

المسؤولية الوزارية - دراسة مقارنة

م.م. ميثم حسين الشافعي؛ كلية القانون ، جامعة كربلاء

المقدمة

تعد المسؤولية الوزارية واحدة من المواضيع الدستورية البالغة الأهمية والتي تردت بين النص عليها وعدم الإشارة إليها في الأنظمة الدستورية.

في النظام البرلماني يأتي النص واضحاً وصريحاً على مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الوزراء عن أعمالهم السياسية أمام البرلمان.

أما في النظام الرئاسي حيث ينفرد رئيس الدولة بتعيين الوزراء لا تنص الدساتير في ظل هذا النظام على المسؤولية الوزارية ولكن هذا لا يعني عدم مسؤولية الوزير عن أعماله الخاطئة بل يفهم ضمناً أن الوزير مسؤول عن أعماله امام من استقل بتعيينه ويفهم ضمناً أيضاً أن من له صلاحية التعيين له صلاحية الإقالة. ومن الدساتير من يمارس مهام الوزير مجرد سكرتير أو معاون لرئيس الدولة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية في ظل دستور عام ١٧٨٧ م. ولكن هذا لا يعني أن المعاون أو السكرتير غير مسؤول عن أعماله بل هو محاسب عنها أمام رئيسه الأعلى (رئيس الدولة).

لقد أثرنا البحث في الموضوع لأهميته الدستورية ولكي أبرز الجوانب الأساسية فيه فجاء المبحث التمهيدي مشيراً إلى نشأة المسؤولية الوزارية مبتدأً بالشرعية الاسلامية ماراً ببريطانيا وفرنسا ومصر ومنتهاً بالعراق. وكرست المبحث الأول لدراسة أنواع ونطاق المسؤولية الوزارية ولكي تأتي الدراسة أكثر نفعاً وجدية بحثنا تطبيقات المسؤولية الوزارية في العراق وخصصت المبحث الثاني لذلك.

المبحث التمهيدي

تعدد الآراء التي طرحت حول معنى الوزارة فمنهم من ذهب إلى أنها مأخوذة من (الوزر) وهو الثقل لأن الوزير يحمل أعباء الدولة^(١). وورد هذا المعنى في قوله تعالى (ولا تزر وازرة وزر أخرى) ومنهم من ذهب إلى أنها مأخوذة من (الوزر) وهو الملجأ لأن الملك يلجأ إلى رأي وزيره وتديبره وتستعمل كلمة الوزير بمعنى النصير وورد في قوله تعالى ((واجعل لي وزيراً من أهلي هارون أخي أشد به أزي))^(٢). وذهب فريق رابع إلى أنها مأخوذة من (الوزر) وهو بمعنى الثقل لأن الوزير يحمل عن الحكومة أعباء الدولة ويدير شؤونها وورد في قوله تعالى ((و وضعنا عنك وزرك الذي أنقض ظهرك))^(٣).

١- ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة الاسلامية والتاريخ الاسلامي، دار النفائس، بيروت، ط ٤، ١٩٨٢، ص ٤٩.

٢- سورة طه الآية ٢٩ - ٣١

٣- سورة الانشراح الآية ٢ - ٣

وعرفت لفظة وزير في فترات تاريخية موعلة في القدم ولكن كانت تطلق في تلك الفترة على من يمارس العمل الاستشاري أو من يرجع اليه في إبداء الرأي والمشورة ولم يكن للوزارة حتى العصر العباسي كيان خاص مستقل^(٤). ومارس سيدنا يوسف مهام الوزير وإن لم يطلق عليه وزير بل أطلق عليه لفظة العزيز وهي لفظة مرادفة للوزير وورد في قوله تعالى ((قالوا يا أيها العزيز مسنا وأهلنا الضر))^(٥). ولما تولى الإمام علي^{عليه السلام} الخلافة اتخذ عدة وزراء ومستشارين له ومنهم عمار بن ياسر وعبد الله ابن عباس ومالك الاشر^(٦) وفي العصر الأموي أطلق لفظ الوزير على شخصيات تشارك عملياً في السياسة والإدارة^(٧) ويذكر التاريخ أن الأمير عبد الرحمن الداخل اتخذ عدة أشخاص يعتمد عليهم في تصريف شؤون الدولة ومارس هؤلاء عملاً يناظر العمل الذي يمارسه الوزراء في الوقت الحاضر ومنهم عبد الله بن عثمان وعبد الله بن خالد^(٨).

وفي عهد الأمير عبد الرحمن الأوسط تحددت اختصاصات كل وزير وخصص الأمير لاجتماعاتهم اليومية بيتاً رفيعاً داخل قصره فكان هذا البيت أشبه بمقر مجلس الوزراء (الحكومة) في وقتنا الحاضر. وربما كان الأمويون أول من استخدموا منصب رئيس الوزراء بمعناه الحالي حيث كان من يمثل هذا المنصب بمثابة الوسيط بين الأمير والوزراء وله نوع من الرئاسة أو الأمرة على مستشاري (وزراء) الأمير. والوزارة لم تتمهد قواعدها وتقرر قوانينها إلا في دولة بني العباس على الرغم من أن المفهوم الأموي للوزارة ظل سارياً رديحاً من العصر العباسي الأول^(٩) وعرف بنو إسرائيل لفظة الوزير وورد في قوله تعالى على لسان موسى^{عليه السلام} ((واجعل لي وزيراً من أهلي هارون أخي أشدد به أزري واشركه في أمري))^(١٠) وقوله تعالى مستجيباً لموسى ((وجعلنا معه أخاه هارون وزيراً))^(١١). واتخذ الاسكندر المقدوني من أرسطو طاليس وزيراً له. وربما كان الفرس قد عرفوا هذا المنصب أكثر من غيرهم فان برز جمهر وزيراً أنوشروان في الدولة الساسانية. وكان أبو سلمة الخلال أول من احتل منصب الوزير بمفهومه الحالي في عهد الخليفة أبو العباس السفاح^(١٢).

نشأة المسؤولية الوزارية في بريطانيا

كانت السلطة التنفيذية في إنكلترا في يد العرش ومجلسه الخاص الذي تفرع عنه فيما بعد مجلس الوزراء. وكان هذا المجلس يجمع بين أعضائه رجال السياسة والقضاء والجيش والمال والكنيسة. ونظراً لكثرة عدد أعضاء هذا المجلس وتنفيذاً لرغبة العرش في إسناد الأعمال التنفيذية إلى الأعضاء الذين يحوزون ثقته ويكفونون على اتفاق معه في الرأي فقد عمد العرش منذ البداية إلى اختيار عدد قليل من أعضاء المجلس لهذا الغرض وتنشأ من فكرة اسناد مهام الدولة إلى هذا العدد القليل (مجلس الوزراء)^(١٣). ونشأة الوزارة في

٤- باقر شريف القرشي، نظام الحكم والادارة في الاسلام، مطبعة الآداب، النجف، ١٩٦٦، ص ٣١٢.

٥- سورة يوسف الآية ٨٨.

٦- ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، دار أحياء الكتب العربية، بيروت، دون سنة نشر، ص ١٧٧.

٧- د. فاروق عمر، الجذور التاريخية للوزارة العباسية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٦، ص ١٧٧.

٨- د. ابراهيم الكردي، نظام الوزارة في العصر العباسي، شركة كاظمة للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٣، ص ١٥.

٩- د. فاروق عمر، المصدر السابق، ص ١٧.

١٠- سورة طه الآية ٢٩ - ٣٢.

١١- سورة الفرقان آية ٣٥.

١٢- السيد هاشم الخطيب، الأوائل في الاسلام، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٠، ص ٥٢.

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

إنكلترا بشكل تدريجي من المجلس الخاص. وقبل عام ١٤٦٦ كان الملك حراً في اختيار وزرائه سواء كانوا حائزين على ثقة البرلمان ام لا وبعد ثورة ١٤٦٦ استقرت سلطة البرلمان واصبح من الضروري أن يختار العرش وزراء من بين أعضاء المجلس الخاص الحائزين على ثقة البرلمان^(١٤).

وجاءت القوانين الإنكليزية خالية من أية إشارة خاصة بإنشاء الوزارة حتى عام ١٩٠٥م ففي هذا العام اعطي رئيس الوزراء مكانا خاصاً، أما مركزه القانوني وسلطته وطريقة تعيينه فكانت محددة بالتقاليد والأعراف الدستورية وحتى المرتب لم يخصص له كونه رئيس الوزارة بل بصفته اللورد الأول في مجلس الخزانة^(١٥). ووقفت وراء انتقال السلطة الفعلية من الملك إلى الوزارة عدة أسباب ويمكن إجمال أهم هذه الأسباب بما يأتي :-

١. كان من نتائج انهماك وليام الاورنجي في القرن السابع عشر بالحرب مع لويس الرابع عشر في فرنسا أن ترك مقاليد الحكم بيد وزرائه لإنشغاله بشؤون الحرب.
٢. عند وفاة وليم الثالث في سنة ١٧٠٢ بدون خلف، حولت العرش الأميرة (أنا) وتميزت هذه الاميرة بالضعف فلم تحاول استرداد السلطة الواسعة الممنوحة للوزارة.
٣. كان من نتائج الظروف الشاذة والطارئة التي سادت بريطانيا في القرن الثاني عشر ولكي تسامر الملكية الحركة الدستورية المحمجة اضطرت إلى التخلي عن الكثير من السلطات إلى الوزارة^(١٦).
٤. ساد عرف دستوري في بريطانيا يقضي بأن الملك لا يمكن أن يرتكب خطأ ورغبة في المحافظة على هذا المبدأ وتحديد المسؤولية عند ارتكاب الأخطاء فكر المجلس الخاص في إيجاد هيئة مسؤولة فحكم وجوب صدور جميع الاوامر الرسمية من هذا المجلس نفسه أو من عضو منتدب لهذا الغرض حتى إذا حصل خطأ أمكن معاقبة المخطئ بدون الالتجاء إلى لوم العرش^(١٧).
٥. وجود ملوك أجنب على عرش إنكلترا في الوقت الذي ابتدأت تنمو فيه المسؤولية الوزارية لأن عدم عرفة هؤلاء للغة البلاد جعلهم يتغيبون عن جلسات المجلس الخاص ويتركون شؤون الدولة في أيدي الوزراء وهذا ما سهل مبدأ المسؤولية الوزارية وأصبح كل وزير مسؤول عن وزارته.
٦. متانة التنظيم الحزبي والانضباط الذي يخضع له أعضاء الحزب وبفضل هذا الانضباط وذلك التنظيم تسفر الانتخابات دائماً عن أكثرية هي التي تتولى الحكم في البلاد طوال مدة المجلس بواسطة الوزارة التي يؤلفها زعيم حزب الأغلبية. وهذه الأكثرية تدعم موقف الوزارة وتجعل من النادر إحراج مركزها عن طريق المسؤولية الوزارية وهذا ما أدى إلى تزايد سلطة الوزارة
٧. مسؤولية الوزارة أمام البرلمان أبعاد العرش عن القيام بأي عمل لا يمكن للوزارة الدفاع عنه وهذا ما حجب عن الملك ممارسة الكثير من الاعمال بحجة أن الوزارة هي التي ستتحمل المسؤولية^(١٨). وربما ينسجم اللجوء إلى هذه الحجة كلما رغبت الوزارة في إبعاد العرش عن ممارسة اختصاصه.

١٤- د. محمد أنس قاسم، المصدر نفسه، ص ١٥٤.

١٥- د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٦٧.

١٦- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا و د. محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية،

٢٠٠١، ص ٣١٨.

١٧- د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٣١.

١٨- د. ادمون رباط، المصدر نفسه، ص ١٣٢.

لهذه الاسباب وغيرها انتقلت السلطة الفعلية من العرش إلى الوزارة كما يعود لهذه الاسباب ظهور المسؤولية الوزارية في بريطانيا والتي تعتبر الوطن الأم للنظام البرلماني الذي من أبرز خصائصه مسؤولية الوزارة أمام البرلمان ومسؤولية البرلمان أمام الوزارة.

نشأة المسؤولية الوزارية في فرنسا

لم تقم إلى جانب ملك فرنسا في يوم من الايام هيئة وزارية كالتى تكونت تدريجياً في إنكلترا. وفي العهد السابق لقيام الثورة الفرنسية كان هناك وزراء ولم تكن هناك وزارة، فالوزراء كانوا يقومون على شؤون الملك الخاصة وهم من أصحاب المنزلة الرفيعة، يختارون عادة من بين اعضاء اللجان الملكية^(١٩).

وفي مرحلة لاحقة أصبح الوزراء يقومون بدور مزدوج فمن جانب يديرون المصالح الخاصة للملك ومن جانب آخر يتولون مهمة إدارة المصالح العامة. وقد ساعد عرف دستوري في تلك الحقبة مفاده ضرورة توقيع الوزراء إلى جانب الملك عندما يمارس الملك سلطاته الاجرائية^(٢٠). ويمكن القول ان معالم الوزارة بدأت تتوضح وتبرز إلى الوجود مع قيام دستور عام ١٨١٤ الذي كان من بين ما جاء به تقييد سلطات الجمعية الوطنية ودكتاتوريتها ومن بين وسائل التقييد هو ابراز دور الوزارة وتقويتها ولم يكن للوزارة في هذا العهد رئيس بل كانت هيئة مكونة من خمسة أعضاء وهذه الهيئة تتجدد جزئياً بواسطة انتخاب عضو جديد كل سنة. ويرأس هذه الهيئة احد الوزراء كل ثلاثة أشهر ولم يكن الوزراء مسؤولين أمام البرلمان عن اعمالهم السياسية او عن سياسة الوزارة التي يديرونها^(٢١). ولكن يمكن القول أن دستور عام ١٨١٤ كان قد وضع البذرة الأولى للمسؤولية الجنائية للوزراء. إذ منحت م (٤٧) من الدستور المذكور لمجلس النواب حق اتهام الوزراء جنائياً على أن تجري محاكمتهم أمام مجلس النبلاء^(٢٢). وكان دستور ١٤ تشرين الثاني ١٨٥٢ اول دستور يمنح مجلس النواب حق مساءلة الوزراء سياسياً. فكان لهذا المجلس الحق في استجواب الوزراء أو سحب الثقة منهم إذا ثبت تقصيرهم في إدارة وزاراتهم.

أما دستور ٢١ آيار ١٨٧٠ فقد جعل الوزراء مسؤولين سياسياً أمام المجلسين فإذا نزع عنهم الثقة توجب عليهم الاستقالة^(٢٣). وسار بذات الاتجاه دستور عام ١٨٧٥ الذي منح المجلسين (النواب - الشيوخ) حق مراقبة الوزارة سياسياً وهذا الاتجاه مخالف للأعراف البرلمانية التي تقتصر حق سحب الثقة على المجلسين الأدنى (مجلس النواب) دون المجلس العلى (الشيوخ - الاعيان). وحصل أن مارس مجلس الشيوخ في ظل دستور عام ١٨٧٥ اختصاصه السياسي حيث سحب الثقة من وزارة ليون برجو واجبرها على الاستقالة^(٢٤). ولا بد من الاشارة إلى أن قواعد المسؤولية السياسية لم تظهر في فرنسا لأسباب ذاتية خاصة بها أو بنظامها الدستوري او بظروفها التاريخية بل أخذت من النظام البرلماني الانكليزي الذي ارسى قواعدها ونظمها بشكل دقيق ليجعل منها جزءاً من نظام دستوري يحتذى به.

١٩- د. موريس دفرجيه، دساتير فرنسا، المطبعة النموذجية، بيروت، دون سنة نشر، ص ١٢ - ١٣.

٢٠- د. موريس دفرجيه، المصدر نفسه، ص ١٣.

٢١- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٦٥.

٢٢- د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٢٦٧ - ٢٦٨.

٢٣- أندريه هاريو، مصدر سابق، ص ٩٩.

٢٤- موريس دفرجيه، مصدر سابق، ص ٩٩.

نشأة المسؤولية الوزارية في مصر

ترتبط نشأة الوزارة في مصر بالجهاز البيروقراطي الذي أسسه محمد علي باشا في مصر خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر واطلق على الوزارة في تلك الحقبة الزمنية تسمية ((الدواوين))^(٢٥). وبعد عام ١٨٧٨ تغير اسم الدواوين إلى النظار التي كانت تتكون من سبع نظارات. وبعد عام ١٩١٤ ظهر اسم الوزارة في مصر لأول مرة لتحل محل النظار.

ويعود تاريخ ظهور المسؤولية السياسية للوزارة في مصر إلى عام ١٨٧٨ حيث أصدر الخديوي اسماعيل في هذا العام مرسوماً بتأليف لجنة أدبية عرفت بلجنة التحقيق العليا للتحقيق في العجز الحاصل في أبواب الإيرادات وأسبابه ولتقترح ما تراه من وسائل الإصلاح لها. ووضعت اللجنة تقريرها وكان من بين ما أقرته ان يحدث الخديوي تغييراً في نظام الحكم وينزل عن سلطاته المطلقة إخلاء المسؤولية في المستقبل عن العجز المالي الذي قد يصيب الميزانية. وقبل اسماعيل هذا الاقتراح وأصدر أمراً إلى نوبار باشا في ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ بإنشاء مجلس النظار وتحويله مسؤولية الحكم. ولكن هذه الوزارة كانت مسؤولية سياسياً أمام الخديوي لا أمام مجلس شورى النواب^(٢٦). وفي عام ١٨٨٢ صدر أول دستور برلماني ملكي في مصر وأقر هذا الدستور المسؤولية التضامنية للوزارة أمام مجلس النواب فضلاً عن المسؤولية الفردية لكل نزار (وزير) بالنسبة للأمر المتعلقة بوزارته. وهكذا يمكن القول أن المسؤولية الوزارية بمفهومها البرلماني ظهرت في مصر للمرة الأولى عام ١٨٨٢ وقبل هذا التاريخ كانت المسؤولية الوزارية مجرد وسيلة لحماية المصالح الأجنبية من خلال إبعاد المسؤولية عن ممثليها في الحكم عند حصول تقصير أو إخلال في جانب معين من جوانب الحكم^(٢٧).

نشأة المسؤولية الوزارية في العراق

يعود الفضل في إنشاء حكومة وطنية في العراق إلى ثورة العشرين التي انطلقت شرارتها الأولى في ٣٠ حزيران ١٩٢٠ وفعلاً تم تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة السيد عبد الرحمن الكيلاني. وعضوية وراء عراقيين يعملون تحت إشراف مستشارين بريطانيين على أن يكون المجلس خاضعاً بأجمعه لإدارة المندوب السامي مباشرة^(٢٨). وكانت مهمة هذه الحكومة كما تدل عليها تسميتها مؤقتة تعمل لحين تشكيل مجلس نيابي يختص بوضع دستور دائم للمملكة العراقية. ولحين تشكيل هذا المجلس تبقى الحكومة المؤقتة قائمة.

و أعلن المندوب السامي البريطاني الأسس التي تعمل عليها هذه الحكومة ومن بينها :-

١. تقع مسؤولية شؤون الحكم ما عدا الأمور الخارجية والحركات الحربية والأمور العسكرية العمومية على هيئة الوزارة وتجري أعمال هيئة الوزارة بنظارته وإرشاده.
٢. يرجح قول المندوب السامي عند اختلافه مع الوزراء لأنه هو المسؤول عن إدارة البلاد لدى الحكومة البريطانية.

٢٥- د. يونان لبيب رزق، تاريخ الوزارات المصرية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٩ - ١٤.

٢٦- د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٢٩ - ٢٤١.

٢٧- د. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ١٩٧٠، ص ١٩٦٩ - ١٩٧٠.

٢٨- د. صالح جواد كاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٠ وما بعدها.

ومن خلال هذه الأسس التي اعلنها المندوب السامي نستطيع القول أن الوزراء العراقيين غير مسؤولين عن أفعالهم أمام أي جهة سواء اكانت وطنية أو اجنبية وتقع المسؤولية على عاتق المندوب السامي إذ هو المسؤول عن إدارة البلاد لدى الحكومة البريطانية.

على ذلك يمكن القول أن القانون الأساسي العراقي وهو الدستور الأول الذي صدر في عهد الاستقلال الوطني كان قد وضع البذرة الأولى للمسؤولية الوزارية في العراق حيث أقر هذا الدستور مسؤولية الوزراء الفردية والتضامنية أمام مجلس النواب عن الاعمال والاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من دوائر^(٢٩).

المبحث الأول: أنواع ونطاق المسؤولية الوزارية

كرسنا هذا المبحث للحديث عن انواع المسؤولية الوزارية ونطاقها وقسمنا هذا المبحث إلى مطلبين سوف نتكلم في الأول عن انواع المسؤولية ونبحث في الثاني نطاق المسؤولية.

المطلب الأول: أنواع المسؤولية الوزارية

تنهض المسؤولية بصورة عامة عند الاخلال بواجب او التزام قانوني وقد ينصب هذا الاخلال على الواجب المهني - الواجب الوزاري - فتنهض المسؤولية السياسية للوزير وقد يكون الاخلال بأحد القوانين الجزائية او المدنية فيكون الوزير حينذاك مسؤولاً عن اخلاله أو فعله الضار وعلى حد السواء مع باقي المواطنين^(٣٠).

١- المسؤولية السياسية

تنهض المسؤولية الوزارية عندما يخل الوزير أو الوزارة بأسرها بواجباتها الوظيفية أو عند ارتكابها أو ارتكابه خطأً سياسياً يرتبط تقديره بالبرلمان في النظام البرلماني وبرئيس الدولة في النظام الرئاسي، ويترتب على نهوض المسؤولية السياسية استقالة الوزارة أو الوزير المسؤول.

وظهرت المسؤولية الوزارية لأول مرة في أنكلترا عام ١٧٤٢ حيث اتجهت نية مجلس العموم إلى اتهام الوزير الأول ((روبرت والبول)) إذ أعلن بلنتي زعيم الأغلبية في مجلس العموم أنه لا يريد محاكمة الوزراء وإنما يريد إبعادهم عن الحكم وتحت تأثير هذه الفكرة لم يوجه الاتهام الجنائي إلى ((والبول)) بل وجه له إتهام سياسي أجبره على الاستقالة^(٣١).

ومن حيث الأثر تكون المسؤولية السياسية أخف وطأة من المسؤولية الجنائية فلا يترتب على المسؤولية السياسية الا ترك المنصب الوزاري بصورة جماعية أو انفرادية لأشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان أو رئيس الدولة.

وفي فرنسا ظهرت فكرة المسؤولية السياسية للوزارة أول مرة في ظل ملكية تموز عام ١٨٣٠ رغم أن دستورها لم ينص عليها فشنوؤها كان عرفياً إذ تمكن البرلمان عن حمل الوزارة على الاستقالة عدة مرات نتيجة لإقتراع عدم الثقة بها وجاء دستور عام ١٨٥٢ لينص على المسؤولية السياسية للوزارة امام البرلمان^(٣٢)

٢٩- د. صالح جواد كاظم وآخرون، المصدر نفسه، ص ١٣.

٣٠- أصبح النص على المساواة امام القانون من المبادئ الدستورية التقليدية التي تنص عليها الدساتير، راجع نص م ١٤ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

٣١- د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٨٥.

٣٢- موريس دفرجييه، مصدر سابق، ص ٧٩.

قد يرتكب الوزير أو رئيس الوزراء وعلى حد السواء مع الافراد فعلاً يعاقب عليه قانون العقوبات او القوانين العقابية الأخرى. وعملاً بالمبدأ الدستوري التقليدي الذي يذهب إلى المساواة بين كافة المواطنين أمام القانون فقد أخضعت الدول على ختلاف أنظمتها اعضاء الحكومة والسلطة التشريعية لمساءلة القانون عند ارتكابهم فعلاً يعاقب عليه القانون ولم تترد في تطبيق العقوبة المقيدة للحرية. والموجهة للذمة المالية أو للحياة متى ثبت ارتكابهم الفعل الموجب للعقوبة. وأحاطت الدساتير والقوانين والأعراف أعضاء الحكومة بضمانات دينية من شأنها الحد من التهم الكيدية الموجهة لهم والتي من شأنها عرقلة أعمالهم. فذهبت بعض الدساتير إلى منح حق الاتهام لهيأة سياسية معينة. وعلى سبيل المثال منح الدستور البريطاني لمجلس العموم صلاحية إتهام الوزراء على ان يجري التحقيق معهم من قبل هيئة محلفين وفي حالة ثبوت تقصيرهم يحاولون إلى مجلس اللوردات لمحاكمتهم بصفته المحكمة العليا في بريطانيا^(٣٣).

ومنح الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ صلاحية محاكمة أعضاء الحكومة للمحكمة القضائية العليا عند ارتكابهم جرائم تشكل جنائية^(٣٤) أو جنحة على أن يتم توجيه الاتهام لهم من قبل مجلس البرلمان^(٣٥) ولا يحاولون إلى المحكمة القضائية العليا إلا إذا صوتت الأغلبية المطلقة للمجلسين على قرار الإحالة. وميز القانون الأساسي العراقي في الجرائم التي يرتكبها أعضاء الحكومة ومجلس الامة فأخضع الجرائم التي ترتكبها هذه الفئة للمحاكم العادية^(٣٦) أما الجرائم السياسية او التي تتعلق بوظائفهم فقد أخضعها للمحكمة العليا^(٣٧). وميز القانون الأساسي كذلك في جهة الاتهام بين الجرائم العادية التي يرتكبها أعضاء الحكومة حيث لم يحدد جهة معينة للاتهام وهذا يعني أنهم يخضعون لإجراءات اتهام مماثلة للمواطنين العاديين ويخضعون لذات السلطات التحقيقية التي تحققت مع سائر المواطنين، وبين الجرائم السياسية أو الناجمة من أعمال الوظيفة أو من توجيه الاتهام في مثل هذه الجرائم من قبل مجلس النواب وبأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين^(٣٨).

٣. المسؤولية المدنية

قد يرتكب اعضاء الحكومة فعلاً يلحق الضرر بالغير ويوجب مسؤوليتهم وقد يكون مصدر هذه المسؤولية التزام عقدي أو عمل تقصيري ففي هذه الحالات يخضع أعضاء الحكومة للقانون المدني وللمحاكم العادية وعلى حد السواء مع الافراد العاديين.

وتنص المسؤولية المدنية على الذمة المالية للمسؤول ويعبر المحكوم عليه سواء كان من أعضاء الحكومة أو شخصاً عادياً على جبر الضرر ودفع التعويض المحكوم به^(٣٩).

وفي فرنسا ينص قانون الموازنة على أن كل وزير يتجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة يلزم بالتعويض من ماله الخاص ولكن من الناحية العملية تطبيق هذا النص يكون محل نظر لأن البرلمان إذا لم يقر هذا

٣٣- د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ١٤٠.

٣٤- م (٢/٦٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

٣٥- م (١ / ٦٨) من نفس الدستور.

٣٦- م (٧٣) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٣٧- م (٨١) من نفس الدستور.

٣٨- م (١/٨٢) من القانون الاساسي العراقي.

٣٩- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤،

التجاوز المالي للاعتمادات يكتفي باسقاط الوزير^(٤٠). وجرى العرف الدولي على عدم تقييد حرية أعضاء الحكومة الأجنبية بسبب الدين الذي بذمتهم او بسبب عملهم الضار كما جرى العرف على عدم حجز امتعتهم او مصادرتها بل تكبر دولتهم بالدين الذي بذمة عضو حكومتها وهي التي تقاضيه وتسدد ما في ذمته للدولة الاجنبية من دين^(٤١).

المطلب الثاني: نطاق المسؤولية الوزارية

تتبع المسؤولية أساساً من السلطة فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية وهذه المسؤولية أما أن تنصب على كل الوزارة فتكون تضامنية أو أن تكون موجهة لوزير بذاته فتكون المسؤولية فردية.

أولاً: المسؤولية التضامنية

وهذه المسؤولية تكون شاملة للوزارة بأسرها وهي تثور عندما تتعلق المسؤولية بالسياسة العامة للوزارة أو إذا كان العمل للوزارة أو إذا كان العمل المسبب للمسؤولية صادر عن رئيس مجلس الوزراء وذهب رأي فقهي إلى أن المسؤولية التضامنية قد تنهض نتيجة لعمل صادر من الرئيس (ملك - رئيس) لكون الوزارة مسؤولة عن أعماله ولكن نرى أن هذا الرأي الفقهي محل نظر فإذا كان صحيحاً أن الملك يسود ولا يحكم فإن رئيس الدولة يسود ويحكم في ذات الوقت. وهو المسؤول عن أعماله أمام ناخبيه^(٤٢). والمبدأ الأساسي الذي تنطلق منه المسؤولية الجماعية للوزارة هو أن القدرة بكامل أعضائها تؤلف هيئة مستقلة وكياناً دستوريا قائماً بحد ذاته له حقوق وعليه التزامات أمام البرلمان عن الخلل الذي قد يبدو عليه ويسأل عن الخلل الذي قد يبدو على عمل البرلمان.

والمسؤولية التضامنية للوزارة تعرض على أعضائها عدة التزامات :-

١. الدفاع عن سياسة الوزارة كهيئة واحدة :- يتطلب التضامن الوزاري أن يدافع كل وزير عن سياسة الوزارة المتفق عليها باعتباره عضواً فيها فإذا كان الوزير غير راضي عن تلك السياسة وليس مقتنعاً بها يجب عليه أن يستقيل فإذا لم يقدم استقالته يعتبر مسؤولاً عن كل تصرفات الوزارة. فكل وزير لا يقدم استقالته لا يستطيع التخلص من المسؤولية وليس له الادعاء أنه لم يكن على وفاق مع زملائه في قرار معين^(٤٣) والوزير الذي لم يقدم استقالته لعدم موافقته على قرار اتخذ مجلس الوزراء يصبح عليه واجب التصويت مع الحكومة بل والدفاع عن هذا القرار ولا يجوز أن يوجه بعد اتخاذ القرار نقداً سواء أكان ذلك في البرلمان او في الدوائر الانتخابية^(٤٤).

٢. الامتناع عن كل ما يخرج الوزارة :- واجب الوزير لا يقف فقط عند حد تأييد الوزارة بل يجب كذلك الامتناع عن اي قول أو فعل من شأنه احراج الوزارة بأجمعها ويراعي في تصرفاته أن تكون منسجمة ومتفقة مع اتجاهات الوزارة وسياستها العامة^(٤٥). ولكن هذا لا يعني أي حال من الأحوال وجوب رجوع الوزير في كل صغيرة وكبيرة لمجلس الوزراء لأخذ رأيه في القرار الذي يريد اتخاذه بل له اتخاذ القرار المناسب المتعلق بوزارته ولكن على ألا يخالف هذا القرار السياسة العامة للوزارة كما يجب ألا يكون من شأن القرار احراج الوزارة أمام البرلمان.

٤٠ - د. مصطفى ابوزيد فهمي، المصدر نفسه، ص ٦٥٦.

٤١ - د. مصطفى ابوزيد فهمي، المصدر نفسه، ص ٦٦٠.

٤٢ - د. محمد قدرى حسن مصدر سابق، ص ٣٩٥.

٤٣ - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣٨٢.

٤٤ - د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٧٦.

٤٥ - د. السيد صبري، المصدر نفسه، ص ٧٧.

ثانياً:- المسؤولية الفردية

سبق هذا النوع من المسؤولية في الظهور المسؤولية الجماعية (التضامنية) وتنهض هذه المسؤولية نتيجة لتصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته أي أعماله وسياسته الخاصة التي يباشرها لوحده^(٤٦).

ومسؤولية الوزير الفردية تقتصر على الوزير ذاته ولا تمتد إلى غيره من الوزراء أو إلى الوزارة بأجمعها إلا إذا ربطت الوزارة بين الثقة بذلك الوزير والوزارة بأجمعها. فإذا لم يحصل الوزير على ثقة البرلمان تعين على الوزارة تقديم استقالتها وفي هذه الحالة تختلط المسؤولية الفردية بالمسؤولية الجماعية ويصعب التفريق بينهما.

وفي النظام البرلماني يستقل الوزير بتصريف شؤون وزارته ولكن في حدود السياسة العامة للوزارة ولهذا فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الخطأ المنسوبة إليه شخصياً أعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية^(٤٧).

ولا بد من الإشارة إلى أن المسؤولية الفردية لوزير لا تتأثر من قبل البرلمان حسب بل قد يعزل الوزير بناءً على طلب رئيس الوزراء و موافقته الرئيس (ملك - رئيس) ولكن جرت العادة على ألا يطلب رئيس الوزراء عزل الوزير لأن هذا الطلب يدل على سوء اختيار رئيس الوزراء لوزرائه وسوء تقديره ودليل ضعفه وبالتالي قد يلام رئيس الوزراء على اختيار وزيره أصلاً.

المبحث الثاني: المسؤولية الوزارية في الدساتير العراقية

لقد عرف العراق المسؤولية الوزارية لأول مرة في ظل أول دستور صدر في العراق في عهد الاستقلال الوطني فقد نص عليها القانون الأساسي وجعل الوزارة مسؤولة أمام مجلس الأمة. أما دساتير العهد الجمهوري فلم يعرف أي منها المسؤولية الوزارية باستثناء عام ١٩٧٠ وربما يعود السبب في ذلك إلى أن دساتير تلك الفترة هي دساتير مؤقتة. ومن المؤلف أن الدساتير المؤقتة توضع لفترة انتقالية مؤقتة في أعقاب ثورة وتعالج المسائل الدستورية معالجة مؤقتة وغالباً ما تنص على مؤسسات دستورية استثنائية ولا توضح الملامح الحقيقية للنظام السياسي والدستوري في الدولة. أما قانون إدارة الدولة الصادر ٢٠٠٤ فقد أشار إلى المسؤولية الوزارية في المادتين الأربعين والحادية والأربعين.

أما دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فقد تناول بالتنظيم المسؤولية الوزارية في المادة (٦١ / الفقرة ثامناً / أ و ب).

المطلب الأول: المسؤولية الوزارية في ظل القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥

أخذ القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بالنظام البرلماني. وفي هذا النظام يكون الوزراء مسؤولين امام البرلمان وعلى الوزراء الاستقالة إذا فقدت ثقة البرلمان ولكي لا يكون البرلمان هو المهيمن وإعادة التوازن بين السلطات منحت الحكومة الحق في طلب حل البرلمان^(٤٨).

٤٦- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٤٧٨.

٤٧- د. سليمان الطماوي، المصدر نفسه، ص ٤٨٠.

٤٨- د. صالح جواد الكاظم و د.علي غالب العاني، الانظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص ٦٧.

وعلى ذلك أقر القانون الأساسي لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الحق في توجيه السؤال والاستيضاح للوزراء^(٤٩) وبالمقابل منح الوزارة الحق في طلب حل مجلس النواب^(٥٠).

وسائل تحريك المسؤولية الوزارية في القانون الاساسي

أشار القانون الأساسي العراقي إلى وسيلتين من وسائل تحريك المسؤولية الوزارية هما: -

١. السؤال: ويعني الاستفسار عن أمر مجهول^(٥١). وعلى ذلك نرى أن السؤال لا يحمل في طياته الاتهام بالتقصير فقد يتعلق بمسألة غامضة تسودها العتمة وتكون بحاجة للإيضاح فيتقدم عضو البرلمان إلى الوزير بطلب إيضاحها. ومنح القانون الأساسي للوزير فرصة الاجابة على السؤال حيث اوجب منح الوزير ثمانية أيام في الأقل لإعداد إجابته فقد يكون الوزير بحاجة إلى مراجعة مسائل معينة لكي يستطيع الاجابة على السؤال^(٥٢). ولكن القانون الأساسي فسح المجال أمام التحايل على المدة الممنوحة للوزير حينما استثنى حالة الاستعجال أو موافقة الوزير على الاجابة قبل مرور الثمانية أيام فقد منح مجلس الأمة بحالة الاستعجال في كل مرة لا يريد فيها أن يمنح الوزير الفرصة لإعداد اجابته على السؤال.

٢. الاستيضاح: - وهو المرحلة التالية للسؤال فإذا لم يقتنع مجلس الأمة بجواب الوزير أو رئيس الوزراء له الحق في طلب الاستيضاح، ووفقا للاصطلاح الذي استعمله القانون الأساسي العراقي فإن الاستيضاح يحمل في طياته الاتهام بالاهمال والتقصير وربما يترتب عليه إقالة الوزير أو الوزارة بأجمعها إذا ما ثبت تقصيره أو تقصيرها. ووقع القانون الأساسي في الخلط حينما استعمل الاستيضاح بدلا عن الاستجواب في حين أن كلا من هذين المصطلحين له معناه ودلالته الخاصة.

فالاستيضاح مرحلة لاحقة للسؤال حينما يطلب النائب من الوزير المسؤول زيادة في الايضاح دون أن يحمل ذلك في طياته الاتهام بالتقصير والاستيضاح مرحلة وسط بين السؤال والاستجواب في الأنظمة الدستورية التي اخذت به^(٥٣).

أما الاستجواب فهو إنذار موجه من أحد أعضاء البرلمان للحكومة أو لأحد الوزراء لبيان مسألة متعلقة بالوزارة بأكملها أو بوزارة من الوزارات. ويحمل الاستجواب في طياته الاتهام بالتقصير والإهمال وقد يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة او من وزارة من الوزارات.

وساوى القانون الأساسي العراقي في المدة الممنوحة للوزير للإجابة على السؤال والاستيضاح على الرغم من ضرورة الاختلاف في المدة الممنوحة لكل منهما لاختلاف الآثار المترتبة على كل منهما فمثلا قد يترتب على الاستيضاح سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المستوضح منه في حين لا يترتب هذا الأثر على السؤال.

واكتفى الدستور بسحب الثقة من الحكمة بالأكثرية النسبية للحاضرين^(٥٤) وهي نسبة ضئيلة إذا ما علمنا أن الدستور اكتفى لانعقاد مجلس النواب حضور أكثر من نصف أعضائه^(٥٥) وهذا يعني أن ربع المجلس قادر على سحب الثقة من الوزارة. وهذه النسبة لا تتلائم مع خطورة الآثار المترتبة على سحب الثقة من الوزارة.

٤٩- م (٥٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٥٠- م (٢/٢٦) وم (٢٧) من الدستور أعلاه.

٥١- رافع انور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١، ص ٢٩٠.

٥٢- م (٥٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٥٣- د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٥٤٨.

٥٤- م (٦٦) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٥٥- م (٢/ ٥٢) من الدستور نفسه.

وعلى الرغم من منح مجلس النواب صلاحية سحب الثقة من الحكومة إلا أن هذا المجلس لم يمارس هذه الصلاحية ولو لمرة واحدة طيلة مدة نفاذ القانون الأساسي ومن غير المعقول القول أن المجلس لم يواجه ظروفاً يستوجب سحب الثقة من الحكومة أو أن الحكومة أو وزير منها لم تقم أو يقيم بعمل من شأنه أثار المسؤولية السياسية. وهذا أن دل على شيء فإنما يدل على ضعف مجلس النواب ودوره في الحياة السياسية وألا يمارس هذه الصلاحية ولو لمرة واحدة.

المطلب الثاني: المسؤولية الوزارية في دساتير العراق لعام ١٩٧٠، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥

١. المسؤولية الوزارية في دستور العراق لعام ١٩٧٠

من الملاحظ أن الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ اول دساتير العهد الجمهوري الذي نص على المسؤولية الوزارية فقد سبق هذا الدستور خمسة دساتير لم ينص اي منها على المسؤولية الوزارية.

وسائل تحريك المسؤولية الوزارية في دستور عام ١٩٧٠

أشار الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ إلى وسيلتين من وسائل تحريك المسؤولية الوزارية وهما الاستيضاح والاستجواب^(٥٦) وذهب بهذا الاتجاه قانون المجلس الوطني^(٥٧) في حين أشار النظام الداخلي للمجلس الوطني إلى حق السؤال والاستجواب دون الاستيضاح. والملاحظ ان الدستور وقانون المجلس الوطني قد استعملا عبارة الاستيضاح بدلاً عن السؤال عن الرغم من الاختلاف بين اللفظين في المعنى بدليل أن م/٤٧ سادساً من قانون المجلس الوطني قالت ((دعوة اي عضو من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح او الاستفسار منه)) فهذه المادة قالت للاستيضاح أو للاستفسار فجعلت كل من الكلمتين بديلة للأخرى أو مرادفة لها في حين ان الاستيضاح هو مرحلة لاحقة للاستفسار الذي يعني السؤال عن شيء أو أمر.

(١) الاستيضاح (السؤال): لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه عن طريق رئيس المجلس سؤالاً شفويًا وتحريياً إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء^(٥٨).

ونرى أن توجيه السؤال عن طريق رئيس المجلس هو لأغراض تنظيمية وليس لإعاقه حق النائب في السؤال بدليل أن النظام الداخلي لم يترك لرئيس المجلس صلاحية تقديرية في توجيه السؤال او عدم توجيهه. وميز النظام الداخلي بين السؤال الشفوي والتحري في عدة جوانب فأوجب أن يوجه السؤال في البداية بصورة شفوية وإذا لم يكتف النائب بإجابة الوزير له سؤالاً تحريياً^(٥٩). ولا تجري مناقشة السؤال الشفوي إلا إذا طلب النائب السائل ذلك وأقر المجلس هذا الطلب^(٦٠). في حين أجاز النظام الداخلي مناقشة السؤال التحري من قبل النائب السائل وباقي أعضاء المجلس ولا يجوز توجيه أكثر من خمسة أسئلة شفوية في الجلسة الواحدة^(٦١) ولم يحدد النظام الداخلي عدد الأسئلة التحريية التي يجوز توجيهها في الجلسة الواحدة وهذا يعني أن عدد هذه الأسئلة مفتوح وغير محدد بحد معين. وتجري الاجابة على السؤال الشفوي حال توجيهه^(٦٢). في حين يكون الوزير مخيراً في السؤال التحري بين الإجابة فور توجيه السؤال وبين

٥٦ - م (٥٥/ب) من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠.

٥٧ - م (٥٧ / أولاً) من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

٥٨ - م (٩٤ / أولاً) من النظام الداخلي للمجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

٥٩ - م (٩٦) من النظام الداخلي.

٦٠ - م (٩٥ / ثالثاً) من النظام الداخلي.

٦١ - م (٩٥ / أولاً) من النظام الداخلي.

٦٢ - م (٥ / ثانياً - ثالثاً) من النظام الداخلي.

الاستمهال إلى الجلسة التالية أو خلال مدة لا تتجاوز الأسبوع من تاريخ إبلاغه بالسؤال^(٦٣). واشترط الداخلي توجيه السؤال التحريري قبل طلب الاستجواب وحرّم طلب الاستجواب مباشرة بعد السؤال الشفوي^(٦٤).

ويبدو لنا من هذه المقارنة السريعة الموجزة بين السؤال الشفوي والتحريري أن السؤال التحريري أكثر خطورة من السؤال الشفوي بدليل أن المشرع أحاطه بضمانات عدة كما رتب على عدم الاكتفاء بالسؤال التحريري حق النائب في طلب الاستجواب.

٢) الاستجواب: لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه استجواباً تحريراً إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء عن طريق رئيس المجلس^(٦٥) ولا يحال الاستجواب للوزير المعني إلا بعد اقترانه بموافقة عشرة أعضاء^(٦٦) ويتم تحديد موعد مناقشة الاستجواب من قبل هيئة رئاسة المجلس الوطني بالاتفاق مع الوزير المختص خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الوزير بالاستجواب^(٦٧). ولم يشترط النظام الداخلي حضور أغلبية خاصة في الجلسة التي يجري فيها مناقشة الاستجواب لكنه اشترط حضور الأغلبية المؤيدة للاستجواب.

ويعرض أحد أعضاء المجلس الوطني من مؤيدي الاستجواب مضمون الاستجواب ثم يعطي رئيس المجلس الفرصة للوزير للإجابة عليه^(٦٨).

وبعد إجابة الوزير تجري المناقشة والتصويت فإذا أسفر التصويت على رفض الاستجواب تعتبر المسألة منتهية^(٦٩) ولكن إذا أيد ثلثا أعضاء المجلس الاستجواب عد ذلك اقتراحاً بإعفاء الوزير من منصبه. ويكون لرئيس الجمهورية القرار النهائي في إعفاء الوزير أو رفض الاقتراح ولرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني استدعاء رئيس الوزراء أو أي من الوزراء للتحقيق معه عن القضية التي أحيل من أجلها على المجلس والتحريري عن الحقيقة^(٧٠). أي أن القانون لم يجز استدعاء رئيس الوزراء أو الوزير أمام المجلس للتحقيق معه أو استجوابه إلا بناء على اقتراح رئيس الجمهورية.

٢. المسؤولية الوزارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٤

أما قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ ودخول أحكامه حيز النفاذ في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ على أن تبقى أحكامه سارية المفعول ولم يعد أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥. وما يسجل لهذا القانون أنه حدد الموعد الأقصى للمرحلة الانتقالية. وهي السابقة الأولى في الدساتير العراقية المؤقتة، حيث لم يحدد أي من الدساتير السابقة المدة أجل أقصى لنفاذها وكان التبرير الظاهر لذلك الظروف الاستثنائية والاضطرابات الداخلية والتهديدات الخارجية.

- ٦٣ - م (٩٦ / ثانياً) من النظام الداخلي.
- ٦٤ - م (٩٦ / أولاً) من النظام الداخلي.
- ٦٥ - م (٩٧ / أولاً) من النظام الداخلي.
- ٦٦ - م (٩٧ / ثالثاً) من النظام الداخلي.
- ٦٧ - م (٩٧ / رابعاً) من النظام الداخلي.
- ٦٨ - م (٩٧ / سادساً) من النظام الداخلي.
- ٦٩ - م (٩٧ / سابغاً) من النظام الداخلي.
- ٧٠ - م (٩٥ / أولاً / ب) من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

أما تحديد السقف الزمني لفاذ الدستور المؤقت (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية). إن دل على شيء فإنما يدل على إنصراف إرادة القابضين على السلطة إلى التنحي عن السلطة بعد أجل محدد وتسليم مقاليدها لمن تفرزه الشرعية الدستورية.

وعلى حد سواء مع نصوص اي دستور مؤقت، جاءت نصوص قانون إدارة الدولة مبعثرة لا تشير لمعالم نظام دستوري محدد. بل أنها كثير ما خلطت بين المصطلحات، من ذلك مثلاً استخدمت مصطلح الحكومة للدلالة على سلطات الدولة الثلاث في آن واحد (م ٢٤/أ) (تتألف الحكومة العراقية الانتقالية المشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية، من الجمعية الوطنية، ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية) في حين أن مصطلح الحكومة يستخدم مرادفاً للسلطة التنفيذية أو الوزارة، ولا يوجد ترادف بين هذا المصطلح وسلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). الأمر الذي كان يعني أن نصوص هذا الدستور لم توضع من قبل ساسة مهنيين أو على الأقل لم يتم مراجعتها من قبل قانونيين متخصصين. ومن المؤكد أن هذا الخلط انعكس على باقي نصوص القانون، من ذلك مثلاً نص المادة (٢٥) الذي حدد صلاحيات الحكومة، حيث لم يحدد أي فرع منها تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصراً.....) وكذلك ما ورد في المادة (٢٩) (حال تولي الحكومة العراقية المؤقتة السلطة الكاملة.....).

وما يلاحظ على نصوص هذا القانون أيضاً أبرزت دور رئيس الوزراء وأفردته بمركز خاص وكأنه ليس جزء من السلطة التنفيذية، من ذلك مثلاً أن المادة (٢٤/أ) تنص على أنه (تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية). والمادة (٢٨/أ) (أن أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء) (يتضمن عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء.....).

وخلافاً لما جرى عليه العمل في الدساتير المؤقتة والتي غالباً ما تركز الصلاحيات الاستثنائية بيد المؤسسة الاستثنائية أو السلطة التنفيذية وبصفة مطلقة بعيداً عن الرقابة مراعاة للظروف الاستثنائية أو المرحلة الانتقالية، سعى واضعوا نصوص قانون إدارة الدولة إلى إخضاع قرارات وتصرفات أعضاء السلطة التنفيذية للرقابة، من خلال منح الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب أعضاء السلطة المذكورة ابتداءً من أعضاء مجلس الرئاسة مروراً برئيس وأعضاء مجلس الوزراء وانتهاءً بأي مسؤول ينتمي لهذه السلطة. واستكمالاً لهذه الصلاحيات الرقابية، خول القانون، الجمعية الوطنية صلاحية سحب الثقة من الوزارة مجتمعة أو الوزراء منفردين ورتب على سحب الثقة من رئيسها (رئيس الوزراء) حل الوزارة بأسرها^(٧١).

إن هذا التوجه الدستوري إنما هو انعكاس لتجربة مريرة غابت خلالها الشرعية الدستورية لمدة قاربت من النصف قرن وحلت محلها المؤسسات الاستثنائية تحت مسوغ الظروف الاستثنائية والتهديدات الخارجية، هذا إضافة إلى أن هذه التجربة الدستورية ربما سعت إلى رسم المعالم العامة للدستور الدائم المرتقب آنذاك، حيث تبنى هذا الدستور (قانون إدارة الدولة) بعض معالم النظام البرلماني، كإشتراطه نيل الوزارة لثقة

البرلمان قبل ممارسة مهامها الدستورية^(٧٢). وتمتع الأخير (البرلمان) بحق سحب الثقة من الحكومة^(٧٣) واعتبار الوزارة مستقبليه إذا ما أقيـل رئيسها أو استقال^(٧٤).

وإن المسؤولية الوزارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٤ أما أن تكون تضامنية وأما ان تكون فردية.

أولاً: المسؤولية التضامنية:

فقد نص في المادة (٤٠) منه على ان:

- أ- يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواءً من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين ومنفردين، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحل الوزارة بأسرها وتصبح المادة (ب) أدناه نافذة.
- ب- في حالة التصويت بعدم الثقة لمجلس الوزراء بأسره يضل رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لمزاولة أعمالهم مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، إلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد.

ثانياً) المسؤولية الفردية:

أشار إلى المسؤولية الوزارية في المادتين الأربعين والحادية والأربعين. فقد نصت المادة (٤٠ - أ) يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق في سحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين. وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحل الوزارة بأسرها. أما المادة (٤١) فقد نصت (يزاول رئيس الوزراء مسؤولياته اليومية لإدارة الحكومة، ويجوز له إقالة الوزراء بموافقة أغلبية مطلقة من الجمعية الوطنية، ويمكن لمجلس الرئاسة بتوصية من هيئة النزاهة العامة بعد مراعاة الاجراءات القانونية أن تقيل عضو من مجلس الوزراء بما في رئيس الوزراء).

٣. المسؤولية الوزارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

أخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني نص في المادة الأولى جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) وفي هذا النظام الوزراء مسؤولين أمام مجلس النواب.

وسائل تحريك المسؤولية الوزارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

أشار الدستور العراقي النافذ إلى ثلاث وسائل من وسائل تحريك المسؤولية الوزارية وهما السؤال والاستيضاح والاستجواب ولم يتناول بالتنظيم موضوع التحقيق وهذا مأخذ عليه لكن النظام الداخلي لمجلس النواب أشار اليه في المادة ٣٢.

١. حق السؤال: - يقصد بهذا الحق أن يكون لأي من أعضاء مجلس النواب سؤال رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن مسألة معينة يجهلها أو يرغب في لفت النظر إليها، وغالباً ما يكون السؤال موجزاً منصباً على المسألة المطلوب الاستفسار عنها، ويكون خالياً من التعليقات التي تثير الجدل أو تنطوي على الآراء الخاصة بعيداً عن الإضرار بالمصلحة العامة أو مخالفة الدستور والتشريعات النافذة.

٧٢- م(٤٠/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٧٣- م(٣٨/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٧٤- د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد،

٢. بموجب المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي يتحدد حق السؤال بين النائب السائل والوزير المسئول، ما يعني أن ليس للغير الاشتراك في مناقشة السؤال وهو ما يسمح بتوضيح الكثير من المسائل الغامضة ويوجه نظر الحكومة إلى بعض المخالفات لتداركها أو تدارك أثارها قبل تفاقمها.

الاستيضاح: - وهو حق تالي في المرتبة لحق السؤال، وعلى حد سواء مع حق السؤال لا يحمل هذا الحق في طياته الاتهام لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لكنه يسعى لمزيد من الاستيضاح بشأن السياسة العامة للوزارة أو إحدى فروعها ومستوى أدائها.

ومن المؤكد أن حق الاستيضاح أكثر أهمية وخطورة من حق السؤال كونه يأتي في مرحلة لاحقة لحق السؤال إذ لا يتم اللجوء لهذا الحق إلا إذا لم يكتف النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الاستيضاحات بشأن المسألة التي طرح السؤال عنها أو إذا راود المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزير.

من هنا اشترطت المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور تقديم الاستيضاح من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً، وإذا كان السؤال يوجه مباشرة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول، فإن الاستيضاح يقدم لرئيس مجلس النواب أولاً الذي يحيله بدوره لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني حيث يتولى أي منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام مجلس النواب لطرح اجابته والمناقشة ما يعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الاجابة من خلال الرجوع لبعض الوثائق والاوليات.

والملاحظ أن الدستور العراقي النافذ وحد في اجراءات الاستيضاح الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزير وفي رأينا كان الأولى به التمييز في هذه الاجراءات وحسب أهمية وخطورة المنصب الذي يتولاه المعني، كأن يشترط تقديم الاستيضاح لرئيس مجلس الوزراء من قبل عدد من الأعضاء يزيد على ذلك العدد الواجب توافره لتقديم الاستيضاح للوزير. ويشترط أيضاً لتقديم الاستيضاح للأول موافقة هيئة الرئاسة في المجلس إضافة للعدد المطلوب من النواب مراعاة للمركز الخاص لرئيس مجلس الوزراء وثقل المهام الملقاة على عاتقه. فقد لا تجد هيئة رئاسة المجلس أن الأمر يستوجب الاستيضاح فتؤده قبل عرضه على رئيس مجلس الوزراء.

١. الاستجواب: - يقصد بحق الاستجواب مساءلة الحكومة أو أحد فروعها في بعض تصرفاتها أو قراراتها، ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للوزارة، من هنا يعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة بأسرها أو أحد فروعها.

ونظراً لخطورة هذا الحق فقد احاطته الدساتير المقارنة بالعديد من الضمانات، وبذات الاتجاه سار الدستور العراقي النافذ، لكن الملفت للنظر أن الدستور العراقي لم يتشدد في إجراءات طلب الاستجواب، بل أنه رسم طريقاً أيسر من ذلك الذي اتبعه في الاستيضاح، فقد أوجب تقديمه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً مباشرة للمعني دون المرور برئيس المجلس (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم.....). على أن تجري المناقشة بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه، وفي رأينا أن ما ذهب إليه الدستور العراقي في هذا الموضوع أمر محل نظر، إذ كان عليه النص على إجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي استوجبتها لتقديم الاستيضاح، والتمييز في الاجراءات الواجب إتباعها في مساءلة رئيس مجلس الوزراء وتلك الواجب إتباعها في استجواب الوزير. إذ قد ينتهي الامر في الحالة الأولى إلى إقالة الوزارة بأسرها في حين تقتصر الآثار في الحالة الثانية على إقالة الوزير المستجوب إلا إذا قررت الوزارة الاستقالة بأسرها تضامناً مع الوزير المقال.

ومن المؤكد أن المشرع الدستوري العراقي أدرك خطورة الآثار المترتبة على الاستجواب، لكنه قصر الضمانات التي تتلائم وخطورة هذا الحق في المرحلة لاحقة للاستجواب فقط، حينما ينتهي الاستجواب في نتائجه إلى إدانة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، حيث أوجب في هذه المرحلة طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء أو الوزير بناء على رغبته أو بناء على طلب خمسين عضواً في الأقل على أن يصدر المجلس قراره بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب. وبالمقارنة بين وسائل الرقابة التي أتملكها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب، وتلك التي أتملكها الثاني في مواجهة الأول، يبدو جلياً رجحان كفة المجلس في هذا الجانب. من هنا نرى ضرورة إعادة التوازن بين السلطتين في هذا الاختصاص للاقترب من النظام البرلماني بشكله التقليدي^(٧٥).

٢. التحقيق :- لم يتناول بالتنظيم دستور العراق لعام ٢٠٠٥ موضوع التحقيق ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب تلافى هذا النقص حيث نص في المادة (٣٢ - ثانياً) التي نصت (على إجراء التحقيق مع أي من أي المسؤولين بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حق المواطنين). وأن المسؤولية الوزارية أما أن تكون تضامنية وأما أن تكون فردية.

أولاً: المسؤولية التضامنية

وتناولوا الدستور بالتنظيم المسؤولية التضامنية فقد نص في المادة (٦١ / الفقرة ثامناً / ب) على الآتي :-

١. لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء.
 ٢. لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.
 ٣. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.
- الفقرة ج - تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.
- الفقرة د - في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور.

ثانياً: المسؤولية الفردية

وأكد دستور العراق في المادة (٦١ / الفقرة ثامناً / أ) أنه لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثار مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.

الخاتمة

أولاً: النتائج

لقد توصلنا أثناء البحث في موضوع المسؤولية الوزارية إلى أن منصب الوزير عرف في فترات تاريخية قديمة بل هذا المنصب عرف قبل الاسلام بفترات بعيدة. وربما كانت الشريعة الاسلامية هي أول من عرفت

المسؤولية الوزارية وأرست دعائمها فجعلت من الوزير مسؤولاً عن خطئه أمام مجلس الشورى والأمة والشرع يعاقب على خطئه وعلى حد السواء مع باقي المسلمين.

وكان من نتائج سيادة الملك مصون وغير مسؤول في إنكلترا والملك لا يخطأ إن انتقلت السلطة الفعلية من الملك إلى الوزارة ونتيجة لانتقال السلطة الفعلية من الملك إلى الوزارة ظهرت المسؤولية الوزارية فمن يمارس نشاطاً ويخطأ فيه يحاسب على خطئه وهكذا ظهر مبدأ المسؤولية الوزارية.

وفي فرنسا كان دستور ١٨١٤ قد وضع البذرة الأولى للمسؤولية الوزارية ولكن ي نطاق المسؤولية الجنائية. في حين وضع دستور عام ١٨٥٢ الأساس الأول للمسؤولية السياسية للوزارة. وسبقت مصر باقي الدول العربية في الحياة الدستورية وكانت من أوائل الدول العربية التي عرفت المسؤولية الوزارية وكان ذلك في عام ١٨٧٨ (أي في ظل الاحتلال البريطاني) ولكن كانت الوزارة مسؤولة سياسياً أمام الخديوي لا أمام مجلس النواب.

أما العراق فقد عرف المسؤولية الوزارية للمرة الأولى في ظل دستور عام ١٩٢٥ وهو الدستور الأول الصادر في عهد الاستقلال.

لقد وجدنا أثناء البحث في أنواع المسؤولية الوزارية أنها تقسم إلى ثلاثة أنواع وعلى حسب طبيعة الخطأ، مسؤولية سياسية ناجمة عن الأخطاء السياسية وجنائية ناجمة عن مخالفة القوانين العقابية ومدنية ناشئة عن فعل الوزير الضار.

وقد تقتصر المسؤولية على وزير بعينه فتكون أزاء المسؤولية الفردية وقد تمتد إلى الوزارة بأسرها فتكون أمام المسؤولية التضامنية، وفي الحقيقة أن البحث في نطاق المسؤولية الجنائية والمدنية التي هي دائماً فردية. وقد انتهينا في بحثنا المتواضع هذا إلى أن الشريعة الإسلامية كانت السابقة في هذا المبدأ الدستوري (المسؤولية الوزارية) كما كان شأنها في الكثير من المبادئ.

ثانياً: التوصيات

ضرورة الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥. حيث نصت المادة (٨٣) من الدستور على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية أو شخصية. كما أن المادة (٧٦- رابعاً) اشترطت عرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب للحصول على ثقته بالأغلبية المطلقة. كما إن المادة (٨٠- خامساً) إضافة إلى تعيين مجلس النواب لوكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية بناءً على توصية من مجلس الوزراء. و واضح من هذه الأمثلة مدى تعاضم سلطة مجلس النواب اتجاه الحكومة رغم إعلان الدستور في المادة (١) بأن نظام الحكم نيابي برلماني، والأنظمة البرلمانية توازن سلطة البرلمان بتقرير حق رئيس الحكومة في حل مجلس النواب (بريطانيا) أو رئس الدولة يطلب من رئيس الوزراء (ألمانيا وهي دولة ذات نظام برلماني اتحادي). ونرى أن اقتراح حق رئيس الوزراء حل البرلمان (أو طلب ذلك من رئيس الجمهورية في حالة فشل البرلمان انتخاب رئيس وزراء جديد خلال مدة معينة من سحب الثقة من مجلس الوزراء). من شأنه إيجاد موازنة بين السلطتين ويؤدي إلى مزيد من الاستقرار وحتى لا تترك السلطة التنفيذية بدون ممارسة مدة طويلة في هذه الحالة.

وكذلك ندعوا المشرع العراقي إلى إضافة وسيلة التحقيق البرلماني التي لم يتناولها بالتنظيم إلى الوسائل الأخرى التي نص عليها دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

المصادر

❖ القرآن الكريم

- (١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠٠١،
- (٢) د. ابراهيم الكردي، نظام الوزارة في العصر العباسي، شركة كاظمة للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٣
- (٣) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، دار أحياء الكتب العربية، بيروت، دون سنة نشر
- (٤) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨،
- (٥) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧٣
- (٦) السيد هاشم الخطيب، الأوائل في الاسلام، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٠
- (٧) القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
- (٨) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤
- (٩) النظام الداخلي للمجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.
- (١٠) باقر شريف القرشي، نظام الحكم والادارة في الاسلام، مطبعة الآداب، النجف، ١٩٦٦
- (١١) د. حسن ابراهيم حسن، النظم الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢
- (١٢) رافع انور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١.
- (١٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧.
- (١٤) د. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ١٩٧٠.
- (١٥) د. صالح جواد كاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٨٠.
- (١٦) د. صالح جواد الكاظم و د.علي غالب العاني، الانظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
- (١٧) د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠.
- (١٨) ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة الاسلامية والتاريخ الاسلامي، دار النفائس، بيروت، ط ٤، ١٩٨٢.
- (١٩) د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٢٠) د. فاروق عمر، الجذور التاريخية للوزارة العباسية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٦
- (٢١) قانون المجلس الوطني العراقي رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.
- (٢٢) د. محمد أنس قاسم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩،
- (٢٣) د.محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.

- (٢٤) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.
- (٢٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- (٢٦) د. موريس دفرجيه، دساتير فرنسا، المطبعة النموذجية، بيروت، دون سنة نشر،
- (٢٧) د. يونان لبيب رزق، تاريخ الوزارات المصرية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٧٥.
- (٢٨) الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (٢٩) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٤.
- (٣٠) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.