مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية

ISSN

٢٠٧٠٩٨٣٨ (مطبوع) ٣٠٠٦٧٦٧٧ (إلكتروني)

العدد الرابع / المجلد السابع عشر

تاريخ النشر

٢٠٢٥/١٢

" صلاحيات الحكومة الانتقالية وحدودها بين الظروف العادية والاستثنائية "

"The powers and limits of the transitional government between normal and exceptional circumstances"

وئام مهدي صالح الجيلاوي

Wiam Mahdi Saleh Al-Jilawi

كلية القانون / جامعة الكوفة

Government vacuum, continuity of public service, business operations

الفراغ الحكومي ، أستمرارية المرفق العام ، تسيير الاعمال

Abstract:

This research addresses the constitutional and jurisprudential basis of the principle of continuity of administration and public facilities in the state. In the absence of a fully-confidenced government, the continuity of the work of the administration is an urgent necessity to avoid paralysis in political, institutional, economic, and social life. Accordingly, any ministry that has resigned or is considered to have resigned remains in place to carry out the necessary daily work that cannot be postponed, by assignment from the President of the Republic. The research highlights that the definition of these "ordinary work" is characterized by flexibility, subject to expansion or narrowing in application according to the duration of the governmental vacuum and the nature of the crises. The longer the formation of a new government takes, the wider the powers of the resigned government become to deal with emergency matters.

الملخص:

يتناول هذا البحث الأساس الدستوري والفقهي لمبدأ استمرارية الإدارة والمرافق العامة في الدولة ، ففي غياب حكومة مكتملة الثقة ، يُعد استمرار عمل الإدارة ضرورة ملحة لتجنب الشلل في الحياة السياسية ، المؤسساتية ، الاقتصادية ، والاجتماعية ، وعليه تبقى أي وزارة مستقيلة أو معتبرة بحكم المستقيلة لتسيير الأعمال اليومية الضرورية التي لا تحتمل التأجيل بتكليف من رئيس الجمهورية ، ويبرز البحث أن تعريف هذه "الأعمال العادية" يتسم بالمرونة، قابلاً للتوسع أو التضييق في التطبيق تبعًا لمدة الفراغ الحكومي وطبيعة الأزمات فكلما طال أمد تشكيل حكومة جديدة ، كلما اتسعت صلاحيات الحكومة المستقيلة لمواجهة الأمور الطارئة.

المقدمة:

يتأسس النظام الدستوري على مبدأ فقهي ودستوري أصيل هو ضرورة استمرارية الإدارة والمرافق العامة في الدولة. هذا المبدأ لا يمثل مجرد قاعدة شكلية، بل هو صمام أمان يهدف إلى الحيلولة دون شلل الحياة السياسية، المؤسساتية، الاقتصادية، والاجتماعية الذي قد ينجم عن غياب حكومة فاعلة فالدولة كمؤسسة مستمرة، لا يمكن أن تتوقف عن أداء وظائفها الحيوية التي تمس مصالح المواطنين الأساسية من هنا ، تظل الوزارات المستقيلة أو المعتبرة بحكم المستقيلة قائمة بمهامها، ولكن في إطار تسيير الأعمال اليومية الضرورية والملحة، بناءً على تكليف صريح من رئيس الجمهورية ، هذه الأعمال العادية أو الجارية في مفهومها الدستوري لا تُقصد بها تلك التي تتطلب قرارات استراتيجية أو سياسات جديدة، بل هي تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار تشكيل حكومة جديدة تحظى بثقة الشعب والبرلمان. يتميز تعريف الأعمال العادية أو اليومية بمرونة لافتة فهو يحتمل التوسيع أو التضييق في التطبيق بناءً على السياق وحجم الأزمة ومدة الفراغ الحكومي. كلما طالت فترة غياب حكومة جديدة، ازدادت الحاجة

لتوسيع صلاحيات الحكومة المستقيلة لمواجهة ملفات وطنية ضاغطة أو استحقاقات طارئة وعاجلة لا تحتمل التأخير، وعلى النقيض ، كلما سارعت الأطراف المعنية في تشكيل حكومة جديدة، ضاقت صلاحيات الحكومة المستقيلة، ليقتصر دورها على الحد الأدنى الضروري من المهام، تاركة القرارات الكبرى للحكومة القادمة التي تتمتع بالشرعية الكاملة وثقة الشعب ، هذا التوازن الدقيق يضمن استمرار الحياة العامة مع احترام المبادئ الديمقراطية ومسؤولية الحكومة أمام الشعب .

اهمية البحث : تتجلى أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال ، وتقييم مدى كفاية النصوص القانونية الحالية في مواجهة التحديات التي تشهدها الدولة خلال هذه الفترة ، ويهدف البحث إلى ضمان استمرارية إدارة شؤون الدولة وتنظيم مرافقها العامة، مع تحديد دقيق لحدود صلاحيات هذه الحكومة خلال فترة تصريف الأعمال .

مشكلة البحث : تكمن المشكلة الأساسية في عدم وجود نظام قانوني متكامل ومنظم لعمل حكومة تصريف الأعمال في ظل وجود نصوص دستورية تشير إلى قيامها ، إلا أنها تفتقر إلى بيان واضح لاختصاصاتها وطبيعة عملها في الظروف المختلفة. وهذا النقص يؤدي إلى عدم وجود معيار دقيق يحدد ما يقع ضمن نطاق اختصاصها وما يكن خارجاً عنه.

منهجية البحث: اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي ، من خلال استقراء القواعد الدستورية والتشريعية ذات الصلة ، بالإضافة إلى تحليل الاتجاهات الفقهية وموقف القضاء بخصوص حكومة تصريف الأعمال .

هيكلية البحث: لقد اعتمدنا تقسيم بحثنا هذا بعد استعراض المقدمة الى ثلاث مباحث، الاول ماهية حكومة تصريف الاعمال وقد قسمناه الى مطلبين ضم المطلب الاول مفهوم حكومة تصريف الاعمال من حيث التعريف والخصائص ، اما المطلب الثاني فسوف نخصصه لبحث السند التشريعي لحكومة تصريف الاعمال . اما المبحث الثاني فسوف نوضح فيه ظروف قيام حكومة تصريف الاعمال وحدود سلطاتها ولأجله سوف نقسمه الى مطلبين الاول سوف نتناول فيه أسباب تشكيل حكومة تصريف الاعمال والثاني اختص ، بالاضافة الى المبحث الثالث الذي سنفصل فيه التنظيم الدستوري لحكومة تصريف الاعمال في العراق هذا في المطلب الاول اما المطلب الثاني فسنحاول فيه النظر في الرقابة القضائية على قرارات حكومة تصريف الاعمال. المبحث الأول: ماهية حكومة تصريف الاعمال: لمعرفة ماهية حكومة تصريف الاعمال سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنوضح في الاول منه مفهوم حكومة تصريف الاعمال من حيث تعريفها والخصائص المميزة لها، اما المطلب الثاني فسوف نخصصه للنظر في الاساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال.

المطلب الأول: مفهوم حكومة تصريف الاعمال: لغرض وضع اطارعام يضم مفهوم حكومة تصريف الاعمال، سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول تعريف حكومة تصريف الاعمال ، أما في الفرع الثاني فسوف نستعرض فيه الخصائص المميزة لهذه الحكومة .

الفرع الأول: تعريف حكومة تصريف الاعمال: لم يتفق الفقه القانوني على تعريف لحكومة تصريف الاعمال يكون جامعاً ومانعاً لها كونها من المصطلحات الغامضة ، فقد عرفت من قبل البعض بأنها " حكومة مؤقتة تتصف بصفةً غير سياسية تشكل لتصريف الامور الادارية والشكلية في الفترة بين استقالة وزارة ذات مسؤولية وتشكيل وزارة تخلفها في العمل "[1] . كما عرفت بأنها " حكومة متبدلة من حكومة عادية ذات الصلاحيات التامة الى حكومة ذات الصلاحيات المحدودة في نطاق تأمين الاستمرارية في العمل الحكومي ضمن حدوده الادارية وذلك بسبب مزاولة دستورية طبيعية ناتجة عن واقع سياسي جديد "[2] . كما وذهب فقهاء اخرون الى الاخذ بمعنى أوسع لحكومة تصريف الاعمال فعرفت بأنها " المسائل اليومية المتمثلة في اتخاذ القرارات ذات الطبيعة الادارية الضرورية والمراسيم والتدابير المستعجلة اللازمة لتأمين سير مرافق الدولة ومؤسساتها "[3] . وقد عرفت كذلك بانها" تلك التصرفات التي تجريها الحكومة بصورة يومية ومألوفة لجهاز الدولة الاداري الضامنة لاستمرارية المرفق العام "[4] وينتقد من جانبنا هذا التعريف في كونه لم يجعل الامور ذات الطبيعة المستعجلة والطارئة ضمن مفهوم حكومة تصريف الاعمال. يتبين من ماتقدم ان حكومة تصريف الاعمال هي حكومة ادارية بمفهوم تصريف الاعمال اليومية التي تضمن سير المرافق العامة للدولة بأنتظام واستمرار، بالاضافة الى ماتمتلكه من صلاحيات في الظروف الاستثنائية او الطارئة (المستعجلة) منها انزال الجيش وضبط الاوضاع العامة لحفظ امن الدولة والنظام العام .

الفرع الثاني: خصائص حكومة تصريف الاعمال: نظراً الى الوضع الاستثنائي الذي أفضى الى تشكيل حكومة تصريف الاعمال ، تتسم هذه الحكومة بخصائص معينة أهمها ما يلي :

١. تعد حكومة تصريف الاعمال حكومة مؤقتة تقتصر مدتها على فترة زمنية محددة في الدستور ولا تتعدى عادةً ٣٠ يوماً[5] .

٢. تعرف حكومة تصريف الاعمال كذلك بأنها حكومة انتقالية أذ تشكل جسراً بين الحكومة السابقة والحكومة الجديدة ، وهذا ما اشار اليه الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وتحديداً في المادة ٦١ منه بعبارة(الى حين تأليف حكومة جديدة) وكذلك دعوة رئيس الجمهورية الى أجراء انتخابات عامة بعد حل مجلس النواب وكما جاء في المادة ٦٤ من الدستور ، حيثُ يُعد هذا بمثابة الانتقال الى تأليف حكومة جديدةٌ للبلاد[6] .

٣. تعد حكومة تصريف الاعمال حكومة استثنائية ، أذ أن الاصل في تشكيل الحكومة يكون من خلال زعيم الكتلة الاكبر في البرلمان المُكلف من قبل رئيس الجمهورية ، وهذا ما لا يَنطبق على حكومة تصريف الاعمال التي تعرف بأسم الحكومة المؤقتة وتتمثل مهمتها الاساسية في أدارة شؤون الدولة اليومية والطارئة دون صلاحيات أتخاذ قرارات مصيرية أو تشريعات جديدة وذلك لضمان أستمرارية الخدمات الحكومية وحفظ الامن والنظام لحين تشكيل حكومة جديدة ومنتخبة وفق الاطر الدستورية[7] .

٤. محدودية الصلاحيات التي تقوم بها حكومة تصريف الاعمال ، اي انها لاتقوم بما يخص الدولة من أمور مستقبلية ومصيرية بل ان صلاحياتها تدور في تسيير الامور الضرورية للدولة بشكل مؤقت حتى يتم تشكيل حكومة جديدة بكامل صلاحياتها ، حيثُ لا يحق لهذه الحكومة أتخاذ قرارات أستراتيجية أو الدخول في اتفاقيات دولية أو أجراء أي تغيرات جوهرية في السياسة العامة للدولة[8] .

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال: تستند شرعية حكومة تصريف الاعمال الى ركيزتين قانونيتين أساسيتين الاولى ركيزة ادارية تنظيمية لضمان استمرارية المرافق العامة أما الركيزة الثانية فهي دستورية سياسية لمعالجة فقدان الحكومة لثقة البرلمان ( ) ، وهذا ما سْيتم توضيحه في فرعين وكما يأتي :

الفرع الأول: الاساس الاداري(استمرار المرفق العام): يعتبر مبدأ ديمومة الدولة واستمرارية المرفق العام ، بمكانته الدستورية المحورية ، الأساس الجوهري الذي تستند إليه ضرورة وجود حكومة تصريف الأعمال. فالمرافق العامة تقدم خدمات أساسية لا غنى عنها لحياة الأفراد واستقرار المجتمع، وأي توقف أو قصور في أدائها يؤدي بالضرورة إلى إخلال بالنظام العام وتداعيات اقتصادية واجتماعية وخيمة، مما يؤكد الإجماع الفقهي على حتمية انتظامها واستمرارها بلا انقطاع ( ). ويرى الفقيه هوريو " انّ الاستمرارية هي السمة الاساسية للمرفق العام ، وتميزه عن مجرد مهمة الحكومة في تطبيق القوانين ، لتجعله واجباً دستورياً بحد ذاته " ( ) . حيثُ تؤكدُ الأحكام والاجتهادات القضائية ، لا سيما ما استقر عليه القضاء الإداري المصري ، على أن مبدأ استمرارية المرفق العام هو أساس جوهري لعمل حكومة تصريف الأعمال ، فقد نصت هذه الأحكام على أن المرافق العامة هي كيانات تهدف إلى تلبية الحاجات الأساسية للجمهور بانتظام ودون انقطاع ، وأنها محاطة بكافة الضمانات القانونية لضمان عدم تعطيل سيرها تحقيقاً للمصلحة العامة ( ).

الفرع الثاني: الاساس الدستوري: رغم فقدان الحكومة المستقيلة لثقة البرلمان وعدم خضوعها للمسؤولية السياسية المباشرة، يُصبح إيجاد أساس قانوني استثنائي لوجودها أمراً حتمياً. ذلك لأن الأصل في الأنظمة البرلمانية والمختلطة أن صلاحيات الحكومة مرتبطة بثقة الأغلبية البرلمانية ورقابتها. وبالتالي، يهدف هذا الأساس القانوني إلى تبرير استمرارها المؤقت في إدارة شؤون الدولة، لتجنب الفراغ الدستوري وضمان استمرارية عمل المؤسسات لحين تشكيل حكومة جديدة تحظى بالثقة البرلمانية( ). أذ يُعد فقدان الحكومة لثقة البرلمان بمثابة استقالتها الفعلية أو الحكمية ، مما يسقط عنها المساءلة السياسية ، حيثُ يؤكد الفقيه فالين أن الحكومة المستقيلة هي 'حكومة ميتة' فشرعية وجودها في النظام التمثيلي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بثقة البرلمان ( ) . وفي سيَاق سحب الثقة من الحكومة فأن الاساس الدستوري لحكومة تصريف الاعمال بموجب دستور ٢٠٠٥ النافذ وتحديداً في المادة (٦١) البند ثامناً ، على الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال في حال سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله ، حيث يحدد هذا النص استمرار رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مهامهم لتسيير الأمور اليومية لمدة أقصاها ثلاثون يوماً، وذلك لحين تشكيل مجلس وزراء جديد وفقاً للمادة (٧٦) من الدستور. اما في حالة الحل البرلماني الذي يشير إلى إنهاء مبكر لولاية المجلس النيابي قبل انتهاء مدته القانونية هذا الحل قد يكون وزارياً ، عندما تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان لحل نزاع بينهما وعرضه على الشعب، أو رئاسياً ، إذا كان نابعاً من قناعة رئيس الدولة الشخصية ففي كلتا الحالتين يؤدي الحل إلى تحول البلاد إلى حكومة تصريف أعمال ، جدير بالذكر أن العراق قد تبنى نهجاً مغايراً لما هو سائد في الدول الأخرى، بمنحه

البرلمان حق الحل الذاتي لنفسه في المادة ٦٤ من الدستورالحالي لعام ٢٠٠٥ (اولا:- يحل مجلس النواب، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناء على طلب من ثلث اعضائه، او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

ثانيا:- يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا، ويواصل تصريف الامور اليومية).

حيثُ يرى جانب من الفقه أن العرف الدستوري يمثل السند القانوني لوجود حكومة تصريف الأعمال فمع تكرار تكليف رئيس الجمهورية للحكومة المستقيلة بتصريف الأعمال المؤقتة ، مستندًا إلى صلاحياته ، ترسّخ هذا العرف ليصبح قاعدة تُلزم الحكومة بالاستمرار في مهامها الجارية عند استقالتها أو توقفها لأي سبب كان ( ) . ٥ ا

المبحث الثاني: حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها: من أجل بيان الحالات المُؤدية الى قيام حكومة تصريف الاعمال والوقوفُ على اهم سلطاتها سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين هما:

المطلب الأول: حالات نشوء حكومة تصريف الاعمال: تتعد الحالات التي تُفضي الى تشكيل حكومة تصريف الاعمال وهي كالآتي:

١.استقالة الوزارة: تُعتبر الحكومة مستقيلة فور موافقة رئيس الجمهورية على استقالتها، أما في حال رفضها، فتواصل مهامها بكامل صلاحياتها. وتتنوع أسباب استقالة الحكومة فقد تكون طوعية كأن تقدمها بعد انتهاء الدورة التشريعية وإتمام مهامها أو لتجنب خلاف مع البرلمان ، أو بسبب استشعارها احتمالية خسارة الأغلبية النيابية ، لا سيما في الحكومات الائتلافية ( ) . حيثُ أقرّ القانون العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٣، الخاص بتحديد ولاية الرئاسات الثلاث ، تحوّل الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال عند استقالتها ، بما يشمل استقالة مجلس الوزراء أو رئيسه ( ) . وقد تَكونُ استقالة الحكومة نتيجة عن سحب الثقة وهو إجراء برلماني يعكس فقدان البرلمان المنتخب ثقته في عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة لذلك تختلف تداعيات هذا الإجراء على وضع حكومة تصريف الأعمال تبعًا لطبيعة سحب الثقة ، سواء كان فرديًا أم جماعيًا ، ففي حال سحب الثقة من عضو واحد وبقاء الحكومة قائمة ، لا يحدث ارتباك كبير في عمل الحكومة ، وتستمر في أداء مهامها لحين تعيين بديل للمنصب الشاغر ، أما إذا تم سحب الثقة من الوزارة بأكملها ، يصبح تحوّلها إلى حكومة تصريف أعمال أمرًا حتميًا لعدم وجود بديل لتسيير أعمال الوزارات ( ) . ٨ ا

٢.حل البرلمان: يعرف حق حل البرلمان على انهُ " إنهاء لولايته الدستورية قبل موعدها المحدد ، بهدف الاحتكام مجددًا والرجوع الى إرادة الشعب ، ورغم الانتقادات الموجهة لهذه الفكرة باعتبارها مساسًا بحقوق ممثلي الشعب ، إلا أن ضرورة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أسهمت في ترسيخها كأداة بيد السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية ( ).فمن المعروف أن النظام البرلماني يرتكز على ثقة البرلمان بالحكومة ، ومتى ما فُقدت هذه الثقة ، يُفترض زوال الحكومة تبعاً لذلك لكن لضمان استمرارية المرافق العامة ، تستمر الحكومة بصلاحيات مقيدة ومحدودة متحولةً بذلك إلى حكومة تصريف أعمال( ).

المطلب الثاني: اختصاصات حكومة تصريف الاعمال: تتحدد صلاحيات حكومة تصريف الأعمال على تسيير الأعمال اليومية ، فكل ما يندرج ضمن هذا النطاق يعد أساسًا لشرعية قراراتها ، بما معناه أن أي تصرف خارج هذا الإطار يُعد تجاوزًا للاختصاص وبالتالي يُفقد القرار شرعيته ، ولبيان هذه الصلاحيات بشكل أكثر دقة سوف نتناولها في الظروف العادية أولاً وفي الظروف الاستثنائية ثانياً وعلى فرعين كما مبين :

الفرع الأول: في الظروف العادية: تشتمل صلاحيات الحكومة المستقيلة الأعمال والقرارات الروتينية اليومية الضرورية لضمان استمرارية المرافق العامة فعلى سبيل المثال ، يتضمن ذلك شراء المواد الخام لمرفق صناعي أو تجاري، أو القرطاسية اللازمة للتعليم ، أو صرف رواتب الموظفين الشهرية وكما معتاد عليه ، أو تحصيل رسوم الخدمات والسلع المقدمة من المرافق المختلفة هذا يضمن سير العمل بالإدارات القائمة في هذه المرافق حيثُ يجب أن يتم تنفيذ الأعمال الروتينية اليومية التي تؤمن أستمرارية المرفق العام والتي يُعد التوقيع الوزاري عَليها أجراءً ضرورياً لأسباغ صفة الشرعية عليها من حيث جهة الاختصاص ( ) . نخلص مما تقدم الى أن حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاعتيادية تمارس أختصاصاتها وفقاً لنطاق ضيق يخرج من نطاق سلطتها الاختصاصات الخطيرة التي ترتب أثاراً أو أعباءً سياسية مرهقة للدولة منها اقتراح تعديل نصوص الدستور أو طلب حل البَرلمان ( ) . ٢ ٢ ٢

الفرع الثاني: في الظروف الاستثنائية: في حال تعرض البلاد لظروف غير طبيعية او استثنائية كحالة قيام الحرب او حالة التعرض للكوارث الطبيعية كالفيضان والزلازل، فأن التشريعات في هذه الاحوال تتعامل بمشروعية استثنائية تختلف عما هو معمول به في الظروف العادية، فتوسع من صلاحيات الادارة بصورة اكبر وتمنحها الحرية في التصرف حيثُ توسع من قدرة الإدارة على إصدار بعض القرارات من دون الحَاجة إلى عرضها على السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان أو أخذ الموافقات على أصدارها ( ) . ٢ ٣

وهذا ما نص عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١) تاسعاً / جـ " على تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد أثناء إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتُحدد هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور". وبشأن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال خلال الظروف الاستثنائية يرى بعض الفقهاء أن المسائل العاجلة والأعمال التي تتطلبها هذه الظروف تندرج ضمن تصريف الأعمال اليومية ، بينما يذهب رأي آخر إلى أن ما تتخذه الحكومة في الظرف الاستثنائي لا يُعد من تصريف الأعمال اليومية ، بل هو ممارسة لصلاحياتها دون أن تُثار مسؤوليتها السياسية ، و بما أن فكرة تصريف الأعمال تستبعد الأعمال التي تثير المسؤولية السياسية، فإنه يمكن لحكومة تصريف الأعمال مواجهة الظروف الاستثنائية، مما يمنحها اختصاصات أوسع مما تملكه في الظروف العادية أما عن طائفة الأعمال التي يمكن للحكومة ممارستها لمواجهة الظروف الاستثنائية ، فهي تشمل كل ما يستلزمه الظرف الاستثنائي وتتطلبه حالة الضرورة أو الخطر. ففي المجال الدستوري، يمكنها تنظيم الاستفتاءات، واقتراح مشاريع القوانين ، وحتى طلب حل البرلمان وفي المجال الإداري ، يحق لها إصدار القرارات اللائحية التنظيمية ، وقرارات التعيين ذات البعد السياسي ، والقرارات الاقتصادية المهمة ، وغيرها من القرارات التي تقتضيها ضرورة مواجهة الظرف الاستثنائي أو حالة الضرورة ( ) . ٢ ٤

المبحث الثالث: موقف الدساتير العراقية من حكومة تصريف الاعمال والرقابة القضائية عليها: ولغرض أستعراض موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الاعمال في دساتيره المتعاقبة ، وبحث الرقابة القضائية على اعمالها ، سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نفصل فيهما وكما يأتي :

المطلب الأول: موقف الدساتيرالعراقية من حكومة تصريف الاعمال: مر على تاريخ الدولة العراقية منذ تأسيسها ولحين قيام الدولة الفدرالية العديد من الدساتير المتلاحقة ، فمنذ تأسيسها وحتى قيام الدولة الفدرالية ، توالت الدساتير بدايةً بالقانون الأساسي لعام ١٩٢٥ تحت الحكم الملكي ، مرورًا بدستور ١٩٥٨ الذي حول النظام إلى جمهوري ، وصولًا إلى دستور ١٩٧٠ ، ما يميز هذه الدساتير أنها كانت مؤقتة أو انتقالية ، ولم تكن معبرة عن إرادة الشعب، مما أتاح للسلطة الحاكمة ممارسة نفوذ واسع دون فراغ سياسي ( ) . اما بعد تغيّر النظام الحاكم في ٢٠٠٣ فقد شكل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ حجر الأساس لنظام جمهوري نيابي فدرالي هذا القانون تناول سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء ، ورغم عدم ذكره الصريح لـ "حكومة تصريف الأعمال" ، إلا أنه نص على استمرار مجلس الوزراء في مهامه لمدة ثلاثين يومًا عند حل الحكومة لحين تشكيل حكومة جديدة ( ) . اما في الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ فقد نص المشرع صراحةً على نشوء حكومة تصريف الأعمال في المادتين ٦١ ثامناً منهُ والمادة ٦٤ في حالتي سحب الثقة وحل البرلمان . وبالرغم من وضوح الفرق بين حالتي سَحب الثقة وحَل البرلمان والمتمثل بتحديد المشرع مدة تصريف الاعمال في حال سحب الثقة ب٣٠ يوماً اما الحالة الثانية فقد تركها بدون تحديد مدة لحين تشكيل برلمان جديد لوجود البرلمان في حالة سحب الثقة ، إلا أن الواقع العملي في العراق أثبت صعوبة تشكيل حكومة ضمن المدة المحددة هذه ويرجع سبب ذلك إلى طبيعة النظام السياسي وتعدد القوى المؤثرة فيه ، كما تجلى بوضوح بعد استقالة حكومة عبد المهدي ( ) .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال: مما لا شك فيه ان للقضاء دوراً حيوياً على قرارات حكومة تصريف و بصفته الضمانة الأساسية لتطبيق الدستور يتوجب على الحكومة احترام الدستور والقانون خلال هذه الفترة ، وتتوزع الرقابة القضائية على قراراتها بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري ، وهو ما سيتم تفصيله لاحقًا.

اولاً: رقابة القضاء الدستور: يُعد مبدأ المشروعية الدستورية غير ذي فائدة دون وجود جزاءات تُطبق على الادارات المخالفة أذ إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي التأكيد العملي لسيادة الدستور وسموه على جميع القوانين الأخرى في الدولة ، وهي الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات ويتجسد القضاء الدستوري في العراق في المحكمة الاتحادية العليا هذه المحكمة التي أنشأت بموجب المادة ٤٤ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، و أكد على وجودها دستور ٢٠٠٥ في المادة ٩٢ منه وتمارس المحكمة الاتحادية مهامها بموجب المادة ٩٣ من الدستور والتي نصت على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي أولاً :- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ثانياً :- الفصل في القضايا التي تنشا عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والانظمة والتعليمات ، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشان، من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر

لدى المحكمة)[٩] . واستناداً[٢] الى النصوص الدستورية والقانونية بما فيها قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ فأن للمحكمة الاتحادية أختصاص النظر في الطعون المقدمة من الجهات المحددة دستورياً ما يتيح للمحكمة البت في دستورية القوانين والانظمة والتعليمات والاوامر والقرارات الصادرة عن حكومة تصريف الاعمال[٢] .

ثانياً: القضاء الإداري: تختص محكمة القضاء الاداري في العراق بمراجعة صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام ، وان القرارات التي تصدر عن حكومة تصريف الاعمال او عن اي حكومة تتنوع بين قرارات ادارية بحتة وأخرى تحمل في طياتها جوانب سياسية ومنها مايكون قراراً سياسياً بحتاً ، وهذه القرارات يمكن الطعن بها امام القضاء الاداري متى ماخَرجت عن نِطاق مبدأ المشروعية[٣] .

الخاتمة:

بعد وصولنا الى ختام بحثنا سوفَ نستعرضُ اهم ماتوصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات وكالتالي :

الاستنتاجات:

١. حكومة تصريف الأعمال هي سلطة تنفيذية مؤقتة تُنشأ لمعالجة القضايا العاجلة خلال المراحل الانتقالية أو الظروف الطارئة التي تمنع تشكيل حكومة دائمة ، وتقتصر صلاحياتها على الإجراءات الروتينية دون المساس بالقرارات الكبرى للدولة .

٢. ينبع الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال من ضرورة ضمان سير الخدمات العامة ، وقد يُحددها الدستور صراحةً في حالات معينة مثل استقالة الحكومة أو حل المجلس النيابي بالإضافة إلى ذلك، قد تتشكل هذه الحكومة بموجب تقاليد دستورية راسخة تمنح رئيس الجمهورية صلاحية تكليفها مؤقتًا .

٣. تختلف مهام حكومة تصريف الأعمال بين الحالة الاعتيادية والحالة الاستثنائية حيثُ تنحصر في الأوضاع الاعتيادية في ضمان استمرار الخدمات الأساسية للدولة ، بينما تتسع بشكل ملحوظ في الأزمات (الظروف الطارئة) لتشمل الإجراءات الضرورية للتعامل مع الموقف .

١. حصر الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادتين ٦١ و ٦٤ منه نشوء حكومة تصريف الأعمال على حالتين فقط وهما سحب الثقة من مجلس الوزراء أو حل البرلمان .

٢. تخضع اعمال حكومة تصريف الاعمال لنوعين من الرقابة هما رقابة قضائية دستورية تكون من ضمن صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا ، ورقابة أدارية يمارسها القضاء الاداري .

التوصيات

١. ندعو المشرع العراقي إلى صياغة تعريف جامع ومانع لحكومة تصريف الأعمال يركز على المهام التشغيلية العاجلة ويحد من صلاحياتها الكبيرة لضمان وضوح دورها المؤقت متجنبًا بذلك لأي التباس في نطاق عملها .

٢. من الضروري أن يفصّل القانون العراقي الصلاحيات الممنوحة لحكومة تصريف الأعمال بشكل لا يدع مجالًا للغموض منعاً للاجتهادات والتفسيرات الناشئة عن نقص التحديد .

٣. نوصي المشرع العراقي عند وضع الأطر الزمنية الدستورية الاخذ بنظر الاعتبار الواقع السياسي خصوصًا تلك المتعلقة بتشكيل الحكومات بعد الأزمات ، لضمان المرونة الكافية للتطبيق.

المصادر:

الكتب:

١. احمد عبد اللطيف ابراهيم، حل البرلمان، مكتبة القانونوالاقتصاد،الرياض،٢٠١١ .

٢. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري،دار الفكر العربي، القاهرة ،١٩٧٣.

٣. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦.

٤. محمد اشتيه، موسوعة المصطلحات والمفاهيم الفلسطينية، دار الجليل للنشر والدراسات والابحاث الفلسطينية، عمان، ٢٠١١.

٥. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء االداري،دار الجامعة الجديدة، االشكندرية، ٢٠٠٦.

البحوث والمقالات:

١. محي الدين الشحيمي، حكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها، مقال متاح على موقع الكلمة اون لاين الاخباري انظر:

https://alkalimaonline.com/newsdet.aspx?id=٤٣١٦٨١

٢. امل عبدالهادي مسعود، حكومة تصريف الاعمال مفهومها وصلاحياتها، مقال متاح على موقع مؤسسة دام برس الالكترونية، انظر في:

https://www.dampress.net/mobile/?page=show_det&category_id=٤٨&id=٧١٦٦٦

٣. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الاعمال في العراق عملاً وتشريعا، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، العدد٦٣(الجزء الثاني).

٤. عصام حاتم السعيدي، حكومة تصريف الاعمال في الدستور العراقي(دراسة مقارنة)، مجلة القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١.

٥. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الالكتروني:

https://www.radionawa.com/wtar-detail.aspx?jimare=٢٨٣

٦. سفيان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدودممارستها صلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد(١٩)، العدد(٦٦)، ٢٠١٨.

٧. مجيد مجهول درويش، ضمانات مبدأ سير المرفق العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٤.

٨. ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لحكومة تصريف الاعمال في ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد(٦)، العدد(١) الجزء الاول،٢٠٢١.

٩. غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الاعمال ،اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين،٢٠١٠.

الهوامش

[1] .محمد اشتيه، موسوعة المصطلحات والمفاهيم الفلسطينية، دار الجليل للنشر والدراسات والابحاث الفلسطينية، عمان، ٢٠١١،ص٢٨٧.

[2] .امل عبدالهادي مسعود، حكومة تصريف الاعمال مفهومها وصلاحياتها، مقال متاح على موقع مؤسسة دام برس الالكترونية، انظر في: https://www.dampress.net/mobile/?page=show_det&category_id=48&id=71666

[3] .محي الدين الشحيمي، حكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها، مقال متاح على موقع الكلمة اون لاين الاخباري انظر: https://alkalimaonline.com/newsdet.aspx?id=431681

[4] . عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦،ص٣٦.

[5] .المادة (٦١/ثالثاً/د) من دستور العراق ٢٠٠٥.

[6] .عصام حاتم السعيدي، حكومة تصريف الاعمال في الدستور العراقي(دراسة مقارنة)، مجلة القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١، ص٥٩١.

[7] .عصام حاتم السعيدي، مصدر سابق، ٥٩٢.

[8] .علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.radionawa.com/wtar-detail.aspx?jimare=283

[9] .امل عبد الهادي مسعود، مصدر سابق، انظر: https://www.dampress.net/mobile/?page=show_det&category_id=48&id=71666

[10] .سفيان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدودممارستها صلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد(١٩)، العدد(٦٦)، ٢٠١٨، ص٩٣.

[11] .مجيد مجهول درويش، ضمانات مبدأ سير المرفق العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص١٢.

[12] .سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري،دار الفكر العربي، القاهرة ،١٩٧٣،ص١٧٧.

[13] .سفسلن بأكراد ميسروب، مصدر سابق ص٩٦.

[14] . نفس المصدر، ص٩٧.

[15] غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الاعمال ،اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة ،٢٠١٠،ص٣٣.

[16] . سيفان بأكراد ميسروب، مصدر سابق،ص٩٩.

[17] .المادة(٦) /اولاً/ج من قانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاثة في العراق.

[18] .زهراء عبد الحافظ حسن، مصدر سابق، ص٤٥٥.

[19] .احمد عبد اللطيف ابراهيم، حل البرلمان، مكتبة القانون والاقتصاد،الرياض،٢٠١١،ص١١.

[20] .زهراء عبد الحافظ، مصدر سابق،ص٤٥٧.

[21] .غسان لعيبي مناتي مصدر سابق،ص١٦.

[22] .نفس المصدر ص١٨ وما بعدها.

[23] . محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري،دار الجامعة الجديدة، االشكندرية، ٢٠٠٦ ،ص٢١١.

[24] .غسان لعيبي مناتي، مصدر سابق، ص٢٣ ومابعدها

[25] .زهراء عبد الحافظ ، مصدر سابق،٤٥٧.

[26] .المادة (٤٠) من قانون ادارة الدزلة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

[27] .زهراء عبد الحافظ، مصدر سابق ،٤٦٢.

[28] .ختام حمادي محمود، مصدر سابق، ٣٤٤.

[29] .نفس المصدر، ص٣٤٥.

[30] .عصام حاتم السعيدي، مصدر سابق،ص١٦٥.