استقالة رئيس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراقي لسنة ٢٠٠٥

The Resignation of the Prime Minister in the Constitution of Iraq 2005

د. ازهار هاشم احمد
كلية القانون الجامعة المستنصرية

Abstract
Resignation is one the cases leading to end the position of the resigned prime minister. And it may lead to plenty of problems, especially under the constitutions that did not clarify this issue constitutionally. Among these constitutions the constitution of Iraq 2005, so the researcher decided to investigate the resignation of the prime minister in the constitution of Iraq 2005 to show the problems found in the constitutional and legal regulation in this topic and to make use of the comparative constitutions.

كلمات مفتاحية
الاستقالة , resignation صور الاستقالة , Types of Resignation
اثار الاستقال , Resignation Consequences رئيس الوزراء Prime Minister

المقدمة

يحتل منصب رئيس الوزراء مكاناً بارزاً بين موضوعات القانون الدستوري. وخاصة في ظل الانظمة البرلمانية والمختلطة .وان اختلفت الدساتير في تحديد مدة ولاية رئيس الوزراء فلا بد أن نتصور بأن السلطة والمنصب زائلة يوما ما ،فهناك حالات عديدة اتفقت عليها الدساتير تؤدي إلى انتهاء ولاية منصب رئيس الوزراء كالوفاة والعجز الدائم والاستقالة والإقالة والعزل ... الخ.

وعلى أية حال فإن الاستقالة واحدة من الحالات التي تؤدي إلى إنهاء منصب رئيس الوزراء المستقيل ومن ثم فهي ربما تثير الكثير من المشاكل والقلق والفوضى،لاسيما في بعض الدساتير اذا لم تنظم هذا الموضوع دستوريا خاصة ان الصراع على السلطة متصور في كل زمان ومكان. ورغم ذلك فأن بعض دساتير الدول ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم تعالج موضوع استقالة رئيس

الوزراء بشكل واضح ودقيق بل على العكس كانت تلك المعالجات لا تنسجم مع أهمية وخطورة الموضوع وما يترتب عليه من آثار وخيمة على الدولة والمجتمع.
لذلك تكمن اهمية البحث في موضوع استقالة رئيس الوزراء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .الى توضيح اوجه القصور التي انتابت التنظيم الدستوري والقانوني لهذا الموضوع والاستفادة من الية تنظيم هذه المسألة في بعض الدساتير لا سيما وان خلو الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من نصوص دستورية تتعلق بهذا الموضوع ادى الى اثارة خلافات قانونية وسياسية بشأن احكام استقالة رئيس الوزراء والاثار القانونية المترتبة عليها. لذا اثرنا بحث الموضوع وفق الخطة التالية:
المطلب الاول :مفهوم الاستقالة وصورها
المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لإحكام استقالة رئيس الوزراء في بعض الدول المقارنة
المطلب الثالث: موقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من تنظيم استقالة رئيس الوزراء

المطلب الأول: مفهوم الاستقالة وصورها

سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الاول لبيان مفهوم الاستقالة والثاني لبيان صور الاستقالة

الفرع الاول: مفهوم الاستقالة

تعد الاستقالة سببا من الاسباب الاستثنائية لإنتهاء ولاية رئيس الوزراء والاستقالة لغة مشتقة من استقل فيقال استقل القوم مضوا وارتحلو( ) وجاء في لسان العرب استقلت السماء ارتفعت واقل الشئ واستقله حمله ورفعه واستقال الرئيس مضى وذهب وارتحل عن الرئاسة( ) واستقالة رئيس الوزراء هي العمل الذي بمقتضاه تنتهي ولاية منصب رئيس الوزراء المستقيل وقد تكون قبل اجلها إذا كانت الولاية محددة المدة ( )والواقع أن مفهوم الاستقالة يختلف عن بعض النظم المشابهة . فالاستقالة غير العزل ، فقد يؤدي كل من المفهومين إلى نتيجة واحدة وهي انتهاء خدمة الرئيس وتركه للمنصب الرئاسي ولكن اذا كانت الاستقالة من حيث المبدأ العام تقوم على ترك منصب الرئاسة بمحض واختيار ارادة الرئيس فأن العزل لا يكون بإختيار رئيس الوزراء ورغبته بل خارج ارادة الرئيس ،ويكون في الغالب في اعقاب ارتكاب الرئيس اعمالاً وتصرفات مخالفة للدستور تؤدي الى اتهامه او ادانته ومن ثم عزله عن سدة الحكم . وقد اجازت بعض الدساتير حق عزل رئيس الوزراء قبل انتهاء مدة ولايته بشروط خاصة . وهذا ما اكده الدستور اللبناني الحالي على ان يكف رئيس مجلس الوزراء من منصبه عند

ارتكابه الخيانة العظمى او عند اخلاله بالواجبات المترتبة عليه() ويختص المجلس الاعلى بمحاكمته وذلك بناءً على اتهام صادر عن مجلس النواب باغلبية ثلثين اعضائه ( ).

الفرع الثاني: صور الاستقالة

لم تتطرق الدساتير إلى صور استقالة رئيس الوزراء ولكن من خلال الواقع السياسي يمكن أن نلاحظ أن الاستقالة قد تكون اختيارية بمحض واختيار رئيس الوزراء ، وربما تكون تحت ضغط ما على إرادة رئيس الوزراء فتجبره على الاستقالة ، وعليه سوف نتناول هذه الصور من الاستقالة وعلى النحو آلاتي-:

اولا: الاستقالة الاختيارية

يقصد بهذه الصورة من الاستقالة اعفاء رئيس الوزراء من منصبة نهائياً، بناءً على رغبته ولأسباب يقدرها هو ويراها جدية ، وتكون قبل انتهاء مدة ولايته والواقع ان الاستقالة الاختيارية نادرة جدا "،بل لا يمكن الحديث عنها في ظل الانظمة غير الديمقراطية لان هذه الاخيرة غالبا" ما تغتصب السلطة بالقوة والعنف ولا تستمد السلطة من الشعب فهو صاحب السلطة وممثليها، فأن الدكتاتورية تتميز بمبدأ شخصية السلطة السياسية ( ) .لذا فأن السلطة في ظل هذه الانظمة وسيلة لا غاية ، فهي وسيلة لتحقيق مصالح الحكام الشخصية ،وهي غير مسؤولة وهذا ما يدفع بعض الباحثين على المطالبة بإقرار تحريك المسؤولية ضد الحكام بواسطة الاتهام الجنائي (impeachment) والذي من شأنه ان يؤدي الى استقالتهم حتى قبل ثبوت ادانتهم جنائياً( )بينما يختلف الامر في ظل الانظمة الديمقراطية ،فالسلطة تكون ملكا" للدولة وليس للحكام ،ولم يعد الحاكمون ألا ممثلين للسلطة وممارسين لها باسم الدولة ومن ثم فأن تصرفات الحاكمين باسم الدولة تنسب اليها وتبقى بعد زوال الحاكمين بالاستقالة او بالتغيير لأي سبب كان ، فالتغيير ينال اشخاصهم وان السلطة باقية مستمرة لأنها تتعلق بمؤسسة مستمدة هي الدولة( )

ويمكن ان نجد امثلة في الواقع السياسي تؤكد لنا هذه الصورة من الاستقالة .فقد قدم رئيس الوزراء الروسي مدفيدف استقالته من منصبه للرئيس فلاديمير بوتين في ١٥ يناير عام ٢٠٢٠ ، اثر قرار الرئيس اجراء تغييرات اساسية في الدستور الروسي معتبرا انها اصلاحات ستغير التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية،صرح بعدها بقوله "نحن بوصفنا حكومة روسيا الاتحادية علينا ان نوفر لرئيس بلادنا الوسائل لاتخاذ كل التدابير المطلوبة لهذا السبب تستقيل الحكومة بتشكيلتها الحالية.

ثانيا: الاستقالة القسرية

قد يستقيل رئيس الوزراء ولكن ليس بمحض اختياره وارادته وانما نتيجة ضغوط قد تمارس عليه من قبل الشعب او البرلمان او الرأي العام ،فالبرلمان مثلا يستطيع من ناحية الواقع ان يجبر رئيس الوزراء على الاستقالة وذلك بأن يقوم البرلمان لخلاف بينه وبين رئيس الوزراء بالتضييق عليه، وعدم التعاون معه ورفض منح الثقة للحكومة التي يشكلها حتى يصبح من المستحيل على رئيس الوزراء ان يستمر في اداء مهامه،وفي بعض الاحيان تأتي المبادرة من رئيس الحكومة بالاستقالة عندما يكون على خلاف مع رئيس الجمهورية ( )وفي حقيقة مضمونها او جوهرها فهي إقالة للرئيس وليس استقالة، لان الاستقالة يفترض ان تكون صادرة عن الرئيس وهو بإرادة صحيحة خالية من عيوب الرضا أي يجب ان تصدر بمحض واختيار الرئيس وبناءً على رغبته. هذا هو الاصل في الاستقالة ولاشك في ان الضغط على ارادة رئيس الوزراء يعد صورة من الاكراه ومن ثم يعيب ارادة رئيس الوزراء ومع كل ذلك يعتد في نطاق القانون الدستوري بمثل هذه الاستقالة. (( ))

وشهدت الدول العربية في الفترة الاخيرة تطبيقات عديدة لهذه الصورة من الاستقالة .فقد استقال رئيس الوزراء اللبناني سعد الحريري عام ٢٠١٩ بعد نحو اسبوعين خلفية احتجاجات غير مسبوقة في لبنان ضد الطبقة الحاكمة بعدما اعلنت حكومة الحريري نيتها بفرض ضرائب على مكالمات تطبيق التواصل الفوري "واتساب" لسد العجز في الميزانية وسرعان ما تحولت الاحتجاجات ضد حكومة الحريري والطبقة السياسية الحاكمة في البلاد فطالب المتظاهرون بإسقاط حكومة الحريري التي يقولون بانها فشلت في معالجة التدهور الاقتصادي الخطير في البلاد.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لأحكام الاستقالة في بعض الدساتير المقارنة

لاشك في أن استقالة رئيس الوزراء تخضع الى آلية معينة من الضوابط والاجراءات سواء من ناحية تقديم الاستقالة او النظر فيما يتصل بـ((مسألة قبولها او رفضها)) والاحوال الطارئة عليها من سحب او استرداد ، والاثار المترتبة عليها وتختلف الدساتير حول هذه الضوابط .وبغية ايضاح تلك الاحكام لابد من دراسة تقديم الاستقالة اولاً وسحب الاستقالة واستردادها ثانياً واثار الاستقالة ثالثا وعلى النحو الاتي-:

اولا": تقديم الاستقالة : نظمت الى حد ما بعض الدساتير طريقة تقديم رئيس الوزراء استقالته ولكن في الوقت نفسه سكتت دساتير اخرى عن هذا الموضوع.

وتثير مسألة تقديم الرئيس استقالته عدة تساؤلات منها لمن تقدم الاستقالة وهل من حق هذه الجهة التي تقدم لها الاستقالة القبول او الرفض؟
في الواقع نصت بعض الدساتير على تقديم استقالة رئيس الوزراء الى رئيس الجمهورية بموافقة السلطة التشريعية وهذا ما قررته المادة (٥٠) الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بنصها "يجب ان يقدم الوزير الاول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية اذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة او اذا لم توافق على برنامج الحكومة او بيان لها على السياسة العامة.( )"
كما نص دستور روسيا الاتحادية الصادر عام ١٩٩٣ المعدل في المادة(١١٧) على الاستقالة وعدها سببا لانتهاء ولاية رئيس الحكومة واعضائها حيث اجازت الفقرة الاولى من المادة المذكورة لحكومة الاتحاد الروسي تقديم استقالتها واعطت رئيس الاتحاد الروسي الحق بقبولها او رفضها( )، بينما نصت دساتير اخرى على ان يقدم رئيس الوزراء استقالته مكتوبة وبصورة مباشرة الى رئيس الجمهورية ، ومن تلك الدساتير الدستور المصري لسنة ٢٠١٤الذي اعطى رئيس الوزراء الحق في ان يستقيل من منصبه ، باستقالة مكتوبة موقعة منه يوجهها الى رئيس الجمهورية ( ). هذا وقد قرر الدستور المذكور في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء على اثر الاستجواب وجب استقالته،كما قرر المسؤولية السياسية التضامنية لمجلس الوزراء امام مجلس النواب اذا اعلن مجلس الوزراء تضامنه مع العضو المقرر مسؤوليته السياسية و قبل التصويت على سحب الثقة منه وجب على مجلس الوزراء بأكمله تقديم استقالته ( ) كما نص الدستور اللبناني في المادة(٥/٥٣)المعدلة بالقانون الدستوري الصادر بتاريخ١٩٩٠/٩/٢١ على ان "رئيس الجمهورية يصدر منفردا المراسيم بقبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة". وحدد الدستور اللبناني الحالات التي تعد فيها الحكومة مستقلة وهي. ( )
أ- اذا استقالة رئيسها.
ب- اذا فقدت اكثر من ثلث اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها
ج- بوفاة رئيسها
د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية
ه- عند بدء ولاية مجلس النواب.
ولابد هنا من التذكر بأن بعض دساتير الدول قد اكدت على ان طلب الاستقالة يجب ان يكون مكتوباً وهو الاصل، فمن الراجح والمتعارف عليه ان الكتابة تعد شرطا شكليا لقبول طلب الاستقالة ( ) ولعل شرط الكتابة يعد دعوة لرئيس الوزراء للتحفظ والتبصر في موضوع الاستقالة وموازنة الامور .وتأسيسا على

هذا ففي تقديرنا انه طالما رسم الدستور شكلاً معيناً لتقديم الاستقالة فأنه يجب الالتزام والتمسك به والا عد ذلك العمل باطلاً لمخالفته للدستور. ولكن ما هو الحال في حالة عدم تنظيم الدستور ذاته طريقه تقديم الاستقالة كما هو الحال في الدستور اللبناني حيث لم يلزم الدستور رئيس الوزراء باتباع شكلية معينة عند تقديم استقالته لكن جرى العرف على ان يقدم رئيس الوزراء الاستقالة بشكل شخصي ومكتوب.

والواقع اننا نرى ان ذلك لا يمنع رئيس الوزراء من ان يقدم استقالته شفوياً امام الجهة المعينة دستوريا، ومن ثم لا يمكن عملياً اجبار رئيس الوزراء بالتراجع عن قراره في الاستقالة طالما انه صمم على ذلك.

ويثير سكوت بعض الدساتير عن صلاحية الجهة التي تقدم لها الاستقالة بقبول او رفض الاستقالة سؤالا حول مصير هذه الاستقالة . .أي اذا كان لتلك الجهة الحق في مناقشة استقالة رئيس الوزراء ليقرر قبولها او رفضها ام يقتصر عمله على مجرد الاحاطة بالعلم حتى يتمكن من السير في انتخاب رئيس وزراء جديد ويرى البعض ( )ازاء سكون الدستور بشأن هذه المسألة لا يحق للجهة التي يقدم لها طلب الاستقالة التعرض لمناقشة الطلب وتقدير قبول الاستقالة او رفضها.

ثانيا"- سحب الاستقالة او استردادها:

الاصل في الاستقالة انها تصدر عن عمل ارادي من جانب رئيس الوزراء وهنا يستطيع الرئيس ان يسحب استقالته ويعدل عنها في ضوء تقديراته، وما يستجد من اسباب بعد تقديم الاستقالة تدفعه الى استردادها في أي وقت يشاء طالما لم يبت في الاستقالة من قبل الجهة المخولة بالبت دستوريا. وعلى العكس اذا كانت الاستقالة ناجمة عن اكراه وضغط على رئيس الوزراء من قبل جهة ما وربما الشعب فهنا لا يمكن الكلام عن سحب الاستقالة واستردادها لأنها هنا بمثابه إقالة فهي ظاهرياً استقالة ولكن واقعياً إقالة كما سنرى فيما بعد.

ومن جانب اخر اذا لاقت استقالة رئيس الوزراء قبولاً من قبل الجهة التي حددها الدستور كأن يكون رئيس الدولة قد اتخذ قراراً بالقبول حيالها او دخلت الاستقالة حيز التنفيذ طبقاً لنص الدستور فهنا لا يستطيع رئيس الوزراء الرجوع عن استقالته وسحبها او استردادها لأنها صادفت قبولا" من الجهة المختصة دستورياً.

واسباب عدول رئيس الوزراء عن استقالته متفاوتة فبعضها يعود الى رئيس الوزراء نفسه ، فهو ادرى من غيره بأمور الدولة وانعكاسات ونتائج استقالته على مصلحة البلد، ومن ثم يقدر الامور بذاته مما قد يدفعه في ضوء اعتبارات يراها جدية ومسوغه لسحب استقالته واستردادها. وربما يكون السبب وراء عدول رئيس الوزراء عن استقالته الاختيارية ضغط الجماهير والرأي العام عليه من اجل

سحب استقالته والغائها واعادته لخدمه البلد ، والشعب ادرى من غيره برئيس وزراء دولته واهمية مركزه الرئاسي وبقائه او رحيله عن سدة الحكم والشعب مصدر السلطات كما تنص الدساتير.

ثالثا: أثار الاستقالة

لاشك في أن استقالة رئيس الوزراء تؤدي الى انهاء ولاية منصبه ، ايضاً يترتب على هذه الاستقالة التأثير على اعضاء الحكومة القائمة . وبغية ايضاح مدى اثار الاستقالة نتناول في هذا الفرع اثر الاستقالة في انهاء ولاية المنصب واثر الاستقالة على المؤسسات الدستورية القائمة وعلى النحو الاتي- :

اولا: انهاء ولاية المنصب

واضح ان استقالة رئيس الوزراء تؤدي حتما الى انهاء ولايته الرئاسية سواء كانت مجددة دستوريا ام غير محددة واغلب الدساتير في العالم تحدد الولاية الرئاسية لمدة معينة قابلة للتجديد في اغلب الاحيان مرة واحدة كما مر بنا ذلك . وترسم لنا تلك الدساتير اجراءات معينة عند استقالة رئيس الوزراء من ناحية الحلول محله وطريقة من يخلفه سواء بصورة مؤقته او اجراء انتخابات لرئيس وزراء جديد للدولة او تكليفه بممارسة مهامه الى حين تشكيل حكومة جديدة وحسب ما ينص عليه دستور كل دولة فبعض الدساتير تحدد بشكل واضح الجهة التي تحل محل رئيس الوزراء المستقيل وحكومته بينما تنص دساتير اخرى الى تحول الحكومة المستقيلة الى حكومة تصريف الاعمال العادية او اليومية .

فدستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣ ،قرر بان الحكومة الروسية المستقيلة من رئيس وزراء ووزراء تمارس مهامها مؤقتاً بناءً على تعليمات رئيس الاتحاد الروسي الى حين تشكيل حكومة جديدة للاتحاد.( )

واستنادا الى الدستور اللبناني فقد قضى التعديل الدستوري الاخير بان لا تمارس الحكومة صلاحياتها بعد استقالتها او اعتبارها مستقبلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال.( )

وبالرغم من استقرار قاعدة تصريف الاعمال العادية فأن الخلاف لا زال قائما في كثير من البلدان حول ماهية الاعمال العادية التي يجوز للحكومة المستقيلة ان تستمر بإدارتها.

من المسلم به ان الاعمال العادية هي اعمال الادارة البحتة للدولة اي تلك الاعمال التي لا تنطوي على الالتزام بسياسة جديدة ولا تعرض مسؤولية الحكومة الى نتائج سياسية وبعبارة ادق ان الاعمال العادية هي الاعمال التي لا تتحمل التأجيل او الارجاء لحين تأليف الحكومة الجديدة مما يعني ان ثمة اعمالا خطيرة يمكن ان تعرض الحكومة المستقيلة الى نتائج سياسية فتتجنب الحكومة اجراءها لإنها غير

ضرورية وعلى العكس من ذلك اذا ما كانت هناك ظروف تستدعي اتخاذ اجراءات او اعمال ضرورية لإسباب سياسية كأن تكون من مقتضيات الامن العام او للمحافظة على سلامة الاراضي او من موجبات العلاقات الدولية فأن الحكومة تكون مضطرة لإجراءها في هذه الحالة.
ويرى الاستاذ بيار دفولفيه ان الاعمال العادية هي الاعمال التي تعود للنشاط اليومي للادارة ما عدا الاعمال التي تؤدي الى تعديل دائم لجهاز او مرفق عام او نظام قانوني ويرى البعض الاخر ان المفهوم الضيق لتصريف الاعمال يعني الا تتخذ الحكومة القرارات غير المستعجلة وغير الضرورية باستثناء الاعمال الروتينية التي يجب الاستمرار في تسييرها، فواجب الحكومة ان تعمل لا ان تتوقف عن العمل او تتردد بحجة ان المفهوم الضيق لتصريف الاعمال يتطلب الى تمحيص وتأني فمن واجب الحكومة وان كانت مستقيلة ان تعمل وتؤمن مقومات دولة القانون.( )

ثانيا: اثار استقالة رئيس الوزراء على المؤسسات الدستورية القائمة

يتوقف تأثير استقالة رئيس الوزراء على المؤسسات الدستورية القائمة على النظام السياسي والدستوري في الدولة . وللوقوف على اثر استقالة رئيس الوزراء على المؤسسات الدستورية القائمة لا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية . ففي الحقيقة لا اثر لاستقالة رئيس الوزراء على السلطة التشريعية القائمة بغية المحافظة على هذه المؤسسة من الانهيار وان نص بعض الدساتير على ذلك ما هو الا تأكيد لهذا المبدأ.
اما بخصوص تأثير الاستقالة على السلطة التنفيذية القائمة نجد بأن اثر استقالة رئيس الوزراء على رئيس الدولة يختلف عن اثرها بالنسبة للحكومة القائمة لا سيما مجلس الوزراء حيث ان استقالة رئيس الوزراء لا تؤثر على مركز رئيس الدولة،بينما كثيرا ما تؤدي استقالة رئيس الوزراء الى استقالة باقي الوزراء حسب اتجاه الكثير من الدساتير فعلى سبيل المثال نصت المادة (٥٠) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢ على ان (عند استقالة رئيس الوزراء او إقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين او مقالين بطبيعة الحال) . كذلك نصت المادة (٦٤) من دستور الامارات العربية الصادر عام ١٩٧١ على ان (... تؤدي استقالة رئيس مجلس الوزراء او اعفاؤه من منصبه ... الى استقالة الوزارة بكاملها) . وهذه النصوص مستمدة من قاعدة التضامن الوزاري.( )
بخلاف الحال في حالة استقالة رئيس الجمهورية فان هذه الاستقالة لا تأثير لها على الوزارة القائمة سواء رئيس الوزراء او أي من الوزراء فقد اكد الكثير من الدساتير على عدم المساس بالحكومة القائمة في حالة استقالة رئيس الدولة.( )

المطلب الثالث: موقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من تنظيم استقالة رئيس الوزراء

لم ينظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مسألة استقالة رئيس الوزراء بإعتبارها سببا من اسباب انتهاء ولايته بخلاف الدساتير المقارنة التي اولت هذا الموضوع اهتماما ، مما ادى الى اثارة خلافات فقهية و جدلا قانونيا وسياسيا حول احكام هذه الاستقالة فلم يتطرق الدستور العراقي النافذ الى تحديد الجهة التي يجب ان يقدم لها طلب الاستقالة ولا الجهة المختصة بالبت فيها كما ورد بشأن استقالة رئيس الجمهورية ( )،وكذلك لم يتم تحديد مهلة زمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت فيها حتى تكون نافذة بشكل تلقائي وهي الفترة اللازمة لغرضة اتاحة الفرصة لإعادة النظر بالاستقالة والتراجع عنها .

فكل ما ورد في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بهذا الشأن هو حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء عند تحقق مسؤوليته السياسية ،وذلك اما بناءً على طلب يقدمه رئيس الجمهورية الى مجلس النواب ( )،او بناءً على طلب يقدم من خمس اعضاء مجلس النواب الى المجلس بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام على الاقل من تقديم الطلب ( )ويصدر قرار مجلس النواب بسحب الثقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه .( )

وعلى الرغم من ان مسألة استقالة رئيس الوزراء من المسائل الدستورية البحتة التي ينبغي على المشرع الدستوري معالجتها في صلب الوثيقة الدستورية بنصوص دستورية واضحة وصريحة لا تحتمل ادنى شك او تفسير،وبدل من سد النقص الدستوري الحاصل بشأن هذه المسألة وذلك بتعديل الدستور العراقي بإضافة نص يتناول معالجة هذه المسألة حاول المشرع العادي معالجة هذه المسألة عند اصدار الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء .

فقد تضمنت الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء نصوصا تتعلق باستقالة رئيس واعضاء مجلس الوزراء واستنادا الى الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء يجب تقديم استقالة رئيس الوزراء الى رئيس الجمهورية تحديداً،حيث نصت المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ على ان "اولا- يقدم رئيس المجلس طلب اعفاءه من منصبه الى رئيس الجمهورية .ثانياً – يقدم نواب رئيس المجلس والوزراء ومن هم بدرجة وزير طلبات احالتهم الى التقاعد او اعفائهم من مناصبهم الى رئيس المجلس " ،كما تضمن النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٩ ذات النص.( )

وفي الحقيقة في ظل غياب التنظيم الدستوري لمسألة استقالة رئيس الوزراء في العراق اثار خلاف فقهي وقانوني حول امكانية الاستعاضة عن النقص في النص

الدستوري بخصوص استقالة رئيس الوزراء بما ورد في الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء بهذا الشأن ،عندما قدم رئيس الوزراء عادل عبد المهدي استقالته على اثر الاحتجاجات الشعبية ،فهناك رأي( ) يذهب الى وجوب تقديم استقالة رئيس الوزراء الى رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٩.

بينما يذهب رأي اخر( ) وعلى رأسه الاستاذ الدكتور غازي فيصل الى القول بما ان الدستور لم ينظم مسألة استقالة رئيس الوزراء كما فعل بالنسبة لاستقالة رئيس الجمهورية فلا يوجد ما يمنع من تطبيق القواعد العامة التي تقضي بأن من يملك اختصاص التعيين في وظيفة او منصب يملك اختصاص الاعفاء او قبول الاستقالة منه ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك وبما ان تعين رئيس مجلس الوزراء ووزراءه قد تم من خلال منح الثقة له ولوزراءه من قبل مجلس النواب فللأخير يرجع امر تقدير قبول استقالة رئيس الوزراء ، أي حسب هذا الرأي يجب على رئيس الوزراء تقديم استقالته الى مجلس النواب .ونحن من جانبنا نؤيد الرأي الاخير للأسباب التالية:

1- ان الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء تتمثل بمجموعة القواعد القانونية لتنظيم سير العمل داخل المجلس من حيث إنعقاده وتنظيم جلساته ومسألة الحضور والغياب، ففي الغالب تكون تلك القواعد ذات طبيعة اجرائية وشكلية وليست موضوعية ( ) ،وبما ان استقالة رئيس الوزراء من الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية البحتة فلا يمكن تنظيمها ضمن قواعد تنظيم سير العمل في مجلس الوزراء.

2- يبقى التنظيم الذي اتى به المشرع في الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء بشأن استقالة رئيس مجلس الوزراء ناقصاً حيث لم يحدد كيفية تقديم الاستقالة وهل يجب ان يقدم الطلب تحريرياً الى رئيس الجمهورية ،كما انه لم يحدد المهلة اللازمة للبت بطلب الاستقالة ،فضلا عن ذلك لم يبين صلاحية رئيس الدولة بالقبول او الرفض ام ان المسألة تتوقف على رأي جهة اخرى ؟.

3- .لم تشر الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء الى الاثار القانونية المترتبة على استقالة رئيس الوزراء.

ففي الحقيقة لم تثار الخلافات القانونية فقط بشأن الجهة التي تقدم لها الاستقالة بل ثار خلاف ايضاً بشأن الاثار القانونية التي تترتب على استقالة رئيس الوزراء وهل يستمر رئيس الوزراء وحكومته بتسيير اعمال الدولة بإعتباها حكومة تصريف اعمال ام ان مناصبهم تنتهي ويحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء لحين تكليف رئيس وزراء جديد؟ فهناك رأي ( )يذهب الى امكانية تحول

الحكومة عند استقالة رئيس الوزراء الى حكومة تصريف اعمال يومية، ونحن من وجهة نظرنا نرى بأن منصب رئيس الوزراء ووزراءه ينتهي بتقديم رئيس الوزراء استقالته ولا يمكن ان تتحول حكومته الى حكومة تصريف اعمال ،ويجب ان يحل رئيس الجمهورية محله لحين تكليف رئيس وزراء جديد استنادا الى المادة (٨١) من الدستور التي بينت بأن رئيس الجمهورية يحل محل رئيس الوزراء في
حالة خلو منصبه لأي سبب كان ،ولا شك بأن الاستقالة سبب من اسباب الخلو هذا من جانب ومن جانب اخر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حدد بنصوص صريحة الحالات التي تتحول فيها الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال وقصرها على حالتين هما:
الحالة الاولى عندما يحل مجلس النواب حيث يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويستمر بتسيير الامور اليومية الى حين تشكيل مجلس وزراء جديد.
الحالة الثانية حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله حيث يستمر رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد عن ٣٠ يوما الى حين تأليف مجلس وزراء جديد.( )
لكل ما تقدم نرى بأن هناك نقص دستوري بشأن تنظيم مسألة استقالة رئيس الوزراء ينبغي على المشرع الدستوري تداركه عن طريق تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بتوضيح الية تقديم استقالة رئيس الوزراء والاثار القانونية التي تترتب عليها على نحو واضح لا يثير أي لبس او غموض لإهمية هذه المسألة وما يترتب عليها من اثار خطيرة.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا في موضوع استقالة رئيس الوزراء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات يمكن تلخيصها بالاتي:

1- اولت معظم الدساتير موضوع استقالة رئيس الوزراء اهمية حيث نظمت احكام الاستقالة بتحديد الجهة التي يقدم لها طلب الاستقالة والاثار القانونية التي تترتب على استقالة رئيس الوزراء على نحو يمنع الجدل القانوني والاجتهادات بشأن هذه المسألة.

2- على الرغم من اهمية موضوع استقالة رئيس الوزراء وخطورته خلت نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من تنظيم هذه المسألة مما ادى الى اثارة جدلاً قانونياً وسياسياً حول اجراءات تقديم الاستقالة واثارها القانونية .

3- من المسائل التي اثارت جدل الباحثين من هي الجهة التي يقدم اليها طلب استقالة رئيس الوزراء في العراق هل هي مجلس النواب باعتباره الجهة التي

تمنحه الثقة بالتصويت ؟ ام رئيس الدولة استناداً الى الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء ،وما هي الاثار القانونية التي تترتب على استقالة رئيس الوزراء.

4- نص الدستور العراقي صراحة في المادة (٨١)على ان يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سبب كان فلا يمكن لرئيس الوزراء والوزراء الاستمرار بمناصبهم لتسيير الامور اليومية في حالة تقديم رئيس الوزراء استقالته فقد حدد المشرع الدستوري صراحةً الحالات التي تتحول فيها الحكومة الى حكومة تصريف اعمال وقصرها على حالتين هما عندما يحل مجلس النواب حيث يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويستمر بتسيير الامور اليومية الى حين تشكيل مجلس وزراء جديد. و حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله حيث يستمر رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد عن ٣٠ يوما الى حين تأليف مجلس وزراء جديد.

التوصيات

1- تعديل الدستور العراقي بإضافة نص صريح يحدد الجهة التي يقدم لها طلب استقالة رئيس الوزراء ،وان يكون الطلب تحريرياً ،مع تحديد مدة زمنية يجب البت في الطلب خلالها للمحافظة على استقرار الاوضاع السياسية في البلاد.

2- تحديد الاثار القانونية التي تترتب على استقالة رئيس الوزراء على نحو واضح وصريح في صلب الدستور العراقي لتفادي أي خلاف بهذا الشأن.

المصادر

اولا : كتب اللغة .

1- ابن منظور ، لسان العرب ،الجزء الثالث، دار الحديث ،القاهرة

2- محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح،المجلد الاول،دار الحديث ،القاهرة،٢٠٠٨.

ثانيا : الكتب باللغة العربية

3- د .احمد سعيفان ،الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة(دراسة مقارنة) ،الطبعة الاولى ،منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠٠٨.

4- د. افين خالد عبد الرحمن ،المركز القانوني لعضو مجلس النواب "دراسة مقارنة" ،الطبعة الاولى ،المركز العربي للنشر والتوزيع ،٢٠١٧.

5- د.حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق- دراسة في دستور ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي،الطبعة الاولى ،بيت الحكمة ،٢٠١١.

6- د. حميد حنون الساعدي ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق،الطبعة الاولى ،بغداد،٢٠١٢،ص٢٨٣.

7- د.فؤاد العطار ،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،المطبعة البوليسية ،بيروت ،١٩٩٥.

8- .د .سعيد السيد علي ،المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ،الطبعة الاولى،٢٠٠٥.

9- د.شاب توما منصور، القانون الاداري ،الكتاب الثاني،١٩٨٠.

10- د. عبد الله إبراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، موسوعة الفقة والقضاء،ج٥١ ،بيروت،١٩٨٠.
11- د.علي محمد بدير واخرون، مباديء واحكام القانون الاداري، وزارة التعليم العالي ،جامعة بغداد ،كلية القانون ،١٩٩٣.
12- د. مصطفى ابو زيد فهمي،النظام البرلماني في لبنان،الطبعة الاولى،الشركة الشرقية للنشر والتوزيع ،بيروت،١٩٦٩
13- د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستورية اللبناني ، دار النهضة العربية، بيروت ،١٩٧٩.
14- د. يحيى الجمل ،الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٦٩.

ثالثا :الدساتير

1- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
2- دستور روسيا الاتحادية لسنة ١٩٩٣ المعدل.
3- دستور الجمهورية الاسلامية الموريتانية الصادر عام ١٩٩١
4- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦المعدل بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١.
5- دستور الجزائري الصادر عام ١٩٨٩ المعدل عام ١٩٩٦.
6- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
7- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

رابعا : الانظمة

1- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.
2- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨٣) لسنة٢٠١٩.

المواقع الالكترونية

1- https//www.iraqicp.com
2- https: //m.annabaa.org
3- https://www.azzaman.com