المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة:

يحتل رئيس الوزراء بوصفه مركز الثقل وأداة الحكم والتقرير في الأنظمة البرلمانية أهمية كبيرة فهو المسؤول التنفيذي الحقيقي الذي تقع عليه تبعة الحكم والمسؤولية أمام البرلمان إذ يعد المحور الرئيس للسلطة التنفيذية في النظام السياسي القائم على ثنائية السلطة التنفيذية، أي رئيس الدولة ملكاً أو رئيس جمهورية والوزارة (رئيس الوزراء والوزراء) وهذا الكيان المميز لرئيس الوزراء يعود في حقيقة الأمر إلى تقليص السلطات الفعلية لرئيس الدولة فأصبحت تلك السلطات شرفية أو بروتوكولية مما أفرز ضرورة منح تلك السلطات لرئيس الوزراء الذي يمثل الشطر الثاني للسلطة التنفيذية أو الكفة الثانية لميزان السلطة التنفيذية، إذ يعد عصب السلطة التنفيذية أو العمود الفقري لها إذ يؤدي دوراً مهماً ومحورياً في العملية السياسية وفي سياسة الدولة عموماً وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه إذ تتباين تلك التسمية بين الدول تتشابه في بعضها وتختلف في بعضها الآخر وتتراوح تسميته بين الوزير الأول أو رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو المستشار ويمارس رئيس الوزراء إختصاصات وصلاحيات واسعة في شتىٰ المجالات إذ يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس إجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة البرلمان في أغلب الأحيان .

وفي العراق ورغم كون معظم سلطات رئيس الجمهورية شرفية أو رمزية الاّ إنه من أهم الصلاحيات الدستورية هي تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتخاب رئيس الجمهورية ليتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف وفي حال إخفاق المرشح الأول يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً خلال مدة خمسة عشر يوماً ليعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة وبعد نيله الثقة تبدأ ولايته لرئاسة مجلس الوزراء ويلاحظ عدم تحديد مدة ولاية رئيس مجلس

الـوزراء بـنص صـريح فـي الدسـتور الاّ إن هـذه المـدة تقتـرن فـي الأغلـب بمـدة ولايـة مجلـس النـواب أو قـد تقتـرن بولايـة رئـيس الدولـة والأصـل إن رئـيس مجلـس الـوزراء يسـتمر بمزاولـة عملـه إلـى حـين إنتهـاء المـدة المحـددة لـه فـي الظـروف الإعتياديـة، ولكـن قـد تنتهـي مـدة ولايـة رئـيس مجلـس الـوزراء قبـل المـدة المحـددة لـه فـي حـال سـحب الثقـة منـه مـن قبـل مجلـس النـواب أو خلـو المنصب في حالات الإستقالة والعجز والوفاة .

وبمـا إن رئـيس مجلـس الـوزراء يضـطلع بأعبـاء الحكـم فـي العـراق بوصـفه المحـور الـرئيس للسـلطة التنفيذيـة فـإن موضـوع إنتهـاء مـدة ولايتـه قبـل حلـول أجلهـا عـن طريـق إسـتقالته تمثـل طريـق إسـتثنائي يفتـرض فيـه، ونظـراً لأهميـة منصـب رئـيس مجلـس الـوزراء أن يكـون الدسـتور ملمـاً بكـل تفاصـيله وحيثياتـه الاّ إن المـتمعن فـي نصـوص دسـتور ٢٠٠٥ يجـده لـم يتطـرق إلـى إسـتقالة رئـيس مجلـس الـوزراء بالكيفيـة التـي نظّـم فيهـا إسـتقالة رئـيس الجمهوريـة كونهمـا شـريكين فـي السـلطة التنفيذيـة وكـأن واضـعي الدسـتور قـد إسـتبعدوا إحتمـال لجـوء رئـيس مجلـس الـوزراء إلـى الإسـتقالة، أو إنهـم قـد حـاولوا تجنـب إثـارة هكـذا مواضـيع عنـد كتابـة الدسـتور قـد تكـون محـل خـلاف بـين الكتـل السياسـية فتـؤدي إلـى التنـاحر فـي الـرؤى بـين القابضـين علـى السـلطة وقـد تولّـد عـن ذلـك السـكوت فـي تنظـيم موضـوع الإسـتقالة إلـى إشـكاليات جمـة كـالتطرق إلـى صـور إسـتقالة رئـيس مجلـس الـوزراء الإراديـة منهـا أو القسـرية أي عنـدما تـدفع رئـيس مجلـس الـوزراء أسـباب أو مسـوغات إلـى تقـديم إسـتقالته وهـذا النـوع مـن الإسـتقالة وإن كـان دسـتور ٢٠٠٥ لـم يتضـمن نصـاً صـريحاً حولـه الاّ إن هـذه الصـورة موجـودة ضـمناً فـي الـنظم البرلمانيـة، حتـى مـن غيـر الـنص عليهـا مـن الناحيـة القانونيـة بـل تقتضـيها المبـادئ العامـة والإعتبـارات العمليـة ولا سـيما وإن العديـد مـن الـدول جـاءت دسـاتيرها خاليـة مـن الـنص علـى الإسـتقالة القسـرية الاّ إن الواقـع السياسـي أثبـت إن العديـد مـن رؤسـاء وزراء تلـك الـدول دفعـتهم أحـداث وقضـايا إلـى تقـديم إسـتقالاتهم ومنهـا العـراق فضـلاً عـن صـورة الإسـتقالة الحكميـة التـي تكـون طبقـاً للحـالات الـواردة فـي الدسـتور و لـم يـنص الدسـتور علـى تحديـد الجهـة التـي تقـدم لهـا الإسـتقالة أو التـي لهـا الحـق

بالموافقة عليها وفيما إذا كان ذلك يستوجب موافقة مجلس النواب وفق أغلبية معينة كما لم يتضمن الدستور الإشارة إلى أحكام الإستقالة أو الآثار التي يمكن أن تترتب عليها.

وإنطلاقاً من الدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء ولأهمية منصبه فقد وجدنا من الأهمية بمكان بيان إشكاليات إستقالة رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من حيث كل ما يمكن أن تثيره إستقالته على مؤسسات الدولة ومقارنتها بما موجود في الأنظمة الدستورية المقارنة.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

تتجلى مشكلة الدراسة في تبيان ماهية إستقالة رئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري العراقي والمقارن من حيث إسلوب أو طريقة تقديم رئيس مجلس الوزراء إستقالته أو إستقالة الحكومة إن كانت بصورة تحريرية أو شفاهةً والجهة التي تقدم لها الإستقالة هل هي رئيس الدولة أو البرلمان، فضلاً عن موضوع قبول إستقالة رئيس مجلس الوزراء هل تعد إستقالة نافذة تلقائياً بمجرد تقديمها أو إنها تحتاج إلى موافقة مجلس النواب وفق أغلبية معينة وبالمثل لم يتم التطرق إلى صور إستقالة رئيس مجلس الوزراء الإرادية منها أو القسرية ما خلا الإستقالة الحكمية ولم يبين أحكام إستقالة رئيس مجلس الوزراء الشكلية منها أو الموضوعية كحالة سحب الإستقالة أو إستردادها وحالة تعليق الإستقالة و لم يتم التطرق إلى معالجة آثار الإستقالة سواء تلك المتعلقة منها بالحكومة، كتحوّل الحكومة المستقيلة إلى حكومة تصريف أعمال يومية أم تلك الآثار المتعلقة بالحكومة المنبثقة عقب إستقالة الحكومة الأصيلة وهل تعد حكومة ذات صلاحيات كاملة أو مقتضبة وبالمثل لم يتم معالجة آثار إستقالة رئيس مجلس الوزراء على المؤسسات الدستورية القائمة أي السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان فضلاً عن رئيس الدولة من حيث إستمرار المومأ إليهم بمهامهم الدستورية أو تأثر مراكزهم الدستورية بالإستقالة، ولا سيما أزاء عدم الأهتمام بإجراء الدراسات القانونية الشاملة عن إستقالة رئيس مجلس الوزراء وإن وجدت فهي لا تخرج عن كونها مجرد

إشارة هنا أو دراسة هناك أو بحث موجز لم يتطرق إلى الموضوع من جميع جوانبه وبشكل متكامل.

ثالثاً: فرضية الدراسة:

يسّلم الموضوع بأهمية منصب رئيس مجلس الوزراء بصفته أحد رأسي السلطة التنفيذية يمارس مهامه وفق النظام القانوني المطبق في الدولة وإذا كان ثمة قواعد قانونية تنظم موضوع إستقالة رئيس مجلس الوزراء في أغلب الأنظمة الدستورية الحديثة سواء وردت في نصوص الدستور أم أنظمة داخلية تنظم إستقالته فأن الأمر في العراق يرتكز إلى دستور ٢٠٠٥ النافذ وإلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، لذا جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على الجوانب المهمة لإستقالة رئيس مجلس الوزراء مع الحاجة إلى صدور قانون خاص او نظام داخلي ينظم إستقالته من جميع الجوانب ويعالج كافة الفرضيات التي يمكن أن تطرح وكافة الإشكاليات التي يمكن أن تثور في الواقع السياسي العملي عند إستقالة رئيس مجلس الوزراء أو تعديل نصوص الدستور بحيث يعالج كل تلك الإشكاليات أو الفرضيات.

رابعاً: منهجية الدراسة:

بالنظر لأهمية الموضوع ورغبة منا في تسليط الضوء على تفاصيله كافة فقد إعتمدت مناهج علمية متعددة تتكامل فيما بينها من أجل الوصول إلى مادة البحث والإلمام بأغلب دقائقها وتفاصيلها، فإعتمدنا في هذه الدراسة منهجية البحث التحليلي والمقارن ذلك من خلال تحليل النصوص والإشارة لمواطن الخلل والقوة فيها مقارنين بينهما وفقاً لدستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ وبين النصوص ذات الصلة في الدساتير المقارنة، إذ وقع الإختيار على أربع دول لتكون محلاً للمقارنة لأسباب عدة من بينها ان انظمة الحكم فيها تتأرجح بين النظام البرلماني التقليدي والنظام البرلماني المطور وهي إنكلترا وفرنسا ولبنان ومصر مع الإشارة إلى بعض النصوص الدستورية والتشريعية لدول أُخرى هي (المانيا- السويد-

الاردن– الكويت– الجزائر– تونس– المغرب–الامارات–ليبيا–البحرين–اليمن) إقتضتها منهجية الدراسة في جوانب معينة للإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه.

خامساً: هيكلية الدراسة:

ستتوزع دراستنا لهذا الموضوع على فصلين، يخصص الفصل الأول للتعريف بمضمون إستقالة رئيس مجلس الوزراء وذلك وفقاً لمبحثين، يخصص الأول للتعريف بإستقالة رئيس مجلس الوزراء، والثاني لبيان صور إستقالة رئيس مجلس الوزراء بينما سيخصص الفصل الثاني لبيان أحكام وآثار إستقالة رئيس مجلس الوزراء والذي سيتضمن مبحثين، يخصص الأول لبيان الأحكام الشكلية والموضوعية لإستقالة رئيس مجلس الوزراء، والثاني لبيان آثار إستقالة رئيس مجلس الوزراء ومن ثم الإنتهاء بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات تصب في معالجة أبرز الإشكاليات التي يثيرها موضوع إستقالة رئيس مجلس الوزراء، سائلين الله العلي القدير أن نكون قد وفقنا في هذا الجهد المتواضع.