مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية المجلد الحادي عشر- العدد الاول -

تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

Governing the resignation of the Prime Minister in light of the Iraqi constitution 2005

أ.م.د. عكاب احمد محمد

جامعة الفلوجة – كلية القانون

Dr. OKAB AHMED MOHAMMED

University of Fallujah _College of law

okab-ahmed@uofallujah.edu.iq

الملخص

تبنى المشرع الدستوري العراقي النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، ومن المعلوم ان أحد الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني هو ثنائية السلطة التنفيذية، اي يوجد على قمة السلطة التنفيذية رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، وتجدر الاشارة الى ان مدة تولي منصب احدى الرئاستين سواء رئاسة الجمهورية ام رئاسة مجلس الوزراء، ليست دائمة انما لابد ان تنتهي، وتلك النهاية قد تكون طبيعية او استثنائية، طبيعية عندما تنتهي ولاية الرئاسة وهي أربع سنوات، واستثنائية عندما تنتهي فترة الرئاسة قبل انتهاء مدة تولي المنصب لأي سبب كان، فقد يكون أحدها حالة تقديم الاستقالة، وقد نظم المشرع العراقي استقالة رئيس الجمهورية في الدستور النافذ، بينما غفل عن تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء، ونظرا لأهمية الموضوع ونتيجة الدور المهم الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء في السياسة العامة للدولة، من هنا كانت رغبتنا في تناول موضوع استقالته.

الكلمات المفتاحية. استقالة، دستور، رئيس مجلس الوزراء

Abstract

The Iraqi legislator has adopted the parliamentary system in the constitution 2005, and one of the pillars which the parliamentary system is based on is the duality of the executive authority, where is at the republic presidency and the presidency Ministers are on the top of the executive authority. The term of office of one of the two presidencies is not permanent, and end of the term may be normal or exceptional. the normal term related to such position is four years, but it could be ended in exceptional circumstances at any time before the end of the term of such as in case of resignation. The Iraqi legislator has governed the resignation of the president of the republic in the constitution, but it ignored governing the resignation of the prime minister. For that, this study addresses the issue of resignation of the Prime Minister due to huge role played by the prime minister.

Kay Words. The resignation – constitution - the Prime Minister

المقدمة

يجمع الفقه الدستوري على ان النظام السياسي في اي دولة، يمثل مرآة عاكسة للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل مجتمع، وقد تبنى المشرع العراقي النظام البرلماني، وقد أثرنا على أنفسنا تناول موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، لما يثيره هذا الموضوع من التساؤلات التي نحاول بتحليل النصوص الدستورية والقانونية القاء الضوء عليها. اجمع الفقه الدستوري على ان

رئيس مجلس الوزراء يمارس دورا مؤثرا في النظام البرلماني وهو دور محوري ورئيسي في عملية صنع القرار وتسيير دفة الحكم، وقد وجدنا ان المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، قد اغفل تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء، وبالرغم من تناول الدراسات السابقة منصب رئيس مجلس الوزراء بالبحث والتقصي، الا انها لم تتناول موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، ونطمح من وراء هذا الموضوع الى تحديد معالمه، من هنا كانت رغبتنا في تناول موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء وتسليط الضوء على مواطن الضعف والقوة ما استطعنا الى ذلك سبيلاً .

اولاً . اهمية البحث. تنبع اهمية الموضوع من خلال ما يأتي.

١-يشكل منصب رئيس مجلس الوزراء اهمية خاصة، وذلك يلقي بضلاله على موضع استقالة رئيس مجلس الوزراء مدار البحث.

٢-وجدنا ان المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ، قد أغفل تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء، مما دفعنا الى البحث فيه، وتقديم دارسة عنه.

٣-افرز الجانب العملي ضرورة تنظيم موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، لما في ذلك من اهمية منع الاجتهادات والآراء الفقهية فيه، بالشكل الذي ينعكس على استقرار النظام السياسي.

ثانياً .مشكلة البحث. ان مشكلة البحث التي انصبت عليها الدراسة، نصيغها في التساؤلات الاتية.

ما هو موقف المشرع العراقي من استقالة رئيس مجلس الوزراء؟ إذا لم يتم تنظيمها في الدستور؟ هل نظمها المشرع في قوانين اخرى؟ لاسيما النظام الداخلي لمجلس الوزراء؟

ثالثاً . منهجية البحث. سوف نتبع في كتابة بحثنا المنهج الاستقرائي والتحليلي، من خلال جمع المادة العلمية عن موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، وكذلك الآراء الفقهية حول الموضوع وتحليلها.

رابعاً . خطة البحث. لغرض بلوغ ما تقدم سوف نتبع خطة علمية مقسمة على مبحثين، **الاول** عن التعريف بالاستقالة وبيان انواعها وتميزها مما يشتبه بها من

مفاهيم، اما **المبحث الثاني** عن موقف المشرع العراقي من استقالة رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم ننهي بحثنا بخاتمة ندون فيها الاستنتاجات التي توصلنا اليها، والتوصيات التي نراها مهمة في خدمة الموضوع، والله ولي التوفيق.

I.المبحث الاول

التعريف بالاستقالة وانواعها وتمييزها مما يشتبه بها من مفاهيم

بهدف توضيح الاستقالة وبيان انواعها وتمييزها مما يشتبه بها من مفاهيم، فقد أثرنا على أنفسنا تقسيم المبحث على مطالب ثلاثة، الاول عن مفهوم الاستقالة، بينما الثاني عن انواع الاستقالة، اما المطلب الثالث عن تمييز الاستقالة مما يشتبه بها من مفاهيم، وذلك على النحو الاتي.

I.أ.المطلب الاول

مفهوم الاستقالة

طرح الفقه الاداري عدد من التعريفات للاستقالة، لذا سوف نقتصر باستعراض البعض منها، اذ ان البعض عرفها على انها (عمل يظهر فيه الموظف ارادته ترك الوظيفة نهائياً، فهي تعني عدم القيام بواجبات الوظيفة مع عدم التمسك بمزاياها) [١]، واذا جاز لنا ابداء رأينا في التعريف اعلاه، فأننا نقول بأن عبارة عدم التمسك بمزاياها عبارة زائدة لا مبرر لها . ايضاً هناك من عرف الاستقالة على انها (اظهار الموظف لرغبته في ترك العمل لدى الادارة نهائياً فهي عمل ارادي قد يتخذ طابعا فردياً عندما تكون مقدمة من قبل شخص وقد تتخذ صفة العمل الجماعي عندما تكون مقدمة من قبل أكثر من فرد وهنا مكمن الخطورة على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد) [٢]. نلاحظ على التعريف اعلاه ان الاستقالة من الممكن ان تقدم من شخص واحد ومن ثم نكون امام استقالة فردية، كذلك من الممكن ان تكون مقدمة من قبل مجموعة اشخاص ومن ثم نكون امام استقالة جماعية. ومن الضمانات التي يتمتع

---

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، *الوسيط في القانون الاداري، ج١، تنظيم الادارة العامة*، ط١، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥، ص٢٦٢.

(٢) د. ابراهيم طه الفياض، *القانون الاداري (نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)*، ط١، (الكويت.مكتبة فلاح للنشر والتوزيع، ١٩٨٨)، ص ١٣٩ .

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

بها الموظف في مجال الوظيفة العامة هي حرية ترك عمله متى ما شعر انه ولأي سبب كان لا يستطيع ان يواصل عطائه وبذل جهده في خدمة الدولة.

كذلك تم تعريف الاستقالة بأنها (ابداء الموظف رغبته بترك العمل الوظيفي نهائياً، ولا تتم الا بموافقة الادارة) [٣]. ونرى ان الهدف من تعليق استقالة الموظف على موافقة الادارة هو الحفاظ على استمرار المرفق العام بانتظام واستمرار، وبالتالي إذا ترك الموظف الوظيفة قبل موافقة الادارة فأنه يكون قد أخل بواجباته الوظيفية، ومن ثم يكون مدعاة للمساءلة القانونية، ونرى ان التعريف اعلاه من انسب التعريفات التي ورد ذكرها. وبخصوص استقالة رئيس مجلس الوزراء نرى ان التعريف اعلاه ينطبق عليه، ويمكن ان نصيغ التعريف التالي (ابداء رئيس مجلس الوزراء رغبته بترك منصب رئيس مجلس الوزراء نهائياً ولا تتم الا بموافقة الجهة المختصة وفق الدستور والقانون) . وتجدر الإشارة الى ان الاستقالة ترتبط بالموظف، وهناك من عرف الموظف بأنه الشخص الذي يشغل الدرجات الدائمة للمنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة [٤]. ومن ثم الاستقالة الهدف منها تنظيم سير المرفق العام بشكل الذي لا يؤدي الى تعطيل حركة الدولة ممثلة بالإدارة، وكذلك حتى لا يكون هناك فراغ في الوظيفة العامة [٥]. وبناء على ما تقدم تعد الاستقالة وسيلة تنظيمية تحقق مصلحة الإدارة، فمصلحة الإدارة في عدم ترك الموظف للوظيفة بالشكل الذي يضر المصلحة العامة من خلال تعطيل وعرقلة سير المرفق العام.

I.ب.المطلب الثاني

انواع الاستقالة

تختلف الاستقالة بحسب مقدم الاستقالة فإذا كانت مقدمة من قبل موظف واحد فأننا نكون استقالة فردية، وإذا كانت مقدمة من مجموعة موظفين، فأننا نكون امام استقالة جماعية، كذلك تتنوع الاستقالة بحسب دوافع تقديمها، الى استقالة اختيارية واخرى اجبارية، وبهدف توضيحها نتناولها على النحو الاتي.

([٣]) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، *الوسيط في القانون الاداري*، (جامعة الموصل. دار ابن الاثير للطباعة والنشر، ٢٠١٢)، ص١٣٤ .

([4])Houriou Maurice;precisde droit administratf 2eed,sirey,paris,1933,p729-730.

[5]) Ander de laubadere ;Traite elemntaire de droit administrative 2eme ed 1957, p640.

اولاً / الاستقالة الفردية . وفي هذا النوع من الاستقالة تقدم من قبل موظف واحد الى الادارة، للتعبير عن رغبته بترك العمل الوظيفي بشكل نهائي، وقد اشترط المشرع في الاستقالة حتى يعتد بها ان تكون مكتوبة، وهذا ما اشارت اليه الفقرة الاولى من المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل (للموظف ان يستقيل ن وظيفته بطلب تحريري، يقدمه الى مرجعه المختص)، وقد تكون الاستقالة صريحة او قد تكون بشكل ضمني من خلال الاستدلال عنها من مجموعة قرائن او مواقف يتخذها الموظف، تنم عن نيته في انهاء علاقته الوظيفية[٦].

ثانياً / الاستقالة الجماعية . هي التي تقدم من مجموعة من الموظفين، وتسمى بالاستقالة الجماعية لان تقديمها يكون من قبل مجموعة وليس موظفا واحداً، وتعد هذه الاستقالة اخطر انواع الاستقالة لأنها تؤدي الى عرقلة سير المرفق العام، بالرغم من كون الاستقالة وسيلة للخروج من الوظيفة بشكل نهائي، الا ان تقديمها بشكل جماعي يؤدي الى مقاومة الوظيفة العامة واضعافها، وبناء على ذلك تعد الاستقالة الجماعية فعلا مجرماً، يعاقب عليه القانون[٧]، وعلى ذلك شدد المشرع العراقي على اعتبار الاستقالة الجماعية فعلاً مجرماً[٨]. وهذا النوع يستبعد من اطار دراستنا في موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء .

ثالثاً / الاستقالة الاختيارية . الاصل ان الاستقالة تكون اختيارية يرجع امرها الى ارادة واختيار الموظف، وبالتالي لا يمكن ان يتصور اجبار الموظف على تقديم الاستقالة، فهي نابعة من رغبة الموظف قبل بلوغ السن القانونية، وبناء على ذلك فالاستقالة مظهر من مظاهر الموظف في اعتزال الخدمة[٩]، وقد تكون هناك اسباب تقف وراء استقالة الموظف تدفعه الى تقديم الاستقالة منها، الحصول على فرصة عمل في مكان اخر غير الوظيفة، او ان الوظيفة ترهق كاهل الموظف، او المردود المالي لا يكفي سد حاجة الموظف . اما بخصوص استقالة رئيس مجلس الوزراء، فأننا نستبعد ان تكون استقالته اختيارية، وذلك بسبب الامتيازات المتأتية من المنصب، من الممكن ان يقبل رئيس الوزراء على تقديم استقالته، لكن هذا القرار لا

---

(٦) د. محمد فؤاد عبد الباسط، *القضاء الاداري*، ص ١٤١ .
(٧) د. احسان الشريف، *موجز الحقوق الادارية*، ج١،(مطبعة الجامعة السورية، ١٩٣٩)، ص٢٣١ .
(٨) للمزيد ينظر . المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
(٩) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا. *مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني*،(لبنان.الدار الجامعية للطباعة والنشر، بلا سنة) نشر، ص١٩٠ .

يرجع الى حريته واختياره انما هناك اسباب تجبره على تقديمها، وهو ما سوف نناقشه في الفقرة القادمة عند حديثنا عن الاستقالة الاجبارية .

ربعاً / الاستقالة الاجبارية. ينصرف مفهوم الاستقالة الاجبارية الى تلك الاستقالة التي تقدم من الموظف دون رغبته او ارادته، بالرغم من انه هو الذي قدم طلب الاستقالة الا انه كان مرغما وليس مخيرا على تقديمها، وبطبيعة الامر هناك اسباب تدفع الى تقديمها، قد يكون السبب وجود خطر كالتهديد من قبل اشخاص اخرين[١٠]. اما بخصوص استقالة رئيس مجلس الوزراء فأننا نقول ان استقالته غير اختيارية انما هي اجبارية رغم ان هناك طلب للاستقالة، ومن الاسباب التي تدفع رئيس مجلس الوزراء الى تقديم الاستقالة، الاخفاق في ادارة الدولة، كذلك الصراع بين الاحزاب وغياب التوافقية، ناهيك عن تردي واقع الخدمات مما يدفع الشعب الى الاحتجاج على ذلك، ووسيلتهم هي المظاهرات، وقد يكون الصراع بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال لجوء السلطة التشريعية، الى تحريك وسائل الرقابة كالاستجواب والتحقيق والمسؤولية والسعي لسحب الثقة من الحكومة، وهذا الضغط هو الذي يدفع رئيس مجلس الوزراء الى تقديم الاستقالة، وقد تكون هناك اسباب صحية تجبر رئيس مجلس الوزراء الى تقديم الاستقالة[١١].

I.ج.المطلب الثالث

تمييز الاستقالة مما يشتبه بها من مفاهيم

اثرنا على انفسنا في هذا المطلب، ان نميز بين الاستقالة وغيرها من المفاهيم التي تتشابه معها، سيما الاضراب والتوقف عن العمل وسحب اليد والاقالة، الا ان طبيعة موضوع بحثنا تحتم علينا ان نستبعد الاضراب والتوقف عن العمل وكذلك سحب اليد من اطار بحثنا، ليقتصر البحث على تمييز الاستقالة عن الاقالة، وذلك على النحو الاتي. تتشابه الاستقالة مع الاقالة في الاثر المترتب عنهما هو انتهاء الرابطة الوظيفية ، الا ان هناك فوارق بين الاثنين، اذ ان الاستقالة تتمثل بقيام الموظف بتقديم طلب بإرادته لترك العمل الوظيفي بشكل نهائي . اما الاقالة. فهي اجراء يتخذ من قبل

---

(١٠) اسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي،" حرية الموظف العام في التوقف عن العمل (دارسة مقارنة)"، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩)، ص ١٤٠ .

(١١) عصام العبيدي،" المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الموصل، ١٩٩٠)، ص ٢٤ .

الجهة المختصة بحق صاحب المنصب دون طلب او رغبة منه عند تحقق اسباب معينة، وبالتالي الاقالة تتم بدون ارادة الموظف، عقب ارتكاب مخالفة او قيامه بأعمال غير مرضية. الاستقالة تكون بجميع الوظائف اما الاقالة اجراء له طبيعة سياسية يتعلق في بعض المناصب المهمة وليس جميعها مثل رئيس وزراء او وزير او رئيس هيئة مستقلة وغيرها من المناصب المهمة. بالتالي تكون الاستقالة عمل ارادي راجع الى الموظف دون ان يرتكب عملا غير مشروع، بينما الاقالة تكون نتيجة القيام بعمل غير مشروع اي تكون بمثابة عقوبة بحق الموظف، ومن ثم تتم رغم ارادة الموظف [١٢].

وقد تتشابه الاقالة مع الاستقالة الاجبارية وذلك ان تقديمها كأن لم يكن راجعا الى ارادة مقدمها انما هو مجبرا عليها، كذلك الحال في الاقالة تكون رغم ارادة الشخص [١٣]، فلم يكن الموظف مخيراً في تقديم استقالته انما مرغما عليها، والامر نفسه ينطبق على الإقالة تنفذ عند ارتكاب فعلاً يستوجب ابعاده عن منصبه من خلال اقالته، وذلك ان أسباب الإقالة كثيرة ومتعددة قد تكون راجعة الى من وجهت اليه ذاته كعدم النزاهة وارتكابه لجريمة الرشوة والاختلاس واتلاف المال العام. اما بخصوص استقالة رئيس مجلس الوزراء نقول انها كانت استقالة ولم تكن اقالة، وذلك ان رئيس مجلس الوزراء يتقدم بطلب معلنا عن رغبته بترك العمل بشكل نهائي.

II.المبحث الثاني

تنظيم الاستقالة في التشريع العراقي

عند الرجوع الى التشريعات المنظمة للوظيفة العامة تبين ان هناك إجراءات تنظم عملية استقالة الموظف، نتناولها من خلال تقسيم المبحث على مطلبين، الأول عن إجراءات تقديم الاستقالة، بينما الثاني عن موقف المشرع العراقي من استقالة رئيس مجلس الوزراء، وذلك على النحو الاتي.

([١٢]) د. حنان محمد القيسي، *الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨*، ط١، (بغداد . مكتبة سنهوري، ٢٠١٢)، ص ٤٩ .

([١٣]) احمد نهير راهي الزاملي،" اقالة رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة) "،(رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢)، ص ٧٤ .

II.أ.المطلب الأول

إجراءات تقديم الاستقالة

بما ان الاستقالة ترجع الى رغبة مقدمها في ترك العمل، فلابد من وجود إجراءات تنظم عملية تقديم الاستقالة، بهدف الحفاظ على المصلحة العامة عند ترك العمل، وتلك الإجراءات نتناولها على النحو الاتي.

اولاً/ الكتابة. تشترط قوانين الوظيفة العامة ان يكون طلب استقالة رئيس مجلس الوزراء بشكل مكتوب، أي بصيغة تحريرية دون اشتراط التقييد بألفاظ معينة انما يفترض في الطلب ان يبين الموظف رغبته بشكل صريح على رغبته بترك العمل الوظيفي نهائياً [١٤]. ونرى ان الهدف من ذلك هو منح الموظف فرصة التفكير بعيدا عن ثورة الغضب عن اتخاذ قرار الاستقالة، وحسنا فعل المشرع باشتراط الكتابة في الاستقالة، بحيث لو كانت الاستقالة شفوية ممكن ان تتخذ في حالة غضب دون قصد الاستقالة بقدر ماهو تعبير عن حالة نفسية.

ثانياً/ الرضا في تقديم الاستقالة. من اجل ان تكون الاسقالة صحيحة ومنتجة لإثارها لابد ان تكون ناجمة عن رضا وخالية من أي عيب من عيوب الرضا، كالإكراه إذا توافرت عناصره بأن يقدم طلب الاستقالة تحت سلطان او رهبة في مقدم الاستقالة دون وجه حق، كأن تصور له بأن هناك خطرا محدقاً يهدده هو او غيره او يهدد ماله او شرفه، كذلك ينبغي ان يكون طلب الاستقالة خاليا من أي قيد او شرط، وإذا تضمن ذلك فلا تعتد به الإدارة، غير انه اذا تم تقديم طلب استقالة وتم تحديد موعداً لقبولها فعلى الإدارة قبول الاستقالة من ذلك التاريخ او قبله [١٥].

ثالثاً/ قبول الاستقالة. لابد ان يقترن طلب الاستقالة بقبوله من الجهة المختصة، ونتيجة لذلك لاينقطع مقدم طلب الاستقالة بتقديمه الطلب، انما لابد من اقتران تقديم الطلب بقبول الجهة المختصة وعادة ما تكون الجهة المختصة بالتعيين، هي الجهة المختصة بالبت بطلب الاستقالة. ويفترض الذي قدم طلب الاستقالة الاستمرار بعمله لان ان يبلغ بقرار طلب الاستقالة او تنتهي المدة المحددة للبت في طلب الاستقالة،

---

(١٤) للمزيد حول الموضوع ينظر. حسين حمودة المهدوي، *شرح احكام الوظيفة العامة*، ص٥٠٢.

(١٥) وعلى ذلك نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل (اذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعدا للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الوعد او قبله).

وذلك ان ترك الموظف لعمله بمجرد تقديم طلب للاستقالة من شانه الاضرار بمبدأ دوام المرفق العام بانتظام واستمرار [١٦].

رابعاً/ البت في طلب الاستقالة. ذهبت قوانين الوظيفة العامة الى ضرورة ان تبت الإدارة في طلب الموظف للاستقالة خلال فترة زمنية معينة، فعند الرجوع الى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وجدنا ان الفقرة الثانية من المادة (٣٥)، قيدت الإدارة في ضرورة ان تبت في طلب الاستقالة خلال فترة زمنية لا تتجاوز ثلاثين يوماً، ويعتبر منفكاً بانتهائها الا إذا صدر امر القبول قبل ذلك.

وتجدر الإشارة الى ان الإدارة لها سلطة تقديرية في قبول الاستقالة او رفضها، وذلك للحفاظ على المصلحة العامة، وبناء على ذلك النتيجة المترتبة على طلب الاستقالة اما قبولها من قبل الإدارة صراحة بعد انتهاء المدة المحددة لها او ان تقبلها ضمنا بعد انتهاء المدة المحددة دون ان تفصح الإدارة عن قبولها صراحة فيعد قبولا ضمنيا للاستقالة، بينما النتيجة الثانية التي تترتب على طلب الاستقالة هي رفض الإدارة تلك الاستقالة، او تأجيلها عند توفر ضرورة لذلك، ويكون رفضها او تأجيلها صراحة وتبلغ به الموظف، وبهدف توضيح ذلك نتناولها على فقرتين.

١- قبول الاستقالة. ان السماح للموظف بترك العمل بمجرد تقديم استقالته، قبل انتظار قبولها من الإدارة سوف يؤدي ذلك الى اخلال بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واستمرار، واذا صدر قرار بقبول الاستقالة، فأنه لا يسري على الموظف بأثر رجعي، انما من تاريخ صدور القرار الإداري بالقبول، واذا صدر قرار من الإدارة بقبول الاسقالة فانه يكون نهائياً، واذا ارادت الإدارة ارجاع الموظف الى وظيفته السابقة فإن الإعادة لا تكون بإلغاء قرار قبول الاستقالة، انما تكون من خلال إجراءات إعادة التعيين أي يكون بمثابة تعيين جديد [١٧]. وتجدر الإشارة الى ان قبول الاستقالة قد يكون صريحا او ضمنياً من جانب الإدارة. اذا انتهت المدة المحددة ولم تفصح عن ارادتها في قبول الاستقالة ام رفضها، عد ذلك قبول ضمني للاستقالة.

٢- رفض الاستقالة. اتفق الفقه على ان الاستقالة هي حق من حقوق الموظف، بالتالي اذا تم تقديم الاستقالة وفق الإجراءات القانونية السليمة فأن الإدارة ملزمة

([١٦]) د. ماجد راغب الحلو، *القضاء الإداري*،(الإسكندرية. منشاة المعارف، ٢٠٠٤)، ص٥٤٤.
([١٧]) د. شاب توما منصور، *القانون الاداري، الكتاب الثاني*، ط١،(بغداد. مطبعة دار العراق للنشر للطبع والنشر، ١٩٨٠)، ص ٣٨٤.

بقبولها، الا اذا وجد مبرر لرفض الإدارة تلك الاستقالة، ومبررات الرفض هي حالة الضرورة وقيام ظروف استثنائية، وللإدارة سلطة تقديرية واسعة في رفض الاستقالة اذا رأت ان مصلحة المرفق العام تتطلب ذلك، او انها تقضي بتأجيل قبول الاستقالة وسبب التأجيل هذا قد يكون حصول نقص في الكادر الوظيفي، مما يؤدي الى عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد، فتؤجل الإدارة طلب الاستقالة الى حين توفير البديل الذي يحل محل الموظف المستقيل، وقد يكون سبب تأجيل طلب الاستقالة كون الموظف المستقيل قد اتخذت إجراءات تأديبية ضده فيقدم الاستقالة للتهرب من العقوبة التي تفرض عليه فللإدارة ان تؤجل قبول الاستقالة الى ما بعد الانتهاء من البت في إجراءات التأديبية ضده[١٨]، المشرع العراقي لم يشر صراحة الى إمكانية الإدارة في رفض او تأجيل الاستقالة، الا ان جانبا من الفقه يرى إمكانية الإدارة رفض او تأجيل الاستقالة عندما يتعلق الامر بسير المرفق العام بانتظام واطراد[١٩].

II.ب.المطلب الثاني

موقف المشرع العراقي من استقالة رئيس مجلس الوزراء

نتناول في هذا المطلب موقف المشرع العراقي من استقالة رئيس مجلس الوزراء، من خلال تقسيم المطلب على فرعين، نتناول في **الفرع الاول** استقالة رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ النافذ، بينما نتناول في **الفرع الثاني** استقالة رئيس مجلس الوزراء في النظام الداخلي لمجلس الوزراء، وذلك على النحو الاتي.

II.ب.١ .الفرع الاول

استقالة رئيس مجلس الوزراء في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ

عند رجوعنا الى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، وجدنا ان المشرع قد نظم حالة خلو منصب رئيس الوزراء، عندما اشارت الفقرة اولا من المادة (٨١) من الدستور النافذ، الى ان (يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)، ونعتقد ان اسباب الخلو هي قد تكون اسباب صحية او سفر او اي سبب اخر يؤدي الى خلو المنصب فترة من الزمن وقد يكون الخلو دائمي

---

(١٨) د. عبد الفتاح حسن، *مبادئ القانون الإداري الكويتي*،(بيروت. دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩) ص٣٤٣.

(١٩) د. شاب توما منصور،مصدر سبق ذكره، ص٣٨٤.

كالوفاة او العجز، الا انه لا يمكن ان يشتمل النص على الاستقالة، وكذلك عند رجوعنا الى الدستور وجدنا ان المشرع نظم استقالة رئيس الجمهورية في المادة (٧٥ / اولا) عندما اشارت الى ان يقدم رئيس الجمهورية استقالته تحريرياً الى رئيس مجلس النواب، وتعد نافذة بعد مضي سبعة ايام من تاريخ ايداعها لدى مجلس النواب . اما بخصوص استقالة رئيس مجلس الوزراء لم يتم تنظيمها في الدستور النافذ[٢٠]، ونرى ان ذلك يعد فراغاً تشريعياً كان الاجدر بالمشرع ان ينظمها لما في ذلك من اهمية في الحياة السياسية، اذ ان عدم تنظيمه يؤدي الى خلق ارباك دستوري، والدليل عندما اقدم السيد رئيس مجلس الوزراء (السيد عادل عبد المهدي) الى تقديم استقالته، ومن ثم ادى ذلك الى اثارة الخلافات حول الجهة التي تقدم اليها الاستقالة، هل تقدم الى رئيس مجلس النواب كما هو الحال في استقالة رئيس الجمهورية، ام انها تقدم الى رئيس الجمهورية، هذا الموضوع يحتم علينا ان نبحث عن الجهة التي يقدم اليها رئيس الوزراء استقالته، وعند بحثنا وجدنا ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء هو الذي نظم استقالة رئيس مجلس الوزراء، وهو ما سيكون ميدان بحثنا في المطلب القادم .

II.ب.٢ .الفرع الثاني

استقالة رئيس مجلس الوزراء في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ

انقسم الفقه الدستوري حول الجهة التي تقدم اليها استقالة رئيس مجلس الوزراء، فالبعض ذهب الى ان استقالة رئيس مجلس الوزراء تقدم الى رئيس مجلس النواب، وتم الاستناد في هذا الرأي الى استفسار المحكمة الاتحادية العليا، عندما اعطت رأيها بأن تقدم استقالة رئيس مجلس الوزراء، الى رئيس مجلس النواب، بالقياس الى استقالة رئيس الجمهورية التي تقدم الى رئيس مجلس النواب، استنادا الى احكام المادة(٧٥/ الفقرة الاولى) من الدستور النافذ، وتم تبرير رأي المحكمة بأن الجهة التي منحت الثقة لرئيس الوزراء هي الجهة التي تقدم اليها الاستقالة، وبما ان مجلس النواب هو الذي منح الثقة الى الوزارة، بالتالي هي التي تقدم اليه استقالة رئيس

(٢٠) صبيح وحوح العطواني ،" رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ (دراسة مقارنة)"،(رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠)، ص١٣٠ .

مجلس الوزراء[٢١]. الا ان رأي المحكمة غير ملزم كونه استفسار وردت على ذلك الاستفسار ولم تصدر قرار.

ولكن عند رجوعنا الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ، وجدنا ان المادة (١٨/ اولاً)، نصت على ان (يقدم الرئيس طلب إعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية)، وبناء على ما تقدم فأن رئيس مجلس الوزراء يقدم استقالته الى رئيس الجمهورية، بالتالي هذا النص من شأنه ان ينهي الخلاف الذي دار في اوساط الفقه الدستوري حول الجهة التي تقدم اليها استقالة رئيس الوزراء، ونرى ان يتم النص على استقالة رئيس مجلس الوزراء في صلب الدستور، ونقترح النص الاتي (يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية)، بالشكل الذي يزيل الاجتهادات واختلاف وجهات النظر الذي يؤدي الى حصول الارباك الدستوري . بالتالي نعتقد ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء هو الذي ينفذ وليس قرار المحكمة الاتحادية العليا.

الخاتمة

في نهاية بحثنا توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي نراها مهمة، ندونها على النحو الاتي.

اولاً / الاستنتاجات. توصل الباحث الى عدد من الاستنتاجات وهي.

١- تبين لنا ان الاستقالة من حيث مقدمها تتنوع الى استقالة فردية واخرى جماعية، اما من حيث الحرية في تقديمها تتنوع الى استقالة اختيارية واخرى اجبارية .

٢- وجدنا ان المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ، لم ينظم استقالة رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم ادى ذلك الى حصول ارباك دستوري حول موضوع تقديم استقالة رئيس مجلس الوزراء استقالته .

٣- نصت المادة (١٨/ الفقرة الاولى) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، على ان يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب اعفائه من المنصب الى رئيس الجمهورية، الا ان النظام اعلاه لم يشر الى المدة التي تعد فيها الاستقالة مقبولة .

([٢١]) بالتالي رأي المحكمة غير ملزم لأنه رأي وليس قرار، للمزيد حول الموضوع ينظر. الموقع التالي للبحث. www.almaalomah.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/٢٣ .

ثانياً / التوصيات. توصل الباحث الى عدد من التوصيات وهي .

١- ضرورة تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء في الدستور كما هو الحال، في استقالة رئيس الجمهورية، ونقترح النص الاتي . (يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية، وتعد مقبولة بعد سبعة ايام من تاريخ ايداعها لدى رئيس الجمهورية وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه) .

٢- من المستحسن تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء في الدستور وذلك من شأنه معالجة حالة الفراغ الدستوري المتعلق بها، ومن ثم يؤدي الى استقرار الوضع السياسي .

٣- نقترح على لجنة التعديلات على الدستور المزمع تشكيلها، ان تأخذ بحسبانها تنظيم ومعالجة استقالة رئيس مجلس الوزراء في الدستور .

المصادر

اولاً / الكتب:

١. د. ابراهيم طه الفياض. *القانون الاداري (نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)*.ط١ الكويت:.مكتبة فلاح للنشر والتوزيع.١٩٨٨ .
٢. د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا. *مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني*.لبنان:الدار الجامعية للطباعة والنشر.بلا سنة نشر .
٣. د. احسان الشريف. موجز *الحقوق الادارية*.ج١.مطبعة الجامعة السورية.١٩٣٩ .
٤. د. حنان محمد القيسي. *الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة* ٢٠٠٨.ط١. بغداد : مكتبة سنهوري.٢٠١٢ .
٥. د. شاب توما منصور. *القانون الاداري*.الكتاب الثاني.ط١. بغداد : مطبعة دار العراق للنشر للطبع والنشر.١٩٨٠.
٦. د. عبد الفتاح حسن. *مبادئ القانون الإداري الكويتي*.بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.١٩٦٩.
٧. د. ماجد راغب الحلو. *القضاء الإداري*. الإسكندرية : منشاة المعارف.٢٠٠٤.
٨. د. ماهر صالح علاوي الجبوري. *الوسيط في القانون الاداري*.جامعة الموصل : دار ابن الاثير للطباعة والنشر.٢٠١٢ .
٩. د. محمد فؤاد عبد الباسط. *القضاء الاداري* .

١٠.د. مصطفى ابو زيد فهمي. *الوسيط في القانون الاداري*.ج١.تنظيم الادارة العامة.ط١.دار المطبوعات الجامعية.١٩٩٥ .

ثانياً / الرسائل الجامعية.

١. احمد نهير راهي الزاملي." اقالة رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة) ".رسالة ماجستير .كلية القانون.جامعة بابل.٢٠١٢ .
٢. اسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي." حرية الموظف العام في التوقف عن العمل (دارسة مقارنة)".رسالة ماجستير.كلية القانون.جامعة بابل.٢٠٠٩ .
٣. صبيح وحوح العطواني ." رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ (دراسة مقارنة)".رسالة ماجستير.كلية القانون والعلوم السياسية.جامعة الكوفة.٢٠١٠.
٤. عصام العبيدي. "المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية." رسالة ماجستير.كلية الحقوق .جامعة الموصل.١٩٩٠ .

ثالثاً / الدساتير.

١-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

رابعاً / القوانين.

١- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٢- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٣- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ.

خامساً/ المواقع الالكترونية.

١-الموقع التالي للبحث. www.almaalomah.com

سادساً / المصادر الأجنبية.

Houriou Maurice;precisde droit administratf
1- 2eed,sirey,paris,1933.
2- Ander de laubadere ;Traite elemntaire de droit administrative 2eme ed 1957.