

استجواب الوزراء ورئيس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

م.م. عمر موسى جعفر
كلية (اليرموك) الجامعة

الملخص

النظام البرلماني هو النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذلك يفترض النظام البرلماني بوصفه أصلاً عاماً تساوي كل سلطة من السلطتين سالفتي الذكر مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحدهما على الأخرى، على أن هذا التساوي يعني من ناحية أخرى ضرورة التعاون والتوازن بينهما. ويعد النظام البرلماني الوسط بين النظامين النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، وحكومة الجمعية المطبق في سويسرا والنظام البرلماني يصلح للتطبيق في الدول الملكية والدول الجمهورية على حد سواء، وقد كانت أولى البلدان التي عرفته هي إنجلترا.

ولقد نشأ النظام البرلماني في إنجلترا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، واكتملت أركانه على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من وزارة مسئولة أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، مع وجود قدر كبير من التعاون بينهما. وتتطلب نشأة النظام البرلماني وجود هيئات أساسية تعد دعائم النظام البرلماني وأعمدته

Summary

The parliamentary system is the system that is based on balance and cooperation between the legislative and executive branches. Therefore, the parliamentary system, as a general principle, assumes the equality of each of the two aforementioned authorities with the other without the slightest subordination or control of one over the other, on the other hand, this equality means the necessity of cooperation and balance between them. The parliamentary system between the two systems is the presidential system applied in the United States of America, and the assembly government applied in Switzerland, and the parliamentary

system is suitable for application in monarchy and republican countries alike, and the first countries that knew it were England.

The parliamentary system arose in England during the seventeenth and eighteenth centuries, and its pillars were completed on the basis of a balance between the legislative and executive powers, from a ministry responsible to Parliament and the right of the executive to dissolve Parliament, with a great deal of cooperation between them. The emergence of the parliamentary system requires the existence of basic bodies that are the pillars and pillars of the parliamentary system

المقدمة

إن معظم دساتير الدول البرلمانية نصت على حق عضو البرلمان أو مجموعة من أعضائه استجواب وزير معين أو استجواب الوزارة للوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون). الموكلة للوزير أو الوزارة من أجل استيضاح الأمر حول موضوع معين ومن بين الدول التي أخذت بحق الاستجواب فرنسا التي منحت عضو البرلمان حق والاستجواب ليس مجرد الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة إلى الوزارة بل مساءلتها عن كيفية تصرفها بما عهد إليها من السلطة في المسائل الخاصة، والمسائل العامة، فهو يهدف إلى محاسبة الوزارة على سلوكها في شأن من الشؤون الخاصة الموكلة إليها وسماع ما لدى الأعضاء من ملاحظات واعتراضات، ثم ينتهي الأمر بإقناع المجلس في بحث تصرف الوزارة، أو بعدم موافقته على تصرفها وفي الحالتين يصدر المجلس حكمه على هذا التصرف.

ذلك فإن المشرع المصري قد عرف الاستجواب بأنه "محاسبة الوزراء، فهو استفهام أساسه الاتهام، ومن هنا فإنه لا يكون مجرد حوار بين مقدمه والموجه إليه، بل ستعقبه مناقشة واسعة. وقد نصت المادة (125) من الدستور المصري على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس."

- أهمية البحث:

وتبدو أهمية الاستجواب في أنه هو الذي يحرك المسؤولية الوزارية فهو بحكم ما له من طبيعة اتهامية يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من الوزير الذي قدم بحقه الاستجواب أو رئيس مجلس الوزراء فهو اتهام يوجهه المجلس أو أحد أعضائه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، فالعضو إذا نمت إلى علمه معلومات مهمة تثير بعض الشبهات في موضوع معين، سواء بلغته هذه المعلومات بوسائله الخاصة أم على أثر

سؤال أو مناقشة عامة أو تحقيق يستجوب رئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء، هنا يحق له أن يقوم بطلب الاستجواب ويعد الاستجواب وسيلة من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية وأخطرها في مواجهة أعضاء الحكومة

- اشكالية البحث:

ولما كان الاستجواب مرتباً لنتائج خطيرة، فإن الدساتير تحوطه بكثير من الشروط والقيود حتى لا يترتب على استعماله إثارة المناقشة في مسائل، قد يرى المجلس أن الصالح العام يقضي بعدم التعرض لها وحتى لا تفاجأ الحكومة به، وتتمثل الضمانة الأساسية المشتركة بين النظم الدستورية المختلفة، في تحديد مدة معينة لا يجوز مناقشة الاستجواب قبل انقضائها، حتى تتاح للحكومة فرصة دراسة موضوع الاستجواب وإعداد بيانها في خصوصه.

- خطة البحث

سوف نتناول هذا البحث في مطلبين: المطلب الاول مضمون الاستجواب في النظام البرلماني ونقسمه الى فرعين الاول الاعتراض التوقيفي اما الثاني حل البرلمان كأثر للاستجواب وفي المطلب الثاني نتناول الدور السلبي لرئيس الدولة (شكلية دور رئيس الدولة) ونقسمه الى مفهوم المسؤولية في الاستجواب في فرع اول ومدى مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني في فرع ثاني.

المطلب الأول: مضمون الاستجواب في النظام البرلماني

يعد القرار الصادر بسحب أو طرح الثقة من الحكومة أو احد اعضائها من اخطر القرارات فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة . فاذا كان الحل هو بمثابة اقالة لكافة اعضاء البرلمان بواسطة الحكومة ، فإن قرار سحب الثقة من الحكومة يعتبر بمثابة اقالة لكل أو بعض اعضاء الحكومة بواسطة البرلمان ، وتخويل الحكومة الحق الاول والبرلمان الحق الثاني يحقق فكرة التوازن التي يهدف اليها النظام البرلماني التقليدي، قبل دراسة موضوع هذا البحث لابد من التطرق لموضوع معين غاية في الاهمية، الا وهو الاختلاف حول التكييف القانوني لطرح الثقة ، هل هو وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تملكها المجالس النيابية لبسط رقابتها على أعمال الحكومة وتحريك مسؤوليتها بكامل هيئتها أو احد أعضائها، ام هو النتيجة المترتبة على ممارسة تلك الوسائل ؟ في الحقيقة هناك اتجاهين في هذا الخصوص ، الاول: يذهب الى أنها تمثل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية القائمة بذاتها^(١)، وأما الثاني : فيذهب الى خلاف الاتجاه الاول ، إذ يعتبر أنها الاثر المترتب على ممارسة الرقابة البرلمانية ونتيجة لها وعلى هذا سنقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع نتناول في الاول الاعتراض التوقيفي، ونخصص الفرع الثاني الى حل البرلمان، اما الفرع الثالث فنخصصه الى الاختصاص

(١) د. سعد العلوش- محاضرات في القانون الدستوري- الفيت على طلبية الدراسات الأولية في كلية الحقوق- جامعة النهرين- للعام الدراسي ٢٠٠١/٢٠٠٢.

التشريعي لرئيس الدولة ، وكل ذلك سيكون في الاطار المقارن بين انكلترا والعراق ولبنان وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول: الاعتراض التوقيفي

يعد البرلمان المؤسسة الدستورية التي تمثل طموحات ورغبات الشعوب نحو التقدم للأمام وذلك عن طريق ما قرر لها من سلطات التشريع والرقابة على أعمال الحكومة. وبما أن حق الاعتراض يعد أحد الأركان الأساسية التي تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه لا يكفي لحسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور، وانما يجب إلى جانب ذلك أن تتسلح كل سلطة بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الأخرى، وكذلك للسلطة ضرورة أساسية لديناميكية النظام الدستوري، وتحريرا التنفيذية من سيطرة السلطة التشريعية المطلقة. ومن هنا كانت الحاجة إلى النص على حق الاعتراض في الدستور.

اولاً: تعريف حق الاعتراض

هذا وينطبق حق الاعتراض على سلطة رئيس الدولة في ، حيث بموجبه^(١) يتم إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان يعترض الرئيس على القانون بعد اكتمال وجوده فيعرقل باعتراضه نفاذ القانون، أما إذا وافق الرئيس على القانون لوجوده لازماً فتعتبر هذه الموافقة شرطاً وبالتالي يقصد بحق الاعتراض، مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إلى البرلمان، بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرة أخرى.

ويرى آخرون^(٢) إذا صدر القانون رغم اعتراض رئيس لدولة أن الاعتراض هو "ذاك الحق الدستوري أو السلطة المخولة لأحد فروع الحكومة لرفض الموافقة على الإجراءات المقترحة من قبل الفرع الآخر وخاصة سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض مشروع القانون الذي أقره الفرع التشريعي وهذا يمنع أو يؤخر تحويل مثل هذا المشروع إلى قانون نهائي واجب التنفيذ. وفي هذا المجال لا بد أن نميز أو نبين الفارق بين حق على مشروع القانون من قبل التصديق وحق الاعتراض رئيس الدولة، حيث أننا نجد أن رئيس الدولة في حق التصديق يكون بمركز مساو للبرلمان في العملية التشريعية، فالقانون لا يصدر إلا إذا أقره البرلمان من جانب ووافق عليه رئيس الدولة من جانب آخر، إذ يعتبر تصديق الرئيس في هذه الحالة شرطاً لصدور القانون أساسياً أما حق الاعتراض فإن رئيس الدولة في حال قيامه بالاعتراض على مشروع القانون يتم رده إلى البرلمان مرة أخرى خلال مدة زمنية معينة ويستطيع البرلمان في هذه الحالة التغلب على الاعتراض بتوافر أغلبية معينة توافق على مشروع القانون المعارض عليه من قبل رئيس الدولة، فهذا الحق يبقى إلى تأجيل إصداره إذا يؤدي إلى إعدام مشروع القانون، أو ما أكد

(١) . المصدر نفسه، سعد عصفور ، 1980 ، النظام الدستوري المصري دستور سنة 1971 ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ١٦٥.

(٢) . د. محمد كامل ليلة- القانون الدستوري- بلا مكان طبع- القاهرة- ١٩٧١ .

البرلمان فيما بعد رغبته في إصدار القانون ويقتصر دور الرئيس في هذا الحق على بيان المصاعب التي يمكن أن تترتب من إجراء تنفيذ هذا القانون، وهناك حالات من الاعتراض تؤدي إلى إلغاء القانون أو إعدام وجوده وكأنه لم يكن وبذلك فإن حق الاعتراض، هو حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح^(١)، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، وبذلك يكون حق الاعتراض، حق فيتو توقيفي لأنه يتعين على رئيس الدولة في حالة اعتراضه على مشروع القانون أن يرده إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية، فإذا عاد الأخير وأقر المشروع مرة أخرى، صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه، بعكس حق التصديق الذي يرى فيه مونتسكيو، حق تقرير وهو بذلك يعد سلطة مطلقة.

ثانياً: تمييز حق الاعتراض عن حق التصديق

يقصد بالتصديق حق رئيس الدول في أن يوافق على وبالتالي^(٢) مشروع القانون الذي أقره البرلمان قبل إصداره، وهو يشكل مشاركة بحتة في مجال التشريع حيث يعتبر حق التصديق عملاً رئيس الدولة للبرلمان في السلطات التشريعية الممنوحة له، لأن التصديق يعطي القانون صفة القاعدة القانونية الإلزامية، ويعتبر إصدار التشريع عملاً عمل البرلمان وعمل الرئيس في صناعته أو لأن إرادتهما اتجهت إلى صناعة تشريع واحد، بالتالي لا يمكن اعتبار عملية صناعة التشريع عملية خالية من أي قيمة قانونية إلزامية، فهي مرحلة من مراحل العملية التشريعية اعتنت بها الأنظمة القانونية كافة وضمنتها ضمن أحكام دستائرها، ومما لا شك فيه أن حق التصديق هو حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة عضواً وإرادته في التشريع للبرلمان مساوية لإرادة ممثلي الأمة تماماً أما حق الاعتراض.

ولقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى حق رئيس الجمهورية في التصديق على القوانين والاعتراض عليها عندما منح الأخير وبمقتضى أحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧٣) منه صلاحية المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب ويكون مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسليمها.

أضف لذلك أن هذا الدستور أخذ بالاعتراض الموصوف عندما أجاز لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على مشروعات القوانين المقدمة إليه من قبل مجلس النواب ومنح الأخير مكنة التغلب عليه بعد الموافقة عليه بأغلبية خاصة اشد من الأغلبية المقررة لإقرار مشاريع القوانين وهذا ما أكدته الفقرة (خامساً) من المادة (١٣٨) من الدستور عندما بينت الآلية المعتمدة لإقرار القوانين وعلى النحو الآتي:

أ. ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليه بالإجماع وإصدارها خلال (١٠) أيام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما

(١) . د. مصطفى أبو زيد فهمي- النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة- دار المعارف- الاسكندرية- ١٩٦٦، ٢٨٧.

(٢) . د. السيد صبري- مبادئ القانون الدستوري- الطبعة الرابعة- ١٩٤٩، ص ٣٨٩.

ورد في المادتين (١١٨-١١٩) من الدستور والمتعلقتين بتكوين الأقاليم وهنا يثار تساؤل مفاده ما هو الأثر المترتب على نفاذ هذه المدة دون التصديق على هذه القوانين وإصدارها كما لو تعرض القطر مثلاً لإحدى الكوارث الطبيعية كانت كالزلازل والفيضانات... الخ أو حالة الحرب التي تحول دون أمكانية اجتماع مجلس الرئاسة لمباشرة مهام عمله المقرر بموجب الدستور فهل يعد نفاذ هذه المدة دون التصديق عليها رفضاً لها أو تصديقاً لها بناء على القاعدة القانونية القاضية (السكوت بمعرض الحاجة إلى بيان يعتبر قبولاً)؟ للإجابة عن هذا التساؤل لابد من التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى فيما إذا كان هذا التأخر راجعاً لتعرض البلد إلى إحدى الكوارث الطبيعية أو إعلان الحرب عليه فهذه الحالة لا تشكل اعتراضاً أو تصديقاً من قبل جهة الرئاسة على مشاريع القوانين المعروضة عليه إنما يمكن أن نعدّها حالة خاصة يمكن بموجبها أن يوقف تنفيذ القوانين بصورة مؤقتة وتزول بزوال هذا الظرف استناداً للقاعدة القائلة (سلامة الشعب فوق القانون).

الحالة الثانية إذا كان هذا التأخر في ظل المجرى الطبيعي أو العادي للحياة وهنا كما نرى يمكن أن نعد نفاذ هذه المدة دون اتخاذ أي إجراء فيها رفضاً للقانون.

ب. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات التي سنّها مجلس النواب تعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيها.

الفرع الثاني: حل البرلمان كأثر للاستجواب

يعتبر حل البرلمان من الحالات التي تؤدي إلى صيرورة الحكومة حكومة خاصة بتصريف الأعمال الجارية، فحل البرلمان من الأسباب المؤدية لتطبيق فكرة تصريف الأعمال الجارية ولكي نعطي صورة واضحة عن حق الحل فسوف نسلط الضوء على جوانب أساسية في هذا الموضوع ومن خلال الآتي:

البند الأول:- التعريف بحق الحل

يقوم النظام البرلماني باعتباره أحد الأنظمة التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بخلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بمنح الأولى حق إقالة الوزارة (الحكومة) وذلك بناء على تقرير مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وبمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

وبتقرير هذا الحق تتحقق إلى حد كبير الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فهذا الحق هو المقابل الطبيعي لمسؤولية الوزارة أمام البرلمان^(١)، فحق الحل يعتبر تخليصاً للحكومة من السيطرة المطلقة من البرلمان عليها، ويظهر المقصود بحق الحل من هذا

(١) لمزيد من التفصيل ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٤.

المنطلق بأنه وسيلة للإنهاء المبكر للبرلمان من قبل الحكومة قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لإنهاء وكالته عن الشعب^(١).

ووفقا للمفهوم السابق فإن قرار الحل يعني حكم إعدام للبرلمان القائم كهيئة ممثلة للشعب، فبعد إن ينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية، أو بعد أن يتلى في البرلمان بوساطة رئيسه أو من ينوب عنه حسبما يقرر الدستور، تزول الصفة النيابية للبرلمان كما تزول عنه صفة تمثيله للشعب وبعد ذلك تزول عنه الحقوق التي تمتع بها بناءً على هذه الصفة، فيغدوا أعضاء البرلمان أشخاصا عاديين، تزول عنهم الحصانة البرلمانية وتوقف مكافآتهم واستحقاقاتهم المالية.

ولم تخلو الدساتير العراقية من الإشارة لحق الحل فقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (١٢٦ ثانياً) على ذلك بقوله "الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب. باجتماع مجلس الأمة وهو يفتح هذا المجلس ويؤجله ويفضه ويحله وفقا لإحكام هذا القانون". وكما هو واضح فقد أعطى المشرع الدستوري حق حل البرلمان للملك فهو المختص بالدعوة لانتخاب مجلس النواب وهو الذي يفتتح جلسات المجلس ويدعوه للانعقاد ويحل المجلس أيضا.

البند الثاني:- وظائف وأهداف حق حل البرلمان كآثر للاستجواب

يمارس حق الحل دورا مهماً باعتباره احد وسائل التأثير الهامة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي يعد ضروريا لحفظ التوازن الذي هو عصب النظام البرلماني، وحيث انه المقابل الطبيعي بل الحتمي للمسؤولية السياسية (الوزارية).

هذا بالإضافة إلى ما يحدثه حق الحل من تنشيط للحياة الحزبية وتطعيم الحياة البرلمانية بدم جديد، وذلك من خلال انتخابات جديدة لتشكيل مجلس نيابي جديد يكون معبرا عن حقيقة رأي الشعب. كل هذا جعل من حق الحل مظهرا من مظاهر الديمقراطية التي تقضي بان السيادة للشعب الذي هو مصدر شرعية كل السلطات في الدولة^(١).

وإذا كان لحل البرلمان بعض الآثار السلبية كأحداث فراغ تشريعي وغياب الرقابة البرلمانية، إلا أن ما يلعبه حق الحل على الصعيد السياسي من دور مهم لا غنى عنه في النظم البرلمانية، وما يحققه من فوائد عديدة سنوضحها فيما بعد، جعل من حق الحل أمرا حتميا وعموداً فقريا لتحقيق التوازن والاستقرار السياسي في الدولة.

(١) د. مصطفى محمود عفيفي- الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، ١٩٨٤. ص ٣٨٠.

(١) علاء عبد المتعال- مصدر سابق- ص ٤، ومن الجدير بالذكر أن حل البرلمان يختلف عن تجديد البرلمان، فالمقصود بحق الحل هو انتهاء حياة البرلمان قبل موعد نهايته الطبيعي، أما التجديد بمعنى أن البرلمان يبقى على قيد الحياة لأجل معلوم يحدده الدستور وعند نهاية هذا الأجل تنتهي حياة البرلمان بصورة طبيعية. لمزيد من التفصيل ينظر د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢ وما بعدها.

(١) عبد الكريم سعيد دانا، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة، الأولى شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، 4101، ص 20

والوظائف والأهداف التي يرمي إلى تحقيقها حق احل منها ما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية سواء بتحقيق التوازن بين السلطتين أو بحل النزاع بينهما أو بتحقيق الاستقرار الوزاري، وهناك من الوظائف والأهداف ما يتعلق بتنظيم عمل السلطة التشريعية كإجراء تعديلات دستورية وتقصير المدة التشريعية وأجراء التوافق بين مجلسي البرلمان.

ان الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ قيد سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان ولم يمنحه امكانية القيام بقرار الحل منفرداً، فسلطة الرئيس في قرار الحل مقيدة ومعلقة على ارادة البرلمان نفسه، والواقع ان الدستور العراقي رسم طريقين لحل البرلمان:

الاول: ان الدستور في المادة (٦٤) منح لرئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل المجلس النيابي الذي يتقدم به مجلس الوزراء، وهذا الحل يكون بمبادرة من مجلس الوزراء تتخذ شكل طلب يقدمه مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية ليتخذ قراره بالموافقة على طلب الحل، والواقع ان رئيس الجمهورية في ملزم بالموافقة، فقد يرفض طلب الحل وقد يوافق عليه، فاذا وافق عليه الرئيس يحال الى البرلمان للتصويت على طلب قرار الحل، فقد تكون نتيجة التصويت في صالح الطلب وقد تكون سلبية تتضمن رفض الطلب.

الثاني: ان يتقدم ثلث اعضاء المجلس النيابي بطلب الحل ويصوت على الطلب بالموافقة بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب، اذ ان حل مجلس النواب في العراق طبقاً للدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ هو حل ذاتي، ويقصد بالحل الذاتي حق حل المجلس نفسه بنفسه دون ان تكون سلطة الحل النهائية بيد جهة اخرى^(١)، وفي كل الاحوال لا يملك رئيس مجلس الوزراء سوى تقديم طلب حل المجلس ولا يملك رئيس الجمهورية سوى الموافقة على احالة الطلب الى المجلس النيابي وهو ما يقوي سلطة مجلس النواب على حساب سلطة الحكومة ورئيس الجمهورية، فلم يخول الدستور صلاحية الحل الى رئيس الجمهورية كما هو معمول به في معظم الانظمة البرلمانية، ويرى جانب من الفقه ان هذا الامر يؤدي الى ضعف اداء مجلس النوب لعدم وجود رادع دستوري يحد من ابتعاد بعض اعضاء مجلس النواب عن الاتجاه الدستوري^(٢)، ويذهب جانب من الفقه الى ان طلب الحل متوقف على موافقة رئيس الجمهورية لتقديم الطلب الى المجلس، اذ لا تستطيع الحكومة تقديم طلب حل المجلس النيابي الا بعد موافقة رئيس الجمهورية وهو امر في غاية الصعوبة، ويرى ان هذه الصلاحية تضيي عليها الصفة النظرية فقط^(٣).

(١). مروج هادي الجزاني، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، المجلد الرابع والعشرون، العدد الثاني، ٢٠٠٩، ص ٣١٢.

(٢). د. حميد حنون خالد الساعدي، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الرابع والعشرون، العدد الاول، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

(٣). د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، دراسة تحليلية ومقارنة، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد ٢٠٠٦، ص ٤٩ وما بعدها.

الا انه هناك من يرى ان هذا الامر لا يعطي الصفة النظرية فقط وانما لرئيس الجمهورية الموافقة او عدم الموافقة على طلب الحل، أي ان الدستور نفسه جعل رئيس الجمهورية مخيراً بين الموافقة وعدم الموافقة على طلب الحل، أي ان الدستور نفسه جعل رئيس الجمهورية مخيراً بين الموافقة وعدم الموافقة طلب حل المجلس النيابي، ولكن بالرجوع الى احكام الدستور لسنة ٢٠٠٥ نجد ان قرار الحل في النهاية بيد مجلس النواب، ورئيس الجمهورية في الواقع لا يملك الا الموافقة على طلب اقتراح الحل الذي يقدم من الحكومة، اما القرار الاخير والقول الفصل فيعود الى المجلس نفسه، ونصت المادة ٦٤/ثانياً من الدستور على ذلك^(١)، ولم ينظر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة الممتدة من تاريخ انعقاد المجلس الجديد وما يترتب على ذلك من فراغ دستوري ورقابي وبخاصة ان المشرع العراقي لم ينص على جزاء يكفل تطبيق المواد الدستورية الخاصة بذلك^(٢)

المطلب الثاني: الدور السلبي لرئيس الدولة (شكلية دور رئيس الدولة)

إن فهمنا لحدود دور رئيس الدولة ينطلق من اعتبارها قضية فلسفية عميقة تقبع في العقل السياسي للدولة، حيث يتحدد معه نطاق الحركة المسموحة لدوره في نطاق النظام السياسي، والذي تلعب طبيعته تأثيراً في تحديد حركة فاعليه السياسيين، إلى جانب متغيري الثقافة والايولوجية؛ أذ أن اختيار الطريقة والآلية التي يشارك فيها رئيس الدولة في العملية السياسية ليست محكومة فقط بالتصميم الدستوري – مع التسليم بأهميته – بل أيضاً بمتغيرات العملية السياسية الكاشفة عن حقيقة هذه الحدود ومدى ممارستها من ناحية، ومنطق العقل السياسي للدولة من ناحية أخرى، لذا سنتناول موضوع هذا المطلب في فرعين، وحسب الآتي:

الفرع الاول مفهوم المسؤولية في الاستجواب

تعتبر المسؤولية حجر الزاوية في النظام البرلماني واهم وسائل رقابة البرلمان على الحكومة، وترتب المسؤولية السياسية عند تحققها أثراً بالغاً في الأهمية إذ تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة وبالتالي إجبارها على الاستقالة وتحولها إلى حكومة منتهية الصلاحية تمارس تصريف الأعمال اليومية لحين تسليم مهامها بالكامل إلى خلفها. فالمسؤولية السياسية وفقاً للتقديم السابق هي احد الأسباب الأساسية التي تؤدي لظهور فكرة تصريف الأعمال. وسنتكلم في هذا المبحث عن المسؤولية السياسية من حيث التعريف بها. ووسائل تحريكها والآثار التي تترتب على تحققها.

(١) . نصت المادة ٦٤/ثانياً من دستور ٢٠٠٥ على يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ويعود مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الامور اليومية)
(٢) . المواد (٦٤-٥٤) من الدستور العراقي، سبق ذكره.

أولاً:- التعريف بالمسؤولية

يقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو هيئة الوزراء ككل، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجبا للمساءلة^(١). وعرفها البعض بأنها هي التي يراد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منها^(٢).

ومن الملاحظ على المسؤولية السياسية إنها ترتبط بالنظام البرلماني وجودا وعدما فلا يمكن أن نجدها في النظام الرئاسي فهذا النظام يقوم على تركيز السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة وفي عدم وجود رئيس وزراء أو مجلس للوزراء، وبالتالي لا يتصور قيام مسؤولية سياسية وزارية.

وكذلك لا وجود للمسؤولية السياسية في النظام المجلسي (حكومة الجمعية) ذلك لكون هذا النظام قائم على أساس الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سلطة واحدة تتمثل بالمجلس النيابي، فلا يتصور في هذا النظام قيام البرلمان بتحريك المسؤولية السياسية تجاه الوزارة حيث إنهما يشكلان سلطة واحدة.

أما النظام البرلماني فيقوم على ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس الدولة والوزارة أو رئيس الوزراء، وهذه الأخيرة تكون مسؤولة أمام البرلمان أما رئيس الدولة فهو غير مسؤول^(٣)، انطلاقاً من قاعدة (حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية) وبما إن رئيس الوزراء يضطلع بمهمة السلطة التنفيذية فيتحمل المسؤولية تجاه البرلمان. وذلك على عكس رئيس الدولة فهو مصون غير مسؤول^(٤)، وهذا المبدأ تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ويبدو هذا الموقف جلياً عند التمعن بالاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٧٣) فهي اختصاصات تشريعية وإن صح التعبير شكلية^(٥).

(١) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة ٢٠٠٨، ص ٩.

(٢) د. محمد كامل ليله، المصدر السابق، ص ٩٢٨.

(٣) Bernard Dolez, Institution politiques. Librairie de lacours de cassation, Paris. 1998, p80
(Le président de la république n'est pas politiquement responsable de son action devant le parlement, Seul le Gouvernement est responsable devant le parlement. La Ve République se Conforme ainsi au schéma du régime parlementaire, puisque l'executive est bicephale avec :-

-Un président de la République, irresponsable, qui être un Un 'arbitr' (article 5) –Un premier ministr qui conduit l'action gouvernement c'est le gouvernement ,responsable devant le parlement, Le président de la République n'est pas politiquement responsable de son action devant le parlement, Seul le Gouvernement est responsable devant le parlement. La Ve République se Conforme ainsi au schéma du régime parlementaire, puisque l'executive est bicephale avec :-
(٤) المادة (٦٦) تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

(٥) نشأ مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في انكلترا اعتماداً على فكرة إن الملك لا يخطيء (The king can do no wrong) (Le roi ne peut mal faire) وتعتبر هذه الفكرة من القواعد

المسلم بها في القانون العام الانكليزي. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٩٣٤.

(٦) نصت المادة (٧٣) من الدستور العراقي.

ولكن هذا لا يعني عدم خضوعه لأية رقابة بل هناك من يرى إن رئيس الجمهورية لا يخضع لأكثر من وجهه من أوجه الرقابة بما فيها -كما يرى البعض- رقابة الرأي العام التي قد تثار بصدد الانتخابات الرئاسية أو عند وجود استفتاء أو انتخابات تشريعية^(١).

ثانياً: صور المسؤولية السياسية

للمسؤولية السياسية صورتان الصورة الأولى هي الصورة الفردية عندما توجه لأحد الوزراء دون مجلس الوزراء، والصورة الثانية هي الصورة التضامنية للوزارة والتي يسأل عنها كل أعضاء الوزارة، وسنبحث في كلتا صورتين ما يأتي:-

١- المسؤولية الفردية^(١).

المسؤولية الفردية هي الصورة الأسبق في الظهور للمسؤولية السياسية وتنشأ هذه المسؤولية متى ما كان الفعل المسبب لها صادراً عن وزير أو عدة وزراء، سواء بشكل مباشر أو عن أحد مرؤوسيه مع كونه خاصاً بسياسية هذه الوزارة، أما إذا تعلق الفعل بالسياسية العامة لمجلس الوزراء فهذا الفعل ينتج عنه المسؤولية التضامنية وبالتالي يتحمل وزرها مجلس الوزراء ككل باعتباره هيئة واحدة.

وتتحرك هذه المسؤولية عادة عند استجواب أحد الوزراء بشأن فعل صادر عنه، سواء أكان هذا الفعل ايجابياً أم سلبياً بالامتناع عن فعل كان عليه القيام به، فإذا رأى البرلمان أن هذا الفعل يصل إلى مستوى يوجب معه استقالة الوزير أصبح لزاماً عندئذ على الوزير الاستقالة أما الوزارة فتبقى في الحكم إلا إذا قررت التضامن مع الوزير فهنا تصبح المسؤولية تضامنية تشمل الوزارة بأكملها^(٢).

ومن أجل معرفة نوع المسؤولية التي سوف تثار هل هي فردية أم تضامنية جماعية لا بد من معرفة الفعل الذي تؤسس عليه المسؤولية من حيث كونه متعلق بسياسة الوزارة الخاصة أم بهيئة الوزارة ككل؟

وفي هذا الصدد فقد أستقر الفقه على أن تحديد طبيعة العمل وتحديد مكان العمل الصادر هل هو ضمن نطاق سياسة الوزارة أو سياسية هيئة الوزراء أمر راجع إلى ترخيص الحكومة من جهة وإلى السلطة التقديرية للبرلمان من جهة أخرى، وبناءً عليه يمكن ترتيب النتائج الآتية:-^(٣)

-Bernard Dolez. Op. cit, p, 80, 81.

(le president est responsable devant le peuple, et cette responsabilité

Peut être engagée de trois façons différentes :

A-A Location d'une élection présidentielle

B-A Location d'un référendum.

C-A Location d'élections législatives.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥١٨، د. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٩٢٩.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، الوجيز في النظرية العامة للقانون الدستوري، ٢٠٠٧، ص ١٥١.

(٣) د. سليمان الطماوي، السلطان الثلاث، مصدر سابق، ص ٥١٦.

- ١- ليس هناك ما يمنع الوزارة كهيئة أن تتضامن مع أحد الوزراء حتى وأن كان البرلمان يرى أن الفعل المرتكب لا يخص السياسة العامة للوزارة ولا يثير مسؤوليتها التضامنية، وقرار التضامن يجب أن يصدر عن رئيس الوزراء دون غيره.
- ٢- ليس هناك ما يمنع البرلمان من اعتبار فعل أحد الوزراء يثير المسؤولية التضامنية باعتباره متعلق بالسياسة العامة لهيئة الوزراء وأن رأيت الحكومة عكس ذلك.
- ٣- أن إثارة مسؤولية رئيس الوزراء يترتب عليها بالضرورة المسؤولية التضامنية باعتباره ممثل لسياسة مجلس الوزراء، وما يصدر عنه لا بد وأن يتعلق بالسياسة العامة لهيئة الوزارة.

وقد أخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالمسؤولية الفردية في المادة (٨٣) حيث نصت على "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية"، ونرى أن هذا النص محل نظر من عدة أوجه هي:-

١- إن استخدام المشرع الدستوري مصطلح "تضامنية" للدلالة على المسؤولية الجماعية، و مصطلح "شخصية" للدلالة على المسؤولية الفردية أمرٌ بذاته محل نظر ذلك إن المسؤولية في صورتها الفردية تصب على شخص وزير معين ولكن في صورتها التضامنية تصب على كل أعضاء مجلس الوزراء، وعليه فإن استخدام مصطلح "الشخصية" لا يشكل فارق حاسم بل ان الفرق يتضح في إن الصورة الأولى للمسؤولية تعني إيقاع المسؤولية على شخص الوزير لوحده دون اشتراك بقية أعضاء مجلس الوزراء في حين ان المسؤولية في الصورة الثانية يتحملها كل أعضاء مجلس الوزراء دون استثناء فكان الأجدر بالمشرع الدستوري لو استخدم مصطلح "الفردية" ليقابل مصطلح "التضامنية".

ب- والأمر الثاني الذي يمكن ملاحظته بشأن النص السابق هو إن مسؤولية رئيس الوزراء لا تكون فردية بل هي دائماً تضامنية جماعية لأنه كما ذكرنا سابقاً أن رئيس الوزراء يمثل السياسة العامة للوزارة^(١)، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة (٦١) ثامناً- ج- بقولها "تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء".

٢- المسؤولية التضامنية:

وهي مسؤولية كل أعضاء مجلس الوزراء متى كان الفعل المنشئ للمسؤولية متعلقاً بالسياسة العامة لمجلس الوزراء، فمبدأ التضامن الوزاري يفترض تضامن جميع أعضاء مجلس الوزراء في تحمل تبعه ما يتعلق بالسياسة العامة للوزارة وما يترتب على ذلك من احتمالية الاستقالة الجماعية لمجلس الوزراء والاستقالة في المسؤولية التضامنية تفترض استقالة جميع الوزراء دون استثناء^(٢)، ولا يمكن لأي منهم أن يستعني نفسه من الاستقالة

(١) والدليل على ذلك ما نصت عليه المادة (٧٨) من الدستور حيث نصت على "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله حق إقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب".

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٧٦.

بحجة أنه معارض لسياسية الوزارة فمبدأ التضامن الوزاري يفرض عدة التزامات على الوزراء وهي:-^(١)

أ- الدفاع عن السياسة العامة للوزارة.

ينتج عن مبدأ التضامن الوزاري التزام ايجابي على كل الوزراء وهو الدفاع عن السياسة العامة للوزارة و تأييدها ودعمها، والتزاماً سلبياً بعدم توجيه أي انتقاد لهذه السياسة فكل وزير يعتبر جزءاً من هذه السياسة ومنفذاً لها، فأن وجد أحد الوزراء نفسه معارضاً لسياسة الوزارة فعليه أن يستقيل فإذا لم يقدم استقالته يعتبر مسؤولاً عن سياسية الوزارة فهو شريك في تقرير سياستها فلا يستقيم الأمران معاً المعارضة والاستمرارية في الوزارة ولا يمكن لهذا الوزير دفع المسؤولية عن نفسه بحجة أنه لم يكن متفق والسياسة العامة للوزارة^(١).

ب- وجوب التصويت:-

وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري يلتزم الوزراء بالتصويت على قرارات مجلس الوزراء سواء بالقبول أو بالرفض، فالتضامن الوزاري يوجب على كل وزير المشاركة في أعمال مجلس الوزراء والتخلف عن الاشتراك في التصويت يعتبر خرقاً لهذا الالتزام. فالمسؤولية التضامنية قائمة على أساس كون الوزارة كتلة سياسة واحدة تصدر قراراتها وفقاً لمبدأ الأغلبية فأن صوت أحد الوزراء بالرفض وكان القرار الجماعي لمجلس الوزراء هو الموافقة وجب على أعضاء مجلس الوزراء دعم هذا القرار حتى من صوت بالرفض منهم.

ج- الامتناع عن الأعمال التي تسبب حرجاً للوزارة:-

يمثل هذا الالتزام الجانب السلبي للالتزام الوزير بدعم السياسة العامة لمجلس الوزراء والذي يتمثل بالامتناع عن أي فعل أو قول من شأنه أن يسبب حرجاً للوزارة وأن يراعي في تصرفاته أن تكون منسجمة ومتفقة مع اتجاهات الوزارة وسياستها العامة. فكما هو معلوم أن لكل وزير الحق في إصدار قرارات خاصة بإدارة شؤون وزارته دون الرجوع لمجلس الوزراء لاستصدار موافقة منه، ألا انه على الوزير في نفس الوقت أن يراعي في هذه القرارات انسجامها مع سياسة مجلس الوزراء، وأن لا تؤدي هذه القرارات إلى أنتاج سياسة جديدة مغايرة للسياسة العامة أو معارضة لها. ومن الجدير بالذكر أن رئيس الوزراء يتمتع بصلاحيات ومساحة من الحرية تفوق تلك التي تكون للوزراء بشأن المسائل العامة التي تتصل بكل الوزارات فله أن يتعرض لتلك المسائل في أقواله وتصريحاته إضافة إلى ما يتعلق بالسياسة العامة، أما فيما يتعلق

(١) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص ٢٣٦، د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٧٥.

(١) د. محمد كامل ليله، المصدر السابق، ص ٩٣.

بشؤون الوزارات المختلفة فللوزراء حرية اتخاذ ما يلزم من أجل تسيير شؤون وزاراتهم على أن يتقيدوا بما يأتي^(١):-

- ١- عدم انتهاج سياسية مغايرة للسياسية العامة لمجلس الوزراء دون موافقة مسبقة من مجلس الوزراء وإلا كان الوزير عرضة لأمرين أما التأييد اللاحق له من قبل المجلس أو عدمه وبالتالي وجوب استقالته أو أقالته.
 - ٢- لرئيس الوزراء حق التأكد من تأييد الوزراء له فبدون هذا التأييد ليس له سوى الرجوع عن سياسته أو الاستقالة.
 - ٣- ينبغي على كافة الوزراء الحذر، عند إبدائهم لأرائهم الشخصية أو تصريحاتهم التي تتعلق بسياسية الوزارة العامة، ألا إذا كانوا يملكون موافقة مسبقة من مجلس الوزراء أو كان التصريح بناء على اتفاق سابق.
- د- قاعدة سرية أعمال الوزارة:-**

مضمون هذه القاعدة عدم إفشاء أية معلومات أو بيانات تتعلق بسياسية الوزارة أو المناقشات التي تدور فيها وهذه القاعدة تجد أساسها في اليمين التي يقسمها الوزير عند توليه الوزارة بالحفاظ على سرية أعمال الوزارة^(١).

ومن الجدير بالذكر أن المسؤولية التضامنية أخذت مكانه مهمة في النظام البرلماني، الذي ينفرد حقيقة بهذه الميزة عن بقية الأنظمة السياسية، فالمسؤولية السياسية التضامنية أصبحت لوحدها كافية لوصف نظام سياسي بأنه برلماني فيكفي أن ينص عليها أي دستور كي نقر له بالصفة البرلمانية وتتفق المسؤولية التضامنية مع النظام البرلماني فيما يخص الدور الذي يلعبه مجلس الوزراء فهو مسؤول بصورة تضامنية أمام السلطة التشريعية باعتباره الممثل للسلطة التنفيذية والمشرع عليها، وقد عرف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ هذا النوع من المسؤولية في المادة (٧٨) سابقة الذكر .

الفرع الثاني: مدى مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني

ان مبدأ عدم المسؤولية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام البرلماني فهو أحد منتجاته، وحيث إن النظام البرلماني لم ينشأ طفرة واحدة وإنما كان وليد ظروف تاريخية وسوابق عرفية نشأت وتطورت واستقرت في بريطانيا، فإن مبدأ عدم المسؤولية مرّ أيضاً بمراحل عدة نشأ فيها وتطور النتائج المترتبة على تطبيقه.

ان مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة: نشأت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني في بريطانيا، إعمالاً للمبدأ البريطاني الشهير "الملك لا يخطئ"، وليس معنى ذلك أن الملك معصوم من الخطأ بل يقصد بتلك القاعدة أن الأخطاء يجب أن لا تنسب إلى الملك وإنما تنسب إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، وبذلك لا يصح توجيه النقد إلى الملك، وبما أن الملك لا يخطئ فمن الطبيعي والمنطقي أن لا تلحقه

(١) نفس المصدر، ص ٩٣٢.

(١) د. محمد قدري حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، ١٩٩٠، ص ٣٩٢.

مسؤولية بأي حال من الأحوال^(١)، واستند مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني-في رأي جانب من الفقه الفرنسي -إلى حجتين أساسيتين: تمثلت الحجة الأولى في فكرة المصلحة العليا للدولة وجوهر هذه الفكرة أن أي اعتداء على رئيس الدولة هو اعتداء على الدولة ذاتها في نفس الوقت، وأما الحجة الثانية فقامت على فكرة التحكيم، بمعنى أنها تجعل من رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة في الدولة وبالتالي رئيس الدولة خارج نطاق المسؤولية لأنه صاحب دور تحكيمي^(٢).

البند الأول:- المبادئ التي تحكم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني أولاً: عدم المسؤولية السياسية:

يقصد بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، بحيث لا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو إجباره على الاستقالة من ممارسة شؤون الحكم بالاعتراض بعدم الثقة به؛ لأن النزاع -على حد تعبير الفقه الفرنسي- بين الحكومة والبرلمان لا يمكن أن تطال عواقبه رئيس الدولة، فهو غير مسؤول على الإطلاق^(١).

وعلى ذلك الحال استقر النظام البرلماني البريطاني في تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك سياسياً، فقد تم التعبير عن ذلك المبدأ بقولهم إن "الملك يسود ولا يحكم" فالملك لا يباشر أعمال السلطة بنفسه، حيث إن سلطاته الفعلية انتقلت إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، ولم يتبق للملك سوى بعض الامتيازات الشكلية أو الحقوق الأدبية فقط، وأصبحت الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية والمحور الرئيس الفاعل في ميدان السلطة التنفيذية، حيث تقع على عاتقها مباشرة شؤون الحكم في الدولة، وعليه كان من الطبيعي أن لا تتم مساءلة الملك في بريطانيا من الناحية السياسية؛ لأنه لا يملك ابتداءً أية سلطات فعلية، حتى تتم محاسبته عليها. وعند مقارنة هذا الوضع بما هو عليه الحال في النظام البرلماني الأردني، نجد أن الملك في الأردن غير مسؤول من الناحية السياسية أيضاً، ولكن ليس لأنه مجرد من السلطة الفعلية^(٢)، كما هو حال الملك في بريطانيا، فالملك في الأردن يتمتع بصلاحيات دستورية فعلية، إلا أنه لا ينفرد في ممارسة تلك الصلاحيات، حيث يمارس الملك صلاحياته بموجب إرادة ملكية سامية تحمل توقيع كل من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، يبدى الملك موافقته عليها بتبني توقيعهم فوق التوقيعات المذكورة، وبمشاركة الوزارة للملك في ممارسة صلاحياته الدستورية فإنها تتحمل المسؤولية السياسية الكاملة. وعليه لا يجوز أن تتم مساءلة الملك أمام البرلمان عن شؤون الحكم في

(١) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص ٣٠٧.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص ٣٣.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا- الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٢) د. ثروت بدوي- النظم السياسية- دار النهضة العربية- القاهرة- ١٩٧٥، ص 163.

الدولة، كما لا يجوز أن يتم توجيه الأسئلة، أو الاستجابات إليه؛ لأن الوزارة هي المسؤولة عن ذلك كله أمام البرلمان

ثانياً: عدم المسؤولية الجنائية:

يقصد بعدم المسؤولية الجنائية في النظام البرلماني، أن رئيس الدولة لا تجوز محاكمته عما يرتكب من أعمال وتصرفات حتى وإن كانت تلك الأعمال أو التصرفات جرائم تقع تحت طائلة قانون العقوبات، دون التفرقة فيما إذا كانت تلك الجرائم متعلقة بسلطاته الدستورية التي يمارسها عن طريق الوزارة، أو جرائم عادية يرتكبها بصفته الشخصية، وعدم المسؤولية الجنائية للملك في النظام البرلماني تجد سندها فيما تضمنته الوثائق البريطانية من أن "شخصية الملك مصونة لا تمس"، وليبان مدى شمول وإطلاق تطبيق قاعدة عدم مسؤولية الملك الجنائية في النظام البرلماني، وضرب الفقه البريطاني المثال التالي: (لو حدث وقتل الملك بيده وزيراً فإن المسؤولية تقع على عاتق رئيس الوزراء أو الوزير الأول وليس على عاتق الملك مرتكب الجريمة، أما إذا قتل الملك رئيس الوزراء أو الوزير الأول فلا تكون هناك مسؤولية على أحد^(١))، ولاضير في المثال السابق، الذي يخالف العقل وأبسط قواعد المنطق تقريراً لقاعدة قانونية، تعطي الملك صلاحية ارتكاب جرائم القتل مع تحصينه من المسؤولية، حيث إن هذا المثال الذي ضربه الفقه البريطاني كان يقصد به بيان مدى عدم مسؤولية الملك الجنائية المطلقة فقط، مما يعني أن ذلك المثال أقرب إلى الناحية الخيالية أو الفرضية فقط أما من الناحية الواقعية فلا وجود له، كما أننا لا نسلم به؛ لأن حياة الإنسان والحفاظ عليها، أهم من أي امتياز أو تحصين يمنح لأية جهة كانت^(٢).

ويؤيد هذا ما حدث في بريطانيا مهد النظام البرلماني وأساس نشأة مبدأ عدم مسؤولية الملك المطلقة، حيث إن مبدأ عدم مسؤولية الملك جنائياً في النظام البرلماني البريطاني كان محترماً ومطبقاً في الظروف العادية، ولكنه في الظروف غير العادية (الاستثنائية) التي مرت بها بريطانيا في بعض مراحل تاريخها لم يحترم أبداً، حيث تمت محاكمة ملوك بريطانيا أمام البرلمان وتم عزلهم لعدم القيام بواجبات مناصبهم، وأكثر من ذلك تمت محاكمة (الملك شارل الأول) الذي تسبب بنشوب حرب أهلية امتدت من سنة 1642 إلى سنة 1649، أمام البرلمان. حيث وقع الملك خلل تلك الحرب أسيراً وتمت محاكمته أمام محكمة خاصة مكونة من بعض أعضاء مجلس العموم، الذين قرروا أن الملك شارل الأول مرتكب لجريمة الخيانة العظمى لحقوق الشعب وحرياته إذ عُدَّ تجنيده للجيش لمقاتلة البرلمان خيانة وقد فقد حياته لذلك السبب بتنفيذ حكم الإعدام عليه سنة (1647)^(٣)، فإذا كان جزاء الملك شارل الأول الإعدام لأنه ارتكب جريمة الخيانة

(١) عثمان حسين عثمان محمد، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 1998، ص ٣٠.

(٢) عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1985، ص ٢٧٠.

(٣) سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، الطبعة الأولى، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٣.

العظمى بحق الشعب البريطاني، فما جزاء من يقتل نفساً بريئة بغير حق؟ وإليه لا نذهب مع التفسير الفقهي الذي حاول تسويق مبدأ عدم مسؤولية الملك الجنائية، إن خضوعه لمحاكم بلده في المسائل الجنائية لا يتفق وطبيعة مركزه السامي^(١)، وعلى الرغم من تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك الجنائية في النظام البرلماني، إلا أنه لا يستغل ذلك المبدأ ويسئ استخدامه؛ لأن طبيعة مركز الملك في النظام البرلماني يفرض عليه أن يكون رمزاً للدولة وحكما بين السلطات العامة وأداة التوازن فيما بينها، بالإضافة إلى أن طبيعة تنشئة الملوك والعناية الخاصة التي يتلقونها في القصور لعددهم مستقبلاً لا اعتلاء العرش، كل ذلك يجعل الملك يناهض بنفسه عن ارتكاب الجرائم وإلا عرض نفسه إلى مصير مجهول ونتائج لا تحمد عقباها.

وفي الحقيقة إن عدم مسؤولية الملك الجنائية في النظام البرلماني، تضيي عليه حماية من إساءة استخدام البرلمان لوسيلة الاتهام الجنائي، حيث إن هذه الوسيلة تتضمن الاتهام الجنائي للوزراء دون الاتهام السياسي، ولكن البرلمان البريطاني حولها إلى وسيلة اتهام سياسية، إذ أصبح مجرد تحريك المسؤولية الجنائية من جانب مجلس العموم كافياً لتقديم الاستقالة من جانب الوزارة؛ لأن مصير الوزارة حينئذ بيد البرلمان حيث إن مجلس العموم يحرك الاتهام وكيف الجرائم وفق صلاحياته التقديرية، ويتولى مجلس اللوردات أمر المحاكمة، وزادت فعالية تلك الوسيلة بإلغاء حق العفو الملكي عند استعمال وسيلة الاتهام، وعدم جواز حل مجلس العموم بسبب قيامه بذلك الاتهام^(٢).

ونخلص من كل ما تقدم أن الملك غير مسؤول جنائياً، وذلك حماية له من تحويل المسؤولية الجنائية إلى سياسية وليس إعطاءه الذين يرتكب الجرائم، ولكن في حال ارتكب جريمة معينة بنفسه، فإنه يبقى غير مسؤول تطبيقاً لمبدأ عدم مسؤولية الملك الجنائية ولكن يخشى على اضطراب مركزه وتزعزع ثقة الشعب به، أما إذا كانت الجريمة مرتكبة من جانب الوزارة بتوجيهات الملك وأوامره فإن المسؤولية الجنائية تبقى قائمة وتحملها الوزارة؛ لأن أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تعفي الوزراء من مسؤوليتهم.

ثالثاً: عدم المسؤولية المدنية:

يقصد بالمسؤولية المدنية محاسبة الشخص على الضرر الذي ألحقه بالغير بدون وجه حق، فيتحمل الشخص تبعات فعله الضار ويترتب عليه جبر الضرر بإعادة المضرور إلى الحالة التي كان عليها قبل وقوع الضرر، والمسؤولية المدنية تقوم باعتبارها جزاءً مترتباً على الأضرار بالمصالح الخاصة، ويدفع تعويض الضرر بناءً على طلب المضرور، وتتسع لتشمل كل فعل ضار سواء وقع عن عمد أم عن مجرد إهمال أي كان

(١) عثمان حسين عثمان محمد، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٢) خليل، محسن، ١٩٧١، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية، ص ٣١٦.

نوعه^(١)، وتطبيقاً لمبدأ عدم مسؤولية الملك المطلقة في النظام البرلماني، فإنه لا يترتب على الملك تعويض عن الضرر المترتب على ممارسة صلاحياته، فذات الملك مصونة لا تمس ولا يمكن مساءلته بأي حال من الأحوال، وتكون الدولة هي المسؤولة عن تلك الأضرار في حال وقوعها، وفق الشروط التي يحددها القانون والقضاء. وفي حال ترتب التعويض على صلاحيات مارسها الملك بواسطة وزرائه، فإن الوزارة هي من تتحمل المسؤولية المدنية، وتقوم بدفع التعويض اللازم. تبين لنا مما تقدم أن مسؤولية الملك في النظام البرلماني التقليدي يحكمها مبدأ عدم المسؤولية المطلقة، فهو غير مسؤول سياسياً ولا جنائياً ولا حتى مدنياً^(٢)

البند الثاني: مدى مسؤولية رئيس الجمهورية في العراق وفقاً لدستور سنة ٢٠٠٥.

نصت المادة (٦١/سادساً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فيما يخص بع مجلس النواب على (مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب)، ونستشف من النص امرين مهمين هما:

١- ان المساءلة جاءت بصورة مطلقة، ومن ثم تفيد تحقق المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وبهذا يكون المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥، قد انفرد من بين الدساتير الدول البرلمانية الاخرى في تقرير مسؤولية رئيس الدولة السياسية امام البرلمان^(١)

٢- تبتدأ المسائلة بقرار يصدره مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه والذي يجب ان يكون مسبباً اي متوافراً على المبررات القانونية الكافية لتواجه الاتهام. اما نوع الجرائم التي يتهم فيها رئيس الجمهورية وجهة المحاكمة ونوع العقوبة فذلك ما نصت عليه المادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور، اذ نصت على (اعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، في احدى الحالات الاتية: (الحنث عن اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى). وازاء عدم تحديد الدستور لمضمون الحالات التي يسأل عنها رئيس الجمهورية، لابد لنا من الوقوف على رأي الفقه في العراق لاستجلاء مضمونها، ف رئيس الجمهورية ما ان يتم انتخابه من قبل مجلس النواب حتى وجب عليه ان يؤدي اليمين الدستورية امام مجلس النواب^(٢)، وبالصيغة التي نص عليها المادة ٥٠ من الدستور^(٣).

(١) حنين محمد أكرم، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011، ص ٥٦.

(٢) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية، 1971، ص ٣٦٦

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ص ١٥٥

(٤) راجع نص المادة (٧١) من الدستور العراقي، سبق ذكره،

(٥) راجع نص المادة (٥٠) من الدستور

وبعد تأدية راييس الجمهورية لليمين الدستورية يتوجب عليه الالتزام بضمانيتها ، والا ينقض العهد الذي قطه على نفسه، وبخلاف ذلك اي اذا اخل بالتزاماته الدستورية، يعد مرتكباً للحنث في اليمين الدستورية^(١)، وبهذا فقد انفرد الدستور العراقي من بين دساتير الدول العربية الاخرى في مساءلة رئيس الدولة عن جريمة الحنث في اليمين الدستورية^(٢).

اما الخيانة العظمى فتتحقق في كل فعل يرتكبه رئيس الجمهورية عن قصد او بفعل اهمال شديد من شأنه المساس بامن الدولة الداخلي او الخارجي او يعرض مصالح الدولة العليا للخطر او يشكل اخلاقاً جسيماً بواجباته الدستورية^(٣).

ويبدو مما سبق ان الحالات الي يسائل عنها رئيس الجمهورية وفقاً للدستور وان بدت جزائية لارتكابه افعالاً يمنع منها القانون، الا ان سمة المسؤولية السياسية فيها واضحة، وذلك لايراد الدستور لها على وجه الخصوص واختصاصاتها برئيس الجمهورية من دون غيره، ولخصوصية جهات الاتهام والادانة فيها، لنوعية العقوبة المفروضة عليها، وهي الاعفاء او الاقالة من منصب الرئاسة.

الخاتمة

إن النظام البرلماني يقوم في مبدأ الفصل بين السلطات على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر أو تطغى إحداها على الأخرى والنظام البرلماني لم ينشأ طفرة واحدة، وإنما كان وليد ظروف تاريخية وسوابق عرفية

نشأت وتطورت واستقرت في إنجلترا وإذا كانت أصول النظام البرلماني قد استقرت في إنجلترا على النحو السابق، إلا أن هذا النظام قد انتقل منها إلى غيرها من الدول واتخذ ألواناً مختلفة من حيث التطبيق غير أن هذا الخلاف لا يمس في حقيقته سوى الجزئيات والتفصيلات الخاصة بهذا النظام دون أصوله أو عمومياته وللنظام البرلماني دعائمين الأولى ثنائية السلطة التنفيذية وهي رئيس دولة غير مسؤول لذلك سنبين اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها

- النتائج

١- إن نجاح أو إخفاق النظام البرلماني لا يرجع للنصوص فقط، وإنما تساهم فيها عديد من

العوامل كالتقاليد و التربية السياسية وظروف داخلية وخارجية وغيرها، وعليه فإن الخير الذي يعزز النجاح وينبذ الإخفاق يأتي بفضل توفير دعائمين في رأي الباحث ، الأولى أن تحتوي مواد الدستور على روح الديمقراطية وعلى إحترام حقوق الإنسان ، أما الدعمة

(١) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مركز العراق للدراسات، بغداد، ط١، ٢٠٠٩، ص٢٤٧.

(٢) د.علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، ط٢٠١٢، ص٢١٩.

(٣) رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مصدر سابق، ص٢٤٧.

الثانية فهي وجود شخصيات كفؤة على رأس أداة الحكم؛ أي شخصيات قوية ذات كفاءة وخبرة ونزاهة وغيره على الخدمة العامة وموضع تقدير واحترام من الشعب.

٢- ضعف الرقابة البرلمانية ومن بين هذه الرقابة الاستجواب على أعمال السلطة التنفيذية في فلسطين ومصر بوصفه أحد وسائل الإخلال بالتوازن بين السلطتين. إن هذا الضعف جاء وليد سبب وأدى هذا السبب إلى نتيجة؛ أما السبب، فيتلخص في غياب الكفاءة في ممارسة الوظيفة البرلمانية وهو التشريع بمراحله، الأمور المالية وبخاصة ما يتعلق بالموازنة العامة، ومراجعة أعمال الحكومة ومراقبتها وفي عدم الإلمام بالتطور والتقدم العلمي الهائل الذي انعكس إيجابياً على جميع المرافق في الدولة وفي إحساس النائب وشعوره أنه ممثل لدائرته وليس للأمة بكاملها. أما النتيجة فتتلخص في أن البرلمان سواء في مصر أم في فلسطين منذ أن تبلورت وظيفته في الرقابة على السلطة التنفيذية لم يجبر أي حكومة على الاستقالة نتيجة لحجب الثقة، وفي أنه بدلاً من أن يعمل البرلمان على إزالة تلك الأسباب وتفعيل دورة في الرقابة وبدلاً من وضع النصوص الخاصة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية موضع التطبيق، وأقصد بذلك ما يتعلق بالاستجوابات والأسئلة والتحقيق.

- التوصيات

- ١- تأكيد أهمية تفعيل السلطة التشريعية لدورها الرقابي، واستعمال آليات المساءلة البرلمانية الممنوحة لها حسب تدرجها، لأخذ موقعها الصحيح بين السلطات الثلاث ، وألا يقتصر عملها على إصدار توصيات لا يتم تنفيذها أو توجيه اللوم فقط ، دون استعمال أداة الاستجواب، والتأكد من قيام الجهات الحكومية المختلفة بواجباتها القانونية
- ٢- وجوب تفعيل ديوان الشكاوى في السلطة التشريعية، والنصوص النازمة لها في النظام الداخلي للمجلس، أو أفراد نظام خاص بها ينظم آلية تلقي الشكاوى بصورة مفصلة ومتابعتها.
- ٣- تأكيد ضرورة احترام السلطة التشريعية لنظامها الداخلي، والعمل على تأسيس أعراف برلمانية وترسيخها، لتؤكد استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، وأخذ زمام المبادرة في عملية الإصلاح، وتفعيل اللجان داخل المجلس.