حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)

م.د.عصام حاتم حسين السعدي
essam1091997@gmail.com
كلية التراث الجامعة/ قسم القانون

THE CARETAKER GOVERNMENT IN THE IRAQI CONSTITUTION

Lecturer. Dr. Essam Hatim Hussein Al-Sadi
University College of Heritage/Department of Law

الملخص

يتناول هذا البحث مدلول حكومة تصريف الأعمال من حيث تعريفها وخصائصها وكذلك بيان الوضع القانوني لها، كما ان هذا البحث يسلط الضوء على ذاتية هذه الحكومة، من حيث تمييزها عن غيرها، وكذلك بيان أساسها في النظام القانوني، كما يتناول هذا البحث الوضع القانوني لحكومة تصريف الأعمال من خلال التطرق الى حالات نشؤها وحدود أختصاصاتها، وان هذه الحكومة رغم كونها أستثنائية الا انها لا تكون بمنأى عن الرقابة، لذلك تناول هذا البحث الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال، وسلط الضوء على مدلول هذه الرقابة ووسائلها وكذلك حدودها وفاعليتها على حكومة تصريف الأعمال في الحياة الدستورية.

الكلمات المفتاحية: حكومة ، تصريف، الاعمال

Abstract

This research deals with the meaning of the caretaker government in terms of its definition and characteristics, as well as the statement of its legal status, and this research sheds light on the subjectivity of this government, in terms of distinguishing it from others, as well as the statement of the basis of this government in the legal system, and this research also deals with the legal status of the government Conducting business by addressing the cases of the emergence of the caretaker government and the limits of its competencies, and that this government, despite being

exceptional, is not immune from oversight, so this research dealt with parliamentary oversight and judicial oversight over the caretaker government, and this research sheds light on the meaning of this oversight and its means As well as its limits and effectiveness on the caretaker government in constitutional life.
Keywords: government, management, business

المقدمة

اولاً/التعريف بالموضوع:يختص الدستور بتحديد أعمال سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والهدف من ذلك بيان اختصاصات كل سلطة بصورة واضحة ودقيقة لضمان عدم تجاوز كل سلطة على اختصاصات السلطات الاخرى، وقد ورد في الدستور العراقيلعام ٢٠٠٥، اختصاص كل من السلطات الثلاث، ورسم لهاآليات التعاون فيما بينها، وتعد السلطة التنفيذية من أهم السلطات في الدولة وقد تكون اقوى من السلطة التشريعية في بعض الانظمة السياسية، ففي النظام الرئاسي تكون السلطة التنفيذية اقوى من السلطات التشريعية ان لم تكن بمستواها، اما في النظام البرلماني فلا شك ان لهذه السلطة اختصاصات كبيرة وتوازي تلك الاختصاصات او السلطات الممنوحة للسلطة التشريعية، فالسلطة التنفيذية مثلاً لها حل السلطة التشريعية (البرلمان) وبالمقابل فان للسلطة التشريعية الحق بسحب الثقة من الحكومة،وقد يستوجب ظروف معينة ان تتحول السلطة التنفيذية او جزء منها (مجلس الوزراء) الى ما يعرف بحكومة تصريف الاعمال،وفيهذه الحالة فان حكومة تصريف الاعمال لا تتمتع بذات السلطات المخولة للسلطة التنفيذية في الحالات الاعتيادية وفقا للدستور.

ثانياً/اهمية البحث:تكمن اهمية البحث في بيان ماهية حكومة تصريف الأعمال والاختصاصات التي تختص بها والسلطات التي تتمتع بها تلك الحكومة، وما هو دور السلطات الاخرى التشريعية والقضائية منها من حيث اجازة اعمالها ومدى الرقابة على تلك الاعمال ومدى فاعلية هذه الرقابة وجدودها القانونية، وما هو موقف الدساتير المقارنة والدستور العراقي منها.

ثالثاً/مشكلة البحث: تتمحور مشكلة البحث في تحديد مدلول حكومة تصريف الأمور اليومية والجارية، وكذلك تتمركز مشكلة هذا البحث في تحديد الوضع القانوني لحكومة تصريف الأعمال، كما تثير طبيعة وحدود اختصاص هذه الحكومة اشكالات كثيرة، منها هل ان مجلس الوزراء يتمتع بصلاحيات واسعة عند تصريف الأمور اليومية ام صلاحيات ناقصة وما هي حدود هذه الصلاحيات الناقصة، كما تتمحور مشكلة البحث في فاعلية نوع الرقابة على حكومة تصريف الأعمال ومدى حدود الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية عليها، بأعتبار أن حكومة تصريف الأعمال لا زالت فكرة فتية في الفقة الدستوري تحتاج الى الكثير من التأصيل.

رابعاً/منهجية البحث:توسل هذا البحث بعدة مناهج من البحث العلمي؛ وذلك للإحاطة بهذه الدراسة، وأول هذه المناهج هو **المنهج الأستنباطي** من خلال تحديد لمم الأفكار التي تدور حول حكومة تصريف الأمور اليومية والحكومة المستقيلة والمقالة من أجل التأصيل القانوني لفكرة حكومة تصريف الأعمال، كما توسلت هذه **بالمنهج التحليلي** وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والنصوص القانونية التي لها علاقة مباشرة او غير مباشرة بالموضوع من أجل الأحاطة بالأحكام القانونية لحكومة تصريف الأعمال، وأخيراً استندت هذه الدراسة على **المنهج المقارن** من خلال الأطلاع على تجارب الدول فيما يتعلق بحكومة تصريف الأعمال؛ ومن خلال ذلك معرفة نقاط الضعف والقوة في موقف المشرع الدستوري العراق عند تنظيمه لحكومة تصريف الأعمال، من أجل تقديم المقترحات التي من الممكن تساهم في تحسين توجه المشرع الدستوري عند تنظيمة لحكومة تصريف الأعمال من خلال عرض تجارب الدول الأخرى.

خامساً/خطة الداسة:سنتناول البحث وفق الخطة الأتية:-

المبحث الأول

ماهية حكومة تصريف الأعمال

بالنظر لأهمية المهام الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية (الحكومة)حرصت الدساتير على تحديد السلطات والصلاحيات التي تختص بها، وكذلك النص على الرقابة

القضائية وكذلك رقابة السلطة التشريعية لضمان عدم انحراف هذه السلطة عن المسار المرسوم لها، وقد تتحول الحكومة المنتخبة الى حكومة تصريف اعمال نتيجة لظروف سياسية او اقتصادية او لضرورة معينة يمر بها البلد، وهذا الوضع القانوني الجديد يحتاج الى توضيح معامله، لأن حكومة تصريف الأعمال تستمر بتصريف الأمور اليومية خلال مدة زمنية في الحياة الدستورية، لذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين: سنتناول في المطلب الأول مفهوم حكومة تصريف الأعمال، وسنتناول في المطلب الثاني: الوضع القانوني لحكومة تصريف الأعمال في الحياة الدستورية.

المطلب الأول

مفهوم حكومة تصريف الأعمال

لم تضع اغلب الدساتير مفهوماً محددا وصريحا لحكومة تصريف الاعمال وانما اكتفت بالأشارة الى الحالات التي تنشأ فيهافقط؛ ولبيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال ينبغي التطرق الى عدة مفاهيم،لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين: سنتناول في الفرع الأول: التعريفبحكومةتصريفالأعمال، وسنتناول في الفرع الثاني: ذاتيةحكومةتصريفالأعمالوأساسها.

الفرع الأول

التعريف بحكومة تصريف الأعمال

للإحاطة بالتعريف بحكومة تصريف الاعمال؛ لابد من بيان تعريفها وخصائصها، كما يأتي:-

اولاً/تعريف حكومة تصريف الأعمال:ان حكومة تصريف الاعمال هي الحكومة او الوزارة المؤقتة الناقصة السلطات او الصلاحيات وتكون لأغراض تصريف الامور ولمدة محددة من الوقت وعادة ما تكون في الفترة ما بعد سحب الثقة من الوزارة او بعد انتهاء الوجود القانوني للبرلمان والقيام بالانتخابات او في ظرف طارئ حال دون تشكيل الوزارة الجديدة او تأخرها ولا يحق لهذه الوزارة البت في الامور ذات الطبيعة المستقبلية او المصيرية يقتصر عملها في العاجل من شؤون الوزارة واختصاصاتها محدودة، فلا

يحق لها القيام بمبادرات او اعمال ذات نتائج سياسية، وابرز مهامها تصريف امور الوزارات المختلفة بالحد الادنى من الاستمرارية الادارية[١].

كما عرفت بأنها: حكومة متحولة من حكومة عادية بكامل الصلاحية الى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الادارية، وذلك بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناجمة عن واقع سياسي جديد، وهذه الممارسة تتمثل اما باستقالة الحكومة او باعتبارها بحكم المستقيلة نتيجة واقع دستور جديد (انتخاب برلمان جديد – انتخاب رئيس جمهورية جديد – استقالة نسبة من اعضائها، فهي حكومة عادية بكامل الصلاحيات تحولت الى حكومة ذات صلاحيات محدودة لمدة مؤقتة وانتقالية[٢].

ويرى الأستاذ (بيادر دفو لفيه) ان الاعمال التي تقوم بها حكومة تصريف الاعمال هي التي تعود للنشاط اليومي المستمر للإدارة ما عدا الاعمال التي تؤدي الى تعديل دائم لجهاز او مرفق عام او نظام قانوني،ويرى الأستاذ مسان رفعت المفهوم لحكومة تصريف الاعمال يعني الا تتخذ الحكومة القرارات التي لا فيها عجلة ولا فيها ضرورة باستثناء الاعمال الروتينية التي يجب الاستمرار في تسييرها[٣]، وقد عرف مجلس الوزراء العراقي حكومة تصريف الاعمال تستمر الحكومة عند اقالتها او عند حل مجلس النواب او انتهاء اعماله لكنها تصبح حكومة تصريف اعمال يومية ولا تتوقف عن أداء واجباتها ألا مع استلام الحكومة الجديدة لمهامها، و يقصد بتصريف الأمور اليومية اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة بانتظام.وتكون حكومة تصريف الاعمال مؤهلة لإدارة الأمور

[١]-علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الرابط الالكتروني:www.radioonawa.com
تاريخ الزيارة ١١ \ ١١ \ ٢٠١٩.

[٢]-أمل عبد الهادي مسعود ،حكومة تصريف الاعمال... مفهومها وصلاحياتها،مقال منشورعلى الموقعا لالكتروني:www.Dampress.net
تاريخ الزيارة ١٢\ ١١ \ ٢٠١٩.

[٣]-د.احمد سعيفان،الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا سنة نشر،ص٤٦٥.

الروتينية غير القابلة للتأجيل التي يجب القيام بها والتي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة بانتظام، او القضايا العاجلة والملحة التي لا يمكن انتظار الحكومة القادمة لمعالجتها ولا يدخل في مفهوم تصريف الأمور اليومية ما هو عادة خارج إطار الحكومة.

وتتوقف حكومة تصريف الاعمال عن تطبيق منهجها الوزاري في الأمور التي لم تبدأ بها او تؤثر في عمل الحكومة القادمة، كما يجب ان تمتنع عن إقرار القرارات التي من شأنها التأثير على الحكومة الجديدة من القيام بمهامها[١]، فحكومة تصريف الاعمال هي حكومة ذات صلاحيات متعددة وتقوم بالأعمال التي لا تتحمل التأجيل او الارجاء وتصريف بعض الاعمال الروتينية لحين تأليف وزاره أخرى تخلفها.

وفي النظام البرلماني فمن الممكن أن تنشأ فيه حكومة تصريف الأعمال ولعل السبب في ذلك يكمن في عدة مواضع وهي:

١- تبني النظام البرلماني لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل مرن وإيجاد تأثير متبادل بين السلطات، فالسلطة التشريعية لها أن تسحب الثقة من الحكومة (السلطة التنفيذية)، وللحكومة في المقابل أن تطلب حل البرلمان فهذا التأثير المتبادل قد ينتهي بسحب الثقة من الحكومة ومِن ثُمَ وجوب استقالتها وصيرورتها حكومة تصريف أعمال لحين اختيار الحكومة الخلف[٢].

٢- كثرة الأزمات الوزارية والسياسية التي قد تكتنف النظام البرلماني فهو مشكل –في الغالب– من عدة أحزاب متعارضة ومختلفة في وجهات النظر السياسية مما يجعل الحصول على أغلبية برلمانية أمراً صعباً، والاستقرار على رئيس وزراء أمراً عسيراً، فالحكومة تعصف بها الأهواء السياسية للأحزاب مما يؤدي إلى عدم الاستقرار الوزاري وكثرة استقالة الوزارات وتشكيل وزارات جديدة، والحياة لابد أن تسير في الدولة على الرغم من هذه الاختلافات والأزمات السياسية فكان الحل هو فكرة

[١]-جلسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٤.

[٢]-د.عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، ص ٣٨٠.

تصريف الأعمال الجارية التي تقع على عاتق الحكومة السلف لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

٣- ان اختيار الحكومة من قبل الأغلبية البرلمانية وهذه الأغلبية غير متحققة دائما بشكل يسير، وقد تتغير من وقت لآخر بسبب التحالفات والائتلافات البرلمانية فإذا دعت الحاجة لتشكيل حكومة جديدة فلن تكون بالسرعة الكافية لتسلم زمام الأمور من الحكومة السلف بشكل مباشر مما يدعو الأخيرة للبقاء في قمة الهرم الإداري لمباشرة الأمور اليومية والمستعجلة[١]، وهذا قد يؤدي الى نشؤ حكومة تصريف الاعمال.

ثانياً/خصائص حكومة تصريف الأعمال: تتمتع حكومة تصريف الأعمال بمجموعة من السمات والخصائص نوردها بالنقاط الاتية:-

١- **حكومة تصريف الاعمال حكومة مؤقتة:** ونقصد بكونها مؤقتة يستمر عمرها القانوني لفترة محددة من الزمن، وهذا التأقيت محدد بموجب الدستور، وعادة ما يكون مدة لا تزيد على (٣٠) يوماً، وهذا ما اشارت اليه المادة (٦١/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥[٢].

٢- **حكومة تصريف الأعمال حكومة انتقالية:** ونقصد بكونها حكومة انتقالية؛ لأنها تمثل حالة انتقال الى حكومة جديدة، فهي حلقة وصل[٣] بين الحكومة القديمة وبين الحكومة الجديدة، وهذا ما اشار اليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حيث جاء في المادة (٦١/ثامناً/د) عبارة ((...الى حين تأليف مجلس وزراء جديد...))، وكذلك ما اشارت اليه المادة (٦٤/ثانياً)، بقولها: ((يدعو رئيس الجمهورية، عند

١- د.حسن تركي عمير، لرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد الخامس، العدد الاول،٢٠١٦، ص٧٧.

٢-نصت هذه المادة على:((في حالةالتصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمررئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لاتزيد على ثلاثين يوما،الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقا لاحكام المادة ٦٧ من هذا الدستور))

٣-حكومة تصريف الاعمال من حيث التنظيم القانوني حكومة نظمها الدستور بصورة مستقلة غير مرتبطة بالحكومة المنتهية قانوناً، اذ يكون لها كيان قائم بذاته بموجب النصوص الدستورية.

الحل مجلس النواب، الى انتخابات عامة للبلاد...))، وهذه الانتخابات تمثل انتقال الى حكومة جديدة للبلاد.

٣- **حكومة تصريف الأعمال حكومة استثنائية:** الأصل ان الحكومة تأتي عن طريق تكليف رئيس الجمهورية لمشرح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وعلى اساس هذا التكليف يتم تشكيل الكابينة الوزارية[١]، بينما حكومة تصريف الاعمال هي حكومة فعليه خرجت من رحم النصوص القانونية وهي عبارة عن حالة قانونية، يتم الاعتراف بها لسد الفراغ الحاصل في الحياة الدستورية، تمهيداً لتشكيل حكومة جديدة تنتج عن عملية دستورية طبيعية.

٤- **حكومة تصريف الأعمال حكومة ناقصة الصلاحيات:** ونقصد بذلك أن هذه الحكومة لا تقوم بالأمور المستقبلية أو المصيرية أو الأمور التي تقوم بها الحكومة الأصيلة، بل ان اختصاصاتها تدور مع طبيعتها بكونها حكومة ناقصة السلطات، ويقتصر دورها على تصريف الأمور اليومية فقط[٢]، ولم يحدد الدستور معيار الامور اليومية التي تقوم هذه الحكومة بتصريفها، ولكن المعيار المتبع هو عدم قيام هذه الحكومة بتصرفات لها نتائج سياسية او ترتيب الزامات واعباء على الدولة، أو أن تأخذ التصرفات صورة التصرفات العادية.

وهنالك من يرى أن المعيار هو الامتناع عن القيام بأعمال لم تبدأ بها بعد او الأعمال التي تؤثر على عمل الحكومة القادمة، والتوقف عن أتخاذ قرارات تخص السياسة الخارجية، أما القضايا العاجلة التي يقدرها مجلس الوزراء فمن الممكن أن تدخل ضمن تصريف الأمور اليومية، ولا يشملها الحظر[٣].

الفرع الثاني

ذاتية حكومة تصريف الأعمال وأساسها

[١]-ينظر: المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢]- علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، المصدر السابق.

[٣]-د.صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية/جامعة كركوك، المجلد التاسع، عدد خاص، العراق، ٢٠٢٠، ص٣١.

نتناول في هذا الفرع تمييز حكومة تصريف الأعمال عما يشابهها من مفاهيم، وكذلك نتناول أساس وجود هذه الحكومة في الحياة القانونية، كما يأتي:-

اولاً/تمييز حكومة تصريف الأعمال عن حكومة الطوارئ: لا تعرف نصوص الدساتير ولا الفقه الدستوري مصطلح (حكومة طوارئ)، كمصطلح يدل على حكومة، ولكن هذا المصطلح جرت العادة في اطلاقه على الحالة الاستثنائية التي تمر بها البلاد والتي تقتضي تمتع الحكومة بصلاحيات تختلف عن الظروف العادية وذلك لمواجهة هذه الحالة غير الطبيعية، أن كيان الحكومة في هذه الحالة من صلاحيات وتنظيم قانوني يكون حكومة طوارئ، وبالتالي لا يوجد مدلول أخر غير ذلك يسمى حكومة طوارئ[١].

وحالة الطوارئ تكون عندما لا تستطيع الحكومة (السلطة التنفيذية) أن تدير شؤون البلاد بالإمكانيات القانونية المتوفرة لديها في الظروف العادية، اذا استجدت ظروف استثنائية تحتاج الى صلاحيات اوسع مما موجود في الظروف العادية، وقد تنبه المشرع الدستوري في أغلب الدول الى هذا الأمر لذلك نص على الزام السلطة التشريعية بتشريع قوانين توسع من عمل السلطة التنفيذية في الظروف غير العادية، لذلك صدر في العراق بتأريخ ٢٠٠٤/٧/٣، قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤[٢].

وحكومة الطوارئ تجد اساسها في قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤، اذ نصت المادة (١) من هذا القانون على: ((لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئةالرئاسة بالأجماع، اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم ، وناشئ من

---

[١]-اسماعيل علوان التميمي، دستورياً...هل بالإمكان تشكيل حكومة طوارئ في العراق، مقال منشور على موقع الحوار المتمدن، بتأريخ ٢٠١٦/٣/٢٣، الموقع الالكتروني:
https://m.ahewar.org/s.asp?aid=510437&r=0
تأريخ الزيارة ٢٠٢١/٨/١٨، ٢:٣٩ مساءً.

[٢]- فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد الأول، العدد التاسع، العراق، ٢٠٠٨، ص١٧٧ وما بعدها.

حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق اوتعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض آخر))، وتجد أساسها كذلك في نص المادة (٦١/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والتي تنص على: ((

ا- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء .

ب- تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بمالايتعارض مع الدستور.

د- يعرض رئيس مجلس الوزراء عل ىمجلس النواب ،الاجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسةعشر يوما من تاريخ انتهائها))،وما تجدر الاشارة اليه أن التنظيم القانوني لحكومة الطوارئ، لم يبقى كما كان في ظل قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية بل تغير في ظل دستور ٢٠٠٥، اذ كان تنظيمها محصور بين رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة[١]، واصبح في ظل الدستور مشترط بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء (السلطة التنفيذية) وبين مجلس النواب (السلطة التشريعية).

والواضح من ذلك أن حالة الطوارئ أو حكومة الطوارئ لا تكون عند حل مجلس النواب او اقالة الحكومة او انتهاء عمرها، وتتحول الى حكومة تصريف الأمور اليومية بل هذه الحكومة تأتي نتيجة اوضاع غير طبيعية تمر بالبلاد، كذلك فأن حكومة تصريف الأعمال تكون صلاحياتها ناقصة لا تقوم بالأمور المهمة التي تقوم بها الحكومة الطبيعية، على عكس حكومة الطوارئ حيث تكون لها سلطات استثنائية

[١]-هيئة الرئاسة او مجلس الرئاسة هو مدلول قانوني ورد في المادة (٣٦/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وورد في المادة (١٣٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ويعني هذا المدلول رئيس الدولة ونائبيه.

في سبيل مواجهة الاوضاع الطارئة التي تمر بها البلاد، يكون التنظيم القانوني لحكومة الطوارئ في القوانين والدساتير اذ يمكن تنظيم هذه الحكومة في قوانين الدفاع عن السلامة الوطنية والقوانين التي تنظم الأحكام العرفية، بعكس حكومة تصريف الأعمال توجد فقط في النصوص الدستورية، وكذلك تقوم حكومة الطوارئ على اساس مصلحة الدولة فوق القانون، لذلك نجد ان السلطة التنفيذية في بعض الأنظمة عندما تكون في حالة طوارئ تتحلل من سلطان النصوص القانونية ولكن ليس بشكل مطلق بل فقط ما تتطلبه الحالة الاستثنائية، بينما حكومة تصريف الاعمال مقيدة بنصوص دستورية لا يمكن ان تخرج عليها، ومقيدة بأعمال تصريف الأمور اليومية فقط.

ثانياً/أساس حكومة تصريف الأعمال: سنقسم اساس حكومة تصريف الأعمال الى أساس فلسفي وأساس قانوني، كما يأتي:-

١- **الأساس الفلسفي لحكومة تصريف الأعمال:** قيلت في هذا المجال عدة افكار، ونرى بأن هذه الافكار جميعها افكار فلسفية، وأن الكتاب جانبوا الصواب باعتبارها اساس قانوني محض، كما أن هنالك بعض الأفكار لا تصلح لكي تكون اساس لحكومة تصريف الأعمال مثل فكرة اساس حكومة تصريف الأعمال يكون في مبادئ القانون العام، باعتبار هذا الاساس عام وغير منضبط؛ لذلك نستبعده من الأفكار التي سنطرحها، وهي كالاتي:-

أ- **فكرة استمرار سير المرافق العامة بأداء وظائفها كأساس لحكومة تصريف الأعمال:** بما ان الحاجات العامة مستمرة يقضي الأمر ان تستمر علمية تلبية هذه الحاجات دون انقطاع، وبما أن الدولة هي من تقوم بإشباع هذه الحاجات، فأن الناس رتبوا حياتهم اليومية على هذا الاساس، وان اي انقطاع او تلكؤ في عمل مرافق الدولة التي تؤدي خدمات الى الناس، سيؤدي ذلك الى خلق اضطراب وخلل في حياتهم اليومية[١]، بذلك فأن اساس وجود حكومة تصريف الاعمال او حكومة

[١]-للمزيد ينظر: د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٥، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٩، ص١٣١ وما بعدها.

الاعمال اليومية الجارية يكمن في ضرورة استمرار مرافق الدولة في تقديم خدماتها الى الناس[١].

ب-فكرة الفصل بين الحكومة والإدارة كأساس لحكومة تصريف الأعمال: فالباعث السياسي هو الذي يحدد هذه حكومة وهذه إدارة، فالحكومة هي التي تقوم بالأعمال التي يكون الباعث فيها سياسياً بينما الإدارة هي تقوم بالأعمال الإدارية التي تسير الحياة دون ان يكون الباعث فيها سياسي[٢]، وعلى ضوء ذلك فأن اساس حكومة تصريف الأعمال يكمن بكونها إدارة لا تتأثر بالأوضاع السياسية والتغيرات التي تطرأ عليها بل هي تبقى تقوم بوظيفتها الإدارية في تسيير الاوضاع العامة، على بكونها حكومة تتأثر بالتغيرات السياسية.

ت-فكرة الأوضاع الظاهرة كأساس لحكومة تصريف الأعمال: تعرف الاوضاع الظاهرة بأنها الاوضاع التي لا تكون متفقه مع حكم القانون الصحيح والطبيعي، والتي تكون مخالفة للحقيقة القانونية وتأخذ طبيعة الاستثناء في حماية القانون لها، هذه الحماية التي يكون اساسها في حماية الغير واستقرار المعاملات[٣]، فأن وجود حكومة منتهية الحياة القانونية يمثل وضع ظاهر يخالف الحقيقة القانونية وهذه الحقيقة تفترض وجود حكومة طبيعية تدير شؤون الأوضاع، ولكن المنطق القانوني يعترف بهذه الحكومة الظاهرة او الفعلية لكي تستمر في تصريف الامور وتقديم الخدمات وان كان هذا الاستمرار بطبيعة قانونية مختلفة محرزة بنصوص دستورية يكسبها هذه الصفة الجديدة، وهذا ما قصده الدكتور (عدل الطبطبائي) بقوله: ((**أن الضرورات العملية والاعتبارات السياسية تجعل من المتعذر ايجاد حكومة تحل**

---

[١]-ينظر: حول هذه الفكرة، د.عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص٥٩ وما بعدها.

[٢]-د.مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٧، ص٤٩.

[٣]-فاطمة الزهراء زيتوني، أثر مبدأ حسن النية في الأخذ بالوكالة الظاهرة، بحث منشور في مجلة الدراسات الحقوقية/جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، العدد السادس، الجزائر، ٢٠١٦، ص١٢٣. وللمزيد حول مدلول الوضع الظاهر ينظر: وسن كاظم زرزور و احمد سمير محمد، نظرية الوكالة الظاهرة وجدوى تطبيقها في القانون المدني، بحث منشور في مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع/كلية الامارات للعلوم التربوية، العدد الثلاثون، الامارات، ٢٠١٨، ص١٣٢.

مباشرة في السلطة محل الحكومة المستقيلة))[١]، اذن فأن وجود حكومة في الحياة القانونية تكون حكومة ظاهرة او فعلية تمنح الرخصة القانونية في الاستمرار بأعمالها، وذلك لتلبية حاجات الناس ومراعاة المصلحة العامة.

٢- **الاساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال:** نقصد بالأساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال هو كتلة النصوص القانونية التي نظمت هذا الكائن القانوني داخل الحياة القانوني، واوجدته، وبالتالي فأن ما قيل من افكار نظرية نستبعدها من كونها اساس قانوني لحكومة تصريف الأعمال مع وجود النصوص الدستورية وفلسفة هذه النصوص المنظمة لحكومة تصريف الأعمال.

والأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال يكمن في موضعين في دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥، كما يلي:-

أ- الاساس القانوني الأول لحكومة تصريف الاعمال في المادة (٦١/ثامناً/د) من الدستور، والتي نظمت موضوع سحب الثقة عن مجلس الوزراء، والزمت هذه المادة مجلس الوزراء في الاستمرار في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ٣٠ يوماً، الى حين تأليف حكومة جديدة.

والسؤال الذي قد يطرح هو هل بالإمكان استبدال بعض هؤلاء الوزراء بغيرهم؟ للإجابة على هذا السؤال يقتضي قراءة النص الدستوري قراءة مرنة، فالنص الدستوري الزم باستمرار رئيس مجلس الوزراء والوزراء معاً في مناصبهم، ولو كان الامر مقتصر على كون حكومة تصريف الأعمال حالة سابقة مستمرة لأبقى فقط الوزراء دون رئيس الوزراء ليقوموا بتصريف الأمور المتعلقة بوزاراتهم، ولكن النص الدستوري نظم وضع قانوني جديد، اذ بالإمكان استبدال بعض الوزراء بغيرهم اذ ان هذه الحالة يكون فيها البرلمان موجود، ولكن بسبب القيد الزمني الذي وضعه المشرع الدستوري في هذه المادة، جعلت من غير الممكن اجراء تغيير في كابينة حكومة تصريف الأعمال.

[١]-د.عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص٦٠.

ب-الأساس الثاني لحكومة تصريف الاعمال في المادة (٦٤/ثانياً)[١] والتي نظمت موضوع حل مجلس النواب، والزم المشرع الدستوري كذلك مجلس الوزراء بتصريف الأمور اليومية، وفي هذه المادة استخدم المشرع الدستوري مصطلح (مجلس الوزراء) وليس كما في المادة السابقة عندما خص بالذكر رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ونرى بأن هذا الاسلوب اوضح من سابقة في تنظيم حكومة تصريف الأعمال اذ ان مصطلح (مجلس الوزراء) يشير بشكل ال يقبل الشكل الى جميع العاملين والمرتبط عملهم في مجلس الوزراء اذ أن جميعهم تكون لديهم مهمة حددها المجلس الدستوري هي تصريف الامور اليومية على عكس اسلوب المشرع في المادة(٦١/ثامناً/د)عندما ذكر المشرع رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

وما يؤخذ على موقف المشرع الدستوري في هذه المادة أنه لم يحدد المدة التي يجب على مجلس الوزراء ان يصرف الامور اليومية خلالها، اذ ان هذا الأمر يفتح مجال الى العديد من التساؤلات من بينها هل ان المشرع الدستوري كان قاصداً عدم ذكر مدة محددة؛ لكون هنا الوضع مختلف وان حكومة تصريف الأعمال تحتاج الى مدة أطول في هذه الحالة؟ نرى بأن المشرع الدستوري العراقي قد احسن بهذا التوجه وهو توجه مقصود؛ لكون هذه الحالة تحتاج الى انتخابات لأن هذه المادة التي تمثل اساس حكومة تصريف الأعمال نظمت حالة حل مجلس النواب، والمتعارف عليه هو ان اجراء الانتخابات يحتاج الى عمل كثير من الحكومة يتجاوز مدة الثلاثين يوماً.

المطلب الثاني

الوضع القانوني لحكومة تصريف الأعمال في الحياة الدستورية

حكومة تصريف الأعمال ليست مجرد فكرة نظرية بل هي وضع قانوني وحقيقة واقعية في الحياة الدستورية نظمتها نصوص الدستور وفرضها الواقع العملي، لذلك هي تمتاز

١- تنص هذه المادة على ((ثانياً:- يدعو رئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب ،إلى انتخاباتٍ عامة في البلاد خلال مدةٍ أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية)).

بوضع قانوني له ذاتية متميزة في الحياة الدستورية، وللإحاطة بهذا الوضع القانوني ينبغي تقسيم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول: حالات نشؤ حكومة تصريف الأعمال في الحياة الدستورية، وسنتناول في الفرع الثاني: حدود اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الحياة القانونية.

الفرع الأول

حالات نشؤ حكومة تصريف الأعمال في الحياة الدستورية

ان حكومة تصريف الاعمال يمكن ان تنشأ في عدة حالات، وفي هذا الفرع سنوضح الحالات التي تنشأ بها هذه الحكومة، ومن خلال نقطتين، سنتناول في النقطة الأولى حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال في الدساتير المقارنة، اما في النقطة الثانية سنتناول فيه حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، كما يلي:-

اولاً/ حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال في الدساتير المقارنة: سنخصص هذا النقطة لحالات نشؤ حكومة تصريف الاعمال في فرنسا والكويت ولبنان والمغرب، كما يلي:-

١- **فرنسا:**-اكتفى المشرع الدستوري الفرنسي الى الإشارة إلى الأسباب التي تؤدي إلى وجود فكرة تصريف الأعمال، إذ نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل على ان **((يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناءً على تقديمه استقالة الحكومة...))**[١]، وهذا النص يشير بصراحة الى ان حكومة تصريف الاعمال تكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد ان يقدم رئيس الوزراء استقالته، وقد حدد المشرع الفرنسي مسؤولية الحكومة، اذ نص على أن **((الوزراءمسؤولون بالتضامن أمام الجمعية الوطنية عن السياسة العامة لمجلس الوزراء وكل منهم مسؤول مسؤولية فرعية عن أعماله الشخصية، والوزراء غير مسؤولين أمام مجلس الشيوخ))**[٢].

[١]-ينظر: المادة (٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.
[٢]-ينظر: المادة الثامنة والأربعون من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.

٢- **الكويت:**-نص الدستور الكويتي الصادر بتاريخ ١١ تشرين الثاني ١٩٦٢م في المادة (١٠٠) على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة حكم المادتين (١٠١ و١٠٢) من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس)[١]، كما نص على أنه (إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبهِ لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبهِ لحين تعيين خلفهِ)[٢]،يفهم من نص المادة السابقة بأن الدستور الكويتي قد نص صراحةً على تبني فكرة حكومة تصريف الأعمال.

٣- **لبنان:**-يعد لبنان من أكثر البلدان العربية التي عرفت تطبيقات لفكرة تصريف الأعمال، ولعل السبب في ذلك هو تناول الدستور اللبناني وتبنيه لفكرة تصريف الأعمال باعتبارها ضرورة من ضرورات النظام البرلماني المتبع فيه، ونص الدستور اللبناني في المادة (٦٤ – ثانياً) على:((**يجري رئيس مجلس الوزراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجهورية مرسوم تشكيلها، وعلى الحكومة ان تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال**))[٣]، ويتضح أن هناك عدّة أسباب تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال منها ما يفيد معنى الإقالة عندما يمارس هذه الصلاحية الأمير ومجلس الأمة ومنها ما يفيد معنى الاستقالة عندما يبادر رئيس الوزراء أو أي من الوزراء إلى تقديم هذه الاستقالة من تلقاء نفسه، ولعل ما

---

[١]-ينظر: المادة (١٠٠) من الدستور الكويتي.

[٢]-ينظر: المادة (١٠٣) من الدستور الكويتي.

٣-الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل، منشور على موقع رئاسة الجمهورية اللبنانية على الرابط : www.Presidency.gov

تاريخ الزيارة : ١٤ \ ١١ \ ٢٠١٩.

يؤكد هذه الفكرة ما تقضي به المادة (١٢٩) من الدستور اللبناني إذ تنص على:((**استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو إعفائهم من مناصبهم**)).

٣- **المغرب**:-جاء في المادة (٣٧) من قانون القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنهية مهامها الأمور الجارية ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل جلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٥، ما يلي:((**يراد بعبارة تصريف الامور الجارية اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الادارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العامةولا تندرج ضمن تصريف الامور الجارية التدابير التي من شأنها ان تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا**)).

ثانياً/حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ : ان المشرع الدستوري العراقي لم يتبنى مصطلح تصريف الاعمال وانما تبنى مصطلح تصريف الامور اليومية، ولعل السبب في ذلك لأن الحكومة تتكون من رئيس الدولة والوزارة في النظام البرلماني والمقصود في هذا النص هو الوزارة التي تتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ان المشرع العراقي قد حدد الحالات التي تتحول فيها الحكومة الى تصريف الاعمال اليومية في نصين هما المادة (٦١\ ثامنا\ ب\١٣ د) إذ نصت هذه المادة على (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور)، وان هذا النص يوضح انه عند سحب الثقة عن الحكومة فأنها تتحول الى تصريف الامور اليومية فقط حتى تشكيل الوزارة الجديدة[١]، ويعرف الفقه سحب الثقة بأنه (عدم دعم المجلس التشريعي للحكومة بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في الحكم، مما يترتب عليه فقدان

١-د. مصدق عادل طالب ، الوزيرفي الدساتيرالعراقية، ط١،مكتبةالسنهوري، بيروت، ٢٠١٥،ص ١٩٣.

الوظيفة المسندة اليها)[1]، وتمثل سحب الثقة من اهم الضمانات التي تكفل عدم اساءة السلطة من قبل السلطة التنفيذية او على الاقل تحول دون التفريط في استخدام السلطة في تعسفها وعدم التزامها بالقيود الدستورية[2].

كما نص الدستور العراقي على ((**يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الامور اليومية**))[3]، وعند تقديم الحكومة الأستقالة وبعد موافقة مجلس النواب على الاستقالة تتحول امن حكومة تصريف الاعمال يومية حتى تشكيل الوزارة الجديدة، ونرى ان تكون الاستقالة بتقديم رئيس مجلس الوزراء طلب الاستقالة الى رئيس مجلس النواب ولا يكون طلب الاستقالة الى رئيس الجمهورية اذ ليس لديه صلاحية اقالة رئيس مجلس الوزراء ومنحه الدستور صلاحية ان يطلب سحب الثقة منه.

وعدت المادة (٦١/ثامنا) من الدستور ان سحب الثقة من الوزير يؤدي الى اعتباره مستقيلاً وقد سارت هذه المادة من حيث الحكم بين الاستقالة وسحب الثقة ولما كانت الفقرة ذاتها قد اشارت الى إمكانية ان يطلب الوزير طرح الثقة به نباء على رغبته، وفي حالة سحب الثقة يعد مستقيلاً. واكملاً للفقرة (ج) من المادة (٦١) تعد الوزارة مستقيلة إذا سحب البرلمان الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتتحول الحكومة الى تصريف اعمال يومية، وفضلاً عما سبق فأن الحكومة تتحول الى تصريف الامور اليومية في حالة انتهاء الفترة البرلمانية، إذ تتحول الحكومة في هذه الحالة الى حكومة تصريف اعمال والسبب في ذلك ان الحكومة تكون من دون رقابة برلمانية ولا يمكن ان تقوم بالأعمال العادية في ظل حل البرلمان.

الفرع الثاني

١-د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف ،ا لاسكندرية ، ٢٠٠٦، ص ٥٧.

٢-د.إبراهيم هلال المهندي ، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٧٤.

٣-ينظر: المادة (٦٤\ثانياً) منالدستورالعراقيلعام ٢٠٠٥.

حدود اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الحياة القانونية

للحكومة العادية نوعين من الاختصاصات دستورية وادارية، وسنرى مدى مباشرة هذه الاختصاصات من قبل حكومة تصريف الاعمال.

١- **الاختصاصات الدستورية**:الاعمال التي تقوم الحكومة ذات الطابع الدستوري فهي لا تقع ضمن نطاق الاعمال الجارية أي اعمال حكومة تصريف الاعمال، حدد الدستور اللبناني صلاحية حكومة تصريف الأعمال في المادة (٦٤) من الدستور[١]، وبينها في المعنى الضيق لتصريف الأعمال، اذ لا يحق لحكومة تصريف الأعمال التقدم بمشروعات القوانين الى البرلمان ولا يمكن لها التصديق او الاعتراض على مشروعات القوانين ولا يحق لحكومة تصريف الأعمال من اتخاذ تدابير تلزم الحكومة الجديدة المزمع تشكيلها وتحد من ثريتها بممارسة كامل صلاحياتها الدستورية عند نيلها الثقة.

اذ يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام بالأعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شانها تقييد حريه الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل[٢]، واما في العراق اهم هذه الاختصاصات هو اقتراح تعديل الدستور واقتراح مشاريع القوانين وحل البرلمان.

ان اقتراح تعديل الدستور يعتبر من الاختصاصات المهمة والخطيرة التي يجب أن تمارس من قبل حكومة كاملة الاختصاصات وقد نص المشرع العراقي[٣]على حق الحكومة في اقتراح تعديل الدستور، فهذا العمل لا يمكن أن يدخل في نطاق تصريف الأعمال الجارية، اما عن اقتراح مشروعات القوانين فهي من المهام الخطيرة التي تضطلع بها أي حكومة وهذا الحق من الحقوق التي طالما تواترت الدساتير البرلمانية

---

[١]-تنص المادة (٦٤)على: (لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال).

[٢]- مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٧٠٠ بتاريخ٢٠١٥/٥/١٥.

٣-نصت المادة (١٢٦\أولاً) من الدستور العراقي على : ((لرئيسا لجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، اولخمس اعضاء مجلس النواب ،اقتراح تعديلال دستور)).

على منحه للسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء[١]، ولكن لم يمنح المشرع الدستوري العراقي هذا السلطة لحكومة تصريف الاعمال، اما عن اقتراح حل البرلمان، فان طلب حل البرلمان من قبل الحكومة من الاختصاصات بالغة الخطورة وذات الطبيعة السياسية، ومن الطبيعي أن يخرج هذا الأمر عن نطاق تصريف الأعمال الجارية بإجماع الفقه على ذلك، وكما تجدر الإشارة إلى إن المشرع الدستوري العراقي – دستور ٢٠٠٥ – قد أشار لجملة من الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة كاملة الصلاحيات[٢].

٢- **الاختصاصات الادارية:**تختص (الحكومة) بجملة من المهام الإدارية تتلخص في تسيير المرافق الإدارية والضبط الإداري والمحافظة على الأمن والصحة والسَكينة العامة، ولاشك إن من أهم وسائل الإدارة في تحقيق أهدافها إصدار القرارات الإدارية بنوعيها الفردية واللائحية، وان القرارات التي تصدرها الحكومة ما هي الا قرارات ادارية[٣]، واذ يعرف القرار الاداري بانه عمل ذو صبغة انفرادية تمتع بالطبيعة الادارية الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني او في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم[٤]، كما يعرف القرار الاداري بانه عمل قانوني تصدره الادارة بإرادتها المنفردة بغية احداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد او تعديل او الغاء

---

[١]- نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦٠\أولاً) على: ((مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)).

[٢]-نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، على: ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:
أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسية العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.
ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
خامساً: التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية)).

[٣]-د.سيد محمد بيومي احمد فودة، مسؤولية الوزراء السياسية – الجنائية – المدنية ، ط١، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٦٤٥.

[٤]-د.ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، بلا دار نشر، ٢٠٠٩، ص٤٣.

مركز قانوني قائم[١]، ان حكومة تصريف الاعمال تستطيع ان تمارس سلطتها في اصدار القرارات وذلك لأن منعها يعد انهاءً لسلطتها وبصورة نهائية، أن حكومة تصريف الأعمال في لبنان يحق لها أن تمارس الاعمال العادية الادارية أي الأعمال اليومية التي يعود الى الهيئات الادارية اتمامها ويتعلق اجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين ونقل الموظفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزير سوى اشراف محدود.

ويمكن لها القيام بالأعمال التعريفة في الظروف الاستثنائية التي تتعلق بالنظام العام وامن الدولة الداخلي والخارجي، وهي تدابير ضرورية تخرج من تصريف الأعمال وتقدير ظروف اتخاذها وتخضع الى رقابة القضاء الإداري وذلك يعود الى فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية، اما الاعمال التصريفية في الظروف العادية وهي التي ترمي الى احداث أعباء جديدة او التصرف باعتمادات هامة او ادخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة او في اوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لا يحق لحكومة تصريف الأعمال القيام بها وتخرج من صلاحياتها والاعمال التصريفية في الظروف العادية تقوم بها حكومة مكتملة الصلاحيات[٢]، واما في العراق فحكومة تصريف الأعمال الحق في اصدار القرارات الإدارية اللازمة لمعالجة المسائل التي تستوجب اتخاذ قرارات عاجلة بسبب طبيعة تلك المسائل والتي لا تتحمل التأجيل واتخاذ قرارات لتمشيه الأمور اليومية والأعمال الروتينية[٣].

المبحث الثاني

فاعلية الرقابة على حكومة تصريف الأعمال وحدودها القانونية

[١]-د.علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة نشر، ص١٥٠.

[٢]-وسام اللحام، حكومة تصريف الأعمال: مقال منشور على الرابط الالكتروني:Lega-.www agenda.comتاريخ الزيارة: ٢٠١٨/١١/١٤.

[٣]- هادي عزيز علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة، مقال منشور على الرابط الالكتروني:www.galmadapaper.netتاريخ الزيارة: ٢٠١٨/١١/١٤.

تعد الرقابة على الاعمال التي تقوم بها الحكومة من اهم الوسائل التي تحفظ احترام الدستور والالتزام به والخضوع للقضاء والبرلمان وارساء مبدأ المشروعية، وبما أن حكومة تصريف الأعمال لها اختصاصات تمارسها في الحياة القانونية؛ وبما أن دولة القانون تعني خضوع الجميع للقانون حكام ومحكومين، لذلك فهي ليست بمنأى عن الرقابة، وأن كانت الرقابة التي تخضع لها تتميز بذاتية معينة لكنها لا تخرج من نطاق الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين: سنتناول في المطلب الأول: فاعلية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وحدودها القانونية، وسنتناول في المطلب الثاني: فاعلية الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الأول

فاعلية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وحدودها القانونية

يعرف النظام البرلماني بأنه النظام السياسي القائم على علاقة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يحقق التوازن بين السلطات[1]، وتعد الرقابة على اعمال الحكومة من اهم المهام الجوهرية للمجالس النيابية الى جاني الوظيفة الرئيسية التشريع، وقد تختلف الرقابة البرلمانية من نظام سياسي الى آخر،والرقابة البرلمانية تعني سلطة تقصي الحقائق عن اعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم تنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها او أحد الوزراء، والرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة تهدف الى حماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحريات الانسان من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر الفساد السياسي والإداري[2]، وللإحاطة بهذا الموضوع سنقسنه على فرعين: سنتناول في الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بواسطة التحقيق والسؤال

[1] -د.خيراللهبروين،الوسيط في القانون الدستوري الايراني، ط١،منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٩،ص٣٧٢.

[2] -شلاقة بدرالدين، رقابة البرلمان على اعمال الحكومة ، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر، كلية الحقوق والعلوم الأساسية /قسم الحقوق ، الجزائر ، ٢٠١٨،ص١٠.

البرلماني، وسنتناول في الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بواسطة الاستجواب الحكومي.

الفرع الأول

فاعلية وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

حكومة تصريف الأعمال كما في الحكومة كاملة الصلاحيات تخضع الى التحقيق الذي يقوم به البرلمان عن طريق لجان التحقيق وذلك لكشف التجازرات والخروقات لدى الجهاز الحكومي، وكذلك تخضع الى وسلية السؤال البرلماني، وسنتناول هذين الوسيلتين اتباعاً، كما يلي:-

اولاً/الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بواسطة التحقيق البرلماني:التحقيق وهو عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة او مخالفات سياسية، والتحقيق وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي يملكها البرلمان اتجاه الحكومة او أحد أعضائها للتعرف على حقائق معينة بخصوص موضوع محدد مما يدخل في اختصاصه[١]، فالتحقيق البرلماني يعتبر وسيلة من وسائل الرقابة التي يملكها مجلس النواب اتجاه الحكومة ولو لم يرد نص دستوري بذلك، ونص على مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية، وفي لبنان فأن مسؤولية الحكومة امام البرلمان اللبناني تفترض صلاحية المجلس النيابي في اجراء تحقيق برلماني بواسطة لجنة مؤلفة من عدد من النواب للقيام بالتحريات اللازمة في موضوع محدد ويتم ذلك بواسطة جمع عناصر المعلومات اللازمة حول وقائع مادية محددة، وتنص المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب في هيئته العامة ان يقرر اجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم اليه للمناقشة او في معرض السؤال او استجواب في موضوع معين او مشروع يطرح عليه وترفع اللجنة تقريرا بنتيجة اعمالها

[١]-محمد عبد الكاظم عوفي ، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٥، ص١٠٥.

الى رئيس المجلس الذي يطرح على الهيئة العامة للبحث في الموضوع[١]، اما في العراق فقد حددت المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، على مساءلة أعضاء مجلس الوزراء ومسائلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء لمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية[٢].

ثانياً/الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بواسطة السؤال الحكومي:يراد بسؤال الحكومة قدرة عضو البرلمان بتوجيه اسئلة لرئيس الوزراء او الوزير تتعلق بأعمالهم الوزارية وفقاً للآلية التي يحددها الدستور والنظام الداخلي لمجلس الوزراء، فالسؤال هو استفهام عن امر مجهول او التحقق من واقعة او الوقوف على امر تعزم عليه الحكومة وعندما يستخدم السؤال وسيلة رقابية (طرح موضوع عام للمناقشة) فان الهدف يكون لتبادل وجهات النظر بين الحكومة و البرلمان بشأن موضوع ما بهدف الوصول الى معالجات معينة واصلاحات محددة او تطويره نحو الافضل، وقد يهدف السؤال الى لفت نظر لأمر ما يتعلق بالموقف الذي يتخذه الوزارة بشأن موضوع سياسي ويوجه السؤال شفاهاً او كتابة ولا يتضمن نقداً ولا يعني اتهاماً ولا يجوز اجراء مناقشة موسعة عند طرح السؤال ومن ثم يجوز للسائل ان يتنازل عن سؤاله باعتباره صاحب المبادرة[٣]، ويراد بالسؤال كذلك هو استفهام او استيضاح في شان من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء البرلمان الى رئيس او أحد أعضاء الحكومة، وذلك في شان من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم للاستعلام عن امر لا يعلمه العضو او للتحقق من حصول واقعه ما او للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به في امر ما.

وفي لبنان في حدد النظام الداخلي لمجلس النواب حق توجيه الأسئلة والاستجواب في المادة (٤٩) ويحق للنائب توجيه الأسئلة مطلقة وشاملة من حيث

١-د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري للبناني- نشأت ومسار النظام السياسي والدستوري، ج١، بلا دار نشر، ٢٠٠٦، ص٦١٣.

٢-د.رافع خضر صالح شبر،فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني فيا لعراق ، مكتبة المستنصرية ، بغداد، ٢٠٠٦، ص١٨٦.

٣-د.عصام سعيد عبد العبيدي ود.دولة احمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية- جامعة كركوك، المجلد السابع، ٢٠١٨، ص٢٣٣.

عددها، او من حيث مجالاتها وتركز غالبية الأسئلة على مسائلة متعلقة ببرنامج الحكومة ومتابعة الوزير المختص للأمور المتعلقة بوزارته والقرارات التي يتخذها ومدى ملائمتها القانونية والسياسية[١]، وقد اخذ الدستور العراقي بهذا الوسيلة اذ نص على ان ((لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في موضوع يدخل في اختصاصه ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة))[٢]،ومن حق النائب ان يحول السؤال الى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة رئيس مجلس الوزراء، وان هذه الوسيلة تعد وسيلة جيدة لرقابة السلطة التنفيذية من قبل البرلمان على الرغم من عدم خطورة السؤال على مركز الوزارة لأنه لا يحاط بإجراءات معقدة بل تتسم هذه الاجراءات بالبساطة كما ان مقدم السؤال قد يتنازل عن حقه في السؤال وبالتالي تنتهي مسؤولية المستجوب، والسؤال الحكومي يكفل رقابة فعالة على أداء الحكومة لأنه يكشف عن مواطن الخلل في العمل الحكومة ويسعى الى تحقيق إصلاحات في أجهزتها المختلفة وقد يشد السؤال والاجابة والتعقب والتعليق انتباه سائر النواب الى المسائل الأخرى في الموضوعات التي يطرقها، وينتج عنها إمكانية استخدام وسائل للرقابة أكثر خطورة[٣].

ثالثاً/الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بواسطة استجواب الحكومة:ويمكن تعريف الاستجواب بأنه استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب الى رئيس مجلس الوزراء او أحد نوابه او الوزراء او نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد اليه، او انه سؤال مغلظ يهدف الى كشف سلامة تصرف الوزير في موضوع مساءلته، ويمكن تعريف الاستجواب بانه محاسبة الوزير او الوزراء بأجمعهم بسبب سياسة خاطئة او مشروع فاشل يتم بالخطورة والاهمية. والاستجواب يتضمن معنى المحاسبة والنقد

[١]-د.زهير شكر، المصدر السابق، ص٦٠٤.
[٢]-ينظر:المادة (٦١ \سابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
[٣]-د.محمد احمد احمد عزيز، التوازن بين السلطات العامة في دساتير الجمهورية اليمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص١١٩.

والاتهام للوزارة او رئيسها[1]، فالاستجواب أداة البرلمان لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، ويتمثل بتقديم السؤال الى رئيس وأعضاء الحكومة، وينتهي في بعض الأحيان الى طرح موضوع سحب الثقة من الحكومة.

وفي لبنان ينظم الفصل الثاني من الباب الثالث الخاص بالرقابة البرلمانية الاستجوابات حيث ينص على ان الاستجواب حق مطلق يمارسه النائب اما مباشرة بتوجيه الاستجواب الى الحكومة بمجموعتها او أحد وزرائها ويقدم طلب الاستجواب الى الحكومة عبر رئيس المجلس وفي حالة عدم اقتناع النواب بجواب الحكومة يمكن طرح موضوع عدم الثقة بالحكومة، ومادام الدستور يقرر صراحة مبدأ مسؤولية الحكومة امام البرلمان فأنه لا يشترط ان ينص الدستور على الاستجواب او لا ينص، فعدم النص على الاستجواب لا يعني حرمان المجلس على ممارسة حقه في انتقاد الحكومة مادام الدستور يقرر صراحة مسؤولية الحكومة امام البرلمان بل لا يتصور ان تسحب الثقة من الحكومة في معظم الحالات قبل ان يسبق ذلك اتهام صريح من قبل البرلمان للحكومة في مجموعها او لأحد اعضائها[2]، وإذا ثبت مسؤولية رئيس الوزراء او الجمهورية او الوزير فان هذا يعني سحب الثقة منه وتأكيد مسؤوليته الوزارية، اما إذا تراجع المجلس (مجلس النواب) عن رأيه انتهى الموضوع عند هذا الحد[3]، وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، على الاستجواب، إذ نص على:((**لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه**))[4]، وفي نص آخر:((**لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء،**

[1]-د.حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي- قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص١٩٥.

[2]-د.إبراهيم هلال المهندي، المصدر السابق، ص ٣٧٧.

[3]-د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٢٦.

[4]-ينظر: المادة (٦١ \ سابعاً \ ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ولـه اعفاؤهم بالأغلبيـة المطلقـة))[١]، وان نتائج الاستجواب قد تكون سحب الثقة من الوزير او من رئيس مجلس الوزراء[٢]، ولم يشر المشرع العراقي الى استجواب رئيس مجلس الوزراء او الوزراء في حالة حكومة تصريف الاعمال، علماً ان حكومة تصريف الاعمال يمكن تحققها الا بعد سحب الثقة منها او بعد حل البرلمان.

الفرع الثاني

الحدود القانونية للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال تحد من سعتها بعض الحدود القانونية التي تختلف بحسب كل حالة نظم فيها المشرع الدستوري حكومة تصريف الأعمال، سنبين فكرتنا حول الحدود القانونية للرقابة البرلمانية وفق الأتي:-

اولاً/حـدود الرقابـة البرلمانيـة علـى حكومـة تصـريف الأعمـال عنـد سـحب الثقـة عـن الحكومة: ففي هذه الحالة نكون أمام حكومة تصريف الأمور اليومية بسبب قيام مجلس النواب بالتصويت على سحب الثقة من مجلس الوزراء[٣]، ففي هذه الحالة تكون حكومة تصريف الاعمال مقيدة بمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، لذلك يجد مجلس النواب نفسه مضطراً أن يبتعد عن الوسائل الرقابية التي تحتاج الى فترات طويلة، كما أن هنالك وسائل رقابية يمتلكها البرلمان لا تجدي نفعاً مع حكومة عمرها ثلاثين يوماً فقط، لذلك نرى بأن الوسيلة الفعالة في هذه الحالة هي رقابة لجان التحقيق، اذ بأمكان مجلس النواب ان يشكل ما يشاء من اللجان، اذ تنص المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على: **((للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان موقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه))**، ومن خلال هذه اللجان يتابع عمل مجلس الوزراء خلال هذه فترة تصريف الأمور اليومية[٤]، مع تسجيل الخروقات اذا وجدت واحالتها بعد ذلك الى هيئة النزاهة لأستمرار التحقيق، أو احالتها الى القضاء مباشرة لمحاسبة الوزراء المقصرين والذين ثبتت عليهم خروقات اثناء فترة

---

[١]-ينظر: المادة (٦١\ ثامناً \ هـ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
[٢]-د.حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة، المصدر السابق، ص ٢٠٣.
[٣]-ينظر: المادة (٦١/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
[٤]-فترة الثلاثين يوماً.

تصريف الأمور اليومية، وبذلك يتم تجنب مثالب وسائل الرقابة البرلمانية التي لا تنسجم مع وضع حكومة تصريف الأعمال في حالة سحب الثقة.

ثانياً/حدود الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال عند حل البرلمان:الرقابة في هذه الحالة تختلف عن الحالة السابقة، ففي الحالة السابقة البرلمان موجود ولكن الرقابة البرلمانية تحد منها الكثير من الحدود القانونية وتجعل منها اسلوب غير مجدٍ للرقابة على حكومة تصيف الأعمال، ففي حالة وجود حكومة تصريف الأعمال عند حل البرلمان لا يمكن القول بموجود رقابة برلمانية من الجانب الواقعي رغم أن الكثير من الكتاب يقولون بوجود رقابة برلمانية في هذه الحالة[1]، اذان الرقابة قد تكون فعالة ولكن في نطاق محدود ولمدة محدودة، اثناء حل البرلمان، لذا فأن حكومة تصريف الأعمال في حالة حل البرلمان تكون صلاحياتها اوسع من الحالة الأولى، ونرى الرقابة الملائمة لهذه الحالة هي الرقابة القضائية على تصرفات حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الثاني

فاعلية الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال

يُعد القضاء احدى السلطات الرئيسة في الدولة الى جانب السلطتين التشريعية والقضائية، وكذلك يعد القضاء جهة مستقلة وغير منحازة خصوصاً إذا كان من يدير هذه السلطة اشخاص مستقلون ويتمتعون بكفاءة عالية ومهنية، فضلاً عن ذلك فأن القضاء يؤدي دوراً هاماً في الرقابة على اعمال السلطة التشريعية والتنفيذية، وبناء على ما تقدم فأننا سوف نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال، وفي الفرع الثاني:طبيعة الرقابة القضائية على اعمال حكومة تصريف الاعمال.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال

[1]-ينظر: حول فكرة وجود رقابة برلمانية تراقب عمل حكومة تصريف الامور اليومية. د.عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص١٤٥ وما بعدها. و غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، ٢٠١٠، ص١٢١ وما بعدها.

ان الدولة القانونية هي الدولة تخضع للقانون في جميع جوانب نشاطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية فهي كما يصفها بعض الفقهاء تلك التي تخضع للقانون وليست التي تضع نفسها فوق القانون[١]، وان الادارة (الحكومة) وهي بصدد القيام بواجباتها تتخذ اجراءات عديدة وهذه الاجراءات و التدابير التي تباشرها قد تنتهك حقوق وحريات الافراد، ونظراً للسلطات الواسعة الممنوحة للإدارة (الحكومة) ومن اجل الا تكون هذه السلطات اداة تحقيق اهداف غير مشروعة وتنحرف عن الغايات او الاهداف المحددة لها، فان القضاء (السلطة القضائية) يعد الضامن الحقيقي لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية واخضاعه افراد هذه السلطة للمساءلة القانونية والحكم على تصرفاتهم غير المشروعة بعدم شرعية تلك التصرفات[٢]، ويمارس القضاء بصورة عامة الرقابة على قرارات الحكومة وسائر اعمالها الاخرى كالرقابة على العقود الادارية، وبالنسبة للقرارات الادارية فالقضاء الاداري يبحث في القرار الإداري من حيث كونه مشروعاً أو شابه أحد العيوب التي قد تصيب عناصر القرار والتي تتمثل بـ (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية) وأوجه الإلغاء التي قد توجه إلى القرار الإداري هي العيوب التي تصيب العناصر السابقة.

وبما أن حكومة تصريف الاعمال هي تتمثل بالإدارة في تسيير الأمور اليومية والتي تكون عبارة أن اصدار قرارات إدارية تصفر فيها الأمور الجارية، لذلك فأن الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال تعني أخضاع التصرفات القانونية لحكومة تصريف الأعمال الى القضاء من خلال مخاصة القرارات الإدارية التي تصدرها خلال فترة تصريف الأعمال للتأكد من مشروعيتها من عدمها.

الفرع الثاني

طبيعة الرقابة القضائية على اعمال حكومة تصريف الاعمال

[١]-د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ١٨٢.

[٢]-رشا محمد الهاشمي، نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد السادس والعشرون، ٢٠١١، ص٣٠٠.

ان الرقابة التي تُمارس على حكومة تصريف الاعمال قد تكون رقابة دستورية او قد تكون رقابة ادارية، فالنسبة للرقابة الدستورية فهي ثابته وذلك استناداً لمبدأ سمو الدستور الذي يعني انه لا قيمة للنصوص غير الدستورية التي تعارض الدستور، وان الوثيقة الدستورية لا قيمة إذ لم تحظ بضمانات قوية وتدرأ عن هذه الوثيقة كل انتهاك محتمل لأحكامه او تبطله او تزيل آثاره، ولذا كان من الضروري ان تكون هناك رقابة على دستورية القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية لمراقبة اعمال القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية[١].

وبالنسبة للرقابة الدستورية فأنها سوف تتحرك متى ما كانت حكومة تصريف الاعمال تخل بالتزاماتها الدستورية او القيود التي وضعها الدستور، لأن انتهاك قواعد الدستور يستدعي تصدي القضاء الدستوري لهذا الانتهاك، وبما ان القضاء الدستوري في العراق المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا محددة اختصاصاتها في الدستور العراقي فان اي انتهاك لقواعد الدستور، فان هذه المحكمة تستطيع ان تصدر حكما بعدم دستورية ذلك التصرف، وفي لبنان فان القضاء الإداري هو من يمارس الرقابة القضائية على اعمال حكومة تصريف الاعمال وتحديد مدى ملائمة القرارات التي تتخذها حكومة تصريف الاعمال للظروف الواقعية ويمكن الطعن في القرارات التي تتخذها حكومة تصريف الاعمال اما القضاء الإداري[٢]، وبالنسبة للقضاء الاداري فهو قضاء مستقل يساهم بانتظام واطراد في ارساء وتكوين القانون الاداري كقانون مستقل ينظم العلاقات بين الافراد وجهة الادارة، وهو ليس قضاءً تطبيقياً كالقضاء العادي بل هو الغالب قضاء انشائي ينهض بمهام يفوق دور المشرع في ابتداع وخلق قواعد القانون الاداري بصفته فرعاً من فروع القانون العام وذلك بسبب ندرة التشريعات في هذا المجال[٣]،

[١]-د.سعد عبد الجبار العلوش، نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين، المجلد السابع، العدد الثاني، ٢٠٠٥، ص ١٧.

[٢]-وسام اللحام، حكومة تصريف الاعمال، المصدر السابق.

[٣]-د.احمد خورشيد حميدي وميثم صالح محمد، رقابة القضاء الاداري والمحكمة الاتحادية العليا على القرار الاداري التنظيمي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركروك، المجلد الثالث، ٢٠١٤، ص ٥٦٧.

وتختص محكمة القضاء الاداري في العراق بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها[١]، وأن القرارات التي تصدر عن حكومة تصريف الأعمال أو عن أية حكومة أخرى متنوعة منها ما هو قرار إداري بحت ومنها ما يحمل في طياتهِ جوانب سياسية ومنها ما يكون قراراً سياسياً بحتاً، وهذه القرارات هي قرارات من الممكن الطعن بها امام القضاء الاداري متى ما خرجت عن نطاق مبدأ المشروعية.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراستنا، توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات، والتي هي كالأتي:-

اولاً: النتائج:-

١- لم تعرف الدساتير مفهوم حكومة تصريف الاعمال وانما اشارت الى الحالات التي تنشأ فيها حكومة تصريف الاعمال.

٢- اختلفت الدساتير في التسمية التي تطلقها على حكومة تصريف الاعمال فبعض الدساتير يسميها بهذا الاسم، والبعض يسميها بحكومة تصريف الامور اليومية وهذه هي التسمية تبناها المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥.

٣- ان اختصاصات حكومة تصريف الاعمال هي اختصاصات ادارية أكثر من كونها دستورية وذلك لخطورة الاختصاصات الدستورية، قلا تستطيع حل البرلمان ولا اقتراح القوانين.

٤- تنشأ حكومة تصريف الاعمال في عدة حالات منها حل البرلمان وسحب الثقة، وهذا نص عليه الدستور العراقي بصورة صريحة.

[١]-ينظر: المادة (٧ ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٥- قد يمارس البرلمان رقابته على حكومة تصريف الاعمال متى ما تجاوزت الاختصاصات الممنوحة لها في ظل تحولها الى حكومة تصريف الاعمال او تصريف الامور اليومية.

٦- ان الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال قد تكون رقابة دستورية او قد تكون رقابة القضاء الاداري،فبالنسبة الى الرقابة الدستورية فان حكومة تصريف الاعمال متى ما تجاوزت الاختصاصات الدستورية المرسومة لها تكون معرضة للرقابة من قبل القضاء الدستوري، اما الرقابة القضائية الادارية فتكون عندما تنتهك الحكومة اختصاصاتها المحددة لها في ظل القوانين الحاكمة لها.

ثانياً: التوصيات:-

١- نوصي المشرع الدستوري العراقي الى تعريف حكومة تصريف الامور اليومية تعريفاً محدداً واضحاً خال من اللبس او الغموض وذلك لتجنب الاجتهادات الفقهية حول هذا التعريف.

٢- ندعو المشرع العراقي الى تبني مصطلح حكومة تصريف الاعمال بدلاً من مصطلح تصريف الامور اليومية، لأن هذا المصطلح غير متعارف عليه دستورياً.

٣- ندعو الى ادخال تعديلات دستورية على الدستور العراقي النافذ وهذه التعديلات تتعلق بتحديد اختصاصات وسلطات الحكومة في حال تحولها الى حكومة تصريف الامور اليومية تحديداً دقيقاً لكي لا تقع الحكومة في اشكالية عندما تمارس هذه السلطات في ظل تصريفها للأمور اليومية ولمنع تدخل السلطات الاخرى في عملها.

٤- ندعو الى تبنى الرقابة القضائية على اعمال الحكومة حتى ظل حالة تحولها الى تصريف الاعمال او الامور اليومية كما يطلق عليها الدستور العراقي لما لهذه الرقابة من مزايا جمة ومفيدة.

٥- ندعو الى منح حكومة تصريف الاعمال اختصاصات أكبر من تلك الممنوحة لها في ظل تحولها الى هذه الحكومة، فيجب منحها اختصاصات دستورية، والرأي القائل بأنها لا يحق لحكومة تصريف الاعمال مباشرة الاختصاصات الدستورية رأي

غير ناضج، فحكومة تصريف الاعمال إذا تجاوزت الاختصاصات الممنوحة لها يمكن اثارة الرقابة عليها.

المصادر والمراجع

اولاً/الكتب:

١- د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ،منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦.

٢- د.إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دار النهضة العربية ، القاهر ة، ٢٠١١.

٣- د.احمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، بلا سنة نشر.

٤- د.بيومي احمد فودة ، مسؤولية الوزراء السياسية – الجنائية – المدنية، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٦.

٥- د.حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي- قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.

٦- د.خير الله بروين ، الوسيط في القانون الدستوري الايراني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.

٧- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٦.

٨- د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأت ومسار النظام السياسي والدستوري، ج١، بلا دار نشر، ٢٠٠٦.

٩- د.عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦.

١٠- د.عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.

١١- د.علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د . مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الاداري ،المكتبة القانونية، بغدا د، بلا سنة نشر .

١٢- د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٦.

١٣- د.مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٧.

١٤- د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٥، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٩.

١٥- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري، بلا دار نشر ، ٢٠٠٩.

١٦- د.محمد احمد احمد عزيز، التوازن بين السلطات العامة في دساتير الجمهورية اليمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

١٧- د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية ، ط١، مكتبة السنهوري ، بيروت، ٢٠١٥.

١٨- د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩.

١٩- ثانياً/الرسائل والأطاريح:

٢٠- شلاقة بدر الدين، رقابة البرلمان على اعمال الحكومة ، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر، كلية الحقوق والعلوم الأساسية/ قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٨.

٢١- غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، ٢٠١٠.

٢٢- محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير،جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥.

ثالثاً/البحوث:

١- د.احمد خورشيد حميدي وميثم صالح محمد، رقابة القضاء الاداري والمحكمة الاتحادية العليا على القرار الاداري التنظيمي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركروك، المجلد الثالث، ٢٠١٤.

٢- د.حسن تركي عمير، لرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد الخامس، العدد الاول،٢١٦.

٣- د.سعد عبد الجبار العلوش، نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين، المجلد السابع، العدد الثاني، ٢٠٠٥.

٤- د.صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية/جامعة كركوك، المجلد التاسع، عدد خاص، العراق، ٢٠٢٠.

٥- د.عصام سعيد عبد العبيدي ود.دولة احمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية- جامعة كركوك، المجلد السابع، ٢٠١٨.

٦- رشا محمد الهاشمي، نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد السادس والعشرين، ٢٠١١، العدد الثاني، ٢٠١١.

٧- فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، والرقابة القضائية عليها، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد الأول، العدد التاسع، العراق، ٢٠٠٨.

٨- فاطمة الزهراء زيتوني، أثر مبدأ حسن النية في الأخذ بالوكالة الظاهرة، بحث منشور في مجلة الدراسات الحقوقية/جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، العدد السادس، الجزائر، ٢٠١٦.

٩- وسن كاظم زرزور و احمد سمير محمد، نظرية الوكالة الظاهرة وجدوى تطبيقها في القانون المدني، بحث منشور في مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع/كلية الامارات للعلوم التربوية، العدد الثلاثون، الامارات، ٢٠١٨.

رابعاً/التشريعات:

١- الدساتير:

٢- الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٣- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.

٤- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٥- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

القوانين:

١- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٢- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

الأنظمة:

١- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

خامساً/الأحكام والقرارات القضائية:

١- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٧٠٠ بتاريخ٢٠١٥/٥/١٥.

٢- سادساً/المواقع الألكترونية:

٣- أمل عبد الهادي مسعود ، حكومة تصريف الاعمال... مفهومها وصلاحياتها ، مقال منشور على الموقع الالكتروني :www.Dampress.net
٤- اسماعيل علوان التميمي، دستورياً...هل بالإمكان تشكيل حكومة طوارئ في العراق، مقال منشور على موقع الحوار المتمدن، بتأريخ ٢٠١٦/٣/٢٣، الموقع الالكتروني:
https://m.ahewar.org/s.asp?aid=51043r=0
٥- علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الرابط الالكتروني :www.radioonawa.com
٦- هادي عزيز علي ، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة ، مقال منشور على الرابط الالكتروني :www.galmadapaper.net
٧- وسام اللحام ، حكومة تصريف الأعمال: مقال منشور على الرابط الالكتروني :-www.Lega agenda.com