AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

# التنظيم الدستوري والقانوني لحكومة تصريف الاعمال في العراق واقليم كوردستان

م.ابراهيم محمد حاجي
قسم القانون، كلية القانون والدراسات الاسلامية، جامعة رابرين، (رانية)السليمانية، اقليم كوردستان، العراق.
ibrahim.mohammad@uor.edu.krd

# Constitutional and legal framework for a caretaker government in Iraq and the Kurdistan Region

**L. Ibrahim Mohammed Haje**
**Department of Law, College of law and Islamic studies, University of Raparin, Sulaymaniyah, Iraq**
ibrahim.mohammad@uor.edu.krd

**This work is licensed under a**
**Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)**

**المستخلص** على الرغم من ان المشرع الدستوري للدول يعترف باستمرارالحكومة في ادارة الامورالدولة عند تحولها الى حكومة تصريف الاعمال وذلك من خلال ايراد نصوص دستورية بصددها، الا ان معظم دساتير الدول لم يحدد مفهوم حكومة تصريف الاعمال بالدقة وكذلك لم يحدد حدود اختصاصاتها ومدتها ونطاق الرقابة البرلمانية والقضائية عليها، أي ان هذا الامر قد ترك للفقه والقضاء الدستوري والاداري للتعامل معها، مما ادى ذلك الى جدل محتدم على صعيد الفقه والقضاء المقارن، فبناء على ذلك تتطرق هذه الدراسة الى بيان مفهوم حكومة تصريف الاعمال واساسها القانوني، وبيان اسباب نشوءها وحدود اختصاصاتها في الظروف العادية والاستثنائية من حيث الدستوري والاداري، وبيان مدى امكانية الرقابة البرلمانية عليها وكذلك مدى فاعلية رقابة القضاء الدستوري والاداري على اعمالها وقراراتها واجراءاتها الصادرة عنها اثناء فترة قيامها بتصريف الاعمال، ومن ثم تتطرق هذه الدراسة الى بيان القصور والثغرات الموجودة في نصوص الدستورالعراقي الدائم لسنة(٢٠٠٥)وفي نصوص التشريعات الاخرى في العراق واقليم كوردستان العراق فيما يخص تنظيم حكومة تصريف الاعمال الذي يتمثل في تحديد مفهوم حكومة تصريف الاعمال وحالات نشوءها وكذلك نطاق اختصاصاتها وبيان الاعمال المحظورة عليها اثناء فترة قيامها بتصريف الامور العادية وبيان مدى الرقابة البرلمانية ومدى فاعلية الرقابة المحكمة الاتحادية العليا والقضاء الاداري في العراق واقليم كوردستان عليها، ومن ثم نحاول من خلال هذه الدراسة ايجاد سبل هامة لسد هذا القصور والثغرات، وذلك بالاستناد الى التجارب العملية والتطبيقة للبعض الدول التي مرت بتجربة حكومة تصريف الاعمال ومنها فرنسا ومصر ولبنان.

**الكلمات المفتاحية:**الاستقالة، سحب الثقة، حل البرلمان، مشاريع القوانين، تصريف الاعمال.

**Abstract** Although constitutional legislators in most countries recognize the continuity of government administration when transitioning to a caretaker government, as evidenced

by relevant constitutional provisions, most constitutions fail to precisely define the concept of a caretaker government, its powers, duration, and the scope of parliamentary and judicial oversight. This has left the matter to constitutional and administrative jurisprudence, leading to heated debate in comparative jurisprudence. Therefore, this study aims to clarify the concept of a caretaker government and its legal basis, explain its origins, and define its powers under normal and exceptional circumstances from both constitutional and administrative perspectives. It also examines the extent of parliamentary oversight and the effectiveness of judicial and administrative oversight of its actions, decisions, and procedures during its caretaker period. Finally, the study analyzes the shortcomings and gaps in the 2005 Iraqi Constitution and other Iraqi and Kurdistan Region legislation concerning the regulation of a caretaker government. In defining the concept of a caretaker government, its circumstances of emergence, the scope of its powers, and the actions prohibited to it during its period of conducting ordinary affairs, and in stating the extent of parliamentary oversight and the effectiveness of oversight by the Supreme Federal Court and the administrative judiciary in Iraq and the Kurdistan Region over it, we then try through this study to find important ways to fill this deficiency and gaps, based on the practical and applied experiences of some countries that have gone through the experience of a caretaker government, including France, Egypt and Lebanon.

**Keywords**: Resignation, vote of no confidence, dissolution of parliament, draft laws, caretaker government

## المقدمة

**موضوع الدراسة:** على الرغم من أنّ حكومة تصريف الأعمال تُعدّ من حيث الأصل حكومة فاقدة لأساس شرعيتها كاصل عام، وفقاً للحالات التي يحددها الدستور أو القوانين، الا أنّ احتياج المواطنين إلى الخدمات الضرورية واستحالة توقفها يفرضان استمرارهذه الحكومة في أداء مهامها لتأمين تلك الاحتياجات اليومية استنادا الى مبدأ سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد من اجل منع حدوث أي فراغ قانوني واداري، أي انه تتبنى فكرة حكومة تصريف الاعمال على امرين متناقضين، فالأول هو أن الحكومة فقدت اساسها القانوني للإستمرار في مهمتها بكامل الصلاحيات، والثاني هو ان الضرورات الإدارية والواقعية تتطلب من الحكومة الاستمرار في ادارة امورها العاجلة واليومية، فللتوفيق بين الامرين المتناقضين تبلورت فكرة تطبيق حكومة تصريف الأعمال لدى الفقهاء والقضاء الدستوري والاداري للدول.

ورغم ان موضوع حكومة تصريف الاعمال يعد من المواضيع الهامة ذات صبغة سياسية ودستورية وكذلك ذات صبغة ادارية وتنظيمية، فان دساتيرعدد كبير من الدول لم تحدد مفهوم ونطاق اختصاصات هذه الحكومة بالدقة والوضوح وكذلك نطاق الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية عليها، لذلك ترك الامر الى الاجتهادات القضائية والاراء الفقهية في هذا الخصوص مما ادى الى ان يختلف سبل معالجة الاشكاليات المتعلقة بحكومة تصريف الاعمال من دولة الى اخرى من حيث تحديد مفهومها ونطاق صلاحياتها واسباب نشوئها والرقابة على اعمالها خلال فترة قيامها

بتصريف الاعمال، فالعراق بما في ذلك اقليم كوردستان تعد احدى الدول التي تعاني من قصور وثغرات تشريعية كبيرة في هذا الخصوص، في حين تعد العراق بما في ذلك اقليم كوردستان من بين الدول التي شهدت تطبيقات متعددة في هذا الخصوص خلال السنوات العشرين الماضية.

**اشكالية الدراسة:**تكمن اشكالية هذه الدراسة في القصور التشريعي الموجود في الدستوروالتشريعات العراقية واقليم كوردستان العراق فيما يتعلق بتنظيم حكومة تصريف الأعمال، إذ يشوب هذا التنظيم عدد من الثغرات والقصور، خصوصاً ما يرتبط بالرقابة على حكومة تصريف الأعمال، وحالات نشوئها، وحدود اختصاصاتها.وقد أدى هذا القصور إلى إثارة التساؤلات القانونية والعملية الاتية:

١- ماهو موقف كل من المشرع الدستوري العراقي والتشريعات النافذة في العراق واقليم كوردستان بخصوص تنظيم حكومة تصريف الاعمال ونطاق اعمالها ومعايرها وماهي حالات التي تنشأ فيها حكومة تصريف الاعمال وماهو القصور التشريعي في هذا الخصوص.

٢- ماهي الطبيعة القانونية لأعمال حكومة تصريف الأعمال في ظل عدم وجود نص تشريعي ودستوري واضح يحدد بموجبه معيار وحدود اختصاصات هذه الحكومة، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

٣- ماهو نطاق سلطة البرلمان في رقابته على قرارات حكومة تصريف الاعمال، وكذلك مامدى فاعلية الرقابة القضائية سواء كان القضاء الدستوري ام القضاء الاداري على حكومة تصريف الاعمال.وماهو تفسيرات القضائية والفقهية بخصوص الاعمال التي تحظر على الحكومة خلال فترة قيامها بتصريف الاعمال.

**اهمية الدارسة:** يعتبرموضوع هذه الدراسة من المواضيع الساعة والعملية في العراق واقليم كوردستان مما يتطلب المزيد من الدراسة والتقصي عنها والاهتمام بها في ظل قلة الدراسات القانونية وكثرة التطبيقات العملية في هذا الخصوص.اهمية اخرى تكمن في بيان الاشكاليات التي تواجهها الحكومة خلال فترة تصريفها الاعمال وبيان ايجاد سبل القانونية لمعالجتها من خلال سد القصورالتشريعي وسد الثغرات في الاجتهادات القضائية في هذا الشأن.

**اهداف الدراسة:**يمكن هدف الدراسة في بيان التنظيم القانوني والدستوري لحكومة تصريف الاعمال ومدى كفاية النصوص التي جاءت في التشريعات العراقية واقليم كوردستان العراق لمواجهة الواقع الذي تشهده الحكومة اثناء تصريفها الاعمال في العراق واقليم كوردستان.وكذلك يمكن هدف الدراسة في بيان تحديد اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظرف العادي والاستثنائي، وبيان نطاق الرقابة البرلمانية والقضائية على اعمالها، وكذلك يمكن هدف الدراسة في وضع الحلول المناسبة للمشاكل الناجمة عن القصور التشريعي بهدف اجرء الاصلاحات التشريعية فيما يخص تنظيم اعمال حكومة تصريف الاعمال.

**منهجية الدارسة:**تعتمد منهجية دراستنا على منهج تحليلي-وصفي، من خلال بيان الاتجاهات الفقهية والاجتهادات القضائية للبعض الدول بما فيها العراق بخصوص مفهوم حكومة تصريف الاعمال وبيان اختصاصتها واساسها ومدى الرقابة عليها، وكذلك تعتمد الدراسة على تحليل النصوص الدستورية والقانونية في العراق واقليم كوردستان فيما يخص الثغرات الموجودة فيها ووضع حلول المناسبة لها.

**هيكلية الدراسة:**تنقسم هذه الدراسة الى مبحثين رئسيين، فيخصص المبحث الاول للحديث عن ماهية حكومة تصريف الاعمال وبيان مفهومها واسباب نشوئها وخصائصها واساسها القانوني.ويخصص المبحث الثاني للتتطرق الى حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال وامكانية الرقابة البرلمانية عليها ومدى فاعلية الرقابة القضاء الدستوري والاداري عليها.

## المبحث الاول

## ماهية حكومة تصريف الاعمال

ان معظم الدساتير للدول يعترف في صلب نصوصها بحكومة تصريف الاعمال وحالات تحققها، دون الخوض الى بيان مفهوم دقيق ومحدد لعمل هذه الحكومة ونطاق اختصاصاتها بصورة واضحة، مما يؤدى ذلك الى الغموض واللبس بخصوصها، فاصبح ذلك جدلا محتدما على مستوى الفقهي والقضائي والتشريعي تجاهها.وللوقوف على موضوع ماهية حكومة تصريف الاعمال، لابد ان نقسم هذا المبحث الى مطلبين رئيسين، فنتناول في المطلب الاول مفهوم حكومة تصريف الاعمال، وفي المطلب الثاني نتطرق الى حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال.

### المطلب الاول

### مفهوم حكومة تصريف الاعمال

لم تضع معظم الدساتير مفهوما محددا وصريحا لحكومة تصريف الاعمال، وانما اكتفت فقط بالاشارة الى حالات تحققها، فلبيان مفهوم حكومة تصريف الاعمال، ينبغي علينا ان نبحث عن التعاريف الفقهية والقضائية والتشريعية في هذا الشأن، وكذلك يجب ان نبحث عن الخصائص التي تتسم بها حكومة تصريف الاعمال، وكذلك ينبغي ان نبحث عن الاساس القانوني الذي تستند اليها حكومة تصريف الاعمال عند قيامها باعمالها التصريفية والجارية، ولتوضيح تلك المواضيع اعلاه، نقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين، فنخصص الفرع الاول للتطرق الى التعاريف المختلفة بخصوصها، وتحديد خصائصها، ونخصص الفرع الثاني للتطرق الى الاساس الدستوري والاداري التي تستند اليها حكومة تصريف الاعمال.

#### الفرع الاول

#### تعريف حكومة تصريف الاعمال وخصائصها

نتطرق في هذا الفرع الى موضوعين رئسيين، الاول هو تعريف حكومة تصريف الاعمال، والثاني هو خصائص حكومة تصريف الاعمال، وذلك على النحو الاتي:

**اولا:تعريف حكومة تصريف الاعمال:** ان حكومة تصريف الاعمال تسمى في صلب بعض الدساتير ب"حكومة تصريف الاعمال"وفي بعض الدساتير الاخرى تسمى ب"حكومة تصريف الامور اليومية"وكذلك تسمى في بعض الدساتير الاخرى ب"حكومة تسير الامور الجارية والعادية.وفيما يخص العراق، نجد بان المشرع الدستوري قد استخدم

مصطلح"وزارة تصريف الأمور اليومية" للدلالة على"حكومة تصريف الاعمال".[١] وفيما يتعلق بتعريف حكومة تصريف الاعمال، نجد بان هناك تعاريف متعددة، يمكن تقسيمها الى التعاريف التشريعية والقضائية والفقهية، وذلك على النحو الاتي:

**التعريف التشريعي:**غالبا ما يبتعد المشرع الدستوري والقانوني للدول عن ايراد تعريف محدد لحكومة تصريف الاعمال في صلب دساترهم أو قوانينهم، ويكتفي المشرع غالبا ما فقط بالاشارة الى بيان حالات واسباب نشوء هذا النوع من الحكومة دون الخوض الى بيان تعريفها تشريعا، ويترك موضوع تعريفها الى الفقه والقضاء.وفيما يخص موقف التشريعي في العراق، نرى بانه لايوجد هناك اي تعريف محدد لدى المشرع الدستوري والقانوني في العراق لحكومة تصريف الاعمال، في حين يشير نظام الداخلي لمجلس الوزاء العراقي الى ان حكومة تصريف الاعمال هي"(الحكومة التي تقوم باتخاذ القرارات والاجراءات غير قابلة للتأجيل التي من شأنها استمرارعمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولايدخل ضمنها مثلا اقتراح مشاريع القوانين اوعقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء عنها واعادة هيكلية الوزارات والدوائر") [٢].الا اننا من جانبنا نعتبرهذا النهج من قبل مجلس الوزارء العراقي شيئا غريبا، لأن القيام بتعريف وتحديد نطاق عمل واختصاصات هذه الحكومة يدخل ضمن مهمة المشرع الدستوري او القانوني و وليس مجلس الوزراء، ومن جانب اخر لم يشر هذا التعريف الى حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال وبيان ماهيتها واختصاصاتها بالوضوح.واما فيما يخص موقف المشرع في اقليم كوردستان العراق، لم نجد اي تعريف تشريعي في هذا الخصوص في صلب قوانينه.

**التعريف الفقهي:**لم يتفق الفقه الدستوري والاداري على وضع تعريف جامع ومانع لحكومة تصريف الاعمال، إذ يُعد هذا الموضوع من المواضيع المبهمة، ولايزال عليه جدل فقهي محتدم، فأدى هذا الجدل إلى تعدد وتنوع التعريفات لدى فقهاء القانون الدستوري والإداري.كما يعرفها بعض من الفقهاء بأنها هي"حكومة متحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحية الى حكومة محدودة الصلاحيات من اجل استمرارية الامور الحكومية اليومية والجارية من اجل ضمان استمرار وسير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وذلك بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناجمة عن واقع سياسي جديد[٣].كما يعرفها جانب اخر من الفقهاء بانها هي:"حكومة انتقالية غيرسياسية لتصريف الأمور الشكلية والاعمال الإدارية العاية فى الفترة بين استقالة وزارة مسؤولة، وتشكيل وزارة اخرى تليه[٤].وكذلك يعرفها جانب اخر من الفقه بانها

---

١- صبري محد السنوسي،النظام الدستوري المصرى،شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادرفي ٢٠١١،دار النهضة العربية،٢٠١١،ص٢٣٦.

٢ - نص المادة ٤٢/ثانيا من نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم٢لسنة ٢٠١٩.

٣- امل عبد الهادي مسعود،حكومة تصريف الأعمال مفهومها وصلاحيتها،المقال متاح على الرابط http://www.dampress.net، تاريخ زيارة ٢٠٢٥\٣\١٣.

٤- ختام حمادى محمود،الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستورجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ،مجلة جامعة تكريت للحقوق،س ٦،مجلد٦،ص ٣٣٠ سنة٢٠٢١.

هي"حكومة تقوم بالأمور الجارية والعادية المتمثلة باصدار المراسم والقرارات الادارية الضرورية والتدابير العاجلة اللازمة لتأمين استمرارية عمل المرافق العامة للدولة ومؤسساتها وضمان سيرها بانتظام واطراد[١].ويعرفها معظم الفقه الدستوري العراقي بانها هي:"حكومة مؤقتة تتولى ضمان استمرارية عمل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة، بعد أن كانت حكومة عادية تتمتع بصلاحيات كاملة، ثم أصبحت ذات صلاحيات محدودة تقتصرعلى تصريف الأموراليومية والعادية، ومع ذلك، يجوز أن تتوسع صلاحياتها بشكل استثنائي بالقدر اللازم لحماية مصالح الافراد وحماية الأمن الداخلي والخارجي للدولة وضمان استمرارية المرافق العامة للدولة[٢].

**التعريف القضائي:**لقد عرف مجلس الدولة الفرنسي اعمال حكومة تصريف الاعمال من خلال قراره الصادرفي(٢٢ابريل)عام(١٩٦٦)، وهي"تلك الأعمال التي لاتعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة أو الوزير المعني إلى نتائج سياسية، لأن الحكومة أو الوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان وحكومة تصريف الاعمال تكون فاقدة لهذه الثقة، مما يجعلها غير قادرة وغيرذات صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية.و[٣]نحن نلاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي قد تطرق الى منع قرارات سياسية ولم يتطرق الى الجوانب الاخرى المحظورة عليها، وهذا يعد نقصا كبيرا في موقفه تجاه هذه المسألة.وفيما يخص موقف القضائي في العراق، نجد بان المحكمة الاتحادية العليا العراقية قد عرفت حكومة تصريف الاعمال من خلال قرارها التفسيري استجابة لطلب تفسيري المقدم من قبل رئيس الجمهورية العراق وعدد من النواب لتفسير مصطلح الامورااليومية الواردة في المادة(٦٤-اولا)من الدستور العراقي(٢٠٠٥)، حيث قررت المحكمة بان حكومة تصريف الامور اليومية هي:"تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل صلاحياتها الى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الأولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تشكيل مجلس وزراء جديد استنادا لأحكام المادة(٦١/ثامنا)، والثانية عند حل مجلس النواب، طبقا لما ورد في المادة (٦٤/اولا)من الدستور، وفي كلتا الحالتين اعلاه يعد مجلس الوزراء مستقيلا ويواصل تصريف الأمور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والإجراءات التي من شأنها استمرارعمل سير المرافق العامة بانتظام وديمومة استمرارتقديم الخدمات للشعب ولايدخل من ضمنها القرارات التي تنطوي على اسباب ودوافع سياسية ذات تاثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولايدخل كذلك ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض او التعيين في المناصب العليا للدولة والاعفاء منها واعادة هيكلة الوزارات والدوائر".[٤]

---

[١]-عادل طبطبائي،اختصاصات حكومة المستقيلة،ط١،مؤسسة الكويت للتقدم العلمي،الكويت،١٩٨٦، ص١٢٥.

[٢]- حسين علي صالح،ادارة الازمات في ظل حكومة تصريف الاعمال،رسالة ماجستر جامعة كركوك،المنشورفي مجلة كلية القانون والسياسية،جامعة كركوك،مجدلة٩،العدد٢،سنة٢٠٢٠،ص ٣٢-٣٣.

[٣]- سام سليمان دلة،حكومة تصريف الإعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية مجلة شريعة والقانون،جامعة الامارات العدد٦٨ المجلد٣٠،سنة،٢٠١٦،ص٢٣.

[٤]- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقي رقم١٢١/اتحادية /٢٠٢٢ في٢٠٢٢/٥/١٥.

نحن نؤيد هذا التعريف لدى المحكمة الاتحادية العليا في العراق ونعدها الاكثر دقة وشمولا من بين التعاريف السابقة، لان هذا التعريف قد حدد نطاق وحدود حكومة تصريف الاعمال الى حد ما، وكذلك حدد حالات نشوء هذه الحكومة، وعلى الرغم من ان الحالات المشار اليها في هذا القرار فيما يخص نشوء هذه الحكومة فيها نوع من القصور، ولكن هذا القصور يعود الى تطبيق احكام الدستور نفسه الذي يتمثل في تحديد حالتين فقط دون التطرق الى بيان حالات اخرى، وسنبينها لاحقا في محلها.

وفيما يخص موقف القضائي في اقليم كوردستان، نرى بانه لاتوجد هناك اية تطبيقات قضائية سواء على مستوى القضاء الاداري والدستوري تجاه هذه المسألة لحد كتابة هذا البحث.

ويعرف الباحث حكومة تصريف الاعمال بانها هي"الحكومة التي تتحول من حكومة كاملة الصلاحيات الى حكومة محدودية الصلاحيات ويقتصرعملها على ضمان استمرار المرافق العامة دون الانقطاع، ويتحقق ذلك بسبب مجرد سحب الثقة من رئيسها او كابينته كاملة، او بسبب حل البرلمان، أو استقالة رئيسها فقط اوجميع كابينته مجتمعة او بسبب عجز الصحي الدائم او وفاة رئيس الكابينة، او بسبب انتهاء مدة البرلمان الواردة في الدستور، وبموجبه يستمر رئيس الحكومة او الوزراء في تصريف مهامهم اليومية والجارية لحين تشكيل حكومة جديدة خلال المدة المحددة في الدستور، دون ان تكون اعمال هذه الحكومة بمنأى عن الرقابة القضائية خلال فترة قيامها كحكومة تصريف الاعمال.

**ثانيا:خصائص حكومة تصريف الأعمال:**لحكومة تصريف الاعمال مجموعه من الخصائص التي تتسم بها، يمكن تلخيصها مما يلي:

١-**تعد حكومة مؤقتة:**تعد حكومة مؤقتة لأنها تستمر لمدة معينة من الزمن، فمثلا حدد الدستور العراقي مدة(٣٠)يوما لها في حالة سحب الثقة، طبقا للمادة٦١/ثانيا/د من االدستور.في حين لم يحدد الدستور اية مدة لحكومة تصريف الاعمال في حالة حل البرلمان وحالة الاستقالة وانتهاء مدة البرلمان.علما بان معظم الدساتير العالمية لم تحسم هذا الامر، لان هذه المدة وفقا للرأي الراجح في الفقه والقضاء هي مدة تنظيمية وليست حتمية، ولكن في كل الاحوال استخدام مصطلح لحين تشكيل مجلس الوزاء جديد يدل على صفة الوقتية لهذه الحكومة وان لم تحدد مدتها صراحة.

٢-**حكومة لها صلاحيات الناقصة:**تقتصرصلاحياتها فقط على تصريف الاعمال اليومية والجارية والعاجلة، وذلك بهدف ضمان سيرالمرافق العامة وتقديم خدمات الاساسية للمواطنين، اي ان هذه الحكومة لها صلاحيات محددة فهي لاتقوم باعمال ذات أبعاد سياسية حساسة واقتصادية كبيرة وأنما تقوم بأعمال في حدود تسير المرافق العامة، فمثلا في العراق لايجوز لحكومة تصريف الاعمال القيام باقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا والاعفاء منها أو إعادة هيكلية الوزارات والدوائر.[١]

٣-**حكومة لاتخضع للرقابة البرلمانية:**بمان انها فقدت الثقة من البرلمان سواء اكان في حالة سحب الثقة وحل البرلمان والاستقالة وانتهاء مدة البرلمان وعجز و وفاة رئيس الوزراء، فانها تكون بمنأى عن أي عقاب سياسي و رقابة برلمانية خلال فترة قيامها بتصريف الاعمال، وذلك لعدم وجود صلاحياتها الفعلية او الكاملة، تطبيقا للمبدأ القائل(اين

[1]) -Hugues،2011،p.264..(

توجد السلطة توجد المسؤلية)، ولكن هذه الحكومة و اعمالها تخضع لرقابة القضاء الدستوري والاداري لاسيما رقابة القضاء الاداري.[١]

٤-**حكومة تكتسب صفتها التصريفية مباشرة:**فبمجرد تقديم استقالتها تكتسب صفتها التصريفية ولاتحتاج الى قبول رئيس الدولة لاستقالتها حتى تنتج أثرها كحكومة تصريف الأعمال، وكذلك تكتسب صفتها التصريفة بمجرد حل البرلمان، وبمجرد انتهاء الدورة البرلمان، أو بمجرد سحب الثقة منها او العجزالصحي الدائم و الوفاة والخلو الدائم، بمعنى انها صفتها التصريفية للاعمال ليست معلقة على اصدار قرار او اجراء قانوني.[٢]

## الفرع الثاني

## الاساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال

ان الفقه والقضاء يكاد ان يتفق على ان حكومة تصريف الإعمال لها اساسين قانونيين بصورة عامة، فالاساس الأول له طبيعة إدارية-تنظيمية الذي جذوره يعود الى تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد الذي تبناه القضاء الاداري في فرنسا، والاساس الثاني له طبيعة دستورية-سياسية، مما يستند الى النصوص الدستورية والتشريعية الصريحة والاعراف الدستورية كي لايقع البلد في فراغ دستوري، ونحاول بيان هذين الاساسين على النحو الاتي:

١- **الأساس القانوني ذات طبيعة ادارية:**يستند هذا الاساس الى تطبيق مبدأ سيرالمرافق العامة بانتظام واطراد الذي ابتدعه مجلس الدولة الفرنسي واصبح في يومنا هذا مبدأ دستوريا وقضائيا وفقهيا، واصبح ايضا من أهم المبادئ التي تؤسس عليها حكومة تصريف الأعمال، باعتبار ان المرافق العامة من حيث الغرض لها أهمية قصوى في حياة المجتمع لضمان ضرورة الاستجابة المستمرة لتوفيرالاحتياجات العامة للمواطنين دون اي انقطاع، فحكومة تصريف الاعمال تعد وسيلة لتحقيق هذا المبدأ[٣]، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي ب"لامفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية الحياة الافراد وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تشكيل الحكومة الجديدة فتسمى الولاية الاستثنائية للحكومة المستقيلة او المعتبرة كذلك مستندة فقط الى مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية"[٤]. فهذا المبدأ اصبح حاليا التزاما دستوريا على الدول حتى في حالة عدم ورود النصوص الدستورية او القانونية واللوائحية بخصوصها، واخذ طابعا دستوريا وعالميا واصبح ايضا مبدأعاما في القانون العام.باعتبار ان المرافق العامة تعمل بهدف اشباع حاجات ضرورية للمواطنين وتوفير خدمات الاساسية واليومية وتحقيق المصالح العليا للمواطنين التي لايمكن الاستغناء عنها، ولايتحقق هذا الغرض إلا من خلال ضمان استمرار وسير المرافق العامة بانتظام واطراد،

---

[١]- عادل الطبطبائى،المصدر السابق،ص٩٥٠.

[٢]- محمد سليمان نايف،نفاذ احكام القرار الاداري الكترؤني،مجلة جامعة ميسان،العدد١٠،المجد١،٢٠١٥،ص٣١٥.

[٣] - سام دلة،المصدرالسابق،ص٢٢

[٤]- عصام التكروري،٢٠١٨،ص١١

فالاعتراف بحكومة تصريف الاعمال يعد بمثابة تحقيق هذه الضمانة التي ترمى الى الديمومة والاستمرارية للمرافق العامة.[١]

٢- **الأساس القانوني ذات طبيعة دستورية-سياسية:**يتمثل الاساس الدستوري والسياسي في انعدام المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، ويتحقق هذا الانعدام نتيجة فقدان الحكومة لثقتها الممنوحة من قبل البرلمان، وذلك في حالات التي يحددها الدستور والقانون والاعراف الدستورية.ولإيجاد اساس قانوني لديمومة وبقاء الحكومة لحين تشكيل حكومة جديدة وعدم ترك الدولة في فراغ دستوري، تنص غالبية الدساتير والقوانين على ايراد نصوص خاصة بصددها، في حين لم تورد بعض الدساتر نصوصا خاصا بصددها، كونه مبدأ عام ولايحتاج الى ايراد نص صريح بصددها، وكونه ايضا من الاعراف الدستورية المتبعة.فمثلا لم يورد الدستور البلجيكي الصادر في(١٨٣١)نصا صريحا حول حكومة تصريف الاعمال رغم اجراء تعديلات الكثيرة في دستورها واخرها في سنة(١٩٩٣)، علما تعد(بلجيكا)من بين اكثر الدول التي طبقت حكومة تصريف الاعمال لحد الان.وكذلك لم يشرالدستور الفرنسي لعام(١٩٥٨)الى حكومة تصريف الاعمال بصريح العبارة في صلب مواده رغم وجود تطبيقات كثيرة في هذا الشأن[٢].وبخلاف ذلك، اورد بعض الدساتر والقوانين للدول صراحة نصوص خاصة بحكومة تصريف الاعمال وحالاتها ونطاق اعمالها، ومنها الدستور المغربي الذي نص صراحة على حكومة تصريف الاعمال، ولكنه اوكل تنظيم هذه الحكومة الى قانون خاص[٣]. وكذلك دستور جمهورية السورية اشار اليها الذي نص على ان يستمر رئيس المجلس الوزراء بتسير الامور وتمشيتها لحين تسمية رئيس مجلس وزراء جديد من قبل الرئيس الجمهوري[٤].وفيما يخص موقف الدستورالعراقي نرى بانه هناك بعض من النصوص الصريحة بخصوصها، واستخدم المشرع مصطلح حكومة تصريف الامور اليومية، وذلك في المادة ٦١/ثانيا في حالة سحب الثقة، والمادة ٦٥/ثانيا من الدستور العراقي(٢٠٠٥)في حالة حل البرلمان.وعلى الرغم من ان الدستور العراقي لم ينظم ولم يحدد نطاق اعمال هذه الحكومة، الا ان المادتين المذكورة سابقا تدل على ان الدستور قد اقر بان صلاحيات حكومة تصريف الاعمال لاتساوي صلاحيات حكومة الطبيعية، لان المشرع العراقي استخدم مصطلح تصريف الامور اليومية مما يدل على ان نطاق اعمال هذه الحكومة يختلف عن الاعمال التي تقوم بها حكومة كامل الصلاحية او حكومة الطبيعية، لذلك يمكن القول بان المادتين اعلاه تعدان اساسا دستوريا صريحا لحكومة تصريف الاعمال في العراق والاعتراف بها.

وفيما يتعلق بموقف المشرع الدستوري في اقليم كورستان، بمان ان الاقليم لايملك دستوره، علينا الرجوع الى التشريعات الخاصة بذلك، وبالرجوع الى قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم(٣)لسنة(١٩٩٢)، نجد بانه تنص

---

[١]- عبد الوهاب برتيمه،مبدأ استمراية المرفق العام والحق في الاضراب،بحث منشور ضمن بحوث الملتقى الدولي الاول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن دراسة قانونية وعملية المعقود في الجزائر في ٢٢-٢٠١٥/٤/٢٣.ص١١

[٢]- عاطل طبطبائي،مصدر سابق،ص١١٨.

[٣]- نص المادة ٨٧من الدستور المغربي،لسنة ٢٠١١.

[٤] نص المادة ١٢٣من الدستورالسوري لعام ١٩٧٠الملغي.

المادة(١١)على انه"في حالة اقالة أو استقالة رئيس مجلس الوزراء واستقالة اكثرية اعضاء المجلس، تعتبرالكابينة مستقيلة باكملها، واما اذا كانت الوزارة ائتلافية بين الكتلتين الرئيسيتن في مجلس الوطني الكوردستان(البرلمان الحالي)واستقال وزراء اي منهما مجتمعين، تعتبر الوزارة مستقيلة ايضا.ب–ويستمر اعضاء المجلس في تأدية مهام و واجباتهم الرسمية لحين تأليف مجلس وزراء جديد.

من خلال استقرائنا لهذه المادة اعلاه، نرى بان المشرع على الرغم من انه قد اقر بحكومة تصريف الاعمال بصورة ضمنية، الا انه لم يستخدم مصطلح تصريف الاعمال او تصريف الامور بصورة صريحة، بل اشار فقط الى مصطلح الحكومة المستقيلة، فالبتالي يمكن لنا ان نستشف من هذه المادة ان المشرع قد قصد عند استخدام هذا المصطلح ان صلاحيات الحكومة تتحول من كامل الصلاحية الى ناقص الصلاحية أو تصريف الامور والاعمال، ومن جانب اخر استعمال كلمة يستمر اعضاء المجلس في تأدية مهامهم الرسمية، دليل ضمني على الاعتراف بحكومة تصريف الاعمال.الا اننا نرى ان المشرع لم يكن دقيقا في استعمال عبارة:يستمرفي تأدية مهام و واجبات الرسمية، لأن هذه العبارة ربما تشكل الغموض.نتساءل هنا ماذا ينوى المشرع من خلال استخدام مصطلح المهام والواجبات الرسمية؟هل هذه المهام هي نفس المهام والواجبات التي قامت بها الحكومة قبل ان تكون مستقيلة ام هذه المهام الواجبات هي القيام بتسير الامور اليومية والعادية.ومن جانب اخر نرى بان المشرع لم يفرق بين حكومة مسحوبة عنها الثقة والمستقيلة والمنحلة والخ.وقد خلط بين حالات تحققها.

## المطلب الثاني

## حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال

تنشأ حكومة تصريف الاعمال عندما تفقد الحكومة ثقتها من البرلمان، سواء اكان بسبب سحب الثقة او استقالة رئيس الحكومة او حل البرلمان، أو انتهاء مدة البرلمان او عجز رئيس مجلس الوزاء أو الوفاة او الخلو الدائم، الا ان الدستور العراقي لم يتطرق الى جميع تلك الحالات صراحة، لذا يعد ذلك نقصا تشريعا.وبناءعلى ذلك نحاول بيان موضوع حالات تحقق حكومة تصريف الاعمال، فنتناول في الفرع الاول حالة سحب الثقة والاستقالة، واما في الفرع الثاني نتناول حالة حل البرلمان.

### الفرع الاول

### حالة سحب الثقة و الاستقالة

**أولا–سحب الثقة:**نقصد بسحب الثقة ممارسة البرلمان لاختصاصه الرقابية في سحب ثقته من الوزراء او رئيس مجلس الوزراء، ففي حالة سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء يؤدى الى سحب الثقة من كابينته ايضا بأكملها وتتحول حكومته الى حكومة تصريف الامور، واما في حالة سحب الثقة عن وزير او عدد معين من الوزراء فان الحكومة تبقي كحكومة كاملة الصلاحية، لأنه من الممكن لرئيس الوزراء أن يقوم بمهام الوزراء لحين منح الثقة لوزير يحل محله، مالم تكن مسؤلية مجلس الوزراء مسؤولية تضامنية بحكم القانون.

كما ينص الدستورالعراقي الدائم(٢٠٠٥)في المادة(٦١/ثامنا/د)على ان:"في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لاتزيد على(٣٠)يوما لحين تشكيل مجلس وزراء جديد طبقا للمادة(٧٦)من هذا الدستور".وكذلك تنص في المادة(٦١\ثامنا\ج)على ان"تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء".فهذا يدل على انه في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وحالة سحب الثقة من جميع الوزراء معا وبأكمله، تتحول الحكومة الى حكومة مستقيلة وتصبح حكومة تصريف الامور اليومية.

مما سبق، ان المشرع الدستوري العراقي قد حدد عمر حكومة تصريف الامور بعد سحب الثقة منها ب(٣٠)يوما فقط، وافترض المشرع الدستوري تشكيل كابينة جديدة خلال(٣٠)يوما، هذا يدل على ان الدستور العراقي قد حدد مدة(٣٠)يوما فقط لحكومة تصريف الامورعند سحب الثقة منها.لذا نحن نتساءل هنا، ما الحكم لو لم تجري الانتخابات البرلمانية في موعدها المحدد دستورا، وما الحكم لو لم تتشكل الكابينة خلال مدة(٣٠)يوما، وما مدى شرعية القرارات والاجراءات الصادرة منها بعد(٣٠)يوما في حال لم يتم تشكيل كابينة جديدة؟لأن الواقع العملي في العراق اثبت تجاوزهذه المدة بسبب الخلافات بين الكتل والاحزاب؟.وهل تعد هذه المدة مدة تنظيمية ام مدة حتمية؟

للاجابه عن السؤال اعلاه، نجد بان هناك دساتير تنص على انه تبطل جميع القرارات والاعمال والاجراءات التي اتخذتها الحكومة بعد هذه المدة لعدم وجود سند دستوري صريح بصددها، بينما يوجد هناك بعض الدساتر التي قد اتخذت موقفا صمتا تجاه تنظيم هذا الموضوع ومنه دستور الفرنسي(١٩٥٨)المعدل، ولكن المجلس الدستوري الفرنسي قد اشار في قرار له بأن تجاوزهذه المدة لاتفضي الى ان تبطل القرارات والاجراءت المتخذة بعد تلك المدة.والدستور العراقي قد سكت ايضا عن حسم هذه المسألة، ولايوجد ايضا قانون ينظمها، الا ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء نص على ان:"يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية للدولة الى حين تشكيلا لحكومة الجديدة في الحالات الاتية:أ.انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب. ب.سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيسه.وحل مجلس النواب"[١].استخدام كملة لحين تشكيل حكومة جديدة، يدل على ان تجاوز هذه المدة لايبطل القرارات والاجراءات الصادرة من هذه الحكومة، ولكن نحن نرى ان هذه المادة تتعارض مع ما ينص عليها الدستور في المادة(٦١/ثامنا/د)، لابد ازالة هذا التعارض من قبل المشرع، أو على الاقل الاستناد الى المادة(٧٦)من الدستور للخروج من هذا التعارض وليس المادة(٦١)منه.

وفيما يخص اقليم كوردستان العراق، بما ان الاقليم لايملك دستوره، فاننا نرجع الى التشريعات والقوانين في هذا الخصوص، حيث تنص المادة(١١)من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (٣)لسنة(١٩٩٢)على انه"في حالة اقالة أو استقالة رئيس مجلس الوزراء واستقالة اكثرية اعضاء المجلس، تعتبر الكابينة مستقيلة، واما اذا كانت الوزارة

[١] نص المادة ٤٢/اولا من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(٢)لسنة(٢٠١٩).

ائتلافية بين الكتلتين الرئيسيتن في المجلس الوطني(البرلمان الحالى)واستقال وزراء اي منهما مجتمعين، تعتبر الكابينة مستقيلة ايضا.ب- ويستمراعضاء المجلس في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد.

من خلال النص اعلاه، يتبين لنا بان المشرع الكردستانى قد استخدم الكابينة المستقيلة للدلالة على حكومة تصريف الاعمال، ، بينما استعمل النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان رقم(١)لسنة(٢٠١٨)المعدل عبارة حكومة تصريف الاعمال عند سحب الثقة عنها.ومن جانب اخر نرى بان المشرع في هذا النص قد استخدم كلمة(الاقالة) للدلالة على سحب الثقة، في حين استخدم قانون انتخابات اقليم كوردستان رقم(١)لسنة(١٩٩٢)المعدل مصطلح(سحب الثقة)من السلطة التنفيذية وذلك في المادة(٥٦)منه، وكذلك استخدم النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان عبارة(سحب الثقة)في المادة(٧٥)منه.فبالتالي على المشرع الكردستاني القيام بتوحيد هذه المصطلحات، فنحن نفضل استخدام(سحب الثقة)بدلا من الاقالة.ومن جانب اخر نحن نرى بان المشرع الكردستان لم يستعمل مصطلح(تصريف الامور أو الاعمال)، بل استخدم عبارة يستمر اداء واجباتهم الرسمية لحين تأليف مجلس وزراء جديد، لذا نحن نرى بان المشرع لم يكن دقيقا في استخدام مصطلح(تأدية المهامهم و الواجباتهم الرسمية)، لأن معنى الواجبات والمهام الرسمية قابلا للتفسير، هل يقصد المشرع المهام الجارية والامور اليومية ام يقصد نفس المهام التي تقوم بها الحكومة قبل ان تتحول الى حكومة تصريف الاعمال؟.لذا يعد ذلك قصورا تشريعيا ويؤدى الى تفسيرات مختلفة بصددها.

وجدير بالذكر، كما هو من المعلوم، بمجرد سحب الثقة من الحكومة تتحول الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال طبقا لما هو المتبع في الدول، ولايحتاج ذلك الى الانتظار او لايتوقف على اي قرار اخر، الا اننا نرى خلاف ذلك في اقليم كوردستان العراق، وذلك يتضح من خلال استقرائنا للمادة(١٠/رابعا)من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم(١)لسنة(١٩٩٢)المعدل، حيث جاء فيها":يصدر رئيس الاقليم مرسوما بقبول سحب الثقة من رئيس الحكومة او الوزراء"، فهذا يعني انه لم يفرق المشرع الكردستاني بين سحب الثقة والاستقالة وقد خلط بينهما.لذا نحن نرى بان سحب الثقة لا يتطلب الى اصدار مرسوم القبول من قبل رئيس الاقليم ولايتوقف نفاذه على اصدار هذا المرسوم لكونه من الاعمال البروتوكولية والشكلية.لذا نرى بان المشرع لم يكن دقيقا في ايراد هذا النص بهذه الصورة، ربما يتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات.

جدير بالملاحظة، لم نرى اية حالة من سحب الثقة من رئيس الحكومة وحتى من وزير واحد منذ عام(١٩٩٢-٢٠٢٦)، لذا لايوجد هناك تطبيقات عملية في هذا الخصوص في الاقليم.

**ثانيا-الاستقالة:**لم يتطرق الدستورالعراقي صراحة الى ان استقالة رئيس مجلس الوزراء تعتبر من بين الحالات التي تؤدي الى تحويل الحكومة الى حكومة تصريف الامور او الاعمال.وبما ان الدستور العراقي لم ينظم صراحة مسألة استقالة رئيس الحكومة، من الممكن الرجوع الى التشريعات العادية سواء اكان القانون او الانظمة في هذا الخصوص.وبما انه ليس هناك اي قانون يعالج موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، فانه من الممكن الرجوع الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء، وذلك بالاستناد الى نص المادة(٨٥)من الدستورالعراقي الذي ورد فيه:"يضع مجلس الوزراء نظامًا داخليًا، لتنظيم سيرالعمل فيه".فبالرجوع الى نصوص النظام الداخلي لمجلس الوزراء

رقم(٢)لسنة(٢٠١٩)، نرى بان نص المادة(١٨/اولا)اشار الى أنه"يقدم رئيس الحكومة طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية"، ويعتبر رئيس مجلس الوزراء مستقيلًا وكذلك تشكيلته الوزارية".

جدير بالاشارة، ان النص اعلاه يجرنا الى طرح جملة من الاسئلة في هذا الشأن ومنها:هل يحق لرئيس الجمهورية ان يرفض طلب اعفائه، أم دور الرئيس في هذا الشأن دور شكلي يقتصرعلى استلام طلب الاعفاء فقط؟.لوفرضنا انه لرئيس الجمهورية ان يختار بين الرفض أو القبول، فماهي المدة المحددة لحسم طلب الاعفاء؟.ومن ثم من يحل محل رئيس مجلس الوزراء لحين انتخاب رئيس مجلس وزراء جديد في هذه الحالة، هل هو نائبه، أم رئيس الجمهورية نفسه؟.وماهي المدد الدستورية المقررة لانتخاب رئيس مجلس وزراء جديد، هل يجوز القياس هذه الحالة على المدد المقررة الواردة في المادة(٧٦) ثانياً)من الدستورالعراقي التي تخص تكليف المرشح الجديد لرئاسة مجلس الوزراء خلال(١٥)يوماً، ام هناك موعدا اخر؟.

نحن من جانبنا نرى بانه استقالة رئيس مجلس الوزراء قابلة للنفاذ بمجرد تقديم طلب الاعفاء إلى رئيس الجمهورية، ولايتطلب موافقة رئيس الجمهورية أو البرلمان، الا ان السيد عادل عبدالمهدي رئيس حكومة العراقية لم يقوم بذلك عند تقديم استقالته عام(٢٠١٩)من منصبه، حيث ارسل استقالته بصورة مباشرة الى مجلس النواب من اجل موافقتها، وكان قد استند الى المادة(٧٥)من الدستور قياساعلى استقالة رئيس الجمهورية التي ترسل الى مجلس النواب.وبرأينا هذا الامر لم يكن دقيقا، لانه حتى لو قمنا بالقياس على استقالة رئيس الجمهورية، فان الطلب ليس بحاجة الى الموافقة من قبل مجلس النواب، لان طلب استقالة رئيس الجمهورية لايتوقف على موافقة مجلس النواب، بل يكون نافذا بمجرد وصوله الى مجلس النواب خلال مدة سبعة ايام فقط.

وتجدر بالاشارة، يوجد هناك الكثير من الاراء في هذا الخصوص، فيذهب الرأي الاول الى انه يجب ان تطبق المادة(٦١)من الدستور العراقي التي تخص سحب الثقة، ومدتها نفس المدة التي حددت لحكومة تصريف الاعمال جراء سحب الثقة منها التي هي(٣٠)يوما، لإتحاد العلة بينهما، واما يذهب الرأي الثاني الى انه يجب ان تطبق المادة(١٣٩)من الدستور التي ورد فيها:"يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء ويقوم بمهام واختصاصات الرئيس لحين وضع بديل له، وذلك استنادا الى المادة(٧٦)من الدستور، ففي هذه الحالة على رئيس مجلس الوزراء ترك منصبه عند تقديم طلب استقالته فورا، ويذهب الرأي الثالث الى انه يجب ان تطبق المادة(٨١)من الدستور التي جاء فيها:"يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، ويقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخربتشكيل الوزارة خلال مدة لاتتجاوز(١٥)يوما فقط وذلك طبقا للمادة(٧٦)من الدستور، اي ان هذا الرأي يقول ان استقالة رئيس الحكومة تعد نوع من انواع خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، ولكن عمرهذه الحكومة هي(١٥)يوما فقط، وفي هذه الحالة يزاول رئيس الجمهورية مهمة اعمال التصريفية واليومية للحكومة لحين تأليف كابينة وزارية جديدة، حتى وان تجازوت مدة(١٥)يوما.

من خلال مما سبق، ان استقالة رئيس مجلس الوزراء تنتج أثرا دستوريا هو ذاته الأثر المترتب عن سحب الثقة عنه من قبل مجلس النواب، وان آليات تعين رئيس مجلس وزراء جديد يكون بذات الآليات الدستورية التي تتبع عند سحب

الثقة عنه، وان الحكومة تظل كحكومة تصريف الامور مثلما تبقى الحكومة بهذا الوصف في حال سحب الثقة عنها، وان رئيس المجلس والوزراء بمجملهم يعد مستقيلا مثلما رئيس المجلس والوزاء في حال سحب الثقة عنه، ولا يجوز لرئيس الجمهورية القيام بمهام رئيس مجلس الوزراء، لاننا في هذه الحالة لسنا امام حالة خلومنصب رئيس مجلس الوزراء، فبناء على ذلك نحن نرى إن هذه الوقائع اعلاه قد تدفعنا الى ان نقر بان الدستور العراقي يكون بحاجة ملحة الى تعديلات جوهرية في هذا الخصوص.

وتجدربالاشارة، ان المحكمة الاتحادية العليا لم تعتبر الاستقالة كحالة من الحالات التي تؤدي الى تحويل الحكومة الى حكومة حكومة تصريف الامور، وذلك يتضح لنا من خلال مضمون قرارها المرقم(٢٠٢٢/١٢)الذي ورد فيه:"تتحقق حكومة تصريف الاعمال في حالتين، الاولى في حالة سحب الثقة استنادا الى المادة(٦١)، والثاني في حالة حل مجلس النواب استنادا الى المادة(٦٤)من الدستور العراقي[١]".

وعلى الرغم مما تقدم، هناك نوع اخر من الاستقالة مما تسمى ب(الاستقالة الاعتبارية او الذاتية)التي تؤدي الى تحويل الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال، وهذه الحالات هي[٢]:

**أ.انتهاء المدة القانونية للسطة التشريعية:** يعد انتهاء المدة القانونية لولاية المجالس التشريعية واجراء انتخابات لمجالس التشريعية الجديدة استقالة حكمية للوزارة وتتحول فيها من وزارة كاملة الصلاحيات إلى وزارة مستقيلة، وذلك لفقدانها ثقة البرلمان المنتهية ولايته وذلك بذريعة انعدام وجوده اصلا، .في حين لم يشر الدستورالعراقي وكذلك التشريعات العادية في العراق، بينما تشير المادة(٤٢)من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(٢)لسنة(٢٠١٩)الى أن انتهاء المدة البرلمانية حالة من الحالات الثلاثة التي تتحول الحكومة بسببها من حكومة كامل الصلاحية الى حكومة تصريف الامور.وبرأينا كان لابد ان يتطرق الدستور او القوانين الى هذا الموضوع وليس النظام الداخلي.

**ب- تأخر الانتخابات التشريعية أو عدم الاتفاق على تشكيل مجلس الوزراء الجديد:**في هذه الظروف تتحول الحكومة القائمة إلى حكومة تصريف الأمور الجارية إلى أن تزول تلك الظروف، وتجدر بالاشارة ان دستور جمهورية العراق لسنة(٢٠٠٥)لم يشر الى هذه الحالة، لذا يعد ذلك قصورا تشريعيا، لابد معالجته بنص صريح.

**ج. اختيار رئيس جديد للدولة:**إن رئيس الدولة في النظام البرلماني لايحكم منفرداً وإنما يتولى سلطته بالاشتراك مع الوزراء، وبذلك يكون قد اشترك فعلياً في إدارة شؤون الحكم بشرط أن تكون تلك الحكومة لاتزال حائزة على ثقة البرلمان[٣].وبناء على ذلك يمكن أن تتحول الحكومة حكماً إلى حكومة تصريف الأمورعند تنصيب رئيس جديد للدولة،

---

[١] نص قرارالمحكمة الاتحادية العليا العراقي رقم١٢١/اتحادية /٢٠٢٢في١٥/٥ /٢٠٢٢).

[٢]- عليا شندي حبيب السيمري،التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال،رسالة ماجستر،كلية القانون جامعة البصرة،٢٠٢٣،ص٢٢-٢٨.

[٣]- عبدالحميد متولي،قانون الدستوري والانظمة السياسية الاسكندرية،١٩٦١،ص٢٣١.

الا اننا في العراق لانرى حدوث ذلك، لان المشرع الدستوري قد ربط بين انتخاب رئيس الجمهورية وتأليف حكومة جديدة، حيث ينتخب الأثنان من قبل مجلس النواب متعاقبا، ولهما نفس الولاية والمدة التي هي(٤)سنوات تقويمية[١].

**د.الوفاة:** على الرغم من ان حالة وفاة رئيس مجلس الوزاء تعد احد انواع الاستقالة الاعتبارية للحكومة، الا ان الدستورالعراقي الدائم لعام(٢٠٠٥)لم يشراليها صراحة، ولكن يمكن القول بان المادة(٨١)تعالج هذه الحالة ضمنا من خلال معالجة حاله شغور منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان، اذ جعل رئيس الجمهورية يحل محله ثم يكلف مرشحا اخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تتجاوز(١٥)يوما.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢)لسنة(٢٠١٩)نلاحظ أنه نظم حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء بالوضوح، حيث بموجبه يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء المستقيل بشكل مؤقت لحين تكليف رئيس مجلس وزراء جديد.وهذا يعني انه في حالة الوفاة تطبق المادة المذكورة اعلاه.فبرأينا يعد ذلك قصورا تشريعيا لابد تلافيه.

**هـ.العجز الصحي الدائم:** يعد العجز الصحي الدائم استقالة اعتبارية لرئيس مجلس الوزاء، الا ان الدستوري العراقي لم ينظم حالة العجز الصحي ولم يعتبرها من بين الحالات التي تؤدي الى ان تصبح الحكومة حكومة تصريف الامور بشكل صريح، الا اننا نعتقد ان الدستور قد عالج هذه الحالة من خلال تطبيق المادة(٨١)من الدستورعلى هذه الحالة التي جاء فيها:يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان[٢].

وبرأينا، اسناد مهمة رئاسة مجلس الوزاء إلى رئيس الجمهورية تتناقض مع عدم مسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وكان من الاجدر أن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل الرئيس المتوفي او المصاب بالعجز الصحي الدائم، أو النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء في حالة تعدد نوابه.وهذا يدل على أن الدستور العراقي قد سمح لرئيس الجمهورية بالجمع بين منصب رئاسة الدولة ومنصب رئاسة مجلس الوزراء، مما يهدر مبدأ أساسي من مبادىء النظام البرلماني حيث يمنع الجمع بين المنصبين المذكورين في ان واحد.

وفيما يخص موقف المشرع فى اقليم كوردستان العراق فيما يتعلق بالاستقالة، نرى بانه تنص المادة(١١)من قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (٣)لسنة(١٩٩٢)على انه:"في حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء او اكثرية اعضاء المجلس او جميع اعضاء احدى الكتلة الاساسية المئتلفة، تفترض في هذه الحالة ان الحكومة قد تخلت عن عملها.وهذا يعني ان الحكومة تتحول في الحالتيتن السابقتين الى حكومة تصريف الاعمال، وعلى الرغم من ان عبارة(تفترض انها قد تخلت عن عملها)غير دقيقة، الا انها يمكن ان تفسر بحكومة تصريف الاعمال.وتجدر بالملاحظة هنا ان المشرع الكردستاني لم يحدد الجهة التي توافق على طلب الاستقالة او الجهة التي تقدم اليها الاستقالة، ولكن بالرجوع الى قانون رئاسة اقيم كوردستان العراق رقم(١)لسنة(٢٠٠٥) المعدل، نرى بان نص

[١] – نص المادة٧٢من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

[٢] – نص المادة١٨١اولا من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥.

المادة(١٠)/رابعا عشرة يشير الى انه:"يصدر رئيس الاقليم مرسوما بقبول استقالة رئيس مجلس الوزرا او الوزراء ويكلفهم بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة".

من خلال مما تقدم من النص اعلاه، نرى بان المشرع الكوردستان قد اعترف صراحة بالاستقالة كاحد الحالات التي تتحول الحكومة بموجبها الى حكومة تصريف الاعمال، وكذلك قد اعترف بصورة ضمنية على ان الجهة التي تقدم اليها الاستقالة هو الرئيس الاقليم، ولكن المشرع لم يشر الى انه ما اذا كان هذا المرسوم مرسوما كاشفا ام منشئا؟، وهل بمجرد تقديم الاستقالة الى رئيس الاقليم تتحول الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال ام يتوقف طلب الاستقالة على موافقة الرئيس على الاستقالة ام يرسل طلبه الى البرلمان ومن ثم يصدر مرسوم القبول؟، وما هي المدة المحددة لقبول الطلب؟.فنحن من جانبنا ننتقد من النص اعلاه، كان يجب ان يكون النص على النحو الاتي للإجابة على هذه التساءلات اعلاه:يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الاقليم وعلى رئيس الاقليم ارسال طلبه الى البرلمان خلال(٧)ايام من ايداع الطلب، فبوصول الطلب الى البرلمان تصبح الحكومة حكومة مستقيلة او حكومة تصريف الاعمال.

وتجدر بالاشارة، لم يشرالمشرع الكردستاني الى حالة العجز الصحي والوفاة ضمن حالات الاستقالة، الا انه يمكن ان تطبق حالة الخلو على العجز الصحي والوفاة، التي جاءت في المادة(١٧/ثانيا)من قانون مجلس الوزراء رقم(٣)لسنة(١٩٩٢)المعدل وهي:"في حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، يتولى مهام منصبه نائبه لتمشية الامور لحين تسمية رئيس جديد خلال خمسة عشرة يوما، وتشكيل كابينة وزارية اخرى جديدة".فهذا يعني ان نائب رئيس مجلس الوزراء يحل محل الرئيس ولكن رئيسا لحكومة تصريف الاعمال وليس حكومة كاملة الصلاحية، ومدة هذه الحكومة لاتزيد على(١٥)يوما، ولكن نرى بان هذه المدة قصيرة جدا ومن الممكن ان تمتد الى تأليف مجلس وزراء جديد، لذا لم يكن المشرع دقيقا في تحديد هذه المدة.ولكن على اية حالة نحن نرى بان موقف المشرع الكردستاني في اسناد مهمة حكومة تصريف الاعمال في حالة الخلو الى نائب رئيس الحكومة يعد موقفا سليما وافضل من موقف المشرع الدستوري العراقي في هذا الخصوص.

## الفرع الثاني

## حالة حل البرلمان

حل البرلمان يعني انهاء عمر البرلمان قبل انتهاء مدته المقررة دستورا، فحل البرلمان اما ينتج عن وجود صراع حاد بين الحكومة والبرلمان ولم تنجح الحكومة في اقناع البرلمان بوجهة نظرها، ففي هذه الحالة تطلب الحكومة من رئيس الدولة ان يقوم بحل البرلمان وعرض الصراع على الشعب لإخذ رأيه لحسم النزاع، فيسمى هذا الحل(حلا وزاريا)، او اما يكون الحل(حلا رئاسيا)حيث يقوم رئيس الدولة بحل البرلمان على اساس تقدير وقناعته الشخصية، بحيث يلجأ الرئيس الى اقالة الحكومة التي معززة بالأغلبية البرلمانية، ومن ثم يعرض النزاع على الشعب لحسمه عن طريق

اعلان اجراء الانتخابات العامة[١].ولكن المشرع الدستوري العراقي قد سلك نهجا مغايرا في هذا الخصوص، حيث اعطى حق حل البرلمان لمجلس النواب نفسه(الحل الذاتي)فقط بناء على الاغبية المطلقة لعدد أعضائه، كما وردت في المادة(٦٤)من الدستور العراقي الدائم(٢٠٠٥).

وفيما يتعلق بأثر حل البرلمان، يذهب جانب من الفقهاء الى ان حل البرلمان لايؤدي الى ان تتحول الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال، وبالتالي تمارس الحكومة كامل صلاحياتها خلال مدة حل البرلمان، لأن البرلمان يستمر في جميع اعماله وله القيام بمراقبة اعمال الحكومة ايضا وله الصفة النيابية من وقت صدور قرار الحل الى يوم إعلان نتائج الانتخابات، فيرى هذا الاتجاه مادام البرلمان المنحل يحتفظ بصفته النيابية فإن الحكومة تحتفظ بكامل صلاحياتها ايضا، وكذلك يرى هذا الاتجاه ان مدة حكومة التصريف الاعمال بسبب حل البرلمان تبدأ في اليوم الذي تعلن فيه نتائج الانتخابات للبرلمان الجدي.واما يرى جانب اخر من الفقه ان الحكومة تتحول الى حكومة تصريف الاعمال عند حله، لأن الحل يؤدي الى اختفاء البرلمان وفقدانه لصفته النيابية، ومن ثم يؤدي الى التوقف عن عقد الاجتماعات ومباشرة وظيفته التشريعية والرقابية وزوال حصاناتهم وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها قبل حل البرلمان، وبالتالي يصبحون اشخاصا عاديين فقط، دون وجود اية صفة نيابية، ولايمكن له ان تراقب اعمال الحكومة ايضا، لذلك تتحول الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال عند حل البرلمان، كما ورود ذلك في صلب النصوص الدستورية لكل من (انجلترا)و(دستورالمانيا)لسنة(١٩٤٩)[٢].

لقد نص الدستور العراقي في المادة(٦٤)على ان"١- يحل مجلس النواب بالاغبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.٢- يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها(٦٠)يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الأمور اليومية".

من خلال النص اعلاه، نجد بان المشرع الدستوري في العراق قد استخدم مصطح(يعد مجلس الوزراء مستقيلا)، وللتأكيد على ذلك اكثر لقد استخدم عبارة:(يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية).فهذا دليل على ان حل البرلمان يعد من بين الحالات التي تتحول الحكومة بموجبها الى حكومة تصريف الامور اليومية، الا ان مايؤخذ على المشرع الدستوري في العراق في هذا الخصوص هو انه لم يحدد عمرحكومة تصريف الامور.فنحن نجد انه قد احسن المشرع في عدم تحديد مدة محددة لها، لأن حكومة تصريف الاعمال غالبا ماتحتاج الى مدة اطول في حالة حل البرلمان مما تحتاج اليها في حالة سحب الثقة عنها، لكون هذه الحالة تتطلب اجراء الانتخابات العامة، حيث يقتضي اجراء الانتخابات العامة اكثر من(٣٠)يوما التي حددت لها في حالة سحب الثقة.

---

[١]- حميد حنون خالد،الأنظمة السياسية،مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١١،ص٩٩.

[٢]-.(Georgemoragne1978.p630).

ومن خلال استقرائنا للنص اعلاه، نرى بأن الدستور العراقي لم يحدد الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة بين صدور قرار الحل وبين منح الثقة لمجلس وزراء جديد، مما يعني ان المشرع قد اعتنق نظرية الموت المدني للبرلمان المنحل، أي ان الحل يؤدي إلى انهاء البرلمان و وزوال صفته النيابية على غرار ماتبناه معظم الدساتير العربية في هذا الشأن.وكذلك لم ينظم الوضع القانوني للأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله.أما آثار الحل بالنسبة للسلطة التنفيذية فنجد أن الدستور قد اقر بالاتجاه الذي يزعم بحصر صلاحيات الحكومة أثناء فترة الحل في تصريف الأمور اليومية او الجارية بالقدر الذي يضمن استمرارية مرافق العامة للدولة بانتظام وإطراد، وعدم ربطها بأي عمل او اجراء آخر قد يثير مسؤوليتها أمام البرلمان، أي اقتصار اختصاصاته على الأعمال ذات الصبغة الإدارية المجردة من كل غرض سياسي الذي لايمكن أن تثار بشأنه مسؤولية مجلس الوزراء سياسيا أمام البرلمان.وكذلك لم يتطرق المشرع الدستوري الى الظروف الاستثنائية التي قد تحدث احيانا في الفترة الواقعة بين حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، التي تسمح للحكومة باتخاذ الإجراءات اللازمة لدرءها.اي ان المشرع لم يعالج تلك الإشكالية.

من خلال مما سبق، ان المشرع الدستوري العراقي قد اشار فقط الى حالتين فقط لنشوء حكومة تصريف الامو، الاولى سحب الثقة، والثانية حل مجلس النواب، ولم يشر المشرع الى انتهاء مدة البرلمان ضمن حالات نشوء حكومة تصريف الامور، ولم يحسم مصير الحكومة التي بعد فترة انتهاء مدة البرلمان، فهل هي حكومة لها كامل الصلاحيات ام هي حكومة تصريف الامور، وللاجابة على السوءال اعلاه، انقسم الفقهاء في العراق الى اتجاهين متناقضين، فالاول يقول ان هذه الحكومة هي حكومة كاملة الصلاحية، بحيث يعززون رأيهم في ذلك بان هذا النوع من الحكومة تعد غير مسحوبة الثقة في هذه الحال، اي انها لايزال تملك ثقة البرلمان رغم انتهاء مدة مجلس النواب، وكذلك يعززون رأيهم في ذلك بانه قد حدد المشرع الدستوري حالتين فقط وهما سحب الثقة و حل البرلمان بصورة حصرية، وليس من ضمنها انتهاء مدة البرلمان.واما يقول جانب اخر من الفقه الدستوري بانه تعد هذه الحكومة حكومة تصريف الامور، لأن انتهاء مدة البرلمان يعني فقد البرلمان ثقته من الجمهور فثقة الحكومة معلقة على وجود برلمان منتخب لم ينحل ولم ينتهي ولايته، فنحن من جانبا نتفق مع الرأي الاخير لوجود التبريرات اعلاه، وكذلك لوجود نص المادة(٤٢)من نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(٢)لسنة(٢٠١٩)الذي حدد ثلاث حالات التي تتحول بموجبها الحكومة الى حكومة تصريف الامور، فانتهاء مدة البرلمان تدخل من ضمن تلك الحالات الثلاثة.واضافة الى ذلك هناك قرار ضمني الصادر من المحكمة الاتحادية بخصوص انتهاء مدة البرلمان الذي يجعل الحكومة حكومة تصريف الامور، اي ان القرار يشير الى ان الانتخابات العامة تعد نهاية طبيعية لعمرمجلس النواب، وتنتهي شرعيته السياسية وتنتهي ايضا الشرعية السياسية للحكومة، كما نص على انه":تجد المحكمة الاتحادية العليا إن اليوم الذي تجري فيه الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، يُعد نهاية طبيعية لدورة كل من مجلس النواب السابقة ومجلس الوزراء المنبثق عنه وتنتهي به شرعيتهما السياسية، بالتالي فان كل إجراء تتخذه السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية

المتمثلة بمجلس الوزراء، يجب ان يدخل ضمن مفهوم تصريف الأمور اليومية، وإلا فلا سند له من الدستور والقانون، وتُعد آثاره معدومة"[١].

وفيما يخص اثر الحل في اقليم كوردستان، لعدم وجود الدستور، يجب ان نرجع الى التشريعات التي تخص هذا الموضوع، كما نصت المادة(١٠)من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم(١)لسنة(٢٠٠٥)المعدل على انه:"يمارس رئيس الاقليم صلاحية اصدار مرسوم حل المجلس الوطني الكردستاني(البرلمان الحالي)في الحالات التالية":١-اذا استقال نصف اعضائه٢-اذا لم يكتمل النصاب القانوني لانعقاده خلال(٤٥)يوما من تاريخ دعوته للانعقاد للدورة الانتخابية الجديدة.٣-اذا لم يمنح البرلمان الثقة لثلاث تشكيلات وزارية متتالية.٤-اذا تم تغير النظام الانتخابات، وكانت المدة المتبقية لدورته الانتخابية(٦)اشهر فقط".

ومما سبق، يتبين لنا بان المشرع الكوردستاني قد سلك على نهج يختلف عن غالبية الدول بخصوص حل البرلمان، بحيث منح لرئيس الاقليم سلطة كاشفة في اصدار هذا المرسوم، أي انه لايملك حل البرلمان، بل يصدر فقط مرسوما رئاسيا ويعلن فقط حل البرلمان.

وتجدر بالاشارة، ان المشرع الكردستاني لم يشر في صلب هذا القانون الى ان الحكومة تتحول الى حكومة تصريف الامور بعد حل البرلمان، وكذلك لايوجد قانون اخر يشير الى ان مجلس الوزراء يستمر في مهامه التصريفية لحين تشكيل كابينة وزارية جديدة بعد حل البرلمان، كما ينص قانون رئاسة الاقليم في المادة(١٠/ثانيا)على انه:في حالة حل البرلمان يصدر رئيس الاقليم مرسوما خلال(١٥)يوما لاجراء الانتخابات العامة، ولكن المادة لم تتطرق الى ما اذا كانت هذه الحكومة تتحول الى حكومة تصريف الامور ام تبقي كحكومة كامل الصلاحية، وكذلك المدة التي حددتها قصيرة جدا ولاتتلائم مع الواقع العملي.ولمعالجة هذه الاشكالية يمكن ان يكون النص على النحو الاتي:بعد صدور مرسوم حل البرلمان يستمر رئيس مجلس الوزراء و وكابينته الوزارية في تأدية مهامهم اليومية لحين تشكيل مجلس وزراء جديد، على ان تجرى الانتخابات العامة خلال مدة اقصاها(٦٠)يوما من يوم صدور مرسوم حل البرلمان من رئيس اقليم كوردستان العراق.

من خلال مما تقدم، يمكن القول، ان التشريعات في اقليم كوردستان العراق، قد اقرت بالاقالة والاستقالة كسببين اساسيين لنشوء حكومة تصريف الاعمال صراحة، وكذلك لم تقر صراحة بحل البرلمان وانتهاء مدة البرلمان كحالتين اخرتين من ضمن حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال، ولكن بالرجوع الى المبادىء القانونية نرى بان حل البرلمان وانتهاء مدة البرلمان يمكن تجعلا الحكومة حكومة تصريف الامور اليومية..لذلك على المشرع الكردستاني ايراد نصا صريحا لمعالجة تلك الحالتيتن اعلاه.

وجدير بالاشارة، على الرغم من ان نص المادة(١٠/ثانيا)من قانون رئاسة قليم كوردستان اشارالى انه:"يصدر رئيس الاقليم مرسوما خلال(١٥)يوما من تاريخ حل البرلمان او انتهاء مدة دورته الانتخابية للاجراء الانتخابات العامة، الا

[١]-قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقي رقم\٢٣١\اتحادية فى\١١\١١\٢٠٢٥المنشورعلى موقعها الرسمي للمحكمة (https://www.iraqfsc.i/).

ان المادة لم تشر الى ما اذا كانت الحكومة تتحول الى حكومة تصريف الاعمال ام تبقي كامل الصلاحية، حيث تركت النص هذا الموضوع للاجتهادات والتفسيرات المختلفة.ومن جانب اخر تحديد هذه المدة ليس في محلها، كان يجب ان يصدر المرسوم قبل(٤٥)يوما قبل انتهاء مدة البرلمان، ومن خلال(٦٠)يوما من تأريخ حل البرلمان، على غرار ما اورده المشرع الدستوري العراقي في هذا الخصوص.

## المبحث الثاني

## اختصاصات حكومة تصريف الاعمال وامكانية الرقابة عليها

ان اختصاصات حكومة تصريف الاعمال غالبا ما تقتصرعلى الامور اليومية والجارية غير قابلة للتأجيل بهدف ضمان استمرار المرافق العامة وديموتها، ويعد موضوع تحديد اختصاصات حكومة تصريف الاعمال موضوعا شائكا وقابلا للجدل على مستوى الفقه والقضاء المقارن، وهذا الجدل يدفعنا الى البحث عن نطاق اختصاصاتها، وكيفية الرقابة البرلمانية والقضائية عليها في الظرف العادية والاستثنائية، لبيان هذا الموضوع نقسم المبحث الثاني الى مطلبين مستقلين.فنتناول في المطلب الاول بيان حدود اختصاصات حكومة تصرف الامورمن حيث الدستوري والاداري في الظروف العادية والاستثنائية، ونتناول في المطلب الثاني موضوع امكانية الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية علي الاعمال و القرارات الصادرة عن الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال.

### المطلب الاول

### حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال

تنقسم اختصاصات حكومة تصريف الاعمال على قسمين رئسين، فالاول اختصاصات الدستورية والثاني اختصاصات الادارية سواء اكان في الظرف العادي أم الاستثنائي، بحيث تتسع هذه الحدود في الظروف الاستثنائية، لذا يثيرهذا الامر جملة من الاشكاليات، ولتوضيح هذا الموضوع الجدلي ينقسم هذا المطلب على فرعين مستقلين، فيخصص الفرع الاول لبيان حدود اختصاصات حكومة تصريف في الظرف العادي من حيث الدستوري والاداري، ونخصص الفرع الثاني لبيان حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظرف الاستثنائي من حيث الدستوري والاداري:

#### الفرع الاول

#### حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية

بما ان حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال من حيث الدستوري والاداري في الظروف العادية من ناحية الدستورية والادارية يختلف عن بعضه البعض، فاننا نقوم ببيان تلك الحدود وتمييزها عن بعضها البعض، وذلك على النحو الاتي:

**اولا:اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية ذات طابع دستوري:** يكاد يجمع الفقه والقضاء الدستوري الحديث على حضر جملة من الاعمال والاختصاصات على حكومة تصريف الاعمال اثناء فترة تصريفها للاعمال اليومية، فتلك الاختصاصات، تكمن فيما يلي[١]:

**أ- اقتراح تعديل الدستور و اقتراح مشروعات القوانين إلى البرلمان:** يعد اختصاص اقتراح تعديل الدستورمن الاختصاصات الحساسة والخطيرة التي تنفرد حكومة كاملة الصلاحيات بممارسته، لذا لايجوزلحكومة تصريف الاعمال تقديم اقتراح تعديل أو إلغاء نصوص دستورية اثناء مدة تصريف الإعمال، لان ذلك يرتبط بسياسات الدولة العليا ومن القرارات المصيرية وكذلك له ابعادا سياسيا وسياديا ترتبط بمصلحة العليا للدولة، لذا يحضرعلى حكومة تصريف الأعمال القيام به.وفيما يخص اقتراح القوانين، يعتبر اقتراح القوانين الاساس الأول في البنيان القانوني، لذا يعتبر ركناً رئسيا في عملية التشريع.وعليه يندرج اقتراح مشروع القوانين ضمن مفهوم سياسات الدولة وله طابع سياسي حساس وخطير، لذا يحضرعلى حكومة تصريف الأعمال القيام به، خاصة تلك المشاريع التي تضع على عاتق الدولة أعباء مالية هائلة وتتعلق بمواضيع التي تخص المصالح العليا للدولة، هذا من جانب ومن جانب اخر تقتضي المشاريع القوانين الى موافقة البرلمان كي يتم تمريرها، لاقيمة قانونية لهذه المشاريع بدون سلطة تشريعية منتخبة وغير منحلة وغير منتهية الولاية.إلا ان جانب كبير من الفقه الدستوري يرى انه يجوز التوقيع على مراسيم رئيس الدولة والمصادقة على المشروعات القوانين التي يمررها البرلمان شريطة ان لاتكون المدة المقررة في الدستور لإعتراض رئيس الدولة على المشروع القانون قد انتهت عند بداية الأزمة الوزارية، فيجوز في هذه الحالة تطبيق قاعدة التوقيع المجاورعلى إصدارالقانون.(سارة علي صالح البيات، ٢٠١٧، ص٧).وجدير بالاشارة، هناك بعض الدول لاتلتزم بهذه القاعدة، ومنها(السويد وايرلنداوألمانيا)، حيث تملك حكومة تصريف الاعمال نفس الاختصاصات التي تملكها الحكومة قبل تحولها الى حكومة تصريف الاعمال، حيث تستمر حكومة تصريف الاعمال فى اقتراح وصياغة مشروعات القوانين وتقديمها إلي البرلمان[٢].

**ب-التصديق على الاتفاقيات و المعاهدات الدولية:**يرى جانب من الفقه انه يحظرعلى حكومة تصريف الاعمال إبرام المواثيق والاتفاقيات الدولية التى توقع على عاتق الدولة التزامات وتعهدات دولية، ويعززون رأيهم بان اتفاقية(فينا)لقانون المعاهدات عام(١٩٦٩)قد اشارت الى أن توقيع حكومة تصريف الأمور اليومية على الاتفاقيات الدولية يعد احدى الاسباب التي تبطل تلك الاتفاقيات لصدور التوقيع من سلطة غير دستورية من خلال مايسمى بالتصديق الناقص الذي لم يحترم، لكون الحكومة في هذه الحالة لاتخضع للرقابة البرلمانية ولايمكن مسائلتها سياسيا، فالتصديق على المعاهدة يعد بمثابة موافقة السلطة المختصة فى الدولة الطرف على التقيد بالالتزامات المنصوصة عليها في الاتفاقية وتنفيذها، فبدون التصديق تعتبر الاتفاقية مجرد مشروعا فقط.(احمدشلبي، ٢٠٠٠، ص ٤٧ ).

[١]- علاءعبدالمتعال،حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة ،دارالنهضة العربية،القاهرة،١٩٨٧،ص٣٣٧.

[2]) -JonathanBoston1998، p.629(

**ج- إصدار المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديلا للنصوص التشريعية:**تحظرعلى حكومة تصريف الاعمال القيام باصدار المراسيم والقرارات ذات الصفة اللائحية التي تتضمن تعديلا للنصوص التشريعية أو تعديلا لمراكز ناتجة عن القانون، لأن ذلك غالبا مايكون بناءً على تفويض من البرلمان للحكومة القائمة ويكون الهدف منه تحقيق غايات معينة، وبالنتيجة تنحصر ممارسة هذا التفويض بالوزارة التي تملك ثقة البرلمان.، وذلك لحساسيتها، ولعدم انسجامها مع مضمون تصريف الإعمال، لأن التفوي لايمنح إلا لحكومة تملك ثقة البرلمان وحكومة لها كامل الصلاحيات، اما في حالة فقدان الحكومة لهذه الثقة، فأنها لايبقى لها اي مجال للإستمرارعلى هذا التفويض، وأما اللوائح الضرورة الصادرة عن الحكومة في الظروف الاستثنائية تندرج ضمن اختصصات حكومة تصريف الإعمال لنفس السبب الذي دفع المشرع في منحها للحكومة وهو الظرف الاستثنائي بمايضمن بقاء كيان البلد واستمرار الحياة المواطنين فيها بصورة منتظمة

**د-حل البرلمان:**يعتبر حل البرلمان من الصلاحيات الخطيرة التي تملكها السلطة التنفيذية ضد السلطة التشريعية، وله ذات طبيعة سياسية وسيادية، لذا يحظرعلى حكومة تصريف الإعمال القيام بها.كما تنص المادة(٦٩)/ثالثا من الدستورالبناني على أنه"لايجوز لحكومة تصريف الأعمال حل البرلمان، حتى لاتكون سلطة الحل ذريعة بيد حكومة تصريف الأعمال للانتقام من البرلمان الذي سحب عنها الثقة[١].

وفيما يخص موقف الدستوري والتشريعات العراقية في هذا الخصوص، نجد بان الدستور العراقي لم يحدد نطاق اختصاصات حكومة تصريف الامور اليومية، بحيث حدد فقط اختصاصات حكومة كاملة الصلاحية، وذلك في المادة(٨٠)منه، وكذلك لايوجد اي قانون في العراق يحدد اختصاصات حكومة تصريف الامور، لذا ينبغي الرجوع الى التشريعات الفرعية في هذا الخصوص، فبالرجوع الى المادة(٤٢/ثانيا)من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(٢)لسنة(٢٠١٩)، نجد بانها اشارت الى مفهوم الامور اليومية لحكومة تصريف الامور، حيث اشار الى:"يقصد بتصريف الأموراليومية، اتخاذ القرارات والإجراءات غيرالقابلة للتأجيل التي من شأنها استمرارعمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولايدخل من ضمنها القرارات التي تنطوي على اسباب ودوافع سياسية ذات تاثير كبيرعلى مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكذلك لايدخل من ضمنها اقتراح مشروعات القوانين أوعقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر".[٢]

واما فيما يخص موقف المحكمة الاتحادية العليا، نجد بان المحكمة قد اشارت الى حظر جملة من الاختصاصات لحكومة تصريف الاعمال، وذلك استجابة لطلب التفسيري المقدم اليها من قبل(رئيس الجمهورية العراق في(٢٠٢٢\٥\١٧)، حيث نص على:"....ولايدخل من ضمنها القرارات التي تنطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبيرعلى مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولايدخل ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد

[1] -Jonathan Boston 1998.p 629(

[٢] نص المادة٤٢/ثانيا من النظام الداخلي المرقم ٢لسنة ٢٠١٩.

القروض او التعيين في المناصب العليا للدولة والاعفاء منها او إعادة هيكلة الوزارات والدوائر"[١].وفي قرار اخر لها بمناسبة طلب تفسيري المقدم اليها، فقررت:"....تتحول صلاحيات مجلس الوزراء من الصلاحية الكاملة الى الصلاحية المحدودة في تصريف الأمور اليومية والمتمثلة باتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل، التي من شأنها ضمان استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد، ولايدخل من ضمن هذه القرارات والإجراءات التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإبرام العقود ذات التأثير في الجانب السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، كما لايدخل من ضمنها اقتراح مشاريع القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة أو الإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر"[٢].

من خلال استقرائنا لنص النظام الداخلي لمجلس الوزاء العراقي اعلاه وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق اعلاه فيما يخص نطاق اعمال حكومة تصريف الامورااليومية، نجد بأنهما موفقان في تحديد هذه الاعمال المحضورة على الحكومة اثناء قيامها بتصريف الامور، لذا نرى بان هذا التحديد يتناسب مع المنطق القانوني السليم والدساتيرالمعاصرة وموقف التشريعات والقضائية المتقدمة في هذا المجال.لذا من الممكن عند تعديل الدستور درج هذه الاعمال ضمن النصوص الدستورية او درجها ضمن النصوص القانونية من قبل مجلس النواب في العراق، وكذلك من قبل المشرع في برلمان اقليم كوردستان.

وفيما يخص موقف التشريعات في اقليم كوردستان–العراق بخصوص تحديد اختصاصات حكومة تصريف الاعمال، علينا الرجوع الى احكام التشريعات في هذا الخصوص، فالرجوع الى كل من قانون مجلس الوزراء اقليم كوردستان(٣)لسنة(١٩٩٢)في المادة(١١)، وقانون رئاسة اقليم كوردستان العراق رقم(١)لسنة(٢٠٠٥)في المادة(١٠/رابعة عشرة).والنظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان رقم(١)لسنة(٢٠١٨)المعدل.ومن حلال استقرائنا للنصوص اعلاه، نجد بانها قد اشاروا الى حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال، الا انها لم يتطرق اي من القوانين اعلاه الى تحديد اختصاصات حكومة تصريف الامور اليومية، ولايوجد اي نص ينظم ذلك، لذا يعد ذلك نقصا تشريعيا في هذا الشأن.وتجدر بالاشارة لاتوجد اية تطبيقات عملية وقضائية في هذا الخصوص، فهذا يعد ايضا مثلبا كبيرا في الاقليم.حيث ادى ذلك الى ان تدعي الحكومة دائما ان تكون لها كاملة الصلاحيات، تحت حجة عدم وجود نص قانوني صريح بصددها.وان ابرز مثال على ذلك، هو قيام رئيس حكومة اقليم كوردستان في بداية عام(٢٠١٣)بابرام عقد تسويق نفط الاقليم مع تركيا وكذلك مد الانابيب المارة بها، وبعد ان انتقدت جهات سياسية واعلامية في اقليم كوردستان العراق من ابرام هذه العقود، كونها لاسند له من القانون في ابرامها من قبل حكومة تصريف الاعمال بسبب انتهاء مدة البرلمان وعدم تشكيل كابينة جديدة، فبعد نقاش كبير، اصدرت وزارة العدل بيان لها وقررت:"لاتعد هذه الحكومة حكومة تصريف الاعمال ومن حقها توقيع العقود النفطية، لذلك يحق لحكومة الاقليم

[١]– قرار المحكمة الاتحادية العليا العراق مرقم ١٢١\اتحادية في ٢٠٢٢\٥\١١٩ المشار اليه سابقا.

[٢]– قرار المحكمة الاتحادية العليا العراق رقم ٢١٣\اتحادية\١١\١١\٢٠٢٥.

القيام بابرام هكذا العقود ولا توجد اية الاشكالية حولها، وكذلك اشارت هذا البيان"ان الحكومة لم تعلن استقالتها، ولم يتم تسمية المرشح الجديد بعد من قبل البرلمان[١]".

فنحن من جابنا لانتفق مع هذا النهج، لأن البيان اشار الى ان الوزارة كانت تؤمن بأنها فقط في حالة الاستقالة تتحول الحكومة من كامل الصلاحية الى حكومة تصريف الاعمال رغم اقرارها بان البرلمان قد انتهى ولايته، فهذا برأينا يخالف قانون مجلس الوزراء الذي اشرنا اليه سابقا في هذا الخصوص، وكما ان وزارة العدل ليست وزراة معنية باصدار قرارات ذات صبغة قضائية ولايجوز لها تحديد مصير ومركز القانوني للحكومة ولاتملك اختصاص اضفاء الشرعية على اعمال الحكومة كونها جزء من الحكومة.ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات العامة.

نحن نرى هنا، على المشرع الكردستاني الاستقادة من النظام الداخلي لمجلس الوزاء العراقي، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد نطاق حكومة تصريف الاعمال، لتلافي القصور والثغرات التي اعترت نصوصها في هذا الشأن.

**ثانيا:اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية ذات طابع اداري:** اعترفت غالبية من الفقهاء الاداري بان اعمال حكومة تصريف الاعمال يجب ان تقتصر فقط على الأعمال والقرارات الإدارية العاديةواليومية غير قابلة للتأجيل، ويعرف الفقيه الفرنسي(فالين)الاعمال الادارية اليومية بانها"تلك الاعمال التي بفعل طابعها الضروري والعاجل تتطلب تدابير فورية لسير المرافق العامة وضمان ديمومتها.وكذلك يعرفها(دلفوفه)بانها هي:تلك الاعمال التي يتم القيام بها بواسطة اجهزة الوزارة ويقتصر دور الحكومة على التوقيع عليها فقط، مع امكانية البت في الامور العاجلة والاستثنائية التي يتطلب الواقع العملي مواجتها.ويقول جانب اخر من الفقه الاداري بان الاعمال المحضورة اداريا على حكومة تصريف الاعمال هي"تلك الاعمال التي ترمي الى احداث اعباء جديدة او التصرف باعتمادات مهمة او ادخال تعديل جوهري فيها، والتي تمس سير المرافق العامة وتؤثر على اوضاع البلاد السياسية او الاقتصادية، فهذه الاعمال تندرج ضمن الاعمال التي تخرج بطبيعتها عن صفة الاعمال العادية والجارية، ولايسمح لحكومة تصريف الاعمال القيام بها، الا اذا ماتعلق الامر باتخاذ التدابير الضرورية في الظروف الاستثنائية، لاسيما فيما يخص النظام العام وحماية الامن الدولة، وكذلك الاعمال والاجراءات والقرارات الادارية التي يجب اتخاذها في مدة محددة بالقوانين خشية السقوط والإبطال".خلاف لذلك يرى البعض بانه من الممكن قيام حكومة تصريف الاعمال الاعمال بعدة من الامور ولوغير العادية اذا مارأت الحكومة ان المصلحة العليا للبلد تقتضي القيام بها، كما اتخذت حكومة تصريف الأعمال في العراق عام(٢٠١٨)عدد من القرارات لإبرام عقود مع شركة( general electric)الامريكي، وكذلك مع شركة(semense)المانية لتزويد العراق بطاقة الكهرباء، بسبب انقطاع المستمر

[١]– رمضان عيسى احمد،التنظيم القانوني لحكومة تصريف الاعمال في اقليم كوردستان،مجلة العلوم الانسانية لزاخؤ،مجلد ٩،العدد ٤،السنة ٢٠٢١،ص٨٧٣.

والمتكرر للكهرباء والاحتجاجات المستمرة للمواطنين لها، دون أن تجرد تلك القررات الاستثنائية من صفتها بأنها هي حكومة تصريف أعمال، التى رتبت التزامات مالية على الحكومة العراقية في ذلك الوقت.[١]

وبما ان الدستورالعراقي الدائم لسنة(٢٠٠٥)اشار الى مصطلح تصريف الامور اليومية، فان ذلك يعد اعترافا صريحا بان حكومة تصريف الاعمال تقتصر اختصاصاتها على الامور اليومية والروتينة فقط، وبقدر تأمين سيرالمرافق العامة وديمومتها دون القيام باعمال وقرارات واجراءات ذات طابع سياسي ومستقبلي واستراتيجي.وذلك يتضح في محتوى القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العراقية المشار اليها سابقا.وتجدر بالاشارة، لايوجد اي نص قانوني لا في العراق ولا في الاقليم يحدد اعمال حكومة تصريف الاعمال، والتميز بين الاعمال العادية وبين الاعمال غير العادية وهو ما يعد نقصا تشريعا في هذا الشأن، في حين نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي على انه:"يقصد بحكومة تصريف الاعمال، تلك الحكومة التي تقوم باتخاذ القرارات والاجراءات غير قابلة للتأجيل التي من شانها استمرارعمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولايدخل ضمنها مثلا اقتراح مشاريع القوانين اوعقد القروض او التعين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء عنها واعادة هيكلية الوزارات والدوائر[٢]".حن نرى بانه، على الرغم من ان تحديد نطاق اختصاص حكومة تصريف الاعمال ليس من مهام مجلس الوزراء، الا ان تحديد هذا المهام يمكن الاستفادة منها عند تعديل القوانين في العراق واقليم كوردستان في هذا الخصوص.

ومن جانبنا نجد، بان مفهوم الامور اليومية والعادية 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 الامور العادية او الجارية، وكلما استغرق تشكيل كابينة وزارية جديدة ازدا واتسع نطاق ممارسة حكومة تصريف الامور لمواجهة الامور الاستثنائية او الامور لايمكن تأجيلها، فضلا عن ان مفهوم تصريف الاعمال وان كان يقتصر طبقا للعرف والفقه الدستوري على الأمور الجارية العادية و اليومية، الا انه في الوقت ذاته يتسع اكثرعندما تتوفر شروط الظروف الاستثنائية تستلزم حماية المصلحة العليا للدولة اوحماية النظام العام وصون الحقوق والحريات الفردية وايفاء بالتزامات الدولية العاجلة.

وتجدر بالاشارة، لقد استقر مجلس شورى الدولة في لبنان في اجتهاد له–ويستند إليه الفقه والقضاء الاداري الفرنسي، على ان تحظرعلى حكومة تصريف الامور اليومية جملة من الاعمال والقرارات والاجراءات التي تعد من الاعمال غير الجارية وغير العادية، وتتطلب تأجيلها:(غسان لعيبي مناتي، ٢٠١٠، ص٢٢).

أ–القرارات التي تعدل هيكلية المؤسسات والمرافق العامة. ب–القرارات التي تعدل الانظمة التنظيمية.ت–القرارات التي تعدل او تمس بحقوق قد اقر بها القانون.ث–القرارات التي تخص التعيين في المناصب العليا في الدولة ذات طابع سياسي.ج– تحديد اسعار السلع والخدمات التي تؤثر على مجموع الاقتصاد البلد.ح–الأعمال التي ترتبط بسياسة

[١]– المقال منشور من قبل جهاد اسماعيل، https://www.tareeqashaab.com/index.php/newspaper-articles/1155-72-86-6-2021المتاح على الموقع ادناه تاريخ زياره ٢٠٢٤١٣١١٤

[٢]– نص المادة ٤٣/ثانيا من نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم٢ لسنة ٢٠١٩.

العليا للدولة والخيارات الأساسية وكذلك المواضيع المصيرية أو الاستراتجية، منها عقد الاتفاقيات وابرام المعاهدات الدولية، وأية أعمال اخرى ترتبط بمستقبل الدولة، مثل عقد القروض أو صرف اعتمادات هامة أو القرارات التي تخص الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة الأمد في الدولة.

نحن من جانبنا، نرى بان القضاء الاداري في العراق وفي الاقليم لايدخل الى تلك التفاصيل عند قيامها بالرقابة على اعمال حكومة تصريف الامور، لذا يجب ان يلتزما بما استقر مجلس الشورى الدولة ومجلس الدولة الفرنسية في هذا الخصوص، كي لاتتجاوزحكومة تصريف الاعمال اختصاصاتها وعدم التعسف فيها، لاسيما من حيث الاختصاص.

## الفرع الثاني

## نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية

الظروف الاستثنائية هي تلك الظروف التي تحدث في الدولة بصورة مؤقتة ولاتتمتع بصفة الاستمرار، على سبيل المثال نشوب الحروب والزعزعة الامن والثورات والكوارث الطبيعية والانقلابات، وكل ما من شأنه المساس بالنظام العام، وتهديد كيان البلد، واستقراره وسيادته وامنه الداخلي والخارجي، لذلك السبب تصر الدولة على ان تدرج ضمن دساتيرها ما ينظم هذه الحالات نصوص دستورية وقانونية التي تخص تخويل وتفويض الحكومة نوعاً من السلطات الاستثنائية والطارئة التي لاتملكها في الظروف العادية وذلك من أجل مواجهة تلك الظروف التي تهدد البلد، للحافظ على استقرار نظامها وسلامة أراضيها واهلها[١].وتخرج الدولة خلال فترة الظروف الاستثنائية عن قواعد المشروعية العادية، وتقوم باعمالها المادية والقانونية طبقا للتشريعات الخاصة بالظروف الاستثنائية وتطبق قواعد مشروعية الاستثنائية او مشروعية الازمات، ولكن في الوقت نفسه لايعنى ذلك ان تخرج الدولة عن قواعد المشروعية العادية أو تعطيل العمل بها، فيجب ان يكون الخروج الى حد ما يتلائم مع الظروف الاستثنائية، الا تتعرض الدولة للمسائلة عند تجاوزها للسلطته الاستثنائية طبقا للنصوص التي تنظم لها الظروف الاستثنائية، اي ان اعمالها وتصرفاتها تخضع للرقابة القضائية وليست بعيدة عن الرقابة[٢].

وينقسم الفقه الدستوري على اتجاهين مختلفين حول نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال اثناء الظروف الاستثنائية، فالاتجاه الاول يرى بانه لايجوز لحكومة تصريف الاعمال مواجهة الظروف الاستثنائية باي شكل من الاشكال، لانها فقدت شرعيتها السياسية المنبثقة من السلطة التشريعية، ويرى هذا الاتجاه انما تتخذها الحكومة من القررات والاعمال والاجراءات في الظروف الاستثنائية لاتندرج ضمن الأمور اليومية والجارية، بل من الامور المصيرية والحساسة لذالك لايمكن لها القيام بها من قبل حكومة تصريف الاعمال.وخلافا لذلك يرى جانب كبير من الفقهاء الدستوري بأنه يجوز لحكومة تصريف الأعمال إذا ما تعرض البلد لتهديد خارجي، أو نزاع مسلح داخلي، او كوارث طبيعية، أو اوبئة صحية كما هو الحال اثناء ازمة انتشار فايروس كورونا(كوفيد١٩)أن تتخذ كافة الاجراءات الضرورية للحافظ على كيان البلد وسلامته، أو اصدار اللوائح والمراسم الضرورة بما يمكن الدولة من مواجهة تلك

[١]–سامي الوافي،الوسيط في الدعوى الالغاء،ط١،المركز الديموقراطي العربي للدراسات الاستراتجية والسياسية والاقتصادية،٢٠١٨،ص١٤.

[٢]–غسان لعيبي،حكومة تصريف الاعمال،اطروحة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة النهرين،٢٠٢١،ص٢٣–٢٤.

الظروف الاستثنائية التى يمكن ان تمس كيان الدولة وأمنه وسلامته، إذ يجوز للحكومة القيام بالتصرفات والاجراءات كحكومة تصريف الاعمال اثناء فترة الظروف الاستثنائية دون أن ينزع ذلك عنها صفة تصريف الامور، كما اكدا كل من(بيردو)و(دابش)على ذلك القول ب"(...حتى لو اتخذت حكومة تصريف الأمور من التصرفات والاجراءات ما يمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية، فإن ذلك لايعني ان الحكومة قد خرجت عن نطاق وصفها كحكومة تصريف الامور.كما اعترف معظم الفقهاء في فرنسا بحق حكومة تصريف الأعمال في اتخاذ الاجراءات الضرورية، والقيام باعلان حالة الطوارئ وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة(١٦)في الدستورالفرنسي، كون ذلك من ضمن السلطات الاستثنائية التي يجوز لرئيس حكومة تصريف الأعمال مباشرتها، دون ينزع ذلك من صفتها التصريفية، ففي كل الأحيان، لايجوز للحكومة سواء اكانت كاملة الصلاحيات أو حكومة تصريف الأعمال القيام بهذه التصرفات إلا في إطار ماحدده الدستورلها، وفي كل الاحوال لابد ان تخضع قراراتها و اعمالها للرقابة القضائية بغض النظرعنوصفها أو صفتها التصريفية[١]. اي ان هذا الاتجاه يرى أن الأعمال التي تتطلبها الظروف الاستثنائية تعد من قبيل الأموراليومية، ولحكومة تصريف الاعمال ممارستها لدرء الظرف الاستثنائي، وحكومة تصريف الأعمال عند مواجهتها للظروف الاستثنائية تستمد شرعيتها في ممارسة صلاحياتها من الظرف الاستثنائي ذاتها الذي هو مبدأ عاما في القانون وان لم يكن هناك نصا صريحا بصددها، وكذلك تستمد شرعيتها من مبدأ سير المرافق العامة باستمرار وانتظام.[٢]

من خلال ما تقدم اعلاه، يمكن القول اذا كان الدستور أو القانون قد خول لحكومة تصريف الأعمال صلاحيات دستورية فى الظروف الاستثنائية كما خولها لحكومة كاملة الصلاحيات، فانها يجب ان تخضع للرقابة القضائية على غرار حكومة الكاملة الصلاحيات، أي ان تكون هذه الصلاحيات في أضيق نطاق ولايجوز التوسع فيها، اي انها يجب بقدر اللازم او بقدر خطورة الظرف الاستثنائي، لأن الاستثناء لايجوزالقياس عليه أو التوسع فيه، فبناء على ذلك نرى انه من الافضل أن تدرج صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في صلب الدستور، لكي لاتؤدي الظروف الاستثنائية الى انشاء او استحداث اختصاصاتها الدستورية الجديدة لحكومة تصريف الاعمال وتوسيع نطاقها الى حدما تتجاوزمشروعية الاستثنائية.

فيما يخص موقف الدستورالعراقي تجاه تنظيم الظروف الاستثنائية، نجد بان المادة ٦١/تاسعا/ج من الدستورالعراقي الدائم لسنة(٢٠٠٥)نصت على انه يمارس مجلس النواب اختصاصات الاتية":**أ**- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء **ب**-تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد 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 لايتعارض

[1] – Marcel Prel 1978.p622.

[٢]– شفيق إمام،تشريعات الضرورة فى غياب البرلمان،بدون دار نشر،١٩٩٥،ص١.

مع الدستورد–يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من انتهائها".

من خلال مما سبق، نجد بان الحكومة تستمد مشروعيتها الاستثنائية من الدستورعند حدوث الظروف الاستثنائية، الا ان الدستور العراقي قد احال تنظيم وتحديد صلاحيات الحكومة اثناء فترة حالة الطوارىء الى القانون، وهذا القانون هو قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١)لسنة(٢٠٠٤)، كما تنص المادة(١)منه على:"(لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الافراد حياتهم ، وناشيء من حملة مستمرة للعنف)".حيث ان هذا القانون لايزال نافذا وفقا للمادة(١٣٠)من الدستور العراقي.

ومن خلال النص اعلاه، نرى بان المشرع لم يتطرف الى صلاحيات حكومة تصريف الاعمال اثناء حالة الطوارىء، بل تطرق فقط الى اختصاصات حكومة كامل الصلاحية اثناء حالة الطوارىء، بمعنى ان المشرع الدستوري والقانوني قد اغفلا تنظيم صلاحيات حكومة تصريف الامور اليومية في الظروف الاستثنائية.لذا كان على المشرع معالجة هذا الموضوع بنص صريح.وعلى اية حال نحن نرى بان حكومة تصريف الامور في العراق يجوز ان تمارس نفس الصلاحيات التي تملكها حكومة الطبيعية اثناء حالة الطوارىء، لأن الظروف الاستثنائية تعد من الامور العاجلة وغير قابلة للتأجيل الذي يؤسس عليها مبدأ سيرالمرافق العامة بانظام واطراد، كما اكد عليه كل من النظام الدخلي لمجلس الوزراء العراقي وقرارات المحكمة الاتحادية العليا المشار اليها سابقا، ومن جانب اخر يتطرق هذا القانون الى صلاحيات الحكومة ولم يحدد نوع الحكومة بحيث اشار اليها بشكل مطلق، وتطبيقها هذا يتفق مع مبدأ القانوني(المطلق يجري على اطلاقه مالم يقيد بقيد).

ويطرح السؤوال نفسه هنا، هل يمكن لحكومة تصريف الأمور اليومية مواجهة الظروف الاستثنائية اثناء اعلان حالة الطوارئ عند حل مجلس النواب او انتهاء عمر مجلس النواب؟

ويرى الباحث، انه لايجوز لحكومة تصريف الأمور اليومية في العراق اعلان حالة الطوارىء في خالتي حل مجلس النواب وحالة انتهاء مدته النيابية، لأن النص الدستوري واضحًا في هذا الخصوص، حيث اشترط ان يوافق مجلس النواب على اعلان حالة الطوارىء، وكذلك الزام الحكومة بأعلام مجلس النواب بالاجراءات المتخذة وكذلك عرض هذه الاجراءات بعد انتهاء الظرف الطاريء، فذلك يعني أن حكومة تصريف الأموراليومية لايجوز لها القيام باعلان حالة الطوارىء بسبب عدم وجود الجهة التي اشترط الدستور أخذ موافقتها منها وهي مجلس النواب، وذلك يعد قصورا تشريعيا واضحا، حيث من الممكن معالجته من خلال تعديل المادة(٦١)من الدستور ومنح صلاحية اعلان حالة الطوارىء لرئيس مجلس الوزراء اثناء فترة حل مجلس النواب بعد مشاورة مع المحكمة الاتحادية فقط.ولكن في حالة ما اذا كانت الحكومة حكومة تصريف الاعمال بسبب الاستقالة وسحب الثقة والعجزالدائم والوفاة والخلو، فان حكومة تصريف الامور لاتواجه هذه الاشكالية لإعلان حالة الطوارىء، لأن البرلمان لايزال يتمتع بصفته النيابية وله ثقة

الشعب، ويستطيع ان يوافق على طلب اعلان حالة الطوارىء كلما تطلب الامر، وكذلك يستطيع ان يوافق على الاجراءات المتخذة المعروضة عليه عند انتهاء الازمة.

وتجدير بالاشارة، بما ان الدستور العراقي قد عالج حالة الحرب وحالة الطوارىء فمن باب أولى ان معالجة موضوع اصدار الانظمة الضرورة والتفويضية أيضا من اجل تمكين السلطة التنفيذية من القيام بالإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، ونرى ان الأفضل اعطاء صلاحية إصدار الانظمة الضرورة والتفويضية لرئيس مجلس الوزراء استكمالاً لصلاحياته الدستورية في إعلان حالة الحرب والطوارئ وان كان رئيس الجمهورية يشترك مع رئيس مجلس الوزراء في هذا الاختصاص الا ان ذلك يعد سدا للقصور التشريعي المشار اليه اعلاه.

وفيما يخص موقف المشرع الكوردستاني، بما ان الاقليم لايملك دستوره، علينا الرجوع الى التشريعات في هذا الخصوص، فبالرجوع الى قانون رئاسة الاقليم نجد بان القانون قد نص في المادة(١٠)على انه:"اعلان حالة الطوارىء من اختصاص رئيس الاقليم وينظم ذلك بقانون خاص، ولكن برلمان الاقليم لم يصدر قانونا ينظم ذلك لحد الان، وذلك يعد فراغا تشريعا ولابد معالجته عن طريق تنظيم نصوص دستورية وقانونية الخاصة بذلك، مما يحدد حدود صلاحيات حكومة تصريف الامور خلال فترة حالة الطوارىء وكيفية ممارسة صلاحياتها خلال تلك الفترة.

فطبقا للنص اعلاه، نرى بان اعلان حالة الطوارىء هو من اختصاص رئيس اقليم كوردستان العراق، ولكنه كان من الافضل ان يكون هذا الاختصاص من ضمن اختصاصات مجلس وزراء اقليم كوردستان العراق كونه هو المسؤول سياسيا امام برلمان، ولكن حتى لو ارجعنا هذا الاختصاص الى نطاق اختصاص رئيس مجلس الوزراء، فان ذلك يجب ان يكون بالتشاور مع رئيس اقليم كوردستان وبموافقة اغلبية ثلثي البرلمان، وعرض الاجرءات المتخذة اثناء حالة الطوارىء على البرلمان خلال فترة لا تتجاز(٣٠)يوم من تاريخ انتهاء الازمة، وذلك في حالة ما اذا كان البرلمان احتفظ بصفته النيابية، اما في حالة ما اذا كان البرلمام فقد صفته النيابية بسبب حله وانتهاء مدته النيابية المحددة دستورا، فان المحكمة الدستورية في الاقليم لها المزمع تشكيله مستقبلا القيام بموافقة على طلب اعلان حالة الطوارىء او مصادقة على الاجراءات والنتائج المتخذة خلال مدة(١٥)يوما من انتهاء الازمة.وذلك استنادا الى المادة(٦)من الدستور الفرنسي لسنة(١٩٥٨)المعدل.

وتجدر بالاشارة، ان موقف المشرع الكوردستاني في ايراد نص خاص باصدار المراسم التي لها قوة القانون في صلب قانون رئاسة اقليم كوردستان يعد موقفا اكثر تطورا مقارنة بموقف المشرع الدستوري والقانوني في العراق التي تعد بمثابة اصدار الانظمة الضرورة، كما تنص المادة(١٠/خامسا)من قانون رئاسة اقليم كوردستان العراق على انه"لرئيس 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 القرارت تزول عنها الصفة القانونية. وعلى الرغم من اننا ندعم هذا النهج التشريعي اعلاه، الان اننا نرى بان اصدار هذه المراسيم كان يجب من ضمن اختصاصات رئيس المجلس الوزاء، كونه هو المسؤول سياسيا، وكذلك لايتناسب ذلك مع قواعد النظام البرلماني الحقيقي.ورغم كل ذلك نحن ندعم هذا الموقف التشريعي،

لان منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية يعد طريقا من طرق مواجهة ظروف الاستثنائية من قبل الحكومة سواء اكانت حكومة كامل الصلاحية ام تصريف الامور، ولكن في جميع الاحوال يجب ان لاتكون خارجة عن رقابة قضائية مشددة لاسيما رقابة القضاء الاداري.

## المطلب الثاني

## الرقابة على حكومة تصريف الاعمال

تعتبر الرقابة على حكومة تصريف الاعمال احدى اهم الوسائل التي تنتج احترام الدستور والالتزام به وبمبدأ المشروعية و إرسائه.وللرقابة على حكومة تصريف الاعمال انواع مختلفة ومنها الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية سواء اكان الرقابة القضاء الدستوري ام القضاء الاداري، ولبيان ذلك نخصص هذا المطلب الى فرعين مستقلين، فنتناول في الفرع الاول بيان الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال، ونخصص الفرع الثاني لبيان مدى فاعلية الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال.

### الفرع الاول

### امكانية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال

غالبا ما يسخدم البرلمان وسائل عديدة للرقابة على حكومة الكاملة الصلاحية على سبيل المثال، طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب، السؤال البرلماني والقيام بالتحقيق البرلمانى، وسحب الثقة منها، إلا أن هذه الرقابة بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال غيرمجدية كما يدعيها البعض، كما يقول الفقيه الفرنسي(ماسيل فالين)إلى ان الرقابة البرلمان على حكومة تصريف الاعمال تعد بمثابة إطلاق النارعلى الميت، ولا اثرلها[1].فبناء على ذلك، يطرح السؤال نفسه هنا، هل يجوز للبرلمان ان يقوم بالرقابه على حكومة تصريف الاعمال؟وماهي الفائدة لهذا النوع من الرقابة؟.

للاجابة على السوؤال اعلاه، لم نجد التطبيقات العملية الكثيرة في هذا الخصوص، سوى في بعض الدول كفرنسا، كما قام عضو مجلس الشيوخ الفرنسي(mishel debry) بطرح سؤال شفوي الى رئيس مجلس الوزراء انذاك(bogisbory)في عام(١٩٥٧)حول سبب توقيع اتفاقية بين فرنسا والمغريب[2].وكما قدم بعض نواب البرلمان في فرنسا بتقديم لائحة استجواب ضد بعض وزراء حكومة تصريف الاعمال، ومنهم وزير الحرب بخصوص حوادث خليج(tonctin)في جلسة خاصة في(١٩٨٥/٤/٤).[3]

فنحن من جانبنا، نرى ان توجيه السوؤل الى حكومة تصريف الأعمال وحتى استجوابها لايجدى نفعا من حيث القانوني والسياسي، لأن حكومة تصريف الاعمال بامكانها أن تتملص وتتماطل في الحضورامام البرلمان، دون أن يستطيع البرلمان اتخاذ اجراءات اخرى اشد من ذلك، اذ ان اخطر سلاح للبرلمان هو سحب الثقة عنها مجددا، فكيف يتم سحب الثقة من حكومة مستقيلة ام مسحوبة الثقة مرة اخرى، فما هو اثره؟.وبرأينا جدوى ذلك تتمثل فقط في التحشيد الجماهيري وكسب الرأي الشعب وافضاحها أمام المصوتين في المستقبل وليس لها اثر قانوني اخر. ويطرح

[1] -PhilippLavaux،1973.332.
[2]). -FernandBouyssou،OP.Cit.666(
[3] -Philipp. Lavaux،1983.332.

سوؤل اخر نفسه هنا، لو فرضنا ان البرلمان له السلطة الرقابية على حكومة تصريف الاعمال في حالات استقالة الحكومة والعجز الصحي والوفاة والخلو وسحب الثقة منها، فماذا بالنسبة الى حالة حل البرلمان وانتهاء مدته؟.وللجواب على السوؤال، نجد بانه قد تنص بعض الدساتيرعلى اتباع تشكيل لجنة برلمانية دائمة اثناء مدة حل البرلمان للقيام بالرقابة على قرارات واجراءات المتخذة من قبل حكومة تصريف الاعمال، بينما تنص بعض الدساتير الاخرى على ان البرلمان المنحل او منتهي الولاية يمكن ان يستمر في مهمته الرقابية لحين اجتماع البرلمان الجديد.و تنص بعض الدساتير الاخرى على اتباع طريقة دعوة البرلمان المنحل للنظر بالقرارات والاجراءات الصادرة من حكومة تصريف الاعمال التي لها طابع عاجل وغير قابلة للتأجيل خلال فترة الحل او انتهاء المدة[١]. ولكن الدستور العراقي قد سكت عن تنظيم هذا الموضوع، ولكن المحكمة الاتحادية العليا العراقية لم تقر بالرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الامور اليومية في العراق، وذلك يتبين لنا من خلال قرارها التفسيري المرقم(١٢١/اتحادية/٢٠٢٢)في(٢٠٢٢/٥/١٥)، حيث اشار الى ان:"(....تستمرحكومة تصريف الاعمال لديمومة عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة مع عدم جدوى الرقابة البرلمانية عليها، لأنها رقابة مجردة من العقاب، اذ لايمكن سحب الثقة من الحكومة اثناء تصريفها للامور اليومية، لإنها في الاصل تعد مستقيلة او بحكم المستقيلة، وبالتالي فان سحب الثقة يجب ان تكون من حكومة تم تشكيلها طبقا لما حدده الدستور لها، أي انها يجب ان تكون الحكومة ممنوحة الثقة من مجلس النواب، وبما ان حكومة تصريف الامور اليومية لم تمنح الثقة من مجلس النواب الجديد وانما من مجلس النواب المنحل السابق، فان سحب الثقة منها غيرجائز منها في هذه الحالة[٢])"

من خلال مما تقدم، نجد بان المشرع الدستوري والقانوني في العراق، لم يشر الى امكانية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال في الفترة الواقعة بين حل البرلمان وانتخاب مجلس نواب جديد أو في الفترة الواقعة بين انتهاء مدة مجلس النواب وتشكيل مجلس النواب الجديد، لذا نرى ان ذلك يعد قصورا تشريعا في هذا الخصوص، لذلك يجب على المشرع في العراق ان ينظم هذا الموضوع في صلب االنصوص الدستورية او القانونية لتلافي هذا القصور وسدها. ونفس الشيء بالنسبة الى المشرع الكردستاني، لم ينظم هذه الحالة، على الرغم من انها لايوجد هناك اية تطبيقات قضائية في هذا الخصوص.

فنحن نرى، ان انسب طريقة لمعالجة هذه الاشكالية اعلاه هو تطبيق ما نص عليه الدستور اللبناني وهو:اولا:تستمرهيئة مكتب المجلس النواب في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد.أي ان المكتب يستمرفي ممارسة أعماله الإدارية التي لاتتطلب وجود أعضاء المجلس كإحالة القوانين التي تم التصويت عليها.ثانيا–وفي حال عدم إجراء الانتخابات العامة لمجلس النواب ضمن المدة المنصوص عليها في المادة(٢٥)من الدستوريعتبر مرسوم الحل باطلاً، وكأنه لم يكن ويستمرمجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور[٣].وهذه المدة هي(٣)اشهر

---

[١]– عادل طبطبائي،مصدر سابق،ص١٣٣.

[٢]– قرارها التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم(١٢١/اتحادية/٢٠٢٢)بتاريخ(٢٠٢٢/٥/١٥).

[٣]– نص المادة(٥٥)من الدستور اللبناني لعام(١٩٢٦)المعدل في(٢٠٠٤).

فقط.فهذا يعني ان التوقيتات الزمنية المتعلقة بتلك المهلة هي التوقيتات الحتمية وليست التنظيمية، ويترتب على تجاوزها اثر قانوني، وهو عودة مجلس النواب المنحل إلى ماكان عليه سابقا قبل الحل، فيعد قرار الحل باطلاً في هذه الحالة، للضمان عدم دخول البلاد الى فراغ دستوري، وكذلك لضمان عدم تلاعب الحكومة بمدتها وبقائها كحكومة تصريف الاعمال.

## الفرع الثاني

## الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال

لتوضيح الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال لابد ان نتطرق الى نوعين من الرقابة، فالاول رقابة القضاء الدستوري والثاني رقابة القضاء الاداري، نحاول بين كل منهما على حدة، وذلك على النحو الاتي:

### اولا:رقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الاعمال

تنص المادة(٩٣)من الدستور العراقي الدائم(٢٠٠٥)على ان تمارس المحكمة الاتحادية العليا الاختصاصات الاتية:"اولا/الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.ثالثا:الفصل في القضايا التي تنشأعن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية".وكذلك المادة(٤/الفقرة٢)من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(٣٠)لسنة(٢٠٠٥)المعدل نصت على أن":تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي:"الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها).

وطبقا للنصوص اعلاه، نجد بانه للمحكمة الاتحادية العليا في العراق ممارسة اختصاص النظر في الطعون المقدمة اليها من قبل الجهات التي حددها الدستور والقانون لفحص دستورية القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر والقرارات الصادرة من الحكومة، بما فيها حكومة تصريف الاعمال، لأن تلك النصوص اعلاه تتطرق الى الرقابة على الانظمة والقرارات والتعلميات والاجراءات والاوامر الصادرة عن الحكومة دون تحديد نوع الحكومة، اذ انها اشارت بصورة مطلقة.

وتجدر بالاشارة، هناك بعض الدساتير للدول ومنها دستور الفرنسي لايعطي للمجلس الدستوري الحق بالرقابة على قرارات واعمال الحكومة سواء كانت الحكومة حكومة كاملة الصلاحية او حكومة تصريف الاعمال، وبخلاف ذلك هناك بعض الدساتر تعطي الحق للمحكمة الدستورية بالرقابة على قرارات الحكومة بما فيها حكومة تصريف الاعمال ومنها دستور اللباني والمصري والعراقي كما اشرنا اعلاه، الا اننا من جانبنا نرى بان المشرع الدستوري العراقي لم يكن دقيقا في منح هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية، لأن منح هذه الاختصاصات الى المحكمة الاتحادية العليا تؤدي الى اشغالها بالمسائل الجانبية، لذا كان من الافضل ان ينفرد القضاء الاداري بتلك الرقابة سواء كانت الحكومة حكومة كاملة الصلاحية ام حكومة تصريف الامور، لان القضاء الاداري لها اكثر دراية بمثل هكذا الدعاوي، وكذلك احكامه لاتقتصر فقط على الالغاء، بل تمتد الى الحكم بالتعويض ايضا.

وفي هذا الخصوص، اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارا تفسيريا المرقم(١٢١/اتحادية/٢٠٢٢)بتاريخ(١٥/٥/٢٠٢٢)بخصوص تفسير مصطلح الامورواليومية التي وردت في المادة(٦٤/ثانياً)من دستورالعراق النافذ لسنة(٢٠٠٥)، كذلك بخصوص ما اذا كانت حكومة تصريف الامور بعد حل مجلس النواب عام(٢٠٢١)بامكانها ان تقدم مشروع قانون الدعم الطارىء للامن الغذائي الذي تم تقديمه من قبل حكومة تصريف الامور انذاك.وللجواب على الطلب التفسيري المقدم اليها، قضت المحكمة الاتحادية العليا على ان هذا المشروع يعد باطلا لتقديمها من قبل حكومة تصريف الامورواليومية، كما قررت على ان"(حكومة تصريف الامور اليومية هي الحكومة التي تتحول من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات، بحيث لايدخل من ضمنها القرارات التي تنطوي على اسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبيرعلى مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكذلك لايدخل من ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض او التعيين بالمناصب العليا للدولة او الاعفاء منها اواعادة هيكلية الوزارات والدوائر).

من خلال استقرائنا للقرار اعلاه، نرى بان المحكمة قد اوقفت المشروع القانون اعلاه، ومنعت تقديمه للتمرير، ولكن في الوقت نفسه اعترفت المحكمة بأهميته، كما اشارت اليها في شق الثاني من القرار بأن توفير الغذاء يعد من مهام حكومة تصريف الامور اليومية كونها من الامور العادية المستعجلة وغير قابلة للتأجيل.لذا نحن نرى بان المحكمة الاتحادية قد احسنت الفعل عندما قامت بالموازنة بين منع الحكومة من تقديم مشروع قانون الدعم الطارىء للغذاء وبين مبدأ استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك من خلال تطبيق نظام الصرف بنسبة(١٢/١)للنفقات الجارية لسنة المالية السابقة طبقا للقانون الادارة المالية.كما اشارت المحكمة في شق الثاني من قرارها الى أن"(...سير المرافق العامة بانتظام، وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب يشمل الغذاء والدواء والكهرباء ومتطلباتها وتوفيرالأمن بكافة جوانبه"ويكون ذلك من خلال تطبيق أحكام المادة(١٣)من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم(٦)لسنة(٢٠١٩).فبالرجوع الى محتوى هذه المادة نرى بانها سمحت للحكومة بالصرف بنسبة(١٢/١)فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة بعد طرح المصروفات غير المتكررة منها، على أساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية القادمة.

وفي قرار اخر، قضت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم(٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣)بتأريخ(١٩/١١/٢٠٢٣)، بما ان تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم(٢)لسنة(٢٠٢٢ )الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٦٩٤)في(١٧/١٠/٢٠٢٢)، قد صدرت خلال فترة حكومة تصريف الأمور اليومية السابقة بعد حل مجلس النواب العراقي بتاريخ٧/١٠/٢٠٢١، فانها تعد باطلة لمخالفتها لأحكام المادة(٦١/ثامناً/د)وكذلك المادة (٦٤/ثانياً)من دستور العراق الدائم لسنة(٢٠٠٥)، وذلك استنادا الى الماد(٢\تاسعا)من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢)لسنة(٢٠١٩).

تجدر بالاشارة، ان احدى هذه الاختصاصات التي تحظرعلى حكومة تصريف الاعمال ممارستها هو التعيين والاعفاء في المناصب العليا للدولة، ربما يطرح السؤول نفسه ماهي المناصب العليا في الدولة؟

للاجابة على هذا السؤال، يحتم علينا الرجوع الى المادة(٨٠ \خامسا)من الدستور العراقي لسنة(٢٠٠٥)، التي تنص على ان لمجلس الوزراء التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الأمنية الأخرى[١].

ومن خلال هذا النص، نحن نرى بأن ان سلطة رئيس مجلس الوزاء يقتصر فقط على التوصية، و لمجلس النواب صاحب الكلمة الحاسمة في التعيين وكذلك الاعفاء، هذا في حالة ما اذا كانت الحكومة حكومة كامل الصلاحية، واما في حالة ما اذا كانت الحكومة حكومة تصريف الامور اليومية، فان هذه التوصية ستكون محظورعلى رئيس مجلس الوزاء ولايجوز لحكومة تصريف الاعمال القيام بها، اي ان المحكمة الاتحادية اذا مارأت ان التوصية قد صدرت من حكومة تصريف الامور، فتلغي قرار التعين.وجدير بالملاحظة، ان المشرع الدستوري العراقي قد اشار فقط الى التعيين ولم يشر الى الاعفاء، الا اننا نرى بانه من يملك التعيين يملك الاعفاء، لذلك تطبق حالة التعيين على الاعفاء ايضا، اي ان قرار بالتوصية لاعفاء اصحاب هذه المناصب محضورة على حكومة تصريف الاعمال.

وفيما يخص اقليم كوردستان العراق، لم نجد اية تطبيقات عملية للرقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الاعمال، والسبب في ذلك يعود الى ان الاقليم لايملك دستوره وكذلك محكمته الدستورية.ولكن ذلك لايعني ان يكون الاقليم مكتوف الايدي امام حسم هكذا الدعاوى، بل من الممكن ان يقوم القضاء الاداري في الاقليم بتلك المهمة الرقابية بدلا من المحكمة الدستورية في هذا المرحلة بدون اية اشكالية.

**ثانيا:رقابة القضاء الاداري على حكومة تصريف الاعمال**

بما ان رقابة القضاء الإداري تنصب على الغاء القرار والحكم بالتعويض، فانها تعد الاكثر فاعلية من بين جميع رقابات الاخرى على القرارات والاجراءات الادارية، حيث يقوم القاضي الاداري من خلالها بفحص اركان الخمسة(الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)للقرار الاداري[٢].فبموجبها يقوم القضاء الاداري بمهمة الرقابة المشروعية من خلال فحص جميع اركان وعناصر القرار سواء اكان قدصدر من قبل حكومة الكاملة الصلاحية او حكومة تصريف الامور اليومية، بحيث يفحص القاضي الاداري بدرجة الاولى ركن الاختصاص في القرارات والاجراءات الصادرة من حكومة تصريف الاعمال، فهو لايتأكد فقط على التحقق من الوجود المادي للوقائع، بل يتأكد ايضا على ما اذا كانت هذه القرارات تندرج ضمن نطاق اختصاصاتها في الامور اليومية والعاجلة ام خرجت عنها، اي ان القاضي يفحص ركن الاختصاص بشكل الاكثر تعمقا في حالة ما اذا صدر القرار او الاجراء من قبل حكومة تصريف الاعمال[٣].

---

[١]– نص المادة٨٠\خامسا من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥.

[٢]– غسان لعيبي مناتي،مصدر سابق،ص٦.

[٣]– حسن محمد علي حسن البنان،مبدا قابلية القواعد المرافق العامة للتغير والتطوير،دراسة مقارنة،اطروحة دكتوراه،جامعة الموصل٢٠٠٥،ص٦٥.

وفيما يخص رقابة القضاء الاداري في العراق على القرارات الادارية، نجد بان القضاء الاداري يباشر اختصاصاته وفقا لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥)لسنة(١٩٧٩)المعدل بقانون رقم(١٧)لسنة(٢٠١٣)، فإذا مس القرار او الاجراء الصادرعن الحكومة بما فيها حكومة تصريف الأمور اليومية بالحقوق المادية والمعنوية لأي فرد من الافراد فانه للمتضرر طلب الغاء القرار الاداري والحكم بالتعويض امام القضاء الإداري عند مخالفته للقانون طبقا لقانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم(٦٥)لسنة المعدل بقانون رقم(١٧)لسنة(٢٠١٣)، كما نصت المادة(٥\خامسا)منه على ان تختص محكمة القضاء الإداري ب:"الفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدرعن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن..".(عادل طبطبائي، ١٩٨٦، ص١٦٩).وكذلك تنص المادة(٥\تاسعا\أ)على ان تمارس محكمة القضاء الموظفين ما يلي:١-النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها٢-النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على الدوائر والقطاع العام للطعن في العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤)لسنة(١٩٩٠).

كما أصدرت محكمة قضاء الموظفين في هذا الخصوص قرارا لها في٣/٤/٢٠٢٢يخص إلغاء الأمر الديواني رقم(٤٢٢)الخاص بالطعن المقدم لدى المدعي(ج -ل-ع) ضد وزيرالصحة، وبموجب هذ الامر كان المدعي قد نقل من منصبه كمديرالعام للدائرة الصحة في الكرخ إلى مكتب وزير الصحة بدرجته الوظيفية مع تخصيصه المالي له، فقضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء الأمر الديواني، كون التعيين في المناصب العليا لايندرج من ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية والعاجلة، وكذلك نقله الوظيفي لايندرج ضمن الأمور غيرالقابلة للتأجيل[١].

كما قضت محكمة القضاء الاداري في العراق في قرارها رقم(٢٩٨٨)بتأريخ( ٢٠١٨/١٢/١٧)ببطلان الامر الديواني رقم(٢٨٦)الصادر في(٢٠١٨/٨/٣٠)من حكومة تصريف الامور اليومية، حيث جاء في سياق قرارها انه:"(لاحظت المحكمة ان الامر المطعون فيه قد صدر بتاريخ(٢٠١٨/٨/٣٠)وان مجلس النواب قد اصدر قرارها التشريعي رقم(٨)لسنة(٢٠١٨)في(٢٠١٨/١١/٢٤)المتضمن بايقاف العمل بالقرارات الصادرة من اول تموز٢٠١٨ ولغاية ٢٠٢٨\١٠/٢٤ من العام نفسه، كما لاحضت المحكمة ان مجلس الوزراء قد اصدر في جلسته المنعقدة في(٢٠١٨/١٢/١١) قرارا 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 المرقم(٢٨٦)لسنة٢٠١٨ المشار اليه اعلاه....)".

[١]- قرار رقم ٨٣٩ الصادر من محكمة قضاء الموظفين ٢٠٢٠المتاح على الموقع الاكتروني اداناه https://ns1.almerja.com/more.php?idm=245162

من خلال ما تقدم، ان محكمة القضاء الإداري استندت على عيب عدم الاختصاص كأساس لإلغاء الامر الديواني المشار إليه أعلاه، إذ إنها ترى بان حكومة تصريف الأعمال لاتتمتع بصلاحيات كاملة ومن ثم فانها تجاوزت نطاق اختصاصاتها الدستورية.

وتجدر بالملاحظة، ان رقابة القضاء الاداري على حكومة تصريف الامور اليومية لاتنصب على التصرفات الايجابية فقط، بل تنصب على التصرفات السلبية ايضا، فرقابة القضاء الإداري على التصرفات السلبية تكمن في قيام القضاء الاداري برفض امتناع حكومة تصريف الأموراليومية عن القيام بالتزام قانوني وجب عليها ادائها، دون أن يقوم القضاء الاداري بإلزام حكومة تصريف الاعمال بإجراء عمل معين بذاته، بل يتخلي الأمر كله لحكومة تصريف الأمور اليومية وحدها كي تقوم بها عند إلغاءها، فإذا لم تلتزم الحكومة بذلك فليس للقضاء الاداري ان يقوم بذلك الالتزام، بحيث يشكل هذا الامتناع مسؤولية جزائية لحكومة تصريف الاعمال فقط، ولعل من ابرز حالات التصرقات السلبية كان(الغياب الطوعي)للسيد عادل عبدالمهدي رئيس مجلس الوزراء العراقي المستقيل عام(٢٠٢٠)، عندما أرسل رسالة الى كل من السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس النواب واعلن فيها(الغياب الطوعي)، بحيث هدد السيد رئيس مجلس الوزراء المستقيل في ١٩شباط ٢٠٢٠ الاطراف السياسية في مجلس النواب العراقي بانه يمكن اللجوء الى تطبيق قواعد الحلول المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي لمجلس الوزاء، وحدد في رسالته مهلة زمنية لهم حتى(١٢\٣\٢٠٢٠) بهدف الاسراع في تمرير حكومة المكلفة الجديدة من قبل توفيق العلاوي، ولكن المهلة المحددة انقضت وفشل السيد توفيق علاوي بعقد جلسة لمجلس النواب للتصويت على كابينته، ومن ثم ارسل السيد عادل عبدالمهدي رسالة اخرى واعلن فيها ان المادة(٨١)من الدستور لاتنطبق عليه، وكان يقصد رئيس مجلس الوزاء في اشارته الى هذه المادة ان بقائه في المنصب لايعد غيابا طوعيا ومن الممكن بقائه في المنصب دون القيام بواجبه كرئيس حكومة تصريف الامور[١].

الا اننا من جانبنا نرى بان الغياب الطوعي لرئيس حكومة تصريف الاعمال، لا اساس من التشريع في العراق، ولو رجعنا إلى الخيار الممنوح لرئيس مجلس الوزراء طبقا للمادة(٣)من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢)لسنة ٢٠١٩، نجد بأن هناك فقط خيارا واحدا امام رئيس الحكومة وهو الغياب المؤقت بسبب الإيفاد أو المرض أو التكليف بمهمة اخرى، ولايندرج الغياب الطوعي من ضمن الغياب المؤقت، لان ذلك يعد انقطاعا غير مشروعا عن إداء مهامه.اي انه ليس للموظف أن يعطي لنفسه الحق بالغياب الطوعي الا باذن من جهة أعلى منه وللضرورات التي تحددها القوانين، وبخلاف ذلك يعتبر الموظف المنقطع عن وظيفته مستقيلا إذا تجاوزت فترة انقطاعه عن الوظيفة عن(١٠)أيام فقط، اذا لم يقدم عذرا مشروعا لهذا الانقطاع، ولكننا نري انه يطبق ذلك على الموظفين العاديين فلايمكن تطبيقه على رئيس حكومة تصريف الاعمال، كون الدستور نص ضمنا على أن رئيس حكومة المستقيلة يبقى محتفظا بوصفه رئيس المجلس الوزراء خلال مدة تصريف الامور اليومية مهما كانت مدتها.

[١]– رسالة الى مجلس النواب من قبل رئيس وزراء المستقيل الدكتور عادل عبدالمهدي في ٢ اذار سنة٢٠٢٠https://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq المتاح على).

من خلال مما سبق، نرى بانه من الممكن رفع الدعوى على رئيس مجلس الوزراء المستقيل أمام القضاء الإداري سواء بسبب امتناعه عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لاتخاذها قانونا، أو بسبب غيابه الطوعي كونها تعد ذلك من قبيل التصرفات الإدارية السلبية، وللقضاء الإداري الحكم بالغاء تلك القرارات السلبية او الامتناع، ولعل أهم الآثار المترتبة على الحكم بالالغاء هو استناف رئيس حكومة تصريف الاعمال باعماله وقيامه بواجباته في ادارة الأمور اليومية والعاجلة، والا سيواجه للمسؤولية الجزائية طبقا للمادة(٣٣١)والمادة(٣٦٤) من قانون العقوبات العراقية رقم(١١)لسنة(١٩٦٩)المعدل على اساس الاخلال بواجباته الوظيفية العامة، وذلك يكون بناء على طلب من الادعاء العام وفقا للمادة(٥/اولا، ثاني عشرة)في قانون الادعاء العام رقم(٤٩)لسنة(٢٠١٧).

تجدير بالاشارة، على الرغم من ان قليم كوردستان العراق له قضائه الاداري وقانونه الاوهو قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان العراق رقم(١٤)لسنة(٢٠٠٨)المعدل، الا اننا لم نجد اية تطبيقات قضائية في هذه الخصوص، علما بان الاقليم قد مضى بالعديد من المراحل التي تحولت فيها الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال بسبب تأخر في تشكيل الحكومات الناتجة عن الخلافات السياسية أو انتهاء مدة النيابية للبرلمان.

وذلك بالاستناد الى المادة(١٣)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.

## الخاتمة

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

**اولا/الاستنتاجات:**

١- لايتضمن الدستورالعراقي والقوانين النافذة في العراق وإقليم كوردستان العراق نصاً يحدد بشكل واضح مفهوم ونطاق عمل الحكومة ومعايير ممارسة صلاحياتها خلال فترة تصريف الأعمال، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، مما ترك تنظيم ذلك لاجتهادات الفقه والقضاء.

٢- تقوم حكومة تصريف الاعمال على اساسين قانونين، فالاساس الاول ذات طبيعة دستورية وسياسية التي تتمثل في فقدان الحكوم لثقة البرلمان حسب ما حددتها الدستور والقوانين، والاساس الثاني ذات طبيعة–ادارية التي تتمثل في تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

٣- خلا الدستورالعراقي لعام ٢٠٠٥من أي نص يحدد الآلية الواجب اتباعها عند عدم تشكيل الحكومة خلال المدة الدستورية البالغة(٣٠)يوماً المنصوص عليها في المادة(٦١/ثامناً)، كما لم يبيّن الحكم الواجب تطبيقه في حال عدم إجراء الانتخابات خلال المدة المحددة بـ(٦٠)يوماً وفق المادة (٦٤).بينما، نصّ النظام الداخلي لمجلس الوزراء على استمرار المجلس في تصريف الأمور اليومية للدولة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، وهذا يتعارض مع ما نص عليه الدستور.

٤- نصّ المشرّع الدستوري العراقي على انه تنشأ حكومة تصريف الأعمال في حالتين فقط، وهما:سحب الثقة من الحكومة، وحل البرلمان، وذلك استناداً إلى أحكام المادتين(٦١/ثامناً/د) و(٦٤/ثانياً)من الدستور، دون التطرق إلى حالات أخرى.ولم يُشر الدستور إلى حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء، أو انتهاء مدة البرلمان، أو العجز الصحي أو وفاة رئيس مجلس الوزراء كأسباب تؤدي إلى نشوء حكومة تصريف الأعمال.وبالمثل، لم تُبيّن تشريعات إقليم كوردستان بصورة صريحة حالات انتهاء مدة البرلمان أو العجز الصحي أو الوفاة بوصفها أسباباً لقيام حكومة تصريف الأعمال.

٥- لم يتناول المشرعان العراقي والكوردستاني تنظيمَ الرقابة البرلمانية على الحكومة خلال المدة الواقعة بين حلّ البرلمان وانتخاب مجلس وزراء جديد، أو خلال الفترة الواقعة بين انتهاء المدة البرلمان وتشكيل مجلس وزراء جديد، كما لم ينظما أيّ شكل من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في هذه المرحلة.وبالمثل، لم تقرّ المحكمة الاتحادية العليا في العراق بوجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال خلال تلك الفترات المذكورة.

٦- استناداً إلى الاتجاهات الفقهية المقارنة، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ونصوص النظام الداخلي لمجلس الوزراء، يتبيّن لنا وجود مجموعة من الأعمال المحظورة على حكومة تصريف الأعمال التي تتمثل في:القرارات التي تنطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبيرعلى مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، واقتراح مشاريع القوانين واقتراح تعديل الدستور وحلالبرلمان والتصديق على مراسيم إصدار القوانين وابرام الاتفاقيات الدولية وإصدار المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديلا للنصوص التشريعية. وعقد القروض او التعيين في المناصب العليا للدولة والاعفاء منها او إعادة هيكلة الوزارات والدوائر.

٧- اتفق الفقه والقضاء الإداري في فرنسا على أن تخرج عن نطاق أعمال حكومة تصريف الأعمال القرارات التي تعدل أوضاع المؤسسات العامة، وتعدل اللوائح التنظيمية، وتعدل حقوقا للفرد اعترف به القانون، والتعيينات العليا ذات البعد السياسي، وتحديد أسعار السلع والخدمات ذات الأثر الاقتصادي الكبير.ولم يتطرق قانون وقضاء الاداري في العراق واقليم كوردستان الى حظر هذه القرارات على حكومة تصريف الامور بصورة صريحة.

٨- يمنح الدستور والقانون العراقي القضاء الدستوري والإداري حق الرقابة على أعمال وقرارات حكومة تصريف الأعمال، في حين لايمنح بعض الدساتير، ومنها الدستور الفرنسي، هذا الحق للمحكمة الدستورية.ونحن نفضل أن يتبع الدستورالعراقي النهج الفرنسي في هذا المجال، باعتبار أن القضاء الإداري الأكثر دارية في شؤون تصريف الأعمال واختصاصاتها الاكثر شمولا فيما يخص ذلك، وحكمه يشمل إمكانية الإلغاء والتعويض معا، وتمارس رقابة الملائمة الى جانب المشروعية، وكذلك رقابته تمتد الى التصرفات السلبية والامتناع.

٩- بما أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا ملزمة لجميع السلطات في العراق، بما في ذلك إقليم كوردستان، فإنه يتعيّن على المشرّع الكردستاني والقضاء الإداري في الإقليم الالتزام بما ورد في هذه القرارات بشأن تحديد نطاق أعمال حكومة تصريف الأعمال والمحظورات المقررة لها.

**ثانيا/التوصيات:**

١- نوصي المشرّع الدستوري والقانوني في العراق وإقليم كوردستان بإدراج نص دستوري أو قانوني صريح يحدد مفهوم وتعريف حكومة تصريف الأعمال وصلاحياتها ونطاق أعمالها في الظروف العادية والاستثنائية، وذلك لإزالة الغموض واللبس والحدّ من الاجتهادات الفقهية غير الدقيقة بشأنها.

٢- نوصي المشرّع الدستوري العراقي بإعادة النظر في نص المادة(٦١/ثامناً)لتوضيح الآلية الواجب اتباعها عند عدم تشكيل الحكومة خلال المدة الدستورية المحددة بـ(٣٠)يوماً، وكذلك تعديل المادة(٦٤)لتحديد الحكم في حال عدم إجراء الانتخابات خلال المدة البالغة(٦٠)يوماً.كما نقترح على المشرّع الكردستاني أخذ هذه التوصية بعين الاعتبار في صلب دستوره المستقبلي أو تشريعاته النافذة لتوضيح الإجراءات الواجب اتخاذها في حال تأخر تشكيل الحكومة.

٣- نوصي المشرّع الكردستاني بتعديل نص المادة(١٠/ثانياً)من قانون رئاسة الإقليم رقم(١)لسنة(٢٠٠٥)المعدل، والتي تنص على أنه في حال حلّ البرلمان أو انتهاء مدته يصدر رئيس الإقليم مرسوماً بإجراء الانتخابات العامة خلال(١٥)يوماً، بحيث يجب ان تكون المدة(٦٠)يوماً أسوة بالدستورالعراقي، نظراً لأن مدة(١٥)يوماً تجعل عمر حكومة تصريف الأعمال قصيراً للغاية.

٤- نوصي بأن يضمن دستور جمهورية العراق لسنة(٢٠٠٥)نصاً ينظم حالات انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء بسبب الاستقالة أو العجز أو الوفاة، مع تحديد الجهة المختصة بقبول الاستقالة أو تقرير العجز أو إعلان الوفاة، لحسم أي خلاف محتمل وضمان عدم شغور المنصب وتأثيره السلبي على عمل المؤسسات الدستورية في البلاد.

٥- – نوصي السلطات السياسية في العراق والاقليم الالتزام بالمدد الدستورية والقانونية المقررة لتشكيل الحكومة وعدم تجاوزها، وكذلك نوصيهما باحترام المدد الدستورية المقررة لإجراء الانتخابات العامة وعدم تجاوزها.وكذلك نقترح 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، ونقترح ايضا على القضاء الدستوري والقضاء الاداري ان يشددا رقابتما على هذه الحالة بهدف عدم تكرارها.

٦- نوصي المشرع الدستوري والقانوني في العراق وإقليم كوردستان بإضافة نص دستوري أو قانوني يحدد طريقة الرقابة السياسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال خلال الفترة بين حل البرلمان وانتخاب مجلس جديد، أو بين انتهاء المدة النيابية وتشكيل المجلس الجديد، أسوة بما نصّت عليه بعض دساتير العالم.فاحسن طريقة هو تشكيل لجنة مستقلة تتولى هذه الرقابة وترفع توصياتها عند انتهاء عمل الحكومة إلى البرلمان الجدي

٧- بما أن إقليم كوردستان العراق لايملك محكمته الدستورية، فإن اللجوء الخصوم إلى المحكمة الاتحادية العليا في العراق يكون طبيعياً بالنسبة للأعمال والاجراءات التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال ذات الطابع الدستوري والسيادي، مثل اقتراح مشروعات القوانين أو اتخاذ قرارات سياسية.أما في المواضيع ذات الطابع الإداري، فينبغي اللجوء إلى القضاء الإداري في الإقليم.

**المصادر**

**اولا/ الكتب:**

– السيد صبري محمد السنوسي، ١٩٤٩، مبادا القانون الدستوري، ط٤، المطبعة العالمية

– حميد حنون خال، ٢٠١١، الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد .

– سامي الوافي، ٢٠١٨ الوسيط في الدعوى الالغاء، ط١، المركوز الديموقراطي العربي للدراسات الاستراتجية والسياسية والاقتصادية.

– شفيق إمام، ١٩٩٥، تشريعات الضرورة فى غياب البرلمان، بدون دار نشر.

– صبرى محمد السنوسي، ٢٠١١، النظام الدستوري المصرى، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ ، دار النهضة العربية.

–عادل الطبطبائى، ٢٠١١، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط٤.

–عادل طبطبائي، ١٩٨٦، اخصتصاصات حكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت.

علي محمد بدير، ٢٠٠٩، مبادىء واحكام القانون الاداري، الطبعة الاربعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة

–علاء عبد المتعال، ١٩٨٧، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة دون سنة النشر.

–عبدالحميد متولي، قانون الدستوري والانظمة السياسية الاسكندرية، ١٩٦١.

**ثانيا/ الرسائل والاطاريح:**

–حسن محمد علي حسن البنان، ٢٠٠٥، مبدا قابلية القواعد المرافق العامة للتغير والتطوير، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، .

–غسان لعيبي مناتي، ٢٠١٠، حكومة تصريف الاعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين.

– سارة علي صالح البياتي، ٢٠١٨.، التوقيع المجاور وتطبيقاته في الأنظمة البرلمانية العراقية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك.

عليا شندي حبيب السيمري، ٢٠٢٣، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال، رسالة ماجستر، كلية القانون جامعة البصرة.

–مرزوقي، عبد الحليم، ٢٠١٤، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة الحاج خضر، باتنه،

**ثالثا/ المجلات والدوريات:**

– امل عبد الهادي مسعود، حكومة تصريف الأعمال مفهومها وصلاحيتها، المقال متاح على الرابط ، http://www.dampress.net تاريخ زيارة ٢٠٢٥\٣\١٣.

حسين علي صالح، ادارة الازمات في ظل حكومة تصريف الاعمال، رسالة ماجستر جامعة كركوك، المنشورفي مجلة كلية القانون والسياسية، جامعة كركوك، مجدلة٩، العدد٢.لسنة٢٠٢٠.

– رمضان عيسى احمد، التنظيم القانوني لحكومة تصريف الاعمال في اقليم كوردستان، مجلة العلوم الانسانية لزاخؤ، مجلد٩، العدد٤، السنة٢٠٢١.

–ختام حمادى محمود، ٢٠٢١.، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، مجلة جامعة تكريت للحقوق العدد ٦، المجلد ٦.

-زهراء عبد الحافظ محسن، ٢٠١١، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع.

-سيفان باكراد ميسروب، ٢٠١٩، حكومة تصريف الإعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ٢١، العدد ٦.

-- سام دلة، ٢٠١٦، حكومة تصريف الإعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، المجلد ٣٠.العدد٦٥.

-عبد الوهاب برتيمه، ٢٠١٥، مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الاضراب، بحث منشور ضمن بحوث الملتقى الدولي الاول( المرفق العمومي في الجزائرورهاناته كأداة لخدمة المواطن دراسة قانونية وعملية المعقود في الجزائر في ٢٢-٢٣/٤/٢٠١٥.

-علي هادي حميد الشكوري و د.إسماعيل صعصاع يدان البديري، ٢٠١٤، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون/ جامعة، بابل ، المجلد١، العدد٣ لسنة.

-محمد سليمان نايف، ٢٠١٥، نفاذ احكام القرار الاداري الكترؤني، مجلة جامعة ميسان، العدد١٠، المجلد١.

**ابعا/الدساتر والقوانين والانظمة:**

-الدستور العراقي(٢٠٠٥)

-الدستور السوري لسنة(١٩٧٠)

-الدستور المغربي عام( ٢٠١١)

الدستور المصري لعام(٢٠١٤)

-الدستور الفرنسي عام(١٩٥٨)

-قانون انتخابات برلمان كوردستان العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢

-قانون مجلس الوزراء في اقليم كوردستان-العراق رقم ٣ لسنة ١٩٩٢ المعدل

-قانون رئاسة اقليم كوردستان العراق رقم١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل

قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

- قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣

-النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان لسنة ٢٠١٨.

-نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(٢)لسنة( ٢٠١٩).

نظام الدخلي لمجلس النواب العراقي لسنة(٢٠٢٢) المعدل.

**خامسا/ الاحكام والقرارات:**

- حكم المحكمة الدستورية العليا، فى جلسة ١٦ /٥/ ١٩٩٠ ، القضية ٣٧ لسنة ٩ ق دستورية.

- قرار المحكمة الاتحادية العليا مرقم ١٢١ /اتحادية /٢٠٢٢ في ١٥ /٥ /٢٠٢٢.

- قرار مجلس الوزراء العراقي رقم ٣٨٠في ٢٠٢٢/١٠/٧).

- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٧٥ لسنة ٢٠٢٠.

- قرار مجلس الوزراء العراقي رقم ٣٨٠ في ١٧ / ١٠ / ٢٠٢١
- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم القرار ٦٥٥ لسنة ٢٠١٠
- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(١٢١/اتحادية /٢٠٢٢)بتاريخ(٢٠٢٢/٥/١٥)
- قرار محكمة القضاء الاداري العراقي رقم( ٢٠١٨/٢٣٩٩)في (٢٠١٨/١٠/١٥)

-قرار المحكمة الاتحادية رقم\٢٣١\اتحادية فى\١١\١٧\٢٠٢٥المنشورعلى موقعها الرسمي (https://www.iraqfsc.i/).

-قـــرار رقـــم ٨٣٩ الصـــادر مـــن محكمـــة قضـــاء المـــوظفين ٢٠٢٠المتـــاح علـــى الموقـــع الاكترونـــي ادانـــاه https://ns1.almerja.com/more.php?idm=245162

**سادسا/ المصادر المترجمه من اللغة الفرنسية:**

-Nicolas Bernard ،Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ،CEG ،no.15 ،2020 ، p.18.

-Jonathan Boston ،Stephen Levine ،Elizabeth McLeay ،Nigel S Roberts and Hannah Schmidt ، Caretaker government and the evolution of caretaker

-conventions in newZealand ، Vol. 28 VUWLR ، 1998 ، p.629. Nicolas Bernard ،- Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes.