

النقص الدستوري في تنظيم استقالة رئيس الحكومة في العراق

أ.م.د. وائل منذر البياتي

كلية التربية الاساسية / الجامعة المستنصرية

أ.م.د. يمامة محمد حسن كشكول

كلية القانون / الجامعة المستنصرية

المستخلص

نتناول في البحث النقص التشريعي الموجود في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ومن اهم مواضعه وهي انه قد خلا من الاشارة الى تنظيم استقالة رئيس الحكومة او رئيس مجلس الوزراء، فهذا المنصب له طبيعتين، الاولى سياسية، والثانية هي الطبيعة الادارية، ومن حق من يشغل هذا المنصب ان يقرر في اي وقت عدم الاستمرار بهذا المنصب واكتفائه من العمل في هذا المجال، وهذا يجب ان يكون وفق اليات قانونية منظمة، وهي ما تعرف بالاستقالة. لذلك سنتناول كيفية معالجة هذا النقص واقتراح نصوص لغرض استكمال بناء النص الدستوري.

Abstract

In this research, we will discuss the legislative deficiency in the Iraqi Constitution of ٢٠٠٥ and its most important points, which are that it lacks any reference to organizing the resignation of the Prime Minister or the President of the Council of Ministers. This position has two natures, the first is political, and the second is administrative. The person who occupies this position has the right to decide at any time not to continue in this position and to be satisfied with working in this field. This must be according to organized legal mechanisms, which is known as resignation. Therefore, we will discuss how to address this deficiency and propose texts for the purpose of completing the construction of the constitutional text.

المقدمة

اكتنفت فترة اقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حالة من عدم الاستقرار السياسي التي عادة ما تلازم المراحل الانتقالية التي متغيرات سياسية والتي يتم من خلالها من خلال الانتقال من مرحلة الدكتاتورية الى مرحلة الديمقراطية في نظام الحكم، لذلك كان من الطبيعي ان لا تنتج هذه المرحلة دستوراً متكاملأ لأسباب عديدة منها الاستعجال في عملية اقراره وعدم وضوح الرؤية السياسية وضعف الثقافة القانونية الدستورية للسلطة المؤسسة في حينه ، فضلاً عن ان طريقة اقراره بموجب عملية الاستفتاء الشعبي الذي يصوت عليه بنعم او لا، اذ لا يسمح الاستفتاء بسبب طبيعة طرحه الكامل للدستور بفرصة لمناقشة مواده وتشخيص مواضع النقص فيه.

ولعل ما يؤيد طرحنا هذا هي المادة الثانية والاربعون بعد المئة من الدستور التي وضعت على عاتق مجلس النواب الذي يتم انتخابه بعد اقرار الدستور بأن يشكل لجنة خاصة للنظر في مدى وجود لزوم لتعديل بعض نصوص الدستور، وهذا إذا دل على شيء فانه يدل على ان السلطة المؤسسة نفسها تقر صراحة نصوص في الدستور تحتاج الى تعديل ومعالجة كونها تتضمن نقصاً ما او مواضع للخلل.

ومن مواضع النقص في الدستور هو انه قد خلا من الاشارة الى تنظيم استقالة رئيس الحكومة او رئيس مجلس الوزراء، فهذا المنصب له طبيعتين، سياسية وادارية، ومن حق من يشغل هذا المنصب ان يقرر في اي وقت عدم الاستمرار بهذا المنصب واكتفائه من العمل في هذا المجال، وهذا يجب ان يكون وفق الآت قانونية منظمة، وهي ما تعرف بالاستقالة، لذلك سنبحث في هذا البحث تنظيم استقالة رئيس الحكومة في العراق ونطرح من خلاله رؤية من خلالها نحاول ان نكمل النقص التشريعي في الدستور.

ولغرض البحث في هذا الموضوع سوف نطرح سؤالاً بحثياً وهو ...

كيف يمكن معالجة النقص التشريعي الموجود في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

والخاص بتنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء.

ومن هذا السؤال البحثي سوف نشق عدد من الاسئلة البحثية الثانوية وهي...

- ١- ما هو المقصور بالنقص التشريعي.
- ٢- ماهي اسباب النقص التشريعي في الدستور.
- ٣- هل يحق لرئيس مجلس الوزراء ان يقدم استقالته خلال مدة ولايته للمنصب.
- ٤- من هي الجهة التي يتم تقديم طلب الاستقالة اليها.
- ٥- من هي الجهة التي يحق لها البت بقبول او عدم قبول الاستقالة.

٦- ماهي اجراءات ما بعد قبول الاستقالة.

ومن خلال بحث هذه الاسئلة سنحاول ان نضع ونقترح نصاً تشريعياً يتناول التنظيم الكامل لاستقالة رئيس مجلس الوزراء، لاسيما ان فكرة التعديل الدستوري وليومنا هذا مازالت قائمة، لتغير الكثير من الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها في البلد عما كانت عليه وقت نفاذ هذا الدستور وهذا يجعل فكرة التعديل ضرورية.

المبحث الاول**النقص التشريعي واسبابه في الدستور العراقي**

تتسم النصوص الوضعية أيا كانت الجهة التي وضعتها، بعدم الكمال والمثالية، كونها لسبب بسيط من وضع البشر الذين لا يمكن اتصافهم بالكمال والمثالية بأي حال من الاحوال، الا ان السلطات المؤسسة كانت تحرص على مر الازمنة للوصول في عملها الى أفضل صياغة للدساتير والقوانين وتكون بعيدة عن اللغو واللبس، وشاملة لكل جوانب الامر الذي تتناوله بالتشريع. الا ان هذه الجهود في احيان كثيرة كانت لاتصل الى ما تصبو اليه من الاحاطة بكل التفاصيل التي يجب ان يتضمنها الدستور، وهنا نكون امام ما يسمى بالفراغ التشريعي او النقص التشريعي^(١)، وهو ما سنتناوله في مبحثنا هذا من التعريف به وبيان اسبابه.

المطلب الاول**التعريف بالنقص التشريعي وتمييزه عما يشته به**

يعتبر النقص التشريعي في المجال الدستوري أكثر تعقيداً من ذلك الذي يشوب التشريعات العادية، كون عملية استكمال هذا النقص وملؤه تتطلب عمليات أكثر تعقيداً بكثير عن عملية استكماله في التشريعات العادية، وقد تدخل في الاولى اعتبارات ومساومات ذات ابعاد سياسية أكثر مما هي قانونية، لذلك يعتبر أنقص في المجال الدستوري أخطر واعقد من ذلك الذي يكون في المجال التشريعي العادي.

الفرع الاول**تعريف النقص التشريعي**

لتعريف النقص التشريعي نستعرض اراء الفقهاء الذين ناقشوا هذا الموضوع، وقد تناوله كل منهم برؤية معينة لكنها جميعاً تتفق في جوهر فكرتها، فهناك من عرفه بانه " الحالة التي يكون فيها النص مقتضياً لا يتضمن كل ما يجب ذكره، وذلك عند اغفال حالة او شرط لازم لتطبيق النص

^١ هناك من يميز بين النقص او الفراغ الدستوري ان كنا نتحدث في نطاق الدستور، او النقص او الفراغ التشريعي ان كنا امام قانون، لكننا نرى ان مفردة النقص التشريعي هو مصطلح شامل لكلا النوعين، كون كلمة التشريع تشمل كل النصوص القانونية من الدستور حتى التعليمات.

بأنها القصور في التشريع^(١) وهناك من عرف النقص في القانون بأنه "عدم تضمن النص القانوني لما تقوم به الحاجة الى احكام تفصيلية او جزئية"^(٢).

فيما ذهب البعض الاخر بتعريفه بانه " المنطقة التي خلت فيها نصوص الدستور عن تنظيم بعض المسائل الدستورية بطبيعتها"^(٣)، كما عرف اخرون النقص الدستوري بأنه " هو حالة فقدان الحكم الواجب ذكره او اللفظ او العبارة التي كان من المفروض ادراجها داخل أحد النصوص الدستورية"^(٤)، في حين اتجه جانب آخر من الفقه الى الاقتضاب والاختصار في التعريف حيث اقتصر على انه " تلك المسائل الدستورية التي أغفل المشرع الدستوري تنظيمها"^(٥).

نخلص مما تقدم الى ان النقص التشريعي^(٦) هو " النقص الذي يعتري التشريعات أيا كان نوعها، سواء بنقص الحكم بشكل كلي او جزئي، مما يشكل معه صعوبة في تطبيق النص عند الحاجة اليه، وذلك بسبب اغفال المشرع لمعالجة حالة ما او استكمال معالجتها ان كان منصوص عليها".

الفرع الثاني

تمييز النقص التشريعي عما قد يشتبه به من مصطلحات

ان النقص التشريعي هو فقدان او سقوط بعض الاحكام الكلية او الجزئية من النص التشريعي، وهو قد يشكل تشابهاً مع بعض العوارض الاخرى التي قد تعترض النصوص التشريعية بأنواعها، فقد يتقارب ويتشابه مع الخطأ في النص او غموضه سواء كان الخطأ مادي او معنوي، اذ ان النتيجة في هذه الحالات هو الصعوبة او الاستحالة في تطبيق النص المشوب بالعييب أيا كان نوعه.

اولاً / تمييز النقص التشريعي عن الخطأ المادي :-

قد يرد في النص خطأ غير مقصود، سواء في الطباعة او في حالة سهو واضعو النص عن ذكر جملة لا يمكن ان يستقيم الاخير بدونها مما سوف يؤدي الى صعوبة في تطبيقه او حتى استحالة

^١ د. عبد الرزاق السنهوري واحمد حشمت اوستيت، اصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، بغداد، ١٩٣٨، ص ٢٠٧.

^٢ د. علي جمعة محارب، دور الاجتهاد القضائي في تطوير القاعدة القانونية، بحث منشور في مجلة القضاء، نقابة المحامين، العدد (٢-١) بغداد، ١٩٩١، ص ١٠١.

^٣ جابر محمد حجي، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ٣١٤، نقلاً من د. حسن علي البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢١، ص ٣١.

^٤ د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٠٨.

^٥ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٦١.

^٦ وهناك من يطلق عليه الاغفال التشريعي او الفراغ التشريعي، وكل هذه التسميات تؤدي الى مؤدى واحد، والذي سنبحثه تحت عنوان النقص التشريعي.

التطبيق^١ ، وهنا يمكن معالجة هذا الامر عن طريق اصدار بيانات تصحيحية، اي ان تعتمد نفس السلطة او الجهة التي اصدرت التشريع ابتداءً ، مثل السلطة المؤسسة التي وضعت الدستور، او السلطة التشريعية التي شرعت القانون، وحتى السلطة التنفيذية التي قامت بأصدار النظام او التعليمات التي شابها الخطأ المادي ، الى اصدار بيان تصحيح يبين الخطأ المادي ويعالجه بالطريقة الصحيحة والتي يستقيم معها النص ويسهل تنفيذه .

ثانياً/ تمييز النقص التشريعي عن الغموض في النص: -

في بعض الاحيان يكتنف النص التشريعي الغموض وعدم الوضوح وعدم فهم المقصد منه ، او قد يحتمل النص اكثر من معنى لعدم دقة صياغته ، واستعمال مصطلحات غير واضحة او قطعية المعنى^(٢)، مما يؤدي الى خلق نص يعتريه الغموض في التطبيق ، كأن يكون هناك خطأ في لغة النص كاستخدام حروف العطف او سوء استخدام الجمل الالزامية او التخيرية او عدم ضبط تحديد ازمان الفعل من حيث تطبيق النص ، فكان ان ادت الى ارباك النص، او ان تكون الصياغة لكامل النص غير سليمة مما يجعل القارئ يعجز عن فهم حكمه والمراد منه وبالتالي سوف يعجز عن تطبيقه او سيطبقه بشكل غير سليم .

والفرق بين الغموض والنقص التشريعيين ان الاول يكون مكتمل النص والحكم، لكن سوء الصياغة ادت الى عدم التمكن من تطبيقه لعدم اكتمال مفهومه في ذهن من يروم تطبيقه ليس لقصور في الفهم ولكن لصعوبة تحديد المطلوب او المراد من النص بشكل مباشر وصريح، وهنا يأتي دور السلطة المختصة بالتفسير، والتي تقوم بتفسير هذا النص للوصول الى وسيلة لتطبيقه.

اما فيما يتعلق بالنقص التشريعي فلا يمكن تفسيره كون انعدام وجود النص لا يمنح مجالاً للتفسير اساساً، فلا نجد امامنا الا طريق التعديل للنص لاستكمال مواطن النقص فيه.

المطلب الثاني

اسباب النقص التشريعي في الدستور العراقي

تتطلب اغلب الدساتير التي يتم كتابتها اثر ظروف سياسية استثنائية ، اجراء تغيير جوهري في المنظومة القانونية للبلد تتلاءم مع التغييرات التي حصلت فيه ، وعلى رأس هذه التغييرات هو الدستور، لذلك قد تكتب تلك الدساتير بشيء من العجالة ، مما يجعلها لا تخلو من العيوب بمختلف اشكالها، وهذا امر طبيعي شأنها شأن أي عمل وفكر وجهد انساني يكتنفه النقص ، مما يستوجب اعادة النظر بها بعد فترة من وضعها قيد الاختبار من خلال العمل بأحكامها ، ومن المعروف ان

^١ د. وائل حسن عبد الشافي، مشكلة النقص في القانون، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٤٩.

^٢ المصدر نفسه، ص ٣٥٠.

مسودة الدستور قد تم وضعها من قبل لجنة شكلت خصيصاً لهذا الغرض وكان عليها اتمام مهامها في مدة زمنية قصيرة نسبياً بسبب الوضع الحرج في حينه^(١)، وقد غلب على عضويتها الطابع السياسي وليس القانوني، ومع ذلك فقد كان هناك مستشار قانوني لكل عضو من اعضاءها يرجع اليه في الامور القانونية، وهؤلاء قد تم اختيارهم على اساس من التوازنات السياسية بدلاً من الاسس والكفاءات المهنية والفنية البحتة، مما ادى الى انهم لم ينجحوا في وضع بصمة واضحة من فن الصياغة التشريعية السليمة على نصوص الدستور.

رغم ان المادة الستون من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ قد نصت على ان "على الجمعية الوطنية تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل انحاء العراق وعبر وسائل الاعلام، واستلام المقترحات من مواطني العراق اثناء قيامها بعملية كتابة الدستور"، الا انه لم يكن هناك نشر اعلامي واضح لفكرة الدستور ومبادئه امام الشعب، لذلك كان من الصعوبة الوصول الى اراء المواطنين والمتخصصين في الشأن الدستوري في ما يخص الافكار الاساسية التي يجب ان يتضمنها الدستور، او تعديلاتهم المقترحة بشأن مسودته، وفي حال استلامها لم تكن محل اعتبار بشكل جدي لدى لجنة كتابة الدستور، كما ان المدة الزمنية التي استغرقها شرح الاسس التي قام عليها الدستور والتي امتدت لشهرين فقط كانت قليلة وغير كافية اطلاقاً للقيام بهذه المهمة بشكل سليم^(٢).

هذه الاسباب ادت بشكل اساسي الى ان يخرج الى النور دستوراً كان عبارة عن محاولة للتوفيق بين افكار عديدة غير متناغمة، بل قد تصل الى حد التناقض احياناً، فكان الدستور حصيلة حل وسطي بين مجموعة من الافكار المختلفة، التي لم تصل الى اتفاق على جملة من القضايا المختلف عليها، وبالنتيجة فهناك من الامور التي اغفل الدستور معالجتها اما سهواً وغفلة، او ان لجنة وضع الدستور لم تتمكن من ايجاد صيغة قانونية لهذه الافكار تتناسب مع بقية النصوص الدستورية، فكان الحل في تلك الفترة الحرجة ان تتركها بدون تنظيم، وظهر ان محاولة الجمع قسراً بين الافكار المتناقضة في بعض مواد الدستور قد انتج نصوصاً انطوت على طابع متناقض وناقص ويستدعي وجوب التعديل^(٣).

^١ ألزمت المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الجمعية الوطنية بأثناء واطمام كتابة مسودة الدستور بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٣١.

^٢ يجب ان تأخذ عملية الترويج وشرح مسودات الدساتير مدة زمنية كافية لإيصال الافكار التي تتضمنها الدساتير الجديدة الى افراد الشعب، فعلى سبيل المثال ان دستور جنوب افريقيا قد استغرق شرحه لأفراد الشعب والترويج له قبل الاستفتاء عليه (١٨) شهراً اي سنة ونصف وهي مدة كبيرة جداً إذا قارناها بمدة الشهرين التي خصصت لشرح والترويج للدستور العراقي.

^٣ مارينا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراني، مكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩١.

لقد تضمن الدستور عديداً من التناقضات والعيوب بدءاً من الديباجة التي خلت من الاشارات التي يمكن ان تساعد مفسري الدستور على فهم المضامين التي جاء بها ، الى ابوابه التي اتسمت بالطابع السياسي الذي غلب على الاطار القانوني السليم للدساتير، فضلاً عن الكثير من المتناقضات القانونية والنصوص الدستورية التي تخالف المبادئ العامة والثابتة للقانون ، وقد جاءت المادة الثانية والاربعون بعد المئة من الدستور باعتراف ضمني من لجنة كتابة الدستور بهذه التناقضات والنقائص ،حيث نصت على ان " يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها ، وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، وتطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون الاستفتاء على المواد المعدلة، ناجحاً بالآلية ذاتها التي اتبعت في الاستفتاء على الدستور".

ان صياغة المادة الثانية والاربعون بعد المئة من الدستور، هو اقرار واضح من لجنة كتابة الدستور بضعفه ووجود مواطن خلل عديدة فيه، مما يستدعي التعديل واعادة النظر فيه، واستكمال مواضع أنقص فيه^(١).

^١ من الاشكاليات المرتبطة بالغموض الذي يعتري بعض مواد الدستور ، ما يجعله مسؤولاً عن وجود ازمات سياسية مرتبطة بتفسير هذه المواد ، ومن ابرزها بل اولها هو ربط الدستور توقيتاته بالعملية السياسية من خلال انطلاقه من اجراء واحد ، هو تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج انتخابات مجلس النواب، وبهذا التوقيت انهي الدستور سلطة المؤسسات الدستورية القائمة الثلاث ، مما يؤدي الى دخول البلد في فراغ تشريعي وتنفيذي بسبب عدم وجود نصوص محددة المعالم تعالج هذه الاشكاليات ، وسد هذا الفراغ يحتاجان يبدأ مجلس النواب المنتخب بالقيام بمهامه ، وهنا ينتهي الفراغ التشريعي، ثم تبدأ عملية انتخاب رئيس الجمهورية ثم المباشرة بتشكيل الحكومة التي بمباشرتها يعملها سوف ينتهي الفراغ التنفيذي ، فضلاً عن التوقيات التي ذكرها الدستور وتم خرقها من الجهات المعنية بتنفيذها لتعذر الالتزام بها بسبب الصراعات السياسية.

هناك عدة امثلة على غموض الدستور ونقصه وتناقضاته ، منها مثلاً استخدام المشرع الدستوري لمصطلح (الكتلة النيابية الاكثر عدداً) التي يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشحها لتشكيل الحكومة ، ولكنه لم يعط مفهوماً واضحاً لتلك الكتلة ، او يعطها تعريفاً محدداً مانعاً للخلاف ، كما لم يشترط كذلك حجماً معيناً لتلك الكتلة ، كأن تكون مثلاً تلك الكتلة التي تضم نصف او ثلث عدد الاعضاء او اكثر، وبذلك ستكون نصوص الدستور واضحة غير قابلة للاجتهاد والتأويل، وانما حصل العكس وبقي تحديد الكتلة البرلمانية تحت رحمة تفسير المحكمة الاتحادية العليا الذي اختلف من دورة انتخابية لأخرى بحسب الضغوطات السياسية التي قد تمارس عليها .

ومن الاشكاليات التي تضمنها الدستور ما نصت عليه المادة الثالثة والعشرون بعد المئة التي اجازت قيام المحافظات بتقويض سلطاتها الى الحكومة المركزية الاتحادية وهذا الامر يتعارض مع اسس نظام اللامركزية الادارية الذي يفترض ان يحكم العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والمركز ، كما ساوى الدستور بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من حيث السلطات والصلاحيات وهذا يخالف المبادئ الدستورية الثابتة والتي تفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية ، فضلاً عن القوانين التي كان على مجلس النواب تشريعها لكنه لم يتم هذه المهمة التي من اهمها ...

ان الظروف التي تمت في ظلها كتابة دستور العراق كان لها الاثر الكبير في اقرار دستور نتلمس فيه مواضع نقص وعيوب عديدة ، اذ افترقت لوجود نظرة قانونية وسياسية شاملة من قبل لجنة كتابة الدستور، ولا نستبعد ما للتجاذبات بين القوى السياسية المهيمنة على الساحة السياسية في ذلك الوقت من تأثير لا يستهان به على عمل اللجنة ، هذا ولا ننسى تأثير الظروف العامة التي تلت تغيير النظام السياسي للبلد في عام ٢٠٠٣، كل هذا انتج النقص والتناقض في نصوص الدستور والتي بدورها انتجت اثاراً سلبية وعكسية على واقع المجتمع العراقي.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لمنصب رئيس الحكومة في العراق

لقد نظم الدستور منصب رئيس الحكومة او رئيس مجلس الوزراء من حيث اختياره واختصاصاته، وهذا ما سنبحثه في مقامنا هذا، اذ سنتناول اختيار رئيس مجلس الوزراء في مطلب اول، واختصاصاته في مطلب ثاني.

المطلب الاول

اختيار رئيس مجلس الوزراء

يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور وفق اجراءات محددة بينها الاخير تتوافق مع اسس النظام البرلماني الذي اعتنقه الدستور بموجب المادة الاولى منه، لكن اختيار من يشغل هذا المنصب لا يكون بشكل عشوائي ولكن على اساس شروط حددها الدستور ...

- ١- قانون يفصل ويحدد الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن الوزراء كما ألزمت المادة (٩٣/سادساً) من الدستور.
- ٢- قانون النفط والغاز الذي ألزمت المادة (١١٢/ اولاً) من الدستور المشرع بإصداره رغم اهميته العظمى على اقتصاد البلد.
- ٣- عدم تفعيل المادة (١٤٠) من الدستور التي كانت تتضمن وجوب اتمام عمليات (التطبيع، الاحصاء والاستفتاء) في محافظة كركوك وبقيّة المناطق المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيها، في تاريخ اقصاه ٢٠٠٧/١٢/٣١، وفي الحقيقة انه لم ينجز اي بند من بنود تلك المادة رغم مرور قرابة الثمانية عشر سنة على اقرارها، وهذا أم غاية في الخطورة.
- ٤- عدم تفعيل المادة (١٠٦) من الدستور التي نصت على وجوب اصدار قانون لتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتأكد من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية وتوزيعها وضمان شفافية وعدالة تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حسب النسب المقررة ، وهذه الهيئة لو كان قد قدر لها ان تشكل لحققت عدالة في التوزيع للمنح والمساعدات والقروض الدولية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ولتمكن من تحقيق الرفاهية العامة والرقابة على حسن التصرف بالمال العام.

الفرع الاول

الشروط الواجب توفرها لتولي منصب رئيس الحكومة

لقد حددت الفقرة اولاً من المادة السابعة والسبعون من الدستور الشروط اللازمة لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء، اذ نصت على " يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية او ما يعادلها، واتم الخامسة والثلاثين من عمره". هنا نجد ان المادة أعلاه قد أحالت تحديد الشروط الى المادة الثامنة والستون من الدستور، وعند عطف النظر لهتين المادتين وتوحيد الشروط المذكورة في كلٍ منهما نخلص الى ان شروط الواجب توفرها فيمن يتولى منصب رئيس الوزراء هي..

- ١- عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين.
 - ٢- كامل الاهلية وقد أتم الخامسة والثلاثين عاماً.
 - ٣- ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن.
 - ٤- غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف.
 - ٥- ان يكون حائزاً على شهادة جامعية او ما يعادلها.
- وهنا يجدر الاشارة انه فيما يخص الشرط الاول من اعلاه، فانه تنطبق عليه المادة (١٨/رابعاً) من الدستور التي اجازت تعدد الجنسية للمواطن العراقي لكنها اوجبت على من يتولى منصباً سيادياً او امنياً رفيعاً التخلي عن اية جنسية اخرى مكتسبة، ومما لا شك فيه ان منصب رئيس مجلس الوزراء هو من المناصب السيادية، مما يجعل هذه المادة واجبة التطبيق عليه.

الفرع الثاني

الآلية الدستورية لاختيار رئيس الحكومة

لم يشذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عن السياق المعروف في النظام البرلماني الذي اعتمده كنظام سياسي له بموجب المادة الاولى منه، حيث رسم طريقة اختيار رئيس الحكومة او رئيس مجلس الوزراء ضمن نفس الإطار، اذ قررت المادة السادسة والسبعون منه ان يقوم رئيس الجمهورية بعد انتخابه^(١)، وخلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً، لتشكيل مجلس الوزراء، حيث يقوم هذا المرشح بتسمية اعضاء وزارته وذلك خلال مدة لا تتجاوز الثلاثون يوماً من تاريخ التكليف^(٢).

^١ المادة (٧٦/اولاً، ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٢ المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وإذا أخفق المرشح المكلف بتشكيل الوزارة خلال المدة المحددة بموجب الدستور، فإنه يصار الى تكليف مرشحٍ ثانيٍ لرئاسة مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية لتشكيل الحكومة خلال نفس المدة المذكورة اعلاه^(١)، أي ان العملية نفسها تعاد بنفس الخطوات ولكن بمرشح جديد.

وبعد ان يستكمل المرشح تشكيل الوزارة، في المرة الاولى او الثانية^(٢)، فسوف يصار الى عرضها على مجلس النواب، حيث يتم طرح اسماء الوزراء والمنهج الوزاري معاً، ويتم التصويت على الوزراء بشكل منفرد، ثم التصويت على المنهج الوزاري، وتعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على كل مرشح من مرشحي الوزارات بالأغلبية المطلقة^(٣).

وإذا لم تحز الوزارة على الثقة بالأغلبية المطلوبة، يصار الى ان يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً مختلفاً لتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم نيل الثقة^(٤).

هذا ما جاء به الدستور من الاجراءات الخاصة باختيار رئيس مجلس الوزراء، اما النظام الداخلي لمجلس النواب، فقد حدد في المادة التاسعة والاربعون منه اجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامجها ومنهجها، اذ لم تخرج اجراءاته عن تلك التي حددها الدستور، لكنها بينت ان المنهج الوزاري الذي يقدمه المكلف برئاسة مجلس الوزراء مع اسماء وزرائه المرشحين لنيل الثقة من مجلس النواب، يحال الى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم الى المجلس قبل طرحه مع الكابينة الوزارية للتصويت عليه^(٥).

وهكذا يتم تسمية مرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً رئيساً لمجلس الوزراء بعد نيل ثقة البرلمان للكابينة الوزارية وللمنهج الوزاري الذي يقدمه ، وهذه الاجراءات التي سبق تناولها ترتبط ارتباطاً وثيقاً باختيار رئيس مجلس الوزراء ، لأنه اذا لم يحصل الوزراء الذين يختارهم مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً او المنهج الوزاري الذي يقدمه على ثقة المجلس النيابي فان ذلك يحكم بعدم اختياره هو شخصياً كرئيس للمجلس ، فاختياره وانتخابه انما هو مرتبط بشكل اساسي باختيارهم والموافقة عليهم ابتداءً ، وتجدر الاشارة ان سلطة رئيس مجلس الوزراء في اختياره للوزراء تكون مقيدة بالأوضاع الخاصة بالحزب الذي ينتمي اليه، اي حزب الاغلبية ، او بحسب

^١ المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. ويقصد بالاغلبية المطلقة هي تحقق التصويت بأغلبية النصف زائداً واحد من العدد الكلي لمجلس النواب بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد.

^٢ لم يعالج الدستور حالة ما إذا أخفق المرشح الثاني للكتلة الاكبر عدداً في تشكيل الحكومة، هل سيصار الى تكليف مرشح للمرة الثالثة ام ما هو السبيل لتجاوز هذه المشكلة؟ وهذا ايضاً من اوجه النقص الدستوري الذي اعترى نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

^٣ المادة (٧٦/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٤ المادة (٤٩/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^٥ د. محمد كاظم المشهدي، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٢٧.

ترتيب العلاقات مع الاحزاب المتألفة في حال لم يحصل حزب معين على الاغلبية التي تؤهله لتشكيل الحكومة^(١).

وهنا قد يثار سؤال عن مدى التزام رئيس الجمهورية بتكليف المرشح الذي تقدمه الكتلة النيابية الاكبر عدداً، هل هو ملزم بتكليف المرشح نفسه ام له حرية الرفض والطلب من الكتلة تقديم مرشح آخر بديل عنه؟

نرى ان ظاهر نص المادة السادسة والسبعون من الدستور يبين وجوب التزام رئيس الجمهورية بتكليف المرشح الذي تقدمه هذه الكتلة النيابية ، انما في الحقيقة فان الواقع السياسي يظهر لنا حصول حالات رفض فعلية من رئيس الجمهورية لتكليف المرشح واستبداله بمرشح اخر ، كما حصل في عامي (٢٠٠٦, ٢٠١٤) ، وهذا يظهر حرية امكانية قبول او رفض التكليف من قبل رئيس الجمهورية ، اذ رفض رئيس الجمهورية السيد (جلال طالباني) تكليف مرشح الائتلاف العراقي الموحد الدكتور (ابراهيم الجعفري) عام ٢٠٠٦ ، واستبدل بدلاً منه (نوري المالكي) ، اما في عام ٢٠١٤ فقد رفض رئيس الجمهورية السيد (فؤاد معصوم) تكليف مرشح التحالف الوطني السيد (نوري المالكي) واستبدل بدلاً عنه الدكتور (حيدر العبادي)^(٢)، فضلاً عن ترشيح السيد (اسعد العيداني) من قبل كتلة البناء واستبدل بالسيد (مصطفى الكاظمي) بسبب الرفض الجماهيري لترشيح الاول رئيساً للحكومة عام ٢٠١٩ وهذا يؤشر لنا جلياً بإمكانية حصول حالات رفض واستبدال مماثلة مستقبلاً .

المطلب الثاني

الاختصاصات الدستورية لرئيس الحكومة

لقد نص الدستور العراقي على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وصلاحيات مجلس الوزراء في الباب الثالث منه، ونحن اذ نتناول هنا الاختصاصات، فأنا سنستعرض لاختصاصات رئيس المجلس، وصلاحيات المجلس معاً، اذ لا يكاد يختلف الاثنان عن بعض كون مجلس الوزراء لا يعقد الا برأسته ولا تتخذ القرارات بشكل فعلي الا بموافقته، لذلك يمكن ان نعتبر اختصاصات مجلس الوزراء متداخلة مع اختصاصات رئيسه. وستناول فيما يلي هذه الاختصاصات.

اولاً/ اختصاصات رئيس مجلس الوزراء: -

حدد الدستور اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في أكثر من موضع من مواده، وبالنظر الى هذه المواد، يمكن ان نستخلص الاختصاصات التالية ...

^١ د. عدنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني، ٢٠١٥، ص ٩٨.

^٢ المصدر نفسه، ص ٩٨ وما بعدها.

- ١- المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة^(١).
- ٢- القائد العام للقوات المسلحة^(٢).
- ٣- إدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب^(٣).
- ٤- دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية في حال وجود موضوع طارئ يتطلب التداول حوله^(٤).
- ٥- طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً، لغرض انجاز المهمات التي تستدعي ذلك^(٥).
- ٦- ادارة شؤون البلد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٦).
- ٧- طلب حل البرلمان بعد موافقة رئيس الجمهورية، على ان لا يكون هذا الطلب مقدم خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء^(٧).

ثانياً/ اختصاصات مجلس الوزراء :-

- نص الدستور على صلاحيات الحكومة او مجلس الوزراء بشكل محدد^(٨)، وهي...
- ١- " تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
 - ٢- اقتراح مشاريع القوانين.
 - ٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
 - ٤- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
 - ٥- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية.
 - ٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله."

^١ المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٢ المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٣ المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٤ المادة (٥٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٥ المادة (٥٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٦ المادة (٦١/تاسعاً ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٧ المادة (٦٤/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٨ المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثالث

نقص التنظيم الدستوري لاستقالة رئيس الحكومة

سبق وان بينا سابقاً ان الدستور العراقي قد جاء خالياً من الاشارة الى تنظيم استقالة رئيس الحكومة او مجلس الوزراء، وهذا يعد نقصاً تشريعياً مهماً، اذ لا يمكن الجزم بلزوم استمرار شاغل هذا المنصب بعمله حتى انتهاء مدة تكليفه، بل يمكنه شأنه شأن أي فرد مكلف بخدمة عامة ان يقدم استقالته او اعفاءه من التكليف بالمنصب الذي يشغله في حال رغب بذلك، لاسيما وان الدستور قد اجاز لرئيس الجمهورية ان يقدم استقالته الى رئيس مجلس النواب^(١)، ورئيس الجمهورية هو رئيس الشق الثاني للسلطة التنفيذية^٢.

وقد تناول الدستور مسألة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ضمن نطاق الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وهذه الوسائل لا يتم اللجوء اليها الا نتيجة ثبوت تقصير من الاخيرة في اداء مهامها واختصاصاتها الموكلة اليها دستورياً، لكننا في هذا البحث نتناول مسألة الاستقالة المقدمة من رئيس مجلس الوزراء نفسه وبشكل طوعي نابع عن ارادته شخصياً.

المطلب الاول

طلب الاستقالة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء

كان من الضروري لمجلس الوزراء باعتباره الشق الاهم للسلطة التنفيذية ان يكون له نظاماً داخلياً ينظم العمل داخل هذه السلطة بشكل مفصل ، وهذا ما كان، فالمجلس هو الجهة المختصة بأصدار الانظمة دستورياً^(٣) ، وعليه فقد اصدر النظام رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، والذي جاء خالياً مع الاسف من الاشارة الى اعفاء او استقالة رئيس مجلس الوزراء ، وكان يتضمن العديد من العيوب الصياغية والموضوعية مما ادى الى ان يصدر المجلس نظاماً داخلياً جديداً له ، وهو النظام الداخلي بالرقم (٢) لسنة ٢٠١٩^(٤)، وقد جاء في

^١ المادة (٧٥/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وهنا تتم الاستقالة بالإيداع لدى رئيس مجلس النواب دون حق الاخير بقبولها او رفضها وتنفذ بعد سبعة ايام من تاريخ الايداع (د. حامد الجبوري، شرح دستور جمهورية العراق، ط٣، د.م، ٢٠٢١، ص١٩.

^٢ المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٣ وذلك استناداً للمادة (٨٠/ثالثاً) من الدستور.

^٤ نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٣٣) في ٢٥/٣/٢٠١٩.

هذا النظام اشارة عابرة وبسيطة الى تنظيم الاستقالة حيث جاء في المادة (١٨/ اولاً) ان "يقدم الرئيس طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية".

وقد كانت هذه الاشارة مقتضبة بشكل كبير، وهذا امر معيب، اذ يفترض بالنظام الداخلي لأي من السلطات الدستورية ان يفصل لآلية العمل فيها بشكل كامل وواضح، لكن اقتضاب النص هنا بصدد طلب الاعفاء اثار التساؤل حول فرضيات عديدة مرافقة لطلب الاعفاء^(١)، وهي..

١- هل من حق رئيس الجمهورية رفض طلب الاعفاء، ام ان دوره في هذا الامر دور شكلي مقتصر على استلام الطلب شأنه في هذا شأن رئيس مجلس النواب في حالة استقالة رئيس الجمهورية بموجب المادة (٧٥/ اولاً) من الدستور.

٢- فيما إذا كان لرئيس الجمهورية خيار الرفض او القبول، فماهي المدة المحددة للبت في طلب الاعفاء، اذ لا يمكن ترك الامر مطلقاً دون تحديد مدة للبت في الطلب حسب الاصول المرعية في كل التشريعات.

٣- من هو الشخص الذي يحل محل رئيس مجلس الوزراء لغاية انتخاب البديل عنه، هل هو نائبه، ام رئيس الجمهورية.

٤- ماهي المدد الدستورية المحددة لانتخاب رئيس وزراء جديد، هل يمكن القياس على المدد الدستورية المحددة في المادة (٧٦/ ثانياً) الخاصة بتكليف المرشح الجديد لرئاسة مجلس الوزراء والمحددة بخمسة عشر يوماً، ام يجب ان يصار الى تحديد مواعيد جديدة.

كل هذه التساؤلات تطرح كون عملية اعفاء رئيس الوزراء سوف تخلق بالتأكيد حالة من فراغ منصب رئيس السلطة التنفيذية، التي هي المحرك الاهم لجميع مفاصل الدولة فلا يمكن ان يبقى منصب بهذه الاهمية شاغراً لمدة غير محددة، لان ذلك يخلق تبعات مؤثرة في كل وزارات الدولة.

المطلب الثاني

استقالة رئيس مجلس الحكومة في الواقع العملي

الحقيقة ان حالة استقالة رئيس الحكومة او مجلس الوزراء لم تكن مجرد فرضية او مجرد نص دستوري غاب عن التنظيم الكامل الصحيح ، بل ان الواقع الدستوري العراقي قد شهد حالة تقديم السيد (عادل عبد المهدي) لاستقالته في كانون الثاني ٢٠١٩، بعد اقل من سنة من تسلمه المنصب، وذلك اثر الاحتجاجات الشعبية الغاضبة التي انطلقت في الشارع العراقي في تشرين الاول ٢٠١٩

^١ لاسيما وان النظام الداخلي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ قد فصل لحالات اعفاء الوزراء بشكل مفصل ودقيق، فأجهما أكثر أهمية وأجدر بالتفصيل منصب الوزير ام منصب رئيس مجلس الوزراء.

، والتي كانت تطالب باستقالة برئيس مجلس الوزراء، كونه المسؤول عن تردي الخدمات المقدمة لأفراد الشعب ، وبعد قرابة الشهرين من الاحتجاجات قام السيد (عادل عبد المهدي) بتقديم استقالته من منصبه استجابة لطلب المرجعية الدينية وحقناً لدماء الشعب كما صرح هو قبيل تقديم الاستقالة^(١).

لكن المخالفة الصريحة لنصوص النظام الداخلي لمجلس الوزراء، كانت في ان الاستقالة قد تم تقديمها الى مجلس النواب ، وليس الى رئيس الجمهورية كما نصت المادة (١٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء^(٢)، وهنا المفارقة الغريبة اذ ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ قد تم تشريعه في عهد السيد عادل عبد المهدي نفسه وخلال فترة توليه المنصب ، ويرى بعض الباحثين ان تصرف رئيس مجلس الوزراء سليم بموضوع تقديم استقالته الى رئيس مجلس النواب، كون رئيس الجمهورية هو ليس مرجعاً لرئيس مجلس الوزراء، اذ ان منصب الاخير هو منصب سياسي يتولاه بعد منح الثقة من مجلس النواب^(٣).

وعند البحث في اسباب تقديمها الى مجلس النواب وليس الى رئيس الجمهورية، نجد ان السيد (عادل عبد المهدي) قد ذكر في تصريح له، انه قد رجع في الاستشارة الى القاضي (مدحت المحمود) رئيس المحكمة الاتحادية العليا في حينها، حول الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة، فكان رد الاخير انه يجب تقديمها الى مجلس النواب باعتبارها الجهة التي منحت الثقة في التكليف^(٤).

هذا ما يثير لدينا التساؤل حول القيمة القانونية للرأي او للفتوى التي يقدمها رئيس المحكمة الاتحادية العليا بشكل غير رسمي ، هل ان الرأي الذي طرحه لرئيس مجلس الوزراء من خلال استفسار شخصي ودون توجيه طلب رسمي بهذا السؤال له قيمة قانونية ملزمة ، ويمكن اتباعها والعمل بها، مع انها مخالفة لنص قانوني مكتوب وهو النظام الداخلي لمجلس الوزراء، وماهي التبعات الناشئة عن ابداء هذا الرأي في حال لو قدم طلب تفسير رسمي الى المحكمة الاتحادية ،

^١ عبد المهدي: استقالتي ضرورية وارجو اختيار البديل سريعاً، خبر منشور على موقع العربية نت بتاريخ ٢٠١٩/١١/٣٠ <https://www.alarabiya.net>

^٢ هذا ما أيده اتجاه في الفقه العراقي حول عدم صحة تقديم الاستقالة الى مجلس النواب (د. حامد الجبوري، المصدر السابق، ص ٦٩)

^٣ د. ميسون طه حسين، استقالة رئيس مجلس الوزراء العراقي من منظور دستوري، بحث منشور على الموقع الالكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية، <https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/>

^٤ ينظر... حكومة عبد المهدي.. استقالة للرئيس او ثقة يسحبها برلمان العراق (الإطار القانوني)، مقال منشور على موقع وكالة الاناضول الاخبارية، الموقع الالكتروني <https://www.aa.com.tr/ar>، وكذلك ينظر د. علي مهدي، استقالة رئيس مجلس الوزراء والأثر المترتب عليها، مقال منشور على موقع شبكة النبأ المعلوماتية، الموقع الالكتروني <http://m.annabaa.org/contacts>

وهل كانت موجبة لتنحي رئيس المحكمة باعتبار ابداءه لرأي سابق في الموضوع نفسه، وما هو أثر التنحي على سير عمل المحكمة.

والحقيقة اننا نرى ان هذه الفتوى لا قيمة قانونية لها لسببين، السبب الاول، كونها جاءت بناءً على استفسار شخصي موجه للقاضي (مدحت المحمود) ولم تكن بموجب بيان رأي رسمي يوجه الى المحكمة الاتحادية لغرض تفسير نصوص الدستور المتعلقة بهذا الامر، والسبب الثاني، كون الفتوى الشفوية التي اصدرها القاضي (مدحت المحمود) كانت مخالفة لنص صريح ومكتوب وهو نص المادة (١٨/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

من جانب اخر فأننا نرى انه اذا رجعنا الى قاعدة توازي الاختصاصات التي اعتمد عليها القاضي (مدحت المحمود) في فتواه آنفة الذكر، فانه يجب ان تقدم الاستقالة الى السيد رئيس الجمهورية، ويقوم الاخير بإحالتها الى مجلس النواب للتصويت عليها، كون التكليف برئاسة الوزارة كان من قبل رئيس الجمهورية ابتداءً، ومن ثم التصويت من قبل مجلس النواب كما نصت المادة (٧٦/ رابعاً) من الدستور، لذلك تعد اجراءات الاستقالة غير سليمة دستورياً لكنها تمت واكتملت على صعيد الواقع السياسي لأسباب منها حرج الوضع السياسي بسبب الاحتجاجات السياسية وضرورة امتصاص الغضب الجماهيري في الشارع العراقي.

الخاتمة

بعد ان ناقشنا في البحث النقص الدستوري في تنظيم استقالة رئيس الحكومة في العراق، نجد انه استكمالاً للفائدة يجب ان نضع نصوصاً بديلة تستكمل النقص الموجود لتنظيم هذا الجانب، وهذه النصوص يمكن ان تدرج في مواد الدستور ضمن النصوص المنظمة للسلطة التنفيذية، في حال تعديل الدستور، حيث ان فكرة التعديل قائمة منذ نفاذ الدستور في عام ٢٠٠٦، بموجب المادة (١٤٢)، ولحد اليوم فان الفكرة مازالت ممكنة التنفيذ خاصة في ظل وجود وعمل لجان التعديل المتخصصة والمشكلة في رئاسة الجمهورية ومجلس النواب.

واذا كانت فكرة تعديل الدستور صعبة التنفيذ ومقيدة بقيود متعددة منها التوافق السياسي والاجراءات المعقدة في اجراء استفتاء على التعديل، كون الدستور العراقي يفترض اجراء استفتاء شعبي على كل تعديل دستوري فضلاً عن القيد الذي اضافته القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٤/اتحادية/٢٠١٧، الذي اوجب على السلطة التشريعية اتمام التعديل الدستوري بموجب المادة (١٤٢) كشرط للمضي في أي تعديل دستوري اعتيادي وفق المادة (١٢٦) ، فانه يمكن ان نذهب الى ادراج المواد المنظمة للاستقالة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، اذ ان تعديل النظام الداخلي هو بالتأكيد اكثر سرعة ويسراً من تعديل الدستور . لذلك فسنقدم ادناه نصوصاً مقترحة لتنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء ...

المادة ()

- ١- يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب اغفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية.
- ٢- لمجلس النواب قبول طلب الاعفاء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ احوالها من رئيس الجمهورية.
- ٣- يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محله حين منح الثقة برئيس مجلس الوزراء المكلف.
- ٤- تعد الوزارة مستقلة بمجرد قبول طلب الاستقالة، وتعتبر وزارة تصريف اعمال لغرض تسيير الامور اليومية.

هذا هو النص المقترح لتنظيم الاستقالة وفق رؤيتنا الدستورية، ونأمل ان تأخذ لجنة التعديلات الدستورية او مجلس الوزراء بهذا التعديل تلافياً للنقص التشريعي الموجود.

المصادر

- ١- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
- ٢- جابر محمد حجي، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١.
- ٣- د. حامد الجبوري، شرح دستور جمهورية العراق، ط٣، د.م، ٢٠٢١.
- ٤- د. حسن علي البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢١.
- ٥- حكومة عبد المهدي.. استقالة للرئيس او ثقة يسحبها برلمان العراق (الإطار القانوني)، مقال منشور على موقع وكالة الاناضول الاخبارية، الموقع الالكتروني <https://www.aa.com.tr/ar>
- ٦- عبد المهدي: استقالتي ضرورية وارجو اختيار البديل سريعاً، خبر منشور على موقع العربية نت بتاريخ ٢٠١٩/١١/٣٠ [/https://www.alarabiya.net](https://www.alarabiya.net)
- ٧- د. عبد الرزاق السنهوري واحمد حشمت اوستيت، اصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، بغداد، ١٩٣٨.
- ٨- د. عدنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني، ٢٠١٥.
- ٩- د. علي جمعة محارب، دور الاجتهاد القضائي في تطوير القاعدة القانونية، بحث منشور في مجلة القضاء، نقابة المحامين، العدد (٢-١) بغداد، ١٩٩١.
- ١٠- د. علي مهدي، استقالة رئيس مجلس الوزراء والأثر المترتب عليها، مقال منشور على موقع شبكة النبأ المعلوماتية، الموقع الالكتروني <http://m.annabaa.org/contacts>
- ١١- د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ١٢- مارينا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراي، مكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٣- د. محمد شريف حمد، نظرية تفسير النصوص المدنية، مطبعة الاوقاف، ١٩٧٩.
- ١٤- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ١٥- د. ميسون طه حسين، استقالة رئيس مجلس الوزراء العراقي من منظور دستوري بحث منشور على الموقع الالكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية، <https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp>
- ١٦- د. وائل حسن عبد الشافي، مشكلة النقص في القانون، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
- ١٧- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ١٨- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.