Ashur Journal of Legal and political Sciences (AJLSP) is published by the Iraqi Association for Legal Sciences
ISSN: 3005-3269, Vol 3(No.2), pages: 270 - 297 (2026)
https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

Administrative Oversight over Caretaker Governments

Lecturer Doctor . Najm Abed Adhab
University of Thi-Qar – College of Physical Education and Sports Sciences , najm.adhab@utq.edu.iq

ARTICLE INFORMATION

Received: 6 Mar 2026
Accepted: 15 Mar 2026
Published:1 Jun 2026

Keywords:

- Government
- Administrative Oversight
- Conduct of Business
- Competences.

ABSTRACT

The continuity of public affairs management is one of the fundamental pillars of government, which necessitates its existence and the exercise of its powers without interruption. However, political and constitutional systems face specific periods of constitutional challenge, leading to the formation of a caretaker government with narrow powers limited to current and necessary matters. In this research, we have clarified the concept of a caretaker government, provided a definition of a caretaker government that regulates its formation and the importance of this government, and explained the self-regulation of administrative oversight over it as a pivotal regulatory mechanism to ensure its adherence to the limits of its temporary mandate. We have also examined the means of activating administrative oversight and its resulting effects. We have reviewed the available means of activating administrative oversight for the administration in monitoring the performance of the caretaker government, including internal and external oversight, and the resulting effects of this oversight, whether related to correcting violations, limiting abuse of power, or enhancing the efficiency of executive performance during the temporary phase. It concluded with a set of recommendations, the most important of which is to define the constitutional framework for the powers of a caretaker government precisely, in order to avoid any ambiguity that may hinder the work of oversight or lead to exceeding its temporary powers, as well as closing constitutional and legislative gaps and establishing effective oversight rules

© 2024 , This is an open access article under the cc BY-NC-ND license http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

مجلة آشور للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن الجمعية العراقية للعلوم القانونية
المجلد الثالث (العدد الثاني)، الصفحات: 270 – 297، (2026) ISSN: 3005-3269
https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال

م. د. نجم عبد عذاب
جامعة ذي قار ـ كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة ، najm.adhab@utq.edu.iq

معلومات المقالة

تاريخ الاستلام : ٦ اذار ٢٠٢٦
تاريخ القبول :١٥ اذار ٢٠٢٦
تاريخ النشر : ١ حزيران ٢٠٢٦

الملخص

يعتبر استمرار إدارة الشؤون العامة من الركائز الاساسية التي تقوم بها الحكومة ،وهو ما يستوجب وجودها وهي تمارس صلاحياتها دون انقطاع الا ان النظم السياسية والدستورية تواجه في فترات محددة سندها الدستوري فتتحول الى حكومة تصريف الاعمال ذات صلاحيات ضيقة تقتصر على المسائل الجارية والضرورية ، وقد بينا في البحث توضيح مفهوم حكومة تصريف الأعمال وبيان تعريف حكومة تصريف الاعمال الذي ينظم قيامها واهمية هذه الحكومة ،وتوضيح ذاتية الرقابة الإدارية عليها باعتبارها آلية تنظيمية محورية لضمان التزامها بحدود ولايتها المؤقتة، وكذلك على وسائل تفعيل الرقابة الإدارية و الاثار المترتبة عليها ، إذ استعرضنا وسائل تحريك الرقابية الإدارية المتاحة للإدارة في متابعة أداء حكومة تصريف الأعمال، بما يشمل الرقابة الداخلية والخارجية، وما هي الآثار المترتبة على تلك الرقابة، سواء ما يتعلق بتصويب المخالفات أو الحد من الانحراف بالسلطة أو تعزيز كفاءة الأداء التنفيذي خلال المرحلة المؤقتة. وانتهت بجملة من التوصيات من اهمها تحديد الإطار الدستوري لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال بصورة دقيقة، لتفادي أي غموض قد يعرقل عمل الرقابة أو يؤدي إلى تجاوز الاختصاصات الموقتة لها ،وكذلك سد الثغرات الدستورية والتشريعية وترسيخ قواعد رقابية فعّالة .

الكلمات المفتاحية:

- الحكومة
- الرقابة الادارية
- تصريف الاعمال
- الاختصاصات

© 2024 , This is an open access article under the cc BY-NC-ND license http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

المقدمة

تعد حكومة تصريف الأعمال نتيجة طبيعية لاستمرارية الدولة وضمان سير المرافق العامة خلال الفترات الانتقالية بين الحكومات المنتخبة، وعلى الرغم من طبيعتها المؤقتة فإن هذه الحكومة تتحمل مسؤوليات كبيرة تتعلق بتنفيذ السياسات العامة وإدارة الموارد الحكومية والحفاظ على استقرار الأجهزة الإدارية ، وقدرة الرقابة الإدارية على متابعة الأداء وضمان التزام حكومة تصريف الاعمال بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومنع الانحرافات وحماية حقوق المواطنين والمصالح العامة، كما تعمل الرقابة الإدارية على تقويم الإجراءات الإدارية وتحقيق الشفافية والمساءلة ما يسهم في تعزيز الثقة العامة في الإدارة، ومع التطور المستمر للمهام الحكومية يظهر تحدي التوفيق بين محدودية الاختصاصات لحكومة تصريف الأعمال وضرورة استمرار الرقابة الإدارية لضمان حسن سير المرفق العام وهذا ما يفرض دراسة دقيقة لأدوات الرقابة الإدارية وآلياتها وفعاليتها.

اولا/ أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من الحاجة إلى تقييم مدى فاعلية الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الأعمال، من الناحية النظرية والعملية وكالاتي :

1.الأهمية النظرية

تنبع هذه الأهمية كونه يعمق الفهم القانوني لطبيعة حكومة تصريف الأعمال وحدود اختصاصها في ضوء مبدأ الشرعية الدستورية، ويطور مفهوم الرقابة الإدارية بوصفها أداة لضبط السلطة التنفيذية ، فضلاً عن إسهامه في إثراء الدراسات القانونية بشأن توازن السلطات خلال مدة حكومة تصريف الاعمال .

2.الأهمية العملية

تتجلى الأهمية العملية في دور الرقابة الإدارية في منع تجاوز حكومة تصريف الأعمال لاختصاصاتها وضمان حماية المال العام وتعزيز الشفافية، وسد الفراغ الرقابي عند غياب رقابة مجلس النواب ، بما يحافظ على استقرار الإدارة العامة ويعزز ثقة المواطنين باستمرار خضوع العمل الحكومي للضوابط القانونية.

ثانيا / الاشكالية :

تمثل حكومة تصريف الأعمال إطارًا قانونيًا مؤقتًا يضمن استمرار العمل الإداري للدولة بين فترات الحكومة المنتخبة، إلا أن طبيعتها الانتقالية ومحدودية اختصاصاتها تثير تحديات قانونية وإدارية تتعلق بكفاءة الأداء وضمان سير المرفق العام بانتظام لذلك تبرز أهمية دراسة الرقابة الإدارية على هذه الحكومة لمعرفة مدى التزامها بالقوانين والأنظمة والتعليمات وحماية حقوق المواطنين وضمان الشفافية والمساءلة في جميع أعمالها ،وهنا تثار جملة من التساؤلات البحثية؟

1. ما مدى فاعلية الرقابة الإدارية في ضمان الالتزام القانوني وحسن سير المرفق العام خلال فترة حكومة تصريف الأعمال؟
2. ما الأدوات القانونية والآليات الرقابية المتاحة لمتابعة الأداء الإداري لحكومة تصريف الاعمال ؟
3. ماهي الجهات التي تقوم بهذه الرقابة ؟ وماهي الاثار التي تترتب عليها؟

ثالثا/ أهداف البحث :

يرمي هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف ومنها:

1. بيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال والأساس الدستوري والقانوني لقيامها.

2. توضيح طبيعة الرقابة الإدارية التي تمارس على حكومة تصريف الأعمال ، وتحليل الوسائل القانونية والإدارية المتاحة لتفعيل الرقابة على أداء حكومة تصريف الأعمال.

3. تحليل الوسائل القانونية والإدارية المتاحة لتفعيل الرقابة على أداء حكومة تصريف الأعمال، و بيان الآثار القانونية المترتبة على ممارسة الرقابة الإدارية في تصحيح المخالفات وضمان عدم تجاوز الحكومة المؤقتة لاختصاصاتها، ومنع إساءة استعمال السلطة.

رابعا / فرضية البحث:

يمكن صياغة فرضيات البحث بالشكل الآتي:

1. تسهم الرقابة الإدارية الفعّالة في ضمان التزام حكومة تصريف الأعمال بحدود صلاحياتها المؤقتة وعدم تجاوزها لاختصاصاتها الدستورية.

2. إن غياب تحديد دستوري وتشريعي دقيق لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال يؤدي إلى إضعاف آليات الرقابة الإدارية وإمكانية إساءة استعمال السلطة.

3. تؤدي تفعيل وسائل الرقابة الإدارية الداخلية والخارجية إلى تعزيز كفاءة الأداء التنفيذي خلال المرحلة الانتقالية.

خامسا/ منهاج البحث:

يعتمد هذا البحث في موضوع الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال على المنهج الوصفي والتحليلي، إذ نقوم من خلال المنهج الوصفي بعرض الإطار الدستوري والقانوني المنظم لعمل حكومة تصريف الأعمال في العراق، وبيان صور ووسائل الرقابة الإدارية المقررة عليها في ضوء أحكام الدستور العراقي لسنة 2005 والقوانين ذات الصلة.

أما المنهج التحليلي فيهدف إلى تحليل النصوص القانونية والممارسات العملية لتحديد مدى فاعلية الرقابة الإدارية في ضبط أداء حكومة تصريف الأعمال، وبيان أوجه القصور والتحديات التي تواجه تطبيقها، وصولاً إلى نتائج واقتراحات إصلاحية تعزز مبدأ الشرعية والتوازن بين السلطات في هذه المرحلة .

سادسا/ هيكلية البحث:

قسمت هيكلية البحث الى مبحثين تضمن المبحث الأول ماهية حكومة تصريف الاعمال ، وقد تم تقسيمه الى مطلبين، الأول نتناول فيه مفهوم حكومة تصريف الاعمال والثاني نوضح فيه ذاتية الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال ، اما المبحث الثاني فقد تضمن وسائل تحريك الرقابة الإدارية والاثار المترتبة عليها ومن خلال مطلبين هما وسائل الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال والثاني نستعرض فيه الاثار المترتبة للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال ، وقد انتهت الدراسة الى خاتمة تضمنت ما توصلنا اليه من الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

ماهية حكومة تصريف الاعمال

تعد حكومة تصريف الأعمال من الظواهر الدستورية والإدارية البارزة، لارتباطها بمبدأ استمرارية المرافق العامة في حالات الفراغ أو التعثر الحكومي وتمتاز بطابعها الانتقالي المؤقت وبـ تقييد اختصاصاتها في نطاق الأعمال الضرورية دون القرارات الجوهرية أو الاستراتيجية مع خضوعها لرقابة مجلس النواب والقضاء والإدارة ضماناً لعدم تجاوز حدود التفويض الدستوري الممنوح لها وبناءً على ذلك، ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول لبيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال، والثاني لبحث ذاتية الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال وهي كالاتي :

المطلب الأول

مفهوم حكومة تصريف الاعمال

يعتبر مصطلح "تصريف الأعمال" من المفاهيم القانونية التي يعتريها قدر من الغموض ولا سيما أن غالبية الدساتير لم تُقدم تعريفاً صريحاً له ومن ثم فإن الإحاطة الدقيقة بهذا المصطلح تتطلب الرجوع إلى ما استقر عليه الفقه الدستوري والاجتهادات القضائية والتشريعات ذات العلاقة لبيان مدلوله وحدود تطبيقه، وتبرز أهمية حكومة تصريف الأعمال في كونها آلية انتقالية تضمن استمرارية المرافق العامة وتمنع حدوث فراغ سياسي بما يحول دون اتخاذ قرارات جوهرية من سلطة تنفيذية غير مكتملة التفويض النيابي وعليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الأول تعريف حكومة تصريف الاعمال، اما الفرع الثاني نتعرض فيه الى اهمية حكومة تصريف الاعمال وهي كالاتي :

الفرع الأول

تعريف حكومة تصريف الاعمال

من اجل الوصول إلى تعريف الى حكومة تصريف الأعمال لابد من التعرض لبيان التعريف التشريعي والقضائي والفقهي وهي وكالآتي:

أولاً: التعريف التشريعي: لم تورد التشريعات العراقية تعريفاً صريحاً لمفهوم حكومة تصريف الأعمال إذ خلا دستور جمهورية العراق لعام2005 من أي تعريف مباشر يمكن الركون إليه في هذا الشأن، واكتفى بالإشارة إلى المصطلح ضمن إطار تصريف الأمور اليومية[1].

وقد ورد هذا المصطلح في المادة (61/ ثامناً/د) من الدستور، التي نصت على أن: "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76)، كما أعادت المادة (64/ ثانياً) التأكيد على هذا المعنى عند حل مجلس النواب اذ يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة[2].

ويفهم من ذلك أن المشرع العراقي استخدم مصطلح" تصريف الأمور اليومية بدلاً من حكومة تصريف الأعمال"، انسجاماً مع الطبيعة البرلمانية للنظام العراقي القائم على ثنائية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

ومن ثم فإن صلاحيات تصريف الأعمال تنحصر في مجلس الوزراء ورئيسه دون رئيس الجمهورية وتقتصر على الأعمال اليومية اللازمة لضمان استمرار المرافق العامة دون اتخاذ قرارات استراتيجية أو سياسية بعيدة المدى[3].

وقد عزّز هذا الاتجاه النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 المعدل الذي عرف تصريف الأمور اليومية بأنها: "القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي تضمن استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولا تشمل اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر"[4].

اما بشان العلاقة بين الرقابة البرلماني وحكومة التصريف الاعمال فقد تضمن قرار المحكمة الاتحادية العليا في لسنة 2022 ، أن الرقابة البرلمانية هي اساس شرعيه الحكومة وفق المادة (61) من الدستور

-عند حل مجلس النواب تنتفي الرقابة الفعلية (لعدم وجود سلطه سحب الثقة)

- تصبح الرقابة شكليه او مجرده من الجزاء [5].

وبذلك فان المحكمة اوضحت ان حل البرلمان يؤدي الى تعطيل ادوات الرقابة، وخاصه سحب الثقة مما يجعل الحكومة غير خاضعه للرقابة الحقيقية، وبالتالي تتحول الى حكومة تصريف اعمال محدودة الصلاحية.

ثانيا : التعريف القضائي :على الرغم من قلة الأحكام القضائية التي تناولت مفهوم حكومة تصريف الأعمال بصورة مباشرة، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد اشارت الى هذا المفهوم من خلال عدد من قراراتها، فقد أشارت المحكمة في قرارها رقم (14/ اتحادية / إعلام /2015) إلى أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء يستمرون في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس وزراء جديد وفقاً لأحكام الدستور، وهو ما يُعدّ تأكيداً لدور الحكومة المؤقتة في ضمان استمرارية العمل الإداري للدولة دون انقطاع[6].

وفي خطوة أكثر وضوحاً أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها الصادر بتاريخ 2022/5/15 بناءً على طلب تفسير موجه من رئيس الجمهورية بخصوص المادة (64/ ثانياً) من الدستور، لتحديد المقصود بعبارة الأمور اليومية وحدود صلاحيات حكومة تصريف الأعمال وقد عرفت المحكمة بموجب ذلك القرار حكومة تصريف الأمور اليومية بأنها "الحكومة التي تتوسط بين مرحلتين، الأولى تكون فيها الحكومة مستقيلة أو بحكم المستقيلة، والثانية مرحلة تشكيل الحكومة الجديدة، إذ تقتصر صلاحياتها على إدارة الشؤون اليومية للدولة ضماناً لاستمرار المرافق العامة دون تعطيل"[7] ، نلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا قد بينت أن هذه الحالة تتحقق في صورتين هما

الاولى سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء وفقاً للمادة (61/ ثامناً / أ و ب) من الدستور، والثانية حل مجلس النواب استناداً إلى المادة (64/ أولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين تُعدّ الحكومة مستقيلة بحكم القانون وتواصل تصريف الأمور اليومية حتى تشكيل الحكومة الجديدة.

ثالثا: التعريف الفقهي هناك عدد من الفقهاء أعطوا تعريف لحكومة تصريف الاعمال منها إذ عرفت بأنها الحكومة التي تتحول من حكومة اعتيادية بكامل صلاحياتها إلى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود استمرار عمل الحكومة بحدوده الإدارية، نتيجة الممارسة دستورية اعتيادية ناتجة عن حقيقة سياسية جديدة، هذه الممارسة الدستورية نتجت، أما الاستقالة الحكومة أو بإقالتها، أو كونها بحكم المستقيلة [8].

كما وعرفها كذلك الفقيه الفرنسي (أودن) بأنها حكومة تمارس الأعمال الاعتيادية اليومية والاستثنائية حفاظاً على استمرار المرافق العامة ، وسايره في ذلك الفقيه (فالين) اذ ذهب إلى القول أنها "الحكومة التي تستطيع اتخاذ جميع التدابير عدا تلك التي تثير المسؤولية أمام السلطة المعبرة عن رأي الشعب أي البرلمان [9]ومن الملاحظ على التعاريف السابقة انها لم تبين حالات قيام حكومة تصريف الأعمال والمدة الزمنية التي ينتهي بها أجل هذه الحكومة.

ومن خلال ما تقدم يمكن تعريف حكومة تصريف الأعمال بأنها (الحكومة التي تنشأ إما بصورة طبيعية نتيجة انتهاء المدة الدستورية المقررة لها، وإما بصورة استثنائية بفعل أزمة سياسية تؤدي إلى سحب الثقة البرلمانية عنها، أو بسبب حل البرلمان وما يترتب عليه من تحوّل الحكومة القائمة إلى حكومة محدودة الصلاحيات)، وتتولى هذه الحكومة إدارة الشؤون اليومية للدولة في الأوضاع العادية ضمن نطاق ضيق ومقيد، على أن تمنح عند الضرورة الصلاحيات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية مع خضوعها في جميع الأحوال للرقابة السياسية والقضائية والإدارية اذا ما تجاوزت الحدود الدستورية المرسومة لها.

الفرع الثاني

أهمية حكومة تصريف الاعمال

تمثل حكومة تصريف الأعمال آلية دستورية واستثنائية تلجأ إليها الدولة لضمان استمرارية السلطة التنفيذية عند حدوث فراغ سياسي مؤقت، سواء بسبب انتهاء ولاية الحكومة أو استقالتها أو حلّ البرلمان، وقد شكل هذا النظام ضرورة دستورية وعملية في العراق بعد عام 2005، لارتباطه بظروف عدم الاستقرار الحكومي وكثرة التحولات السياسية، وتكمن أهمية هذا النوع من الحكومات في منع تعطيل أجهزة الدولة، وضمان تشغيل المرافق العامة، والمحافظة على سيادة القانون خلال الفترة الانتقالية وهي كالاتي:

أولا: ضمان استمرارية المرافق العامة والخدمات الأساسية: يُعد مبدأ استمرارية المرفق العام من المبادئ المستقرة في الفقه الإداري إذ لا يجوز أن تتوقف خدمات الدولة الحيوية مهما كانت الظروف السياسية في الدولة وفي العراق اذ تعتمد حياة المواطنين بصورة مباشرة على الخدمات الحكومية الكهرباء، الماء، الصحة، الأمن ويعد هذا الهدف هو الأساس الجوهري لبقاء الحكومة في مهامها مؤقتا، إذ لا يمكن ترك الوزارات بلا إدارة تنفيذية مسؤولة يعهد إليها تنفيذ الأعمال اليومية[10] .

ثانيا: .منع الفراغ الإداري والسياسي :تشير التجارب الدستورية الحديثة إلى أن أخطر ما قد تواجهه الدول هو الفراغ التنفيذي، الذي يؤدي إلى العديد من المخاطر منها اضطراب عملية اتخاذ القرار داخل مؤسسات الدولة و تعطيل الوزارات والهيئات و توقف المشاريع الحكومية لعدم توقيع الأوامر الإدارية و ضعف قدرة الدولة على فرض القانون[11]، ونلاحظ في العراق تُعدّ هذه الإشكالية أكثر خطورة بسبب الطبيعة المعقدة للمشهد السياسي وتعدد مراكز التأثير وهنا تظهر أهمية حكومة تصريف الأعمال كضمانة لمنع انهيار أو اختلال التوازن المؤسسي.

ثالثا: تيسير الانتقال السلمي للسلطة: يمثل الانتقال السلمي للسلطة أحد المؤشرات الرئيسة على استقرار النظام السياسي وتؤدي حكومة تصريف الأعمال دورا محوريا في تحقيق ذلك من خلال إدارة شؤون الدولة إلى حين تشكيل حكومة جديدة المنتخبة من قبل الشعب و توفير الوقت اللازم للمفاوضات السياسية وتشكيل الكتل النيابية الأكبر و دعم

العملية الانتخابية أو التشاورية دون التدخل فيها، وبذلك تعمل حكومة تصريف الأعمال كجسر دستوري وقانوني بين حكومتين، يضمن الانتقال السلس دون اضطرابات وهذا ما اشارت له المادة (6) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 [12].

رابعا: استمرار المسؤولية القانونية والرقابة على أعمال حكومة تصريف الاعمال: على الرغم من الاختصاصات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال، فإن مسؤوليتها القانونية تبقى قائمة و تستمر المسؤولية الجنائية في حال ارتكاب جرائم وظيفية وتستمر المسؤولية الإدارية أمام القضاء الإداري عن أي قرار مخالف للقانون وتستمر المساءلة السياسية عند عودة البرلمان إلى الانعقاد[13].

يتضح مما سبق أن أهمية حكومة تصريف الأعمال في العراق تتجلى في كونها آلية دستورية أساسية لضمان الاستقرار المؤسسي وحماية المرافق العامة وصون المشروعية الدستورية خلال الفترات الانتقالية وتعكس هذه الأهمية حاجة الدولة إلى نظام يوازن بين استمرارية الحكم والحدّ من صلاحيات الحكومة المؤقتة بما يمنع انحرافها عن التفويض المحدود الممنوح لها وتمثل حكومة تصريف الأعمال أحد مظاهر النضج الدستوري التي تحمي الدولة من الاضطرابات خلال التحولات السياسية.

المطلب الثاني

ذاتية الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال

تعد الرقابة الإدارية إحدى الأدوات الجوهرية التي تضمن حسن سير العمل الحكومي واستمراريته في إطار سيادة القانون، فهي تمثل آلية لضبط أداء الأجهزة التنفيذية وضمان توافقه مع المصلحة العامة، ويزداد النقاش حول نطاق هذه الرقابة عندما تكون السلطة التنفيذية في وضع استثنائي كما هو الحال في حكومة تصريف الأعمال التي تتولى إدارة الشؤون العامة خلال مرحلة انتقالية يفرضها غياب حكومة كاملة الصلاحيات ، فهذه الحكومة بحكم طبيعتها المؤقتة والمحدودة الاختصاصات تبقى خاضعة لمبدأ الرقابة الإدارية شأنها شأن أي تشكيل حكومي آخر.

وعليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الأول خصائص حكومة تصريف الاعمال ، اما الفرع الثاني نستعرض فيه خضوع حكومة تصريف الاعمال للرقابة الإدارية وهي كالاتي :

الفرع الأول

خصائص حكومة تصريف الاعمال

تتمتع حكومة تصريف الأعمال بمجموعة من الخصائص نوردها وفقا الاتي :

اولا - حكومة مؤقتة: ونقصد بكونها مؤقتة يستمر عمرها القانوني لفترة محددة من الزمن، وهذا التأقيت محدد بموجب الدستور، وعادة ما يكون مدة لا تزيد على (٣٠) يوماً، وهذا ما اشارت اليه المادة (٦١ / ثامناً د) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠5[14].

ثانيا - **حكومة انتقالية** : ونقصد بكونها حكومة انتقالية لأنها تمثل حالة انتقال الى حكومة جديدة فهي حلقة وصل [15] بين الحكومتين وهذا ما اشار اليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، اذ جاء في المادة (٦١ / ثامنا / د) عبارة ((... الى حين تأليف مجلس وزراء جديد...)). وكذلك ما اشارت اليه المادة (٦٤ / ثانياً)، بقولها : ((يدعو رئيس

الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد ...)) وهذه الانتخابات تمثل انتقال الى حكومة جديدة للبلاد.

ثالثا- حكومة استثنائية: الأصل أن الحكومة الجديدة المنتخبة تأتي عن طريق تكليف رئيس الجمهورية المشرح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وعلى أساس هذا التكليف يتم تشكيل الكابينة الوزارية [16] ، بينما حكومة تصريف الاعمال هي حكومة فعليه خرجت من رحم النصوص القانونية وهي عبارة عن حالة قانونية يتم الاعتراف بها لسد الفراغ الحاصل في الحياة الدستورية، تمهيداً لتشكيل حكومة جديدة تنتج عن عملية دستورية طبيعية.

رابعا- حكومة ناقصة الاختصاصات: ونقصد بذلك أن هذه الحكومة لا تقوم بالأمور المستقبلية أو المصيرية أو الأمور التي تقوم بها الحكومة المنتخبة، بل أن اختصاصاتها تدور مع طبيعتها بكونها حكومة ناقصة الاختصاصات ويقتصر دورها على تصريف الأمور اليومية فقط ولم يحدد الدستور معيار الأمور اليومية التي تقوم هذه الحكومة بتصريفها ولكن المعيار المتبع هو عدم قيام هذه الحكومة بتصرفات لها نتائج سياسية او ترتيب الزامات واعباء على الدولة أو أن تأخذ التصرفات صورة التصرفات العادية كالامتناع عن القيام بأعمال لم تبدأ بها بعد او الأعمال التي تؤثر على عمل الحكومة القادمة والتوقف عن أتخاذ قرارات تخص السياسة الخارجية، أما القضايا العاجلة التي يقدرها مجلس الوزراء فمن الممكن أن تدخل ضمن تصريف الأمور اليومية ولا يشملها الحظر [17].

الفرع الثاني

خضوع حكومة تصريف الاعمال للرقابة الإدارية

ذهب جانب من الفقه إلى القول بإخضاع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة الرئاسية وذلك انطلاقا من كون رئيس الدولة هو حاكم بين السلطات وهو ما يشكل الأساس الدستوري للرقابة الرئاسية على أعمال الحكومة[18].

أما في الأنظمة البرلمانية فالأمر مختلف إلى حد ما، إذ تنتج الرقابة الرئاسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال من خلال لزوم التوقيع المجاور لرئيس الدولة مع توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المختص في الحالات التي يقتضي فيها القانون وجود مثل هذا التوقيع، وفي غير ذلك من الحالات فإن الرقابة الرئاسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال تكاد تكون منعدمة ، إذ يمكن لرئيس الدولة أن يلفت انتباه الوزير المختص أو الحكومة ككل إلى أن مشروع القرار الذي تنوى الحكومة إصداره بعد التوقيع المجاور الرئيس الدولة يخرج عن نطاق المهام الدستورية لحكومة تصريف الأعمال، وتكون الحكومة هنا أمام أحد خيارين [19].

الخيار الأول: إما أن تنصاع حكومة تصريف الأعمال ممثلة في رئيس الوزراء، أو في الوزير المختص، وتعدل القرار المزمع إصداره بما يتوافق مع صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، بل قد ترى الحكومة أنه من الأفضل لها أن ترجى إصدار هذا القرار حتى انتخاب حكومة كاملة الصلاحيات فتتولى هي إصداره، وتتحمل المسئولية السياسية عن تبعاته، وتكون هنا الرقابة الرئاسية قد حققت فاعليتها، ويحقق دوره الرقابي عنصري الثبات والاستقرار في الدولة من خلال تقديم النصائح والاستشارات التي يقدمها للوزراء منفردين، أو الأعضاء الحكومة مجتمعة [20]

الخيار الثاني: هو الذي يمكن أن تواجهه الحكومة فيتمثل في رفضها الانصياع إلى توجيهات رئيس الدولة وهو ما شكك في فاعلية الرقابة الرئاسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال، بل القول بعدم فاعلية هذه الرقابة الإدارية

الرئاسية على الإطلاق، ويمكننا القول في هذا المقال أن سلطة رئيس الدولة في التوجيه تتوقف على مركز رئيس الدولة في نظام الحكم، ومتطلباته الدستورية فإذا كان رئيس الدولة له قدر من الصلاحيات في إصدار قرارات حكومة تصريف الأعمال فهذا يمنح رئيس الحكومة سنداً لإعمال سلطته في الرقابة والتوجيه، أما إذا كان الدستور قد ركز الصلاحيات في يد رئيس الحكومة، لا في يد رئيس الدولة، كما كان عليه الحال في ظل القانون الفرنسي الصادر في ١٩٤٥ ، الذى ركز معظم صلاحيات رئيس الدولة في يد رئيس الحكومة، فتكون سلطات رئيس الدولة هنا سلطات شرفية [21].

وبناءً على ما تقدّم، فإن إخضاع حكومة تصريف الأعمال للرقابة الإدارية ينسجم مع مبادئ دولة القانون ويعزز مبدأ المسؤولية والمساءلة، ويحافظ على انتظام المرافق العامة ويمنع الانحراف بالسلطة مما يجعل هذا الاتجاه هو الأقرب للصحة والاتساق مع التجارب الدستورية المقارنة.

المبحث الثاني

وسائل تحريك الرقابة الإدارية والاثار المترتبة عليها

تعد الرقابة الإدارية إحدى الأدوات الجوهرية في النظام الدستوري والقانوني لضمان خضوع السلطة التنفيذية المبادئ الشرعية وسيادة القانون، وتزداد أهمية هذه الرقابة في ظل وجود حكومة تصريف الأعمال التي تتسم بحدود ضيقة في صلاحياتها ومهامها الاستثنائية، إذ تنحصر غالبا في تسيير الأمور الجارية دون اتخاذ قرارات جوهرية قد تؤثر على التوجهات المستقبلية للدولة، وعليه تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول : الجهات المخولة في تحريك الرقابة الإدارية ، اما المطلب الثاني نستعرض فيه الاثار المترتبة للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال وهي كالاتي :

المطلب الأول

وسائل تحريك الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال

تتنوع الوسائل المخولة بالرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال ، فقد تكون الجهة المختصة بالرقابة هي الإدارة ذاتها ، أو السلطة العليا التي تخضع لها تلك الإدارة، وتسمى الرقابة في هذه الحالة الرقابة الداخلية، وقد تكون الجهة المختصة هي جهة مستقلة ، وتسمى الرقابة الخارجية وعلى ضوء ذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول الرقابة الإدارية الداخلية بينما يتعلق الفرع الثاني بالرقابة الإدارية الخارجية وكالاتي :

الفرع الأول

الرقابة الإدارية الداخلية

ان الرقابة الإدارية الداخلية تتقرر من دون حاجة لوجود نص قانوني، اذ تعد هذه الرقابة واحدة من الوظائف الأربع التي تتكون منها العملية الإدارية، وهذه الوظائف تتمثل بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ، وان القائم بالرقابة الداخلية يمتلك صلاحية الغاء أو تعديل أو سحب القرار غير المشروع وهي من الصلاحيات التي يمتلكها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين، ويمكن ملاحظة تلك الصلاحيات بشأن القرارات التي تتخذها الإدارة ، وعليه سنقسم هذا

الفرع الى نقطتين نتناول في النقطة الأولى الرقابة الذاتية لحكومة تصريف الاعمال على اعمالها ، اما النقطة الثانية نتناول فيها رقابة الحكومة اللاحقة على اعمال حكمة تصريف الاعمال وهي كالاتي :

أولا : الرقابة الذاتية لحكومة تصريف الاعمال على اعمالها : هي الطريقة التي تقوم بها الحكومة في مراقبة نفسها بنفسها ، فهي رقابة تتم بسهولة وتتمايز بإمكانية إصلاح الأخطاء أولاً بأول، وهي بالوقت نفسه رقابة ملائمة تستطيع الحكومة من خلالها إلغاء القرار غير المشروع أو استبداله أو وقف اتخاذه في حال تبين لها انه مخالف للقانون قبل اتخاذه[22].

إن الرقابة الذاتية على أعمال الحكومة تهدف إلى الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد القانونية من خلال فحص الأعمال الصادرة عن المؤسسات الحكومية والتأكد من أنها تتطابق مع القانون وقواعد الاختصاص، ومدى سلامة التفسير للقانون أو التطبيق وما تصدره الحكومة من لوائح أو قرارات ومدى انسجامها مع اختصاص وصلاحية الحكومة، وقد يمارس رئيس الحكومة الرقابة الذاتية على أعمال الحكومة من خلال مراجعة ما يعرض عليه من أعمال للموافقة عليها استناداً لأحكام المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب، وبما انه يمتلك حق إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب فهو إذن يمتلك حق الرقابة على أعمالهم فيما يتعلق بتلك الأعمال التي يتطلب موافقته أو موافقة مجلس الوزراء عليها، وقد تمارس الرقابة الذاتية للحكومة مجلس الوزراء على وفق اختصاصاته الدستورية المحددة بالمادة (80) من الدستور [23].

ويستنتج من ذلك ان ورود النص الدستوري في المادة (78) من دستور 2005 بشكل مقتضب لا يخلو من الاطار القانون المنظم لعمل حكومة تصريف الاعمال من ثغرات جوهريه اثرت في فعالية الرقابة الإدارية في حين نص المادة (80) من دستور 2005 المتعلق باستثناء لتعيينات العليا والأمنية وذلك في حكومة تصريف الاعمال ،وهذا النص رغم اهميته يبقى بحاجه الى تفسير قضائي دقيق يحدد طبيعة الاعمال المسموح بها مما يترك الباب واسعا للتأويل ، والتفسير.

ان وسائل الرقابة الذاتية تختلف عن وسائل الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، باعتبار ان رئيس الحكومة أو الوزير المختص إذا أراد أن يمارس تلك الرقابة يستخدم وسائل إدارية مبسطة وسريعة وغير معقدة كما هو الحال في وسائل الرقابة البرلمانية أو القضائية فيقوم مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء بمراقبة أعمال الحكومة بحكم منصبه[24].

ومن التطبيقات العملية للرقابة الذاتية لحكومة تصريف الأعمال على ما يصدر منها من تصرفات تبين ان هذه الرقابة تسير في اتجاهين، الأول من خلال توجيه الحكومة لوزاراتها وأجهزتها بالالتزام بالقانون وعدم الخروج على نطاق اختصاص تصريف الأعمال اليومية وذلك عن طريق تفسير معنى تصريف الأعمال وتحديد اختصاصات الحكومة خلال تلك المدة والأعمال التي لا ينبغي للحكومة القيام بها كونها تخرج عن نطاق اختصاصاتها وتدخل في اختصاص الحكومة القادمة، اما الاتجاه الثاني فيكون من خلال مراجعة الحكومة لأعمالها وأعمال الوزارات وإلغاء أو رفض القيام بأعمال تخرج عن اختصاص حكومة تصريف الأعمال، ففي إطار الاتجاه الأول فقد قامت حكومة تصريف الأعمال الأولى في العراق التي تلت سن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بإصدار تعليمات إلى كافة وزاراتها وأجهزتها بينت فيها ان الحكومة الحالية هي حكومة تصريف أعمال تسبق الانتخابات التي سوف تجرى بتاريخ

15/12/2005 لانتخاب البرلمان تمهيداً لتشكيل الحكومة الدائمة، التي تتمتع بالاختصاصات والصلاحيات الكاملة المحددة بالدستور، وان ذلك يقتضي من الحكومة ووزاراتها أن تنصرف إلى تسيير أعمالها اليومية ولغاية تشكيل الحكومة القادمة وقد حددت الحكومة الأعمال التي تدخل من اختصاصها وتستمر بالقيام بها خلال مدة تصريف الاعمال [25].

و بالاتجاه نفسه قامت حكومة تصريف الأعمال الخامسة بتأريخ 15/12/2019 بإصدار تعليمات إلى وزاراتها تضمنت انه بالنظر لتحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال وعملاً بالمبادئ القانونية المعمول بها في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية فإن الحكومة تنصرف إلى تسيير أعمالها اليومية ولغاية تشكيل الحكومة الجديدة وأدائها اليمين الدستورية أمام البرلمان، فإن اختصاص الحكومة يكون لإدارة القضايا الروتينية أو العاجلة أو الملحة التي لا يمكن انتظار الحكومة القادمة لمعالجتها، على أن تتوقف الحكومة عن تطبيق برنامجها الحكومي في الأمور التي لم تبدأ بها أو التي تؤثر على عمل الحكومة القادمة وعليها أن تمتنع عن اتخاذ أي قرار من شأنه التأثير على قدرة الحكومة الجديدة في القيام بمهامها [26] ، وعلى النهج نفسه سارت حكومة تصريف الأعمال التي تلتها والتي وجهت وزاراتها وأجهزتها بالالتزام بتلك التعليمات وعدم القيام بأي عمل يخرج عن حدود اختصاص الحكومة في تصريف الأعمال، أو يخص قضايا غير عاجلة أو ملحة [27]

تأسيساً على ما تقدم يمكننا القول ان للرقابة الذاتية على حكومة تصريف الأعمال أهمية كبيرة ليس فقط كونها رقابة سهلة وسريعة ولا تحتاج إلى تكاليف أو إجراءات معقدة ولا تتقيد بمواعيد محددة فحسب، بل لكونها حكومة تصريف الأعمال حكومة فاقدة لثقة مجلس النواب ، وبما ان مدة بقاء هذه الحكومة قصيرة ومؤقتة، ويمكن أن تنتهي في أي لحظة تتشكل فيها الحكومة الجديدة الأمر الذي يجعل من أنواع الرقابة الأخرى أقل فاعلية أو جدوى وتكون الرقابة الذاتية في هذه الحالة هي الأكثر فاعلية فيما لو كانت الحكومة ملتزمة بتطبيق القانون في حدود اختصاص حكومة تصريف الأعمال وعدم القيام بأعمال تخرج عن اختصاصها، ومن هذا المنطلق تكون الرقابة الذاتية على حكومة تصريف الأعمال رقابة ذات أهمية بالغة نظراً للأثر الذي تنتجه والذي يتمثل في إلغاء الأعمال أو القرارات المخالفة للقانون أو تعديلها.

ثانيا : رقابة الحكومة اللاحقة على حكومة تصريف الاعمال :نقصد بالرقابة اللاحقة هي قيام الحكومة بفرض رقابتها على الاعمال والإجراءات والقرارات التي اتخذتها أو قامت بها وزاراتها وأجهزتها المختلفة والتحقق من مدى ملائمتها للقوانين والأنظمة والتعليمات [28].

وقد يثار تساؤل هنا هل تملك الحكومة القدرة على سحب أو إلغاء قرارتها؟ وهل هناك سند قانوني يسمح لها بالرجوع عن تصرفاتها القانونية بعد مدة من اتخاذها ؟

قد تباينت الآراء في هذا الشأن فقد ذهب البعض إلى عدم وجود سند قانوني يسمح للحكومة بمراجعة قراراتها باعتبار ان القرار يرتب آثاراً قانونية وحقوقاً للآخرين وان الرجوع عنه يمثل إهداراً لهذه الحقوق خصوصاً إذا كان القرار فردياً، فضلاً عن ان القرار غير المشروع يكون مهدداً بالإلغاء من قبل القضاء الذي يمتلك فقط سلطة إلغائه، في حين يرى الاتجاه الآخر بان القرارات والأعمال القانونية التي تقوم بها الحكومة لا تتمتع بالحجية القانونية مما يتيح للحكومة الرجوع عنها، وأن العمل غير المشروع يكون من واجب الحكومة إلغائه إذا كانت درجة عدم مشروعية العمل الخاضع

للرقابة اللاحقة مطلقة، أو تعديله إذا كانت مخالفة العمل للمشروعية جزئية [29]، ونحن نؤيد الاتجاه الأخير بشرط عدم المساس بحقوق الآخرين.

وتلحظ أن التطبيقات العملية للرقابة اللاحقة للحكومة الجديدة على أعمال حكومة تصريف الأعمال التي سبقتها كثيرة، حيث قامت الحكومة المشكلة سنة 2018 برئاسة السيد(ع،ع،م) بإصدار قرار بمراجعة كافة تصرفات وأعمال وإجراءات حكومة تصريف الأعمال التي سبقتها برئاسة السيد (ح،ع) للمدة من 1/7/2018 ولغاية تشكيل الحكومة الجديدة وانتهاء عمل حكومة تصريف الأعمال في 24/10/2018، وعلى الرغم من ان الحكومة الأخيرة دخلت مرحلة تصريف الأعمال من تاريخ إجراء الانتخابات البرلمانية في 12/5/2018، إلا أن الحكومة اللاحقة أصدرت قراراً بتقييم ومراجعة قرارات وأعمال حكومة تصريف الأعمال لآخر أربعة أشهر من عمرها تقريباً، وقد عقدت حكومة تصريف الأعمال خلال تلك المدة (18) جلسة اتخذت خلالها الحكومة (187) قراراً[30] .

في القرار المرقم 121 اتحاديه 2022 والتي يخص مفهوم تحديد الطبيعة القانونية لحكومة تصريف الاعمال اكدت المحكمة الاتحادية العليا في هذا القرار "ان حكومة تصريف الاعمال هي حكومة ناقصه الصلاحيات ،ولا يجوز لها اتخاذ قرارات استراتيجية أو مالية كبرى ويقتصر دورها على تسير الاعمال اليومية"[31].

والملاحظ لهذا النص انه ان المحكمة بينت ان الحكومة بعد فقدانها الثقة او في حالات حلها من قبل مجلس النواب فأنها تتحول الى حكومة محدودة الاختصاص ولا يجوز لها ممارسة الاختصاص العام للسلطة التنفيذية لان ذلك يتعارض مع مبدا المسؤولية السياسية امام البرلمان.

مما تقدم يمكننا القول أن الرقابة اللاحقة من قبل الحكومة الجديدة على أعمال حكومة تصريف الأعمال التي سبقتها هي من الأنماط الحديثة للرقابة الإدارية على أعمال حكومة تصريف الأعمال ولا تقل أهمية أو فعالية عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى،كذلك الغاء الحكومة اللاحقة لقرارات حكومة تصريف الاعمال السابقة تصحيحا لخطا في المشروعية ،وليس مجرد سلطه تقديريه فقرارات حكومة تصريف اعمال التي تتجاوز الامور اليومية مثل (التعينات والاتفاقات) تقع باطله لعيب عدم الاختصاص الجسيم لذا فان هذه القرارات تخالف النظام العام الدستوري مما يمنح الحكومة الجديد الحق في ابطالها لا عادة الامور الى نصابه القانوني الصحيح كون ممارسه السلطة دون سند دستوري كامل يعد عملا منعدم الاثر القانوني.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية الخارجية

تعد الرقابة الإدارية الخارجية من المفاهيم المهمة، الا ان هذه الرقابة يحيطها الكثير من سوء الفهم وذلك لأنها تمارس بأساليب مختلفة، وهذه الرقابة تستطيع من خلالها الدولة التأكد من ان الأهداف تتحقق بكفاية واتقان وسرعة، كما أن هذه الرقابة تزايدت أهميتها مع تزايد نشاط الدولة وتدخلها في مختلف الميادين، وقد وضعت تعريفات مختلفة للرقابة الإدارية الخارجية ويعود هذا الاختلاف إلى اختلاف الأسس القانونية وفلسفة النظام السياسي السائد وأهدافه، فقد أورد البعض تعريفا لها بالقول بأنها الرقابة التي تقوم باجرائها جهة خارج الجهاز الإدارية أي جهة خارجية، فهي على عكس الرقابة الداخلية التي تباشر من السطات الرئاسية من داخل التنظيم ومن وحدات رقابية داخلية متخصصة،

فالرقابة الخارجية تمارس من جهة رقابية مستقلة بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة من الأنشطة بالنسبة لجميع منظمات الإدارة وسواء كانت مركزية أو لا مركزية) [32].

كما أورد البعض تعريفا لها بالقول الرقابة التي تصدر عن جهة إدارية رقابية مستقلة عن الجهة الإدارية المشمولة بهذه الرقابة، وهي تتمتع بميزة أساسية تتمثل بجديتها وفعاليتها وذلك بفضل استقلال جهة الرقابة عن الإدارة الأمر الذي يستبعد معه حدوث أي محاباة أو إخفاء للأخطاء من جانب الجهة الرقابية) [33].

وان دستور جمهورية العراق قد أورد عددا من الهيئات المستقلة تمثل الرقابة الإدارية الخارجية على اعمال الحكومة هي هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والتي نتناولها كالاتي :

أولاً: هيئة النزاهة الاتحادية

تُعد هيئة النزاهة الاتحادية من أبرز الهيئات المتخصصة في العراق المعنية بمكافحة الفساد الإداري والمالي، إذ تتولى مهمة مواجهة مظاهر الانحراف في أداء مؤسسات الدولة، وتسعى إلى ضمان التطبيق السليم لأحكام القوانين من قبل الحكومة وأجهزتها المختلفة وانطلاقاً من هذا الدور، فقد مُنحت الهيئة صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على أعمال الحكومة بهدف منع الانحراف في تطبيق القوانين أو الخروج عن مقتضيات المصلحة العامة، وذلك من خلال ترسيخ مبادئ الشفافية والنزاهة في أداء المهام الموكلة إليها[34]

ولتحقيق هذا الهدف خول المشرع العراقي الهيئة جملةً من الصلاحيات القانونية والإجرائية والتحقيقية والوقائية، التي تمكّنها من أداء دورها بكفاءة عالية وتُعد الصلاحيات التحقيقية من أهم ما يميز هيئة النزاهة، إذ تمارسها عن طريق محققيها المختصين في القضايا التي تتعلق بأي وزارة أو جهة حكومية، سواء كانت ضمن حكومة كاملة الصلاحيات أم حكومة تصريف أعمال وتكتسب هذه التحقيقات أهميتها وفعاليتها من كونها تُجرى بإشراف مباشر من قضاة تابعين للسلطة القضائية المختصة، الأمر الذي يعزز من نزاهتها وشرعيتها القانونية[35]

فضلا عن تمتع الهيئة باختصاص آخر لا يقل أهمية عن اختصاصها التحقيقي، يتمثل في إلزام الوزراء وسائر كبار المسؤولين في الحكومة بالكشف عن ذممهم المالية وما يملكونه من أموال أو ممتلكات قبل تولي المنصب وبعده ويشمل هذا الالتزام وزراء حكومة تصريف الأعمال، إذ تلتزم الهيئة بمتابعة كشوفات الذمة المالية بعد انتهاء مدة تولي المنصب، وتتخذ الإجراءات القانونية المناسبة في حال ثبوت وجود مخالفات أو زيادات مالية غير مبررة ناجمة عن سوء استخدام السلطة أو مخالفة القوانين أو استغلال المنصب لتحقيق مصالح شخصية تتعارض مع المصلحة العامة[36]

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي منح هيئة النزاهة اختصاصاً رقابياً شاملاً ومطلقا على جميع مؤسسات الدولة دون استثناء، مع أولوية اختصاصها على غيرها من الجهات الرقابية والتحقيقية الأخرى وتمارس الهيئة اختصاصها في التحقيق بجرائم محددة على سبيل الحصر، تحت إشراف القضاء المختص، وبواسطة محققيها الذين يتمتعون بالصلاحيات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل[37]

ومن التطبيقات العملية البارزة في هذا المجال، ما اتخذته هيئة النزاهة الاتحادية من إجراءات بحق وزير المالية في حكومة تصريف الأعمال برئاسة (ع. ع. ال. م)، على خلفية مخالفات تمثلت في استغلال المنصب لتحقيق أغراض شخصية تتنافى مع مقتضيات المصلحة العامة، وخارجة عن نطاق تصريف الأعمال اليومية. كما شهدت الساحة العراقية مثالاً آخر في 19تشرين الأول 2022 حين قامت لجنة النزاهة النيابية باستضافة عدد من المسؤولين في

حكومة تصريف الأعمال في عهد رئيس الوزراء)**م. ال. ك** (للتحقيق في قضية اختلاس مبلغ يقدر بنحو (2.5) مليار دولار من هيئة الضرائب العامة وقد ترتب على هذه الإجراءات قيام مجلس القضاء الأعلى بإصدار مذكرات قبض بحق جميع المشتبه بهم، بعد أن أحالت هيئة النزاهة الاتحادية الملف إلى القضاء عقب تلقيه من وزارة المالية، مما يجسد التنسيق المؤسسي بين السلطات الرقابية والقضائية في مكافحة الفساد وصون المال العام[38]

ثانيا : ديوان الرقابة المالية

ان الدستوري العراقي قد أشار الى ديوان الرقابة المالية، فصرح بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي الباب الرابع منه الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة على وجود ديوان الرقابة المالية واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ والذي بين تشكيل الديوان ومهامه واختصاصاته [39] ، وقد أوضح القانون بأن الديوان يمارس الرقابة على المال العام أين ما وجد، وتخضع جميع مؤسسات الدولة في جميع أنحاء العراق إلى رقابته فيما يخص تصرفها في الأموال العامة، وأي جهة ينص قانونها أو نظامها على الخضوع للديوان [40]، مستثنياً بذلك السطلة القضائية من الخضوع لرقابته [41] وبعد أن توصلنا إلى أن رقابة الديوان تمتد إلى أعمال حكومة تصريف الأعمال، فإن السؤال الذي يثار هنا هو متى يمارس الديوان رقابته على حكومة تصريف الأعمال؟

إن الديوان يمارس رقابته على أعمال وتصرفات حكومة تصريف الأعمال متى ما خرجت عن حدود تصريف الأعمال اليومية بانتظام واضطراد، ومتى ما انتفت عنها صفة الضرورة أو الاستعجال بحيث يترتب على عدم اتخاذها ضرراً بالمصلحة العامة أو توقف في السير المعتاد للمؤسسات الدستورية [42]

ومن التطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليها بهذا الصدد هو ما نظره ديوان الرقابة المالية العراقي بشأن حكومة تصريف الأعمال في عهد السيد (ع. ع. ال. م)، إذ أصدر الديوان كتاباً إلى مجلس النواب بالعدد (٥٢٧٤/١/١٩/٦) بتاريخ ٣/٣/ ٢٠٢٠ بالاستناد إلى تكليف وارد له من مجلس النواب وتضمن الكتاب تقريراً مفصلاً حول أعمال لا تدخل ضمن تصريف الأمور اليومية مارستها الحكومة المستقيلة خلال تدقيقه للعقد المبرم بين وزارة التربية صندوق التربية المركزي و شركة التأمين العراقية العامة وبالمشاركة مع شركة أرض الوطن للتأمين في ٢٦/١٢/٢٠١٩، وكانت الوزارة المذكورة قد خالفت كتاب ديوان الرقابة المالية بالعدد (٥٩٦٣) بتاريخ ١٣/٣/٢٠١٩ الذي أوجب إيداع العقود التي تكون قيمتها تزيد على (١٠) مليون دولار أو ما يعادلها بالدينار العراقي إلى الديوان وخلال فترة (١٥) يوم من تاريخ التعاقد، ولم تقم بإرسال العقد المذكور للديوان [43].

المطلب الثاني

الاثار المترتبة للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال

تعد الرقابة الإدارية ضمانة أساسية لاحترام مبدأ المشروعية، وتبرز أهميتها بوضوح عند تولي حكومة تصريف الأعمال مهامها المؤقتة، اذ تقيد صلاحياتها في نطاق تسيير الأعمال اليومية فهذه الرقابة لا تمنع تجاوز الصلاحيات فحسب، بل تضمن أيضاً استمرار المرافق العامة دون تعطيل، وتحقق التوازن بين استمرارية الدولة من جهة والقيود الدستورية المفروضة على الحكومة المؤقتة من جهة أخرى، كما تمتد آثارها إلى المجال السياسي من خلال تعزيز

الاستقرار والشرعية والحيلولة دون استغلال الظروف الاستثنائية لأغراض حزبية أو شخصية ، وعليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول : الأثر القانوني للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال ، اما الفرع الثاني نتناول فيه الأثر السياسي للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال وهي كالاتي :

الفرع الأول

الأثر القانوني للرقابة الادارية على حكومة تصريف الاعمال

ان ضبط الصلاحيات القانونية لحكومة تصريف الأعمال في العراق شهد منذ عام 2003 عدداً من حالات تشكيل حكومات تصريف الأعمال نتيجة أزمات سياسية أو استقالة رؤساء الوزراء، وهو ما استدعى تفعيل مبدأ تقييد الصلاحيات. وقد حدّد المحكمة الاتحادية العليا نطاق هذه الصلاحيات في أكثر من قرار، إذ اعتبرت أن حكومة تصريف الأعمال مقيدة بحدود الأعمال اليومية فقط، ولا يجوز لها اتخاذ قرارات استراتيجية أو إبرام عقود طويلة الأمد تمس مستقبل البلاد [44].

فعلى سبيل المثال بعد استقالة حكومة (ع، ع، م)في كانون الأول / ديسمبر 2019، قيدت الحكومة بمهام محدودة، مثل دفع رواتب الموظفين، إدارة الشؤون الجارية، واستمرار المرافق العامة، لكنها منعت من إبرام عقود نفطية جديدة أو الدخول في اتفاقيات دولية أو إجراء تغييرات في المناصب العليا للدولة ، كذلك أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم 121/ اتحادية /2019 أن حكومة تصريف الأعمال "لا تملك صلاحية اقتراح مشاريع القوانين، أو عقد الاتفاقيات الدولية، أو التعيينات الخاصة بالدرجات العليا"، وأن أي تعرض القرارات تجاوز لذلك تعد مخالفة وعرضة للإلغاء [45].

اما ما يتعلق بالأثر الإداري للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال فيعد مبدأ استمرارية المرافق العامة من أبرز الآثار الإدارية التي تترتب على خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة الإدارية، إذ يفرض عليها التزامات محددة تتجاوز مجرد الوجود الشكلي للسلطة التنفيذية إلى الحفاظ على انتظام عمل الأجهزة الحكومية وعدم تعطيلها.

أولاً: إلزام الحكومة المؤقتة بتسيير الأعمال الروتينية: تقيد الرقابة الإدارية الحكومة المؤقتة بممارسة أعمالها ضمن نطاق "التسيير اليومي"، بما يشمل دفع الرواتب توفير الخدمات العامة الأساسية متابعة العقود القائمة وتسيير الأنشطة الإدارية المعتادة، وذلك بهدف منع حدوث شلل إداري في مؤسسات الدولة [46].

ثانياً: منع تعطيل المرافق العامة أثناء الأزمات السياسية :إن الرقابة الإدارية تضمن استمرار المرافق العامة رغم تقلب الأوضاع السياسية أو استقالة الحكومة، إذ تلزم الحكومة المؤقتة بعدم التراخي في إدارة شؤون الصحة التعليم، الأمن، والخدمات البلدية، باعتبارها شؤوناً حيوية لا تحتمل التأجيل [47].

ثالثاً : تحقيق التوازن بين الاستمرارية والقيود القانونية: تسعى الرقابة الإدارية إلى إيجاد توازن بين مبدأ الاستمرارية الإدارية ومبدأ تقييد الاختصاصات ،اذ تستمر حكومة تصريف الاعمال في تقديم الخدمات العامة في العمل بكفاءة، دون أن تُمنح الحكومة المؤقتة مساحة للتوسع في اتخاذ قرارات استراتيجية أو تغييرات جوهرية في الهيكل الإداري او ابرام معاهدات دولية [48] .

يتضح مما سبق أن الصلاحيات القانونية لحكومة تصريف الاعمال يأتي من خلال قرارات المحكمة الاتحادية العليا المنظمة لتلك الصلاحيات في حالة الاخلال بها ، كما ان الاثر الاداري للرقابة على الحكومة يتطلب استمرار المرافق العامة في الاداء المتكامل وكذلك الزام الحكومة بتسيير الاعمال اليومية من خلال تقييد الرقابة عليها ومنع تعطيل المرافق العامة اثناء الازمات بعدة اشكالها رغم التقلبات السياسية المتعددة ،ويجب عليها تحقيق التوازن بين الاستمرار والقيود القانونية.

الفرع الثاني

الأثر السياسي للرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال

ان دور الرقابة الإدارية لا يقتصر على الجانب القانوني فحسب، بل يمتد ليترك أثراً سياسياً بالغ الأهمية يتمثل في حماية النظام السياسي وضمان عدم استغلال حكومة تصريف الأعمال لظروف المرحلة الانتقالية، وهي كالاتي :

أولاً: منع استغلال الظرف الانتقالي لأغراض حزبية: تسهم الرقابة الإدارية في تقليص فرص استغلال حكومة تصريف الأعمال للفراغ السياسي من أجل تمرير قرارات ذات طابع سياسي أو حزبي، إذ تقيدها بمجال تصريف الأعمال اليومية دون التوسع في القرارات المصيرية التي قد تؤثر على التوازن السياسي العام [49].

ثانياً: حماية مبدأ الفصل بين السلطات: تشكل الرقابة الإدارية أداة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات وهو مبدا دستوري أشار اليه دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (47)، وذلك من خلال منع الحكومة المؤقتة من التعدي على صلاحيات مجلس النواب أو التأثير على استقلال القضاء عبر قراراتها [50].

ثالثاً: ضمان حياد الحكومة المؤقتة: يُعد مبدأ حياد الحكومة المؤقتة أحد الركائز الجوهرية لضمان نزاهة الانتقال السياسي، خصوصا خلال فترات التحضير للانتخابات فحكومة تصريف الاعمال بوصفها سلطة انتقالية محدودة الاختصاصات ، تفتقد التفويض الشعبي الكامل ولا تستند إلى أغلبية برلمانية جديدة، الأمر الذي يحتم عليها الالتزام بالحياد التام وعدم التأثير على مسار العملية الانتخابية أو إعادة تشكيل المناصب العليا في الدولة ويقوم هذا الحياد على الامتناع عن اتخاذ أي قرارات قد تمنح امتيازات سياسية أو إدارية لطرف معين، بما في ذلك التعيينات القيادية، أو نقل الموظفين، أو عقد الاتفاقات التي تُحدث آثارًا سياسية بعيدة المدى [51].

صفوة القول بان حياد الحكومة المؤقتة شرطاً أساسياً لاستقرار الحياة السياسية فالرقابة الإدارية تؤكد أن الحكومة لا يجوز لها اتخاذ قرارات مؤثرة في العملية الانتخابية أو في توزيع المناصب العليا، بما يضمن نزاهة العملية السياسية ويحمي مبدأ التداول السلمي للسلطة [52].

يتضح مما سبق ان المشرع العراقي لم يضع اليه رقابه استباقيه لمنع تجاوز حكومة تصريف الاعمال لحدود واختصاصها الدستورية المبينة في النصوص الدستورية لدستور 2005 بل ترك الامر للرقابة اللاحقة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا أو الحكومة اللاحقة ،وهذا الاسلوب يجعل الرقابة رديفه للفعل لا سابق له مما يضعف دورها الوقائي وان غياب النص التشريعي الذي يحدد سلطات الحكومة اللاحقة تجاه قرارات سابقه سيحدث التباسا خطيرا اذ يمارس احياء احيانا تحت مسمى الرقابة الإدارية بينما هو في حقيقه عمل سياسي.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الاعمال ، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن اجمالها على النحو الاتي

أولا /الاستنتاجات :

1. تبين أن دستور جمهوريه العراق لعام 2005 قد خلا من اي تعريف مباشر يمثل الركون اليه واكتفى بالإشارة الى المصطلح ضمن اطار تصريف الاعمال اليومية التي عرفها النظام الداخلي لمجلس الوزراء..

2- اتضح من خلال التحليل النقدي للنصوص الدستورية ،والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 بانة لم يقدم تعريفا واضحا لمفهوم الاعمال اليومية مما أضعف فعالية الرقابة الإدارية ، وجعلها مرهونة بتفسيرات قضائية صادره من المحكمة الاتحادية العليا متباينة في بعض الحالات.

3 . كشفت الدراسة عن فراغ تشريعي في تنظيم اليات رقابه الحكومة اللاحقة على اعمال سابقاتها حيث لم يحدد القانون ما اذا كان الالغاء يستند الى معايير محددة أو باعتبار الالغاء للقرارات السابقة خطا في المشروعية.

4. تجسدت الرقابة الإدارية الخارجية للرقابة على حكومة تصريف الاعمال بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، وان الرقابة الذاتية لحكومة تصريف الأعمال أحد أنواع الرقابة التي تتمتع أهمية كبيرة، الا انها لا يمكن أن يعول عليها كثيراً لكونها تمارس من قبل ذات الحكومة وتبقى متوقفة على مدى حسن النية في الالتزام بالقانون.

5. يتمثل الاثر القانوني للرقابة على حكومة تصريف الاعمال من خلال منع تعطيل المرفق العام اثناء الازمات السياسية وتحقيق التوازن بين الاستمرار والقيود اليومية كذلك ان الاثر السياسي يتمثل في حمايه مبدا الفصل بين السلطات وضمان حياد الحكومة المؤقتة وهذا مما يجعلها جانب مهم في استقرار الحياه السياسية .

ثانيا / المقترحات :

1. تحديد الإطار الدستوري لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال بصورة دقيقة، لتفادي أي غموض قد يعرقل عمل الرقابة الإدارية الداخلية والخارجية أو يؤدي إلى تجاوز الاختصاصات الموقتة لها .

2. تعزيز الرقابة الإدارية الداخلية عبر تفعيل دور الأجهزة الرقابية الحكومية (كهيئات الرقابة والتفتيش والمراجعة المالية) وعدم الانحراف في ممارسة صلاحياتها و تفعيل الرقابة الإدارية الخارجية من خلال هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ، بما يضمن الشفافية والمساءلة مع وضع آليات تسمح بمتابعة أعمال الحكومة المؤقتة دون تعطيل استمرارية المرفق العام.

3. تطوير التشريعات الإدارية لتواكب التحديات الحديثة في عمل الحكومات المؤقتة مع إقرار آليات واضحة للإفصاح والشفافية تلزم حكومة تصريف الأعمال بنشر تقارير دورية عن أنشطتها وقراراتها، بما يمكن مؤسسات الرقابة من ممارسة مهامها بكفاءة.

4. تعزيز الثقافة المؤسسية لدى الموظفين العموميين بضرورة الالتزام بالمسؤولية والحياد في ظل حكومة تصريف الأعمال، وذلك عبر برامج تدريبية وإرشادية توضح حدود الصلاحيات والرقابة المطبقة.

5. ضرورة إدخال التعديلات اللازمة على قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي وقانون هيئة النزاهة الاتحادية بما يضمن ممارسة رقابة فاعلة على الحكومة خلال مدة تصريف الأعمال من خلال إضافة فقرة إلى مهام تلك الهيئات تقضي بإخضاع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة والنظر في مدى وملائمتها لحدود اختصاصاتها المقيدة.

- الهوامش :

(1) د. عصام نعمة إسماعيل ، النظام السياسي والدستوري اللبناني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2018 ، ص 367 .
(2) . باقر كاظم علي الكرعاوي ، الرقابة على وزارة تصريف الأمور اليومية ، بحث منشور في مجلة الفنون والادب وعلم الانسانيات والاجتماع ، كلية الامارات للعلوم التربوية ، الامارات العربية المتحدة ، العدد59 ، 2020 ، ص 128
(3) د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي ، حكومة تصريف الاعمال في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق للدراسات القانونية ، العدد 4 ، الجزء 1 ، 2022 ، ص 265 .
(4) المادة (42/ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 المعدل.
(5)) جمعه العطواني، قرار المحكمة الاتحادية حول حكومة تصريف الاعمال ،مركز افق للدراسات ،2022 ، ص 2-3.
(6) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (14/ اتحادية /اعلام / 2015) في 22/ 11/ 2022 منشور في المبادئ الدستورية والقانونية في الاحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (2005 ، 2018)قسم الشؤون القانونية ، بغداد ، 2019 .
(7) د. مصدق عادل طالب ، الابعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة الاتحادية العليا بتفسير حكومة تصريف الاعمال ، بحث منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، 2022 ، ص 2
(8) د. وسام سليمان دلة ، حكومة تصريف الاعمال من المفهوم السياسي الئ الإحاطة القانونية ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، العدد68 ، 2016 ، ص3 .
(9) د. عادل الطبطبائي ، اختصاصات الحكومة المستقيلة دراسة مقارنة ، ط1 ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، الكويت 1986 ، ص33 .
(10) د. محمد سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976 . ص 432 .
(11) زهراء عبد الحافظ محسن ، حكومة تصريف الاعمال في العراق ، 2021 ص 45 .
(12) انظر المادة (6) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي تنص على " يتم تداول السلطة سلميا ، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور " .
(13) د. باقر كاظم علي الكرعاوي مصدر سابق ، ص342 .

(14)- نصت هذه المادة (61/ ثامنا /د)على (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقا لا حكام المادة ٦٧ من هذا الدستور).
(15) د. عصام حاتم السعدي ، حكومة تصريف الاعمال في الدستور العراقي دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية ، المجلد 10 ، العدد39 ، 2021 ، ص591 .
(16) انظر المادة (76) دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
(17) د. صالح حسين علي ، إدارة الازمات في ظل حكومة تصريف الاعمال ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك ، المجلد 9 ، 2020 ، ص31 .
(18) د. احمد محمد إبراهيم ، المسئولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني دراسة مقارنة لبعض الأنظمة الأخرى ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، 1991 ، ص 41 .
(19) د. عادل الطبطبائي ،، مصدر سابق ،ص 150 .
(20) د. حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ،القاهرة ، 2012 ، ص 164 .
(21) د. احمد حسانين ، النظام الدستوري لحكومة تصريف الاعمال دراسة مقارنة ، جامعة المنوفية ، كلية الحقوق ، ص 679.
(22) د. عباس العادلي ، الرقابة على اعمال الإدارة في ظل مبدأ المشروعية ،ط1، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2018، ص 324.
(23) د. ميثم حسين الشافعي ، الرقابة السياسية الذاتية على اعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة ، بحث منشور ، مجلة رسالة الحقوق ، العدد الثاني ، 2017 ، ص 228 .
(24) سلام رعد حسن ، الرقابة على حكومة تصريف الاعمال دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2023 ، 157 .

([25]) كتاب رئاسة مجلس الوزراء في حكومة تصريف الأعمال الأولى برئاسة السيد إبراهيم الاشيقر الجعفري بالعدد (م/ج /10/3000) الصادر بتاريخ 2005/12/12 والذي تكون من (13) فقرة تضمنت الأعمال التي يجب الاستمرار بها لضمان دوام واستمرار سير المرفق العام والأعمال التي يجب عدم القيام بها كونها تخرج عن حدود اختصاص حكومة تصريف الأعمال، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء في حكومة تصريف الأعمال برئاسة السيد عادل عبد المهدي بالعدد (ق /2/5/27/42613) الصادر بتاريخ 2019/12/15 والذي تكون من (7) فقرات تضمنت الأعمال التي يجب على الحكومة أن تتوقف عن القيام بها لحين تشكيل الحكومة الجديدة وفق نظرية تصريف الأعمال، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء في حكومة تصريف الأعمال برئاسة السيد مصطفى عبد اللطيف الكاظمي بالعدد (ق/2/5/27/37426) الصادر بتاريخ 2021/12/14.

(26) د. ادريس حسن محمد ، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق درسة تحليلي ، بحث منشور ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد 4 ، العدد14 ، ص 206 .

([27]) د. كاوه ياسين سليم ، الرقابة الإدارية على مشروعية اعمال الإدارة ، بحث منشور ، وقائع مؤتمر الدولي الثالث للقضايا القانونية ، كلية القانون ، جامعة ايشك ، أربيل ، 2018 ، ص 42 .

([28]) د. ادريس حسن محمد ، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق درسة تحليلي ، بحث منشور ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد 4 ، العدد14 ، ص 206 .

([29]) د. كاوه ياسين سليم ، الرقابة الإدارية على مشروعية اعمال الإدارة ، بحث منشور ، وقائع مؤتمر الدولي الثالث للقضايا القانونية ، كلية القانون ، جامعة ايشك ، أربيل ، 2018 ، ص 42 .

([30]) سلام رعد حسن ، مصدر سابق ، ص 164 .

([31]) المحكمة الاتحادية العليا ، القرار المرقم (24/اتحادية/2022) في تاريخ 2022/3/10.

([32]) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، دون سنة طبع ، ص 440 .

([33]) د. سعيد السيد علي ، الوجيز في مبادئ واصول علم الإدارة العامة ، الجزء الأول ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2005 ، ص 308 .

([34]) د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2016 ، ص73 .

([35]) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، ط4 ، منشورات مكتبة دار السلام الجامعة ، بغداد ، 2020 ، ص143 .

([36]) سلام رعد حسن ، مصدر سابق ، ص 152 .

([37]) المادة (4) القسم 4 من القانون النظامي الملحق بالامر (55) لسنة 2004 .

([38]) المادة (47و 48) قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 .وكتاب مجلس النواب العراقي بالعدد(132) الصادر بتاريخ 2020/4/23

([39]) تنص المادة (١٠٣) / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها).

([40]) المادة (9) قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم 31 لسنة 2011 .

([41]) فاروق احمد خماس ، الرقابة على اعمال الإدارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، 1998 ، ص 73 .

([42]) سلام رعد حسن ، مصدر سابق ، ص 146 .

([43]) مهدي عباس مانع ، الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة ميسان ، 2025 . ص 150 .

([44]) قرار المحكمة الاتحادية العليا (121/اتحادية /2019) منشور في الموقع الرسمي للمحكمة ، بغداد ، https://www.iraqfsc.iq/news.

([45]) حازم البكري ، النظام الدستوري العراقي بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2022 ، ص 322 .

([46]) محمد فاروق عبد الجبار ، النظرية العامة للمرافق العامة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ص 168 .

([47]) إبراهيم الدليمي ، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، العدد2 ، 2019 ، ص 145 .

([48]) أنور رسلان ، القانون الإداري مبادئ واحكام ، دار الثقافة ، عمان ، 2016 ، ص 215 .

([49]) عبد الفتاح الشافعي ، حكومة تصريف الاعمال والرقابة الإدارية ، مجلة البحوث القانونية والسياسية ، جامعة الموصل ، العدد43 ، 2020 ، ص 98 .

([50]) أنور رسلان ، مصدر سابق ، ص 219.

([51]) علي الكبيسي ، الأثر السياسي للرقابة الإدارية على حكومة الموقتة ، مجلة الدراسات القانونية ، جامعة النهرين ، العدد 12 ، 2021 ، ص 67 .

([52]) علي الكبيسي ، الأثر السياسي للرقابة الإدارية على حكومة الموقتة ، مجلة الدراسات القانونية ، جامعة النهرين ، العدد 12 ، 2021 ، ص 67 .

المصادر

أولاً/ الكتب:

1 .د. عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي والدستوري اللبناني، مؤسسة الكتاب الحديث، بيروت، 2018.

2 .د. نعمان الخطيب، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفرقا للنشر والتوزيع، 2011.

3 .د. حازم صادق، صلاحيات رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي: دراسة مقارنة، الهيئة العامة للكتاب، 2012.

4 .د. عادل الطباطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986.

5 .د. وجدي ثابت غربال، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وفقًا للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، مؤسسة المعارف. ١٩٨٨

٦ .د. أحمد حسنين إيهاب، النظام الدستوري لحكومة تصريف الأعمال: دراسة مقارنة، جامعة المنوفية، كلية الحقوق.

٧. جمعة العطواني، قرار المحكمة الاتحادية بشأن حكم أعمال حكومة تصريف الأعمال، مركز هورايزون للدراسات، ٢٠٢٢.

٨ .د. عباس العدلي، الإشراف على عمل الإدارة في ضوء مبدأ الشرعية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٩ .سلام رعد حسن، مراقبة حكومة تصريف الأعمال: دراسة مقارنة، منشورات زين لحقوق الإنسان، بيروت، لبنان، ٢٠٢٣.

١٠ .د. عثمان سلمان غيلان، مبادئ القانون الإداري والوظيفي في نهج البلاغة، الطبعة الأولى، مجموعة العدالة للطباعة والنشر، ٢٠١٢، ص. ٦٨.

١١ .د. إبراهيم عبد العزيز شيحة، مبادئ الإدارة العامة، مؤسسة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ طبع.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحة، مبادئ الإدارة العامة، مؤسسة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ طبع.

١٢. د. سعيد السيد علي، الوجيز في أصول ومبادئ الإدارة العامة، الجزء الأول، مطبعة دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٣ .د. مازن ليلو راضي، مبادئ العدالة الإدارية، الطبعة الأولى، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦.

١٤ .د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عجل عبيد، العدالة الإدارية: دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، الطبعة الرابعة، منشورات مكتبة دار السلام الجامعية، بغداد، ٢٠٢٠.
١٥ .فاروق أحمد خماس، الإشراف على الأعمال الإدارية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٨.
١٦ .حازم البكري، النظام الدستوري العراقي بين النظرية والتطبيق، دار النشر الجامعية الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨.
١٧ .محمد فاروق عبد الجبار، النظرية العامة للإدارة العامة المرافق، دار الفكر العربي، الإسكندرية.
١٨ .أنور رسلان، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الترقافة، عمّان، ٢٠١٦

ثانياً/ البحوث:

١ .إبراهيم الدليمي، رصد أعمال السلطة التنفيذية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٩.
٢ .حاتم حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال في ضوء أحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للقانون، المجلد ٦، ٢٠٢١
٣ .د. إدريس حسن محمد، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق: دراسة تحليلية، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٤
٤ .د. باقر كاظم علي الكراوي، الإشراف على وزارة الشؤون اليومية، بحث منشور في مجلة الآداب والعلوم الإنسانية وعلم الاجتماع، كلية الإمارات للعلوم التربوية، الإمارات العربية المتحدة، العدد ٥٩، ٢٠٢٠.
٥ .د. صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٩، العراق، ٢٠٢٠.
٦ .د. عصام حاتم السعدي، حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي: دراسة مقارنة، كلية التراث، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية، المجلد ١٠ ، العدد ٣٩ ، ٢٠٢١.
٧- الدكتور كافية ياسين سليم ، الرقابة الإدارية على شرعية أعمال الحكومة، بحث منشور، وقائع المؤتمر الدولي الثالث للقضايا القانونية، كلية الحقوق، جامعة إشك، أربيل، ٢٠١٨.
٨ .د. مصدق عادل، الأبعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة الاتحادية العليا بتفسير حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٢٢.
٩ .د. ميثم حسين الشافعي، الرقابة السياسية الذاتية على أعمال السلطة التنفيذية: دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة رسالة الحقوق، العدد الثاني، ٢٠١٧.
١٠ .د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، حكومة تصريف الأعمال في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الإمام جعفر الصادق للدراسات القانونية، العدد ٤، الجزء ١، ٢٠٢٢.
١١ .د. وسام سليمان دلة، حكومة تصريف الأعمال: من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 68، 2016.

12 .عبد الفتاح الشافعي، حكومة تصريف الأعمال والرقابة الإدارية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الموصل، العدد 43، 2020.

13 .علي الكبيسي، الأثر السياسي للرقابة الإدارية على الحكومة المؤقتة، مجلة الدراسات القانونية، جامعة النهرين، العدد 12، 2021.

ثالثًا/ الرسائل والأطروحات:

1 .د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني: دراسة مقارنة مع بعض الأنظمة الأخرى، أطروحة دكتوراه. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٩١.

2 . د. صلاح محمد حسن إبراهيم، نظرية فصل السلطات كضمانة لسيادة القانون في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2002.

3 . مهدي عباس مناع، الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ميسان، 2025.

4. إبراهيم حامد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، 2013.

5. الدليمي، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ؛ل العدد 2، 2019

رابعاً / التشريعات:

1- الدساتير

1 .دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- القوانين

1 .قانون الإجراءات الجنائية رقم 23 لسنة 1971.

2 .قانون ديوان المحاسبة الاتحادي رقم 31 لسنة 2011.

3 .قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم 30 لسنة 2011.

4 .مجلس النواب قانون مجلس النواب رقم 13 لسنة 2018

4-اللوائح

النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 بصيغته المعدلة

5 -الأحكام القضائية

1 - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (155/اتحادي/2015)

2 -قرار دائرة الشؤون القانونية، بغداد، 2019، للسنوات (2005، 2018)

3 -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (121/اتحادي/2019)

4 -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (24/اتحادي/2022)

5 -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (14) الاتحادي، بتاريخ 2022/11/22 سادساً: الكتب والقرارات البرلمانية والرئاسية

1 .قرار مجلس الوزراء رقم (328) لسنة 2018.

2 .قرار مجلس البند رقم (352) لسنة 2018.

3 .رسالة مجلس النواب العراقي رقم (132) بتاريخ (2020/4/23) .

4 .رسالة مجلس النواب العراقي رقم (457) بتاريخ (2022/9/27) .

سابعاً / الموقع الإلكتروني:

1. https://www.iraqfsc.iq/news

sources

First/ Books :

1. Dr. Essam Nehme Ismail, The Lebanese Political and Constitutional System, Modern Book Foundation, Beirut, 2018.

2. Dr. Noman Al-Khatib, The Mediator in Political Systems and Constitutional Law, 1st Edition, Dar Al-Farqa for Publishing and Distribution, 2011

3. Dr. Hazem Sadek, The Power of the President of the State between the Parliamentary and Presidential Systems: A Comparative Study, Egyptian General Book Authority, 2012,

4. Dr. Adel Al-Tabatabai, The Competencies of the Resigned Government: A Comparative Study, 1st Edition, Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences, Kuwait, 1986**.**

5. Dr. Wajdi Thabet Ghorbal, The Extraordinary Powers of the President of the Republic in Accordance with Article (74) of the Egyptian Constitution and Judicial Control thereof, Ma'arif Foundation, 1988

6. Dr. Ahmed Hassanein Ehab, The Constitutional System of the Caretaker Government: A Comparative Study, Menoufia University, Faculty of Law**.**

7. Juma Al-Atwani, The Federal Court's Decision on the Rule of Caretaker Business, Horizon Center for Studies, 2022.

8. Dr. Abbas Al-Adly, Supervision of the Administration's Work in Light of the Principle of Legitimacy, 1st Edition, Al-Wafa Legal Library, Alexandria, 2018**.**

9. Salam Raad Hassan, Monitoring the Caretaker Government: A Comparative Study, Zain Human Rights Publications, Beirut, Lebanon, 2023.

10. Dr. Othman Salman Ghailan, Principles of Administrative and Functional Law in Nahj Al-Balaghah, 1st Edition, Al-Adala Group for Press, Printing and Publishing, 2012, p. 68.

11. Dr. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Principles of Public Administration, Ma'arif Foundation, Alexandria, without a year of **printing.**

12. Dr. Saeed El-Sayed Ali, Al-Wajeez in the Principles and Principles of Public Administration, Part One, Dar Abul Magd Printing, Cairo, 2005.
13. Dr. Mazen Lilo Radi, Principles of Administrative Justice, 1st Edition, University Publications House, Alexandria, 2016.
14. Dr. Ghazi Faisal Mahdi and Dr. Adnan Ajel Obeid, Administrative Justice: A Modern Legal Study Comparative with the French, Egyptian and Iraqi System, 4th Edition, Dar Al-Salam University Library Publications, Baghdad, 2020.
15. Farouk Ahmed Khamas, Supervision of the Administrative Works, Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, University of Mosul, 1998.
16. Hazem Al-Bakri, The Iraqi Constitutional System between Theory and Practice, New University Press, Alexandria, 2018
17. Mohamed Farouk Abdel-Jabbar, The General Theory of Public Utilities, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Alexandria,
18. Anwar Raslan, Administrative Law Principles and Provisions, Dar Al-Tarqafa, Amman, 2016

Secondly/ Research :

1. Ibrahim Al-Dulaimi, Monitoring the Actions of the Executive Authority, Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, Issue 2, 2019
2. Khatam Hamadi Mahmoud, The Constitutional Legitimacy of the Decisions of the Caretaker Government in Light of the Provisions of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Published Research, Tikrit University Journal of Law, Vol. 6, 2021
3. Dr. Idris Hassan Mohammed, Oversight of Regional Decentralized Administrative Bodies in Iraq: An Analytical Study, Published Research, Journal of Tikrit University for Legal and Political Sciences, Volume 4, Issue 14
4. Dr. Baqer Kazem Ali Al-Karawi, Supervision of the Ministry of Daily Affairs, Research Published in the Journal of Arts, Literature, Humanities and Sociology, Emirates College of Educational Sciences, United Arab Emirates, Issue 59, 2020**.**
5. Dr. Saleh Hussein Ali, Crisis Management under the Caretaker Government, Research Published in the Journal of the Faculty of Law for Legal and Political Sciences, University of Kirkuk, Volume 9, Iraq, 2020

6. Dr. Essam Hatem Al-Saadi, The Caretaker Government in the Iraqi Constitution: A Comparative Study, Faculty of Heritage, University, Research Published in the Journal of the Faculty of Law for Legal Sciences, Volume 10, Issue 39, 2021.

7. Dr. Kaveh Yassin Saleem, Administrative Control of the Legitimacy of the Administration's Business, Published Research, Proceedings of the Third International Conference on Legal Issues, Faculty of Law, Ishk University, Erbil, 2018.

8. Dr. Mossadegh Adel, The Strategic Dimensions of the Federal Supreme Court's Decision to Interpret the Caretaker Government, Research Published in Hammurabi Center for Research and Strategic Studies, 2022,

9. Dr. Maytham Hussein Al-Shafei, Political Self-Control on the Actions of the Executive Authority: A Comparative Study, Published Research, Journal of the Message of Rights, Second Issue, 2017.

10. Dr. Hisham Jalil Ibrahim Al-Zubaidi, Caretaker Government in Iraq, Research Publication of the Journal of Imam Jaafar Al-Sadiq University for Legal Studies, Issue 4, Part 1, 2022

11. Dr. Wissam Suleiman Dallah, The Caretaker Government from the Political Concept to the Legal Briefing, Research Published in the Journal of Sharia and Law, United Arab Emirates University, Issue 68, 2016.

12. Abdel Fattah Al-Shafei, Caretaker Government and Administrative Control, Journal of Legal and Political Research, University of Mosul, Issue 43, 2020

13. Ali Al-Kubaisi, The Political Impact of Administrative Control on the Interim Government, Journal of Legal Studies, Al-Nahrain University, Issue 12, 2021

Third/ Dissertations and Theses :

1. Dr. Ahmed Mohamed Ibrahim, The Political Responsibility of the Government in the Parliamentary System: A Comparative Study of Some Other Systems, Ph.D. Thesis, Faculty of Law, Ain El Shams University, 1991.

2. Dr. Salah Mohamed Hassan Ibrahim, The Theory of Separation of Powers as a Guarantee of the Rule of Law in Contemporary Political Systems and the Islamic Political System, Ph.D. Thesis, Faculty of Law, Zagazig University, 2002.

3. Mahdi Abbas Mane, Parliamentary Oversight of the Caretaker Government, Master's Thesis, Faculty of Law, Maysan University, 2025.

4. Ibrahim Hamid Kamel, Criminal Jurisdiction of the Commission of Integrity in Iraq, Master's Thesis, Faculty /Al-Nahrain University, 2013.

5. Al-Dulaimi, Supervision of the Actions of the Executive Authority, Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, Issue 2, 2019 .

Fourth/ Legislation :

1. Constitutions

1. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

2 – Laws

1. Code of Criminal Procedure No. 23 of 1971

2. Federal Audit Office Law No. 31 of 2011

3. Federal Integrity Commission Law No. 30 of 2011.

4. House of Representatives Law No. 13 of 2018

3 – Regulations

Cabinet Rules of Procedure No. 2 of 2019 as amended

Fifth/ Judicial Decisions :

1. Federal Supreme Court Decision No. (155/Federal/2015)

2. For the years (2005, 2018) Legal Affairs Department, Baghdad, 2019.

3. Federal Supreme Court Decision (121/Federal/2019)

4. Federal Supreme Court, Decision No. (24/Federal/2022).

5. Federal Supreme Court Decision No. (14) Federal on 22/11/2022.

Sixth/ Parliamentary and Presidential **Books and Decisions :**

1. Cabinet Resolution No. (328) of 2018.

2. Al-Behind Council Resolution No. (352) of 2018.

3. Iraqi Council of Representatives Letter No. (132) issued on (23/4/2020)

4. Iraqi House of Representatives Letter No. (457) issued on (27/9/2022)

Seven/ Website:

1.https://www.iraqfsc.iq/news.