحكمة الاتحادية الى عدة أسس بهذا الشأن، أولها عدم إعداد مشروع هذا القانون من قبل مجلس الوزراء[١]. ويرى البعض وجوب الاحتفاظ لمجلس الوزراء بالحق في تقديم مشاريع القوانين، والزام مجلس النواب بضرورة عرض المشاريع على مجلس الوزراء، دون ان يكون مجلس النواب ملزماً بالأخذ برأي مجلس الوزراء[٢].

المبحث الثاني

العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في النظام البرلماني

الملاحظ ان الهزيمة أمام المجلس النيابي حول الموضوعات الهامة لم تَعُد تُلزِم بالاستقالة أو الحل إلَّا اذا اعتبر البرلمان أو الحكومة ان المسألة موضوع الخلاف مسألة سياسية هامة، وبمثابة محك للثقة بالوزارة، قبل إجراء التصويت على الاقتراح أو المشروع محل الخلاف[٣]. ولما كانت الحكومة في النظام البرلماني لا تستطيع ممارسة وظائفها إلَّا باستمرار ثقة البرلمان فيها فان الحكومة قد تطلب ثقة البرلمان بها عند عرض برنامجها عقب تشكيلها أو أثناء فترة توليها مسؤولية الحكم[٤] ولو انه أصبحت مساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة هو الموقف المتفق عليه فلن يكون هنالك أي مصدر سياسي يمكن ان يشكو له المواطنون ضد الإدارة أو يوفر لهم الحماية أو يرفع عنهم الضرر في حالة الإهمال أو التقصير من جانب الإدارة. وهذا يعني ان مساندة الأغلبية للوزارة أو الوزير عند إثارة مسالة الثقة والتي يفرضها الولاء الحزبي الصارم للنواب قد جعل الرقابة على الحكومة مجرد خرافة أو أكذوبة[٥]. ونحاول تقسيم هذا المبحث الى مطلبين؛ المطلب الأول العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في بريطانيا، والمطلب الثاني هو العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في العراق.

---

(١) . قرار المحكمة الاتحادية المرقم(٤٨/اتحادية/٢٠١٢م) الصادر في ٢٠١٢/٢/٢٥م.

(٢) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٣) . د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٥٦٩.

(٤) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٣٧-١٣٨.

(٥) . د. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٧٤.

المطلب الأول

العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في بريطانيا

من أهم العوامل المؤثرة على المسؤولية الوزارية هي عدم جديَّة الوزراء بخصوص المسؤولية السياسية الفردية للوزير عن أخطاء تابعيه أو مرؤوسيه في الوزارة، ولم يكن الوزراء على الأطلاق جادين حولها، حيث انتهى النقاش الذي أُثير في مجلس العموم عام ١٩٥٤م الى اتفاق بانه يجب ان تقدم الاستقالة عندما يكون هناك درجة من الخطأ الشخصي(١).

ففي الدول التي تطبق النظام البرلماني وخاصة بريطانيا لا يمكن ان تسحب الثقة من الحكومة وذلك بسبب وجود الأغلبية البرلمانية الداعمة للحكومة بالإضافة الى ان رئيس الحكومة هو زعيم الحزب الذي يشكل الأغلبية في البرلمان. أما في العراق فلا يوجد نص، وغالباً ما تسير الأمور طريق التجاذبات السياسية وذلك بسبب التعددية الحزبية والحكومات الائتلافية(٢).

وتجدر الإشارة الى ان الاتهام الجنائي هو الإجراء الجنائي الذي تستطيع السلطة التشريعية من خلاله أن تضع الوزراء موضع الاتهام إذا رأت أنهم ارتكبوا جريمة تمس سلامة واستقرار الدولة. ويرتبط مفهوم الاتهام هذا بنشأة المسؤولية الجنائية في بريطانيا حيث منح حق اتهام الوزراء لمجلس العموم ويسري هذا المفهوم أيضاً على الدول الأخرى التي منحت البرلمان حق اتهام الوزراء. وتتمثل إعاقة المسؤولية الجنائية في عدم استيعاب النصوص العقابية للأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوزير عند تأديته لمهام عمله، وهذه الأخطاء تجد مداها في الإهمال الذي يمكن أن يرتكبه الوزير في عمله، كون الإهمال يقع بصور عديدة لا حصر لها فضلاً عن أن هناك صعوبة في تكييفه، فأحياناً يحدث أن خطأ الوزير لا يشكل جرماً بنظر القانون العقابي رغم خطورة النتائج المترتبة عليه(٣).

ولا شك ان الوظيفة البرلمانية هي رخصة لنقد الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية وتوجيهها ما دامت لا تطابق الأماني التي ارتضتها الأمة. والحقيقة ان الرقابة السياسية لا تقتصر على الوظيفة السياسية للمجالس التشريعية فحسب، وإنما تمتد الى

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٢٢٣-٢٢٤.

(٢) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٥٤-١٥٥.

(٣) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٦٤، ١٦٨.

مؤسسات أخرى كهيأة الناخبين والهيئات السياسية. وكذلك تتخطى مرحلة النقد الى مرحلة المناقشة والتحري والتحقيق(١).

وينبغي الإشارة الى ان المسؤولية التضامنية قد نشأت بوضوح منذ عام ١٨٣٢م (بصدور قانون الإصلاح العظيم). ونجد ان هنالك صلة قوية بين المسؤولية التضامنية والفردية حيث يتوقع ان يجد الوزير الذي حُرِكَ ضده اقتراح باللوم مساندة رئيس مجلس الوزراء اذا اقتنع بسلامة موقف الوزير أو لأي سبب آخر. وذلك لان من حق رئيس مجلس الوزراء ان يعلن ان ما قام به الوزير يعتبر أمراً من الأمور المتعلقة بالسياسة الهامة للدولة وبمثابة محك للثقة بالوزارة كلها وهو ما ينطوي على احتمال اللجوء الى حل المجلس ونقل الموضوع الى الشعب ليحكم فيه(٢).

ومن اهم المعوقات القانونية أمام مجلس اللوردات تنصل مجلس اللوردات من نظر الاتهام مدعياً عدم اختصاصه في بعض الحالات(٣). فمن الفرص الإجرائية المتاحة لأعضاء مجلس اللوردات لنقد الحكومة، تظهر أثناء المناقشة المتعلقة بخطاب الملكة في بداية كل دورة والسياسة العامة لحكومة جلالة الملكة المقدمة في الخطاب، وكذلك خلال مناقشات التشريع الحكومي المقدم عن طريق مجلس العموم الى مجلس اللوردات لكي يمر بالمراحل التشريعية في داخل مجلس اللوردات(٤).

ومن الجدير بالذكر ان تحويل الكثير من أعمال ووظائف الحكومة الى هيئات خارج الحكومة قد أدى الى إبعاد المسؤولية السياسية عن الوزراء، أو تخفيف تلك المسؤولية السياسية عن تلك الأعمال. فمن صعوبات المسؤولية السياسية صعوبة التمييز بين نوعي المسؤولية، وصعوبة التمييز بين المسؤولية السياسية ومجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان، وما اذا كانت المسؤولية ستكون عن السياسة العامة للحكومة ككل أم من جزء منها، ومدى المسؤولية التضامنية من أعمال الوزراء غير الأعضاء في مجلس الوزراء وتحديد وقت إثارة المسؤولية والوقت الذي تلزم فيه الوزارة بالاستقالة بعد سحب الثقة منها.

---

(١) . د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢.

(٢) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٤٤، ٢١٧.

(٣) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢١٤.

(٤) . د. محمد توفيق يوسف علي، نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في انجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٨٤.

وقد وجدت عدة معوقات ساهمت في ندرة تطبيق قواعد المسؤولية في بريطانيا من بينها معوقات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان أدت الى الحد من فعالية وسائل الرقابة البرلمانية. وبالتالي الحد من قدرة البرلمان على الرقابة والمحاسبة مما ترتب عليه عدم إعمال قواعد المسؤولية السياسية. كما وجدت بعض المعوقات القانونية التي ساهمت في ندرة تطبيق قواعد المسؤولية السياسية. وساعدت الحكومة في التخلص منها بسهولة من بينها صعوبة تحديد المسائل الأولية المسؤولية السياسية.

ويلاحظ ان نسبة الزيادة الكبيرة في حجم العمل الوزاري في العصر الحديث، فقد اصبح المستخدمون المدنيون يقررون في الكثير من الأمور التي كانت في الماضي تتطلب العرض المسبق على الوزير للعلم والإحاطة والتوجيه. ولهذا فقد اصبح من غير المعقول ان يتوقع من الوزير في ظل النشاط الواسع للوزارة ان يكون ملماً وعالماً ومسيطراً على كل كبيرة وصغيرة في شؤون وزارته. ولهذا فقد أصبحت مسؤولية الوزير الفردية عن أعمال تابعيه من المستخدمين تمتد الى تصرفاتهم التي يعلم عنها الوزير أو انه كان بإمكانه ان يعلم عنها وتجاهلها، وعن الأعمال التي ترفع لقراره الشخصي حسب الممارسة العادية لأعمال الوزارة[١].

ومن اهم العوامل التي توقف تحقيق نتائج المسؤولية، تدخل رؤساء الدول في محاكمة الوزراء من أجل عدم بلوغ تلك المحاكم نتائجها في معاقبة الوزير المخطئ، ويكون ذلك التدخل بوسيلتين هما حل البرلمان وهو السلطة المختصة باتهام الوزير لمنعه من السير بإجراءات المحاكمة إلى النهاية. والوسيلة الثانية هي استخدامه لحقه بالعفو عن الوزير الذي تثبت أدانته، وفي هذه الحالة تطبق قواعد المسؤولية الجنائية لكنها تنتهي من دون تحقيق نتائجها[٢].

وهناك بعض الصعوبات في تفسير اختصاص مجلس العموم وقد أرجعها البعض الى التنظيم العرفي للقضاء الإنجليزي، حيث كان يوجد في كل مقاطعة هيئة محلفين منتخبة من السكان تتولى الاتهام في القضايا الجنائية، وبما ان مجلس العموم مكون من ممثلي المقاطعات والمدن فيعتبر هيئة محلفين عليا للمملكة باسرها[٣].

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٤٦، ٢٤٥.

(٢) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٣) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

واذا كان الوزير السياسي الرشيد هو ذلك الذي يتمتع بموهبة القيادة وهو القوي الأمين الذي يلتزم برعاية الأخلاق وحمايتها ومراعاة التقاليد الأصيلة والقيم الدينية والخلقية والوطنية والآداب العامة، فيجب ألَّا ننسى ان حب الزعامة قد يصبح مرضاً عندما يشعر الوزير بانه مبعوث العناية الإلهية فتتحول الزعامة والقيادة من فضيلة الى مرض يفتك بالقائد حيث يتوهم انه ملهم بالفعل فيستبد برأيه ويحدث تغييرات وتعديلات في مفاهيم المجتمع وقيمة وموروثاته تضر بالمصلحة العامة ومثال ذلك في حالة ان يتحول الوزير أو رئيس مجلس الوزراء الى دكتاتور(١).

ومن المعروف ان الاتهام الجنائي في إنجلترا قد توقف منذ عام ١٤٥٠م حتى عام ١٦٢١م بسبب حالة الوفاق مع البرلمان في عهد أسرة "تيودور"، ثم عاد في عهد أسرة "ستيوارت" حيث اتهم الوزير باكون بالرشوة. وفي سنة ١٦٢٤م حوكم وزير المالية "ميدلكس" بالرشوة وتهم أخرى(٢). بمعنى ان الخلافات وعدم الوفاق بين الحكومة والبرلمان هو السبب الرئيس في تحريك المسؤولية بنوعيها سواء كانت مسؤولية جنائية أو سياسية.

ويلاحظ من ناحية التطبيق العملي لطرح الثقة أن الوزير قد يلجأ عادة إلى تقديم استقالته قبل طرح الثقة به من قبل مجلس النواب(٣). إذا وجد الوضع العام في المجلس ليس بصالحه(٤).

وفي بريطانيا، فأن للوزير الأول الحق ان يضع تصويت الثقة أمام المجلس في الأوقات العصيبة وفي أزمات الحروب، باعتبار ان استمرار الثقة بالحكومة بتدعيم من المجالس النيابية أو عدم استمرارها يفقد ثقة هذه المجالس، وهو بمثابة انعكاس لتقييم المجلس لسياسة الحكومة وإنجازاتها(٥).

ولقد كان للمعوقات السياسية النصيب الأوفى في تقويض عرف المسؤولية التضامنية حيث أدت سيطرة الحكومة على البرلمان وعلى هيئة الناخبين، الى تقوية دور

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ١٤٦، ١٦٣.

(٢) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٣) . ومثال ذلك ما حصل في الحكومة العراقية بالنسبة لاستقالة وزير التجارة الأسبق السيد فلاح السوداني الذي قدم استقالته وتم قبولها قبل موعد التصويت على سحب الثقة منه في مجلس النواب العراقي. وتكررت هذه الحالة من قبل وزير الكهرباء السابق السيد رعد شلال الذي رفض الحضور إلى مجلس النواب لغرض استجوابه واكتفى بتقديم استقالته إلى رئيس الوزراء.

(٤) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٥٦-١٥٧.

(٥) . د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٥٣.

الحزب، والى دكتاتورية رئيس الحزب الذي هو رئيس الحكومة وزعيم الأغلبية الحاكمة. كما ان نظام الحزبين في بريطانيا قد قوى من عنصر الالتزام الحزبي الصارم بين النواب بشكل جعلهم يتضامنون مع الوزير للحيلولة دون سقوطه ويتضامنون مع الحكومة ويصوتون لصالحها بالرغم من اختلافهم علناً مع سياستها حتى لا تسقط الحكومة وينتصر الحزب المعارض ويستولي على مقاليد الأمور وهو ما أدى الى هيمنة سياسة الوفاق بدلاً من الالتزام بقواعد المسؤولية السياسية حتى يظل الحزب في مقاعد السلطة لأطول فترة ممكنة(١).

وهناك معوقات قانونية وسياسية أدت الى ندرة تطبيق قواعد المسؤولية السياسية وساهمت في الاستقرار الوزاري في بريطانيا، وتتمثل هذه المعوقات في الحد من فاعلية وسائل الرقابة والحد من صلاحية الأجهزة الرقابية والحد من وسائل تحريك المسؤولية السياسية، وعدم إعمال قواعد المسؤولية السياسية وحظر دخول البرلمان على الوزراء، وصعوبة تحديد المسائل الأولية للمسؤولية ومنها صعوبة التمييز بين المسؤولية الفردية والتضامنية، والتمييز بين المسؤولية السياسية ومجرد الخلاف في الراي بين البرلمان والحكومة(٢).

والحقيقة ان سحب الثقة الجماعية هو عدم دعم المجلس التشريعي للوزارة بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في الحكم، مما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة إليها، وبذلك فان المسؤولية السياسية للوزارة هي المبدأ، أمَّا إجراءات إعمال هذا المبدأ فيمكن ترجمتها بسحب الثقة بالوزارة، فان المسؤولية تسمح بمناقشة الوزارة غير أن هذه المناقشة لا تسقطها، إنما سحب الثقة بها هو الذي يسقطها(٣).

ومن الجدير بالذكر ان التطبيق العملي للمسؤولية الجنائية في إنجلترا قد مر بين مدّ وجزر في الفترة بين ظهورها الأول في عام ١٣٧٦م في عهد الملك "إدوارد الثالث" الى عهد أسرة "ستيوارت" في القرن السابع(٤). وان تطورات النظام الإنجليزي في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر أدت الى ظهور المسؤولية الوزارية التضامنية واصبح من المسلم به ان كل قرار بعدم الثقة للوزارة يصدره مجلس العموم يؤدي الى استقالة الوزارة(٥).

---

(١) . د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

(٢) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٣) .د. السيد صبري، حكومة الوزارة " بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، مرجع سابق، ص٧٠.

(٤) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٥) . د. السيد صبري، حكومة الوزارة " بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، مرجع سابق، ص ١٥٣.

وعادة ما تقدر الدساتير مسؤولية الحكومة السياسية أمام المجلس الأدنى دون المجلس الأعلى لأن المجلس الأدنى يمثل الشعب بالمعنى الصحيح(١).

والحقيقة يعد الاستجواب من اهم الوسائل الرقابية الممنوحة لمجلس النواب، ومن ثم نجد ان الدساتير(٢)، تتشدد في الشروط الواجب توافرها في الاستجواب(٣). وان هذا التشدد يخلق نوع من الصعوبات في إكمال مراحل المسؤولية السياسية على مجلس الوزراء ورئيسه. وكذلك بالنسبة الى لجان التحقيق المختارة فان من اهم المعوقات التي تعترض عملها الرقابي أنها لا تستطيع فرض أية إجراءات عقابية أو ضغوطات مباشرة على الحكومة، كما هو الحال في المملكة المتحدة، فأن القليل منها يخضع للمناقشة البرلمانية.

وحري بالذكر نجد ان تطبيق قواعد المسؤولية الجنائية للوزراء يعترضه معوقات قانونية في مرحلة الاتهامات أمام مجلس العموم أو مرحلة المحاكمة أمام مجلس اللوردات(٤). ومن هذه المعوقات التي ترافق المسؤولية الجنائية انه نادراً ما كان يصل الاتهام إلى مرحلة المحاكمة وتوقيع الجزاء الجنائي على الوزير لأن مجلس العموم عندما كان يتهم أحد الوزراء لم يكن يهدف إلَّا لإبعاد ذلك الوزير عن الحكم دون أن يهدف إلى السير بالاتهام إلى مداه المفروض وهو توقيع العقوبة(٥).

وان ظهور المسؤولية شبه السياسية وشبه الجنائية في إنجلترا خلال القرن التاسع عشر جعل من وسيلة الاتهام الجنائي إجراءً احتياطياً قابلاً للتطبيق اذا لم يعتزل الوزير المنصب عند تهديده مباشرةً وآثر البقاء في منصبه. بل ويشير البعض الى انه على مدى التاريخ الدستوري كان عدد المحاكمات بطريقة الاتهام الجنائي تصل الى سبعين حالة(٦).

ومن المعروف ان المسؤولية التضامنية قائمة على أساس ان الوزارة تكون كتلة ووحدة سياسية، ويرتبط أعضاؤها بمبدأ التضامن، ولكي يتحقق مبدأ التضامن الوزاري توجد التزامات على الوزراء يتعين عليهم احترامها، والتصرف على أساسها(٧).

---

(١) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٢) . إذ نصت المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م على انه (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضوا، توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلَّا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه).

(٣) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢١٢.

(٤) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠١، ٢١٢.

(٥) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٦) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠٢، ٢٠٩.

(٧) . د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٦٢٤.

وحري بالذكر ان هناك معوقات قانونية واجهت تنفيذ العقوبة، تمثلت في تدخل الملك لإنقاذ الوزير بالعفو دون تنفيذ العقوبات الصادرة ضده مثل العفو الذي أصدره الملك شارل الثاني عن الوزير "داني"[١].

ولئن تأملنا الدساتير المقارنة لوجدنا أنها لم تسلك مسلكاً موحداً من تحديد الأسباب الموجبة لاتهام الوزير، إذ تباينت في النهج الذي اتبعته في تحديد حالات مسائلة رئيس الوزراء والوزير فالبعض اخذ بالتحديد المباشر والحصري للحالات التي توجب اتهام ومحاكمة رئيس الوزراء أو الوزير، والبعض الآخر ذهب الى عدم التحديد المباشر للحالات التي توجب اتهام مجلس الوزراء ورئيسه[٢].

وأمَّا عن مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء، فانه يعتبر عضواً في مجلس الوزراء ويتمتع بصلاحيات واسعة، وتطبيقاً للقاعدة الدستورية التي تقول بتلازم السلطة مع المسؤولية، وعلى أساس ذلك فانه مسؤول سياسياً أمام مجلس النواب ولمجلس النواب حق توجيه الأسئلة الى نائب رئيس مجلس الوزراء وحق تقرير المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه بعد استجوابه شانه في ذلك شان تقرير المسؤولية السياسية للوزير[٣].

المطلب الثاني

العوامل المؤثرة على مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه في العراق

أمَّا معوقات المسؤولية الوزارية في العراق، فأن الواقع يشير الى عدم وجود قانون خاص بمسؤولية الوزراء أو بالأحزاب السياسية، الأمر الذي حدا بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومعها اطراف العملية الانتخابية الى اللجوء للنص القانوني الآخر المتوفر وهو امر سلطة الائتلاف رقم(٩٧) لسنة ٢٠٠٤م، لسد الفراغ الحاصل في التشريع[٤].

فنلاحظ انه يصعب في كثير من الحالات التمييز بين أعمال الوزير المتعلقة بالسياسة العامة للوزارة وتلك التي تخص سياسة وزارته، خاصة أن كل عمل يؤتيه الوزير يصعب في الواقع فصله عن السياسة العامة للوزارة، فهو غالباً ما يكون متصلاً بها بشكل مباشر أو غير مباشر. لذا يتفق الفقه الدستوري على أن هذا التمييز هو أمر تقديري متروك لترخيص الوزارة من جانب، وتقدير البرلمان من جانب أخر. ويترتب على هذا الوضع، أن لرئيس الوزراء الحق باعتبار التصرف الصادر من أحد الوزراء متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة

(١) . د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢١٥.

(٢) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٣١.

(٣) . د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة- مصر- العراق) "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٠١.

(٤) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٨.

وإن رأى البرلمان عكس ذلك. كما أن للبرلمان الحق باعتبار تصرف أحد الوزراء متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة ويستوجب مسؤوليتها الجماعية، وأن رأت الوزارة عكس ذلك. وأن إثارة مسؤولية رئيس الوزراء تعني بالضرورة إثارة مسؤولية الوزارة التضامنية، كونه يمثل السياسة العامة وجميع أعماله ترتبط بها(١).

ويلاحظ ان تقديم طلب سحب الثقة من الوزير يكون بطريقين: فأما ان يكون بناء على الرغبة الشخصية للوزير لأي سبب يراه مناسباً، أو طلب مقدم من (٥٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب اثر استجواب موجه إليه(٢)، ومن ثم فلا يملك مجلس النواب سحب الثقة من الوزير في حالة السؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة(٣).

وان تحريك المسؤولية السياسية للوزارة أو لأحد الوزراء في النظام البرلماني العراقي لا تتم إلَّا بعد الاستجواب، وعلى هذا النحو يصبح الاستجواب في النظام البرلماني العراقي شرط أساسي لتحريك المسؤولية السياسية للوزارة أو لأحد أعضاءها(٤). فنجد ان النظام البرلماني العراقي جعل الاستجواب هو السبيل الوحيد لتحريك المسؤولية الوزارية لمجلس الوزراء ورئيسه كما ان الدستور قد تشدد في آلية الاستجواب، هذا من جانب ومن جانب آخر فأن وجود التجاذبات السياسية المتحكمة في الوضع السياسي في البلد، كل هذه العوامل وغيرها تؤثر على فاعلية المسؤولية الوزارية لمجلس الوزراء ورئيسه في العراق.

الخاتمة

تبين لنا من خلال بحثنا لماهية مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه والعوامل المؤثرة عليها في النظام البرلماني بأن المسؤولية الفردية هي الأساس لظهور المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء ورئيسه حيث كان ظهورها سابقاً بكثير لظهور المسؤولية التضامنية والتي استغرقت وقتاً طويلاً حتى ظهرت معالمها وأرست قواعدها. وتصيب هذه المسؤولية وزير بشخصه أو عدد محدد من الوزراء جراء فعل خاص بسياسته لا بالسياسة العامة للوزارة. وكان أول تطبيق للمسؤولية السياسية الفردية في بريطانيا عام ١٧٤٢م وهو تقرير مسؤولية الوزير "روبرت والبول" الفردية وإجباره على الاستقالة، عند ما حدث خلاف بينه وبين مجلس العموم.

---

(١) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٤٢-١٤٣.

(٢) . المادة (٦١/ ثامناً/ أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.

(٣) . د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية " دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٢٠-٢٢١.

(٤) . محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٥٢.

من خلال البحث، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات وسيتم إجمالها، ثم نعرض بعدها التوصيات وذلك على النحو الآتي:

الاستنتاجات:

١- تعتبر المسؤولية السياسية تدبيراً وقائياً يؤدي الى إبعاد الوزراء عن مناصبهم دون انتظار وقوع جرائم ومحاكمات.

٢- أن هيمنة مجلس الوزراء ورئيسه على ممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية في ظل النظام البرلماني هو أساس مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان.

٣- إنَّ الارتباط بين الاستجواب وطرح الثقة ليس قائماً في جميع الدساتير البرلمانية، وبمعنى آخر انه إذا كان من شأن الاستجواب أن يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة كما في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م الذي اشترط التلازم بينهما، فانه من الممكن أن يطرح موضوع الثقة في غير حالة الاستجواب كما تبين لنا في النظام البريطاني.

٤- ان المسؤولية الوزارية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام البرلماني، بل تعتبر عنصراً مهماً من عناصره الأساسية، إلَّا ان الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة مع بعض الأسباب والمعوقات القانونية والسياسية والحزبية أدت الى ندرة تطبيق قواعد هذه المسؤولية وعدم تحقيق نتائجها في بريطانيا والعراق.

٥- بجانب المسؤولية السياسية توجد المسؤولية الجنائية والتي توجب محاكمة مجلس الوزراء ورئيسه على الجرائم التي تصدر منهم والتي يعاقب عليها القانون سواء أكانت من الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات أم جرائم خاصة ناتجة عن استعمالهم لوظائفهم. وتتبع إجراءات الاتهام والمحاكمة المنصوص عليها في الدساتير والقوانين المكملة لها.

التوصيات:

١- ندعو المشرع العراقي الى تشريع القوانين الخاصة بتفعيل مسؤولية مجلس الوزراء ورئيسه ومنها قانون الأحزاب السياسية، وتعديل قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بما يتلائم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلد.

٢- نأمل من المشرع العراقي عدم ربط مسألة تحريك المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء ورئيسه بالاستجواب حصراً، وجعل الاستجواب أحد الطرق لتحريك المسؤولية السياسية فضلاً عن الطرق الأخرى كالتحقيق البرلماني وغيره، للحد من ندرة تطبيق قواعد المسؤولية السياسية الوزارية.

قائمة المراجع

أولاً : المؤلفات العامة:

١. د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م.
٢. د. السيد صبري، حكومة الوزارة "مذكرات لطلبة دبلوم القانون العام، قسم الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة فؤاد الأول"، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٤– ١٩٤٥م.
٣. د. السيد صبري، حكومة الوزارة " بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣م.
٤. د. دويب حسين صابر، الوجيز في الأنظمة السياسية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م.
٥. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، مكتب السيسبان، ٢٠١٤م.
٦. د. حسن السيد احمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٨٧م.
٧. د. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، القاهرة، دار الفكر العربي، (د، ت).
٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، (د. ن)، ١٩٩٠م.
٩. د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية "دراسة تحليلية مقارنة"، بغداد، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م.
١٠. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة "دراسة مقارنة"، القاهرة، مطبعة عين شمس، (ط٥)، ١٩٨٦م.
١١. د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، القاهرة، ط١، (د. م)، ٢٠٠٥م.
١٢. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١م.

ثانياً : الرسائل والدوريات:

١. د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١م، ص١٠١.
٢. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢م.
٣. د. باسم محمد حمود، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية (المملكة المتحدة– مصر– العراق) "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧م، ص ١٢٣.
٤. د. طالب عبد الله فهد العلواني، الفصل بين السلطات في النظام البرلماني العراقي وفق دستور عام ٢٠٠٥م "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧م.
٥. محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣م.
٦. د. محمد توفيق يوسف علي، نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في انجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٨م.
٧. د. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦م.
٨. د. رافع خضر صالح شبر، كريم لفته مساري الجزراوي، تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، ٢٠١٥م.
٩. ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤م.