

مظاهر القصور التشريعي في الدستور العراقي تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء نموذجاً

يمامة محمد حسن كشكول

الجامعة المستنصرية - كلية القانون

وائل منذر البياتي

الجامعة المستنصرية - كلية التربية الاساسية

اكتنفت فترة اقرار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حالة من الاضطراب السياسي التي عادة ماترافق اي مرحلة انتقالية تحمل العديد من المتغيرات السياسية من خلال الانتقال من مرحلة حكم دكتاتوري الى مرحلة جديدة تحمل معالم الديمقراطية ، لذلك كان من الطبيعي ان لا يكون النص الدستوري متكاملًا ومثاليًا لاسباب منها الاستعجال في اقراره وعدم وضوح الرؤية السياسية وضعف الثقافة القانونية الدستورية لواضعيه ، فضلاً عن ان طريقة اقراره بموجب الاستفتاء الشعبي الذي يصوت عليه بنعم او لا، ولايسمح بفرصة لمناقشة بنوده ومواده وتشخيص مواطن النقص فيه. ولعل ما يؤكد كلامنا هي المادة (142) من الدستور التي الزمت مجلس النواب الذي ينتخب بعد اقرار الدستور بتشكيل لجنة تنظر في التعديلات اللازمة لنصوص الدستور، وهذا ان دل على شيء فانه يدل على اقرار الدستور بنفسه بوجود العديد من النصوص التي تحتاج الى معالجة لقصورها او تضمنها مواضع للخلل.

ومن مواضع القصور في دستورنا هو خلوه من الاشارة الى تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء، فهذا المنصب له طبيعة سياسية، وطبيعة ادارية، ومن حق شاغله ان يقرر عدم الاستمرار بهذا المنصب واكتفاءه من العمل في هذا المجال لأي سبب كان ، وهذا يجب ان يكون وفق سياق قانوني منظم، وهو ما يعرف بالاستقالة.

لذلك سنتناول في هذا البحث تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء ونطرح من خلاله رؤية نحاول من خلالها ان نكمل القصور التشريعي والنقص في دستورنا العراقي.

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

كيف يمكن معالجة القصور التشريعي الذي اکتنف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والحاص بتنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء

ومن هذا السؤال البحثي سوف نشق عدة اسئلة بحثية ثانوية...

- 1- ما هو المقصود بالقصور التشريعي.
- 2- ماهي اسباب القصور التشريعي في الدستور العراقي.
- 3- هل يحق لرئيس مجلس الوزراء الاستقالة خلال مدة ولايته .
- 4- من هي الجهة التي تقدم اليها الاستقالة.
- 5- من هي الجهة التي تبت بقبول او عدم قبول الاستقالة.
- 6- ماهي الاجراءات التي تلي قبول الاستقالة .

ومن خلال مناقشة هذه الاسئلة سنحاول الوصول الى امكانية وضع نص تشريعي يتناول تنظيمياً كاملاً لاستقالة رئيس مجلس الوزراء ، لاسيما ان فكرة تعديل الدستور ولحد يومنا هذا مازالت قائمة وممكنة ، لتغير الكثير من الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البلد عن وقت نفاذ هذا الدستور مما يجعل فكرة التعديل واجبة وضرورية.

المبحث الاول

القصور التشريعي واسبابه في الدستور العراقي

مما لا يختلف عليه ان النصوص الوضعية اياً كانت الجهة التي وضعها، ولا يمكن افتراض الكمال والمثالية فيها، الا ان السلطات التشريعية والسلطات المؤسسة على مر الازمنة كانت تحرص على الوصول في عملها الى افضل صياغة للدساتير والقوانين وتكون بعيدة عن اللبس واللغو، وشاملة لكل جانب الموضوع الذي تتناوله.

الا ان هذه الجهود كانت في كثير من الاحيان لاتصل الى ما تصبو اليه من وضع كل التفاصيل اللازمة للاحاطة بما يجب ان يتضمنه الدستور او القانون، وهنا نكون امام ما يسمى بالقصور التشريعي، او الفراغ التشريعي¹، وهو ما سنتناوله في مبحثنا هذا من التعريف به وبيان اسبابه.

المطلب الاول

التعريف بالقصور التشريعي وتمييزه عما يشبهه به

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

الفرع الاول

تعريف القصور التشريعي

لتعريف القصور التشريعي نستعرض اراء العديد من الفقهاء الذين تعرضوا لهذا الموضوع، وقد تناوله كل منهم من وجهة نظر مختلفة تمثل رؤية معينة لكنها جميعاً تتفق في جوهرها، فهناك من وصفه بأنه "الحالة التي يكون فيها النص مقتضياً لا يتضمن كل ما يجب ذكره، وذلك عند اغفال حالة او شرط لازم لتطبيق النص بأنها القصور في التشريع"²، وهناك من عرف القصور في القانون بأنه عدم تضمن النص القانوني لما تقوم به الحاجة الى احكام تفصيلية او جزئية³.

فيما عرفه البعض في معرض الحديث عن القصور في الدستور او ما يسمى ايضاً القصور الدستوري انه "المنطقة التي خلت فيها نصوص الدستور عن تنظيم بعض المسائل الدستورية بطبيعتها"⁴، كما عرف اخرون النقص الدستوري بأنه "هو حالة فقدان الحكم الواجب ذكره او اللفظ او العبارة التي كان من المفروض ادراجها داخل احد النصوص الدستورية"⁵، في حين اتجه جانب من الفقه الى الاقتضاب في التعريف حيث اقتصر على انه " تلك المسائل الدستورية التي اغفل المشرع الدستوري تنظيمها"⁶.

نخلص مما تقدم الى انه القصور التشريعي، او ما يطلق عليه البعض الاغفال التشريعي او الفراغ التشريعي وان كنا نرى ان المصطلح الاخير انما هو اوسع من الاول، لكن بشكل عام نرى ان المقصود به هو "النقص الذي يعتري التشريعات اياً 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".

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

2 د. عبد الرزاق السنهوري واحمد حشمت اوستيت، اصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، بغداد، 1938، ص 207.

3 د. علي جمعة محارب، دور الاجتهاد القضائي في تطوير القاعدة القانونية، بحث منشور في مجلة القضاء، نقابة المحامين، العدد(2-1) بغداد، 1991، ص 101.

4 جابر محمد حجي، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011، ص 314، ذكره د.حسن علي البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري(دراسة تحليلية مقارنة)، معهد العلمين للدراسات العليا،النجف الاشرف، 2021، ص 31.

5 د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011، ص 108.

6 د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 61.

الفرع الثاني

تميز التصور التشريعي عن ما يشته به

ان القصور التشريعي هو فقدان بعض الاحكام الكلية او الجزئية من النص التشريعي، وهو قد يشكل تشابهاً مع بعض العوارض الاخرى التي قد تعترض النصوص التشريعية اياً كان نوعها، فقد يتقارب مع غموض النص او الخطأ في النص سواء كان الخطأ مادي او معنوي، اذ ان النتيجة في هذه الحالات هو صعوبة او استحالة تطبيق النص.

اولاً/ تمييزه عن الغموض في النص التشريعي:-

في بعض الاحيان يكتنف النص التشريعي الغموض وعدم الوضوح وعدم فهم مقصده ، او ان يحتمل النص أكثر من معنى ، وهذا يرجع الى سوء الصياغة التشريعية لهذا النص واستعمال مصطلحات غير واضحة او قطعية المعنى ، والتي ادت الى خلق نص يعتره الغموض في التطبيق ، كأن يكون هناك خطأ في لغة النص كأستخدام حروف العطف او سوء استخدام الجمل الالزامية او التخيرية ، فكان ان ادت الى ارباك النص، او ان تكون الصياغة للنص بكامله غير سليمة مما يجعل القارئ لهذا النص يعجز عن فهم حكمه والمراد منه وبالتالي سوف يعجز عن تطبيقه¹.

والفرق بين الغموض والقصور التشريعيين ان الاول يكون مكتمل النص والحكم، لكن سوء الصياغة ادت الى عدم تمكن القاضي او السلطة التنفيذية من تطبيق النص لعدم اكتمال مفهومه في ذهن كل منها ليس لقصور في الفهم ولكن لصعوبة تحديد المراد من النص بشكل مباشر، وهنا يأتي دور السلطة المختصة بالتفسير² ، والتي تقوم بتفسير النص للوصول الى طريقة لتطبيقه.

اما فيما يتعلق بالقصور التشريعي فلا يمكن تفسيره كون انعدام النص لا يمنح مجالاً للتفسير ، فلا نجد امامنا الا طريق التعديل للنص لاستكمال القصور فيه.

ثانياً/ تمييزه عن الخطأ المادي:-

وهنا يرد في النص خطأ غير مقصود، في طباعته او ان يسهو واضعو النص عن ذكر عبارة او نص لا يستقيم الاخير بدونها مما يؤدي الى صعوبة تطبيقه او استحالتها، وهنا يمكن معالجة هذا الامر عن طريق البيانات التصحيحية، اي ان تعمد نفس السلطة التي اصدرت التشريع ، مثل السلطة المؤسسة التي وضعت الدستور، او السلطة التشريعية التي وضعت القانون، وحتى السلطة التنفيذية التي اصدرت النظام او التعليمات المشوبة بخطأ مادي ، الى اصدار بيان تصحيحي يبين الخطأ المادي ويعالجه بالطريقة الصحيحة.

المطلب الثاني

اسباب القصور التشريعي في الدستور العراقي

لا يختلف اثنان ان اغلب الدساتير تكتب اثر احداث تتطلب اجراء تغيير جوهري في المنظومة القانونية للبلد وعلى راسها الدستور، لذلك قد تكتب تلك الدساتير على نوع من العجالة ، مما يجعلها لاتخلو من التناقض والنقصان والقصور، وهي كثنائها شأن أي عمل وفكر وحمد انساني لاترتقي بأي حال من الاحوال لمرتبة الكمال ، مما يستوجب اعادة النظر بها بعد فترة من وضعها قيد الاختبار من خلال العمل باحكامها ، ومن المعروف ان مسودة دستور العراق لسنة 2005 تم وضعت من قبل لجنة شكلت لهذا الغرض في مدة زمنية قصيرة نسبياً⁽³⁾، وغلب على عضويتها الطابع السياسي لا القانوني ، لكن كان لكل عضو من اعضائها مستشار قانوني يرجع اليه في الامور القانونية ، وهؤلاء تم اختيارهم على اساس من تغليب التوازنات السياسية والطائفية بدلاً من الاسس والكفاءات المهنية والفنية البحتة .

وعلى الرغم من ان المادة (60) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 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 ترويج اعلامي واسع وجاد لفكرة الدستور ومبادئه ، لذلك كان من الصعوبة استلام اراء المواطنين والمتخصصين في الشأن الدستوري في ما يخص الافكار التي يجب ان يتضمنها الدستور، او تعديلاتهم المقترحة بشأن مسودة الدستور، وفي حال استلامها لم تكن محل اعتبار لدى

1 د.محمد شريف حمد، نظرية تفسير النصوص المدنية ، مطبعة الاوقاف، 1979، ص115 وما بعدها.

2 وهي المحكمة الاتحادية العليا اذا كان النص دستوري ، والقاضي المختص او فقهاء القانون ان كان النص تشريع عادي.

(3) الزمت المادة (61) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الجمعية الوطنية بانهاء كتابة مسودة الدستور بتاريخ 2005/8/31.

لجنة كتابة الدستور، كما ان المدة الزمنية التي استغرقها شرح الاسس التي قام عليها الدستور والتي امتدت لشهرين كانت قليلة وغير كافية اطلاقاً للقيام بهذه المهمة⁽¹⁾.

كل هذه الاسباب ادت الى خلق دستور كان عبارة عن محاولة للتوفيق بين افكار عديدة غير متناغمة وقد تصل الى حد التناقض احياناً، فكان الدستور حصيلة حل وسطي بين مجموعة من الافكار المختلفة، التي لم تستطع الاتفاق على جملة من القضايا المختلف عليها، وبالنتيجة فهناك من الامور التي اغفل الدستور معالجتها اما سهواً منه او كون لجنة كتابة الدستور لم تستطع إيجاد صيغة قانونية لهذه الافكار تتناسب مع بقية النصوص الدستورية، فكان الحل ان تتركها بدون تنظيم، وظهر ان محاولة الجمع قسراً بين الافكار المتناقضة في بعض مواد الدستور قد انتج نصوصاً انطوت على طابع متناقض ويستدعي التعديل⁽²⁾.

لقد تضمن الدستور العراقي الكثير من التناقضات في نواح عديدة منه بدءاً من الديباجة التي خلت من اية اشارة تساعد مفسري الدستور على فهم مضامينه، الى بقية الابواب التي اتسمت بالطابع السياسي البعيد عن الفهم القانوني السليم للدساتير، فضلاً عن الكثير من المتناقضات القانونية والنصوص الدستورية التي تخالف المبادئ العامة والثابتة للقانون، ومما يؤكد ذلك اعتراف لجنة كتابة الدستور الضمني بهذه التناقضات والنقائص، حيث ضمنت الدستور نص المادة (142) والتي 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، وتحمل 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 بالالية ذاتها التي اتبعت في الاستفتاء على الدستور.

ان صياغة المادة (142)، هو اعتراف صريح من واضعي الدستور بضعفه ووجود مواطن خلل عديدة فيه، مما يستدعي التعديل واعادة النظر فيه، واستكمال مواضع القصور فيه⁽³⁾.

(1) تأخذ عملية الترويج وشرح مسودات الدساتير عادة مدد زمنية كافية، فـ دستور جنوب افريقيا مثلاً استغرق شرحه لافراد الشعب والترويج له قبل الاستفتاء عليه (18) شهراً.
(2) مارينا سيروفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحراني، مكتبة عدنان، بغداد، 2012، ص 91.
(3) من الاشكاليات التي تثار بشأن الدستور الغموض الذي يكتنف بعض مواد، مما يجعله مسؤولاً عن خلق بعض الازمات السياسية المرتبطة بتفسير هذه المواد، ومن ابرز هذه الاشكاليات وقد تكون اولها هو ربط الدستور توقيتاته بالعملية السياسية من خلال انطلاقه من نقطة واحدة، هي تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات النيابية، وهذا التوقيت انهي الدستور سلطة المؤسسات الدستورية القائمة بما في ذلك مجلس النواب، مجلس الوزراء، رئاسة الجمهورية، مما يؤدي الى دخول العراق في فراغ تشريعي وتنفيذي سببه عدم وجود نصوص محددة المعالم تعالج مثل هذه الاشكاليات، وسد هذا الفراغ يتطلب شروع مجلس النواب المنتخب بالقيام بمهامه، وهنا ينتهي الفراغ التشريعي، ثم تبدأ عملية انتخاب رئيس الجمهورية ثم المباشرة بتشكيل الحكومة التي يبدءها بعملها سوف ينتهي الفراغ التنفيذي، فضلاً عن التوقيتات التي تضمنها الدستور وخرقت لتعذر الالتزام بها بسبب الصراعات السياسية.

ان الامثلة عديدة على غموض الدستور وتناقضاته، منها مثلاً استخدام المشرع الدستوري لتعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) التي يكلف رئيس الجمهورية مرشحها بتشكيل الحكومة، ولكنه لم يعط مفهومًا واضحاً لتلك الكتلة، او يعطها تعريفاً محدداً مانعاً للخلاف، كما لم يشترط كذلك حجماً معيناً لتلك الكتلة، كأن تكون تلك الكتلة التي ينضوي تحت لواءها ثلث او نصف عدد الاعضاء او أكثر مثلاً، وبذلك سيكون الدستور واضحاً وغير قابل للاجتهاد والتأويل، وانما حصل العكس وبقي تحديد الكتلة البرلمانية تحت رحمة تفسير المحكمة الاتحادية العليا الذي اختلف من دورة انتخابية لأخرى بحسب الضغوطات السياسية عليها.

ومن الاشكاليات التي تضمنها الدستور ما نصت عليه المادة (123) التي اجازت ان تفوض المحافظات سلطاتها للحكومة الاتحادية وهذا الامر يتعارض مع اسس نظام اللامركزية الادارية الذي اخذ به الدستور، كما ساوى الدستور بين الاقاليم والمحافظات غير المنظمة 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 ومن اهمها ...

1- لم يصدر قانون يفصل ويحدد الاتهامات الموجهة الى اقطاب السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن الوزراء كما الزت المادة (93) ثامناً من الدستور.

2- لم يصدر قانون النفط والغاز الذي الزمت المادة (112/ اولاً) من الدستور المشرع باصداره.

3- لم يتم تفعيل المادة (140) من الدستور التي كانت تتضمن وجوب اتمام عمليات التطبيع، الاحصاء، وتنتهي بأستفتاء في محافظة كركوك وبقية المناطق المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيها، في تاريخ اقضاه 2007/12/31، وفي الحقيقة انه لم ينجز اي بند من بنود تلك المادة رغم مرور مايزيد عن العقد من الزمن عليها، وهذا أمر خطير في الحقيقة.

4- لم تفعل المادة (106) من الدستور التي نصت على تأسيس هيئة عامة بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتأكد من الاستخدام الافضل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضان شفافية وعدالة تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم وفق النسب المقررة، ان هذه الهيئة لو كان قد قدر لها ان تشكل لحقتت عدالة في التوزيع للمنع والمساعدات والقروض الولوية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم ولحققت الرفاه العام والرقابة على حسن التصرف بالمال العام.

ان الظروف التي تمت في ظلها كتابة دستور العراق لسنة 2005 كان لها ابلغ الأثر في ظهور دستور نتلمس فيه مواضع قصور عديدة ، اذ لم يكن هناك نظرة قانونية وسياسية متكاملة من قبل لجنة وضع الدستور، ولا يمكننا إغفال ما للتجاذبات السياسية بين القوى السياسية التي كانت تبسط سطوتها على الساحة السياسية في ذلك الوقت من تأثير لا يستهان به على لجنة كتابة الدستور ، ناهينا عن الظروف العامة التي تلت تغيير النظام السياسي للبلاد في عام 2003، ولا يمكن انكار ما يعاينه البلد من نتائج التصور والتناقض في نصوص الدستور التي انتجت اثاراً سلبية وعكسية على الواقع العراقي.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لمنصب رئيس مجلس الوزراء

في الدستور العراقي

لقد نظم الدستور العراقي لسنة 2005 منصب رئيس مجلس الوزراء من حيث اختياره واختصاصاته ، وهذا ماستناوله في مبحثنا 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 آلية معينة رسمها الاخير تتوافق مع النظام البرلماني الذي اقره الدستور بموجب المادة الاولى منه، لكن الاختيار لهذا المنصب لا يكون بشكل عشوائي ولكن على اساس شروط حددها الدستور لتولي هذا المنصب ...

الفرع الاول

شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء

لقد حددت المادة (77/اولاً) من الدستور الشروط اللازمة لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء، اذ نصت هذه المادة على " يشترط في رئيس مجلس الوزراء مايشترط في رئيس الجمهورية ، وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية او مايعادلها ، وتم الخامسة والثلاثين من عمره".
هنا نجد ان المادة أعلاه قد أحالت تحديد الشروط الى المادة (68) من الدستور، وعند النظر الى هتتين المادتين والجمع بينها نخلص الى ان شروط تولي منصب رئيس الوزراء هي ..

- 1- عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين.
 - 2- كامل الاهلية وأتم الخامسة والثلاثين من العمر.
 - 3- ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن.
 - 4- غير محكوم عليه بجرمة مخلة بالشرف.
 - 5- ان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او مايعادلها.
- وهنا يجدر الاشارة انه فيما يخص الشرط الاول من شروط التولي، فانه تنطبق عليه المادة (18/رابعاً) من الدستور التي اجازت تعدد الجنسية للعراقي لكنها اوجبت على من يتولى منصباً سيادياً او امنياً رفيعاً التخلي عن اية جنسية اخرى مكتسبة ، ومما لاشك فيه ان منصب رئيس مجلس الوزراء هو منصب سيادي، مما يجعل نص هذه المادة واجبة التطبيق عليه.

الفرع الثاني

آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء

لم يشذ الدستور العراقي لسنة 2005 عن السياق المعتاد في النظام البرلماني الذي اقره كمنظومة سياسية له بموجب المادة الاولى منه ، حيث رسم طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء ضمن نفس الاطار ، اذ قررت المادة (76) منه ان يقوم رئيس الجمهورية بعد انتخابه¹ ، وخلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً، لتشكيل مجلس الوزراء ، حيث يقوم المرشح بتسمية اعضاء وزارته وذلك خلال مدة لا تتجاوز الثلاثون يوماً من تاريخ التكليف² .

وإذا اخفق رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة خلال المدة المحددة دستورياً ، فإنه يصار الى تكليف مرشح اخر لرئاسة الوزراء من قبل رئيس الجمهورية لتشكيل مجلسه خلال نفس المدة المذكورة اعلاه³ .

وبعد ان يستكمل المرشح تشكيل الوزارة، في المرة الاولى او الثانية، فيصار 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 من مرشحي الوزارات بالاغلبية المطلقة⁴ .

وفي حال لم تحز الوزارة على الثقة بالاغلبية المطلوبة، يصار الى ان يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً مختلفاً لتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم نيل الثقة⁵ .

هذا مناض عليه الدستور من الاجراءات الخاصة باختيار رئيس مجلس الوزراء، اما النظام الداخلي لمجلس النواب، فقد حدد في المادة (49) منه اجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامج الوزارات، اذ لم تخرج اجراءاته عن تلك التي حددها الدستور ، لكنها بينت ان المنهج الوزاري الذي يقدمه رئيس مجلس الوزراء مع اسماء وزراءه المرشحين لنيل الثقة من مجلس النواب، يحال الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لاعداد تقرير يقدم الى المجلس قبل طرحه مع الكابينة الوزارية للتصويت عليه⁶ .

وهكذا يسمى مرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً رئيساً لمجلس الوزراء بعد نيل ثقة البرلمان لوزراءه وللمنهج الوزاري الذي يقدمه، وهذه الاجراءات التي سبق تناولها ترتبط ارتباطاً وثيقاً باختيار رئيس مجلس الوزراء ، لانه اذا لم يحصل الوزراء الذين يختارهم مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً أو المنهج الوزاري الذي يقدمه على ثقة مجلس النواب فان ذلك يحكم بعدم اختياره هو شخصياً كرئيس للمجلس ، فاختياره وانتخابه مرتبط بشكل اساسي باختيارهم والموافقة عليهم ، وتجدر الاشارة ان سلطة رئيس مجلس الوزراء في اختياره لوزراءه تكون مقيدة بالاوضاع الخاصة بالحزب الذي ينتمي اليه، اي حزب الاغلبية ، او بترتيب العلاقات مع الاحزاب المتألفة في حال لم يحصل حزب معين على الاغلبية التي تؤهله لتشكيل الحكومة⁷ .

وهنا قد يطرح سؤال حول مدى التزام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً، هل هو ملزم بتكليف المرشح نفسه ام له حرية الرفض والطلب من الكتلة النيابية الاكثر عدداً تقديم مرشح آخر؟؟

نرى ان نص المادة (76) من الدستور يظهر وجوب التزام رئيس الجمهورية بتكليف المرشح الذي تقدمه هذه الكتلة النيابية ، لكن الواقع السياسي يظهر لنا حصول حالات رفض فعلية من رئيس الجمهورية لتكليف المرشح واستبداله بمرشح اخر في عامي (2006, 2014) ، وهذا يظهر حرية رفض او قبول التكليف من قبل الرئيس، اذ رفض رئيس الجمهورية (جلال طالباني) تكليف مرشح الائتلاف العراقي الموحد(ابراهيم الجعفري) عام 2006، واستبدل

1- المادة (76/اولاً، ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2 المادة (76/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3 المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005. ويقصد بالاغلبية المطلقة هي تحقق التصويت باغلبية النصف زائداً واحد من العدد الكلي لمجلس النواب بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد.

4 المادة (76/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

5 المادة (49/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

6 د.محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية ، العائك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2008 ، ص127.

7 د. عدنان عاجل ، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني، 2015، ص98.

بدلاً منه (نوري المالكي)، اما في عام 2014 فقد رفض رئيس الجمهورية (فؤاد معصوم) تكليف مرشح التحالف الوطني (نوري المالكي) واستبدل بدلاً عنه (حيدر العبادي)¹، وهذا يؤشر لنا جلياً باحتمال امكانية حصول حالات رفض مماثلة في المستقبل.

المطلب الثاني

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء

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

اولاً/ اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:-

حدد الدستور اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في مواضع عدة من مواده ، وبالنظر الى نصوص الدستور ، يمكن ان نستخلص الاختصاصات

التالية ...

- 1- رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة².
- 2- يقوم بمنصب القائد العام للقوات المسلحة³.
- 3- يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب⁴.
- 4- دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ، لتداول اي موضوع طارئ⁵.
- 5- طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً، لانجاز المهام التي تستدعي ذلك⁶.
- 6- ادارة شؤون البلد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ⁷.
- 7- طلب حل البرلمان بعد موافقة رئيس الجمهورية، على ان لا يكون هذا الطلب مقدم خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء⁸.

ثانياً/ اختصاصات مجلس الوزراء:-

نصت المادة (80) من الدستور على صلاحيات مجلس الوزراء ، حيث حددتها بالاختصاصات التالية...

- 1- " تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والأشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- 2- اقتراح مشاريع القوانين.
- 3- إصدار الأظمة والتعليقات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
- 4- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
- 5- 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.
- 6- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله".

1 د. عدنان عاجل، المصدر السابق ، ص98 وما بعدها .

2 المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3 المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

4 المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

5 المادة (58/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

6 المادة (58/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

7 المادة (61/تاسعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

8 المادة (64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

المبحث الثالث

نقص التنظيم الدستوري لاستقالة رئيس مجلس الوزراء

سبق وان بينا سابقاً ان الدستور العراقي قد جاء خالياً من الاشارة الى تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء ، وهذا يعد قصوراً تشريعياً مهماً، اذ لا يمكن الجزم بالزام بقاء شاغل هذا المنصب حتى انتهاء مدة تكليفه ، بل يمكنه شأنه شأن أي مكلف بخدمة عامة ان يقدم استقالته او اعفائه من التكليف بالمنصب الذي يشغله اذا رغب بذلك، لاسيما وان المادة (75/اولاً) من الدستور تجيز لرئيس الجمهورية ان يقدم استقالته الى رئيس مجلس النواب، ورئيس الجمهورية هو رئيس الشق الثاني للسلطة التنفيذية¹.

وقد تناول الدستور مسألة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ضمن وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، وهذا بالطبع لا يكون الا نتيجة ثبوت تقصير من الاخيرة في اداء مهامها الموكلة اليها. لكننا في هذا البحث نتناول مسألة الاستقالة المقدمة من رئيس مجلس الوزراء نفسه وبشكل طوعي نابع عنه شخصياً.

المطلب الاول

طلب الاستقالة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء

كان من اللازم لمجلس الوزراء باعتباره احد شقي السلطة التنفيذية ان صدر له نظاماً داخلياً ينظم العمل داخل هذه السلطة بشكل مفصل ، وكان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة باصدار الانظمة استناداً للمادة (80/ثالثاً) من الدستور ، فقد اصدر النظام رقم (8) لسنة 2014.

وقد خلا هذا النظام مع الاسف من الاشارة الى استقالة او اعفاء رئيس مجلس الوزراء، وكان يتضمن العديد من الهفوات التي ادت الى ان يصدر مجلس الوزراء نظاماً داخلياً جديداً له ، وهو النظام المرقم (2) لسنة 2019، وقد جاء في هذا النظام اشارة عابرة وبسيطة الى الاستقالة حيث جاء في المادة (18/ اولاً) ان "يقدم الرئيس طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية".

وقد كانت هذه الاشارة مقتضبة الى درجة كبيرة ، وهذا امر معيب ، اذ ان النظام الداخلي لأي من السلطات الدستورية يفترض به ان يفصل لآلية العمل في كل من هذه السلطات بشكل كامل ويحيط بجوانب العمل فيها بشكل كافي ، لكن اقتضاب النص هنا بصدد اعفاء رئيس مجلس الوزراء اثار التساؤل حول فرضيات عديدة مرافقة لطلب الاعفاء²، وهذه الفرضيات هي....

- 1- هل من حق رئيس الجمهورية رفض طلب الاعفاء ، ام ان دوره في هذا الامر دور شكلي مقتصر على استلام الطلب .
 - 2- اذا كان لرئيس الجمهورية خيار الرفض او القبول ، فماهي المدة المحددة للبت في طلب الاعفاء.
 - 3- من يحل محل رئيس مجلس الوزراء لحين انتخاب البديل عنه، هل هو نائبه، ام رئيس الجمهورية.
 - 4- ماهي المدد الدستورية المحددة لانتخاب رئيس وزراء جديد، هل يمكن القياس على المدد الدستورية المحددة في المادة (76/ ثانياً) الخاصة بتكليف المرشح الجديد لرئاسة مجلس الوزراء والمحددة بخمسة عشر يوماً، ام يجب ان يصار الى تحديد مواعيد جديدة.
- كل هذه التساؤلات تطرح نفسها في هذا المقام ، لان عملية اعفاء رئيس وزراء ستخلق حالة من فراغ منصب رئيس السلطة التنفيذية ، وهذه السلطة هي كما هو معروف المحرك الاكبر لمفاصل الدولة كلها فلا يمكن ان يبقى منصب بهذه الاهمية شاغراً ، لان ذلك يخلق تبعات تؤثر على كل وزارات الدولة ووزاراتها.

المطلب الثاني

الواقع العملي لاستقالة رئيس مجلس الوزراء

الحقيقة ان حالة اسقالة رئيس مجلس الوزراء لم تكن مجرد فرضية او نص دستوري غائب، او مجرد حبر على ورق، بل ان الواقع الدستوري العراقي قد شهد واقعة تقديم السيد (عادل عبد المهدي لاستقالته في كانون الثاني 2019، بعد اقل من سنة من تكليفه بهذا المنصب، وذلك اثر الاحتجاجات الشعبية الغاضبة التي انطلقت في تشرين الاول 2019 ، والتي طالبت بالاطاحة برئيس مجلس الوزراء، كونه مسؤولاً عن تردي الخدمات والواقع المعيشي للافراد، وبعد قرابة الشهرين من الاحتجاجات قام السيد (عادل عبد المهدي) بتقديم استقالته من منصبه استجابة لطلب المرجعية الدينية وحققاً لدماء الشعب كما صرح هو قبيل تقديم الاستقالة.

1 المادة (66) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2 لاسيما وان النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2019 قد فصل لحالات اعفاء الوزراء بشكل مفصل ودقيق ، فأبها أكثر أهمية وأجدر بالتفصيل منصب الوزير ام منصب رئيس مجلس الوزراء.

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 (18/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء. 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 رجح في الاستشارة الى القاضي (مدحت المحمود) رئيس المحكمة الاتحادية العليا، حول الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة، فكان رد الاخير انه يجب تقديمها الى مجلس النواب باعتبارها الجهة التي منحته الثقة في التكليف¹. هذا ما يثير لدينا التساؤل حول القيمة القانونية 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 تبعات ابداء الرأي هذا في حال لو قدم طلب تفسير رسمي الى المحكمة الاتحادية ، وهل كانت موجبة لتسني رئيس المحكمة باعتبار ابداءه لرأي سابق في الموضوع نفسه، وماهو أثر التسني على سير عمل المحكمة.

ونحن نرى ان هذه الفتوى لا قيمة قانونية لها، اولاً ، 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، وثانياً ، لان الفتوى الشفوية التي اصدرها القاضي (مدحت المحمود) كانت مخالفة لنص صريح ومكتوب وهو نص المادة (18/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

من جانب اخر فانه اذا رجعنا الى قاعدة توازي الاختصاصات التي اعتمد عليها القاضي (مدحت المحمود) في فتواه آفة الذكر، فانه يجب ان تقدم الاستقالة الى السيد رئيس الجمهورية، ويقوم الاخير باحالتها 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 (76/ رابعاً) من الدستور، وهذا ما نذهب اليه في رأينا الشخصي.

الختامة

بعد ان ناقشنا في البحث القصور التشريعي في تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005، نجد انه استكمالاً للفائدة يجب ان نضع نصوصاً بديلة تستكمل القصور الموجود لتنظيم هذا الموضوع ، وهذه النصوص يمكن ان تدرج ...

- 1- في مواد الدستور ضمن النصوص المنظمة للسلطة التنفيذية، في حال تعديل الدستور، حيث ان فكرة التعديل قائمة منذ نفاذ الدستور في عام 2006، بموجب المادة (142)، ولحد اليوم فان الفكرة مازالت ممكنة التنفيذ خاصة في ظل وجود وعمل لجان التعديل المتخصصة والمشكلة في رئاسة الجمهورية ومجلس النواب.
- 2- اذا 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، فانه يمكن ان نذهب الى ادراج المواد المنظمة للاستقالة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019، اذ ان تعديل النظام الداخلي هو بالتأكيد أكثر سرعة ويسراً من تعديل الدستور .

وستقدم ادناه نصوصاً مقترحة لتنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء ...

المادة ()

- 1- يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية.
 - 2- لمجلس النواب قبول طلب الاعفاء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ احالتها من الرئيس.
 - 3- يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محله حين منح الثقة برئيس مجلس الوزراء المكلف.
 - 4- تعد الوزارة مستقبلية بمجرد قبول طلب الاستقالة ، وتعتبر وزارة تصريف اعمال لغرض تسيير الامور اليومية.
- هذا النص المقترح لتنظيم الاستقالة وفق رؤيتنا الدستورية، ونأمل ان تأخذ لجنة التعديلات الدستورية او مجلس الوزراء بهذا التعديل تلافياً للقصور التشريعي الموجود.

1 ينظر...حكومة عبد المهدي.. استقالة للرئيس او ثقة يسحبها برلمان العراق (الاطار القانوني)، مقال منشور على موقع وكالة الاتاوصل الاخبارية ، الموقع الالكتروني <https://www.aa.com.tr/ar>، وكذلك ينظر د.علي محمدي ، استقالة رئيس مجلس الوزراء والأثر المترتب عليها ، مقال منشور على موقع شبكة النبا المعلوماتية ، الموقع الالكتروني <http://m.annabaa.org/contactus>

المصادر

- 1- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 2- جابر محمد حجي، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011.
- 3- د. حسن علي البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، 2021.
- 4- حكومة عبد المهدي.. استقالة للرئيس او ثقة يسحبها برلمان العراق (الاطار القانوني)، مقال منشور على موقع وكالة الاناضول الاخبارية، الموقع الالكتروني <https://www.aa.com.tr/ar>
- 5- د. عبد الرزاق السنهوري واحمد حشمت اوستيت، اصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، بغداد، 1938.
- 6- د. عدنان عاجل، المآزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني، 2015.
- 7- د. علي جمعة محارب، دور الاجتهاد القضائي في تطوير القاعدة القانونية، بحث منشور في مجلة القضاء، نقابة المحامين، العدد (1-2) بغداد، 1991.
- 8- د. علي مهدي، استقالة رئيس مجلس الوزراء والأثر المترتب عليها، مقال منشور على موقع شبكة النبا المعلوماتية، الموقع الالكتروني <http://m.annabaa.org/contactus>
- 9- د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011.
- 10- ماريانا سيروفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراي، مكتبة عدنان، بغداد، 2012.
- 11- د. محمد شريف حمد، نظرية تفسير النصوص المدنية، مطبعة الاوقاف، 1979.
- 12- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 13- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 14- النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 15- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.