حكومة تصريف الأعمال في العراق تشريعاً وعملاً

المدرس الدكتور
زهراء عبد الحافظ محسن
dr.zahraa@mu.edu.iq
المدرس الدكتور
مجيد مجهول درويش
Majeed.majhol@mu.edu.iq
جامعة المثنى ـ كلية القانون

The caretaker government in Iraq: Legislation and Action

Lecturer Dr.
Zahraa Abdel-Hafez Mohsen
Lecturer، Dr.
Majeed Majoul Darwish
Al-Muthanna University - College of Law

الملخص:

تبنى المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ نظرية حكومة تصريف الاعمال، والذي يحمد عليه ذلك لان الدستور اخذ بالنظام البرلماني الذي من ركائزه الأساسية الرقابة المتقابلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وما يترتب عليها من نتائج ختامها أحيانا سحب الثقة او حل البرلمان وهو ما يؤدي الى فراغ اداري يستوجب المعالجة العاجلة لتلافي تعطيل تلبية الاحتياجات العامة، فحكومة تصريف الاعمال فرضها الواقع العملي باعتبارها من متطلبات استمرار سير المرافق العامة في الدولة فهي تنهض بنص تشريعي او دونه.

لكن ورغم نص الدستور الصريح لحالات انتقال الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات الى حكومة تصريف اعمال غير انها أدخلت العراق في أزمات سياسية واشكالات قانونية حول مشروعية قرارات الحكومة المسحوبة الثقة او المستمرة بعد حل البرلمان في العراق في الدورات الانتخابية (٢٠٠٦، ٢٠١٠، ٢٠١٤، ٢٠١٨) التي شكلت في ظل دستور ٢٠٠٥ بسبب تأجيل منح الثقة للحكومة لعدم تحقق الاتفاق السياسي بالأغلبية المطلقة، وهو ما كان سببا في أن يكون موضوع بحثنا.

الكلمات المفتاحية: حكومة، تصريف اعمال، سحب الثقة، حل البرلمان، استقالة، مجلس الوزراء.

Abstract: -

The Iraqi constitutional legislator adopted in the 2005 constitution the theory of a caretaker government، which he praises because the constitution adopted the parliamentary system، whose main pillars are the cross-oversight between the legislative and executive authority and the consequences of its conclusion sometimes the withdrawal of confidence or the dissolution of parliament، which leads to an administrative vacuum that requires Urgent treatment to avoid disrupting the fulfillment of public needs. The caretaker government has imposed it in practice as it is one of the requirements for the continuation of public facilities in the country، as it is provided with or without a legislative text.

But despite the explicit text of the constitution for cases of government transition from a government with full powers to a caretaker government، it has brought Iraq into political crises and legal dilemmas about the legality of government decisions withdrawn confidence or continuing after the dissolution of parliament in Iraq in the electoral cycles (2006، 2010، 2014، 2018) Which was formed under the 2005 constitution due to the delay in granting confidence to the government because the political agreement was not achieved by an absolute majority، which was the reason for this being the subject of our discussion.

Key words: government، caretaker، withdrawal of confidence، dissolution of parliament، resignation، cabinet.

المقدمة:

أولاً- التعريف بموضوع البحث وأهميته:

تعد الحكومة من أقدم المؤسسات السياسية لممارسة السلطة وتستمد شرعيتها من قبول الشعب بها لمباشرة أعمالها المشروعة، وتحديدا في النظام البرلماني تستمد الحكومة قوتها من ثقة البرلمان بها لحصولها على الأغلبية البرلمانية، إلا انه توجد حالات تجعل الحكومة مقيدة في ممارسة صلاحيتها المقررة بالدستور فتتحول عندها من حكومة كاملة الصلاحيات إلى حكومة مقيدة في صلاحياتها تحت مسمى (تصريف الأعمال اليومية) والتي أخذت حيزاً واسعاً في مجال التطبيق لاسيما في النظم البرلمانية بسبب طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان والقائمة على فكرة التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبما إن نظام الحكم في العراق أصبح من النظم البرلمانية في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ فمن الطبيعي نهوض هذه النظرية، غير انه وخلال تعاقب الحكومات في ظل دستور ٢٠٠٥ ظهرت مشكلة دستورية للفترة بين انتهاء مدة الدورة البرلمانية وتشكيل الحكومة في ظل البرلمان المنتخب الجديد حول وجود فراغ دستوري من عدمه بشأن صلاحيات الحكومة في تلك الفترة.

ثانياً- مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في تأخر تشكيل الحكومة في العراق ليس لقصر المدة التي حددها الدستور لتشكيلها بل لخصوصية الوضع السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ والقائم على المحاصصة في تشكيل الحكومة إلى الحد الذي جعلها سمة مميزة له عن بقية الدول نتيجة لصعوبة التوصل لاتفاق بشأن اختيار المرشح لرئاسة الحكومة بسبب الصراع بين الكتل السياسية وسعي جهات إقليمية ودولية للتأثير في القرار السياسي العراقي في محاولة منها لتحقيق مصالحها، الأمر الذي أدى إلى تكريس المحاصصة في تشكيل الحكومة وتوزيع المناصب بين الكتل السياسية مما يتطلب وقتاً طويلاً من اجل الاتفاق على تشكيلة حكومية تحظى بثقة الأغلبية البرلمانية مما يعني استمرار الحكومة المنتهية ولايتها في إدارة شؤون الدولة حتى تشكيل الحكومة الجديدة، وهذا ما أدى إلى نشوب الخلاف في الأوساط السياسية فيرى البعض إن عمل الحكومة مقيد بتصريف الأعمال اليومية في حين يعدها البعض الآخر حكومة كاملة الصلاحيات وهذا الخلاف أدى إلى إشكالات قانونية فإذا وصفناها بأنها

حكومة كاملة الصلاحيات عندها تصبح جميع قراراتها صحيحة لا مثلبة فيها مثل التعيين، الإقالة، الإعفاء وغيرها من القرارات الهامة، وإذا كانت عكس ذلك فحينئذ تشكل بعض أعمالها تجاوزاً لحدود صلاحياتها، ومن اجل الوقوف على هذا الإشكال والوصول إلى حل بشأنه ارتأينا ان يكون موضوعا لبحثنا بعنوان حكومة تصريف الاعمال تشريعا وعملا.

ثالثاً – هدف البحث:

يهدف الباحث من خلال البحث إلى بيان أوجه التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال ومدى كفاية النصوص القانونية الواردة في التشريع العراقي لمواجهة الواقع الذي تشهده الدولة عند تحقق هذه الحالة بما يضمن تسيير أمور الدولة وتنظيم مرافقها العامة وبيان حدود صلاحيات الحكومة خلال فترة تصريف الأعمال وصولا إلى بيان الحلول للمشاكل الناجمة عن تأخر تشكيل الحكومة وما تقتضيه من تعديلات للنصوص الدستورية النافذة.

رابعاً – منهجية البحث:

اعتمد الباحث في هذا البحث المنهج التحليلي من خلال استقراء موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الأعمال في ظل الدساتير العراقية المختلفة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة، و تحليل النصوص الواردة في الدستور العراقي المتعلقة بالموضوع للوقوف على مكامن هذه النصوص.

خامساً – خطة البحث: لغرض الإحاطة بموضوع البحث ارتأينا تقسيمه على مبحثين مسبوقين بمقدمة، خصصنا المبحث الأول لماهية حكومة تصريف الأعمال، و المبحث الثاني للتعرف على موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الأعمال ثم انتهينا بالخاتمة التي ضمناها اهم ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

ماهية حكومة تصريف الأعمال

من اجل الوقوف على ماهية حكومة تصريف الأعمال قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب خصصنا الأول لتعريف حكومة تصريف الأعمال والثاني لبيان الحالات التي تنهض بها حكومة تصريف الأعمال والثالث للتعرف على صلاحيات حكومة تصريف الأعمال

المطلب الأول

تعريف حكومة تصريف الأعمال

لغرض الاحاطة بمفهوم حكومة تصريف الاعمال سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نبين في الفرع الاول تعريف حكومة تصريف الاعمال لغة، في حين نوضح في الفرع الثاني تعريف حكومة تصريف الاعمال اصطلاحاً، وكما يلي:

الفرع الأول: تعريف حكومة تصريف الأعمال لغة

لغرض بيان المعنى اللغوي لحكومة تصريف الاعمال يتعين معرفة المعنى اللغوي لكل من حكومة، تصريف، أعمال:

فكلمة حكومة مأخوذة من الفعل حكم، وحكم بالأمر –حكما: قضى يقال حكم له وحكم عليه وحكم بينهم، احتكم في الشيء والأمر: تصرف فيه كما يشاء[١]، ويقال الحكم هو اسناد امر الى اخر ايجابا او سلبا او هو وضع الشيء في موضعه وقيل ما له عاقبة محمودة[٢].

والحكومة هي "هيئة مؤلفة من افراد يقومون بتدبير شؤون الدولة كرئيس، الدولة، ورئيس الوزراء ومرؤسيهم"[٣]

اما كلمة تصريف فهي مأخوذة من الفعل صرف / صرَف الأمر: دبره ووجهه تصرَّفَ، تصرُّفًا، فهو مُتصرِّف، و تصرَّف الشَّخصُ اي سَلَكَ سلوكًا معيَّنًا "تصرَّف بحكمة اي بحُرّية تامّة و تصرَّف في الأمر: أداره[٤].

أما كلمة اعمال فهي جمع عمل والعمل: المهنة والفعل واعمال المركز ونحوه (في التقسيم الاداري) ما يكون تحت حكمه ويضاف إليه[٥]، وصرَّف أعماله أي "دبرها وأدارها"[٦].

فيكون التعريف اللغوي لحكومة تصريف الاعمال بأنها الحكومة التي تدير امورها وتسيرها، فيصح القول عنها بأنها حكومة تسيير الاعمال.

الفرع الثاني: تعريف حكومة تصريف الاعمال اصطلاحا

حكومة تصريف الاعمال صفة تطلق على عمل الحكومة في ظل حالات معينة، فهي حكومة متحولة من حكومة كاملة الصلاحيات الى حكومة ناقصة الصلاحيات مقيدة

بتصريف أعمالها فعرفت تبعا لحدود أعمالها بانها "تلك الاعمال العادية اليومية التي تمارسها الحكومة لتسير مرافقها العامة "[٧].

واخذ هذا التعريف بالمفهوم الضيق لتصريف الاعمال بحصر أعمال الحكومة بالأمور اليومية التي تحافظ على استمرار عمل المرافق العامة دون انقطاع لأشباع الحاجات العامة بمعنى اخر الاعمال الجارية (هي تلك التصرفات اليومية والمألوفة للجهاز الاداري التي تفرض استمرارية المرفق العام على الحكومة اتخاذها)[٨]، وهو بهذا التعريف لم يجعل الأمور المستعجلة او الطارئة ضمن مفهوم تصريف الاعمال.

وعرفها الفقيه اودان (Odent) بأنها (جميع الاعمال التي لا تنطوي على صعوبات او خيار سياسي او قانوني مهم)[٩].

والذي يلاحظ على هذا التعريف انه قيد مفهوم الاعمال الجارية بأنه اشترط في وصفها بالاعمال المسيرة للمرافق العامة أن لا تعرض مسؤولية اعضائها من الوزراء لانها لم تعد تحظى بثقة البرلمان اي الشعب ولم تعد قادرة على اتخاذ قرارات سياسية[١٠].

وقد وضح مجلس الدولة الفرنسي بقراره بتاريخ ١٩٦٦/٤/٢٢ نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال وقد اطلق عليها بالأعمال العادية أو الجارية والتي اعتبرها(تلك الاعمال التي لا تُعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة او الوزير المعني الى نتائج سياسية – لان الحكومة او الوزارة تحكم باسم الشعب الممثل بالبرلمان).[١١]

وذهب اتجاه اخر الى تعريف تصريف الاعمال بأنها "الأمور الجارية المتمثلة بأتخاذ المراسيم والقرارات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان سير المرافق العامة"[١٢]، وهو ما اخذ به النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي بتعريفه "اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بأنتظام واضطراد، ولايدخل من ضمنها مثلا اقتراح مشروعات القوانين او عقد القروض او التعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر."[١٣]

وهذا التعريف أخذ بالمفهوم الواسع لحكومة تصريف الاعمال بأن جعل حدود تسيير

أعمال شاملا الأعمال الإدارية اليومية الى جانب الأمور المستعجلة التي تحتاج الى قرارات انية والتي قد ترتب اثارا مستقبلية.

وهو ما وضحه مجلس شورى الدولة اللبناني بقراره بأنها الاعمال (الملحة الضاغطة والتي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية او تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ مهمة الادارة اليومية....).[١٤]

وما يؤخذ على هذا التعريف انه جعل صلاحيات حكومة تصريف الاعمال قريبة لصلاحيات الحكومة الشرعية والتي لها حق اتخاذ قرارات ترتب اثارا مستقبلية، وبما ان نهوض حكومة تصريف الاعمال يكون عند غياب الرقابة على اعمال الحكومة فيجب ان تكون مقتصرة في عملها على تسيير الاعمال اليومية التي لا تحتاج الى قرار وزاري في إنجازها.

وعليه يمكن تعريف حكومة تصريف الاعمال بأنها (حكومة متحولة من حكومة عادية بكامل الصلاحية إلى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود تأمين استمرارية سير المرافق العامة)[١٥]، فنطاق عملها يقتصر على الاعمال الادارية العادية واليومية التي تسهل استمرار العمل في مؤسسات الدولة والمرافق العامة، فكل وزير يستطيع القيام بمهامه داخل وزارته وضمن اختصاصه وتبعا لذلك فان هذه الحكومة لا تستطيع ان تتخذ قرارات مهمة من شانها تحمل مسؤولية امام السلطة التشريعية كالاتفاقيات والمعاهدات والتي تترتب عليها نتائج طويلة الامد، فهي تمارس صلاحيات محدودة استنادا لمبداء دوام سير المرافق العامة كون تأثيرها مباشرا على حياة المواطن ومصالحه[١٦].

واذا ما قامت هذه الحكومة باي عمل من شانه ان يثير المسؤولية وله تبعات مستقبلية تكون عندها قد تجاوزت حدود صلاحياتها وتوجب المحاسبة [١٧].

غير انه يستثنى مما ذكر في اعلاه حالة الضرورة، والتي تتحقق بتوافر شرطين اساسيين اولهما قيام خطر جسيم وحال من شانه ان يهدد المصالح الحيوية للبلاد [١٨]، وثانيهما استحالة امكان اللجوء الى الطرق العادية لمنع الخطر[١٩]، فسلامة الدولة فوق القانون فهي تقوم على اساس ان الاحكام الدستورية والتشريعية العادية يجب ان تخضع امام الضرورة

العليا لسلامة البلاد والدولة فيمكن للسلطة التنفيذية الخروج على القواعد الدستورية و مع ذلك نظرية الضرورة هي استثناء على الاصل العام وهو مبداء سمو الدستور وكل استثناء لا يجوز التوسع به فالضرورة تقدر بقدرها[٢٠]، فالحكومة الشرعية المشكلة في ظل الدستور وتحت قبة البرلمان يمكن لها في الظروف الاستثنائية ان تخرج عن المشروعية من اجل حماية سلامة البلاد ودون رقابة [٢١].

كذلك الحال لحكومة تصريف الاعمال في ظل حالة الضرورة كتهديد باعتداء او وقوع اعتداء على الدولة او اي خطر غير متوقع ان تخرج عن اطار التصرف اليومي للاعمال وتتخذ قرارات هامة مثالها اصدار قرارات اقتصادية هامة وقرارات التعيين ذات البعد السياسي[٢٢].

مما تقدم اعلاه يمكن القول ان حكومة تصريف الاعمال حكومة ادارية بمفهوم تصريف الاعمال العادية لتأمين استمرار المرافق العامة وحفظ النظام والامن في البلاد وحماية المصالح والمرافق العامة وتأمين استمراريتها، بالإضافة الى اتخاذ كافة التدابير اللازمة لحفظ الامن والنظام العام في حالة الضرورة ومنها انزال الجيش وضبط الاوضاع الامنية وفرض حظر التجوال وسواها من تدابير حفاظا على امن الدولة والنظام العام.

ومع ذلك ومن اجل تجنب الاشكالات القانونية يستحسن تحديد عمل حكومة تصريف الاعمال على اقل تقدير في الظروف الاعتيادية الى جانب تحديد مدة تصريف الاعمال بمدة معقولة تتناسب وسبب قيام حكومة تصريف الاعمال اذ توجد إشكالية كبيرة قائمة اليوم، فكلما طالت مدة تصريف الأعمال، كلما تطور مفهوم الضرورة وبالتالي توسع نطاق تصريف الأعمال.

أخيرا لابد القول ان اعمال حكومة تصريف الاعمال يجب ان تكون في الحدود المتفق عليه فقها وعرفا وبخلاف ذلك فهي تسلط على نفسها رقابة المعارضة والراي العام وهذا ما يؤثر سلبا على قاعدتها الجماهيرية مستقبلا في العملية الانتخابية ان كانت هذه الاخيرة تتسم بمعايير النزاهة والشفافية.

المطلب الثاني

الاساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال

واقع الحال يبين انه لا توجد قاعدة موحدة لنهوض حكومة تصريف الاعمال وعند الاطلاع على التشريعات الدستورية يمكن ملاحظة انها اتجهت اتجاهين: تشريعات لم تنص صراحة على حكومة تصريف الاعمال واخرى نصت صراحة عليها:

أولاً- تشريعات لم تنص على حكومة تصريف الاعمال صراحة: وفي مقدمة الدساتير التي سلكت هذا الاتجاه هو الدستور البلجيكي الصادر في ٧ شباط لسنة ١٨٣١ فهو لم ينظم حكومة تصريف الاعمال بالرغم من تعديلاته الكثيرة والتي اخرها سنة ١٩٩٣[٢٣] ومع ذلك تعتبر بلجيكا اكثر الدول التي شهد تاريخها السياسي تطبيقات لحكومة تصريف الاعمال[٢٤].

كذلك الحال بالنسبة الى الدستور الفرنسي دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ لم يشير في ثناياه الى حكومة تصريف الاعمال وبالرغم من ذلك تواتر العمل بحكومة تصريف الاعمال على الصعيد الواقعي في فرنسا لاستمرار سير المرافق العامة[٢٥].

وتنهض هنا حكومة تصريف الاعمال دون نص قانوني صريح استنادا لمبدأ دوام سير المرفق العام والذي يجب أن لا يتأثر بتعاقب الوزارات فدوام الدولة يكون باستمرارية مرافقها، فالمعلوم ان هدف المرافق العامة هو اشباع الحاجات الاساسية للافراد الضرورية لاستمرار الحياة[٢٦]، ونتيجة هذا الهدف اعتبر مبدأ دوام سير المرافق العامة من المبادئ التي لا تحتاج الى نص قانوني للعمل به.[٢٧] والذي يقوم على اساس واجب الدولة متمثلة بالادارة بضمان سير المرفق العام بكل الظروف والتي من ضمنها التغيرات الوزارية لاي سبب كان لان بتوقف المرفق او تلكئ العمل به يعرض حياة المواطن بل وحتى وجود الدولة للخطر، وهنا نهضت فكرة حكومة تصريف الاعمال فتستمر الحكومة باعمالها الضرورية لاستمرار سير المرافق العامة و أكد قرار مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٥٢/٤/٤ على ذلك المبدأ والذي ذكر فيه (لا مفر من وجود سلطة مناطة بها تأمين استمرارية الحياة الوطنية وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الولاية الاستثنائية للحكومة المستقيلة او المعتبرة كذلك، مسندة فقط إلى

مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية[٢٨].

ثانياً: تشريعات نصت على حكومة تصريف الاعمال لكنها اختلفت في اسباب قيامها ومدة ممارستها لاعمالها، فمثلا الدستور السوري تطرق الى حكومة تصريف الاعمال عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية او عجزه الدائم عن القيام بمهامه لاي سبب كان فيستمر مجلس الوزراء بتسير اعمال الحكومة ريثما يسمى رئيس الجمهورية الجديد الوزارة الجديدة[٢٩]. ومع ذلك فان الدستور المذكور لم يتطرق الى مدة تصريف الاعمال بل تركها مفتوحة لحين تسمية رئيس الجمهورية المنتخب الوزارة الجديدة [٣٠].

كذلك الحال بالنسبة للدستور اللبناني فهو لم يحدد مدة تصريف الاعمال والجدير بالذكر ان الدستور اللبناني تفرد بتنظيم خاص لحكومة تصريف الاعمال فهو لم يجعلها قاصرة على السلطة التنفيذية [٣١] – قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة – فحسب وانما شمل السلطة التشريعية بها ايضا فعند حل مجلس النواب قبل انتهاء دورته الانتخابية تستمر هيئة مكتب مجلس النواب في تصريف الاعمال حتى انتخاب مجلس جديد[٣٢].

اما بالنسبة للدستور المغربي نص صراحة على حكومة تصريف الاعمال لكنه أحال موضوع تنظيمها لقانون [٣٣]، ايضا الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ نص صراحة على حكومة تصريف الاعمال غير انه حددها بمدة معينة وهو ما سيتم تفصيله لاحقاً[٣٤].

المطلب الثالث

حالات قيام حكومة تصريف الاعمال

ان حكومة تصريف الاعمال في اصلها حكومة منتخبة مسؤولة امام السلطة التشريعية وهذه الاخيرة معبرة عن ارادة الاغلبية، فالسلطة التنفيذية الممثلة بالحكومة (مجلس الوزراء) تاخذ قوتها من ثقة السلطة التشريعية بها باعتبارها الرقيب على اعمالها فمتى ما فقدت هذه الثقة ضعفت قوتها وقيد عملها احتراما للراي العام اولا وتجنبا للمسائلة السياسية والقانونية ثانيا، ويمكن تحديد الحالات التي تفقد بها الحكومة قوتها بحالتين هما سحب الثقة وحل البرلمان[٣٥]:

أولاً- سحب الثقة: او حجب الثقة هو (إجراءً برلمانيًا من شأنه أن يبرهن أن البرلمان المنتخب لم يعد لديه ثقة في - واحد أو أكثر من أعضاء-الحكومة المعينة السلطة التنفيذية)، [٣٦] فمن اساسيات النظام البرلماني امكانية سحب الثقة عن وزير بعينه (فرديا) او عن رئيس الوزراء وفي الاخيرة تسحب الثقة عن الوزارة ككل (جماعية).

ومما تجدر الاشارة اليه هنا ان مسألة تصريف الاعمال عند سحب الثقة عن وزير او رئيس الوزراء تختلف بأبعادها عنها عند سحب الثقة عن الوزارة باكملها فعند سحب الثقة عن وزير بعينه وبقاء الحكومة قائمة لا يؤدي ذلك الى ارباك في عمل الحكومة على نحو واضح ذلك لان السلطة الرقابية تبقى قائمة كما ان الحكومة مستمرة في اداء عملها فيمكن لرئيس مجلس الوزراء ادارة اعمال هذه الوزارة وكالة لحين تحديد المرشح للمنصب وهذا خلاف لسحب الثقة عن الوزارة كاملا فهنا لا يوجد بديل في تسيير اعمال الوزارات فيصبح لزاما تحول الحكومة الى حكومة تصريف اعمال.

ان تحديد التاريخ الذي تنتقل فيه الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات الى حكومة تصريف اعمال يعتمد على تاريخ الاستقالة واختلفت الدساتير في ذلك، فمنها من نص صراحة على ان تاريخ التصويت على سحب الثقة من رئيس الوزراء (الحكومة) هو تاريخ الاستقالة وتبعا لذلك تحول الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات الى حكومة تصريف اعمال باعتبارها مستقيلة مثالها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والذي نص صراحة على ان استقالة الوزارة عند سحب الثقة من رئيس الوزراء مع بقائهم بمناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة حددها الدستور.[٣٧]

واتجهت دساتير أخرى الى ان سحب الثقة من الوزارة يترتب عليه وجوب تقديم الاستقالة ومعنى ذلك ان الحكومة المسحوبت الثقة تتحول الى حكومة تصريف اعمال من تاريخ تقديم استقالتها فالاستقالة هنا منشأة لأثر سحب الثقة وهو الاتجاه الذي اتجهه الدستور الأردني سنة ١٩٥٢[٣٨]، وهذا الاتجاه غير محمود فالمفروض انه متى ما سحبت الثقة من الوزارة عدت مستقيلة حكما بسبب نزع الثقة بها من قبل ممثلي الإرادة العامة[٣٩].

ثانياً- حل البرلمان: يعرف حق حل البرلمان أنه (وضع نهاية للبرلمان قبل نهاية مدته المقررة دستورا)[٤٠]، فهو يقوم على اساس الرغبة باعادة تحكيم الشعب [٤١]، وبالرغم من ان فكرة حل البرلمان قبل أوانه اثار نقدا مهما متمثلا بانه اعتداء على حقوق ممثلي الشعب، غير ان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نضج هذه الفكرة وجعلها سلاح بيد السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية[٤٢].

فالمعلوم ان النظام البرلماني يقوم على ركيزة اساسية هي نهوض الوزارة بناءا على الثقة التي يمنحها اياها البرلمان باغلبيته فمتى ما زالت علة الوجود انتفى الوجود فالحكومة التي تفقد سبب وجودها الا وهو البرلمان ينتفي وجودها ولكن لضرورات سير المرافق العامة تبقى قائمة ولكن بصلاحيات مقيدة ومحدودة فظهرت نظرية حكومة تصريف الاعمال. [٤٣]

مع ذلك ثار الخلاف الفقهي حول تحول الحكومة من كاملة الصلاحيات الى حكومة تصريف اعمال اذا كان حل البرلمان بسبب نهاية دورته الانتخابية او لسبب غير سحب الثقة من الوزارة:

فذهب رأي الى تأييد بقاء الحكومة محتفظة بكامل صلاحياتها عند الحل باعتبار ان الحكومة لم تفقد ثقة البرلمان ممثل الشعب فيمكنه ممارسة صلاحياته استمرارا لهذه الثقة وهذا الفكر تبنته بعض الدساتير مثالها في إنكلترا وألمانيا ١٩٤٩.[٤٤]

اما الراي الاخر فهو مؤيد الى تحويل الحكومة الى حكومة تصريف اعمال لانها تفقد الرقيب عليها وهو ما يجعلها بعيدة عن المسألة او المحاسبة واحتراما لممثلي الشعب فانها تقييد صلاحياتها وهو ما تبناه الدستور الدنماركي ١٩٥٣ والدستور اللبناني سنة١٩٢٦.[٤٥]

ونحن مع الاتجاه المؤيد لانتقال الحكومة الى حكومة تصريف اعمال عند حل البرلمان لانتهاء فصله التشريعي او لاي سبب اخر لأنها من ناحية تفقد سند وجودها ورقيبها وهو البرلمان ومن ناحية أخرى احترام إرادة الشعب بتقييد صلاحياته بتسيير الاعمال لحين تشكيل البرلمان الجديد والحكومة الحائزة على ثقته.

المبحث الثاني

موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الاعمال

مرت الدولة العراقية بتغيرات بالنظم السياسية الحاكمة لها منذ تأسيسها ولحين قيام الدولة الفدرالية بموجب دستور ٢٠٠٥ فأخذت الدولة العراقية في اول تأسيسها بالنظام الملكي بموجب القانون الأساسي سنة ١٩٢٥، ثم توالت الدساتير بعد تغيير نظام الحكم من ملكي الى الجمهوري ابتدأ بدستور ١٩٥٨ وانتهاءً بدستور ١٩٧٠والذي يمكن ملاحظته وجود سمات مشتركة بين تلكم الدساتير في مقدمتها انها دساتير مؤقته أي توضع لفترة معينة من قبل الجهة المغيرة لنظام الحكم اما بالثورة او الانقلاب لغرض تنظيم فترة انتقالية لحين وضع دستور دائم معبرا عن ارادة الشعب حسب ما يرسمه الدستور المؤقت.[٤٦]

وهذا ما لم يحقق الظروف المؤاتيه لقيام حكومة تصريف اعمال كونها دساتير غير معبرة عن ارادة الشعب فالسلطة القابضة على السلطة تتصف بالقوة التي تخولها عزل او اقالة اي شخص واحلال محله اخر دون وجود فراغ سياسي، الى جانب ان حكومة تصريف الاعمال تصدق في ظل النظم النيابية استنادا لفكرة المحاسبة والمراقبة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لذلك سنقتصر في بحثنا حول موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الاعمال في النظام الملكي والفدرالي دون الجمهوري وسنبحثها كل بمطلب مستقل:

المطلب الأول

موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الاعمال في النظام الملكي

صدر اول دستور عراقي في عهد الاستقلال سمي بالقانون الاساس سنة ١٩٢٥ مقسم الى مقدمة وعشرة ابواب مألف من مائة وثلاث وعشرون مادة، ويعتبر من الدساتير الناهضة في مجال الحقوق والحريات[٤٧]، وعند الاطلاع عليه يمكن ملاحظة انه لم ينص صراحة على حكومة تصريف الاعمال في ثناياه وهذا ما يجعل القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ يندرج ضمن التشريعات التي لم تتطرق الى حكومة تصريف الاعمال مثلما سبق وان اشرنا لذلك، مع ذلك طالما انه تبنى النظام النيابي فيكون ذلك أساسا لنهوض حكومة تصريف الاعمال عند سحب الثقة من الحكومة او حل مجلس النواب:

أولاً- سحب الثقة من الحكومة: منح القانون الأساسي صلاحية سحب الثقة من الحكومة بالأغلبية البسيطة لاعضاء مجلس النواب الحاضرين [٤٨]، فمتى ما تحقق ذلك اصبح لزاما على الوزارة تقديم استقالتها، وهذا يعني انه من الناحية النظرية تتحول الحكومة المسحوب الثقة منها الى حكومة تصريف اعمال من تاريخ تقديم الوزارة طلب الاستقالة، لكن واقعيا يلاحظ ان السلطة التشريعية لم تمارس حقها بسحب الثقة من الوزارة ولو لمرة واحدة وهذا دليل على هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة بالملك والوزارة وضعف السلطة التشريعية فليس من المعقول انه طيلت فترة نفاذ القانون الأساسي قرابة خمس وعشرون عام لم تقم الوزارة بما يثير مسؤوليتها السياسية.[٤٩]

من ناحية أخرى ان صلاحية اختيار رئيس الوزراء وتعين الوزراء وقبول استقالتهم من مناصبهم مناطة للملك وهو ما تحول دون إمكانية تحقق حكومة تصريف الاعمال ذلك لصعوبة ترك فراغ دستوري بالعمل الحكومي لسرعة اجراءات التعين، هذا في حالة سحب الثقة او الاقالة او الاستقالة.

ثانياً- حل البرلمان: الاصل ان يكون الحل بناءً للارادة الملكية المطلقة ولم يشر القانون الاساسي لمبدأ الحل كسلاح بيد الوزارة ويمكن تبرير ذلك كون ان التشكيلة الوزارية برئيسها ووزراءها معينين من قبل الملك مع ذلك نجد ان العرف درج الى طلب رئيس الحكومة حل مجلس النواب لاسباب متباينة حسب كل وزارة نستشهد بذلك على سبيل المثال لا الحصر حل مجلس النواب المنتخب في ١٩٢٥ بناءً على طلب رئيس الحكومة في ١٩٢٨[٥٠]، وايضا حل مجلس النواب المنتخب في ١٩٣٣ بناءً على طلب الحكومة في ١٩٣٤[٥١].

مع ذلك المعلوم انه تم حل مجلس النواب المنتخب ابان نفاذ القانون الاساسي خمسة عشر مرة من اصل ست عشر دورة انتخابية[٥٢]، وكانت حالات الحل لاسباب عديدة ليست محلا للعرض هنا[٥٣]

وقد سكت المشرع الدستوري عن بيان الموقف القانوني لحدود صلاحيات الحكومة عند حل البرلمان فلم يذكر مسألة استقالة الحكومة عند الحل لأي سبب كان لاسيما (ان وزراء

الدولة مسؤولون بالتضامن عن شؤون وزاراتهم، ومسؤولون بصورة منفرده عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم)[٥٤]، وهذا يدل على رغبة المشرع باحتفاظ الوزارة بكامل صلاحياتها.

مما تقدم يمكن القول وان كفة الوزراء كانت اقوى من كفة النواب بدلالة ما نص في المادة الحادية والستون من القانون الاساسي (للوزير الذي يكون عضواً في أحد المجلسين، حق التصويت في مجلسه، وحق الكلام في المجلسين، وأما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين، فلهم أن يتكلموا في المجلسين دون أن يصوتوا، وللوزراء أو من ينوب عنهم في غيابهم حق الأسبقية على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين.)، الى جانب ان سلطات الملك التشريعية والتنفيذية باعتباره رأس الدولة كانت سببا بعدم قيام حكومة تصريف الاعمال.

المطلب الثاني

موقف المشرع العراقي من حكومة تصريف الاعمال في النظام الاتحادي

اثر دخول القوات الامريكية للعراق سنة ٢٠٠٣ والذي اضفت الامم المتحدة الصفة الشرعية عليه بموجب قرارها رقم ١٤٨٣ في ٢٠٠٣، وقرارها المرقم ١٥١١ في ٢٠٠٣ اصبحت السلطة العليا في العراق للمدير الاداري [٥٥] والذي في فترة حكمه صدر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤ والذي كان حجر الاساس لتغير نظام الحكم في العراق من جمهوري الى نيابي فدرالي وهدف تشريعه قائم على اساس انتخاب جمعية وطنية مؤلفة من ٢٧٥ عضو مهمتها اعداد مسودة دستور، وهذا ما تم في ١٥-٨-٢٠٠٥ وصدر دستور ٢٠٠٥ بعد الموافقة الشعبية عليه بموجب الاستفتاء، وهو ما سنبحثه تباعا:

أولاً- حكومة تصريف الاعمال في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤:

رغم ان قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية هو قانون مؤقت لمرحلة معينة محددة والحكومة المشكلة في ظله هي حكومة انتقالية غير انه تناول موضوع سحب الثقة من رئيس الوزراء او الوزراء(مجتمعين او منفردين) الممنوحة له بالتصويت بالاغلبية المطلقة لاعضاء الجمعية الوطنية المنتخبة، ولم يشر صراحة الى انتقال الحكومة الى حكومة تصريف اعمال بعد سحب الثقة من الوزارة، وانما ذكر صراحة (عند حل الحكومة استمرار مجلس الوزراء

في مناصبهم لمزاولة أعمالهم مدة لا تزيد عن ثلاثين يوم لحين تشكيل مجلس وزراء جديد بالتصويت بالأغلبية المطلقة من قبل الجمعية الوطنية.)[٥٦]

عند الاطلاع على القانون المذكور يمكن القول ان المشرع كان قاصدا عدم تحول الحكومة عند سحب الثقة الى حكومة تصريف اعمال لانه ذكر عبارة(استمرارهم في مناصبهم لمزاولة أعمالهم) وهذا يعني استمرارهم بذات الاعمال المكلفين بها قبل سحب الثقة مع ذلك يمكن القول ان الاستمرارية مقيدة بمدة زمنية محددة وهي ثلاثين يوم فلو افترضنا وهو فرض غير محقق انه لم يتم تشكيل مجلس وزراء جديد خلال المدة المقررة، فيجب حينها ان تتحول الى حكومة تصريف اعمال لعدم وجود سند قانوني لاستمرارها بكامل صلاحياتها.

ولم يتطرق قانون إدارة الدولة لموضوع حل الجمعية الوطنية كسلاح بيد السلطة التنفيذية ويمكن تبرير ذلك انه لم ينص صراحة على تبنيه النظام البرلماني رغم تخلل ثناياه بعض صفات النظام البرلماني والتي في مقدمتها مسألة منح الثقة وسحبها بيد السلطة التشريعية المتمثلة بالجمعية الوطنية، مع ذلك نص القانون أعلاه على حل الجمعية الوطنية اذا رفضت مسودة الدستور[٥٧].

ثانياً – حكومة تصريف الاعمال في دستور ٢٠٠٥:

تناول دستور ٢٠٠٥ صراحة حكومة تصريف الاعمال في متنه وتحديدا في المادتين (٦١) و (٦٤) منه وهو ما سنبينه تباعا:

الحالة الاولى – سحب الثقة عن مجلس الوزراء:

نص الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥ على انه(في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد..)[٥٨].

فاذا تحققت احدى الحالات المحددة في الدستور لسحب الثقة، وصوت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه[٥٩]، عندها تصبح الوزارة مستقيلة حكما ويستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة ٣٠ يوما من تاريخ

التصويت بسحب الثقة الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقا لأحكام الدستور[٦٠]، وحدد الدستور العراقي مدة تصريف الاعمال في هذه الحالة بمدة اقصاها ثلاثون يوما لحين تشكيل الحكومة الجديدة[٦١].

ومن المهم الإشارة الى ان تحديد المدة بثلاثين يوم هدفها تنظيمي لحث مجلس النواب على حسم موضوع منح الثقة للحكومة الجديدة دون تعطيل رغم ان النص سمح إمكانية استمرار مدة حكومة تصريف الاعمال لحين تأليف مجلس الوزراء الجديد فكلمة حين من حيث التفسير اللغوي تعني "وقت بلوغ الشيء وحصوله" وهو التشكيلة الوزارية الجديدة، وهو ما ثبت حقيقة عندما صوت مجلس النواب على سحب الثقة من حكومة عادل عبد المهدي بعد تقديمه طلب الاستقالة لرئيس الجمهورية حسب النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩[٦٢]، فكانت المدة بين تاريخ سحب الثقة ومنح الثقة للحكومة الجديدة اكثر من خمسة اشهر.

الحالة الثانية- حل البرلمان: حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الطريقة التي يحل بها مجلس النواب (بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء، وبموافقة رئيس الجمهورية، ويحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، و لا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.)[٦٣]، فاذا تحقق الحل وهو امر بعيد المنال، (يدعو رئيس الجمهورية عندها الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ٦٠ يوما من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا، ويواصل تصريف الامور اليومية) ففي هذه الحالة تعتبر الحكومة مستقيلة و تبقى لتصريف الاعمال لحين تشكيل حكومة جديدة بموجب البرلمان الجديد المنتخب.

رغم وضوح الفرق بين الحالة الاولى والثانية والمتمثل بتحديد المشرع في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء مدة حكومة تصريف الاعمال بثلاثين يوم اما في الحالة الثانية تركها دون مدة لحين تشكيل برلمان جديد ومن بعده الحكومة التي ستمنح الثقة من خلاله، وكان سبب ذلك التمييز انه عند سحب الثقة من مجلس الوزراء يبقى مجلس النواب قائم فلا توجد انتخابات تحتاج الى وقت طويل اما عند حل البرلمان فانه يحتاج وقت ابتدأ من تنظيم الانتخابات ومن ثم إنجازها والبت بطعونها والمصادقة عليها من قبل المحكمة الاتحادية العليا

والتصويت على الحكومة الجديدة وهو ما أمكن لمسه في تشكيل الحكومات في الدورات الانتخابية المتعاقبة للسنوات ٢٠٠٥، ٢٠٠٩، ٢٠١٣ و٢٠١٨.

ان الواقع العملي يشير الى صعوبة تشكيل الحكومة في ظل المدة المحددة بالدستور والتي يصح القول عنها انها قياسية لاسيما ان طبيعة نظام الحكم في العراق وتعدد القوى السياسية المؤثرة في اتخاذ القرار يثير صعوبات جمة في تأليف الحكومة وهذا ما اتضح جليا عند استقالة حكومة السيد عادل عبد المهدي كما وضحنا سلفا.

وما يؤخذ على المشرع الدستوري انه لم يتناول حالة انتهاء ولاية مجلس النواب وما مصير الحكومة المشكلة في ظله هل تبقى قائمة بكامل صلاحياتها ام تصبح حكومة تصريف اعمال ؟ وهذا ما حدث فعلا عند انتهاء ولاية اول مجلس للنواب في ظل دستور ٢٠٠٥وهذا ما كان سببا في تباين الاراء في تكييف هذه الحكومة، فذهب رأي الى اعتبار (انها حكومة بكامل صلاحياتها وتبرير ذلك انه لم يتم سحب الثقة منها فهي كانت حائزة على ثقة البرلمان والمعبر عن راي الاغلبية هذا من جانب ومن جانب اخر ان الدستور حدد حكومة تصريف الاعمال على سبيل الحصر بحالتين هما سحب الثقة وحل البرلمان)[٦٤].

وذهب راي ثاني الى اعتبار انها حكومة تصريف اعمال لانتهاء ولاية البرلمان ومن ثم عدم وجود رقيب عليها فتصبح حكومة مقيدة الصلاحيات[٦٥].

ومما تجدر الاشارة اليه الى ان المحكمة الاتحادية لم تعط رأيها الصريح في موقف عمل الحكومة بعد انتهاء مدة البرلمان[٦٦]، مع ذلك نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢) لسنة ٢٠١٩ على اعتبار عمل مجلس الوزراء يكون لتصريف الأمور اليومية عند انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب[٦٧].

وتوجهنا مع الراي الاول ذلك لان الدستور العراقي حدد الحالات التي تتحول فيها الحكومة الى حكومة تصريف اعمال وهذا يعتبر القيد والاصل العام انها حكومة كاملة الصلاحيات وحيث انه الاصل في الامور الاباحة مالم تقيد بنص ولا اجتهاد بمورد النص، هذا من جهة ومن جهة اخرى عند قراءة الدستور وفي حال الالتزام بالتوقيتات المحددة بموجبة والمفترض ذلك كونه القانون الاسمى في البلاد فانه لا يتحقق الفراغ الدستوري الذي

يتمسك به انصار الراي الثاني ففي المادة ٥٦/ثانيا منه نصت على انه "يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعين يوما من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة" فقد عمد المشرع ان تكون الانتخابات قبل فترة كافية من انتهاء مدة مجلس النواب منعا للفراغ الدستوري.

ونسترشد بذلك بقرار المحكمة الاتحادية رقم ٥١/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٣ في موضوع طلب السيد رئيس الجمهورية من المحكمة الفتوى في موضوع انتهاء مجلس الرئاسة بعد انتهاء مدة انعقاد مجلس النواب والمدة المقرر لانتخاب رئيس جمهورية (٣٠ يوم) بتفسير المواد ٧٢، ١٣٨ من الدستور والتي تنص على (يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيسٍ جديدٍ للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقادٍ للمجلس.)، فكان قرار المحكمة(انه طالما لم ينص على حكم حالة عدم التوصل الى انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال المدة المقررة وهي مدة تنظيمية وليست مدة سقوط مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية وحيث لم يرد نص في الدستور يحول دون استمرار رئيس الجمهورية من ممارسة مهامه لحين انتخاب رئيس للجمهورية وان مصلحة البلاد العليا تقتضي ان يكون هناك رئيس جمهورية جديد يمارس المهام المنصوص عليها في الدستور)، فمن باب القياس طالما انه لا يوجد نص يحول دون استمرار مجلس الوزراء من ممارسة مهامه لحين انتخاب مجلس جديد فللمجلس ان يمارس صلاحياته المنصوص عليها في الدستور.

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع البحث لا بد من بيان أهم ما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات:

أولاً - النتائج:

١- حكومة تصريف الاعمال فرضها الواقع فهي حكومة كانت بكامل صلاحياتها قبل فقدانها سبب قوتها وهو ثقة البرلمان بها، وقد اثبتت ضرورتها العملية في النظم البرلمانية باعتبارها من متطلبات استمرار سير المرافق العامة في الدولة فهي تنهض بنص تشريعي او دونه.

٢- نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صراحة وبشكل محدد في المادتين (٦١/ثامنا و٦٤/ثانيا) منه على تقييد الحكومة بتصريف الاعمال اليومية عند سحب الثقة من مجلس الوزراء او عند حل البرلمان.

٣- ان سكوت المشرع الدستوري عن بيان طبيعة عمل الحكومة عند انتهاء المدة القانونية لعمل البرلمان، لم يكن اغفالا كون ان المدة المحددة لانتخاب مجلس النواب الجديد وهي (٤٥) يوما هي مدة كافية لتشكيل الحكومة فالمفترض عدم امكانية حصول فراغ دستوري.

٤- اثبت الواقع العملي في العراق في كل الدورات الانتخابية (٢٠٠٦، ٢٠١٠، ٢٠١٤، ٢٠١٨) التي حدثت في ظل دستور ٢٠٠٥ تأخر تشكيل الحكومة بسبب عدم التوافق السياسي، وصعوبة الوصول الى الأغلبية المطلقة.

ثانياً - التوصيات:

١- نوصي أن يضع المشرع العراقي تعريفا لحكومة تصريف الأعمال بهدف تنظيمها منعا للتوسع في الاجتهاد وان يكون بالمفهوم الضيق لتسيير الاعمال الإدارية اليومية.

٢- أن تأخذ المحكمة الاتحادية دورها الحقيقي من خلال صلاحيتها في تفسير نصوص الدستور لمواجهة التحديات التي تواجه العملية السياسية في العراق.

٣- نوصي تعديل الدستور بأضافة قيد تصريف الاعمال اليومية على الحكومة من تاريخ انتهاء دورة مجلس النواب ولحين تشكيل الحكومة الجديدة منعا للاجتهادات حسب الاهواء السياسية وحسما للجدل.

٤- نوصي تعديل المادة (٦١/ثامنا/د) من دستور ٢٠٠٥ برفع المدة المحددة بثلاثين يوم لعدم جدوى وجدها لاقترانها مع تشكيل حكومة جديدة وهو ما يحتمل تأخره لاكثر من شهر لصعوبة جمع الأغلبية المطلقة لمنح الثقة من قبل مجلس النواب، على ان تكون وفقا للصيغة التالية(في حالة التصويت بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يستمر هو والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد.)

٥- تعديل المادة (٤٢/ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢) لسنة ٢٠١٩ والمتضمنة تعريف تصريف الاعمال اليومية بجعله اكثر وضوحا وتحديدا مع تبنيه للمفهوم الضيق في التعريف.

هوامش البحث

(١) ابراهيم مصطفى واخرون : المعجم الوسيط، ح١، المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، استانبول، من دون سنة نشر، ص ١٩٠

(٢) ابي الحسن علي بن محمد بن علي الجرجاني: معجم التعريفات، دار الكتب العلمية، بيروت، من دون سنة نشر، ص٩٦.

(٣) معجم المعاني الجامع، الموقع على شبكة الانترنت:

https: //www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9/

(٤) قاموس معاجم الموقع على شبكة الانترنت:

https: //www.maajim.com/dictionary/%D8%AA%D8%B3%D9%8A%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%84

(٥) ابراهيم مصطفى واخرون، العجم الوسيط، ج٢، المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، استانبول، من دون سنة نشر، ص٦٢٨

(٦) معجم المعاني الجامع، مصدر سابق.

7) fernand bouyssou ،ĺintrouvable notion dά ffaires courantes ،lάctivitè des gouvernmeent dèmissionnaires sous la quatrième republique.revue francaise de science politique ،1970 ،volume 20 ،numèro 4 ،p ،647.

(٨) ينظر د.عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص.٣٦

9)Marcel Lachaize ،l'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle ، dalloz, ch.hebd ،1952- et suiv ،p.65.

10) conc. Galmot ،- Federation nationale des syndicats de police ،Actualite juridique ، 1966 ،p.355.

11 (http: //www.radionawa.com/Wtar-Detail.aspx?jimare=283

د.علي مهدي، حكومة ماهية تصريف الاعمال ، مقالة منشورة على الموقع في ٢٠١٨/٧/٨.

(١٢) د.محي الدين الشحيمي، مفهوم حكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها، الموقع على شبكة الانترنت:

https: //alkalimaonline.com/newsdet.aspx?id=431681

(١٣) المادة (٤٢/ثانيا)من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٢) لسنة ٢٠١٩.

(١٤) رقم القرار ٦٥٥/ ٢٠٠٩ –٢٠١٠ في ٥ / ٧ / ٢٠١٠ الموقع على شبكة الانترنت:

http: //almadapaper.net/Details/106292

(١٥)امل عبد الهادي، حكومة تصريف الاعمال، مفهومها وصلاحياتها، الموقع على شبكة الانترنت:

http: //www.dampress.net/?page=show_det&category_id=48&id=71666

(١٦) ينظر د. عمرو فؤاد احمد، القانون الاداري، سعيد رافت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥، ص٩٣.

(١٧) قدّم المحامي إبراهيم عواضة بوكالته عن نزيه بعجور باستدعاء أمام مجلس شورى الدولة ضدّ الدولة اللبنانية طالباً إبطال المرسوم الرقم ٥٦٧٣ بتاريخ ٧ شباط لسنة ٢٠١١ الصادر عن حكومة تصريف الأعمال لأنّه «غير قانوني كونه لا يدخل ضمن صلاحيات الحكومة المستقيلة، فهو لا يدخل ضمن إطار الأعمال الجارية أو العادية التي يعود للحكومة المستقيلة أمر تصريفها ولا يعتبر من التدابير الملحة التي تستوجب المشروعية الاستثنائية. ينظر جريدة السفير العدد ١١٨٦٧ في ٢٠١١/٤/١٩.

(١٨) د.سامي مجال الدين، لوائح الضرورة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص٢٣.

(١٩) د.عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشاة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٥، ص ٢١٢. ١٩)

(٢٠) ينظر حسن ضياء الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبداء سمو الدستور، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٦، ص ٢٢.

(٢١) ينظر احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣، ص٥٥٩.

(٢٢) ينظر د.عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص٤٤.

(٢٣) ينظر هيوز ديمونت واخرون، بلجيكا تغيرات متواصلة في هيكلية فدرالية جديدة، ترجمة مها بسطامي، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية، ج٢، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص٨-٩.

(٢٤) ففي حكم لمجلس الدولة البلجيكي قرر(انه خلال المدة التي تكون الحكومة قد فقدت اساسها البرلماني فان الوزير لايمارس الا تصريف المسائل الجارية.) ينظر د.عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص١١٨.

25 (bouyssou.op.cit ،p.670.

(٢٦) د.حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغير والتطور، دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص١٩.

(٢٧) علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، دزمهدي ياسين سلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بغداد، ١٩٩٣، ص ٢٥٠.

(٢٨) سليم جريصاتي، تصريف الاعمال بالمعنى الضيق، مقالة منشورة في جريدة السفير، العدد ١١٨٩٠ في ٢٠١١/٥/١٩.

(٢٩) ينظر المادة (١٢٢) من الدستور السوري لسنة ١٩٧٠.

(٣٠) ونفس الاتجاه سلك الدستور الكويتي.ينظر المادة (١٠٣) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

(٣١) جاء في المادة (٢/٦٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ (لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال.)

(٣٢) ينظر المادة (٥٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.

(٣٣) ينظر المادة (٨٧) من الدستور المغربي سنة ٢٠١١، وصدر قانون تنظيمي رقم 065.13 سنة ٢٠١٥ يتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لها وتناول في الباب الرابع منه القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمور الجارية.

(٣٤) ينظر المادة ٦١/ثامنا/د والمادة ٦٤/ثانيا من الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥.

(٣٥) د.رافع خضر صالح شبر، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٦٦.

(٣٦) الموقع على شبكة الانترنت:

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AD_%D8%AD%D8%AC%D8%A8_%D8%A7%D9%84%D8%AB%D9%82%D8%A9

(٣٧) ينظر المادة (٦١/ثامنا/ج ود) من دستور ٢٠٠٥، ونفس الاتجاه سلكه الدستور اللبناني سنة ١٩٢٦ اذ عد الحكومة مستقيلة من تاريخ نزع الثقة عنه، ينظر المادة (٦٩) منه.

(٣٨) ينظر المادة (٥٤) من الدستور الأردني ١٩٥٢.

(٣٩)د.رافع خضر صالح شبر و كريم لفته الجراح، إجراءات المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء واثرها في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوقي الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، سنة ٢٠١٥، ص٣٥.

(٤٠) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١، ص٨٧٨.

(٤١) د.احمد عبد اللطيف ابراهيم، حل البرلمان، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص١١.

(٤٢) د.علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، ط١، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٨، ص٨٠٧.

(٤٣) د. سعيد السيد علي المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعصر، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٣٣٨ – ٣٣٩.

(٤٤) د.ميثم شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص٥٥٩.

(٤٥) المصدر أعلاه، ص٥٥٩.

(٤٦) د.ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص٢٥٦.

(٤٧) حسين وحيد عبود، الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص٨٦.

(٤٨) المادة (٦٦) من القانون الأساسي سنة ١٩٢٥.

(٤٩) ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية، دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت عليهم السلام، العدد ٩، كانون الأول، ٢٠٠٩، .ص٢٣٧

(٥٠)عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٨، ص١٥١.

(٥١) حسين جميل، مصدر سابق، ص١٣٩.

(٥٢) د.فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار الحرية، ١٩٨٤، ص٢١٥.

(٥٣) للنظر في تفصيل ذلك راجع د.عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان العراقي بين الافراط والتفريط، دراسة مقارنة، بحث منشور على موقع الانترنت:
http: //qu.edu.iq/repository/wp-content/uploads/2016/11.pdf

(٥٤) المادة (٦٦) من القانون الأساسي.

(٥٥) د.حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٢٠، العدد الاول، السنة ٢٠٠٥، ص٨.

(٥٦)المادة ٤٠ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤.

(٥٧) المادة (٦١/ه)من قانون ادارة الدولة العراقيةللمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤.

(٥٨) المادة(٦١/ثامنا) من دستور ٢٠٠٥.

(٥٩) ينظر(المادة ٣/ب/٨) من الدستور أعلاه.

(٦٠) المادة(٦١/د/ب/ثامنا) من الدستوراعلاه

(٦١) تم التصويت على سحب الثقة من حكومة السيد عادل عبد المهدي بطلب من رئيس الجمهورية بجلسته العشرين بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١ ومنحت الثقة لحكومة السيد مصطفى الكاظمي في الجلسة الأولى من الفصل الثاني للسنة التشريعية بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٧.

(٦٢) المادة(١٨/أولا) من النظام الداخلي

(٦٣)ينظر المادة ١/٦٤ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٦٤)الموقع على شبكة الانترنت: http: //www.niqash.org/ar/articles/politics/5949/

(٦٥) الموقع على شبكة الانترنت:

https: //www.alghadpress.com/news/%D8%A7%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1

(٦٦) سبق ان صدر قرار للمحكمة ذي العدد ٣٨/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٤/١٤حول طلب بيان الراي في الوضع القانوني للحكومة بعد انتهاء دورة البرلمان برد الدعوى كون ان الطلب لم ينصب على تفسير مادة من مواد الدستور وفقا لاختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثانيا)من الدستور لسنة ٢٠٠٥

(٦٧) ينظر المادة(٤٢/أولا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٣٣) في ٢٠١٩/٣/٢٥.

قائمة المصادر

أولاً: - المصادر باللغة العربية

أ- الكتب :

١- احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣.

٢- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.

٣- حسن ضياء الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبداء سمو الدستور، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٦.

٤- د.حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغير والتطور، دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.

٥- حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، ط١، بغداد، ١٩٨٣.

٦- حسين وحيد عبود، الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

٧- د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد.

٨- د.رافع خضر صالح شبر، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.

٩- د.سامي مجال الدين، لوائح الضرورة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢

١٠- د. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعصر، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧.

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

١٢-د.عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشاة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٥.

١٣-عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٨.

١٤-عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج١٠، ط٧، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٨ .

١٥-عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج٦، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨.

١٦-علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرنزجي، دزمهدي ياسين سلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بغداد، ١٩٩٣.

١٧- د.علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، ط١، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٨.

١٨- د.عمرو فؤاد احمد، القانون الاداري، سعيد رافت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥

١٩-د.فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار الحرية، ١٩٨٤.

٢٠-محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٨٧٨.

٢١-هيوز ديمونت واخرون، بلجيكا تغيرات متواصلة في هيكلية فدرالية جديدة، ترجمة مها بسطامي، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية، ج٢، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧.

ب- الدوريات:

١- امل عبد الهادي، حكومة تصريف الاعمال، مفهومها وصلاحياتها، الموقع على شبكة الانترنت:

http: //www.dampress.net/?page=show_det&category_id=48&id=71666

٢- .رافع خضر صالح شبر و كريم لفته الجراح، إجراءات المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء واثرها في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوقي الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، سنة ٢٠١٥.

٣- د.علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال ، مقالة منشورة على شبكة الانترنت في ٢٠١٨/٧/٨.

http: //www.radionawa.com/Wtar-Detail.aspx?jimare=283

٤- جريدة السفير العدد ١١٨٦٧ في ٢٠١١/٤/١٩.

٥- سليم جريصاتي، تصريف الاعمال بالمعنى الضيق، مقالة منشورة في جريدة السفير، العدد ١١٨٩٠ في ٢٠١١/٥/١٩.

٦- د.عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان العراقي بين الافراط والتفريط، دراسة مقارنة، بحث منشورعلى شبكة الانترنت

http: //qu.edu.iq/repository/wp-content/uploads/2016/11/.pdf

٧- د.حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٢٠، العدد الاول، السنة ٢٠٠٥.

٨- ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية، دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت عليهم السلام، العدد ٩، كانون الأول، ٢٠٠٩.

٩- د.ميثم شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦.

١٠- الموقع على شبكة الانترنت:

http: //www.niqash.org/ar/articles/politics/5949/

١١- الموقع على شبكة الانترنت:

https: //www.alghadpress.com/news/%D8%A7%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1

١٢-الموقع على شبكة الانترنت:

13-https: //ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AD_%D8%AD%D8%AC%D8%A8_%D8%A7%D9%84%D8%AB%D9%82%D8%A9

ج - الدساتير والأنظمة:

١- القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥.

٢- الدستور السوري لسنة ١٩٢٦.

٣-الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

٤-الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

٥- الدستور السوري لسنة ١٩٧٠.

٦- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٧- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

ثانياً- المصادر باللغة الاجنبية:

1- fernand bouyssou ،íintrouvable notion dά ffaires courantes ،lάctivitè des gouvernmeent dèmissionnaires sous la quatrième republique.revue francaise de science politique ،1970 ،volume 20 ،numèro.

2- Marcel Lachaize ،l'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle ،dalloz ،ch.hebd ،1952- et suiv.

3- conc. Galmot ،- Federation nationale des syndicats de police ،Actualite juridique ، 1966.