

التنظيم الدستوري والقانوني لحكومة تصريف الاعمال في العراق واقليم كردستان

م.م. ابراهيم محمد حاجي

قسم إدارة الأعمال، معهد جومان التقني، جامعة أربيل التقنية، أربيل، إقليم كردستان، العراق.

ibrahim.haje@epu.edu.iq

م.م. بيشهوا خضر رسول

ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، أربيل، إقليم كردستان، العراق.

peshawa.rasul@mhe-krq.org

د.ساكار امير عبدالكريم

قسم القانون، فاكلتي العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة كويه، كويه، أربيل، إقليم كردستان، العراق

Sakar.hawezy@koyauniversity.org

الملخص

تهدف حكومة تصريف الأعمال الى التوفيق بين امرين مختلفين، الامر الاول هو عدم وجود سند دستوري او قانوني الذي يتمثل في انعدام ثقتها من البرلمان، والامر الثاني هو الضرورات الإدارية المتعلقة باستمرار حياة المواطنين في الدولة وعدم توقفه، بهدف تحقيق مبدأ سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد. ويعد مصطلح حكومة تصريف الأعمال من المصطلحات الدستورية ذات الطابع السياسي، إذ لم تحدد غالبية الدساتير في الدول مفهوماً دقيقاً لها ولنطاق اختصاصاتها، بل تركت هذه المسألة الى الفقه والقضاء الإداري والدستوري، ولتغطية هذه الموضوع تتناول هذه الدراسة مفهوم حكومة تصريف الأعمال وبيان الاسس الدستورية والقانونية والإدارية التي تستند اليها هذه الحكومة اثناء فترة قيامها بتصريف الاعمال اليومية، وبيان الوضع القانوني لحكومة تصريف الاعمال من خلال التطرق الى حالات تحققها ونطاق اختصاصاتها الدستورية والإدارية في الظروف العادية والاستثنائية، ومدى امكانية الرقابة البرلمانية على اعمالها او قراراتها، وكذلك نطاق وفعالية الرقابة القضائية على الاعمال والقرارات التنظيمية او الفردية لهذه الحكومة، وتتناول هذه الدراسة ايضا العديد من الثغرات الدستورية التي تشوب نصوص دستور العراق النافذ لعام (2005)، ونصوص التشريعات العادية المعمول بها في العراق واقليم كردستان العراق فيما يتعلق بمفهوم حكومة تصريف الاعمال وحدود صلاحياتها والرقابة عليها بهدف اجراء الاصلاحات الضرورية فيها في هذا الخصوص، وتتطرق هذه الدراسة ايضا الى العديد من القرارات المهمة على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدول المقارنة بخصوص موضوع الدراسة، حيث يتم تحليلها ومقارنتها مع بعضها البعض وبيان الاصلاحات الضرورية فيها، لاسيما في العراق واقليم كردستان.

معلومات البحث

تاريخ البحث:

الاستلام: ٢٠٢٣/٩/٢١

القبول: ٢٠٢٣/١١/٢٣

النشر: ربيع ٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية:

The Caretaker government, the constitution, withdrawal of confidence, dissolution of Parliament, daily matters

Doi:

10.25212/lfu.qzj.10.1.33

المقدمة

موضوع الدراسة: تعد حكومة تصريف الأعمال حكومة شرعية على الرغم من انها فاقدة للاساس القانوني او الدستوري، كونها فقدت ثقة البرلمان بأي سبب من الاسباب القانونية، وعمليا لا يبدو الوضع بنفس البساطة إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الضرورات الإدارية المتعلقة باستمرار الحياة المواطنين في الدولة وعدم توقفه، عملا بمبدأ انتظام واطراد المرافق العامة للدولة، لذلك نواجه في هذه الحالة امرين متناقضين، فالأول هو أن الحكومة فقدت اساسها أو سندها القانوني التي لايسمح لها أن تستمر في عملها كما كانت عليها قبل فقدانها لثقة البرلمان باي سبب كان، والأمر الثاني هو ان الضرورات الإدارية والواقعية تقتضي وجود الاستمرارية في ادارة اعمال هذه الحكومة ولو كان بشكل ناقص، من هنا ظهرت فكرة تطبيق حكومة تصريف الأعمال إلى الوجود، حيث يعتبر مصطلح حكومة تصريف الأعمال من المصطلحات الدستورية ذات الطابع السياسي، إذ لم تحدد دساتير غالبية الدول مفهوم واختصاصات هذه الحكومة بدقة، وإنما هناك مجموعة من الاحكام القضائية والآراء الفقهية على المستويين الاداري والدستوري المبنية على وقائع سياسية ومتأثرة بشكل كبير بالانتماء أو بتبني اتجاهات سياسية معينة، وان هذه الحكومة قد برزت أصلاً بهدف ضمان استمرارية سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد التي ضرورة لبقاء الدولة وديمومتها، إذ يؤدي توقف سير المرافق العامة أو عدم سيره منتظماً إلى توقف الحكومة عن تقديم الخدمات الضرورية أو قصورها عن سد حاجات المواطنين، وبالتالي ينتج عنه الحاق الاضرار الوخيمة بالمجتمع ويختل بنظامه، لذا فإن حكومة تصريف الأعمال تستمر في مباشرة اختصاصاتها واداء وظائفها الضرورية لدرء هذه الاضرار بالشكل الذي يكفل الحد الأدنى لإستمرار المرافق العامة في الدولة.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة هذه الدراسة في الاسئلة الآتية وهي:

- 1- ماهي الطبيعة القانونية لقرارات واعمال حكومة تصريف الأعمال في ظل عدم وجود نص دستوري وقانوني واضح وصريح يحدد مفهوم ومعيار دقيق ونطاق اختصاصات هذه الحكومة في المجالين الإداري والدستوري سواء اكان في الظروف العادية أو الاستثنائية.
- 2- ماهو نطاق الرقابة البرلمانية والقضائية على حكومة تصريف الأعمال، وما هو الاساس الدستوري والقانوني لهذه الرقابات، لاسيما الرقابة القضائية بشقيها (الرقابة الدستورية والقضاء الاداري)، وما مدى فاعليتهما في تفسير وتحديد نطاق عمل الحكومة في فترة تصريف الاعمال.
- 3- ماهو موقف المشرع الدستوري العراقي وموقف التشريعات المعمولة بها في العراق واقليم كوردستان تجاه مسألة تنظيم حكومة تصريف الاعمال وتحديد اعمالها ونطاق الرقابة البرلمانية والقضائية عليها، وماهو موقف القضاء الدستوري والاداري تجاهها.

اهمية الدراسة: يعد موضوع الدراسة من المواضيع المهمة الذي يعد موضوع الساعة مما يتطلب المزيد من البحث والتقصي والاهتمام في ظل ندرة الدراسات القانونية بخصوصها مع غياب التشريعات القانونية التي تنظم هذا الموضوع في الدول التي تلجأ كثيرا إلى تطبيق فكرة حكومة تصريف الأعمال مستنداً إلى بعض الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة. أهمية اخرى تتجسد في هذا الواقع العملي الذي افرز بعض التطبيقات لنظرية تصريف الاعمال وما رافقها من تداعيات على النظام السياسي والقانوني في العراق واقليم كوردستان العراق، ناهيك عن صدور الكثير من القرارات على مستوى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ذات الصلة بموضوع الدراسة بناء على ذلك التطبيق.

اهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة الى بيان اوجه التنظيم القانوني لحكومة تصريف الاعمال ومدى كفاية النصوص التي وردت في التشريعات العراقية واقليم كوردستان لمواجهة الواقع الذي يشهده العراق واقليم كوردستان عند نشوء حكومة تصريف الاعمال. وكذلك تهدف هذه الدراسة الى بيان نطاق اختصاصات الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال في الظرفي العادي والاستثنائي، وتهدف الدراسة ايضا الى بيان حالات نشوء هذه الحكومة وتحديد اساس القانوني وبيان طبيعتها القانونية، وتوضيح موقف كل من القضاء الاداري والدستوري تجاه قرارات هذه الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال، وتهدف هذه الدراسة ايضا الى بيان الحلول المناسبة للمشاكل الناجمة عن تاخر تشكيل الحكومة وما تقضيه من تعديلات للنصوص الدستورية النافذة في العراق، والاصلاحات التشريعية الرامية لحل كل هذه الاشكاليات التي تواجه كل من حكومة العراق واقليم كوردستان العراق جراء عدم وجود نصوص تشريعية واضحة وصريحة في هذا الشأن.

منهجية الدراسة: تعتمد هذه الدراسة على منهج تحليلي-وصفي-مقارنة، من خلال استعراض ودراسة نماذج من القواعد الدستورية والتشريعية والاتجاهات الفقهية والاجتهادات القضائية وتحليلها ومقارنتها مع بعضها البعض في كل من (فرنسا ومصر والعراق). فضلا عن تحليل النصوص الدستورية والقانونية في العراق واقليم كوردستان للوقوف على اهم الثغرات التي شابته تلك النصوص مع اضعاف الجانب التطبيقي على هذه الدراسة من خلال تناول الكثير من القرارات الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية والاحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا والقضاء الاداري ذات الصلة بموضوع الدراسة.

خطة الدراسة: تنقسم هذه الدراسة الى مبحثين رئيسين وهما:

المبحث الاول: ماهية حكومة تصريف الاعمال

المطلب الاول: مفهوم حكومة تصريف الاعمال

المطلب الثاني: حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال

المبحث الثاني: صلاحيات حكومة تصريف الاعمال والرقابة عليها

المطلب الاول: حدود صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

المطلب الثاني: الرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال

المبحث الاول

ماهية حكومة تصريف الاعمال

على الرغم من ان غالبية الدساتر المعاصرة للدول تقرر بحكومة تصريف الاعمال في صلب نصوصهم الدستورية والقانونية، الا انهم لم يحدد بنص صريح و واضح مفهوم ومدلول هذه الحكومة، بل اکتفت بالاشارة الى حالات التي تنشأ فيها هذه الحكومة فقط. هذا يدفعنا الى البحث عن مفهوم ومعنى دقيق لهذه الحكومة وذلك من خلال ايراد تعريفات فقهية وقضائية وتشريعية بخصوصها وبيان خصائصها، وبيان اساس او سند القانوني التي تستند اليها هذه الحكومة كي تستمر على اعمالها اليومية او الجارية، وبيان الحالات التي تتحقق او تنشأ فيها هذه الحكومة. وبناء على ذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين رئيسين، نتناول في المطلب الاول مفهوم حكومة تصريف الاعمال واساسها، ونتناول في المطلب الثاني الحالات التي تنشأ فيها حكومة تصريف الاعمال. وذلك على النحو الاتي

المطلب الاول

مفهوم حكومة تصريف الاعمال واساسها

بغية الوصول الى مفهوم دقيق لحكومة تصريف الاعمال، يجب ان نقوم بايراد عدد من التعريفات بهذا الخصوص على المستوى الفقهي والقضائي والتشريعي، وبيان الخصائص التي تتميز بها هذه الحكومة، وللوصول الى تمييز دقيق يحتم علينا ان نبين الاساس والسند الذي تستند اليها هذه الحكومة دستوريا واداريا، وبناء على ذلك نخصص الفرع الاول للتطرق الى تعريف هذه الحكومة وخصائصها، ونخصص الفرع الثاني للتطرق الى اساس الدستوري والاداري لهذه الحكومة. وذلك على النحو الاتي

الفرع الاول

تعريف وخصائص حكومة تصريف الاعمال

نتناول في هذا الفرع موضوع التعريف الفقهي والتشريعي والقضائي لهذه الحكومة وبيان خصائصها التي تتميز بها حكومة تصريف الاعمال، كالآتي

اولا: تعريف حكومة تصريف الاعمال

على الرغم من ان الفقه لم يتفق على تعريف جامع ومانع لمصطلح حكومة تصريف الاعمال، كونها يعد من المصطلحات الغامضة لدى الفقه الدستوري والاداري، إلا أن هناك بعض التعريفات الفقهية بصددها، كما يعرفه جانب من الفقه بأنها "حكومة متحولة من حكومة عادية بكامل الصلاحية الى حكومة محدودة الصلاحية في حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في الحدود الإدارية، وذلك بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناتجة عن واقع سياسي جديد". (امل عبد الهادي مسعود، 2019، 5062). وكما يعرفها جانب اخر بانها "حكومة انتقالية غير سياسية لتصريف الأمور الشكالية والإدارية في الفترة بين استقالة وزارة مسئولة، وتشكيل وزارة خلفه". (ختام حمادي محمود، 2021، ص3). وكما يعرفه جانب اخر من

الفقه بانها"تغيير فى المركز القانوني للحكومة القائمة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية إلى حكومة مقيدة الصلاحيات نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي مهمتها الأساسية هو استمرار المرافق العامة فى الدولة، التي تعد ضرورية لإستمرارية الدولة، خاصة أنه من بين الإختصاصات الأساسية لرئيس مجلس الوزراء العمل على ضمان سير الإدارة الحكومية بشكل عام". (صبرى محمد السنوسى، 2011، ص23). وكما يذهب جانب اخر من الفقه بانها" هي الحكومة التي تقوم بالأمر الجارية المتمثلة باتخاذ المراسم والقرارات الادارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان سير المرافق العامة(عادل طبطبائي، 1986، ص125). وهذا ما اخذ به النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي بحيث ينص على ان حكومة تصريف الاعمال هي" الحكومة التي تقوم باتخاذ القرارات والاجراءات غير قابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولايدخل ضمنها مثلا اقتراح مشاريع القوانين او عقد القروض او التعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء عنها واعادة هيكلية الوزارات والدوائر". (المادة 42/ثانيا من نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم 2 لسنة 2019).

وتعرفها المحكمة الاتحادية العليا العراقية من خلال قرار لها بأنها"تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الأولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تأليف مجلس وزراء جديد استنادا لأحكام المادة(61/ثامنا)، والثانية عند حل مجلس النواب، وفقا لما جاء في المادة (64/ اولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقبلا ويواصل تصريف الأمور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والاجراءات التي من شأنها استمرار عمل سير المرافق العامة بانتظام وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب". (قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 121 /اتحادية /2022/ في 15 /5/ 2022).

نحن بدورنا نعرف حكومة تصريف الاعمال بانها"هي الحكومة التي تحولت من حكومة كاملة الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود تأمين استمرارية سير المرافق العامة، وذلك بسبب سحب الثقة من رئيسها فقط او كابينته كاملة، او بسبب حل البرلمان لأي سبب كان، أو بسبب استقالة رئيسها فقط او جميع كابينته مجتمعة، او بسبب انتهاء المدة المقررة للبرلمان دستوريا، بحيث بموجب الحالات اعلاه يستمر رئيس المجلس او الوزراء في مهامهم اليومية والجارية لحين تشكيل الحكومة القادمة خلال مدة المقررة دستوريا، مع وجود الرقابة القضائية عليها خلال فترة قيامها بتصريف الاعمال.

ثانيا: خصائص حكومة تصريف الأعمال هناك جملة من الخصائص لحكومة تصريف الاعمال وهي:

1-إنها حكومة مؤقتة وانتقالية: يقصد بكونها مؤقتة يستمر عمرها القانوني لمدة محددة من الزمن، وهذه المدة غالبا ما يحددها الدستور او القوانين. كما حدد الدستور العراقي النافذ مدتها ب فقط(30)يوما، وذلك في نص المادة 61/ثانيا.د. ويقصد بانها حكومة انتقالية، كونها تمثل حالة انتقال الى حكومة جديدة، فهي حلقة الوصل بين الحكومة القديمة وبين الحكومة الجديدة، كما اشار الدستور العراقي النافذ عام(2005) في المادة 61/ثامنا،د، وذلك باستخدام عبارة الى حين تأليف مجلس وزراء جديد..، وكذلك

تشير المادة 64/ثانيا الى ان:(يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة للبلاد). هذا يعني ان الحكومة تصبح حكومة تصريف الاعمال الى حين تشكيل مجلس وزراء جديد بعد اجراء هذه الانتخابات.

2-إنها حكومة لها صلاحيات محددة دستوريا وإداريا: تكون صلاحياتها فقط في تسيير الاعمال اليومية والجرارية والعاجلة، وذلك بهدف ضمان حسن سير المرافق العامة للدولة، لأن المواطنين يعتمدون إلى حد كبير على المرافق العامة في الحصول على افضل الخدمات، خاصة تلك الخدمات التي لا يمكن لهم الحصول عليها من خلال القطاع الخاص، مثلا خدمات الهجرة والجنسية والخ، ومن ثم تجنب حدوث فراغ حكومي. وعلى الرغم من ان صلاحيات حكومة تصريف الأعمال محددة، الا ان هذه الحكومة لا يمكن لها التخلي عن ممارسة سلطاتها الكاملة في الظروف الاستثنائية، وذلك لكون هذه الظروف من شأنها أن تعصف بمصير كيان الدولة والمصلحة العليا والامن القومي، ومن ثم فإن حالة الاستثنائية تجيز لهذه الحكومة استعمال سلطاتها لم تكن لها ممارستها في الظروف العادية (Huges، 2011، p.264). ومن هذه الصلاحيات التي تحظر على حكومة تصريف الاعمال هو عدم امكانيتها حل البرلمان وتقديم مشروعات القوانين أو تقديم مشروع تعديل الدستور، و ابرام العقود والاتفاقيات الدولية التي من شأنها تحمل الدولة أعباء أو إلزاما كبيرا.

3-إنها حكومة لاتخضع للرقابة البرلمانية: كونها فقدت ثقة البرلمان، حيث يتم فقدان هذه الثقة في الحالات الأتية وهي: سحب الثقة وحل البرلمان والاستقالة وانتهاء مدة البرلمان، أي لاتعرض الحكومة في هذه الحالات لأي عقاب سياسي خلال فترة تصريف الاعمال لعدم وجود صلاحياتها الحقيقية او الكاملة، طبقا لبدأ ابن توجد السلطة توجد المسؤولية. (عادل الطبطبائي، 2011، ص950).

4-إنها حكومة تكتسب صفتها تصريف الاعمال مباشرة: مثلا بمجرد تقديم استقالتها تكتسب هذه الصفة ولاحتياج الى قبول رئيس الدولة لهذه الاستقالة حتى تنتج أثرها كحكومة تصريف الأعمال، وتكتسب صفتها التصريفية بمجرد حل البرلمان، وبمجرد انتهاء الدورة البرلمان، أو بمجرد سحب الثقة منها، اي لاتتوقف صفتها لتصريف الاعمال على قرار او اجراء يؤجل عملها.

الفرع الثاني

الاساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال

وتستند حكومة تصريف الاعمال إلى اساسين قانونيين، الاساس الأول ذو طبيعة إدارية-تنظيمية يتمثل في ضرورة استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأما الاساس الثاني ذو طبيعة دستورية- سياسية يتمثل في انعدام المسؤولية السياسية للكابينة الوزارية او الحكومة، أي تتحقق ذلك عندما تفقد الحكومة ثقتها من البرلمان طبقا لما نص عليه الدستور او القانون.

1- الأسس القانونية ذات الطبيعة الإدارية-التنظيمية: ويتجسد هذا الأساس في مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد او ما يسمى بمبدأ استمرارية المرافق العامة، حيث يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي أسست عليها حكومة تصريف الأعمال، التي تستند إلى ضرورة الاستجابة المستمرة لتوفير الاحتياجات العامة للمواطنين، باعتبار ان المرافق العامة من حيث الغرض له أهمية بالغة في حياة المجتمع (سام دلة، 2016، ص13). ومن المعلوم ان مبدأ سير المرافق العامة يعد من المبادئ التي اقرها القضاء الاداري ولا يحتاج الى تأكيده في صلب نصوص الدستور او القانون واللوائح، لأن هذه النصوص سواء كانت واردة في الدستور أو في القانون أو التشريع الفرعي تعتبر مقرررة طبقاً لمبدأ أساسي وهو سير المرافق العامة. (عبد الوهاب برتيمه، 2015، ص11). ومن ثم من واجب السلطة الإدارية مراقبة وتوجيه سير المرافق العامة بالشكل الذي يوفر تقديم الخدمات العامة للمواطنين وفي حالة عدم انتظامها او تلكوء سيرها تثار مسؤولية الادارة عن عدم قيامها بمهمة الرقابة الفعالة في هذا الشأن. (علي محمد بدير، 2009، ص257). والسبب في ذلك ان المرافق العامة تنشأ بهدف اشباع حاجات الافراد المجتمع التي لاغنى له عنها، لذلك كان لزاماً على هذه المرافق باسم المصالح العامة أن تقدم خدماتها العامة على نحو يمكن الجميع الافراد الاستفادة منها، بحيث لا يمكن تحقيق هذا الغرض الذي قصد إليه من وراء إنشاء هذه المرافق العامة إلا من خلال ضمان استمرار وسيرها بانتظام واطراد. (عبد الوهاب برتيمه، ص11). اي إن هذا المبدأ يعتبر احد اهم الاسس التي تقوم عليها حكومة تصريف الاعمال والذي فرضته مقتضيات الواقع العملي والاداري، وتأكيداً لذلك قرر مجلس الدولة الفرنسية على انه "لامفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية الحياة الافراد وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تشكيل الحكومة الجديدة فتسمى الولاية الاستثنائية للحكومة المستقلة او المعتبرة كذلك مستندة فقط الى مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية". (عصام التكروري، 2018، ص11).

2- الأسس القانونية ذات الطبيعة الدستورية السياسية: يتمثل هذا الأساس في انعدام المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان ويتحقق هذا الانعدام نتيجة فقدان ثقة الحكومة من البرلمان ودخولها الى مرحلة حكومة تصريف الاعمال اليومية والجارية، وذلك في حالتين وهما: حل البرلمان وسحب الثقة، ويستند اساس وسند هذه الحكومة سواء اكانت في حالة حلها او سحب الثقة منها الى وجود نص دستوري صريح لدى بعض الدول، بينما لا يستند الى نص دستوري صريح لدى بعض دول اخرى، بل هو مبدأ عام قانوني ولا يحتاج الى ايراد نص بخصوصها. فمثلاً لم يورد الدستور البلجيكي الصادر في (1831) اي نص صراحة بخصوص حكومة تصريف الاعمال رغم تعديلاتها الكثيرة التي اخرها اجريت عام (1993)، بينما تعتبر (بلجيكا) من بين اكثر الدول التي مر تاريخها السياسي بالتطبيقات العملية لحكومة تصريف الاعمال. وكذلك الحال بالنسبة الى الدستور الفرنسي لعام (1958)، حيث لم يشر الى حكومة تصريف الاعمال صراحة في صلب دستورها رغم تطبيقاتها الكثيرة في هذه الخصوص على الصعيد الواقعي والعملي. (عاطل طبطباي، ص118). اما هناك بعض الدول التي نصت عليها صراحة في صلب دستورهم، فمثلاً نص الدستور المغربي صراحة على حكومة تصريف الاعمال ولكنه انط موضوع تنظيمها بقانون. (المادة 87 من الدستور المغربي، 2011). وكذلك الدستور السوري الذي

يتطرق الي حكومة تصريف الاعمال في حالات انتهاء ولاية رئيس الجمهورية او عجزه عن قيام بمهامه، حيث ينص على ان يستمر رئيس المجلس الوزراء بتمشية الامور لحين تسمية رئيس مجلس وزراء الجديد من قبل رئيس الجمهوري، ولكن لم يحدد الدستور مدة معينة لحكومة تصريف الاعمال، بل تركها مفتوحة الى تكليف الكابينة الجديدة من قبل الرئيس الجمهوري الجديد. (المادة 123 من الدستور السوري لعام 1970). وفيما يتعلق بالدستوري العراقي نجد انه نص على حكومة تصريف الاعمال صراحة، ولكن حددت مدتها بثلاثين يوما. (المادة 61/ثانيا و المادة 65/ثانيا من الدستور العراقي 2005)، ولم ينظمها في صلب الدستور، بل تطرقت اليها ولم يحدد نطاق عمل هذه الحكومة، وكذلك الحال بالنسبة الى المشرع الكوردستاني الذي نص في المادة (11) من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (3) لسنة (1992) على ان "في حالة اقالة أو استقالة رئيس مجلس الوزراء واستقالة اكثرية اعضاء المجلس، تعتبر الكابينة مستقيلة باكملها، واما اذا كانت الوزارة ائتلافية بين الكتلتين الرئيسيتين في المجلس الوطني أي (البرلمان) واستقال وزراء اي منهما مجتمعين، تعتبر الوزارة مستقيلة ايضا. ب- ويستمر اعضاء المجلس في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد. من خلال هذا النص نجد بان المشرع قد اعترف بحكومة تصريف الاعمال ضمنا، ولكنه لم يشير الى مصطلح تصريف الاعمال صراحة، بل اشار فقط الى مصطلح حكومة مستقيلة.

المطلب الثاني

نشوء حكومة تصريف الاعمال

تنشأ حكومة تصريف الاعمال عند فقدان ثقتها من البرلمان، فيكون فقدان هذه الثقة اما بسبب سحب الثقة او الاستقالة الحكومة او حل البرلمان سواء اكان الحل حلا رئاسيا او وزاريا او ذاتيا، وانتهاء المدة المقررة للبرلمان دستوريا. وسنحاول ان نتطرق الى هذا الموضوع تفصلا في فرعين مستقلين، نتاول في فرع الاول حالة سحب الثقة والاستقالة، وفي الفرع الثاني نتطرق الى حالة حل البرلمان، وذلك على النحو الاتي

الفرع الاول

سحب الثقة أو الاستقالة

يراد بسحب الثقة صلاحية الرقابية للبرلمان في سحب ثقته من احد الوزراء او رئيس الوزراء اوجميع كابينته الوزارية، ففي حالة سحب الثقة عن رئيس الوزراء يعني سحب الثقة من الحكومة باكملها وتصبح الحكومة حكومة تصريف الاعمال، وأما في حالة سحب الثقة عن وزير او عدد معين من الوزراء، فإن الحكومة تبقي حكومة كاملة الصلاحية وليست حكومة تصريف الاعمال، لأنه رئيس الوزراء يقوم بمهام الوزراء لحين تعين وزير بديل له، ما لم تكن مسؤولية الكابينة الوزارية مسؤولية تضامنية بحكم القانون. على صعيد العراق: قد حدد دستور العراقي النافذ في المادة (61/ثامنا/د) بنص صريح على انه: "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء باكملها يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم

لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما لحين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفقا لاحكام المادة (76) من هذا الدستور".

ونلاحظ بان المشرع الدستوري قد حدد مدة حكومة تصريف الاعمال في حالة سحب الثقة منها فقط ب(30)يوما، ويفرض الدستور تشكيل حكومة جديدة خلال هذه المدة، هذا يعني ان الدستور قد اقر بمدة(30)يوما فقط لحكومة تصريف الاعمال عند سحب الثقة منها. لذا يطرح سؤال نفسه هنا، ما الحكم لو لم يتم اجراء الانتخابات البرلمانية في موعدها المقرر دستوريا، وما الحكم لو لم يتم تشكيل الحكومة خلال مدة الثلاثين يوما، وما مدى شرعية القرارات التي تصدرها الحكومة بعد مرور مدة(30)يوما دون تشكيل حكومة جديدة؟ لأن الواقع العملي في العراق اثبت ان الخلافات السياسية قد ادت الى تجاوز هذه المدة بسبب الخلافات بين الكتل ولاحزاب بخصوص أحقية كل منها في تأليف الحكومة لعدم اتفاقها حول من هي الكتلة الأكبر عددا، وكذلك الخلافات بصدد ترشيح رئيس مجلس الوزراء او عدم تحقق نصاب انعقاد الجلسة انتخاب رئيس الجمهورية والخ.

للجواب عن هذا السؤال، هناك بعض من الدساتر تنص على ان بعد هذه المدة تبطل جميع القرارات والاعمال التي اتخذتها الحكومة بعد هذه الفترة لعدم وجود اساس دستوري وهو نص صريح بخصوصها، وهناك بعض من الدساتر قد سكت عن التطرق الى هذا الموضوع ومنه دستور الفرنسي، ولكن المجلس الدستوري قد اقر في حكم له بأن تجاوز هذه المدة لا يؤدي الى بطلان القرارات المتخذة بعد هذه الفترة. وكذلك الدستور العراقي قد سكت عن حسم هذا الموضوع، ولا يوجد قانون ينظم ذلك ايضا، ولكن المادة 42/اولا من النظام الداخلي لمجلس الوزراء تنص على: "يستمر مجلس الوزراء في تصريف الامور اليومية للدولة الى حين تشكيلا لحكومة الجديدة في الحالات الاتية: أ. انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب. ب. سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيسه. ج. حل مجلس النواب". (المادة 42/اولا من النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرقم(2) لسنة(2019). اي ان هذه المادة دليل على ان تجاوز المدة المحددة في الدستور لا يبطل قرارات واعمال هذه الحكومة، ونحن نرى بان هذه المادة تتعارض مع ما نص عليها الدستور في المادة(61/ثامنا/د).

وفيما يتعلق بالاستقالة: لم يتطرق الدستور العراقي الى موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، لذلك ينبغي الرجوع إلى القوانين أو التشريعات الفرعية والنظام الداخلي في هذا الشأن. وذلك استنادا الى المادة(85) من الدستور الذي ينص على أنه "يضع مجلس الوزراء نظامًا داخليًا، لتنظيم سير العمل فيه". وبالعودة إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة(2019)، نجد ان المادة(18/اولا) تنص على أنه "يقدم الرئيس (الحكومة) طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية. ويعتبر رئيس مجلس الوزراء مستقيلًا وكذلك تشكيلته وزارية".

من خلال النص اعلاه، نستنبط منه بأن استقالة رئيس مجلس الوزراء تعد نافذة بمجرد تقديم الطلب إلى رئيس الجمهورية، ولا تحتاج إلى موافقتها من قبل رئيس الجمهورية أو البرلمان، ولكن عندما استقال السيد عادل عبدالمهدي رئيس مجلس الوزراء السابق في(2019) عن منصبه ارسل استقالته الى مجلس النواب للموافقة، وذلك بالاستناد الى نص المادة(75) كقياس على استقالة رئيس الجمهورية. ولكن في الحقيقة حتى لو اجرينا القياس على استقالة رئيس الجمهورية فان الطلب لا يحتاج الى موافقة مجلس

النواب كطلب استقالة رئيس الجمهورية الذي يعد نافدا بمجرد وصوله الى البرلمان خلال(7)ايام. هذا من جانب، ومن جانب اخر هناك عدد من الاراء بخصوص ما اذا كانت هذه الحكومة التي استقال فيها السيد عادل عبدالمهدي تعد حكومة تصريف الاعمال ام حكومة الكاملة الصلاحية، فيرى الاتجاه الاول وجوب تطبيق المادة(61) من الدستور العراقي وبموجبه تعد الحكومة حكومة تصريف الاعمال ومدتها نفس المدة الحكومة التي سحب منها الثقة وهو(30)يوما، لوجود اتحاد العلة بينهما، واما الاتجاه الثاني يرى وجوب تطبيق المادة(139) من الدستور التي تنص على ان يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء ويقوم بمهام واختصاصات الرئيس لحين تعين بديل له طبقا لمادة (76) من الدستور، ففي هذه الحالة يجب على رئيس مجلس الوزراء ترك منصبه بمجرد تقديم استقالته، واما اتجاه الثالث يقر بوجوب تطبيق المادة(81) من الدستور التي تنص على ان "يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، ويقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما ووفقا لاحكام المادة(76) من هذا الدستور، اي يعتبر هذا الاتجاه ان استقالة رئيس الحكومة نوع من انواع خلو منصب رئيس الحكومة، وبموجبه تصبح الحكومة حكومة تصريف الاعمال ولكن مدتها(15)يوما، وفي هذه الحالة يمارس رئيس الجمهورية تصريف الامور والاعمال اليومية للحكومة لحين تشكيل مجلس وزراء جديد.

ومما تقدم فان استقالة رئيس مجلس الوزراء يكون أثرها الدستوري هو ذاته الأثر المترتب عن إقالتها من مجلس النواب عند(سحب الثقة عنها)، وان آليات تعيين رئيس مجلس وزراء جديد، ويكون بذات الآليات الدستورية في حال سحب الثقة عنه، وان الحكومة تبقى حكومة تصريف أعمال مثلما تبقى الحكومة بهذا الوصف في حال سحب الثقة عنها، وان الحكومة بمجملها تكون مستقلة مثلما تكون عليه الحكومة في حال سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقوم رئيس الجمهورية بمقام رئيس مجلس الوزراء لأننا ليس في حالة(خلو منصب رئيس مجلس الوزراء)، ونرى إن هذه الوقائع قد أظهرت لنا الحاجة إلى تعديلات دستورية تستوعب ما فات على من كتبه اما لأنه لم يتحسب لها أو انه لم يخطر في ذهنه ان رئيساً لمجلس الوزراء في العراق سوف يستقيل طواعيةً وهذا ناجم عن تراكم التجارب في الحكم على مر العقود السابقة.

وجدير بالاشارة، ان المحكمة الاتحادية العليا لم تشر صراحة الى الاستقالة كسبب من الاسباب التي تجعل الحكومة حكومة تصريف الاعمال، وذلك يتضح لنا في قرارها المرقم(2022/12) الذي كان قد طلب منها رئيس الجمهورية استفسارا بخصوص ما اذا كانت هذه الحكومة تعد مستقلا ام لا؟. فاجابت المحكمة في نص قرارها على "تتحقق حكومة تصريف الاعمال في حالتين، الاولى بسحب الثقة استنادا الى المادة(61)، والثاني بحل مجلس النواب استنادا الى المادة (64) من الدستور العراقي.(قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 121/اتحادية /2022 في 2022/5/15).

نحن نرى، بان هذا القرار ليس في محله، لأنه يخالف المنطق والقانون، بحيث لم يشير الى حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء كسبب من الاسباب التي تؤدي الى جعل الحكومة حكومة تصريف الاعمال. وكان لا بد ان تشير اليها في محتوى هذا القرار.

أما على صعيد اقليم كوردستان العراق، لا يوجد هناك دستور في الاقليم حتي يوجد لدينا نص دستوري بخصوص موضوع سحب الثقة والاستقالة كسبب من الاسباب التي تؤدي الى حكومة تصريف الاعمال، لذا يجب ان نرجع الى التشريعات العادية والفرعية، والنظام الداخلي للبرلمان في هذا الشأن، كما تنص المادة (11) من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (3) لسنة (1992) على ان "في حالة اقالة أو استقالة رئيس مجلس الوزراء واستقالة اكثرية اعضاء المجلس، تعتبر الكابينة مستقبلية، واما اذا كانت الوزارة ائتلافية بين الكتلتين الرئيسيتين في المجلس الوطني أي (البرلمان) واستقال وزراء اي منهما مجتمعين، تعتبر الكابينة مستقبلية ايضا. ويستمر اعضاء المجلس في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد.

من خلال النص اعلاه، يتضح لنا بان المشرع جعل حكومة الاقليم حكومة تصريف الاعمال في الحالات المذكورة سابقا، الا انه لم يستخدم مصطلح (تصريف الاعمال أو تصريف الامور)، بل استخدم الحكومة المستقبلية بدلا عنه، بينما استخدم النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان مصطلح (سحب الثقة)، في حين استخدم قانون انتخابات اقليم كوردستان رقم (1) لسنة (1992) المعدل مصطلح (سحب الثقة) من السلطة التنفيذية وذلك في المادة (56) منه. لذا يجب توحيد هذه المصطلحات ونقترح استخدام سحب الثقة بدلا عن الاقالة. ومن خلال هذا النص اعلاه يتبين لنا ايضا، بان المشرع لم يستخدم كلمة تصريف الامور أو الاعمال التصريفية، بل استخدم كلمة استمرار في واجباتهم الرسمية لحين تأليف حكومة جديدة، وربما تتمسك الحكومة بهذا النص وتدعي بانها ليست حكومة تصريف الاعمال، ولكننا نحن نفسر مصطلح (مهامهم و واجباتهم الرسمية) بالامور اليومية والتصرفية كونها هي من المهام الرسمية لحكومة تصريف الاعمال. وكذلك لم يحدد المشرع في هذه المادة مدة معينة ك نطاق زمني لحكومة تصريف الاعمال، بل تركه مفتوحا الى حين تشكيل كابينة وزارية جديدة.

وفيما يخص باثر سحب الثقة على الحكومة طبقا لما هو المعمول بها من الدول المعاصرة هو ان بمجرد سحب الثقة من الحكومة تصبح حكومة تصريف الاعمال ولا يحتاج الى الانتظار او اي اجراء اخر، ولكن نرى خلاف ذلك، وذلك في نص المادة (10/اربعاء) من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم (1) لسنة (1992) المعدل، الذي ينص على ان "يصدر رئيس الاقليم مرسوما بقبول سحب الثقة من رئيس الحكومة او الوزراء"، حيث انه لم يميز المشرع بين سحب الثقة والاستقالة وقد خلط بينهما. ونحن نرى بان سحب الثقة لا يحتاج الى مرسوم القبول من قبل رئيس الاقليم ولا يتوقف سريانه على اصدار هذا المرسوم لكونها من الاعمال البروتوكولية والشكلية.

وفيما يتعلق بالاستقالة، تنص المادة (11) من القانون اعلاه على ان: في حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء او اكثرية اعضاء المجلس او جميع اعضاء احدى الكتلة الاساسية المتنلفة ستصبح الحكومة حكومة مستقبلية، ولكن المشرع لم يحسم الجهة التي توافق على طلب الاستقالة او الجهة التي تقدم اليها الاستقالة، ولكن بالرجوع الى قانون رئاسة الاقليم كوردستان نجد بان المادة (10) /اربعاء عشرة تنص على ان: يصدر رئيس الاقليم مرسوم بقبول استقالة رئيس مجلس الوزرا او الوزراء ويكلفهم بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة.

ونحن نرى بان المشرع الكوردستان قد اقر صراحة بالاستقالة كحالة من الحالات التي تصبح فيها الحكومة حكومة تصريف الاعمال طبقا للنص اعلاه، وكذلك قد اقر هذا النص ضمنا على ان الجهة التي يقدم اليها الطلب هو الرئيس الاقليم، ولكن لم يشر هذا النص الى ما اذا كان المرسوم مرسوما كاشفا او منشئا، هل بمجرد تقديم طلب الاستقالة الى الرئيس الاقليم تعتبر حكومة تصريف الاعمال ام تتوقف هذه الاستقالة على قبول رئيس الاقليم لهذه الاستقالة، من جانبنا نعتقد انه بمجرد تقديم الاستقالة ستكون الحكومة حكومة مستقلة وليس لرئيس الاقليم اي دور في القبول والرفض وهذا يتفق مع المنطق القوانين المقارنة، ولكن كان على المشرع تحديد مدة لقبول الاستقالة او ايداعها لدى الرئيس الاقليم كما حدد دستور العراق هذه المدة بسبعة ايام من يوم ايداعها لدى مجلس النواب، ونقترح ان ينظم موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء في الاقليم في صلب دستورنا في المستقبل او صلب نصوص القوانين بصريح العبارة.

وهناك سؤال يطرح نفسه هنا، اذا لم يستعد رئيس المجلس الوزراء، او نصف اعضاء المجلس، او الكتلة الرئيسية المتنتفة المنسحبة من الحكومة ان يستمروا في تمشية الامور، فاماذا يحدث؟ ومن سيحل محل رئيس مجلس الوزراء أو اعضاء المجلس، برأينا لحل هذه المشكلة يجب ان نرجع الى قانون مجلس الوزراء رقم (3) لسنة (1992)، وذلك في نص المادة (17/ثانيا) التي تنص على: في حالة خلو المنصب رئيس مجلس الوزراء، يتولى مهام منصبه نائبه لتمشية الامور لحين تسمية رئيس جديد خلال خمسة عشرة يوما، وتشكيل كابينة جديدة. هذا يعني ان نائب الرئيس يصبح رئيس الحكومة نيابة عن الرئيس ولكن كرئيس حكومة تصريف الاعمال وليست كاملة الصلاحية، ومدتها هي (15) يوما فقط، ونرى بان حتى استمرت حكومته الى بعد هذه المدة فان هذه الحكومة يجب ان تسمر لحين تشكيل كابينة جديدة قياسا على تجاوز المدة (30) يوما التي حددت لحكومة تصريف الاعمال بسبب سحب الثقة منها او الحل.

ان ابرز مثال على استقالة رئيس مجلس الوزراء في الاقليم هو استقالة السيد (برهم احمد صالح) عام (2012)، الذي وافق رئيس إقليم كوردستان انذاك (مسعود بارزاني) على هذه الاستقالة بموجب القرار رقم (32) لعام (2012)، ومن ثم قام بتكليف مجلس الوزراء انذاك بالاستمرار في أعماله لحين تأليف الحكومة الجديدة، استناداً الى أحكام المادة العاشرة/رابعاً من قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (1) لسنة (2005) المعدل. ولكن تم تشكيل كابينة وزارية جديدة من قبل السيد (نيجروان بارزاني) خلال المدة المحددة، دون اي عرقلة وتجاوز المدة، وربما يعود هذا الى ان هذه الاستقالة كانت ناتجة عن ما يسمى باتفاق استراتيجي بين الحزبين الرئيسيين الذي كان ينص على تولي منصب رئيس الحكومة لعامين من قبل كلا الحزبين.

وجدير بالإشارة، لم نرى اية حالة من الحالات سحب الثقة من رئيس الحكومة وحتى الوزير منذ عام (1992) لحد الان، لذلك لا توجد اية من التطبيقات العملية في هذا الشأن، وهذا يعد مثلبا كبيرا للاقليم في ممارستها للنظام البرلماني الحقيقي ومبدأ مساءلة السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية.

الفرع الثاني حل البرلمان

ويقصد به انتهاء مدة البرلمان قبل انتهاء المدة القانونية المحددة لنوابته، والحل البرلمان اما يكون (حلا وزاريا) في حالة قيام نزاع بين الحكومة والبرلمان ولم تفلح الحكومة في اقناع البرلمان بوجهة نظرها، ففي هذه الحالة تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان وعرض النزاع على الشعب لحسمه، او اما يكون الحل (حلا رئاسيا)، اذ يكون لرئيس الدولة حل البرلمان بناء على تقدير وقناعته الشخصية اذ قد يلجأ الى اقالة الحكومة التي تحظى بالأغلبية البرلمانية وتعيين كابينة اخرى عن طريق الرجوع الى رأي العام عن طريق اجراء الانتخابات العامة (د.حميد حنون خالد، 2011، ص99). ولكن يتبع المشرع الدستوري العراقي اتجاه مختلفا عما هو معمول به في معظم النظم البرلمانية العالمية يجعله حق حل البرلمان من صلاحية البرلمان نفسه، اي (الحل الذاتي للبرلمان)، وذلك في المادة (64) التي تنص على ان "اولا- يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية. ثانيا- يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلا ويواصل تصريف الأمور اليومية".

وفيما يتعلق بائرحل البرلمان على اعمال الحكومة، فيذهب جانب من الفقه الى ان حل البرلمان لا يؤدي الى ان تصبح الحكومة حكومة تصريف الامور، بل تحتفظ الحكومة بكامل صلاحياتها خلال فترة الحل دون وجود اي رقابة من قبل سلطة البرلمان وذلك طبقاً لنظرية الموت المدني، ويستند أنصار هذا الرأي في تحديد الوضع القانوني للبرلمان المنحل على أساس هذه النظرية والتي تشببه بفقدان الشخصية القانونية للإنسان بالموت، والتي من نتائجها اختفاء البرلمان المنحل وفقدان لصفته النيابية وما يرتبط بذلك التوقف عن عقد الاجتماعات ومباشرة الوظيفة التشريعية والرقابية للمجلس المنحل وانعدام حصاناتهم وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها قبل حل المجلس وبالتالي يصبحون أفرادا عاديين، وقد تبني دستور انجلترا ودستور المانيا لعام (1949) هذا الرأي. (George moragne 1978.p630). ويذهب جانب اخر من الفقه الى ان الحكومة تصبح حكومة تصريف الاعمال، لأن هذا الحل يعني اعدام ثقة البرلمان من الشعب، ويؤدي ذلك ايضا الى اعدام ثقة الحكومة من البرلمان كونها الحكومة تخرج من رحم البرلمان وتشكل بناء على رخصته. ونحن نؤيد هذا الرأي، لأن البرلمان المنحل ليس بإمكانه ان يراقب اعمال الحكومة ولا يمكن له مساءلة الحكومة، بل تبقى الحكومة بمنأى عن رقابة البرلمان ومحاسبتها، لذلك تصبح الحكومة حكومة تصريف الاعمال في هذه الحالة.

وقد سار المشرع الدستوري العراقي على الرأي الأخير الذي قد اقر بحل البرلمان كحالة من حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال، وذلك في نصه المادة (64/ثانيا) التي تقضي بان يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية في حالة حل البرلمان. ولكن ما يؤخذ على المشرع الدستوري في هذه المادة انه لم يحدد المدة التي تصبح الحكومة فيها حكومة تصريف الاعمال، اذ ان هذا الامر يفتح تساؤلات كثيرة بخصوص ما اذا كان المشرع قاصدا ام لا في عدم تحديد مدة معينة

للحكومة، نحن نرى انه قد احسن المشرع في عدم تحديد المدة سواء كان المشرع قاصدا ام غير قاصدا، لأن حكومة تصريف الاعمال تحتاج الى مدة اطول في هذه الحالة مما تحتاج اليها في حالة سحب الثقة، لكون هذه الحالة تحتاج الى اجراء الانتخابات العامة، حيث يقتضي اجراء الانتخابات في جميع الاحيان اكثر من (30) يوما الذي وضعها المشرع كمدة لهذه الحكومة في حالة سحب الثقة.

ونرى بأن الدستور العراقي لم يحدد الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة الممتدة من صدور قرار الحل إلى اجتماع مجلس الوزراء الجديد، مما يعني اعتناقه نظرية الموت المدني للبرلمان المنحل، أي ان الحل في نظره يؤدي إلى انهاء البرلمان وفقدانه لصفته النيابية مسائرا بذلك اتجاه غالبية الدساتير العربية التي تبنت نظام الحل. كما لم ينظم الوضع القانوني للأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله. أما آثار الحل بالنسبة للسلطة التنفيذية فجد أن الدستور قد تبنى الاتجاه الذي يدعو إلى حصر اختصاصات الحكومة أثناء فترة الحل بتصريف الأمور اليومية او الجارية بالقدر الذي يضمن استمرارية الدولة وسيرمراقبها العامة بانتظام وإطراء، وعدم ضلوعها بأي عمل آخر قد يثير مسؤوليتها أمام البرلمان، أي حصر اختصاصاته على القيام بالأعمال ذات الصبغة الإدارية المجردة من كل غرض سياسي والذي لا يمكن أن تثار بشأنه مسؤولية مجلس الوزراء سياسيا أمام البرلمان لو أنه قد مارسها في حياته. ولم ينظم المشرع الدستوري حالة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ في الفترة الواقعة بين حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، والتي تسمح للحكومة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهةها، ولم يعالج المشرع هذه الإشكالية. وهي ظروف لا مفر منها تتطلب من الحكومة مواجهتها عن طريق اتخاذ إجراءات سريعة وضرورية لمعالجتها. وتتطلب من الحكومة الخروج عن المشروعية العادية والدخول الى مشروعية الازمات او الاستثنائية.

وبناء على ما تقدم، ان المشرع الدستوري العراقي قد اقرحالتين فقط التي تصبح الحكومة فيها حكومة تصريف الامور وهو سحب الثقة من الحكومة وحل مجلس النواب، ولم يعترف بانتهاء المدة البرلمان كسبب من الاسباب التي تصبح بها الحكومة حكومة تصريف الامور، ولم يحدد مصير الحكومة التي تتشكل في ظل انتهاء المدة البرلمان، هل هي حكومة كاملة الصلاحية ام ناقصة الصلاحيات للجواب على هذا السؤال ينقسم الفقه الدستوري الى رأيين مختلفين، فالاول يرى بان هذه الحكومة تبقى كاملة الصلاحية وليس تصريف الامور، ويررون في ذلك ان هذه الحكومة لم يتم سحب الثقة منها في هذه الحالة ولا يزال لها ثقة البرلمان ولكن انتهت مدتها، ويررون ايضا من ذلك بانها قد حدد المشرع الدستوري حالتين وهما سحب الثقة وحل البرلمان على سبيل الحصر وليس من ضمنها انتهاء الدورية البرلمانية. واما يتجه اصحاب الرأي الثاني الى اعتبارها بحكومة تصريف الاعمال، لأن بانتهاء مدة البرلمان يفقد البرلمان ثقته من الشعب وثقة الحكومة مرتبطة بوجود برلمان منتخب غير منحل وغير منتهي الولاية، لذلك تفقد الحكومة ثقها من الشعب، لأنه المصدر التي أخذت الحكومة ثقها منه انعدم بانتهاء المدة البرلمان، نحن نؤيد الرأي الثاني لوجود حجج التي تبناه اصحاب الرأي الثاني، ولوجود اساس قانوني للاستناد اليه. وهو نص المادة (42) من نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة (2019) الذي يحدد لنا ثلاث حالات التي تصبح فيها الحكومة حكومة تصريف الاعمال، اذ أن حالة انتهاء المدة البرلمانية تدخل ضمن الحالات الثلاثة.

جدير بالذكر، لم يتطرق الدستور العراقي بشكل مباشر الى حالة وجود الوزارة مع انتهاء المدة الدستورية لدورة مجلس النواب والمحددة بأربع سنوات، مع العلم ان المشرع الدستوري قد منح مدة زمنية قدرها خمسة وأربعين يوماً لإجراء انتخاب مجلس النواب قبل انتهاء مدة دورته، حتى لا يكون هناك اي فراغ للسلطة، وهذه المدة تعتبر كافية وفق المعايير الدستورية لإجراء الانتخابات وإعلان النتائج وعودة مجلس النواب والتصويت على منح الثقة للوزارة الجديدة وإذا ما طالت الفترة الزمنية ما بعد الانتهاء القانوني لمدة مجلس النواب فان الوزارة تتحول في هذه المرحلة دون رقابة وبالتالي تسري عليها المادة (64) من الدستور وتعامل معاملة الوزارة التي تتحول الى وزارة تصريف الامور اليومية حالها حال الوزارة التي يتم حل البرلمان اثناء وجودها. ومن هنا نقترح على المشرع الدستور عند تعديله لنصوص الدستور ان يضيف حالة انتهاء مدة البرلمان ضمن الحالات التي تجعل الحكومة حكومة تصريف الاعمال.

وجدير بالاشارة، ان المحكمة الاتحادية العليا لم تقر بحالة انتهاء المدة مجلس النواب كاحد حالات لقيام حكومة تصريف الاعمال، وذلك طبقاً لقرارها التفسيري الذي نص على ان: "بتحقيق حكومة تصريف الاعمال في حالتين، الاولى بسحب الثقة استناداً الى المادة (61)، والثاني بحل مجلس النواب استناداً الى المادة (64) من الدستور العراقي. (قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 121 /اتحادية /2022 في 15/5/2022)".

وأما على صعيد اقليم كوردستان: لا يوجد هناك نص دستوري بسبب عدم وجود دستور مكتوب في الاقليم، ولكن بالرجوع الى التشريعات العادية في هذه الخصوص نجد بان تنص المادة (10) من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم (1) لسنة (2005) على انه: يمارس رئيس الاقليم صلاحية اصدار مرسوم حل المجلس الوطني الكوردستاني أي (البرلمان الحالي) في هذه الحالات الاتية: 1- اذا استقال نصف اعضائه 2- اذا لم يكتمل النصاب القانوني لانعقاده خلال (45) يوماً من تاريخ دعوته للانعقاد للدورة الانتخابية. 3- اذا لم يمنح البرلمان الثقة بثلاث تشكيلات وزارية مختلفة ومتتالية. 4- اذا تم تغيير النظام الانتخابي للبرلمان وكانت المدة المتبقية لدورته الانتخابية ستة اشهر".

من خلال النص اعلاه، يتضح لنا بان المشرع الكوردستاني قد يتجه بمسلك مختلف عن جميع الدول في موضوع حل البرلمان، بحيث سلطة رئيس الاقليم هنا هي سلطة كاشفة في اصدار مرسوم الحل، وليس بيده ان يحل البرلمان، بل يصدر فقط مرسوم اعلان عن الحل، وجدير بالاشارة، لم يمنح المشرع صلاحية حل البرلمان للسلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الاقليم ورئيس مجلس الوزراء)، وهذه هي ثغرة في قانون اقليم كوردستان في هذا الخصوص، ولا تتناسب مع قواعد واسس الرقابة المتبادلة التي بني عليها النظام البرلماني. وسلطة حل البرلمان يجب ان تكون ضمن سلطات الرئيس الاقليم كسلاح رقابي بيده في حالة نشوب الخلاف بين السلطة التشريعية والتنفيذية ولم يكن موقفاً في حسمه.

وجدير بالاشارة، ان المشرع في الاقليم لم يتطرق في صلب هذا القانون الى ان الحكومة ستصبح حكومة تصريف الاعمال بسبب حل البرلمان، ولم يشراي قانون اخر الى ان مجلس الوزراء يستمر في مهامه التصريفية لحين تاليف حكومة جديدة، فمثلاً ينص قانون رئاسة الاقليم في المادة (10/ثانياً) على ان: في حالة حل البرلمان يصدر رئيس الاقليم مرسوماً خلال (15) يوماً باجراء الانتخابات العامة، ولكنه لم يشر

الى ما اذا كانت هذه الحكومة هي حكومة تصريف الاعمال ام كامل الصلاحية، كذلك المدة التي حددتها لاتتناسب مع المنطق والنظم المعاصرة في هذا الشأن. لذا ندعو المشرع الكوردستاني تعديل هذا النص ونقترح ان يكون النص كالاتي: عند صدور مرسوم الحل يستمر رئيس مجلس الوزراء و وزرائه في مهامهم التصريفية لحين تشكيل كابينة وزارية جديدة، على ان تجرى الانتخابات العامة خلال مدة اقصاها (60)يوما من تاريخ اصدار مرسوم حل البرلمان من قبل رئيس الاقليم.

خلاصة القول، ان التشريعات النافذة في الاقليم، قد اعترفت بالاقالة والاستقالة كسببين رئيسين لحكومة تصريف الاعمال، ولم تعترف صراحة بحل البرلمان كسبب من الاسباب التي تجعل الحكومة حكومة تصريف الاعمال، ولكن بالرجوع الى المبادئ القانونية نجد بان حل البرلمان يؤدي الى ان يجعل الحكومة حكومة ناقصة الصلاحيات وليس كاملة الصلاحيات، لأن النظام البرلماني بني على اساس البرلمان المنتخب غير منتهية الولاية وغير المنحلة بأي سبب كان. ولكن لم نجد بناتا اي نص قانوني يتطرق الى ان في حالة انتهاء الدورة البرلمانية ستصبح الحكومة حكومة تصريف الامور، ولكن بالرجوع الى القواعد العامة ان انتهاء مدة البرلمان حالة من الحالات التي تصبح فيها الحكومة حكومة تصريف الامور، لأن البرلمان في هذه الحالة يعتبر منحلا تلقائيا كونه فقد ثقته من الشعب، وفقدان البرلمان لثقة الشعب يعني فقدان الحكومة لثقة البرلمان ايضا. لذلك نقترح على المشرع الدستور او القانوني في اقليم كوردستان بايراد نص بخصوص حالة انتهاء مدة البرلمان وجعلها الحكومة حكومة تصريف الاعمال في يوم التي تنتهي فيه مدة البرلمان حسب ما هو مقرر في الدستور او القانون. في حين ان المادة (10/ثانيا) من قانون رئاسة الاقليم تنص على ان رئيس الاقليم يصدر مرسوما خلال (15)يوما من تاريخ انتهاء المدة البرلمان لاجراء انتخابات العامة، الا انه لم يشر الى انه ما اذا كانت الحكومة هي كامل الصلاحية ام لا. بل ترك هذا الموضوع للاجتهادات والتأويلات الفقهية. وهذه المدة قصيرة جدا عادة في هذه الحالة تكون مدتها (45)يوما ولكن قبل انتهاء المدة المقررة دستوريا او قانونيا للبرلمان.

المبحث الثاني

صلاحيات حكومة تصريف الاعمال والرقابة عليها

ان صلاحيات حكومة تصريف الاعمال تنحصر في الاعمال اليومية والعادية لاستمرار المرافق العامة، وفي الواقع تحديد هذه الصلاحيات لحكومة تصريف الاعمال غير واضحة لحد الان، اذ لاتزال هذه الفكرة تعتبر فكرة غامضة ومبهمه لدى الفقه والقضاء الاداري والدستوري، ولا يزال هناك الغموض بخصوص حدود ونطاق هذه الصلاحيات دستوريا واداريا سواء في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، ولا يزال هناك الكثير من الغموض حول نطاق الرقابة البرلمانية والقضائية على هذه الصلاحيات سواء اكان في الظرف العادي او في الظرف الاستثنائي، وبناء على ذلك نقسم هذا المبحث الى مطلبين رئيسيين، ونتطرق في المطلب الاول الى بيان نطاق وحدود صلاحيات حكومة تصريف الاعمال دستوريا واداريا في كلا الطرفين، ونتطرق في المطلب الثاني الى الرقابة البرلمانية ورقابة

القضاء الدستوري والاداري علي هذه الاعمال او القرارات التي تصدر من قبل هذه الحكومة. وذلك على النحو الاتي

المطلب الاول

حدود صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

تنقسم صلاحيات حكومة تصريف الاعمال الى الصلاحيات الدستورية والادارية في الظروف العادية والاستثنائية، بحيث تتسع هذه الصلاحيات حسب الوضع الذي يحيط بهذه الحكومة، وبناء على ذلك نقسم هذه المطلب الى فرعين رئيسيين، ونخصص الفرع الاول للتطرق الى نطاق وحدود الصلاحيات الدستورية في كلا الظرفي العادي والاستثنائي، ونخصص الفرع الثاني للتطرق الى حدود ونطاق الصلاحيات الادارية لهذه الحكومة وذلك في كلا الظرفين العادي والاستثنائي، وذلك على النحو الاتي

الفرع الاول

حدود صلاحيات دستورية لحكومة تصريف الاعمال

سنحاول تقسيم هذا الفرع الى ممارسة هذه الصلاحيات في الظروف العادية والاستثنائية كالآتي:

أولاً: الصلاحيات الدستورية لحكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية:

تختلف النظم الدستورية بخصوص تحديد صلاحيات هذه الحكومة خلال فترة ممارستها كحكومة تصريف الاعمال، بحيث يستند بعض من النظم الدستورية ومنها (بريطانيا وهولندا) في تحديد اختصاصات حكومة تصريف الاعمال الى تطبيق نظرية (الموت المدني) المعروفة في القانون المدني، وحسب هذه النظرية فإن الحكومة تملك كامل اختصاصاتها خلال فترة حل البرلمان كاحد اهم الاسس التي تؤدي الى قيام حكومة تصريف الاعمال، فانها تمتلك صلاحيات الكاملة التي هي الاصل ولا يمكن الخروج عن هذا الاصل الا عن طريق نصوص دستورية صريحة بخصوصها، بحيث حسب هذه النظم الدستورية تمارس حكومة تصريف الاعمال تلك الصلاحيات بصورة كاملة دون وجود الرقابة عليها من قبل البرلمان، ولكن هناك بعض من النظم الدستورية الاخرى يقر بان تطبيق قاعدة الاختصاص الكامل لهذه الحكومة يتعارض مع خصائص النظام البرلماني واهمها ان يكون البرلمان ممثلاً للشعب الذي هو مصدر للسلطات، ومن ثم لا بد خضوع كل اعمال الحكومة لرقابته، لذا يتجه معظم النظم الدستورية للدول نحو ايراد نص دستوري بهدف تحديد اختصاصات الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال، وذلك بالنص على بعض الاعمال التي تحظر على الحكومة ممارستها. (علاء عبدالمتعال، 2004، ص337). ومن هذه الاختصاصات هي:

أولاً: اقتراح تعديل الدستور، أو اقتراح مشروعات القوانين إلى البرلمان: ان هذا الاختصاص يقع خارج نطاق اختصاص حكومة تصريف الاعمال، لأن سلطة اقتراح المشاريع القوانين والتعديلات الدستورية

تندرج تحت مفهوم سياسات الدولة، التي تخرج عن صلاحيات تلك الحكومة، حيث يجب ترك هذه المهمة لحكومة كاملة الصلاحيات، ولا سيما ان تلك المشاريع القوانين قد تحمل الدولة أعباء كبيرة خصوصا من الناحية المالية، وكذلك تحتاج المشاريع القوانين إلى موافقة السلطة التشريعية كي تصبح قانونا، ولا قيمة قانونية لهذه المشاريع بدون سلطة برلمانية منتخبة وغير المنحلة او غير منتهية الولاية. إلا انه يدخل ضمن اختصاص حكومة تصريف الاعمال، التوقيع على مراسيم رئيس الدولة والمصادقة على المشروعات القوانين التي يقرها البرلمان فإذا كانت المدة المحددة في الدستور لا اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون قد انتهت عند بداية الأزمة الوزارية، فيصبح من اختصاص الحكومة المستقلة أعمال قاعدة التوقيع المجاور على إصدار القانون، وان كان البعض يرى إن الحكومة المستقلة لا تمتلك سلطة ممارسة التوقيع على قرارات رئيس الدولة كون التوقيع المجاور يستعمل كأداة لنقل المسؤولية السياسية من رئيس الدولة إلى الوزارة المسؤولة سياسيا فهو بمثابة إعلان الوزير عن مسؤوليته عن التوقيع امام السلطة التشريعية، وهذا يعني انه يتحمل مسؤولية الأثار الناجمة من اتخاذ القرار. (سارة علي صالح النيات، 2017، ص7).

وفي مصر، ان حكومة تصريف الاعمال لايسمح لها أن تقدم مشاريع القوانين، حيث يكون إقتراح مشروع القانون أو اقتراح تعديل الدستور قد جاء ممن لايمكك حق اقتراح اذا حدث، وذلك بموجب. (المادة 167/رابعاً من الدستور المصري لعام ٢٠١٤). وأما في السويد، فإن حكومة تصريف الأعمال تتمتع عن تقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، ويرى (لارسون) أنه إذا كان على حكومة تصريف الاعمال أن تبقى في منصبها، فإن هذه الحكومة يجب أن تعمل مثل الحكومة العادية وليس تصريف الاعمال، كما هو الحال بالنسبة لتشكيل الحكومة في (إيرلندا) التي تكون مدتها لا تقل عن ستة أشهر، وكما هو الحال بالنسبة الى حكومة (ألمانيا)، بحيث تتصرف حكومة تصريف الاعمال بذات الطريقة التي تتصرف بها الحكومات العادية، حيث تستمر العملية التشريعية، كما تستمر حكومة تصريف الاعمال فى اقتراح وصياغة مشروعات القوانين وتقديمها إلى البرلمان، وكما تستمر فى تقديم مشروعات الموازنات، واجراء التعيينات فى الحكومة، بينما يتم اتخاذ القرارات السياسية الهامة من خلال المشاورات المكثفة بين الأحزاب. (Jonathan Boston 1998، p.629)

وجدير بالذكر ميزجانب من الفقه بين الحظر المفروض على سلطة حكومة تصريف الأعمال فى تقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان وبين إستمرار مناقشة البرلمان لمشروعات القوانين التي قدمتها الحكومة قبل حلها أو سحب الثقة منها أو إستقالتها أو إنتهاء أجلها واجل البرلمان، فبينما يحظر على حكومة تصريف الأعمال فى أغلب الأنظمة القانونية تقديم مشروعات القوانين، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من مواصلة البرلمان مناقشة مشروعات القوانين التي قدمت للبرلمان بالفعل، كما يمكن لحكومة تصريف الأعمال إصدار القوانين خلال فترة التي تسمى فيها بتصريف الاعمال. (Nicolas Bernard 21، 2020 p)

ثانياً: التصديق على مراسيم إصدار القوانين و ابرام الاتفاقيات الدولية: إن رئيس الدولة سواء اكانت في الأنظمة البرلمانية والرئاسية يصدر مراسيم بإصدار القوانين بهدف ادخالها الى حيز التنفيذ، وهو ما

يقتضى بطبيعة الحال وضع توقيع مجاور لرئيس الوزراء إلي جانب توقيع رئيس الدولة، بغرض اشتراك جهة تتحمل المسؤولية السياسية عن قرارات الرئيس، بإعتبار ان الرئيس الدولة في النظام البرلماني هو مجرد رمز سياسي وليس له مسؤولية سياسية امام البرلمان. (عادل الطبطبائي، 2001، ص546). ومن ثم فإذا كان رئيس حكومة تصريف الأعمال قد وقع على مرسوم تمت ممارسته دستوريا، فلا يعنى هذا أن حكومة تصريف الأعمال تقوم بممارسة كامل صلاحياتها المنصوصة في الدستور، التي جاءت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر. (صبرى محمد السنوسى، 2011، ص236). ويرى بعض من الفقه الفرنسي أنه يخرج عن نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال فى المجال الدستوري إبرام الموثيق والاتفاقيات الدولية التي توقع على عاتق الدولة الفرنسية التزامات وتعهدات دولية، وكذلك تلك الصلاحيات أو الاختصاصات المنصوص عليها فى المواد (١١١-٥٥-٥٣) من الدستور الفرنسي، حيث ان اتفاقية (فيينا) لقانون المعاهدات الصادر في (1969) قد اعتبرت أن توقيع حكومة تصريف الأعمال على الاتفاقيات الدولية يعتبر سبباً من الاسباب التي تبطل تلك الاتفاقيات لصدور التوقيع من سلطة غير دستورية من خلال مايسمى بالتصديق الناقص الذي لم يحترم، ولم يتبع القواعد الدستورية النافذة فى الدولة بخصوص إبرام الاتفاقيات الدولية، ومنها عدم صلاحية حكومة تصريف الأعمال فى إبرام الاتفاقيات الدولية، لكونها تخرج عن نطاق رقابة السلطة التشريعية أو غير خاضعة لأى عقوبة سياسية يمكن فرضها على تلك الحكومة، فالتصديق على المعاهدة هو موافقة السلطة المختصة فى الدولة الطرف على التقيد بالالتزامات الواردة فى الاتفاقية وتنفيذها، فبدون التصديق تصبح الاتفاقية مجرد مشروعاً فقط. (احمدشليبي، 2000، ص٤٧).

ثالثاً: إصدار المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديل للنصوص التشريعية: تخرج هذه القرارات عن نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، وذلك لأهميتها من جانب، ولعدم توافقها مع محتوى تصريف الأعمال من جانب آخر، فالتفويض لا يمنح إلا لحكومة حائزة على ثقة البرلمان وكاملة الاختصاصات، أما عندما تكون الحكومة قد فقدت هذه الثقة، فأنها لا يبقى لها مجال لإستمرار على هذا التفويض، وأما الواجح الضرورة التي تصدرها الحكومة فى الظروف الاستثنائية فهي تندرج تحت صلاحيات حكومة تصريف الأعمال لذات السبب الذي دفع المشرع لمنحها هذا الاختصاص وهو الظرف الاستثنائي بما يضمن بقاء كيان الدولة واستمرار الحياة الافراد فيها بشكل منتظم ومطرد. (عادل الطبطبائي، 2001، ص51).

رابعاً: حل البرلمان: يعد اختصاص حل البرلمان من الاختصاصات الخطيرة للسلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية وذات الطبيعة السياسية، ومن الطبيعي أن يخرج طلب الحل عن نطاق اختصاص حكومة تصريف الأعمال. حيث يرى جانب كبير من الفقه المصري بان هذا الاختصاص يعد من بين الاختصاصات التي يحظر على حكومة تصريف الأعمال ممارستها. بمعنى ان اختصاص حل البرلمان يعتبر حظراً يمكن القياس عليه فى سلطات رئيس الدولة المؤقتة فى مصر. بحيث تحظر المادة (160) الفقرة (5) من الدستور المصرى الصادر في عام (2014) على رئيس الجمهورية المؤقت ان يقوم بحل البرلمان، أو طلب تعديل الدستور أو حل الحكومة. وكذلك الحال يوجد هذا الحظر فى

المادة(69)/ثالثا من الدستور (اللبناني)،التي تنص على أنه عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكما في دورة انعقاد استثنائية حتى تشكيل حكومة جديدة وحصولها على الثقة البرلمان المنتخب اللاحق"،ومن ثم فلا يجوز لحكومة تصريف الأعمال حل البرلمان،حتى لا تكون سلطة الحل حجة يمكن أن تستخدمها حكومة تصريف الأعمال فى الانتقام من السلطة التشريعية التي سحبت الثقة عنها،وحملتها على تقديم استقالتهـا.(Jonathan Boston 1998.p 629).

وفيما يخص العراق:بالرجوع الى النصوص الدستوري في العراق، نجد بان المادة(61 ثامنا/د)من الدستور العراقي لعام(2005) تنص على أن: "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد". وتنص(المادة 64/ثانيا) على ان: "يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، وبعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلا ويواصل تصريف الامور اليومية". هذا دليل على ان المشرع الدستوري اقر صراحة بتميز حكومة تصريف الاعمال عن حكومة كاملة الصلاحيات، بحيث لو اراد ان يمنح صلاحيات الكاملة لما اشار الى مصطلح(تصريف الامور اليومية) في هاتين المادتين اعلاه. ومن المعلوم ان النص السابق يعترف بحكومة تصريف الاعمال فقط في حالتها (سحب الثقة وحل البرلمان)، ولم يتطرق الى ان في حالة انتهاء المدة البرلمانية ولم تجرى بعدها الانتخابات البرلمانية، هل تصبح الحكومة حكومة تصريف الاعمال ام لا؟ لذا على المشرع الدستوري عند تعديله للدستور ايراد نص دستوري صريح ويقر فيه بان الحكومة تصبح حكومة تصريف الاعمال عند انتهاء مدتها الدستورية منعاً لاستغلال هذه الثغرة من قبل الحكومة في اصدارها لقراراتها تخرج عن نطاق تصريف الامور اليومية، لأن الحكومة العراقية استغلت هذه المادة بذريعة عدم وجود نص صريح بخصوصه، فمثلا في عام(2018) تاخرت تشكيل الحكومة العراقية بسبب الخلافات السياسية لمدة ستة اشهر، ولكنها اصدرت العديد من الاوامر الديوانية التي لا تدخل ضمن الامور اليومية والجارية، بحيث تجاوزت الحكومة فيها صلاحياتها الامور العادية ومارست فيها سلطاتها الكاملة كأنها ليست حكومة تصريف الاعمال، مثال على ذلك اصدرت الحكومة امر ديواني في(2018/9/30) مفاده هو: "استنادا الى الصلاحيات المخولة لنا بموجب احكام المادة(78) من الدستور ولتسيير عمل جهاز الامن الوطني العراقي قررنا مايتي: 1- تكليف السيد ق، م، ا بمهام منصب رئيس جهاز الامن الوطني دون الاخلال بمهام وظيفته. 2- تتولى الجهات ذات العلاقة تنفيذ احكامه". فضلا على ذلك قامت الحكومة بتوقيع عدد من الاتفاقيات والعقود التي رتبته التزامات مالية واعباء اقتصادية على الدولة العراقية بمليارات الدولارات. ومثال على ذلك توقيع مذكرتي تفاهم مع شريكتي(جنرال الكتريك الامريكية) و(سينمز الالمانية) لتزويد العراق بالتيار الكهربائي في تاريخ(2018/10/21). (الموقع الرسمي لوزارة الكهرباء العراقي <https://www.moelc.gov.iq>، اخر زيارة 2019/4/29).

وجدير بالذكر، بعد هذا التاريخ قام مجلس الوزراء بوضع نظام داخلي له وعالج فيه هذه المشكلة اعلاه، وذلك في"المادة(٤٢/أولاً): التي تنص على: "يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية

الدولة الى حين تشكيلها لحكومة الجديدة في الحالات الاتية: أ. انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب ب. سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيسه. حل مجلس النواب". (المادة 43/اولا من النظام الداخلي رقم(2) لسنة 2019).

ومما تقدم، نستطع القول بأن الدستور العراقي لم ينص صراحة على تحديد نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية، بل تطرق فقط الى صلاحيات حكومة كاملة الصلاحية، وذلك في نص المادة(80)، وكذلك لم نجد اي قانون ينظم عمل ونطاق حكومة تصريف الاعمال في العراق سوى النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي الذي يتطرق الى مفهوم الامور اليومية لحكومة تصريف الاعمال، وذلك في نص المادة(42/ثانيا) من النظام الداخلي المرقم(2) لسنة(2019)، بحيث يشير هذا النص الى انه يقصد بتصريف الامور اليومية: "اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر". (نص المادة 42/ثانيا من النظام الداخلي المرقم 2 لسنة 2019).

وفيما يتعلق بموقف المحكمة الاتحادية تجاه هذه المواضع، فنجد عند الاستفسار منها حول وزارة تصريف الامور اليومية فكان جوابها بتاريخ(17 / 5 / 2022) بالنص الآتي: "ولا يدخل من ضمنها القرارات التي تنطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولا يدخل ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض او التعيين في المناصب العليا للدولة والاعفاء منها او إعادة هيكلة الوزارات والدوائر".

وفيما يخص اقليم كوردستان- العراق، كما اشرنا سابقا بما انه لا يوجد لدي الاقليم دستور لحد الان، فإننا لا نملك اي نص دستوري لتنظيم عمل الحكومة سواء اكانت كاملة الصلاحيات وحكومة تصريف الاعمال، ولكن بالرجوع الى احكام التشريعات العادية النافذة في الاقليم، نجد ان قانون مجلس الوزراء اقليم كوردستان تطرق الى حكومة تصريف الاعمال وذلك في المادة(11/ثانيا)، حيث تنص على أن "في حالة استقالة رئيس الحكومة وسحب الثقة منها يستمر اعضاء المجلس في تأدية مهام و واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد" (المادة 11 من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم 3 سنة 1992). وكما تنص المادة(10/اربعة عشرة) في قانون رئاسة اقليم كوردستان على ان "يمارس رئيس الاقليم الصلاحيات التالية "اصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء والوزير وتكليفهم للاستمرار بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة". (نص المادة 10/اربعة عشرة من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم 1 سنة 1992 المعدل). وكما تنص المادة (75) في نظام الداخلي للبرلمان كوردستان على انه اذا تم سحب الثقة من رئيس الحكومة، فان كابينته بأكملها تصبح كابينته مستقلة وتستمر كحكومة تصريف الاعمال لحين تأليف الكابينة الجديدة طبقا للقوانين النافذة في الاقليم. (المادة 75 من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان - العراق، 2018).

ومما تقدم، نستطع القول ان كلا قانوني مجلس الوزراء ورئاسة الاقليم لم يشيرا الى مصطلح حكومة تصريف الاعمال صراحة، وهذه هي ثغرة يجب سدها بنص صريح و واضح، وعلى الرغم من ان النظام

الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان تطرق الى مصطلح تصريف الاعمال في المادة المذكورة اعلاه، الا ان هذا المصطلح يحتاج الى تثبيته في صلب الدستور القوانين او الانظمة. لأن هذا الفراغ التشريعي ادى طيلة تأريخ حكومة اقليم كوردستان الى ان لاتتعامل الحكومة مرارا وتكرارا كحكومة تصريف الاعمال، بل تعاملت أو استمرت كأنها كاملة صلاحية بذريعة عدم وجود نص صريح، مثال على ذلك القول، قام رئيس حكومة اقليم كوردستان في مطلع عام (2013) بابرار عقد مع الدولة التركية بخصوص تسويق النفط الاقليم ومد الانابيب المارة بها، وبعد ان تعالت الاصوات في الوسط السياسي والاعلامي في اقليم كوردستان العراق بخصوص مدى صلاحية الحكومة انذاك بابرار العقود النفطية لعدم وجود برلمان يراقبها، فبعد هذا السجال المحتدم اصدرت وزارة العدل في بيان لها وقالت بانها لاتعتبر هذه الحكومة حكومة تصريف الاعمال ومن حقها توقيع العقود النفطية لذلك من حق حكومة الاقليم ابرار هكذا العقود مع تركيا ولا اشكالية فيها، وورد في حيثيات بيانه "ان الحكومة لم تعلن استقالتها ولم يتم تسمية المرشح الجديد من قبل البرلمان".

ونحن بدورنا ننتقد هذا البيان، لأن هذا البيان يقول لنا بان الوزير كان يؤمن بأنه فقط في حالة الاستقالة تتحول الحكومة من كامل الصلاحية الى حكومة تصريف الاعمال رغم اعترافه بان الحكومة قد انتهت ولايتها، وكما ان وزارة العدل ليست معنية باصدار قرار يحدد مصير ومركز القانوني للحكومة ولا تملك اختصاص اضاء الشرعية على اعمال الحكومة كونها جزء من الحكومة.

ثانيا: صلاحيات الدستورية لحكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية:

ينقسم الفقه الدستوري والنظم السياسية على اتجاهين مختلفين في تحديد نطاق عمل حكومة تصريف الاعمال في ظل الظروف الاستثنائية، فالالاتجاه الاول يرى بانها لايمكن لحكومة تصريف الاعمال مواجهة الظروف الاستثنائية بتاتا، لانها فاقدة لشرعية البرلمان او الثقة منه، واما تتجه غالبية الفقه الدستوري والنظم الدستورية الى خلاف ذلك، ونحن ندعمه، بحيث يقر بأنه يمكن لحكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية، إذا ما تعرضت الدولة لعدوان خارجي، أو صراع مسلح داخلي، أو كارثة طبيعية، أو أزمة صحية كما هو الحال في أزمة انتشار فايروس كورونا (كوفيد 19)، أن تتخذ عدة من الاجراءات ما تكفل حماية كيان الدولة وسلامته، أو أن تصدر مراسيم الضرورة بما يمكن الحكومة من مواجهة تلك الاوضاع الاستثنائية التي تمس كيان الدولة وأمنه وسلامة حياة المواطنين، إذ يمكنها أن تقوم بتلك الاعمال في الظروف الاستثنائية دون أن ينزع ذلك عنها وصفها، وهو ما دعا الفقيهان (بيردو، دابش) الى القول بأنه حتى لو اتخذت حكومة تصريف الاعمال من القرارات ما يمكنها من مواجهة الاوضاع الاستثنائية أو حالة الطوارئ في الدولة، فإن ذلك لايجزها من نطاق كونها حكومة تصريف الامور. (شفيق إمام، ١٩٩٥، ص1). كما أقر جانب كبير من الفقه الفرنسي بصلاحية حكومة تصريف الاعمال في اتخاذ الاجراءات اللازمة، وإعلان حالة الطوارئ طبقا للضوابط التي نصت عليها في المادة (16) في الدستور الفرنسي، باعتبار ذلك من السلطات الاستثنائية التي يجوز لرئيس حكومة تصريف الاعمال ممارستها، دون أن ينفي ذلك عنها صفة كونها حكومة انتقالية أو مؤقتة أي حكومة تصريف الاعمال، لأنه في جميع الأحوال، لا يمكن للحكومة كاملة السلطات أو حكومة تصريف الاعمال القيام بهذه

الأعمال إلا في إطار ونطاق ما حدده الدستور لها، والتي تخضع قراراتها لرقابة القضاء. (Marcel Prel 1978.p622).

كما يقر جانب كبير من الفقه المصري، بأن حكومة تصريف الاعمال في ممارسة سلطاتها الاستثنائية في مصر تجد سندها من قضاء المحكمة الدستورية العليا، والتي قررت بأن "خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصل مقر، وحكم لازم لكل نظام ديمقراطي سليم". (حكم المحكمة الدستورية العليا في جلسة 16 / 5 / 1990، القضية 37 لسنة 9 ق دستورية).

وكما أقر المجلس الدستوري (اللبناني) بالقوانين الثلاثة التي أصدرتها حكومة تصريف الأعمال بقيادة نجيب ميقاتي، تلك القوانين التي منحت العفو العام، والعفو عن أحداث الضنية ومجدل عنجر، تأجيل نظر المراجعات أمام المجلس الدستوري. (يحي الجمل، 2005، ص20)

ويرى جانب من الفقه أن ما يدعم حكومة تصريف الأعمال اتخاذ الاجراءات الاستثنائية هو أن يكون الخطر الذي يواجه البلد جسيماً وحالاً، وليس مجرد تكهنات أو تنبأت، فقد يكون على وشك الوقوع، أو كان قد بدأ فعلاً ولكن لم ينتهي بعد، وأن مثل هذه الجسامة هي التي تبرر الحكومة ان تخرج عن نطاق تطبيق القواعد القانونية دون أن تخالف حكومة تصريف الأعمال دستورها، أي الدستور الذي أوجدها وخولها ممارسة مثل هذه الصلاحيات. (يحي الجمل، 2005، ص23).

خلاصة القول، اذا كان الدستور قد حول لحكومة تصريف الأعمال سلطات دستورية في الظروف الاستثنائية كما هو الحال في الحكومة كاملة الصلاحيات، إلا أن هذه الصلاحيات يجب ان تخضع لرقابة القضائية ايضاً، ويجب تفسيرها في أضيق حدود ولا يمكن توسيع نطاقها، لأن الاستثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع فيه، ومن الضروري أن تكون الصلاحيات الدستورية التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال منصوص عليها في الدستور، فلا يجوز أن تكون الظروف الاستثنائية منشئة لاختصاصاتها الدستورية المقررة لها.

وفيما يتعلق بالدستور العراقي، نجد انه قد اشار الى صلاحيات الحكومة في حالة الطواري، وذلك في نص المادة 61/ تاسعاً/ وهي: "أ. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة. ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها".

مما سبق، نجد ان الحكومة تجد اساس صلاحياتها الاستثنائية من نصوص الدستور، ولكنه قد اناط الدستور تنظيم عمل الحكومة خلال فترة الطواريء بقانون وهذا القانون هو قانون امرالدفاع عن سلامة الوطنية الصادر في (3 تموز عام 2004)، حيث تنص المادة (1) منه على: "(لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطواري في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الافراد حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف...)".

وتجدر بالاشارة، ان هذه المواد السابقة سواء اكان في الدستور او قانون امر الدفاع عن سلامة الوطنية هي من اختصاصات حكومة كاملة صلاحية ولم تتطرق هذه النصوص الى ان حكومة تصريف الاعمال بإمكانها ان تمارس نفس الصلاحيات التي تملكها حكومة غير تصريف الاعمال، بل اغفل الدستور والقانون التطرق اليها، لذا نقترح على المشرع الدستوري او القانوني في العراق بان ينظم عمل حكومة تصريف الاعمال وتحديد نطاق امورها خلال فترة حالة الطواري او الظروف الاستثنائية، ويجب سد هذه الثغرة كي لا تتمسك بها الحكومة عند تجاوزها لنطاق اعمالها المحددة في الظروف الاستثنائية. وجدير بالذكر، بما ان الدستور العراقي قد عالج حالة الحرب وإعلان حال الطوارئ فمن باب أولى ان يعالج الدستور موضوع انظمة الضرورة أيضا من اجل تمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدي للظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة العراقية في المستقبل، وسد الثغرات في النصوص الدستورية في معالجة الوضع الاستثنائي، ونرى ان الأولى منح صلاحية إصدار انظمة الضرورة لرئيس مجلس الوزراء استكمالاً لصلاحياته الدستورية في إعلان حال الحرب والطوارئ وان كان الرئيس يشترك مع رئيس مجلس الوزراء في هذا الاختصاص.

وفيما يخص اقليم كوردستان العراق: لا يوجد هناك نص دستوري، ولكن بالرجوع الى التشريعات النافذة، نجد ان قانون رئاسة الاقليم ينص في المادة (10) على ان اعلان حالة الطوارئ من اختصاص رئيس الاقليم وينظم ذلك بقانون خاص، ولكن ليس لدى الاقليم اي قانون لحد الان ينظم حالة الطوارئ، وهذه هي ثغرة يجب سدها عند اقرار الدستور او سن قانون خاص بذلك، بحيث يجب على المشرع عند سنه لقانون او دستور القيام بتحديد نطاق عمل حكومة غير تصريف الاعمال من جانب، وتحديد نطاق عمل حكومة تصريف الاعمال من جانب اخر اثناء فترة حالة الطوارئ. وكذلك نقترح على المشرع ان يدرج اختصاص اعلان حالة الطواري وتمديده من ضمن اختصاصات رئيس مجلس الوزراء كونه هو مسؤول سياسيا امام برلمان، وذلك بالتشاور مع رئيس الاقليم والرئيس البرلمان، وبموافقة البرلمان، وعرض نتائجها واجراءاتها المتخذة على البرلمان خلال (30) يوم من تاريخ انتهائها في حالة وجود البرلمان غير منتهية الولاية او غير المنحل، اما في حالة برلمان منحل او منتهي الولاية، فان المحكمة الدستورية في الاقليم تكون مختصة بموافقة على اعلان حالة الطواري او تصديق الاجراءات والنتائج المتبعة بدل البرلمان. وذلك معززاً بالدستور الفرنسي لعام (1958) المعدل في المادة (60) منه.

ومن هنا نحن ندعم بان تكون لحكومة تصريف الاعمال صلاحيات كاملة لمواجهة الظروف الاستثنائية وحالات الطوارئ وتطبيق نظرية الضرورة متى توافرت شروطها، اذا تعرضت مؤسسات الاقليم الى مخاطر داهمة تشكل تهديدا على امن وسلامة الاقليم وتعصف بكيان الاقليم كحالات الحرب والوباء والقوة القاهرة والخ... ولكن يجب ان تكون هناك رقابة قضائية فاعلة على السلطة التي تقوم بذلك في هذه الحالة بهدف ضمان حقوق وحرريات الافراد فيه. لذلك لقد احسن المشرع الكوردستاني في ايراد هذا النص بخصوص ذلك، حيث تنص المادة (10/خامسا) من قانون رئاسة الاقليم على انه "الرئيس الاقليم اصدار قرارات لها قوة القانون بعد التشاور مع رئيس البرلمان ومجلس الوزراء في الاقليم في حالة

وجود خطر يهدد كيان اقليم وتعذر اجتماع البرلمان على ان تعرض هذه القرارات على البرلمان واذا عرضت ولم يصادق البرلمان عليه او لم تعرض هذه القرارات تزول عنها الصفة القانونية. وهذه هي سلطة الرئيس الاقليم في اصدار الواجح الضرورة الذي سكت الدستور العراقي عنه، وطبقا لهذا النص ان الرئيس الاقليم يصدر قرارات لها قوة القانون، ولكن بعد التشاور مع رئيس البرلمان ومجلس الوزراء ونحن نفضل ان يشترك رئيس المحكمة الدستورية في الاقليم معه في استعمال هذه السلطة اذا ما تشكلت في المستقبل.

وجدير بالاشارة، ان هذه القرارات التي لها قوة القانون لاتعتبر القانون بل مجرد قرارات ادارية ويمكن للافراد ان يطعنه امام القضاء الاداري، ولكن اذا عرضت على البرلمان وتمت الموافقة عليها، فانها تصبح قانونا وبخلاف ذلك تبقي في نطاق قرارات ادارية وليست القانون. وننتقد من هذا النص انه لم يحدد المدة التي تعرض فيها هذه القرارات على البرلمان، وننتقد ايضا انه قد اقر به في حالة تعذر اجتماع البرلمان ولكن لم يحدد ما اذا كان هذا التعذر بسبب حلها ام انتهاء دورتها النيابية ام بسبب خلافات السياسية ام بسبب الظروف الطارئة ام باي سبب كان؟ لذلك ربما نواجه مشكلة كبيرة عند انتهاء دورة النيابية للبرلمان ام حل البرلمان؟ لذلك على المشرع ان يحسم هذا الامر في المستقبل. وبرأينا الشخصي، لايجوز في حالة حل البرلمان او انتهاء مدته عرض هذه القرارات على البرلمان، كونه لاوجود له، ففي هذه الحالة تقترض هذه القرارات كانها لم تعرض على البرلمان هذا يعني زوال عنها الصفة القانونية تلقائيا.

الفرع الثاني

الصلاحيات الادارية لحكومة تصريف الاعمال

يتجه معظم الفقه الاداري الى القول بان يمكن حصر اعمال حكومة تصريف الاعمال في الاعمال الادارية اليومية والعادية دون الاعمال الادارية غير العادية، فالاعمال الادارية اليومية تعرف من قبل الفقيه الفرنسي (فالين) بانها "الاعمال التي بفعل طابعها الضروي والعاجل تقتضي تدابير فورية لابد منها لتسيير المرافق العامة وقيام الحكومة بوظيفتها الادارية اليومية. وكما يعرفها (دلفوفه) بانها: تلك الاعمال التي يتم تحضيرها بواسطة اجهزة الوزارة ويقتصر دور الوزير على وضع توقيعه عليها وفق مع شمول الامور العاجلة والاستثنائية التي يملي فيها الواقع على حكومة تصريف الاعمال النظر والبت فيها. (جهاد اسماعيل مقارنة، مقال منشور في 2017). بينما يذهب جانب اخر من الفقه الى انها "هي تلك التي لا يمكن تأجيلها او ارجاءها بانتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب. وعلى صعيد القضاء وقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي في اجتهاد له عام (1966)، هي "تلك الاعمال التي لا تعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة او الوزير المعني منفردا الى نتائج سياسية، لأن الحكومة او الوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقلة تكون فاقدة لثقة البرلمان ما يجعلها غير قادرة وغير ذي صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية". (جورا ابو صعب، 2017).

وبينما نتجه غالبية الفقه الاداري الى القول بان الاعمال غير العادية تخرج عن نطاق صلاحية حكومة تصريف الاعمال، والتي يعرفونها بأنها "الاعمال التي ترمي الى احداث اعباء جديدة او التصرف باعتمادات مهمة او ادخال تعديل جوهرى على سير المصالح العامة وفي اوضاع البلاد السياسية او الاقتصادية وهذه الفئة من الاعمال تخرج بطبيعتها عن نطاق الاعمال العادية ولا يجوز لحكومة تصريف الاعمال من حيث المبدأ ان تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها الظروف الاستثنائية تتعلق بالنظام العام وامن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الاعمال الادارية التي يجب إجراءها في مدة معينة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال". (جهاد اسماعيل، مصدر سابق، العنوان الالكتروني المشار اليه سابقاً). ويرى أنصار هذا الاتجاه بأنه لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال تنظيم الانتخابات البرلمانية، لكون هذه الانتخابات قد تقتضى تصرفات من قبل حكومة تصريف الأعمال تخرج من نطاق سلطاتها والتي تعد من الاعمال غير العادية واليومية، ولكن هناك رأي بخلاف ذلك الذي يقول من الممكن اتخاذ حكومة تصريف الاعمال الامور غير العادية في بعض الاحيان اذا رأت الحكومة ان المصلحة العليا للدولة تتطلب ذلك، ويعززون رأيهم بما اتخذته حكومة تصريف الأعمال في العراق عام (2018) من قرارات بإبرام عقود من شركة جنرال إليكتريك الأمريكية، وشركة (سيمنز الألمانية) لتزويد العراق بطاقة الكهرباء، نتيجة الانقطاع الطويل والمتكرر للكهرباء في العراق والاحتجاجات المتكررة بسبب ذلك، دون أن تجرد تلك القرارات الاستثنائية التي ترتب التزامات مالية على الحكومة العراقية هذه الحكومة من صفتها بأنها حكومة تصريف أعمال. ولكننا نحن لانقر بأن هذه القرارات من صلاحية حكومة تصريف الاعمال، كونها ليست من الامور العادية، بل من الامور الحساسة التي تتطلب من الحكومة ان لاتقوم بها في غياب البرلمان او في حالة انتفاء مسؤوليتها السياسية او عدم وجود رقابة برلمانية عليها.

وتجدر بالاشارة، لم يتطرق الدستور العراقي النافذ لعام (2005) وأي قانون في العراق ولا في اقليم كوردستان العراق الى موضوع تحديد امور حكومة تصريف الاعمال، والتمييز بين الامور العادية واليومية وبين الامور غير العادية وغير اليومية، سوى النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي الذي يتطرق اليها من خلال تعريفه لحكومة تصريف الاعمال، وذلك بالنص الذي ينص على انه يقصد بحكومة تصريف الاعمال: "الحكومة التي تقوم باتخاذ القرارات والاجراءات غير قابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولا يدخل ضمنها مثلاً اقتراح مشاريع القوانين او عقد القروض او التعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء عنها واعادة هيكلية الوزارات والذوات". (المادة 43/ثانياً من نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم 2 لسنة 2019). لذا نقترح من المشرع العراقي والكوردستان تحديد الامور اليومية التي تقوم بها حكومة تصريف الاعمال، ونقترح على القضاء الاداري في كل من العراق واطليم كوردستان حسم هذا الامر، وذلك من خلال اصدار قرارات بهذا الصدد.

وبناء على ذلك نرى، بان قرار مجلس الوزراء رقم (380) الصادر في (2021/10/17) بعد حل البرلمان والانتخابات التشريعية المتضمن منح رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى ورئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا وللوزراء ومن هم بدرجتهم قطعه ارض سكنية بمساحة (600) متر في بغداد استثناءً من

مسقط الرأس والتعهد الشخصي يخرج من نطاق الأعمال اليومية والعادية لحكومة تصريف الأعمال، لأنها لا تدخل ضمن مهام تسيير المرافق العامة أو ضمن الأمور العاجلة أو الضرورية، فضلا عن كونها توقع اعباءاً مالياً على خزينة العراق. (قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 380 في 2022/10/7).

وبدورنا نرى، بان مفهوم الاعمال الجارية او العادية او اليومية مفهوم نسبي، اذ انه يتناسب طرديا مع ضيق او اتساع مدة فراغ الحكم، فكلما ضاقت او اتسعت هذه المدة في غياب حكومة جديدة اتسع او ضاق مفهوم الاعمال العادية او الجارية، وكلما طال تأليف الحكومة الجديدة ازادت واتسعت هوامش ممارسة الحكومة المستقلة للصلاحيات الدستورية لمواجهة الاعمال الطارئة او الاستثنائية او لاتحمل التأجيل والانتظار، فضلا عن ان مفهوم تصريف الاعمال وان كان يحصر وفقا للعرف والفقهاء الدستوريين بالأعمال الجارية العادية اليومية، الا انه في الوقت ذاته يتسع اكثر عندما تتحقق شروط الظروف الاستثنائية تستلزم حماية الدولة او حفظ النظام العام او صيانة الحقوق او الالتزامات الدولية. وتجدر بالاشارة، من خلال اطلعنا على حدود اختصاص حكومة تصريف الاعمال في المجال الاداري، نرى بان هناك عدة من الاعمال والقرارات التي يحظر على حكومة تصريف الاعمال القيام بها والتي تخرج بطبيعتها من نطاق تصريف الاعمال الجارية واليومية، وهي: ا- القرارات التي تعدل في وضع المؤسسات والمرافق العامة. ب- القرارات التي تتضمن تعديلا في اللوائح التنظيمية. ج- القرارات التي تتضمن التعديل او المساس بحقوق اعترف بها القانون. د- قرارات التعيين في الوظائف العليا في الدولة التي تتضمن ابعادا سياسية. ح- تحديد اسعار السلع والخدمات التي تؤثر على مجموع الاقتصاد الوطني.

المطلب الثاني

الرقابة على حكومة تصريف الاعمال

تعد الرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال من اهم الوسائل التي تحفظ احترام الدستور والالتزام به والخضوع للقضاء والبرلمان وارساء مبدأ المشروعية. من المعلوم يوجد هناك نوعين من الرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال، وهما (الرقابة السياسية والقضائية)، فالرقابة السياسية تشمل الرقابة البرلمانية فقط هنا، واما الرقابة القضائية تشمل الرقابة القضاء الدستوري والقضاء الاداري عليها، وبناء على ذلك، سنحاول ان نتطرق الى هذه الرقابات في الفرعين الاتيين، وذلك على النحو الاتي

الفرع الاول

الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال

تستخدم السلطة التشريعية وسائل مختلفة للرقابة على السلطة التنفيذية كعرض موضوع عام للمناقشة، والاستجواب، والسؤال البرلماني وطلبات الإحاطة والتحقيق البرلماني، وقد ينتهي في بعض الاحيان بتقرير المسؤولية الوزارية الفردية، أو المسؤولية الجماعية التضامنية للحكومة، وحجب الثقة

عنها. هذه بالنسبة الى الرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الظروف الطبيعية، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال التي لا تتمتع بالثقة البرلمان اصلا، إذ لا تُسقط الحكومات التي لا تملك هذه الثقة، انطلاقا من قاعدة أنه لاسلطة بدون مسؤولية. وهو ما دعى الفقيه الفرنسي (ماسيل فالين) إلى تشبيه الرقابة السلطة التشريعية على حكومة تصريف الاعمال بأنها بمثابة إطلاق النار على مقتول.

ربما يطرح سؤال نفسه هنا، هل بإمكان البرلمان القيام برقابته على حكومة تصريف الاعمال. وما هو جدوى هذه الرقابة اذا كانت قد طبقت على هذه الحكومة التي ليست لها مسؤولية كاملة ومسؤولية سياسية؟.

للجواب على هذا السؤال، من خلال البحث عن بعض التطبيقات لبعض الدول، نجد بانها قد مارست فرنسا هذه الرقابة خلال فترة حكومة تصريف الاعمال، فمثلا قام عضو مجلس الشيوخ الفرنسي (ميشل ديبري) بتقديم اسئلة شفوية الى حكومة (بوجيس مونوري) بتاريخ (1957/10/3) بخصوص توقيع الاتفاقيات الفرنسية-المغربية. (OP.Cit:666 Fernand Bouyssou). وكما قام برلمان الفرنسي باستجواب بعض الوزراء من حكومة تصريف الاعمال، كاستجواب وزير الدفاع حول حوادث خليج (تونكن) في جلسة مجلس الشيوخ بتاريخ (1985/4/4) (Philipp. Lavaux, 1983.332).

وأما نحن نرى، بان هاتين الوسيلتين السابقتين عديمتان الفائدة من الناحية السياسية والقانونية، لأن البرلمان عندما يسحب الثقة من الحكومة غرضه هو اسقاطها وجعلها حكومة تصريف الاعمال وتبديلها بحكومة جديدة اخرى. ليس من المنطقي للبرلمان سحب الثقة من نفس الحكومة مرة اخرى؟، فماذا فائدة تلك الخطوة؟. وحتى لو اعترفنا بانها للبرلمان القيام بالرقابة على حكومة تصريف الاعمال في حالة سحب الثقة او استقالة الحكومة بذريعة وجود برلمان غير المنحل او غير منتهي الولاية، فماذا بالنسبة الى حكومة تصريف الاعمال نتيجة حل البرلمان وانتهاء مدته؟. للجواب على هذا السؤال، تختلف الدساتير في موضوع الرقابة على أعمال الحكومة أثناء فترة حل البرلمان وتشكيل حكومة جديدة. حيث تذهب بعض الدساتير الى اتباع طريقة اللجنة البرلمانية الدائمة خلال فترة الحل لممارسة مهمة الرقابة على اعمال الحكومة. في حين تعتمد بعض الدساتير على طريقة استمرار البرلمان المنحل في اداء مهمته الرقابية الى حين اجتماع المجلس النيابي الجديدة. بينما تذهب بعض الدساتير الى اتباع طريقة دعوة البرلمان المنحل لنظر بالقرارات ذات الصبغة العاجلة الصادرة خلال فترة الحل، في الوقت الذي رأت فيه بعض الدساتير ان قرار حل البرلمان يصبح غير مجدي اذا سمح للبرلمان المنحل بالقيام اختصاصاته الدستورية. ما لم تدع الحكومة الناخبين لاختيار اعضاء المجلس الجديد خلال المدة المقررة دستوريا لذلك (عادل طبطباي، 1986، ص134). واما نحن نرى بان على الرغم من ان الرقابة في حالة حل البرلمان اوسع من حالة سحب الثقة من الحكومة، إلا ان هذه الرقابة تكاد تكون منعدمة تماما مثل حالة سحب الثقة.

ومن الناحية العملية نلاحظ ان مجلس النواب العراقي المنتخب في دورته الرابعة شرع بايقاف وإلغاء بعض القرارات التي صدرت عن مجلس الوزراء اثناء فترة تصريف الأعمال، وذلك بالاستناد الى نص المادة (61/ثانيا) من الدستور والتي تنص على ان يختص مجلس النواب بما يأتي: "الرقابة على اداء السلطة التنفيذية ولعل اهمها قرار مجلس النواب رقم (8) لسنة (2018) والذي جاء فيه بالنظر لاتخاذ

رئيس مجلس الوزراء وحكومته السابقة عددا من القرارات المخالفة لاحكام الدستور في مواده (80،61،24) خلال فترة انتهاء الدورة البرلمانية الثالثة وغياب الدور التشريعي والرقابي لمجلس النواب، قرر مجلس النواب إيقاف العمل بالقرارات الصادرة منذ الاول من (2018 /7/1 الى 2018/10/24)".

مما تقدم نرى، بان مجلس النواب لم يكن موقفا في إصدار هذا القرار الذي يقضي بإيقاف العمل بقرارات مجلس الوز راء خلال فترة تصريف الأعمال، إذ ان صلاحية مجلس النواب باصدار القرارات تتحدد في مسائل محددة بموجب نصوص الدستور ولا يوجد نص دستوري يقرب إصدار قرارات تشريعية من ضمن صلاحيات مجلس النواب، حيث ان مهمتها تشريع القوانين لا إصدار قرار فالأخيرة من اختصاصات السلطة التنفيذية، ويبدو ان مجلس النواب قد استند في ذلك الى نص المادة (17) من قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة (2018) والتي نصت على أن: يمارس المجلس وفقا للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: إصدار القرارات التشريعية، وذلك قبل الغائه من قبل المحكمة الاتحادية العليا التي اقرت بعدم دستورية النص اعلاه في قرار لها هو: "تجد المحكمة ان الدستور في المادة (61/اولا) قد ينص على اختصاصات مجلس النواب بتشريع القوانين ولم ينص على تخويله اصدار قرارات تشريعية عدا ما نص عليها الدستور في مواضعها على تخويله اصدار عدد من القرارات ضمن المواد الواردة في الدستور ومنها المادة 52/ثانيا وتلك التي نصت عليها المادة (61)، لذا فان نص المادة (17/سابعا) لا سند من الدستور....". (قرار محكمة الاتحادية العليا في العراقي رقم 140/وموحداتها/141/اتحادية/اعلام 218)، في (2018/12/23).

ومن ثم نرى انه كان الاولى والاجدر ان يكون الغاء مثل تلك القرارات بقانون يصدر عن مجلس النواب لا بموجب قرارات تشريعية لا سند لها من الدستور. وبدليل ان هنالك سابقة في هذه المسألة عندما اصدر مجلس النواب قرارا نيابيا بتاريخ (2018/5/28) يقضي بالغاء نتائج انتخابات الخارج وبعض المحافظات واعادة العد والفرز في بعض المراكز الانتخابية ثم تم تحويل ذلك القرار الى مقترح قانون تم التصويت عليه من قبل مجلس النواب وهو قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة (2013). (منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4506) في 17 / ايلول / 2018).

وتجدر بالاشارة، لم تعترف المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال، وذلك يتضح من خلال قرارها التفسيري رقم (121/ اتحادية / 2022) بتاريخ (2022/5/15) الذي ينص على " ..استمرار ديمومة عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة مع عدم جدوى الرقابة البرلمانية، لأنها رقابة مجردة من العقاب، اذ لا يمكن سحب الثقة من الحكومة لانها في الاصل تعتبر مستقلة او بحكم المستقلة، وبالتالي فان سحب الثقة يكون محلة حكومة مشكلة ووفق الاطر الدستورية وممنوحة الثقة من البرلمان الذي يمارس الرقابة عليها، وان حكومة تصريف الاعمال لم تمنح الثقة من البرلمان الجديد وانما منحت الثقة من البرلمان المنحل، اذ لا يجوز سحب الثقة من حكومة لا تمتلك الثقة اصلا)".

خلاصة القول، ان المشرع الدستوري العراقي والكرديستاني، لم يتطرقا الى موضوع تنظيم هذه الرقابة في الفترة الواقعة بين حل البرلمان وانتخاب مجلس جديد او حتى الفترة الواقعة بين انتهاء المدة النيابية

وتشكيل مجلس جديد، فضلا عن انهما لم يأخذا بأي نوع من انواع الرقابة البرلمانية على أعمال هذه الحكومة خلال هذه الفترة، وهو ما يعد خلل وقصور دستوري إذ كان الأولى بالمشروع الدستوري في كل من العراق واقليم كوردستان ان ينظما هذا الموضوع بموجب نص دستور او قانوني صريح و واضح.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال

تنقسم الاتجاهات الفقهية بخصوص الرقابة القضائية على اعمال حكومة تصريف الاعمال الى اتجاهين مختلفين، فالاتجاه الاول يرفض خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء مستندا للأسباب الآتية:" (ختم حمادى محمود، 345، 2021).

اولا: عندما يراقب القاضي الإداري قرارات حكومة تصريف الأعمال، فإنه يراقب تحقق حالة الضرورة التي لجأت حكومة تصريف الأعمال الي اتخاذها، متجردة في سبيل ذلك من كل بعد سياسي بما يخرج معه قاضي المشروعية الي قاضي الملائمة، وحكومة تصريف الأعمال وحدها لها سلطة تقدير الموضوع وقيامها بالملائمة، إلا اننا تخالف هذا الرأي، لكون الملائمة هي جزء من المشروعية في هذه الحالة. **ثانيا:** إن القرارات التي تصدرها حكومة تصريف الأعمال في هذا الشأن تدخل في نطاق العلاقة بين الحكومة والبرلمان، أو أعمال السيادة، التي تنحسر عنها رقابة القضاء.

ثالثا: تنفيذ الاحكام القضائية يستغرق مدة طويلة، هذا يعني إن قدرة تنفيذ حكومة تصريف الأعمال لأحكام القضاء تكون غير ممكنة في هذه الاحيان، لانقضاء أجل حكومة تصريف الأعمال وتولى حكومة منتخبة جديدة زمام الامور في الدولة، ربما يجعل ذلك الأحكام القضائية عديمة القيمة، وتفقد الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الأعمال فاعليتها.

أما الاتجاه الثاني يؤيد خضوع اعمال حكومة تصريف الاعمال للرقابة القضائية بالاستناد الى مبدأ لاسلطة بدون المسؤولية، ويقر هذا الاتجاه بان أعمال حكومة تصريف الأعمال هي الأولى بالخضوع للرقابة القضائية من الحكومة كاملة الصلاحيات، لكون حكومة تصريف الأعمال لاتخضع للرقابة البرلمانية، بما يجعلها في مأمن من المسائلة، بل ويفتح الباب أمامها للانحراف والتعسف وإساءة استخدام السلطة، إذ تكون الرقابة القضائية هي الملجأ الأخير لمن تضرر نتيجة اعمال وقرارات حكومة تصريف الأعمال كونها تعد رقابة الاكثر فعالة من بين الرقابات الاخرى على الحكومة، لاسيما رقابة القضاء الاداري. (عادل الطبطبائي، 1986، ص169).

وبناء على ذلك، تنقسم الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال الى نوعين وهما رقابة القضاء الدستوري ورقابة القضاء الاداري، وذلك على النحو الآتي

أولا: رقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الاعمال

تتحرك هذه الرقابة متى اخلت حكومة تصريف الاعمال بالتزاماتها الدستورية والقيود التي فرضها الدستور، لأن انتهاك الدستور يقتضي تصدي القضاء الدستوري له. وتعتبر الرقابة على دستورية القوانين

ضمانة هامة للحفاظ على مبدأ سيادة الدستور وعلويته على القوانين الاخرى في الدولة، وكذلك تعد ضمانة هامة لحماية الحقوق والحريات الفردية. (السيد صبري، 1949، ص227).

وفيما يتعلق بأساس الدستوري والقانوني لرقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الاعمال، نجد ان سند الدستوري هو نص المادة(93) من الدستور الذي يقر بأن تختص المحكمة الاتحادية العليا بما: "اولا/ الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. ثالثا: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية". وكذلك تنص المادة(4/ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(30) لسنة(2005) المعدل على: "تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية: "الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها)". واستنادا إلى تلك النصوص الدستورية والقانونية تستطيع المحكمة الاتحادية العليا أن تنظر في الطعون التي تقدم من قبل الجهات التي حددها الدستور والقانون للبت في مدى دستورية القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر والقرارات الصادرة من الحكومة خلال فترة تصريف الأعمال.

كما اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها التفسيري رقم(121/اتحادية 2022/ بتاريخ(2022/5/15) الذي تضمن تفسيراً لمصطلح الامور اليومية الوارد في نص المادة(64/ثانياً) من دستور العراق النافذ لسنة(2005)، بناء على طلب من رئيس الجمهورية وبعض النواب بخصوص ما اذا كانت هذه الحكومة الحالية تحولت الى حكومة تصريف الاعمال نتيجة حل مجلس النواب وانتخاب الجديد بموجب الانتخابات النيابية التي جرت بتاريخ(2021/10/10)، بحيث طلبوا استفسارا من المحكمة الاتحادية عن امكانية هذه الحكومة تقديم مشروع قانون(الدعم الطارىء لامن الغذائي)، حيث خلصت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور سابقا الى ان حكومة تصريف الامور اليومية ليس من مهامها اقتراح مشاريع القوانين، حيث ورد في حيثيات قرارها: ".ان حكومة تصريف الامور اليومية تعني بأنها" تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الاولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تأليف مجلس وزراء جديد استناداً لاحكام المادة(61/ثامناً، أ، ب، ج، د)، والثانية عند حل مجلس النواب وفقاً لما جاء في المادة (64/اولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والاجراءات التي من شأنها استمرار عمل سير المرافق العامة بانتظام وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب ولايدخل بضمونها القرارات التي تنطوي على اسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولايدخل بضمونها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض او التعيين بالمناصب العليا للدولة او الاعفاء منها او اعادة هيكلية الوزارات والدوائر).

واشارة المحكمة في جزء اخر من قرارها الى أن "سير المرافق العامة بانتظام، وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب يشمل الغذاء والدواء والكهرباء ومتطلباتها وتوفير الأمن بكافة جوانبه" ويكون ذلك طبقاً لأحكام المادة(13) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم(6) لسنة(2019). وبالرجوع الى هذا القانون نجد بانه قد تنص هذه المادة الى السماح بالصرف بنسبة(12/1) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية

للتنفقات الجارية للسنة المالية السابقة بعد استبعاد المصروفات غير المتكررة، على أساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية.

من خلال محتوى القرار اعلاه، نرى بأن المحكمة الدستورية قد منعت حكومة تصريف الاعمال عن القيام باقتراح مشروع القانون الامن الغذائي باعتبار اقتراح مشروع هذا القانون يخرج عن نطاق اختصاص هذه الحكومة، كونه ليس من الامور العادية واليومية بل هي من الامور الحساسة التي جرت بغياب البرلمان، ولكن في نفس الوقت اقرت المحكمة بان توفير الغذاء يعد من مهام حكومة تصريف الاعمال كونها من الامور العادية المستعجلة ولا يمكن تأجيلها. ومن ثم نحن نرى بان المحكمة قد قامت بخلق التوازن بين منع الحكومة في تقديم المشروع وبين مبدأ ديمومة واستمرار المرافق العامة، وذلك بتطبيق نظام الصرف بنسبة (12/1) للتنفقات الجارية لسنة المالية السابقة طبقاً للقانون المذكور سابقاً.

وفيما يتعلق باقليم كوردستان العراق، لم نرى اية من التطبيقات العملية لرقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الاعمال، ربما يعود ذلك الى عدم وجود الدستور والمحكمة الدستورية في الاقليم. ولكن نستطيع القول بان المحكمة الاتحادية العليا في العراق هي الجهة التي تختص بالرقابة على الاعمال والقرارات التي تتخذها حكومة تصريف الاعمال في الاقليم، بحيث من الواجب خضوع الاقليم وحكومته تصريف الاعمال لقرار التفسيري رقم (121/اتحادية/2022) بتاريخ (2022/5/15) الصادر من قبل المحكمة الاتحادية، واي قرار اخر لها ملزم للاقليم في هذا الشأن.

ثانياً: رقابة القضاء الاداري على حكومة تصريف الاعمال

يمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات حكومة تصريف الأعمال من خلال فحص مشروعية القرار الإداري إذا ما شابه احد العيوب التي قد تصيب اركان القرار الإداري والتي تتجسد في ركن الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية). (سان لعبيبي مناتي، 2010، ص 6). ويتولى القضاء الاداري مهمة الرقابة المشروعية من خلال فحص القرارات التي تصدرها حكومة تصريف الاعمال للتأكد عن عدم تجاوزها عن حدود اختصاصاتها في تصريف الامور العادية واليومية في ظل ظروف واقعية او مادية معينة، اي يبحث القضاء الاداري بدوره عما اذا كانت شروط ممارسة هذه الاختصاصات متوافرة كاملة، فهو لا يقتصر فقط على التحقق من الوجود المادي للوقائع، وانما ليتأكد ايضا مما اذا كانت هذه القرارات ضمن حدود اختصاصاتها في الامور اليومية والعادية. لذلك نستطيع القول بان الرقابة القضاء الاداري تتعلق بركن الاختصاص في غالبية الاحيان، أي ان الرقابة القضاء الاداري تنصب بالدرجة الأساس على ركن الاختصاص في القرار الاداري. (عادل طبطبائي، 1986، ص 169). يتمثل القضاء الاداري في العراق بمحكمة القضاء الاداري التي تتولى النظر في القرارات الصادرة عن الحكومة ابتداءً والمحكمة الإدارية العليا والتي تتولى النظر في الطعون بالقرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري بصفة تمييزية، استناداً لتعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة (1979) بقانون رقم (17) لسنة 2017.

ومن الناحية التطبيقية، هناك كثير من القرارات لدى القضاء الاداري في العراق بخصوص رقابته على قرارات الحكومة اثناء تصريفها للاعمال اليومية، ولعل أهمها فحص مشروعية الأوامر الديوانية التي

صدرت عن مجلس الوزراء اثناء فترة تصريف الاعمال التي سبق وان اشرفنا اليها، ومنها قرار محكمة القضاء الاداري العراقي رقم (2018/2399) في (2018/10/15) الذي ورد فيه "...في شأن الاجراءات الخاصة بالامر الديواني رقم (286) في (2018/8/30) ... ولوجود أسباب جديّة تستدعي النظر بطلب المدعي ولعدم إمكانية تدار الأضرار الناجمة عن تنفيذ القرار المطعون فيه كون المدعي مسؤول عن عدد من الأجهزة الأمنية التي يؤدي ترك المسؤولية فيها إلى عدم استقرار هذه الأجهزة في ظل الظروف الأمنية والتهديدات الإرهابية بما يؤدي إلى تحقيق أضرار مستقبلية على أمن البلد يتعدت اضرارها مستقبلا، واستنادا إلى أحكام (151-152-153) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة (1969) وقرر بالاتفاق ايقاف تنفيذ الامر الديواني رقم 286 في (2018/8/30) لحين حسم الدعوى...". ومن ثم اصدرت المحكمة قرارا ببطلان الامر الديواني اعلاه في الدعوى رقم (2018/4024) وذلك بموجب قرارها رقم (2018/ 2988) في (2018/8/17) والذي ورد فيه "...لاحظت المحكمة ان الامر المطعون فيه قد صدر بتاريخ (2018/8/30) وان مجلس النواب قد اصدر قرارها التشريعي رقم (8) لسنة (2018) في (2018/11/24) المتضمن بايقاف العمل بالقرارات الصادرة من اول تموز (2018) ولغاية 24/ تشرين الاول من العام عينه، كما لاحظت المحكمة ان مجلس الوزراء قد اصدر في جلسته المنعقدة في (2018/12/11) قرار يتضمن ايقاف العمل بتلك القرارات وان الغاء هذه القرارات ومنها الامر الديواني المطعون فيه قد صدر من السلطة التشريعية التي تملك صلاحية اصدار القرار التشريعي ذات صفة الادارية، لذا قرر بالاتفاق الغاء الامر الديواني المطعون فيه رقم (286) لسنة 2018....".

نلاحظ من خلال مما سبق من القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري اعلاه، إنها استندت على عيب عدم الاختصاص كأساس لإلغاء القرار الإداري المشار إليه أعلاه، إذ إنها ترى بأن حكومة تصريف الأعمال لا تتمتع بصلاحيات كاملة ومن ثم فإنها تجاوزت حدود صلاحياتها الدستورية، الأمر الذي يتطلب منا التساؤل عن مدى صحة قرار المحكمة؟ وما هو الأساس الدستوري والقانوني الذي استندت إليه؟ ولا سيما إن الدستور خلا من أي نص يتضمن مصطلح حكومة تصريف الأعمال، كما لم يرد فيه أي نص يحدد نطاق اختصاصاتها باستثناء ما ورد بنص المادتين 61/ ثامننا/ د) و (64) من الدستور والتي نصت على حالتي سحب الثقة من مجلس الوزراء وحل البرلمان فقط ولم تنص على حالة تحول الحكومة الى حكومة تصريف اعمال عند التأخر بتشكيل الحكومة الجديدة، فضلا عن عدم وجود أي قانون يسن من قبل مجلس النواب يحدد تلك الصلاحيات.

وتجدر بالاشارة، ان رقابة القضاء الاداري على حكومة تصريف الاعمال لا تنصب فقط على التصرفات الايجابية او القرارات الايجابية، بل تنصب ايضا على التصرفات السلبية أو القرارات السلبية، والرقابة القضاء الاداري على القرارات الادارية السلبية تحقق عندما تمتنع الوزارة عن القيام بواجباتها دون ان تمتد ذلك الى اصدار القضاء امرا الى الوزارة باجراء شيء معين بذاته بل يترك الامر كله للوزارة وحدها تقوم به كنتيجة مباشرة لقرار القضاء بالغاء القرار الاداري السليبي لوزارة تصريف الامور اليومية، فاذا لم تقم الوزارة بذلك، فليس للقضاء الاداري القيام بذلك الواجب، مما يؤدي الى قيام المسؤولية الجزائية لوزارة تصريف الاعمال مجتمعة ومنفردة.

كما امتنع السيد عادل عبدالمهدي رئيس مجلس الوزراء السابق العراقي في(20/3/2020) عن استمراره في ادارة الامور اليومية لحكومته التي كان قد استقل فيها، بحيث ارسل رسالة الى مجلس النواب وطالب فيها ان تناط مهمة ادارة اليومية لحكومته التصريف الاعمال باحد نوابه او باحد وزرائه في كابينته.

وبرأينا ان هذا الطلب يعد غيابا طوعيا لرئيس مجلس الوزراء، يعنى يدخل ضمن امتناع الرئيس عن اداء واجباته في تصريف الامور اليومية الذي يحتم القانون على الحكومة القيام بها، فليس لغياب الطوعي اي اساس في التشريعات العراقية، بحيث لونرجع الى المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(2) لسنة(2019)، نجد بان الغياب الطوعي يعتبر من الحالات التي تدخل ضمن حالات غياب غير الشرعي، كونها خارجا عن الحالات التي حددها النظام الداخلي لرئيس مجلس الوزراء للانقطاع عن العمل كعذر مشروع، وهذه الحالات هي(الايقاد والمرض والتكليف بمهمة اخرى). وهذا يعنى انه اذا امتنع رئيس مجلس الوزراء عن القيام بواجباته او امتنع عن اصدار قرار الذي الزمه القانون اتخاذه، فانه بإمكان القضاء الاداري ان يلزمه باستمرار على ادارة اعمال اليومية لحكومته، أو للقضاء الاداري أن يلزمه بالغاء القرار الاداري السلبي، والا سيتعرض رئيس المجلس الوزار الى مسؤولية الجزائية طبقا للقانون العقوبات العراقي رقم(11) لسنة(1969) المعدل وفقا لمادتين(331) و(364) بذريعة اخلاله بواجبات الوظيفة العامة، وذلك يكون بناء على طلب الادعاء العام طبقا لنص المادة(5/اولا، ثاني عشرة) لقانون الادعاء العام رقم(49) لسنة(2017).

وجدير بالاشارة، على الرغم من ان الاقليم لديه قضاء اداري وقانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان- العراق رقم(14) لسنة (2008) المعدل استنادا الى المادة (13) منه الذي يمنح للمحكمة الادارية في الاقليم اختصاص النظر في صحة الاوامر والقرارات الصادرة من الموظفين والهيئات في دوائر الاقليم، الا اننا لم نجد اية من الاحكام والقرارات للقضاء الاداري في الاقليم بخصوص الرقابة على اعمال وقرارات حكومة تصريف الاعمال. رأينا مرت مرور حكومة الاقليم بكثير من المراحل والتطبيقات لحكومة تصريف الاعمال بسبب تاخر في تشكيل الحكومات الناتج عن الخلافات السياسية أو انتهاء مدة دورة البرلمان والخ. لذلك ندعو من هنا السلطات في الاقليم باحترام النصوص القانونية والدستورية في هذا الخصوص وفسح المجال للقضاء الاداري في الاقليم ببسط رقابته على حكومة تصريف الاعمال دون اي ضغط او التأثير عليه.

الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، وذلك على النحو الاتي:

اولا/الاستنتاجات:

1- لا يوجد هناك نص دستوري وقانوني على صعيد العراق واقليم كوردستان يحدد نطاق ومعيار دقيق لعمل الحكومة اثناء فترة قيامها بتصريف الاعمال، بل تركت هذه المسألة الى الاجتهادات الفقهية والقضائية.

2- ان التحول نحو حكومة تصريف الاعمال يقوم على اساسين قانونين، فالاول هو اساس قانوني ذات طبيعة دستورية التي تتمثل في فقدان الثقة الحكومة من البرلمان بأي سبب كان، والثاني هو اساس قانوني ذات طبيعة ادارية التي تتمثل في مبدأ سير المرافق العامة انتظام واطراد التي تعد من الضرورات الادارية المتعلقة باستمرار حياة المواطنين في الدولة وعدم توقفه عن سير المرافق العامة.

3- خلا دستور العراقي لعام(2005) من نص يبين ماهية الالية الواجب اتباعها في حالة عدم تشكيل الحكومة خلال المدة المحددة دستورا ب(30)يوما المنصوص عليها في نص المادة(61)/ثامنا منه، كما لم يبين الحكم لو لم يتم اجراء الانتخابات خلال المدة المحددة ب(60)يوما المنصوص عليها في المادة(64)منه. في حين ينص النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي بان يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية للدولة الى حين تشكيلا لحكومة الجديدة. نرى ان هذه المادة تتعارض مع ما نص عليها الدستور. وكذلك لا يوجد اي نص في صلب التشريعات الاقليم يبين الالية الواجب اتباعها في حالة تاخر تشكيل الحكومة.

4- نص المشرع الدستوري العراقي على ان حكومة تصريف الاعمال تتحقق في حالتين فقط وهما(سحب الثقة من مجلس الوزراء) و(حل البرلمان) طبقا للمواد(61/ثامنا/د، و64/ثانيا)، دون التطرق إلى الحالات الأخرى. ولم يتطرق الى حالة استقالة مجلس الوزراء وتنظيمها او حالة انتهاء مدة البرلمان. وكذلك لم تتطرق التشريعات في الاقليم الى حالة انتهاء مدة البرلمان كحالة من حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال.

5- ان المشرع الدستوري العراقي والكردستاني، لم يتطرقا الى موضوع تنظيم الرقابة البرلمانية في الفترة الواقعة بين حل البرلمان وانتخاب مجلس جديد او حتى الفترة الواقعة بين انتهاء المدة النيابية وتشكيل مجلس جديد، فضلا عن انهما لم يأخذا بأي نوع من انواع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خلال هذه الفترة. وكذلك الحال بالنسبة الى المحكمة الاتحادية العليا العراقية لم تعترف بالرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال في هذه الفترة ويتضح ذلك في قرارها المرقم(121/اتحادية/2022) في 2022/5/15.

6- بالرجوع الى الواقع العملي والقانوني، نلاحظ بان السلطات السياسية سواء في العراق واقليم كوردستان لم تحترما المدد الدستورية والقانونية التي قد تقرررت كسقف زمني لتشكيل الحكومة الجديدة، لاسيما لجأت سلطات الاقليم الى التمديد مرارا وتكرارا ولم تكثر لها منذ(1992)حتي الان.

7- اتفق الفقه الدستوري والاداري المقارن على ان تخرج مجموعة من القرارات والاعمال عن نطاق حكومة تصريف الاعمال من حيث الدستوري التي تتمثل في القرارات التي تنطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولا يدخل ضمنها اقتراح مشاريع القوانين واقتراح تعديل الدستور وحل البرلمان والتصديق على مراسيم إصدار القوانين وابرام الاتفاقيات الدولية وإصدار المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديل للنصوص التشريعية. وتخرج مجموعة من القرارات من نطاق تصريف الاعمال الجارية واليومية لحكومة تصريف الاعمال من حيث الاداري التي تتمثل في أ-القرارات التي تعدل في وضع المؤسسات والمرافق العامة. ب-القرارات التي تتضمن تعديلا في اللوائح التنظيمية. ج-القرارات التي تتضمن التعديل او المساس بحقوق اعترف بها القانون. د -قرارات التعيين في الوظائف العليا في الدولة التي تتضمن ابعادا سياسية. ح- تحديد اسعار السلع والخدمات التي تؤثر على مجموع الاقتصاد الوطني.

8- نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراق، واكدته ايضا المحكمة الاتحادية العليا العراقي في قرار لها، على ان يحظر على حكومة تصريف الاعمال ممارسة الاعمال والقرارات التي تنطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولا يدخل ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض او التعيين في المناصب العليا للدولة والاعفاء منها او إعادة هيكلية الوزارات والدوائر.

9- بما ان قرارات المحكمة الاتحادية ملزمة لكافة السلطات في العراق بما فيها اقليم كوردستان العراق، فان هذه الاعمال والقرارات التي حددها المحكمة في قرارها التفسيري رقم (121/اتحادية 2022)، تكون ملزمة لحكومة تصريف الاعمال في الاقليم ايضا.

ثانيا/التوصيات:

1- نوصي المشرع الدستوري والقانوني في العراق واطليم كوردستان بايراد نص دستوري او قانوني صريح يحدد مفهوم حكومة تصريف الأعمال وصلاحياتها ونطاق أعمالها في الظروف العادية والاستثنائية، لإزالة الغموض واللبس والاجتهادات الفقهية غير السليمة بخصوصها.

2- نوصي المشرع الدستوري العراقي بإعادة النظر بنص المادة (61/ثامنا) عن طريق بيان الآلية الواجب إتباعها في حالة عدم تشكيل الحكومة خلال مدة المحددة في الدستور ب(30)يوما، وكذلك نوصي بتعديل نص المادة (64) من الدستور وذلك ببيان الحكم في حالة عدم إجراء الانتخابات خلال مدة (60)يوما المقررة في الدستور. ونقترح ايضا للمشرع الكردستاني ان يأخذ هذه التوصية بنظر الاعتبار في صلب دستوره في المستقبل او تشريعاته النافذة في هذا الخصوص بحيث يبين لنا الية الواجب اتخاذها في حال تاخر تشكيل الحكومة.

3- نوصي المشرع الكوردستاني بتعديل نص المادة (10/ثانيا) من قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة (2005) المعدل، التي تنص على ان في حالة حل البرلمان وانتهاء مدته يصدر رئيس الاقليم مرسوما باجراء الانتخابات العامة خلال (15)يوما من حله او انتهاء مدته، ونقترح تحدد هذه المدة

- ب(60)يوما اسوة بالدستور العراقي. لأن طبقا لهذه المادة تكون عمر حكومة تصريف الاعمال من(15)يوما فقط وهو قصير جدا.
- 3- نوصي المشرع الدستوري العراقي بايراد نص صريح يدخل حالة الاستقالة رئيس مجلس الوزراء وانهاء المدة النيابية لمجلس النواب ضمن الحالات التي تنشأ فيها حكومة تصريف الاعمال، وكذلك نقتراح على المشرع الكوردستان ان يدرج حالة انتهاء مدة البرلمان ضمن الحالات التي تنشأ فيها حكومة تصريف الاعمال.
- 4- نوصي السلطات السياسية في العراق والاقليم بالالتزام بالمدد الدستورية والقانونية المقررة لتشكيل الحكومة وعدم تجاوزها، وكذلك نوصيهما باحترام المدد الدستورية المقررة لإجراء الانتخابات العامة وعدم تجاوزها. وكذلك نقتراح على المجلس النواب العراقي والبرلمان الكوردستاني ان يتخذا كافة الاجراءات الصارمة ضد هذا التأخير او المماطلة، وذلك باصدار القوانين تعاقب الكتل والاحزاب التي تعرقل تشكيل الحكومة وتقوم بالمماطلة، ونقتراح ايضا على القضاء الدستوري والقضاء الاداري ان يشددا رقابتها على هذه الحالة بهدف عدم تكرارها.
- 5- نقتراح على المشرع الدستوري والقانوني في العراق واطليم كوردستان إضافة نص دستوري او قانوني يحدد بموجبه طريقة الرقابة السياسية على أعمال حكومة تصريف الاعمال في الفترة الواقعة بين حل البرلمان وانتخاب مجلس جديد أو الفترة الواقعة بين انتهاء المدة النيابية وتشكيل مجلس جديد أسوة بما ذهب إليه معظم دساتير العالم ونقتراح تشكيل لجنة مستقلة تتولى مهمة الرقابة على أعمال هذه الحكومة خلال تلك الفترة ترفع توصياتها بانتهائها الى البرلمان الجديد.
- 6- بما اننا لم نجد اية تطبيقات قضائية في الاقليم على حكومة تصريف الاعمال، فاننا نقتراح على الجهات ذوى العلاقة او المصلحة ان تقدم الطعون ضد الاعمال والقرارات التي اتخذتها حكومة تصريف الاعمال في الاقليم كوردستان امام المحكمة الاتحادية العليا في العراق بصفتها الدستورية، وامام القضاء الاداري في اقليم كوردستان بصفتها الادارية.
- 7- نوصي للسلطات السياسية في الاقليم ان يقوموا بوضع دستور للاقليم باسرع وقت ممكن يظم كافة المقترحات التي طرحناها في هذه الدراسة بخصوص حكومة تصريف الاعمال. وكذلك نوصي للمشرع الكوردستان باجراء التعديل في قانون مجلس الوزراء في الاقليم المشار اليها سابق وادراج كل هذه المقترحات فيها.
- 8- نوصي بتعزيز الشفافية وضرورة زيادة مستوى الشفافية في قرارات حكومة تصريف الاعمال لضمان الثقة العامة والمسائلة.

المصادر الكتب

- 1- احمد شلب، ٢٠٠٧، العلوم الساسية وأصول التنظيم السياسي المحلي والدولي في عصر العولمة، دار النهضة، الطبعة الثانية.
2. السيد صبري، 1949، مبادا القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية
3. السنوسي، صبرى محمد، ٢٠١١، النظام الدستوري المصري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، دار النهضة.
4. حميد حنون خال، الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد .
5. ختام حمادى محمود، 2011، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة جامعة تكريت للحقوق، س ٦، مجلد ٦ .
6. سام دلة، 2016، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد،
7. شفيق إمام، ١٩٩٥، تشريعات الضرورة فى غياب البرلمان، بدون دار نشر.
8. عادل الطيبتاني، 2011، النظام الدستوري فى الكويت، دراسة مقارنة، ط4.
9. عادل طيبتاني، اختصاصات حكومة المستقبل، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986.
10. علي محمد بدير، 2009، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأربعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة
11. علاء عبد المتعال، 1987، حل البرلمان فى الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة دون سنة النشر.
12. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسي، بلا دار نشر، القاهرة.
13. وحدى ثابت غبريال، ١٩٨٨، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية
14. يحيى الجمل، ٢٠٠٥، نظرية الضرورة فى القانون الدستوري، وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، ط4، دار النهضة.

الرسائل والاطاريح:

1. حسن محمد علي حسن البنان، 2005، مبادا قابلية القواعد المرافق العامة للتغير والتطوير، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، .
2. سان لعبيبي مناتي، 2010، حكومة تصريف الاعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين.
3. سارة علي صالح البيات، 2018، التوقيع المجاور وتطبيقاته فى الأنظمة البرلمانية العراقية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك.
4. مرزوقي، عبد الحلیم، 2014، حق الحل فى النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة الحاج خضر، باتنه،

المجلات والدوريات:

1. ختام حمادى محمود، ٢٠٢١، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة جامعة تكريت للحقوق، س ٦، مجلد ٦ .
2. زهراء عبد الحافظ محسن، 2011، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور فى مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع.
3. سيفان باكراد ميسروب، 2019، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 21، العدد 6.

4. عبد الوهاب برتيمه، 2015، مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الاضراب، بحث منشور ضمن بحوث الملتقى الدولي الاول (المرفق العمومي في الجزائرور هاناته كأداة لخدمة المواطن دراسة قانونية وعملية المعقود في الجزائر في 22-23/4/2015.
5. -علي هادي حميد الشكوري و د.إسماعيل صعصاع يدان البديري، 2014، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون/ جامعة، بابل، المجلد 1، العدد 3 لسنة.

الداستار والقوانين والانظمة:

1. -الدستور العراقي(2005)
2. -الدستور السوري لسنة(1970)
3. -الدستور المغربي عام (2011)
4. -الدستور الفرنسي عام(1958)
5. -قانون انتخابات برلمان كوردستان العراق رقم 1 لسنة 1992
6. -قانون مجلس الوزراء في اقليم كوردستان-العراق رقم 3 لسنة 1992 المعدل
7. -قانون رئاسة اقليم كوردستان العراق رقم 1 لسنة 2005
8. -قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004.
9. -قانون انتخاب مجلس النواب رقم 45 لعام 2013
10. -النظام الداخلي لبرلمان كوردستان لسنة 2018.
11. -نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(2) لسنة(2019)

الاحكام والقرارات:

1. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة ١٦ / 5 / ١٩٩٠ ، الفضية ٣٧ لسنة ٩ ق دستورية.
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 121 / اتحادية / 2022 في 15 / 5 / 2022.
3. قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم 380 في 7 / 10 / 2022).
4. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٧٥ لسنة ٢٠٢٠.
5. -قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (380 في 17 / 10 / 2021
6. -قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم القرار 655 لسنة 2010
7. -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(121/اتحادية/2022) بتاريخ(2022/5/15)
8. قرار محكمة القضاء الاداري العراقي رقم (2018/2399) في (2018/10/15)

المصادر باللغة الفرنسية:

1. ، 2011، p.264، Droit constitutionnel Hugues Portelli ، Dalloz.-
2. -Nicolas Bernard، Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ?.CEG ، no.15، 2020، p.18.
3. -Jonathan Boston، Stephen Levine، Elizabeth McLeay، Nigel S Roberts and Hannah Schmidt، Caretaker government and the evolution of caretaker
4. conventions in new Zealand، Vol. 28 VUWLR، 1998، p.629. Nicolas Bernard،-Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes

رێكخستنی دهستوری و یاسایی بۆ حكومهتی كار بهرێكهر له عیراق وهه ریمی كوردستان

پوخته

حكومهتی كار بهرێكهر ئه وه حكومه ته به كه پالېشتی دهستوری و یاسای له دهست داوه بۆ پیاده کردنی دهسه لاته کانی، که له دهست دانی ئه وه پالېشتیه یاسایی و دهستوریه، رێگره له بهردهوام بوونی پیاده کردنی دهسه لاته کانی، به لām بپۆیستیه کانی کارگێری و لۆجیکی وا دهخواییت که ئه م حكومه ته بهردهوام بێت له بهرپۆه بردنی کاری رۆژانه ی دامه زراوه کانی دا بۆ ماوه یه کی تری دیاریکراوه که له دهستور یان یاسادا دیاریکراوه بۆ ئه وه ی بهرپۆه بهردنی رۆژانه ی ولات په کی نه که و پت و بۆشای دروست نه بێت له پێشکهش کردنی خزمه تگوزاری و دا بین کردنی پیداو یستیه کانی ها ولاتیان به پپی بنه مای بهردوام بونی دامه زراوه کانی گشتی ده ولت، بۆیه لیرهدا بپرو که ی حکومه تی کار بهرێکهر سه ره له دات وه ک هاوسه نگی بۆ ئه وه دوو بنه مایه ی سه ره وه، سه باره ت به کێشه ی توپژینه وه که مان خو ی له وه دا ده بینیته وه که وا زۆر به ی هه ره زۆری دهستوری و ولاتان چه مکی حکومه تی کار بهرێکهر یان دیارینه کردوه و چوارچۆیه ی کار و پپوه ره کانی ها تنه دی ئه م حکومه ته یان دیار نه کردوه به لکو به ناروونی و لیلی ماوه ته وه و جیهیلراوه بۆ فیهی یاسایی و دادگای کارگێری و دهستوری، بۆ چاره سه کردنی ئه م کێشه یه ئیمه هه ولماندا وه له م توپژینه وه یه تیشک بخه ی نه سه ر باسکردنی چه مکی حکومه تی کار بهرێکهر و پوون کردنه وه ی بنه ما دهستوری و قانونی و کارگێریه کان که وا ئه م حکومه ته پستی پێ ده به ستیت له ماوه ی کارکردنی دا وه باس مان له شپۆازی چاودیری پار له مانی و داگای دهستوری و کارگێری کردوه له سه ر کارو بریاره کانی ئه م حکومه ته، وه هه لماندا وه له م توپژنه وه یه دا هه رچی که لینی یاسایی و دهستوری هه یه له ناو دهستوری عیراقی هه میشه ی سالی (2005) وه ناو یاسا کانی عیراقی وهه ریمی کوردستان ده ستنیشان بکه ین له رووی دیاریکردنی چه مک و چوارچۆیه ی کاره کانی ئه م حکومه ته و لایه نه خراپیه کانی، له کۆتایی توپژنه وه که دا کۆمه لیک پێشنیار مان خستۆ ته روو بۆ یاسا دانهری عیراقی و کوردستانی بۆ پرکردنه وه ی که م و کورتیه کان له یاسا کاندا له م بوار ده دا، بۆ ئه وه ی حکومه تی عیراق و

ههريمى كوردستان سودي لىبين له كاتى دروست بوونى حكومه تى كاربه ريكر، وه تاكو قه زاي دهستوري و كارگيري له عيراق و هه ريمى كوردستان سودي ليوه ربگرن.

Caretaker The Constitutional and Legal Organizing for The Government in Iraq and Kurdistan Region

Ibrahim Mohammed Haje

Department of Business Administration, Choman Technical Institute, Erbil Polytechnic University, Erbil, Kurdistan Region, Iraq.

Email: ibrahim.haje@epu.edu.iq

Peshawa Khidher Rasul

Ministry of Higher Education and Scientific Research, Erbil Kurdistan Region Iraq.

Email: peshawa.rasul@mhe-krq.org

Dr. Sakar Ameer Abdulkarim

Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Koya University, Koya, Erbil Kurdistan Region, Iraq.

Email: Sakar.hawezy@koyauniversity.org

Keywords: *The Caretaker government, the constitution, withdrawal of confidence, dissolution of Parliament, daily matters.*

Abstract

This study deals with the concept of a caretaker government and an explanation of the constitutional, legal and administrative foundations upon which this government is based during the period of conducting daily business, and an explanation of the legal status of the caretaker government by addressing the cases of its realization and the scope of its constitutional and administrative powers in normal and exceptional circumstances, and the extent of the possibility of parliamentary oversight over it. Its actions or decisions, as well as the scope and effectiveness of judicial oversight over the actions and organizational or individual decisions of this government. This study also addresses many of the constitutional loopholes that mar the texts of the Iraqi Constitution in force for the year (2005), and the texts of the regular legislation in force in Iraq and the Kurdistan Region of Iraq with regard to the

concept of a caretaker government. Businesses and the limits of their powers and oversight over them with the aim of carrying out the necessary reforms in this regard This study also addresses many important decisions at the level of legislative, executive and judicial authority in the comparative countries regarding the subject of the study, where they are analyzed and compared with each other and the necessary reforms in them are stated, especially in Iraq and the Kurdistan Region.