

الفصل الثاني

عوارض الاستجواب وآثاره

سبق أن بينا الأحكام الإجرائية للاستجواب البرلماني، واستعرضنا من خلاله جميع المراحل الإجرائية التي يمر بها الاستجواب من لحظة تقديمه حتى مناقشته، والتعقيب عليه وانتهاء المناقشة، ولكن مما يجدر بيانه في هذا السياق أن الحديث، أنه في الفترة التي تتخلل تقديم الاستجواب ومناقشته، فقد يعترضه عارض يقعد به عن إحداث أثره وينتهي تتابعه الإجرائي فيحول دون وصوله إلى غايته أو الإجابة عنه، وهذا العارض إما أن يكون سقوطاً له، أو تنازلاً عنه.

وجدير بالذكر أن أثر الاستجواب ينصرف أساساً إلى النتائج المترتبة على الاستجواب في جلسة مناقشته، ونظراً لكون الاستجواب يمثل -كما بينا- إتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها فإنه ليس كمثله من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، حيث يترتب في حال عدم سقوطه واسترداده نتائج خطيرة.

حيث ينتهي الاستجواب عادةً إلى أحد مصائر ثلاثة: وهي إما أن يتبين بعد المناقشة أن الحكومة قامت بواجبها خير قيام، وأنها تستحق الشكر بدلاً من اللوم، ولهذا ينتهي المجلس إلى توجيه الشكر لها بصورة أو بأخرى^(٢٤١)، وهذا المسلك من المجلس يشير لتجديد الثقة بالحكومة سواء كلها أو بالوزير المستجوب وحده وتأييد للسياسة المطبقة^(٢٤٢)، أما المصير الثاني للاستجواب هو أن تكشف المناقشة بشأن الاستجواب عن أن الحكومة لم تكن قد أخطأت، أو قامت بأخطاء يسيره يمكن التجاوز عنها، وينتهي الاستجواب إلى قرار بالانتقال إلى جدول الأعمال. والأثر الثالث والأخير وهو أهم ما يمكن أن يترتب على الاستجواب، وهو احتمال إثارة موضوع المسؤولية السياسية للوزراء كل على حده أو للحكومة في مجموعها أمام المجلس، وذلك عن مخالفات سياسية يقدرها المجلس.

(٢٤١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩٥.

(٢٤٢) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٢٠.

وعلى هدى ما تقدم سوف نتولى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وعلى النحو الآتي .:

المبحث الأول: عوارض الاستجواب البرلماني

المبحث الثاني: آثار الاستجواب البرلماني

المبحث الأول

عوارض الاستجواب البرلماني

في الفترة التي تتخلل تقديم الاستجواب ومناقشته قد يعترضه عارض يقعد به عن إحداث أثره، ويقف أمام وصوله لمراحله الأخرى، فيحول دون تحقيق الهدف أو بيان وجه الإتهام ومحاسبة الحكومة، وهذا العارض إما أن يكون بإسترداده والتنازل عنه أو سقوطه. ومما تجدر الإشارة إليه أن القواعد المنظمة لهذين العارضين، تمثل قواعد عامة، تطبق على وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، كما تطبق على الاستجواب مع اختلافات طفيفة تقتضيها الطبيعة الذاتية وخصوصية التنظيم الإجرائي لكل منهما. وفي هذا المقام سوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين، وعلى الوجه الآتي :

المطلب الأول: استرداد الاستجواب والتنازل عنه

المطلب الثاني: سقوط الاستجواب

المطلب الأول

استرداد الاستجواب والتنازل عنه

قد ينتهي الاستجواب قبل مناقشته، ويكون ذلك إما باسترداده أو التنازل عنه ممن قدمه. حيث تجيز بعض الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لكل عضو من أعضاء المجلس النيابي، كان قد تقدم باستجواب، أن يسترد الاستجواب، وهذا ما نصت عليه المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ على أنه (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت. ...) وفي هذه الحالة يمتنع على المجلس النظر في طلب الاستجواب، وهذا يعني أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧، في تنظيمه لاسترداد الاستجواب قد عد الاستجواب حقاً شخصياً لمقدمه، وأجاز له أن يسترده في أي وقت قبل مناقشته^(٢٤٣).

(٢٤٣) أشارت المادة (٦٠) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية الصادرة عام ٢٠٠٤، إلى ذات الحكم بقولها : (للمستجوب الحق في الرجوع عن طلبه بالاستجواب في أي وقت). بينما لم يتضمن دستور ١٩٧٠ أو قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ والنظام الداخلي الصادر بموجبه والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ ونظامه الداخلي لسنة ١٩٩٩ أي إشارة إلى هذه الحالة.

ومما لا شك فيه أن هذا القول ينافي طبيعة الاستجواب، ومعناه الذي يختلف عن السؤال، كما اشرنا سابقاً، والذي يقيم علاقة شخصية بين مقدمه وأحد الوزراء، ولا يترتب عليه مناقشة مع بقية الأعضاء في المجلس أو اتخاذ قرار معين، أما الاستجواب فإنه إذا كان جائزاً لكل عضو أن يتقدم بالاستجواب بمفرده إلا أنه ليس حقاً شخصياً لمقدمه، وإنما يعد حقاً عاماً للمجلس كله، فالاستجواب بعد تقديمه، وإدراجه في جدول الأعمال يتجاوز العلاقة بين مقدمه والمقدم ضده، وآية ذلك هو اشتراك كل أعضاء المجلس في فعاليات الاستجواب سواء في المناقشة في موضوعه أم التصويت على آثاره^(٢٤٤).

ويبدو للباحث أن استرداد الاستجواب يكون بعد تلاوته وليس قبلها، ذلك أن تلاوة الاستجواب في المجلس تعبير عن أن المجلس أدرك أن هنالك استجواب أما قبل هذه التلاوة فلا يمكن الاسترداد، وذلك لكي تترك الفرصة لغير العضو مقدم الاستجواب أن يتمسك بالاستجواب ويتبناه^(٢٤٥).

وبناءً على ما تقدم فالاستجواب بعد تقديمه وإدراجه في جدول الأعمال لم يعد حقاً خالصاً لمقدمه، بل تعلق به حق المجلس ككل في تجلية موقف الحكومة أو أحد أعضائها مما يتضمنه الاستجواب من إتهامات، ويترتب على ذلك إذا فرض أن مقدم الاستجواب تنازل عنه فلا ينتهي الأمر بهذا التنازل، وإنما يجوز لغيره من الأعضاء الحلول محله، وتبني الاستجواب، والدفاع عنه والسير في إجراءاته^(٢٤٦).

ولا شك في أن هذا الأمر سوف يردع الحكومة عن محاولة عقد صفقات سياسية مع الأعضاء الذين يتقدمون بالاستجوابات؛ وذلك لأن تنازل مقدم الاستجواب عنه لا يمنع غيره من الأعضاء من تبنيه والاستمرار في مناقشته^(٢٤٧).

(٢٤٤) د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٢٤٥) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٢٤٦) د. محسن خليل : القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٤٣٩.

(٢٤٧) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠٠.

وهنا تجب الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ لم يبين آلية حق عضو المجلس النيابي باسترداد طلبه بالاستجواب، والآثار المترتبة على الاسترداد. فقد جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ في المادة (٥٩) قاصراً في تنظيمه لحالات استرداد الاستجواب، حيث لم يشر إلا لحق عضو مجلس النواب بسحب طلبه بالاستجواب في أي وقت، وتجاهل تنظيم بعض الحالات التي قد تثير الخلاف، كآلية سحب طلب الاستجواب، وما تثيره من تساؤلات حول الصيغة المتبعة في ذلك بمعنى هل يتم سحب طلب الاستجواب شفاهة أم بصيغة تحريرية، والجهة التي يقدم لها طلب الاسترداد، ومن له حق قبوله أو رفضه، بإعتبار أن دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ في المادة (٦١/سابعاً/ج) أجاز توجيه الاستجواب من قبل عضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء؛ لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ويبدو وجه الغرابة في أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يتول تنظيم النتائج المترتبة على هذا الاسترداد، وهل يحق للأعضاء الآخرين تبني الاستجواب والموافقة عليه أم أنه يستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر إلى المجلس فيه بمجرد استرداده.

ولا تقف مواطن الإغفال عند هذا الحد بل إن المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧، سكنت عن بيان حكم حالة عدم حضور مقدم الاستجواب، وهل يعتبر غياب أحد الأعضاء الموقعين على طلب الاستجواب من الجلسة المحددة لمناقشته استرداد للاستجواب، ما لم يكن غيابه لعذر يقبله المجلس.

ويستتبط مما تقدم أن نص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ورد على إطلاقه. إذ أقر لعضو مجلس النواب حق سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت، وبدون أي قيد يذكر، وبأي طريقه تعكس هذا المعنى.

وهنا تجب الإشارة إلى أن المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد اعتبرت الاستجواب حقاً خالصاً لمقدمه، ويتأثر بالعوارض الشخصية له، إلا أنها لم تمنع

الأعضاء الآخرين من تبني الاستجواب متى استرده مقدمه, كما أنها في ذات الوقت لم تجز لهم تبنيه.

وربما يجد هذا الأمر تفسيراً له في نص المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور، بحيث إذا ما ترتب على الاسترداد نقص عدد الموافقين على الاستجواب عن العدد المطلوب، يتعرض طلب الاستجواب للإستبعاد، بسبب نقص أحد شروط تقديمه^(٢٤٨).

ومن السوابق البرلمانية، التي يمكن الاستشهاد بها في هذا الصدد، ما حدث في مجلس النواب العراقي من تقديم أحد النواب طلباً لاستجواب وزير الدفاع مشفوعاً بسبعة وعشرين توقيعاً للأسباب التي أوردها النائب في مذكرته، إلا أنه بعد مدة طويلة وصل الموضوع لتحديد موعد المناقشة انسحب بعض النواب من الذين سبق وأن وقعوا على الاستجواب، وبرر البعض انسحابه بأنه كان يقصد الاستضافة وليس الاستجواب، مما أفقد الطلب أهم شروط صحة الاستجواب، وبعد ذلك تم تحويل الاستجواب إلى طرح موضوع عام للمناقشة، كما أن الاستجواب بعد الموافقة عليه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرون عضواً، يصبح حقاً لمقدمي الاستجواب ككل، وليس حقاً شخصياً لأحدهم دون الآخر.

وعليه، فإن سقوط الاستجواب لباقي الأعضاء بزوال صفة البعض حكم غير سليم؛ وبالتالي كان الأجدر بالمشرع العراقي أن ينص على هذه التفاصيل لا أن يتركها عرضة، للتفسير والاجتهادات الخاطئة باعتبار أن الاستجواب ينطوي على مواضيع ذات أهمية كبيرة، وقد تكون هذه المواضيع محل اهتمام جميع أعضاء المجلس النيابي، كما قد يحمل أغلب هؤلاء الأعضاء أسانيد قوية بشأن موضوع الاستجواب، وعليه فأن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي خول رئيس المجلس مهمة مراعاة مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون^(٢٤٩).

(٢٤٨) انظر محضر الجلسة رقم (٦٩)، الدورة الانتخابية الأولى، السنة التشريعية الأولى، الفصل التشريعي

الأول، ٢٠٠٦.

(٢٤٩) نص المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

فإذا ما تبين لرئيس المجلس أن الاستجواب غير مستوف لشروطه سواء لمخالفته للدستور أو القانون أو مخالفته لأحكام النظام الداخلي للمجلس، جاز لرئيس المجلس عدم إدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد المناقشة فيه.

لذلك ندعو المشرع العراقي إلى إعادة صياغة نص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧، بحيث يبين فيها أن الاسترداد يكون كتابياً لإثبات واقعة الاسترداد، وأيضاً النص على أن عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب بدون عذر يقبله المجلس ففي هذه الحالة يؤجل نظر الاستجواب لمرة واحدة فقط.

وقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩، قواعد وأحكام استرداد الاستجواب والتنازل عنه، وعليه يمكن للعضو مقدم طلب الاستجواب استرداد استجوابه صراحة، كما يمكن أن يأتي العضو مسكاً يعد معه في نظر المجلس مسترداً لاستجوابه، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٠٦) على أن: (للمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت إما بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة، وفي هذه الحالة يستبعد الاستجواب من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب في الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب استرداداً للاستجواب، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة وذلك ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس، ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة، إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول).

وبناءً على ما تقدم، نستخلص بأن المشرع المصري نظم فرضان للاسترداد هما استرداد صريح وإرادي والآخر ضمني، وذلك على النحو الآتي:

١ - الاسترداد الصريح:

وفيه يعلن العضو مقدم طلب الاستجواب صراحة، ويستوي في ذلك أن يكون الطلب مكتوباً أو شفاهة، عن رغبته في التنازل عن طلبه أو استرداده وتنتج هذه الرغبة أثرها في أي وقت منذ تقديم الاستجواب وقبل البدء في مناقشته، فإذا كان الطلب مكتوباً توجه به مقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس في أي وقت قبل جلسة المناقشة، أما إذا كان الطلب شفاهة فيجب أن يكون في ذات الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، وفي الحالتين يترتب على استرداد الاستجواب استبعاده من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه (٢٥٠).

٢ - الاسترداد الضمني :

يعتبر العضو مسترداً لطلبه في الاستجواب إذا ما تغيب عن الجلسة المحدد لمناقشته بغير عذر (٢٥١) أو بعذر لم يقبله المجلس، ويترتب عليه ذات الأثر الذي يترتب على الاسترداد الصريح وهو استبعاد الاستجواب من جدول الأعمال أما إذا كان غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس، ففي هذه الحالة يؤجل المجلس نظر الاستجواب إلى جلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة. وهذا حكم سليم لا غبار عليه، ذلك أن عضو المجلس مقدم طلب الاستجواب يجب أن يجعل طلب استجوابه محل نظره وعنايته فيدرك موعد الجلسة المحدد لمناقشة طلبه ويتفرغ من أجل ذلك لكي لا يفرط في مراقبته لأعمال الحكومة، ما لم يكن لديه عذر مقبول لذلك (٢٥٢).

وعليه يمكن القول أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، لا تجيز للأعضاء تبني الاستجواب إذا استرده مقدمه، ويرى البعض (٢٥٣) أن هذا الحكم غير مقبول لعدة

(٢٥٠) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢٥١) انظر: جلسة مجلس الشعب المصري، مضبطة الجلسة السادسة والخمسون، ٢٣ / ٣ / ٢٠٠٨.

(٢٥٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١١١.

(٢٥٣) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة، تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٩٤، ص ١٦٠.

أسباب فهو من جهة يخالف التقاليد البرلمانية^(٢٥٤) المستقرة في هذا الشأن ومن جهة أخرى، فإن عدم السماح للأعضاء بتبني الاستجواب يعني اعتباره حقاً شخصياً لمقدمه، وهذا يتنافى وطبيعة الحق في الاستجواب؛ لأن الاستجواب بعد تقديمه وإدراجه في جدول الأعمال لم يعد حقاً خالصاً لمقدمه بل تعلق به حق المجلس ككل. فضلاً عن ذلك فإن هذا الوضع يسمح للحكومة بعقد صفقات سياسية مع العضو مقدم الاستجواب، لأن استرداده للاستجواب يعني نهاية الاستجواب باستبعاده من جدول الأعمال وعدم نظر المجلس فيه^(٢٥٥).

ويتضح مما تقدم أن الاستبعاد قد يترتب على الاسترداد إلا أن الفرق بين الاستبعاد كنتيجة للاسترداد وبين الاستبعاد كحالة مستقلة لإنهاء الاستجواب، إن الاسترداد والاستبعاد الناتج عنه إنما يتم بالإرادة المنفردة للعضو دون تدخل المجلس، أما الاستبعاد في الحالة الثانية فيتم بعيداً عن إرادة العضو سواء بتدخل من قبل المجلس نفسه. ونتيجة لذلك فإن المجلس في حالة الاسترداد لا يحول بين العضو وحقه في استرداد استجوابه، أما في حالة الاستبعاد فإن الاستجواب يكون ملكاً للمجلس وهو وحده صاحب القرار في قبوله أو رفضه وإذا ما استبعده في هذه الحالة لا يجوز طبقاً للوائح الداخلية للمجالس النيابية أن يتقدم به أحد الأعضاء خلال الدورة البرلمانية التي قدم فيها. وذلك على العكس من استبعاد الاستجواب كنتيجة للاسترداد إذ يجوز أن يقدمه أحد الأعضاء في ذات الدورة^(٢٥٦).

(٢٥٤) فقد نصت لائحة مجلس النواب المصري لعام ١٩٢٤، في المادة (١١٣) على أن (يجوز لكل من قدم طلباً بالاستجواب أن يسترده فلا ينظر فيه المجلس إلا إذا طلب ذلك واحد أو أكثر من بقية الأعضاء). إلا أن اللوائح التي عقيمتها كلائحة عام ١٩٦٠ و ١٩٦٤ و ١٩٦٩ و ١٩٧١، قد جاءت بحكم مغاير لما سبق فقد نصت على أن للمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت وفي هذه الحالة لا ينظر المجلس فيه وإذا أراد أحد الأعضاء أن يتبناه وجب عليه تقديمه من جديد. وعليه فإن هذه اللوائح قد جعلت الاستجواب مثله كمثل السؤال في ما يخص الاسترداد، وفي هذا يخرج الاستجواب عن طبيعته كونه يتعلق به حق المجلس منذ تقديمه حيث يكون لباقي أعضاء المجلس حق التمسك به في حال التنازل عنه من قبل مقدمه.

(٢٥٥) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٢٥٦) د. جلال السيد بنداري، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١١٤.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الاسترداد الضمني كما جاء النص عليه في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩، محل نقد، فمن جانب أن النص المتعلق بالاسترداد قد أخذ بما هو سائد في مجال الإجراءات الجنائية، من حيث تفسير الشك لصالح المتهم حيث نجدها تنتظر إلى طلب الاستجواب على أنه إتهام موجه من عضو المجلس النيابي إلى الحكومة أو أحد أعضائها.

وعليه، فإن أي تقصير في هذا الإتهام يكون لصالح المتهم-من وجه إليه الاستجواب- مما يترتب عليه استرداد طلب الاستجواب، وذلك لا يصح كون الاستجواب ينصب على السياسة العامة للدولة سواء أكان موجه إلى الحكومة أم لأحد أعضائها، ومن ثم يتعين على الأخير التصدي دون التذرع للإفلات من مناقشة طلب الاستجواب، ومن جانباً آخر إن طلب الاستجواب ليس حقاً شخصياً لمقدمه، فمتى تم إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس وتحديد موعد لمناقشته أصبح ملكاً للمجلس النيابي ككل^(٢٥٧)، وعليه فمن حق المجلس أن يصل إلى حقيقة موضوع الاستجواب، إلا أنه لا يمكن إجبار مقدمه على الاستمرار في مناقشته، ولكي نوفق بين هذين الاعتبارين نقول بوجوب النص على أحقية جميع أعضاء المجلس النيابي في تبني طلب الاستجواب والاستمرار في مناقشته في حال استرداد الاستجواب أو التنازل عنه من قبل مقدمه.

وهنا قد يسأل سائل في أي مرحلة يصبح الاستجواب فيها ملكاً للمجلس ككل؟ لقد اختلف الفقه في هذا الشأن فقد ذهب جانب إلى القول بأن طلب الاستجواب يصبح ملكاً للمجلس ككل عند بداية شرح مقدم طلب الاستجواب لاستجوابه^(٢٥٨)، إلا أن جانباً آخر قد ذهب إلى اعتبار أن طلب الاستجواب تكون له هذه الخاصية عند قيد الاستجواب بسجل خاص وتحديد موعد مناقشته^(٢٥٩)، إلا أن جانباً آخر ذهب إلى أنه بإدراج طلب الاستجواب

(٢٥٧) د. عبدالله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٢٥٨) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٢٥٩) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٣.

على جدول أعمال المجلس قد أصبح ملكاً للمجلس بأجمعه^(٢٦٠)، إلا أننا نرى أنه بمجرد تقديم طلب الاستجواب من قبل العضو وقبوله من المجلس قد أصبح ملكاً لجميع أعضاء المجلس.

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على آلية استرداد الاستجواب والتنازل عنه فقد جاء في المادة (١٤١) على أن: (إذا تنازل المستجوب عن استجوابه أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره فلا ينظره المجلس إلا إذا تبناه في الجلسة أو قبلها أحد الأعضاء). وعليه فإن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لم ترتب على التنازل على طلب الاستجواب أو غياب مقدمه انتهاءه وعدم جواز نظره، على عكس ما جاءت به اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩، فاللائحة الداخلية لمجلس الأمة قد أقرت الحق لأي عضو من أعضاء المجلس أن يتبنى طلب الاستجواب خلفاً لمقدمه، وهذا ما يتفق مع طبيعة الاستجواب باعتباره أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وليس حقاً خالصاً لمقدمه، وعليه يترتب على عدم تبني الاستجواب من قبل أحد أعضاء المجلس في الكويت سقوطه عملياً على الرغم من أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لم ترتب لمثل هذا الأمر^(٢٦١).

(٢٦٠) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٢٦١) إلا أن السوابق البرلمانية تؤكد بأن تخلي المستجوب عن استجوابه يسقطه، فقد قدم النائب في مجلس الأمة طلب استجواب إلى وزير الكهرباء والماء والمتعلق بشأن عدم إيصال المياه قليلة الملوحة إلى بيوت ذوي الدخل المحدودة إلا أنه قد سحب استجوابه بناءً على وعد الوزير الموجه إليه الاستجواب بإعادة دراسة النظم المطبقة في هذا الشأن لتحقيق الصالح العام، ولم يتبنه أيًا من الأعضاء الآخرين، وعليه اعتبر الاستجواب كأن لم يكن. انظر. مضبطة الجلسة رقم ١٢ بتاريخ ١٩٨٤/٥/٨، الفصل التشريعي الخامس، دور الانعقاد العادي الرابع، ص ٢٠ وما بعدها.

المطلب الثاني

سقوط الاستجواب^(٢٦٢)

إذا كان الاستجواب يمثل أخطر وسيلة في يد أعضاء البرلمان لفرض رقابة فاعلة على أعمال الحكومة أو أحد أعضائها، فيكون من المنطقي سقوط هذا الإتهام في حالات محددة^(٢٦٣)، أما بزوال وانتهاء عضوية من قدمه أو بتخلي وزوال صفة وجه إليه، إما بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم فيه أو بانتهاء الفصل التشريعي، وهذا ما أكدته المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧، إذ جاء فيها (يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه) وجاءت المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩، لتؤكد (يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذي قدم خلاله) كما نصت المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن (يسقط الاستجواب بتخلي من وجه إليه الاستجواب عن منصبه أو بزوال عضوية من قدم الاستجواب أو بانتهاء الفصل التشريعي). هذه هي حالات سقوط الاستجواب أو بمعنى آخر انتهاءه قبل أن يرتب أثره، وبمقارنة الوضع في العراق بما هو قائم في مصر والكويت سنجد أن هنالك اختلاف بين النطاقين في هذا الصدد، وهذا ما سنحاول بيانه بشيء من التفصيل عند دراستنا لهذه الأسباب وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول: زوال أو انتهاء عضوية مقدم طلب الاستجواب

الفرع الثاني: تخلي أو زوال صفة من وجه إليه الاستجواب

الفرع الثالث: سقوط الاستجواب بين انتهاء الفصل التشريعي وانتهاء دور الانعقاد.

(٢٦٢) بموجب المادة (٦٠) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليهم أما في ظل دستور ١٩٧٠ وقانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ ونظامه الداخلي، وكذلك القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ ونظامه الداخلي لسنة ١٩٩٩، لم يتم الإشارة إلى حالات سقوط الاستجواب.

(٢٦٣) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠١.

الفرع الأول

زوال أو انتهاء عضوية مقدم طلب الاستجواب

الاستجواب يقدم من عضو المجلس النيابي، وهو جزء من الاختصاص السياسي الذي يمارسه المجلس في رقابته على أعمال الحكومة، فإذا ما زالت صفة من تقدم به انتهى ذلك الحق ولم يعد بإمكانه مزاولته، وبمجرد تحقق سبب من أسباب زوال الصفة، والتي تعطي للنائب الحق في تقديم الاستجواب يصبح غير ذي صفة مما يؤدي إلى سقوط ذلك الاستجواب، وأياً كانت الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء عضوية مقدم طلب الاستجواب، فإن ذلك يؤدي إلى سقوط الاستجواب، فالعبرة إذاً ليست بسبب الانتهاء وإنما بانتهاء العضوية ذاته، فبمجرد زوال صفة النائب مقدم الاستجواب يصبح غير ذي صفة، ولكن موضوع سقوط صفة النائب عن مقدم الاستجواب لا يحدث أثره المسقط إلا بشروط وضوابط معينة يمكن الوقوف عليها من خلال تفحص حالات انتهاء العضوية، وعلى قدر تنوع تلك الحالات^(٢٦٤) تنتهي العضوية في المجالس النيابية في حالات الانتهاء الإرادي لها وحالات الانتهاء غير الإرادي.

أولاً: حالات الانتهاء الإرادي

تتلور هذه الحالات رغبة العضو مقدم الاستجواب في التخلي عن عضويته، وهذا الانتهاء يرجع إلى حالات ثلاث، الاستقالة الصريحة، والتي يقدمها النائب معلناً عن رغبته في عدم الاستمرار في عضوية المجلس النيابي، ولا تفقد العضوية في هذه الحالة إلى بقرار من المجلس نفسه بقبول الاستقالة، أما الحالة الأخرى فهي الاستقالة الضمنية^(٢٦٥) والتي نص عليها بعض اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، إلا أن اللائحة

(٢٦٤) تتعدد حالات انتهاء العضوية في المجالس النيابية سواء كان الانتهاء بصورة فردية مثل الوفاة والاستقالة وغيرها كما تنتهي العضوية بصورة جماعية كما هو الحال في حل المجلس أو انتهاء الحياة البرلمانية بصورة طبيعية بإكمال المدة الدستورية له.

(٢٦٥) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨١.

الداخلية لمجلس الأمة الكويتي جاءت بتنظيم فريد لهذه المسألة بحيث إذا تغيب العضو دون عذر مقبول أو إنصرف نهائياً من الجلسة دون إذن من رئيسها ينشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين على نفقته، وإذا تكرر غيابه في دور الانعقاد الواحد خمس جلسات متوالية أو عشرة جلسات غير متوالية دون عذر مقبول ينشر أمر غيابه بذات الطريقة السابقة، وتقطع مخصصاته عن المدة التي يغيبها العضو دون عذر مقبول، وينذر الرئيس العضو بهذه الأحكام قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الأحكام السالفة، وإذا تكرر الغياب بدون عذر بعد ذلك عرض الأمر على المجلس ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم أن يقرر استقالته، وعليه يفهم من غياب النائب في هذه الحالة، وبعد كل هذه الإجراءات أنه غير راغب في الاستمرار بعضوية المجلس، وأن نيته قد إتجهت إلى التخلي عن هذه الصفة وإلا كان بإمكانه الحضور قبل أن يؤتي غيابه أثره، ويعلن رغبته عن عدم التخلي ويبيدي أذاره^(٢٦٦).

أما الحالة الأخيرة، ومؤداها الجمع بين عضوية المجلس ووظيفة عامة أخرى مما يحظر الجمع بينهما، أو بين عضوية المجلس وعضوية أحد المجالس المحلية أو البلدية^(٢٦٧)، إلا أن هذا الجمع يمكن أن يكون مبرراً لسقوط العضوية، ذلك وفقاً للمادة (١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والتي توجب على العضو في هذه الحالة أن يحدد خلال الأيام الثمانية التالية لحالة الجمع أن يختار أحد الأمرين فإن أثر الصمت ولم يفعل، اعتبر مختاراً لأحدهما، ويترتب على ذلك أن كانت عضوية المجلس النيابي هي الأقدم وقد مضت الأيام التي حددها القانون لاختيار أحدهما، فإن هذا يؤدي إلى إسقاط العضوية في المجلس النيابي بقوة القانون.

(٢٦٦) المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المعدلة بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨.

(٢٦٧) المادة (٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، المواد (١٢، ١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

ثانياً: حالات الانتهاء غير الإرادي

يتبلور هذا النوع من الانتهاء في أمرين، إبطال العضوية^(٢٦٨)، إسقاط العضوية^(٢٦٩). وأن الجهة المختصة في إبطال العضوية هي محكمة النقض في النظام المصري وفقاً للمادة (١٠٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، والمحكمة الدستورية العليا في النظام الكويتي، ومجلس النواب في النظام العراقي وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور العراقي الحالي.

أما إسقاط العضوية فهو يختلف عن إبطالها، ذلك أنه يكون أثراً لفقد أحد الشروط اللازم توافرها في العضو بعد إجراء الانتخاب وتأدية العضو اليمين الدستوري، فهو أذاً يفترض قيام العضوية الصحيحة على عكس الإبطال الذي يؤكد أنها ولدت ميتة.

وفقاً للمادة (١١٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ لا يجوز إسقاط العضوية عن أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي إنتخب على أساسها أو أخل بواجباته، ويجب أن يصدر قرار المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه، وهي ذات الحالات التي نصت عليها المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لإسقاط العضوية، وأن إضافة إليها فقد العضو للحالة المدنية التي تواجه الحجر بحكم قضائي على عضو بسبب الجنون والعتة والسفه^(٢٧٠).

وبقراءة مضمون نص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ يلاحظ أنه رتب على زوال صفة مقدم الاستجواب سقوط الاستجواب، إذ أن اكتساب صفة عضو مجلس النواب تتم بناءً على توفر الشروط القانونية التي يتطلبها الدستور والقانون والتي تتيح له التمتع بكافة الحقوق ويكون أهلاً لأداء الواجبات، وعليه فإن فقدان أحد هذه الشروط فإن ذلك يفقده صفة عضو مجلس النواب فقد حدد قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ حالات إسقاط العضوية في المادة (١/أولاً) لأحد الأسباب التالية:

(٢٦٨) إبطال العضوية يعني إبطالها منذ بدايتها لعد توفر الشروط المطلوبة قانوناً لعضوية المجلس النيابي، أو

عدم نزاهة الانتخابات التي أعلن فوز العضو فيها أو عدم صحة نتائجها.

(٢٦٩) إسقاط العضوية يعني زوالها بعد أن ثبتت بفقدان أحد شروط العضوية أو الإخلال بواجباتها.

(٢٧٠) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٨٦.

١. يبؤ عضو المجلس منصّباً في رئاسة الدولة أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي آخر.

٢. فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات.

٣. الاستقالة^(٢٧١).

٤. الوفاة.

٥. صدور حكم قضائي بات بحقه بجناية وفقاً لأحكام الدستور.

٦. الإصابة بمرض عضال أو عوق أو عجز يمنعه من أداء مهامه في المجلس مشفوعاً بتقرير من لجنة طبية مختصة على أن لا تتجاوز مجموع إجازاته المرضية (ثلاثة أشهر) خلال فصلين تشريعيين متتاليين، وفي حال تجاوزه يحال على التقاعد وللـمجلس الحق في استئناف قرارات اللجان الطبية.

٧. إقالة العضو لتجاوز غيابه بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس في مجموع الفصل التشريعي الواحد.

٨. انتهاء مدة المجلس^(٢٧٢).

وهنا تجب الإشارة إلى أن البعض يرى^(٢٧٣) بسقوط الاستجواب لأي سبب من الأسباب، والأثر المترتب على ذلك عدم جواز نظره في المجلس، إلا أن جانباً من الفقه يرى^(٢٧٤) أن زوال صفة مقدم الاستجواب لأي سبب لا يؤدي إلى بذاته إلى سقوط الاستجواب، ويمكن لأي عضو آخر من أعضاء المجلس أن يتبنى الاستجواب إذا رأى أن هناك مسوغاً لبقائه، وهذه الحالة تتماثل مع تخلي عضو المجلس عن الاستجواب أو غيابه

(٢٧١) لم ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على حالة الاستقالة ولم يتطرق إليها.

(٢٧٢) أن مدة مجلس النواب في العراق حسب دستور ٢٠٠٥ هي أربع سنوات تبدأ من أول جلسة للمجلس حسب المادة (٥٦/أولاً) ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أحدها ثمانية أشهر يحدد مجلس النواب كيفية انعقادها حسب المادة (٥٧) من الدستور.

(٢٧٣) د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري مرجع سابق، ص ٢١٧.

(٢٧٤) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠٢.

عند المناقشة، وهذا الأمر يترتب عليه كما بينا عدم جواز نظر الاستجواب في المجلس إلا إذا تبناه عضو آخر، فهذا التقارب بين الحالتين كان يقتضي وحدة الحكم، فزوال صفة مقدم الاستجواب لأي سبب لا يؤدي بذاته إلى سقوط الاستجواب، وإنما يمكن أن يتبناه عضو آخر.

ويؤيد الباحث هذا الرأي؛ لأن الاستجواب ليس حقاً خالصاً لمقدمه؛ كي يسقط بزوال صفته وإنما يجوز لأي عضو آخر من أعضاء المجلس أن يتبناه إذا ما زالت صفة مقدمه كعضو في المجلس النيابي، فزوال صفة مقدم الاستجواب لأي سبب لا يؤدي بذاته إلى سقوط الاستجواب بصورة نهائية، وإنما إذا ترتب على ذلك أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة وعشرون عضواً وللمجلس عندئذ استبعاد الاستجواب لمخالفته للشروط المنصوص عليها في الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب، وبالتالي يمكن أن يتبناه عضو آخر من أعضاء المجلس إذا رأى أن مبرراته مازالت قائمة.

وبناءً على ذلك، فإن المغايرة في الحكم بين الحالتين يفتقر إلى المنطق القانوني السليم؛ لأن سقوط الاستجواب بزوال صفة مقدمه حكم غير مقبول لعدة أسباب. فهو يعتبر الاستجواب حقاً خالصاً لمقدمه، وهذا يتنافى وطبيعة الحق في الاستجواب؛ لأن الاستجواب بعد تقديمه ودرجه في جدول الأعمال لم يعد حقاً خالصاً لمقدمه بل تعلق به حق المجلس ككل^(٢٧٥)، ومن جهة أخرى فإن الاستجواب يقدم من قبل عضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً^(٢٧٦) وقد يوافق عليه في بعض الحالات عدد أكبر من الأعضاء مثلما حدث في استجواب وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) من قبل النائب صباح الساعدي في ١٧-٥-٢٠٠٩. حيث وافق على الاستجواب (١٠٥) عضواً. وبالتالي فإن زوال صفة واحد أو أكثر من مقدمي الاستجواب لا يؤثر إطلاقاً على سير الاستجواب إذا كان النصاب المطلوب لعدد الأعضاء كاملاً^(٢٧٧).

(٢٧٥) د. محمد أنس قاسم جعفر، النظام السياسي والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

(٢٧٦) ينظر المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢٧٧) كان الأثر المترتب على هذا الاستجواب أن استقال وزير التجارة قبل البدء بإجراءات سحب الثقة انظر:

محضر الجلسة رقم (١٢) الدورة الانتخابية الأولى، السنة التشريعية الرابعة، الفصل التشريعي الأول، بتاريخ

١٦-٥-٢٠٠٩.

كذلك فإن الاستجواب بعد الموافقة عليه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرون عضواً يصبح حقاً لكل مما يعني بطبيعة الحال عدم تأثر الاستجواب بالعوارض الشخصية لمقدميه.

وفي ضوء ما تقدم، يلاحظ أن زوال صفة مقدم الاستجواب لسبب من الأسباب لا يمنع غيره من الأعضاء من تبنيه والاستمرار في مناقشته، وهو الحل الذي تبنته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي^(٢٧٨).

وهنا يمكن أن يثور تساؤل مفاده هل يشترط قيام صفة النائب عند تقديم طلب الاستجواب فقط؟ أم أنه يجب أن تبقى الصفة قائمة حتى مناقشة الطلب والانتهاؤه منه؟.

لقد بينا أن حق الاستجواب هو حقاً خالصاً لمقدمه، إلا أنه بعد إدراجه يتعلق به حق المجلس ككل، وبذلك تكون طبيعة حق الاستجواب هي طبيعة مركبة، كونه حق فردي في تقديمه ولكنه حق جماعي للمجلس في مناقشته، ولا شك أن عضوية المجلس يجب أن تكون قائمة عند تقديم الاستجواب^(٢٧٩)، إلا أن الباحث يرى عدم ضرورة قيامها حتى مناقشة الاستجواب وصدور قرار فيه من المجلس، فإذا تعلق حق المجلس في الاستجواب وذلك بإدراجه في جدول الأعمال وتحديد موعد مناقشته، بات كل عضو من أعضاء المجلس النيابي على دراية بوجود الاستجواب ولكل عضو حق التمسك به، وفي هذه الحالة ينظر المجلس في طلب الاستجواب للبت فيه، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب العراقي، وكذلك الحال في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، ومجلس الأمة الكويتي قد اشترطتا الاستمرارية في صفة العضوية كشرط لبقاء الاستجواب ومناقشته^(٢٨٠).

(٢٧٨) تنص المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه ((إذا تنازل المستجوب عن استجوابه أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره فلا ينظره المجلس إلا إذا تبناه في الجلسة أو قبله أحد الأعضاء)).

(٢٧٩) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٢٨٠) من السوابق البرلمانية أن قدم أحد أعضاء مجلس الشيوخ المصري استجواب لوزير الداخلية، ثم إنتهت عضوية مقدم الاستجواب قبل النظر في طلبه، وحين حل موعد مناقشة طلب الاستجواب أثار ممثل الحكومة أن الاستجواب سقط؛ لأن مقدمه ليس عضواً في المجلس الآن، وقد وافق المجلس على استبعاده. مجلس الشيوخ، دور الانعقاد العادي الحادي والعشرون، مضبطة الجلسة الثالثة والثلاثين، في ٢٧/٥/١٩٤٦، ص ٦٩٥.

ويبدو للباحث أن اللوائح الداخلية لبرلمانات الدول محل الدراسة قد اعتنقت توافق صفة العضوية في مقدم طلب الاستجواب هو شرط بداية واستمرار، فإذا فقد العضو صفته سقط الاستجواب سواء كان فقد الصفة نتيجة الوفاة أو الاستقالة أو إسقاطها أو إبطالها، ونقترح تعديل النص المتعلق بسقوط الاستجواب، بحيث لا يترتب سقوط الاستجواب تلقائياً في هذه الحالة، وإنما يكون من حق أيّاً من أعضاء المجلس إعلان تمسكه به والاستمرار في مناقشته.

الفرع الثاني

تخلي أو زوال صفة من وجه إليه الاستجواب

يسقط الاستجواب بزوال صفة من وجه ضده الاستجواب، فإذا كان مقدماً ضد رئيس مجلس الوزراء فإنه يسقط باستقالة الحكومة أو إقالتها، أما إذا كان موجهاً إلى أحد الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة فإنه يسقط بإقالته أو استقالته؛ وذلك لأن غاية ما يمكن أن يتوصل إليه هو عدم الثقة بمن وجه إليه، وطالما الاستقالة أو الإقالة قد وقعت فعلاً فلا محل لنظر الاستجواب^(٢٨١)، بمعنى أنه يمتنع تقديم الاستجواب إذا أعلنت الحكومة تقديم استقالته إذ لا يكون له محل في هذه الحالة، وإن لم تقبل استقالته بعد وكانت لا تزال مكلفة بالبقاء لتصرف العاجل من الأمور^(٢٨٢)، كذلك الحال فيما لو أعلن الوزير المستجوب قراره بطلب إعفائه من منصبه في الوزارة.

ويرى البعض أن سقوط الاستجواب بسقوط الحكومة أو الوزير يرجع إلى قواعد دستورية أساسية ليست بحاجة إلى النص عليها فالغرض من الاستجواب هو مراقبة الحكومة ومحاسبتها عما قامت به من عمل فإن استقالت أو استقال الوزير المعني بالأمر فإن الاستجواب كوسيلة للرقابة السياسية على أعمال الحكومة أو أحد أعضائها قد بلغ غايته، في مثل هذه الحالة، وإن كان استباق الحكومة أو الوزير المعني بالاستقالة قد حال

(٢٨١) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٣١.

(٢٨٢) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

دون التصويت على سحب الثقة، فمن الممكن بعدها محاسبة الحكومة أو الوزير بطريق آخر كملاحقته قضائياً مثلاً^(٢٨٣).

إلا أن جانباً من الفقه يرى^(٢٨٤) سقوط الاستجواب لأي من هذه الأسباب محل نقد من جانب الفقه ذلك أن الاستجواب لا يوجه إلى الوزير بشخصه، حتى يمكن القول بسقوطه حال ترك منصبه وإنما يوجه إليه بصفته. أضافه إلى أنه قد يكون موضوع الاستجواب متعلقاً ببيانات أو معلومات ترتبط بنشأة الوزارة في عهد وزير أو حكومة سابقة عليه يستوجب مبدأ سير المرفق العام أن يجيب الخلف عن الاستجابات التي وجهه إلى السلف، لأنها استجابات تتعلق بالمرفق لا بالوزير إذاً طالما لا يتعلق الاستجواب بملاءمة قرار أصدره وزير سابق، ولا بالبواعث والأهداف التي كانت وراء السياسة التي إتبعها حكومة سابقة فإنه لا يمكن الحديث بسقوطه^(٢٨٥).

ولعل الخيار الأكثر تطبيقاً حينما يتعلق الأمر باستجواب موجه إلى أحد الوزراء، فعندما تستشعر الحكومة أن أغلبية الأعضاء سوف تصوت لصالح سحب الثقة من الوزير فإنها تبادر إلى الضغط على هذا الوزير لكي يتقدم باستقالته.

(٢٨٣) د. محمد عبد السلام الزيات وآخرون، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، الطبعة الأولى، بدون ذكر الناشر، ١٩٧١، ص ٢٨٨، إشارة د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

(٢٨٤) من السوابق البرلمانية أنه بعد مناقشة الاستجواب عن مزرعة الجبل الأصفر، أبدى أحد الأعضاء أنه إذا قدم استجواب بشأن تصرفات أحد الوزراء ثم استقال هذا الوزير فلا يكون هنالك محل لنظر الاستجواب، لأن غاية ما يمكن أن يصل إليه الاستجواب هو عدم الثقة بالوزير مما يترتب عليه استقالته. غير أن المجلس رأى الموافقة على نظر الاستجواب رغم استقالة الوزير. راجع د. محمد عبد السلام الزيات وآخرون، مرجع سابق، ص ٢٨٨. راجع كذلك. مضبطة جلسة مجلس النواب، الجلسة السابعة والأربعين، سنة ١٩٣٩.

(٢٨٥) من السوابق البرلمانية أنه بعد مناقشة الاستجواب عن مزرعة الجبل الأصفر، أبدى أحد الأعضاء أنه إذا قدم استجواب بشأن تصرفات أحد الوزراء ثم استقال هذا الوزير فلا يكون هنالك محل لنظر الاستجواب، لأن غاية ما يمكن أن يصل إليه الاستجواب هو عدم الثقة بالوزير مما يترتب عليه استقالته. غير أن المجلس رأى الموافقة على نظر الاستجواب رغم استقالة الوزير. راجع: مضبطة الجلسة السابعة والأربعين لمجلس النواب، سنة ١٩٣٩، ص ٥٣٩.

ومثال ذلك استقالة وزير التجارة العراقي عام ٢٠٠٩ حيث حضر الوزير المعني جلستين للاستجواب بتاريخ ١٦ و١٧/٤/٢٠٠٩، لكنه قدم استقالته قبل مناقشة مسألة طرح الثقة به، وقبلت استقالته، وبالتالي فقدت أحد أهم شروط الاستجواب بفقدان صفة من وجه إليه وسقط بذلك^(٢٨٦)، وكذلك الحال في الكويت فقد قدم استجواب إلى وزير العدل وأصر الوزير على صعود منصة الاستجواب والرد على المحاور الموجهة له، ولكن رئيس مجلس الوزراء لم يرغب في ذلك من باب عدم التصعيد السياسي بينه وبين مجلس الأمة إضافة إلى أنه لا يمكن التنبؤ بنتائجها وأبعادها السياسية^(٢٨٧).

ونشير في هذا الصدد إلى أن هنالك فرق بين المسؤولية السياسية للوزير والمسؤولية القانونية. فعندما يتخلى الموجه إليه الاستجواب عن منصبه يؤدي هذا الإجراء إلى انتهاء المسؤولية السياسية فقط. أما المسؤولية القانونية فتبقى، ويمكن مساءلته جنائياً أو مدنياً إذا كان لهذه المساءلة سند وأساس قانوني^(٢٨٨). وإذا كان اعتراف الوزير بالخطأ وتحمله المسؤولية يعد من الأسباب التي تجعل الوزير يتخلى عن منصبه ويقوم باتخاذ إجراءات اصطلاحية، إلا أنه إذا ما اعترف الوزير بخطئه أو قام باتخاذ إجراءات إصلاحية في وزارته لا يعني إيقاف مساءلته بل يبقى الاستجواب قائماً حسب الأعراف الدستورية إلى أن يتخلى عن منصبه^(٢٨٩).

مما تقدم يتضح أن تخلي أو زوال صفة من وجه إليه الاستجواب يكفي لإسقاطه، هذا أمر منطقي ذلك أن ترك من وجه إليه الاستجواب منصبه يجعل طلب الاستجواب بلا فائدة ولا موضوع، إلا أنه قد تثار صعوبات متمثلة بالتدوير الوزاري، وذلك بتغيير الحقيقة

(٢٨٦) راجع مضبطة مجلس النواب العراقي رقم (٦٩)، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى.

(٢٨٧) راجع مضبطة جلسة مجلس الأمة الكويتي رقم ٥٠١ الفصل التشريعي السادس، دور الانعقاد الأول

بتاريخ ٣٠/٤/١٩٨٥.

(٢٨٨) د. حنان القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة دراسة في الاستجواب البرلماني، مرجع

سابق، ص ١٢٤.

(٢٨٩) هناء المحروس، ما هو الدور الرقابي لمجلس النواب بالاستجواب وسحب الثقة، متاح على الموقع

الإلكتروني، www.nuwab.gov.bh.

الوزارية ممن وجه إليه الاستجواب إلا أن الباحث يرى أن التخلص من هذه الصعوبات يتم وفقاً لأحدى الاحتمالات التالية:

- **الاحتمال الأول:** أن من وجه إليه الاستجواب رغم انتقاله إلى وزارة أخرى إلا أنه ما زال يتمتع بصفته الوزارية فهل بقاء تمتعه بهذه الصفة تبرر استمرار النظر في طلب الاستجواب.

- **الاحتمال الثاني:** أن موضوع سحب الثقة ممن وجه إليه الاستجواب لا يمكن إلا بعد استجواب موجه إليه^(٢٩٠)، مما يعني أن عدم استكمال الاستجواب هو استحالة سحب الثقة ممن وجه إليه.

- **الاحتمال الثالث:** أن طلب الاستجواب قد قدم في موضوع داخل في اختصاص الوزير المقدم ضده الاستجواب، وقد كان هذا الشرط متحققاً إلا أن ترك الوزير وزارته وتقلده وزارة أخرى قد أصبح موضوع الاستجواب غير متعلق باختصاصه الوزارة.

إلا أن جانباً من الفقه يرى^(٢٩١) أن التدوير الوزاري للوزير المستجوب، والذي وصل إلى مرحلة طلب سحب الثقة منه غير جائز من الناحية الدستورية فإذا ما تم ذلك فإن التدوير لا يعفيه من المساءلة. وعليه فإن هذا الجانب من الفقه يرى عدم إعفاء الوزير من استئناف إجراءات المساءلة السياسية ضده مرة أخرى بناءً على أن هذا الإجراء مرتبط بحكم صفته الوزارية بعيداً عن الحقيبة الوزارية التي يشغلها، علاوة على أنها تمثل إتهاماً شخصياً موجه إليه وإن تعلق الأمر بأعمال وزارته التي يشغلها أبان تقدم طلب ذلك الاستجواب.

ويرى الباحث أن الأمر يحتاج إلى بحث من خلال التفرقة بين المراحل التي وصل إليها الاستجواب أبان التدوير الوزاري، وعليه فإذا كان التدوير الوزاري قد تم قبل مناقشة الاستجواب فإن الاستجواب يتم وقف النظر فيه لكونه أصبح غير ذي موضوع، ولكن

(٢٩٠) نص المادة (١٣١) من الدستور المصري الحالي، كذلك المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ، وكذلك

المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

(٢٩١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص ١١٧.

بشرط أن يكون هذا التدوير الوزاري قد قطع صلة من وجه إليه الاستجواب بالوزارة موضوع الاستجواب فإن هذا يؤدي إلى سقوط الاستجواب، وهذا ما أكدته الدستور واللائحة معاً^(٢٩٢).

وأما إذا كان التدوير الوزاري قد تم بعد مناقشة الاستجواب، فإن الإقتراحات التي قدمت أثناء مناقشة الاستجواب يكون لها قيمتها، وإن كان من بينها طرح الثقة ذلك أن موضوع طرح الثقة بمن وجه إليه الاستجواب لا يرتبط بحقية وزارية بعينها على خلاف مناقشة الاستجواب، والذي يشترط أن يكون موضوعه من اختصاص من وجه إليه، وأن هذا الأمر يؤيده رد قصد الحكومة عليها عند ثبوت اتخاذها لهذا الإجراء-التدوير الوزاري- للإفلات من المسؤولية السياسية لمن وجه إليه الاستجواب.

وعليه، يرى الباحث أن التدوير الوزاري يقضي بنقل المسؤولية من الوزير إلى الوزارة كلها ؛ نظراً لأنها مسئولة مسؤولية سياسية تضامنية عن السياسة العامة للدولة، وبذلك فإن سياسة الوزير هي جزء من سياسة الحكومة، وبذلك يمكن توجيه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للحكومة، إضافة إلى أن الوزارة التي تقبل التدوير الوزاري كخديعة للهروب من المسؤولية السياسية تكون هي نفسها واجبة المساءلة، ذلك أن ما حدث لا يدل على خلل في أعمال أحد الوزراء وإنما مسؤولية الوزارة ككل لا البحث في بقاء مسؤولية الوزير الذي تم تدويره.

ومن أجل ذلك يكون من الأوفق ألا تتضمن اللائحة الداخلية لبرلمانات الدول محل الدراسة، وفي العراق على الخصوص، في نصها الخاص بشأن حالات سقوط الاستجواب حالة تخلي أو زوال صفة من وجه إليه الاستجواب، وهو ما نأمل أن يأخذ به النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٢٩٢) هذا ما أكدته الدستور العراقي النافذ في المادة (٦١) وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ في المادة (٢٠٧) والمادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

الفرع الثالث

سقوط الاستجواب بين انتهاء الفصل التشريعي

وانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله

لقد تبنت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩، في هذه الحالة حكماً مغايراً لما تنص عليه الأنظمة الداخلية لبعض الدول، والتي ترتب على انتهاء الفصل التشريعي^(٢٩٣) سقوط الاستجواب، أما إذا انتهى دور الانعقاد فلا يؤدي ذلك إلى سقوط الاستجواب بل يستأنف المجلس نظره بحالته عند بدء دور الانعقاد التالي، كما هو الحال في الكويت إذ تنص المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن (يسقط الاستجواب بتخلي من وجّه إليه الاستجواب عن منصبه وبزوال عضوية من قدم الاستجواب وبانتهاء الفصل التشريعي وفي غير الأحوال السابقة إذا انتهى دور الانعقاد دون البت في الاستجواب يستأنف المجلس نظره بحالته عند بدأ الدور التالي).

ومن الجدير بالذكر أن سقوط الاستجواب بانتهاء مدة المجلس هو أمر بديهي، وذلك لأن انتهاء المدة المحددة للمجلس لأي سبب كان تؤدي إلى فقدان المجلس ولايته عن الأمة، ويصبح غير ذي صفة في محاسبة الحكومة، وقد تنتهي مدة المجلس بصورة طبيعية، وذلك بإنهاء الاجتماع الأخير له في المدة المحدد للمجلس قانوناً، وقد تنتهي

(٢٩٣) يقوم النظام البرلماني على أساس توقيت البرلمان بمدة معينة، والتي يطلق عليها في بعض الدول اصطلاح (الفصل التشريعي) يعود بعدها الأعضاء إلى الشعب ليحدد انتخابهم أو يسحب منهم الثقة وتتراوح مدد البرلمان حسبما تقرره الدساتير، حيث تتراوح مدة المجلس بين أربع أو خمس سنوات، أما الدساتير التي أخذت بأربع سنوات فهي دساتير سوريا والكويت والمغرب، أما دساتير الدول التي أخذت بالخمس سنوات هي دستور مصر وتونس. انظر د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٩٠.

قبل ذلك عن طريق حل المجلس، والذي يقصد به انتهاء حياة البرلمان قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي حدده الدستور^(٢٩٤).

وإذا انتهى دور الانعقاد دون البت في الاستجواب فيستأنف المجلس نظره بحالته عند بدء الدور التالي؛ ذلك أن أدوار انعقاد المجلس تعتبر متصلة طوال مدة المجلس، ومن ثم فإن تقرير سقوط الاستجواب بإنهاء دور الانعقاد يعد أمراً غير منطقي، ويفتقر إلى التبرير وفي تقريره حماية للحكومة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمالها عند

(٢٩٤) يعد حق المجلس النيابي الحق الموازن للمسئولية السياسية إذ بدون سلاح الحل تصبح الحكومة بدون سلاح يقابل ويوازي سلاح حق البرلمان في اقتراح عدم الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها. ويتخذ الحل أنواعاً عدة فقد يتم حل المجلس بناءً على الرغبة الخالصة لرئيس الدولة، وفي هذه الحالة يسمى بالحل الرئاسي، ويكون ذلك في الغالب في حال حدوث خلاف بين رئيس الدولة والوزارة المؤيدة من البرلمان، كما أن الحل قد يكون وزارياً أي يقع بناءً على طلب الوزارة في حال الخلاف بينها وبين البرلمان على أن الحل يتم في الحالتين بمرسوم من رئيس الدولة، فضلاً عما تقدم فإن الحل يتم بناءً على استفتاء من الشعب، ويطلق عليه الحل الاستفتاءي، وقد يخول الدستور المجلس ذاته بالحل مما يطلق عليه بالحل الذاتي أو التلقائي، إلا أن هذا لنوع الأخير من الحل ينطوي على خطورة نظراً للسرعة التي يتم بها حيث يقع بناءً على اقتراح داخلي من البرلمان، أما حل المجلس في العراق فقد رسم دستور ٢٠٠٥ طريقين الأول يتمثل في طلب يتقدم به ثلث أعضائه على أن يحتوي هذا الطلب الأسباب التي استدعت القيام بهذا الإجراء، أما الثاني فقد منح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية على طلب حل المجلس كما يجب أن يستند الطلب في هذه الحالة إلى مبررات واقعية كعجز المجلس عن القيام بواجباته أو أي أمر مهم يصبح معه المجلس غير ذي فائدة ففي هذه الحالة يحل المجلس بأغلبية عدد أعضائه. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد كبل يد السلطة التنفيذية في مسألة الحل حيث اشترطت المادة (٦٤) من الدستور على أن حل المجلس لا يتم إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه سواء تم طلب الحل من المجلس ذاته أو بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، وهو أمر يستحق النظر فيه كونه يحد من سلطة رئيس مجلس الوزراء ورئيس الدولة في اتخاذ هذا الحق المقرر للتوازن بين السلطتين: انظر لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع : د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ١٥٦.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٣٧. د. زينه عبد الصاحب كوزان، رسالتها السابقة، ص ١٨٤.

فقد نصت المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩، على أن (يسقط الاستجواب . . أو بانتهاء الدور الذي قدم خلاله). ويلاحظ على هذا النص أن المشرع المصري قد نص على الأسباب التي حددها المشرع العراقي لسقوط الاستجواب والمتمثلة في زوال صفة من تقدم بالاستجواب أو من وجه إليه، إلا أنه أضاف سببا ثالثا لسقوط الاستجواب وهو انتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله طلب الاستجواب فانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله الاستجواب يؤدي إلى سقوطه وفقا للنظام الداخلي لمجلس الشعب المصري، وحسن فعل المشرع العراقي عندما لم ينص على هذا الأمر كسبب لسقوط الاستجواب، ذلك أن سقوط الاستجواب بسبب انتهاء دور الانعقاد هو أمر يفتقر إلى المنطق القانوني السليم، كما يؤدي إلى تعطيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لأن أدوار الانعقاد تعتبر متصلة مدة الفصل التشريعي كله ويقدر في ذلك أن المجلس يقطع بينها حيث يقوم بإجازة سنوية^(٢٩٦). إلا أن نصوص اللوائح الداخلية السابقة في مصر قد تضمنت عبارة (ولمقدميها تجديدها)^(٢٩٧). وأن حق النائب في تجديد الاستجواب في الدورة التالية هو حق لا يمكن إنكاره، ولهذا نرى بالنص على ذلك، وقد حدثت سوابق برلمانية في مصر بينت أن المجلس قرر اعتبار الاستجابات المقدمة في دورة أو شكت على الانتهاء قائمه بعد انتهاء هذه الدورة. فقد حدث في دور الانعقاد العادي الثاني لمجلس النواب عام ١٩٣٧، حيث تليت استجابات وطلبت الحكومة تأجيل الإجابة أسبوعين -أي بعد انتهاء دور الانعقاد فقال رئيس مجلس النواب حينها أنه من المعروف أن الاستجابات تسقط بانتهاء دور الانعقاد إلا إذا جددتها مقدميها، فهل تعتبر الحكومة هذه الاستجابات

(٢٩٥) د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي (البرلماني) دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٢١٣.

٢٩٦ - د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠٢.

٢٩٧. راجع اللوائح الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة (١٩٤٣، ١٩٥٧، ١٩٦٠) في المواد (٢٢٢، ١٨٤،

١٦٨) منها.

قائمه إلى ما بعد انتهاء دور الانعقاد ؟ أم أن الأمر يحتاج إلى تجديدها بعد إفتتاح الدورة العادية ؟ وقد عقب رئيس مجلس الوزراء حينها قائلاً (أن هذه مسألة تتعلق باللائحة الداخلية للمجلس، وهو صاحب الشأن في هذا الأمر، والحكومة مستعدة للإجابة بعد أسبوعين). وعليه فقد عرض رئيس مجلس النواب على المجلس أمر الموافقة على أن تكون مناقشة هذه الاستجابات في الدورة القادمة فوافق المجلس^(٢٩٨).

(٢٩٨) د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

المبحث الثاني

آثار الاستجواب البرلماني

(المسئولية السياسية)

إن من النتائج التي يتمخض عنها الاستجواب- سحب الثقة عن الحكومة، وبذلك نستطيع أن نلمس مدى العلاقة الوثيقة بين الاستجواب وطرح الثقة، فالاستجواب بكل معنى الكلمة هو إتهام، والإتهام إذا ثبت على الحكومة فستكون هذه الأخيرة عدم ثقة ممثلي الأمة، وإذا كانت ثمة علاقة وثيقة بين الاستجواب وطرح الثقة فليس معنى هذا أن طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة لا يقعان إلا في حالة الاستجواب^(٢٩٩). فمن التقاليد البرلمانية الراسخة أن من حق الحكومة نفسها أن تطرح الثقة بغير أن تكون مسبوبة باستجواب، فهي تطرح الثقة بنفسها عند تشكيلها أول مرة، وبعد عرض برنامجها على المجلس.

وإذا عدنا إلى الدساتير محل الدراسة، نلاحظ أنها قد ربطت بين الاستجواب وطرح الثقة، بحيث لا يجوز اللجوء إلى حجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها، إلا بعد اللجوء إلى استجواب بحيث يكون عرض طلب حجب الثقة لاحقاً على استعمال حق الاستجواب. وأوضح مثال على ذلك ما نصت عليه المادة (٦١) من الدستور العراقي الحالي، وكذلك المادة (١٣١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، كذلك المادة (١٠٢، ١٠١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن قرار سحب الثقة لا بد أن ينطوي على فقد ثقة البرلمان بالحكومة، وعليه فإن قرار سحب الثقة يعني الحكم على الحكومة أو أحد أعضائها بعدم الصلاحية السياسية، وعليه يتعين أنه لا يمكن أن يصدر هذا الحكم إلا بعد الإدانة، وهذه الإدانة لا تكون إلا بالاستجواب حتى تتبين الحقيقة أو تثبت التهمة^(٣٠٠)، فإذا كان الاستجواب إتهاماً يوجهه البرلمان إلى الحكومة أو أحد أعضائها فطرح الثقة هو بمثابة طلب الإدانة^(٣٠١).

(٢٩٩) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٨٦.

(٣٠٠) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٨٧.

(٣٠١) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن ما يترتب على مباشرة حق الاستجواب البرلماني آثار معينة، تتلخص هذه الآثار في المسؤولية السياسية، وهذه المسؤولية تتمثل في مسؤولية الوزراء أو الحكومة أمام المجلس، وهي ليست مسؤولية مدنية أو جنائية. وعليه بدايةً لابد من استبعاد نوعين من المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية:

١- **المسؤولية المدنية:** وهي إلتزام الوزراء بإصلاح الأضرار المترتبة نتيجة خطأ شخصي منهم يصيب المواطنين سواء كان هذا الإصلاح بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو في صورة تعويض مالي. فالوزراء شأنهم في ذلك شأن جميع الأفراد في الدولة، فهم مسؤولون أمام المحاكم العادية عن أعمالهم الخاصة، أما المسؤولية الناتجة عن الأعمال المرتبطة بوظائفهم فينظرها القانون الإداري، وتختص بتطبيق أحكامها المحاكم الإدارية^(٣٠٢). ومن ثم تخرج المسؤولية المدنية عن نطاق البحث كونها غير مرتبطة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٢. **المسؤولية الجنائية**^(٣٠٣): وهي مسؤولية الوزراء عن الجرائم الجنائية التي يرتكبوها كالخيانة، والاختلاس، استغلال النفوذ، وغيرها من الجرائم التي ينص عليها قانون العقوبات أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء^(٣٠٤)، فكل وزير مسئول جنائياً عن الجرائم

(٣٠٢) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة "دراسة مقارنة"، دون ذكر الناشر، ١٩٩٠، ص ٣٧٩.

(٣٠٣) انظر في ذلك: د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٥١. د. عبدالله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، مرجع سابق، ص ٣٩١.

(٣٠٤) من المعلوم أن المسؤولية السياسية في كل نظام سياسي تتقرر قبل الوزارة ككل أو لأحد أعضائها بمناسبة الإخلال بأداء وظيفته المقررة له لتنفيذ السياسة العامة للحكومة والسياسة الخاصة لوزارته، إلا أن ذلك لم يمنع بعض دساتير النظم البرلمانية في تقرير المسؤولية الجنائية (غير السياسية) عن كل خرق للقانون يقوم به الوزير أو أي عضو من أعضاء الحكومة في غير مجالات الإخلال بالوظيفة، حيث نص القانون الأساسي العراقي (دستور ١٩٢٥) وتنظم هذه المسؤولية في المادة (٨١) منه، والتي قررت تشكيل محكمة عليا للنظر في بعض المنازعات القضائية التي يحددها القانون الأساسي، ومن ضمن هذه النظر في الجرائم التي يرتكبها الوزراء والمتعلقة بأداء وظائفهم.

التي يرتكبها، وتتعلق بأعمال وظيفته، وبالتالي تثار المسؤولية الجنائية للوزير عن هذه الأفعال المرتكبة.

أما المسؤولية السياسية فهي لا تتأسس على خطأ مدني، أو جريمة جنائية، إنما تتأسس على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجلس النيابي. ويقصد بالمسؤولية السياسية للوزراء اعتبارهم مسئولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان^(٣٠٥). فقد تكون هذه المسؤولية تضامنية، وقد تكون فردية. فهي تضامنية عندما توجه إلى الحكومة ككل، ويترتب عليها استقالة الحكومة الجماعية. وقد تكون فردية حينما توجه إلى وزير بمفرده.

وعليه فالمسؤولية السياسية للوزراء تتعدّد بمناسبة ممارستهم للمهام الموكولة إليهم، ومسؤولية الوزراء السياسية واسعة النطاق، فهي تشمل كل تصرفاتهم الايجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. ورقابة البرلمان لتصرفات الوزراء لا تقف عند حد بحث ومطابقة هذه التصرفات لقواعد القانون والمشروعية فحسب، وإنما تمتد لتشمل فحص ملائمة هذه التصرفات ومدى اتفاقها والمصلحة العامة للدولة كما يراها ويقدرها البرلمان^(٣٠٦). والجزاء الذي يترتب على المسؤولية الوزارية هو جزاء سياسي يكمن في اعتزال الوزير أو الوزارة لمنصبها، ذلك أن الحكومة يجب أن تكون حائزة على ثقة البرلمان، وتقرير مسؤولية الوزارة من قبل البرلمان يعني سحب الثقة منها، وإذا كان الحال كذلك كان على الوزارة التي تقرر مسؤوليتها أن تستقيل. فالمسؤولية السياسية للوزراء كما يقول الفقيه (موريس دوفرليه) ليست في حقيقتها إلا نوعاً من العزل لأعضاء الحكومة عن طريق البرلمان^(٣٠٧).

ولقد تبنى الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ المسؤولية السياسية للحكومة ككل أو لأحد الوزراء في المادة (٨٣) منه بقولها ((تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء

(٣٠٥) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة-الوزارة) في الأنظمة السياسية

المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣٨.

(٣٠٦) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٣٠٧) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع نفسه، ص ١٥٧.

إمام مجلس النواب، تضامنية وشخصية))^(٣٠٨). وقد نظّمت الفقرة (ا) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) من الدستور الشروط والإجراءات اللازمة لسحب الثقة من أحد الوزراء، فحددت الشروط الواجب توافرها لتقديم طلب سحب الثقة، والأغلبية المطلوبة لإصدار القرار والأجل المطلوب لإصدار المجلس قراره، والأثر المترتب على سحب الثقة^(٣٠٩).

كما حدد البند (ب/٣/٢/١) و(ج) و(د) من المادة ذاتها، الشروط الواجب توافرها

(٣٠٨) أما في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فإن المسؤولية الوزارية إما أن تكون مسؤولية تضامنية، وإما أن تكون فردية. بحيث يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين ومنفردين، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تتحل الوزارة بأسرها ينظر المادة (٤٠/أ).

(٣٠٩) ظل العراق فترة طويلة من أكثر البلاد افتقاراً إلى الممارسات الديمقراطية، حين أخذت حضارته العريقة بالإنحلال والإنهيار منذ أن وطئت أرضه أقدام الغزاة المغول، وقد عاش العراق فترات مظلمة من الجوع والقحط في ظل نظام تعسفي استبدادي إمتد من الاحتلال العثماني للعراق، وعلى أثر إندلاع ثورة العشرين، ومن ثم صدر أول دستور للعراق عام ١٩٢٥ باسم القانون الأساسي. وقد أقام هذا الدستور نظاماً سياسياً من النمط البرلماني، وأخذ هذا النظام بفكرة المسؤولية السياسية للحكومة بنوعيتها التضامنية والفردية، إذ كان بإمكان أعضاء البرلمان مراقبة أعمال الحكومة وتوجيه الأسئلة والاستيضاحات إليها، كما كان لمجلس النواب بأكثرية عدد أعضائه الحاضرين سحب الثقة من الحكومة بأكملها أو من أحد أعضائها، ومن ثم كان على الحكومة تقديم استقالتها أو على الوزير أن يستقيل (م ٦٦) من الدستور. وبعد ذلك جاء دستور ١٩٥٨، ولكن هذا الدستور لم يقم نظاماً سياسياً واضح المعالم. وبعد ذلك جاء دستور ١٩٦٢، وهذا الدستور هو الآخر لم يذكر مسؤولية الحكومة عن تقصيرها في أعمالها أو واجباتها، وبعد ذلك صدر دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ والذي استبعد كالدستور السابق، موضوع المسؤولية السياسية للحكومة. أما دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ فلم يتطرق إلى المسؤولية السياسية للحكومة، ولكنه عالج موضوع المسؤولية الجنائية فقط عندما نص على أن (الرئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهوري إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأدية أعمال منصبه) (م ٧٥). وهكذا استمر الوضع حتى دستور ١٩٦٨ وبموجبه كان الوزراء مسئولين أمام رئيس الجمهورية في أداء وظائفهم وتصرفاتهم (م ٥٠). ومعنى ذلك أن هذا الدستور قد أقر المسؤولية الفردية للحكومة. وبعد إصدار الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ لم تستكمل مؤسسات البناء الديمقراطي إلا في عام ١٩٨٠ عندما نشأ أول مجلس وطني ينبثق عن طريق الانتخاب العام المباشر، وقد حدد الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ واجبات المجلس الوطني، ومن هذه الواجبات توجيه الأسئلة والاستجابات إلى أعضاء الحكومة، وقد بين النظام الداخلي للمجلس الوطني تفصيلات ذلك. وهكذا نشأت المسؤولية السياسية للحكومة في ظل الدستور الملكي لعام ١٩٢٥، ثم تلاشت في الدساتير اللاحقة للظروف التي مر بها العراق آنذاك حتى عادت شيئاً فشيئاً في الدستور المؤقت علم ١٩٧٠، خصوصاً بعد إصدار قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠، وإن لم تكن بالمستوى المطلوب، والمعروف بالدول ذات الأنظمة الديمقراطية المتطورة.

لتقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والأغلبية المطلوبة لذلك، والأثر المترتب على سحب الثقة. ووفقا لما تقدم يمكننا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: صور المسؤولية السياسية الوزارية.

المطلب الثاني: إجراءات تقرير المسؤولية السياسية.

المطلب الأول

صور المسؤولية السياسية

المسؤولية السياسية للوزراء إما أن تكون مسؤولية فردية فيسأل كل وزير على حده، وقد تكون مسؤولية جماعية فتسأل الوزارة بكامل أعضائها كهيئة واحدة، ولقد قرر المشرع الدستوري في العراق الأخذ بصورتي المسؤولية الوزارية السياسية سواء في ذلك المسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة أو المسؤولية الجماعية للوزارة بكامل هيئتها، وعليه يمكن تناول موضوع صور المسؤولية السياسية على النحو التالي:

الفرع الأول: المسؤولية السياسية التضامنية.

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية الفردية.

الفرع الأول

المسؤولية السياسية التضامنية

يقصد بالمسؤولية السياسية التضامنية- أو الجماعية- مسؤولية الحكومة مجتمعة أمام المجلس النيابي، والتي تقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي تتعلق بإدارة شئون البلاد، فهي توجه إلى الحكومة كلها أو إلى رئيس مجلس الوزراء، وتكون مسئولة بالتضامن، وبذلك يكون سحب الثقة من الحكومة هو سحب الثقة من جميع أعضائها.

وتعتبر المسؤولية السياسية التضامنية ركيزة النظام البرلماني وجوهره فهي لا تمثل فقط أحد السمات البارزة لهذا النظام، وإنما تعد أحد أركانه الجوهرية يترتب على تخلفها إنتفاء الطبيعة البرلمانية^(٣١٠)، وأن المسؤولية السياسية التضامنية إذا قررت للحكومة فإن الوزراء جميعاً يلتزمون بذلك حتى لو وجد بينهم من يعارض السياسة التي أدينت الوزارة بسببها، ذلك أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري الذي يؤدي إلى اعتبار

(٣١٠) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ٦٣.

القرارات الصادرة عن الحكومة وكأنها صدرت بالإجماع^(٣١١).

وبذلك فإن المسؤولية التضامنية هي مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، وهي مسؤولية جماعية، بمعنى أنه لو لم تحز الحكومة الثقة الكاملة من البرلمان، فيجب عليها أن تستقيل^(٣١٢). وأن الوزارة في النظام البرلماني هي سلطة تنفيذية جماعية، وهي ليست سلطة تنفيذية يقودها رئيس بمفرده لذلك فهي مسئولة بالتضامن^(٣١٣).

وعليه فإن المسؤولية التضامنية تشمل الحكومة كلها كوحدة واحدة تقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي ينتهجونها في إدارة الشؤون العامة للدولة^(٣١٤)، وتوجه المسؤولية التضامنية للحكومة في شخص رئيس مجلس الوزراء، وتؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة ككل أو استقالتها، وهذا يحدث في حالتين: الأولى أن يطرح موضوع الثقة في شخص رئيس مجلس الوزراء بعد مناقشة استجواب موجه إليه في شأن من شؤون السياسة العامة^(٣١٥). والثانية أن يطرح موضوع الثقة في شخص وزير أو أكثر بعد استجواب موجه إليه ويعلن رئيس الحكومة تضامنه مع الوزير، وذلك قبل التصويت على موضوع الثقة بشرط أن يعلن ذلك صراحة^(٣١٦).

فالمسؤولية التضامنية تقوم على مبدأ التضامن الوزاري المقرر في النظام البرلماني، والذي يتطلب وجود المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء، ومعنى ذلك أن الوزراء مجتمعين يؤلفون هيئة يكون لها كيان دستوري مستقل وإدارة جماعية^(٣١٧). وعليه فإن

(٣١١) د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٣١٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٣١٣) د. عبدالله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٣١٤) د. عبد القادر إسماعيل، التعديلات الدستورية، الطبعة الأولى، عبادي للنشر، دون مكان نشر، ٢٠٠١، ص ١٩٠.

(٣١٥) د. جلال السيد بنداري، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٣١٦) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٣١٧) د. محمد كمال ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٧٠، ص ٦٢٤.

القرار الصادر من البرلمان بسحب الثقة من رئيس الوزراء يعتبر قراراً موجهاً إلى الوزارة في مجموعها كوحدة، يؤدي إلى استقالته^(٣١٨).

ويرجع البعض^(٣١٩) سبب وجود المسؤولية التضامنية إلى ضرورة وجود وحدة العمل في السلطة التنفيذية، والتي هي شرط ضروري لحسن سير الأعمال السياسية، حيث أن المسؤولية الفردية تتناول كل وزير بمفرده عن أعمال الحكومية المتعلقة بوزارته، وذلك يمكن لأي من الوزراء أن يقرر ويتصرف على وفق هواه دون اعتبار لآراء ومواقف زملائه الآخرين، ومن ثم تنقطع مفاهيم وحدة العمل في السلطة التنفيذية التي هي كما أسلفنا شرط لحسن سير الأعمال السياسية، لذلك وجدت فكرة المسؤولية التضامنية عن أعمال أحد أعضاء الوزارة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن وصف هذا النوع من المسؤولية بالتضامنية، جاء من أن البرلمان إذا اقترح عدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة فإن عدم الثقة بهذا الوزير للسبب المذكور ينسحب على الوزارة بأكملها فيكون عدم الثقة بالوزراء جميعهم، وذلك لأنهم مسئولون بالتضامن^(٣٢٠)، فتقرير المسؤولية التضامنية للوزراء يؤدي إلى وجوب تكوين هيئة من هؤلاء الوزراء تكون مختصة بوضع السياسة العامة مادامت المسؤولية عن هذه السياسة ستقع على الوزراء جميعاً، كما أنه من الناحية الأخرى يكون من الطبيعي تقرير المسؤولية التضامنية للوزراء عن السياسة العامة للحكومة، طالما كانت هذه السياسة من وضع الوزراء مجتمعين في مجلس الوزراء، ومن ذلك يعد وجود مجلس الوزراء نتيجة وسبباً في نفس الوقت لتقرير المسؤولية التضامنية للوزراء^(٣٢١).

وقد إلّتمز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قواعد النظام البرلماني فيما يخص المسؤولية

(٣١٨) أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة، مرجع سابق، ص ٤١٠.

(٣١٩) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٦٢.

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

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

السياسية التضامنية^(٣٢٢)، فقد أعطى لأعضاء البرلمان حق التصويت على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء عندما نص في المادة (٦١/ثامناً/ب/٢/ج) بقولها (المجلس النواب بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء). (وتعد الوزارة مستقلة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).^(٣٢٣).

وفي مصر فقد نص الدستور الحالي^(٣٢٤) على المسؤولية التضامنية في المادة (١٣١) منه على أن (المجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء...). أما في الكويت نجد أن الدستور لم يأخذ على نحو مطلق بهذه القاعدة البرلمانية، وتجنب تقرير الحق التقليدي للمجلس النيابي في إسقاط الوزارة بأكملها عن طريق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. بل سلك في هذا الصدد مسلكاً خاصاً به وإنفرد بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء هو تقرير مجلس الأمة عدم إمكانية التعاون معه^(٣٢٥).

(٣٢٢) أما عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد منحت الجمعية الوطنية حق تقرير هذه المسؤولية، والأحكام الواردة في المواد (٦٤، ٦٥، ٦٦) من النظام الداخلي للجمعية تسري على إجراءات الطلب، وتقوم هيئة الرئاسة في هذه الحالة بإعداد تقرير إليها في ذلك، وتصدر موافقة الجمعية بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء وبسحب الثقة منه بالأغلبية البسيطة، ويبلغ مجلس الرئاسة بالقرار وتقرير هيئة الرئاسة في الجمعية. ينظر (٦٧) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية

(٣٢٣) هذا ما نصت عليه أيضاً المادة (٦٤/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بقولها (المجلس النواب وبناءً على طلب خمس أعضائه طرح سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء...).

(٣٢٤) لقد ورد النص على هذا النوع من المسؤولية في المادتين (١٢٧ و ١٢٨) من دستور ١٩٧١، حيث نصت المادة (١٢٧) بقولها (المجلس الشعب أن يقرر بناءً على عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس....) كما نصت المادة (١٢٨) على أن (يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا قررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب). ويستفاد من هذه الأحكام أن المشرع الدستوري لم يسم التصويت بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء "بسحب الثقة" كما فعل بالنسبة للمسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة بل سماه "قرار بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء" وآية ذلك أن الدستور لم يرتب على قرار مجلس الشعب في شأن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء "الاستقالة الحتمية للوزارة" كما هو الشأن بالنسبة للوزراء منفردين بل ترك الأمر لتقدير رئيس الجمهورية.

(٣٢٥) د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٨٩، ص ٧٢٤.

فقد نصت المادة (١٠٢) بقولها (لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة. ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة (١٠١) عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى رئيس الدولة. وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو أن يحل مجلس الأمة وفي حال الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة).

غير أن البعض يرى^(٣٢٦) أن الدستور الكويتي قد تبني المسؤولية الوزارية التضامنية باعتبارها أصل وجوهر هذا النظام، وتعد النصوص الدستورية سאלفة الذكر المصدر الرئيسي للمسؤولية السياسية في النظام الدستوري الكويتي، وهي تكشف عن أن المسؤولية الوزارية التضامنية بالصيغة التي وردت بها تشكل ركيزة من ركائز النظام البرلماني الكويتي الذي تنبأه الدستور، كما أنها تعتبر مظهر من مظاهر سيادة الشعب، ويتجلى ذلك من بيان المراحل التي تمر بها هذه المسؤولية، والتي تحدد مصير بقاء رئيس الوزراء في مكتبة، فالمرحلة الأولى: يكون القرار فيها لرئيس الدولة الذي له أن يوافق مجلس الأمة على رأيه ويعفي رئيس مجلس الوزراء من منصبه أو يحل مجلس الأمة، وإذا قرر مجلس الأمة الجديد عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فإنه يتم الدخول في المرحلة الثانية: حيث تكون الكلمة فيها للشعب ممثلاً في مجلس الأمة الجديد، حيث يمكنه إعفاء رئيس الوزراء من منصبه.

كذلك يستفاد من هذين النصين أن المسؤولية السياسية التي تنص عليها المادة (١٠٢) من الدستور هي المسؤولية الوزارية التضامنية، لأن رئيس مجلس الوزراء لا يتولى أي وزارة، ولكنه يرأس مجلس الوزراء الذي يتولى وفقاً للمادة (١٢٣) من الدستور الهيمنة على مصالح الدولة ورسم السياسة العامة للحكومة ومتابعة تنفيذها والإشراف على سير العمل في الإدارات الحكومية، كما أن رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (١٢٧) من

(٣٢٦) د. وفاء بدر الصباح، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

الدستور يتولى بنفسه رئاسة جلسات مجلس النواب والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة. أما بخصوص السياسة العامة للحكومة، فإن كل الوزراء متضامنون في رسم هذه السياسة.^(٣٢٧)

وبناءً على ما تقدم يرى الباحث أن المسؤولية التضامنية تعني أن أعضاء الحكومة مسئولون جميعاً أمام البرلمان عن جميع التصرفات والأعمال التي تتصل بالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة لإدارة شؤون الدولة^(٣٢٨).

وهنا يمكن إثارة التساؤل عن مدى إمكانية تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة للدولة، وبالتالي يمكن تقرير المسؤولية التضامنية للحكومة عن أي خطأ أو تقصير في تنفيذ هذه السياسة ؟

وللإجابة على ذلك نقول رغم أنه يصعب تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة إلا أنه يمكن الاستهداء في هذا المجال بالقرائن الآتية^(٣٢٩) :

١- لما كان رئيس مجلس الوزراء هو رمز الحكومة وعنوان سياستها، فإن قرار سحب الثقة الموجه إليه يعتبر موجهاً للحكومة في مجموعها، ويؤدي إلى استقالتها بالتضامن. كما أن من حق رئيس مجلس الوزراء وحده إثارة المسؤولية التضامنية وليس من حق أي وزير إثارة هذه المسؤولية من تلقاء نفسه.

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

(٣٢٧) د. وفاء بدر الصباح، الاستجابات البرلمانية في النظام الدستوري الكويتي، كلية حقوق جامعة عين شمس، رسالة دكتوراه، ص ٢٣٦ وما بعده.

(٣٢٨) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

(٣٢٩) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥١٥ وما بعدها.

وعليه يمكن القول أن تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة للدولة هو أمر تقديري وموكل لترخص الحكومة من ناحية وتقدير البرلمان من ناحية أخرى.

وهنا تجدر الإشارة من خلال متابعة النصوص الدستورية المتعلقة بالمسئولية التضامنية نجد أن الدستور العراقي الحالي، وكذلك - نظيره المصري والكويتي - وإن بين حالة الحكومة التي تعتبر بحكم المستقلة إذا ما استقال أو أقيل رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه لم يبين حالة الحكومة التي يستقيل أو ينسحب منها عدد من الوزراء خاصة إذا ما علمنا أنه من الناحية العملية لا يمكن للوزارة أن تقوم بتنفيذ برنامج وزاري معين في ظل مثل هذه الفرضيات. وفي الحقيقة يرى الباحث أن على المشرع الدستوري أن يتنبه مستقبلاً لمثل هذه الحالة، وأن يعمل على وضع نص صريح يقر به للمجلس بطرح الثقة بالوزارة ككل أثر انسحاب عدد من وزرائها، وبذلك يكون القرار للمجلس بأن يسمح للوزارة بالاستمرار بعملها وتنفيذ برنامجها الحكومي أو الاستقالة وفسح المجال لحكومة أخرى تحل محلها أو إلزام رئيس مجلس الوزراء بتقديم مرشحين جدد لشغل هذه المناصب الوزارية خلال فترة معينة لضمان تنفيذ برنامجها الحكومي والذي إلترزمت به أمام المجلس.

الفرع الثاني

المسئولية السياسية الفردية

يقصد بالمسئولية الفردية مسؤولية الوزير عن أعمال وزارته، وتنشأ هذه المسئولية من عدم موافقة المجلس النيابي على سياسة الوزير في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته^(٣٣٠)، كما يعرفها البعض هي المسئولية التي تنصب على وزير بالذات أو على وزراء محددين حيث يكون الفعل الذي تحرك على أساسه منسوباً إلى وزير معين وخاص بسياسته هو لا

(٣٣٠) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة (الكتاب الثاني التطور

الدستوري في مصر) (الجزء الأول: التطور الدستور في مصر من عام ١٨٣٧م وحتى عام ١٩٧١م) دار

النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ٤٢٢.

بالسياسة العامة لمجلس الوزراء^(٣٣١). والمسئولية الفردية تحجب الثقة عن وزير معين أو عدد محدد من الوزراء دون المساس بباقي أعضاء الوزارة، ولا يؤدي ذلك إلى استقالة الوزارة بأسرها، بل تبقى رغم ذلك في موقعها، وهذا لا يحدث بطبيعة الحال إلا فيما يتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها وما يدخل في اختصاصه ما لم يتضامن رئيس مجلس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المسئولين ولم يعتبر مجلس النواب أن الفعل المنسوب إليهم مما يمس سياسة الوزارة كلها فإن على الوزير تقديم استقالته بعد طرح الثقة والتصويت عليها بسحب الثقة من الوزير مع بقاء الحكومة^(٣٣٢).

كما تشمل المسئولية الفردية مسئولية الهيئات المستقلة^(٣٣٣). وتقرر مسئولية الوزير الفردية سواء كانت التصرفات محل المساءلة قد صدرت عن الوزير شخصياً أم عن الموظفين في جهازه الإداري، ولكي نكون إزاء المسئولية الفردية لأحد الوزراء لابد أن يكون العمل الصادر عنه والموجب المساءلة قد خضع لمناقشة جدية من جانب مجلس الوزراء وأبدى هذا الأخير موافقته عليها وإلا كنا أمام مسئولية جماعية للوزارة^(٣٣٤).

ونلاحظ أن المسئولية الفردية تقتصر على الوزير بذاته، ولا تمتد إلى غيره من الوزراء أو إلى الوزارة بأجمعها، إلا إذا ربطت الوزارة الثقة بذلك الوزير والوزارة بأجمعها، فإذا لم يحصل الوزير على ثقة المجلس تعين على الوزارة تقديم استقالتها، وفي هذه الحالة تختلط المسئولية الفردية بالمسئولية الجماعية، ويصعب التفريق بينهما.

ونلاحظ أن المسئولية السياسية للوزراء قد ظهرت بصورتها الفردية، ثم تطورت لتظهر بصورتها التضامنية لتشمل الوزارة بأسرها، كما أنها تنشأ من عدم موافقة المجلس النيابي على سياسة الوزير، ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعال معينة تؤدي إليها.

(٣٣١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥٥.

(٣٣٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩٨.

(٣٣٣) نص المادة (٦١/ثامناً/٣ هـ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣٣٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٦٠.

وفي ظل النظام البرلماني يستقل الوزير بتصريف شئون وزارته، ولكن في حدود السياسة العامة للوزارة، ولهذا فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الخطأ المنسوب إليه إعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة والمسئولية^(٣٣٥).

وفي هذا الشأن نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١/ثامناً/أ) على أن (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة) كما نصت المادة (٦١/ثامناً/هـ) بقولها (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفائهم بالأغلبية المطلقة).

وفي مصر فقد نص الدستور ٢٠١٤ على المسئولية الوزارية الفردية في المادة (١٣١) على أن (لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم)^(٣٣٦).

وقد اتفق المشرع الكويت مع نظيره المصري فنص في المادة (١٠١) من دستور ١٩٦٢ على أن (كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، إذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً).

(٣٣٥) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٨٠.

(٣٣٦) نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ على المسئولية الوزارية الفردية في المادة (١٢٦) منه على (الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم. ..). كما نصت المادة (١٢٨) من الدستور ذاته على أنه (سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه) ويتبين من نص المادة أعلاه أن قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من الوزير يؤدي بقوة الدستور إلى إعفاء الوزير من منصبه، وهو ما يتم فوراً بمجرد صدور قرار مجلس الشعب دون انتظار لأن يقدم الوزير استقالته أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بقبول هذه الاستقالة. ولذلك فلا يجوز للوزير، اعتباراً من تاريخ صدور قرار المجلس بسحب الثقة منه القيام بأي تصرف مما كان في اختصاصه وإلا كان ذلك اغتصاباً للسلطة. لأن التصرف في هذه الحالة يكون صادراً ممن لا ولاية له في إصداره. راجع د. سعد عصفور، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦١. ود. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ٤١٤. ود. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر، مرجع سابق، ص ٢٣١.

ويتضح لنا من خلال هذه النصوص الدستورية أن طرح الثقة بالوزير هو جوهر مسؤولية السياسية أمام المجلس النيابي، إذ يستطيع المجلس وفقاً لإجراءات خاصة أن يطيح بالوزير فيعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به، إذ يعد كل تصرف يصدره الوزير بعد ذلك باطلاً بطلاناً مطلقاً، بل لا يجوز له أن يستمر بتصريف العاجل من الأمور بصفة مؤقتة لحين تعيين خلف له، وبذلك يعين وزير بدلاً منه أو يعهد بوزارته مؤقتاً إلى وزير آخر لحين تعيين الوزير الجديد، وتقديم الوزير استقالته على أثر صدور قرار سحب الثقة منه هو مجرد إجراء شكلي يترتب أثره من تاريخ سحب الثقة وليس من تاريخ قبول الاستقالة، مهما تراخى هذا التاريخ.

ونظراً لخطورة هذا الإجراء - سحب الثقة - فإن الدساتير واللوائح الداخلية تحيطه ببعض القيود والحدود، وأن الهدف من تقرير تلك القيود هو إعاقة سحب الثقة، أو حماية الوزير المسئول، لكن الهدف منها هو تهيئة المناخ المناسب لصدور هذه القرارات لما تمثله من خطورة على الحياة السياسية.

المطلب الثاني

تحريك المسؤولية السياسية والآثار المترتبة عليها^(٣٣٧)

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

الفرع الأول

تحريك المسؤولية السياسية

تختلف الإجراءات المؤدية إلى سحب الثقة بالحكومة من نظام إلى آخر، فقد اشترطت بعض النظم أن يكون هنالك نصاب بعدد معين من النواب لتقديم اقتراح عدم الثقة، أو أغلبية خاصة عند التصويت على قرار حجب الثقة، وقد تستمر مناقشة مسألة حجب الثقة في أكثر من جلسة من جلسات المجلس^(٣٣٨).

(٣٣٧) أما عن الشروط الواجب توافرها لتقديم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، وفق النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية، فإن طلب سحب الثقة يقدم مكتوباً إلى رئيس الجمعية الوطنية موقعاً عليه ٢٠% من أعضاء الجمعية، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء الجمعية من مناقشة الاستجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه. ينظر المادة (٦٨) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، ويعرض الرئيس الطلب باقتراح سحب الثقة على الجمعية فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب في الجلسة. ويؤذن بالكلام لاثنتين من مقدمي الاقتراح، ثم تجري المناقشة في الطلب إذا رأت الجمعية محلاً لذلك ويجوز للجمعية أن تؤجل المناقشة في الطلب إلى موعد تحدده. ولا يجوز أن يصدر قرار الجمعية في طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه. وتصدر الجمعية قرارها بسحب الثقة بالأغلبية البسيطة لعدد أعضائها- ينظر المادة (٦٩) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية. أما عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، فقد منحت الجمعية الوطنية حق تقرير هذه المسؤولية، والأحكام الواردة في المواد (٦٤، ٦٥، ٦٦) من النظام الداخلي للجمعية تسري على إجراءات طلب سحب الثقة، فتقوم هيئة الرئاسة في هذه الحالة بإعداد تقرير بذلك، وتصدر موافقة الجمعية بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء وبسحب الثقة منه بالأغلبية البسيطة، ويبلغ مجلس الرئاسة بالقرار وتقرير هيئة رئاسة الجمعية المعد. ينظر (٦٧) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

(٣٣٨) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٩.

فقد تبني دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد وزرائها في المادة (٨٣) منه فنص على أن ((تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية))^(٣٣٩). وقد نصت المادة (٦١/ ثامناً/أ/ب/ج/د) من الدستور الشروط والإجراءات اللازمة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، فحددت الشروط الواجب توافرها لتقديم طلب سحب الثقة، والأغلبية المطلوبة لإصدار القرار والأجل المطلوب لإصدار المجلس قراره، والأثر المترتب على سحب الثقة، ومن الجدير بالإشارة إليه أن هذا النص أغفل الإشارة إلى إمكانية سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء، وكان الجدير بالمشروع الدستوري الإشارة إلى ذلك. وبالرجوع إلى دساتير الدول محل الدراسة يمكن أن نجمل هذه الإجراءات محددين ضمناً أهم الخصوصيات بشيء من التفصيل وعلى النحو الآتي:

١ - يقدم طلب سحب الثقة مكتوباً إلى رئيس المجلس وموقعاً من عدد من الأعضاء، ويتفاوت هذا العدد طبقاً لما ينص عليه دستور كل دولة، وعلى سبيل المثال يشترط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أنه يكون اقتراح سحب الثقة مقبولاً إذا كان موقعاً على الأقل من خمس أعضاء مجلس النواب^(٣٤٠). هذا فيما يخص رئيس مجلس الوزراء، أما فيما يخص سحب الثقة من أحد الوزراء فقد اشترط الدستور توقيع خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب^(٣٤١) لكي يأخذ الطلب شكله القانوني. كما تشترط بعض الدساتير العربية لطرح الثقة أن يتقدم به عُشر الأعضاء كما هو الحال في الدستور المصري الحالي^(٣٤٢) وكذلك الدستور الكويتي.

(٣٣٩) يلحظ أنه في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فإن المسؤولية الوزارية إما أن تكون مسؤولية تضامنية أو أن تكون فردية. بحيث يكون رئيس الوزراء والوزراء مسئولين أمام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين ومنفردين، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تتحل الوزارة بأسرها ينظر المادة (٤٠/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٣٤٠) المادة (٦١/ ثامناً/ب/٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

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

(٣٤٢) المادة (١٣١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة (١٠١) من الدستور الكويتي الحالي.

وعليه نرى أن الحكمة من وراء اشتراط الدساتير هذا العدد من التوقيعات هي إضفاء نوع من الجدية على الطلب والحيلولة دون التعسف في استعمال هذا الحق، وإضافة إلى الاطمئنان بوجود نسبة لا يستهان بها من ممثلي الشعب رافضة لسياسة الحكومة.

وهنا تجب الإشارة إلى أن الدستور العراقي وكذلك-نظيره المصري والكويتي- قد اشترطوا أسبقية الاستجواب لقبول طلب سحب الثقة سواء أكان من الحكومة أم أحد أعضائها^(٣٤٣)، بمعنى أن يبادر أعضاء مجلس النواب بتقديم طلب سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء أو بأحد الوزراء على أثر مناقشة استجواب، ولعل الحكمة من ذلك أن القرار بسحب الثقة هو في حقيقة الأمر حكم على الحكومة أو أحد أعضائها بالإدانة، إذ يرى البعض^(٣٤٤) سبب هذا الاقتران على أنه لا يتصور أن تُسحب الثقة من الحكومة في معظم الحالات دون أن يسبق ذلك إتهام صريح من قبل البرلمان للوزارة أو لأعضاء منها بالتقصير ومناقشة هذا الإتهام. فالقرار بسحب الثقة هو في حقيقة الأمر حكم على الحكومة بعدم الصلاحية السياسية، ولا يتصور صدور مثل هذا الحكم بلا تحقيق وسماع لوجهتي النظر ثم اقتناع. وهو ما يكفله نظام الاستجواب.

٢ - بعد تقديم الطلب بالشكل السابق، يتم تحديد موعد مناقشة موضوع طرح الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها في جلسة يحددها المجلس عادة بعد فترة من تقديم الطلب.

وبناءً عليه لا تجري المناقشة في موضوع طرح الثقة فوراً وإنما جرت التقاليد البرلمانية أن يؤجل النظر به لفترة من الوقت تتفاوت تبعاً لما تحدده الدساتير. فقد حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مدة سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب، فلا يكون للتصويت على الثقة من آثار إلا بعد مضي هذه المدة على تقديم طلب طرح الثقة. وقد حددت هذه المدة سبعة أيام في الدستور الكويتي الحالي، أما الدستور المصري

(٣٤٣) نص المادة (٦١) من الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ وكذلك نص المادة (١٣١) من الدستور

المصري لسنة ٢٠١٤، وكذلك نص المادة (١٠١) من الدستور الكويتي الحالي.

(٣٤٤) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٧٧.

لسنة ٢٠١٤^(٣٤٥) فقد نص على أن يصدر المجلس قراره بمسألة طرح الثقة عقب مناقشة الاستجواب.

وإذا كانت بعض الدساتير تمنح مدة التأجيل تلقائياً وتجعلها شرطاً سابقاً للتصويت، فإن بعضها الآخر لا يفعل هذا بل يترك لرئيس الوزراء أو للوزير المعني طلب التأجيل. ومثال ذلك من نص على الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ الذي أتاح لهما طلب تأجيل التصويت على الثقة ثمانية أيام. ومعنى هذا أن التصويت على الثقة في المجلس كان يمكن أن يجري فور الإنتهاء من مناقشة الاستجواب، إلا إذا طلب رئيس الوزراء أو الوزير هذا التأجيل^(٣٤٦).

كما يرى البعض^(٣٤٧) أن تقرير هذه المدة هو من أجل تهدئة النفوس، والمناقشة في جو يسوده التفكير الرصين غير المشوب بعواطف عرضية. ولكن الباحث يرى أن هذا الغرض لا يتحقق إذا كانت المعارضة مصرة على إجراء التصويت، أو كانت الحكومة نفسها راغبة فيه. ثم أن المدة ذاتها - لاسيما إذا كانت طويلة - يمكن أن تستغلها الحكومة للمناورة والتأثير في المعارضة بوسائل مختلفة. ولذلك، كلما كانت هذه المدة أقصر، كان مجال المناورة أضيق. ولربما كان هذا هو تفسير الفرق بين أن تكون المدة فور مناقشة الاستجواب وبين أن تستمر إلى عدة أيام.

٣ - وفي الموعد المحدد لمناقشة موضوع طرح الثقة ينبغي أن يوجد في الجلسة الأعضاء مقدمو الطلب، ذلك أن تغيبهم يدل على عدم جدية الطلب، أو عدم قيامه على أسس سليمة^(٣٤٨). ومن ثم تجري بعد ذلك المناقشة في موضوع طرح الثقة، إذ يبدأ بالاستماع إلى المؤيدين والمعارضين وبيان مسوغاتهم أو عدم ثقتهم أو ثقتهم حتى تتضح

(٣٤٥) تجدر الإشارة إلى أن المادة (١٢٦) من دستور عام ١٩٧١، قد حددت هذه المدة بثلاثة أيام.

(٣٤٦) انظر المادة (٦٦) من هذا الدستور. ثم انظر المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣٤٧) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٣٤٨) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

للمجلس وجهات النظر المختلفة؛ ولكي يتخذ قراره وهو على بينة من الأمر⁽³⁴⁹⁾.
٤ - إتخاذ قرار حجب الثقة، ويصدر المجلس قراره إما على أساس الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين في المجلس، أو على أساس أغلبية خاصة تتمثل في الأغلبية المطلقة لا لعدد الحاضرين بل أغلبية عدد أعضاء المجلس، وهذا ما جرى عليه العمل في أغلب الدساتير.

وهكذا فإن نص المادة (٦١/ثامناً/ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، قد بين لنا بوضوح الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فقد اشترط بأن قرار مجلس النواب يجب أن يكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. إلا أنه اشترط أغلبية مطلقة فقط، وهذا يعني أغلبية (نصف الحاضرين + ١) عند اكتمال النصاب القانوني لانعقاد الجلسة، والذي حددته المادة (٥٩/أولاً) من الدستور كحد أدنى (١٣٨) عضواً، وبالتالي يكون تصويت (٧٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب كافياً لسحب الثقة من الوزير، وما يدعم هذا التفسير، أن الدستور يذكر في مواده عندما يقصد العدد الكلي لمجلس النواب يذكر (الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه)^(٣٥٠)، وفي هذه الفقرة لم يذكر عبارة (لعدد أعضائه)، وبذلك يفهم أن الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من أحد الوزراء، أو أحد رؤساء الهيئات المستقلة، هي أغلبية عدد الحاضرين.

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

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

(٣٤٩) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٢٤.

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

وإذا عدنا إلى نصوص بعض الدساتير العربية لوجدنا أنها هي أيضاً تؤكد الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وهكذا تنص المادة (١٠١) من الدستور الكويتي على أن (...). ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس..). أما بخصوص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ (٣٥١) فقد جاء النص مطلقاً إذ نصت المادة (١٣١) على أن (...). يكون سحب لعدد أعضائه (٣٥٢). وهنا يجدر الإشارة إلى أن ما نص عليه الدستور الكويتي في المادة (١٠١) هو ما يخص سحب الثقة من أحد الوزراء، أما بخصوص رئيس مجلس الوزراء فقد رتب إجراءات خاصة سنتناولها بشيء من التفصيل في آثار تقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء تطبيقاً للمادة (١٠٢) منه.

الفرع الثاني

آثار المسؤولية السياسية

بعد الانتهاء من مناقشة إجراء سحب الثقة، يتم التصويت على مسألة الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها، والنتيجة التي تحصل لا تخرج عن أحد أمرين، هما: إما أن تكون لصالح الحكومة، أي أن المجلس يقرر ثقته بالحكومة أو أحد أعضائها، وفي هذه الحالة تستمر في الحكم، وإما أن تكون لغير صالح الحكومة، أي أن المجلس يقرر سحب الثقة عنها أو عن أحد أعضائها، ومن ثم يتقرر على الحكومة أو الوزير تقديم الاستقالة.

(٣٥١) نصت المادة (١٢٧) من دستور ١٩٧١، على أن (...). لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس). كما نصت المادة (١٢٨) من الدستور ذاته على أن (...). يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقرر مسؤوليته أمام مجلس الشعب). والملاحظ أن الدستور لم يرتب على قرار مجلس الشعب في شأن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الاستقالة الحتمية للوزارة كما هو الشأن بالنسبة للوزراء، بل ترك الأمر إلى تقدير رئيس الجمهورية. لذلك لم يسم المشرع التصويت بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (بسحب الثقة) كما فعل بالنسبة للمسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة بل سماه (قراراً بمسؤولية مجلس الوزراء).

(٣٥٢) الأصل أن المجلس يتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وهو ما نصت عليه المادة (٩٧) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، وكذلك المادة (١٠٧) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

وعلى كل حال فإن النتيجة المؤكدة والمترتبة على قرار سحب الثقة هي استقالة الحكومة مجتمعة في حال المسؤولية التضامنية، أو استقالة أحد أعضائها، والذي صدر قرار سحب الثقة منه في حال المسؤولية الفردية^(٣٥٣).

وبناءً على ما تقدم يمكن بيان الآثار المترتبة على سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة، وكذلك الآثار المترتبة على سحب الثقة من الحكومة مجتمعة بشيء من التفصيل وعلى النحو الآتي:

أولاً: آثار قرار سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة.

في العراق، نصت المادة (٦١/ثامناً/أ) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقلاً من تاريخ قرار سحب الثقة..)^(٣٥٤)، وبذلك رتب الدستور العراقي على قرار المجلس بسحب الثقة من الوزير وجوب اعتزال منصبه فوراً، وهذا يعني أن ولاية الوزير تنتهي من تاريخ إصدار المجلس لهذا القرار دون الإنتظار لحين تقديم استقالته.

أما بالنسبة لرئيس الهيئة المستقلة فإن الأثر المترتب على سحب الثقة منه هو الإعفاء وليس الاستقالة كما هو الحال بالنسبة للوزير إذ نصت المادة (٦١/ثامناً/هـ) على أنه (لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة) وهو ما أشارت إليه المادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وبالرجوع إلى بعض الدساتير العربية نجدها قد تضمنت الحكم ذاته، وعدت الوزير معتزلاً منصبه عقب صدور قرار سحب الثقة الذي يوجب عليه الاستقالة فوراً. وهكذا نصت المادة (١٠١) من الدستور الكويتي الحالي على أنه (إذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً). وكذلك نصت المادة (١٣١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه (.. إذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته).

(٣٥٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٩٥.

(٣٥٤) هذا ما نصت عليه أيضاً المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

وقد انقسم الفقه، إلى اتجاهين بشأن الآثار المترتبة على قرار المجلس بسحب الثقة من أحد الوزراء أو وزراء معينين، فذهب البعض^(٣٥٥) إلى أنه يتعين على الوزير أو الوزراء الذين سحبت منهم الثقة الاستمرار في أداء عملهم وتصريف العاجل من شئون وزاراتهم لحين تعيين خلفاً لهم. إلا أن البعض الآخر^(٣٥٦) يرى أنه يتعين على الوزراء أو الوزير أن يتخلى عن منصبه فور صدور قرار المجلس بسحب الثقة، ولا يجوز الاستمرار في ممارسة مهامه بدعوى تصريف العاجل من شئون الوزارة.

وتفريعاً على ذلك، فإن تقديم الوزير استقالته وقبولها لا يعدو أن يكون تنفيذاً لقرار المجلس بسحب الثقة، والذي أنتج أثره في إنهاء خدمة الوزير الذي صدر بحقه فور صدوره. وبالتالي لا يجوز للوزير الذي سحبت منه الثقة أن يتخذ أي تصرف عقب قرار المجلس وإلا اعتبر ذلك غصباً للسلطة، ذلك أنه صدر ممن لا ولاية له في إصداره^(٣٥٧).

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

(٣٥٥) انظر في هذا الاتجاه د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(٣٥٦) انظر في هذا الاتجاه د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق،

ص ٢٣١. د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية، مرجع سابق، ص ٥٥٦. د. سليمان الطماوي، النظم

السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩٦.

(٣٥٧) انظر في ذلك د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ٢٣١.

د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٧٦.

ثانياً: آثار قرار سحب الثقة من الحكومة مجتمعة.

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

أما في العراق فأن الأثر المترتب على سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، هو أن تعد الوزارة مستقلة بأجمعها، وهذا ما نصت عليه المادة (٦١/ثامناً/د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بقولها (في حال التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف أعمالهم اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين)، إلا أنها تبقى قائمة لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. وبذلك تعتبر الوزارة مستقلة في حال سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله دون حاجة إلى عرض تقرير المجلس النيابي على رئيس الجمهورية.

كما أخذ الدستور المصري لعام ١٩٧١، فيما أشارت المادة (١٢٧) منه، بعدم إمكانية تطبيق آثار سحب الثقة بصورة فورية، بل يقوم المجلس بإعداد تقرير يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، مما يعني أن الوزارة لا تقبل استقالتها بمجرد صدور قرار سحب الثقة منها، وإنما يتم قبول استقالتها إذا قام رئيس الجمهورية برد التقرير إلى المجلس، ولكن المجلس عاد إلى قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ففي هذه الحالة وجب على رئيس الجمهورية قبول استقالتها. ومن الملاحظ أن الدستور لم يرتب أي حكم على مرور هذه المدة دون رد رئيس الجمهورية لذلك يعتبر هذا الموعد موعداً تنظيمياً فإذا انتهى فلا أثر لهذا الانتهاء.

إذاً يترتب على تقرير مسؤولية مجلس الوزراء بأكمله عد الوزارة مستقلة إلا أنه يتعين على رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاستمرار في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى حين تأليف الحكومة الجديدة. وبذلك يكون سحب الثقة من الوزارة ككل على عكس سحب الثقة من أحد الوزراء، ونحن نعتقد أن الحكمة من التفرقة بين الحالتين تكمن في أن استقالة أحد الوزراء نتيجة سحب الثقة منه لا تؤدي في كل حال من الأحوال إلى تعطيل شئون الوزارة أو الحكومة على أساس إمكانية تسيير أعمال الوزارة عن طريق الوكلاء لحين اختيار وزير جديد لشغل المنصب الوزاري.

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

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المادة (٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، نصت على أن (الرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى رئيس مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) وباستقراء النص المتقدم يتضح أن صلاحية رئيس الجمهورية بتقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أنها صلاحية جديدة، وقد أدرجت ضمن الصلاحيات الممنوحة للرئيس، لأنه عادة لا تخول الدساتير البرلمانية منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، ذلك أن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يمثلان فرعاً السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، إذ يعد رئيس الجمهورية الرئيس الفخري للسلطة في الوقت الذي يترفع واقعياً على السلطة رئيس مجلس الوزراء، والواقع السياسي الحالي في العراق لم يشهد استعمال الرئيس لهذه الصلاحية، لكن قبل نفاذ الدستور لَوَح الرئيس جلال طالباني باستخدام هذه الصلاحية بسبب الخلاف الذي حصل بين التحالف الكردستاني ورئيس الوزراء (إبراهيم الجعفري) بسبب قضية كركوك وضمّها إلى كردستان^(٣٥٨).

وهنا تجب الإشارة إلى أن الدستور النافذ، وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي لم ينظم آلية سد فراغ الحكومة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، إلا

(٣٥٨) زينة عبد الصاحب كوزان: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة

الكوفة، ٢٠٠٥، ص ١٧٦.

أن الباحث يرى أنها مآخذ تسجل على الدستور، كونه يثير الخلاف بشأن الجهة التي تقدم إليها الاستقالة، فهل تقدم لرئيس الجمهورية أم لرئيس مجلس النواب؟ ولو افترضنا جديلاً أن الاستقالة تقدم لرئيس مجلس النواب أسوة باستقالة رئيس الجمهورية^(٣٥٩). فهل تعد نافذة من تاريخ تقديمها، أم من تاريخ سحب الثقة، أم بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب، وعلى حد سواء مع استقالة رئيس الجمهورية^(٣٦٠). أم تبقى الوزارة (رئيس مجلس الوزراء - الوزراء) قائمة لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قياساً على حالة سحب الثقة من الحكومة؟ هذه التساؤلات وربما أخرى غيرها كان على المشرع الدستوري تنظيمها حسماً لأي خلاف يمكن أن يثار بشأنها لاسيما وأن الدستور سبق وأن نظم صراحة استقالة رئيس الجمهورية.

بيد أن المادة (١٣١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ قد نصت على أن (إذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو نوابهم وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها. .). وعليه لم يشترط الدستور عرض قرار المجلس بسحب الثقة على رئيس الجمهورية لإقراره أو الاعتراض عليه، وفي هذا إزالة كل القيود السابقة وإطلاق يد البرلمان في ممارسة الرقابة البرلمانية على أكمل وجه، إلا أنه لم يفصل الأمر كما هو الحال في العراق، لمن تقدم الاستقالة، وهل تعتبر الحكومة مستقبلية من تاريخ قرار المجلس، وهل تستمر الحكومة في تسيير أمور الدولة لحين اختيار حكومة جديدة؟

أما الدستور الكويتي، قد رتب آثاراً خاصة لتقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فقد أشار في المادة (١٠٢) من الدستور أن القرار الصادر من مجلس الأمة بعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، لا يرتب أثره فوراً كما هو الحال في سحب الثقة من أحد الوزراء، والذي يعتبر معتزلاً منصبه من قرار عدم الثقة به، بل يجب على المجلس أن يرفع تقريره لرئيس الدولة، والذي يكون بمثابة الحكم في النزاع القائم بين

(٣٥٩) م(٧٥-أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣٦٠) م(٦١-ثامناً-د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولأُمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

ومن خلال ما تقدم يتبين أن المراحل التي تمر بها مسئولية رئيس مجلس الوزراء، المرحلة الأولى: يكون القرار فيها لرئيس الدولة الذي له أن يوافق مجلس الأمة على رأيه ويعفي رئيس مجلس الوزراء من منصبه أو يحل مجلس الأمة، وفي حال أقر مجلس الأمة الجديد عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، تبدأ المرحلة الثانية، والتي يكون القرار فيها للشعب ممثلاً بمجلس الأمة الجديد، حيث يمكنه إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن النظام الدستوري الكويتي منح رئيس الدولة سلطات واسعة بهدف ضمان استمرارية عمل المؤسسات والسلطات العامة، وعلى الرغم من تبني الدستور الكويتي النظام البرلماني، إلا أنه لم يأخذ بما هو مقرر في النظم البرلمانية التقليدية فلم يذهب إلى تجريد رئيس الدولة من ممارسة أي سلطة حقيقية وجعله رئيس دولة يسود ولا يحكم، بل ذهب إلى منح رئيس الدولة اختصاصات خطيرة يمارسها منفرداً ومستقلاً عن وزارته^(٣٦١).

والسؤال الذي يطرح هنا: هل يمكن أن يسند إلى رئيس مجلس الوزراء الذي قرر البرلمان مسئوليته تشكيل وزارة جديدة؟ وهل يجوز اختيار الوزير الذي طرح الثقة عنه في وزارة جديدة؟ للجواب عن هذا السؤال نقول: أنه هناك من الفقهاء^(٣٦٢) من يرى مشروعية التدوير الوزاري كونه أسلوب قانوني لمواجهة أثر الاستجواب، فلا يجوز للحكومة أن تترك أحد وزرائها وهو يعمل في إطار برنامجها الوزاري، كما أن الاستجواب قد انتهى وتقلصت آثاره بعد استقالة الوزارة، وتشكيل الوزارة الجديدة يعتبر أمراً منفصلاً تماماً عن موضوع

(٣٦١) نص المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

(٣٦٢) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٤٢ وما بعدها.

الاستجواب. إلا أن البعض^(٣٦٣) يرى أنه لا يجوز هذا بالقطع؛ لأن تقرير المسؤولية أو طرح الثقة يعني أن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير فقد الصلاحية اللازمة للعمل الوزاري، وأضحى لا يحوز ثقة المجلس حتى ولو كان هذا الأخير غير الذي قرر مسؤوليته أو طرح الثقة به، كما لا يجوز التحايل على ذلك بنظام التدوير الوزاري بأن تسند إليه في الوزارة الجديدة حقيبة وزارية أخرى غير التي كان يتولاها عند طرح الثقة منه، ويؤيد الباحث ما ذهب إليه الفقه في ذلك، إذ أن من طرحت الثقة منه أثبت عدم صلاحيته لتولي منصب وزاري، فمن غير المعقول اختياره كأحد أعضاء الوزارة جديدة أو تكليفه بتشكيل وزارة جديدة، كما يمكن القول: أن الإدانة في مجال المسؤولية الجنائية تعد مانع من الاستمرار في الوظيفة العامة، ويبدو لنا أن أعمال هذا الأثر أكثر جدية للإدانة الوزارية في مجال المسؤولية السياسية للوزراء.

غير أن البعض^(٣٦٤) يرى أن حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله تختلف عن حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وأن عدت الوزارة مستقلة، إذ وفقاً للحالة الأولى يصعب تكليف أحد أعضاء مجلس الوزراء الذين سحبت عنهم الثقة في الوزارة الجديدة على عكس الحالة الثانية.

وهنا يمكن إثارة تساؤل حول مدى اختصاصات الوزارة المسحوب منها الثقة؟ كما بينا سابقاً أن تقرير مسؤولية الوزارة يمر بإجراءات طويلة، إذ تبقى الوزارة في سدة الحكم حتى نهاية هذه الإجراءات طوال المدة الواقعة ما بين صدور قرار المجلس بسحب الثقة وانتهاء الإجراءات أو المدة المحددة في الدستور^(٣٦٥). فقد استقر الفقه للتوفيق بين اعتبارين، هما خلال هذه المدة تصبح الوزارة غير مسئولة سياسياً أمام المجلس النيابي،

(٣٦٣) د. محمد باهي أبو يونس : مرجع سابق، ص ١٧٨.

(٣٦٤) د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنجري، ص ٣٦٤.

(٣٦٥) فقد حددت المادة (٦١/د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المدة ب (٣٠) يوم من تاريخ قرار سحب الثقة.

كما يجب على الوزارة القيام بواجباتها تحقيقاً للمصلحة العامة، وعليه يجب على الوزارة القيام بمباشرة المسائل الجارية لحين تشكيل الوزارة الجديدة^(٣٦٦). ويمكن تحديد نطاق المسائل الجارية بالأعمال التي يتطلبها سير المرافق العامة، دون التي تدخل في نطاق التأثير في السياسة العامة للدولة.

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