



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الأنبار
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في العراق - دراسة مقارنة -

رسالة مقدمة إلى

مجلس كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار وهي جزء من

متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

من قبل

شفاء بصير ناجي الدراجي

بإشراف

أ. د. ماهر فيصل صالح

٢٠٢١ م

١٤٤٣ هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



سورة الصافات (آية ٢٤)

إقرار المشرف

أشهد أن إعداد هذه الرسالة الموسومة بـ "التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في العراق - دراسة مقارنة - " المقدمة من طالبة الماجستير (شفاء بصير ناجي)، قد جرى تحت إشرافي في كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون.

الأستاذ الدكتور

ماهر فيصل صالح

التاريخ: / / ٢٠٢١م

توصية رئيس قسم القانون:

بناءً على التوصيات المتوافرة، أرشح هذه الرسالة للمناقشة.

التوقيع:

الاسم: د. نوفل مشرف حردان

رئيس قسم القانون

التاريخ: / / ٢٠٢١م

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قرأت هذه الرسالة الموسومة بـ "التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في العراق - دراسة مقارنة -" التي قدمتها الطالبة (شفاء بصير ناجي)، إلى كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون، وقد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية من قبلي وتصحيح ما ورد فيها من أخطاء لغوية، ووجدتها صالحة للمناقشة من الناحية اللغوية.

التوقيع:

الاسم:

اللقب العلمي:

التاريخ: / / ٢٠٢١م

إقرار الخبير العلمي

أشهد أنني قد قرأت هذه الرسالة الموسومة بـ "التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في العراق - دراسة مقارنة -" التي قدمتها الطالبة (شفاء بصير ناجي)، إلى كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون، وقد تمت مراجعتها علمياً من قبلي وتصحيح ما ورد فيها من أخطاء علمية، ووجدتها صالحة للمناقشة من الناحية العلمية.

التوقيع:

الاسم:

اللقب العلمي:

التاريخ: / / ٢٠٢١م

إقرار لجنة المناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة بأننا اطلعنا على الرسالة الموسومة بـ "التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في العراق - دراسة مقارنة - " التي تقدمت بها الطالبة (شفاء بصير ناجي) في قسم القانون كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة الأنبار، وقد ناقشنا الطالبة في محتوياتها وفيما له علاقة بها، ونقرر بأنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون بتقدير () .

التوقيع: التوقيع:

الاسم: الاسم:

(عضواً)

(عضواً)

التوقيع: التوقيع:

الاسم: الاسم:

(رئيساً)

(عضواً ومشرفاً)

صدقها مجلس كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة الأنبار.

الأستاذ الدكتور:

عميد كلية القانون والعلوم السياسية

التاريخ: / / ٢٠٢١م

الإهداء

_ إلى كل من علمني حرفاً في هذه الدنيا الفانية...

_ إلى روح أبي الزكية الطاهرة...

_ إلى أمي الغالية التي علمتني العطاء دون انتظار المقابل، يا من

زرعتني في قلبي أسمى المعاني...

_ إلى إخوتي وأخواتي من أجدهم بقربي دائماً، وبوجودهم

تضحك لي الدنيا...

_ إلى شريك حياتي زوجي الذي لم يبخل عن مساندتي حتى خرجت

هذه الرسالة الى النور...

الى ثمرة وزهرة حياتي اولادي (أروى - أيان)

أهدي هذا الجهد المتواضع

شكر وتقدير

بداية لا أجد من الكلمات التي تعبر عن شكري وأمتاني لأستاذي الفاضل أ.د. ماهر فيصل صالح الذي أشرف على إعداد الرسالة فلولا توجيهاته القيمة وخبرته العلمية لما ظهرت على هذا النحو.

ومن باب العرفان بالجميل أتقدم بوافر شكري وتقديري إلى عمادة كلية القانون متمثلة بالسيد العميد والسادة التدريسين والكادر الإداري في الكلية وأساتذتي الأفاضل في المرحلة التحضيرية لما قدموه لي من توجيهات وارشاد.

كما أتقدم بالشكر والامتنان للأساتذة الأفاضل الذين رفقوني بالمصادر والمعلومات وأخص منهم بالذكر أ.د. معاذ جاسم محمد و أ.م.د. رعد فجر الراوي و م.د. أحمد عودة - جامعة الأنبار.

والأساتذة الأفاضل أ.د. حنان محمد القيسي وأ.م.د. وائل منذر حسون- لجامعة المستنصرية.

ومن واجب الوفاء أقدم شكري وتقديري للأساتذة الأفاضل أ. د مصلح شويش م. وديع الدخيل م.م محمد عامر الكبيسي، و م.م قصي أحمد سرحان وأتقدم بالشكر والامتنان إلى م.م رشا أحمد سرحان وذلك لتنسيق وتنضيد الرسالة.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى زوجي العزيز الأستاذ أحمد سرحان سعود الحمداني الذي كان خير عوناً في شدتي وعنائي وأشكر أيضاً السيد أحمد محمود الربيعي وموظفي مكتبة كلية القانون والعلوم السياسية في الأنبار وموظفي مكتبة كلية جامعة بغداد والجامعة العراقية الذين لم يبخلوا عليّ بأي مصدر أو مرجع يخدم موضوع الرسالة.

فإلى الجميع أكرر آيات شكري ودعائي لهم بالحفظ من مكروهات الأقدار وطوارق الليل والنهار وجزاهم الله عن العلم وأهله خير الجزاء.

الباحثة

المستخلص

لا شك أن السلطة والمسؤولية يدوران في فلك واحد فأينما وجدت السلطة تحققت المسؤولية، وأن التوازن بينهما أمر في غاية الأهمية ذلك لأن التساوي والثواب والعقاب هما ما تستقيم بهم الحياة، وأن الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء قد تجعل منه سلطة مهيمنة على مقدرات الدولة يجب أن لا تترك دون محاسبة لأن (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة)، ولضمان مطابقة الممارسات السياسية لسلطات الدولة مع مبادئ الدستور، أصبح هنالك ضرورة تستدعي ايجاد تنظيم دستوري واضح لتحقيق التوازن بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته بشكل يجعل العلاقة طردية بين سلطته ومسؤوليته لكي لا يستبد في مباشرة اختصاصاته أو يسيء استعمالها مما يؤثر على حقوق المواطنين وحررياتهم وضمانا لأداء وزاري متوازن لاسيما بعد التحول الكبير الذي شهده مبدأ الفصل بين السلطات إذ أصبحت العلاقة بينهما تقوم على التدرج الذي يتم لصالح السلطة التنفيذية ولاسيما رئيس مجلس الوزراء بعدما كان يتم لصالح السلطة التشريعية.

وقد قطعت الدول المتقدمة أشواطاً هامة في تطبيق مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية في دساتيرها لذا نجد أن العديد من الدول، ولاسيما دول العالم الثالث لم يترسخ في دساتيرها ذلك المبدأ، ولذلك نجد رئيس مجلس الوزراء في تلك الدول يباشر اختصاصات واسعة بدون أن يخضع للمسؤولية بشكل حقيقي نتيجة انعدام أو غموض النصوص الدستورية المنظمة لها، وحتى إن وجدت مثل تلك النصوص فهي غير مفعلة نتيجة تأثير الواقع السياسي عليها، فالعبرة في نهاية المطاف ليس بما تحتويه الدساتير من نصوص، وإنما ما يجري العمل عليه فعلا في واقع الحياة السياسية.

ويعد العراق من الدول التي تعاني من هذه المشكلة الدستورية وهذا ما دفعني لاختيار موضوع البحث، فقد قام رئيس مجلس الوزراء بدور جوهري في رسم معالم التاريخ السياسي والدستوري للدولة العراقية وترك بصمات واضحة على الحياة العامة داخليا وخارجيا ولا نزال نعيش تداعيات تلك البصمات حتى الوقت الحاضر، وبالرغم من أن الكثير منهم قد استعملوا اختصاصاتهم بعيداً عن مصلحة الوطن والمواطن إلا أنهم لم يتعرضوا للمسؤولية من جراء ذلك الاستعمال السيء للسلطة، ومن ثم فإن التنظيم الدستوري لمبدأ التوازن بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء

ومسؤوليته في الدساتير العراقية بحاجة إلى الدراسة والبحث من أجل الكشف عن الاشكاليات ببعض جوانب القصور والنقص في الأحكام الدستورية الخاصة باختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في الدساتير العراقية، فضلاً عن الغموض في بعض النصوص الدستورية التي نظمت ذلك الموضوع، كما أن هنالك اشكاليات تتعلق بالظروف السياسية التي تؤثر وتتأثر بكل دستور صدر في حياة الدولة العراقية الحديثة ودور تلك الظروف في الاسهام في تحقيق التوازن بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته من عدمه.

الباحثة

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	
٤ - ١		المقدمة
٥	ماهية مبدأ التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته.	الفصل الأول
٧	التأصيل التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية	المبحث الأول
٩	نشأة السلطة والمسؤولية في إنكلترا وفرنسا	المطلب الأول
٩	نشأة السلطة والمسؤولية في إنكلترا	الفرع الأول
١٣	نشأة السلطة والمسؤولية في فرنسا	الفرع الثاني
١٤	نشأة السلطة والمسؤولية في مصر والعراق	المطلب الثاني
١٥	نشأة السلطة والمسؤولية في مصر	الفرع الأول
١٦	نشأة السلطة والمسؤولية في العراق	الفرع الثاني
١٧	مفهوم مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس مجلس الوزراء	المبحث الثاني
١٨	مفهوم السلطة	المطلب الأول
٢٠	التعريف اللغوي والاصطلاحي لرئيس مجلس الوزراء	الفرع الأول
٢٥	التعريف اللغوي والاصطلاحي للسلطة	الفرع الثاني
٢٧	طبيعة السلطة وانواعها	الفرع الثالث
٣٠	مفهوم المسؤولية	المطلب الثاني
٣١	التعريف اللغوي والاصطلاحي للمسؤولية	الفرع الأول
٣٤	أنواع المسؤولية	الفرع الثاني
٣٧	المبادئ الحاكمة لمبدأ التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء	المطلب الثالث
٣٨	مبدأ الفصل بين السلطات	الفرع الأول
٤٠	مبدأ سيادة القانون	الفرع الثاني
٤٤	سلطات رئيس مجلس الوزراء	الفصل الثاني
٤٥	سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال السياسي	المبحث الأول
٤٦	دور رئيس مجلس الوزراء في الاطار التشريعي	المطلب الأول
٤٧	طلب حل مجلس النواب وعقد جلسة استثنائية للمجلس	الفرع الأول
٥٠	طلب تمديد الفصل التشريعي واقتراح تعديل الدستور	الفرع الثاني
٥٣	سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال القضائي	المطلب الثاني
٥٦	سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال التنفيذي	المبحث الثاني
٥٧	اختيار الوزراء وإقالتهم وإدارة جلسات المجلس	المطلب الاول

رقم الصفحة	الموضوع	
٥٨	اختيار الوزراء وإقالتهم	الفرع الأول
٦٠	إدارة جلسات مجلس الوزراء	الفرع الثاني
٦١	سلطة رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة (الاستثنائية)	المطلب الثاني
٦٣	تعريف الظروف الطارئة (الاستثنائية)	الفرع الأول
٦٦	سلطات رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة	الفرع الثاني
٧١	المسؤولية السياسية والقانونية لرئيس مجلس الوزراء	الفصل الثالث
٧٣	المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء	المبحث الأول
٧٤	طرق تحريك المسؤولية السياسية	المطلب الأول
٧٥	تحريك المسؤولية السياسية بمبادرة من مجلس النواب	الفرع الأول
٧٨	تحريك المسؤولية السياسية بناءً على طلب الوزارة	الفرع الثاني
٨٢	تحريك المسؤولية السياسية بمبادرة رئيس الدولة	الفرع الثالث
٨٣	الأسباب المؤثرة على المسؤولية السياسية	المطلب الثاني
٨٥	وجود أغلبية برلمانية مناهضة للوزارة	الفرع الأول
٨٨	عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وضعف المعارضة	الفرع الثاني
٩٠	عموض النصوص الدستورية	الفرع الثالث
٩٢	المسؤولية القانونية لرئيس مجلس الوزراء	المبحث الثاني
٩٣	مفهوم المسؤولية الجزائية وطبيعتها	المطلب الأول
٩٦	مفهوم المسؤولية الجزائية	الفرع الأول
٩٨	طبيعة المسؤولية الجزائية	الفرع الثاني
٩٩	طبيعة مسؤولية رئيس مجلس الوزراء المدنية والإدارية	المطلب الثاني
١٠٠	طبيعة المسؤولية المدنية	الفرع الأول
١٠١	طبيعة المسؤولية الإدارية	الفرع الثاني
١٠٣		الخاتمة
١٠٦		المصادر

المقدمة

مقدمة

يقوم النظام البرلماني على اساس الفصل بين السلطات، على ان يكون فصل مرن يتسم بروح التعاون، فضلاً عن المساواة والتوازن بينهما، وأن وظائف الدولة الحديثة تعددت واتسعت تجاوباً مع تبني اغلب الدول الحديثة للمذهب الاجتماعي، سواء أكان هذا التبني صريح في الدستور أو ضمناً بتقرير الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ونتيجة لهذا التعدد والاتساع في نشاطات الدولة زادت مسؤولية الحاكم، الأمر الذي لم يعد بالإمكان بقاء مظاهر السلطة ونشاطاتها في يد حاكم واحد، بل لابد من توزيع هذه الاختصاصات على أجهزة وهيئات متعددة تتولى كل منها ممارسة اختصاص يتميز عن غيره للقيام بالوظائف الاساسية داخل الدولة.

وقد استقر الحال في التقاليد الدستورية ان السلطات العامة القائمة على الحكم في الدولة هي سلطات ثلاث (تشريعية وتنفيذية وقضائية) وان دستور الدولة هو من ينص على تلك الهيئات وبيان اختصاصاتها ويحدد العلاقة فيما بينها، ولا يجوز لأي سلطة منها تجاوز الاختصاص المقرر لها في الدستور والا عد عملها باطلاً، كما لا يحق لها التنازل عن اختصاصاتها أو تفويض فيه الا اذا نص على ذلك في الدستور.

فالسلطات في الدولة تملك العديد من الصلاحيات وبمقابل ذلك توجد المسؤولية لأنه أينما وجدت السلطة وجدت المسؤولية، ومن ثم فإن رئيس مجلس الوزراء هو من يملك العديد من الصلاحيات ويخضع للعديد من المسؤوليات بحكم وظيفته المهمة.

ومن هذا المنطلق إن الصلاحيات الجسيمة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء قد تجعل منه سلطة مهيمنة على مقدرات الدولة يجب أن لا تترك دون محاسبة لأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، لذا عملت الدساتير على تنظيم قواعد المسؤولية بالشكل الذي يحقق التوازن بين سلطة وحصانة رئيس السلطة التنفيذية ومقتضيات تقييد السلطة وتحديد المسؤولية.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية البحث في:

- ١- أن هنالك ضرورة تستدعي السعي الى ايجاد تنظيم دستوري واضح وصريح لتحقيق التوازن بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته ، يؤدي الى جعل العلاقة طردية بين سلطته ومسؤوليته لكي لا يستبد في مباشرة اختصاصاته أو يسيء استعمالها ، أو يتجاوز على حقوق الافراد وحررياتهم .
- ٢- ظهور مبدأ التدرج بين السلطات الذي ادى إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، سيما رئيس مجلس الوزراء القطب الالهم لذلك نجد رئيس مجلس الوزراء يباشر اختصاصات واسعة بدون أن يخضع للمسؤولية .
- ٣- وجود غموض وقصور في النصوص الدستورية المنظمة لسلطات رئيس مجلس الوزراء بالاضافة الى عدم تفعيل هذه النصوص بشكل مناسب يساهم في خلق توازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته

اشكالية الدراسة

يثير موضوع التوازن بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في الدساتير العراقية اشكاليات عدة تحتاج الى البحث ومحاولة وضع اجابات للتساؤلات التي تنتج عنها، وتتعلق الاشكاليات ببعض جوانب القصور والنقص في الأحكام الدستورية الخاصة باختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في الدساتير العراقية، فضلاً عن الغموض في بعض النصوص الدستورية التي نظمت ذلك الموضوع، كما أن هنالك اشكاليات تتعلق بالظروف السياسية التي تؤثر وتتأثر بكل دستور صدر في حياة الدولة العراقية الحديثة ودور تلك الظروف في الاسهام في تحقيق التوازن بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته من عدمه، لذلك تظهر اشكالية الاسئلة الاتية:

١- هل هناك توازن فعلي بين السلطة ومسؤولية رئيس الوزراء؟

٢- هل رئيس مجلس الوزراء مطلق الصلاحيات أم مقيد؟

٣- أي مدى تتناسب الوضع في العراق مع نصوص الدستور الخاصة بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء؟

٤- هل تمت محاسبة رئيس مجلس الوزراء في العراق بعد عام ٢٠٠٣؟

منهجية الدراسة:

إن مشكلة البحث تلعب دوراً أساسياً في اختيار المنهج الذي يتبناه الباحث في دراسة للموضوع، ولذلك انطلاقاً من جوهر مشكلة هذا البحث اتبعنا في دراستنا للموضوع على المنهج المقارن من خلال دراسة مجموعة متنوعة من المصادر الفقهية والتشريعات الدستورية المقارنة التي انطوى عليها البحث في محاولة معرفة مدى إمكانية تفعيل المسؤولية لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني في مواجهة لاختصاصاته وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وقد وقع الاختيار على الأنظمة الدستورية البرلمانية لكل من بريطانيا وفرنسا ومن الدول العربية جمهورية مصر بعدّها من الدول العربية بتجارب الديمقراطية، وتم تناول الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ في الدراسة على سبيل الاستدلال وليس المقارنة.

خطة الدراسة:

سوف نتناول هذا البحث المعنون (التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته في العراق - دراسة مقارنة) في ثلاث فصول وخطة البحث تتلخص سنتناول في الفصل الأول ماهية مبدأ التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته، ونقسمه إلى مبحثين نخصص المبحث الأول، للتأصيل التاريخي التوازن بين السلطة والمسؤولية ونتناول نشأة السلطة والمسؤولية في إنكلترا وفرنسا في مطلب أول و نشأة السلطة والمسؤولية في مصر والعراق في مطلب ثان ونخصص المبحث الثاني لبيان مفهوم مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس مجلس الوزراء، وذلك من خلال ثلاث مطالب نبين في المطلب الأول مفهوم السلطة، والمطلب الثاني مفهوم المسؤولية وفي المطلب الثالث نبين المبادئ الحاكمة لمبدأ التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء ، فيما سنخصص الفصل الثاني لسلطات رئيس مجلس الوزراء في مبحثين، المبحث الأول سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال السياسي نوضح فيه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول دور رئيس مجلس الوزراء في الاطار التشريعي ، وفي المطلب الثاني سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال القضائي و ننتاول في المبحث الثاني ، سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال التنفيذي ونقسمه الى مطلبين المطلب الأول ، اختيار الوزراء واقالتهم وإدارة جلسات المجلس ، والمطلب الثاني سلطة رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة (الاستثنائية) ، وأخيراً ننتاول في الفصل الثالث المسؤولية السياسية والقانونية لرئيس مجلس الوزراء ، ونقسم الفصل إلى مبحثين سيكون المبحث الأول المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء ، ننتاول فيه المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء في مبحث أول ونقسمه إلى مطلبين الأول ، طرق تحريك المسؤولية السياسية ، ونبين في المطلب الثاني الأسباب المؤثرة على المسؤولية السياسية ، ننتاول المسؤولية القانونية لرئيس مجلس الوزراء ، في مبحث ثانٍ نقسمه إلى مطلبين ، المطلب الأول مفهوم المسؤولية الجزائية وطبيعتها ، والمطلب الثاني مسؤولية رئيس مجلس الوزراء المدنية والإدارية ، ونهي بحثنا بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات .

الفصل الأول

ماهية مبدأ التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته

المبحث الأول

التأصيل التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس مجلس الوزراء

المبحث الثاني

مفهوم مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس مجلس الوزراء

الفصل الأول

ماهية مبدأ التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته

يقوم النظام البرلماني على أساس التوازن والتعاون بين السلطات، وتعد بريطانيا مهد هذا النظام الذي مر بمراحل تاريخية وسياسية مهمة إلى أن أكتمل في عام ١٧٨٢، وقد نشأ هذا النظام كرد فعل ديمقراطي ضد طغيان الملوك وسلطانهم المطلق، وهو لم يظهر بالشكل الذي هو عليه الآن دفعة واحدة، وإنما جاء وليد التاريخ البريطاني وخلاصة تطور نظام إنكلترا السياسي، وأن الأحداث التاريخية هي من درست قواعده وأصدرت ملامحه السياسية^(١).

ويُعد تنظيم هذا التوازن ضرورياً للدول العربية لاسيما مصر، وذلك لايجاد واقع تخدم فيه الحقوق والحريات الفردية واقامة دولة القانون^(٢).

أن حقيقة السلطة في النظام البرلماني التقليدي تتركز بيد رئيس الحكومة، أما رئيس الدولة فهو يتمتع بالاستقلال التام تجاه البرلمان، ويعد رمزاً للسيادة اي يسود ولا يحكم، لذا نجد ضعف مركز رئيس الدولة وتدعيم مركز رئيس الحكومة المتمثل بمنصب رئيس مجلس الوزراء^(٣).

وقد حظى مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس مجلس الوزراء بالنظم الدستورية المعاصرة ومنها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ باهتمام لما تمليه من أهمية في حياة الدولة والأفراد معاً، إذ قد تكون سلطة الدولة ومسؤوليتها تتجسد في الحكومة الديمقراطية وقائمة على توزيع السلطة إلا أنها من الناحية الفعلية غير قادرة على الأداء بمسؤولياتها، أو أن هذا الأداء ضعيف مما ينعكس سلبياً على قوة الدولة، أو قد يتجسد منح السلطة لرئيس الوزراء نحو توسيع وظائف الحكومة على حساب بقية الهيئات، إذ يخول هذه السلطة بأن تصبح سلطة مستبدة، لذا كان من الضروري ايجاد توازن بين السلطة والمسؤولية تمكن رئيس الوزراء من أداء مهامه دون التجاوز على بقية السلطات،

١- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥.

٢- د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ج ١، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣١٢.

٣- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية لرئيس الدولة والوزارة في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢.

وهذا يتطلب بدوره بناء القدرة في المجالين التنظيمي والوظيفي الذي هو واجب الوجود لرئيس وزراء كي يمتلك قوة من خلال السلطات الممنوحة له في الدستور لتمكنه على العمل وتجعله قادراً لتحمل مسؤولياته^(١).

وعليه فإن تحقيق البناء الفعال لسلطة رئيس الوزراء يترتب عليه وجود حكومة تحقق الغاية بوصفها سلطة مستقلة تنظر في مشروعية أعمالها تحت رقابة القضاء والسلطة التشريعية، ولما كان مبدأ التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الوزراء تتجسد في الدستور العراقي إلى تبني التوزيع الأفقي للسلطة إذ تضيق سلطة الحكومة ورئيس الوزراء وتتسع بحسب فلسفة الدولة التي يرسمها المشرع الدستوري^(٢).

إن التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الوزراء تجعل الحكومة قوية ومستقرة لتمارس أعمالها ولاسيما أمام البرلمان والاقاليم، لذا كان لابد من بيان أوجه القصور الذي وقع فيه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الخاص بتحديد وضع سلطة ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء ليتلاءم مع المبادئ الديمقراطية والتي تهدف الى تحقيق المصالح العامة للأفراد، وعليه سنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين ندرس في المبحث الاول التأسيس التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية ويتضمن المبحث الثاني مفهوم مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية وعلى النحو الآتي:-

١- د. محمد عزت فاضل الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، (دراسة مقارنة) دار السنهوري، العراق، ٢٠١٦، ص ١٠.

٢- د. محمد عزت فاضل الطائي: المصدر نفسه، ص ١١.

المبحث الأول

التأصيل التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية

ظهرت عبارة الوزارة في الدولة الإسلامية وتعد من أهم مناصب الدولة بعد الخلافة، وكان كبار الصحابة يقومون لدى الرسول (ﷺ) مقام الوزراء، وكذلك في عهد الخلفاء الراشدين (رضي الله عنهم)، فكان منصب الوزير موجود منذ صدر الإسلام إلا أن هذه الظاهرة لم تكن موجودة كما هي عليه في الوقت الحاضر، لبساطة الناس آنذاك وابتعادهم عن مظاهر أبهة الملك، وقد وجدت الوزارة وتقررت قوانينها أمام الدولة العباسية، فكان الوزير واسطة بين الخليفة والرعية، وهو ملزم بالتقليد برغبات الملك وأوامر الرعية، وبعد ذلك أستمر نظام الوزارة كتقليد أصيل من مقاليد الحكم^(١).

يرجع الفضل في نشأة الوزارة الى ظهور النظام البرلماني في إنكلترا، وخرجت هذه الفكرة من داخل المجلس الخاص الذي كان في الأصل أحد المجالس المساعدة للملك في إدارة شؤون البلد عندما كانت سلطة الملوك مطلقة، وكان هذا المجلس يسمى في بداية الأمر بالمجلس الدائم لأهمية وكثرة انعقاده، وكان أعضاء هذا المجلس يتم تعيينهم لمدة سنة من قبل الملك، ومن ثم تعدل هذا التقليد وأصبحت مدة العضوية خاضعة لإرادة الملك، وكان الملك يعرض أهم أمور الدولة في هذا المجلس^(٢)، ولم تكن لهذه الوزارة أي صفة قانونية بل كانت تعد عبارة عن هيئة مخالفة للقانون الإنكليزي، وكانت سبب في اصطدام البرلمان مع شارل الأول، ولما زادت أعمال الحكومة وازدياد سلطانها وتعقدت أعمالها، أصبح يتعذر على المجلس الخاص إدارة كل مهام الدولة لكثرة عددها والتي تحتاج البطء وطول المناقشة، لذا بدأت اختصاصات هذا المجلس بالانتقال شيئاً فشيئاً إلى الوزارة^(٣).

١- د. علي عبد القادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، مصر ١٩٧٥، ص ٦٦.

٢- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٩.

٣- د. السيد صبري: القانون الدستوري وموضوعاته، ب. د، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٩٣.

وقد تكونت أول وزارة حديثة في النصف الأول من القرن السابع عشر إلا أنها كانت تعين من قبل الملك استناداً لسلطته الشرعية ولم يكن للبرلمان أي دور في تعيينها، واستمر نمو الوزارة وتطورها ففي أواخر القرن الثامن عشر بدء ظهور تكوين الوزارة ووظيفة رئيسها يتضح أكثر وكان من حق الملك تعيينها من الأغلبية البرلمانية، وأنه يجب على الملك عند الفوز لأحد الأحزاب في مجلس العموم اختيار زعيم هذا لحزب لرئاسة الحكومة وتكوينها وإدارتها^(١).

وكذا الحال في مصر القديمة فقد كان لفظ الوزير موجود في الحكومات المصرية القديمة وكان الوزير على رأس الإدارة ويشغل منصب رئيس الوزراء، وقاضي القضاة، ورئيس بيت المال، وكان اللجوء للمتقاضين لا يعلوه إلا الملك، وانتقلت الحضارة المصرية القديمة بما تضمنته من اتجاهات ومبادئ إلى الفينيقيين واليهود والرومان وأصبحت جزء من التراث الثقافي للجنس البشري^(٢).

وتأسيساً على ذلك يمكن القول أن الحضارة الفارسية واليونانية تأثرت بالفكر المصري القديم هذا ما يؤكد وجود لفظة الوزير في القرآن الكريم في قوله تعالى ﴿ وَاجْعَلْ لِي وِزِيرًا مِّنْ أَهْلِي ﴾ (٢٩) هَارُونَ أَخِي (٣٠) اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي (٣١) وَأَشْرِكْهُ فِي أُمْرِي [٣٢] ﴿^(٣)، مما يدل على ان منصب الوزير كان موجوداً في مصر القديمة في زمن نبي الله موسى (عليه السلام).

١- د. السيد صبري: المصدر نفسه، ص ١٩٤.

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

٣- سورة طه الآية (١٩-٣٢).

المطلب الأول

نشأة السلطة والمسؤولية في إنكلترا وفرنسا

لاشك أن الفصل في نشأة الوزارة يعود إلى ظهور النظام البرلماني في إنكلترا، وقد خرجت فكرة الوزير داخل المجلس الخاص الذي كان في الأصل أحد مجالس معاونة الملك في إدارة شؤون البلاد عندما كانت سلطة الملوك مطلقة^(١)، وقد تأثرت فرنسا بهذا التطور التاريخي الذي حصل في إنكلترا^(٢)، وسنبين نشأة المسؤولية في إنكلترا في الفرع الأول ونشأة المسؤولية في فرنسا في فرع ثانٍ.

الفرع الأول

نشأة السلطة والمسؤولية في إنكلترا

كانت السلطة التنفيذية في يد العرش ومجلسه ومن ثم تفرع عنه لاحقاً مجلس الوزراء الذي يجمع بين أعضائه رجال السياسة والقضاء والجيش والمال والكنيسة، وأبان عهد الملكية المطلقة كان مصدر السيادة هو الملك الذي يمارس مظاهرها وتسيير أمور الحكم كافة، ولم يكن للمسؤولية أي وجود آنذاك تطبيقاً للقاعدة السائدة في حينها، أن الملك لا يمكن أن يخطأ، وتنفيذاً لرغبة العرش ونظراً لكثرة عدد أعضاء المجلس فقد تم اسناد الأعمال التنفيذية الى عدد من أعضاء المجلس الحائزين على ثقته والمتفقين معه في الرأي، ومن هنا نشأت فكرة مجلس الوزراء^(٣).

نشأت الوزارة بشكل تدريجي في إنكلترا، وقبل عام ١٤٦٦ كان اختيار الوزراء من صلاحية الملك حصراً بصرف النظر عن كونهم حائزين على ثقة البرلمان من عدمه، إلا أنه بعد ثورة ١٤٦٦ أصبح من الضروري أن يختار العرش من بين أعضاء المجلس وزراء حائزين على ثقة البرلمان،^(٤) وكانت القوانين الإنكليزية في حينها خالية من الإشارة إلى إنشاء الوزارة حتى عام ١٩٠٥

١ - بشير محمد علي باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠٠٠، ص ٣٣.

٢ - د. السيد صبري: مصدر سابق، ص ١٩٥.

٣ - د. محمد أنس قاسم: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٥٣.

٤ - د. محمد أنس قاسم: المصدر نفسه، ص ١٥٤.

حيث أعطى لرئيس الوزراء مكاناً خاصاً، أما طريقة تعيينه ومركزه القانوني وسلطته فأنها تحدد بالتقاليد والأعراف الدستورية ولم يخصص له راتباً كونه رئيس وزراء، بل بصفته اللورد الأول في مجلس الخزانة^(١).

وكانت هناك عوامل عديدة أدت إلى انتقال السلطة الفعلية من الملك إلى الوزارة يمكن اجمالها بما يلي:

١- سادت بريطانيا في القرن الثاني عشر ظروف شاذة وطارئه اضطرت فيها الملكية التنازل عن الكثير من الأمور إلى الوزارة لكي تسير الحركة الدستورية^(٢).

٢- في عام ١٧٠٢ وبعد وفاة وليام الثالث وتولي الأميرة (آنا) والتي تميزت بالضعف ولم تستطع إعادة السلطة الواسعة التي منحت للوزارة، حتى أن خطاب العرش الذي ألقته ١٧٠٦ كان من اعداد اللورد جودولنين وزير الخزانة:

٣- انهماك الملك (وليام الأورنجي) في القرن السابع عشر وانشغاله بالحرب مع فرنسا مما أدى الى ترك مقاليد السلطة بيد الوزراء.

٤- انتشار العرف الدستوري القاضي بأن الملك لا يرتكب خطأ وبغية المحافظة على هذا المبدأ وتحديدًا للمسؤولية عند حصول الاخطاء انشأ المجلس الخاص هيئة مسؤولة عن صدور الأوامر الرسمية من هذا المجلس أو من عضو منتدب لغرض معاقبة المخطئ بدون اللجوء إلى لوم العرش^(٣).

١- د. السيد صبري: مصدر سابق، ص ٦٧.

٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا و د. محمد رفعت: النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١٣٢.

٣- ميثم حسين الشافعي: المصدر السابق، ص ٢٣٠.

٥- أن مسؤولية الوزارة أمام البرلمان أدى إلى إبعاد العرش عن القيام بأي عمل لا يمكن للوزارة الدفاع عنه مما حجب عن الملك ممارسة العديد من الأعمال كون الوزارة هي من تتحمل المسؤولية^(١).

أما التأصيل التاريخي للمسؤولية الوزارية فقد ظهر لأول مرة في النظام البرلماني الإنكليزي وتحديداً عام (١٧٤١) م^(٢)، إذ كانت استقالة (والبول) رئيس وزراء بريطانيا والتي أكره عليها قد وضعت حجر الأساس للمسؤولية، وكان رئيس الأغلبية البرلمانية هو من حدد هذه المسؤولية بقوله أنه لا يريد وأعضاء كتلته المساس بشخص الوزير، و وإنما مجرد إبعاده عن الحكم^(٣)، وتعد هذه أول استقالة في تاريخ إنكلترا تصدر من مجلس العموم ضد وزير، بمعنى أنه قرار سحب الثقة من الوزير لعدم الارتياح لبقائه من قبل المجلس، ويُعد هذا القرار تطور جوهري في المسؤولية لأنه تم بدون محاكمة جنائية^(٤).

وكانت في بداية الأمر المسؤولية تتمثل في مسؤولية جنائية إذ يحق لمجلس العموم مواجهة الوزارة بتوجيه إتهام جنائي مقتصر على الوزير المرتكب للجريمة، ومن ثم لا يؤدي إلى تقرير المسؤولية التضامنية، وأن الوزارة ليست مسؤولة كوحدة واحدة، وإنما الوزراء هم المسؤولون كونهم موظفي التاج^(٥).

وخلال القول فإن المسؤولية الجنائية شكلت خطوة نحو تأصيل المسؤولية الوزارية والتي تعد من مقومات النظام البرلماني منذ بداية القرن الثامن عشر إذا تراجع البرلمان في اللجوء إلى الاتهام الجنائي وأصبح قاعدة مألوفة انبثاق الحكومة عن البرلمان، فضلاً عن ازدياد قوة البرلمان في التحكم باختيار أعضاء الحكومة أو دفعهم للانسحاب^(٦).

١- د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣٧٢.

٢- د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٥٨.

٣- د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٥٨.

٤- د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩٠٩.

٥- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٦٥.

٦- د. محمد مالكي: الأنظمة الدستورية الكبرى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ط ١، دون سنة طبع، ص ٤٠.

وبناءً على ما تقدم من أسباب تم انتقال السلطة الفعلية من الملك إلى الوزارة، في الوقت ذاته يعود لهذه الأسباب ظهور المسؤولية الوزارية في بريطانيا والتي تعد الوطن الأم للنظام البرلماني والذي من خصائصه مسؤولية الوزارة أمام البرلمان والعكس صحيح^(١).

١- د. نعمان أحمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٧٩.

الفرع الثاني

نشأة السلطة والمسؤولية في فرنسا

في العهد السابق لقيام الثورة الفرنسية كان هناك وزراء ولكن بدون وزارة، فالوزراء كانوا يهتمون بشؤون الملك الخاصة وهم من أصحاب المنزلة الرفيعة، ويتم اختيارهم من بين أعضاء اللجان الملكية^(١).

بعدها جاءت مرحلة أصبح فيها للوزراء دور مزدوج الأول يديرون المصالح الخاصة للملك، والثاني يتولون مهمة إدارة المصالح العامة، وقد اسهم عرف دستوري في تلك المرحلة ينص على ضرورة توقيع الوزراء إلى جانب الملك عندما يمارس الملك سلطاته الإجرائية^(٢).

أما بعد قيام ثورة ١٧٨٩ فقد بدأت تتوضح معالم الوزارة و تظهر إلى الوجود مع قيام دستور عام ١٨١٤ الذي بموجبه تم تقييد سلطات الجمعية الوطنية ودكتاتوريتها، ومن وسائل التقييد تقوية وإبراز دور الوزارة وتقويتها والتي لم يكن في هذا العهد رئيس بل كانت ترأسها هيئة مكونة من خمسة أعضاء وهذه الهيئة تتجدد جزئياً بواسطة انتخاب عضو جديد كل سنة، ويتولى رئاسة هذه الهيئة أحد الوزراء كل ثلاثة أشهر، ولم يكن للوزراء مسؤولية أمام البرلمان عن أعمالهم السياسية أو عن سياسة الوزارة التي يديرونها^(٣)، ولكن بالإمكان القول أن دستور عام ١٨١٤ كان قد وضع البذرة الأولى للمسؤولية الجنائية للوزراء، إذا منحت م (٤٧) من الدستور المذكور الحق لمجلس النواب في اتهام الوزارة جنائياً على أن تجري محاكمتهم أمام مجلس النبلاء^(٤).

وكان دستور ١٤ تشرين الثاني ١٨٥٢ أول دستور يمنح مجلس النواب الحق في مساءلة الوزراء سياسياً، فكان للمجلس الحق في استجواب الوزراء أو سحب الثقة منهم إذا اثبت تقصيرهم في إدارة

١- د. موريس دفرجية: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد،

ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢، ص١٢.

٢- د. موريس دفرجية: المصدر نفسه، ص١٣.

٣- د. أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، نقله الى العربية على مقلد وشفيق حداد

وعبدالرحمن سعد، ط١، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ٩٧.

٤- ميثم حسين الشافعي: مصدر سابق، ص٢٣١.

وزاراتهم، أما دستور ٢١ ايار ١٨٧٠ أخذ بمبدأ مسؤولية الوزراء سياسياً أمام المجلسين فإذا نزعتم عنهم الثقة توجب عليهم الاستقالة (١).

وسار بالاتجاه ذاته دستور عام ١٨٧٥ الذي بموجبه تم منح المجلسين (النواب، الشيوخ) حق مراقبة الوزارة سياسياً وكان هذا الاتجاه مخالفاً للأعراف البرلمانية التي كانت مقتصرة على حق سحب الثقة للمجلسين الأدنى (مجلس النواب) دون المجلس الأعلى (الشيوخ الأعيان) وقد مارس مجلس الشيوخ اختصاصه السياسي في ظل دستور عام ١٨٧٥ حيث تم سحب الثقة وإجبار وزارة ليون برجو على الاستقالة (٢).

وتجدر الإشارة إلى أن قواعد المسؤولية السياسية في فرنسا لم تظهر لأسباب ذاتية خاصة بها أو بنظامها الدستوري أو بالظروف التاريخية وإنما استمدت من النظام البرلماني الإنكليزي الذي أرسى وبشكل دقيق قواعدها ونظامها بشكل دقيق جعل منها جزءاً من نظام دستوري.

المطلب الثاني

نشأة السلطة والمسؤولية في مصر والعراق

في مصر القديمة كانت لفظة الوزير والوزارة موجودة إذ كان على رأس الإدارة كلها يشغل منصب رئيس الوزراء، وقاضي القضاة، ثم انتقلت الحضارة المصرية إلى الأمم اللاحقة، وكذا الحال في العراق إذ أن الفضل يرجع إلى قيام ثورة العشرين حيث تم إنشاء أول حكومة وطنية، وتبين ذلك خلال الفرعين الآتيين:

١- د. أندرية هوريو: مصدر سابق، ص ٩٩.

٢- د. موريس دفرجييه: مصدر سابق، ص ١٩.

الفرع الأول

نشأة السلطة والمسؤولية في مصر

ارتبط نشوء الوزارة في مصر خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر بالجهاز البيروقراطي، وكان يطلق على الوزارة في تلك المرحلة الزمنية تسمية (الدواوين)^(١)، وأن ظهور المسؤولية السياسية للوزارة في مصر يعود إلى عام ١٨٧٨ عندما أصدر الخديوي اسماعيل مرسوماً بتشكيل لجنة أدبية تعرف بلجنة التحقيق العليا، وكانت مهمتها التحقيق في العجز الواقع في أبواب الإيرادات وأسبابه، ويكون للجنة صلاحية اقتراح ما تراه ملائماً من وسائل الإصلاح لها ووضعت اللجنة تقريرها ومن بين توصياتها مقترح أقرته أن يحدث الخديوي تغييراً في نظام الحكم ويتنازل عن سلطته المطلقة إخلاءً للمسؤولية في المستقبل عن ما يحدث من عجز مالي في الميزانية، وكان الخديوي اسماعيل وافق على هذا المقترح وأصدر امراً في ٢٨ اغسطس سنة ١٨٧٨ إلى نوبار باشا بإنشاء مجلس النظار (مجلس وزراء) وتخويله مسؤولية الحكم، إلا أن هذه الوزارة كانت مسؤولة سياسياً أمام الخديوي وليس أمام مجلس شورى نواب^(٢)، وصدر في عام ١٨٨٢ أول دستور برلماني ملكي في مصر أقر هذا الدستور للمسؤولية التضامنية أمام مجلس النواب بالإضافة إلى المسؤولية الفردية لكل وزير بالنسبة لما يتعلق بوزارته، وبهذا يمكن القول أن المسؤولية الوزارية ظهرت لأول مرة في مصر عام ١٨٨٢ بمفهومها البرلماني وكانت قبل هذا التاريخ مسؤولية الوزارة مجرد وسيلة لحماية المصالح الأجنبية، وذلك عن طريق إبعاد المسؤولية عن ممثليها عند حدوث إخلال أو تقصير من جانب معين من جوانب الحكم^(٣).

١- د. يونان لبيب رزق: تاريخ الوزارات المصرية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٢.

٢- د. طعيمة الجرف: موجز القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٣٨.

٣- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص ٩٦٩.

الفرع الثاني

نشأة السلطة والمسؤولية في العراق

يعود الفضل إلى ثورة العشرين في إنشاء حكومة وطنية في العراق التي انطلقت شرارتها في ٣٠ حزيران ١٩٢٠ وبالفعل شكلت الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة السيد عبد الرحمن الكيلاني، وعضوية وزراء عراقيين كانوا يعملون بأشراف المستشارين البريطانيين على أن يخضع المجلس بأجمعه لإدارة المندوب السامي بشكل مباشر وكانت مهمة هذه الحكومة القيام بالأعمال لحين تشكيل مجلس نيابي يختص بوضع دستور دائم للملكة العراقية على أن تبقى الحكومة المؤقتة مستمرة بالفعل لحين تشكيل المجلس^(١).

وقد أعلن المندوب السامي البريطاني الأسس التي تعمل عليها هذه الحكومة ومن بينها الآتي:

- ١- تقع مسؤولية شؤون الحكم على هيئة الوزارة ماعدا الأمور الخارجية والحركات الحربية والأمر العسكري العمومية على هيئة الوزارة وتجري أعمال هيئة الوزارة تحت نظره وإرشاداته.
 - ٢- عند اختلاف المندوب السامي مع الوزراء يرجح قوله لأنه هو المسؤول عن إدارة البلاد لدى الحكومة البريطانية.
- واستناداً لهذه الأسس التي أعلنها المندوب السامي يمكن القول ان الوزراء العراقيين غير مسؤولين عن اعمالهم امام اي جهة وطنية او اجنبية وان المسؤولية تقع على عاتق المندوب السامي كونه المسؤول عن ادارة البلاد لدى الحكومة البريطانية^(٢).

لذا يعد القانون الاساس العراقي هو الدستور الاول الذي صدر في عهد الاستقلال الوطني قد وضع البذرة الاولى للمسؤولية الوزارية في العراق حيث اقر هذا الدستور مسؤولية الوزراء الفردية والتضامنية امام مجلس النواب عن الاعمال والاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من دوائر^(٣).

١- د. صالح جواد كاظم وآخرون: النظام الدستوري في العراق، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٠.

٢. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ٩٧٠.

٣- د. صالح جواد وآخرون: مصدر سابق، ص ١٣.

المبحث الثاني

مفهوم مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس مجلس الوزراء

أن تعريف مبدأ التوازن يعد مصطلحاً جديداً فيما يبدو في التراث الثقافي، والذين استخدموه مضافاً إلى الفكر لم يقصدوا به معنى واحد، فمنهم من يستخدمه كوصف ايجابي لعملية التفكير التي تؤدي إلى نتائج صحيحة، ومنهم من يريد به الفكر المتوسط بين طرفي النقيض أو بين الإفراط والتفريط، فهو عند هؤلاء مرادف للوسطية، وفي بعض المراجع قد يعده البعض مصطلحاً واحداً، والتوازن بمعناه العام يعني التساوي والتعادل بين العناصر أو القوى، بحيث لا يشترط سيطرة قوة على غيرها^(١).

وتأتي كلمة " التوازن " في اللغة العربية من فعل وازن يوازن وتوازن بمعنى التعادل، وأوزانه: عادلة وقابلة، الموازنة: المقابلة والمواجهة^(٢).

وقد قدم الفقه القانوني تفسيرات متعددة لمعنى التوازن لاسيما فيما يتعلق بالسلطات، فذهب مونتسكيو وهو صاحب الفضل الأول في نشأة هذه الفكرة في كتابه (روح الشرائع) إلى التأكيد على وجوب الفصل بين السلطات الثلاثة السلطة التشريعية وسلطة تنفيذ الأمور الخاضعة لحقوق الأمم و سلطة تنفيذ الأمور التي تخضع للحقوق المدنية، إذ إن الأولى تختص بوضع القوانين، وتتولى الثانية تنفيذها، فضلاً عن تقرير أمور السلم والحرب وتبادل المبعوثين الدبلوماسيين وتحقيق الأمن، والثالثة لها مهمة المعاقبة عن الجرائم ونظر الخصومات المتعلقة بالأفراد، ولا يكفي الفصل بين السلطات بل لابد من وجود رقابة متبادلة بين السلطات، كي تحد السلطة من السلطة الأخرى معاً، فلا يساء استعمالها^(٣).

وهذا ما ينصرف إليه مفهوم السلطة بالمعنى العام إذا تشمل مجموعة الهيئات التي تتولى سلطة الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية أما ما يهم بحثنا في هذا المطلب هو ما يتعلق بالمعنى الخاص

١- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ١٣.

٢- ابن منظور: لسان العرب، المجلد (٥)، ط ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٨٨، ص ٧٧.

٣- مونتسكيو: روح الشرائع، ج ١، ترجمة، عادل زعيتير، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٢٦.

بالحكومة والذي يراد فيه السلطة التنفيذية والتي يقصد بها أما الوزارة أي رئيس الوزراء والوزراء أو الهيئة العامة التي تتولى إدارة شؤون الدولة وتشمل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(١).

وقبل دراسة مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لا بد من التعريف بين السلطة والمسؤولية لوجود خلط وعدم التميز بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته، وهذا ما سيتم بيانه من خلال ثلاثة مطالب يتضمن المطلب الأول مفهوم السلطة، ومفهوم المسؤولية في مطلب ثانٍ، ونخصص المطلب الثالث لبيان المبادئ الحاكمة لمبدأ التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء وعلى النحو الآتي:-

المطلب الاول

مفهوم السلطة

من البديهي أن كل شخص يشعر بوطأة السلطة في نواحي الحياة المختلفة لاسيما وقد تزايدت واتسعت مجالات تدخل الدولة، وأن ظاهرة السلطة موضوع اهتمام وعناية الفلاسفة والمفكرين منذ العصور القديمة حتى وقتنا الحاضر، وتحديد مفهوم السلطة ناتج عن كونها ظاهرة تتطور بشكل مستمر وتأخذ أشكالاً مختلفة، ومرت بمراحل نوعية عدة في تطورها بدءاً من العنف الناجم عن إرادة فئة للسيطرة على الآخرين الى عمل اقناعي لدمج المواطن في عمل جماعي

ومن جانب آخر فإن السلطة امتزجت بكل أوجه العلاقات الإنسانية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية القائمة بين الأفراد والجماعات، وهي نتيجة مباشرة لوضع السلطة في المجتمع^(٢).

إن السلطة بمعناها الواسع هي شكل من أشكال القوة، كونها الوسيلة التي يستطيع من خلالها شخص ما أن يؤثر على سلوك شخص أو اشخاص آخرين، إلا أن القوة تتميز عن السلطة، من

١- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ١٨٥.

٢- د. محمود عاطف البنا: النظم السياسية (اساس التنظيم السياسي وصوره الرئيسة)، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٥٩.

٣- د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٧، ص ٣٦٦.

٤- صادق الاسود: علم الاجتماع السياسي (أسسه وأبعاده)، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٢٥.

خلال الوسائل المتباينة التي تحقق الاذعان أو الطاعة، وأنها القدرة على التأثير على سلوك الآخرين، من خلال الإقناع أو الضغط أو التهديد أو الإكراه أو العنف، أما السلطة فأنها تعتمد على (الحق في الحكم) ينتج عن إدراك وفهم، وأن الاذعان يحدث من خلال التزام أخلاقي من قبل المحكوم، وعلى الرغم من اختلاف الفلاسفة السياسيين حول الأسس التي تركز عليها السلطة، إلا أنهم اتفقوا على أنها ذات طابع أخلاقي ومعنوي (السلطة يجب أن تطاع)^(١).

وبما إن النظام السياسي يحتم وجود سلطة لتسيير شؤون وإدارة الجماعة، فقد وجدت تفرقة داخل كل جماعة إنسانية بين طائفتين الأولى التي تحكم وتأمّر وهي صاحبة الإرادة الأقوى، أما الثانية والتي تمثل الطبقة المحكومة وعليها الالتزام بالطاعة، أو بمعنى طائفة الرؤساء وطائفة المرؤوسين، إذ من غير المعقول أن يكون كل الأفراد حكماً في وقت واحد، وأن هذه التفرقة بين الطائفتين تقع داخل القبيلة والأسرة والنقابة والجمعية والتي يقوم عليها كل تنظيم سياسي^(٢).

ولأهمية مصطلح رئيس مجلس الوزراء ودوره في السلطة التنفيذية وخصوصاً بالأنظمة البرلمانية التقليدية فأنا نحاول إلقاء الضوء في هذا الدراسة على المعنى اللغوي والاصطلاحي لمنصب رئيس مجلس الوزراء في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني نبين المعنى اللغوي والاصطلاحي للسلطة، ونخصص لبيان طبيعة السلطة وانواعها وعلى النحو الآتي:-

١- اندرو هيوود: النظرية السياسية مقدمة ترجمة لبنى الزيدي، المركز القومي للترجمة، القاهرة ٢٠١٣، ص ٢٢٥.

٢- د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ٥٤.

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي لرئيس مجلس الوزراء

أولاً : التعريف اللغوي

لقد تعددت آراء اللغويين لتفسير ماهية منصب رئيس مجلس الوزراء، لذا سنبين المعنى لكل مفردة منها وكما يأتي:

١- رئيس:

رأس: رأس كل شيء أعلاه، والجمع في القلة أُرُوسٌ وأرأسٌ على القلب ورؤوس في الكثير، ولم يقبلوا هذه ورؤوس: الأخيرة على الحذف ورأسه يرأسه رأساً: أصاب رأسه، ورأساً: شكا رأسه، ورأسته، فهو مرؤوسٌ ورئيس إذا أصبت رأسه^(١)، رأس: الرء والهمزة والسين، أصل يدل تجمع وارتفاع، فالرأس: رأس الإنسان وغيره، والرأس الجماعة الضخمة، ويقال سحابة رأسه، وهي التي نَقُذ السحاب، ويقال أنت على رئاس أمرك^(٢)، رأسه عليه: جعله رئيساً عليه، ترأس وارتأس، صار رئيساً (الرأس) ما يلي الرقبة من أعلاها ومن مقدمتها سائر الحيوان، الرئيس، سيد القوم ومقدمهم^(٣).

٢- مجلس:

(جَلَسَ) الجُلوسُ القُعُودُ، جلسَ يَجلسُ جُلوساً، فهو جالسٌ من قوم جُلسَ وجُلاس، وأجلسه غيره، والجلسة الهيئة التي نجلس عليها، بالكسر، على ما يطرُد عليه هذا النحو، وفي الصحاح: الجلسة

١- ابن منظور: مصدر سابق، ص ٧٩.

٢- أبي الحسيني أحمد بن فارس بن زكريا: معجم مقاييس اللغة، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ط ١، ٢٠٠٠، ص ٤١٤ - ٤١٥.

٣- سيد الخوري الشرتوني اللبناني: أقرب الموارد في فصح العربية والشوارد، ج ٢، دار الأسوة للطباعة والنشر، طهران، ط ١، ١٣٧٤ هـ ش، ١٤١٦ هـ ق، ص ٣١٢.

الحال التي يكون عليها الجالس، وهو حسن الجلسة، والمجلس، بفتح اللام المصدّر والمجلس: موضع الجلوس^(١).

قال تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَأَفْسَحُوا ﴾^(٢)، قيل: يعني مجلس النبي، صلى الله عليه واله وسلم، وقرئ (في المجلس)، وقيل يعني بالمجالس مجالس الحرب، كما قال تعالى (مقاعد للقتال)^(٣).

٣- الوزراء:

الوزير في اللغة اشتقاقه من الوزر، والوزر الجبل الذي يعتصم به لينجي من الهلاك، وكذلك وزير الخليفة عناه الذي يعتمد على رأيه في أموره ويلتجأ إليه، وقيل لوزير لسلطان وزير، لأنه يزور عن السلطان أقال ما أسند إليه من تدبير أي يحمل ذلك، الجوهري: الوزير المُوَازِرُ كالإكليل المواكل، لأنه يحمل عنه ووزره أي ثقله وقد استوزر فلان، فهو يُوَازِرُ الأمير ويتوزر له، وفي حديث السقيفة: نحن الأمراء وأنتم الوزراء^(٤).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

تعد الوزارة جزءاً من هيكل الدولة ويطلق عليها السلطة التنفيذية أو الحكومية، ولها الولاية العامة على مفاصل الدولة كافة، وهي تقوم على أمور الأمة وترعى شؤونها في الداخل والخارج^(٥).
وبغية إبراز التعريف الاصطلاحي لمركز رئيس مجلس الوزراء لابد وأن نسلط الضوء على تعريفه دستورياً وتشريعياً وفقهياً وعلى النحو الآتي:-

١- ابن منظور، مصدر سابق، ص ٩١.

٢- سورة المجادلة: الآية رقم (١١).

٣- ابن منظور: مصدر سابق، ص ٤٧.

٤- ابن منظور: مصدر سابق، ص ٨١.

٥- د. فتحية النيراوي: النظم والحضارة الإسلامية، ط ٩، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٨.

١- التعريف الدستوري

دأب المشرعون الدستوريون على تعريف مركز رئيس الوزراء من خلال الصلاحيات التي يتولاها، لأن مركز رئيس الوزراء يعني المهمة السياسية والإدارية التي يتم اختيار من يتولاها ويقوم بأعبائها استناداً إلى الدستور والنظام السياسي القائم في الدولة، فضلاً عن الاستناد إلى الواقع والأعراف السائدة في المجتمع، لأن منصب رئيس الوزراء يعد انعكاساً لفلسفة نظام الحكم المؤثرة في واقع الأمر على صفة رئيس الوزراء بشكل خاص وعلى السلطة التنفيذية بشكل عام^(١).

فقد أشار الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (٢٠)، إن الحكومة هي التي تحدد السياسة الوطنية وتديرها بما في ذلك القوات المسلحة وتكون مسؤولة أمام البرلمان^(٢)، وأن لفظ رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء يتطابق مع اللفظ المعروف في فرنسا بالوزير الأول، إذا جاء في المادة (٢١) من الدستور أن الوزير الأول هو المسؤول عن أعمال الحكومة وعن الدفاع الوطني ويصدر اللوائح بتعيين الموظفين العسكريين والمدنيين^(٣)، وعلى الرغم أن دستور ١٩٥٨ الفرنسي يأخذ بالنظام شبه الرئاسي أو المختلط إلا أن المشرع الدستوري أورد تعريف الوزير الأول استناداً للصلاحيات الممنوحة له دستورياً.

أما في مصر فإن دستورها المنشور في الجريدة الرسمية في ١٨/يناير/٢٠١٤ فقد خلى من إيراد تعريف لرئيس مجلس الوزراء، كون النظام فيها شبه رئاسي (مختلط)^(٤)، إلا أنه أشار في الفرع الثاني تحت بند الحكومة في المادة (١٦٣) لذلك.

١- د. سمير داود سليمان و د. محمد حسب الحربي: مصدر سابق، ص ٢٢.

٢- نصت المادة (٢٠) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ على (تحدد الحكومة السياسة الوطنية وتديرها وهي تهيمن على الإدارة والقوات المسلحة والحكومة مسؤولة أمام البرلمان....).

٣- نصت المادة (٢١) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ على (ويبدأ الوزير الأول أعمال الحكومة وهو المسؤول عن الدفاع الوطني ويضمن تنفيذ القوانين وهو يمارس السلطة بإصدار اللوائح ويعين الموظفين في الوظائف المدنية والعسكرية ويجوز له أن يفوض الوزراء بعض سلطاته وينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان...).

٤- فقد نصت المادة (١٦٣) من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ على (أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة ويشرف على أعمالها ويوجهها في أداء اختصاصاتها...).

وفي الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فقد أورد المشرع الدستوري في المادة (٧٨) من الدستور تعريفاً لرئيس مجلس الوزراء وهو بهذا سائر المشرع الفرنسي إذا اعتمد معيار الصلاحيات والمهام وعرفه بالاستناد إلى المهام الموكلة بها^(١).

٢- التعريف التشريعي

إن علاقة رئيس مجلس الوزراء مع أعضاء حكومته هي علاقة تنظيمية بين رئيس ومرؤوس، كونه هو الأعلى في سلم الهرم الإداري الفعلي، وهذه العلاقة يحكمها القانون الإداري، ويتربع على قمة الهرم الإداري رئيس الجمهورية بصلاحيات شرفيه يليه رئيس مجلس الوزراء الذي يختزل كل الصلاحيات الحقيقية^(٢).

وعند العودة إلى التشريعات القانونية فإن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ قد عرف رئيس مجلس الوزراء في أحكام المادة الثانية بأنه الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء وديوان المجلس (الأمانة العامة لمجلس الوزراء) والدوائر التابعة لها كالمنظمات غير الحكومية ودوائر أخرى يشرف رئيس الوزراء عليها أدارياً^(٣).

وفي النظام البرلماني العراقي الحديث نرى أن رئيس مجلس الوزراء يتصدى ليقبض على أغلب الصلاحيات التنفيذية، على الرغم من أن المشرع الدستوري في الفرع الثاني من الفصل الثاني والذي تضمن القواعد الدستورية المنظمة لعمل الحكومة يتحدث في جميع مواده عن رئيس مجلس الوزراء^٤، إلا أن العرف السائد في المجتمع إعتاد على تسمية رئيس مجلس الوزراء برئيس الوزراء وأحياناً دولة الرئيس وفي هذا مثلبة كبيرة لأن المسميات الدستورية هي مسميات مركزة ولا يجوز الاجتهاد فيها لأن هذا الاجتهاد يقود إلى الهيمنة ويجعل الصلاحيات الدستورية لصيقة بشخص رئيس مجلس

١- نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسية العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب).

٢- د. سمير داود سلمان و د. محمد حسب الحربي: مصدر سابق، ص ٢٥.

٣- نصت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية على أن (رئيس الوزراء فيما يختص بموظفي ومستخدمي ديوان مجلس الوزراء والدوائر التابعة له....).

٤ - ينظر المواد (٧٨ - ٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الوزراء وكأنه أصبح هو صاحب الاختصاص الأصلي وتطور معه الصلاحيات وجوداً وهدماً، في حين لم يرد المشرع الدستوري ذلك، بل أراد المشرع من لفظ رئيس مجلس الوزراء أن يجعل الاختصاص الأصلي موجه إلى مجلس الوزراء (مجتمعاً) وأن رئيس المجلس يستمد صلاحيته من المجلس ذاته.

٣- التعريف الفقهي

أن تسمية رئيس الوزراء تطلق على السياسي الذي يختاره رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية ويتولى تشكيل الحكومة^(١)، وأن هذا المركز هو وليد النظام البرلماني وأن صلاحياته تحددها الدساتير، وقد وردت أسماء متعددة كالوزير الأول في فرنسا أو رئيس الوزراء كما في الأردن^(٢)، أو رئيس الحكومة كما في لبنان والجزائر ورئيس مجلس الوزراء كما في العراق، ويباشر رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة وهي صلاحيات يمارسها وفق الدستور والتشريعات ويكون على رأس الوزارة في ظل النظام البرلماني وهو مسؤول عن تحمل ثقل وتبعات المسؤولية الجماعية على أعضاء وزارته^(٣)، كما أن الفقه يعرفه، رئيس الوزراء أو الوزير الأول، بأنه ذلك المركز القانوني الذي يتولى وظيفتين احدهما سياسية تكمن في كونه زعيم الكتلة أو مرشح الكتلة الفائزة بالانتخابات أو الكتلة التي حصلت على الأغلبية داخل البرلمان، أما الوظيفة الثانية هي إدارية وهي تتجلى في كونه رئيساً أعلى لوزارته^(٤).

كما يعرف مركز رئيس الوزراء بأنه المركز القانوني الذي يلي رئيس الدولة في المرتبة القانونية، ولكنه يتولى الصلاحيات جميعها نيابة عنه ويتحمل كامل المسؤولية وبكل أصنافها^(٥).

١- د. أحمد سعيغان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ومنشورات الحلبي، بيروت، ط١، ٢٠٠٨، ص٤٣٢.

٢- د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي، قراءة في دستور ٢٠٠٥ العراقي، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠٠٤، ص٥٣.

٣- د. حنان محمد القيسي: المصدر السابق، ص٥٢.

٤- د. دمون رباط: مصدر سابق، ص٣٢٥.

٥- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٩١٥.

ولكل ما تقدم فإن رئيس مجلس الوزراء قد يكون مفروضاً على رئيس الدولة وبشكل خاص في النظام البرلماني، إذ يكون ملزم باختياره كونه زعيم الأغلبية البرلمانية وبذلك تنتقل اختصاصات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة^(١).

الفرع الثاني

التعريف اللغوي والاصطلاحي للسلطة

ورد الحديث عن معنى كلمة (السُلْطَة) في معاجم اللغة العربية فيقال: (سلط) سَلَطَ يُسَلِّطُ تَسْلِيْطًا وَسَلَاطَةً، (السُّلَاطَةُ): الْقَهْرُ وَقِيلَ: هُوَ التَّمَكُّنُ مِنَ الْقَهْرِ، وَالاسْمُ سُلْطَةٌ بِالضَّمِّ، وَ(السُّلْطَةُ) هِيَ التَّسَلُّطُ وَالسِّيْطَرَةُ وَالتَّحْكُمُ، فيقال (سَلَطْتُ): أَي أَطْلَقُ لَهُ السُّلْطَانَ وَالْقُدْرَةَ، (وَسَلَطْتُ عَلَيْهِ): أَي مَكَّنْتُهُ مِنْهُ وَحَكَّمْتُهُ فِيهِ، وَ(تَسَلَّطَ عَلَيْهِ): تَحَكَّمَ وَتَمَكَّنَ وَسَيَّطَرَ، وَمِنْهُ كَتَسَلَّطَ الْأَمِيرُ عَلَى الْبِلَادِ: أَي حَكَّمَهَا وَسَيَّطَرَ عَلَيْهَا، وَتَسَلَّطَ الْقَوِيُّ عَلَى الضَّعِيفِ: تَغَلَّبَ عَلَيْهِمْ وَقَهَرَهُمْ، وَ(التَّسْلِيْطُ): التَّغْلِيْبُ وَأَطْلَاقُ الْقَهْرِ وَالْقُدْرَةَ، يُقَالُ: سَلَطَهُ اللَّهُ فَتَسَلَّطَ عَلَيْهِمْ، أَي جَعَلَ لَهُ عَلَيْهِمْ قُوَّةً وَقَهْرًا، وَفِي التَّنْزِيلِ الْعَزِيزِ ﴿وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَسَلَّطْنَاهُمْ عَلَيْكُمْ فَلَقَاتَلُوكُمْ﴾ (النساء ٩٠)، وَ(السُّلْطَانُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ): شَدَّتْهُ وَحَدَّتْهُ وَسَطَوْتُهُ، وَمِنْهُ اشْتَقَّ السُّلْطَانُ وَ(السُّلْطَانُ): الْوَالِي ذُو السُّلْطَةِ، وَالنُّونُ فِي السُّلْطَانِ زَائِدَةٌ، وَاصِلَةٌ مِنَ التَّسْلِيْطِ، وَ(السُّلْطَانُ وَالسُّلْطَانُ): قُدْرَةُ الْمَلِكِ وَقُدْرَةٌ مِنْ جَعَلِ ذَلِكَ لَهُ وَأَنْ لَمْ يَكُنْ مَلِكًا، كَقَوْلِكَ قَدْ جَعَلْتَ لَهُ سُلْطَانًا عَلَى أَخِي مِنْ فُلَانٍ، وَالسُّلْطَانُ أَيْضًا: الْقُوَّةُ وَالْقَهْرُ أَوْ الْحُجَّةُ وَالْبُرْهَانُ^(٢).

وتأسيساً على ذلك فإن المدلول اللغوي لمصطلح "السُّلْطَةُ" يتجسد في المعاني الآتية: القُوَّةُ وَالْقَهْرُ وَالْقُدْرَةُ وَالسُّلْطَانُ، وَالتَّسَلُّطُ وَالتَّحْكُمُ وَالسِّيْطَرَةُ^(٣).

١- د. سمير داود سلمان ود. محمد حسب الحربي، مصدر سابق، ص ٢٨.

٢- ابن منظور: لسان العرب، المجلد ١٢، ط ٤، دار صادر، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٨.

٣- د. أبراهيم عبد العزيز شيجا: مصدر سابق، ص ٥٢٢.

أما التعريف الاصطلاحي فأن مفهوم السلطة من أكثر المفاهيم استخداماً في إطار علم الاجتماع السياسي بشكل عام وعلم الاجتماع بشكل خاص، وإن العلماء والمتخصصين لم يتفقوا على تحديد مفهوم السلطة اصطلاحاً على الرغم من كثرة اجتهاداتهم، وأن هذه الاجتهادات والآراء تتضارب أحياناً وتتباين في أحيان أخرى، وقد تم تناولها ضمناً عند الحديث عن ايجاد حكومة قوية، ومن بينهم ألكسندر هاملتون وستيورات مل وروبرت ما كيفر، فقد عرف هاملتون معنى السلطة هي قدرة الحكومة بأن تكون لديها عناصر الوحدة والاستمرار مع توافر المال الجيد وسلطات تمكنها من القيام بمهامها على أفضل وجه، وبعبارة أخرى تكون حكومة ضعيفة عندما يتعلق الأمر على تنفيذ رخوا في الحكم وهو مرادف سوء الحكم مهما كان المجال النظري له^(١).

والفقيه ستيورات مل استخدم مصطلح (الحكومة الصالحة) إلا أنه لم يعرفه وإنما حدده بعنصرين احدهم الكفاءة المعتمدة لدى الحكام وذكائهم، وثانيهما أهلية الحكومة ومدى توجيه عملها نحو الفرض الصحيح، وعندما تكون السلطة التنفيذية ضعيفة فيكون مصير البلد الانصراف الى المنازعات من أجل المناصب^(٢).

أما روبرت ماكيفر يرى بأنه لم يكن من السهل وضع تعريف واحد للقدرة، كونها ذات أشكال متعددة، وهي تعني مدى إمكانية السلطة في فرض الطاعة على الآخرين، في الوقت ذاته تعد القدرة الحكومية وجه من وجوه القدرة الاجتماعية، كما أن الحكومة لها الحق في فرض طاعتها على الآخرين لأنها مكلفة بوضع حدود للقدرة وسن شروط ممارستها، وأن هذه القدرة منبثقة عن الشعب^(٣).

١- هاملتون ماديسون جاي: الأوراق الفدرالية، ترجمة: عمران أبو مجلة، ط٣، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٥١٠.

٢- جون ستيورات مل: الحكومات البرلمانية، ترجمة أسيل الفوري، دار النهضة العربية للتأليف والترجمة والنشر سوريا، (ب. د) ، ص٦٨.

٣- روبرت ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة: د. حسن صعب، دار العلم للملايين، ب، د، سوريا، ص١١٥.

ويرى الباحث: ان معنى السلطة هي ان تكون لدى الحكومة سلطات تمتاز بالوحدة والاستمرار، لتكون حكومة قوية تتمكن من القيام بمهامها على افضل وجه، فضلا عن تمتع الحكام بالكفاءة والذكاء.

الفرع الثالث

طبيعة السلطة وأنواعها

أن السلطة كمفهوم عبر العصور والثقافات أبدت ازدواجية أساسية، فقد مجدت السلطة وقدسيتها وجعلت كل مبادراتها تعد القيمة الأسمى حتى لو نشأت عن المصلحة الإنسانية للحكام ورغباتهم أو إهمالهم، وأحيانا ينظر للسلطة بصفة سيئة بطبيعتها، إذ توجه الإدانة لأي عمل من أعمالها حتى لو كان مبرر بالمصلحة الجماعية، لذا لا بد من بيان طبيعة هذه السلطة وأنواعها وعلى النحو الآتي:-

أولاً- طبيعة السلطة:

يوجد منظوران رئيسان لفهم السلطة الأول يرى فيها جوهرًا، وأن التعبير عن هذا الجوهر من خلال أشكالها الملموسة، والثاني يركز بشكل معاكس على مظهر العلاقة، أي إن علاقة السلطة هي التي تبدو أولاً، ومفهوم السلطة يستخلص منها، وعند النظر للسلطة كجوهر هذا يعني القبول بمسلمتين غير مرتبطتين منطقياً، لكنهما متضامنتين بصفة عامة، الأولى تكمن في افتراض وجود طبيعة مجردة للسلطة ومتشابهة دائماً لنفسها، والثانية تعد السلطة كياناً يتولاه بعض الأفراد يمتلكونه بقوة^(١).

وإن التعامل مع السلطة بوصفها قدرة، فإنه يمثل مصطلح النفوذ، وهي القدرة التي يمتلكها شخص ما، أو مجموعة لها نفوذ على جماعة ما، وهذا يعني التأثير، وينبغي الإدراك أن هذه القدرة أو النفوذ أو التأثير ممكن أن يكون إيجابياً أو سلبياً، ونكون أمام سلطة مرتبطة بالمصالح إذا كانت

١- جان ماري دانكان: علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٧، ص ١٠٧.

السلطة تعني القدرة بمعنيها الإيجابي والسلبي، الأمر الذي سيولد فكرة ارتباط السلطة بالمصالح والذي يثير جدلاً كبيراً وواسعاً، وهنا نكون مضطرين للعودة إلى (مقولة ثرا سيماخوس) وهي شاهد فكري وتاريخي والتي جاء فيها، أن السلطة هي بحث دائم عن مصلحة الأقوى، أي استخدام السلطة من قبل أشخاص لخدمة مصالحهم الخاصة، وآخرون يخضعون لتأثيرها^(١).

وهنا نقترح من معنى التسلط الذي يبدو مقترنا بالسلطة، من خلال انعكاس الصورة في مصلحة الأقوى، وإن هذا التسلط هو تجاوز للحق من دون مبرر كاف أو مقبول، وإذا كان من السهل إدراك الفرق بين السلطة والتسلط، من الناحية النظرية، فإنه من الناحية العملية يكون من الصعوبة حفظ السلطة خالصة من أشكال التسلط^(٢).

أما مفهوم السلطة بوصفها علاقة فإنه انحدر من مصدرين الأول: أن السلطة ظاهرة جمعية، المصدر الثاني: إن السلطة غير قابلة للتملك، وإن إدراك مفهوم السلطة في عموم الحياة الاجتماعية تفترض وجود معيار لها مسبقاً، كما هو الحال في تعريف السلطة ((بكونها أحداث لتأثير مقصود))، ((قدرة شخص على التحكم في ردود فعل شخص آخر))، فالسلطة تتمثل في مفهوم علائقي يؤكد (التأثير والتأثر) فقد عرفها (أوبنهايم) ((كل من يقوم بعمل سلطة فإنه يقوم به بقصد التحكم في نشاطات الآخرين لتحقيق غرضه الخاص به))، ويراها (هارولد لاسويل)، هي عملية التأثير في سياسة الآخرين، بممارسة الحرمان الشديد عليهم أو التهديد به، لغرض امتثالهم إلى السياسة المعروضة للتنفيذ^(٣).

ومن الجدير بالإشارة أن السلطة تدل على العلاقة بالآخر، هي علاقة اجتماعية بجوهرها، وهي رابطة بين أشخاص متشابهين وتميزين معاً من حيث قدرتهما على الإرادة والذكاء، كما أنهما متميزان من حيث القدرة على التفكير والعمل المستقل، وإن السلطة تفترض التشابه بين الكائنات

١- باري هندس، خطابات السلطة، ترجمة ميرفت ياقوت، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة ٢٠٠٥، ص ١٣.

٢- باري هندس: المصدر السابق، ص ١٣.

٣- صادق الاسود: مصدر سابق، ص ١٢٩.

ليستطيع أن يؤثر بعضهما على بعض، وهو ما يعني أنه لا وجود أو معنى للسلطة إلا بين كائنات مزودة بالذكاء وبالحرية^(١)، وهذا ما يؤيده الباحث .

ثانياً- أنواع السلطة:

هناك ثلاثة أنواع للسلطة كما حددها (ماكس فيبر)، وهي سلطة تقليدية، والتي تقوم على التقاليد والأعراف والمعتقدات، فضلاً عن القواعد التي تضيء الشرعية على الحكام التقليديين^(٢)، وتستند مشروعية هذا النوع من السلطة على قدسية النظام المرتبطة بمكانة السلطة في اطاره والدعم الذي يتوفر لها من خلال العمق الزمني، ويتحدد مفهوم الشرعية في جوانب ثلاث، الأول: تكون فيه ممارسة السلطة بمشاركة الأشخاص و(مشاركة تقليدية)، والثاني: تمارس السلطة بحسب المكانة الاجتماعية: أما الثالث: توجد حرية في استخدام القوانين التقليدية^(٣)، وهناك نوع آخر وهي السلطة الملهمة (الكاريزما) تظهر هذه السلطة عند انهيار القيم والقواعد في المجتمع التقليدي، مما يؤدي إلى ولادة زعامات من نوع جديد تقود الحركة إلى الأمام بغية النهوض بالمجتمع وتطوره، هذه الزعامات لا تتقيد بالوضع القائم، بل إنها تستوحي المسيرة بوعي وارادة قوية، كما ان تلك الزعامات تتمتع بمزايا شخصية مثل (الهيبة، والبطولة) وصفات نادرة أخرى تميزه عن غيره من الأشخاص الذين يؤدون له الولاء والطاعة، وأخيراً السلطة العقلانية (القانونية) وهي السلطة التي تتواجد في المجتمعات الحديثة ويكون أساسها قواعد قانونية قائمة على أساس المنطق، ويستمد كل من له سلطان صلاحيته من القواعد الدستورية، ويكون مصدر السلطان طبيعة النظام الشرعي ذاته^(٤).

ويرى (جون كنيث غالبريث) أن السلطة تتدرج عملياً تحت أنواع ثلاثة (السلطة القسرية، والتعويضية، التلاؤمية)، فالنوع الأول السلطة القسرية: تحظى هذه السلطة بالإخضاع بواسطة التهديد بفرض عقوبات شديدة، أي من خلال فرض بدائل في المجتمع، أما النوع الثاني السلطة التعويضية: والتي تتمكن من السلطة من خلال عرض المكافآت الايجابية للحصول على خضوع

١- ريمون بولان: الاخلاق السياسية، ترجمة عادل العوا، ط٢، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٢، ص٣٨٥.

٢- صادق الاسود: مصدر سابق، ص١٣٧.

٣- مولود زايد الطيب: علم الاجتماع السياسي، منشورات جامعة السابع من أيريل، بنغازي، ٢٠٠٧، ص٨٢.

٤- صادق الاسود: مصدر سابق، ص١٤٠.

الأفراد لها، أما النوع الثالث السلطة التلاؤمية: وهذا النوع متوافق مع السياسة المعاصرة إذ يتم من خلال تبادل الآراء والمعتقدات وبأسلوب الاقناع والتثقيف مما يؤدي إلى خضوع الافراد لرغبة الاخرين^(١).

ومن جانبنا نرى ان تكون سلطة عقلانية (قانونية) ، حيث يتم عن طريق تبادل الآراء بأسلوب حضاري وقائمة على اساس المنطق ووفق القواعد الدستورية ، بغية النهوض بالمجتمع وتطوره .

المطلب الثاني

مفهوم المسؤولية

إن تعريف المسؤولية أمر مهم وله دور كبير في بيان المركز الذي يكشف فيه مضمون المسؤولية ويبين العنصر الذي يصلح اعتباره أساساً لتلك المسؤولية والقاعدة العامة لدى الفقه الدستوري أنه حيث توجد السلطة نجد المسؤولية، وإن المسؤولية تمنع القيام بالكثير من الأعمال التي يمنع القانون بمعناه الواسع من ارتكابها^(٢).

ولم تفر المسؤولية منذ البداية بل إنها مرت بمراحل عدة، وكانت نتيجة نضال ومصادقات بين الحكام والشعوب، ومن ثم تقرر هذا المبدأ في الأنظمة القانونية الوضعية، ولاسيما في العصر الحديث، أي بعد الدول الثورة الصناعية والتكنولوجية وظهور أفكار جديدة، وثم تركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية، وقد أسهم ذلك في بروز وتوسع دور رئيس السلطة التنفيذية وأصبح هو الحكم بين السلطات وخصوصاً عند الأزمات السياسية، وبناءً على ذلك كان لابد من وجود وسائل فعالة لإعادة التوازن بين السلطات، وذلك من خلال الاعتراف بالمسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية^(٣).

١- جون كنيث غالبريت: تشريع السلطة، ترجمة عباس حكيم، ط٢، دار المستقبل، دمشق، ١٩٩٤، ص١٧.

٢- د. محمد فوزي لطيف نوبجي: مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٧.

٣- اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، ط٢، دار الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص٣٢٤.

واليوم يعد رئيس السلطة التنفيذية وكيلا عن الأمة يباشر السيادة على أساس أن السيادة الشعبية تمارسها الأمة كيف ما تشاء، وأن الأمة تطالب الحكام حماية الحقوق والحريات ومطالبتهم بتعديل النظام الاجتماعي والاقتصادي للحد الذي يكفل حياة حرة ومستوى معيشي لائق^(١)، وإن الإنسان عندما كُلفَ تحمل المسؤولية، لم تكن مسؤوليته مجردة من أهدافها وغاياتها المتعلقة بها، إذا لم تكن لها غاية وهدف فلا اعتبار لها، من هنا كان للمسؤولية أهدافاً عامة وأخرى خاصة، ومن أسمى الأهداف العامة عبادة وخشية الله سبحانه وتعالى ومرضاته إلى جانب تحقيق السعادة وإحقاق الحق والنجاة من العقاب لأن ارتباط الجزاء بالمسؤولية يجعل الشخص في مراقبة مستمرة لما يصدر عنه من أقوال وأفعال، أما الأهداف الخاصة والتي يتم من خلالها تأسيس بناء الإنسان والأسرة والمجتمع. لذا سوف نبين من هذا المطلب مفهوم المسؤولية في فرعين، الفرع الأول سنبين فيه التعريف اللغوي والاصطلاحي للمسؤولية، وفي الفرع الثاني سنوضح أنواع المسؤولية وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للمسؤولية:

تعرف المسؤولية في اللغة العربية على إنها اسم مفعول من الفعل الثلاثي (سأل) واسم الفاعل منه (سائل)، قال تعالى: ﴿وَأَمَّا السَّائِلَ فَلَا تَنْهَرْ﴾^(٢)، كما تعد أنها مصدر من (الحرية) نسبة إلى (حر) واسم مفعول وهو من وقع عليه الفعل وهنا يكون المسؤول موضع الفعل (سأل) بصرف النظر عن نوعية السائل سواء دنا عنه أو علا عليه^(٣).

١- أحمد ابراهيم السبيلي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص ٥.

٢- سورة الضحى الآية (١٠).

٣- ابن منظور لسان العرب، المجلد ١١، دار صادر، بيروت، دون سنة النشر، مادة (سأل)، ١٩٩٩، ص ٨٦.

والسؤال ما يسأله الإنسان ﴿ قَالَ قَدْ أُوتِيتَ سُؤْلَكَ يُمُوسَىٰ ﴾ (٣٦)^(١)، بالهمز وبغيره وسأله عن الشيء سؤالاً^(٢)، ومسألة كقوله تعالى ﴿ سَأَلَ سَائِلٌ بِعَذَابٍ وَاقِعٍ ﴾ (١)^(٣)، كما أن المسؤولية في اللغة العربية، عندما يكون الإنسان مسؤولاً ومطالباً عن الأفعال التي يقوم بها، أو هي حال أو صفة من تقع عليه تبعة أمر يسأل عنه يقال: أنا بريء من مسؤولية هذا الفعل، وتطلق قانوناً على الالتزام بإصلاح الخطأ الواقع على الغير طبقاً للقانون، وتكون مسؤولية رجل الدولة المناط به عمل ما تقع عليه تبعته^(٤).

وتعني المسؤولية في اللغة العربية ايضاً، التقدير، والتوبيخ ووجوب الحجة على المسؤول، ومن ذلك قوله تعالى ﴿ وَقَفُوهُمْ ۖ إِنَّهُمْ مَسْئُورُونَ ﴾ (٢٤)^(٥).

وقال (الزجاج) أن سؤالهم عندئذ يكون سؤال تقرير وتوبيخ لا يجاب الحجة عليهم، لان الله سبحانه وتعالى يعلم أفعالهم^(٦).

تعريف المسؤولية اصطلاحاً:

فقد وضع الفقهاء تعاريف عدة وضحت مضمون المسؤولية إذ لم يتم تعريفها بنصوص قانونية^(٧)، ومن تلك التعاريف (بأنها الحكم الذي يترتب على الشخص الذي ارتكب أمراً يوجب

١- سورة طه الآية (٣٦).

٢- محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨١، ص ٢٨١.

٣- سورة المعارج الآية (١).

٤- د. محمد مرسي علي غنيم: المسؤولية السياسية الجنائية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٧.

٥- سورة الصافات الآية (٢٤).

٦- ابن منظور لسان العرب، المجلد ١١، مصدر سابق، ص ٨٩.

٧- د. أسماء موسى أسعد أبو سدور: ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية، دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري والقانون المدني الأردني، جامعة النجاح الوطنية، كلية القانون، نابلس، ٢٠٠٦، ص ١٠.

المؤاخذه^(١)، كما عرفه البعض بأنه (اقتراف أمراً يستلزم مؤاخذه فاعله)^(٢)، وبناءً عليه فإن المسؤولية تعني المؤاخذه ويستوجب أن يكون هناك فعل ضار يوجب المؤاخذه عليه وأن لم يكن هناك فعل ضار فلا وجود للمسؤولية، أي إن انتفاء مسؤولية الفاعل، ففي حالة عدم ارتكاب الشخص لفعل وكان مخالفاً لقاعدة قانونية إلا أن هذا الفعل لم يترتب عليه ضرر لأي شخص أو للمجتمع أو لم تترتب عليه وقوع تهديد فلا تقع عليه مسؤولية لأن الشخص المسؤول هو من يتحمل نتيجة تصرفه^(٣).

وبصورة عامة فإن الشخص عليه تحمل التبعات والعواقب الناشئة عن الفعل المخالف للأصول والقواعد القانونية المعنية، إذ يجب عليه عدم الخروج عنها واحترامها، لذا ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف المسؤولية بصفة عامة بأنها (تعني التزام الشخص بتحمل العواقب التي تترتب على فعله الذي يباشره مخالفاً بذلك أصولاً وقواعد معينة)^(٤).

وخلاصة القول ومن خلال تعاريف المسؤولية من قبل فقهاء القانون، ولو أنهم اختلفوا في جزء من مضمونها، إلا أنها جميعاً أجمعت أن علة المسألة هي الفعل المخالف الذي يرتكبه المكلف عند تكليفه به، فالواجب عليه احترام وتأدية الواجبات الملقاة على عاتقه وبعبارة أخرى أنه مسؤول ومؤاخذ على مخالفته للقاعدة المخاطب بها، وأن المسؤولية مهما كان نوعها أو مصدرها فإنها تؤسس على الفعل الذي يرتكبه المكلف مخالفاً للعمل المكلف به، ويكون المسؤول دائماً هو الشخص المكلف بالواجب، والذي يجب أن يكون ذا أهلية، حتى يكون محل للمسألة أو العقاب المترتب على قيام المسؤولية، والقانون هو المحور الأساس الذي يحدد مسؤولية الشخص من عدمه، فإن مخالفة الشخص لأي نص قانوني في أي فرع من القانون فإنه يعد بمخالفته مسؤولاً، وإلا فلا يعد مسؤولاً ولا مجال لمعاقبته أيّاً كان نوعه .

١- د. سليمان مرقص: الوافي في شرح القانون المدني الفعل الضار، ط٥، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص٣٠٠.

٢- د. محمد مرسي علي غنيم: مصدر سابق، ص٣٥.

٣- د. محمد فوزي لطيف نوجي: مصدر سابق، ص٢٢.

٤- د. أسماء موسى أسعد أبو سدور: مصدر سابق، ص١١.

الفرع الثاني

أنواع المسؤولية

أن المسؤولية تتنوع بحسب الأساس الذي يقررها إلى عدة أنواع يتصل كل نوع منها بناحية من نواحي الحياة في المجتمع الإنساني ورغم تعدد أنواع المسؤولية إلا أنها تصدر من المفاهيم المشتركة للجميع، وهي تتخذ من النظم التي يتخذها الأفراد دعامة لحياتهم والتي تهدف إلى صيانة هذه النظم وتوطيد مالها من النفوس من قدسية واحترام تعمل على حماية المجتمع ضد من تسول له نفسه الاعتداء على ما يرسم منه من حدود^(١)، ومن الممكن أن يؤدي الفعل الواحد إلى مسؤوليات من أنواع مختلفة نتيجة لوحدة مصدر المسؤولية، مثال ذلك القتل المحرم فأن القاتل يعد مسؤولاً أمام الدين كون القتل نهى الله وسبحانه وتعالى عنه، فضلاً عن أنه مسؤول مسؤولية أخلاقية أمام المجتمع، لأن المجتمع يرفض القتل ويعده فعل ينم عن خلق غير قويم، وأمام القانون يُعد خروجاً على أحكامه ونصوصه، ويمكن أن تصنف المسؤولية بشكل عام إلى المسؤولية الأخلاقية (أدبية) وقانونية^(٢)، وكالاتي:-

أولاً: المسؤولية الأخلاقية (الأدبية):-

تتهض المسؤولية الأخلاقية عند الخروج عن الأخلاق الحميدة التي أمرنا الله تعالى بها والتي أقرها العرف في المجتمع، سواء أكان يتعلق بسلوك الفرد مع نفسه أو مع غيره^(٣)، وإن هذا النوع من المسؤولية ينشأ بالخروج على ما ارتضاه المجتمع من الأخلاق والآداب، حتى وأن لم يلحق الفعل ضرراً بأحد الأفراد^(٤).

وتتحقق المسؤولية الأخلاقية عندما يرتكب الشخص إثماً يُسأل عنه أمام الله سبحانه و تعالى ويحاسب عليه الضمير، سواء أكان عن طريق القيام بعمل أم الامتناع عن عمل، ويرتبط ذلك

١- د. محمد مرسي علي غنيم: مصدر سابق، ص ١٧.

٢- د. محمد الشافعي: المسؤولية والجزاء في القرآن الكريم، ط ١ مطبعة السنة المحمدية، ١٩٨٢، ص ٤١.

٣- خالد كمال احمد ادريس: انتهاء ولاية الحكام بين الشريعة والأنظمة الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٨.

٤- د. علي عبد الواحد وافي: المسؤولية والجزاء، مصدر سابق، ص ١٢.

بحسن النية أو سوءها، وهو أمر شخصي بحت^(١)، فإنها تخرج من دائرة القانون وتدخل في دائرة الأخلاق، وبالتالي فلا عقوبة قانونية عليها وجزائها يقتصر على ما يناله الإثم من الله سبحانه وتعالى في الآخرة، وإن قواعد الأخلاق تحكم ما في النفس الإنسانية والضمير من نوايا لم تخرج إلى حيز الوجود المادي^(٢)، فهي تتوفر لمجرد النية أو ما يدور بداخل النفس من إثم وعدوان وحسابه متروك للباري عز وجل هو الذي يعاقب على ما يدور في الأنفس وما تخفي الصدور^(٣)، قال تعالى ﴿لِلَّهِ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَإِنْ تُبَدُّوا مَا فِي أَنْفُسِكُمْ أَوْ تُخْفُوهُ يُحَاسِبِكُمْ بِهِ اللَّهُ فَيَغْفِرُ لِمَنْ يَشَاءُ وَيُعَذِّبُ مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾^(٤)، وقوله تعالى ﴿وَلَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ وَنَعَلَهُمَّ مَا تُوَسَّوَسُ بِهِ نَفْسُهُ ۖ وَحَنُوقًا أَقْرَبُ إِلَيْهِ مِنْ حَبْلِ الْوَرِيدِ (١٦)﴾^(٥).

وقول رسولنا الكريم (ﷺ): (إنما الأعمال بالنيات وأن لكل امرئ ما نوى فمن كانت هجرته إلى الله ورسوله فهجرته إلى الله ورسوله ومن كانت هجرته إلى دنيا يصيبها أو امرأة يتزوجها فهجرته إلى ما هاجر إليه)^(٦).

وتأسيساً على ذلك فإن المسؤولية الأخلاقية والجزاء الذي يترتب عليها تكون أوسع نطاقاً من المسؤولية القانونية، لأنها تتحقق وإن لم يلحق بالغير ضرر، كون فكرة الخطأ تختلف عن الخطأ بالمعنى القانوني^(٧).

ثانياً: المسؤولية القانونية:

ان المشرع وحده هو الذي يملك تحديد الافعال المعاقب عليها والتي تسمى (بالجرائم) وتحديد العقوبة اي الجزاءات التي توقع على مرتكبها، عملاً بمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص)، وتحقق

١- د. محمد فوزي لطيف نوبجي: مصدر سابق، ص ٢٧.

٢- عزت مصطفى حسني عبد المجيد: مسؤولية رئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٨٣.

٣- د. محمد فوزي لطيف نوبجي: مصدر سابق، ص ٣٠.

٤- سورة البقرة الآية (٢٨٤).

٥- سورة ق الآية (١٦).

٦- خالد كمال أحمد ادريس: مصدر سابق، ص ٢٣.

٧- د. محمد مرسي علي غنيم: مصدر سابق، ص ٣٦.

المسؤولية القانونية بمحاسبة الشخص عند إحداث ضرر بغيره ، وذلك عندما يصدر عن الشخص سلوكاً مظلماً للقانون، يترتب عليه ضرر للمجتمع أو أحد الأفراد، أو قد يكون من شأنه التهديد بوقوع هذا الضرر، وعليه يتوجب حدوث الضرر لقيام المسؤولية القانونية على مرتكب الفعل، فإن الضرر الواقع تختلف أوضاعه وأشكاله متعددة، ففي بعض الأحيان يتعدى أثره إلى المجتمع وفي أحيان أخرى يقتصر على فرد معين بذاته كما أنه قد يصيب الاثنين معاً^(١).

والمسؤولية القانونية يترتب عليها جزاء يتمثل في العقوبة والتعويض، وأن أشكال هذا الجزاء حسب قاعدة المخالفة التي يقع عليها، فإن كان ضمن أحكام القانون الإداري تكون المسؤولية إدارية، وإن كان ضمن أحكام القانون الجنائي فإن المسؤولية جنائية وإذا كانت عن مخالفة أحكام القانون المدني فهي مسؤولية مدنية وإن كانت عن أحكام القانون الدستوري فالمسؤولية سياسية^(٢).

وتأسيساً على ما تقدم فإن المسؤولية القانونية تنقسم إلى عدة أقسام، ورغم الاتفاق بين أنواع المسؤولية على إن الجزاء هو الذي يترتب على مخالفة القاعدة القانونية إلا أن هناك أوجه اختلاف بين أنواع المسؤولية والذي سوف نتناولها بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

١- د. عمر فؤاد أحمد بركات: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب، القاهرة ١٩٨٤، ص ٨.

- خالد كمال أحمد ادريس: مصدر سابق، ص ٦٨٦.

٢- د. محمد مرسي علي غنيم: مصدر سابق، ص ٣٦.

المطلب الثالث

المبادئ الحاكمة لمبدأ التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء

يرى الكثير من فقهاء القانون العام أن جميع الدول تتكون من سلطات عامة ثلاث (تشريعية تنفيذية وقضائية)^(١)، وإن الإشارة إلى السلطة التنفيذية في جميع الدساتير وعلى اختلاف أنواعها يقصد بها سلطة واحدة هي الحكومة ، والتي يرأسها رئيس مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية .

وتتمثل السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية الذي قد يصبح هو صاحب الكلمة العليا وفق صلاحيات فعلية، ففي دستور فرنسا الصادر في ٢٥ فبراير ١٨٧٥ ورد في المادة الثالثة منه النص على الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية^(٢)، وفي دستور جمهورية فرنسا الحالي ١٩٥٨ أصبحت هذه الوظيفة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء والتي نص عليها في المادة (٤٧) منه^(٣).

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن السلطات في الدولة انتقلت من رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الوزراء وهذا يعني أن السلطات الإدارية العليا في الدولة تتمثل بـ

(رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) الواقع العملي يشير إلى انحسار سلطة رئيس الجمهورية لحساب رئيس مجلس الوزراء .

ويعد الفصل بين السلطات من النظريات الرائدة والمهمة في القانون الدستوري ، وترجع اهمية هذا المبدأ الى كونه الوسيلة الضامنة لمنع تركيز السلطة بيد جهة او شخص معين ، كما انه من

١- د. محمد مهنا: القانون الإداري المصري المقارن، ج١، السلطة الإدارية، مطبعة نصر، مصر، ١٩٥٨، ص١٢٨، نقلاً عن د. سمير داود سلمان ود. محمد حسب الحربي: الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، العراق، ٢٠٠٦، ص١٤.

٢- نصت المادة الثالثة من الدستور الفرنسي ١٨٧٥ على أن (رئيس الجمهورية يراقب ويتولى تنظيم القوانين....).

٣- نصت المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ (يتولى رئيس مجلس الوزراء تنفيذ القوانين ويعين الموظفين في جميع الوظائف المدنية والعسكرية ويكفل رئيس مجلس الوزراء إدارة القوات المسلحة وتنسيق عمليات الدفاع الوطني وجميع الأعمال المنصوص عليها في هذه المادة والتي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء يجب أن يوقع عليها الوزراء المختصون).

المبادئ الدستورية التي تشكل عماد الدولة القانونية اسوة بمبدأ سيادة القانون ولتحقيق مبدأ التوازن بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤولياته حري بنا التطرق الى اهم المبادئ التي تعد معياراً أو مقياساً لتحقيق هذا التوازن وسنبين مبدأ الفصل بين السلطات في الفرع الاول ، ومبدأ سيادة القانون في الفرع الثاني وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول

مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من اهم المبادئ التي نستطيع من خلالها معرفة فيما اذا كان هناك توازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته وذلك لكون عمل رئيس مجلس الوزراء يرتبط مع السلطات الاخرى ، وقد تتجه هذه السلطات عامودياً اي السلطة التي تعلوه وهي سلطة رئيس الدولة وبحسب طبيعة النظام الحاكم ، أو ان تكون علاقة السلطات تتجه بمحور افقي اي مع السلطات المناظرة وهي كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية .

وان الفصل بين السلطات يعد العمود الفقري لتحديد العلاقة بين سلطة وأخرى ، لم يكن القصد منه ان تكون السلطات منعزلة الواحدة عن الاخرى ، وانما يقصد به (الفصل المرن) من حيث ضرورة تعاون السلطات وتفاهما ، وأشارت الى ذلك معظم الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق في المادة (٤٦) منه .^(١)

وان موضوع تعريف هذا المبدأ قد تناوله العديد من الفقهاء اذ يفسر البعض التوازن بأنه (التأثير المتبادل) ومن ابرز مؤيديه ايرك بارندت ود. السيد صبري ود. محمد المجذوب ، اذ فسر الفقيه (ايرك) نظرية الحكومة المتوازنة التي كانت سائدة ابان القرن السابع عشر بالقدرة على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قدر تعلق الامر بممارسة الوظائف ذاتها ، اذ

١ - نصت المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور او تحديدها الا بقانون او بناءً عليه ، على ان لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق او الحرية) .

يقدر كل جزء من الحكومة على انجاز وظائف ومهام متعددة ومتداخلة (لكن هذه الموازنة اخذت بالاتساع بعد ظهور نظام الاحزاب ، ^(١) فقد عرفها كل من د. السيد صبري بأنه (يكون سلطات كل من السلطتين يعادل الاخر) ، ^(٢) وذهب د. محمد المجذوب في تعريفه للتوازن بأنه (تأمين الوسائل لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية كي يتمكن من الحد من طغيان الاخرى) . ^(٣)

وقد ميز د. ثروت بدوي بين مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينهما فقد يتحقق الفصل النسبي دون قيام التوازن (بمعنى التعادل) كما في النظام الرئاسي حيث تتسع سلطة الحكومة ، بينما تتسع سلطة البرلمان في النظام المجلسي ، ونجد التوازن لا يتحقق الا عندما يكون هناك تعادل وتداخل متساوٍ في الوظائف ، بالاضافة الى التأثير المتبادل بين السلطتين ، وهو ما يتحقق في النظام البرلماني ، ويكون لكل منهما نفس الدرجة في التأثير . ^(٤)

ويرى د. ابراهيم عبد العزيز شياحاً بأن التوازن يفترض المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فلا تكون احدهما خاضعة للآخرى ، وانما يكون كلاهما في المستوى نفسه في كفتي الميزان ، فلا ترجح كفة احدهما على الاخرى ، وان العامل الذي يكفل المساواة هو وجود تأثير متبادل لضمان ذلك . ^(٥)

وقد ذهب د. كمال الغالي الى تفسير التوازن من خلال اعطائه معنى اوسع ينطوي على ثلاثة امور هي : وجود المساواة ، وتحقيق الاستقلال لكل منهما ، والتأثير المتبادل ، لكنه يضيف التعاون بينهما الذي يعد رهن تحقق المساواة والتأثير المتبادل . ^(٦)

١ - ايرك بارندت : مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة : د. محمد ثامر ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٦٩ .

٢ - السيد صبري : مصدر سابق ، ص ٤٤ .

٣ - د. محمد المجذوب : الوحدة والديمقراطية في الوطن العربي ، ط ١ ، منشورات عويدات ، بيروت - باريس ، ١٩٨٠ ، ص ٢٠١ .

٤ - د. ثروت بدوي : مصدر سابق ، ص ٣٢٨ .

٥ - د. ابراهيم عبد العزيز شياح : مصدر سابق ، ص ٣٠١ .

٦ - د. كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠٠ .

ومن جانب نؤيد ما ذهب اليه د. محمد عزت فاضل الطائي بتعريف توازن السلطات بأنه (نظام يكفل المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتي يكون لكل منها وظائف حقيقية بشكل يحد من تجاوز السلطة على السلطة الاخرى او حقوق الافراد) . (١)

وان اهمية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يساهم بشكل فعال بمعرفة متى تبدأ سلطة رئيس مجلس الوزراء والى اي مدى تنتهي هذه السلطة مع بقية السلطات (سلطة رئيس الدولة التشريعية والقضائية) ، والهدف الاساسي من مبدأ الفصل بين السلطات هو للتأكد من بقاء حكومة عادلة وخاضعة للمسؤولية من خلال تحقيق الرقابة والتوازن بين السلطات .

الفرع الثاني

مبدأ سيادة القانون

يعد مبدأ سيادة القانون عنصر هام في بناء الدولة القانونية ، ويتمثل في خضوع سلطات الدولة لحكم القانون خضوع المحكومين له . (٢)

اذ بمقتضاه يكون المواطنون في مأمن من ان تعتدي عليهم الدولة ، لأنه من المعروف ان السلطة الادارية في العديد من الانظمة تمتلك امتيازات عديدة تكفل لها وحدها حق الأمر والنهي بالارادة المنفردة وحق التنفيذ المباشر لقراراتها بالقوة الجبرية على نحو من شأنه ان يؤدي الى انتقاص حقوق الافراد والقضاء على حرياتهم . (٣)

ولعل اهم ما يميز مبدأ سيادة القانون ، انه لا يجوز لأي من سلطات الدولة ان تصدر قراراً فردياً الا في حدود قاعدة عامة ، سواء اكانت قانونياً ام لائحة ، وكل قاعدة واجبة الاحترام ، حتى من السلطة التي اصدرتها ، وان كل قيد يفرض على ممارسة الحقوق والحريات ، يتعين ان يصدر

١ - د. محمد عزت فاضل الطائي : مصدر سابق ، ص ٣٠ .

٢ - د. رياض عزيز هادي : حقوق الإنسان ، (بدون دار نشر) ، بغداد ، ٢٠٠٥ . ص ١٠٨ .

٣ - د. مها بهجت يونس الصالحي : الحكم عدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٦ .

بتشريع صادر بموافقة البرلمان ، واخيراً كل سلطة يتعين عليها ان تحترم القرارات الصادرة عن السلطة التي تعلوها (١) .

فضلاً عن ذلك ان سيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام احكامه ، بل تعني سموه في مضمونه من حيث احترام حقوق وحریات الافراد ، اذ لا فائدة ترجى من قانون يكون اداة بيد السلطة لقمع الافراد وكبت حرياتهم ، اذ يصبح الاخذ من عدمه سيان اذ لم يحقق الامن الحقيقي للأفراد ، او لم يضع قيوداً على سلطة اجهزة الدولة في حال منحها سلطات واسعة لا حدود لها(٢).

لذا اجمع علماء القانون والسياسة في العصر الحديث على تلازم هذا المبدأ مع وجود الدولة الديمقراطية بوصفها الضمانة الاكيدة ضد الاستبداد ، فالدولة لا تستطيع ان تكسب صفة الديمقراطية الا اذا استندت مؤسساتها على مبدأ سيادة القانون الذي يسود الحكام والمحكومين على حد سواء . (٣)

ونظراً لما يحمله هذا المبدأ من اهمية ، فقد نصت عليه دساتير العديد من الدول ، وتعد بريطانيا أول دولة طبقت مبدأ سيادة القانون الذي تم اقراره بصورة رسمية في قانون الحقوق الصادر عام ١٦٨٩ ومنذ ذلك الحين ورجال القانون والسياسة في بريطانيا يقدسونه ويعدونّه جزءاً جوهرياً من قانونهم الدستوري وضمانة اساسية لحریات المواطن وحقوقه . (٤)

وفي مصر برز اهتمام المشرع الدستوري لمبدأ سيادة القانون واضحاً وجلياً ، اذ حرص على تأكيد هذا المبدأ في نص المادة (٦٤) التي تضمنت بأن سيادة القانون اساس الحكم في الدولة ، وفي المادة (٦٥) نص على مبدأ خضوع الدولة للقانون ، وكان الباعث الدافع الى تكريس هذا

١ - د. محمد صلاح عبد البديع السيد : الحماية الدستورية للحقوق والحریات العامة ، ط٢ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٥ .

٢ - د. حميد حنون خالد : نظام الحكم في مجتمع وادي الرافدين ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية الحقوق الجامعة المستنصرية ، ع ٢١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠٥ .

٣ - د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، (بدون دار نشر) ، مكتبة القاهرة ، (ب-ت) ، ص ٨٧ .

٤ - د. مازن ليلو راضي و د. حيدر ادهم عبد الهادي : مدخل لدراسة حقوق الانسان ، ط١ ، (بدون دار نشر) ، العراق ، ٢٠١٠ ، ص ٩٨ .

المبدأ ، ما وقع في مصر من انتهاكات لقواعد القانون واحكامه بشكل سافر في عقد الخمسينيات والستينات ، مما ادى الى ضياع المشروعية القانونية واهدار الحقوق والحريات الفردية .^(١)

وبالعودة الى دستور جمهورية العراق نلاحظ ورود نصوص تتعلق بالموضوع فعند أمعان النظر الى ديباجته لوجدناها تتضمن العزم على احترام القانون والمضي قدماً لبناء دولة القانون بالإضافة الى تأكيد هذا المبدأ عندما نص على ان (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات)^(٢).

والجدير بالأشارة ان النص على مبدأ سيادة القانون في الدستور هو ضمانه اساسية لتدعيم وتوسيع المشروعية ، لان الدستور يمثل بسموه وعلوه قمة المشروعية في الدولة ، كونه يكفل الحقوق والحريات ، وعماد الحياة الدستورية واساس نظامها ، وبالاتفاق مع احكامه تصدر جميع القوانين من بينها تلك التي تنظم ممارسة الافراد للحقوق والحريات ، وبالتالي على جميع الحكام الالتزام بأحكامه والا كانت تصرفاتهم باطلة وفاقدة لكل قيمة .^(٣)

وقد اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى مبدأ سمو الدستور ، اذ نص على انه (يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق ، ويكون ملزماً في انحاءه كافة وبدون استثناء) .^(٤)

ونتيجة لذلك فإن النص على الحقوق السياسية في صلب الوثيقة الدستورية ، يؤدي الى اعطائها قدسية خاصة ، كما تعد في الوقت نفسه وسيلة فعالة لضمان حماية هذه الحقوق في مواجهة المشرع ، ويؤدي الى تمتعها بميزة الاستقرار والثبات التي تتمتع بها عادةً النصوص الدستورية خاصة وان اغلبية هذه النصوص في الوقت الحاضر هي نصوص جامدة لا يجوز المساس بها الا طبقاً لاجراءات طويلة ومعقدة ينص عليها الدستور .^(٥)

١ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٦٣٦ .

٢ - ينظر نص المادة (٥) وديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٣ - د. ابراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية والقانون الدستوري ، (بدون دار نشر) ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٠٨ .

٤ - ينظر نص المادة (١١٣ اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٥ - د. مها بهجت يونس الصالحي : حقوق الانسان وحرياته الاساسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، ع ١ ، (ب-ت) ص ١٣٣ .

وهو ما تضمنه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، من جواز تعديل الحقوق والحريات الواردة فيه الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبالرجوع للشعب للاستفتاء على تعديله . (١)

وبدورنا نؤيد ما ذهب اليه الاستاذ الدكتور منذر الشاوي (رحمه الله) والذي اشار الى (يتضح ان تمتع الحقوق والحريات بالصفة الدستورية يجعلها محمية بموجب مبدأ سمو الدستور ، الا ان هذه القيمة الدستورية لا تقتصر على الحقوق والحريات الواردة في صلب الوثيقة الدستورية ، وانما تسري على تلك الحقوق التي تنصدر مقدمات وديباجات العديد من الدساتير) . (٢)

ولم يتبع المشرع الدستوري العراقي منذ تأسيس الدولة العراقية اسلوب تقرير الحقوق والحريات في ديباجة دساتيره لتجنب ما قد يثار بشأن القيمة القانونية لها ، كما لم يتبع ما نصت عليه بعض الدول من تقرير هذه الحقوق في قوانينها العادية كما هو الحال في انكلترا لما من شأنه ان يؤدي الى امكانية تدخل المشرع العادي في تعديل هذه الحقوق بالزيادة أو النقصان ، انما اتبع نفس الاسلوب الذي اتبعه الدستور الامريكي في تقرير الحقوق والحريات في نصوص وردت في صلب الوثيقة الدستورية مما اسبغ عليها من القوة ما للنصوص الدستورية الاخرى . (٣)

ويتبين مما سبق ان وجود مبدأ سيادة القانون يعد ضماناً مهمة لحماية الحقوق السياسية بما يضعه من حدود وقيود على ممارسة السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها ، الا ان هذه الضمانة غير كافية فان الاهم من وجود القانون ، هو نصوص هذا القانون ومضمونها التي قد تؤدي في حال تطبيقها من الناحية العملية الى الاجحاف بحقوق وحريات الافراد لذا لا بد من توافر ضمانات اساسية الى جانبها تتعلق بتنظيم اجهزة الدولة تنظيمياً يمنع الاستبداد ويحول دون الطغيان ويعمل في الوقت نفسه الى حماية حقوق وحريات الافراد وهذه الضمانة تتمثل بمبدأ الفصل بين السلطات.

١ - ينظر نص المادة (٢٦ اثنياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢ - د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، ج٢ ، (بدون دار نشر) ، ١٩٧٠ ، ص ١٤١ .

٣ - د. مازن ليلو راضي ود. حيدر ادهم عبد الهادي : مصدر سابق ، ص ١٩٤ .

الفصل الثاني

سلطات رئيس مجلس الوزراء

المبحث الأول

سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال السياسي

المبحث الثاني

سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال التنفيذي

الفصل الثاني

سلطات رئيس مجلس الوزراء

ان معظم الدساتير المتبنية للنظام البرلماني تذهب إلى إعطاء رئيس مجلس الوزراء اختصاصات وسلطات واسعة تتناسب مع المكانة التي يحتلها في العمل التنفيذي، وبالمقابل فإنه يكون مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان الذي يمتلك حق مراقبته ومحاسبته بكافة الوسائل التي أقرتها نصوص الدساتير، وذلك استناداً لقاعدة توازي السلطة والمسؤولية^(١)، وإذا كان رئيس مجلس الوزراء والوزراء في النظم البرلمانية مسؤولين أمام البرلمان مسؤولية تضامنية إلا أن الواقع يشير بأن هناك نوعاً من التميز بين رئيس مجلس الوزراء وباقي الوزراء في المجلس، كما أن المجلس هو المحور الأساس في النظام البرلماني وعليه فإنه يكون صاحب الاختصاص المطلق في ممارسة الأعمال التنفيذية، وإن أغلب الدساتير تتفق على الدور الرئيس الذي يجسده مجلس الوزراء (الوزارة) ورئيسه في النظام البرلماني، لذا يسمى النظام البرلماني بنظام حكومة الوزارة، إلا أن تلك الدساتير تتباين في منح السلطات كاملة للمجلس سواء أكانت بشكل منفرد أو إشراك سلطات أخرى لبعض اختصاصاته، وأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يحتل أهمية خاصة عند البحث في الاختصاصات التي منحها لمجلس الوزراء^(٢)، وذلك من خلال بيان مواطن القوة والضعف في تلك الاختصاصات والذي له أبرز الأثر في قيام الحكومة لواجباتها الدستورية وفي مقدمتها تحقيق الأمن والاستقرار والخدمات المقدمة للمواطنين، علاوة على الدور الذي يلعبه رئيس مجلس الوزراء في العملية التنفيذية فأن له أدوار أخرى منحه إياها المشرع الدستوري سواء في المجال العسكري أم الإداري أم التنظيمي، وسنعمد أسلوب المقارنة بدساتير بعض الدول التي أخذت بالنظام البرلماني كبريطانيا وفرنسا ومن الدول العربية مصر والعراق، لأن أغلب الدساتير تباينت في منح الاختصاصات بين رئيس مجلس الوزراء وبين مجلس الوزراء، وسيتم بيان تلك الاختصاصات من خلال بحثين نخصص الأول لبيان سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجالين التشريعي والقضائي والمبحث الثاني لبيان سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال التنفيذي، وعلى النحو الآتي:-

١ - علي عباس خلف: اختصاصات هيئة مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث

منشور في مجلة الجامعة العراقية، ع ١٤٢١، ١٤٢٠٨، ص ٣٠٠.

٢- ينظر المواد (٧٦-٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الأول

سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال السياسي

يعتمد النظام البرلماني على دعامتين أساسيتين تكون الأولى ثنائية السلطة التنفيذية، والثانية في مجال التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١)، وقد اجتهد الفقه في تحديد مضمون ثنائية السلطة التنفيذية وطرح آراء عدة يمكن بيانها واختزالها من خلال الفرضين الآتيين:-

الفرض الأول:

تعني كلمة (ثنائية) في مدلولها بالمساواة بين الرأسين المتواجدين على قمة السلطة التنفيذية وهما (رئيس الدولة ورئيس الوزراء)، ويستنتج من الثنائية أن كل واحد من الطرفين يُعد نداءً للآخر ويكون على قدم المساواة معه، لذا فإن رئيس الدولة يمثل المركز القانوني والدستوري الذي يشغله رئيس الحكومة، ففي هذا الغرض لا يعلو احدهما على الآخر وتكون المهام والأعباء موزعة بينهما بالتساوي^(٢).

الفرض الثاني:

أن (ثنائية) تعني عدم المساواة بين رأسي السلطة التنفيذية، إذ إن رئيس الدولة يحتل وظيفة شرفية ومهام يغلب عليها الطابع البروتوكولي، أما رئيس الحكومة الذي يشغل المنصب اسماً وعملاً يعد جوهر السلطة التنفيذية، بل ويكون هو الأساس في تمثيل السلطة لدى السلطات العامة الأخرى في الدولة، وقد قيلت في الثنائية آراء عدة منها، أن الثنائية في النظام البرلماني لا تعني المساواة في المراكز القانونية بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء فهي وأن تساوي بينهما كرأي السلطة التنفيذية، إلا أنها تفرق بينهما من حيث توليها والشروط الواجب توافرها في واجباتها واختصاصاتها ودور كل منهما، ورأي آخر هو ما يمثل والصواب والأقرب إلى الحقيقة أنه لا يمكن المساواة بينهما والسبب في ذلك أن مهام وصلاحيات رئيس الدولة ومسؤولياته تختلف فرئيس الدولة لا يكاد يكون مسؤولاً

١- د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ٥٣.

٢- د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤٣.

إلا في حالة الخيانة العظمى والحنث باليمين الدستورية وانتهاك أحكام الدستور في حين يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء ثقل المسؤولية^(١).

كما أن القاعدة العامة في الأنظمة البرلمانية أن رئيس مجلس الوزراء يعد المسؤول عن إدارة الدولة بشكل فعلي، لذا فإنه يتمتع بصلاحيات واسعة، وقد تنوعت الاختصاصات الممنوحة له في الدساتير التي نظمت صلاحيات واختصاصات رئيس مجلس الوزراء وفقاً للظروف الملائمة لكل منها وبما ينسجم مع الوضع السياسي السائد في كل بلد، فبعض هذه الاختصاصات تتعلق بالجانب التشريعي والبعض في الجانب القضائي، وهذا ما سيتم بيانه من خلال المطالبين الآتيين:-

المطلب الأول

دور رئيس مجلس الوزراء في الإطار التشريعي

إن وظيفة التشريع وإن كانت من اختصاص السلطة التشريعية إلا أنه بإمكان السلطة التنفيذية الإسهام في تلك الوظيفة من خلال اقتراح مشروعات القوانين أو مناقشتها وإصدارها ونشرها أو إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين^(٢)، وإن بعض الدساتير تمنح حق اقتراح القوانين إلى رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو كلاهما معاً، إلا إن الحكومة تعد العضو الأكثر فعالية في السلطة التنفيذية وهي من يقوم بإعداد مشروعات القوانين ويتولى رئيس مجلس الوزراء رفعها إلى البرلمان، وفي العراق على الرغم من إنه نظام برلماني إلا إن دستور ٢٠٠٥ لم يمنح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء ولكن منحها وعدّها من صلاحيات مجلس الوزراء كهيئة^(٣).

منحت دساتير النظام البرلماني بعض الاختصاصات لرئيس مجلس الوزراء في مجال العلاقة بينه وبين السلطة التشريعية، وسنبين تلك الاختصاصات والصلاحيات من خلال الآتي:-

١- سمير داود سلمان ود. محمد حسب الحربي، مصدر سابق، ص ٦٣.

٢- فقد نصت المادة (٨٠/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية (اقتراح مشروعات القوانين).

٣- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص ٣١١.

الفرع الأول

طلب حل مجلس النواب وعقد جلسة استثنائية للمجلس

لاريب أن لرئيس مجلس الوزراء حق طلب حل مجلس النواب على وفق النصوص الدستورية بالإضافة الى صلاحياته لعقد جلسة استثنائية وسنبين ذلك على النحو الآتي:-

أولاً:- طلب حل مجلس النواب:

يقصد بهذا الطلب انهاء عمل المجلس قبل انتهاء الولاية المحددة له دستورياً، ويتم من خلال دعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد، ويعد هذا الإجراء من أهم الأسلحة الرقابية التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وبالمقابل يحق للسلطة التشريعية المساءلة السياسية للوزارة، فالتوازن بين السلطتين يقتضى أن تمنح الوزارة حق حل البرلمان وبالمقابل مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب، وبمعكس ذلك يختل هذا التوازن بين السلطتين وترجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ولاريب أن هذا الأمر سيجعل الحكومات عاجزة عن تنفيذ برامجها وسياستها العامة، وأنها ستكون تحت رحمة البرلمان وتسعى بكل الوسائل لنيل رضاه، ويكون حل البرلمان وزارياً بتقديم طلب من الوزارة إلى رئيس الدولة لحسم خلاف بينهما أو لعدم تعاون مجلس النواب مع الحكومة في تنفيذ وعرقلة جهودها^(١).

ففي بريطانيا كان حل مجلس العموم ضمن سلطة الملك من الناحية النظرية، إلا أنه بعد تطور الواقع السياسي في بريطانيا أصبح هذا الحق من صلاحية واختصاص رئيس مجلس الوزراء دون الرجوع والتشاور مع وزرائه، فله الحق في طلب حل المجلس دون أخذ رأي وزراء حكومته^(٢).

في حين إن الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل أشار في المادة (١/٦٨) إلى حل مجلس النواب الاتحادي يكون من اختصاص رئيس لجمهورية بناء على طلب المستشار الاتحادي عند عدم حصول

١- علي عباس خلف: مصدر سابق، ص ٣٠١.

٢- د. حسين عبيد: مصدر سابق، ص ١١٢.

الأغلبية على اقتراح سحب الثقة منه، أي بمعنى أن حل النواب الاتحادي يكون من صلاحية المستشار لأن رئيس الجمهورية لا يملك هذا الحق إلا بناءً على الطلب المقدم من المستشار^(١).

أما في فرنسا ولكون النظام فيها يختلف عن الانظمة البرلمانية فإنه لا يوجد دور لرئيس الوزراء في حل الجمعية الوطنية واستناداً للمادة (١٢) من الدستور الفرنسي الصادر ١٩٨٥، فإن هذا الحق منح لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلسي البرلمان^(٢).

وفي مصر منح الدستور الصادر ٢٠١٤ حق حل مجلس النواب الى رئيس الجمهورية عند تأييده للوزارة المسحوب الثقة فيها ويعرض الموضوع على الشعب ويكون الحد الفاصل هي نتيجة الانتخابات والتي يترتب عليها سحب الثقة من رئيس مجلس النواب من عدمه، وفي حالة حصول الوزراء على الأغلبية سيجعل موقف رئيس الجمهورية حرجاً لاسيما في الجانب السياسي إلا أن الأمر لا يصل إلى حد المسؤولية سياسياً^(٣).

أما في العراق فقد سلك المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ مسلكاً غريباً في مسألة حل مجلس النواب إذا جعل هذا الحق للمجلس نفسه، وكان الهدف من ذلك اضعاف السلطة التنفيذية وعلى وجه الخصوص رئيس مجلس الوزراء لأنه لم يمنح السلطة التنفيذية بشقيها حق حل مجلس النواب وذلك بنص المادة (٦٤/أولاً) منه^(٤)، فالمشرع العراقي بدلاً من جعل حل المجلس اسلوباً وطريقة لإنهاء الازمة، بل جعلها وسيلة لإسقاط الحكومة، ولهذا يستبعد اللجوء إليه، فضلاً عن صعوبة

١- نصت الفقرة الأولى من المادة (٦٨) من الدستور الألماني على (لا يجوز لمجلس النواب الاتحادي سحب الثقة من المستشار الاتحادي إلا بعد انتخاب حلفاً له وبأغلبية أصوات أعضاء المجلس وتقديم التماس إلى الرئيس الاتحادي بإعفاء المستشار الحالي من منصبه ويجب على الرئيس الاتحادي أن يوافق على الالتماس، وان يعين الشخص المنتخب مستشاراً اتحادياً).

٢- فقد نصت المادة (١٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل على (يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلس البرلمان حل الجمعية الوطنية...).

٣- د. سيد محمد بيومي فودة: مسؤولية الوزارة، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام المصري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢٠٣.

٤- فقد نصت المادة (٦٤/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (يحل مجلس النواب بالأغلبية لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).

تحقق التصويت بالأغلبية المطلقة لحل المجلس، كون ظاهرة الغياب المتكرر لأعضاء المجلس والاعتقاد على الانسحاب من جلسات المجلس^(١).

والرأي عندنا ان الحل الوزاري يعد من دعائم التوازن ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وان انعدامه يجعل الحكومة تفقد اهم وسيلة رقابية لها ضد البرلمان، في الوقت نفسه يؤدي الى ضعف اداء البرلمان والى المبالغة في تعطيل عمل الوزارة لأسباب سياسية لا علاقة لها بالصالح العام لعدم وجود ردع دستوري، لذا نلاحظ الضعف الواضح في اداء مجلس النواب في الجانب الرقابي والتشريعي وهما من الوظائف الاساسية للمجلس، فنلاحظ في الجانب الرقابي تفشي ظاهرة الفساد السياسي والمالي والاداري في معظم مفاصل الدولة، ولم يستطع البرلمان ان يحرك ساكناً امامها، وفي الجانب التشريعي نجد تعطيل اغلب المشاريع المقدمة من قبل الحكومة ومنها مشاريع اساسية كمشروع قانون الاحزاب والنفط والغاز وغيرها ، وبناءً على ما تقدم نقترح على المشرع الدستوري النص على اعتماد الحل الوزاري لخلق حالة التوازن بين السلطتين.

ثانياً: - طلب عقد جلسة استثنائية للبرلمان:

قد تحصل ظروف غير اعتيادية كقوة قاهرة أو استثنائية مما يكون من الضروري وجود البرلمان لمعالجة حالة الكوارث الطبيعية أو حدوث انهيار في الوضع الأمني أو حالة حرب، لذا من الضروري أن تمنح الدساتير بعض المؤسسات في الدولة صلاحية طلب عقد جلسة استثنائية لمجلس النواب، ففي بريطانيا يكون الملك صاحب صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد في حالة تعرض البلد إلى مخاطر خارجية أو داخلية، إلا أنه هذه الصلاحية انتقلت تدريجياً وأصبح الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) وبموافقة الحكومة على دعوة المجلس النيابي للانعقاد^(٢).

١- د. عدنان عاجل عبيد: حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، بحث منشور في

الانترنت متاح على الرابط الالكتروني الآتي www.nahrainlaw.com تاريخ الزيارة ٢١/٦/٢٠٢١، ص ٢٢.

٢- د. عبد الغني بسيوني عبدالله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، للدراسات والنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، ١٩٩٥، ص ٥٥.

في حين دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل منح المستشار الاتحادي صلاحية دعوة مجلس النواب الاتحادي إلى الانعقاد بموجب المادة (٣٩/ثالثاً)^(١).

وقد منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء صلاحية دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية بموجب المادة (٥٨/أولاً)، كما منحت المادة نفسها هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب وخمسين عضواً من المجلس^(٢).

الفرع الثاني

طلب تمديد الفصل التشريعي واقتراح تعديل الدستور

أجازت بعض الدساتير لرئيس الوزراء طلب تمديد الفصل التشريعي وكذلك اقتراح تعديل الدستور وهذا ما سيتم بيانه على النحو الآتي:-

أولاً:- طلب تمديد الفصل التشريعي:

يعقد لمجلس النواب العراقي دورة سنوية لفصلين تشريعيين لمدة (٨) اشهر^(٣)، وخلال هذه المدة قد لا ينهي المجلس المهام المناطة به مما يتطلب في بعض الأحيان تمديد الفصل التشريعي للبرلمان لإتمام تشريعات لا تحتمل التأخير إلى وقت طويل لأهميتها القصوى، وعليه فإن بعض الدساتير اجازت لرئيس مجلس الوزراء ولغيره من سلطات الدولة طلب التمديد بغية انجازها، ففي بريطانيا

١- نصت الفقرة ثالثاً من المادة (٣٩) من الدستور الالمانى (يقرر مجلس النواب الاتحادي بنفسه انتهاء وبدء جلساته، ويستطيع رئيس المجلس أن يدعو إلى الاجتماع لموعده مبكر ويكون الرئيس ملزماً بذلك إذا وجه إليه الطلب من قبل ثلث أعضاء المجلس أو من رئيس الجمهورية الاتحادية أو من مستشار ألمانيا الاتحادية).

٢- فقد نصت المادة (٥٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو لخمسين عضو من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصر على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه).

٣- نصت المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها) ، وكذلك المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/١٢/١٥.

أن تمديد عمل مجلس العموم يكون من اختصاص المجلس نفسه عملاً بالقاعدة التي تفيد (لا قيد على سلطة البرلمان)، أي بمعنى إن رئيس مجلس الوزراء ليس لديه صلاحية طلب تمديد الفصل التشريعي للبرلمان وكذلك في فرنسا لا نها من صلاحيات رئيس الجمهورية^(١).

وفي ألمانيا الاتحادية فإن دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل اشار الى تمديد مدة عمل البرلمان أثناء حالة الدفاع عن الدولة دون تقديم طلب للتمديد من أية جهة في الدولة وذلك في المادة (١١٥/ أولاً/ح) منه^(٢)، كما أورد في الفقرة (ثالثاً) من المادة نفسها المذكورة على استمرار عمل المجلس طيلة مدة وجود حالة الدفاع^(٣).

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد منح لرئيس مجلس الوزراء حق تقديم طلب تمدد الفصل التشريعي لمجلس النواب استناداً للمادة (٥٨ / ثانياً)^(٤).

ثانياً: - اقتراح تعديل الدستور:

إن تعديل الدستور بمعناه العام يعني (أي تغيير في الدستور سواء انصرف أثره الى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق الدستور تنظيمه، أو انصرف أثره الى تغيير الاحكام الدستورية

١- د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧٨.

٢- فقد نصت المادة (١١٥/أولاً/ح) من الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل على (تنتهي مدة الدورات الانتخابية لمجلس النواب الاتحادي ولممثليات الشعب في الولايات التي تقتضي مدتها اثناء الحالة الدفاعية حكما بعد مرور ستة أشهر على انتهاء الحالة الدفاعية...).

٣- وقد نصت الفقرة ثالثاً من المادة (١١٥) على (لا يجوز بأي حال من الاحوال حل مجلس النواب الاتحادي مادامت حالة الدفاع قائمة).

٤- فقد نصت المادة (٥٨ /ثانياً) على (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضو من أعضاء المجلس).

المنظمة لموضوع ما بالإضافة أو الحذف)^(١)، ويعد التعديل من خصائص القاعدة التشريعية، لأن أغلب النصوص الدستورية تكون وليدة الظروف السياسية والاجتماعية المحيطة اثناء تشريعه، وفي حال تغيرت الظروف إذا لابد من اجراء التعديل على الوثيقة الدستورية بما تنسجم وتتلاءم مع المستجدات المتغيرة من اضافة أو حذف بعض النصوص^(٢)، فضلاً عن أنه قد تستحدث أمور ضرورية لم تكن لها وجود قبل الأمر الذي يفرض اجراء تعديل لتضمينها في الوثيقة الدستورية، ومما لا ريب فيه أن الغرض من التعديل يتأثر بحسب المناخ والبيئة المحيطة، فإذا كان المناخ ديمقراطي سيكون التعديل لتلبية حاجات حقيقية لتحقيق الصالح العام، وبعبكسه يكون التعديل لأجل تلبية لأغراض شخصية تتماشى مع رغبات الحكام الخاصة عندما تكون البيئة دكتاتورية يسيطر عليها الحاكم الفرد^(٣).

وإن الغرض من التعديل قد يكون لإكمال نقص تشريعي أو إزالة قصور في النص الدستوري، أو لغرض جعل النص لمسايرة المتغيرات التي طرأت على المجتمع والدولة، أو قد يكون هناك تغير في الحكم دون إلغاء الدستور، وقد منحت بعض صلاحية تقديم المقترحات الخاصة بتعديل النصوص الدستورية^(٤).

بالإضافة إلى أنه بمقتضى هذا النص يكون تقديم اقتراح التعديل له طريقته: الأول / من خلال السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشرط أن يتم الاتفاق بينهما ولا يجوز الانفراد لاحدهما دون الآخر، والثاني / السلطة التشريعية متمثلة بخمسة (٥/١) من

١- د. اسماعيل مزه: مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك لفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١١٣.

٢- د. علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص ١٤٥.

٣- علي عباس خلف: مصدر سابق، ص ٣١٣.

٤- د. اسماعيل مزه: مصدر سابق و ص ١١٤.

أعضائها^(١)، وأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٦/أولاً)^(٢)، منه والتي خولت رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، وبهذا جعل المشرع الدستوري رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين في التعديل كونها يمثلان السلطة التنفيذية.

وبناءً على ما تقدم يتضح إن أي اقتراح لتعديل الدستور يحتاج إلى أن يكون مجلس النواب في دورة الانعقاد العادية، علاوةً على أن تكون حكومة دائمة لا حكومة تصريف أعمال.

أما تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ بموجب المادة (١٤٢) يكون على وفق ماتضمنه الدستور إذا نص على انه (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضاءه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها).

المطلب الثاني

سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال القضائي

تضمنت نصوص بعض الدساتير على اختصاص رئيس مجلس الوزراء في المواضيع المتصلة بعمل السلطة القضائية، أهمها موضوع العفو الخاص، ففي بريطانيا حصل تطور جديد في واقع السلطات وظهور مبدأ المسؤولية اصبح حق العفو الخاص من اختصاص الوزير الاول

١- ومن الجدير بالملاحظة إن الدستور العراقي رسم آلية أخرى لتعديل الدستور أوردها ضمن الأحكام الانتقالية استجابة لاعتراضات بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتضميناً لتلك الكتل بإمكانية تعديل أحكامه بعد نفاذه، إذا نصت المادة (١٤٢/أولاً) على أن (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضاءه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها).

٢- نصت المادة (١٢٦/أولاً) على (الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو الخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور).

(رئيس مجلس الوزراء)، وبمقتضى هذا التطور تفرد رئيس مجلس الوزراء بممارسة هذا الحق من دون الحاجة الى اخذ رأي اعضاء الوزارة^(١).

أما الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل لم يمنح أي صلاحية للمستشار الاتحادي في موضوع العفو الخاص أو التوصية به، ولكن خول الدستور رئيس الجمهورية بإصدار وذلك بموجب المادة (٦٠ / ثانياً) منه^(٢).

وفي العراق فقد تناول الفصل الثالث من دستور سنة ٢٠٠٥ في المادتين (٨٧، ٨٨) منه على أن السلطة القضائية هي سلطة مستقلة، تتولاها المحاكم ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة^(٣)، وعلى الرغم من ذلك ومن خلال استقراء نصوص الدستور العراقي نجد أن لرئيس مجلس الوزراء بعض الصلاحيات القضائية هي صلاحية تقديم التوصية بإصدار العفو الخاص إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة (٧٣/أولاً)^(٤)، والعفو الخاص: يراد به العفو عن العقوبة، اي بمعنى العزوف عن تنفيذ العقوبة كلها او بعضها أو ابدالها بعقوبة اخف منها، ومن العقوبات المقررة قانوناً، وذلك استناداً لنص المادة (١١٥٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩^(٥).

- ١- د. نزيه رعد: القانون الدستوري العام، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، ٢٠٠٨، ص٢٠٩.
- ٢- فقد نصت الفقرة ثانيا من المادة (٦٠) من الدستور الألماني على (بمارس الرئيس الاتحادي في حالات خاصة حق العفو نيابة عن الاتحاد).
- ٣- ينظر المادتين (٨٧، ٨٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم.
- نص المادة (٨٧) (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون).
- نص المادة (٨٨) (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة).
- ٤- نصت الفقرة اولاً من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين إصدار العفو الخاص بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والإداري).
- ٥ - نصت المادة (١١٥٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ على (١- العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً كلها او بعضها أو ابدالها بعقوبة أخف منها من العقوبات المقررة قانوناً).

ومن خصائص العفو الخاص، أنه اجراء فردي ولو شمل اكثر من شخص طالما انه ينصب على العقوبة ولا علاقة له بالفعل الاجرامي ، حيث انه يصدر بمرسوم جمهوري وقد يصدر بقانون^(١)، اما نطاق سريانه فإنه يشمل العقوبات الاصلية ولا يشمل العقوبات التبعية أو التكميلية ولا اثار الاثار الجزائية والتدابير الاحترازية ولا يكون له اثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات مالم ينص مرسوم العفو على غير ذلك^(٢).

وقد صدر في العراق قانون العفو الخاص رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨،^(٣) وكذلك القانون رقم (٧٣) لسنة ٢٠٢١، إلا أن الدستور منع العفو عن بعض الجرائم منها الجرائم المتعلقة بالحق الخاص أو الجرائم الدولية أو الارهاب أو جرائم الفساد المالي والإداري، فضلا عن المصادقة على أحكام الاعدام وأن هذا الاختصاص اجرائي تنص عليه القوانين الجنائية، بالرغم من شكلية هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، إلا أن لدستور لم يبين من يحل محل الرئيس في ممارسة هذا الاختصاص إذا ما انسحب الرئيس لأي سبب من الأسباب أو أمتنع عن ممارسة اختصاصه وقد حصل ذلك في الواقع العراقي وهذا يعد مخالفة دستورية واضحة وصريحة لنص المادة (٧٣/ ثامنا) من الدستور^(٤).

- ١ - ينظر على سبيل المثال قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٥٨ في ١٩٧٨/١٧/١٦ وقرار رقم ١٠٧٥ في ١٩٧٩/١٨/١٦ وقرار رقم ٨٣٥ في ١٩٨٨/١٩/١٨، نقلا عن د. فخري عبدالرزاق الحديثي: شرح قانون العقوبات - القسم العام، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص٥٥٥.
- ٢ - نصت المادة (٢١١٥٤) من قانون العقوبات العراقي لسنة ١٩٩٦ على (٢- لا يترتب على العفو الخاص سقوط العقوبات التبعية والتكميلية ولا الآثار الجزائية الخرى ولا التدابير الاحترازية ولا أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات وكل ذلك مالم ينص مرسوم العفو على خلاف ذلك).
- ٣ - قانون العفو الخاص رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٥ في ٢٠٠٨/١٣/٣.
- ٤ - نصت المادة (٧٣ اثامنا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه (المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة).

المبحث الثاني

سلطات رئيس مجلس الوزراء في المجال التنفيذي

يعد رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وقد أشارت إلى ذلك أغلب الدساتير التي تبنت هذا النظام، لذا نجد تدخل المشرع الدستوري في أيراد بعض الاختصاصات التنفيذية المشتركة، لضمان أيجاد توازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية لكي يمكن البرلمان من ممارسة رقابته على الحكومة، وتتسع هذه الرقابة كلما اتسع مجال تلك الاختصاصات، وبالتالي فأنها ستمد من قدرة الحكومة وبالمقابل سعت العديد من الحكومات الديمقراطية لإيجاد وسائل للتأثير على البرلمان^(١).

كما أن المشرع الدستوري في العراق منح مجلس الوزراء سلطة وضع المنهاج الوزاري وعرضه على البرلمان لغرض الموافقة عليه عند تشكيل الوزارة، إذ أورد النصوص الآتية (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب...) (٢)، وفي موضع آخر نص الدستور على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة...) (٣)، ونص على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول المباشر على السياسية العامة...) (٤)، والغريب بالأمر والمثير أن تلك النصوص غير مستقرة لأمرين الأول مدى استقلال الحكومة في وضع السياسة العامة، والثاني أثر موافقة البرلمان عليها.

١ - د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٢٦٦.

٢ - نصت المادة (٧٦/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف).

٣ - نصت المادة (٨٠/أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة).

٤ - نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي

المباشر عن السياسية العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته،

وله الحق بإقالة الوزراء، وبموافقة مجلس النواب).

أولاً: - من ناحية استقلال الوزارة بوضع السياسية العامة، لم يحدد المشرع جهة الاختصاص التي ترسم السياسة العامة بشكل يخل بوحدة الحكومة، إذ تارةً يجعلها من اختصاص رئيس مجلس الوزراء، وتارةً أخرى من اختصاص مجلس الوزراء^(١).

ثانياً: - من ناحية موافقة البرلمان على السياسة العامة، فإنه ليس للسلطة التنفيذية استنادا للدستور سوى اعداد السياسة العامة والخطط العامة وتنفيذها)، أما اقرارها فهو من اختصاص البرلمان^(٢)، وهذا يتماشى مع قواعد الانظمة البرلمانية، إذ إن مهمة البرلمان المصادقة على الاطار العام للسياسة العامة، ويترك للحكومة التصرف بحرية داخل هذا الاطار دون الخروج عليه^(٣)، وعليه فإن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن اختيار فريق وزارته وإقالتهم عند الحاجة، كما أنه مسؤول عن إدارة جلسات مجلس الوزراء وسنين تلك السلطات من خلال مطلبين المطلب الأول اختيار الوزراء وإقالتهم وإدارة جلسات المجلس، أما المطلب الثاني سنتناول فيه سلطة رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة (الاستثنائية) وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

اختيار الوزراء وإقالتهم وإدارة جلسات المجلس

ذهبت العديد من الدساتير إلى منح رئيس مجلس الوزراء اختيار أعضاء حكومته كونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة كما منح الإقالة لأي من أعضاء حكومته فضلاً عن إدارة جلسات مجلس الوزراء، وهذا ما سيتم بيانه من خلال الفرعيين الآتيين:-

١ - د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٢٧٠.

٢ - د. علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص ٤٢٢.

٣ - د. السيد صبري: مصدر سابق، ص ٢٩.

الفرع الأول

اختيار الوزراء واقتالتهم

منحت العديد من الدساتير رئيس مجلس الوزراء صلاحية اختيار أعضاء وزارته، ففي بريطانيا تكون صلاحية الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) اختيار وزراء الحكومة، فإنه صاحب الاختصاص بعد تسميته من قبل الملك، ولرئيس مجلس الوزراء الحرية المطلقة ويمتلك سلطة تقديرية واسعة في اختيار من يشاء من الوزراء، وجرت العادة يتم اختيار وزراء من أعضاء مجلس العموم، إلا إن هذا لا يعني الزام رئيس مجلس الوزراء بذلك، بل له حق الاستعانة بأشخاص من خارج المجلس لتعيينهم في حكومته، وقد أوجب قانون التاج الوزاري اشراك ثلاثة على الأقل من أعضاء مجلس اللوردات في التشكيلة الوزارية^(١).

أما بصدد اقالة الوزراء فإنها من اختصاص رئيس مجلس الوزراء لاسيما الذين يخفقون في أداء مسؤولياتهم، فإن رئيس مجلس الوزراء يملك الصلاحية في الطلب من أي وزير بالاستقالة، كما له صلاحية تبديل الحقائق الوزارية وله تقديم طلب استقالته شخصياً أو استقالة حكومة ويقدمها إلى الملك، مع العلم ان الملك ليس له حق الاعتراض أو الامتناع لطلب رئيس مجلس الوزراء^(٢).

وفي ألمانيا فإن المستشار الاتحادي يتمتع بالصلاحية المطلقة في اختيار وزراء حكومته، بعد أن يقدم مقترحاً بأسماء الوزراء إلى رئيس الجمهورية لغرض إصدار أمر تعيينهم دون أي تدخل منه في الاختيار^(٣)، وقد، أشارت المادة (١/٦٤) من الدستور الألماني والمشار إليها أعلاه على اقالة الوزراء بناء على مقترح يقدمه المستشار الاتحادي إلى رئيس الجمهورية والذي بدوره يعلن قرار الاقالة وذلك كونه هو المسؤول عن وزارته فهو الذي يعينهم ويعزلهم ويقبل ويرفض استقالتهم وأن

١- د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٧، ص ١٥١.

٢- د. حسين عبيد: الأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ط ١، دار المشعل اللبناني، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٠٧.

٣- فقد نصت المادة (١/٦٤) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل على ان (يعين الرئيس الاتحادي الوزراء الاتحادين ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح المستشار الاتحادي).

الوزراء غير مسؤولين أمام البرلمان إنما تنحصر مسؤوليتهم أمام المستشار الاتحادي الذي يكون هو المسؤول الوحيد سياسياً أمام البرلمان^(١).

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد جعل اختصاص اختيار الوزراء من صلاحية رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٦/ثانياً)^(٢)، وجاء بالفقرة رابعاً من المادة ذاتها على كيفية الحصول على الثقة بحكومة رئيس مجلس الوزراء المكلف من قبل مجلس النواب (البرلمان)^(٣)، هذا من الناحية النظرية، أما في الجانب العملي فلم نجد تطبيقاً حقيقياً لنصوص الدستور وأن عملية الاختيار ليست مطلقة لرئيس مجلس الوزراء إنما هي عملية مشتركة مع الكتل السياسية في مجلس النواب التي تسعى وبشكل مستمر الى ترشيح ممثليها في التشكيلة الوزارية والتي تقتقد إلى معيار الكفاءة والجدارة في الترشيح لأنها تعتمد وتبنى على أساس المحاصصة الطائفية والاثنية والحزبية، مما يجعل الشخصيات غير الكفوءة تتصدى إلى إدارة الدولة ومرافقها المهمة، وهو بلا شك سينعكس سلباً على الأداء الحكومي ويسود الفشل في انجاز وتقديم الخدمات الأساسية للمجتمع.

أما بخصوص الإقالة ففي فرنسا أن تكليف الوزراء وإقالتهم من صلاحيات رئيس الدولة بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء هذا ما قرره المشرع الدستوري في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في المادة (٨ / ٢).

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ أوكل المشرع الدستوري مهمة إصدار القرار النهائي بالإقالة للسلطة التشريعية وليست التنفيذية، بمعنى لم يمنح رئيس مجلس الوزراء الاختصاص المطلق في إقالة الوزراء بل وضع شرط موافقة مجلس النواب على الإقالة وذلك بنص المادة (٧٨) من الدستور، وهنا بحد ذاته يعد اضعافاً لسلطة وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء وفسح المجال أمام أعضاء

١- د. علي يوسف الشكري: رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، مطبعة الفرقان، العراق، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص ٢٣١.

٢- نصت المادة (٧٦/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف).

٣- نصت الفقرة رابعا من المادة (٧٦) على (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً على ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة).

مجلس النواب والتي تخضع للمساواة والمحاباة والضغط على الحكومة^(١)، وبدورنا نتمنى على المشرع الدستوري إلى تعديل هذا النص الدستوري واعطاء رئيس السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس مجلس الوزراء بإقالة الفاشلين من الوزراء اسوة بالتجارب البرلمانية.

الفرع الثاني

إدارة جلسات مجلس الوزراء

يتولى رئيس الوزراء إدارة المجلس، لأنه المسؤول الأول عنه أمام البرلمان، وهو يقوم بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد ويرأس جلساته، ويعمل على تنسيق وتوحيد جهود الوزارات المختلفة، كما أنه يقوم بمتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي، وله حق طلب المعلومات من كل وزارة لتوضيح الموقف ليتسنى له اتخاذ الاجراءات الملائمة في تسيير العمل الحكومي، هذا ما تناولته أغلب الدساتير^(٢).

ففي بريطانيا يعد رئيس مجلس الوزراء الرئيس الفعلي للدولة، كونه يشغل المركز السياسي الاعلى، فتشكيل الوزارة واستمرارها يكون مرهون ببقائه، كما يعد همزة وصل بين الملك والوزارة ولا يجوز لأي وزير الاتصال بالملك إلا من خلال أو بحضور رئيس مجلس الوزراء، وهو المسؤول عن إدارة اجتماعات الوزارة، ويكون العمل داخل المجلس بالنقاش والتشاور وليس عن طريق التصويت، وبعد مناقشة القضايا المطروحة للنقاش يكون القرار النهائي بيد رئيس الوزراء^(٣).

١- جدير بالملاحظة ان الدستور رسم طريقا آخر لإقالة الوزراء وذلك في المادة (٦١) إذا نصت الفقرة (ثامناً/ أ) من المادة على الآتي (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلا من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الابناء على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضوا أثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه).

٢- د. محمد كاظم المشهداني: مصدر سابق، ص ١٥٩.

٣- د. حافظ علوان حمادي الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، عمان، ٢٠٠١، ص ١٠٥.

أما في فرنسا فإن رئيس الجمهورية يتولى إدارة جلسات مجلس الوزراء وذلك وفقاً للمادة (٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، وبهذا فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص في إدارة جلسات المجلس^(١).

وفي ألمانيا فإن المستشار الاتحادي هو الذي يرأس الحكومة الاتحادية وهو الذي يقرر السياسة العامة للدولة ويدير أعمال الحكومة الاتحادية ويتحمل مسؤوليتها، ولا يجوز لأي وزير أن يخرج عن السياسة العامة التي يقرها المستشار وذلك استناداً لنص المادة (٦٥) من الدستور التي جاء فيها (يقرر المستشار الاتحادي الخطوط الإرشادية العريضة للسياسة وتحمل مسؤوليتها...)، والمستشار هو العضو الوحيد الذي يتم انتخابه من قبل البرلمان وعليه فإن المسؤولية السياسية توجه له دون غيره من الوزراء^(٢).

أما في العراق فإن دستور الجمهورية لسنة ٢٠٠٥ عد رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) منه، وله أيضاً حق إدارة جلسات المجلس وترأس اجتماعاته استناداً للمادة ذاتها^(٣).

المطلب الثاني

سلطة رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة (الاستثنائية)

من المعلوم أن الحياة لا يمكن أن تسير بوتيرة واحدة على الدوام، بل هي متذبذبة في جميع الجوانب الاقتصادية والسياسية والطبيعية، فالدولة مسؤولة عن اشباع الحاجات العامة في كل الأحوال والظروف ولا يمكنها التهرب من تلك المسؤولية تحت أي ذريعة لأن سلامة الشعب تفوق الخطط والأولويات التي تضعها الحكومة بالحسبان، والأصل أنه ينبغي على الحكومة الالتزام بالقواعد القانونية في كل الأوقات والأحوال وفقاً لمبدأ المشروعية، إلا أن هذا المفهوم وإن كان صالحاً في الظروف

١- نصت المادة (٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على (يتأثر رئيس الجمهورية مجلس الوزراء).

٢- د. حسين عبيد: مصدر سابق، ص ٣١٦.

٣- فقد نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الطبيعية، لكنه يبدو صعب التطبيق في وقت الأزمات والاضطرابات، مما يؤدي إلى تعريض سلامة الدولة لمخاطر شديدة تعصف بوجودها وقد تؤدي إلى انهيارها (١).

وبناءً على ذلك فإن المشرع الدستوري قد خلق حالة توازن بين صلاحية رئيس مجلس الوزراء وبين مسؤوليته في الأوقات الاعتيادية، ويبدو أن هذه الصلاحيات قد تكون عاجزة عن تحقيق ما إرادة المشرع إذا ما حلت بالدولة ظروف طارئة (استثنائية) من حرب أو كوارث طبيعية أو أزمات، وبالنتيجة فلا مناص إلا بدق ناقوس الخطر وإهمال أوترك موازين رقابة عمل مؤسسات الدولة والانتباه إلى ما هو أهم والعبور بالدولة إلى بر الأمان (٢).

فالظروف الاستثنائية تُعد خروجاً عن المألوف فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية والتنفيذية وفي بعض الأحيان القضائية وحصرها بيد السلطة التنفيذية وفي الغالب تكون بيد شخص واحد هو رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني حتى يتمكن من معالجة الأزمة من خلال وضع الحلول اللازمة لتحقيق الصالح العام بأقل خسائر امتثالاً لقول رسولنا الكريم صلى الله عليه وسلم (لا ضرر ولا ضرار) وتطبيقاً للقاعدة الفقهية (درء المفسد أولى من جلب المنافع)، وهذه الظروف الاستثنائية سوف تعطي غطاء لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أن يعمل ما يشاء، إلا أن هذه الصلاحيات لا تكون دون رادع أو ضابط يحكمها مهما كانت شدة المخاطر أو الأزمة، بل إنها تخضع للرقابة القضائية يتم فرضها على جميع الاجراءات والقرارات والأعمال المادية بعد انتهاء الظرف الاستثنائي، فضلاً عن رقابة البرلمان لتقييم تلك الأعمال والقرارات التي اتخذتها الحكومة اثناء وجود الخطر، كما أن هناك جملة من الشروط التي تفرضها بعض الدساتير ليتمكن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء لمباشرة الصلاحيات الاستثنائية، لذا سنوضح هذا الموضوع في فرعين سنتناول في الفرع الأول تعريف الظروف الطارئة وفي الفرع الثاني سنتناول سلطات رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة وعلى النحو الآتي:-

١- د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، دار السنهوري ط١، بغداد، ٢٠١٥، ص ٥١.

٢- د. سمير داود سلمان ود. محمد حسب الحربي، مصدر سابق، ص ٢١٣.

الفرع الأول

تعريف الظروف الطارئة (الاستثنائية)

كما أسلفنا أن الأمور لا تستقيم على وتيرة واحدة فقد تتعرض الدولة والأفراد على حد سواء لمراحل وظروف استثنائية عصبية تهدد النظام العام وتجعله عرضة للخطر والانهيار، مما يجعل الدولة لا تستطيع مواجهة تلك الظروف بقواعد المشروعية العادية، بما في ذلك ما تتضمنه من قيود على سلطاتها العامة وإنما بما يتناسب مع الظروف من اجراءات سريعة للمحافظة على سلامة الدولة وتجنبيها والأفراد من مخاطر وأضرار تلك الظروف، لذا يكون من حق الحكومة بل من واجبها أن تتصرف وتوسع سلطاتها للحد الذي يجعلها أن تحافظ على الأمن وحماية النظام العام لغرض تحقيق الصالح العام، وتعد تصرفاتها سليمة على الرغم من خروجها عن حدود مبدأ المشروعية، لأن بقاء الدولة يعد القانون الأعلى حتى وأن تعارض مع القوانين النافذة والمطبقة^(١).

ف عند حدوث ظروف استثنائية لم تكن بالحسبان بإمكان الحكومة الخروج على القوانين لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية المتمثلة بحالة الحرب وانتشار الأوبئة والأمراض أو الزلازل أو وجود اضطرابات داخل الدولة، لغرض حماية الدولة والمواطنين وللفقه رأي في الظروف الاستثنائية، إذ إنه يرى أن تلك الظروف هي التي تجعل التصرفات غير المشروعة للحكومة في الظروف العادية مشروعة، أي بمعنى أن الظروف الاستثنائية هي توسيع لمجال المشروعية العادية لتتنشئ الشرعية الاستثنائية مع بقاء الرقابة القضائية عليها^(٢).

ورغم ان الشرعية الاستثنائية تعد عائقاً أمام الشرعية العادية لأنها ستحرم المواطن وبعض مؤسسات الدولة في تطبيق القانون العادي ويصار إلى تطبيق القانون الاستثنائي، إلا أن الغاية تبرر الوسيلة وفي هذه الحالة تتحقق سلامة المواطنين والدولة على حد سواء، لذا يجاز للحكومة

١- د. ممدوح عبد الحميد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في قوانين الطوارئ،

دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٧.

٢- د. محمود حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٦، ص ٤٥.

٣- د. سمير داود سلمان، ود. محمد حسب الحربي، مصدر سابق، ص ٢١٦.

اتخاذ بعض الاجراءات الخطيرة الماسة بالحريات والحقوق العامة والتي يحرم اتخاذها في الظروف العادية لتحقيق مآرب دستورية وقانونية^(١).

أولاً: المقصود بالظروف الطارئة الاستثنائية:

لم يتفق الفقه حول النتيجة الاساسية لنظرية الظروف الاستثنائية وهي ما يتعلق بالتصرفات التي تتخذها الحكومة لمخالفة قواعد الشرعية العادية وتعددها مشروعة لاتخاذها اثناء الظروف الاستثنائية غير انه لم يتفق على مفهوم وتعريف محدد للظرف الاستثنائي وهناك اراء قيلت بصددتها وهي كالآتي:-

الرأي الأول:

هذا الرأي عرف الظروف الاستثنائية بقوله: (إنها مفاجئة تحمل في طياتها اخطار جسيمة ومؤكدة حالة استثنائية غير مألوفة وشاذة تهدد بالنظام العام بمدلولاته الثلاثة الامن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، أو تهدد أحد عناصره فحسب، أو تهدد المصلحة العامة، أو تهدد سير المرفق العام، ويستوي ان تكون هذه المصالح مقصودة في ذاتها أو يكون المقصود منها الأوضاع الشاذة التي يترتب على تهديدها خطر جسيم حقيقي ومؤكد وفعلي وغير محتمل)^(٢).

الرأي الثاني:

يرى (د. سليمان محمد الطماوي)، المقصود بهذه النظرية في القانون الإداري (أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعدها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف استثنائية وهكذا تتحلل الإدارة مؤقتاً من قيود المشروعية العادية لتتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص تشريعي)، ويضيف بأن الجديد بهذه النظرية القضائية هو (أنها تسري أيضاً مع قيام نصوص الاستثنائية بحيث تكمل ما فيها من تنقص يكشف عنه التطبيق العملي)، فتمنح الإدارة سلطات واسعة كما أنها تبين إلى

١- د. أشرف اللساوي: أثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط ١، المركز القومي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٨٧.

٢- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: مصدر سابق، ص ٢٠١.

أي مدى وصلت حرية مجلس الدولة الفرنسي في تعديل نطاق المشروعية خارج نطاق النصوص بل و ضد النصوص^(١).

الرأي الثالث:

ويرى أصحاب هذا الرأي بأن المقصود بهذه النظرية (هو قيام ظروف فجائية أو حالات شاذة تدفع الضرورة الإدارية بسببها الى التحرر من قواعد المشروعية العادية فتصدر أعمالاً وتصرفات تُعد غير مشروعة) نظراً لهذه الظروف الاستثنائية بشروط وتحت رقابة القضاء^(٢).

ثانياً: أساس الظروف الاستثنائية:

أن الأساس القانوني للسلطات الاستثنائية هو الظروف الاستثنائية كون التزام مبدأ المشروعية العادية خلال الظرف الاستثنائي قد ينتج عنه اضرار بالغة تعصف بالدولة قد تصل بها إلى الهاوية ويجعلها غير قادرة على مواجهتها بالقوانين العادية، فتلجأ الحكومة إلى الخروج عن مبدأ المشروعية حفاظاً على سلامة الدولة وكيانها، ومع كل ذلك يبقى الاستثناء وما يترتب عليه من اجراءات مخالفاً للقانون، وإذا كان من الواجب منع الاستبداد وعدم تجاوز الإدارة على حقوق الأفراد وحررياتهم، فهذا لا يعني أن تتسم تصرفات الحكومة بالروتين وتصبح آلة صماء عمياء لتنفيذ التشريعات وإن منح الإدارة قدرًا من الحرية يساعد على غرس روح الابتكار والابداع في ميدان عملها ويساعدها في حسم وتدارك الاخطار^(٣).

وأن الأفكار التي بنيت عليها نظرية الظروف الاستثنائية كثيرة أهمها فكرة السيادة وفكرة الاستعجال، ففكرة السيادة تعني أن سيادة الدولة تعني سلطتها إدارة شؤونها الداخلية والخارجية،

١ - د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ١٩.

٢ - د. محمد عبد الحميد أبو زيد: مصدر سابق، ص ٧٨.

٣ - د. سامي جمال الدين: اللوائح الضرورية وضمانات الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٥.

وذلك من خلال إدارتها لمرافقها العامة وخضوع كل المقيمين على أراضيها لأنظمتها ومحافظةها على الأمن العام وحماية الأرواح والأموال من أهم مظاهر السيادة^(١).

أما فكرة الاستعجال فتعني أن تتخذ الحكومة اجراءات سريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية الحالة والسريعة ولا بد من أن تسير الحكومة بأسرع قوة لمواجهة ودرء الخطر^(٢).

الفرع الثاني

سلطات رئيس مجلس الوزراء في الظروف الطارئة

تختلف الصلاحيات أو السلطات التي تمنح لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية من نظام إلى آخر بحسب القوانين التي تنظم هذه الحالة، فقد اجازت بعض الدساتير عند الضرورة حل البرلمان، وهناك دساتير لم تجز بالأصل حل البرلمان كالدستور الفرنسي والمصري، في حين نجد دساتير أخرى سكتت عن هذا كالدستور العراقي، غير أن الراجح عدم جواز حل مجلس النواب اثناء سريان قانون الطوارئ وأن المتفق عليه في أغلب الدساتير أن القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية خلال مدة حالة الضرورة تكون قرارات لها قوة القانون وأن لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء استعمال سلطات وصلاحيات ذات طابع تشريعي وقرارات ذات طابع قضائي، فضلاً عن الصلاحيات التنفيذية والتي هي بالأصل دستورية مع التوسع بها، وفي الحقيقة أن أمر حل البرلمان في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية في غاية الخطورة لان هذا الحق لم يعطي للحكومة الا بالتوازن مع حق البرلمان في سحب الثقة عن الحكومة وهذا كله في الظروف الاعتيادية^(٣).

- ١- د. عاصم أحمد ود. محمد رفعت: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٥، ص ٥١.
- ٢- د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ط١، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٧٨٥.
- ٣- د. فؤاد النادي ود. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة ودراسة مقارنة بأحكام الفقه الاسلامي، ط١، مطبعة صنعاء، اليمن، ١٩٨٠، ص ٢٥٦.
- د. عبد القادر اسماعيل: التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني، مركز عبادي للنشر، اليمن ٢٠٠١، ص ٦٧.

وقد أجاز الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨ في المادة (١٦) منه رئيس الجمهورية إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال أن يتخذ الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور ويخطر الشعب برسالة^(١).

أما في مصر فقد أجاز الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ في المادة (١٥٤) إعلان حالة الطوارئ وحدد بعض الشروط والاجراءات التي تتخذ اثناء هذا الاعلان وفي كل الاحوال يجب موافقة أغلبية اعضاء المجلس على اعلان حالة الطوارئ ويكون لمدة مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا لمدة اخرى مماثلة^(٢).

وان منح هذا الحق لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء يعد مخاطرة غير محسوبة بالعكس فإن المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ المادة (١٦) والدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (١٥٤) والتي سبق ذكرهما لم يجز أصلاً لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب اثناء حالة الطوارئ، وإذا صدر هكذا قرار يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً لمخالفته أحكام الدستور^(٣)، ويبرز البعض للأسباب الآتية:

١ - أن منح السلطة بالأصل له الحق في إلغائها وأن الدستور هو من أعطى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء فلا ضرر من ذلك.

١- فقد نصت المادة (١٦) من الدستور الفرنسي على أن (إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيهما أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، في حال توقفت السلطة التنفيذية عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ويوجه خطاباً ويعلمها حول هذه الاجراءات...).

٢- نصت المادة (١٥٤) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ على أن (يعلن رئيس الجمهورية وبعد اخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الاعلان في غير دورة الانعقاد لعادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي جميع الاحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكزن إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة اشهر...).

٣- د. أبو بكر مرشد فارغ: السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، دار الكتب العلمية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٧.

٢- لا تمارس هذه السلطة إلا في حالة الظروف الاستثنائية، لذا فإن الظرف الاستثنائي هو المبرر لإعطاء رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة هذه الصلاحية، وقد وجه النقد لهذه الآراء الفقهية ولكل منهم مبرراته وأسبابه.

وفي العراق نظم المشرع الدستوري حالة الطوارئ في المادة (٦١/تاسعاً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ وأناط مهمة الموافقة على إعلان حالة الطوارئ بمجلس النواب بعد تقديم طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، كما قرر المشرع تحديد مدة إعلان حالة الطوارئ ثلاثين يوم قابلة للتجديد وبموافقة مجلس النواب في كل مرة، وهذه حالة صحيحة حيث لا يجوز ترك الاستثناء مدة طويلة^(١)، ومن الجدير بالملاحظة على الدستور أن المشرع يميل الى اضعاف سلطة الحكومة حيث أن اعلان الطوارئ بطلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مما قد يؤدي الى تأخير اصدار اعلان الظرف الاستثنائي سيما في ظل غياب انعقاد البرلمان وانتظار الدعوة لانعقاده بصيغة استثنائية وما يرافق ذلك من مناقشات قد تفوق الغرض من الإعلان^(٢)، وفي الوقت ذاته ان هكذا طلب مشترك يكون منتقد لأن طبيعة مركز رئيس الجمهورية والاتجاه السياسي الحزبي الذي يمثله داخل البرلمان، مما يصعب ويعقد إعلان الطوارئ في حالة عدم التعايش بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(٣).

ومن ناحية أخرى يطلب المشرع موافقة البرلمان ويعده شرطاً لازماً للإعلان، مما يستوجب أن يجتمع فوراً وتلقائياً^(٤)، ومما قد يضعف سلطة الحكومة لم يعالج الدستور مدى سلطة الحكومة في الاعلان عن الطوارئ إذا كان البرلمان ممثلاً، وهنا اختلف فقهاء القانون الدستوري إلى آراء ثلاث، الرأي الأول: أجاز الإعلان عن حالة الطوارئ حتى لو كان البرلمان قد حل لأي سبب كان لمواجهة

١- نصت المادة (٦١ ١ تاسعاً) على (أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتجديد وبموافقة عليها في كل مرة).

٢- مروج هادي الجزائري: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، ع ٢٦١، ٢٠١٠، ص ١٢٢.

٣- د. يوسف علي الشكري: مصدر سابق، ص ٤٢.

٤- السيد حامد التهامي: نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في الدولتين الحديثة والاسلامية (دراسة مقارنة)، ط ١، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٥، ص ٦٤.

الخطر الجسيم الذي يواجهه الدولة، ويجب على الحكومة دعوة الناخبين للاقتراع لانتخاب مجلس جديد، أما الرأي الثاني: فإنه لم يجيز للحكومة بإعلان حالة الطوارئ إذا كان البرلمان منحلًا كي لا تتوسع سلطاتها مما يجعلها مستبدة ومتعسفة، وإن أضرار عدم الإعلان أقل من أضرار الإعلان، في حين ذهب الرأي الثالث: إلى عدم الأخذ بالرأيين السابقين، إذ لا يمكن حرمان الحكومة من إعلان حالة الطوارئ حتى اجراء انتخابات جديدة أمام اتساع حجم الأخطار، ولا سيما إن حرية الانتخاب في حالة الطوارئ ستكون مقيدة، ولتجنب ذلك على الحكومة أن تدعو البرلمان المنحل للانعقاد بقوة القانون^(١).

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب اليه د. محمد عزت فاضل الطائي^(٢)، والذي يؤكد على الدولة في البقاء وفق القانون الدولي وعلى الحكومة الوطنية ان تتخذ القرارات اللازمة لحماية كيان الدولة بضمنها حالة الطوارئ والحرب، وإذا كان البرلمان منحل، فأن الحكومة يمكنها اتخاذ الإعلان، ثم تدعو البرلمان السابق للانعقاد خلال فترة لا تتجاوز (٥) أيام لتعرض عليه الاعلان، أما من حيث اتساع سلطة الحكومة إن المشرع الدستوري لم يوجب انعقاد البرلمان بقوة القانون خلال فترة الطوارئ كأثر لمساهمته في إعلانها والدليل على ذلك ما جاء في المادة (١٦١ تاسعاً د) والتي جعلت الرقابة البرلمانية لاحقة على فترة الطوارئ وليس معاصرة لها حتى كان مجلس النواب منعقداً^(٣)، إلا أن رقيبته تعلق لما بعد انتهاء حالة الطوارئ، وفيما يتعلق بسلطة إعلان الحرب فقد ساوى المشرع الدستوري العراقي بينها وبين إعلان الطوارئ من ناحية جهة الاختصاص بالإعلان، وسلطة الحكومة في تنفيذ الاحتياجات اللازمة لمواجهة الأزمة، فضلاً عن عدم الأخذ بنظر الاعتبار إن الحرب دفاعية أم هجومية، وفي هذه الحالة محل نظر الفقه، فذهب رأي الى عدم الحاجة إلى موافقة

١- زكريا محمد عبد الحميد: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٧٢.

٢- د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٢٩٤.

٣- نصت المادة (١٦١ تاسعاً د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها).

البرلمان على الحرب الدفاعية، لأن الدفاع عن البلد لا يحتمل التأخير^(١)، وذهب رأي بعض الفقه العربي (د. محمد عبد الحميد ابو زيد) إلى أن الحرب سواء أكانت دفاعية أم هجومية يشترط موافقة البرلمان عليها لما يترتب على ذلك من آثار خطيرة تجاه البلد والمجتمع والتي تتطلب دراسة جدواها^(٢).

وبدورنا نؤيد ما ذهب اليه د. محمد عزت فاضل الطائي: إذ أنه أيد الرأي الأول حفاظاً على مبدأ السيادة لكن بشرط توجيه الدعوة إلى البرلمان للانعقاد الاستثنائي للنظر في استمرارية إعلان الحرب^(٣)، وخير مثال على ذلك ما تعرض اليه العراق من ظروف امنية صعبة وهجمات العناصر المسلحة التي ادت الى القتل والتهجير لأبناء البلد واحتلال بعض المدن .

ولم يحدد الدستور العراقي الجهة المختصة بإعلان التعبئة العامة التي تعلن عن وجود أحوال خطيرة تهدد سلامة وأمن البلد، إذ يستوجب تهيئة الموارد والبشرية والمالية لمواجهة تلك المخاطر^(٤)، كون ان حالة التعبئة العامة كانت موجودة في العراق بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ الذي لم يتضح وجود قانون بديلاً عنه في ظل الدستور الحالي سوى أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ الذي صدر من سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق والذي بموجبه تم تخويل رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالأجماع اعلان حالة الطوارئ في اي منطقة في العراق عند تعرض البلد الى خطر يهدد كيان الدولة ، ويخول بموجبه رئيس مجلس الوزراء صلاحيات استثنائية متنوعة تختلف عن صلاحيات في الظروف العادية فله حق تقييد حرية الافراد واتخاذ ما يلزم من الإجراءات أيأ كان نوعها يحفظ كيان الدولة وسلامتها^(٥).

١- مالك منسي الحسني: مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١، ص ٢٥٨.

٢- محمد عبد الحميد ابو زيد: مصدر سابق ص ٨٥.

٣- د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٢٩٧.

٤- أبو بكر مرشد فازع: مصدر سابق، ص ٨٠.

٥ - ينظر المواد (٢-٣) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

الفصل الثالث

المسؤولية السياسية والقانونية لرئيس مجلس الوزراء

المبحث الأول

المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء

المبحث الثاني

المسؤولية القانونية لرئيس مجلس الوزراء

الفصل الثالث

المسؤولية السياسية والقانونية لرئيس مجلس الوزراء

لم تثبت المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية إلا بعد صراع طويل، وأصبح أمر مسلم به بالوقت لحاضر، من يملك السلطة يجب أن يخضع للمسؤولية تطبيقاً للقاعدة (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية)، وعليه فإن السلطة بدون مسؤولية تعد فساد مطلق يؤدي إلى الاستبداد والظلم، وتجاوز للحريات الأساسية للشعوب، في الوقت ذاته أن الخضوع للمسؤولية دون الحق في السلطة أمر يخل بتوازن بناء السلطة الحاكمة إذ لا يمكن أن يتصور وجوده في الدولة الحديثة^(١). وتحقق المسؤولية بحسب طبيعة نظام الحكم السائد في كل دولة نبيها كالآتي:-

١- النظام الرئاسي:

تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في النظام الرئاسي امام رئيس الجمهورية الذي يقوم باختياره ابتداءً، ويحق له اقالته متى شاء لأن لا مسؤولية لرئيس الوزراء امام البرلمان في النظام الرئاسي في حالة اعتماد هذا النظام على رئيس مجلس الوزراء، وهذا قليل الحدوث ان لم يكن نادراً كما في بعض الفترات في العراق بموجب دستور سنة ١٩٧٠ الملغى^(٢).

٢- النظام المختلط:

تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في النظام المختلط امام رئيس الدولة وامام ممثلي الشعب ، فعند اختيار رئيس الدولة لرئيس الوزراء يخضع هذا الأخير لسلطة رئيس الدولة من حيث الاختيار والمسؤولية ، بالإضافة إلى وجوب حصوله على ثقة ممثلي الشعب وبالتالي تكون مسؤوليته مزدوجة امام رئيس الدولة وامام (البرلمان) الذي يحق له مسائلته واستجوابه كما هو الحال في فرنسا بموجب دستور ١٩٥٨، ومصر بموجب دستور ٢٠١٤^(٣).

١- د. محمد مرسي علي غنيم: المصدر السابق، ص ٦٠٩.

٢- د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥، ص ٣١٣.

٣- ابراهيم بو خزام: مصدر سابق، ص ٣٤٣.

٣- النظام المجلسي:

لا ريب ان هذا النظام تكون السلطة التنفيذية نابعة من البرلمان التي تكون خاضعة له من حيث الاختيار فقط ، ولكن لا يحق لها مسائله اعضاء السلطة التنفيذية بالوسائل الاعتيادية كالمسأل والاستجواب وسحب الثقة، لذلك يكون هناك استقلال للسلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية^(١).

لذا يتطرق فقهاء القانون الدستوري عند الحديث عن نظام الحكم البرلماني من خلال فكرة مسؤولية الوزارة امام البرلمان، فيعدونها احدى الركائز الاساسية في النظام البرلماني وإذا تخلفت هذه الركيزة أو الركن لا يمكن وصف النظام بأنه برلماني^(٢)، وأن المسؤولية تتعقد من حيث المبدأ بمناسبة الممارسة الفعلية للمهام الموكلة للوزراء، لذا تستخدم المسؤولية الوزارية السياسية في المجال الدستوري كونها تعني دلالات مختلفة، فهي رقابة عامة تشمل التصرفات الإيجابية والسلبية كافة، سواءً اكانت تلك التصرفات مشروعة أم غير مشروعة، عمدية أم غير عمدية علاوةً على معرفة مدى ملاءمة هذه التصرفات مع المصلحة العامة للدولة وبحسب نظر البرلمان^(٣).

ولاشك أن المسؤولية بصورة عامة تنهض عند الإخلال بواجب أو التزام قانوني، قد يقع هذا الإخلال على واجب مهني - واجب وزاري - فتنهض عندئذ المسؤولية السياسية للوزير، وقد يكون الإخلال بأحد القوانين الجزائية أو المدنية فيكون الوزير مسؤولاً عن فعله الضار على حد سواء مع المواطنين^(٤).

وفي الغالب تقرر الدساتير مسؤولية الوزارة أمام المجالس الأكثر اختصاصاً والأكثر تمثيلاً، حتى وإن كانت تلك المجالس متساوية (من ناحية الانتخاب الشعبي أو من حيث الاختصاص)، لأن تقرير مسؤولية الوزارة امام المجلسين يضيق ويعقد عليها الامور وتزداد الأزمه الوزارية^(٥).

١ - د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٩٦.

٢ - د. محمد مرسي علي غنيم: المصدر السابق نفسه، ص ٤٨٥.

٣ - د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: مصدر سابق، ص ٥٧.

٤ - فقد اصبح النص على المساواة أمام القانون من المبادئ الدستورية التي تنص عليها الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٤) منه والتي نصت على (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي).

٥ - د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ١٠١.

لذا فإن المسؤولية تنتوع بحسب الأساس الذي يقرها إلى أنواع متعددة يتصل كل منها بناحية من نواحي الحياة في المجتمع الانساني، وان المسؤولية تصدر من المفاهيم المشتركة للجميع على الرغم من تعدد أنواعها، وهي تتحدر من مجموعة النظم التي يتخذها الأفراد دعامة لحياتهم يكون الهدف فيها صيانة هذه النظم وتعزيز مالها من قدسية واحترام في النفوس وتعمل على حماية المجتمع ضد من تسول له نفسه من الاعتداء على ما رسمته من حدود^(١).

وسنبين تقرير المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء من خلال المبحثين الآتين نخصص المبحث الأول لضوابط تقرير المسؤولية لرئيس مجلس الوزراء والآثار المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية في مبحث ثانٍ وعلى النحو الآتي:-

المبحث الأول

المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء

تختلف طبيعة تكوين السلطة التنفيذية بحسب نظام الحكم، فقد تكون سلطة مزدوجة (رئيس دولة ورئيس مجلس وزراء) في الأنظمة البرلمانية، ويُعد رئيس مجلس الوزراء هو صاحب السلطة الفعلية في النظام البرلماني التقليدي، وقد تتركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية من الناحية الفعلية وهذا في الأنظمة البرلمانية المتطورة، وفي الأنظمة الرئاسية يكون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية ولا وجود لمنصب رئيس الوزراء، لذا فإن تقرير المسؤولية السياسية يكون بحسب اختلاف ونوع نظام الحكم الدستوري فيما إذا كان يقرر المسؤولية لرئيس الدولة أم لرئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن التطبيق الفعلي لهذه القاعدة إذ أنه يختلف أيضاً بحسب ما إذا كان نظام الحكم ملكي أم جمهوري، فإن كان رئيس الدولة ملكاً فسوف لا يسأل سياسياً عن السياسية العامة لإدارة شؤون الحكم ولا يسأل جنائياً عملاً (بنظرية المصدر الإلهي للسلطة) وما تقرره من

١- د. محمد مرسي علي غنيم: مصدر سابق، ص ١٧.

قدسية لشخصية الملك، أما إذا كان رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية فسوف يسأل جنائياً وكذلك يسأل سياسياً أمام البرلمان^(١).

وعلى هذا النحو سنحاول أن نبحث في هذا المبحث أهم ضوابط تقرير المسؤولية بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني سنبين العوامل المؤثرة على تقرير المسؤولية السياسية وذلك من خلال الآتي:-

المطلب الأول

طرق تحريك المسؤولية السياسية

لا يتحقق تحريك المسؤولية السياسية إلا في الأنظمة البرلمانية التي تعد الركن الأساس لوصف النظام المتبع في دولة ما بالنظام البرلماني وتُعد إنكلترا من أوائل الدول التي أخذت به، وتطور لاحقاً من خلال سلسلة من الأحداث والظروف والتي أدت في نهاية المطاف إلى انتقال السلطة الفعلية من الملك إلى رئيس مجلس الوزراء ومن ثم انتقلت إلى دول العالم التي تأخذ بالنظام البرلماني^(٢)، وإذا كانت المسؤولية السياسية تعد ركناً سياسياً من أركان النظام البرلماني، وأن النظام الرئاسي بعيداً عنها كلياً ولا يعترف بالتضامن الوزاري في السياسة العامة للحكومة كما هو متعارف عليه في النظام البرلماني، والحكومة تكون مسؤولة أمام الرئيس فقط، إلا إنه من الناحية الواقعية مختلف الأمر تماماً، فإن هذه المسؤولية أمام الرئيس ليست مطلقة، فإن الوزراء ممن يشغلون مناصب عُليا وحساسة عليهم الحضور أمام لجان البرلمان سواء أكان ذلك بطلب منهم شخصياً أم بناءً على طلب من اللجنة كردٍ على الاسئلة الموجهة اليهم^(٣).

وكما أسلفنا سابقاً أن النظام البرلماني يتميز بثنائية السلطة التنفيذية، يوجد إلى جانب رئيس الدولة رئيس الوزراء والذي سيتم اختياره من قبل الملك في النظام الملكي ومن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي كونه من الكتلة التي حصلت على الأكثرية العددية في المقاعد البرلمانية، من

١- د. علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص ١٩٩.

٢- د. علي مجيد العكيلي: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط ١، المركز القومي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧، ص ٣١.

٣- محمد احمد محمد غوير: مصدر سابق، ص ٦٨١.

ثم يتم تكليفه بتشكيل وزارته خلال مدة محددة، ولم نجد تعريفاً دقيقاً لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير على اختلافها إلا إنها اكتفت بالنص على سلطاته وصلاحياته كون اختياره تم لتولي المهام السياسية والإدارية بالاستناد إلى الدستور والنظام السياسي لكل دولة^(١).

وفيما يخص تحريك المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء توجد حالات ثلاث سنتناولها في الفروع الآتية، الفرع الأول: بمبادرة من البرلمان والفرع الثاني: بناءً على مبادرة الحكومة نفسها والفرع الثالث: بمبادرة من رئيس الدولة، وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول

تحريك المسؤولية بمبادرة من مجلس النواب

ذهب جانب من الفقه إلى ان المسؤولية السياسية تتحقق لمجرد حصول خلاف بين البرلمان ورئيس مجلس الوزراء حول السياسة العامة للدولة، بصرف النظر عن العمل الصادر سواء من أكان إيجابياً أم سلبياً مشروعاً أم غير مشروع لأن رقابة البرلمان تمتد لتشمل مدى ملاءمة ومطابقة عمل رئيس مجلس الوزراء للتوجيهات العامة الصادرة من البرلمان لغرض تحقيق المصلحة العامة، لذا يتم تحريك المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة من خلال الاسلوب المباشر من قبل أعضاء البرلمان^(٢).

وقد جرت العادة في إنكلترا على إمكانية تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء بأسلوب التصويت بالثقة أو أن يكون تقديم المقترح بتوجيه اللوم أو بعدم الثقة ضد الوزارة مجتمعة أو ضد أحد أعضائها من قبل أعضاء مجلس العموم، وهذا الاقتراح يعد أحد الوسائل التي يستخدمها مجلس العموم في مواجهة الحكومة، وبالمقابل يقوم رئيس مجلس الوزراء إذا استشعر بالخطأ الصادر من حكومته بحسم الخلاف مع المجلس ويقدم كتاب استقالة الى الملك أو يطلب حل المجلس، وكذا الحال إذا تأكد رئيس مجلس الوزراء بضعف الأغلبية البرلمانية المناسبة له أو اذا

١- د. سمير داود سلمان ود. محمد حسب الحربي، مصدر سابق، ص ٢٢.

٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: مصدر سابق، ص ٦٩.

وقع خطأ من أحد وزرائه فيقوم بحسم أمره دون ان ينتظر ما سيقدم اليه من أعضاء مجلس العموم من اقتراح توجيه اللوم وذلك بأن يقدم استقالته أو يقوم بإبعاد الوزير عن منصبه (١).

وفي فرنسا فالأمر مختلف فأن قواعد تحريك المسؤولية، بإمكانية سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تضمنها الدستور الصادر عام ١٩٥٨ في المادة (٤٩) (٢) منه، إذ أتاح لأعضاء الجمعية الوطنية تقديم (اقتراح توجيه اللوم) تمهيداً لسحب الثقة من الوزارة أو أحد أعضائها، وأن هذا اللوم قد يوجه الى الوزارة بأكملها أو إلى أحد أعضائها بحسب الأحوال (٣)، كما نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على اسلوب تحريك المسؤولية، وذلك بناءً على اقتراح من البرلمان بطريقة الاقتراح بلوم الحكومة على أن يكون الطعن من قبل الجمعية الوطنية في بالتصويت على سحب الثقة شرط أن يوقعه عشر أعضاء الجمعية، وبعد ايداع الطلب لا يجوز انسحاب أعضاء من مقدمي الطلب أو انضمام أعضاء جدد، كما يلزم عدم خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب، ويجب على رئيس الجمعية أن يعلن الاقتراح لكل من رئيس مجلس الوزراء واعضاء المجلس النيابي، على أن يتم مناقشة الاقتراح خلال ٤٨ ساعة (٤).

أما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ فيكون تحريك المسؤولية للوزارة بمبادرة من البرلمان، إذا جاء في الفقرة الأولى من المادة (١٣١) منه، بأن لمجلس النواب قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابهم (٥)، كما جاء في الفقرة الثانية من المادة نفسها بأنه لا يجوز عرض سحب الثقة إلا بعد اجراء الاستجواب، ويكون اقتراح من عشر أعضاء المجلس

١- سيد محمد بيومي احمد فودة: مصدر سابق، ص ٣٧٢.

٢- فقد نصت المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على (يمكن لرئيس الوزراء بعد المداولة في مجلس الوزراء أن يطرح للثقة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة امام الجمعية الوطنية).

٣- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ١٨٥.

٤- إيهاب زكي سلام: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٦.

٥- نصت الفقرة الاولى من المادة (١٣١) على (لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم...).

على الأقل، وبعد مناقشة الاستجواب يقوم المجلس بإصدار سحب الثقة بأغلبية الأعضاء^(١)، ولا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن نظره أو فصل فيه في دورة الانعقاد نفسها، هذا ما اكدته الفقرة الثالثة من المادة نفسها أعلاه^(٢).

وفي العراق فقد ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على تنظم تقرير المسؤولية لسياسية (الجماعية والفردية) بمبادرة من البرلمان بأن يحق لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، ويجب أن يسبقه استجواب موجه إليه، ويكون صدور قرار في الطلب مقيد زمنياً لا يكون إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه^(٣)، أما في المادة (١٦١ ثامناً ب٢١) والتي فيها اجاز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وأحاطها بمجموعة من الشروط والضوابط على أن يقدم الطلب بناءً على خمس (٥/١) أعضائه، ولا يجوز تقديم الطلب إلا بعد استجواب موجه إليه^(٤)، ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس

١- نصت الفقرة الثانية من المادة (١٣١) على (ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناءً على اقتراح عُشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء...).

٢- نصت الفقرة الثالثة من المادة (١٣١) على (وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته...).

٣- نصت المادة (١٦١ ثامناً أ) على (المجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثار مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه).

٤- نص المادة (١٦١ ثامناً ب٢-٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (٥ ١١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب).

مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(١)، وتعد الحكومة مستقيلة في حال سحب الثقة منها^(٢).

ومن الجدير بالملاحظة أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أكد على ضرورة الحصول على الأغلبية المطلقة، إلا أنه لم يحدد المقصود بالأغلبية المطلقة هل أغلبية عدد أعضاء المجلس ككل أم أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين^(٣)، ولذلك طلب مجلس النواب من المحكمة الاتحادية العليا تفسير المقصود بالأغلبية المطلقة بموجب كتابه المرقم (١/٣/٢٢٦) في ٢٣ تشرين الأول ٢٠٠٧، وقد ذهبت المحكمة أن المقصود بها هو أغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني المنصوص عليه في المادة (٥٩/أولاً) من الدستور^(٤).

الفرع الثاني

تحريك المسؤولية بناءً على طلب الوزارة

من المعلوم أن المسؤولية الوزارية تتحرك بالأسلوب المباشر بمبادرة برلمانية، في الوقت ذاته يمكن أن تتحرك المسؤولية بأسلوب غير مباشر ويكون تحريكها بمبادرة من الحكومة ذاتها^(٥)، وتسمى (مسألة ثقة) والتي تطرحها الحكومة في إحدى حالتين، أما عند عرض برنامجها عقب التشكيل الوزاري أو عند لقاء بيان حول السياسة العامة للحكومة اثناء الدورات البرلمانية العادية^(٦)، وفيما يتعلق بالحالة الثانية فهي تتم عندما تعرض موضوع أمام البرلمان ترى فيه أهمية خاصة،

١- نصت المادة (٦١/ثامناً/ب-٣) على (يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

٢- نصت المادة (٦٤/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (يقرر مجلس الرئاسة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه).

٣- نصت المادة (٦١/ثامناً/ج) على (تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).

٤- د. دانا عبد الكريم سعيد: دور البرلمان في الأنظمة المعاصرة، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٦.

٥- د. علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص ١٢٤.

٦- د. ابراهيم عبد العزيز شيحة: مصدر سابق، ص ٧٠.

٧- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ١٠٢.

فتربط موقفها بشأنه وتطلب الاقتراع على الثقة بها، فأن وافق البرلمان يكون بمثابة تجديد ثقة وإذا رفض أو عارض يكون بمثابة سحب الثقة^(١).

والأصل أن تلجأ الحكومة إلى تقديم استقالتها عندما تشعر أن السلطة التشريعية فقدت الثقة فيها، وهذا لا يمنع من وجود اسباب أو حالات أخرى يستطيع فيها رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالته، مثال ذلك قد يتم تقديم الاستقالة لتجنب هزيمة متوقعة^(٢).

وفي جميع الانظمة البرلمانية يعلمون تماماً أن أثارة المسؤولية من قبل الوزارة بسبب وجود خلافات بينها وبين البرلمان، ففي بريطانيا هناك تقليد استمر عليه الحال هو قيام الوزارة بعد استلامها مناصب الحكم بإلقاء بيان أمام مجلس العموم حول برنامجها الوزاري، وبيان آخر حول السياسة العامة للوزارة في مفتح دورات البرلمان ويسمى ب (خطاب العرش) في الأنظمة الملكية و(البيان السنوي) في الأنظمة الرئاسية، وإن هذا البرنامج يتضمن الاطار العام للسياسة الوزارية التي تعتمز اتباعها وتنفيذها على الصعيدين الداخلي والخارجي، ومن غير المتوقع أن تخفق الوزارة من الناحية العملية في الحصول على ثقة البرلمان كونها مُشكلة من حزب الأغلبية، أما فيما يخص طلب الثقة فالوزارة تستخدم هذا الاسلوب لغرض تحقيق أهداف عدة منها: محاولة اسكات المعارضة داخل او خارج البرلمان، أو اعطاء الوزارة دفعات تقوية تساعد في تنفيذ سياستها، وأن الوزارة لا تلجأ إلى تلك الطريقة إلا إذا كانت على ثقة وجود أغلبية تساندها، لأن رفض مجلس العموم لمشروعها يعد حساباً بمسألة الثقة بها من قبل المجلس فسوف تلجأ إلى الاستقالة أو إلى حل المجلس، ويمكن أن تثير هذه المسؤولية الجماعية أو الفردية بشأن مسألة الحقيبة الوزارية^(٣).

وفي فرنسا فأن المسؤولية السياسية تثار بمبادرة من الوزارة إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على تحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن البرنامج السياسي لها أو عندما تقتضي لبيان سياستها العامة بعد مداولة مجلس

١- سيد محمد بيومي أحمد فودة: مصدر سابق، ص ٣٨٧.

٢- د. السيد صبري: مصدر سابق، ص ٢٦٦.

٣- د. السيد صبري: مصدر سابق، ص ٢٦٨.

- سيد محمد بيومي فودة: مصدر سابق، ص ٣٧٢.

الوزراء^(١)، ومن ملاحظة النص فإن المسؤولية تثار من ثلاث حالات، وهي أما حول برنامج الحكومة عند تقديمه خلال التشكيل، أو عند عرض بيانات السياسة العامة في افتتاح دورات الانعقاد العادية، أو عندما تقوم الحكومة بالربط بين الثقة وبين موافقة الجمعية الوطنية على مشروع قانون أو نص قانون^(٢).

ويترتب على رفض الجمعية لبرنامج الوزارة أو بيان سياستها العامة، وجوب تقديم الاستقالة من قبل الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية^(٣).

ويحدد مصير طلب الثقة المقدم من الوزارة بثلاث حالات: الحالة الأولى: أما أن يعطي مدة (٢٤) ساعة دون أن يقدم اقتراح اللوم، وهنا يُعد المشروع المقدم مقبولاً تلقائياً دون التصديق عليه، والحالة الثانية: أن يقدم خلال المدة نفسها اقتراح بتوجيه اللوم للوزارة دون الحصول على الأغلبية اللازمة لإقراره، وفي هذه الحالة يسقط الاقتراح ويعد المشروع المقدم من الوزارة مقبولاً، أما الحالة الثالثة: أن يحظى الاقتراح بلوم الحكومة خلال هذه المدة بالأغلبية اللازمة، ويعد المشروع المقدم ساقطاً دون الحاجة للتصويت عليه وعلى الحكومة تقديم استقالته^(٤).

أما في مصر فقد نظم الدستور الصادر سنة ٢٠١٤ مسألة تحريك المسؤولية بمبادرة الوزارة فإنه على رئيس الجمهورية عرض برنامج الحكومة على مجلس النواب، وفي هذه الحالة إذا لم تحصل الموافقة على البرنامج على ثقة الأغلبية خلال (٣٠) يوماً، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح الحزب أو الائتلاف الفائز بأكثرية مقاعد مجلس النواب، وفي حالة عدم حصول الحكومة على ثقة الأغلبية في المجلس خلال (٣٠) يوماً، يعد المجلس منحللاً وعلى رئيس الجمهورية الدعوة لانتخاب مجلس جديد خلال (٦٠) يوماً من تاريخ صدور قرار الحل^(٥)، وفي

١- نصت المادة (٤٩/ثالثاً) على (يمكن لرئيس الوزراء، بعد المداولة في مجلس الوزراء، أن يطرح للثقة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة أمام الجمعية العامة...).

٢- سيد رجب السيد: مصدر سابق، ص ١٨٥.

٣- سيد رجب السيد: المصدر نفسه، ص ١٩٢.

٤- سيد محمد بيومي فودة: مصدر سابق، ص ٣٧٤.

٥- نصت المادة (١/١٤٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على (يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه، على مجلس النواب فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف

هذه أي حل مجلس النواب، يتم عرض تشكيل الحكومة وبرنامجها من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى المجلس الجديد في أول اجتماع له، وهذا ما نصت عليه المادة (٣/١٤٦) من الدستور^(١).

يناقش المجلس الجديد برنامج الحكومة بعد إحالته إلى لجنة تختص بدراسته وتقدم تقريرها عنه وعرضه على المجلس للاقتراع عليه، ففي حالة عدم حصول الموافقة بالأغلبية يتوجب على الوزارة تقديم استقالتها، وهنا يكون تنازلها عن الحكم حتمياً وبقوة القانون، وعند تشكيل وزارة جديدة ورفض مجلس النواب برنامجها، على الوزارة تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية والذي يكون له الخيار أما قبول هذه الاستقالة أو حل مجلس النواب^(٢).

أما في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص في المادة (٧٦) يعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ويكون حائزاً للثقة عند الموافقة على الوزراء بشكل منفرد والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، وعند عدم حصول الوزارة على الثقة، على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل وزارة جديدة خلال خمسة عشر يوماً^(٣).

ومن خلال النص يتضح أنه يشترط على رئيس مجلس الوزراء تقديم برنامجه الحكومي لمجلس النواب بعد تشكيل الوزارة ليحصل على الثقة كي يتمكن من ممارسة أعماله، وأن الموافقة على

الحائز على اكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُذ المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل...).

١- نصت المادة (٣/١٤٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على (وفي جميع الأحوال يجب أن لا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً، وفي حال حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته، وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له...).

٢- سيد محمد بيومي احمد فودة: مصدر سابق، ص ٣٦٥.

٣- نصت المادة (٧٦/ رابعاً وخامساً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة ويتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة).

برنامج الوزارة ومنحه الثقة هي الخطوة الأولى في ممارسة مهام عمله، وإذا لم تحصل الثقة عليها بالتحفي^(١).

الفرع الثالث

تحريك المسؤولية بمبادرة من رئيس الدولة

في النظام البرلماني الأصل أن تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، وأن هذا الأمر لا يمنع أن تكون الوزارة مسؤولة أمام رئيس الدولة، ففي النظم البرلمانية الاحادية تكون مسؤولة أمام البرلمان فقط، أما في النظم الثنائية فتتعدد المسؤولية للوزارة أمام البرلمان ورئيس الدولة^(٢).

وأن بقاء الحكومة في السلطة يستند الى ثقة البرلمان، وفي النظام البرلماني الثنائية على الحكومة أن تأخذ بالحسبان الأغلبية البرلمانية وموقف رئيس الدولة معاً فإذا فقدت ثقة أحدهما وجب عليها التنحي^(٣).

أما في إنكلترا فكان في السابق الوزراء بمثابة مستشارين للتاج وكان له مطلق الحرية في توليتهم^(٤)، كما ظل التاج يمارس حقه في إقالة الوزراء حتى أواخر القرن الثامن عشر، وكان له حق عزلهم وقت ما يشاء دون أخذ رأي البرلمان وكانت مهمة الوزراء الدفاع عن الملك أمام البرلمان^(٥)، أما بعد ظهور واستقرار مبدأ المسؤولية أمام البرلمان أصبحت امتيازات التاج مجرد حق نظري، وظهور قواعد جديدة تؤكد ضرورة استناد الوزارة إلى ثقة الأغلبية وتشكل زعماء حزب

١- د. لطيف مصطفى أمين: العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سروم، السلبيانية، ٢٠٠٩، ص ٢٤٩.

٢- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ١٠٦.

٣- سيد محمد بيومي أحمد فودة: مصدر سابق، ص ٤٣٥.

٤- د. السيد صبري: مصدر سابق، ص ١٥.

٥- إيهاب زكي سلام: مصدر سابق، ص ٢٩.

الأغلبية^(١)، وتلاشي حق التاج في إقالة الوزارة وأصبح النظام البرلماني أحادي لا تسأل الوزارة فيه إلا أمام البرلمان^(٢).

وفي فرنسا كان نظامها أحادي لا تسأل حيث أن بقاء الوزارة يستند ثقة البرلمان وحده^(٣)، أما حالياً فقد استقر الدستور إلى اعتناق نظام البرلمانية الثنائية ومنح رئيس الجمهورية صلاحية إقالة الوزارة فضلاً عن مسؤوليتها أمام الجمعية الوطنية وبهذا أصبحت حيابة الوزارة على ثقة البرلمان ورئيس الجمهورية^(٤).

أما في مصر فإن الدستور الحالي أسس لبناء علاقة بين رئيس الدولة والحكومة استناداً إلى مبدأ التوازن والمساواة بينهما، وجعل السلطة التنفيذية ثنائية، وعمل على توزيع الاختصاصات بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء هذا ما أكدته الدستور في المادة (١٤٨) من الدستور^(٥).

وفي العراق فإن الدستور لسنة ٢٠٠٥ خول رئيس الجمهورية صلاحية طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء، إلا إن مصير هذا الطلب مرهون بموافقة البرلمان إن يشأ يسحب الثقة عنه أو يجدد ثقته، برئيس مجلس الوزراء^(٦).

المطلب الثاني

الأسباب المؤثرة على المسؤولية السياسية

تعد المسؤولية السياسية من الوسائل الرقابية المهمة التي تمكن السلطة التشريعية من متابعة أعمال السلطة التنفيذية، لذا فإن البرلمان يمارس دوراً محورياً وهاماً لا سيما في ظل التحويلات الديمقراطية والتعددية الحزبية، وقد بينا سلفاً أن أغلب الدساتير منحت البرلمان رخصة لنقد الاعمال

١- سيد محمد بيومي أحمد فودة: مصدر سابق، ص ٤٣٦.

٢- د. لطيف مصطفى أمين: مصدر سابق، ص ٢٨٦.

٣- سيد رجب السيد: مصدر سابق، ص ٢٠٠.

٤- عبد الله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ١٩١.

٥- فقد نصت المادة (١٤٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه (الرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو المحافظين، ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره...).

٦- د. علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص ٢٠٣.

السياسية والادارية للسلطة التنفيذية وتوجيهها مادامت لا تطابق الأمانى التي ارتضتها الامة^(١)، وإن هذا الحق منح للبرلمان كونه ممثلاً للشعب ومعبراً عن مصالحهم وتطلعاتهم وأمالهم، كما أنه ناتج عن انتخابات حرة ونزيهة جعلته قوياً، إذ يتمكن من تشريع القوانين ومراقبة ومتابعة أوجه النشاط الحكومي، ويكون للبرلمان الحق في أن يصدر أحكاماً على هذه الأعمال قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة منها^(٢)، فكلما زاد شعور واحساس المواطنين بأنهم هم من صنع البرلمان دون تأثيرات على ارادتهم في اختيار الأعضاء كلما ذلك من ترسيخ للديمقراطية تجعل البرلمان قادر على الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد إذا ما انحرفت السلطة التنفيذية في النيل أو المساس بها، وبناءً على ذلك فإن كفاءة أعضاء البرلمان تساعد على حفظ التوازن بين السلطتين، غير إن الواقع العملي لغالبية الأنظمة يعكس غير ذلك، مما يؤدي بالنتيجة إلى ظهور اختلال للتوازن بين البرلمان الحكومة لدرجة أن السلطة التنفيذية أصبحت مهيمنة ومسيطره في معظم تلك البلدان^(٣).

وينتج عن ممارسة البرلمان لرقابته على أعمال الحكومة تحريك المسؤولية السياسية لها، وما يترتب عليها من آثار ونتائج، منها الاستقالة أو العزل، وإلى جانب ذلك قد توجد هناك عوامل ومعوقات في سبيل تقرير المسؤولية على اعطاء دور كبير في الهيمنة على حساب البرلمان من هذه العوامل، وجود أغلبية برلمانية تؤيد الحكومة، وعدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان بالإضافة إلى وجود نصوص دستورية ملائمة ومؤثرة على تحريك المسؤولية والتي ساعدت على بقاء السلطة التنفيذية في الحكم^(٤).

وتأسيساً على ما تقدم سنتناول بيان تلك المعوقات التي تؤثر على تقرير المسؤولية السياسية من خلال الفروع الآتية، الفرع الأول نبين فيه وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، ونتناول في

١- إيهاب زكي سلام: مصدر سابق، ص ٤٠٤.

٢- د. علي الصاوي: من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية)، بدون سنة نشر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٦.

٣- إيهاب زكي سلام: مصدر سابق، ص ١٩٩.

٤- محمد مقبل حسن البخيتي: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٤٩٥.

الفرع الثاني عدم الكفاءة لبعض أعضاء البرلمان وضعف المعارضة، أما الفرع الثالث نوضح من خلاله وجود نصوص دستورية مؤثرة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

وجود أغلبية برلمانية مناهضة للوزارة

تمتاز قوة السلطة التشريعية من خلال ممارسة وظائفها الأساسية وهي وظيفة التشريع والوظيفة المالية ووظيفتها الرقابية على ما تمارسه السلطة التنفيذية من وظيفة إدارية وسياسية، ويملك البرلمان سلطة إيقاف تلك الممارسات إذا كانت لا تتفق مع إرادة الأمة، إلا إن وجود أغلبية في داخل البرلمان مؤيدة ومساندة للحكومة الأمر الذي يحد من ممارسة البرلمان لسلطته في الرقابة أو يكون نادر الاستخدام^(١)، هذا ما جعل غالبية برلمانات الدول غير قادرة على القيام بمهمتها الأساسية وهي الرقابة على أعمال الحكومة على وجه الخصوص سحب الثقة، حتى وإن تم استخدامها لأنها لا تشكل أي خطر على استقرار الحكومة، وذلك لأن الحكومة والأغلبية البرلمانية يمتلكون الهيمنة على النشاط داخل البرلمان، كون جدول الأعمال للجلسات يتم تحديده من قبلهم مما يجعل تسجيل اقتراحات القوانين والاسئلة التي تقدم من المعارضة تحت تصرف المتمسكين بالسلطة، بالإضافة إلى أن تشكيل لجان التحقيق يبقى بين أيدي الحكومة والأغلبية، وهذه اللجان تمارس نشاطها بسرية، مما يعني أنها لا تستجوب ولا تسحب الثقة من الحكومة إلا إذا شاءت وبرضاها^(٢).

فقد أدت الثنائية الحزبية في بريطانيا إلى تشويه العلاقة بين السلطتين وأن الواقع السياسي يدعم سلطة على حساب أخرى، مما انعكس ذلك على اضعاف الدور الرقابي للبرلمان في تقرير المسؤولية للحكومة^(٣)، وأصبحت الحكومة لا تخشى حجب الثقة، لأنها لا تستند إلى أكثرية حزبية

١- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٤٧.

٢- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ٢١٢.

٣- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٤٨.

تلتزم بسيادة الحزب داخل البرلمان للمحافظة على الانضباط الحزبي وعدم تعرضه للانقسام وتعمل الأغلبية في مجلس العموم على مساندة الحكومة خلال التصويت لصالحها عن طرح الثقة بها^(١)، وبهذا فإن الحكومة لا تسقط طول مدة ولاية البرلمان، إلا في حالة واحدة وهي إذا أخفق الوزير الأول في إدارة الأزمات الكبرى، فيقدم استقالته من رئاسة حزبه ويسمى رئيساً جديداً للحزب من بعده ويكلفه بتشكيل حكومة جديدة^(٢).

وفي فرنسا وعلى الرغم من التعديلات والتطورات التي طرأت والتي أضافها المشرع الدستوري لصلاحيات البرلمان إلا أنه هناك معوقات قانونية وسياسية تعترض مهام السلطة التشريعية، وعلى وجه الخصوص الجانب الرقابي، فقد تم كبح جماح وسائل الرقابة بسبب ظهور الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة والالتزامات الحزبية، فقد أدت التطورات الدستورية ودعم الوضع القانوني والدستوري لرئيس الجمهورية إلى تقليص الرقابة البرلمانية على الحكومة سواء بالإلغاء العلمي لبعضها (كحق السؤال والسؤال مع المناقشة والاستجواب) ومن ثم تم إلغاء الاجراءات المنصوص عليها في المادة ٩٦ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، والمتعلقة (بإثارة مسألة الثقة) من الناحية العملية^(٣).

وفي مصر فقد شهدت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي اختلالاً واسعاً حيث كانت السلطة التنفيذية تهيمن على البرلمان (مجلس الشعب) بوجود الأغلبية للحزب الوطني الديمقراطي وكان في حينها هو الحزب الحاكم مما يجعل أعضاء البرلمان غير قادرين على استخدام وسائل الرقابة البرلمانية التي تهدد الحكومة، ولا جدوى من تحريك المسؤولية السياسية لأن المعارضة لا تملك سحب الثقة من الحكومة لقلّة عددها وضعفها^(٤).

وبعد تعديل الدستور المصري في مايو سنة ١٩٨٠، أصبح النظام السياسي قائماً على التعددية الحزبية مما أدى إلى تطور في التنظيم السياسي نتيجة لذلك، إلا أن نتائجه كانت قليلة لكونه

١- د. ابراهيم عبد العزيز شبحا: مصدر سابق، ص ٢٥٨.

٢- د. عبدالله ابراهيم ناصف، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

٣- د. سيد رجب السيد: مصدر سابق، ص ٢٠٤.

٤- د. عمرو هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠٠٢، ص ١٧٥.

بالأساس كان شكلياً، لأن قانون تنظيم الاحزاب رقم (٢٠ لسنة ١٩٧٧) كان متشدداً في القيود التي جاء بها والتي قيدت نشاط الاحزاب وشل حركتها وفعاليتها، مما أدى إلى تقليل فرصة المعارضة السياسية من التأثير في النظام السياسي^(١)، بالإضافة إلى تحجيم بل ومنع المعارضة من ممارسة دور الرقابة ولم تتمكن من القيام بأسقاط عضوية المجلس عنهم^(٢).

أما في العراق فإن تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق الاطار الدستوري لا يخلو من العيوب وعند إمعان النظر في نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والذي أقيم على أساس نظام برلماني ومبدأ الفصل بين السلطات مع المحافظة على التعاون بين السلطات والعمل على مبدأ التوازن في تلك العلاقة، إلا أننا نلاحظ ميل كفة الميزان لصالح السلطة التنفيذية، وهو ما يشكل عائقاً أمام السلطة التشريعية لممارسة اختصاصها الرقابي، حيث يكلف مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أكثر الأصوات بتشكيل مجلس الوزراء، واختيار رئيس هو يتولى تسمية أعضاء وزارته^(٣)، وبهذا يمكن من السيطرة والهيمنة على البرلمان مما يؤدي إلى إضافة في ممارسة دوره الرقابي في مواجهة الحكومة، ولو يوجد نص دستوري يعطي الحق لأعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة أو إجراء استجواب أو حق سحب الثقة من الوزارة، إلا أنه من الناحية الواقعية غير ممكن التطبيق لأن حصول الحزب الحاكم على الأغلبية تجعله يهيمن على البرلمان، وفي الوقت ذاته تمنعهم من اتخاذ أي اجراءات تمس الحكومة سواء بمساءلتها أو استجوابها ومن ثم سحب الثقة منها، والأدهى من ذلك عدم فهم أعضاء البرلمان أن الشعب منحهم الثقة للدفاع عن حقوقه وحياته والوقوف إلى جانبه عندما تسيء الحكومة استخدام سلطاتها للأضرار بالمصلحة العامة، ويمكننا القول أن البرلمان أصبح عبارة عن أداة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على الحكم، وتتضح هذه السيطرة فيظل التماسك الحزبي والتأكيد للسلطة التنفيذية المنتمية

١- د. جابر جاد نصار: الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد/٦٩، سنة ١٩٩٩، ص ٤١٦.

٢- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٥٤.

٣- نصت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (أولاً - يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ثانياً - يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف).

لها والذي بدوره يضعف البرلمان لاسيما في الجانب الرقابي، وهو لا يعني أن المعارضة لم تكن فعالة وإنما الأمر يرجع بالأساس إلى أنها لا تملك العدد الكافي الذي يمكنها من تفعيل دورها (١).

الفرع الثاني

عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وضعف المعارضة

أن الوظيفة البرلمانية تستلزم من العضو البرلماني التخصص في أحد الحالات التي يعمل فيها وفي هذه الحالة قد لا يكونون على درايةً بالعمل التنفيذي تجعلهم غير قادرين على كشف الحقائق بشكل كامل، بدلاً من عرض الاجابات عليهم، معتقدين أنها تتضمن الحقيقة، وهي قد تؤدي على كذب ولا يستطيع العضو البرلماني أن يفرق بين الحقيقة اكذب المنظم (٢).

ومن جانب آخر أن ضعف المعارضة في البرلمان يجعل الحزب الحاكم أن يفرض هيمنته على البرلمان، ومن ثم يؤدي إلى أضعاف البرلمان وبالأخص الجانب الرقابي (٣).

وسنوضح ما تقدم على النحو الآتي:-

أولاً:- عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان:

أن عدم كفاءة بعض أعضاء السلطة التشريعية يُعد من العوامل التي تؤثر على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، لأن عضو البرلمان يعد أساس عملية الرقابة البرلمانية وهو من يقوم بها إلى جانب الوظائف الأخرى (٤)، وأن ضعف البرلمان ينتج عن وجود بعض الأعضاء الذين ليست لديهم الدراية والثقافة السياسية، ويمكن وصفهم بالسياسيين الهواة الذين لا يتوفر لديهم المؤهل الدراسي الذي يمكنهم من فهم المشاكل الفنية ووضع الحلول لها (٥).

١- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٥٠.

٢- إيهاب زكي سلام: مصدر سابق، ص ٢٠٨.

٣- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٥٠.

٤- محمد مقبل حسن البخيتي: المصدر السابق، ص ٥٥٦.

٥- د. بشير محمد علي الباز: مصدر سابق، ص ٩٥.

وبالنظر للمسؤولية والمهام التي تقع على عاتق عضو البرلمان ودوره في سن القوانين، مناقشة خطط التنمية والاقتصاد والموازنة العامة للدولة والدور الرقابي الذي يقوم به على الحكومة كل ذلك يستلزم أن تتوفر فيه بعض الخصائص والسمات وهي:

- ١- أن يكون من المؤهلين علمياً، شاملاً لمختلف الأنظمة الإنسانية لا سيما في ظل التطور والتقدم العلمي، فأن المجلس الذي يضم كوادر متعلمة ونزيهة لاشك سيقوم بواجباته على أكمل وجه.
 - ٢- أن تكون لدى عضو البرلمان المعرفة والدراية بأن وجوده لتحقيق المصلحة العامة، وليس السعي وراء مصلحته الشخصية، لأن العمل في البرلمان هو تكليف وليس تشريف.
 - ٣- أن تكون لدى العضو الخبرة العلمية والثقافية الواسعة لتكون له القدرة على الاقناع بأهمية القضية المعروضة من قبله بواسطة الرقابة البرلمانية.
- وكلما كان العضو ذا خبرات يكون موضع اهتمام المجلس ورئيسه بل وحتى الحكومة، وكلما كان هدفه الصالح العام يكون تأثيره أكبر على الأعضاء أو الحكومة^(١).

ثانياً: - ضعف المعارضة:

من المعلوم أن الأغلبية في البرلمان تعمل بكل الأساليب والطرق للبقاء مدة أطول للحفاظ بالسلطة، حتى أنها تأخذ طريقة الحزب المسيطر وتكون في مأمن من الرقابة، وهذا ناتج عن ضعف المعارضة التي تواجه صعوبة في الظهور على الأغلبية، لذا فأن المعارضة لا تقوم بدور المصحح والناقد والموجه في مواجهة الحكومة، وهذا الأمر أصبح من حصة جماعات الضغط^(٢).

لذلك تعد الرقابة البرلمانية هي رقابة المعارضة، لأن الحزب أو الاحزاب المعارضة لا تحكم بل تسعى إلى نقد الحكومة لكي تضعفها امام الناخبين، ولا يقتصر عملها على النقد فقط، بل يجب عليها تقديم البديل للأمر الذي تعترض عليه، ليتمكن المواطنين من الاختيار^(٣).

١- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٥٧.

٢- د. عبدالله ابراهيم ناصف: مصدر سابق، ص ٢٢٤.

٣- إيهاب زكي سلام: مصدر سابق، ص ٢٠٩.

الفرع الثالث

غموض النصوص الدستورية

تعد الرقابة البرلمانية التي تمارس من قبل أعضاء المجلس التشريعي هي مراقبة أعمال الحكومة من خلال الأسئلة والاستجواب وسحب الثقة، وفي الوقت ذاته اجبارها على تبرير تصرفاتها وقراراتها أمام الشعب، ويجب على عضو المجلس ممارسة حقه في الدفاع عن حقوق وحرية الأفراد تحت حماية الضمانات الدستورية والقانونية واللائحية، وأن دور الرقابة البرلمانية يرتبط بشكل مباشر بإزالة القيود التي توجد في الدستور أو اللائحة الداخلية للبرلمان.

كما أن غالبية دساتير النظم البرلمانية وكذلك اللوائح الداخلية لمجلس النواب تنص على تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية سياسياً، غير أنها في الوقت نفسه تقيد من تقريرها نتيجة للإجراءات المعقدة والمتضمنة نسبة موافقة الأعضاء في المجلس أو المدة مما ينعكس سلبياً على أعضاء البرلمان^(١).

ففي إنكلترا يكون الاقتراح بلوم الحكومة أو أحد الوزراء لتصرف صادر منهما محاطاً بقيود بحجة حماية الوزارة والوزراء من السقوط، فأن الاقتراح لا يناقش إلا بعد (٤) أيام من تقديمه، وأن اللائحة الداخلية حددت الجلسات التي يمكن أن يقدم فيها الاقتراح ب(١٧) جلسة خلال دورة الانعقاد، فضلاً عن أن اللائحة لا تجيز تقديم اقتراح سبق وأن تم اثارته في الدورة نفسها^(٢).

أما في فرنسا فأن برغم من وجود وسائل الرقابة البرلمانية التي تضمنها المشرع في دستور ١٩٥٨ إلا أنه هناك معوقات قانونية وسياسية تعرقل تطبيق قواعد المسؤولية^(٣)، ومن هذه المعوقات عدم قبول اقتراح سحب الثقة إلا بعد أن يوقع عليه عُشر أعضاء الجمعية الوطنية، ولا يتم تصديقه إلا بعد مرور (٤٨) ساعة من إيداعه، فضلاً عن احتساب الأصوات المؤيدة للاقتراح والذي لا يمكن قبوله إلا اقرته الأغلبية من أعضاء الجمعية، وأن اشتراط هذه النسبة لاقتراح سحب الثقة يُعد عقبة

١- د. عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر، ١٩٨١، ص ١٥٥.

٢- محمد مقبل حسن البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٧٢.

٣- د. أبو الحجاج عبد الغني السيد: مصدر سابق، ص ١٢٦.

تضعف الرقابة من قبل الجمعية لذا عدم إمكان سحب الثقة من الحكومة إلا إذا رغب الحزب الحاكم وبهذا فإن النصوص الدستورية تبقى سبباً للحد من سحب الثقة^(١).

وفي مصر فإن المشرع الدستوري اشترط في المادة (١٣١) من الدستور الصادر عام ٢٠١٤ أن يكون اقتراح سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو من أحد الوزراء أو نوابهم مكون من عشر أعضاء المجلس ويكون القرار صادراً بأغلبية الأعضاء^(٢).

أما في العراق فقد اشترط دستور ٢٠٠٥ بأن يكون طلب سحب الثقة من الوزير من خمسين عضواً من البرلمان^(٣)، وأن يكون من (٥/١) خمس أعضاء البرلمان لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٤)، ويقرر المجلس بأن يكون سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة^(٥).

ومن خلال استقراء نصوص الدستور فإن النسبة المطلوبة سواء لسحب الثقة أو صدور قرار بها فيه مبالغة كبيرة والتي تؤدي إلى إعاقة صدور القرار وإضعاف للرقابة البرلمانية، مما يجعل استمرار الحكومة في الفساد المالي والإداري وليس الإصلاح، لذا فإن النصوص الدستورية ستكون عائقاً وإضعاف للرقابة ولاسيما فيما يتعلق بسحب الثقة لأنها ستبقى حبراً على ورق ذابت سطورها وتلاشت أوراقها هذا وقد يساعد على وجود أغلب أعضاء البرلمان مؤيدين للنصوص، بالإضافة إلى وجود معارضة ضعيفة لاحول ولا قوة ولا تملك سوى الحضور لاستلام مستحقاتها المالية والظهور أمام الإعلام^(٦).

علماً ان مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في نظام المجلسين بدون ادنى شك انها ستكون مضاعفة لكون كل من المجلسين يملك ذات الصلاحيات التي تتعلق بمسألة رئيس مجلس الوزراء،

١- نصت المادة (٢/٤٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على (يجوز للجمعية الوطنية استدعاء الحكومة للمساءلة عن طريق تمرير قرار سحب الثقة، ومثل هكذا قرار لن يكون مقبولاً إلا إذا وقع على الأقل عشر أعضاء الجمعية الوطنية، ولا يتم التصويت على القرار خلال الثمان والأربعين ساعة بعد طرحه...).

٢- المادة (١٣١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

٣- المادة (٦١/٦١) ثامناً /أ) من دستور العراق ٢٠٠٥.

٤- المادة (٦١/٦١) ثامناً /ب) من دستور العراق ٢٠٠٥.

٥- المادة (٦١/٦١) ثامناً /٣) من دستور العراق ٢٠٠٥.

٦- محمد مقبل البخيتي: مصدر سابق، ص ٥٧٠.

فمن حيث السؤال والاستجواب وسحب الثقة يحق لكل مجلس ممارسة اي منها وهذا ما يزيد من المسؤولية على رئيس الوزراء (١).

المبحث الثاني

المسؤولية القانونية لرئيس مجلس الوزراء

يتطرق فقهاء القانون الدستوري عند الحديث عن الخصائص الأساسية لنظام الحكم البرلماني لفكرة مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، فإنهم يعدونها الركيزة الأساسية للنظام البرلماني، بحيث لا يُعد النظام برلماني إذا تخلف هذا الركن (٢).

فقد تم استخدام (المسؤولية الوزارية) في معانٍ عدة، منها استخدامها لإسناد الفعل لفاعله، وثم استخدام كلمة (مسؤول) للدلالة على التقسيم الوظيفي بين الوزراء كأعضاء متضامنين مع الحكومة، وفي كل الأحوال فإن المسؤولية تقع عند ممارسة الوزراء للمهام الموكلين بها، وقد تكون تلك المسؤولية سياسية كونها تنشأ عن السياسة العامة والتي لا تتفق ومصالح الدولة، فإن نشاط أو إهمال رجل السلطة بل والنوايا التي يعلنها فإنه مسؤول عنها حتى لو كانت أعماله سليمة قانوناً (٣)، ويترتب على المسؤولية السياسية الاستقالة أو سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها، وأما تكون مسؤوليته قانونية، كأن تكون جزائية أو مدنية أو إدارية، هذا ما سنبينه من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية الجزائية وطبيعتها

عملاً بالمبدأ الدستوري الذي يعمل على المساواة بين المواطنين كافة أمام القانون، فقد تم النص في دساتير الدول على اختلاف أنظمتها على خضوع أعضاء الحكمة والسلطة التشريعية

١ - سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ٢٦١.

٢ - د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: مصدر سابق، ص ٤٨٥.

٣ - عبدالله ابراهيم ناصف، مصدر سابق ص ٦٥.

للمسائلة القانونية عند اتيانهم أفعالاً معاقب عليها قانوناً، وفرض عقوبات تصل إلى تقييد الحرية لاسيما الموجهة للذمة المالية.

وقد أنطت بعض الدساتير اختصاص المسائلة الجزائية لأعضاء السلطة التنفيذية، إذ أقرت الحق لمجلس النواب بتوجيه الاتهام لرئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء جزائياً عند ارتكابهم جرائم أثناء تأديتهم لوظائفهم، كما أقرت اشتراك أعضاء من مجلس النواب (البرلمان) في عضوية الهيئة الخاصة التي تتولى محاكمة من يتم توجيه الاتهام إليهم^(١).

كما أحاطت الدساتير والقوانين والأعراف أعضاء الحكومة بضمانات تهدف إلى الحد من التهم الكيدية التي قد توجه ضدهم والتي تؤدي إلى عرقلة عمل الحكومة، ومثال ذلك فإن الدستور البريطاني منح مجلس العموم صلاحية اتهام الوزراء بشرط أن يجري التحقيق معهم من قبل هيئة المحلفين وعند ثبوت تقصيرهم يتم إحالتهم إلى مجلس اللوردات بصفته المحكمة العليا في بريطانيا لمحاكمتهم^(٢).

في حين الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ فقد حدد في المادة (١/٦٨) منه الأسباب الموجبة للمسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، إذا كان الفعل يشكل جنائية أو جنحة^(٣).

كما أن دستور ١٩٥٨ شدد الشروط الواجب توافر لتحريك المسؤولية الجزائية حماية لهم في زيادة الاتهام الذي لا يستند على أسباب حقيقية^(٤).

وقد نص في المادة (٦٨) على إنه يجب أن يتم التصويت على توجيه الاتهام من المجلسين بقرار موحد يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسان، وأن احتساب الأغلبية لجميع أعضاء كل مجلس على ان يكون من ضمنهم الاعضاء المتمتعين بإجازات وكذلك المحرومين من العضوية

١- د. عبد الغني بسيوني عبدالله: مصدر سابق، ص ٢٢٢.

٢- د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٤٠.

٣- فقد نصت المادة (١/٦٨) من الدستور الفرنسي على (يكون أعضاء الحكومة مسؤولين جنائياً عن الأفعال التي يرتكبونها أثناء ممارستهم لمهام ووظائفهم والتي تشكل في الوقت الذي ارتكبت فيه جنائية أو جنحة.. وتتقيد محكمة الجمهورية في وصف الجنائيات والجنح...).

٤- د. أبو الحجاج عبد الغني السيد: المسؤولية الوزارية في النظم الوطنية المعاصرة في النظم الإسلامية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة ٢٠٠٩، ص ١٣٧.

لأي سبب كان^(١)، أما بخصوص التحقيق فإنه يحال إلى لجنة تتألف من قضاة^(٢)، وتطبق اللجنة قواعد قانون الأصول الجزائية.

وبعد انتهاء التحقيق يصدر القرار أما بإحالة الوزير إلى المحكمة العليا أو الغاء الدعوى المقدمة إليها.

وجاء في الدستور المصري لعام ١٩٧١ المادة (١٥٩) منه إذا منح رئيس الجمهورية ومجلس الشعب إحالة الوزير إلى المحاكمة إذا ما وقعت منه جريمة أثناء تأديته لأعمال وظيفته أو بسببها^(٣)، وبالنظر لعدم صدور القانون الخاص الذي ينظم آلية محاسبة أو توجيه الاتهام للوزراء فقد تقرر الرجوع إلى القواعد المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون (٧٩) الخاص بمحاكمة الوزراء^(٤).

أما عن تحريك الاتهام فإنه يتحقق أما بقرار من رئيس الجمهورية استناداً لنص المادة (١٥٩) أعلاه للرئيس صلاحية إحالة الوزير الذي يرتكب أثناء تأديته لواجبه أو بسبب وظيفته إلى المحكمة، وأما بقرار يصدر عن مجلس الشعب بناء على اقتراح خمس أعضائه على أقل تقدير^(٥)، ومن ثم يصدر قرار بأغلبية الثلثين فإذا تم هذا الاتهام واستناداً للمادة (١٦٠) يتم إيقاف الوزير عن عمله إلى أن يحسم أمره، وتستمر الدعوى حتى وأن انتهت خدمته^(٦).

١- د. عصام نعمة اسماعيل: الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص ٩٢.

٢- د. رعد نزيه: مصدر سابق، ص ١٩١.

٣- فقد نصت المادة (١٥٩) على أن (الرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس).

٤- نصت المادة الخامسة من قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ في مصر على (مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة في القوانين الأخرى يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون...).

٥- د. أحمد محمد غوير: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٩٥.

٦- د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سابق، ص ٤٣١.

أما في العراق فقد ميز القانون الأساس في الجرائم المرتكبة من قبل أعضاء الحكومة ومجلس الأمة، فالجرائم التي ترتكب من قبل هذه الفئة يتم خضوعها إلى المحاكم العادية^(١)، أما الجرائم السياسية المتعلقة بالوظيفة العامة فيتم اخضاعها للمحكمة العليا^(٢)، كما ميز القانون الأساسي في جهة الاتهام بين الجرائم العادية والجرائم السياسية التي يرتكبها أعضاء الحكومة إذ لم يحدد جهة معينة للاتهام في الجرائم العادية وهذا يدل على أنهم يخضعون لإجراءات الاتهام المماثلة للمواطنين ولذات السلطات التحقيقية، أما الجرائم السياسية أو الجرائم الناشئة من أعمالهم الوظيفية أو من توجيه الاتهام يكون من قبل مجلس النواب بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين^(٣).

إلا أن المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ تبنى منهجاً مختلفاً في معالجة المسؤولية الجزائية وأعضاء مجلس الوزراء، وقد نظم المشرع الدستوري اتهام رئيس الجمهورية وأدانتته وما ستترتب عن هذه الإدانة من نتائج، في حين لم نجد أي نص في الدستور لتنظيم أحكام مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، إذا لم يحدد الجهة التي تختص بالاتهام أو القواعد الاجرائية أو الأسباب الموجبة للاتهام والمحاكمة، بالإضافة إلى عدم تحديد العقوبة الواجبة التطبيق^(٤)، باستثناء ما ورد في المادة (٩٣/سادساً) التي تحدد فيها مسألة الفصل في الاتهامات والتي ساوى فيها بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عندما جعل المحكمة الاتحادية العليا صاحبة الاختصاص^(٥).

١- فقد نصت المادة (٧٣) من القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥ على (للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الأشخاص في العراق في كل الدعاوي والأمور المدنية والجزائية، والتي تقيمها الحكومة العراقية، أو تقام عليها، عدا الدعاوي والأمور الداخلة في اختصاص المحاكم الدينية أو المحاكم الخصوصية).

٢- نصت المادة (٨١) من القانون الأساس العراقي على (تؤلف محكمة عُليا لمحاكمة الوزراء، وأعضاء مجلس الأمة، المتهمين بجرائم سياسية، أو جرائم تتعلق بوظائفهم العامة، ولمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة من وظائفهم)

٣- فقد نصت المادة (١/٨٢) من القانون الأساسي على (إذا اقتضى اجراء محاكمة أمام محكمة عُليا تحال القضية إليها بناءً على قرار اتهامي صادر من مجلس النواب، بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين في كل قضية على حده).

٤- د. رافع خضر صالح شبر: مصدر سابق، ص ١٣٥.

٥- د. رافع خضر صالح شبر: المصدر السابق، ص ١٣٦.

لذا فإن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء مقتضياً في تنظيم المحاكمة ولكنه لم ينظم المراحل الأخرى التي تسبقها سواء في توجيه الاتهام أو الاجراءات واجبة الاتباع في مرحلتي الاتهام والتحقيق، فضلاً عن إغفاله تجديد العقوبة التي تفرض، وسكت عن حالات تنظيم المسؤولية إذ لم يتضمن الدستور القواعد العامة لمسؤولية مجلس الوزراء والوزراء سوى المادة (٩٣) سالفة الذكر وهي لا توفر غطاء دستورياً وقانونياً لأحكام المسؤولية الجزائية^(١).

الفرع الأول

مفهوم المسؤولية الجزائية

يستخدم مصطلح المسؤولية للدلالة على مدى التزام الشخص بتحمل ما يترتب عليه من نتائج على سلوكه الذي ارتكبه مخالفاً به القواعد القانونية وأن مفهوم المسؤولية بصورة عامة ينطبق مع مفهوم محاسبة وتحمل الشخص تبعه تصرفاته، فقد يكون السلوك إيجابياً أم سلبياً مخالفاً لقواعد الأخلاق فقط ولم يخالف قاعدة قانونية وفي هذه الحالة يتم وصف المسؤولية بأنها مسؤولية أدبية، ويقتصر أثرها على ما تثيره من استهجان في نفوس أفراد المجتمع للسلوك المخالف للقواعد الأخلاق، أما إذا كان سلوكه ينطوي على مخالفة قاعدة قانونية فالمسؤولية تكون مسؤولية قانونية ويتحمل الشخص فرض جزاء قانوني يحدد من السلطة العامة في الدولة^(٢).

وبناءً على ما تقدم فإن فكرة المسؤولية تثير الخطأ والجزاء فأما أن يكونا أدبيين أو قانونيين، وتبعاً لذلك تكون المسؤولية أما أدبية أو قانونية وأن الدائرة الأخلاقية أوسع نطاقاً من القانونية، لأن الأولى تتسع لتشمل سلوك الإنسان تجاه ربه ونحو نفسه وغيره فهي من الناحية القانونية أضيق لأنها تقتصر على علاقة الإنسان بغيره في المجتمع كون القانون لا يحاسب على النوايا بل يحاسب على الأعمال التي تظهر الى حيز الوجود، وهي تنظم الأفعال وتحمل التزاماً أو جزاءً قانونياً ناتجاً عن سلوك أو تصرف يترتب عليه أثراً وجزاءات معينة^(٣).

١- د. رافع خضر صالح شبر: المصدر نفسه، ص ١٣٧.

٢- حسن عكوش: المسؤولية العقدية والتقصيرية في القانون المدني الجديد، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٠.

٣- د. توفيق الشاوي: المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية، معهد الدراسات العالية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢١.

والمسؤولية الجزائية تعرف بأنها التزام الشخص بتحمل الأثر القانوني المترتب على قيام فعل يعد جريمة ونتيجة لمخالفة هذا الالتزام هي العقوبة أو التدبير الاحترازي المفروض قانوناً على فاعل الجريمة أو المسؤول عن ارتكابها، ويعرفها البعض بأنها (علاقة قانونية تنشأ بين الفرد والدولة يلتزم بموجبها إزاء السلطة العامة بالدفاع عن فعله المخالف ويخضع لرد الفعل المترتب على المخالفة)^(١).

ومن ثم لا يكفي لقيام المسؤولية أن يرتكب الجاني فعلاً مادياً يترتب عليه نتيجة ضارة، بل لابد من تحقق جريمة وفق شروط النشاط المادي والنفسي المخالف لأهداف الجماعة، واكتسابها صفة غير مشروعة لتناقضها مع قاعدة قانونية تجرم هذا النشاط، وتأسيساً على ذلك يجب توافر ركنين أحدهما مادي والثاني معنوي لقيام الجريمة ولا يمكن أن تقوم الجريمة إلا بقيام هذين الشرطين معاً^(٢).

لذا فالمسؤولية الجزائية تعني مساءلة مرتكب الجريمة عما ارتكبه من سلوك ينافي الأنظمة السائدة في المجتمع ومن ثم التعبير عن رفض المجتمع لهذا السلوك بإعطائه مظهراً محسوساً في شكل عقوبة أو تدبير احترازي يوقعه القانون بمرتكب الجريمة^(٣).

الفرع الثاني

طبيعة المسؤولية الجزائية

من المعلوم أن مسؤولية أي شخص لا تثار إلا إذا وقع منه سلوك يعد جريمة في القانون، وهذا يعني أنها مسؤولية قانونية، لأن المصدر الرئيس الوحيد لها هو القانون، فإذا دخل مرتكب الفعل دائرة أحد الأوصاف الجزائية القانونية يجعل منها جريمة وعلى أثر مباشرتها تقوم المسؤولية الجزائية

١- د. محمود نجيب حسني: النظرية العامة للقصد الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٣.

٢- د. علي حسين الخلف ود. سلطان عب القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، مطابع الرسالة، الكويت، ٢٠٠٢، ص ١٥١.

٣- د. عدنان الخطيب: موجز القانون الجنائي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، الكتاب الأول، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩٣، ص ٤٥٧.

ويلزم مرتكبها بهذه المسؤولية، أما إذا كان عدم دخول الفعل تحت أي من هذه الاوصاف يجعل الفعل مباح ولا تقع عليه أي مسؤولية^(١).

وأن المسؤولية الجزائية تنشأ في جوهرها عن وقوع فعل يعد جريمة تضر المجتمع بأكمله، لذا فإنها تخضع لأحكام القانون العام وليس الخاص، وعليه فإن النظم التشريعية المختلفة تحرص على وجود قانون يتضمن قواعد واجراءات تحدد آلية اثبات المسؤولية، والنتائج والأثار المترتبة عليها، ومن أهم هذه القواعد، إن الدعوى التي ترفع لا تثبات المسؤولية هي دعوى تتعلق بالحق العام، فهي ترفع باسم المجتمع من سلطة عامة إلى محكمة مختصة، ويكون موضوعها اثبات المسؤولية والمطالبة بإيقاع الجزاء المقرر قانوناً على مرتكب الفعل^(٢).

وبناء على ذلك تبرز هنا احدى أهم خصائص المسؤولية الجزائية، ذلك لأنه لا يمكن تقرير هذه المسؤولية إلا بناء على حكم صادر عن محكمة مختصة، فإذا كانت الجريمة واقعة يترتب مسؤولية فاعلها وينشأ مباشرة حقاً شخصياً للدولة في معاقبة الفاعل، وأن ممارسة هذا الحق في مواجهة الفاعل من قبل الدولة لا يمكن أن يتم إلا بحكم قضائي، وذلك لتحقيق الصالح العام للمجتمع ولحماية مرتكب الجريمة في الوقت ذاته، شرط أن يكون الحكم باتاً لكي يعتد به لحسم موضوع المسؤولية ومن ثم يؤكد حق الدولة في توقيع الجزاء على الفاعل^(٣).

المطلب الثاني

مسؤولية رئيس مجلس الوزراء المدنية والإدارية

من المسلمات التي لا يختلف فيها اثنان، أن مهمة إشباع الحاجات العامة المراد من الإدارة الإيفاء بها لا يمكن تحقيقها أو النهوض بها إلا من خلال أشخاص تعينهم لغرض الاستعانة بهم، وهم الموظفون العموميون، الذين تربطهم بالدولة علاقة قانونية تحكمها قوانين الوظيفة العامة،

١- د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم العام، ط١، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٧٧.

٢- د. محمود سليمان موسى: المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية والقانونين الفرنسي والاطالي، ص ١٦.

٣- د. محمود سليمان موسى: المصدر نفسه، ص ١٧.

ونتيجة لذلك أصبح لهؤلاء الموظفين حقوق يتعين على الإدارة الوفاء بها، وتقابل هذه الحقوق مجموعة من الواجبات على الموظفين الالتزام بها وتنفيذها من أجل ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

كما حظيت هذه العلاقة باهتمام المشرع في أحكام محدودة بنطاق سريانها وماهية الواجبات والمهام الوظيفية، لذا قرر من أجل ضمان الغاية المنشودة منها فرض عقوبات على المخالفين وفقا لإجراءات محددة مع ضرورة توفر قدرا من الضمانات لكلا الطرفين، للحيلولة دون النيل من الحريات والحقوق الأساسية دون مسوغ قانوني^(١).

ومن الجدير بالذكر أن الأصول الإجرائية للتحقيق الإداري باتت تعد من أهم قواعد الوظيفة العامة، إذ أن قوانين التأديب قد نظمت سلوكيات الموظف التي يجب عليه الالتزام بها عند ممارسته العمل الوظيفي، فتعرفه مهام وواجبات الوظيفة وتحيطه علما بمضمونها وكيفية ممارسته لها، وبالمقابل أيضا توفر للإدارة جملة من الوسائل الرادعة التي تكفل متطلبات المصلحة العامة وضمان المال العام من العبث والاستغلال، فضلا عن كفالة سير المرفق العام بانتظام من خلال استخدامها وسائل القانون العام وامتيازاته في محاسبة كل من تسول له نفسه المساس بمكونات وركائز النظام الوظيفي.

وأن المسؤولية المدنية والإدارية هي مسؤولية قانونية تسأل عنها الدولة عند اخلالها ومخالفتها للقواعد القانونية وعدم الالتزام بمبدأ المشروعية.

الفرع الأول

المسؤولية المدنية

قد يكون الفعل المرتكب من أعضاء الحكومة يلحق ضرر بالغير يوجب معه مسؤوليتهم، وقد تكون هذه المسؤولية ناتجة عن التزام عقدي أو عمل تقصيري فهنا يتم خضوعهم إلى القانون المدني والمحاكم العادية اسوة بالمواطنين العاديين، لأن المسؤولية المدنية تنص على الذمة المالية سواء

١- أحمد سرحان سعود: السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ٤٦.

أكان من أعضاء الحكومة أو شخصا عاديا ويكون ملزما على جبر الضرر والتعويض للمحكوم عليه^(١).

والمسؤولية بصورة عامة أما أن تكون مسؤولية فردية أو مسؤولية جماعية (تضامنية) فالمسؤولية الفردية تقع على وزير معين بذاته أو على وزراء محددين عندما يكون التصرف بأمر يتعلق بوزارته أو مصلحة من مصالحها، ويتحمل وحده نتائجها دون باقي أعضاء الوزارة^(٢)، ويمكن أن تنصب المسؤولية على عمل محدد أو واقعة محددة تنسب للوزير نفسه أو أحد مساعديه أو أي موظف تابع لوزارته، فأن العمل الصادر إذا كان تطبيقا للسياسة العامة فأنها تثير المسؤولية الجماعية بالتضامن، إلا إذا تخلى رئيس الوزراء عن التضامن مع الوزير المسؤول يعد تصرف خلافا للسياسة العامة للحكومة فيكون الوزير وحده من تسحب الثقة منه أو أن يستقيل بمفرده^(٣). أما المسؤولية الجماعية (التضامنية) فأنها تثار عندما تكون متعلقة بالسياسة العامة للدولة، او في حالة كون التصرف الذي أوجب المسؤولية صادر عن رئيس مجلس الوزراء يعد رمزا للسياسة العامة للوزارة وهو الموجه والمشرف العام على تنفيذ الأعمال من خلال رقابته لأجهزة الحكم في الدولة^(٤)، وقد يكون التصرف صدر من أحد الوزراء ومع هذا يتم سحب الثقة من الوزارة بأكملها، إذا أعلن رئيس مجلس الوزراء تضامنه مع هذا الوزير^(٥).

١- د. مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٥٦.

٢- د. السيد صبري: حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٩٧.

٣- سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام الإسلامي، دون مكان نشر، ١٩٨٧، ص ٥٧.

٤- أحمد يوسف أحمد السلطان: الاستجواب، دراسة مقارنة في النظامين السوري والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠٠٨، ص ١٧٩.

٥- سيد محمد بيومي أحمد فودة، مصدر سابق، ص ٣٠٦.

٦- د. بشير محمد علي الباز، حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٩٠.

٧- خالد عبدالله عبد الرزاق النقيب، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٧٤.

كما أنه في إذا تقررت المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء فيكون جميع الوزراء ملزمون بالاستقالة حتى وإن كان أحد الوزراء معارض لسياسة الوزارة التي يتم ادانتها بسببها، كون مبدأ التضامن هو المنهج الذي سار عليه النظام البرلماني يؤدي إلى عد القرارات الصادرة من مجلس الوزراء تكون وكأنها صدرت بالإجماع^(١).

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية

قديمًا كانت تسود قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها، ذلك لأنها سلطة عامة وذات سيادة لا يجوز مسائلتها عن تصرفاتها حتى نشأ عن هذا التصرف ما يلحق الفرد من ضرر، وهذه القاعدة (عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها) قاعدة مطلقة استنادًا لمبدأ الملك لا يخطأ، ونتيجة لهذا المبدأ أنه حتى في حالة أن تقوم الدولة بتعويض الضرر الذي يصيب أحد الأفراد أو لحق به من جراء نشاطها فإنه يعد من باب التسامح والتبرع^(٢).

وتعني المسؤولية الإدارية التزام الدولة بكافة هيئاتها سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية بعدم الخروج على مبدأ المشروعية وعدم مخالفة القواعد القانونية وعلى وجه الخصوص السلطة التنفيذية، ولقد أستقر الفقه على أن فكرة الخطأ هي التزام قانوني وأن الاخلال به يعد خطأ يوجب المسؤولية التقصيرية، فإذا انحرف الشخص عن سلوكه ولم يأخذ الحيطة والتبصر فإن خطأه يثير المسؤولية التقصيرية وأن ذلك يدخل في إطار السلطة التقديرية للقاضي^(٣)، والخطأ قد يكون عمدي أي أخلل بواجب قانوني القصد منه الأضرار بالغير، وأما خطأ غير عمدي يكون القصد منه تحقيق نتيجة^(٤)،

١- ينظر:

٢- د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي والإسلامي، دراسة مقارنة، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٤٩٥.

٣- سيد رجب السيد: مصدر سابق، ص٦٢.

٤- رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري: ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ب، د، ص١٥٠.

٥- د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ب، ت، ص٩٩.

٦- محمد السيد أبو مجد أحمد حسن: مصدر سابق، ص٢٠٦.

٧- د. محمد فوزي لطيف بونجي: مصدر سابق

وفي كل الأحوال أن الاخلال بواجبات الوظيفة يثير المسؤولية التأديبية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وقد تظهر علاقة أو صلة بين المخالفة التأديبية والجنائية، حينما تنشأ عن فعل الموظف جريمتان جنائية ومخالفة تأديبية، كالرشوة أو الاختلاس أو التزوير، أي إن المخالفة التي ارتكبتها الموظف أن كانت تمس النظام الوظيفي الإداري (مخالفة تأديبية) وفي الوقت نفسه أن كانت تمس النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة (جريمة جنائية)^(١)، بمعنى آخر أن الفعل الذي ارتكبه الموظف سينطوي ضمن نص في قانون العقوبات، وأحكام النظام الوظيفي^(٢)، ومثال أن تكون المسؤوليتان ناشئتين عن فعل واحد، كحضور الموظف إلى مقر عمله في حالة سكر بين، أو قيامه بالاعتداء على رئيسه في العمل بعد تكليفه بأعمال إضافية وفي حالة إهمال الموظف لأداء عمله مما يترتب عليه ضرر بالمال العام^(٣).

وأن رئيس الوزراء يرأس الهرم الإداري ممكن أن يتعرض للمساءلة في حالة اخلاله بواجبات وظيفته إلا أن قانون الانضباط العراقي لم ينظم اجراءات مساءلته أو مساءلة الوزير من الناحية الإدارية واكتفى بالنص على الموظفين ممن هم بدرجة مدير عام فما دون، إلا أن هذا الأمر لا يمنع من مساءلتهم وفقا لإحكام قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

١ - أحمد سرحان سعود: مصدر سابق، ص ٧٥.

٢ - د. محمود نجيب حسني: مصدر سابق، ص ١٠.

٣ - أحمد سرحان سعود: مصدر سابق، ص ٧٦.

الخاتمة

خاتمة

بعد أن انتهينا من دراستنا عن التوازن بين سلطة رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته لاسيما فيما يتعلق بمسؤوليات رئيس مجلس الوزراء العراقي ولا نريد أن نستعرض ما تضمنه هذا البحث من فصول ومباحث، فهذا تكرار لا يغني عن الأصل شيئا ولذا ارتأينا أن نضمن الخاتمة بأهم النتائج التي تم التوصل إليها وأهم التوصيات التي انتهينا إليها.

أولاً:- الاستنتاجات :

١- أن تشكيل الوزارة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ يتسم بالكفاءة السياسية على المستوى النظري، أما على المستوى التطبيقي فأن العمل اتجه نحو النظام التوافقي في الحكم، مما أدى إلى ضعف عمل الحكومة.

٢- لم نجد ضمانات في الدستور لسلطة الحكومة في مجال الوحدة المعنوية من خلال تبني مفهوم الكتلة النيابية الأكثر، وعدم تحديده كنظام انتخابي معين، بالإضافة إلى حرمان رئيس مجلس الوزراء من إقالة الوزير، فضلا عن تعقيد القواعد الدستورية في مسألة التعايش بين رئيس الدولة والحكومة.

٣- يحقق النظام البرلماني توازن نسبي بين السلطات ، كونه يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات فتوجد رقابة وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فأن السلطة التنفيذية تملك حق حل البرلمان والأخير لديه من وسائل المراقبة على السلطة التنفيذية كالسؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق والاستجواب، في حين نجد صعوبة لمظاهر التوازن ، لأن المشرع الدستوري العراقي لم يمنح السلطة التنفيذية بشقيها حق حل مجلس النواب وذلك بنص المادة (٦٤ / اولاً) من الدستور وبدلاً من جعل حل البرلمان اسلوباً لإنهاء الازمة جعلها وسيلة لا سقاط الحكومة.

٤- لم يمنح دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الحق لرئيس الجمهورية تعيين أو عزل الوزراء ولا يستطيع حل مجلس النواب، ومراسيمه لا يوقع عليها الوزراء، إلا أنه مسؤول سياسياً أمام البرلمان وهذه المسؤولية ليست بسبب تمتعه بسلطات حقيقية وفعلية، أو يعد صاحب السيادة في شؤون الحكم، وإنما بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة وهذا لا يتناسب مع حجم الاختصاصات التي أقرها الدستور

له الأمر الذي أدى إلى ترجيح كفة المسؤولية على السلطة لأن الذي يسأل يجب أن يكون صاحب السلطة تماشياً مع قاعدة (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية).

٥- بعد الاطلاع على الأنظمة السياسية المقارنة خلال الدراسة فإن التنظيم الدستوري نجد هناك عوامل عدة تعد عائقاً أمام تقرير المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء ومنها وجود أغلبية برلمانية تؤيد الحكومة، فضلاً عن عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان الذين ليست لديهم الثقافة والدراية السياسية من شأنه أن يضعف الدور الرقابي، بالإضافة إلى تدهور المعارضة ووجود نصوص دستورية تؤثر على تقرير المسؤولية.

ثانياً:- التوصيات:

١- نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن الطابع العام لنظام الحكم هو نظام برلماني، بيد أن الممارسات الفعلية تشير إلى سيطرة الطابع التوافقي في الحكم بالاستناد إلى جعل مكونات الشعب ممثلة فيه، وعليه نتمنى على المشرع الدستوري التعديل لإزالة هذا التعارض في نصوصه، مع وضع ضوابط لضمان حسن التمثيل بين المكونات وبالمقابل جعل المعارضة فعالة .

٢- نقترح لتحقيق استمرارية حكومة قوية أن يعطي رئيس مجلس الوزراء سلطة اقالة الوزير بموافقة مجلس الوزراء وبالأغلبية المطلقة .

٣- ندعو من أجل تحقيق التوازن في ممارسة الاختصاص المشترك بين الحكومة والبرلمان إلا يكون إعلان الطوارئ مرهون بموافقة البرلمان، وإنما بإمكان الحكومة الإعلان عنها مع دعوة البرلمان للانعقاد خلال مدة (٧) ايام للنظر فيها، وأن ينص على انعقاده بقوة القانون خلال مدة تنفيذ الإعلان لغرض مراقبة الحكومة، على أن يكون للحكومة سلطة استثنائية تنظم بقانون.

٤- هناك اشكاليات في تقرير المسؤولية نبينها كالاتي: من حيث التنظيم : بما أن النظام يقوم على أساس أن رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس التنفيذي المباشر في إدارة سياسة الدولة وقد قرر الدستور مسؤوليته السياسية. غير أنه من الناحية العملية من الصعب تطبيقها، فالواقع يبين عد رئيس مجلس الوزراء مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عددا ومن ثم من النادر حصولها لوجود أغلبية برلمانية مؤيدة له، لذا أصبحت مسألة المسؤولية السياسية حبرا على ورق، وعليه فإن من الضروري تنظيم المسؤولية السياسية من الناحية الاجرائية.

المصادر والمراجع

القران الكريم.

أولاً: - المعاجم:

- ١- ابراهيم مصطفى: أحمد حسن الزيات، أحمد عبد القادر، محمد علي النجار: المعجم الوسيط، مكتبة المرتضوي، مطبعة باقري، طهران ج ١، ط ٢، ١٤٢٧
- ٢- ابن منظور: لسان العرب، المجلد الخامس، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ط ١، ١٩٨٨.
- ٣- ابن منظور لسان العرب، المجلد ١١، دار صادر، بيروت، دون سنة النشر، مادة (سأل).
- ٤- ابن منظور: لسان العرب، المجلد ١٢، ط ٤، دار صادر و بيروت، ٢٠٠٥.
- ٥- أبي الحسيني احمد بن فارس بن زكريا: معجم مقاييس اللغة، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ط ١، ٢٠٠٠.
- ٦- رواه النسائي عن القاسم بن محمد: وأورده أبو عبدالله محمد بن أحمد القرطبي في، الجامع لأحكام القرآن، مطبعة دار الكتب المصرية، ج ١١، ط ٢، ١٩٦٣.

ثانياً: - الكتب:

- ١- ابراهيم ابو خزام: الوسيط في القانون الدستوري، ط ٣، دار الكتاب الجديد المتحدة، ليبيا، ٢٠١٠.
- ٢- ابراهيم عبد العزيز شيجا: النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- ٣- ابراهيم عبد العزيز شيجا ومحمد رفعت: النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- ٤- أبو بكر مرشد فارغ: السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، دار الكتب العلمية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٥- أحمد سعيفان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة و منشورات الحلبي، بيروت، ط ١، ٢٠٠٨.

- ٦- أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ط١، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٧- أحمد محمد غوير: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٨- أحمد وفيق: علم الدولة، ج٢، مطبعة النهضة العربية، مصر، ١٩٩٤.
- ٩- آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨.
- ١٠- أشرف اللماوي: أثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط١، المركز القومي، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١١- اندرو هيوود: النظرية السياسية مقدمة ترجمة لبنى الزيدي، المركز القومي للترجمة، القاهرة ٢٠١٣.
- ١٢- اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، نقله إلى العربية على مقلد وشفيق حداد وعبدالرحمن سعد، ط١، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.
- ١٣- ايرك بارندت : مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة : د. محمد ثامر ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ .
- ١٤- باري ههندس، خطابات السلطة، ترجمة ميرفت ياقوت، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة ٢٠٠٥.
- ١٥- بشير محمد علي الباز: حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠٠٤.
- ١٦- توفيق الشاوي: المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية، معهد الدراسات العالية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ١٧- ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
- ١٨- ثروت بدوي: النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٠.

- ١٩- جان ماري دانكان: علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٧.
- ٢٠- جون ستورتون مل: الحكومات البرلمانية، ترجمة أسيل الفوري، دار النهضة العربية للتأليف والترجمة والنشر سوريا، بدون سنة نشر.
- ٢١- جون كنيث غالبريت: تشريع السلطة، ترجمة عباس حكيم، ط٢، دار المستقبل، دمشق، ١٩٩٤.
- ٢٢- حافظ علوان حمادي الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، عمان، ٢٠٠١.
- ٢٣- حسن عكوش: المسؤولية العقدية والتقصيرية في القانون المدني الجديد، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٢٤- حسين عبيد: الأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ط١، دار المشعل اللبناني، بيروت، ٢٠١٣.
- ٢٥- حميد حنون خالد: الأنظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٢٦- حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي، قراءة في دستور ٢٠٠٥ العراقي، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٢٧- دانا عبد الكريم سعيد: دور البرلمان في الأنظمة المعاصرة، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٦.
- ٢٨- رافع خضر شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
- ٢٩- رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري: ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة و دون سنة نشر.

- ٣٠- روبرت ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة: د. حسن صعب، دار العلم للملايين، بدون سنة نشر، سوريا.
- ٣١- رياض عزيز هادي: حقوق الإنسان، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٣٢- ريمون بولان: الأخلاق السياسية، ترجمة عادل العوا، ط٢، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٢.
- ٣٣- سامي جمال الدين: اللوائح الضرورية وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- ٣٤- سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥.
- ٣٥- سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي والإسلامي، دراسة مقارنة، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٣٦- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٧٠.
- ٣٧- سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٢، ١٩٧٣.
- ٣٨- سليمان مرقص: الوافي في شرح القانون المدني الفعل الضار، ط٥، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- ٣٩- سمير داود سلمان، ود. محمد حسب الحربي: الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، العراق، ٢٠٠٦.
- ٤٠- سيد الخوري الشرتوني اللبناني: أقرب الموارد في فصح العربية والشوارد، ج٢، دار الأسوة للطباعة والنشر، طهران، ط١، ١٣٧٤ هـ ش، ١٤١٦.
- ٤١- سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام الإسلامي، دون مكان نشر، ١٩٨٧.

- ٤٢- سيد محمد بيومي فودة: مسؤولية الوزارة، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام المصري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٨٢.
- ٤٣- السيد حامد التهامي: نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في الدولتين الحديثة والاسلامية (دراسة مقارنة)، ط١، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٥.
- ٤٤- السيد صبري: القانون الدستوري وموضوعاته، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٤٥- السيد صبري: حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٤٦- صادق الاسود: علم الاجتماع السياسي (أسسه وأبعاده)، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، بغداد، ١٩٩٠.
- ٤٧- صالح جواد كاظم واخرون: النظام الدستوري في العراق، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٨٠.
- ٤٨- طعيمه الجرف : موجز القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠.
- ٤٩- طعيمه الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، بدون دار نشر ، القاهرة ، (ب-ت) .
- ٥٠- كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ . عاصم احمد ود. محمد رفعت: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٥.
- ٥١- عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط٣، ١٩٧٧.
- ٥٢- عبد الغني بستوني عبدالله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، للدراسات والنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، ١٩٩٥.
- ٥٣- عبد القادر اسماعيل: التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني، مركز عبادي للنشر، اليمن ٢٠٠١.
- ٥٤- عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ج١، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦.

- ٥٥- عبدالله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
- ٥٦- عبدالله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
- ٥٧- عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٩٣.
- ٥٨- عدنان الخطيب: موجز القانون الجنائي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، الكتاب الأول، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩٣.
- ٥٩- عزت مصطفى حسني عبد المجيد: مسؤولية رئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٦٠- عصام نعمة اسماعيل: الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩.
- ٦١- علي الصاوي: من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية)، بدون سنة نشر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٦٢- علي حسين الخلف ود. سلطان عب القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، مطابع الرسالة، الكويت، ٢٠٠٢.
- ٦٣- علي مجيد العكيلي: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط١، المركز القومي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧.
- ٦٤- علي يوسف الشكري: رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، مطبعة الفرقان، العراق، النجف الاشرف، ٢٠٠٩.
- ٦٥- عمر فؤاد احمد بركات: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب، القاهرة، ١٩٨٤.

- ٦٦- عمرو هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠٠٢.
- ٦٧- فتحية النيراوي: النظم والحضارة الإسلامية، ط٩، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٦٨- فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي: شرح قانون العقوبات القسم العام، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠.
- ٦٩- فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون تاريخ.
- ٧٠- فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥.
- ٧١- فؤاد النادي ود. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة و دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي، ط١، مطبعة صنعاء، اليمن، ١٩٨٠.
- ٧٢- فؤاد عبد المنعم أحمد: و محمد سليمان داود : مقدمة قوانين الوزارة للماوردي، المطبعة المصرية، الناشر، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ط٢، ١٩٧٨.
- ٧٣- لطيف مصطفى أمين: العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سرور، السليمانية، ٢٠٠٩.
- ٧٤- مازن ليلو راضي د. حيدر ادهم عبد الهادي : مدخل لدراسة حقوق الانسان , ط ١ , بدون دار نشر , العراق , ٢٠١٠ .
- ٧٥- مالك منسي الحسني: مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١.
- ٧٦- محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٧.
- ٧٧- محمد المجذوب : الوحدة الديمقراطية في الوطن العربي , ط ١ , منشورات عويدات , بيروت , باريس , ١٩٨٠ .
- ٧٨- محمد الشافعي: المسؤولية والجزاء في القرآن الكريم، ط١ مطبعة السنة المحمدية، ١٩٨٢.

- ٧٩- محمد أنس قاسم: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٨٠- محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨١.
- ٨١- محمد حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي.
- ٨٢- محمد صلاح عبد البديع السيد : الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ٨٣- محمد عبدالحميد ابو زيد: حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٨٤- محمد عزت الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، العراق دون سنة طبع.
- ٨٥- محمد عمرو بركات: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، دراسة مقارنة، مطبعة الاسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٨٦- محمد فوزي لطيف نوبجي: مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٨٧- محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٧.
- ٨٨- محمد كامل ليلة: النظم السياسية الدولية والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
- ٨٩- محمد كامل ليله: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
- ٩٠- محمد مالكي: الأنظمة الدستورية الكبرى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ط ١، دون سنة طبع.
- ٩١- محمد مرسي علي غنيم: المسؤولية السياسية الجنائية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

- ٩٢- محمد مهنا: القانون الإداري المصري المقارن، ج١، السلطة الإدارية، مطبعة نصر، مصر، ١٩٥٨، نقلا عن د. سمير داود سلمان ود. محمد حسب الحربي: الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، العراق، ٢٠٠٦.
- ٩٣- محمود حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦.
- ٩٤- محمود سليمان موسى: المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية والقانونين الفرنسي والإيطالي.
- ٩٥- محمود عاطف البنا: النظم السياسية (أساس التنظيم السياسي وصوره الرئيسة)، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥.
- ٩٦- محمود نجيب حسني: النظرية العامة للقصد الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٩٧- محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم العام، ط١، دار النهضة العربية، ١٩٨٢.
- ٩٨- مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٩٩- ممدوح عبد الحميد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في قوانين الطوارئ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- ١٠٠- مها بهجت يونس الصالحي : الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون , ط١ , بيت الحكمة , بغداد , ٢٠٠٩ .
- ١٠١- موريس دفرجية: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.
- ١٠٢- مولود زايد الطيب: علم الاجتماع السياسي، منشورات جامعة السابع من أبريل، بنغازي، ٢٠٠٧.

- ١٠٣- مونتسكيو: روح الشرائع، ج١، ترجمة، عادل زعيتير، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١٠٤- نزيه رعد: القانون الدستوري العام، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، ٢٠٠٨.
- ١٠٥- نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- ١٠٦- هاملتون ماديسون جاي: الأوراق الفدرالية، ترجمة: عمران أبو مجلة، ط٣، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- ١٠٧- وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٧٣.
- ١٠٨- وسام صبار العاني: القضاء الاداري، دار السنهوري ط١، بغداد، ٢٠١٥.
- ١٠٩- يونان لبيب رزق: تاريخ الوزارات المصرية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٧٥.

ثالثا:- الرسائل والاطاريح الجامعية:

- ١- أبو الحجاج عبد الغني السيد: المسؤولية الوزارية في النظم الوطنية المعاصرة في النظم الإسلامية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة ٢٠٠٩.
- ٢- أحمد ابراهيم السبيلي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.
- ٣- أحمد سرحان سعود: السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١.
- ٤- أحمد يوسف احمد السلطان: الاستجاب، دراسة مقارنة في النظمين السوري والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠٠٨.

- ٥- أسماء موسى أسعد أبو سدور: ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية، دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري والقانون المدني الأردني، جامعة النجاح الوطنية، كلية القانون، نابلس، ٢٠٠٦.
- ٦- إيهاب زكي سلام: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
- ٧- بشير محمد علي باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠٠٠.
- ٨- جاد الله بن عبدالله الغلبي الفيومي المصري: الدر النضير في آداب الوزير، بالتحقيق الذي حصل به (محمد أبو الفتوح محمد البسيوني) على درجة الماجستير في السياسة الشرعية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ١٩٨١.
- ٩- خالد عبدالله عبد الرزاق النقبلي: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٠- خالد كمال احمد ادريس: انتهاء ولاية الحكام بين الشريعة والانظمة الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
- ١١- زكريا محمد عبد الحميد: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٦.
- ١٢- علي عبد القادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، مصر ١٩٧٥.
- ١٣- محمد السعيد أبو مجد أحمد حسن: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الانجلو أمريكي والمصري والشريعة الإسلامية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠١١.

١٤- محمد مقبل حسن البخيتي: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.

رابعاً:- البحوث والدوريات:

- ١- جابر جاد نصار: الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد/٦٩، سنة ١٩٩٩.
- ٢- عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر، ١٩٨١.
- ٣- مها بهجت يونس الصالحي : حقوق الانسان وحرياته الاساسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، ع ١ ، ب-ت .
- ٤- علي عباس خلف: اختصاصات هيئة مجلس الوزارة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية بالعدد ١/٤٢، ٢٠٠٨.
- ٥- مروج هادي الجزائري: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، العدد / ٢٦، ٢٠١٠.

خامساً:- الدساتير:

- ١- الدستور الألماني لعام ١٩٤٩.
- ٢- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- ٣- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ٥- الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

سادساً:- القوانين والانظمة:

- ١- قانون التعبئة العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ الملغي.
- ٢- امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

٣- قانون العفو الخاص رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ .

٤- النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ الصادر بالقرار رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٩ .

٥- قانون العفو الخاص رقم (٧٣) لسنة ٢٠٢١ .

سابعا: - المواقع الالكترونية:

١- عدنان عاجل عبيد: حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، بحث منشور في الانترنت متاح على الرابط الالكتروني الاتي [www.nahrain law](http://www.nahrainlaw.com) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٢١ .

The Balance between the Authority of the Premier of Cabinet and his Responsibility in Iraq: A Comparative Study

Abstract in English

Without any doubt, the authority and responsibility work together. Wherever we find the authority, the responsibility realizes and the balance between them is an important one, which ensures the continuity of life. The wide authorities given to the premier of cabinet may make him a dominant authority on the fates of the state, which should not be left without calling to account because the unrestricted authority is considered an absolute evil to ensure the correspondence of the political exercises of the powers of the state with the principles of the constitution. Therefore, there is a necessity which needs to find a clear constitutional organization to realize the balance between the functions of the premier of cabinet and his responsibility. This will make the relationship between his authority and his responsibility well-organized in order not to be a dictator in exercising his duties or misusing them which affect the rights of citizens and their freedoms and to ensure a balanced ministerial performance, particularly after the great change witnessed by the principle of separation of powers since the relationship between them became based on a gradation in favor of the executive authority especially the premier was done in favor of the legislative power.

The advanced countries have made significant strides in applying the principle of balance between the authority and responsibility in their constitutions, whereas we find many states, especially third world countries, have not established that principle in their constitutions. Therefore, we find that the premier of cabinet in these countries exercise wide powers without being subject to real responsibility as a result of the lack or the ambiguity of the constitutional texts that organize them, and even if such texts are found, they are not activated as a result of the influence of the political reality on them so it is expressed in the end not with what the constitutions contain of texts, rather what is actually being worked on in the reality of political life.

Iraq is considered one of the countries that suffer from this constitutional problem, and what helps me to choose the topic of research.

The prime minister made an essential role in drawing the features of the political and constitutional history of the Iraqi state and he left clear imprints on the public life internally and externally and we still witness their effects till the present time. Although many of them have used their specialties far from the interest of the country and the citizen, but they are not then exposed to responsibility due to that bad use of the authority. Then the constitutional organization of the principle of balance between the functions of the prime minister and his responsibility in the Iraqi constitutions needs study and research to uncover the problems in certain aspects of shortcoming and responsibilities of the prime minister in the Iraqi constitutions, as well as the ambiguity in some constitutional texts that organized this topic. There are also problems concern the political circumstances which affects and are influenced by each published constitution in the life of the modern Iraqi state and the role of these circumstances in contributing in realizing the balance between the functions of the prime minister and his responsibility or not.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific
Research
University of Anbar College of Law and
Political Sciences
Department of Law /Higher Studies



The Balance between the Authority of the Premier of Cabinet and his Responsibility in Iraq: A Comparative Study

A Thesis submitted to

The Council of College of Law and Political Sciences in
Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of
Master in General Law

By

Shafa' Baseer Naji Al-Darragy

Supervised By

Prof.Dr Mahir Feisal Salih

1443 A.H.

2021 A.D.