

## رئيس الوزراء في النظام البرلماني دراسة دستورية

الداه محمد ابراهيم

### مقدمة :

النظام البرلماني هو النظام القائم على ثنائية الجهاز التنفيذي ، وعلى التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، دون سيطرة أو تبعية إحداهما للأخرى.<sup>(1)</sup>

وقد نشأ هذا النظام في إنجلترا خلال القرنين (17-18) ، وذلك نتيجة لظروف وأحداث سياسية واجتماعية خاصة بالشعب الإنجليزي وإن كانت بوادره قد ظهرت قبل ذلك بكثير.<sup>(2)</sup>

كما يتأسس هذا النظام على الفصل بين مناصبي رئيس الدولة الغير مسئول سياسياً، والوزارة المسئولة سياسياً، سواء كانت تلك المسئولية تضامنية شاملة لكل أعضائها أم كانت فردية تقتصر على وزير بعينه.<sup>(3)</sup>

فعدم مسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني نابعة من كونه لا يمارس سلطات فعلية تنفيذية ، ولا يتمتع بثقل كبير يسمح له بتسيير دفة الحكم ، وذلك ما جعله غير مسئول سياسياً ، وإنما ( يسود ولا يحكم ) .

ولذلك فإن جانباً من الفقه الدستوري\* يقول بأن سلطات رئيس الدولة في ظل هذا النظام سلطات سلبية لأن وظيفته أساساً شرفية وأدبية وليست فعلية ، ومن ثم تكون اختصاصاته الواردة في الدستور لا يمارسها بمفرده ، وإنما بواسطة الوزارة.

ويقر رأي فقهي\*\* آخر بالدور الإيجابي لرئيس الدولة في الحكم ، بدليل أنه يقسم على احترام الدستور والقوانين ، ومشاركته لوزرائه في إدارة الشؤون العامة للدولة.

<sup>1</sup> - د.بشير علي أحمد باز : حق حل المجلس النيابي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2004 ، ص33.

<sup>2</sup> - عمرو فؤاد بركات: المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة ، دار النهضة العربية ، 1980، ص154.

<sup>3</sup> - د.بشير باز : مرجع سابق ، ص 33-34.

\*\* سيتضح لنا ذلك عندما نتناول مراحل تطور منصب رئيس الوزراء وكيف تقلصت سلطات الملك وأسنادها إلى الوزارة برئاسة رئيس الوزراء.

ومع ذلك فإن تحديد الدور الحقيقي لرئيس الدولة لا يمكن أن يكون من خلال التأكيد على سلبية أو إيجابية دوره ، أو مسؤوليته سياسيا ، وإنما من طبيعة النظام البرلماني ذاته ، من حيث أركانه ، وكيفية توزيع السلطة في ضله.

ولما كانت الوزارة هي التي يقع على عاتقها أعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، فإنها المسؤولة سياسيا أمام الهيئة التشريعية ، سواء كانت المسؤولية جماعية تضامنية أو فردية.

فالمسؤولية الجماعية أن تكون الوزارة مسؤولة بكاملها أمام البرلمان عن السياسة العامة التي تتبناها. فإنها يجب أن تحصل على ثقة البرلمان ، وإلا تنحلت أو تخلت عن السلطة

أما المسؤولية الفردية فإنها تتعلق بوزير بعينه دون غيره من أعضاء الوزارة ، وذلك عن بعض الأعمال والتصرفات الخاصة بوزارته . وهذه المسؤولية تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير واستقالته.

ويتميز النظام البرلماني بالفصل المرن بين السلطات ، هذا الفصل قائم على التعاون والتوازن بينهما . ومن مظاهر هذا التعاون إمكانية مباشرة السلطة التنفيذية بعض الاختصاصات التي تدخل أصلا في اختصاص السلطة التشريعية ، كما أن هذه الأخيرة تتمتع بوسائل متعددة تتيح لها مواجهة السلطة التنفيذية ، وذلك ما يحقق التعاون والتوازن بينهما.

من الوسائل التي يجوز للسلطة التنفيذية قبل البرلمان ، دعوة هذا الأخير للانعقاد وفض انعقاده ، وحق الحكومة في الدخول إلى البرلمان من أجل شرح سياستها والدفاع عنها ، كما تساهم السلطة التنفيذية في التشريع ، من خلال اقتراح القوانين والتصديق عليها ، وإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، ثم حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان.

أما السلطة التشريعية فإنها تتمتع هي أيضا بوسائل متعددة يمكن أن تحركها في وجه السلطة التنفيذية ، ومن هذه الوسائل توجيه الأسئلة، والاستجابات ، وطرح الثقة بالحكومة كاملة أو ببعض أعضائها . كما يجوز للبرلمان أن يشكل لجانا برلمانية للتحقيق في أي إخلال بساسة الحكومة.

ومن الوسائل الفعالة التي يجوز لكل من السلطتين أن تضغط بها على الأخرى ( سحب الثقة وحل البرلمان ) ، فإذا أراد البرلمان سحب الثقة من الحكومة ، فإن هذه الأخيرة تستطيع من خلال رئيسها حل البرلمان ، والاحتكام إلى الشعب في انتخابات جديدة.

وهكذا فإن الوسائل المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ترشد عمل الحكومة والبرلمان على السواء لأن كلا منهما يراقب الآخر ، والجميع مراقب من الناخبين ، الأمر الذي يترتب عليه تمسك الجميع بمبدأ المشروعية ، وعدم مخالفة الدستور والقوانين.

وإذا كنا قد أشرنا في بداية هذه المقدمة أن النظام البرلماني يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي التي تعني وجود رئيسين هما رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ، فإن الأول يعد رئيس الدولة وممثلها الأول ، والحكم المحايد بين السلطات ، ومن ثم فإنه في مركز أدبي يسمو على الأحزاب السياسية وعلى السلطات كافة بما في ذلك السلطة التنفيذية التي يترأسها.

أما رئيس الوزراء فإنه المسئول بصورة فعلية عن هيئة الوزارة ، وعن سياستها أمام البرلمان الذي يستطيع محاسبته ومعاقبته بسحب الثقة وإسقاطه.

فهذا الوضع الذي يتمتع به رئيس الوزراء في النظام البرلماني هو سبب اختياره في أن يكون محل هذا البحث ، لكنه سيركز فقط على أساليب اختياره ، واختصاصاته ، ثم مسؤولية الحكومة.

وقد اتبعنا في هذا البحث المنهج الوصفي المقارن حيث يركز على الحقائق العلمية ثم يحللها، ويستخلص نتائجها، وسنتناوله حسب الخطة التالية :

- تطور منصب رئيس الوزراء في النظام البرلماني.
- أساليب اختيار رئيس الوزراء في النظام البرلماني.
- اختصاصات رئيس الوزراء.
- مسؤولية الحكومة.
- رئيس الوزراء في ظل الدستور الموريتاني الصادر عام 1991.

#### أولاً- تطور منصب رئيس الوزراء في النظام البرلماني :

كانت انجلترا المهد الحقيقي للنظام البرلماني ، وهي أول دولة ظهر فيها رئيس مجلس الوزراء وذلك إثر تحولات واسعة شهدتها المجتمع الإنجليزي منذ القرن (16) على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي . فكان الجدل السياسي على أشده بين من يملك السلطة (الملك) ، ومن يرغب في المشاركة فيها من قوى سياسية أخرى ، وقد انعكس ذلك شيئاً فشيئاً على منصب رئيس مجلس الوزراء ، سواء من حيث تطور منصبه ، أو من حيث اختصاصاته.

ولذلك فإن تطور منصب رئيس الوزراء مر بمراحل طويلة وعريضة لا يمكن تتبعها في بحث وجيز كهذا البحث ، وإنما سنكتفي ببعض الإشارات الدالة على هذا التطور وذلك على النحو التالي:

❖ لقد ظهر النظام البرلماني في إنجلترا ، وكانت أول دولة أقرت واعترفت برئيس الوزراء وكان يطلق عليه الوزير الأول نظراً لمكانته لدى الملك ، فكان كبير أمنائه ومستشاره

المقرب ، لكنه لا يتمتع بحقوق أكثر عن بقية الوزراء ، ولا يحتل مركزا دستوريا يختلف عنهم.

فالوزارة كانت تقوم على ثقة الملك لوحده ، فهو الذي يعينها ، ويعزلها ، وبذلك يكون من البديهي عدم وجود أي مركز لرئيسها ، أو أي حقوق يمتاز بها عن غيره من الوزراء.

❖ أن الوزارة قبل أن تتبلور وتتضح معالمها على شكلها الحالي عرفت العديد من التطور والتغير وعدم الثبات لاعتبارات عملية ، فكان الملك يسير أمور الدولة مباشرة يساعده في ذلك بعض الموظفين ، وبعض المجالس وهي:

المجلس العام أو (محكمة البرلمان) ، والمجلس الكبير (مجلس اللوردات) والمجلس الخاص (مجلس القضاة) ، ومجلس القانون الذي يتكون من القضاة.<sup>(1)</sup>

هذه المجالس الأربعة يهمنها منها (المجلس الخاص) الذي سيكون لاحقا هو النواة للحكومة أو مجلس الوزراء.

وكان الملك يعين أعضاء المجلس الخاص لمدة (سنة) ثم عدل عن ذلك فأصبحت مدة تعيينه غير محددة . وفي القرن (16) انقسم المجلس الخاص إلى قسمين المجلس العادي ، الذي يختص ببعض الأمور القضائية ، والمجلس الخاص الذي يترأسه الملك ، فكان يتكون من كبار موظفي المملكة ورؤساء أساقفة (كنتبري ، ويورك) وبعض المقربين للملك الذي ينفرد بتعيينهم ، ويستشيرهم في أمور الدولة والحكم.

وفي عهد (إدوارد الرابع) أضيفت إلى المجلس الخاص عناصر جديدة من الرجال المنفرغين لأعمال الحكومية على الرغم من أنهم لم يكونوا من كبار رجال الدولة ، وبذلك يكون عدد أعضاء هذا المجلس غير ثابتة ، فقد يزيد وقد ينقص أحيانا حسب مشيئة وإرادة الملك.

ومن أجل قيام المجلس الخاص بأدائه بطريقة جيدة ثم تقسيمه إلى لجان تختص كل لجنة بالإشراف على مصلحة من مصالح الدولة من حيث التنفيذ والمراقبة ، وكانت أهم تلك اللجان (لجنة الدولة) ، التي تعرض عليها أهم أعمال الدولة ، وقيل أن هذه اللجنة هي الأصل للوزارة الحالية أو مجلس الوزراء.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - د.سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة ، 1987 ، ص24.

د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ، الدولة والحكومة ، دار الفكر العربي ، 1969 ، ص901 وما بعدها.

<sup>2</sup> - د. سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية ، مرجع سابق ، ص25.

وقد ظهرت هذه اللجنة في عهد (إدوارد الثالث) (1547-1553) ، واختفت في عهد (ماري واليزابيث) ، ثم عادت في عهد (جيمس الأول 1603-1653) ، حيث سميت (بوزارة المجلس).

❖ وفي عام 1640 بدأ وضع (لجنة الدولة) يستقر شيئاً فشيئاً ، مع مراعاة بعض الشروط التي ينبغي أن تتحقق في أعضائها كحسن التدبير والأخلاق والحكمة ، وهي الشروط التي يجب أن تتوفر في مستشاري الملك.

إلا أن هذه (اللجنة) رغم أهميتها لم تكن بديلة عن المجلس الخاص ، إذ ظل هذا الأخير يحتفظ بمكانته لدى الملك ولدى الشعب الإنجليزي إلى أن انفصلت عن المجلس الخاص في القرن 16 حيث شكلت - كما يقول البعض - النواة الأولى للوزارة.

❖ وكان لثورة 1688 أثر كبير في وضوح مركز الوزارة ، ثم ازداد ذلك الوضوح في عهد الملكة (آن 1704-1714) ، إذ بدأ يتردد هذا الاسم في الأوساط السياسية مع بداية القرن 18 ، حيث كانت تسمية الوزارة لا تطلق إلا إذا حضرت الملكة (آن) اجتماعها لدراسة وتقرير سياسة الدولة العامة ، بينما تسمى (لجنة) في حالة عدم حضور الملكة.

❖ وقد ذهب جانب من الفقه<sup>1</sup> أن الوزارة التي كانت يشكلها الملك وفقاً لإرادته حتى القرن (17) أصبحت تتشكل وفقاً لإرادة الرأي العام إثر كل انتخابات برلمانية ، وأن نشأة منصب الوزير الأول ترجع أساساً إلى العرف الدستوري.

لذلك كان أول رئيس للوزراء في إنجلترا هو (البول 1721-1742) ، وهو ما يعني وجود وتبلور الوزارة أو المجلس بصورة واضحة.

### ثانياً-أساليب اختيار رئيس الوزراء في النظام البرلماني:

إذا كان النظام البرلماني قد نشأ في إنجلترا فإن اختيار رئيس الوزراء كان هو أيضاً من امتيازات الملك الذي يختاره بإرادته المنفردة . إلا أنه باستقرار هذا النظام وظهور الأحزاب السياسية ، وانتظامها أصبح زعيم الحزب الفائز هو الذي يتولى رئاسة الوزراء.

وقد استقرت معظم الأنظمة البرلمانية على عدم إمكانية أن يعين رئيس الدولة بصورة تلقائية رئيس الوزراء ، وإنما تشاركه في ذلك جهات أخرى هذه الجهات قد تكون البرلمان ، وقد يكون الاختيار مشتركاً بين البرلمان ورئيس الدولة ، وقد يكون الاختيار للبرلمان فقط ، كما يجوز أن يكون الاختيار من حق رئيس الدولة لوحده.

<sup>1</sup> - د بشير علي أحمد باز : حق حل المجلس النيابي، مرجع سابق ، ص40.

وعلى ذلك فإن الدساتير البرلمانية استقرت على الطرق التالية في اختيار رئيس الوزراء :

- أن يكون اختيار رئيس الوزراء بالإرادة المنفردة لرئيس الدولة.
- أن يكون اختيار رئيس الوزراء بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان.
- أن اختيار رئيس الوزراء بالإرادة المنفردة للبرلمان.

وسنقف على تلك الطرق على النحو التالي :

#### أ- اختيار رئيس الوزراء بالإرادة المنفردة لرئيس الدولة:

يجوز لرئيس الدولة اختيار رئيس الوزراء في الحالات التالية:

#### 1. الاختيار القائم على الثقة المتبادلة :

لقد مر النظام البرلماني بمراحل متعددة تخللتها إصلاحات سياسية واسعة فقد كان الملك قبل تقليص سلطاته يجمع بيده كل السلطات ، إلا أنه منذ بداية القرن 17 اتضحت ملامح وطبيعة مركز الوزير واستقرت في الحياة السياسية ، فبدأ الملك يختار للوزارة الأشخاص المشهود لهم بالكفاءة والخبرة ، وكان هؤلاء من (لجنة الدولة) - وقد تحدثنا عنها سابقا - التي كانت تحظى بأهمية خاصة باعتبارها تعرض عليها أهم قضايا الدولة ، حتى قيل أنها هي أصل نشأة الوزارة.<sup>(1)</sup>

فلجنة الدولة هي التي كان يستعين بها الملك في إدارة الحكم ومن ثم يختار منها الشخص الذي يراه قادرا على إدارة الحكومة فيكلفه برئاسة الوزراء. وإذا كان الملك في إنجليتيرا كان يتمتع بالحريّة في اختيار رئيس الوزراء، فإن ذلك لا يمنعه من أن يستجيب لبعض الاستشارات في اختيار شخص معين لرئاسة الوزراء . فقد حدث أن نصح "ونستون تشرشل" الملكة أن تختار "أنتوني إيدن" خلفا له في رئاسة الوزراء ، وقد أخذت الملكة بتلك النصيحة.

ومع ذلك فإن القاعدة السائدة اليوم في النظام البرلماني هي أن يعين رئيس الدولة رئيس الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية ، أو على الأقل أن يكون من صفوف هذا الحزب.

<sup>1</sup> - د.محمد قذري حسين: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية ، دكتوراه جامعة القاهرة د-ت ، ص12.

وفي فرنسا أثبتت بعض الوقائع أن رئيس الدولة يعين رئيس الوزراء على أساس الثقة ، من ذلك أن "فالري جسكا ديستان" اختار "بيير مسمير" أول وزير عام 1972، ثم اختياره بعد ذلك لـ "جاك شبان دلماس" كوزير أول.

وقد أخذ الدستور الموريتاني الصادر عام 1991 بالطريقة الفرنسية في اختيار رئيس الوزراء حيث نصت المادة (30) من هذا الدستور أن رئيس الدولة (...يعين الوزير الأول... ) . وتطبيقا لهذا النص فإن كل رؤساء الوزارة يتم اختيارهم من قبل رئيس الدولة إما بناء على الثقة بين الرئيس والوزير المعني أو حسب تقديراته الخاصة.

## 2. اختيار رئيس الأغلبية :

عندما استقر النظام البرلماني في إنجلترا وترسخت مؤسساته الدستورية أصبحت السلطة تمارس بصورة فعلية من قبل الوزارة برئاسة الوزير الأول وأصبحت كذلك المنافسة السياسية مفتوحة أمام الأحزاب السياسية فتقلصت سلطات الملك إلى أقصى حد ، وتحول من ملك يحكم ويسود إلى وضعية أخرى يسود فيها ولا يحكم.

ومع ذلك ظل من الثابت حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء ، لكن هذا الأخير يجب أن يكون حاصلًا على الأغلبية البرلمانية ، فذلك - وإن كان حقا دستوريا - يساعد على تكوين وزارة متجانسة تستطيع التغلب على ما يعترضها من أزمات.

وفي إنجلترا فإن رئيس الدولة يعين رئيس الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان رئيسا للوزراء . فقد استقرت التقاليد السياسية الإنجليزية على هذا المبدأ بحيث لم يكن من المتصور في هذا البلد أن تسند رئاسة الوزراء إلى شخص غير حائز على الأغلبية البرلمانية التي تمكنه من الاعتماد عليها داخل البرلمان.

## 3. اختيار أحد كبار السياسيين لتشكيل الوزارة:

إذا كان رئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء ، فإن هذا الأخير يجب أن يتمتع بالأغلبية في البرلمان ، إلا أنه في بعض الأحوال قد ينقسم حزب الأغلبية حول من يتولى رئاسة الحكومة هل هو رئيس الحزب؟ أم غيره من كبار السياسيين الآخرين داخل الحزب؟

إذا لم يحسم الحزب السياسي الفائز في الانتخابات أمره في اختيار رئيسه الذي يجب أن يكون رئيسا للوزراء ، فإنه في هذه الحالة يتدخل رئيس الدولة لاختيار واحد من كبار الشخصيات السياسية داخل هذا الحزب لتكليفه بتشكيل الوزارة.

وقد حدث أن مرت إنجليترا بهذه الإشكالية عام 1945 عندما فاز حزب العمال في الانتخابات ، وكانت تتجاذبه هذا الحزب ثلاثة شخصيات هم ( آتلي وبيفن وموريسون) ولم يستطع الحزب - في ذلك الوقت لم يكن له رئيسا - التغلب على خلافاته حول هذه الشخصيات ، فتدخل الملك واختار "آتلي" وكلفه بتشكيل الوزارة.

وقد تتسع سلطات رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء عندما تتعدد الأحزاب السياسية إلى حد تعجز فيها عن تكوين أغلبية واضحة ، عندئذ يتدخل رئيس الدولة لاختيار من يراه جديرا برئاسة الوزراء من ضمن هذه الأحزاب ، بشرط أن يكون هذا الشخص ينتمي إلى كتلة تتمتع بوزن داخل البرلمان تضمن الحصول على ثقة البرلمان ، وفي بعض الحالات قد لا يفوز أحد الأحزاب الكبيرة في انتخابات معينة تمكنه من تشكيل الحكومة ، فيضطر رئيس الدولة أن يختار أي شخص من هذه الأحزاب لتشكيل الحكومة. وقد عرفت إنجليترا هذه الظاهرة ، ففي عام 1924 - مثلا - أجريت انتخابات لم يفز فيها أي حزب بأغلبية مطلقة ، إذ حصل حزب المحافظين على 255 مقعدا وحزب العمال على 191 مقعدا ، فعين رئيس حزب المحافظين رئيسا للوزراء ، إلا أنه سرعان ما استقال، فتدخل الملك لاختيار رئيس الوزراء ، فاختر من حزب العمال من يشكل الوزارة.

ومن الوارد أن يفوز أحد الأحزاب السياسية في الانتخابات دون أن يحصل على نسبة في البرلمان تخول له تشكيل الوزارة ، فيلجأ إلى تكوين ائتلاف مع غيره من الأحزاب ، ومن ثم يكون هذا الائتلاف أغلبية برلمانية يتعين أن يعين منها رئيس الوزراء ، حيث يكون هذا الأخير من أكبر الأحزاب المتحالفة.

#### ب- اختيار رئيس الوزراء بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان :

إذا كان رئيس الدولة هو الذي يختار رئيس الوزراء بإرادته المنفردة ، فإن بعض الدساتير تجعل الاختيار مشتركا بين رئيس الدولة والبرلمان ، وذلك بموافقة كل منهما على رئيس الوزراء مثل الدستور البلجيكي لعام 1937 (م65). إلا أن هذا الاختيار المشترك لا يعني حريتهما المطلقة في اختيار ما يرونه لرئاسة الوزراء وإنما هو مشروط بضرورة حصوله على أغلبية برلمانية ، أو على الأقل نسبة برلمانية واضحة تؤمن له الحصول على ثقة البرلمان.

فرئيس الدولة قبل أن يختار رئيس الوزراء يجب عليه أن يجري مشاورات واسعة مع كافة القوى والاتجاهات السياسية حتى يكون اختياره محل قبول لدى هذه الأطراف كي يتسنى لرئيس الوزراء المعين الحصول على ثقة البرلمان.

وعندما يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء يجب عرضه على البرلمان لنيل الثقة ، عندئذ يكون أمام احتمالين ، إما أن يحوز على ثقة البرلمان وهو المطلوب ، أو لا يحصل على هذه الثقة ، فيكلفه الرئيس من جديد أو يبحث عن غيره من القوى السياسية.

وفي كل الأحوال فإن دور البرلمان في المشاركة في اختيار رئيس الوزراء هي الموافقة من عدمها على الشخص المقدم من رئيس الدولة.

### ج- اختيار رئيس الوزراء بالإرادة المنفردة للبرلمان :

تسند بعض الدساتير مهمة اختيار رئيس الوزراء إلى البرلمان ، دون أن يكون لرئيس الدولة أي سلطة في ذلك ، وإنما يقتصر دوره على إصدار قرار تعيينه . ومثال ذلك دولة اليابان.

فقد استقرت التقاليد السياسية اليابانية منذ عام 1920 أن يكون رئيس الوزراء من كبار الأحزاب السياسية المشاركة في البرلمان ، باعتبار هذا الأخير أعلى سلطة في الدولة.

وبما أن الممارسة السياسية في اليابان قد كرست الثنائية الحزبية فإن رئيس الوزراء يكون من الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية . وفي حالة عدم حصول أي من الأحزاب السياسية المتنافسة على الأغلبية فلا مانع من أن يتحالف الحزب الفائز في البرلمان مع غيره من الأحزاب الأخرى لتكوين ائتلاف يتيح لهما تشكيل الوزارة ، على أن يكون رئيسها من الحزب الذي يتمتع بأكبر كتلة في البرلمان.

### ثالثا- اختصاصات رئيس الوزراء :

ينظر إلى رئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية بأنه القائد والموجه للعمل التنفيذي ، والمحرك الأساسي لمجلس الوزراء.

فرئيس الوزراء لا يعد رئيساً أعلى للوزراء وإنما هو زميل لجميع الوزراء باعتباره واحد من العديد من الوزراء . إلا أنه مع ذلك يتمتع بسلطات واسعة لا تتمتع بها بقية الوزارة . هذه السلطات أو الاختصاصات هي التي سنتناولها - باختصار - على النحو التالي :

- الاختصاصات الإدارية.

- الاختصاصات التنفيذية.

### أ- الاختصاصات الإدارية لرئيس الوزراء :

إذا تم اختيار رئيس الوزراء وصدر قرار تعيينه من قبل رئيس الدولة فإنه يبدأ مباشرة و ممارسة اختصاصاته أو سلطاته ، سواء في اختياره للوزراء ، أو إدارة مجلس الوزراء .

وستتناول هذه الاختصاصات بشكل مختصر على النحو الآتي :

- اختيار الوزراء .

- إدارة مجلس الوزراء .

### 1. اختيار الوزراء :

يتولى رئيس الوزراء اختيار الوزراء ، فيسند لكل وزير وزارة واحدة ، وقد يجمع هو بين رئاسة الوزراء ووزارة أخرى أو أكثر .

وفي إنجلترا مهد النظام البرلماني يختار رئيس الوزراء حكومته التي تتكون من حوالي (18)وزيرا تستحوذ على معظم الوزارات ، مثل: وزارة الداخلية ووزارة الخارجية . . . . كما يعين رئيس الوزراء لكل وزارة وزيرا آخر أو أكثر من صغار الوزراء يطلق عليه " سكرتير برلماني " ، وكلهم يكونون الحكومة .

وفي فرنسا فإن رئيس الجمهورية في ظل الجمهورية الخامسة - دستور 1958 - هو الذي يعين الوزير الأول ، وهذا الأخير هو الذي يختار الوزراء ، ثم يقوم بعرضهم على الرئيس ، فيصدر قرار التعيين .

ويختلف اختيار الوزراء من نظام إلى آخر ، فقد يكون قائما على المعيار الشخصي ، أو السياسي ، أو الفني ، أو الجغرافي .

### ❖ الاختيار القائم على المعيار الشخصي:

يعد اختيار رئيس الوزراء القائم على المعيار الشكلي من أقدم المعايير ، فكان الملك الإنجليزي يختار وزرائه على أساس معرفته الشخصية بهم ، ثم انتقل هذا المبدأ إلى الوزارة بعد ظهورها ، إذ كان الوزير الأول يختار وزرائه حسب معرفته الشخصية بهم .

إلا أن ظهور الأحزاب السياسية ومسئولية الوزارة أمام البرلمان أخذ هذا المعيار يتراجع شيئا فشيئا حتى اختفى كليا في بعض الأنظمة البرلمانية ، ومع ذلك فإنه مازال يؤخذ به في بعض الدول التي تحكمها أنظمة عسكرية أو بعض الأنظمة الملكية .

ومن الأمثلة التاريخية على ذلك فرنسا ، فعند تولي "ديجول" الحكم عام 1958 ، اختار وزيره الأول "دبري" على أساس الثقة ، ثم اتبعه في ذلك الرئيس "بوميدو" عندما اختار "جاك شيراك" كوزير أول . والاختيار على أساس الثقة لا يعني استبعاد أصحاب الكفاءة وإنما يكمله.

#### ❖ الاختيار القائم على المعيار السياسي (1) :

يتوقف اختيار الوزارة حسب المعيار السياسي على وضع القوى السياسية من مدى وجود أغلبية من حزب واحد ، أو أكثر من حزب سياسي يتجمع في إطار ائتلاف .

فإذا كان أحد الأحزاب يتمتع بالأغلبية في البرلمان فإن الحكومة تتشكل من هذا الحزب ، وفي حالة عدم وجود أغلبية برلمانية فإن الحكومة تتشكل من مجموعة الأحزاب التي تمثل أكبر كتل في البرلمان . وفي بعض الأحوال فإن الحكومات الائتلافية يراعى في تشكيلها مشاركة الأحزاب المكونة للائتلاف.

#### ❖ الاختيار القائم على المعيار الفني:

يتميز النظام البرلماني بأنه يجيز الجمع بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية ، أي أن يكون الشخص نائباً ووزيراً في نفس الوقت ، بل إن العضوية في البرلمان كانت في مرحلة من مراحل تطور النظام البرلماني شرطاً لتقلد مناصب الوزارة ، بغض النظر عن مدى تمتع الوزير بخبرة فنية ، أو على درجة عالية في المجال الإداري ، فتلك الأمور يتكفل بها وكلاء الوزارات ورؤساء الإدارات ، فدور الوزير كان يقتصر على الإشراف على تنفيذ السياسة العامة التي يقرها مجلس الوزراء ، ثم حضور مناقشات البرلمان .

أما التوجه الحديث في اختيار الوزراء على أساس فني فإنه نابع من تعقد مشاكل الدولة وتشعبها ، مما جعل بعض رؤساء الوزارات يفضلون اختيار بعض الوزراء الذين يتمتعون بقدرة فنية عالية سواء في مجال الاقتصاد أو العلاقات الدولية.

#### ❖ الاختيار القائم على المعيار الجغرافي أو الطائفي:

من الجائز في الأنظمة البرلمانية أن يكون اختيار الوزراء قائم على أساس مناطق الدولة ، أو على أساس طائفي أو ديني .

(1) د. محمد قنري حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص 19.

- د. يونان لبيب رزق، تاريخ الوزارة المصرية 1975-ص 265.

ففي الهند - مثلاً - فإن اختيار الوزراء يراعى فيه تمثيل معظم الطوائف الدينية ، وفي كندا فإن إقليم "كبك" يجب أن يكون ممثلاً في الحكومة.

وتعد دولة لبنان المثال الواضح على التمثيل الطائفي.

إلا أن اختيار الوزراء حسب النطاق الجغرافي أو الطائفي يزيد من ضعف الدولة وعدم قدرتها على السيطرة على أقاليمها ، بل يؤدي أحياناً إلى انفصال بعض أقاليم الدولة.

## 2. إدارة مجلس الوزراء :

رئيس الوزراء في النظام البرلماني هو الرئيس الفعلي للدولة باعتباره يمثل الأغلبية البرلمانية ، وبذلك فإنه يهيمن على السلطة التنفيذية ، فيوحد وينسق جهود الوزراء ، كما يقوم بمتابعة تنفيذ برامج الوزارة بمختلف أنواعه.

وعليه فإننا سنتناول هنا مسألتين هامتين تتعلق بإدارة مجلس الوزراء ، والتنسيق بينهما.

### ❖ سلطة مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>:

يمارس مجلس الوزراء - برئاسة رئيس الوزراء - سلطات متعددة ومتنوعة فالبعض منها يمارسه باعتباره سلطة حكومية ، كرسم السياسة العامة للدولة ، والبعض الآخر يمارسها كسلطة إدارية قيادية ، مثل تنسيق ومتابعة أعمال الوزارات ، وتنفيذ القوانين ، والمحافظة على أمن الدولة.

فالوزراء هم المسؤولون عن أعمال الدولة بصورة عامة ، والوزارات التي يترأسونها بصفة خاصة ، ذلك أن كل وزير على حده هو الرئيس الأعلى لوزارته ، فالإليه يرجع رسم سياستها في إطار السياسة العامة للحكومة . ومن السلطات التي يتمتع بها الوزير ما يلي :

- توزيع الاختصاص بين مصالح الوزارة.

- إعادة تنظيم المصالح التابعة للوزارة.

- تعيين الموظفين.

(1) د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، دار النهضة العربية،

- الإشراف على إعداد ميزانية الوزارة.

- إعداد مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بوزارته.

تلك أمثلة على السلطات المتعددة التي يختص بها كل وزير على حده ، لكن هذه السلطات ليست مطلقة ، وإنما تمارس وفقاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون السائد في الدولة.

ونظراً لتوسع دور الدولة وتشعب وظائفها ، ومن أجل تخفيف الأعباء عن الوزراء ، فإن بعض الدول البرلمانية تقسم الوزراء إلى قسمين : وزراء يتراأسون وزارات وآخرون بدون وزارات ، وهذه الفئة الأخيرة تعد وزراء ويعاملون معاملة الوزراء في كل الأحوال.

أما سبب تعيينهم فإنه نابع من تخفيف الأعباء على مجلس الوزراء والوزراء ، فيسند إليهم بعض الوظائف ، أو ترضية لبعض الأحزاب أو الطوائف.

كما أنهم في بعض الأحوال لا يتمتعون باختصاص محدد ، وفي نفس الوقت فإن وزنهم الأدبي أقل شأنًا داخل مجلس الوزراء من نظرائهم الآخرين ، ومع ذلك يمارسون العديد من الاختصاصات.

#### ب- الاختصاصات التنفيذية لرئيس الوزراء

عندما يشكل رئيس الوزراء الوزارة فإنه يتقدم إلى البرلمان ببيان يتضمن السياسة العامة التي ينوي تنفيذها خلال الفترة الزمنية التي يتراأس فيها رئاسة الوزارة ، فإذا وافق البرلمان على بيان الحكومة ، فإنها تبدأ في التنفيذ والتطبيق ، وفي حالة عدم الموافقة استقال رئيس الحكومة والوزارة معاً.

وعلى ذلك فإننا سنتناول هنا إعلان السياسة العامة للحكومة ، ثم مباشرة هذه الأخيرة لعملها ، وذلك على النحو التالي :

#### 1. إعلان السياسة العامة للحكومة:

جرى العمل السياسي والقانوني في ظل الأنظمة البرلمانية أن رئيس الوزراء - بعد تشكيل الوزارة - يعلن بياناً أمام البرلمان يتضمن السياسة العامة لحكومته هذا البيان سيكون محل اهتمام منا في هذا المقام ، كما سنعرف لدور البرلمان حول بيان الحكومة.

❖ طبيعة البيان السياسي للحكومة:

تقر العديد من دساتير الأنظمة البرلمانية أن يتقدم رئيس الوزراء ببيان أو برنامج حكومته إلى البرلمان للموافقة عليه ، ومن ثم يكون بذلك - في حالة قبوله - قد حصل على ثقة البرلمان.

فهذا البيان أو البرنامج يكتسي طابعاً شاملاً لجميع أنشطة الدولة ، الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

ويجوز لرئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيس الجمهورية أن يلقي هذا الخطاب ، لكنه يكون معداً أصلاً من قبل رئيس الوزراء وحكومته باعتبارهما المسؤولين المباشرين عن تنفيذ ما ورد فيه.

كما يجوز لرئيس الوزراء ، والوزراء التحدث أمام البرلمان كلما كان ذلك ضرورياً ، سواء بطلب منه ، أو من أجل توضيح أمر يتعلق بسياسة الحكومة ، حيث الضرورات تقضي بأن يكون ممثلي الشعب على بينة بكل أنشطة الحكومة.

وكلما كان رئيس الوزراء يتمتع بالأغلبية في البرلمان ، فإن ذلك يساعده على قيادة الحكومة ، وقيامه بأعماله بطريقة فعالة دون خلافات كبيرة تؤثر وتشتت جهودها.

لكن ذلك لا يعني انفراد رئيس الوزراء باتخاذ كل القرارات دون إشراك حكومته في ذلك ، بل العكس فإن الجميع سيشارك في كل قرار يجب اتخاذه ، وإن كان رأي رئيس الوزراء مرجح في بعض الأحوال ، وأحياناً أخرى قد يتخذ رئيس الوزراء بعض القرارات السياسية الحاسمة دون الرجوع إلى جميع الوزراء ، بل يكتفي بعرضها على الأهم منهم كوزير الداخلية - مثلاً - ووزير الدفاع والخارجية.

#### ❖ دور البرلمان حول بيان أو إعلان الحكومة:

إذا كان رئيس الوزراء مطالب بتقديم بيانه أو برنامجه السياسي أمام البرلمان سواء بعد تشكيل الوزارة مباشرة ، أو في أي مناسبة أخرى تستوجب ذلك ، فإن ذلك دليل على ما يتمتع به البرلمان من أهمية وسلطة إزاء هذا البيان أو البرنامج السياسي ، ذلك أن البرلمان مطالب بالموافقة أو الرفض لهذا البيان باعتباره يمثل إرادة الشعب والمشارك الحقيقي للحكومة في إدارة الشأن العام ، والسياسة العامة للدولة.

ولذلك فإن البرلمان من واجبه مناقشة بيان الحكومة سواء بطريقة جماعية أو من خلال لجان برلمانية تكون لهذا الغرض من أجل التحقق والتأكد من جدية ما ترمي إليه الحكومة في بيانها.

فالبرلمان - كما أسلفنا - مشارك للحكومة في قيادة الدولة ، وعليه القيام بكل مسعى لتوجيه العمل الحكومي حتى تتحقق الأهداف المشروعة للمواطنين . وبما أن الحكومة أكثر معرفة بدقائق وتفاصيل السياسة العامة للدولة بحكم مباشرتها للإدارة ، فقد يتطلب الموقف أن تقوم بشرح وتفصيل بيانها أو برنامجها أمام البرلمان حتى يكون هذا الأخير على بينة لما تعتمده الحكومة فعلة.

ومع ذلك فمن الوارد أن لا ينال بيان أو برنامج الحكومة موافقة البرلمان بصورة كلية أو جزئية، فإذا حصل على موافقة أصوات تقل عن أغلبية البرلمان ، أو أكثرية موصوفة دون أن تصل إلى أغلبية مطلقة ، فإن ذلك لا يؤثر على هذا البيان ، ومن ثم يعتبر حائزاً على ثقة أو قبول البرلمان. أما إذا رفض البيان أو البرنامج السياسي من قبل غالبية البرلمان ، فإن لرئيس الوزراء اتخاذ وسائل أخرى كطرح الثقة بالحكومة ، وما يترتب عليها من استقالته وحل البرلمان.

#### رابعاً- المسؤولية السياسية للحكومة:

المسؤولية السياسية هي حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة بكاملها أو بأخذ الوزراء دون توقيع أي عقوبة ، إن كان العمل المؤدي إلى المسؤولية لا يعد جريمة حسب قانون العقوبات.(1) وتعتبر المسؤولية إحدى الأركان الأساسية للنظام البرلماني ، فتميزه عن غيره من النظم النيابية.(2)

وتنشأ المسؤولية السياسية عندما لم يوافق البرلمان على برنامج الحكومة أو الوزير المعني ، ومن ثم نتائجها سياسية ، وهي التخلي عن السلطة بصورة جماعية أو فردية.(3)

وعلى ذلك فإننا سنتناول المسؤولية السياسية للحكومة على النحو التالي:

- المسؤولية السياسية في إنجلترا.

- المسؤولية السياسية في فرنسا.

أ- المسؤولية السياسية في إنجلترا:

نشأت المسؤولية السياسية في إنجلترا ، وكان ظهورها في مرحلة لاحقة على انتقال السلطة من الملك الغير مسئول سياسياً إلى الوزارة المسئولة سياسياً ، وذلك بعد صراع سياسي

1 - د.سيد رجب السيد : المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص 49.

2 - د.محمود حافظ: المبادئ الدستورية العامة ، دت ، ص 208.

3 - د.سيد رجب السيد: مرجع سابق ، ص 49، 50.

طويل بين ملوك انجلترا والقوى السياسية الطامعة في السلطة . وقد تأثرت جميع الأنظمة البرلمانية بالتجربة الإنجليزية ، فقررت الأخذ بالمسئولية السياسية.

والمسئولية السياسية إما أن تكون مسئولية فردية أو مسئولية تضامنية.

#### 1- المسئولية السياسية الفردية :

تتصب المسئولية السياسية الفردية على وزير محدد أو وزراء بذواتهم دون غيرهم من أعضاء الوزارة الآخرين ، وذلك بناء على أفعال سياسة منسوبة إليهم ، وليس إلى السياسة العامة للوزارة.<sup>(1)</sup>

وقد ظهرت هذه المسئولية عام 1742 ، عندما أسقط رئيس الوزراء آنذاك "والبول" إثر خلاف مع مجلس العموم بسبب إدارته السيئة للدولة ، وعدم رضا البرلمان عن ذلك ، مما أدى بهذا الأخير - البرلمان - إلى المطالبة باستقالة "والبول" ، إلا أنه اعترض واحتج على هذا الطلب . وكان ذلك من شأنه إضعاف الأغلبية التي كان يعتمد عليها في مجلس العموم منذ انتخابات 1741.

وظل مجلس العموم مصرا على استقالة "والبول" ، ومقاوما لعدم إدارته للدولة ، وهو ما أدى إلى فقدانه تدريجيا لأغلبيته البرلمانية ، ثم استقالته في الأخير .

وقد عبر عن المسئولية السياسية القول الإنجليزي المأثور (الملك لا يعمل منفردا) وذلك بعد انتقال سلطاته إلى الوزراء ، وأصبح إمضاء الملك في أي أمر من أمور الدولة لا يكون ملزما إلا إذا كان بجنبه إمضاء الوزير المختص .

كما كانت قاعدة الإمضاء تطورا لعملية أخرى في إنجلترا تقضي بأن تكون أختام الملك لدى أحد موظفيه للمحافظة عليها ، وعندما يريد الملك إمضاء أمر من أمور الدولة استدعى من لديه الختم الخاص بذلك الأمر المعروف ، فنشأت بذلك مسئولية الموظف بدلا من الملك ، ثم تطور الأمر فأصبح الوزير يمضي إلى جنب إمضاء الملك.

ولما كانت أعمال الملك متعددة ومتنوعة فبعضها يتعلق بوزارة معينة - مثلا - والبعض الآخر متعلق بالسياسة العامة للحكومة ، فإن ذلك جعل الحكومة هي التي تتحمل المسئولية سواء كانت فردية أو تضامنية.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> - د.رمزي الشاعر: النظم السياسية والقانون الدستوري 1977 ، ص244.

- د.بشير علي محمد باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2004 ، ص86.

فالمسئولية الفردية تقتصر على الوزير المعني دون غيره من الوزراء ، ومن ثم فإن جزاءها هو العزل أو ترك الوزارة ، لأنها نشأت عن تصرف فردي يتحمل هو وحده ما يترتب عليه من مسئولية وفي الحدود التي خرج فيها عن السياسة العامة أو كانت تلك التصرفات تتعلق ببعض المصالح العامة التابعة لوزارته.

واقصاء الوزير عن وزارته تعبير من البرلمان كممثل للشعب عن عدم رضاه عن السياسة التي يتبعها ، ولا عن الطريقة التي يسير بها شؤون وزارته ، الأمر الذي يترتب عليه ترك الوزارة دون المساس بشخصه أو سمعته أو ماله ، فذلك مجال المسئولية المدنية والجنائية ، ولا بد من تحقيق شروطها.

وفي بعض الأحوال قد يقوم الوزير ببعض التصرفات المشبوهة تتعلق بحياته الخاصة التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، ويكون لها تأثير على الجانب السياسي ، عندئذ يكون للحكومة إبعاده من الوزارة ، فإن لم تفعل جاز للبرلمان إسقاطه ومع ذلك فإن تداخل العمل السياسي وتشابك العلاقات الحزبية قد تعرقل تطبيق المسئولية الفردية ، إذ قد تتضامن معه الوزارة ، ومن ثم تتحول إلى مسئولية تضامنية وأي تحريك لها يجيز للحكومة أن تحل البرلمان ، والتوجه إلى انتخابات جديدة.

#### ❖ المسئولية التضامنية في إنجلترا:

تقضي المسئولية التضامنية أن تكون الوزارة مسئولة بكاملها أمام البرلمان عن سياستها العامة . على أساس أن الوزارة تمثل وحدة واحدة برئاسة رئيس الوزراء.

ويجمع غالبية الفقه أن أول تطبيق للمسئولية التضامنية كان في عام 1782 عندما استقالت وزارة " لورد نورث " في هذه السنة ، ثم توالى هذه المسئولية في التاريخ السياسي الإنجليزي.

ولذلك فقد اتسعت الأعمال التي يمكن أن تسأل عنها الوزارة مسئولية تضامنية ، ولم تعد تقتصر على تلك التي تحمل توقيع الوزراء إلى جانب الملك الغير مسئول ، وإنما امتدت لتشمل الأوامر الشفهية وتصرفات الملك وخطاب العرش باعتبارهم من نصائح الوزراء كمسئولين سياسيا ، وليس كتعبير عن رأي الملك الغير مسئول سياسيا.

<sup>1</sup> - د. سليمان الطماوي: القانون الدستوري ، 1958 ، ص 171.

- د. محمود حافظ: مرجع سابق ، ص 241.

كما تسأل الوزارة عن خطب الملك وتصريحاته ومقابلاته مع السفراء الأجانب واتصالاته مع رؤساء الدول ، لذا فإن كل تصرفاته يجب أن تتال موافقة الوزارة باعتبارها هي التي تتحمل في النهاية المسؤولية السياسية.

وقد ترتب عن ذلك مصاحبة رئيس الوزراء أو بعض الوزراء للملك في أسفاره ورحلاته الرسمية ، أو حضور هؤلاء الوزراء كل حسب اختصاصه لتلك اللقاءات التي يجريها الملك مع غيره من الرؤساء ، والوزراء ، والسفراء.

وإذا كان التاج الإنجليزي على رأسه ملكة فإن المسؤولية تتسع لتشمل تعيينات الملكة لوصيفاتها على اعتبار أن وظائف البلاط الملكي تكتسي طابعا سياسيا ، وكل من يشغلها عن طريق الملكة أو الملك استعمالا لسلطة حكومية تسأل الوزارة عنها بدلا من أن تسأل الملكة أو الملك.

وكان تطبيق هذه القاعدة أول مرة في عهد وزارة " مليون " عام 1837.

فالمسؤولية السياسية تنصب على السياسة العامة للحكومة لأنها هي التي وضعتها ومن ثم فإنها تسأل عنها ، كما تسأل عن أعمال الملك المتعلقة بهذه السياسة . ومع ذلك فمن الوارد عدم تحديد مجال معين يعد من السياسة العامة المؤدية إلى المسؤولية التضامنية ، فتلك مسألة تقديرية ترجع إلى البرلمان ، وإلى رئيس الوزراء.

فالبرلمان يجوز له في أي وقت سحب الثقة من الوزارة إذا لم تتل سياستها رضاه، كما أن رئيس الوزراء يستطيع حل البرلمان إذا أصر على عدم منح ثقته للحكومة أو سياستها.

ب- المسؤولية السياسية في فرنسا في ظل دستور 1958<sup>(1)</sup>:

تكلما في بداية هذا البحث عن المسؤولية السياسية ، وعن أنواعها الفردية والتضامنية ، وقد أخذ الدستور الفرنسي الصادر في عام 1958 بهذه المسؤولية وأقر بأنواعها سابقة الذكر .

وتجنبنا للتكرار الممل فإننا سنتناول هنا وسائل إثارة المسؤولية السياسية ، ثم مسؤولية الوزير الأول ، وذلك على النحو التالي :

- وسائل إثارة المسؤولية السياسية أمام الجمعية الوطنية.

(1) د. عمرو بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص16.

- مسئولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.

1- وسائل إثارة المسئولية السياسية أمام الجمعية الوطنية:

تثار المسئولية السياسية بوسيلتين هما: طلب الثقة ، واقتراح اللوم.

\* طلب الثقة:

تقضي المادة (49) من دستور 1958 بأن للحكومة أن تطلب الثقة في ثلاث حالات هي: حول برنامج الحكومة ، أو حول بيان السياسة العامة ، أو عندما تربط الحكومة بين الثقة بها وبين موافقة الجمعية الوطنية على مشروع قانون أو نص قانوني.

- طلب الثقة حول برنامج الحكومة:

يعتبر طلب الثقة قاعدة دستورية قديمة في النظام البرلماني ، تجعل الحكومة بعد تشكيلها أن تتقدم إلى البرلمان لنيل ثقته بناء على برنامجها السياسي. وقد يكون طلب الثقة بعد تشكيل الحكومة مباشرة ، كما يكون بعد ذلك بفترة تختلف من نظام إلى آخر . ففي ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة كان طلب الثقة يكون بعد تشكيل الوزارة مباشرة ، أما في ظل دستور 1958 فلم يعد الوزير الأول ملزم بذلك ، إذ أن الحكومة في ظل هذا الدستور تحوز على الثقة الضمنية عند تشكيلها إلى أن تطلب الثقة حسب الحالات المنصوص عليها في المادة (49) ، والتي من بينها برنامج الحكومة ، ذلك أن موافقة الجمعية الوطنية على برنامج الحكومة يعد مؤشرا على تحقق الثقة في الحكومة.

وإذا كان الوزير الأول وحكومته ينالان ثقة الجمعية الوطنية - ضمينا - بعد تشكيل الحكومة فإن ذلك نابع من الوضع الجديد لرئيس الجمهورية بعد عام 1965 ، إذ أصبح هو المنشط لسياسة الدولة ، وصارت الحكومة تدور في فلكه مما يستلزم حصولها على ثقة كل من رئيس الدولة والبرلمان.

- طلب الثقة حول بيان السياسة العامة للحكومة:

بيان السياسة العامة هو ذلك الذي تقدمه الحكومة في أي وقت كلما كانت هنالك ضرورة لذلك ، وهذا البيان يتعلق بالسياسة العامة للدولة ، فقد يكون متعلقا بالشأن الاقتصادي أو الثقافي أو الاجتماعي ، لذا فإنه لا يتحدد بوقت معين ، وإنما يجوز تقديمه من حين إلى آخر.

فهذا النوع من البيانات قد تترتب عليها مسئولية الحكومة ، وبالفعل فقد استخدمت كثيرا في ظل دستور 1958 ، إذ كانت الحكومة تلجأ إليها كلما كانت توجد حاجة إلى تقديم مشروعات سياسية إلى الجمعية الوطنية الفرنسية ، باعتبارها هي التي تثار أمامها المسئولية السياسية للوزارة.

- طلب الحكومة للثقة حول مشروع أو نص قانوني:

يجوز للحكومة أن تطلب ثقة الجمعية الوطنية حول مشروع أو نص قانوني ، وأن تربط وجودها في السلطة بالموافقة على هذا المشروع أو القانون ، فإن وافقت الجمعية على المشروع أو القانون ظلت الحكومة في السلطة ، وإلا تستقيل وتحل الجمعية الوطنية ، ثم التوجه إلى انتخابات جديدة.

أما سبب طلب الثقة فقد يكون بمناسبة قوانين عادية أو تنظيمية أو متعلقة بالميزانية ، أو بقوانين مالية ، أو بإبرام معاهدات.

\* اقتراحات اللوم:

اللوم هو إجراء قانوني قد تستخدمه الجمعية الوطنية لإسقاط الحكومة ، لذا فإن اللوم هو نوع من التأييد الموجه إلى الحكومة ، ومن ثم اتهامها بالمسئولية المؤدية حتما إلى استقالتها.

ويمارس اللوم بطريقتين أحدهما بمبادرة ذاتية من نواب الجمعية الوطنية ، وهو الوارد في الفقرة (2) من المادة (49) من دستور 1958 ، ويسمى أحيانا اللوم التلقائي أو الذاتي أو العفوي ، حيث يؤدي في الغالب إلى سقوط الحكومة.

أما طريقة استخدام اللوم فقد وردت في الفقرة (3) من (49) ، ومن ثم فإنها لا تتم بمبادرة ذاتية من نواب الجمعية الوطنية ، وإنما لمواجهة قيام الحكومة بالربط بين الثقة بها والموافقة على مشروع قانون أو نص قانوني ، فإذا لم تستجب الجمعية الوطنية لرغبات الحكومة ، فإن هذه الأخيرة قد تسقط وتحل الجمعية الوطنية.

وهناك شروط يجب أن تتحقق لقبول اقتراح اللوم أمام الجمعية الوطنية من أهمها:

- أن طلب اللوم يجب أن يقدم إلى رئيس الجمعية الوطنية في جلسة علنية ، وأن يعنون صراحة (باللوم).

- أن يوقع عليه ( عشر  $\frac{1}{10}$  ) أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل . وأضافت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية في المادة 153 أن هذا (العشر) يحسب لعدد الأعضاء الحاضرين ، وفي حالة الكسور يجبر الرقم إلى الرقم الأكبر منه مباشرة.

- يقوم رئيس الجمعية بإعلان الاقتراح لكل من الحكومة والنواب.

- بعد إيداع الاقتراح لا يجوز انضمام نواب آخرين إليه أو انسحاب أي من الموقعين.

- يجب ألا يقدم اقتراح اللوم في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب.

- لا يجوز تقديم اقتراح اللوم في الأحوال التي تطبق فيها المادة (16) من دستور 1958.

\* مدة مناقشة اقتراح اللوم:

إن تاريخ مناقشة الاقتراح يحدده مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية ، إلا أن هذا التاريخ يجب ألا يتأخر عن اليوم (الثالث) الموالي لانتهاؤ المهلة الدستورية المقررة لذلك ، أي أنه لا يمكن بدء المناقشة والتصويت عليه إلا بعد انقضاء (48) ساعة من إيداع الاقتراح.

وفي حالة تعدد المقترحات جاز للمؤتمر مناقشتها جميعا ، ثم التصويت على كل منها منفصلا عن الآخر. وإذا بدأ النقاش فإنه لا يجوز سحب الاقتراح ، وإنما يجب استمراره حتى التصويت ، كما لا يمكن إدخال أي تعديل عليه ، لكن يمكن أن يسمح للنواب بشرح مواقفهم لمدة (15) دقيقة بالنسبة لممثلي المجموعات البرلمانية ومدة (5) دقائق للنواب الآخرين.

\* طريقة التصويت والأغلبية اللازمة للموافقة:

عندما يجري التصويت فإن الأصوات التي تحسب هي تلك الموافقة على اقتراح اللوم ويتم التصويت علنا وعلى المنصة . ولا تتم الموافقة على الاقتراح إلا إذا وافقت عليه الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية.

2- مدى مسئولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>:

لقد تغير وضع رئيس الدولة في ظل دستور 1958 ، وذلك بعد التعديل الدستوري عام 1962 ، إذ أصبح ينتخب بالاقتراع العام المباشر في انتخابات شعبية تنافسية ، وذلك بعد أن كان يتم اختياره من مجلس البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية) ، وممثلين عن المجالس الشعبية المحلية.

وقد ترتب على ذلك أن الوزير الأول أصبح مسئولا أمام رئيس الدولة ، على الرغم من عدم وجود نص صريح يقر بذلك ، وإن كان البعض يستند على المادة (8) من الدستور في قوله بمسئولية الوزير الأول أمام رئيس الدولة ، وعلى بعض الممارسات الفعلية الدالة على ذلك.

فالمادة (8) من الدستور تنص على أن ( يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناء على تقديمه استقالة الحكومة . ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الآخرين ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح الوزير الأول).

(1) د. محمد عبد الحميد أبوزيد، حل المجلس النيابي، مرجع سبق ذكره، 22.

- عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة، د.ت ، ص 197-198.

فهذا النص لا يقر للرئيس أن يقبل الوزير الأول ، وإنما يقبل استقالته فقط ، وهذه الأخيرة - الاستقالة - قد تكون ناتجة عن تصويت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة ، وقد تكون لأسباب أخرى.

أما الشواهد الدالة على أن الوزير الأول مسئول أمام رئيس الدولة فإنها تلك الصادرة عن بعض الوزراء أو الوزير الأول نفسه ، فعندما سئل الرئيس الفرنسي " ديغول " عما إذا كان يستطيع إقالة الوزير الأول ، أجاب بالنفي معللا ذلك بأن " رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان وليس أمام رئيس الدولة فيما يتعلق بالوضع السياسي )<sup>(1)</sup> وفي هذه الفترة أعلن " ميشيل دبريه " أمام اللجنة الاستشارية الدستورية أن الوزير الأول لن يكون مسئولا أمام رئيس الجمهورية ، ثم قدم استقالة حكومته في 14 أبريل 1962 بناء على طلب رئيس الجمهورية ، وعدا ذلك تحول عدول عن موقف كل من الرئيس والوزير الأول.

وقد عزز هذا التحول الرئيس " ديغول " في يناير 1964 ، عندما أعلن أنه هو الذي يحدد مصير الوزير الأول ، واعترف " بوميدو " بهذه المسؤولية أمام رئيس الجمهورية ، فأعلن في 25 أبريل 1964 أن تلاحم الحكومة يقتضي عدم إمكان تصور أن الوزير الأول الذي يفقد ثقة رئيس الجمهورية يمكنه عمل شيء آخر غير تقديم استقالته.<sup>(2)</sup>

وهكذا فإن تغيير الوزير الأول متروك لإرادة رئيس الجمهورية وتقديره للظروف السياسية ، ومن تطبيقات ذلك ما حدث مع " دبريه " عام 1962 و " بوميدو " عام 1968 ، و " دلماس " عام 1972.

#### خامسا - رئيس الوزراء في ظل الدستور الموريتاني الصادر عام 1991:

لقد أخذ المشروع الدستوري الموريتاني معظم نصوص دستور 1991 من دستور فرنسا الصادر في عام 1958 ، وذلك بشيء من التصرف الذي يتماشى مع دولة لم تعرف أصلا تجربة سياسية.

وتقليد المشرع الدستوري الموريتاني نظيره الفرنسي واضح وبيّن في جميع مواد هذا الدستور ، لكن الذي يعنينا هنا هو كل ما يتعلق برئيس الوزراء سواء من حيث التعيين أو الاختصاص ، أو المسؤولية ، وذلك ما سنوضحه باختصار على النحو التالي :

#### 1 اختيار رئيس الوزراء:

يختلف اختيار رئيس الوزراء من نظام برلماني إلى آخر ، فقد يكون اختياره من قبل رئيس الدولة ، أو من قبل البرلمان ، أو من الرئيس والبرلمان معا ، وفي موريتانيا فإن اختيار

1 - د. عبدالله ناصف ، مرجع سابق ، ص 110.

2 - د. سيد رجب السيد ، مرجع سابق ، ص 201.

رئيس الوزراء يتم من رئيس الجمهورية فقط ، وذلك وفقا للمادة (30) من الدستور التي تنص على أن ( . . . رئيس الجمهورية . . . يعين الوزير الأول . . . ) ، وهذا التعيين أو الاختبار قائم على أساس الثقة بينهما.

## 2 اختصاص رئيس الوزراء:

من المفترض أن رئيس الوزراء عندما يتم تعيينه يقوم بممارسة اختصاصه ، سواء كانت هذه الاختصاصات ينفرد بها لوحده ، أم كانت تحت إشراف رئيس الجمهورية ويبدو أن هذا الأخير شريك في جميع اختصاصات رئيس الوزراء في ظل الدستور الموريتاني ، ما يجعله أقرب إلى موظف عادي ينفذ ما صدر من الرئيس من أوامر وتوجيهات . وهذا ما يتضح من نصوص الدستور التالية :

تنص المادة (30) أن ( يحدد رئيس الجمهورية السياسة الخارجية للأمة وسياساتها الدفاعية والأمنية ويسهر على تطبيقها . . . ) ، وتنص المادة (42) من الدستور أن ( يحدد الوزير الأول سياسة الحكومة تحت إشراف رئيس الجمهورية ، يوزع المهام بين الوزراء ويدير وينسق نشاط الحكومة ) . كما تنص المادة (43) على أن ( تحصر الحكومة على أعمال - ممارسة - السياسة العامة للدولة طبقا للتوجيهات والاختبارات المحددة من قبل رئيس الجمهورية . . . ) .

فهذه النصوص توضح مدى حضور رئيس الجمهورية في كل المجالات ، وأن رئيس الوزراء مجرد حامل لحقيبة الرئيس ، فالمادة (30) لا تحتاج إلى تفسير أو تعليق ، لأنها من صميم سلطات رئيس الجمهورية.

أما المواد الأخرى فإنها ترجح كفة رئيس الدولة عند ممارستها على حساب رئيس الوزراء ، ذلك أن ممارستها إما أن تكون تحت إشرافه ، أو وفقا لتوجيهاته ، ومن ثم تكون سلطات رئيس الوزراء محل شك.

صحيح أنه يوزع المهام بين الوزراء ، وينسق نشاطهم ، ويتصرف في الإدارة ، لكن ذلك كله محكوم بالنصوص الدستورية السابقة ، ومن ثم لا يمكن أن يخرج عن إرادة ورؤية رئيس الدولة.

## 3 المسئولية السياسية في الدستور الموريتاني الصادر عام 1991:

المسئولية السياسية في ظل هذا الدستور تختلف - كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية - عن المسئوليتين المدنية والجنائية ، ذلك أنها لا تقوم على خطأ مدني أو جريمة جنائية ، وإنما على أمور سياسية وموضوعية تقدرها المجالس البرلمانية.<sup>(1)</sup>

وهذه المسئولية إما أن تكون فردية تقتصر على الوزير بمفرده ، أو تكون تضامنية تنصب على الحكومة كلها بسبب تضامنها مع الوزير المسئول ، أو بعدم موافقة البرلمان على السياسة العامة للحكومة ، وذلك ما يترتب عليه مسئوليتها متمثلة في رئيس مجلس الوزراء.

وفي هذا الجزء من البحث سنتناول المسئولية السياسية على النحو التالي:

- المسئولية التضامنية والفردية.

- مسئولية رئيس الوزراء أمام رئيس الجمهورية.

\* المسئولية التضامنية والفردية:

المسئولية السياسية التضامنية تعني مسئولية الحكومة بالكامل أمام الجمعية الوطنية ، وذلك وفقا للمادة (74) من الدستور التي تنص على أن ( . . . الوزير الأول بالتضامن مع الوزراء مسئولاً أمام الجمعية الوطنية . . . ) ، وهذه المسئولية شاملة للحكومة ورئيسها باعتبار هذا الأخير رمزاً لها .<sup>(2)</sup> كما أنها تنقرر عن السياسة العامة حيث تقضي المادة (74) بأن الحكومة مسئولة سياسياً أمام الجمعية الوطنية وذلك بسبب ( . . . برنامج أو بيان سياسي عام . . . ) وقد حدد الدستور الموريتاني طريقة مساءلة الحكومة سياسياً أمام الجمعية الوطنية وذلك ما جعل أعضاء هذه الأخيرة يداهم مشلولة في تحريك المسئولية.

وهذا ما يتضح من الفقرات التالية للمادة (74) التي تقرر ما يلي:

- أن الوزير الأول هو الذي يحرك مسألة الثقة بالحكومة ، وذلك بعد مداوات مجلس الوزراء ، وهذا الأخير يترأسه رئيس الجمهورية حسب (م 25) من الدستور وهو ما يصعب على رئيس الوزراء تحريك المسئولية خاصة أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء باقتراح من الوزير الأول . . . وينتهي وظائفهم بعد استشارة الوزير الأول

<sup>1</sup> - د.مدحت أحمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية عن أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2011 ، ص462.

<sup>2</sup> - د.السيد رجب السيد ، مرجع سابق ، ص561.

. . . . ( م 30) من الدستور . وبذلك يكون تحريك المسؤولية يتم تحت وصاية رئيس الجمهورية ومرتببط بقبوله أو عدمه.

-المادة (74) لم تنص على أغلبية خاصة للاقتراع على الثقة المطروحة من الحكومة.

- لا يقبل اقتراح لوم الحكومة - ملتصق رقابة - إلا إذا كان مقدم من ( نائب واحد ) ويحمل توقيع ( ثلث ) أعضاء الجمعية الوطنية ، ولا يجري عليه التصويت إلا بعد مضي (48) ساعة على إيداعه ، ولا يكون مقبولا إلا إذا أقرته أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية.

وفي كل الأحوال فإن البيان أو البرنامج - الذي أشرنا إليه سابقا - إذا لم ينل ثقة الجمعية الوطنية وموافقتها عليه عندئذ يجوز للحكومة أن تتمسك بموقفها من هذا البيان وأن تربط بقاءها في السلطة بهذا البيان قبولا أو رفضا<sup>(1)</sup>.

أما المسؤولية السياسية الفردية فإنها تلك التي تتعلق بكل وزير عن أعمال وزارته وهي مسؤولية محددة تقتصر على الوزير باعتباره الرئيس السياسي للوزارة . وهذه المسؤولية ناتجة عن تصرف فردي لأحد الوزراء في غير المسائل المقررة في السياسة العامة.

ولم يتضمن الدستور الموريتاني نصا صريحا يتعلق بالمسؤولية السياسية الفردية ، لكن المادة (74) المتضمنة للمسؤولية السياسية التضامنية تستنتج منها المسؤولية السياسية الفردية ، وإذا صح ذلك يكون مضمون نطاق هذه المسؤولية يطول العديد من المسائل من أهمها :

-مسؤولية كل وزير عن القرارات التي يتخذها في إطار وزارته بناء على تنفيذ الخطة العامة التي وافقت عليها الجمعية الوطنية خاصة والبرلمان بصفة عامة.

- مسؤولية كل وزير عن قراراته الإدارية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته.

- مسؤولية الوزير عن برنامج الحكومة في إطار وزارته عندما يقدم إلى البرلمان ومناقشته والموافقة عليه.

- مسؤولية الوزير عن وضع سياسة وزارته وتنفيذها في إطار السياسة العامة للدولة.

(1) د. السيد رجب السيد، مرجع سابق، ص181.

- د. محمد عبد الحميد أبوزيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص59.

- د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص94، وما بعدها .

كما يسأل الوزير أحيانا عن التصرفات الصادرة منه والتي تتنافى مع الأخلاق والتقاليد العامة ، أو تلك التي تمس بنزاهة العمل والنشاط الوزاري.

\* مسئولية الأول أمام رئيس الجمهورية:

نصت المادة (74) من الدستور بصورة واضحة على مسئولية الوزير الأول ، فقررت أن ( . . . الوزير الأول . . . مسئولاً أمام الجمعية الوطنية . . . ) ، كما نصت المادة (30) من الدستور أن رئيس الجمهورية ( . . . يعين الوزير الأول وينهي وظائفه . . . ) ، وأن ( الوزير الأول . . . مسئول - أمام رئيس الجمهورية . . . ) ، فالنصوص السابقة تبين بصورة لا تدع مجالاً للشك في مسئولية الوزير الأول سياسياً.

وختاماً لهذا البحث يتبين أن رئيس الوزراء يعد من مميزات النظام البرلماني باعتبار هذا الأخير يقوم على دعائمين أساسيتين هما: ثنائية الجهاز التنفيذي والمسئولية السياسية للوزارة ، سواء كانت تضامنية أو فردية.

وقد أدى تطور النظام البرلماني إلى تقليص دور رئيس الدولة خاصة الملكية منها ، واتساع سلطات رئيس مجلس الوزراء ، إذ أصبح هو صاحب الاختصاص الأصيل ، وأن رئيس الدولة لا يتمتع بسلطات تذكر بحيث لا يتدخل في العمل التنفيذي الذي تمارسه الوزارة.

فرئيس الوزراء هو المسئول سياسياً أمام البرلمان الذي يجوز له أن يقوم بسحب الثقة منه ، في حين أن الرؤساء لا يسألون سياسياً أمام البرلمان.

وقد بينا أن رئيس الوزراء في النظم البرلمانية يكون في معظم الأحوال رئيساً للحزب السياسي الحائز على الأغلبية في المجالس البرلمانية ، وإن كان الدستور الموريتاني قد شذ عن هذه القاعدة.

وقد أشرنا إلى الطرق التي يتم بها اختيار رئيس الوزراء ، سواء كانت بالإرادة المنفردة لرئيس الدولة كما هو الحال في فرنسا وموريتانيا ، أو بالإرادة الخالصة للبرلمان كما هو معروف في اليابان ، أو بالإرادة المشتركة للبرلمان ورئيس الدولة ، كما هو سائد في إيطاليا والهند.

كما تمت الإشارة إلى الاختصاصات التي يمارسها رئيس الوزراء ، وإلى المسئولية التي تتحملها الوزارة سواء كانت تضامنية أو فردية.

وقد لاحظنا ذلك التطور الذي أحدثه الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 على النظام البرلماني ، وذلك من حيث التوسع في وظائف رئيس الدولة على حساب رئيس مجلس الوزراء ، وقد اتبعه في ذلك الدستور الموريتاني الصادر في عام 1958.

ومع ذلك ظل رئيس الوزراء في ظل دستور الجمهورية الخامسة يحتفظ ببعض الاختصاصات التي تجعله يظل مصنفا في إطار النظم البرلمانية ، وهو المسلك الذي أخذ به الدستور الموريتاني.

### أهم المراجع المعتمدة في هذا البحث

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، بدون تاريخ نشر.
- 2- بشير علي أحمد باز، حق حل المجلس النيابي، دا الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
- 3- رمزي الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، جامعة عين شمس، 1977.
- 4- عمر فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، 1980.
- 5- عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة.
- 6- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي 1969.
- 7- ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، دار النهضة العربية 1995.
- 8- محمود حافظ، المبادئ الدستورية العامة، بدون تاريخ نشر .
- 9- محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، 1988.
- 10- مدحت أحمد يوسف غنائم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المركز القومي للإصدارات القانونية 2011.
- 11- محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية، القاهرة، 1987.
- 12- سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1987.
- 13- سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، 1958.
- 14- بنان لبيب رزق، تاريخ الوزارة المصرية، 1975.