



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
معهد العلمين للدراسات العليا  
قسم القانون

إشكاليات استقالة رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور  
جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)

رسالة تقدمت بها الطالبة  
هيلين رياض راضي

إلى معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل  
درجة الماجستير في القانون

بإشراف

الأستاذ الدكتور

ساجد محمد الزاملي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة يوسف : الآية (٧٦)

# الإهداء

إلى من ساندتني في صلاتها ودعائها ..... إلى من سهرت تثير دربي  
إلى من تشاركني افراحي واحزاني ..... إلى نبع العطف و الحنان إلى أجمل  
ابتسامة في حياتي ، إلى اروع امرأة في الوجود : أمي الغالية  
إلى من علمني أن الدنيا كفاح..... وسلاحها العلم والمعرفة  
إلى الذي لم يخل علي بأي شيء ..... إلى من سعى لأجل راحتي ونجاحي  
إلى أعظم وأعز رجل في الدنيا: أبي العزيز  
إلى رفيق دربي واملي في الحياة ..... زوجي الغالي  
زهور قلبي ..... بناء المستقبل ..... أولادي  
إلى اساتذتي وجميع من آزرني من أقاربي وأصدقائي  
أهدي جهدي المتواضع هذا

# شكر و عرفان

﴿ وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ ۗ ﴾ (سورة النمل الآية: ٤٠).

الحمد لله والشكر مثلما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه وعدد خلقه ورضا نفسه وزنة عرشه ومداد كلماته على أن من علي بانجاز هذه الرسالة والصلاة والسلام على افضل الخلق نبينا محمد وآله وصحبه وسلم تسليماً كثيراً.

لا يسعني إلا أن اشيد بالفضل واقر بالمعروف لكل من ساهم في انجاز هذه الرسالة واخص بالذكر .....

استاذي الفاضل الاستاذ الدكتور ساجد محمد الزالمي الذي تفضل مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الرسالة على ما خصني به من التوجيه والتصويب وما علمني من فيض إنسانيته وخلقته الرفيع ومستواه الراقي والذي قدم لي كل أنواع الدعم والمساعدة ورفدني بالمصادر المختلفة فجزاه الله خير الجزاء.

واتقدم بجزيل الشكر إلى اساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا الذين كان لهم الفضل الكبير علي واتقدم بالشكر والإمتنان إلى موظفي مكتبة العتبة الحسينية وأخص بالذكر الست فاطمة و اشكر كل من لم يتسن لي ذكرهم ممن مدوا يد العون لي من قريب أو بعيد وجزاهم الله عني الجزاء الاوفى.

واتقدم بالشكر إلى ابنتي زهراء شكراً خاصاً

الباحثة

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية القرآنية
ب	الاهداء
ج	شكر وعرفان
د-هـ	فهرست المحتويات
١	المقدمة
٧٤-٦	<b>الفصل الاول: ماهية استقالة رئيس مجلس الوزراء</b>
٦	المبحث الاول: مفهوم استقالة رئيس مجلس الوزراء
٧	المطلب الاول: تعريف استقالة رئيس مجلس الوزراء
٧	الفرع الاول: تعريف الاستقالة
١١	الفرع الثاني: اركان الاستقالة وشروطها
٢٦	المطلب الثاني: ذاتية الاستقالة
٢٦	الفرع الاول: تمييز الاستقالة عن الاقالة
٣٣	الفرع الثاني: تمييز الاستقالة عن الغياب
٣٧	المبحث الثاني: صور استقالة رئيس مجلس الوزراء
٣٨	المطلب الاول: الاستقالة الاختيارية والقسرية
٣٩	الفرع الاول: مضمون الاستقالة الاختيارية
٤٦	الفرع الثاني: الفرق بين الاستقالة الاختيارية والقسرية
٥٥	المطلب الثاني: الاستقالة الحكمية
٥٦	الفرع الاول: مفهوم الاستقالة الحكمية وتمييزها عما يشتهر بها
٦٣	الفرع الثاني: حالات الاستقالة الحكمية

١٤٣-٧٥	<b>الفصل الثاني: احكام واثار استقالة رئيس مجلس الوزراء</b>
٧٥	المبحث الاول: احكام استقالة رئيس مجلس الوزراء
٧٦	المطلب الاول: الاحكام الشكلية (الاجرائية) لاستقالة رئيس مجلس الوزراء
٧٧	الفرع الاول: الجهة التي يقدم لها طلب الاستقالة
٩٣	الفرع الثاني: إجراءات تقديم طلب الاستقالة والبيانات الواجب توفرها فيها
١٠٠	المطلب الثاني: الاحكام الموضوعية لاستقالة رئيس مجلس الوزراء
١٠٠	الفرع الاول: الاحوال الطارئة على الاستقالة
١٠٥	الفرع الثاني: موانع الاستقالة
١١٠	المبحث الثاني: اثار استقالة رئيس مجلس الوزراء
١١٠	المطلب الاول: اثار استقالة رئيس مجلس الوزراء على الحكومة
١١١	الفرع الاول: تحويل الحكومة المستقلة إلى حكومة تصريف اعمال
١٢٢	الفرع الثاني: ولاية عمل الحكومة المنبثقة مكل لولاية عمل الحكومة المستقلة
١٣١	المطلب الثاني: اثار استقالة رئيس مجلس الوزراء على ممارسة المؤسسات الدستورية القائمة لمهامها الدستورية
١٣٢	الفرع الاول: اثار استقالة رئيس مجلس الوزراء على ممارسة السلطة التشريعية لمهامها الدستورية
١٣٧	الفرع الثاني : اثار استقالة رئيس مجلس الوزراء على ممارسة رئيس الدولة لمهامه الدستورية
١٤٤	الخاتمة
١٤٩	المصادر
A	الملخص باللغة الانجليزية

# المقدمة

## أولاً: موضوع الدراسة:

يحتل رئيس الوزراء بوصفه مركز الثقل وأداة الحكم والتقدير 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 شتى المجالات إذ يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسر إجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة البرلمان في أغلب الأحيان .

وفي العراق ورغم كون معظم سلطات رئيس الجمهورية شرفية أو رمزية إلا 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 يوماً 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 نبيله الثقة تبدأ ولايته لرئاسة مجلس الوزراء ويلاحظ عدم تحديد مدة ولاية رئيس مجلس

الوزراء بنص صريح في الدستور الآ إن هذه المدة تقترن في الأغلب بمدة ولاية مجلس النواب أو قد تقترن بولاية رئيس الدولة والأصل إن رئيس مجلس الوزراء يستمر بمزاولة عمله إلى حين إنتهاء المدة المحددة له في الظروف الإعتيادية، ولكن قد تنتهي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء قبل المدة المحددة له في حال سحب الثقة منه من قبل مجلس النواب أو خلو المنصب في حالات الإستقالة والعجز والوفاة .

وبما إن رئيس مجلس الوزراء يضطلع بأعباء الحكم في العراق بوصفه المحور الرئيس للسلطة التنفيذية فإن موضوع إنتهاء مدة ولايته قبل حلول أجلها عن طريق إستقالته تمثل طريق إستثنائي يفترض فيه، ونظراً لأهمية منصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون الدستور ملماً بكل تفاصيله وحيثياته الآ إن المتمعن في نصوص دستور ٢٠٠٥ يجده لم يتطرق إلى إستقالة رئيس مجلس الوزراء بالكيفية التي نظم فيها إستقالة رئيس الجمهورية كونهما شريكين في السلطة التنفيذية وكأن واضعي الدستور قد إستبعدوا إحتمال لجوء رئيس مجلس الوزراء إلى الإستقالة، أو إنهم قد حاولوا تجنب إثارة هكذا مواضيع عند كتابة الدستور قد تكون محل خلاف بين الكتل السياسية فتؤدي إلى التناحر في الرؤى بين القابضين على السلطة وقد تولد عن ذلك السكوت في تنظيم موضوع الإستقالة إلى إشكاليات جمة كالتطرق إلى صور إستقالة رئيس مجلس الوزراء الإرادية منها أو القسرية أي عندما تدفع رئيس مجلس الوزراء أسباب أو مسوغات إلى تقديم إستقالته وهذا النوع من الإستقالة وإن كان دستور ٢٠٠٥ لم يتضمن نصاً صريحاً حوله الآ إن هذه الصورة موجودة ضمناً في النظم البرلمانية، حتى من غير النص عليها من الناحية القانونية بل تقتضيها المبادئ العامة والإعتبرات العملية ولا سيما وإن العديد من الدول جاءت دساتيرها خالية من النص على الإستقالة القسرية الآ إن الواقع السياسي أثبت إن العديد من رؤساء وزراء تلك الدول دفعتهم أحداث وقضايا إلى تقديم إستقالاتهم ومنها العراق فضلاً عن صورة الإستقالة الحكيمة التي تكون طبقاً للحالات الواردة في الدستور و لم ينص الدستور على تحديد الجهة التي تقدم لها الإستقالة أو التي لها الحق

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.

وانطلاقاً 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 من حيث أسلوب 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 المستقبلية إلى حكومة تصريف أعمال يومية أم تلك الآثار المتعلقة بالحكومة المنبثقة عقب إستقالة الحكومة الأصلية 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:

يسلم الموضوع بأهمية منصب رئيس مجلس الوزراء بصفته أحد راسي 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 يركز 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 والإمام بأغلب دقائقها وتفصيلها، فإعتمدنا في هذه الدراسة منهجية البحث التحليلي والمقارن ذلك من خلال تحليل النصوص والإشارة لمواطن الخلل والقوة فيها مقارنة 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 أنظمة الحكم فيها تتأرجح بين النظام البرلماني التقليدي والنظام البرلماني المطور وهي إنكلترا وفرنسا ولبنان ومصر مع الإشارة إلى بعض النصوص الدستورية والتشريعية لدول أخرى هي ( المانيا- السويد-



الأردن - الكويت - الجزائر - تونس - المغرب - الإمارات - 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 وأثار إستقالة رئيس مجلس الوزراء والذي سيتضمن مبحثين، يخصص الأول لبيان الأحكام الشكلية والموضوعية لإستقالة رئيس مجلس الوزراء، والثاني لبيان أثار 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.