Tikrit University Journal For Rights Year (11) Vol (11) NO (1) Part (1) (2026) 769-790

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The effects of the Prime Minister's resignation on the balance and continuity of public authorities according to the 2005 Constitution of the Republic of Iraq

Dr. Muhammad Abdul Jari

Al-Qadisiyah University, Iraq

A r t i c l e i n f o.

Article history:
- **Received 22 March 2026**
- **Accepted 5 April 2026**
- **Available online 1 September2026**

Keywords:
- **Seabed, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982**
- **Exploration**
- **Mining**
- **Oil and Gas**
- **Artificial Intelligence**
- **Cybersecurity**
- **International Authority.**

Abstract: it is a constitutionally and legally established fact that the Prime Minister has the right to resign whenever he finds himself unable to achieve his governmental program due to political, partisan, or other pressures. Therefore, the procedures for this resignation must be regulated by the constitution and the law. In parliamentary democracies, the Prime Minister holds a crucial sovereign position with significant influence on political and governmental affairs, potentially even leading to the dissolution of parliament, depending on the nature of his appointment based on nomination by the largest parliamentary bloc. Since the resignation of the Prime Minister leads to the resignation of the entire government, transforming it into a caretaker government limited to daily tasks, this restriction may negatively impact the functioning of other branches of government, as stipulated in each country's constitution. In Iraq, whose 2005 constitution establishes a representative, parliamentary, and democratic republican system, meaning it

adopts a parliamentary system based on the flexible separation of powers and their cooperation and balance, the resignation of the Prime Minister. which leads to the resignation of the entire government, can have significant repercussions on the functioning of other branches of government. The other authorities and constitutional state institutions, therefore, the research was concerned with studying that impact and how the texts of the Iraqi constitution dealt with it, with a comparison with the constitutions of countries that adopted the parliamentary democratic system, and whether those constitutional treatments were sufficient or whether the political reality left negative effects on the work of the other authorities.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

آثار استقالة رئيس الوزراء على توازن واستمرارية عمل السلطات العامة وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.م.د. محمد عبد جري

جامعة القادسية, العراق

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار/ ٢٠٢٦
- القبول : ٥ / نيسان/ ٢٠٢٦
- النشر المباشر: ١/ايلول /٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية :
- قاع البحار , اتفاقية الامم المتحدة للبحار ١٩٨٢
- التنقيب
- التعدين
- النفط والغاز
- الذكاء الاصطناعي
- الامن السيبراني
- السلطة الدولية.

الخلاصة: من الحقائق المسلم بها دستوريا وفقها احقية رئيس الوزراء بتقديم استقالته متى ما وجد نفسه غير قادرا على تحقيق برنامجه الحكومي نتيجة الضغوط السياسية او الحزبية او غيرها وبالتالي لابد لهذه الاستقالة ان تنظم اجراءاتها بموجب الدستور والقانون ، كون رئيس الوزراء في الانظمة الديمقراطية البرلمانية من المناصب السيادية المهمة التي لها تأثير كبير على واقع العمل السياسي والحكومي وربما يصل تأثيره الى حل البرلمان بحسب طبيعة تكليفه على اساس ترشيحه من قبل الكتلة النيابية الاكثر عددا وحيث ان استقالة رئيس الوزراء تؤدي الى استقالة الحكومة وتحولها الى حكومة تصريف اعمال مقيدة بأعمال يومية تؤديها فقد ينسحب هذا التقييد سلبا على تعطيل عمل السلطات الاخرى وحسب النصوص الدستورية لكل دولة أما في العراق الذي نص دستوره لسنة ٢٠٠٥ على ان نظام الحكم فيه جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي مما يعني انه اعتمد النظام البرلماني القائم على اساس الفصل المرن بين السلطات والتعاون والتوازن بينها لذلك نجد ان هناك تأثير قد يحصل على عمل السلطات الاخرى من جراء استقالة رئيس الوزراء التي تؤدي بدورها الى استقالة الحكومة بأكملها مما يعني ان الاثار التي تترتب على الاستقالة لها تداعيات كبيرة على عمل السلطات الأخرى ومؤسسات الدولة الدستورية لذلك اهتم البحث بدراسة ذلك التأثير وكيف عالجتها نصوص الدستور العراقي مع المقارنة بدساتير الدول التي اخذت بالنظام الديمقراطي البرلماني وهل كانت تلك المعالجات الدستورية ناجعة أم ان الواقع السياسي ترك اثار سلبية عطلت عمل السلطات

الاخرى .

. © ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : أولاً: التعريف بموضوع البحث

اولا: التعريف بالموضوع

يعد النظام البرلماني من الأنظمة السياسية التي تعتمد في طبيعتها على منصب رئيس الوزراء بالدرجة الأساس لإدارة البلاد كونه مرشح الأغلبية البرلمانية لذلك تكون له سلطة دستورية واسعة تمكنه من العمل بحرية بعكس رئيس الدولة يكون دوره فيها مقتصرا على الصلاحيات التشريفية المناطة إليه بموجب الدستور لذلك نجد أنه معظم الدراسات والبحوث اخذت تغطي الجوانب السياسية لهذا المنصب وكل ما يتعلق بمركزه القانوني وعمله وسواء اكان المنصب تحت مسمى رئيس الوزراء كما هو شائع او الوزير الاول كما في بريطانيا او رئيس مجلس الوزراء كما في العراق او المستشار كما في المانيا وفي كل الاحوال يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وهذا ما اخذ به الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لذلك يمكن اعتبار استقالته من الامور المهمة التي يجب البحث فيها ومدى تأثر السلطات الاخرى بهذه الاستقالة وماهي المعالجات الدستورية لتلك الاثار بعد تقديم رئيس الوزراء استقالته وقبولها وتحول حكومته إلى حكومة تصريف أعمال وقد حصل ذلك عمليا عام ٢٠١٩ عندما قدم رئيس الوزراء استقالته وهي الأولى منذ تشكيل الحكومة العراقية وفق الدستور الحالي وهنا بدأت مرحلة سياسية جديدة في النظام السياسي العراقي وهذه المرحلة أثارت الكثير من التساؤلات عن صلاحية تلك الحكومة وكيفية ممارستها لعملها الحكومي إذا تأخرت مدة تشكيل الحكومة الجديدة وبالفعل بدأت القوى السياسية مشاوراتها ومباحثاتها من أجل اختيار رئيس وزراء جديد واستمرت تلك الفترة إلى اكثر من ستة أشهر وكانت الأوضاع تغلي في العراق سياسيا وامنيا وشعبيا كما أن ذلك صادف في نهاية السنة المالية مما أدى إلى تأخر إقرار الموازنة لعدم تقديمها من قبل الحكومة إلى البرلمان فضلا عن التشريعات الأخرى والمهمة لمتطلبات المرحلة هي الاخرى ظلت معطلة لعدم صلاحية الحكومة في إعداد مشاريع القوانين وإرسالها إلى السلطة التشريعية كون الحكومة هي المعنية بتقديم مشروعات القوانين حسب الدستور العراقي وغير ذلك من الأمور الأخرى التي سكت الدستور عن معالجتها ولأهمية دور رئيس الوزراء في ادارة الدولة تم اختيار هذا الموضوع لدراسته وبحث اثار استقالته على السلطات العامة في الدولة وحسب النصوص الدستورية والقانونية التي عالجتها بالمقارنة مع بعض الدساتير التي اخذت بالنظام الديمقراطي البرلماني وسنحاول أن نبحث في هذه الدراسة والتي قسمت إلى ثلاث مباحث الأول خصصته لبحث استقالة رئيس الوزراء من خلال التعريف بمفهوم الاستقالة وطبيعتها القانونية و الجهة التي لها حق قبولها اما المبحث

الثاني فقد تم تخصصيه للبحث في تأثير استقالة رئيس الوزراء على عمل السلطة التنفيذية و الأداء الحكومي وأخيرا المبحث الثالث تأثير استقالة رئيس الوزراء على عمل السلطة التشريعية ولم يتم البحث عن تاثير استقالة رئيس الوزراء على السلطة القضائية بسبب ما تتمتع به من خصوصية واستقلالية تحصنها من الاثار المباشرة للاستقالة ومن ثم الانتهاء بالخاتمة التي بدأت بالنتائج التي توصلت إليها الدراسة وانتهت بالتوصيات التي من الممكن ان تكون حلولا للمشاكل التي اتارها البحث ومن الله التوفيق

منهجية البحث

نظرا لأهمية الموضوع ومن اجل دراسته بشكل يغطي جميع جوانبه، اعتمد الباحث المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ومقارنته مع نصوص الدساتير المقارنة مع الاشارة الى مواطن الضعف والقوة في النصوص الدستورية للتوصل الى النتائج والتوصيات في نهاية البحث.

مشكلة البحث

تناول البحث مشكلة بالغة الاهمية لم يتطرق اليها الدستور العراقي وهي استقالة رئيس الوزراء والاثار المترتبة على تلك الاستقالة ومدى تأثيرها على السلطات العامة في الدولة وهل استقالة رئيس الوزراء التي توجب استقالة الحكومة وتحولها الى حكومة تصريف اعمال تعطل عمل السلطات الاخرى أم ان هذه السلطات تستمر في عملها ، ومن خلال تحليل المشكلة توصل الباحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي قد تسهم في ايجاد حلول للمشكلة .

المبحث الأول / مفهوم استقالة رئيس الوزراء

الاستقالة طريق لأنهاء الوظيفة بصورة إرادية وتبدأ بأبداء رغبة رئيس الوزراء ترك وظيفته السياسية بإرادته أو اختياره وبشكل نهائي والاستقالة أمر مباح إذا ما كانت أسبابها تتعلق بالمصلحة العامة ولا يراد بها تعطيل الحكومة وغالبا ما يلجأ رئيس الوزراء إلى تقديم استقالته وترك الحكومة عندما يجد أن الأجواء السياسية لم تعد مؤاتيه ليؤدي دوره بشكل صحيح وعلى اكمل وجه وقد تكون الاستقالة في بعض الأحيان أقاله مبطنة عندما يجبر رئيس الوزراء على تقديم استقالته خارج إرادته وتركه الحكومة نتيجة الضغوط السياسية أو الجماهيرية وسنتعرف أكثر على مفهوم الاستقالة بهذا المبحث الذي تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب الأول للتعريف بالاستقالة اما الثاني لبحث الطبيعة القانونية للاستقالة وسيكون المبحث الاخير لمعرفة الجهة المختصة بقبول الاستقالة

المطلب الأول/ تعريف الاستقالة

الاستقالة تعني تحمل المسؤولية والالتزام الأخلاقي للموقع الوظيفي وفي بعض الأحيان اعتراف ضمني بالتقصير في إدارة المهام والمتابعة([١])وتعني أيضا عدم قدرة المستقيل على تحقيق أهدافه بشكل صحيح أو اعترافه بالاختيار الخاطئ للعناصر التي أوكل لها القيام بالعمل وقد يكون فرض وزراء على رئيس الوزراء من دون رغبته بالعمل معهم سبب رئيسي في تقديم الاستقالة لآنه يعرف مسبقا سيكون الفشل أمام عمل وزارته وأحيانا تقديم الاستقالة لدرء خسارة عامة وقد تكون تعبير عن عدم الرضا عن الوضع السياسي وهذه المفاهيم تكون في النظم السياسية الناضجة والمجتمعات المتحضر الواعية اما في مجتمعاتنا العربية غالبا ما تكون الاستقالة فارغة من محتواها في تحمل المسؤولية لأننا نكون أمام حالة الإقالة أو هروب من المسؤولية ولا زال مفهوم الإقالة أكثر ترسيخ من مفهوم الاستقالة في عقول السياسيين العرب لأنها تؤدي إلى خسارة الكثير من المكاسب الشخصية التي يحققها المنصب ولأهمية الاستقالة لابد من أن نستعرض تعريفها فنجد ان قانون الخدمة المدنية العراقي نظم الاستقالة من خلال النص على "أن للموظف أن يستقيل من وظيفته..." ([٢])ولم تطرق إلى تعريف الاستقالة بشكل او بآخر وكذلك فعل المشرع المصري حيث تنظم إجراءات الاستقالة وقبولها من جهة الادارة "للعامل أن يقدم استقالته عن وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة ولا تنهى خدمات العامل الا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة" ([٣])مما يعني أن القانون يعترف ضمنا بأن الاستقالة حق للموظف او الوزير او رئيس الوزراء او النائب في البرلمان أذ من غير المعقول إجباره على العمل رغما عن إرادته ونجد أساس هذا الحق في الدستور مثلا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على "يحرم العمل القسري...

[١] - حامد الصغير ، موقعه على الانترنيت ٢٠١٢

[٢] - المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٩ المعدل

[٣] - المادة (٩٧)قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

"([1]) وتحريم العمل القسري يعني اباحة الترك أو الامتناع عن تأديته وبذات الاتجاه ذهب الدستور الأردني حيث نص على " لا يفرض التشغيل الالزامي على احد....."([2]) وكذلك الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ نص على " لا يجوز الزام أي مواطن بالعمل جبرا إلا بمقتضى قانون ولا أداء خدمة عامة "([3]) اما الفقه القانوني فقد اختلفت اتجاهات في تعريف الاستقالة نجد أن الفقيه الإيطالي بلانتي عرفها بأنها ترك الموظف وظيفته بحريته بصفة نهائية فهي عبارة عن عمل إرادي من جانب الموظف يفصح عنه عن رغبته في ترك الخدمة نهائيا قبل بلوغه السن القانونية المقررة لتركها([4]) اما الفقه العربي فقد عرف الاستقالة بأنها رغبة الموظف في ترك الخدمة قبل بلوغه السن القانونية ومن شان قبول الاستقالة أن تنقطع رابطة التوظف اختياريا فالاستقالة مظهر من مظاهر أرادة الموظف في اعتزال الخدمة والقرار الصادر بقبولها هو ظهر من مظاهر إرادة الرئيس الإداري بقبول هذا الطلب و أحداث الأثر القانوني المترتب على الاستقالة ([5])وهذا التعريف يكون أكثر تفصيلا حيث أشار إلى الإجراءات الخاصة بإرادة الموظف بترك الوظيفة وإرادة الرئيس بقبول هذه الاستقالة وأحداث الأثر القانوني مما يعني انه رابط إحداث الأثر القانوني بقبول الرئيس للاستقالة والتعبير عن إرادته بذلك ولكن ماذا لو لم يقبل الرئيس تلك الاستقالة في هذا الجانب كان للقضاء الإداري العراقي دور في تعريف الاستقالة الوظيفية فقد عرفها بأن الاستقالة بطلب من الموظف للتعبير عن إرادته بترك الخدمة و تبدأ بتقديم الطلب وتنتهي بصدور الأمر بقبول الاستقالة ويمكن أن يكون ذلك صراحة او ضمنا ([6]) والقبول صراحة يعني التعبير الصريح للرئيس بقبول الاستقالة اما ضمنا فتكون بسكوت الرئيس او اهمال طلب الاستقالة وتعد الاستقالة نافذة خلال مدة معينة يحددها القانون ([7]) مما يعني أن الموظف يستمر بعمله لحين البت بطلبه او انتهاء المدة المحددة قانونا لنفاذ الاستقالة .

المطلب الثاني / الطبيعة القانونية للاستقالة

عدم النص الدستوري على الاستقالة لرئيس الوزراء لا يخل بحقه في الاستقالة وإن كان هذا الحق يحتاج إلى قانون ينظمه وقد نرى العديد من الدساتير لم تنص صراحة على استقالة رئيس الوزراء و إجراءات الاستقالة ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ولكن يبقى هذا الحق مباحا لرئيس الوزراء ويمكنه ممارسته متى يشاء عنده تحقق شروط الاستقالة وأن تكون تلك الاستقالة لتحقيق الصالح العام وليس إلى تعطيل الدولة وقد نظم النظام الداخلي لمجلس الوزراء إجراءات الاستقالة بالمادة (١٨-اولا : يقدم الرئيس

---

[1] - المادة (٣٧ /ثالثا) الستور العراقي لسنة٢٠٠٥

[2] - المادة (١٣) الدستور الاردني لسنة١٩٥٢

[3] - المادة (١٢)الدستور المصري لسنة ٢٠١٤

[4] - محمد عبد الحميد ابو زيد ، دوام سير المرافق العامة ، دراسة مقارنة ،ط٢ ،القاهرة ،دار النهضة ، ١٩٩٨، ص٢٣٥

[5] -ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني ، دراسة مقارنة ،بيروت ،الدار الجامعية للطباعة والنشر ،دون سنة نشر ،ص٣٤٢

[6] - قرار حكم لمجلس الانضباط العراقي المرقم ٤لسنة ٢٠٠٥

[7] - المادة (٣٥/ ثانيا) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٩

طلب اعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية)وهذا يعني أن النظام الداخلي إشارة إلى أن الاستقالة عمل إرادي يتقدم به رئيس الوزراء إلى الجهة المختصة بقبول الاستقالة وإنهاء عمل رئيس للوزراء بصفة نهائية وتكون الاستقالة نافذة من تاريخ قبولها وقد ترفض الاستقالة من قبل جهة الاختصاص كما حصل برفض استقالة رئيس الوزراء اللبناني سعد الحريري التي قدمها بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٩ من قبل رئاسة الجمهورية وهذا الرفض جعله يعود لممارسة مهام عمله رئيسا للوزراء لكون رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص بالقبول او الرفض ومن ذلك يتضح أن الطبيعة القانونية لاستقالة رئيس الوزراء هي حق شخصي ينظمها القانون للصالح العام أما اذا لم يكن هنالك نصوص دستورية وقانونية تنظمه فمن الممكن الرجوع إلى القوانين النافذة الخاصة بالوظيفة الإدارية و أحكامها والقياس عليها ولكون هذا الموضوع من المواضيع المهمة والتي تتعلق بأمور الدولة السياسية والإدارية لذلك نجد أن المشرع يعمل على تنظيم استقالة رئيس الوزراء و إجراءاتها سواء كان ذلك بالقانون الخاص بمجلس الوزراء من خلال النظام الداخلي كما في العراق.

المطلب الثالث / الجهة المختصة بقبول الاستقالة

تختلف الجهة المختصة في قبول استقالة رئيس الوزراء حسب طبيعة النظام السياسي إذا كان رئاسيا او برلمانيا أو مجلسي أو مختلط في كل نظام سياسي هناك آليات وإجراءات ممكن اتباعها عند تقديم استقالة رئيس الوزراء إلى الجهة المختصة بذلك وكما نعرف جميعا أن الفقه والقضاء والنصوص القانونية استقرت على أن لا يكون للاستقالة اثرا ألا بقبولها من الجهة المختصة بذلك دستوريا([١])ولكون الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم استقالة رئيس الوزراء مثل ما نظم استقالة رئيس الجمهورية بأن تكون تحريرية موجهة إلى رئيس مجلس النواب و تحديد مهلة زمنية لنفادها وهي سبعة أيام([٢]) في حين أن منصب رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني العراقي أكثر خطورة وأهمية من منصب رئيس الجمهورية وبالتالي حدثت عدة تساؤلات و اختلاف في الرأي عندما قدم السيد عادل عبد المهدي استقالته عام ٢٠١٩ وتم الاستعانة بالنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨٣ لسنة ٢٠١٩ لتعويض النقص في التشريع الدستوري حيث نظمت المادة(١٨) منه استقالة رئيس الوزراء و نصت على أن يقدم رئيس الوزراء طلب الإعفاء من منصبه إلى رئيس الجمهورية وأكتفي النظام الداخلي بذلك من دون تحديد الإجراءات الأخرى التي تنظم الاستقالة ومتى تكون الاستقالة نافذة الأثر ومقبولة وهل لرئيس الجمهورية قبول الاستقالة أم أن ذلك يتطلب عرضها على مجلس النواب العراقي كونها الجهة التي منحت الثقة لرئيس مجلس الوزراء وما هي الأغلبية المطلوبة لقبول تلك الاستقالة وعند الاطلاع على بعض

[١] - زواقري الطهر، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري المقارن ، ط١ ، الاردن ،دار الحامد للنشر والتوزيع ، ٢٠١٣ ،ص٤٠
[٢]- المادة (٧٥/ أولا) الدستور العراقي٢٠٠٥

النصوص الدستورية المقارنة نجد أن هناك عدة اتجاهات وكما قلنا سابقا أن ذلك يعتمد على النظام السياسي لكل دولة أذ يذهب الاتجاه الأول إلى اناطة مهمة الموافقة على الاستقالة لرئيس الدولة كما في الدستور الأردني الذي أعطي صلاحية تعيين رئيس الوزراء للملك أي يقوم بتكليفه بتشكيل الحكومة وله أيضا قبول استقالة رئيس الوزراء (١) وبناء أن على رغبته الشخصية أو بناء على أسباب ادت إلى تعذر قيامه بمهماته على أحسن وجه وغالبا ما تكون بسبب توتر العلاقة بين الوزارة والبرلمان أو عدم انسجام الفريق الوزاري نفسه والملك حق قبول الاستقالة من عدمها (٢) وبذلك يكون الدستور الأردني قد حدد الجهة المختصة بالتعيين وقبول الاستقالة أو الإقالة بالملك بموجب صلاحياته الدستورية وكذلك فعل المشرع الدستوري الفرنسي في دستور فرنسا سنة ١٩٥٨ حيث أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية قبول طلب استقالة الوزير الأول إذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة أو إذا لم توافق على برنامج الحكومة أو بيان لها عن السياسة العامة (٣) أي أن الدستور حدد رئيس الجمهورية بأنه الجهة التي تقدم لها الاستقالة ليتمكن من استعمال حقه (٤)وقد يكون الرئيس هو السبب الذي يدفع الوزير الأول بتقديم استقالته كما حصل مع ميشيل دوبريه سنة ١٩٦٢ وجورج بومبيدو سنة ١٩٦٨في عهد الرئيس جاك شيراك (٥) ولم يختلف الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ في تنظيم استقالة رئيس الوزراء نصت المادة ٥٤ من هو على انه " مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير او الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة " وغالبا ما كان يطلب رئيس الدولة من رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة وأن المرسوم الذي يصدر عن رئيس الدولة بالموافقة على استقالة الحكومة هو الذي ينهي وجودها من الناحية القانونية (٦) وللرئيس أن يقبل الاستقالة أو يرفضها كما حصل عندما قدم السيد سعد الحريري استقالته إلى رئيس الدولة بتاريخ٢٠١٩/١٠/٢٩ والتوجه إلى القصر الرئاسي لتقديم استقالته إلى الرئيس ميشال عون نتيجة التظاهرات التي اجتاحت لبنان ومما تقدم يكون رئيس الدولة أو الجهة المعنية في قبول استقالة رئيس الوزراء اما الاتجاه الآخر فاذهب إلى منح صلاحية قبول الاستقالة إلى البرلمان بعد تقديمها إلى رئيس الدولة كما في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ "لرئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب " (٧) يعني أن الاستقالة تكون نافذة من بعد التصويت عليها وقبولها من مجلس الشعب المصري وهو الجهة التي حددها الدستور بقبول الاستقالة

١- المادة (٣٥) الدستور الاردني ١٩٥٢ م٣٥

٢ - عصام الدبس ،النظم السياسية ،الكتاب الاول ،عمان ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،٢٠١٠،ص٢٤٧

٣ - المادة (٥٠) الدستور الفرنسي ١٩٥٨

٤- حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ،دراسة مقارنة، مصر ، الهيئة العامة للكتاب ، ٢٠١٣ ،ص١٨٢

٥ - هيلين رياض راضي ، اشكاليات استقالة رئيس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد العلمين لسنة ٢٠٢١،ص٧٩

٦ - زهير شكر ،الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ،م٢ ، بيروت ، دون ناشر ، ٢٠٠٦ ،ص٧٨٣

٧ - المادة (١٤٧) الدستور المصري لسنة ٢٠١٤

اما الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ فكان له اتجاه ثالث حيث نصت المادة ٩٨ منه " تعد استقالة رئيس الحكومة ،استقالة الحكومة بكاملها وتقدم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية الذي يعلم بها رئيس مجلس نواب الشعب..." بمعنى أن الجهة الدستورية المخولة بقبول الاستقالة رئيس الدولة وإعلام مجلس النواب يعد إجراء شكلي الا إذا طلب رئيس الحكومة من المجلس التصويت على إعادة الثقة للحكومة لمواصلة أعمالها من جديد وهناك اتجاه رابع مثل العراق حيث سكت الدستور عن تحديد الجهة المختصة بقبول الاستقالة بل أن المشرع الدستوري لم يتطرق لها أصلا لذلك وكما تم الإشارة إليه سابقا فإن رئيس الوزراء في العراق يقدم استقالته إلى رئيس الدولة حسب النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي دون أن تكون هناك صلاحية للرئيس في قبول استقالة رئيس الوزراء بل يتطلب الأمر عرض الاستقالة على البرلمان وتكون نافذة من تاريخ الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس النيابي بعد تحقق النصاب القانوني ([1]) ولأهمية هذا الموضوع فإنه يتطلب تعديلا دستوريا تنظم فيه استقالة رئيس الوزراء والجهة المختصة بقبولها واجراءاتها بشكل صريح غير قابل للاجتهاد والتأويل

المبحث الثاني / أثار استقالة رئيس الوزراء على السلطة التنفيذية

من المبادئ والأعراف الدستورية ان استقالة رئيس الوزراء تؤدي إلى استقالة الحكومة بالكامل وهذه الاستقالة الاخيرة تنتج عنها بعض الآثار ، منها جعل الحكومة حكومة تصريف أعمال فقط وقد يؤدي ذلك إلى إجراء انتخابات مبكرة و تشكيل حكومة جديدة وسنبحث تلك الآثار تباعا في هذا المبحث .

المطلب الاول / استقالة الحكومة

قد تختلف النصوص الدستورية بحسب النظام السياسي لكل دولة حول إجراءات استقالة الحكومة الناتجة عن استقالة رئيس الوزراء ومن سيشغل هذا المنصب عند الخلو أو الاستقالة ولكن من الثابت في الأنظمة الديمقراطية أن الحكومات تتشكل على أساس البرنامج الذي تقدمه والوعود التي قطعها الحزب الفائز على نفسه خلال الانتخابات لذلك فإن استقالة رئيس الوزراء الذي سعى إلى تشكيل حكومته واختياره لأعضاء منسجمين معه قادرين على تنفيذ برنامجه الحكومي.

ستؤثر على الأداء الحكومي بالكامل ومهما كانت اسباب استقالة رئيس الوزراء فإنها ستقضي إلى استقالة الحكومة بالكامل كما هو الحال في الدستور العراقي الحالي عنده سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واقالته([2])وبذات الاتجاه سار الدستور الكويتي الحالي الذي نص على استقالة رئيس مجلس الوزراء او إعفائه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء

[1] - مصدق عادا طالب ، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقالة رئيس الوزراء العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ،مج ١٠ ، ع٢ ، لسنة ٢٠٢٠،ص٢٣٣

[2] - المادة ٦(١/ ثامنا /٣) الدستور العراقي ٢٠٠٥،

او إعفاءهم من مناصبهم ([١]) وهذا ما حصل عمليا عندما قبل أمير الكويت استقالة السيد صباح الخالد رئيس الوزراء والوزراء بناءً على طلب استقالة رئيس الوزراء مما يعني أن الدستور الكويتي جات نصوصه متوافقة مع المبادئ الديمقراطية وهذا ما حصل أيضا عندما قدمت السيدة فاغدا لينا اندرسون رئيسة وزراء السويد استقالتها بعد فشلها في تمرير مشروع قانون الموازنة حيث أدت استقالتها إلى استقالة الحكومة بالكامل وعللت الاستقالة ان حكومة ائتلافية ينبغي أن تستقيل في حال انسحاب حزب منها([٢])

المطلب الثاني / حكومة تصريف الاعمال

تعرف حكومة تصريف الأعمال بأنها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات إلى حكومة محدودة الصلاحيات حيث انها الفترة الانتقالية بين الحكم التنفيذي الإجرائي وحدود تأمين العمل الحكومي في حدوده الإدارية بسبب استقالة الحكومة أو اعتبارها بحكم المستقيلة عنده توافر شروطها حسب النصوص الدستورية والقانونية ([٣]) وكما رأينا في المطلب السابق أن استقالة الحكومة هي نتيجة لاستقالة رئيسها في معظم النصوص الدستورية في الأنظمة البرلمانية ان لم تكن جميعها وهذه الاستقالة تؤدي إلى حتمية تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال وهذه الحالة تعد من الضرورات لاستمرارية الدولة حيث تبقى الوزارة المستقيلة مستمرة في ممارسة أعمالها العادية وهذا ما أخذت به النصوص الدستورية ([٤]) وأن الأعمال العادية التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال في أعمال الوزارة هي الجانب الإداري للحكومة التي لا تنطوي على الالتزام بسياسة جديدة([٥])أي لا تعرض مسؤولية الوزارة أو أحد أعضائها إلى نتائج سياسية ما دامت هذه الوزارة فقدت الثقة التي تتمتع بها من جانب مجلس النواب ولم يعد بوسعها اتخاذ قرارات سياسية([٦])وهذا ما ذهب إليه المشرع الدستوري العراقي أيضا في معالجته لوضع الحكومة المستقيلة اذ نصت الفقرة (٦١/ثامنا /د) على "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكملها يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأعمال اليومية لمدة لا تزيد على ٣٠ يوما إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقا لأحكام المادة(٧٦) من هذا الدستور" أي أن يستمر رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأعمال اليومية ([٧])وقد تم اعتماد هذا النص عنده تقديم السيد عادل عبد المهدي استقالته سنة ٢٠١٩ كون الدستور لم ينظم استقالة رئيس الوزراء كما تمت الإشارة إليه

---

[١] - المادة (١٢٩)الدستور الكويتي ، ١٩٦٢

[٢] - لتفاصيل اكثر زيارة الموقع الالكتروني www.frae24.com

[٣]- محي الدين الشحيمي ، مفهوم حكومة تصريف الاعمال دراسة شاملة ،بحث منشور في الدراسات الامنية ،ع ٧٩، نوفمر ،٢٠١٩ ،ص٣٦١

[٤] - نصت المادة (٢/٦٤) من الدستور اللبناني على (لا تمارس الحكومة المستقيلة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال).

[٥] - رافع خضر صالح وكريم لفته مشاري ، اجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة واثارها في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ،ع٤ ، السنة السابعة ، ٢٠١٥،ص٣٦

[٦] - احمد سعيفان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية ، ط١ ، بيروت ، منشورات الحلبي ، ٢٠٠٨،ص٤٦٥

[٧] - حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي العراقي ، ط٢ ، بغداد ، مكتب نور العين للطباعة ، ٢٠١١ ،ص١٢٧

في المبحث الأول من هذا البحث يعني انه حكومة تصريف الأعمال حكومة مقيدة بما يضمن تصريف الأعمال اليومية لتلك الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة لديمومة الحياة في الدولة وعدم توقفها ([1]) مع الإشارة الى ان مدة ثلاثون يوماً غير كافية بكل الأحوال لتشكيل حكومة جديدة بدلاً عن حكومة تصريف الاعمال لما يتطلبه ذلك من تعقيدات كبيرة اذا ما سلمنا بان حكومة تصريف الأعمال يجب أن تنتهي وفق المدة الدستورية وعدم تمديد تلك المدة تحت أي ذريعة لأن ذلك سوف يؤدي إلى تعطيل الجانب السياسي للحكومة فضلا عن القرارات الاستراتيجية الأخرى التي قد تتعمد بعض الحكومات التهرب من اتخاذها بحجة الاستقالة لأن الواقع السياسي يظهر لنا قيام بعض الحكومات بأعمال مهمة بالرغم من كونها حكومة تصريف أعمال تحت تأثير ظروف استثنائية في حالة الحرب مثلا او الأزمات الاقتصادية ([2])

المطلب الثالث / اجراء انتخابات مبكرة

من المتعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية أن استقالة الحكومة تؤدي إلى حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات مبكرة من قبل السلطة التنفيذية إذاً الدعوة لانتخابات مبكرة مرتبط بحل البرلمان أولا وعند قراءة نصوص الدستور العراقي الحالي لا نجد أية إشارة إلى حل البرلمان على أثر استقالة الحكومة بالكامل بل أن الدستور تجاهل تماما الانتخابات المبكرة على هذا الأساس إلا في اشارته إلى إجراء الانتخابات عند حل البرلمان وفق الآلية التي حددها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥بموجب نص المادة (٦٤) منه (على أن: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ٦٠ يوما من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيل ويواصل تصريف الأمور اليومية) وكان الاحرى بالمشرع الدستوري العراقي أن يجعل حل البرلمان مرتبطا باستقالة الوزارة كنوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا لمبادئ النظام البرلماني إلا أن الواقع العملي الذي حصل عام ٢٠١٩ عند استقالة الحكومة تم الدعوة لانتخابات مبكرة وقد جرت بتاريخ ٢٠٢١/١٠/١٠ ولكن هذه الدعوة كانت نتيجة الضغط الشعبي والجماهيري الذي فرض على الحكومة البديلة التي تشكلت بعد استقالة الحكومة السابقة مما دعا الى اجراء انتخابات مبكرة رغم عدم وجود نصوص دستورية تنص على ذلك وهذا الامر أثار جدلا عميقا حول مدى دستورية إقامة انتخابات مبكرة في العراق إذ لا يوجد نص دستوري واضح ينظم مثل هذا النوع من الانتخابات وإذا كان المشرع الدستوري قد أغفل عن تنظيم استقالة رئيس الوزراء لأنه على ما يبدو لم يكن يتوقع أن تحدث في يوم ما استقالة رئيس وزراء عراقي وذلك بسبب التوافقات السياسية التي تحصل

[1] -غسان لعيبي مناتي ، حكومة تصريف الاعمال ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٠،ص٢١

[2] - قيام حكومة آريوت :Herriot في فرنسا بالطلب من البرلمان التصويت على قانون خاص بتطهير الوضع المالي للدولة كما وصادق البرلمان على عدة اتفاقيات عقدتها الحكومة .المصدر نفسه ، ص١٣

عند تشكيل الحكومة ولكن بعد ما حصل عام ٢٠١٩ لابد من مراجعة النصوص الدستورية و تضمينها النص على إجراءات الاستقالة وأن يترتب على الاستقالة حل البرلمان لأن الحكومة التي تتشكل في النظام البرلماني على أساس الأغلبية السياسية في البرلمان وفي العراق تكون على أساس الكتلة النيابية الأكثر عددا([١]) وبالتالي أن فشل الحكومة في أداء مهامها و استقالتها يعني فشل الكتلة النيابية (الأغلبية)في تلبية طموحات الشعب و تنفيذ برامجها السياسية والحكومية وقد شهدت المملكة المتحدة البريطانية عام ٢٠١٧ إجراء انتخابات مبكرة بناءا على طلب رئيس الوزراء تريزا ماي وتمت الموافقة على طلبها من قبل البرلمان مجلس العموم البريطاني بتصويت شبه إجماعي وكان هذا بعد وقت قصير من البدء الرسمي لعملية الانسحاب من الاتحاد الاوربي([٢]) وبذلك تكون هذه الانتخابات المبكرة هي الثالثة خلال أربعة أعوام وفي النهاية نستطيع القول أن عمل السلطة التنفيذية يستمر خلال استقالة رئيس الوزراء ولكن بصلاحيات مقيدة دستوريا بما ينسجم وتسير امور الدولة اليومية.

المبحث الثالث / آثار استقالة رئيس الوزراء على السلطة التشريعية

من مهام السلطة التشريعية الاساسية ؛التشريع والرقابة ويعد ذلك من المهام الأصيلة في الدساتير الدولية ذات الأنظمة الديمقراطية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات وطبيعة هذا الفصل يتأثر بالنظام الديمقراطي إذا كان نظاما رئاسيا فإن الفصل يكون شبه تام ([٣]) اما النظام البرلماني فان الفصل بين السلطات يكون مرنا([٤]) لذلك تكون أثار استقالة الحكومة واضحة على البرلمان في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية بسبب علاقة التعاون و التوازن بين السلطتين([٥]) ويمكن أن نلمس ذلك من خلال تأثير الاستقالة على العمل التشريعي وكذلك إقرار الموازنة في حال تمت الاستقالة في المواعيد الدستورية لإعداد الموازنة إضافة إلى أثرها على الوظيفة الرقابية للبرلمان وسنبين ذلك من خلال هذا المبحث في ثلاثة مطالب

المطلب الاول /اثار استقالة رئيس الوزراء على العمل التشريعي

[١] - المادة (٧٦) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

[٢] - لتفاصيل اكثر زيارة الموقع الالكتروني:ar.m.Wikipedia.org

[٣] - عبد الغني بسيوني عبدالله ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،ط٢ ، الاسكندرية ، منشاة المعارف ،١٩٩٠،ص١٩٨

[٤] - عصام الدبس ، مصدر سابق ، ص٢٤٣

[٥] - ابراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ،ص١٩٠

تعد الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية للبرلمان حيث يعد صاحب الاختصاص الأصيل والولاية العامة في التشريع سواء أكان تشريعا عاديا أم ماليا وأيضا التصديق على المعاهدات والاتفاقيات بعد إبرامها من قبل الحكومة لتكون على شكل قانون وقد يتبادر إلى أذهان الكثيرين إن استقالة رئيس الوزراء لن تؤثر على الاختصاص التشريعي للبرلمان وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ولكن في التطبيق العملي للنصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجد أن هناك تأثيرا كبيرا على العمل التشريعي حيث نصت المادة ٦٠ على (أولا : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ثانيا : مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجان مختصة) مما يعني انه مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء و عنده تقيد مجلس الوزراء بتصريف الأعمال اليومية سيكون غير قادر على تقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان كما أن مجلس النواب هو الآخر غير قادر على إعداد مشاريع القوانين والتشريعات حسب رأي المحكمة الاتحادية بقراريها (٤٣-٤٤) بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ (جاء في نص قرار المحكمة الاتحادية العراقية إلغاء قانون فك ارتباط دوائر البلديات والأشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠ وذلك لمخالفته أحكام نص المادة ٦٠ من الدستور أن القانون تم تقديمه مقترح من البرلمان وتم إعداد مشروعه داخل البرلمان والتصويت عليه في حين أن تقديم مشروعات القوانين يكون حصرا من خلال رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)وبذلك يكون المشرع الدستوري قد ميز بين مقترح القانون و مشروع القانون وعليه تكون لاستقالة رئيس الوزراء و تحويل الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال أثرا كبيرا على العمل التشريعي لاسيما وأن طالت مدة تصريف الأعمال كما حصل مع حكومة السيد عادل عبد المهدي الذي استمرت حكومته بتصريف الأعمال لأكثر من ستة اشهر لجأ فيها الى الغياب الطوعي عن مجلس الوزراء من خلال رسالته المؤرخة في ٢٠٢٠/٣/٢ والموجهة إلى السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس النواب وهذا النوع من الغياب كان سابقة سياسية لم تعرفها النظم السياسية ولا الدساتير الدولية التي نظمت حالات غياب رئيس مجلس الوزراء أما في العراق فقد تناول النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ حالات غياب رئيس مجلس الوزراء بالمادة (٣) منه ولم يحدد طبيعة الغياب بل عالج حالة الغياب فقط من خلال تخويله احد نوابه او أي من الوزراء لإدارة جلسة مجلس الوزراء ،اما فيما يخص تغيب الوزراء فقد ورد تفصيله بالمادة (١٧/ رابعا) منه إذ حددت بديل الوزير عند غيابه بحالات محددة (١-مهام خارج العراق ٢- التمتع بإجازة اعتيادية ٣- التمتع بإجازة مرضية ٤- اي سبب مشروع) وفي ضوء هذه الحالات الأربعة يكلف الرئيس احد نوابه او الوزراء اضافة لمهامه للقيام بمهمة الوزير الغائب ولم ينص القانون ولا النظام الداخلي على الغياب الطوعي والذي يمكن اعتباره حنث باليمين الدستورية لأنه يؤدي الى تعطيل عمل الوزارات خاصة وهي حكومة تصريف اعمال .

المطلب الثاني / آثار استقالة رئيس الوزراء على اقرار الموازنة

نصت المادة (٦٢/اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره أي ان مشروع قانون الموازنة يجب أن يعد من الحكومة العراقية ومن ثم إرساله إلى البرلمان لغرض إقراره أو إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وكما هو معروف أن الموازنة تعرف بأنها خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالبا سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية([١]) وأيضا الخصائص المهمة للموازنة العامة للدولة أنها إجازة من البرلمان إذا ان الموازنة لا تكتسب صفة المشروعية إلا بعد موافقة السلطات التشريعية عليها وإلا ستبقى قانونيا مجرد مقترحات و تصورات غير قابل للتنفيذ على أرض الواقع ([٢]) ذنيبات، محمد جمال ، علم المالية والتشريع المالي ،٢٠٠٣) ومن خلال ما تقدم نجد أن الحكومة هي المسؤولة عن تقديم مشروع قانون الموازنة وذلك لأنها الأكثر دراية ومعرفة بحجم إيراداتها وما يلزمها للإنفاق خلال السنة المالية ويبقى البرلمان صاحب الاختصاص في إجازة التصرف في المال العام و تنفيذ الموازنة ([٣]) وهذا يعني أن تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال سيحول دون إمكانياتها بتقديم مشروع قانون الموازنة للبرلمان وبالتالي تعطل دور البرلمان في قرار الموازنة خاصة إذا صادف ذلك مع نهاية السنة المالية أو بداية السنة الجديدة ولا يجوز أن تتأخر الحكومة في إعداد الموازنة وإرسالها إلى البرلمان لذلك ذهبت اغلب الدساتير إلى تحديد المدة الزمنية التي يجب تقديم مشروع الموازنة العامة فيها من الحكومة إلى البرلمان وغالبا تكون قبل شهرين من بداية السنة الجديدة او قبل بدء السنة المالية في شهر واحد على الاقل وحسب ما تحدده دساتير الدول([٤])وعند قراءة نصوص الدستور العراقي نجده خلا من النص على تحديد مدة معينة لإلزام الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة وعدم اقرار الموازنة أو تأخرها سيؤثر سلبا على جميع مفاصل الدولة العراقية وهذا ما حصل فعليا في موازنة سنة ٢٠ ٢٠ مما جعل الحكومة تعمل في قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ والذي تم تعديله في القانون رقم ٤ لسنة ٢٠ ٢٠ وهذا التعطيل أيضا ينسحب على عدم اقرا الحسابات الختامية من قبل البرلمان لعدم وجود موازنة.

---

[١] - طاهر الجنابي ،علم المالية العامة والتشريع المالي ،طبعة جديدة ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، ٢٠٠٨،ص١٠٢.

[٢] - محمد جمال ذنيبات ، علم المالية والتشريع المالي ، ط١ ، عمان ، الدار العلمية الدولية ، ٢٠٠٣ ،ص٤٩

[٣] - محمد عبد جري ، واجبات عضو البرلمان وحقوقه دراسة مقارنة ، بغداد ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٤

[٤] - حددت المادة ١٢٤ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤المعدل المدة الزمنية بتسعين يوما قبل بدء السنة المالية ، المادة ١٠٩من دستور البحرين حددت المدة الزمنية بشهرين قبل بداية السنة المالية

المطلب الثالث / آثار استقالة رئيس الوزراء على العمل الرقابي

يقصد بالعمل الرقابي : رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المنوطة بها وفق أحكام الدستور([١]) لذلك يمكن اعتبار العمل الرقابي من الوظائف الأساسية والمهمة للبرلمان بل قد تكون أعمق من ذلك كونها تعد الحجر الأساس في الأنظمة الديمقراطية وأن كانت تختلف بحسب طبيعة النظام السياسي ففي النظام البرلماني تختلف عنه في النظام الرئاسي والنظام المختلط ولكون النظام السياسي العراقي نظاما برلمانيا فسيكون الحديث عن النظام البرلماني الذي تقوم فيه كل سلطة بمراقبة أعمال السلطة الأخرى حتى لا يكون هناك أي سيطرة أو طغيان من أي سلطة على الأخرى و وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على مجموعة من الأدوات الرقابية والوسائل التي يراقب بها البرلمان عمل الحكومة و كما هو حدد النتائج التي تترتب على استخدام تلك الأدوات وكما يلي:-

أولا - السؤال البرلماني

السؤال البرلماني يعني توجيه أسئلة الى الوزراء للاستفسار عن امر يجعله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور([٢]) فالسؤال عبارة عن استيضاح عن مسألة معينة من احد الوزراء قد يهدف إلى لفت نظر الوزير إلى أمر ما في وزارته ([٣]) ومن ذلك يتضح أن السؤال يتكون من شقين الأول يحمل في طياته الاستفهام عن معلومات أو بيانات يطلبها النائب اما الشق الثاني يتضمن المعنى الرقابي اذ يتعمد النائب إلى لفت نظر الوزير لمسألة معينة أو لتلافي خطأ ما ، وقد نظمت الدساتير والأنظمة الداخلية في البرلمانات إجراءات السؤال([٤]) ومن خلال طبيعة السؤال البرلماني فهو اداة رقابية فعالة جدا إذا ما تم استخدامه بشكل صحيح وهذا النوع من الرقابة بالرغم من أهميته إلى أنه نادرا ما يستخدمه النواب في عملهم الرقابي في العراق ([٥])فاذا كان استخدام السؤال قليل جدا في الوضع الطبيعي فكيف سيكون امام حكومة تصريف اعمال مستقيلة .

ثانيا- الاستجواب

الاستجواب من الإجراءات الرقابية البرلمانية المهمة على أعمال السلطة التنفيذية وهو يعني العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسميا وزيرا لتوضيح السياسة العامة للحكومة او توضيح نقطة معينة و يقصد به أيضا محاسبة احد الوزراء او الوزارة بأكملها عن سلوك

---

[١] - محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، الاسكندرية ، دار الجامعة للنشر ، ٢٠٠٢،ص١٢

[٢] - سليمان الطماوي ،مبادئ القانون الدستوري دراسة مقارنة ،القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٦ ، ص٦٢٨ ،ص ١٦٧

[٣] - حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، بغداد ن مطبعة الفائق ، ٢٠٠٨ ،ص٩٥ ، ص٩٧

[٤] - نصت المادة ٦١/سابعا/ أ على السؤال أداة من أدوات الرقابة "لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصه ولكل منهم الإجابة على أسئلة الأعضاء وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة "وكذلك نص الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٠ في المادة ٩٩ منه

[٥] - محمد عبد جري ، مصدر سابق ، ص ٥٨

معين يتصل بالمسائل العامة وقد يتضمن الاستجواب نقدا لسياسة الوزارة والتنديد بها مما يجعله أكثر خطورة من السؤال ([١]) وخطورة الاستجواب هنا تكمن في أنه قد يتضمن تجريح لسياسة الحكومة لذلك تتجه معظم الدساتير إلى احاطته بإجراءات أكثر تعقيدا من السؤال لا نه قد ينتهي إلى طرح الثقة في المستجوب ومن ثم سحبها واقالته من منصبه أو بخلاف ذلك إذا اقتنع البرلمان بإجابة دفاع المستجوب ([٢]) والاستجواب لا يقتصر أمره بين النائب والمستجوب فقط بل قد يمتد إلى مناقشات يحق لكل نائب الاشتراك فيها والاستمرار حتى نهايتها وقد يلجأ النواب إلى نوع آخر من الرقابة نصت عليه المادة (٦١ /سابعا/ب) من الدستور العراقي وهو طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات و يقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس الوزراء او الوزراء موعد للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته لذلك نجد أن أكثر أعضاء البرلمان يحجمون عن استعمال الاستجواب والدليل عدد الاستجوابات خلال السنة الواحدة قليل جدا وهذا يعني أن الأعضاء لا يستعملون حقهم في الاستجواب([٣]) فضلا عن ذلك فإنه أهمية الاستجواب تستخدم بواقع لا يحقق النتائج المرجوة منه في حال تم استخدامه أثناء عمل حكومة تصريف الأعمال لأن الاتهام هنا الذي يثير المسؤولية السياسية ويؤدي إلى سحب الثقة من الوزير الذي أخفق بالدفاع عن نفسه خلال استجوابه غير مجدي كونه مستقيلا وبانتظار تشكيل حكومة جديدة ولكن قد يراعى ذلك في عدم استيزاره مرة أخرى في منصب وزاري لفشله بأداء مهام الدستورية وقد نظم الدستور العراقي إجراءات الاستجواب بموجب المادة (٦١ /سابعا/ج) وجاءت احكامه عامة وفي كل الاحوال نرى ان الاستجواب لا ينسجم مع تكييف الوضع السياسي لحكومة تصريف الاعمال .

ثالثا - التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلمانية وسيلة رقابية مهمة ويستطيع البرلمان من خلال ها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتحرص اغلب الدساتير على النص على هذه الوسيلة الرقابية إلا أن ذلك لا يعني أن عدم النص عليها في الدستور يمنع البرلمان من استخدام هذه الوسيلة في الرقابة([٤]) والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينص على هذه الوسيلة الرقابية إلا النظام الداخلي لمجلس النواب قد نظم إجراءاتها بموجب المادة (٣٢ /ثانيا) منه وكذلك الدستور الأردني جاء خاليا من النص على هذه الوسائل الرقابية المهمة وقد يقوم بالتحقيق نائب واحد كما في النظام السياسي الكويتي والفرنسي وقد يكون العدد أكثر من ذلك كما في مصر لا يقل عدد الأعضاء عن سبعة ([٥]) أما في العراق فإنه عدد أعضاء لجان التحقيق لم يحدد

[١] - جابر جاد نصار ، الاستجواب كوسيلة لرقابة البرلمان على اعمال الحكومة في مصر والكويت ،ط١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩،ص٦

[٢] - سليمان الطماوي و عثمان خليل ، القانون الدستوري ،ط٢،القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٠،ص١٦٧

[٣] - فيصل شطناوي ،وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني ، الاردن ، كلية الدراسات القانونية ، ٢٠٠١،ص١٦

[٤] - محمد كامل ليلة ، النظم السياسية : الدولة والحكومة ، القاهرة ،دار الفكر العربي ،١٩٦٧، ص٣٦١

[٥] - المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري

ضمن النظام الداخلي للبرلمان الا انه نظم اجراءات التحقيق البرلمانية في (المادة ٣٢) منه ولكون إجراءات التحقيق قد تطول كثيرا لذلك من الصعب إجراء التحقيق البرلماني مع حكومة تصريف الأعمال فضلا عن كونها مقيدة بأعمال معينة بعيدا عن القرارات الاستراتيجية التي من الممكن أن تؤدي بها إلى ارتكاب أخطاء جسيمة تستدعي التحقيق ، خاصة وان توصيات اللجان التحقيقية غير ملزمة للبرلمان وإنما يبقى هو صاحب السلطة في تقرير مصير التحقيق البرلماني الذي تكون عقوبته سياسية اما أن تؤدي إلى سحب الثقة عن الوزير الذي تم استجوابه أو إنهاء التحقيق([1]) وهذا الرأي يعزز ما تم ذكره سابقا من عدم جدوى إجراء التحقيق البرلماني مع وزراء حكومة تصريف الأعمال.

رابعا - المسؤولية السياسية

وتعني مسؤولية الحكومة وهي من أهم النتائج وأخطرها التي تترتب على الرقابة البرلمانية بعد ارتكاب الحكومة لأخطاء وأعمال تضر بالمصلحة العامة أو تخالف القواعد الدستورية والقانونية وهي تختلف عن المسؤولية الجنائية او المدنية فالمسؤولية السياسية تكون نتائجها الجزاء السياسي المتمثل بسحب الثقة ثم إقالة الحكومة ويعرفها جانب من الفقه الدستوري بأنها حق البرلمان في سحب الثقة من احد الوزراء او من الحكومة بأكملها مما يؤدي لها اقالة الوزير أو الحكومة نتيجة سحب الثقة منها([2]) مما يعني أن المسؤولية قد تثار فردية تجاه احد الوزراء او تكون تضامنية على أساس تضامن الوزراء جميعا وقد أخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بهذا النوع من الرقابة في المادة (٦١ ثامنا)ورتب إجراءات سحب الثقة من احد الوزراء او رئيس الوزراء الذي يؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة بالكامل وهذا الإجراء يحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال وبالتالي تعطل الدور الرقابي للبرلمان أمام حكومة مقالة مقيدة بتسيير الأعمال اليومية المعتادة للدولة ما يعني ان استقالة الحكومة او إقالتها ترتب نفس الأثر الدستوري في تعطيل الدور الرقابي للبرلمان إذ من غير الممكن أن تثار مسؤولية وزير وهو أصلا مستقيل او مقال بسبب إجراء رقابي سابقا الا أن ذلك لا يعفي الحكومة من المسؤولية عن تصرفاتها التي تضر بالمصلحة العامة من خلال اثارت مسؤوليتها الجنائية امام المحاكم المختصة وقد يلجأ البعض الى القضاء الإداري للطعن في قرارات الوزراء التي تتعارض مع القانون أو اللوائح والأنظمة التي لا تتوافق مع الدستور.

[1] - عبدالله ناصف ،مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية الدولية الحديثة ،القاهرة ،دار الكتاب الجامعي ،١٩٨١، ص٩٥٥

[2] - حميد حنون خالد ، أنظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص

الخاتمة

من خلال ما تم استعراضه بالبحث توصل الباحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وهي :-

اولا / الاستنتاجات

١-تعد استقالة رئيس الوزراء من الحالات التي تؤدي برئيس الوزراء إلى تركه للمنصب بإرادته وهذه الإرادة تؤدي إلى استقالة الحكومة بأكملها و تحولها إلى حكومة تصريف أعمال.

٢-عدم تنظيم استقالة رئيس الوزراء في الدستور العراقي واكتفى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢لسنة ٢٠١٩ بالإشارة إلى حق تقديم الاستقالة من دون النص على الآثار التي تترتب على هذه الاستقالة.

٣-هناك آثار ترتبها استقالة رئيس الوزراء على العمل الحكومي والتشريعي لم يعالجها الدستور العراقي واغفل النص عليها وهذا ما يجعل باب الاجتهادات مفتوح فضلا عن الحاجة إلى تفسيرات المحكمة الاتحادية بهذا الخصوص.

٤-اشارت المادة ١٨ من النظام الداخلي لمجلس الوزراء على تقديم استقالة رئيس الوزراء إلى رئيس الجمهورية وهنا لابد من الإشارة إلى أنه رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية قبول الاستقالة الا بعد موافقة مجلس النواب عليها.

ثانيا / التوصيات

١- الدعوة الى تعديل دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بما يتلاءم مع الواقع السياسي وتضمنه النص على استقالة رئيس الوزراء وأن تقدم تلك الاستقالة إلى البرلمان وتكون مقبولة من تاريخ الموافقة بالتصويت عليها وبخلافه يعد ذلك رفض للاستقالة إذا كانت الأسباب غير مقنعة وعلى رئيس الوزراء أن يستمر في ممارسة أعماله عند رفض استقالته.

٢- أن يصوت البرلمان على الاستقالة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها اليها وبخلافة تكون نافذة بعد مرور المدة اعلاه ويعد رئيس الوزراء مستقيلا من منصبه.

٣- أن تترتب على استقالة رئيس الوزراء استقالة الحكومة بأكملها وتتحول إلى حكومة تصريف أعمال من تاريخ قبول الاستقالة بالتصويت عليها انسجاماً مع مبدأ المسؤولية التضامنية

٤- الدعوة إلى إجراء انتخابات مبكرة خلال مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً من تاريخ قبول الاستقالة، على اعتبار أن الحكومة تستمد شرعيتها من ثقة الأغلبية البرلمانية، وأن تعثرها أو

إخفاقها في تحقيق أهدافها يعكس في الوقت ذاته قصوراً في أداء البرلمان في اختيارها ومنحها الدعم اللازم. ومن ثمّ، فإن هذا التوجه يشكّل ضمانة سياسية تدفع البرلمان إلى تحمّل مسؤولياته في منح الثقة بحذر، خشية الحل، بما ينسجم مع أحد مرتكزات النظام البرلماني القائم على تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

٥- الدعوة الى تعديل الدستور للنص على : يستمر عمل السلطات العامة في العراق ولا يتأثر باستقالة الحكومة وبالاخص السلطة التشريعية، مع تعزيز دورها الرقابي خلال مرحلة تصريف الأعمال، لاسيما في متابعة أداء الحكومة المؤقتة ومنع تجاوز اختصاصاتها.

المصادر

اولا : الكتب

١- ابراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ .
٢- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني ، دراسة مقارنة ،بيروت ،الدار الجامعية للطباعة والنشر ،دون سنة نشر .
٣- احمد سعيفان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية ، ط١ ، بيروت ، منشورات الحلبي ، ٢٠٠٨.
٤- جابر جاد نصار ، الاستجواب كوسيلة لرقابة البرلمان على اعمال الحكومة في مصر والكويت ،ط١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩.
٥- حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ،دراسة مقارنة، مصر ، الهيئة العامة للكتاب ، ٢٠١٣ .
٦- حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، بغداد ،مطبعة الفائق ، ٢٠٠٨ ،ص٩٥ .
٧- حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي العراقي ، ط٢ ، بغداد ، مكتب نور العين للطباعة ، ٢٠١١ .
٨- زهير شكر ،الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ،م٢ ، بيروت ، دون ناشر ، ٢٠٠٦ .
٩- زواقري الطهر، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري المقارن ، ط١ ، الاردن ،دار الحامد للنشر والتوزيع ، ٢٠١٣ .
١٠- سليمان الطماوي ،مبادئ القانون الدستوري دراسة مقارنة ،القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٦ ، ص٦٢٨ .
١١- سليمان الطماوي و عثمان خليل ، القانون الدستوري ،ط٢،القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٠.
١٢- طاهر الجنابي ،علم المالية العامة والتشريع المالي ،طبعة جديدة ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، ٢٠٠٨.
١٣- عبد الغني بسيوني عبدالله ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،ط٢ ، الاسكندرية ، منشاة المعارف ،١٩٩٠.
١٤- عبدالله ناصف ،مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية الدولية الحديثة ،القاهرة ،دار الكتاب الجامعي ،١٩٨١، .
١٥- عصام الدبس ،النظم السياسية ،الكتاب الاول ،عمان ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،٢٠١٠.
١٦- محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، الاسكندرية ، دار الجامعة للنشر ، ٢٠٠٢.

١٧- محمد جمال ذنيبات ، علم المالية والتشريع المالي ، ط١ ، عمان ، الدار العلمية الدولية ، ٢٠٠٣ .
١٨- محمد عبد الحميد ابو زيد ، دوام سير المرافق العامة ، دراسة مقارنة ،ط٢ ،القاهرة ،دار النهضة ، ١٩٩٨
١٩- محمد عبد جري ، واجبات عضو البرلمان وحقوقه دراسة مقارنة ، بغداد ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٤
٢٠- محمد كامل ليلة ، النظم السياسية : الدولة والحكومة ، القاهرة ،دار الفكر العربي ،١٩٦٧.
٢١- محي الدين الشحيمي ، مفهوم حكومة تصريف الاعمال دراسة شاملة ،بحث منشور في الدراسات الامنية ،ع ٧٩، نوفمر ،٢٠١٩ .
٢٢- فيصل شطناوي ،وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني ، الاردن ، كلية الدراسات القانونية ، ٢٠٠١.

ثانيا : الرسائل والاطاريح

٢٣- هيلين رياض راضي ، اشكاليات استقالة رئيس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد العلمين لسنة ٢٠٢١.
٢٤- غسان لعيبي مناتي ، حكومة تصريف الاعمال ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٠.

ثالثا : البحوث المنشورة

٢٥- حامد محمد الصغير ،مفهوم الاستقالة بين العالمين العربي والغربي ، بحث منشورعلى موقعه الشخصي بتاريخ ٢٠١٢/٤/٢٧
٢٦- رافع خضر صالح وكريم لفته مشاري ، اجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة واثارها في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ،ع٤ ، السنة السابعة ، ٢٠١٥.
٢٧- مصدق عادا طالب ، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقالة رئيس الوزراء العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ،مج ١٠ ، ع٢ ، لسنة ٢٠٢٠.

رابعا : الدساتير

٢٨- الدستور الاردني لسنة ١٩٥٤ المعدل
٢٩- دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢
٣٠- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨
٣١- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢

٣٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل
٣٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

خامسا : القوانين والقرارات

٣٤- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٢لسنة ٢٠٢٠
٣٥- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل
٣٦- قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
٣٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٤٣،٤٤) لسنة ٢٠١٠
٣٨- قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٢٠٠٥/٤ بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٣٠
٣٩- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦
٤٠- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩

سادسا : المواقع الالكترونية

٤١- الموقع الالكتروني : ar.m.wikipeda.org
٤٢- الموقع الالكتروني : www.frace24.com