



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة كربلاء

كلية القانون

**علاقة حكومة تصريف الامور اليومية بالسلطات الاخرى في ضوء دستور
جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)**

إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة ماجستير في القانون العام

كتبت بواسطة الطالبة

نهى هادي طالب

بإشراف

الاستاذ الدكتور

ياسر عطوي عبود الزبيدي

1443هـ

2022م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَأَنِ احْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَاحْذَرْهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ بَعْضِ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمْ أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ وَإِنَّ كَثِيرًا مِنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

[سورة المائدة الآية- 49]

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قرأت رسالة الماجستير الموسومة بـ (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الأخرى في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "دراسة مقارنة") المتقدمة من قبل الطالبة (نهى هادي طالب) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء ، وقد وجدتها صالحة للمناقشة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية ، بعد أن اخذت الطالبة بالملاحظات المسجلة على متن الرسالة .

مع التقدير ...

 التوقيع :

الاسم : أ.م.د. علياء نصرت حسن

الاختصاص : اللغة العربية

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الأخرى في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "دراسة مقارنة")، وناقشنا الطالبة (نهى هادي طالب) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .

التوقيع: 

الاسم: أ.م.د. روافد محمد علي الطيار

(عضواً)

التاريخ: 2022 / 1 / 13

التوقيع: 

الاسم: أ.م.د. ياسر عطوي عبود

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: 2022 / /

التوقيع: 

الاسم: أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف

(رئيساً)

التاريخ: 2022 / /

التوقيع: 

الاسم: أ.م.د. غانم عبد دهش

(عضواً)

التاريخ: 2022 / /

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

التوقيع: 

أ.د. ضياء عبد الله عبود الجابر

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: 2022 / 2 / 6

الإهداء

– إلى من علّمني القوّة فكان ثابتًا لا يهتز ، كالجبل ... من رسم لي طريق الحياة ،
وأناره ...، وغرس فيّ أسمى الحب فكان حبيبي الأزلي ... والذي لولاه لما
كتبت رسالتي هذه ، والدي (رحمه الله) وفاءً ، وعرفانًا ، وبرًا.

– إلى من أنا في عينها دمعة ، وفي قلبها خفقة ، وعلى لسانها دعاء ، فهي لعينيّ
النور ، ولقلبي الحياة ... الحبيبة أمي .

– إلى من هم عزّي ، وعزوتي ... من دمتُ عزيزةً مادام الزفيرُ والشهيق ...
الأعزاء اخوتي .

– إلى متكّني في وقت الشدّة ، وأنسي في وقت الرخاء ، إمبراطورية الرأفة ،
ومملكة العطف ... العزيزات أخواتي .

– إلى كل من علمني حرفًا وسعى في شقّ الطريق لي ، وساعدني على تخطي
المعرقات .

– إلى كل من رفع لأجلي يده إلى رب السماء ، وكل من تمنّى لي خيرًا .

الباحثة

شكر وتقدير

بعون من الله وفضله انتهيت من كتابة هذه الرسالة ، فله الحمد والشكر
اولاً و اخرأ .فأنه يسعدني ويفرحني أن اتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان لذي
العقل النير أستاذي الدكتور ياسر عطوي الزبيدي ، الذي تكرم مشكوراً
بالإشراف على هذه الرسالة والذي غمرني بأخلاقه الرفيعة وضمني برعايته
الكريمة ، وعلميته النافعة ، وتوجيهاته وملاحظاته منذ بداية أعداد هذه الرسالة
إلى نهايتها، فله مني اسمى آيات الشكر والمحبة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل الى رئيس لجنة المناقشة وأعضائها المحترمين الذين
تفضلوا بالقبول لمناقشة هذه الرسالة.

ولا أنسى ان اشكر عائلتي الكريمة لما تحملته من مشقة وعناء في سبيل كتابة
هذه الرسالة ولما ارفدنتي به من محبة ودعم غير محدود.

اتقدم بالشكر والتقدير لأعضاء هيئة التدريس الاجلاء العاملين في كلية القانون
– جامعة كربلاء ، وعلى رأسهم عميد الكلية الأستاذ الدكتور عبدالله ، ورئيس
الفرع القانون العام الدكتور أحمد شاكر .

كما أتقدم بالشكر إلى العاملين بمكتبة كلية القانون جامعة كربلاء

الباحثة

المخلص

تعد حكومة تصريف الأمور اليومية حكومة مؤقتة فرضها الواقع السياسي التي قد تمر بها الدولة ، ولعل من اهم الاسباب التي توجب وجود حكومة تصريف الأمور اليومية واستمرارها في السلطة على الرغم من فقدانها السند الشرعي في وجودها ، هي وجوب استمرار المرافق العامة بانتظام وإطراد في عملها دون حدوث اي عائق ما ، وكذلك تحقيق مصلحة الدولة على جميع مستوى الاصعدة ، من اجل استمرارية وجود الدولة لابد من بقاء الحكومة بعد تقديم استقالتها أو سحب الثقة منها من قبل مجلس النواب ، أو حل مجلس النواب ففي جميع الحالات السابقة يجب ان تستمر الحكومة في عملها من اجل استمرارية الدولة .

فصلاحيات حكومة تصريف الأمور اليومية محصورة في الأعمال العادية والعاجلة التي تنحصر على مباشرة الاختصاصات الضرورية من اجل استمرار مرافق العامة في عملها ، ولا تنطوي على اي عمل سياسي ، اي عدم خروج حكومة تصريف الأمور اليومية عن نطاق المحدد لها حفاظاً على مبدأ سيادة مشروعية الاعمال التي تقوم بها الحكومة خلال هذه الفترة الوجيزة .

تخضع حكومة تصريف الأمور اليومية للرقابة من الجهتين جهة الرقابة البرلمانية وذلك في حالة وحيدة عندما يحل رئيس الجم

هورية محل رئيس مجلس الوزراء في ممارسة اعمالها وذلك وفق المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وفي غير هذه الحالة فأنها تعد رقابة غير فعالة ، أما الرقابة على حكومة تصريف الأمور اليومية عند حل مجلس النواب فنلاحظ ان المشرع العراقي لم ينظم هذه الحالة سوء ذكر توقيينات معينة من اجل اجراء انتخابات عامة في الدولة وتشكيل حكومة جديدة ، أما الجهة الرقابية الاخرى فهي الرقابة القضائية التي تخضع لها حكومة تصريف الأمور اليومية ، حيث يبحث في مدى مشروعية القرارات التي قد تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية في حال ما إذا ارتكاب الحكومة فعل ما يعد مخالفة ما ، مما يستوجب معها قيام المسؤولية الحكومية على هذا التصرف .

المحتويات

الصفحة	العنوان
4-1	المقدمة
33-5	المبحث التمهيدي : ماهية حكومة تصريف الأمور اليومية
19-5	المطلب الاول : مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية واختصاصاتها
11-6	الفرع الاول : تعريف حكومة تصريف الأمور اليومية
19-11	الفرع الثاني : مسوغات حكومة تصريف الأمور اليومية
33-20	المطلب الثاني : اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية
27-21	الفرع الاول : اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف العادية
33-28	الفرع الثاني : اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف الاستثنائية
89-34	الفصل الاول : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الاخرى من حيث الاختصاصات
60-35	المبحث الاول : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التشريعية
48-35	المطلب الاول : دور حكومة تصريف الأمور اليومية عند انتهاء المدة الطبيعية لمجلس النواب

40 - 36	الفرع الاول : الأحكام الدستورية في تحديد المدة وانتهائها
48 - 40	الفرع الثاني : إشكالية التكليف بعد انتهاء المدة الطبيعية
60 - 48	المطلب الثاني : دور حكومة تصريف الأمور اليومية عند حل مجلس النواب
53 - 49	الفرع الاول : مفهوم حل مجلس النواب
60 - 53	الفرع الثاني : إجراءات حل مجلس النواب
89 - 60	المبحث الثاني : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التنفيذية
79 - 61	المطلب الاول : أثر سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء في تحول الوزارة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية
71 - 62	الفرع الاول : سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء
79 - 71	الفرع الثاني : استقالة رئيس مجلس الوزراء
89 - 79	المطلب الثاني : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية برئيس الجمهورية
81 - 79	الفرع الاول : مفهوم الحلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء
89 - 81	الفرع الثاني : مسوغات حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء
147 - 90	الفصل الثاني : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الاخرى من حيث الرقابة

116 - 90	المبحث الاول :علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة القضائية من حيث الرقابة
103 -91	المطلب الاول : رقابة المحكمة الاتحادية العليا على حكومة تصريف الأمور اليومية
96 - 91	الفرع الاول : أهمية رقابة المحكمة الاتحادية العليا على حكومة تصريف الأمور اليومية
103 - 97	الفرع الثاني : حدود رقابة المحكمة الاتحادية العليا على حكومة تصريف الأمور اليومية
116 - 103	المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على حكومة تصريف الأمور اليومية
109 - 104	الفرع الاول : رقابة القضاء الإداري في مسائل الوظيفة العامة
116 - 110	الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري في غير مسائل الوظيفة العامة
147 - 117	المبحث الثاني : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالهيئات المستقلة والادعاء العام
131 - 117	المطلب الاول : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالهيئات المستقلة
124 - 118	الفرع الاول : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بهيئة النزاهة
131 - 124	الفرع الثاني : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بديوان الرقابة المالية
147 - 131	المطلب الثاني :علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالأدعاء العام

138 - 132	الفرع الاول : حدود رقابة الأذعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية
147 - 138	الفرع الثاني : إجراءات رقابة الأذعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية
151 - 148	الخاتمة
166 - 152	المصادر

المقدمة

أولاً: - التعريف بموضوع البحث

يقوم النظام البرلماني على مبدئي ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهذا ما نصت عليه المادة (66) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

فوجود الوزارة هي ضرورة من ضرورات النظام البرلماني ؛ لكي يكون المجتمع أكثر انتظاماً، ويستمر باطراد مع فرض الحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم بما يؤمن مصالحهم دون تضاربها مع المصلحة العامة، ويتم ذلك عبر وجود هكذا مناصب عليا يعمل القائمون عليها في سعي وجد متواصل من أجل تحقيق هذه المهام. ولعل من اسباب تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت بالبقاء على رأس السلطة في المدة المؤقتة (هو) انتهاء مدة مجلس النواب، و أقالة أو استقالة الحكومة)، ريثما يتم اختيار حكومة جديدة من قبل مجلس النواب ، فأن رئيس مجلس الوزراء يفقد سنده القانوني بالسلطة لانتهاء المدة القانونية، ألا انه يتم تكليفه بالبقاء بالسلطة لكي لا تبقى الدولة في حالة خلو السلطة، وما يترتب على ذلك من نتائج ، إلا إن النتيجة المترتبة على حل مجلس النواب او انتهاء مدة مجلس النواب أو استقالة مجلس الوزراء سوف يؤدي الى نتيجة واحدة، وهي تحول مجلس الوزراء بصورة تلقائية الى وزارة مؤقتة (حكومة تصريف الأمور اليومية) وعبر هذه المدة لا يحق لمجلس الوزراء البت بالأمور المهمة والمصيرية، حيث يقتصر عمله في العاجل ادارة شؤون الوزارة واختصاصاتها، بما يؤمن السير المنتظم للمرافق العامة لمؤسسات الدولة.

وبغياب الاحكام القانونية التي تحدد بشكل دقيق ماهية الأمور اليومية التي تقتصر وظيفة هذه الحكومة على تصريفها ، و أنما كان الاقتصار على تحديد الإطار العام لهذه المهام ، وبالغياب الدقيق لحدود صلاحياتها فقد تمارس حكومة تصريف الأمور اليومية اختصاصاتها السابقة نفسها ، فإدارة الدولة تعني أن الوزارات لديها اختصاص مالا يمكن الاستهانة به ، ومن ثم لا يمكن ان تترك بدون رقابة ، لذا تخضع حكومة تصريف الأمور اليومية ، وقد لعدة أنواع من الرقابه منها ما يكون رقابة قضائية (المحكمة الاتحادية العليا ، ورقابة القضاء الإداري) ، وقد تكون رقابة غير قضائية

تمثلة برقابة الهيئات المستقلة (هيئة النزاهة ، وديوان الرقابة المالية) ، كما انها تخضع لرقابة الادعاء العام .

ثانياً: - اهمية البحث

تكمن أهميّة موضوع البحث في مدى الحاجة إلى وجود حكومة تصريف الأمور اليومية بشكل مؤقت في أثناء هذه المدة القصيرة ، أي يستمد هذا المنصب الوقتي نفسه من مبدأ دستوري مهم جداً ؛ وهو ضمان استمرار العمل الاداري ، والمرافق العامة بانتظام ، وإطراد ، كذلك تكمن الاهميّة في تسليط الضوء على مسألة الرقابة البرلمانية على الاعمال المتخذة من قبل رئيس مجلس الوزراء المؤقت في تلك المدة فهو مسؤول عن كل ما هو متخذ من قبله؛ لأن العمل هذا هو مسؤولية يجب أن يكون القائم عليها على قدر ذلك وليس مجرد أداة منصبيه ، كذلك تكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على مسألة الرقابة القضائية على اعمال حكومة تصريف الأمور اليومية ، وكذلك الرقابة غير قضائية المتمثلة برقبة كل من (الهيئات المستقلة ، والادعاء العام).

ثالثاً: - مشكلة البحث

لم تنزل العديد من مواضيع القانون الدستوري بعيدة عن البحث والتقصي، ولعل التعرض اليها في الوقت الحاضر اصبح لزاماً وامراً مهماً في ظل التطورات السياسية التي تلح عندها الحاجة ،لتطبيق هذه المواضيع على أرض الواقع بشيء من الدقة والوضوح من اجل توجيه نظرالمشرعين ورجالالات القضاء و الباحثين اليها ،ولعل من اهم المواضيع هو موضوع الذي سنبحثه هو (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الاخرى في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة مقارنة) ، وأن حالة فراغ السلطة تتحقق في حالة غياب رئيس الدولة او رئيس مجلس الوزراء أو رئيس البرلمان لأي سبب ما ، كالوفاة او العزل او الاستقالة ، أي أن وجود رئاسة مجلس الوزراء له أهمية على رأس السلطة ، ولعل من اهم التساؤلات التي يمكن ان نطرحها هي :

1:- ما المعالجات الدستورية والقضائية المتعلقة لحدوث حالة التأقيت في منصب رئيس مجلس الوزراء ؟

2:- ما اهمية وجود حكومة تصريف الأمور اليومية عبر هذه المدة القصيرة على رأس السلطة ؟

3:— ما الطبيعة القانونية لعلاقة رئيس مجلس الوزراء المؤقت (المكلف) برئيس الجمهورية (المكلف) ، وما هو المعيار المتبع في تحديد طبيعة تلك العلاقة ، وما هو موقف الدستور والقضاء من ذلك ؟

4:— ما حدود مسؤولية رئيس مجلس الوزراء المؤقت عبر تلك المدة ؟

5:— ما الآليات الدستورية التي يمكن بواسطتها إثارة مسؤولية الحكومة خلال مدة تصريف الأمور اليومية ؟

6:— لعل من الإشكاليات التي قد تثور هنا هي مشكلة الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأمور اليومية، إذ لا يكون لمجلس النواب اية رقابة خلال مدة التكليف المؤقت، في غير حالة تطبيق المادة (81) من دستور 2005 وهي عندما يتولى رئيس الجمهورية المنصب مؤقتًا كرئيس مجلس الوزراء، أي أنه يحمل صفتان (صفة رئيس الجمهورية وصفة رئيس مجلس الوزراء) ، فهل سوف تكون هذه الرقابة فعالة وعملية ام انها ستكون رقابة من الناحية النظرية وليست عملية ؟

رابعًا: - اهداف البحث

لعل من أهم الاهداف التي سوف نتطرق اليها في ضوء البحث هي :

1: - بيان مدى أهمية وجود رئيس مجلس الوزراء المؤقت في السلطة

2:— بيان أثر تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت

3:— بيان الطبيعة القانونية لتكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت ،اي العلاقة بينة وبين الجهة التي كلفته والمتمثلة برئيس الجمهورية

4:— توضيح الحالات التي ذكرها الدستور جمهورية العراق لسنة 2005 والداستاتير المقارنة فيما يتعلق بتحقق صفة رئيس مجلس الوزراء المؤقت (المكلف).

5:— بيان آلية الرقابة التي يخضع اليها حكومة تصريف الامور وكذلك النظم الدستورية المقارنة ، وما مدى فاعلية هذه الرقابة على رئيس مجلس الوزراء المؤقت .

خامسًا :- منهج البحث

بالنظر لأهمية الموضوع ورغبة منا في تسليط الضوء على جوانبه كافة فقد اعتمدت في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن وذلك عبر دراسة نصوص دستور جمهورية

العراق لسنة 2005 مع تناول التشريعات العادية التي نظمت علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية مع سلطات الأخرى مقارنة مع بعض الدساتير (القانون الاساس الالماني لسنة 1949 ،الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، الدستور الكويتي لسنة 1962 ، الدستور المغربي لسنة 2011) .

سادساً: - هيكلية البحث

في ضوء الفرضية التي اعتمدها الباحث لهذه الدراسة تحددت هيكلية البحث في مبحث تمهيدي وفصلين : المبحث التمهيدي جاء تحت عنوان ماهية حكومة تصريف الأمور اليومية ، حيث قسم إلى مطلبين : تكلمنا في المطلب الاول عن مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية واختصاصاتها ، أما المطلب الثاني فدرس مسوغات حكومة تصريف الأمور اليومية .

وخصص الفصل الاول إلى توضيح علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الاخرى من حيث الاختصاصات وقسم على مبحثين : المبحث الاول تناول علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التشريعية ، أما المبحث الثاني فقد كرس إلى توضيح علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التنفيذية .

أما الفصل الثاني فقد تم البحث فيه علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الاخرى من حيث الرقابة ، وقد قسم إلى مبحثين :

المبحث الاول : علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة القضائية من حيث الرقابة ، في حين ركز المبحث الثاني على علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالهيئات المستقلة والادعاء العام من حيث الرقابة . وانتهت الدراسة بخاتمة خصصت لمعرفة ما توصلت اليه الباحثة من نتائج وما خرجت به من مقترحات

المبحث التمهيدي

ماهية حكومة تصريف الأمور اليومية

إن الحديث عن حكومة تصريف الأمور اليومية غالباً ما يقترن بالحالات التي ينتظر فيها تشكيل حكومة جديدة في الدولة ، وعليه تمارس اختصاصاتها كالمرحلة الانتقالية ما بين الموافقة على دستور وانتخاب أول مجلس نيابي ، او تشكل هذه الحكومة في حال قيام المسؤولية السياسية للحكومة ، لكي تبقى على رأس السلطة في مدة قصيرة من الزمن ، في انتظار تشكيل حكومة جديدة وتنصيبها من قبل البرلمان بعد أن تحوز الثقة من أعضاء المجلس ، وتمارس مهامها الموكلة اليها بموجب الوثيقة الدستورية ، وتكون خاضعة للرقابة البرلمانية ، إلا أن ما يهمننا هي الحالة الثانية (قيام المسؤولية السياسية للحكومة) ، فقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الحالات التي تتحول فيها الحكومة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية ، وذلك في المادة (56) والمادة (61/ثامناً د) والمادة (64/ثانياً) والمادة (81/أولاً) من الدستور ، كما نصت المادة (42/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(2) لسنة 2019 يستمر مجلس الوزراء في تصريف الامور اليومية إلى حين تشكيل حكومة جديدة ، كما نصت عليه دساتير وقوانين الدول محل الدراسة ، لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبحث في المطلب الاول (مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية واختصاصاتها) ، أما المطلب الثاني فسنعرضه إلى مسوغات وجود حكومة تصريف الأمور اليومية).

المطلب الاول

مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية و مسوغاتها

إن البحث في مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية يتطلب منا تعريفها ، وكذلك بيان أهم الاختصاصات التي تقع على عاتق هذه الحكومة .لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين ندرس في الفرع الاول (تعريف حكومة تصريف الأمور اليومية) ، أما الفرع الثاني فسنعرضه إلى (مسوغات حكومة تصريف الأمور اليومية)

الفرع الاول

تعريف حكومة تصريف الأمور اليومية

نظراً لأهمية تأصيل مصطلح حكومة تصريف الأمور اليومية: (i) سنحاول القاء الضوء في هذا الفرع على المعنى اللغوي والاصطلاحي لحكومة تصريف الأمور اليومية، فنعالج في الفقرة الاولى التعريف اللغوي لحكومة تصريف الأمور اليومية، ونخصص الفقرة الثانية لتعريف الاصطلاحي لحكومة تصريف الأمور اليومية.

أولاً:- التعريف اللغوي لحكومة تصريف الأمور اليومية

إن الوقوف على المعنى اللغوي لحكومة تصريف الأمور اليومية يكون عبر التحليل اللغوي لهذا المصطلح ، وهو ما يمكن بيانه على النحو الآتي :-

اشتق مصطلح حكومة من (حَكَمَ)، حيث يقال حَكَمَ بالأمر يحكُم حَكْمًا وحكُومة قضى يُقال حكم بينهم اذا قضى وفصل . (1) كما عرفها أبي نصر أسماعيل الجوهري بأنها جاءت من : الحَكْمُ : مصدر قولك : حَكَمَ بينهم يَحْكُمُ ، أي : قضى . وحَكَمَ له وحَكَمَ عليه . والحكم . ايضاً : الحكمة من العلم . والحَكِيمُ : العَالِمُ ، وصاحب الحكمة . والحَكِيم : المتقين للأمور . وقد حكم بضم الكاف ، أي : صار حَكِيمًا . (2) و منه قوله تعالى : (يَا يَحْيَى خُذِ الْكِتَابَ بِقُوَّةٍ وَآتِنَا الْحُكْمَ صَبِيًّا) أي علمًا و فقيهاً . (3)

بينما اشتق مصطلح تصريف من (صرف) ، والصرف في اللغة ، اسم مصدر الفعل : (صرف) فالتسمية هنا باسم المصدر وهو بمعنى التغيير من جهة إلى جهة ، أو من حال إلى حال ، وقد وردت أصول هذه الكلمة في القرآن الكريم ، ثلاثين مرة تفيد كلها معنى التغيير والتحويل كقوله تعالى : (فَصَرَفَ عَنْهُ كَيْدَهُنَ) .⁴ وقوله تعالى (لتصرف عنه السوء والفحشاء) .⁵ ومنه : "فما تستطيعون ضَرْفًا ولا نصرًا".⁽⁶⁾ أي :

(1):- بطرس البستاني ، محيط المحيط ، مكتبة لبنان ، بيروت ، المجلد 1، 1987، ص 184.

(2):- أبي نصر إسماعيل بن حماد الجوهري ، الصحاح ، المجلد 1 ، دار الحديث ، القاهرة ، 2009 ، ص 270

(3):- مجد الدين بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، المجلد 1، دار الحديث ، القاهرة ، 2008 ، ص

925

(4) :- سورة يوسف الاية (34) .

5 :- سورة يوسف الاية (28).

(6):- سورة الفرقان الاية (19) .

ما يستطيعون ان يصرفوا عن أنفسهم العذاب . كما عرف بأنه : ردُّ الشيء عن وَجْهَة . صارف نفسه عن الشيء ؛صرفها عنه . أنصرفوا : رجعوا عن المكان الذي استمعوا فيه . صرف الله قلوبهم : أضلهم الله مجازاة على فعلهم.الصرف : الحيلة . صرّفنا الآيات : بينّاها . صرف الشيء ؛أَعْمَلَه في غير وجه . تصارف الأمور : تحاليفها . (1)

أما مصطلح الأمر فاشتق من (أمر) : الأمر : نقيض النهي ، والأمرُ واحدٌ من أمور الناس . وإذا أمرتَ من الأمر قلت : أوْمُرُ يا هذا . (2) ومنه قوله تعالى : "وأمر أهلك بالصلاة " (3)

أشتق لفظ اليومية من مصطلح :يوم . ويوم أيوم ويوم ، كفرح ، وروم و ذو أيام و ذو أياويم : شديد ، أو آخر يوم في شهر . وأيام الله تعالى : نعمة . وياومه و يوامًا : عاملة بالايام . (4)اليوم : أوّله من طلوع الفجر الثاني الى غروب الشمس ، ولهذا من فعل شيئاً بالنهار وأخبر به بعد غروب الشمس ، يقول فعلته أمس ، لأنّه فعله في النهار الماضي ، واستحسن بعضهم أن يقول : أمس الأقرب أو الأحدث . واليوم مذكّر ، وجمعه أيّام وأصله أيوام ، وتأتيث الجمع أكثر فيقال : أيّام مباركة وشريفة ، والتذكير على معنى الحين والزمان . والعرف قد تطلق اليوم وتريد الوقت والحين نهارا كان أو ليلا ، فتقول : ذخرتك لهذا اليوم ، أي لهذا الوقت الذي افتقرت فيه اليك ، ولا يكادون يفرّقون بين يومئذ وحينئذ وساعتئذ . (5)

ثانياً:- تعريف حكومة تصريف الأمور اليومية اصطلاحاً .

من أجل معرفة المعنى الاصطلاحي لحكومة تصريف الأمور اليومية يتطلب منا بيان المعنى الدستوري والفقهى والقضائي لحكومة تصريف الأمور اليومية

اولاً:- التعريف التشريعي

لم يشر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لتعريف حكومة تصريف الأمور اليومية ، كما لم تورد الدساتير المقارنة (الفرنسي الالمانى والكويتي والمغربي) أي تعريف

(1)- صالح العلي الصالح ، الصافي ، بلا دار للنشر ، الرياض ، 1401هـ ، ص 334 .
(2)- الخليل بن أحمد الفراهيدي ، كتاب العين ، الجزء الاول ، ط1، دار الكتب العلمية ، بيروت ، 2003 ، ص85.

(3)- سورة طه الايه (132) .

(4)- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، مصدر سابق ، ص 1797.

(5)- احمد بن محمد بن علي الفيومي المقري ، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير ، ط2 ، المجلد 1 ، دار المعارف ، القاهرة ، 2016 ص 335.

لهذا المفهوم ، بل أكتفت بتبيان الطرق التي تتحول فيها الحكومة الدائمة إلى حكومة تصريف الأمور ، كما لم تبين هذه الدساتير اختصاصات هذه الحكومة ، حيث تطرق الفصل (37) من القانوني المغربي إلى حكومة تصريف الأمور اليومية ، والتي عرفت بمصطلح (تصريف الأمور الجارية) ، والتي يقصد بها : "أخذ المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية ، ولا تندرج من ضمنها التدابير التي من شأنها أن تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة ، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ، وكذلك التعيين في المناصب العليا" . (1)

أما عند الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 الصادر بقرار من مجلس الوزراء المرقم (83) لسنة 2019 ، نجد انه قد عرف تصريف الأمور اليومية بنص المادة (42 /ثانياً) حيث عرفها بانها "أخذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد ، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر" (2)

ثانياً :- التعريف القضائي لحكومة تصريف الأمور اليومية

نظراً لقلّة الاجتهادات الدستورية في أيراد تعريف لحكومة تصريف الأمور اليومية ، فلا بد لنا من الرجوع إلى اجتهادات للقضاء من أجل معرفة ما المقصود (حكومة تصريف الأمور اليومية) ، ففي كثير من التجارب يقتضي الوقوف على مدلول حكومة تصريف الأمور اليومية العودة إلى القضاء ليسد هذا النقص عن طريق الاجتهاد منعاً لتعطيل أعمال السلطة التنفيذية ولوقوف إدارة المصلحة العامة وعبر ما كرسه الاجتهاد القضائي. (3)

(1)- ينظر إلى القانون التنظيمي رقم (065.13) يتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لاعضاءها ، عدد 6348 ، 2015 .

(2)- ينظر إلى المادة (42 /ثانياً) من النظم الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 .

(3)- ربيع مفيد الغصيني ، الوزير في النظام السياسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ط1 ، 2003 ، ص

وقد ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني المذهب نفسه فأعلن أيضاً: "وحيث أن تطبيق مفاعيل الاستقالة أو الإقالة على إطلاقه ، يؤدي إلى قيام فراغ في الحكم في الفترة التي تسبق تشكيل وزارة جديدة مع ما يترتب على هذا الفراغ من تعطيل أعمال السلطة التنفيذية ووقف إدارة مصالح الدولة المنوطة بالوزراء ، وحيث أنه تجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدّد نطاق أعمالها بما يسمى " تصريف الأعمال العادية" وقد أصبح هذا العرف مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع، ومن بينها حالة الاستقالة" (1).

أما مجلس الدولة الفرنسي في قرار له عام (1966) فقد عرفها بأنها " تلك الأعمال التي لا تعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة ، أو الوزير المعني إلى نتائج سياسية لأن الحكومة أو الوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقلة تكون فاقدة لثقة البرلمان ، مما يجعلها غير قادرة وغير ذات صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية . (2)

وكذلك القرار الشهير الذي أصدره المجلس بتاريخ 1952/4/4 الذي نص على ما يأتي : (سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية من تاريخ استقالة الحكومة ، وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة ...). (3)

ثالثاً :- التعريف الفقهي لحكومة تصريف الأمور اليومية

أورد الفقه تعاريف متعددة لحكومة تصريف الأمور اليومية فقد عرفها البعض " بأنها حكومة متحوّلة من حكومة عادية بكامل الصلاحية الى حكومة محدودة الصلاحية في حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الإدارية ، وذلك بسبب ممارسة دستوريه طبيعية ناجمه عن واقع سياسي جديد ، وهذه الممارسة تتمثل إما باستقالة

(1) : فتاوى مجلس شورى الدولة اللبناني ، بيروت ، بتاريخ 1995/5/15 - 1999/4/14 - 2010/7/5. منشور على الموقع الالكتروني تاريخ الزيارة 2020 / 10 / 12 على الرابط التالي:

<https://legal->

[agenda.com](https://legal-agenda.com)

(2) - Conseil d'état français, federation nationale, des syndicats de police, Actualite juridique ، 1966 ، p355.

(3) -- Marcel Le chaiz, l'expedition des affaires courantes en periode de crise ministrielle Dalloz, CH. HEBDOMADAIRE, et suiv ، 1952 ، p65.

الحكومة أو اعتبارها بحكم المستقلة نتيجة واقع دستوري جديد ، انتخاب برلمان جديد ، انتخاب رئيس دوله جديد ، استقالة نسبه من اعضائها ". (1)

وهناك من عرفها البعض تعريفاً مبسطاً بأنها: " ليست أعمال ثانوية أو التي لا تأثير لها وإنما هي تلك الأعمال التي تبرز بشكل مستعجل في وقت لم تعوض فيه حكومة بأخرى". (2) كما عرفها البعض بأنها " هي حكومة مقيدة الصلاحيات فنطاق عملها يقتصر على الاعمال الإدارية العادية واليومية التي تسهل استمرار العمل في مؤسسات الدولة والمرافق العامة ، فكل وزير يستطيع القيام بمهامه داخل وزارته وضمن اختصاصه ، وتبعاً لذلك فإن هذه الحكومة لا تستطيع ان تتخذ قرارات مهمة من شأنها ان تفتح امكانية تحملها مسؤولية امام السلطة التشريعية كالاتفاقيات والمعاهدات والتي ترتب عنها نتائج طويلة الامد ، فحكومة تصريف الامور اليومية يمكنها البت بمسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الاساسية للمسائل كافة كالاتفاقيات والمعاهدات الدولية والخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى ، ويرجع سبب ذلك انها فقدت سندها القانوني في مباشرة اختصاصاتها الا وهو الدستور ، فهي تمارس صلاحيات محددة استناداً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد". (3)

كما قد تعرف بأنها " تلك التي تتم بشكل مستمر وبطريقة عادية ، فلا تحتاج إلى مبادرة جديدة بشأنها من قبل الحكومة ، فهي تختصر بشكل تلقائي من الأجهزة الإدارية المختلفة والتي يقتصر عمل الوزراء فيها على مجرد وضع توقيعاتهم عليها . (4)

مما تقدم نستطيع القول أن مصطلح حكومة تصريف الأمور اليومية يستخدم للدلالة على الحكومة التي يستمر وجودها في السلطة بعد أن تفقد ثقة مجلس النواب أو عند حل مجلس النواب، أو انتهاء مدة المجلس النواب الطبيعية تجنباً لحدوث حالة الفراغ الحكومي ، كما يتضح لنا من خلال التعاريف السابقة أن حكومة تصريف الأمور اليومية تكون حكومة مقيدة من ناحية الصلاحيات والأعمال التي تقوم بها ، حيث

(1)- د. سيفان بكراد مسيروب ، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها ،كلية الحقوق جامعة الموصل ، 2018 ،ص90

(2)- رضوان العنبي ،تصريف الأمور الجارية في ظل حكومة منتهية المهام ، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية ، العدد 19 ، 2017 ، ص 173 .

(3)- د. عمرو فؤاد احمد ، القانون الإداري ، سعيد رأفت للطباعة ، القاهرة ،1985،ص35.

(4)- محمد جمعة هذال ، حكومة تصريف الاعمال بين حكومة المالكي وقرارات المحكمة الاتحادية العليا ، ساحة الرأي ، تاريخ الزيارة 25 / 12 / 2020 على الرابط التالي :

<https://kitabab.com/2014/01/27>

يقتصر عملها في تسير الأمور اليومية للوزارة بما يضمن استمرار عمل المرافق العامة من حيث تأدية خدماتها للمواطنين بدون انقطاع بسبب عدم وجود حكومة بعد تقديم استقالته .

وبدورنا يمكننا ان نعرف حكومة تصريف الأمور اليومية بأنها : هي حكومة مؤقتة تتولى السلطة عبر مده محددة وظيفتها إبقاء الوضع القائم على ما هو عليه وضمان استمرار المرافق العامة دون تعطيل لحين تشكيل حكومة جديدة .

الفرع الثاني

مسوغات حكومة تصريف الأمور اليومية

يعود سبب وجود حكومة تصريف الأمور اليومية إلى سببين أساسيين الأول يتعلق بضرورة استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد في عملها ، والسبب الآخر يتعلق بتحقيق المصلحة العامة . وهذا ما سوف ندرسه في هذا المطلب عبر تقسيمة الى فرعين ، نتكلم في الفقرة الاولى عن (استمرار المرافق العامة)، وفي الفقرة الثانية (ضمان تحقيق المصلحة العامة) .

أولاً :- استمرار سير المرافق العام

إن أساس وجود حكومة تصريف الأمور اليومية قائم على مبدأ استمرارية المرفق العام ، الذي يعد مبدأً دستورياً وعرفياً وفقهياً ، حيث تؤدي المرافق العامة خدمات أساسية للأفراد يبنون عليها حياتهم ، ومن ثم يؤدي توقف سير المرافق العامة أو عدم سيرها سيراً منتظماً إلى توقفه عن تقديم الخدمات الضرورية أو قصوره عن أشباع حاجات الأفراد ، وعليه تقع الأضرار ويختل نظام المجتمع فمثلاً إذا توقف مرفق الكهرباء أو الغاز عن تقديم الخدمات إلى المنتفعين لأدى ذلك إلى الأضرار بالاقتصاد القومي ووقوع الكوارث والفوضى الاجتماعية ، لذا فقد أجمع الفقهاء على أهم القواعد الحاكمة لسير المرفق العام انتظامها واستمرارها بلا توقف أو انقطاع .⁽¹⁾ وترتكز إدارة المرافق العامة على دعامين الأولى بناء تنظيمي محكم يستمد أصوله وقواعده من طبيعة المرافق العامة وأهدافها والثانية جهاز مدرب قادر على النهوض بأعباء هذه المرافق في إطار ذلك التنظيم، وكل دعامة من هاتين الدعامين لا غنى عنهما وتشكلان

(1):- حسن محمد علي حسن البنان ، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغير والتطوير "دراسة المقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة الموصل ، 2005، ص110.

أساساً لقيام المرفق العام ويجب على الإدارة أن تختار العاملين في خدمة هذه المرافق من العناصر المشهود لها بالكفاءة وحسن الخلق فالموظف في إطار هذه المرافق يجب عليه إن يعمل باعتباره ممثلاً للجهد الجماعي الموحد، فالمرافق العامة لا يمكن أن تحقق رسالتها في خدمة الصالح العام إذا ما خضعت لقواعد القانون المدني القائمة على مبدأ سلطان الإدارة والعقد شريعة المتعاقدين ذلك إن هذه القواعد تؤدي دون شك إذا ما طبقت إلى تعطيل سير المرفق وعليه تعرض مصالح الجمهور للخطر لذلك أصبح لزاماً على الإدارة تقييد حرية الموظف في الإضراب أو الاستقالة أو حتى الاعتراف ببعض الأعمال الفارقة للشكل القانوني كتصرفات الموظف الفعلي.⁽¹⁾

أشار القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 إلى إنشاء المرافق العام في الدولة وعليه يجب استمرار المرفق العام بانتظام وإطراد ، إلا أن بالرجوع إلى القوانين العادية ، وأن حق الإضراب في الدولة لا ينظمها القانون، وقد صدرت العديد من القوانين منها (Bundesarbeitsgeri) محكمة العمل الفيدرالية في ألمانيا و (Bundesverfassungsgericht) المحكمة الدستورية الفيدرالية لألمانيا) عددًا كبيراً من الأحكام التي تنظم بشكل أساسي أنشطة النقابات العمالية مثل الإضرابات. مجالس العمل ، على سبيل المثال ، قد لا تضرب على الإطلاق ، لكن النقابات العمالية تحتفظ بقدرة غير محدودة تقريباً على الإضراب. ومع ذلك ، فإن الاستخدام الواسع لمجالس العمل يوجه معظم النزاعات العمالية ويقلل من احتمال الإضراب. فشلت الجهود الأخيرة لسن قانون شامل لعلاقات العمل الفيدرالية ينظم الإضرابات وعمليات الإغلاق واستخدام مفسدي الإضراب .²

وكان لمجلس الدولة الفرنسي فضل في إيجاد هذا المبدأ وتطبيقه منذ حكمة في قضية (winckel) سنة 1909 ، ففي هذه القضية أوجد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ على الرغم من عدم وجود أي نص تشريعي يقرره .⁽³⁾

ولقد منح مجلس الدولة الفرنسي مبدأ استمرارية المرفق العام قيمة المبادئ القانونية في (7Juillet Dehaen1950) المتعلقة بالسلطة التنظيمية لحق الإضراب ، فالحكومة

(1)د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1976، ص10.

(2) :- Westfall and soing ، "Strikes and Lockouts in Germany and Under Federal Legislation in the United States: A Comparative Analysis." *Boston College International & Comparative Law Review* ،1999

(3) :- د. مصطفى السيد دبوس ، تامين خدمات الدولة في اطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات ، ط1،المركز العربي،القاهرة ، 2019،ص29.

من خلال سلطتها التنظيمية تملك سلطة تنظيم ممارسة حق الإضراب الذي هو حق ذو قيمة دستورية ، لكن بالمقابل لا يعني ذلك باي حال من الاحوال ان الحكومة من خلال ممارستها التنظيمية في هذا المجال ان تصل إلى حد الغاء حق الإضراب عبر منعه .

(1) هذه الاستمرارية التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي كمبدأ عام للقانون ، رفعها المجلس الدستوري الفرنسي إلى مصاف المبادئ ذات القيم الدستورية ، عن طريق المرافق الأساسية ، في قراره الصادر بتاريخ 25 تموز 1979 ، كما تم تأكيد هذا مبدأ في قرار الصادر بتاريخ 23 تموز 1996 ، الذي قرر فيه المجلس التزام سائر المرافق العامة باحترام المبادئ الدستورية الضابط لسيرها ومن بينها مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد. (2) ومن الممكن أن نلتمس هذه القيمة الدستورية من المادة (5) من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 ، عندما عهدت مهمة استمرارية الدولة إلى رئيس الجمهورية . (3) فمبدأ الاستمرارية " يؤسس أولاً: النقل المنظم لمختلف الصلاحيات لمجابهة الظروف أو النقص أو الموانع أمام السلطات السياسية والادارية ... " (4) وعملاً بمبدأ الاستمرارية المكرس في الاجتهاد الفرنسي وأيضاً من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، ينبغي على المرفق العام أن يعمل باستمرار، دون انقطاع ودون تأخير، وعلى الإدارات العامة تأمين دخول المستفيدين من المرافق العامة إلى المكاتب بشكل منظم، وحسن، وضمن الدوام الرسمي، وإن إغلاق المكتب قبل انتهاء الدوام الرسمي يشكل خطأ خدمة تسأل عنه الإدارة، ولا يمكن أن يتوقف المرفق العام إلا في العطل الرسمية. (5) وأيضاً في حالة القوة القاهرة. (6)

كان لحكومة تصريف الأمور اليومية أساسها الدستوري في القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 1950/4/4 الذي بين وجود هذه الحكومة التي تعمل على تأمين

(1)- د. سام دلة ، مدى حماية الدستورية للمرافق العامة ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد 65 ، السنة 30 ، 2016 ، ص121.

(2)- دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان واثارة القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة ، ط1 ، لموسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2010 ، ص 138.

(3)- نصت المادة (5) من الدستور الفرنسي سنة 1958 على أن " يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور ، ويكفل الرئيس من خلال تحكيمه ، حسن سير عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة ، ويكون الضامن للاستقلال الوطني ووحدة الارض واحترام المعاهدات " .

(4)- دانا عبد الكريم سعيد ، مصدر سابق ، ص 139.

(5)- عبد الوهاب برتيمه ، المرفق العمومي في الجزائر ورهانتة كأداة لخدمة الوطن ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الجبلاني بو نعامة - خميس مليانة ، بلاسنة نشر ، ص12.

(6)- يقصد بالقوة القاهرة : " حادث غير متوقع لا يمكن دفعه ويجعل تنفيذ الالتزام مستحيلًا " ينظر إلى سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2008 ، ص

استمرارية حياة الدولة وديمومتها ، بين تاريخ استقالة الحكومة وتأليف حكومة جديدة ، وجعل هذا القرار لحكومة تصريف الأمور اليومية القيام بنوعين من الأعمال منها العادية والطارئة وتشمل الأعمال العادية ، الأعمال كلها التي يوقعها الوزير يوميًا لتسيير أمور الوزارة ، أما الأعمال الطارئة فهي الأعمال التي لا يمكن لهذه الحكومة القيام بها للأهمية التي تنتم بها هذه الأعمال فيمكن للحكومة القيام بها نظرًا لظروف الطارئة التي تمر بها الدولة . (1) أن جذور مفهوم عدم إحداث الفراغ في السلطة تعود إلى مبدأ أساسي وبالغ الأهمية في القانون العام ، الأ وهو مبدأ استمرارية المرافق العامة ، وقد تركز عليه أيضًا الاجتهاد الدستوري الفرنسي لينزله منزلة الدستور ، وفقًا للمبدأ اعلاه يتوجب على المرافق العامة تامينًا للمتطلبات والحاجات العامة الاستمرارية في العمل دون أي توقف أو انقطاع ، تنعكس أهمية هذا المبدأ في أجازته الاستمرار العمل في المرفق العام لفترة معينة رغم وجوب توقفه قانونًا . بمعنى آخر إذا كانت هيئة معينة موجودة على رأس إدارة مرفق محدد للإشراف على انتظامه وحسن سير العمل فيه ، فإنه ليس ما يحول دون استمرار هذه الهيئة في عملها رغم انتهاء ولايتها ، ريثما يتم تعيين من يحل مكانها في إدارة المرفق العام ، وذلك عملاً بمبدأ الاستمرارية . (2) فحسب وإنما ينعكس أيضًا على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، أي على تامين الاحتياجات العامة الأساسية للمجتمع ، لذا فإن مبدأ استمرارية المرفق العام ، من أهم المبادئ التي بنت عليها نظرية المرفق العام ، والتي تستند إلى ضرورة الاستجابة المستمرة إلى تامين الاحتياجات العامة ، باعتبار ان المرفق العام من حيث الهدف له أهمية في حياة الجماعة فهذه الاخيرة منحت الحكام مسؤولية استخدام السلطة من اجل تامين هذه الاحتياجات بشكل مستمر وفعال . (3) ومن التشريعات العربية التي نصت على وجوب استمرار عمل المرافق العامة الدستور الكويتي لسنة 1962 التي عدت هذا المبدأ مبدأ دستوري وأن مسألة تعطيل المرافق العامة ومصالح الجهات الحكومية تشكل جريمة يعاقب عليها القانون بموجب نص المادة (14) من قانون رقم (1) لسنة 1993 بشأن حماية الأموال العامة واستمرار عمل مؤسسات الدولة . (4)

(1)- د. سفيان بأكراد ميسروب ، مصدر سابق ، ص 98.

(2)- ماري القاموح ، حكومة تصريف الأعمال بين حصرية الدستور وشمولية الاجتهاد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الروح القدس ، 2020 ، ص 10-11.

(3)- د. سفيان بأكراد ميسروب ، مصدر سابق ، ص 96.

(4)- د. بلال عقيد الصنديد، التنظيم القانوني بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، العدد 3، 2019، ص 202.

كما نص الدستور المغرب لسنة 2011 لأول مرة على هذا المبدأ والذي جاء فيه " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والانصاف في تغطية التراب الوطني ، والاستمرارية في إداء الخدمات " . (1)

ولضمان استمرارية المرافق العمومية وضمان خدماتها وتوضيح هذا الأمر، تم إصدار مشروع ميثاق المرافق العمومية، هذا الميثاق الذي نجد الفصل (157) من الدستور يؤكد على إصداره حينما نص على أنه "يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحاكمة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية " . (2) لذلك عمد التشريع المغربي على تحريم الأضراب على العاملين في المرافق العمومية بمقتضى الفصل الخامس من مرسوم فبراير 1958 الذي جاء فيه يمكن معاقبة جميع الموظفين عن كل توقف عن العمل بصفة مدبرة ، وكذلك كل عمل جماعي موصوف بالعصيان خارج الضمانات التأديبية . (3) وبالتالي فإن الدستور المغربي قد أشار إلى مبدأ استمرار الدولة ، وأن مبدأ استمرارية المرفق العام هو مبدأ دستوري له ارتباط وثيق بالمصلحة العامة لذلك غالبًا ما يتم تغليب هذا المبدأ على حساب حق العاملين في الأضراب أو تقدير استقالة وغيرها من الحالات الأخرى . (4)

أما الأساس القانوني لحكومة تصريف الأمور اليومية في العراق الذي يمنح الحكومة حق الاستمرار في تسيير عمل المرافق العام بغض النظر عن طبيعتها سواء أكانت إدارية أم اقتصادية أو أمنية الذي يوجب استمراره في تصريف الأمور اليومية المادة (61/ ثامنًا / د) . (5) نجد هذه المادة قد نصت على عد مجلس الوزراء مستقيلاً ، ويستمر في تصريف الأمور اليومية عند حل مجلس النواب ، وبذلك يكون الدستور العراقي قد حدد اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في أضييق الحدود أثناء غياب مجلس النواب بسبب الحل ، أي حصر اختصاصات رئيس مجلس الوزراء على القيام بالأعمال ذات الصبغة الإدارية المجردة من كل هدف سياسي ، أي انه حصر اختصاصات الحكومة

(1)- ينظر إلى الفصل (154) من دستور المغرب لسنة 2011.

(2)- ينظر إلى الفصل (157) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(3)- ينظر إلى الفصل (5) من مرسوم عام 1958 المغربي .

(4)- أحمد اجمعون ، المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011 ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية ، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية ، العدد 5 ، ص 58.

(5)- نصت المادة (61/ ثامنًا / د) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله ، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية ، لمدة لاتزيد على ثلاثين يومًا إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقًا لأحكام المادة (76) من هذا الدستور) .

بتصريف الأمور اليومية بالقدر الذي يضمن استمرارية الدولة وسير مرافقها بانتظام واضطراد وعدم ضلوعها بأي عمل اخر قد يثير مسؤوليتها أمام مجلس النواب . (1) وكذلك المادة (64/ ثانيًا) من الدستور . (2) وفي سبيل ضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار نلاحظ ان القانون الإداري قد احتوى على مجموعة من الاحكام التي أوجدها القضاء الإداري ، ومن هذه الاحكام منع إضراب الموظفين وقد أيد المشرع في اغلب دول العالم هذا الاتجاه وذهبت دول إلى جعل الإضراب جريمة يعاقب عليها القانون ، ومن هذه الدول العراق . (3) وذهبت دول أخرى إلى تنظيم الإضراب بحيث لا يؤدي إلى توقف العمل في المرافق المهمة . وكما أوجد مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية أو نظرية الضرورة والتي بواسطتها تستطيع الإدارة في ظروف معينة ان تخالف القانون في سبيل ضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار . (4) وايضًا انشاء مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي والتي تطبق في الظروف العادية لحماية الأفراد الذين يتعاملون مع من يظهر بمظهر الموظف وهو ليس كذلك ، وفي الظروف الاستثنائية لتسيير المرفق العام إذا تركه العاملون فيه لظروف استثنائية ، كما نصت التشريعات على تنظيم استقالة الموظفين بحيث لا تؤثر هذه الاستقالة على عمل المرفق العام ، كما أوجد مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية من اجل ضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار إذا لحق بالمتعاقدين مع الإدارة ضرر جسيم بخطئة ولاخطأ الإدارة الأمر الذي يهدد بتوقف تنفيذ العقد فتقوم الإدارة هنا بتعويض المتعاقد بالقدر الذي يضمن سير المرفق العام بانتظام واستمرار . (5) ووفقًا للمبدأ المذكور يتوجب على المرافق العامة تامينًا للمتطلبات وللحاجات العامة الاستمرار في العمل ، دون اي توقف أو انقطاع . تنعكس اهمية هذا المبدأ في أجازته لاستمرار العمل في المرفق العام لفترة معينة رغم وجوب توقيفه قانونًا ، بمعنى آخر إذا كانت هيئة معينة موجودة على رأس إدارة مرفق محدد للأشراف على انتظامه وحسن

(1)- احمد محمد هادي الجزائري ، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، 2012، ص 181.

(2)- نصت المادة (64/ ثانيًا) من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن (يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يومًا من تاريخ الحل ، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ، ويواصل تصريف الأمور اليومية) .

(3)- انظر إلى المادة (1/364) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل

(4)- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1994، ص418.

(5)- عبد الباقي نعمة عبدالله ، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، مجلة العدالة ، مجلة فصلية يصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل ، العدد1، السنة السادسة ، بلادار النشر ، بغداد، بلاسنة النشر ، ص23.

سير العمل فيه ، فإنه ليس ما يحول دون استمرار هذه الهيئة في عملها رغم انتهاء ولايتها ، ريثما يتم تعيين من يحل مكانها في إدارة المرفق العام ، وذلك عملاً بمبدأ استمرار المرفق العام .⁽¹⁾ وضرورات مبدأ استمرار الدولة كان الحل بان تكلف الحكومة السلف بتصريف الأعمال الجارية اليومية والضرورية لديمومة الحياة في الدولة إلى حين استكمال الحكومة الخلف إجراءات تشكيلها ومنحها الثقة ومن ثم مباشرة اختصاصاتها.

نستخلص من ذلك أن الحكومة التي فقدت سندها القانوني في مباشرة اختصاصاتها يمكن أن تمارس اختصاصاً محدوداً وهذا الاختصاص لا يجد سنده القانوني إلا في ضرورة استمرار مرافق الدولة بأداء وظائفها الضرورية.

ان الحكومة في الظروف الاستثنائية انما تؤسس لحالة الضرورة , فالحكومة هي المسؤولة عن تسيير الشؤون العامة وحفظ الامن وتأمين الخدمات العامة والضرورات الحياتية , والاهم من ذلك من ان يتطلب منها اتخاذ التدابير اللازمة لإعادة البلاد الى حياتها الطبيعية المعتادة , والاولوية هنا لانبثاق حكومة ديمقراطية شرعية.

ثانياً :- ضمان تحقيق المصلحة العامة

ان مصطلح المصلحة العامة مثله مثل العديد من المصطلحات العامة التي تنتسج لكثير من الشروحات والتخريجات التي تتسم بالمرونة والتي تخولها استيعاب أنماط مختلفة من المذاهب والأفكار ، وتكون عرضة مدى التاريخ للمحاولات المستمرة من كل صوب لتلوينها بالأصباغ الفلسفية المتعددة . وتكون قدرة المصطلح على الاحتواء سبيلاً إلى تطويره واثرائه ، كما تكون ثغرة تلوذ بها بعض المبادئ الدخيلة والمذاهب المنبوذة⁽²⁾. لذا فقد عرف البعض المصلحة العامة بانها " مجموعة من الأسس والقواعد العليا التي يقوم عليها كيان المجتمع من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخلقية " .

المصلحة العامة هي الأساس الذي تستند إليه الدولة ؛ وتقوم من أجله السلطة الحاكمة في المجتمع، ومن خلال هذه الخصيصة للمصلحة العامة تكتسب الحكومة الشرعية اللازمة لها، وهي التي أدت إلى ابتداء إجراءات رقابة الحاكمين في أداء وظائفهم حتى لا ينحرفوا عن الأساس الذي قامت عليه سلطتهم؛ والمتمثل في المصلحة العامة،

(1)-: سعد الله الخوري ، القانون الاداري العام ، المنشورات الحقوقية ، ج1، 2002، ص254.

(2) : - عبدالفتاح العدوي ، الديمقراطية وفكرة الدولة ، مؤسسة سجل العرب ، القاهرة ، 1964 ، ص150.

وليس إعلان الحقوق التي ظهرت في التاريخ الدستوري أكثر من مرة – وفي أكثر من مكان – إلا تعبير المجتمع أو الطبقة المفكرة في المجتمع عن الصورة التي يتوخاها هذا المجتمع للمصلحة العامة؛ لذلك فإن هذه الإعلانات ليست مطلقة، بل نسبية حيث يصيبها التغيير كلما تغيرت فكرة المجتمع عن المصلحة العامة.⁽¹⁾

فالمصلحة العامة تبرر تجريد رئيس مجلس الوزراء من سلطته في حال انحرافه عن الغاية التي منحت له السلطة من أجلها وهي تحقيق المصلحة العامة ، كما أن المصلحة العامة أوجبت بقاء السلطة في منصبها بعد سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو في حالة حل البرلمان حيث أشارت إلى بقاء الحكومة في حال تقديم استقالتها لتصرف الأمور اليومية لحيث تشكيل حكومة جديدة ، كما أن المصلحة العامة هي تمنح لحكومة تصريف الأمور اليومية السلطات الاستثنائية التي تمكنها من التشريع في مجال جعله الدستور خاصًا بالسلطة التشريعية .⁽²⁾

أن أساس وجود حكومة تصريف الأمور اليومية هو من أجل ضمان استمرار تحقيق المصلحة العامة ، حيث وجدت الحكومات في مختلف الأزمنة من أجل تحقيق المصلحة العامة ، فليس من مصلحة دولة ما عدم وجود حكومة سواء أكانت هذه الحكومات ديمقراطية أم دكتاتورية ، سواء أكانت لمدة طويلة أم قصيرة من أجل تمشية الأمور اليومية (الضرورية) ، من أجل أدامة وجود الدولة ، وممارسة صلاحياتها الموكلة ليها سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي أم الخارجي .

وقد اتفق الفقهاء قديمهم وحديثهم على أن أساس وجود الدولة هو تحقيق المصلحة العامة ، وأن هذا الهدف يحكم جميع تصرفات سلطاتها العامة المختلفة⁽¹⁾. فأرسطو يرى هدف كل دولة ليس في حماية أفرادها من العدوان الخارجي أو تبادل السلع والخدمات مع غيرها ، وإلا أصبحت كل الدول دولة واحدة بعد أن تبرم معاهدات عدم اعتداء ومعاهدات تبادل منافع، ولكن الهدف هو تحقيق الخير العام (المصلحة العامة) الذي يراه الفقيه في أن يعيش كل فرد حياة أفضل ، وأن كل المؤسسات في الدولة ليست سوى وسائل لإدراك هذا الهدف . وأن هذه الحياة لا تتحقق إلا بوجود العدل سيد

(1)- أمل المرشدي ، المصلحة العامة ، مقال منشور على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/4/6 ، على

الرابط التالي: <https://www.mohamah.net/law>

(2)- ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، 2012 ، ص44.

الفضائل وأساس كل دولة لتحقيق الغاية من وجودها. (2) بينما يرى الجانب الآخر ان المصلحة العامة هي التماسك المجتمعي ووحدته الناتجة من الشعور الجمعي بالسعادة والالام، بينما ذهب آخر إلى القول ان هناك دستورين، احدهما صحيح وهو لمصلحة الامة والآخر عقيم وهو لمصلحة الدولة. اما الرأي الآخر فقد ذهب إلى القول أن عناصر المصلحة العامة ويجعلها ثلاثة هي الحرية والامن والكرامة. (3) مما يعني أن الحكومة المستقلة، التي هي حكماً بحالة تصريف الأمور اليومية بالمعنى الضيق، لا يجوز لها الاعتذار من القيام بما يمليه عليها الواجب الوطني، ومصالح المواطنين، فالمصلحة الوطنية تبقى فوق كل اعتبار.

فهذا التدخل يكون ضمن في اختصاص السلطة التقديرية للدولة، ويمكن أن يكون له انعكاس سلبي على حياة الأفراد؛ كالتضييق على المبادرة الخاصة أو تحديد بعض حريات العمل التجارية والصناعية وكذا العجز المالي الذي قد يحصل للمصلحة أثناء استغلالها. هذه الأهمية هي التي جعلت بعض الفقهاء الفرنسيين وعلى رأسهم (Gaston Jèze) يقول بأن إنشاء مصلحة عامة يجب أن يدخل في اختصاص البرلمان هو ما نستشفه من دستور فرنسا لعام 1958 في المادة 34؛ حيث حدد مجال القانون على سبيل الحصر، واعتبر الحكومة مشرعا عاديا على أن الأمور غير الواردة في مجال القانون تبقى من اختصاص السلطة التنظيمية. وبالنسبة للمغرب فإن الفصل 45 من الدستور الحالي حدد بدوره ووسع مجال السلطة التنظيمية بمقتضى الفصل 46، الأمر الذي ينبغي معه التصريح بأن إنشاء المصالح العامة يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية ولا يمت للمجال القانوني بصلة. (4) لذا فإن من مصلحة الدولة بقاء رئيس مجلس الوزراء في منصبه في حال تحقق إحدى الحالات التي نص عليها الدستور، حيث تتحول فيها الحكومة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية، إذ نص الدستور على وجوب بقائها في السلطة، أي ان وجود حكومة تصريف الأمور اليومية هو تحقيق المصلحة العامة للدولة.

(1) - د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص303.

(2) .د. سمير تناغو، مبادئ القانون، بلا دار نشر، 1980، ص132.

(3) .د. محمد عيسى الكويتي، المصلحة العامة، جريدة اخبار الخليج، على الشبكة المعلوماتية، تاريخ الزيارة

2021/4/6 على الرابط التالي: <http://akhbar-alkhaleej.com/news/article>

(4) -رشيد بنعائش، مفهوم المصلحة العامة، الموقع المتمدن، تاريخ الزيارة 2021/4/9 على الرابط التالي:

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp>

المطلب الثاني

اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية

أن الحكومة المستقلة أو في حكم المستقلة تتولى تصريف الأمور اليومية ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة ، إن تحديد مضمون المسائل التي تتولى حكومة تصريف الأمور اليومية القيام بها من العوامل الأساسية التي تحدد مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها هذه الحكومة ، وما إذا كانت قد تصرفت في نطاق اختصاصها أم خرجت عنه ، ولحكومة تصريف الأمور اليومية نوعان من الاختصاصات منها اليومية الاعتيادية التي يقوم بها الوزير يومياً تأمياً لاستمرار دوام مرافق الدولة ، والنوع الآخر هو الاختصاصات الاستثنائية وتكون في حالة الضرورة التي تقضي التدخل على أساس أن سلامة الدولة فوق القانون .⁽¹⁾ ذكر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (61/ ثامنا د).⁽²⁾ وكذلك المادة (64/ثانياً).⁽³⁾ مصطلح حكومة تصريف الأمور اليومية ، إلا أنه لم يتم بذكر اختصاصات هذه الحكومة ، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 فقد ذكرت المادة (42/ ثانياً).⁽⁴⁾ اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية .لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين سنتكلم في الفرع الاول عن (الاختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في الظروف العادية) أما الفرع الثاني سنخصه إلى (اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف الاستثنائية) .

(1)- د. سيفان بأكراد ميسروب ، مصدر سابق ، ص 122.

(2)- المادة (61/ ثامنا د) ، نصت على (في حالة التصويت على سحب 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) من الدستور .

(3)- ذكرت المادة (64/ ثانياً) (يدعو رئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ، وبعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ، ويواصل تصريف الأمور اليومية .

(4)- ذكرت المادة (42/ ثانياً) ، المقصود بحكومة تصريف الأمور اليومية : اتخاذ القرارات والاجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراب ، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر

الفرع الاول

اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف العادية

تشمل اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف العادية الأعمال والقرارات ذات الطبيعة العادية أو اليومية أو الروتينية التي تقع على عاتق الحكومة أن تباشرها من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة. (1) أي الأعمال التي لا يجوز تأجيلها أو إيقافها لان ذلك تعطيلاً للمرافق العامة. (2) أو اصدار القرارات الادارية ذات الطبيعة اللائحية التي تعالج موضوعات محددة او ثانويه دون أن تتضمن تعديلاً من النصوص التشريعية أو المساس بحقوق يعترف بها القانون، او تعديل وضع المؤسسات والمرافق العامة. (3) إن الاعمال التي تقوم بها الحكومة والمألوفة للجهاز الإداري ، وبعبارة اخرى هي تلك الأعمال الروتينية التي تنجز في درجات السلم الإداري الدنيا. (4)

ومن أجل الإحاطة بهذه الاعمال بشكل كامل سنتولى تقسيمها إلى الأعمال التي تكون ضمن الاطار الدستوري ، والاعمال التي تقع ضمن الاطار الإداري .

أولاً :- الأعمال التي تخرج عن نطاق حكومة تصريف الأمور اليومية في نطاق المجال التشريعي :

1:- اقتراح مشاريع القوانين

بطبيعة الحال أن الدولة بحاجة إلى تشريعات جديدة بشكل مستمر ، فضلاً عن إحداث تعديلات على القوانين النافذة ، وهذه المشاريع يتم اعداد اغلبها من قبل الحكومة (الوزارة) ، وخاصة في أوقات الأزمات والحروب . (5) حيث نصت المادة (60) أولاً (من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن " مشاريع القوانين تقدم من لدن

(1):- غسان لعيبي مناتي ، حكومة تصريف الأعمال ، أطروحة دكتوراة، كلية القانون ، جامعة النهرين ، 2010 ، ص 17 .

(2):- د. سفيان بأكراد ميسروب ، مصدر سابق ، ص 123

(3):- د. محي الدين الشحيمي ، مفهوم حكومة تصريف الاعمال ، على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 1/2/2021 <https://strategicfile.com>

(4):- د. عادل الطبطبائي ، اختصاصات الحكومة المستقلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، الكويت ، ط1، بلاسنة نشر، ص 36 .

(5):- أحمد خورشيد حميدي ، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 ، مجلة جامعة كركول للدراسات الانسانية ، المجلد 7 ، العدد 2 ، السنة السابعه ، 2012 ، ص 14 .

رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء " ، وبهذا أعطت هذه المادة لرئيس مجلس الوزراء بصوره منفردة أو مشتركة مع رئيس الجمهورية ، حق التقدم بمشروعات القوانين إلى مجلس النواب .⁽¹⁾ يقع هذا الاختصاص خارج إطار اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية ، لأن اقتراح المشاريع يندرج تحت مفهوم (سياسات الدولة) ، التي تخرج عن صلاحية تلك الحكومة أو إمكانية ترك مهمة اقتراح مشاريع القوانين لهذه الحكومة .⁽²⁾ إلا انه يدخل ضمن اختصاصها التوقيع على مراسيم رئيس الجمهورية والمصادقة على مشروعات القوانين التي تقرها السلطة التشريعية ، فاذا كانت المدة المحددة في الدستور لاعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون الذي أقر من البرلمان قد انتهت عند بداية الأمانة الوزارية فيصبح من اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية .⁽³⁾

وعند الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء نص على أن (لا يدخل ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية اقتراح مشروعات القوانين) .⁽⁴⁾ .

2:- إصدار القرارات التنظيمية التي تتضمن تعديلاً في النصوص التشريعية

نظراً لما تتطلبه الحياة الحديثة من قيام الإدارة بنشاطها والخاص بسير المرفق العام بانتظام فقد تتوجب على الإدارة إصدار تلك القرارات ، وقد تأكد هذا الاتجاه وتدعم من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الحالي 1958 حيث أقتصر دور البرلمان فيه على التشريع في مسائل أوردها الدستور على سبيل الحصر في المادة (34) منه ، وترك للحكومة مجالاً واسعاً للتشريع في جميع المسائل التي لا تدخل في مجالات التشريع .⁽⁵⁾ تخرج هذه الطائفة من القرارات عن اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية لعدم انسجامها مع مضمون تصريف الأعمال.⁽¹⁾ عند الرجوع إلى التفويض الصادر من السلطة التشريعية فاذا كانت قد فوضت الإدارة بتعديل بعض نصوص

⁽¹⁾:- نصت المادة (60/ أولاً) من الدستور العراق لسنة 2005 على أن (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) .

⁽²⁾:- هادي عزيز علي ، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الاعمال ، موقع جريدة المدى ، تاريخ الزيارة 2021/4/1 على الرابط التالي : <https://almadapaper.net/view.php>

⁽³⁾:- ساره علي صالح البياتي ، ، التوقيع المجاور وتطبيقاته في الانظمة البرلمانية العراقية "دراسه مقارنة" ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك ، 2018 ، ص 75 .

⁽⁴⁾:- ينظر إلى المادة (42/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 .

⁽⁵⁾:- ذكرى عباس علي ناصر الدايني ، وسائل الإدارة لازالة التجاوز على الاموال العامة ، : على الشبكة المعلوماتية تاريخ الزيارة 2021/3/23 على الرابط التالي :

القانون عن طريق القرارات التنظيمية (الأئحية) ، فهذه الطائفة من الاعمال تخرج عن تصريف الأمور اليومية ،فالتفويض لا يمنح إلا لحكومة قد نالت على ثقة البرلمان ، أي تكون الحكومة كاملة الاختصاص . (2) أما القرارات التنظيمية التي تصدرها حكومة تصريف الأمور اليومية في أثناء الظروف الاستثنائية فهي من اختصاص هذه الحكومة لسبب ذاته الذي دفع المشرع لمنحها هذا الاختصاص وهو مواجهة الظروف الاستثنائية من أجل استمرار بقاء الدولة والحياة فيها بشكل منتظم . (3)

من التشريعات الاجنبية التي نصت على اختصاصات رئيس مجلس الوزراء القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 فإنه عقب توليه مهام منصبه هي تشكيل مجلس وزرائه فالمستشار هو من يقترح اسماء الوزراء لغرض تعيينهم من رئيس الجمهورية وكذلك يطلب منه اعفاءهم من مناصبهم. (4) وبعد تشكيل الحكومة وتأدية المستشار ووزرائه اليمين الدستورية امام المجلس النيابي الاتحادي يقوم المستشار نيابة عن الحكومة بإلقاء بيان عن سياسة الحكومة امام المجلس. ووفقا للقانون الاساسي فان المستشار الاتحادي هو من يقرر الخطوط الارشادية العامة للسياسة ويتحمل مسؤوليتها ولا يقرر الدستور صراحة ان هذه المسؤولية جماعية للوزارة باعتبار ان التضامن والتجانس والوزاري خصيصة من خصائص الوزارة في النظام البرلماني. (5) ويقوم الوزراء بتصريف اعمالهم في وزاراتهم حسب توجيهات المستشار ووفق ما هو مقرر في النظام الداخلي لمجلس الوزراء. كذلك فان للمستشار الاتحادي دورا فيما يعرف بقاعدة (التوقيع المجاور) اذ ان المراسيم والأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية لا تعتمد الا بالتوقيع المجاور من قبل المستشار او من قبل الوزير صاحب الاختصاص . (6) كذلك فان للمستشار دورا في مسألة حل المجلس النيابي اذ له ان يقدم طلبا بالثقة في اي وقت يشاء وفي حال عدم احراز هذا الطلب على موافقة اغلبية الاعضاء فان رئيس الجمهورية وبناء على اقتراح المستشار يستطيع حل المجلس خلال 21 يوما . (7)

(1):- د. سيفان بأكراد ميسروب ، مصدر سابق ،ص 126.

(2):- د. غسان لعبيبي مناتي ،مصدر سابق ، ص 20 .

(3):- سيفان بأكراد ميسروب ، مصدر سابق ،ص 126 .

(4) :- ينظر إلى المادة (60 / 2) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 والجدير بالذكر ان على الرئيس في ممارسته لهذا الحق ان يعمل وفق مشورة وزرائه في جميع ما يتعلق بهذه المسائل .

(5):- ينظر إلى المادة (64) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل .

(6):- د. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ص 44.

(7):- ينظر إلى المادة (58) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل .

كما أورد الدستور الفرنسي لسنة 1958 جملة من الاختصاصات التي تقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء ومنها :

أولاً:- يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه اعمال الحكومة . ويكون مسؤولاً عن الدفاع الوطني . ويضمن تنفيذ التشريعات، بمقتضى احكام المادة (13) ويكون لديه صلاحية سن اللوائح وان يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية ... " (1)

ثانياً :- من حق كل من رئيس الوزراء واعضاء البرلمان المبادرة بالتشريع . (2)

ثالثاً :- يجوز لرئيس الوزراء ان يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسية العامة . (3)

ومن الدساتير العربية التي أشارت إلى اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الدستور الكويتي لسنة 1962 ومنها :

أولاً:- يهيمن رئيس مجلس الوزراء على مصالح الدولة ، ويرسم السياسة العامة للحكومة ، ويتابع تنفيذها ، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية . (4)

ثانياً:- يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والاشراف على تنسيق الاعمال بين الوزارات المختلفة . (5)

كذلك أشار الدستور المغربي لسنة 2011 إلى اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومنها:

أولاً:- تمارس الحكومة السلطة التنفيذية ، تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي ، وعلى ضمان تنفيذ القوانين والادارة الموضوعة تحت تصرفها . (6)

ثانياً:- يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ، ويمكن ان يفوض بعض السلطة إلى الوزراء . (1)

(1):- المادة (21) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2):- المادة (39) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3):- المادة (49) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(4):- المادة (123) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(5):- المادة (127) من الدستور الكويتي لسنة 1968.

(6):- الفصل (89) من الدستور المغربي لسنة 2011.

ثالثاً:- يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية ، وفي الوظائف السامية في المؤسسات . (2)

رابعاً :- يكون من اختصاص رئيس الحكومة اقتراح مشاريع القوانين . (3)

عند أمعان النظر في النصوص الدستورية التي وضحت أهم الاعمال التي يختص بها مجلس الوزراء نرى أنها أوردت جملة من الاختصاصات حيث أشارت المادة (80) من دستور جمهورية العراق إليها وهي : أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانياً - اقتراح مشروعات القوانين . ثالثاً:- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين . ثالثاً - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. رابعاً - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية . خامساً - التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الأجهزة الأمنية . سادساً:- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والتوقيع عليها أو من يخوله" (1).

لقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هذه الاختصاصات التي تمارس من قبل مجلس الوزراء عندما يكون حائز ثقة مجلس النواب وخاضع لرقابتها ، وبالتالي تقوم المسؤولية عليها في حالة إذا صدر ما يوجب مسؤوليتها ، أي انها تملك اختصاصات مطلقة في ظل الظروف العادية ، لكن قد تقوم مسؤولية الحكومة وتقدم استقالته على أثر ذلك ، وبالتالي تتحول من حكومة مطلقة الاختصاصات إلى مقيدة الاختصاصات وتخرج جميع الأعمال التي نص عليها الدستور من نطاق اختصاصها ، حيث يبقى لها عمل واحد هو الإشراف على عمل الوزارات بما يضمن سير المرافق العامة باستمرار وانتظام . فهذه العبارة تفيد قيام مجلس الوزراء بالإشراف على حسن سير العمل في مرافق الدولة كافة بما يضمن تصريف الأعمال الجارية لتلك الوزارات وحتى الجهات غير المرتبطة بوزارة لديمومة الحياة في الدولة وعدم توقفها، فهذا الاختصاص ثابت للحكومة سواء أكانت كاملة الاختصاصات، أم قيدت بتصريف الأعمال الجارية فقط،

(1):- الفصل (90) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(2):- الفصل (91) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(3):- الفصل (92) من الدستور المغربي لسنة 2011.

وعند الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 نجد في المادة (42/ ثانياً) انها قد حددت الاعمال التي تخرج عن اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية وهي كل من " اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر " .

ثانياً:- الاعمال التي تخرج عن نطاق اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية في المجال الإداري

من المعلوم أنه يقع على عاتق الحكومة ، جملة من الاعمال الادارية من أجل تسيير عمل المرافق العامة ، ومن مهامه ايضاً حماية الامن والصحة والسكينة والآداب العامة من خلال ما تملكه من وسائل الضبط الاداري المتاحة لها ، ولاشك أنها تملك في سبيل تحقيق النتائج التي ترمي اليها من إصدار القرارات الادارية اللازمة بنوعيتها الفردي والتنظيمي ، كما تمتلك الحكومة اختصاص آخر يتعلق بالوظيفة العامة وكل ما يتعلق بها من التعيين إلى العزل (أنهاء الوظيفة) ، إلى جنب اختصاصات اخرى متعددة قد تم ذكره في الدستور العراقي ودساتير الدول المقارنة ، كما تم ذكرها في الانظمة الداخلية لمجلس الوزراء هي اختصاصات تمارسها حكومة صاحبة صلاحيات مطلقة ، اي حكومة دائمة ، أن الذي يهمننا في هذا المجال هو معرفة هل تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية ممارسة هذه الاختصاصات بشكل مطلق ؟ ومن الاجل الاجابة على هذا السؤال سوف نتطرق الى بعض الاعمال الإدارية ونرى هل هي تقع خارج نطاق حكومة تصريف الامور اليومية أو داخل نطاقها الخاص .

أ:- القرارات الادارية

يذهب رأي في الفقه في تقسيم القرارات الإدارية مذاهب شتى حسب الوجهة التي ينظرون منها إلى القرار ، إلا إن الذي يهمننا في هذا الموضوع هو تقسيم القرارات من حيث العمومية والتجريد إلى قرارات فردية . (2)

وأخرى تنظيمية (لائحية) .¹ تعد القرارات الفردية من ضمن المسائل اليومية التي تقوم بها حكومة تصريف الامور اليومية ، كونها لا تعتبر من حيث موضوعها ذات أهمية

(1):المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(2) يقصد بالقرارات الفردية : وهي القرارات التي تخاطب افراداً معينين بذاتهم ، أو هي القرارات التي تخص معيناً بذاته سواء تعلق الامر بشخص أو أشخاص ، بشي أو أشياء ، بحالة أو حالات . د. ماجد راغب الحلوي ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار المطبوعات الجامعية، 1977، ص521.

مؤثرة كالقرار الصادر بأسناد وظيفة معينة لاحد الافراد . إن هناك بعض التصرفات والقرارات التي تخرج بطبيعتها عن نطاق تصرف الأعمال الجارية فهي تتضمن أبعاداً سياسية واضحة كما في القرارات التي تعدل في وضع المؤسسات والمرافق العامة فهذه لا يمكن أن تكون ضمن نطاق تصريف الأمور الروتينية التي تضطلع بها المرافق العامة، كما إنها ليست من طبيعة الأمور العاجلة فهي تحتاج إلى دراسة وتمحيص وهذا أمر لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام به وقد أكد هذا الاتجاه مفوض الحكومة (دلفولفيه) "delvolve" في مطالعته الخاصة في قضية يوميات الجزائر. (2)

ب :- التعيين في المناصب العليا

لا تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية إصدار أوامر تعيينات في الدرجة الخاصة ، إذ أن ذلك يندرج تحت مفهوم الأعمال السياسية المحظور القيام بها من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية . لان التعيين في المناصب العليا يعد وظيفة مهمة في يد السلطة التنفيذية ، وأداة حقيقية لتجسيد خيارات سياسية للحكومة بما يخضع لتواجهاتها وبرامجها المحددة سلفاً فإنه يستثنى كذلك من نطاق حكومة تصريف الأمور اليومية ، ولا يمكن مباشرته من قبل حكومة منتهية المهام . (3)

(1) القرارات التنظيمية فهي تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية، وفقاً لما ينص عليه الدستور وتسمى أيضاً بالتشريع الفرعي، ذلك لأن هذه اللوائح بالرغم من صدورها من السلطة التنفيذية إلا أنها تتشابه مع التشريع العادي في أنها تتضمن قواعد عامة مجردة أي أنها تخاطب أشخاص غير معينين بذواتهم و إنما بصفتهم و لا تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد محددين سلفاً و هذه اللوائح لها عدة أنواع منها لوائح مستقلة و أخرى تنفيذية و أخرى تفويضية . ينظر إلى د. أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، ط2، دار النهضة العربية ، 2005 القاهرة ، ، ص 25.

(2) Fernand Bouyssou, L' introvable de notion d' affaires courantes, L' activite des gouvernement d'emissionaire sous la quatrieme Republique, Revue francaise de science politique, Paris, 1970 .p648:

(1) Fernand Bouyssou, L' introvable de notion d' affaires courantes, L' activite des gouvernement d'emissionaire sous la quatrieme Republique, Revue francaise de science politique, Paris, 1970 .p648:

(2):- رضوان العنبي ، مصدر سابق ، ص 186.

الفرع الثاني

أختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية في الظروف الاستثنائية

من المعروف أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسية الدولة على جميع الأصعدة ، ولعل من الأسئلة التي قد تطرح هنا هل يملك رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تولية تصريف الأمور اليومية أن يتخذ من الإجراءات الاستثنائية العاجلة من أجل مواجهة مثل هكذا ظروف التي قد توجه الدولة؟ يتحقق الظرف الاستثنائي .⁽¹⁾ بقيام حالة واقعية غير عادية وغير مألوفة تخرج عن نطاق مايمكن توقعه، كالخطر الجسيم المفاجي الذي يهدد النظام العام والأمن ، فلا يجوز للإدارة أن تتحجج بوجود ظرف استثنائي غير مؤكد حدوثه .⁽²⁾

أنقسم الفقه بهذا الخصوص فذهب الراي الأول إلى اعتبار المسائل العاجلة والاعمال التي تتطلبها الظروف الاستثنائية (حالة الضروره)، تعتبر من قبيل تصريف الأمور اليومية ، في حين ذهب الراي الاخر إلى القول بأن ماتخذة الحكومة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية لا يعتبر ضمن تصريف الأمور اليومية ، بل تمارسها الحكومة لانها لا تثار مسؤوليتها أثناء الظروف الاستثنائية ، وفكرة تصريف الأمور تستبعد الأعمال التي تثير المسؤولية السياسية ، فعلى هذا الاساس يمكن لحكومة تصريف الأمور اليومية مواجهة الظروف الاستثنائية فهي تملك أختصاصات في الظروف الاستثنائية أوسع من تلك التي تملكها في ظل الظروف العادية .⁽³⁾ أما الأعمال التي يمكن للحكومة أن تمارسها في مواجهة هذه الظروف فهي كل مايفرضه الظرف الاستثنائي وتتطلبه هذه الظروف ، حيث بإمكان الحكومة أن تخرج عن إطار التصرف اليومي للأعمال وتتخذ قرارات مهمه دون مساءلة البرلمان ، ففي المجال الدستوري يمكن تنظيم الاستفتاءات ، واقتراح مشاريع القوانين ، وطلب حل البرلمان ، أما المجال

(1)- الظرف الاستثنائي يقصد به "حالة من الواقع تتطلب بالنظر إلى خصوصيتها الغير عادية ، الأوقات من تطبيق قواعد القانون العادي ، فالطابع الغير العادي أو الاستثنائي لهذه الحالة من الواقع لا تتلاءم معها القواعد المطبقة في الظروف العادية ، فالقواعد القانونية تشير إلى السلوك الانساني الذي يمكن أتباعه بما يتفق مه هذا الواقع ، وهو مايتطلب وجود قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية التي لا تصلح أدوات القانون العادي للتجاوب معها ، باعتبار أن القانون هو وليد المجتمع "

(2)- الفحلة مديحة ، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بن أحمد ، وهران ، ص 228 .

(3)- أنظر في تلك الأراء : غسان لعبيبي منأتي ، مصدر سابق ، ص 24 .

الإداري فلإدارة أن تصدر قرارات تنظيمية كأقرار التعيين في المناصب العليا ، والقرارات الاقتصادية ، وغيرها من القرارات من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية . (1)

وهذا مادئبت عليه معظم دساتير العالم التي تتضمن نصوصاً تعطي مجالاً واسعاً من حرية التصرف للإدارة خلال الظروف الاستثنائية . وقد تحدث الظروف الاستثنائية في ظل حكومة تصريف الأمور اليومية فمواجهة هذه الظروف لا تتلاءم مع أختصاص الحكومة المتضمن تصريف الأمور اليومية فقط . في هذا المقام يثار التسأل هل تعد التدابير والقرارات والاجراءات التي تتخذها الحكومة في مواجهة الظروف الاستثنائية من ضمن أختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية ؟

من التشريعات الأجنبية التي نصت على الظروف الاستثنائية وكيفية معالجتها القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 الذي تنطبق إلى الظروف الاستثنائية التي قد تحدث في الدولة كحالة الحرب وغيرها من الظروف التي قد تعصف بالبلاد . (2) حيث يعد تقرير وجود مثل هكذا ظروف إلى السلطة التشريعية (البوندستاغ) ، ولعل من أهم الإجراءات يتخذها المستشار الالمانى لمعالجة ظروف الاستثنائية هي إعلان حالة الطوارئ وهي عبارة عن نظام قانوني توسع فيه السلطة التنفيذية من سلطاتها من اجل معالجه الظروف التي قد تمر بالدولة ، حيث يكون الهدف من اعلان حالة الطوارئ فيالدولة هو الحفاظ على مصلحة الدولة وسلامة العامة للمواطنين وأمن الدولة . (3) وقد أضاف القضاء الفرنسي في أجهادته ما يمكن اعتباره ظرفاً استثنائياً . (4) يبرر خروج الإدارة عن القواعد القانونية العادية ، كحالة الحرب ، حالة ثورة ، نشوب أزمة عصبية على إثر الحرب ، التهديد بإضراب عام ، وقوع اضطرابات تهدد الأمن العام . (5) وهذه الصور الاستثنائية هي محتملة الوقوع ومؤقتة ولا تتمتع بصفة الدوام ، لكنها

(1)- د.سفيان بأكراد مسيروب ، مصدر سابق ، ص 131 .

(2)- وجدي ثابت ، السلطات الاصلية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1988 ، ص 92.

(2)- قرار مجلس الدولة الفرنسي قضية السيد هيرياس بتاريخ 18/جوان / 1918 (إصدرت الحكومة الفرنسية مرسوماً يقضي بتعليق المادة 65 من قانون 22 ابريل 1905 على الموظفين المدنيين للدولة ، وهي المادة التي توجب إخطار الموظف بملفة قبل كل متابعة تأديبية ، ذلك من ممكن القيام بحركة الموظفين ، وتعيينهم في اقرب وقت ، السيد هيرياس الذي تم عزلة دون تبليغة بملفة طعن في هذا الاجراء محتجاً بعدم شرعية المرسوم ، ولوكانت الظروف عادية لاستجاب مجلس الدولة للطعن لان من المستقر عليه بأن المرسوم وهو قرار للسلطة التنظيمية لايمكن ان يوقف تنفيذ تدابير تشريعية ، ولكن في القضية الراهنة رفض المجلس الطعن على أساسه انه طبقاً للدستور يتعين على السلطات العمومية استمراريه عمل المرافق العامة المنشأة طبقاً في كل الظروف ولا تودي الصعوبات الناجمة عن الحرب إلى عرقلة سيرها) ، ينظر إلى د. علي هادي ، النظام القانوني لانظمة الاستثنائية ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد3، السنة السابعة .

(3)- نواف كنعان ، القضاء الإداري ، ط1، دار الثقافة ، عمان ، 2009 ، ص 57 .

تمثل خطرًا على حياة الدول من حيث وجودها ، واستقلالها وسيادتها واستقرارها و مركزها . (1)

يرجع ظهور نظرية الظروف الاستثنائية الى مجلس الدولة الفرنسي عندما قام بوضع القواعد الخاصة لها اي بتحديد شروطها واضفاء مشروعية من نوع خاص على اعمال الادارة الصادرة في ظلها , عندما قام المجلس الدولة بمنح السلطة التنفيذية والادارات أختصاصات وسلطات استثنائية في الظروف الاستثنائية , في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية , والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك باعطاء الادارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية حيث ان القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها فبناء على ما تقدم فان المصدر الرئيسي لهذه النظرية هو القضاء وتحديد مجلس الدولة الفرنسي. (2)

ومن التشريعات العربية التي نصت على الظروف الاستثنائية الدستور الكويتي لسنة 1962 الذي جاء فيه " إذا حدث فيما بين أدور انعقاد مجلس الامة أو اي فترة ما يوجب الاسرع باتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير ، جاز للأمير ان يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون ، على ان لاتكون مخالفة للدستور والتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية " . (1) وبالتالي تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية خلال هذه الفترة توسيع صلاحياتها واختصاصاتها من اجل معالجة الظروف الاستثنائية وذلك بما ترة مناسبة من اصدار قرارات بما يحافظ على كيان الدولة وسلامة أرضيها .

بينما كان موقف الدستور المغربي لسنة 2011 الذي نظم أختصاصات وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء على ان يصدر بذلك قانون ، وقد صدر قانون التنظيم رقم (3.65) الصادر بتاريخ 2015/5/19 المتعلق بتنظيم تسير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها ، حيث يعد هذا القانون هو النظام الداخلي لمجلس الوزراء أستناداً إلى المادة (87) من الدستور المغربي لسنة 2001 حيث نص على القواعد الخاصة بتصريف الحكومة لمهامها الأمور الجارية ، حيث وردت عبارة (تصريف الأمور الجاية) مثل اتخاذ المراسيم والقرارات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة من أجل ضمان استمرارية وجود الدولة ورعاية مصالحها ومؤسساتها وضمن

(1)- تميمي نجاة ، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري ، رساله ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003 ، ص 14 .

(2)-/ محي الدين الشحمني ، مفهوم حكومة تصريف الاعمال، على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/1/2 على الرابط التالي : <https://strategicfile.com>

انتظام سير المرافق العام . (2) وقد تمرر بالدولة ظروف استثنائية وجب فيها اتخاذ إجراءات عاجلة من أجل معالجة مثل هكذا ظروف تخرج عن نطاق المشروعية العادية ، وقد تظرر الدولة إلى اعلان حالة الطوارئ في الدولة ، وتوجد عدة نصوص القانونية المتعلقة بحالة الطوارئ، ونخص بالذكر مرسوم بقانون رقم 2.20.293 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، ثم مرسوم رقم 2.20.293 الصادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19، حيث أكدت المادة الثالثة من هذا المرسوم أنه "على الرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تقوم الحكومة، خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة، وذلك بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية، أو بواسطة مناشير وبلاغات، من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وتعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم.

أما موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد حدد اختصاصت رئيس مجلس الوزراء في ظل الظروف العادية ، حيث يستطيع اعلان حالة الطوارئ بعد أخذ موافقة الجهات التي نص عليها الدستور ، فعند الرجوع إلى الدستور جمهورية العراق سنة 2005 الذي جاء فيه (يختص مجلس النواب بما يأتي . تاسعاً / أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة ج - يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء اعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور . د - يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) . (3) أحال الدستور تنظيم حالة الطوارئ إلى قانوني هما قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 ، وقانون امر

(1)- ينظر إلى المادة (107) من دستور الكويت لسنة 1962.

(2)- ينظر إلى الفصل (37) من القانون التنظيمي رقم (065.13) يتعلق بتنظيم وتسير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها ، العدد 6348، 2015.

(3)- ينظر إلى المادة (61/ تاسعاً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 ، حيث ما زال القوانين نافذين استناداً إلى نص المادة (130) من دستور جمهورية العراق . (1) وكذلك الأمر بالنسبة للقانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 لم ينص على الغاء بل جاء معدلاً لبعض أحكامه وهذا يعني أن القانونيين نافذان ، بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بانه " تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي اعلنت حالة الطوارئ بسببها ، وتحديد المنطقة التي تشملها وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها على أن لا تمتد حالة الطوارئ أكثر من (60) يوماً وتنتهي بعد زوال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيامها ، ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهئية الرئاسة ، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدد في نهاية اية فترة تمديد . (1)

لكن كما تكلمنا سابقاً قد تكون الحكومة حكومة تصريف الأمور اليومية بسبب حل مجلس النواب أو الاستقالة أو أي سبب كان ، فهنا قد يثار تساؤل هل تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية مواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تمر فيها البلاد خلال اعلان حالة الطوارئ ؟ ففي حال ما إذا تم حل مجلس النواب فإننا نستطيع القول في هذا الصدد لا تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية اعلان حالة الطوارئ لأن النص الدستوري كان واضحاً حيث يتطلب موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الطوارئ ، وكذلك وجوب اعلام مجلس النواب بالاجراءات المتخذة وعرضها عليها بعد انتهاء حالة الطوارئ ، أي أن حكومة تصريف الأمور اليومية لا تستطيع اعلان حالة الطوارئ بسبب عدم وجود الجهة التي نص عليها الدستور من اجل أخذ موافقتها وهي مجلس النواب ، مهما كانت الظروف التي يمر بها الدولة وهذا خلل واضح في الدستور العراقي والذي من الممكن تلافيه في حال ما إذا تم تعديل المادة (61) من الدستور وجعل صلاحية اعلان حالة الطوارئ خلال مدة حل مجلس النواب لرئيس مجلس الوزراء .

أما في حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء يجب علينا الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 لنرى هل أنها تمتلك الحق في اعلان حالة الطوارئ ؟ عند الرجوع إلى النظام نجد انه حدد اختصاصات التي لا تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية القيام بها مثل اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو

(1)-: المادة (2) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004

التعيين في المناصب العليا والاعفاء منها أو إعادة هيكلية الوزارات والدوائر ، لأنه قد جاء باستثناء مهم في ذات المادة وهي (اتخاذ القرارات والاجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها الاستمرار في عمل مؤسسات الدولة) .⁽¹⁾ أصبح بموجب هذا النظام يستطيع رئيس مجلس الوزراء المؤقت إعلان حالة الطوارئ لمواجهة ما قد يهدد الدولة من أخطار تهدد أمن وسلامة الدولة .

قد يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء وذلك طبقاً للمادة (81) من دستور جمهورية العراق . فالسؤال الذي قد يثار هل يستطيع رئيس الجمهورية خلال مدة تولية تصريف الأمور اليومية محل رئيس مجلس الوزراء ، أن يعلن حالة الطوارئ في ظل الظروف الاستثنائية التي قد يمر بها البلد ؟ للإجابة على هذا التساؤل يجب علينا أولاً الرجوع إلى المادة (61) من دستور جمهورية العراق والتي وضحت كيفية تقديم طلب إعلان حالة الطوارئ إلى مجلس النواب ، وذلك عن طريق تقديمه من قبل رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية ، لذا نستطيع القول بسهولة ان رئيس الجمهورية يستطيع تقديم الطلب إلى مجلس النواب لكي يتم إعلان حالة الطوارئ ، لأنه يشغل منصبين في ذات الوقت رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة ومن ثم أحالة الطلب إلى مجلس النواب للموافقة عليه .

ما نستنتجه كذلك من هذه النصوص المتعلقة بحالة الطوارئ الصحية، أنها كانت صريحة في تأمين وضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية رغم الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض وحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم، وضمان استمرارية المرافق العام على مستوى النص القانوني يعكسه على مستوى الواقع، استمرارية المرافق العمومية في تقديم خدماتها للمواطنين سواء كانت مرافق عمومية للدولة أو للجماعات الترابية، وانطلاقاً من مقتضيات الدستورية ومقتضيات المراسيم المتعلقة بحالة الطوارئ، ترسخت الحماية القانونية لضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية في تأدية خدماتها

(1)- ينظر إلى المادة (42/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي لسنة 2019.

الفصل الاول

علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الاخرى من حيث الاختصاصات

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد أحد المبادئ الأساسية التي أساس أن سلطة الدولة وحده واحدة لا تتجزأ، غير أن للدولة ثلاث وظائف هي : الوظيفة التشريعية ، والوظيفة التنفيذية ، والوظيفة القضائية على أن توزع هذه الوظائف الثلاث على ثلاث هيئات ، حيث تكون هناك هيئة تختص بالتشريع ، وهيئة تختص بالتنفيذ، وهيئة تختص بالقضاء ، إلا انه عندما تباشر هذه الهيئات الصلاحيات الموكلة اليها ، لا تباشرها باعتبارها سلطات منفصلة عن بعضها البعض يمثل كل منها جانب من جوانب السيادة ، وعدم تدخل السلطات باختصاصات السلطات الاخرى ، بل لأنها تعد مجموعة من الاختصاصات صادرة عن سلطة موحدة هي سلطة الدولة ، وبناءً عليه يجب أن يكون هناك تعاون وتنسيق بين السلطات ، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف السلطة عند حدودها ، دون أن تتجاوز أو تتعدى على السلطة الاخرى .

وعليه فأن انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب والى حين دعوه مجلس النواب الجديد للانعقاد، فأن رئيس مجلس الوزراء يفقد سنده القانوني بالسلطة لانتهاء المدة القانونية، إلا انه يتم تكليفه بالبقاء بالسلطة لكي لا تبقى الدولة في حالة خلو السلطة، وما يترتب عليها من نتائج ، إلا إن النتيجة المترتبة على حل مجلس النواب او انتهاء مدة مجلس النواب أو استقالة مجلس الوزراء سوف يؤدي الى نتيجة واحدة، وهي تحول مجلس الوزراء بصورة تلقائية الى وزارة مؤقتة (حكومة تصريف الأمور اليومية) ، وعلى رئيس الجمهورية أن يكلف شخص اخر من أجل تشكيل الحكومة عبر مدة محددة ، وعرض اعضاء حكومة والمنهج الوزاري على مجلس النواب ، عبر هذه المدة لا يحق لحكومة تصريف الأمور اليومية البت بالأمور المهمة والمصيرية، حيث يقتصر عمله في العاجل ادارة شؤون الوزارة واختصاصاتها، بما يؤمن السير المنتظم للمرافق العامة لمؤسسات الدولة .ولدراسة علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الأخرى من حيث الاختصاصات فأننا سنقسم هذا الفصل على مبحثين ندرس في المبحث الاول (علاقة حكومة تصريف الامور اليومية بالسلطة التشريعية) بينما سنخصص المبحث الثاني (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التنفيذية).

المبحث الأول

علاقة حكومة تصريف الامور اليومية بالسلطة التشريعية

يستمر رئيس مجلس الوزراء في منصبه لمدة محددة من الزمن ، إلا ان الملاحظ لا يوجد هناك نص يحدد مدة بقاء رئيس مجلس الوزراء في منصبه ، لذلك عمدت الدول إلى القول ان مدة بقاء رئيس مجلس الوزراء ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببقاء السلطة التشريعية في منصبها ، لذا فهي تدور وجوداً وعدمًا مع مدة مجلس النواب ، فعندما تنتهي الدورة التشريعية لمجلس النواب ينتهي معها بقاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) ، لكن قد تنتهي مدة السلطة التشريعية نهاية غير طبيعية وذلك عن طريق حل مجلس النواب من قبل السلطة التي خصها الدستور بذلك ، التي بدورها تؤدي إلى انتهاء وجود منصب رئيس مجلس الوزراء على رأس السلطة ، وبذلك تتحول الحكومة كاملة الاختصاصات إلى حكومة تصريف الأمور اليومية عبر مدة محددة بنص الدستور، مما تستدعي ضرورة الدعوة إلى إجراء انتخابات تشريعية وما يخلفها من ضرورة تكليف شخص ما من أجل تشكيل الحكومة وعرض برنامج الوزارى واعضاء حكومته على مجلس النواب من أجل الموافقة عليها وهذا ما أشارت اليه المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الاول (دور حكومة تصريف الأمور اليومية عند انتهاء المدة الطبيعية لمجلس النواب) ، أما المطلب الثاني سنخصصه إلى (دور حكومة تصريف الأمور اليومية عند حل مجلس النواب).

المطلب الاول

دور حكومة تصريف الأمور اليومية عند انتهاء المدة الطبيعية لمجلس النواب

يرجع تحديد مدة السلطة التنفيذية إلى تاريخ موغل بالقدم ، والهدف من هذا التحديد هو قيام ممثلي الشعب بممارسة السلطة خلال مدة معينة من الزمن تجري بعد نهاية هذه المدة انتخابات تشريعية جديدة ، والحكمة الحقيقية من هذا التحديد هو من أجل التمثيل الحقيقي لإرادة الناخبين حيث يمكن الرجوع اليهم من وقت لآخر لمعرفة رغباتهم وأرادتهم التي تتغير وتتطور مع الزمن ، ولتحقيق ذلك كان لابد من الرجوع إلى الناخبين بإجراء

انتخابات دورية لهذه السلطة . وعالية سنقسم هذا المطلب إلى فرعين ، ندرس في الفرع الاول (الاحكام الدستورية في تحديد المدة مجلس النواب وانتهائها) بينما سنخصص الفرع الثاني إلى (إشكالية التكليف بعد انتهاء المدة الطبيعية) .

الفرع الاول

الاحكام الدستورية في تحديد المدة مجلس النواب وانتهائها

أنفق الفقه الدستوري أن يكون للسلطة التشريعية مدة محددة تقرر في صلب الوثيقة الدستورية ، أو في قوانين الانتخاب أو اللوائح الداخلية التي تنظم عمل مجلس النواب ، ويفضل أن تكون هذه الفترة متوسطة ، لأنه إذا تم تقصير المدة فيستمر إعادة انتخاب ممثلين عن الشعب خلال فترة قصيرة من زمن ، مما يضعف موقفة ويجعله غير قادر على أداء مهامه بسبب عدم استقراره ، أما إذا طالت مدتها ، فأنها سوف تتحرف أو تبتعد عن أرادة الناخبين ورغباتهم المتغيرة ، وبالتالي فأنها لا تمثل أرادة الشعب ، ومن ثم تنعدم رقابة الناخبين على اعضاء مجلس النواب ، ولهذه الاسباب يكون من الافضل أن تتراوح مدة مجلس النواب بين (سنتين - وست سنوات) . (1) تحرص اغلب الدساتير على ذكر مدة مجلس النواب في صلب الوثيقة الدستورية ، لكن في بعض الاحيان لا تذكر هذه المدة وانما يترك أمر تنظيمها إلى المشرع العادي والمثال على ذلك الدستور الفرنسي لعام 1958 . (2) . ومن الدساتير العربية التي نصت على مدة مجلس النواب ، الدستور المغربي لسنة 2011 الذي حدد ولاية مجلس النواب بخمس سنوات . (3) بينما ولاية مجلس المستشارين بست سنوات ويتجدد ثلث المجلس كل ثلاث سنوات . (4) بينما ذهبت دساتير أخرى إلى جعل مدة ولاية مجلس النواب اربع سنوات ومن هذه الدساتير الدستور الكويتي . (5) والعراقي . (6) .

(1): د. قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، مجد للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1، بيروت ، 1995، ص 96 .
(2) :- نصت المادة (25) من الدستور الفرنسي لعام 1958 على ما يأتي " تتحدد مدة كل مجلس البرلمان ... بموجب قانون أساسي " .

(3):- الفصل (62) من الدستور المغربي لسنة 2011

(4):- الفصل (63) من الدستور المغربي لسنة 2011 .

(5):- المادة (83) من الدستور الكويتي لعام 1962

(6):- المادة (56) /اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

تباينت الدساتير الاجنبية في تحديد مدة ولاية مجلس النواب ، فحددها مجلس النواب الالمانى (البندستاج) لسنة 1949 بأربع سنوات .⁽¹⁾ أن الاختلاف في تحديد مدة ولاية السلطة التشريعية جاء نتيجة إختلاف في وجهات نظر الفقه والمشرع الدستوري في قصر وطول مدة مجلس النواب ، أن قصر المدة بحسب رأي البعض يتفق ونظرية الديمقراطية التي تدعو إلى أن تكون أعمار البرلمانات قصيرة ، والرجوع إلى رأي الناخبين متكرر في أزمنة قصيرة ، لكل البرلمانات الأطول عمراً تشجع على قيام حكومات مستقرة ، أن التجارب والممارسات البرلمانية نجحت في حل التناقض الظاهري.⁽²⁾ فقد كانت الاربع او الخمس سنوات في حياة البرلمان كافية لتنفيذ المشاريع الكبرى دون انقطاع الصلة بينهم وبين الناخبين .⁽³⁾ نصت المادة (39) من القانون الاساسي الالمانى على أن "ينتخب المجلس النيابي الاتحادي لمدة اربع سنوات مع مراعاة المحددات اللاحقة وتنتهي دورة المجلس الانتخابية بمجرد اجتماع المجلس النيابي الاتحادي الجديد وتجري انتخابات جديدة بعد مدة اقصاها ستة واربعين شهراً واقصاها ثمانية واربعين شهراً من بدء الدورة الانتخابية ، ثم حل المجلس النيابي الاتحادي ينبغي ان تجري الانتخابات خلال ستون يوماً من تاريخ الحل .2- يجتمع مجلس النواب الاتحادي عبر مدة اقصاها ثلاثون يوماً من بعد

الانتخابات " .⁽⁴⁾ وعليه فإن المدة الدستورية التي أشارت اليها المادة (39) هي اربع سنوات وتجري الانتخابات للمجلس الجديد خلال الشهرين الاخرين من السنة الرابعة .⁽⁵⁾

كما نص الدستور الفرنسي لسنة 1958 على مدة الجمعية الوطنية حيث جاء فيه " يجتمع البرلمان قانونياً ورسمياً في دورة عادية تبدأ من أول يوم عمل من شهر تشرين الاول / اكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر حزيران / يونيو، ويجب إلا يزيد عدد الايام التي

(1)- المادة (39) من قانون الاساس الالمانى لسنة1949.

(2) :- يقصد بالتناقض الظاهري (الحالات التي يبدو فيها لأول وهلة للنصوص أن واقعة ما ينطبق عليها اكثر من نص ويرجع ذلك إلى وجود عامل مشترك متصل بذات الموضوع الذي تتناول عدة نصوص) نقلاً عن د. علي حسين الخلف وسُلطان عبد القادر الشاوي ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، بلاسنه طبع ، ولا مكان لنشر ، ص 38.

(3)- صلاح حسن كريم العرباوي ، السلطان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد، 2015.ص 63.

(4)- مما تجدر ملاحظته أن الشروط التي نصت عليها المادة (1/39) من القانون الاساسي بعضها قد نصت عليها صراحة المادة (115/ج) من القانون الاساسي التي تقضي بأنقضاء مدة الدورات الانتخابية لمجلس النواب، التي تنتقضي مدتها اثناء الحالة الدفاعية حكماً بعد ستة اشهر على انقضاء الحالة .

(5)- صلاح حسن كريم العرباوي ، المصدر السابق ، ص64.

يجتمع خلالها كل من مجلس البرلمان خلال الدورة العادية المائة والعشرين ، ويحدد عدد اسابيع الاجتماع من قبل كل المجلسين "

وهنالك من يرى إن تحديد مدة مجلس النواب بهذه الكيفية يترتب عليها عدة ملاحظات ولعل من أهمها (الاولى / انه جعل ولاية المجلس تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة ، وكان الأولى توحيد اسلوب بداية الدورة ونهايتها ؛ فأما أن تبدأ في بداية السنة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة ، أو تبدأ بأول جلسة وتنتهي بأخر جلسة في السنة الرابعة فيكون بهذا التحديد انسجاماً بين بداية الدورة ونهايتها . أما الملاحظة الثانية / هو ان تحديد المدة جاء مطلقاً لا يقبل التمديد بحال من الاحوال ، وهو أمر نراه محل نظر ، تحول ظروف معينة دون إجراء الانتخابات بسبب ظروف الحرب أو الاضطرابات الداخلية، الامر الذي يعني تغييب السلطة التشريعية أو تعطيل دورها في الحياة الدستورية مما يخلق فراغاً تشريعياً يصعب تدارك أثارة في المستقبل . (1)

لذا فهناك ارتباط بين مدة مجلس النواب التي ينص عليها الدستور ، ومدة ولاية منصب رئيس مجلس الوزراء .

الملاحظ أن الدساتير عادة لا تحدد مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ، وذلك على عكس ما موجود عن مدة ولاية رئيس الجمهورية ، إذ يتولى هؤلاء الرؤساء مدة محددة ينص دستور كل دولة على تحديدها فالدساتير تحرص على تحديدها ،

وأن إطالة مدة ولاية رئيس السلطة التنفيذية تزيد نفوذه واستقلاله على حساب رقابة الناخبين ، كما أن تقصير هذه المدة هي زيادة خضوعه للناخبين واشتداد رقابتهم عليه ، فيجب أن نستخلص من ذلك أن خير الأمور أوسطها ، فينبغي عدم الإسراف أو التقدير في تحديد هذه المدة (2)

(1)- محمد مطلب عزوز محمد المحمود ، مصدر السابق ، ص 77-78 .

(2) د. عثمان خليل عثمان - القانون الدستوري - مطبعة الأهالي - بغداد - 1939 - 1940 - ص 473 .

ولم يحدد الدستور العراقي لسنة 2005 مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ، لكن هذه المدة يمكن استنتاجها من النصوص الدستورية التي حددت ولاية مجلس النواب (1)، وولاية رئيس الجمهورية (2)، وإذا إن المادة (76/أولاً) ذهبت إلى أن رئيس الجمهورية يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة (3) عبر خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه ، فإن هذا يعني بالضرورة أن مدة ولاية مجلس الوزراء ورئيسه هي أربع سنوات، هذا فضلاً عن أن المادة (76/رابعاً) تلزم رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته وعرض منهاجه الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً لثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة (4).

إن العضوية في مجلس النواب ليست مطلقة لمدى الحياة ، أي أن العضوية مقيدة بفترة زمنية محددة ، إذ تنتهي بنهاية عمر الدورة البرلمانية ، وقد حددت التشريعات مدة الدورة البرلمانية بمدة زمنية معينة تنتهي معها العضوية البرلمانية ، وقد اختلفت الدول فيما بينها من حيث تحديد فترة الدورة الانتخابية . (5)

أما موقف المشرع العراقي فأكدت الفقرة (أولاً) من المادة (56) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة " ومن هنا يتضح بأن مدة مجلس النواب ،

(1) نصت المادة (56/أولاً) من الدستور على أنه "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة" .

(2) نصت المادة (72/أولاً) من الدستور على أنه "تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابه لمرّة ثانية فحسب" .

(3) وفي ألمانيا فإن مجلس البندستاج ، هو الذي يمثل الشعب الألماني ، وهو منتخب بالاقتراع العام لمدة أربع سنوات - حسب المادة (1/39) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 - في نظام انتخابي يجمع بين الاقتراع الأكثرية والاقتراع النسبي في أن معاً ، فولاية المستشار تكون متعلقة بالأغلبية في البندستاج وتكون هذه الولاية لمدة أربع سنوات بخلاف مدة ولاية رئيس الجمهورية حيث ينتخب لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة . د. عصام سليمان - مرجع سابق - ص 204 ، 206 .

(4) -د. علي يوسف الشكري - رئيس مجلس الوزراء في العراق ، رئيس في نظام برلماني أم مختلط ، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الانسانية ، لمجلد 1 ، العدد 1 ، جامعة الكوفة ، 2007 ، ص 102 - 103 .

(5) -أحمد محمد هادي الجزائري ، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، 2012 ، ص 51 .

وحسب النص الدستوري تنتهي بنهاية السنة الرابعة من عمر الدورة الانتخابية لمجلس النواب ، إلا انه بداية صفة العضوية لمجلس النواب ، لا تبدأ بأول جلسات مجلس النواب ، انما الصفة العضوية تكتسب من وقت مصادقة (المحكمة الاتحادية العليا) في العراق على نتائج الانتخابات ، حيث يتمتع عضو مجلس النواب بصفة العضوية ، ويتمتع بجميع حقوقها ويتحمل اعبائها النيابية ، كما حدد المشرع الدستوري المدة الزمنية التي تحدد بموجبها الصفة البرلمانية ، وتمثل قبل خمسة عشر يوماً من موعد أول جلسة لمجلس النواب .(1)

ترتبط مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء ارتباطاً وثيقاً بمدة ولاية مجلس النواب - باستثناء حالة سحب الثقة قبل اتمام المدة - باعتبار ان الوزارة تنبثق عن ذلك المجلس اذ لا بد من حصولها على ثقة المجلس النيابي حتى تمارس عملها وتحقق منهاجها. وبما ان الدستور العراقي اشار الى ان مدة ولاية مجلس النواب هي اربع سنوات تقويمية لذا فهذه المدة ذاتها هي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء وبانتهائها تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء ووزرائه .

ومما تجدر الاشارة اليه هو ان مجلس النواب في دورته التشريعية الثانية قام بتشريع قانون (تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء) رقم 8 لسنة 2013. (2)

الفرع الثاني

إشكالية التكليف بعد انتهاء المدة الطبيعية

في النظام البرلماني يتدخل رئيس الجمهورية بتكليف رئيس مجلس الوزراء ، قد يكون هذا التكليف بصورة فعلية من خلال اختيار المرشح لهذا المنصب ممن حائز ثقته ، ومرة أخرى يقتصر دور رئيس الجمهورية على مجرد اقتراح مرشح الكتلة النيابية الأكبر. أي أن الشخص الذي يتولى المنصب مؤقتاً بعد استقالة أو إقالة رئيس المجلس الوزراء أو بقاء

(1)- عبد الكريم زغير جبير ، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، 2014، ص 51-52.

(2) - نص قانون رقم (3) لسنة 2013 الملغي في المادة (3) على أن "أولاً:- تنتهي مدة ولاية رئيس مجلس بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي انتخب فيها رئيساً من قبل المجلس . ثانياً:- لايجوز تولي منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل الشخص لاكثر من ولايتين متتاليتين أو غير متتاليتين سواء كان ذلك قبل تفاذ هذا القانون أو بعده".

الرئيس رغم تحقق تلك الحالات أو تمديد ولايته لأجل محدد وقصير لحين تكليف شخص آخر ، فان التساؤل الذي يثار هنا هل يتمتع رئيس الجمهورية بهذا الحق بسلطة مطلقة أم مقيدة أو مختلطة ؟ .

وفي ضوء ذلك سنحاول دراسة طبيعة أختصاص رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء وعلى النحو الاتي :

أولاً:- الاختصاص المطلق لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء

تسير أغلب الأنظمة البرلمانية على أن يختار رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) دون أي حاجة للجوء للبرلمان ، وقد تباينت الآراء الفقهية بشأن صلاحية رئيس الجمهورية في تسمية المرشح لتشكيل مجلس الوزراء ، بين من يرى أن المبدأ العام ان رئيس الجمهورية حر في اختيار من يشاء فلا يسمى إلا الشخصية التي يتفق معها سياسياً لمنصب رئاسة الوزراء ولا يقيد في ذلك غير واقع الحياة الحزبية ، فهو يمتلك قدرًا واسعًا من الحرية كما حصل في فرنسا .⁽¹⁾

وقد أشارت بعض الدساتير إلى حق رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومنها :

مانصت عليه المادة (8) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ان يعين رئيس الجمهورية الوزير الاول ويعفيه من منصبه بناء على تقديمه استقالة الحكومة ، ويعين رئيس الجمهورية اعضاء الحكومة الاخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الاول ، يبدو من ظاهر النص أن اختيار رئيس الوزراء من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية وغير خاضعة للتوقيع الوزراء ، كما ان الدستور لم يلزم الرئيس باستشارة اي جهة في آلية الاختيار ، إلا أن الواقع يشير إلى وجوب اختيار رئيس الوزراء من خلال الحزب الحائز على الاغلبية البرلمانية ، كون الاخير ملزماً بالحصول على موافقة اغلبية اعضاء الجمعية الوطنية عندما يتطلب الأمر بإعلان السياسية العامة للحكومة

(1) - مثال ذلك ما حصل في فرنسا مع (جورج بومبيدو) في نيسان 1976 و(ريمون بار) في آب 1976 و (جان بيير رافان) في نيسان 2002 والذين تمت تسميتهم رؤساء للوزراء مع أنهم لم يكونوا رؤساء احزاب ، لم تكن الناس تعرف أسماهم آنذاك .

بحسب ما تقتضي المادة (152) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية لسنة 1959. (1) أن سلطة التعيين لا تتناول إلا رئيس الوزراء ، وفيما يخص اعضاء الحكومة لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يعينهم أو يقيلهم الا بناء على اقتراح رئيس الوزراء ، لكن الممارسة هي عكس ذلك، فرئيس الجمهورية يتدخل مباشرةً باختيار الوزراء عندما يملك الاكثرية في الجمعية الوطنية (2)

إن سلطة التعيين لا تتناول إلا رئيس الوزراء ، وفيما يخص اعضاء الحكومة لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يعينهم أو يقيلهم الا بناء على اقتراح رئيس الوزراء ، لكن الممارسة هي عكس ذلك، فرئيس الجمهورية يتدخل مباشرةً باختيار الوزراء عندما يملك الاكثرية في الجمعية الوطنية . (3)

ومن الدساتير العربية التي اشارت إلى ان حق رئيس الجمهورية بتسمية رئيس مجلس الوزراء الدستور الكويتي لسنة 1962 ، إذ نصت المادة (56) من الدستور الكويتي بان " يعين الامير رئيس مجلس الوزراء ، بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه ، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء ، ويكون تعيين الوزراء من اعضاء مجلس الامة ومن غيرهم ، ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث اعضاء مجلس الامة "

وفي ضوء قراءة هذا النص الدستوري وتحليله يلاحظ ما يأتي :

اولاً:- أن الامير بصفته رئيس الدولة في الكويت يمارس دوراً اساسياً واضحاً في تعيين رئيس مجلس الوزراء .

ثانياً:- أن تعيين رئيس مجلس الوزراء يمر بمرحلتين هما :

المرحلة الاولى : مرحلة المشاورات التقليدية .

(1)-: ايمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، 2015، ص45.

(2)-: محمد عبد علي خضير الغزالي ، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة) كلية القانون ، جامعة بابل ، 2012، ص161.

(3)-: محمد عبد علي خضير الغزالي ، مصدر نفسه ، ص161.

المرحلة الثانية : تتمثل هذه المرحلة بان الامير يتخذ القرار في اختيار شخص رئيس الوزراء جاء هذا الاختيار متوافقاً مع رغبات الاغلبية من أخذ رأيهم او جاء مخالفتها ،ذلك ان الدستور يلزم الامير بأجراء المشاورات ، ولكنة لم يلزمه نتيجتها . (1)

ثانياً :- الاختصاص المقيد لرئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء

استقر الوضع في بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني بفعل النص والممارسة الطويلة إلى اسناد منصب رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) ليس حقاً مطلقاً بل هو مقيد للحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية ، لأن في النظام البرلماني تكون الوزارة محل ثقة البرلمان المنتخب من الشعب فيكون رئيس الدولة مقيداً في اختياره لرئيس مجلس الوزراء بأن يكون متمتعاً بثقة البرلمان . (2) وهذا دفع جانب من الكتاب إلى القول بأن الحق الذي يملكه رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء (المؤقت) حق مقيد لا مطلق ، وعلل هؤلاء المسألة بان الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ، وعلية فإن اختيار رئيس الوزراء الزاماً يجب ان يكون من داخل الحزب الذي فائز بالأغلبية البرلمانية ، فإن الحرية التي يملكها رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء تصبح ضيقة ، أي يكون دور رئيس الدولة في اختياره مجرد إجراء شكلي في اختيار الرجل الذي تقترحه عليه الاغلبية البرلمانية . (3) إلا أن جانب من الفقه يرى ان اختيار رئيس الوزراء (المؤقت) من قبل السلطة التشريعية يؤدي إلى أضعاف وزارته أمام البرلمان ، وبالتالي هيمنة البرلمان على العضو التنفيذي ، الأمر الذي يتعارض مع مقتضيات النظام البرلماني ويؤثر سلباً على استقرار مجلس الوزراء . (4)

وهناك العديد من الانظمة الدستورية التي اعطت الحق لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء ولكن بشكل مقيد منها الدستور الالمانى

نص القانون الأساسى الالمانى لسنة 1949 على أن اختيار المستشار الالمانى يكون من حق رئيس الجمهورية لكن بشكل مقيد ، حيث يسند منصب رئيس مجلس الوزراء

(1)-الباز علي ، المفصل في النظام الدستوري الكويتي ، مطبوعات اكااديمية الشرطة ، الكويت ،1988، ص98.
(2)-مروان حسن عطية العيساوي ، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام 2005، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2014 ، ص 42.

(3)- د.ساجد محمد الزامل ، د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق، ص12.

(4)- د. نزية رعد ، القانون الدستوري العام والنظم السياسية ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 2011 ، ص269.

(المستشار الاتحادي) بعد إجراء الانتخابات جديدة ، وحيث تؤكل الية مهام هذا المنصب بمبادرة من رئيس الدولة الالماني الذي يقترح على البندستاج مرشحاً لهذا المنصب ، إلا انه قبل اسناد المنصب وجوب إجراء مفاوضات سابقة مع الاحزاب والكتل السياسية ويقترح البندستاج على هذا المرشح من دون مناقشته .⁽¹⁾ حيث تعد اولى مهام البندستاج هي انتخاب المستشار الاتحادي أو المستشار الاتحادية ؛ ونظراً لأهمية الموضوع الذي يجري الاقتراع عليه ، اشتراط القانون الاساسي توافق الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بأسره وليس لأعضائه الحاضرين ، وإذا لم يحصل مرشح الرئيس على هذه الاغلبية لمجلس البندستاج (النواب) ، عبر الاربعة عشر يوماً اللاحقة للاقتراع الاول انتخاب شخص جديد أو المرشح الاول نفسه ولكي يفوز هذا المرشح بالمنصب لابد من حصوله على الاغلبية المطلقة ايضاً .⁽²⁾ وإذا انقضت مدة الاربعة عشر يوماً دون ان يقترح على مرشح معين يكون المجلس ملزماً بالاقتراع على مرشح يختاره هو ، أو على المرشح الذي تقدم به الرئيس سابقاً ، فإذا حصل المرشح على الاغلبية المطلقة ، كان الرئيس ملزماً بتعيينه خلال السبعة أيام التي تلي الانتخابات ، أما إذا حصل المرشح إلا على الاغلبية البسيطة ، كان الرئيس مخيراً بين تعيينه مستشاراً للاتحاد عبر السبعة ايام التي تلي الانتخاب أو حل مجلس النواب (البندستاج) ، ويكون طلب الحل مقدماً من المستشار ذاته على أمل ان يتمكن المجلس الجديد من اختيار مستشار للاتحاد بالأغلبية المطلقة .⁽³⁾

أما دستور المغربي لسنة 2011 فإنه منح حق في تسمية رئيس الوزراء إلى الملك ، إلا أن الملك ليست له الحرية المطلقة في اختيار شخص رئيس الوزراء بل مقيدة ، حيث يجب عليه الرجوع إلى نتائج الانتخابات ومعرفة من هو الحزب الذي تصدر الانتخابات اعضاء مجلس النواب ، وبالتالي سوف يؤكل منصب رئيس الوزراء إلى الحزب السياسي الذي تصدر الانتخابات ، إلا ان الحق الذي اعطاه الدستور يقتصر على رئيس الوزراء فقط ، أما

(1)- المادة (1/63) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة 1949 المعدل .

(2)- ايمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص47.

(3)- منذو العمل بالدستور الفيدرالي وحتى الان ، تم اختيار مستشارين اثنين فقط بناء على ترشيح تقدم به البندستاج بعد ان رفض الاخير مرشح الرئيس لهذا المنصب : وهما برانت سنة 1972 ، وهلمون كول سنة 1983.

اختيار اعضاء الحكومة فأنها تكون من مسؤولية رئيس الوزراء ، إلا انه يجب عرضها على الملك من اجل موافقه عليها . (1)

بينما كان موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء ، حيث نصت المادة (76/اولاً) على ان " يكلف رئيس الجمهورية ، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددًا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية " اعطى هذا النص الدستوري إلى رئيس الجمهورية الحق بتكليف مرشح الحزب أو الكتلة النيابية الحاصلة على اغلبيهة الاصوات بتشكيل مجلس الوزراء . كما نصت الفقرة الثانية من المادة (76) إلى ان (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدةٍ أقصاها ثلاثون يومًا من تاريخ التكليف) . رئيس الجمهورية يقوم في حالة فشل رئيس مجلس الوزراء المكلف في الجولة الاولى بتشكيل تكليف رئيس الجمهورية مرشحًا جديدًا لرئاسة مجلس الوزراء عبر خمسة عشر يومًا عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة عبر المدة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من هذه المادة ، كذلك يقوم رئيس الجمهورية في حالة فشل الوزارة من نيل الثقة من مجلس النواب بتكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما " (2) يتضح من النصوص السابقة ، ان رئيس الوزراء هو مرشح الكتلة النيابية التي حازت على الاكثرية الاصوات في مجلس النواب . من خلال ملاحظة النص السابق يتضح لنا اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء ، من خلال الدعوة الاولى بالتكليف والدور الثاني من اجل منح الثقة أو حجبها عن رئيس مجلس الوزراء المكلف من قبل رئيس الجمهورية . وهذا ما حصل بعد أن تم تكليف أكثر من شخصية لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء في عام 2020 الذي بات جميعها في الفشل والتي حدثت بعد أن قدم رئيس مجلس الوزراء العراقي استقالته ، حيث تم تكليف . (3)

(1)- الفصل (47) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(2)- م. لقاء مهدي سلمان ، اقطاب الحكومة (دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات) مجلة كلية التربية للعلوم التربوية والانسانية ، كلية القانون ، جامعة بابل ، العدد 41 ، 2341، 2018.

(3) : استنادًا الى المادة (76/خامسًا) من دستور جمهورية العراق صدر المرسوم الجمهوري الثالث رقم (7) لسنة 2020 تم تكليف محمد توفيق علاوي حيث جاء في المرسوم (تكليف محمد توفيق علاوي بتشكيل مجلس الوزراء ويتولى تسمية اعضاء وزارته وتقديمهم إلى مجلس النواب لنيل الثقة خلال مدة أقصاها ثلاثون يومًا من تاريخ صدور المرسوم).

ومما يبدو أن هذا التكليف قد حصل بتوافق بين كتل محددة ، لكنها لم تعرف من هي الكتلة النيابية الاكثر عدداً ، وهذا يعني ان رئيس الجمهورية ليس له حق مطلق في اختيار رئيس مجلس الوزراء ، أي كانت سلطته مقيدة بالاختيار من خلال التقيد بتوافق وقبول المرشحين السابقين ، أما تكليف (السيد عدنان الزرفي) ، فأن اختياره لهذا المنصب كان بشكل مطلق من قبل رئيس الجمهورية استناداً إلى المادة (76) من الدستور العراقي لسنة 2005 حيث حصل خلاف بشأن هذا التكليف بين كتل مجلس النواب ومن اجل حل النزاع فقد أرسل استفسار بتاريخ (16-3-2020) إلى المحكمة الاتحادية العليا حول صلاحية انتقال تكليف رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية بموجب احكام المادة (76/ثالثاً) . (1) وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا على الاستفسار المرسل اليها بشأن اعتذار المكلف عن تشكيل الحكومة ، حيث عرض شغل المنصب على المرشح الجديد آخر . (2) "إن المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة 76 من الدستور، يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة ثالثاً من المادة 76 من الدستور بتكليف مرشح جديد عبر خمسة عشر يوماً من تأريخ اعتذار المكلف محمد توفيق علاوي وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً. صدر القرار بالاتفاق في 16 آذار 2020 . (3) وحق (الترشيح) لا ينتقل الى رئيس الجمهورية مطلقاً حتى عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة وانقضاء مدة الثلاثون يوماً المنصوص عليها في الفقرة (ثانياً) من المادة (٧٦) من الدستور ولا نتفق مع التفسير الوارد في قرار المحكمة الاتحادية العليا بالرقم 29/اتحادية/2020 في 16 آذار 2020 بخصوص انتقال (الصلاحية الحصرية) الى رئيس الجمهورية بتكليف (مرشح جديد) لأن هذا التفسير غير صحيح كون صلاحية رئيس الجمهورية تنحصر (بالتكليف) فقط دون

(1)- المادة (76/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(2)- استناداً إلى المادة (76 / خامساً) من الدستور العراقي لسنة 2005 صدر مرسوم الجمهوري رقم (11) لسنة 2020 بتكليف عدنان عبد خضير عباس الزرفي بشغل منصب رئيس مجلس الوزراء حيث جاء فيه (تكليف السيد عدنان عبد خضير عباس الزرفي بتشكيل مجلس الوزراء ويتولى تسمية اعضاء وزارته وتقديمهم إلى مجلس النواب لنيل الثقة خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ صدور هذا المرسوم).

(3)- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (29) لسنة 2020 منشور على موقع مركز البينان للدراسات والتخطيط على

(الترشيح) للأسباب المتقدم ذكرها سيما وان هذا القرار ولد (ميتاً) لأنه معدوم لصدوره عن محكمة غير مكتملة النصاب وشرط الانعقاد المنصوص عليه في المواد (3 و5) من قانون المحكمة المذكورة رقم (30) لسنة 2005 بسبب اشتراك احد القضاة المتقاعدين من محكمة التمييز الاتحادية في اصدار هذا القرار بدون وجود سند قانوني يجيز ذلك . (1)

ولاسيما انه صدر عن محكمة ناقصة النصاب قانوناً؛ ولهذا اعترض مجلس القضاء الاعلى على قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري المرقم (4) لسنة (2020) بتكليف أحد القضاة المتقاعدين ليكون عضواً أصيلاً في المحكمة الاتحادية ، حيث أصدرت محكمة بداءة الكرخ قرارها المرقم (568) في (9-2-2020) . (2) بإلغاء ذلك المرسوم لعدة اسباب منها عدم صحة التعيين نظراً لعدم تشريع مجلس النواب اي نص يعالج ترشيح وتعيين قضاة المحكمة الاتحادية وبالتالي إن المحكمة في فراغ تشريعي وقد إصدار رئيس الجمهورية قرار رقم (1-42-1112) في (16-3-2020) المتضمن سحب المرسوم الجمهوري المذكور اعلاه بناء على كتاب قد صدر من المحكمة الاتحادية العليا رقم (22) في (16-3-2020) المتضمن سحب المرسوم والاستعانة بالأعضاء الاحتياط بموجب مراسيم جمهورية لتسيير الشؤون للوقت الذي صدر فيه قانون المحكمة الاتحادية العليا . (3)

في بيان إصدار مجلس القضاء الاعلى حيث جاء فيه " إن المادة ٧٦ الفقرة (أولاً) من الدستور تضع نص حاكم بعنوان (مرشح) الكتلة النيابية الأكثر عدداً (التي نرى أنها الكتلة الفائزة في الانتخابات وليس التي تتشكل فيما بعد حسب رأي المحكمة الاتحادية الذي لا تتفق معه بخصوص تفسير مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً).

إن "كلمة (مرشح) تعني أن جهة ما رشحته والفقرة (أولاً) أعلاه حددت الجهة المختصة بالترشيح وهي (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) أما ما ورد في الفقرات (ثالثاً) و(خامساً) فإنها تعني (مرشح) جديد من الكتلة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) أي الكتلة النيابية الأكثر

(1)- فائق زيدان ، مقال منشور على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/3/13 على الرابط أدناه
<https://www.hjc.iq/view.6673/>

(2)- قرار محكمة بداءة الكرخ المرقم (568/ ب / 2020) في تاريخ 2020 /2/9 قرار غير منشور

(3) - د. ياسر عطوي الزبيدي ، أشكالية تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت مهام تصريف الأمور اليومية ، مجلة المعهد العلمي ، العدد 4، السنة 2021، ص 153.

عدداً بدليل تكرار ذكره كلمة (مرشح) في الفقرتين (ثالثاً) و (خامساً) بمعنى أن المكلف من رئيس الجمهورية يجب أن (يرشح له) وإلا هل يعقل أن (يكلف) رئيس الجمهورية (مرشح) من قبله؟!!

لو كان قصد المشرع الدستوري ذلك لكان اختار كلمة أو مصطلح آخر بدون كلمة (المرشح)، إذن تكرار كلمة (يكلف) رئيس الجمهورية وتكرار كلمة (مرشح) في الفقرات (أولاً) و(ثالثاً) و(خامساً) من المادة ٧٦ معناه واضح أن رئيس الجمهورية واجبه (التكليف فقط) للمرشح من قبل الكتلة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) التي ينسحب مفهومها على الفقرات (ثالثاً) و(خامساً).⁽¹⁾

إن قرار سحب المرسوم الجمهوري بتكليف المرشح الثاني من اجل اشغال منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية يعد دليل على عدم صحة هذا التكليف حيث حددت المادة (76) وجوب ترشيح شخص من الكتلة الاكثر عدداً بمجلس النواب وهذا لم يحصل من خلال هذا التكليف اي ان الكتلة النيابية الاكثر عدداً لم تقم بترشيح عدنان الزرفي من اجل اشغال هذا المنصب .

المطلب الثاني

دور حكومة تصريف الأمور اليومية عند حل مجلس النواب

يعد حل مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية من اخطر الاسلحة التي تملكها تجاه السلطة التشريعية ، ويعد الحل الممنوح للسلطة التنفيذية سلطة مواجهة ضد السلطة التشريعية ، التي منحها الدستور سلطة سحب الثقة من الوزارة وعليه ان هذين الاختصاصين (سحب الثقة والحل) يمثلان جوهر النظام البرلماني القائم على وجود التأثير المتبادل بين السلطتين ، حيث يعد حل مجلس النواب وسيلة لإنهاء وجوده قبل اكتمال المدة القانونية التي نصت عليها ، وأن الحل من قبل السلطة التنفيذية لا يكون بصورة مباشرة ، بل لابد ان يكون ذلك من خلال اتباع الاجراءات التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس

(1)-: بيان رئيس مجلس القضاء الاعلى منشور على موقع الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/5/13

<https://or-iraq.org/?p=1440>

النواب .لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الاول (مفهوم حل مجلس النواب) ، أما الفرع الثاني سنخصصه إلى (إجراءات حل مجلس النواب).

الفرع الاول

مفهوم حل مجلس النواب

يقصد بحل مجلس النواب انه " إنهاء مدة المجلس النيابي قبل المدة القانونية المقررة لنيابته أي قبل نهاية الفصل التشريعي " (1).

من الملاحظ على هذا التعريف أن حق حل مجلس النواب ، قد منح السلطة التنفيذية دون غيرها من سلطات الاخرى ، حيث يمكن عن طريق الحل الرجوع إلى الامة من أجل وضع حد للخلافات التي قد تقع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . ولعل من أولى التطبيقات لهذا الحل ما حدث في انجلترا سنة 1784 ، حيث نشب خلاف بين وزارة (وليم بت) وبين مجلس العموم البريطاني بصدد مشروع قانون خاص ، بإدخال إصلاحات معينة على نظام إدارة الهند ، وكانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك التي تتعارض مع وجهة نظر مجلس العموم ، حيث طلب مجلس العموم من الملك اعفاء الوزارة ، إلا إن رئيس الوزراء استطاع بمهارته أن يتفق مع الملك على حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة . (2)

كما عرفها آخرون بأنها " الإجراء الذي يسمح في النظام البرلماني باستطلاع رأي الشعب والذي يستطيع الشعب من خلاله الحكم على البرلمان القائم فيما إذا كان متفقاً أم لا مع اتجاهاته منذ بداية انتخابه " . (3) إن الفلسفة التي يقوم من أجلها حل مجلس النواب هو من أجل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية التي يقوم عليها النظام البرلماني ، حيث يعد هذا الحق مقابل السلطة التي منحها الدستور لسلطة التشريعية في تحريك

1 :-د. محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، 1996 ، ص 433.
 (2) :-د. بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، بلاطبة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 58.
 (3) :- علي سعد عمران ، حدود حل البرلمان ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2014 ، ص 28.

المسؤولية السياسية للوزارة ، لذا فقد منح هذا الحق للسلطة التنفيذية من أجل اعادة التوازن بين كل من الحكومة والبرلمان . (1)

ولذا يكون هذا الحق من أشد وسائل التأثير للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية(2) . وبه يتحقق التوازن بين السلطتين فهو المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية(3). إذ يعد الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية وبعنصر المسؤولية الوزارية الذي يكون للسلطة التشريعية قبل السلطة التنفيذية , يقوم النظام البرلماني وبدون أي منهما لا توجد برلمانية حقيقية .

(1)- د.رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني العراقي ،ط2، مكتبة السنهوري ،بغداد، 2012،ص172.

(2)- د. كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، دمشق ، مطبعة الداودي ، 1985-1986، ص269 .

(3)- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، دوام سير المرافق العامة ، إطرواحة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، 1987، ص139 .

فحدد الدساتير عادة ولاية البرلمان بمدة معينة وتسري هذه المدة على حياة البرلمان وجلساته بعد انعقاده وتنتهي بانتهاء المدة الدستورية المحددة إلا انه قد تحصل تطورات تطراً على حياة البرلمان تؤدي إلى إنهائه قبل حلول الموعد القانوني⁽¹⁾ وهو لا يعدو أن يكون تصرف قانوني تتخذه السلطة التنفيذية لإنهاء حياة البرلمان قبل انتهاء المدة التي انتخب لأجلها وذلك لاستطلاع رأي الشعب في مسألة معينة ويشكل حسمها أهمية كبرى في سير العملية السياسية للبلاد.⁽²⁾

أوضح القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل كيفية حل مجلس النواب حيث نص على " إن لم يحظ طلب المستشار الاتحادي خلال التصويت على منح الثقة بدعم أغلبية أصوات أعضاء البوندستاغ ، يجوز للرئيس الاتحادي ، وبناء على اقتراح المستشار الاتحادي ، أن يأمر بحل البوندستاغ خلال واحد وعشرين يومًا ، ويسقط الحق في حل البوندستاغ بمجرد أن ينتخب البوندستاغ مستشارًا اتحاديًا جديدًا بأغلبية أصوات أعضائه " .⁽³⁾ أي ان حق حل مجلس النواب الاتحادي يكون من اختصاص المستشار الالمانى ، إذ ان الرئيس الاتحادي لا يملك هذا الحق لذاته بل انه متوقف على طلب مقدم من المستشار الالمانى .

أما بخصوص موقف الدستور الفرنسي لسنة 1958 من حق حل مجلس النواب ، الذي جاء فيه أن " لرئيس الجمهورية بعد مشاورة الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان أن يعلن حل الجمعية الوطنية .. " .⁽⁴⁾ كما وجاء فيه ايضًا " أعمال رئيس الجمهورية غير المنصوص عليها في المواد و12... يوقعها الوزير الأول والوزراء المسئولين " .⁽⁵⁾

وبذلك يكون الحل من الامتيازات الممنوحة لرئيس الجمهورية يستعمله لأسباب يختص هو بتقديرها ، وان ألزمه النص بضرورة الاستشارة فإنه غير ملزم بنتيجتها ، فالحل سلطة شخصية للرئيس لاسيما في ظل غياب التوقيع الوزاري.

(1)- د . عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط ، مصدر سابق ، ص 7 .
(2) - د. مها بهجت ، كمال علي حسين : التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور على الموقع <http://utq.edu.iq/Magazines/docxlaw2016/3.docx> .
(3)- المادة (68 /1) من قانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 .
(4)- المادة (12) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .
(5)- المادة (19) من الدستور الفرنسي لسنة 1958

من الدساتير القليلة التي عالجت بعض جوانب هذا الموضوع بنصوص صريحة هو دستور الكويت لسنة 1962 ، حيث قرر الدستور الكويتي للأمير صراحة الحق في الإبقاء على الحكومة بشرط اعلانه حل مجلس الامة اذا قرر ان يحل مجلس الامة فمعنى هذا استمرار الحكومة في توليها مقاليد الحكم لان القرار النهائي في الموضوع في هذه المرحلة بيد الامير لا بيد مجلس الامة .⁽¹⁾

وكذلك نجد الدستور المغربي لعام 2011 ، الذي جاء فيه "للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير".² . وقد بين الدستور بأن هذا الحق يمارسه الملك بدون التوقيع المجاور من قبل رئيس الحكومة .

أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، فقد أوضح كيفه حل مجلس النواب في المادة (64/اولاً وثنانياً) لسنة 2005 ، حيث جاء فيه " اولاً- يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية...، ثانياً - يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب ، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية ".⁽³⁾

يفهم من هذا النص أن موقف المشرع العراقي واضح بخصوص الوضع القانوني للحكومة اثناء حل مجلس النواب ، حيث يجعل من المجلس مستقياً ، وعليه فإن اختصاصات الحكومة المستقلة تقتصر على تصريف الأمور اليومية الروتينية المألوفة للجهاز الإداري بالدولة ، التي لا تتضمن أي بعد سياسي يمكن أن يكون محلاً لأثار سياسية في المستقبل ، فهي من الأمور الضرورية لاستمرارية الدولة في هذه الفترة ، كما ومن البديهي أن تستمر هذه الحكومة في مباشرة وظائفها اليومية إلى أن يتم تشكيل حكومة جديدة .⁽⁴⁾

كما أشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء إلى الاختصاصات التي لا تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية القيام بها منها اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو

(1)- فرح خدام الاسدي ، مصدر سابق ، ص 156.

(2)- الفصل (51) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(3)- المادة (64) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4)- دانا عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص 168.

التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكليّة الوزارات والدوائر
(1) .

أي ان المشرع بنصه على هذا الأثر قد حقق نوعاً من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، بين غياب البرلمان بسبب الحل وفقدان الرقابة البرلمانية ، وبين تحديد اختصاصات الحكومة في تصريف الأمور اليومية وعدم امتلاكها صلاحيات كاملة . (2)

يلاحظ أن موقف كل من القانون الاساسي الالمانى ، والدستور الفرنسى ، والدستور المغربى لم تشر صراحة إلى بقاء الحكومة في ممارسة مهامها في حال ما إذا تم حل مجلس النواب ، بينما نجد العكس في كل من الدستور الكويتي ، ودستور جمهورية العراق التي أشارت صراحة إلى بقاء الحكومة في ممارستها مهامها في حال ما إذا تم حل مجلس النواب .

الفرع الثاني

إجراءات حل مجلس النواب

قد تفرض النصوص الدستورية على السلطة التنفيذية ضرورة اتباع مجموعة من الاجراءات قبل إصدارها قرار حل مجلس النواب ، أي يجب على السلطة التنفيذية اتباع هذه الاجراءات والا عد حل مجلس النواب مخالفاً لأحكام الدستور، ولعل الحكمة المشرع خلال النص عليها في متن الدستور ، هو من أجل عدم تسرع السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب بسبب خلافات قائمة بين السلطتين ، فقد يكون حل مجلس النواب خاضعاً لهوى السلطة التنفيذية تلوح بالحل متى شاءت في حال عدم وجود مثل هكذا قيود أو إجراءات . لذا فقد تعدد هذه الاجراءات حسب النص الدستوري التي تنص على مثل هكذا الإجراءات ، منها الإجراءات سابقة على حل مجلس النواب مثل استشارة جهة معنية أو أخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء ، وتسبب قرار الحل ، ومنها ما يكون لاحقاً للحل مثل استقالة الحكومة ، والدعوة إلى إجراء انتخابات نيابية ، وقد تتعلق هذه الإجراءات بالمدة الزمنية التي لا يجوز فيها حل مجلس النواب مثل حالة الضرورة أو من خلال تعيين مدة معينة لا تستطيع من خلالها السلطة التنفيذية حل

(1):- الماد (42/ ثانيًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 .

(2):- احمد محمد هادي الجزائري ، مصدر سابق ، ص 181.

مجلس النواب . وهذا ما سوف نتناوله في هذا الفرع من خلال تقسيمة إلى فقرات متعددة وفق التفصيل الآتي :

أولاً:- الإجراءات السابقة على حل مجلس النواب

تنص بعض الدساتير على ضرورة اتباع إجراءات معينة قبل حل مجلس النواب ، وقد يكون هذا الإجراء بضرورة استشارة جهة معينة قبل صدور قرار حل مجلس النواب من الجهة المختصة ، أو يكون الإجراء وجوب اخذ رأي الشعب في مسألة حل مجلس النواب وهو ما يعرف ب(الاستفتاء) ، لذا سوف نتكلم عن الإجراءات في هذه الفقرة من خلال التفصيل الآتي :

1:- استشارة جهة معينة قبل حل مجلس النواب

بعض الدساتير نصت على ضرورة استشارة جهة ما، قبل الشروع في حل مجلس النواب ، ومن الدساتير الأجنبية التي نصت على ضرورة اتخاذ مثل هكذا إجراء الدستور، الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، إذ نصت المادة (12) من الدستور الفرنسي على أن " لرئيس الجمهورية بعد مشاورة رئيس الوزراء ورئيسي المجلس ، إن يعلن حل الجمعية الوطنية ، وتجري انتخابات العامة ... " ، أي أصبح حق حل الجمعية الوطنية بموجب سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية ، كما ان هذا الحل لا يحتاج إلى توقيع الوزراء ، حيث يعد من السلطات الشخصية لرئيس الجمهورية .⁽¹⁾ إلا انه يؤخذ على هذه الاستشارة انها تكون غير ملزمة لرئيس الجمهورية من حيث الأخذ بها من عدمها ، وهو ما تحقق فعلاً حيث اعلن عن حل الجمعية الوطنية عام 1962 على الرغم من الرأي الذي كان ضد الحل الذي أدلى به رئيس مجلس الشيوخ ، وكذلك الأمر عندما اعلن عن حل الجمعية الوطنية في الاعوام 1981م، 1988، 1997، برغم من رأي الجمعية الوطنية ضد هذا الحل ، لكن لهذه الاستشارة السابقة ، وخاصة عندما أراد رئيس الجمهورية الفرنسي (ديغول) حل الجمعية الوطنية عام 1968، فبعد ان استشار رئيس الجمهورية كل من الوزير الاول ، ورئيس الجمعية الوطنية وصل إلى قناعة تامه بضرورة الحل بعد ان كان مترددًا في ذلك .⁽²⁾

(1):- محمد عبد علي خضير الغزالي ، مصدر سابق ، ص 97.

(2):- علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص 78 .

ومن الدساتير العربية التي نصت على ضرورة استشارة جهة معينة ، الدستور المغربي لسنة 2011 ، حيث أوجب على رئيس الحكومة ضرورة استشارة كل من الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية قبل الشروع بحل مجلس النواب .⁽¹⁾

أن موقف الدستور المغربي الذي اشار إلى ضرورة استشارة رئيس المحكمة الدستورية لهو اتجاه سليم ، وذلك لان لهذا الرأي أهمية في بيان رأي القانوني للمحكمة بحل مجلس النواب .⁽²⁾

أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد نظم طريقة حل مجلس النواب ، وذلك عن طريق طلب يقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية ، أو من قبل طلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب إلا انه يبقى الحل سواء كان مقدم من أعضاء مجلس النواب أو من السلطة التنفيذية ، فأن الحل يبقى من اختصاص السلطة التشريعية أي ان دستور جمهورية العراق قد أخذ بطريقة (الحل الذاتي) لمجلس النواب ، إلا انه ما يمكن ان يطرح للتساؤل هل نصت المادة (64/اولاً) على وجوب اخذ رأي جهة معينة قبل الحل .وفي حال حلول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء في أشغال المنصب رئيس الوزراء من أجل تصريف الأمور اليومية وفقاً لمادة (81) من الدستور العراقي لسنة 2005 فإنه كذلك يتقيد بما نصت عليه المادة (42/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 التي أشارت إلى اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية بما يضمن سير وانتظام المرفق العام بانتظام والذي اخرج مجموعة من الاعمال من اختصاصات حكومة تصريف الأمور اليومية بما في ذلك حل مجلس النواب .⁽³⁾

2:- إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل

أوجبت بعض الدساتير على ضرورة أن يسبق حل مجلس النواب أخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء والذي يقصد به : " عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض.⁽⁴⁾

(1) :- الفصل (104) من الدستور المغربي لسنة 2011

(2) :- د. بشير علي محمد باز ، مصدر سابق ، ص180 .

(3) :- المادة (42/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019.

(4) :- د. ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية ، ط1، مكتبة المنار الاسلامية ، الكويت ، 1980، ص10

وتمشيًا مع منطق الاستفتاء الشعبي الذي أشارت اليه بعض الدساتير أشارت بعض الدساتير الاجنبية إلى هذا الاجراء منها دستور (برلين) لعام 1950 حيث نص على ضرورة استفتاء الشعب عندما يراد حل مجلس النواب حيث جاء في المادة(1/39) منه على ان مجلس النواب يمكن حلة عن طريق الاستفتاء على اقتراح مقدم من (5/1) هيئة الناخبين على الاقل ، ويجب ان يشترك في قرار الاستفتاء نصف عدد المواطنين الذين لهم حق التصويت . (1)

عند مراجعة الدساتير العراقية لم نجد بين نصوصه اي قيد يفرض عليها ضرورة أخذ رأي جهة ما ، إلا عند النظر إلى قانون الاساسي الصادر 1925 لا نجد بين ثناياه أي شرط يتعلق بضرورة موافقة الملك على طلب الحل الذي تتقدم به الوزارة ، غير أن الواقع العلمي قد منح الملك حل مجلس النواب العراقي دون موافقة الملك . (2)

أما الدستور العراقي لسنة 2005 فإنه لا توجد أشاره في نص المادة (64/ أولاً) إلى وجوب عرض مسالة حل مجلس النواب على الشعب .

ثانيًا:- الإجراءات اللاحقة لحل مجلس النواب

توجد هنالك عدة إجراءات نص عليها الدستور بعد حل مجلس النواب وجوب إجراءها من لدن السلطة المختصة وهي :

1:- استقالة الوزارة

نصت بعض الدساتير على ضرورة تقديم الوزارة استقالتها عند حل مجلس النواب ، وتعيين حكومة جديدة يكون من اولى اختصاصاتها هو الاشراف على الانتخابات ، وذلك من اجل عدم تدخل الوزارة التي قامت بحل مجلس النواب في الانتخابات لصالح المرشحين الذين يؤيدون وجهة نظرها ، سواء اذا كان الحل رئاسيًا أم وزارياً . (3)

إن موقف المشرع الدستوري العراقي من استقالة الوزارة عن حل مجلس النواب فقد نظمها في المادة (64/ثانياً) ، حيث أشارت المادة في حال ما تم حل مجلس النواب تعد الوزارة في حكم المستقلة ، تواصل مهمة تصريف الامور اليومية للوزارة عند الحل .

(4)

(1):- المادة (1/39) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 . علي سعد عمران ، المصدر السابق ، ص74.

(2):- د. فائز عزيز اسعد، مصدر السابق ، ص218-220.

(3):- احمد محمد هادي الجزائري ، مصدر سابق ، ص123.

(4):- المادة (64/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

كما أشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء أنه في حال ما إذا حل مجلس النواب وقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته عليه أن يستمر في تصريف الأمور اليومية للدولة لحين تشكيل حكومة جديدة . (1)

إن الحكومة في حالة الاستقالة تتجرد من كامل اختصاصاتها ولا يسمح لها إلا بممارسة الاختصاصات التي يبررها مبدأ استمرارية الدولة على إن الحكومة في حالة الحل تملك اختصاصات كاملة، ومع ذلك لا تمارس من هذه الاختصاصات تلك التي يمكن أن تثير مسؤوليتها أمام البرلمان فهي تتحفظ إذن في ممارستها. (2)

ثالثاً:- إجراءات حل مجلس النواب المتعلقة بالمدة الزمنية

تتعلق مثل هكذا إجراءات بالمدة الزمنية التي تنص عليها الدساتير والتي يجب على الجهة المختصة بالحل الالتزام بها، عندما يراد الشروع بحل مجلس النواب وتشمل هذه الاجراءات الزمنية بما يأتي :

1:- حظر حل مجلس النواب عبر مدة معينة

تنص بعض الدساتير على مدة محددة يحظر فيها حل مجلس النواب ، حرصاً على استقرار المجلس التشريعي وعدم أرباك الدولة بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي في البلاد ، ثم اعطاء الفرصة للدولة لإثبات وجودها والحكم على سلامة تصرفاتها . (3)

اختلفت الدساتير فيما بينها في تحديد مدة بقاء مجلس النواب الجديد قبل امكانية حله من قبل الجهة المختصة .

ومن الدساتير الاجنبية التي نصت على هذا الحظر ، الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حدد مدة معينة إلا وهي سنة كحد أدنى لبقاء الجمعية الوطنية دون حل جديد بعد اجراء الانتخابات النيابية . (4)

أما الدساتير العربية فالتى نصت على هذا الحظر الدستور المغربي لسنة 2011. (5)

(1):- المادة (42/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 .

(2):- فرح خدام الاسدي ، مصدر سابق ، ص 155.

(3):- د. بشير علي محمد باز ، مصدر السابق ، ص 109.

(4):- المادة (13) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(5):- الفصل (98) من الدستور المغربي لسنة 2011 .

أما موقف الدستور العراقي لسنة 2005 فإنه لم يأخذ بهذا الحظر على حل مجلس النواب ، أي انه لم يحدد مدة زمنية معينة لا يجوز فيها حل مجلس النواب ، إلا انه اورد قيد زمنيًا من نوع آخر منع من خلالها إمكانية حل مجلس النواب ، إلا وهو منع حل مجلس النواب اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، وذلك لكي لا يتعرض مجلس النواب لتهديد من قبل السلطة التنفيذية ، التي تستطيع ان تلوح بحل مجلس النواب بالوقت الذي تشاء ، وذلك من خلال تقديم طلب من قبل رئيس مجلس الوزراء بالحل . (1) يلاحظ أن النص الدستوري الخاص بهذا الحظر قد اقتصر على حالة استجواب رئيس مجلس الوزراء فقط دون الوزراء ، كما يلاحظ ان هذا القيد أو الحظر قد لا يكون له مبرر طالما ان مجلس النواب هو الذي يقرر الحل من عدمه ، وأن دور رئيس مجلس الوزراء في الحل لا يتعدى سوى تقديم طلب إلى مجلس النواب بذلك بعد موافقة رئيس الجمهورية . (2)

قد يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء في اشغال منصب الرئاسة خلال مدة تصريف الأمور اليومية للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (81) من دستور جمهورية العراق . (3) وبالتالي فان رئيس الجمهورية عبر هذه المدة يملك صلاحيات باعتباره (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) في ذات الوقت ، وعليه يستطيع تقديم الطلبات التي يرغب بها ، وكما هو معروف أن طلب حل مجلس النواب يقدم من رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية من أجل الموافقة عليه وبعد ذلك تقديم طلب إلى مجلس النواب من اجل حل نفسه وفقاً للإجراءات التي أشار اليه الدستور العراقي . إلا ان الدستور قد أورد قيد زمني لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء تقديم طلب حل مجلس النواب وهو خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء . (4) أما عند الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء فنرى أنه حدد اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المؤقت وهي بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، أي رئيس الجمهورية في

(1) - المادة (64/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) - مروج هادي الجزائري ، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، العدد 2، مجلد 24، 2009 ، ص331.

(3) - نصت المادة (81/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان " يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان"

(4) - نصت المادة (64/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء" . .

حال حل محل رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع تقديم طلب حل مجلس النواب لوقوع هذا العمل خارج اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية . (1)

ونحن بدورنا نرى ضرورة ان ينص الدستور العراقي على مدة زمنية بصورة صريحة لا يسمح خلالها حل مجلس النواب كما فعلت الدساتير الاخرى ، أما فيما يتعلق بالرأي القائل بعدم وجود مبرر لوجود مثل هكذا اجراء ، القائم استنادا على أن صاحب الاختصاص في الاصل بحل مجلس النواب هو مجلس النواب ذاته وبالتالي لا يعرقل عملية طلب الحل والاستجواب القائم فأن رأي الباحث يخالف هذا الرأي لان كما هو معلوم ان رئيس مجلس الوزراء هو مرشح الكتلة النيابية ذات الاغلبية البرلمانية ، وبالتالي يوجد من يؤيده داخل قاعة مجلس النواب بمجرد ما أن يتم تلويح بحل مجلس النواب أثناء استجواب رئيس مجلس الوزراء الذي يشكل تهديد لأعضاء مجلس النواب في ممارسة اختصاصاتهم في تحريك المسؤولية السياسية ضد رئيس مجلس الوزراء عن طريق وسائل الرقابة التي نص عليها الدستور ، لذا فأن عدم وجود مثل هكذا حظر يشكل تهديد للسلطة التنفيذية في ممارسة سلطتها .

2:- حظر حل مجلس النواب اثناء اعلان حالة الطوارئ

نصت بعض الدساتير على منع حل مجلس النواب عبر مدة اعلان حالة الطوارئ والتي يقصد بها "وهي تلك الحالة التي تخول السلطة التنفيذية سلطات واسعة لا تتمتع بها في الظروف العادية وذلك لمواجهة ظروف استثنائية تتمثل بوجود خطر جسيم يهدد النظام العام ، وسير الحياة العامة ، وإلا يكون في وسع السلطات العامة مواجهة هذه الظروف الشاذ بتطبيق القوانين العادية ، مما تضطر منه إلى اللجوء لإجراءات استثنائية" . (2)

فقد نصت الدساتير على منع حل مجلس النواب خلال فترة اعلان حالة الطوارئ في البلاد ، أو اثناء ممارسة الرئيس لسلطاته الاستثنائية ، ويختلف هذا الحظر عن الحظر حل مجلس النواب خلال فترة زمنية معينة ، حيث في الحالة الاخيرة يحظر على صاحب هذا الحق حل مجلس النواب طالما كانت الظروف لا تسمح بإجراء الحل ،

(1) - المادة (42/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 .

(2) - محمود محمد مسلم أبو موسى ، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الاسلامية بغزة 2018 ، ص63.

سواء طالبت المدة أم قصرت . (1) لذا فقد نظمت الدساتير المقارنة وكذلك الدستور العراقي حالة الضرورة في متن الوثيقة الدستورية .

ومن الدساتير الاجنبية التي نظمت حالة الضرورة الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة (16) منه على حظر حل الجمعية الوطنية في اثناء لجوء رئيس الجمهورية إلى ممارسة السلطات الاستثنائية . (2) وكذلك الأمر بالنسبة لقانون الاساسي الالمانى الصادر سنة 1949 . (3)

ومن الدساتير العربية التي نظمت على هذا الحظر الدستور الكويتي لسنة 1962 وهذا ما يستفاد من نص المادة (181) ، حيث منعت هذه المادة تعطيل انعقاد مجلس الامة أو تأجيله ، وبالتالي لم تجز هذه المادة حل مجلس الامة خلال اعلان الاحكام العرفية . (4)

المبحث الثاني

علاقه حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من (رئيس مجلس الوزراء ، ورئيس الجمهورية) ، فكما هو معروف أن الوزارة في النظام البرلماني هي المهيمنة على سياسية الدولة ، فقد ذهب بعض الانظمة البرلمانية إلى تقوية مركز رئيس مجلس الوزراء على حساب المركز القانوني لرئيس الجمهورية ، حيث تنص الدساتير على اختصاصات رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول عن سياسية الدولة ، ومن ثم مقابل هذه السلطة التي منحها الدستور لرئيس مجلس الوزراء ، فإنه لا بد وان تكون مسؤولة عن الاعمال التي تقوم بها ، وقد كانت الوزارة فيما مضى مسؤولة أمام الملك ، لكن مسؤوليتها في النظام البرلماني فقد تحولت واصبحت مسؤولة أمام السلطة التشريعية (مجلس النواب) ، لذا فإن الوزارة المسؤولة هي أساس ما يقوم عليه النظام البرلماني ، فجميع الاختصاصات والسلطات التي تختص بها السلطة التنفيذية في هذا النظام تكون خاضعة لرقابة مجلس النواب ، لذا فإن تحريك المسؤولية السياسية للوزارة

(1):- د. دانا عبد الكريم ، مصدر السابق ، ص117.

(2):- المادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3):- نصت المادة (115/ج/3) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل على انه " لايجوز بأي حال من الاحوال حل مجلس النواب الاتحادي ما دامت حالة الدفاع قائمة " .

(4) :- نصت المادة (181) من الدستور الكويتي لسنة 1962 على ان " لايجوز تعطيل أي من احكام هذا الدستور الإثناء قيام الاحكام العرفية في الحدود التي بينها القانون . ولايجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الامة في تلك الاثناء أو المساس بحصانة اعضائه "

وما يترتب عليها من نتائج أهمها سحب الثقة من الوزارة بإكمالها في حال عدم اقتناع اعضاء مجلس النواب بأجوبة رئيس مجلس الوزراء ، الذي يؤدي بدوره إلى طلب اعضاء مجلس النواب سحب الثقة من الوزارة ويتم سحب الثقة عن طريق التصويت الذي يتم داخل قبة البرلمان لمعرفة رأي الاعضاء بالموافقة أو الرفض من قرار سحب الثقة ، وفي حال تأييد طرح الثقة يترتب على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية بصورة تضامنية وليس صورة فريديه ، إلا ان اغلب الدساتير تنص في حال ما إذا قدم رئيس مجلس الوزراء استقالته أن يستمر في منصبه من أجل تصريف الأمور اليومية للوزارة ، عبر هذه المدة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر من اجل تشكيل الحكومة ، إلا انه في بعض الاحيان قد يخلو منصب رئيس مجلس الوزراء من الرئيس ، ففي هذه الحالة يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء في مباشرة الأعمال المؤكدة اليه سواء كان سبب خلو المنصب عن طريق الاستقالة أو الوفاة أو العجز أو اي سبب اخر . لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين حيث سنتناول في المطلب الاول (أثر سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء في تحول الوزارة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية)، ونخصص المطلب الثاني إلى (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية برئيس الجمهورية) .

المطلب الاول

أثر سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء في تحول الوزارة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية

إن الوزارة في النظام البرلماني تحكم بموجب الثقة الممنوحة لها من قبل مجلس النواب ، لذا فأنها تباشر اختصاصاتها تحت رقابته ، وعند أخلال مجلس الوزراء بما يؤكل اليها من مهام ، فأنها تقوم مسؤوليتها أمام البرلمان التي قد تؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة ، الذي يترتب عليها وجوب تقديم استقالة الوزارة نتيجة سحب الثقة منها ، قد نصت بعض الدساتير على وجوب ان تبقى الوزارة محتفظة بمنصبها ، من أجل تصريف الأمور اليومية .وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين حيث سنتناول في الفرع الاول عن (سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) ، أما الفرع الثاني سنخصصها إلى (أستقالة رئيس مجلس الوزراء) .

الفرع الاول

سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء

يترتب على تحريك المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان أثارة مسؤوليتها ، وفي حالة ما إذا كان المستجوب غير مقتنع بالاجوبة التي تقدمها الحكومة حول المسائل التي طرحت أمام اعضاء مجلس النواب ، يستطيع العضو المستجوب ان يطلب سحب الثقة من الوزارة بصورة تضامنية وليست بصورة فردية . وعلية من أجل بيان احكام سحب الثقة وجب علينا اولاً أن نتعرف ما المقصود بمصطلح سحب الثقة ، وكذلك بيان إجراء ات سحب الثقة ، وعليه سوف نقسم هذا الفرع إلى فقرتين نتكلم في الفقرة الاولى عن (مفهوم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) ، أما الفقرة الثانية سنخصصها إلى (إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) .

أولاً:- مفهوم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

لقد عرف البعض سحب الثقة بأنها : " فقد الوزير أو الوزارة للسلطة متى ما فقد ثقة البرلمان الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة ، متى ما صدر منه أو منها أي تصرف يستوجب المساءلة " .⁽¹⁾

كما قد عرفت بأنها : " حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء ، أو من الوزراء بأكملها إذا كان التصرف الصادر عنه أو عنها ما يستوجب المساءلة ، ويترتب عليها استقالته أو استقالتها " .⁽²⁾

وتجدر الاشارة إلى ان قرار سحب الثقة كان في الاصل يستند إلى مخالفات سياسية تتعلق بتقدير مجلس النواب ، وهذه المخالفة كانت على اساس الاتساع والتنوع ، وبالتالي شملت جميع الإجراءات القانونية والإدارية سواء جاءت بصورة عمدية أو غير عمدية ، صدرت عن الوزراء انفسهم أو مرؤوسهم .⁽³⁾

(1):- إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص288.

(2):- د. ابراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص 369-370.

(3):- إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص88.

إلا انه يجب أن تسبق عملية سحب الثقة أن يكون هنالك استجواب ، والذي يعد من الوسائل الفعالة لرقابة التي يباشرها مجلس النواب على اعمال الحكومة ، التي يقصد منها محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء عن الأمور التي تدخل في اختصاصاتهم .⁽¹⁾

وقد أشارت الدساتير إلى حق مجلس النواب في سحب الثقة من الوزارة عند قيام مسؤوليتها السياسية وذلك من خلال النص عليها في الدستور ، ومن الدساتير الاجنبية التي نصت على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء في حال اثبات مسؤوليته السياسية ، القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 .⁽²⁾ والدستور الفرنسي لسنة 1958 .⁽³⁾

أما الدساتير العربية التي اشارت إلى سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فهي كل من الدستور الكويتي لسنة 1962 .⁽⁴⁾ والدستور المغربي لسنة 2011 .⁽¹⁾

أما موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من سحب الثقة فإنه سلك مسلكا خاصا به، فقد نص في الفقرة (ب -1) من البند (ثامناً) من المادة (61) على أنه "الرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء" ، وقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (64) من النظام الداخلي لمجلس النواب بأن "المجلس الرئاسة ، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء" ، وبهذا وبناءً على نص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، دون أن يشترط الدستور، أو النظام الداخلي لمجلس النواب ، أسبقية الاستجواب كما في طرح الثقة بمبادرة من البرلمان ، كما أن الدستور لم يذكر حالات أو أسباب طرح رئيس الجمهورية للثقة بالوزارة ، وبذلك قرر الدستور مسؤولية رئيس مجلس الوزراء السياسية أمام مجلس النواب ، وأمام رئيس الجمهورية ، وهذا يتنافى مع مبادئ النظام البرلماني، الذي قرره الدستور شكلاً لنظام الحكم في المادة الأولى منه ، وتجريد رئيس مجلس الوزراء من أي وسيلة ضغط أو توازن تجاه مجلس النواب⁽ⁱ⁾، بعدم تقريره لحق الحل لرئيس مجلس الوزراء .

(1)- د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، ، بلا طبعة ، دار المعارف ، الاسكندرية ، بلا سنة النشر ، ص722.

(2):المادة (68) القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949.

(3):المادة (49-50) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(4)-: المادة (101) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

ثانياً:- إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء المؤقت

يترتب على سحب الثقة عدم الاستقرار الوزاري ولهذه النتيجة الخطيرة ،فأن الدساتير غالباً ما تحيط عملية سحب الثقة بإجراءات محددة بنص الدستور ، ولضمان حسن استعمال هذه الوسيلة الفعالة التي تؤدي إلى انهاء وجود الوزارة التي أخلت بالتزاماتها ، ومن أجل تسليط الضوء على تلك الاجراءات اللازمة لسحب الثقة ، وبيان موقف الانظمة الدستورية المقارنة والنظام الدستوري العراقي أرائها ، لذا سوف نتولى بيانها على النحو الاتي :

1:- أسبقية الاستجواب

يعرف الفقه المقارن الاستجواب بأنه " العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسية الحكومة العامة أو توضيح مسأله محددة ". (2)

و يعد الاستجواب من أخطر الوسائل الرقابة التي يمتلكها مجلس النواب تجاه الحكومة على الاطلاق ، إذا قد ينتهي بسحب الثقة بالوزارة بإكمالها أو ببعض اعضائها ، لذا وجب أن يحاط بضمانات كافية . (3) لتضمن جدية الهدف المنبغى منه ، والابتعاد عن الاغراض الشخصية والاهداف السياسية التي قد تتطوي على الاطاحة بوزارة معينة ، إذ يجب على العضو مقدم طلب الاستجواب ان يستند على معلومات وبيانات وأدلة كافية لتقديم مثل هكذا طلب . (4) وعليه يجب أن يبتعد المستجوب عن العبارات غير لائقة ، كما يجب أن يكون موضوعه متعلقاً بأمر تدخل في اختصاص الموجه اليها. (5) إلا أن البعض يذهب إلى القول إلى إمكانية الاستناد إلى التحقيق كسبب لحجب الثقة فهو أقوى وسيلة من الاستجواب ، إلا ان الوسيلة التي نصت عليها الدساتير قبل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هي وسيلة الاستجواب دون غيرها من الوسائل ، لكن يمكن أن يؤدي التحقيق البرلماني الذي يقوم به اعضاء مجلس النواب إلى نفس النتيجة

(1):- الفصل (103) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(2):- د. صباح بن حمد آل خليفة ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني (دراسة مقارنة) ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012، ص437.

(3):- محمد عبد خضير الغزالي ، مصدر سابق ، ص221.

(4):- محمد مطلب عزوز محمد المحمود ، مصدر سابق ، ص121.

(5):- عبد العزيز بن حمود اللحيدان ، وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والادارة (قسم الانظمة) ، جامعة الملك عبد العزيز ، 1428، ص101.

المرتتبة على الاستجواب لكن بصورة غير مباشرة عند مناقشة تقرير اللجنة التحقيقية وتحويله إلى استجواب. (1)

لم ينص الدستور الالماني لسنة 1949 لأسبقية إجراء الاستجواب قبل سحب ثقة من المستشار الاتحادي ، إلا انه سار جاه مخالف لما سارت عليه الدساتير الذي اوجب قبل سحب الثقة من المستشار الالماني وجوب انتخاب خلفاً له وبالأغلبية اصوات اعضاء البوندستاغ. (2)

كما لم يشر الدستور الفرنسي لسنة 1958 على اسبقية الاستجواب لتحريك مسألة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو احد أعضائه ، يكون إما من الوزير الاول أمام الجمعية الوطنية بعد المداولة في مجلس الوزراء بمناسبة عرض البرنامج الحكومي ، أو بمناسبة بيان السياسة العامة ، أو من الجمعية الوطنية ، اذا تحركت مسؤولية مجلس الوزراء الذي يسمى باقتراح اللوم. (3)

أما الدساتير العربية التي نصت على ضرورة اجراء الاستجواب قبل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فكان موقف كل من الدستور الكويتي لسنة 1962 النافذ الذي اشترط اسبقية الاستجواب من اجل قبول طلب سحب الثقة حيث جاء فيه " لكل عضو من اعضاء مجلس الامة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ...".⁴

بينما كان موقف الدستور المغربي لسنة 2011 بالسلب حيث لم يشر في نصوص الدستور إلى ضرورة اجراء الاستجواب قبل طلب حل مجلس النواب. (5)

أما موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ فقد نص على وجوب اجراء الاستجواب من قبل اعضاء مجلس النواب قبل المباشرة في اجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، حيث جاء فيه " أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ...، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الأبناء على رغبته ، أو طلب موقع خمسين عضواً أثر مناقشة استجواب موجة الية . ب - لرئيس الجمهورية

(1):- أيمن قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص 289.

(2):- المادة (67) من القانون الاساسي الالماني لسنة 1949 المعدل .

(3):- المادة (49) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(4) - المادة (100) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(5):- المادة (103) من الدستور المغربي لسنة 2011.

تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. 2- لمجلس النواب بناءً على طلب (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء ... " (1)

يلاحظ على النص السابق ان الدستور لسنة 2005 قد سار على ذات المنهج الذي سارت عليه اغلب الدساتير المقارنة التي نصت على وجوب إجراء استجواب للوزير المعني أو رئيس مجلس الوزراء لإمكانية سحب الثقة منه . فالاستجواب وان كان حقا دستوريا إلا أنه ليس حقا مطلقا وانما يحده قيد وهو عدم تجاوزه أو مخالفته لحق دستوري اخر ، هذا بالنسبة لمخالفته للدستور ، اما بالنسبة لمخالفته للقانون فقد يرى البعض ان الاستجواب طبيعته اتهامية ومن لزوم ذلك ان ينطوي على وقائع مخالفة للقانون والعمل بمطلق الشرط يمكن ان يكون حائلا دون قبول أي استجواب بزعم ان الوقائع التي وردت تعتبر مخالفة للقانون. (2) عندما يذكر ان هذا الشرط انطوى على عبارات مرنة يمكن استخدامها لعرقلة أهم أدوات الرقابة البرلمانية ألا وهو الاستجواب ، فمخالفة الدستور أو القانون يصعب الاتفاق على وقوعها في غير قليل من الحالات ، والأجدر ان أردنا ويسير على هذا رأي آخر الإبقاء على هذا القيد ان نحصره في المخالفة الواضحة للدستور أو القانون.(3)

2:- تقديم طلب بسحب الثقة

مؤدي هذا الاجراء هو وجوب تقديم طلب من قبل اعضاء مجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة بعدد معين من اعضاء مجلس النواب ، لم يشير الدستور الالمانى لسنة 1949 الى نصاب معين من اجل تقديم طلب لسحب الثقة للمستشار الالمانى . (4)

أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 فقد أشار إلى هذا الإجراء حيث وجوب تقديمه من عشر (10%) اعضاء الجمعية الوطنية ، وهذا ما نصت عليه المادة (49/ثانياً) من هذا الدستور حيث جاء فيها " تحرك الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة بالاقتراع على اقتراح بلومها ، ولا يجوز مثل هذا الاقتراح إلا إذا كان موقعاً عليه من عشر اعضاء

(1):- المادة (61/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) :- د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2003 ، ص 139.

(3) :- د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة تحليلية نقدية ، دار النهضة ، القاهرة ، 2003-2004 ، ص 415.

(4):- المادة (67) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949.

الجمعية الوطنية على الاقل... " ، كما نصت المادة (135/ اولاً) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية بانه " طلب حجب الثقة يقدم لرئيس الجمعية الوطنية بعنوان "حجب الثقة" مرفق معه توقيعات عشر اعضاء الجمعية الوطنية على الاقل... " (1)

أما الدساتير العربية التي نصت على وجوب تقديم طلب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، الدستور الكويتي لسنة 1962 حيث اشار الى ان يكون طلب مقدم من اعضاء مجلس الامة على ان لا يقل عن (10) اعضاء . (2) كما أشار النظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي بأن يقدم هذا الطلب عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن (10) ، وهذا الاجراء يمثل عقبة لطالما وقف فاصلاً من دون تقديم طلب طرح الثقة عن الوزراء مهما كان قدر خطورة تجاوزاته . (3)

بينما كان موقف الدستور المغربي لسنة 2011 فقد أشار إلى نصاب معين من أجل تقديم طلب بسحب الثقة من الحكومة ، حيث جاء فيه " لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها ، بالتصويت على ملتصق للرقابة ؛ ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقعت على الاقل خمس الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس... " (4)

أما فيما يتعلق بموقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من اجل تقديم طلب سحب الثقة ، فقد نص أن طلب مقدم من اعضاء مجلس النواب يتطلب خمس اعضاء مجلس حسب ما نصت عليه المادة (61/ ثامناً /2) التي جاء فيها " لمجلس النواب ، بناءً على طلب خمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء... " . (5) بينما نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2018 الذي جاء فيه " لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب (5/1) أعضائه بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء " . (6)

3:- النصاب المطلوب لاتخاذ قرار سحب الثقة

(1):- المادة (135/اولاً) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسي

(2):- المادة (101) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(3) :- د. محمد باهي ابو يونس ، مصدر السابق ، ص171.

(4):- الفصل (105) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(5):- المادة (61/ ثامناً / 2) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005. د. نعمان عطا الله الهيني ، الرقابة على

الحكومة ، ط1، دار رسلان ، دمشق ، 2007 ، ص127.

(6):- المادة (40/ ثانيًا) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (13) لسنة 2018.

لخطورة سحب الثقة ، وما يترتب عليها من أثار خطيرة فقد شرعت الدول على توفير ضمانه من اجل سير العمل بإجراءات سحب الثقة بصورة صحيحة ، هي وجوب توفير اقلية معينة ينص عليه الدستور والتي قد تكون (مطلقة أو اقلية الثلثين) .

ومن الدساتير الاجنبية التي اشترطت على ضرورة توفير اقلية معينة من اجل الاستمرار بعملية سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 إلى ان قرار سحب الثقة من المستشار الالمانى يجب ان تتوفر اقلية اعضاء مجلس البوندستاغ (مجلس النواب) .⁽¹⁾ إلا انه يلاحظ على هذه المادة انها لم تحدد الاقلية المطلوبة من اجل سحب الثقة . هل هي اقلية بسيطة أو اقلية الثلثين؟. بينما نصت اللائحة الداخلية للبوندستاغ إلى الاقلية المطلوبة وهي اقلية البسيطة وفي حال تساوي الاصوات يعني الرفض لسحب الثقة .²

بينما كان موقف الدستور الفرنسى لسنة 1958 النافذ الذي أشار إلى ان اتخاذ قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء يكون بالأقلية المطلقة لعدد الاعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية .⁽³⁾

أما الدساتير العربية التي نصت على ضرورة توفير اقلية معينة من اجل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فكان كل من الدستور الكويتي لسنة 1962 النافذ ، الذي أشار إلى ان قرار سحب الثقة من الوزراء يجب ان يكون بأقلية اعضاء الذين يتكون منهم مجلس الامة ، على ان لا يشترك الوزراء في التصويت على سحب الثقة .⁽⁴⁾ كما نص الدستور المغربى لسنة 2011 النافذ إلى امكانية سحب الثقة من الحكومة أو رفضها على أن يكون النصاب القانوني من اجل سحب الثقة ان يكون بالأقلية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب .⁽¹⁾

أما فيما يتعلق بموقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فإنه قد سار بنفس المنهج الذي سارت عليه اغلب الدول المقارنة في تحديد النصاب المطلوب لاتخاذ قرار سحب الثقة، حيث حددها ب (الأقلية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب) ، فيما يتعلق بقرار سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء ، إذ اشارت المادة إلى " يقرر مجلس

(1):المادة (67) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل .

(2) :- المادة (2/48) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الالمانى

(3):- المادة (49) من الدستور الفرنسى لسنة 1958.

(4):- المادة (101) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه " . (2)
كما أشار النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2018 والذي جاء فيه " للمجلس سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة " (3)

يلاحظ على النصيين السابقين انها لم تبين الاغلبية المطلوبة من اجل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هل هي اغلبية المطلقة للأعضاء مجلس النواب ، أم اغلبية الحضور ، إلا انه بالرجوع إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها حيث فسرت الاغلبية المطلوبة من أجل سحب ثقة رئيس مجلس الوزراء وهي اكثر من نصف العدد الكلي لعدد اعضاء مجلس النواب . (4)

4:- أجل التصويت على سحب الثقة

عند تقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء من قبل اعضاء مجلس النواب فإنه لا يتخذ قرار السحب على الفور ، بل يوجل النظر في هذا الطلب لمدة من الزمن ، وذلك من اجل اعطاء الوقت الكافي لمجلس النواب من أجل دراسة الموضوع بصورة دقيقة بعيداً عن الضغوطات بعد التروي والتأمل بعيداً عن التسرع والانفعال . (5) أو قد يكون الغرض من الفترة التأجيل هو أتاحة الفرصة أمام الحكومة للدفاع عن كيانها ، وحتى لا يتسرع اعضاء السلطة التشريعية على إصدار مثل هكذا قرار لماله من آثار خطيرة. (6)

ومن الدساتير الاجنبية التي اشترطت على ضرورة توفر مدة معينة ما بين تقديم طلب سحب الثقة والتصويت الدستور الالماني لسنة 1949 المدة الفاصلة بين تقديم طلب سحب الثقة إلى مجلس النواب (البوندستاغ) ومناقشة الملتمس ، بعد ان تنقضي مدة زمنية قدرة ثمانية وأربعين ساعة بعد تقديم الطلب . (1)

كما حدد الدستور الفرنسي لسنة 1958 اجلاً للتصويت على سحب الثقة المقدم من الجمعية الوطنية ، حيث أشار إلى أنه لا يجوز الاقتراع على هذا الطلب إلا بعد مرور

(1)- المادة (103) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(2)- المادة (61/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(3)- المادة (38) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018.

(4)- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (90) لسنة 2019 المنشور على موقع الاتحادية العليا

<https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2019/90>

(5)- ايمان قاسم هاني الصافي ، مصدر السابق ، ص290.

(6)- د. صباح بن حمد آل خليفة ، مصدر السابق ، ص593.

(48) ساعة من تقديمه للجمعية الوطنية . (2) أي ان الدستور الفرنسي قد منح الجمعية الوطنية فترة زمنية لدراسة طلب سحب الثقة بترووي وتأمل قبل إصدار القرار النهائي بطلب سحب الثقة .

أما الدساتير العربية التي نصت على المدة فهي الدستور الكويتي لسنة 1962 ، الذي أشار إلى ان مجلس الامة لا يستطيع أن يصدر قراراً في موضوع سحب الثقة إلا بعد مضي سبعة ايام على تقديمه . (3) . والنظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي لعام 1963 نص في المادة (135) على انه (... ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام من تقديمه ، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير حسب الاحوال...) . (4)

أما الدستور المغربي لسنة 2011 فإنه أكد على أن مجلس النواب المغربي ان لا يناقش موضوع سحب الثقة من الحكومة إلا بعد مضي ثلاثة ايام من تقديمه لرئاسة مجلس النواب . (5)

أما فيما يتعلق بالدستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي نص بعدم جواز إصدار مجلس النواب قراراً في سحب الثقة قبل مرور (7) ايام على الاقل من تاريخ تقديم هذا الطلب سواء تعلق الامر بأحد الوزراء أو برئيس مجلس الوزراء أو من في حكمهم . (6)

يتضح لنا من عبر النصوص الدستورية التي تكلمت عن موضوع سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يتبين لنا ما يأتي :

1:- اتفقت اغلب الدساتير على وجوب إجراء استجواب قبل تقديم طلب بسحب الثقة من الحكومة بإكمالها ما عدا الدستور الالمانى الذي لم يشر بضرورة إجراء الاستجواب من اجل تحريك المسؤولية السياسية للوزارة ، حيث يعد الاستجواب سابق على سحب الثقة ومكمل لها .

(1):- المادة (67) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل .

(2):- المادة (49) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

(3):- المادة (101) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(4):- وهذا ما نصت عليه أيضا المادة (135) من النظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي لعام 1963

(5):- الفصل (103) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(6):- م. محمد حميد محمود المحمدي ، الآثار المترتبة على الاستجواب البرلماني في الدستور العراقي لسنة 2005(دراسة مقارنة) ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، ص127.

2:- كما يلاحظ على النصوص انها قد اتفقت على تحديد نصاب قانوني معين لغرض معرفة رأي اعضاء السلطة التشريعية في قبول او رفض سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء حيث اشارت إلى وجوب صدور الموافقة الأغلبية المطلقة للعدد اعضاء مجلس النواب .

3:- اختلفت النصوص الدستورية فيما بينها في العدد المطلوب من اجل تقديم طلب لرئاسة مجلس النواب بموضوع سحب الثقة حيث نجد بعض الدساتير أشارت الى وجوب تقديمه من خمس اعضاء مجلس النواب ، بينما ذهبت دساتير اخرى بتحديد العدد المطلوب بـ (عشر) اعضاء مجلس النواب .

4:- كما نجد انها قد اختلفت فيما بينها في تحديد الاجل من اجل مناقشة طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ما بين (48)ساعة و(ثلاثة ايام) و (سبعة أيام) ، الانها اتفقت أن هذه المدة تسري من اليوم الآتي لتقديم طلب سحب الثقة لرئاسة مجلس النواب .

الفرع الثاني

استقالة رئيس مجلس الوزراء

يميل جانب من الدساتير إلى اشتراط أن تستقيل الوزارة وذلك بعد ان يتم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزر ، أن تقديم الوزارة لاستقالتها يتعلق به قيماً مهماً يتمثل بعدم جواز امتناع الوزارة عن ممارسة اختصاصاتها الإدارية بمجرد تقديم الاستقالة ، ذلك لأن العرف الدستوري الذي أضحي مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام ، يقضي بأن يكلفها رئيس الدولة بالبقاء والقيام بتصريف الأعمال الاعتيادية تجنباً لما قد يحدث من حالة فراغ تؤثر في استمرارية عمل المرافق العامة .لذا ومن أجل توضيح الاستقالة لابد لنا أولاً من توضيح مفهوم الاستقالة ، وكذلك توضيح شروط تقديم الاستقالة وذلك وفق التفصيل الآتي :

أولاً:- مفهوم الاستقالة

تعرف الاستقالة بانها " هي العمل الذي بمقتضاه تنتهي ولاية منصب الرئاسة للرئيس المستقيل وقد تكون قبل أجلها إذا كانت الولاية الرئاسية محددة المدة " .⁽¹⁾

(1):- د. ساجد محمد كاظم ، استقالة رئيس الدولة في بعض الدساتير المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ص4.

كما عرفها البعض بانها " إن يتقدم الرئيس أو النائب الى الشعب بطلب بيدي فيه رغبته التحريرية بترك منصب الرئاسة بشكل نهائي ، إذا ما تحركت اسباب المسؤولية اتجاهه ، أو أحس من نفسه بالعجز أو عدم قدرته على القيام بمهام مسؤولياته " .⁽¹⁾

اتفقت الدساتير على أن النتيجة المترتبة على (سحب الثقة) ، من الوزارة هي استقالة الوزارة في حالة المسؤولية التضامنية ، وأن الوزارة تعد مستقلة بمجرد أن يحصل طلب سحب الثقة بالوزارة أو الاقتراح بعدم الثقة على أغلبية عدد الأعضاء المكونين للمجلس التشريعي .

ومن الدساتير الاجنبية التي نصت على وجوب تقديم استقالة رئيس مجلس الوزراء بمجرد ما ان يتم سحب الثقة منة عن طريق مجلس النواب القانون الأساسي الألماني لعام 1949 إلى النص في المادة (2/69) على أن "تنتهي مدة إشغال المستشار أو أي وزير اتحادي لمنصبه ، على أي حال، بمجرد اجتماع مجلس النواب الجديد ...".

ويلاحظ على النص المذكور أنه قرن ضرورة استقالة الحكومة الاتحادية⁽²⁾ , بمجرد اجتماع مجلس النواب الجديد وأياً كانت طريقة انتهاء مدة ولاية المجلس الجديد سواء أكانت نهاية طبيعية بإكمال المدة المحددة له دستورياً أم نهاية مبسترة عن طريق حله⁽³⁾ . ثم بين القانون الأساسي أن على الحكومة الاتحادية الاستمرار في تأدية مهامها حتى يتم تشكيل حكومة جديدة وذلك بناء على تكليف من رئيس الدولة ، وهو ما يوضحه نص الفقرة (3) من المادة ذاتها التي نصت على أن "بناءً على التماس الرئيس الاتحادي يتوجب على المستشار الاتحادي أن يستمر في توليه مهام منصبه إلى أن يتم تعيين خلف له ، وبناءً على التماس من المستشار الاتحادي أو الرئيس الاتحادي يتوجب على أي وزير اتحادي أن يستمر في مباشرة مهامه إلى أن يتم تعيين البديل له

(1) :- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري وتنظيم الإدارة العامة ، ج1، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 1995، ص262.

(2):- تنص المادة (62) من القانون الأساسي على أن (تتألف الحكومة الاتحادية من المستشار الاتحادي والوزراء الاتحاديين) . على أن للمستشار الاتحادي مكانة بارزة ومستقلة حيث يتمتع بمكانة أسمى من الوزراء الاتحاديين لذا يسمى النظام الألماني بنظام ديمقراطية المستشار للمكانة الهامة للأخير . في تفاصيل ذلك ينظر د . نزيه رعد : المصدر السابق ، ص261 - 262 ، د . محمد طي : مصدر سابق ، ص321 - 322 .

(3) :- تنص المادة (39) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 على أن (ينتخب المجلس النيابي الاتحادي لمدة أربع سنوات مع مراعاة المحددات اللاحقة) ومن مصاديق هذه المحددات حل المجلس قبل إكمال مدته الدستورية .

" 1 وعلى ذلك فان القانون الأساسي يمنح الحكومة الاتحادية اختصاصاتها الكاملة في فترة حل مجلس النواب .

أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي نص على انتهاء ولاية الوزراء بمجرد سحب الثقة ، ففي هذه الحالة على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته واستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية ، وهنا يستطيع الرئيس ان يقبلها ويسمي وزيراً اول جديد لتشكيل حكومة جديدة ، أو يلجأ إلى حل الجمعية الوطنية . (2)

أما الدساتير العربية التي نصت على وجوب تقديم استقالة رئيس مجلس الوزراء بعد سحب الثقة من مجلس الوزراء أو بعد حل مجلس النواب ، الدستور الكويتي لسنة 1962 فإنه في حالة إذا قرر مجلس الامة عدم الثقة بأحد الوزراء وجوب تقديم استقالته حيث جاء فيها " إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب يستمر في تصريف العاجل في شؤون منصبه لحين تعيين خليفة " . (3) ومن الامثلة على ذلك ما حصل في عام 2017. (4)

كما نص الدستور المغربي لسنة 2011 على ذلك والذي جاء فيه " لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك اعفاء عضو أو اكثر من اعضاء الحكومة ، بناءً على استقالته الفردية أو الجماعية ، ويترتب على استقالة رئيس الحكومة اعفاء الحكومة بإكمالها من لدن الملك تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل حكومة جديدة " (5)

أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فلم ينظم الدستور العراقي استقالة رئيس مجلس الوزراء بصورة مباشرة ، إلا انه في حالة ما تم تقديم طلب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، وذلك بناءً على طلب يقدمه رئيس الجمهورية إلى مجلس

(1)- المادة (2/68) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل .

(2)- محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط8، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2013، ص468.

(3)- المادة (103) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(4)- بتاريخ 2017 /10/30 اصدر صاحب السمو الامير الشيخ صباح الاحمد امراً أميرياً بقبول استقالة سمو رئيس مجلس الوزراء الشيخ جابر المبارك ، وتم تكليفهم بالاستمرار في تصريف العاجل من شؤون مناصبهم لحين تشكيل الحكومة الجديدة . نقلاً عن أريج حمادة ، حكومة تصريف الاعمال ، مقالة منشورة على موقع الانباء ، تاريخ الزيارة 2021/2/12 على الرابط التالي :

<https://www.alanba.com.kw/kottab/Areej-Hamad>

(5)- الفصل (47) من الدستور المغربي لسنة 2011.

النواب . (1) أو طلب يقدم من قبل اعضاء مجلس النواب ، إلا ان هذا الطلب لا يمكن قبوله إلا بعد استجواب موجة إلى رئيس مجلس الوزراء ، وذلك بعد سبعة أيام على الاقل من تقديم الطلب . (2) ونص الدستور على وجوب صدور قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب . (3) ويترتب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أن يعد مجلس الوزراء مستقيلاً بأكمله . (4) كما عالج النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (13) لسنة 2018 حالة الاستقالة حيث جاء فيه " في حال ما تم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تعد الوزارة مستقيلة " . (5) كما أشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 حالات استقالة رئيس وأعضائه مجلس الوزراء إذ جاء فيها " مع مراعاة حكم المادة من هذا النظام ، للرئيس التوصية إلى مجلس النواب أن يعد أيًا من اعضاء المجلس مستقيلاً في حالة تعليق عملة في الحكومة مدة لا تزيد عن (30) يومًا ، أو إعلان تعليق حضوره اجتماعات المجلس أو امتناعه عمدًا دون عذر مشروع عن حضور اجتماعات المجلس لثلاث جلسات متتالية على ان يقدم الرئيس مرشحًا بديلاً عن الوزير المستقيل خلال (15) خمسة عشر يومًا من تاريخ عدة مستقيلاً " . (6) كما جاء في نفس النظام ان يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية . (7)

ثانيًا:- إجراءات الاستقالة

إن من الاسباب انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء ، الاستقالة ، التي تكون أما بصور طبيعية بعيداً عن الضغوطات عندما يرى (رئيس مجلس الوزراء)، عدم قدرته على تحمل اعباء المسؤولية السياسية ، أو تكون الاستقالة بصورة استثنائية وذلك بعد أن يصدر قرار حل مجلس النواب حيث تصبح الحكومة بحكم المستقيلة ، أو بعد أن يتم سحب الثقة من مجلس الوزراء ، إن الاستقالة هنا ترتبط برئيس مجلس الوزراء ، ومن هنا كان لا بد لنا من أحاطه طلب الاستقالة بعدة ضمانات التي من شأنها تأمين تقديم الاستقالة بأرادته حرة واعية ، لذا سوف نتناول في هذه الفقرة

(1):- المادة (61/ ثامنًا/ ب-1) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) :- المادة (61/ ثامنًا/ ب - 2) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3):- المادة (61/ ثامنًا/ ب-3) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4):- المادة (61/ ثامنًا/ ج) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(5):- المادة (41) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018.

(6):- المادة (16/ اولًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 الصادر بقرار مجلس

الوزراء المرقم (83) لسنة 2019 .

(7):- المادة (18/ اولًا - ثانيًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم 2 لسنة 2019.

طريقة تقديم طلب الاستقالة ، وكذلك الجهة التي سوف تقدم اليها طلب الاستقالة وفق التفصيل الآتي :

1:- تقديم الاستقالة كتابة

أشارت قوانين الوظيفة العامة إن طلب الاستقالة يجب أن يكون مكتوبًا ، لكن هذا الاجراء لا يعني أن يتقيد طلب الاستقالة بصيغ أو الفاظ محددة ، وإنما تتم بأي لفظ أو صيغة يفهم منها بصورة واضحة رغبة الموظف في ترك العمل بصورة نهائية .⁽¹⁾ ويعود السبب في ذلك هو أن تتم الاستقالة عن رغبة حقيقية للموظف بتركة للعمل ، ونابعة عن ارادة ووعي وتروي وتفكير طويل لدى الموظف باعتزاله الخدمة بالمرفق العام نهائيًا، لأنه كما نعلم ان الاستقالة هي طريق من طرق الخروج من الوظيفة نهائية بصورة طبيعية .⁽²⁾ ويترتب على ضرورة أن تكون الاستقالة مكتوبة، إن الاستقالة الشفوية لايعتدبها فلا يمكن لرئيس الجمهورية ان يرتب على مجرد أقوال صدرت عن رئيس مجلس الوزراء أي نتائج قانونية تؤدي إلى انهاء خدمته .⁽³⁾

لم يتضمن الدستور الفرنسي لسنة 1958 أي نص يشير صراحة الى طريقة أو آلية تقديم رئيس الوزراء استقالته. عليه لا بد من الإشارة الى فحوى المادة الثامنة من الدستور على ان يعيّن رئيس الجمهورية الوزير الأول، ويعفيه من منصبه بناء على تقديمه استقالة الحكومة.⁽⁴⁾ نتيجة لذلك، لا يمكن عزل سوى رئيس الوزراء الذي يطلب بنفسه إقالته من منصبه. وعيله لا يمكن لرئيس الجمهورية إقالة رئيس وزراء يعتزم البقاء على رأس الحكومة مستفيداً من الثقة التي توليها أياه الجمعية الوطنية. ومع ذلك ، يمكن لهذا التفسير للمادة الثامنة إثارة صعوبات إذا أصطدم رئيس الجمهورية، الذي يمارس سلطته التحكيمية، بوجهات نظر رئيس وزراء يمارس سلطته الحكومية. ونتيجة لذلك، نلاحظ من خلال الواقع السياسي في ظل الجمهورية الخامسة، أن جميع الاستقالات المختلفة التي حدثت منذ عام 1958 تقدم بها رؤساء الوزارات كتابة الى رئيس الجمهورية رغم سكوت الدستور كما أسلفنا عن هذا الموضوع، ولقد احترمت الصيغ التي يضعها الدستور (المادة 8) رسمياً وربما تجد استقالة السيد جاك شابان- ديلماس مثلاً واضحاً بهذا الصدد، وهي رسالة يعود تاريخها الى 5 تموز 1972 ، وجه السيد شابان- ديلماس رسالة الى الرئيس بومبيدو جاء فيها (أطلعتموني على عزمكم تغيير الحكومة. لذلك يشرفني أن أقدم استقالة

(1)-د. علي يوسف الشكري ، استقالة رئيس الدولة (دراسة في الدساتير العربية)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد9، السنة الثالثة ، 2011.ص20.

(2)-اسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي ، مصدر سابق ، ص147.

(3)-: عبد العزيز سعد مانع العنزلي ، النظام القانوني لانهاء خدمة الموظف العام ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط، 2012،ص95.

الحكومة...) وهذا تقريباً نفس التعبير الذي استخدمه بومبيدو في تموز 1968، اذن ، فكرة الاستقالة جاءت من الرئيس وليس من رئيس الوزراء. (2)

لم يتطرق دستور العراق الحالي لعام 2005 الى مسألة أسلوب أو طريقة تقديم رئيس الوزراء استقالته أو استقالة الحكومة. ومنذ نفاذ الدستور العراقي لم نلاحظ حدوث استقالات لا لهيئات العامة ولا المؤسسات الدستورية إلا ما حدث في عام 2019 من استقالة رئيس مجلس الوزراء العراقي (عادل عبد المهدي) على أثر المظاهرات والاحتجاجات التي حدثت في عهدة حيث قدم استقالته ، ان دستور جمهورية العراق 2005 اخذ بالنظام البرلماني حسب المادة الأولى التي أكدت على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي.(3) وتأسيساً على ذلك تقدم استقالة رئيس الوزراء كتابة الى رئيس الجمهورية أسوة بالدول ذات النظم البرلمانية، خصوصاً وان رئيس الجمهورية تعود اليه صلاحية تسمية رئيس الوزراء، وإن كانت هذه الصلاحية شكلية. لأنها تتضمن الزام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء. ويعد شرط الكتابة في تقديم الاستقالة بمثابة دعوة لرئيس الوزراء للحفاظ والتروي واتخاذ قرار الاستقالة بتهدئة واحترام الوضع السياسي والاجتماعي للدولة. فلا بد أن تقدم الاستقالة هذه خطياً الى رئيس الدولة وإلا تعتبر انها لم تحصل.

2:- الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة

الاستقالة طلب أو إعلان يتقدم به رئيس مجلس الوزراء إلى جهة معينة من أجل اعلامها بنيتها ترك منصب الرئاسة بصورة نهائية فقد يحدد الدستور الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة . كما ان الدستور الالمانى لسنة 1949 كذلك لم يحدد الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة ، الا انه من خلال الواقع السياسي نلاحظ انه يتم تعيين الوزراء بناءً على اقتراح المستشار الالمانى ويوافق عليها رئيس الاتحاد ، لذا يفهم من ذلك ان الشخص المسؤول عن التعيين والاعفاء هو رئيس الاتحاد ، أي ان طلب الاستقالة المستشار الالمانى تقدم اليه وذلك من خلال تطبيق ما جاء في الدستور الذي

(1):- ينظر إلى المادة (8) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) Lemog nguyen.La constitution de La v'republique theorie et pratique.Paris. 3eme, edit. 1985.P.161.

(3):- علاء عبد العزيز المدني ، علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2014، ص106.

نص "يعين الرئيس الاتحادي الوزراء الاتحادين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي".⁽¹⁾ ثم بين القانون الأساسي أن على الحكومة الاتحادية الاستمرار في تأدية مهامها حتى يتم تشكيل حكومة جديدة وذلك بناءً على تكليف من رئيس الدولة ، وهو ما يوضحه نص الفقرة (3) من المادة ذاتها التي نصت على أن (بناءً على طلب رئيس الجمهورية يتوجب على المستشار أن يستمر في القيام بمهامه وبناءً على طلب المستشار أو رئيس الجمهورية يتوجب كذلك على أي وزير اتحادي أن يستمر في مزاولة مهامه لحين تسمية بديل له) . وعلى ذلك فإن القانون الأساسي يمنح الحكومة الاتحادية اختصاصاتها الكاملة في فترة حل مجلس النواب الاتحادي ، متأثراً بذلك بما استقر عليه الواقع العملي في المملكة المتحدة البريطانية⁽²⁾ .

فقد أشار الدستور الفرنسي لسنة 1958 في حال ما تم حجب الثقة الوزارة ، يجب على الوزير الاول إن يقدم طلب الاستقالة إلى رئيس الجمهورية حيث جاء فيه " يجب أن يقدم الوزير الاول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية ، إذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة ".⁽³⁾ أي ان الدستور الفرنسي قد أشار إلى وجوب تقديم طلب الاستقالة إلى رئيس الجمهورية حصراً .

أما الدستور الكويتي لعام 1962 فقد أشار كذلك إلى الجهة التي يجب ان يقدم اليها طلب الاستقالة وهي (الامير) ، لكونه هو الشخص الذي يقوم بتعيين رئيس مجلس الوزراء ، ويعفيه من منسبة ، حيث جاء فيه "يعين الامير رئيس مجلس الوزراء ،بعد المشاورات التقليدية ، ويعفيه من منسبة ، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء " .⁽⁴⁾

لقد بين الدستور الكويتي مركز الحكومة بعد تقديم استقالتها وفقاً للنص المتقدم . فتعد حكومة تصريف أعمال وفقاً لحكم المادة (103) من الدستور التي تنص على أن (إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب استمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه). وبما أن عبارة (لأي سبب من

(1):المادة (1/64) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل .

(2) :-د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997 . ص 339 .

(3):- المادة (50) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

(4):- المادة (56) من الدستور الكويتي لسنة 1962 ، ينظر إلى بشرى الربيعية ، مجلس الوزراء يقدم استقالة ، تاريخ الزيارة 2021/2/10 على الرابط التالي :

الأسباب) تتسع لأي حالة من حالات التخلي عن المنصب ، فتكون بذلك الحكومة والحالة هذه حكومة تصريف الأعمال التي تفرضها حالة الاستعجال أو طبيعة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة⁽¹⁾ .

كما أشار الدستور المغربي لسنة 2011 على وجوب تقديم استقالة الحكومة بعد أن يتم سحب الثقة من الحكومة ، أو بعد حل مجلس النواب ، حيث جاء فيه "يعين أعضاء الحكومة من رئيسها ...، ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك اعفاء عضوا أو أكثر من أعضاء الحكومة بناءً على استقالتهم الفردية أو الجماعية ، ويترتب عن الاستقالة رئيس الحكومة اعفاء الحكومة بأكملها من لدن الملك "2. كما أشارت المادة إلى انه في حال ما قدمت الحكومة استقالتها وجوب بقاء الحكومة المنتهية مهامها لتصرف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل حكومة جديدة .

لذا ما قد يلاحظ على نص المادة انها أعطت حق التعيين والاعفاء رئيس الحكومة لنفس الجهة وهي الملك ، وبذلك سار الدستور المغربي على نهج الدستور الكويتي نفسه الذي اعطاء هذا الحق للملك باعتبارهما نظاما ملكيان .

أما فيما يتعلق بموقف الدستور العراقي لسنة 2005 نلاحظ أنه لم ينظم حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء ، وبالتالي لم يحدد الجهة التي سوف التي يقدم اليها طلب الاستقالة، لذلك اختلفت الآراء حول الجهة التي يقدم اليها هل تقدم إلى رئيس مجلس الوزراء أم مجلس النواب ؟ لذلك كان على المشرع العراقي تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء ، كما نظم حالة استقالة رئيس الجمهورية⁽³⁾ . إلا انه بعد صدور النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 الذي بإصداره قد حسم الخلافات التي قد تثار بشأن الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة ، حيث حدد الجهة التي يقدم اليها الطلب إلا وهي رئيس مجلس الوزراء حيث جاء فيه " أولاً: يقدم الرئيس طلب إعفائه من منسبة إلى رئيس الجمهورية "4) .

وبذلك يتضح أن الدستور قد بين الأثر المترتب على حل مجلس النواب وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، حيث يعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويواصل تصريف

(1):- ينظر في ذلك هشام عبد الصمد الصالح : حل البرلمان في الكويت ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجامعة اللبنانية ، 2010 ، ص244 وما بعدها .

(2):- الفصل (47) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(3) : - علا عبد العزيز محمد المدني ، علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2014، ص106.

(4):- المادة (18/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019.

الأمور اليومية⁽¹⁾ . وبذلك يكون الدستور قد بين المركز الدستوري لمجلس الوزراء عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

المطلب الثاني

علاقة حكومة تصريف الامور اليومية برئيس الجمهورية

تحدث عملية الحل عندما توجد حالة فراغ في الوظيفة التي يشغلها شخص معين لأسباب تعود لعدم قدرته على إداء وظائفه بالشكل الصحيح ، بمعنى إن الاسباب تتعلق بشخص رئيس مجلس الوزراء وليس بوظيفته أو إداءه للأعمال ، لأنه في حال ما تم إثبات قصوره في إداء المهام المؤكدة اليه ، ففي هذه الحالة سوف يكون عرضة للمساءلة السياسية المتمثلة برقابة مجلس النواب على إداء الحكومة ورئيسها ، لكن إذا ما اصيب رئيس مجلس الوزراء بعراض صحي لا يستطيع من غيرها الاستمرار بوظيفته ، حيث تصبح الدولة في حالة (خلو المنصب) الذي يكون في حالة عدم قدرة رئيس مجلس الوزراء من الحضور إلى مقر عمله أو عدم قدرته على التواصل أو الاتصال بمقر عمله ، ولعل من أهم الحالات التي يستطيع من غيرها رئيس الجمهورية أن يحل محل رئيس مجلس الوزراء هي (العجز الصحي ، الموت ، الإقالة) . وعليه لا بد لنا أولاً توضيح ما المقصود بفكرة الحل ، وكذلك بيان أهم مسوغات حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء ، كما سوف نوضح الآلية التي عالج بها الدستور العراقي حالة الحل .

الفرع الاول

مفهوم حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء

يراد بالحلول " قيام أحد أعضاء السلطة الادارية بممارسة اختصاصات عضو آخر من أعضائها أن حال مانع أو ظرف طاري من دون ممارسة لاختصاصاته " ² كما عرفة

(1): د. رافع خضر شبر: فصل السلطتين ، مصدر سابق ، ص176 . وقد أورد الدستور حالة أخرى لاعتبار الوزارة مستقبلية وذلك عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضائه ، وفي هذه الحالة تعد الوزارة مستقلة وفقاً لأحكام المادة (61/ثامناً ب , ج) وتواصل تصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً لحين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفق أحكام المادة (76) من الدستور .

(2): عبد الحميد عبد المهدي ، أثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2003 ، ص94-95.

البعض بانه " تغيب صاحب الاختصاص أو قيام مانع يحول دون ممارسة اختصاصه أو يمتنع عن ممارسة الاختصاص فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينة المشرع لذلك".⁽¹⁾

فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الاصيل سواء أكان الغياب اختيارياً في حالة الاجازة العادية ، أم اجبارياً كالمرض ويحل محله في ممارسة هذا الاختصاص من عينة المشرع وتكون اختصاصاته هي نفس اختصاصات الاصيل ، والحلول لابد وأن يقتصر بنص.⁽²⁾ فالحلول لا يتحقق الا بموجب نص قانوني يرد في دستور أو قانون أو نظام ، على أن يكون النص في الرتبة ذاتها للنص الذي حدد اختصاص الاصيل ، ويتعين أن يشير النص صراحة إلى من يحل محل الاصيل ويحدده بصفته لا باسمه ويبين كذلك الواقعة التي حالت دون مباشرة الاصيل لاختصاصاته وإلى الاختصاصات التي يحق للحال ممارستها.⁽³⁾ ونجد هذا النص في الدستور العراقي لسنة 2005 الذي أشار إلى حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان.⁽⁴⁾ هذا يعني انه عندما يكون هناك عائق قانوني يؤدي إلى حدوث شاغل في المنصب لأي سبب على سبيل المثال (الوفاة) ، اي تضع مثل هكذا نصوص شخص ما لحلول الرئيس مجلس الوزراء عند وجود هذا العائق ، كما أشارت إلى ذلك المادة (81/اولاً) والتي تنص على حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء.⁽⁵⁾

وفي ضوء قراءة نصوص الدستور يتضح لنا أن في حالة الحلول (رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء) ، يمارس كافة اختصاصات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء ، فالنص الدستوري جاء مطلقاً والمطلق يجري على اطلاقه مالم يقيد بنص ، وعندئذ ليس بمقدور احد أن يحد من تلك الصلاحيات في حال حلول رئيس الجمهورية محل الرئيس مجلس الوزراء .

(1)- م. محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في الدستور العراقي النافذ ، بحث منشور ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، 2016 ، ص7.

(2)- نواف طلال فهد العازمي ، ركن الاختصاص في القرار الاداري وأثره القانونية على العمل الاداري(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، 2012،ص49.

(3)- عبد الحميد عبد المهدي ، المصدر السابق، ص96-98.

(4)- المادة (81/اولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(5)- م. محمد جبار طالب ، المصدر السابق ، ص 19.

والسؤال الذي يطرح هنا: هل يمكن استجواب رئيس الجمهورية إذا ما قام مقام رئيس مجلس الوزراء؟

لابد من التأكيد على أن هذا الحلول يجيز لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، وبصريح الدستور أيضا يجوز لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين نائبا توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصه، وبما إن رئيس الجمهورية أصبح مختصا بممارسة صلاحيات منصب رئيس مجلس الوزراء فمن الممكن - نظريا - توجيه استجواب إلى رئيس الجمهورية، إذا كان موضوعه يدخل في اختصاص رئيس مجلس الوزراء، والقول بخلاف ذلك يعطّل نصوص الدستور المتعلقة بالاستجواب، والمسؤولية السياسية للحكومة، كما إن هذا التعطيل ينتهك المبدأ القائل بتلازم السلطة والمسؤولية، في ظل وجود السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية.

وبما أن الدستور قد رتب على خلو منصب رئيس مجلس الوزراء ضمنا نهاية عمل الحكومة، فإن الاستجواب سوف يتجرد من الأثر الذي قد يترتب عليه - وهو سحب الثقة ومن ثم الاستقالة - مادام الحلول مؤقتا، والحكومة بحكم المستقبلية، إذا ما تأكد مجلس النواب من حقيقة هذا الاستجواب وصدق الاتهام الموجه لرئيس الجمهورية.

وإذا كان استجواب رئيس الجمهورية يعد أمرا غير عملي، لتعذر سحب الثقة من الرئيس في ظل تأقيت حوله بمنصب رئيس مجلس الوزراء، فإن ذلك لا يمنع من تحريك مسؤوليته طبقا لإحدى الحالات التي نص عليها الدستور: (الحنث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى) إذا كان تصرف الرئيس يقع تحت طائلة إحدى هذه الحالات وفقا للإجراءات الأصولية.⁽¹⁾

الفرع الثاني

مسوغات حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء

تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء نهاية طبيعية وذلك بانتهاء مدة ولايته أو ولاية مجلس النواب، لكن قد تحدث ظروف استثنائية على هذه المدة حيث تنقضي المدة بقاءه

(1)- حسين الحاج محمد، استجواب رئيس الجمهورية عند حله محل رئيس مجلس الوزراء، مقال منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط:

في المنصب والذي قد تكون احدى الحالات العجز أو الوفاة ، وعند ذلك يخلو منصب رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً لحين تكليف رئيس مجلس وزراء جديد ، فبعض الدساتير نصت على وجوب أن يحل شخص ما مقام رئيس مجلس الوزراء لحين تشكيل تكليف ولعل من أهم الحالات التي يستطيع رئيس الجمهورية أن يحل محل رئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة وهي :

أولاً :- الإقالة

يراد بالإقالة لغة الفسخ . (1) أما اصطلاحاً فقد تعددت التعاريف الإقالة بأنها " القرار الصادر عن رئيس الجمهورية أو السلطة العليا في الدولة بسحب الثقة من مجلس الوزراء، وينتج عن هذا القرار حل المجلس وسحب الصلاحية من أعضائه عدا تصريف بعض الاعمال العادية الروتينية إلى حين تأليف مجلس وزراء آخر يخلفه ". (2) كما عرفت بأنها " تنحية الرئيس من منصبه قبل انتهاء مدة ولايته المقررة في الدستور إذا فقد الثقة بسبب ارتكابه خطأ في الحكم تجعله غير صالح لمباشرة سلطته بحيث يعد بقاءه في الحكم من الخطورة التامة على سياسية الدولة ومصالح الافراد والتوازن العام بين المؤسسات ". (3) ونظرا لاضطلاع الوزارة بأعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام الهيئة النيابية(4)، وقد يترتب على المسؤولية السياسية سحب الثقة من الوزارة وإقالتها، وحيث أن المسؤولية السياسية اما فردية أو جماعية، فإن البرلمان يستطيع أن يطرح الثقة بوزير معين، فيتحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة أو يطرح الثقة بالوزارة كلها مما يؤدي الى استقالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء(5)، فإذا اخل رئيس مجلس الوزراء بالتزاماته أو خرج عن البرنامج المقرر له والذي سبق أن ناقشه البرلمان ووافق عليه، فإنه يمكن للبرلمان أن يسحب الثقة منه وعليه يؤدي الى إقالته (1).

وفي ألمانيا يختص رئيس الجمهورية بصلاحية عزل المستشار من منصبه إلا أنه لا يمارس هذه الصلاحية إلى بناءً على طلب مجلس البندستاج الذي يجب أن يتخذ قراره

(1)-: أبن منظور ، لسان العرب ، ط3، مجلد 11، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، 1999، ص 597.

(2)-: صبيح ووح العطواني ، مصدر سابق ، ص 123.

(3)-: د. وسام جمال الدين ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003، ص 220.

(4)-: د. عبد الغني بسيوني مرجع سابق، ص 289.

(5)-: د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص 409.

بالأغلبية المطلقة ، فقد نصت المادة (1/67) من الدستور الالماني لسنة 1949 ، على أنه " يستطيع مجلس النواب الاتحادي سحب الثقة من المستشار الاتحادي فقط عبر انتخاب المجلس بأغلبية أعضائه مستشاراً بديلاً يتبعه ، وبتقديم طلب لدى رئيس الجمهورية بأعفاء المستشار الحالي من منصبه ، ويجب على رئيس الجمهورية أن يستجيب للطلب وأن يسمي الشخص المنتخب كمستشار اتحادي " ، ولرئيس الجمهورية حل مجلس البندستاج بناء على اقتراح المستشار الاتحادي ، إذا لم يحصل اقتراح سحب الثقة من المستشار على الأغلبية في مجلس البندستاج (المادة 1/68) من القانون الأساسي الألماني 1949⁽²⁾ . أي ان القانون الاساسي الالماني لم ينص على حلول رئيس الجمهورية محل المستشار الالماني في حال ما اذا تم اقالة من المنصب

أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 فقد جاء في نص المادة (8) منه على أن " يعين رئيس الجمهورية الوزير الاول ويعفيه من منصبه بناءً على تقديمه استقالة الحكومة . يعين رئيس الجمهورية اعضاء الحكومة الاخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الاول " ، ان نص المادة يوضح إلى ان رئيس الجمهورية يستطيع اقالة الوزراء بناءً على اقتراح الوزير الاول ، أما الوزير الاول فإنه لا يستطيع اقالته الا بعد تقديم استقالة الحكومة ، وبالتالي لا يوجد هناك نص في الدستور الفرنسي يعد الاساس الذي يستند اليه رئيس الجمهورية من اجل اقالة الوزير الاول ، لكنه يستطيع إعفاءه ويعد عندها مستقياً .⁽³⁾

كما لم ينص الدستور الكويتي على حالة الاقالة باعتباره احدى الحالات التي تؤدي إلى انهاء منصب رئيس مجلس الوزراء بصورة صريحة ، لكن قد يفهم ضمناً من نص المادة التي أشارت في حال ما إذا تخلى مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب ... " ، أي ان نص المادة جاء مطلقاً يشمل جميع الحالات التي قد تؤدي إلى انهاء وجود رئيس مجلس الوزراء في منصبه .⁽¹⁾

أما الدستور المغربي لسنة 2011 فإنه لم ينص على الاسباب التي تؤدي إلى حدوث شاغل في منصب رئيس مجلس الوزراء ، إلا أن القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الذي نص على أن

(1)- د. محمد قدرى حسن ، مصدر نفسه ، ص 432-433.

(2)- د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص 234.

(3)- د. أسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، 1996 ، ص 326.

" إذا تغيب رئيس الحكومة أو اقتضت الضرورة ذلك لأي سبب من الأسباب ، يقترح رئيس الحكومة على الملك تكليف عضو من أعضاء الحكومة للنيابة عنه لمدة معينة ولممارسة مهام محددة . تنتهي النيابة تلقائياً فور استئناف رئيس الحكومة لمهامه " (2). يلاحظ على المادة انها لم تحدد الاسباب التي تؤدي الى انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء ، لكن يفهم ضمناً انها أشارت إلى الاقالة من خلال عبارة (إذا تغيب رئيس الحكومة أو اقتضت الضرورة ذلك لأي سبب من الأسباب) ، كما يلاحظ على المادة أنها قد عالجت حالة الخلو المؤقت لرئيس مجلس الوزراء وليس الدائم .

أما موقف المشرع العراقي من اقالة فإنه لا يحق لرئيس الجمهورية عزل رئيس مجلس الوزراء وإقالته ، فقط له أن يطلب من مجلس النواب سحب الثقة منه (3)، كما يحق لخمسة أعضاء مجلس النواب طلب ذلك، ويقوم مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء بعد استجواب موجه إليه إذا ما ثبت له ما يستوجب سحب الثقة منه (4)، وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (5)، أي ان الدستور العراقي لم ينص على حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء في حال ما إذا تم اقالة من المنصب ، إلا انه بالرجوع إلى نص المادة (81) من الدستور العراقي لسنة 2005 قد اشارت إلى ان رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب . (6)

ثانياً :- العجز الصحي

(1)- المادة (103) من الدستور الكويتي لسنة 1962.
(2)- ينظر إلى المادة (8) من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لاجرائها .

(3)- نصت المادة (61/ثامناً/ب-1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لسنة على أن "لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء" .

(4) نصت المادة (61/ثامناً/ب-2) على أن "لمجلس النواب بناء على طلب خمس (5/1) أعضاء سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء ، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب"

(5) نصت المادة (61/ثامناً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن "تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء" .

(6)- المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

يعد العجز الصحي إحدى الاسباب التي تؤدي الى انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء، فقد عرف العجز بانه "نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض".⁽¹⁾

وقد أثار تحديد معنى العجز خلافاً فقهيها بمناسبة تفسير مصطلح العجز، فقد ذهب البعض الى القول أن العجز العقلي هو العجز الذي يكون سبباً لعزل رئيس مجلس الوزراء وما دام هذا الرئيس يملك قواه العقلية فلا يعد عاجزاً، أما البعض الآخر يرى أن العجز الذي يؤدي الى العزل لا يقف عند العجز العقلي ولكن قد يمتد ليشمل العجز البدني والقانوني، ويقصد بالعجز القانوني حسب هذا الاتجاه عدم استيفاء الرئيس لبعض الشروط التي نص عليها الدستور، أو فقدان بعضها بعد تولي الرئاسة أو إدانة الرئيس عن جنائية تؤدي الى الحرمان من تولي الوظائف العامة، وذهب رأي ثالث الى وجوب التمييز بين أنواع العجز البدني و حسب هذا الاتجاه أن مجرد عجز الرئيس عن التوقيع لعلة بدنية لا تكفي لعزله، إذ يمكن تفويض غيره بالتوقيع، لكن العلة التي تعجزه عن القيام بمهام منصبه والتي لا يمكن تفويضها للغير هي التي تؤدي الى عزله.⁽²⁾

لم يتطرق القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 الى العجز بوصفه إحدى الحالات التي تنهي بها مدة ولاية المستشار الالمانى بشكل صريح فالفقرة الثانية من المادة 69 تشير الى "تنتهي مدة اشغال المستشار او اي وزير اتحادي لمنصبه على اي حال بمجرد ان يجتمع مجلس النواب الجديد فيما ينتهي اشغال اي وزير اتحادي منصبه في كل حالة اخرى ينتهي فيها اشغال المستشار لمنصبه" والواضح من عبارة (في كل حالة اخرى ...) انها تعني الشمول حالة العجز في الفقرة المشار لها وأي حالة اخرى.⁽³⁾

كما لم يشر الدستور الفرنسي لسنة 1958 النافذ، على العجز كسبب لانتهاء ولاية الوزير وأعضاء وزارته، إلا أن المادة (8) من الدستور الفرنسي نصت على أن " يعين رئيس الجمهورية الوزير الاول ويعفيه من منصبه بناءً على تقديمه استقالة الحكومة، يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الآخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الاول"، وهذا يعني انه عندما يكون منصب رئيس الوزراء شاغراً فإنه تقع المسؤولية على رئيس الجمهورية، أما في حالة ما اذا كان شغور

(1)- المادة (1/ رابعاً) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم 11 لسنة 1999

(2)- د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص 247.

(3)- المادة (2/69) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل.

المنصب أحد اعضاء الوزراء فأن الأمر يكون من ضمن الاختصاص المشترك لرئيس الجمهورية والوزير الاول. (1)

كما لم ينص الدستور الكويتي على حالة العجز باعتباره احدى الحالات التي تؤدي إلى انتهاء منصب رئيس مجلس الوزراء بصورة صريحة ، لكن قد يفهم ضمناً من نص المادة التي أشارت في حال ما إذا تخلى مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب ... " ، أي ان نص المادة جاء مطلقاً يشمل جميع الحالات التي قد تؤدي إلى انتهاء وجود رئيس مجلس الوزراء في منصبه. (2)

لم ينص الدستور المغربي لسنة 2011 على الاسباب التي تؤدي إلى حدوث شاغل في منصب رئيس مجلس الوزراء ، إلا أن القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الذي نص على أن " إذا تغيب رئيس الحكومة أو اقتضت الضرورة ذلك لأي سبب من الأسباب ، يقترح رئيس الحكومة على الملك تكليف عضو من أعضاء الحكومة للنيابة عنه لمدة معينة ولممارسة مهام محددة . تنتهي النيابة تلقائياً فور استئناف رئيس الحكومة لمهامه " . (3) يلاحظ على المادة انها لم تحدد الاسباب التي تؤدي الى انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء ، لكن يفهم ضمناً انها أشارت إلى العجز الصحي من خلال عبارة (إذا تغيب رئيس الحكومة أو اقتضت الضرورة ذلك لأي سبب من الأسباب) ، كما يلاحظ على المادة أنها قد عالجت حالة الخلو المؤقت لرئيس مجلس الوزراء وليس الدائم .

في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فإنه لم ينظم حالة العجز الصحي كسبب من أسباب انتهاء مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء بصورة صريحة ، إلا انه اشار إلى ذلك بصورة غير صريحة حيث جاء فيه " أولاً- يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان " . (4) وتجدر الاشارة إلى ان النص يتناول حالة الخلو الدائم وليس المؤقت في منصب رئيس مجلس الوزراء ، نعتقد أن اسناد هذه المهمة إلى رئيس الجمهورية تتعارض مع عدم مسؤولية رئيس الجمهورية

(1)- ايمان الصافي ، مصدر السابق ، ص118-119.

(2)- المادة (103) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(3) : المادة (8) من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها .

(4)- المادة (81/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

السياسية ، وكان من الاولى ان يحل نائب رئيس مجلس الوزراء ، أو النائب الاول لرئيس مجلس الوزراء في حالة التعدد محل رئيس مجلس الوزراء دفعًا للحرص (1).

وهذا يعني أن الدستور أجاز لرئيس الجمهورية الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة، مما يهدر قاعدة أساسية من قواعد النظام البرلماني حيث يحضر الجمع بين المنصبين، فضلا عن أن الأعلى لا يحل محل الأدنى، لأن المقتضيات الشكالية لثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الأصليل تحضر الجمع بين مناصبي رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة وتحصر على الفصل العضوي بين رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء. (2).

كما ان النص يعالج حالة الخلو الدائم لمنصب رئيس مجلس الوزراء وليس الخلو المؤقت، واناطة هذه المهمة برئيس الدولة تتعارض مع مبدأ عدم تقرير مسؤولية رئيس الدولة السياسية، وكان من الاوفق ان يحل نائب رئيس مجلس الوزراء او النائب الاول لرئيس مجلس الوزراء في حالة التعدد محل رئيس الوزراء. .

واذا كانت المادة (81/اولا) قد اشارت إلى ان رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب ، فهنا يثار تساؤل من يحل محل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء اذا كان منصب رئيس الجمهورية هو الاخرخاليًا , هل يحل محله نائب الرئيس قياسا على الفرض الوارد في المادة (75-ثالثا)(3) واذا كان منصب رئيس الجمهورية ونائبة شاغراً هل يحل محله رئيس مجلس النواب قياسا على ما ورد في المادة (75 / رابعا)؟.. هذه التساؤلات بحاجة لتنظيم دستوري لحسم الخلافات بشأنها .

ثالثاً :- الوفاة

عرفت الوفاة بانها: " توقف الحياة وهذا هو الموت الجسماني حيث تنقطع الاجهزة الجسمية عن أداء عملها " (4) كما عرف ايضاً " اللحظة الحاسمة التي يغادر فيها الإنسان الحياة الدنيا ويستقبل حياة الاخرة " (1).

(1):- صبيح وحوح العطواني ، مصدر السابق ، ص 131 .

(2):- محمد عبد علي خضير الغزالي، مصدر السابق ، ص 174.

(3):-نصت المادة (75 ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان (يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب) .

(4):- د. وصفي محمد علي ، الوجيز في الطب العدلي ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، بيروت ، بدون سنة النشر، ص28.

لا تمثل الوفاة عائق دستوري يحتاج إلى تقرير ، لكي يدل على انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء المؤقت خلال مدة تصريف الأمور اليومية سواء أكانت الوفاة طبيعية أم غير طبيعية كالاغتيال ، حيث يترتب عليها خلو منصب رئيس مجلس الوزراء .(2)

لم يتطرق القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 الى وفاة المستشار الالمانى وعدها احدى الحالات التي ينتهي بها هذا المنصب ، حيث لم يشر اليها بشكل صريح فالفقرة الثانية من المادة 69 تشير الى (تنتهي مدة اشغال المستشار او اي وزير اتحادي لمنصبه على اي حال بمجرد ان يجتمع مجلس النواب الجديد فيما ينتهي اشغال اي وزير اتحادي منصبه في كل حالة اخرى ينتهي فيها اشغال المستشار لمنصبه) والواضح من عبارة (في كل حالة اخرى ...) انها تعني الشمول الحالة المشار لها .(3) فلم يشر الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ان الوفاة احدى الاسباب التي تؤدي إلى انهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء أو اعضاء وزرائه ، على اعتبار أن الأمر يفهم ضمناً فالوفاة هي أمر طبيعي لانتهاء ولاية رئيس المجلس أو اعضاء الوزارة ، سواء أكانت الوفاة طبيعية أم مدبرة كالاغتيال.(4)

كما لم ينص الدستور الكويتي لسنة 1962 على حالة الوفاة باعتباره احدى الحالات التي تؤدي إلى انهاء منصب رئيس مجلس الوزراء بصورة صريحة ، لكن قد يفهم ضمناً من نص المادة التي أشارت في حال ما إذا تخلى مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب ... " ، أي ان نص المادة جاء مطلقاً يشمل جميع الحالات التي قد تؤدي إلى انهاء وجود رئيس مجلس الوزراء في منصبه .(5)

وبخصوص دستور المغرب لسنة 2011 فإنه لم ينظم حالة الوفاة كسبب من الاسباب التي تؤدي إلى انهاء منصب رئيس مجلس الوزراء ، وكذلك الامر في قانون التنظيم رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير اعمال الحكومة ، حيث يلاحظ عليه في المادة (8)

(1):- حيدر غازي فيصل ، الموت الدماغى وعمليات نقل وزرع الاعضاء البشرية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، المجلد 13 ، العدد 1 ، 2011 ، ص 171.

(2) :- علا عبد العزيز المدني ، مصدر سابق ، ص 11.

(3):- صلاح حسن كريم العرابوي ، مصدر سابق ، ص 127.

(4):- د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص 363.

(5):- المادة (103) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

من القانون انها عاجت حالة الخلو المؤقت وليس الدائم ، وعليه فأن هذه المادة لا يفهم منها أنها اشارت إلى الوفاة كسبب لإنهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء .⁽¹⁾ لم يتطرق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلى الوفاة كإحدى الحالات المسببة لانتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء واكتفى في المادة 81 بمعالجة حاله شغور منصب رئيس مجلس الوزراء (لأي سبب كان) اذ جعل رئيس الجمهورية يقوم مقامه ثم يكلف مرشحاً اخر بتشكيل الوزارة عبر مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة 76 من الدستور.⁽²⁾ ثم لماذا يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء ؟ اليس لرئيس مجلس الوزراء نائب يحل محله عند شغور المنصب مؤقتاً ولحين تكليف مرشح جديد؟ وما هو الحل ما إذا كان منصب رئيس الجمهورية في حال يعاني كذلك من خلو ايضاً؟

الإ انه عند الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 نلاحظ أنه نظم حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء عبر مدة تقديمه طلب إعفائه إلى رئيس الجمهورية ، حيث يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء المستقيل بشكل مؤقت لحين تكليف رئيس مجلس وزراء جديد .⁽³⁾

(1):- نصت المادة (8) من القانون التنظيمي رقم 065.13 المغربي على ان " إذا تغيب رئيس الحكومة أو اقتضت الضرورة ذلك لأي سبب من الأسباب ، يقترح رئيس الحكومة على الملك تكليف عضو من أعضاء الحكومة للنيابة عنه لمدة معينة ولممارسة مهام محددة . تنتهي النيابة تلقائياً فور استئناف رئيس الحكومة لمهامها"

(2):- المادة (81/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) :نصت الماد (18/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على أن " يقدم الرئيس طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية " .

الفصل الثاني

علاقة حكومة تصريف الامور اليومية بالسلطات الاخرى من حيث الرقابة

لضمان عدم إساءة الحكومة في ممارسة سلطاتها سواء كانت في ظل الظروف العادية أم الاستثنائية ، فهي تخضع لصورة من صور الرقابة سواء أكانت رقابة قضائية أم رقابة غير قضائية متمثلة برقابة الهيئات المستقلة بـ (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية) ، أو رقابة الادعاء العام ، كما أن حكومة تصريف الأمور اليومية لا تسلم هي الاخرى من حيث خضوعها للرقابة ، أي ان الحكومة سواء أكانت بكامل صلاحياتها أم مقيدة فأنها تخضع للرقابة مهما كان نوع الرقابة . لذا سنقسم هذا الفصل على مبحثين إذ ندرس في المبحث الاول (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة القضائية من حيث الرقابة) ، أما المبحث الثاني سنخصصه إلى (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالهيئات المستقلة من حيث الرقابة) . وذلك وفق التفصيل الآتي :

المبحث الاول

الرقابة على اعمال حكومة تصريف الامور اليومية

انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات وأعمال المشروعية فإن الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية بصورة عامة ، ومجلس الوزراء بصورة خاصة تعد الملاذ الحقيقي والمهم لكفالة مبدأ المشروعية لمواجهة أي تعدٍ أو انحراف قد يرتكب من قبل رئاسة مجلس الوزراء للنيل من حقوق الافراد وحررياتهم بغير مسوغ قانوني تحول دون مخالفة القانون ، لذا فإن القرارات الصادرة من حكومة تصريف الأمور اليومية تخضع للرقابة القضائية ، حيث توجد هنالك جهتين رقابيتين تتولى رقابة الأعمال الصادرة من حكومة تصريف الأمور اليومية وهي جهة القضاء الدستوري ، والجهة الاخرى هي جهة القضاء الإداري . لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبحت في المطلب الاول (رقابة المحكمة الاتحادية العليا على حكومة تصريف الأمور اليومية) ، أما المطلب الثاني فنخصصه إلى (رقابة القضاء الإداري على حكومة تصريف الأمور اليومية) .

المطلب الاول

رقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الأمور اليومية

تمارس المحكمة الاتحادية الرقابة على القرارات التي من حكومة تصريف الأمور اليومية ، سواء كان في صورة قرار أو أنظمة أو تعليمات ، من أجل معرفة فيما إذا كانت قد تجاوزت حكومة تصريف الأمور اليومية الصلاحيات الممنوحة لها عبر هذه المدة من أجل تسير شؤون الوزارة اليومية ، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين ندرس في الفرع الاول (موقف الدساتير من تنظيم رقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الأمور اليومية) ، أما الفرع الثاني فسنخصصه إلى (الفصل في الاتهامات المزججة إلى حكومة

الفرع الاول

موقف الدساتير من تنظيم رقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الأمور اليومية

أشارت اغلب التشريعات الدستورية إلى اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ، ولعل احدى هذه الاختصاصات إصدار الأنظمة والتعليمات التي تهدف الى تنفيذ القوانين ، ويعد هذا الاختصاص منطقي لان مجلس الوزراء هو الطرف الفعال في السلطة التنفيذية ، اما القرارات الإدارية فأنها تعد من ابرز وسائل السلطة التنفيذية في اداء مهامها ، اذ تنقسم من حيث موضوعها الى قرارات فردية وقرارات تنظيمية ، فالقرارات الفردية هي تلك القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية والمتعلقة بفرد معين أي بمركز قانوني ذاتي وشخصي . (1) أما القرارات التنظيمية هي التي تصدر عن الإدارة يقصد بها تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات او الافراد (2) وفي كل الأحوال ان القرارات الإدارية بنوعها تصدر من مجلس الوزراء . وسنقسم هذا الفرع على فقرتين ندرس في الفقرة الاولى (الرقابة على قرارات حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن) ، أما الفقرة الثانية فسنخصصه إلى (الرقابة على قرارات حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع العراقي) .

(1)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر ، 2005 ، ص 34 .

(2)- د. محمود محمد حافظ ، قرارات الضبط الإداري ، ط 1 ، ج 1 - مكان الطبع غير مذكور، 1964، ص 83

وَأولاً: رقابة القضاء الدستوري على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن أشارت الدساتير المقارنة إلى وجوب خضوع جميع الاعمال والقرارات التي تصدر من الحكومة في ظل الظروف العادية والاستثنائية ، او كانت حكومة مؤقتة إلى رقابة المحكمة العليا في الدول على اختلاف في تسميتها ومن التشريعات الاجنبية التي أشارت إلى وجوب أن تخضع القرارات التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء إلى الرقابة ، لكنها اختلفت مع الدول الأخرى في الجهة التي تملك هذا الاختصاص ، حيث منح القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 حق رقابة المحكمة الدستورية على أعمال وقرارات حكومة تصريف الأمور اليومية فقد جاء فيها " تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة اليها بفصول الدستور ، وبأحكام القوانين التنظيمية " . (1)

بينما منح الدستور الفرنسي لسنة 1958 هذا الاختصاص إلى المجلس الدستوري ، حيث يتولى المجلس الدستوري في ظل دستور الفرنسي لسنة 1958 النافذ ممارسة الرقابة الدستورية ، بمعنى ان هذا الدستور أناط الرقابة في المسائل الدستورية إلى هيئة سياسية وليست قضائية ، ولعل ذلك يعود إلى اسباب وعوامل تاريخية تبرر ذلك ، إذ يتولى المجلس الدستوري إلى جانب الرقابة السياسية على دستورية القوانين مهام أخرى التي نصت عليها المادة (61) ، من الدستور الفرنسي لسنة 1958 . (2) أما الرقابة على الأعمال والقرارات مجلس الوزراء فأن المجلس الدستوري لا يمارس مثل هكذا اختصاص ، أي أعمال وقرارات مجلس الوزراء لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري . (3)

وعليه فأن الاعمال والقرارات التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري .

أما التشريعات العربية التي نصت على رقابة القضاء الدستوري على قرارات التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية الدستور الكويتي لسنة 1962 الذي جاء فيه " ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها القضاء الإداري شاملاً ولاية الالغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى

(1) :- المادة (93) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل .

(2) :- د. محمد وطعة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، 2001 ، ص 95-98.

(3) :- المواد (58-59-60-61) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

القرارات الإدارية المخالفة للقانون". (1) يلاحظ على النص انه لم يعطِ حق الرقابة على الأعمال والقرارات من رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية الكويتية ، بل ذهب إلى اتجاه معاكس حيث منح هذا الحق إلى محكمة القضاء الإداري دون غيرها من المحاكم ، وتطبيقاً لهذا النص فقد صدر مرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 (المعدل بقانون رقم 61 لسنة 1982) ، بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية وتختص هذه الدائرة دون غيرها من المحاكم بالنظر إلى " رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بأنهاء خدماتهم أو توقيع جزاءات تأديبية عليهم ، يستثنى من ذلك انهاء الخدمة بقرار من مجلس الوزراء " (2) إلا ان المادة (1) من قانون رقم 14 لسنة 1973 تؤكد على إنشاء محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح". (3) حيث أعطت هذه المادة للمحكمة القوه في بحث مدى تطابق اللوائح مع نصوص الدستور وعدم مخالفتها ، اي مراقبة دستورية اللوائح دون مشروعيتها ، غير أن المشرع قد عاد وأشار في المادة (6) من قانون المحكمة الدستورية على اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على مشروعية اللائحة ايضاً حيث جاء فيها " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم مشروعية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية لمخالفتها لقانون نافذ ، وجب على السلطات المختصة ان تبادر إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفات ، وتسوية أثارها بالنسبة للماضي ". وقد ثار جدلاً واسعاً بشأن مراقبة المحكمة الدستورية لقرارات رئيس مجلس الوزراء ، حيث يلاحظ ان نص المادة (169) من الدستور الكويتي لسنة 1962 قد منح هذا الحق لمحكمة القضاء الإداري ، بينما ذهب نص المادة (6) من قانون المحكمة الدستورية الكويتي إلى اعطاء هذا الحق إلى المحكمة الدستورية ، حيث نص على أن القرارات التي تصدر من رئيس مجلس الوزراء سواء كانت قرارات تنظيمية أم فردية فأنها تخضع لرقابة المحكمة الدستورية ، فإذا كان هذا الامر مقبول قبل صدور قانون محكمة القضاء الإداري التي تعد صاحبة الاختصاص الاصيل في الرقابة على اعمال وقرارات رئيس مجلس الوزراء ، لذا

(1) :- المادة (169) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(2) :- المادة (1) من مرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 بشأن دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية .

(3) :- المادة (1) من قانون رقم 14 لسنة 1973 الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية الكويتية

فالسؤال الذي قد يطرح هنا هل تمتلك المحكمة القضاء الدستوري حق الرقابة على هذه القرارات؟ بعد صدور القانون الخاص بمحكمة القضاء الإداري لقد أوضحت المحكمة الدستورية أن للمحكمة حق الرقابة على قرارات على أعمال الحكومة من قبلها بقولها: " إن رقابة دستورية التشريعات تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على احكامه باعتبار أن نصوصه تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات على أساس سيادة الدستور وسموه على سائر القوانين ، وهذه الغاية لا تتحقق إلا إذا امتدت رقابة المحكمة الدستورية على كافة التشريعات الاصلية منها أو الفرعية كاللوائح ، لان شروطها على احكام الدستور قائمة بالنسبة اليها ، كما هي قائمة بالنسبة للتشريعات العادية ، إذ ان الأمر في كل الحالات يتصل بمدى موافقة التشريع أيًا كانت درجته لأحكام الدستور سواء أكان ذلك في مجال علاقته بالقانون ، أم مجال علاقته بالدولة (1)

لذا نستنتج مما سبق أن المحكمة الدستورية الكويتية يكون لها اختصاص الرقابة على كافة القرارات التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية ، وعليه فإذا ما وجدت المحكمة أن حكومة تصريف الأمور اليومية قد تجاوزت اختصاصاتها الممنوحة لها فأنها تستطيع الغاء القرار حال تجاوز الحكومة لهذه الاختصاصات .

بينما كان موقف الدستور المغربي لسنة 2011 من خضوع القرارات التي تصدرها حكومة تصريف الأمور اليومية لرقابة المحكمة الدستورية فقد جاء فيه " تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة إليها بفصول الدستور وبأحكام القوانين التنظيمية ، وتبت بالإضافة إلى ذلك في صحة انتخاب اعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء " (2)

كما أوضح الفصل (133) من الدستور المغربي لسنة 2011 بأن إحدى اختصاصات المحكمة الدستورية النظر في الدفع التي تقدم والمتعلقة بعدم دستورية قانون ، وبالتالي في حال ما إذا قامت حكومة تصريف الأمور اليومية بتجاوز اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب الدستور والنظام الداخلي لمجلس الوزراء المغربي فأنها في هذه الحالة سوف

(1) - مشاري عايض حمود المطيري ، حق اللجوء المباشر إلى المحكمة الدستورية الكويتية بعد صدور قانون 2014/109 ، مجلة جامعة العلوم التطبيقية ، مملكة البحرين ، المجلد 3، العدد 2، 2019 . ص 10 .

(2) - الفصل (132) من الدستور المغربي لسنة 2011.

تخضع لرقابة المجلس الدستوري ، لما فيه من مساس بحقوق الافراد وحررياتهم وذلك عن طريق طعن يقدم إلى المجلس الدستوري لمن له مصلحة في ذلك . (1)

ثانياً:- رقابة المحكمة الاتحادية العليا على حكومة تصريف الأمور اليومية

أشار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بخصوص مراقبة المحكمة الاتحادية العليا لأعمال وقرارات التي تصدرها حكومة تصريف الأمور اليومية ، حيث يلاحظ في حال ما إذا صدر قرار من الحكومة خلال مدة تصريف الأمور اليومية سواء أكان بصورة قرار (فردي أو انظمة أو تعليمات) ، وتضمن هذا القرار مخالفة للدستور ومخالفة للاختصاصاتها بشكل مباشر أو غير مباشر ، فلكل صاحب مصلحة الحق في اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا بغية الغائة وفق أحكام المادة (4/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 ، وهذا ما نصت عليه دستور 2005 إذ جاء فيه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ثالثاً - الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، ويكفل كل من مجلس الوزراء ، وذوي الشأن من الافراد أو غيرهم ، حق الطعن المباشر لدى المحكمة ... " (2).

عبر نص المادة الصريح الذي منح للمحكمة الاتحادية الحق في مراقبة الاعمال والقرارات التي تصدر من رئيس مجلس الوزراء في ظل الظروف العادية ، أو عبر مدة تولي حكومة تصريف الأمور اليومية ، أي ان النص جاء مطلقاً دون تقييد و دون تحديد من هي الحكومة التي تخضع للرقابة الدائمة أم الموقته (حكومة تصريف الأمور اليومية) ، ونرى بهذا الصدد أن موقف المشرع الدستوري لم يكن موفق في منح هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية ، حيث كان من الاولى على المشرع ان يكون هذا الاختصاص خاضع لرقابة القضاء الإداري دون غيره ، من أجل ان لا تشغل المحكمة نفسها بمثل هكذا دعاوى ، لذا نرى من الافضل ان يتم تعديل المادة (93) من دستور العراقي وجعل هذا الاختصاص بنص صريح احدى الاختصاصات الخاضعة لرقابة القضاء الإداري . ولعل ما يؤيد رأينا هذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها ، ومنها

(1) :- الفصل (133) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(2) :- المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

قرار المرقم (23/ اتحادية تميز / 2013) الصادر في (2013 / 2/25) والذي جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن القرار الصادر من محكمة القضاء الإداري بعدد إضبارة (2012/ ق/419) المؤرخ 2012/11/28 قد صدر بأتا بالاستناد إلى البند (ثالثًا) من المادة (6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم (15) لسنة 2010 التي تنص " لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال مدة (30) ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال (15) خمسة عشر يومًا من تاريخ استلامها الطعن ، ويكون قرارها بأتا ، وعليه فأن قرار محكمة القضاء الإداري المشار إليه والمطعون فيه لا يقبل الطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا لذلك قرر رد عريضة الطعن شكلاً ، وتحميل الممييزة رسم التميز وصدر القرار بالاتفاق في 2013/2/25. (1)

والقضاء الإداري بما يملكه من قدرة على الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فهو أكثر فاعلية كجهة رقابية مما تقوم به المحكمة الاتحادية العليا ، إذ يتحقق دائماً من مدى التزام الحكومة لنطاق اختصاصاتها الذي تمارسه في ظل ظروف واقعية أو مادية ، بمعنى ان القضاء يتحقق بدوره ، مما إذا كانت شروط ممارسة هذه الاختصاصات متوافرة بالكامل ، فهو لا يقتصر على التحقق من الوجود المادي للوقائع وانما ليتأكد ايضاً مما إذا كانت هذه الوقائع من طبيعة القرار المتخذ . (2)

أي ان القاضي الإداري يبحث ركن الاختصاص في القرار الإداري الصادر وبالتالي يراقب إذا كان القرار الصادر من حكومة تصريف الأمور اليومية داخل في ضمن اختصاصاتها أم لا ، وفي حال ما إذا كان القرار خارج صلاحيات حكومة تصريف الأمور اليومية فأنها تستطيع الغاء هذا القرار .

(1) :- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (23/ اتحادية / تميز / 2013) في 2013/2/25 ، المنشور في مجلة التشريع والقضاء ، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا ، 2013 ، ص 77-78.

(2) :- د. محمود عاطف البناء ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1978 ، ص 65.

الفرع الثاني

الفصل في الاتهامات الموجهة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية

قد يرتكب رئيس حكومة تصريف الأمور اليومية على حد سواء مع الأفراد فعلاً يعاقب عليه قانون العقوبات أو القوانين العقابية الأخرى . وعملاً بالمبدأ الدستوري التقليدي الذي يذهب إلى المساواة بين كافة المواطنين أمام القانون، فقد أخضعت الدول على اختلاف أنظمتها أعضاء الحكومة لمساءلة القانون عند ارتكابهم فعلاً يعاقب عليه القانون ، ولم تنرد في تطبيق العقوبة المقيدة للحرية ، أو تكون موجهة للذمة المالية أو للحياة متى ثبت ارتكابهم المؤجّب للعقوبة . (1) ومن أجل دراسة هذا الموضوع فأنا سنحاول الاطّاحة به عبر تقسيمه إلى فقرتين الآتيتين :

أولاً:- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى أعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن

أشارت التشريعات المقارنة إلى الفصل في الاتهامات التي قد توجه إلى أعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية نتيجة إلى ما ترتكبه من مخالفات ، ومنها ما أشار بصورة صريحة إلى اختصاص القضاء الدستوري في هذا الفصل ، ومنها من لم يشر بصورة صريحة إلى هذا الاختصاص .

لم ينص القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 على اختصاص المحكمة الدستورية العليا في الفصل في الاتهامات التي قد توجه ضد المستشار الألمانية ، في حال ما إذا ارتكبت فعل يستوجب رفع دعوى ضد المستشار فعند مراجعة النصوص الدستورية بشكل عام نلاحظ أنها قد خلت تماماً على هذا الاختصاص ، أما فيما يتعلق بالنصوص الدستورية وخاصة المادة (92) من الدستور التي قد حددت اختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية نجد أنها لم تأثر إلى هذا الاختصاص . (2) إلا أن الواقع قد شهد خلاف ذلك فقد وجه اتهام من قبل (حزب البديل) ضد المستشار الألمانية في عام 2020 بسبب التصريحات أدلت بها عن

(1) :— ميثم منفي كاظم الحسيني: ثنائية السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011. ص 76 .

(2) :- المادة (92) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 .

انتخابات ولاية ألمانية خلال زيارة لجنوب إفريقيا ، اي بإمكان المحكمة الدستورية العليا الألمانية أن تفصل في مثل هكذا اتهامات سواء أكانت حكومة دائمة أم حكومة تصريف الأمور اليومية .

أشار الدستور الفرنسي لسنة 1958 على وجوب قيام المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء في الاحوال الطبيعية ، ورئيس حكومة تصريف الأمور اليومية في حال ما إذا تم سحب الثقة من المجلس . الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي جاء فيه " إن اعضاء الحكومة مسؤولين جنائياً عن الأعمال التي ترتكب أثناء ممارستهم لمهام وظائفهم والتي تشكل في الوقت الذي ارتكبت فيه جنائية أو جنحة ، وتتولى محاكمتهم محكمة الجمهورية وتنفذ محكمة الجمهورية في وصف الجنائيات و الجنح في تحديد العقوبة ، بما يقرره القانون " . (1)

وعليه في حال ما ارتكب رئيس مجلس الوزراء فعل يعد جنائية أو جنحة فإنه يخضع تحت المساءلة الجنائية ، كما حدد قانون رقم 52 لسنة 1993 الجهات التي المسموح لها بتحريك الدعوى وهي كل من المتضرر من الجريمة والمدعي العام التمييزي ، أما الإجراءات فيلاحظ بأن الدستور الفرنسي قد أوجد نوع جديد من الحصانة لرئيس مجلس الوزراء ، وذلك من خلال تشديد إجراءات الاتهام ، وذلك عبر ما أشارت اليه المادة (1/68) من الدستور التي اشترطت التصويت على الاتهام بواسطة المجلسين يقرار موحد يصدر بتصويت علني ، حيث تحتسب الاغلبية بالنسبة لجميع اعضاء كل مجلس ، ويدخل في عددهم الاعضاء الحاصلون على الاجازات والمحرومين من ممارسة حقوق العضوية لأي سبب كان كما يدخل في تعدادهم الاعضاء البرلمانيون الذين اختيروا في عضوية المحكمة العليا . (2)

الإ أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أضاف شرط الذي عدّه مهمه من اجل تحريك مسؤولية رئيس مجلس الوزراء جنائياً ، وهو أن يوقع على طلب الاتهام عشر

(1) :- المادة (1/68) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) :- د. نقولا ميشال فنوش ، مسؤولية الوزير واصول محاكمة ، ط2، دار العلم الملايين ، 2001 ، ص79.

نواب على الأقل ، ويصار إلى اختيار لجنة مكونة من خمسة عشر عضواً تتولى دراسة الطلب الذي يقدمه الأعضاء (1).

نستخلص مما تقدم من موقف المشرع الفرنسي نتيجة مفادها أن الدستور الفرنسي نظم حالة المسؤولية الجنائية التي قد تقع من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية في حال ما ارتكب فعل يعد جنائية أو جنحة كما وصفها الدستور الفرنسي ، لذا فإن هذا النص يطبق على رئيس مجلس الوزراء سواء أكانت له صلاحيات مطلقة أم مقيدة كما في حالة حكومة تصريف الأمور اليومية ، أي في حال ما تم اثبات المسؤولية بحال على الجهة التي خصها الدستور وهي المحكمة الجمهورية .

ومن التشريعات العربية التي نصت على وجوب محاكمة رئيس مجلس الوزراء ذات الصلاحيات الكاملة أو خلال فترة تصريف الأمور اليومية الدستور الكويتي لسنة 1962 الذي جاء فيه " يحدد قانون خاص الجرائم التي تقع من الوزراء في تأدية أعمال ووظائفهم ، ويبين إجراءات اتهامهم ومحاكمتهم والجهة المختصة بهذه المحاكمة ، وذلك عبر تطبيق القوانين الأخرى بشأن ما يقع منهم من أفعال أو جرائم عادية ، وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية مدنيه " . (2)

حيث نصت المادة (1) من قانون رقم (88) لسنة 1995 الكويتي في شأن محاكمة الوزراء على أن "تسري احكام هذا القانون على كل وزير عضوا في مجلس الوزراء في شأن ما يقع منه من جرائم ورد النص عليها في المادة الثانية من هذا القانون حتى ولو ترك الوزير وظيفته بعد وقوع الجريمة لأي سبب ، سواء بصورة نهائية أم بتولييه مهام وزارة اخرى او كان وقت وقوع الجريمة وزيرا بالإنابة فيها" (3).

أن المعني بالمحاكمة هو كل وزير عضو في مجلس الوزراء ، حتى لو ترك وظيفة بعد وقوع الجريمة لأي سبب ، سواء بصورة نهائية أو بتولية مهامًا وزارية أخرى ، أو كان وقت وقوع الجريمة وزيرًا بالإنابة فيها ، وعليه فإن المعنيين على درجة وزير لا يطبق

(1) - ميثم منفي كاظم الحسيني ، مصدر سابق ، ص 205.

(2) - المادة (132) من الدستور الكويتي لسنة 1962

(3) - قانون رقم (88) لسنة 1995 في شأن محاكمة الوزراء (88 / 1995).

عليهم قانون محاكمة الوزراء ، لكن المادة المشار إليها لم تشملهم في نطاق تطبيق القانون ، وذلك لانهم ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء . (1)

تتولى محاكمة الوزير ، محكمة خاصة تشكل من خمسة من المستشارين الكويتيين بمحاكمة الاستئناف دون غيرهم ، تختارهم الجمعية العامة للمحكمة لمدة سنتين ، كما تختار اثنين آخرين كعضوين احتياطيين لإكمال تشكيل المحكمة في حالة غياب احد الاعضاء الاصليين او قيام مانع لديه وتختص هذه المحكمة وحدها بمحاكمة الوزراء واي فاعلين آخرين او شركاء ، عما يرتكبونه من جرائم ورد النص عليها في المادة الثانية من هذا القانون ، والجرائم المرتبطة بها ارتباطا لا يقبل التجزئة . لا يجوز ان يكون عضوا في المحكمة ، من اشترك في عضوية لجنة التحقيق المشار إليها في المادة الثالثة من هذا القانون . (2)

أما في ما يتعلق بموقف المشرع المغربي في دستور 2011 فنجد انه لم يدرس مسالة الفصل في الاتهامات التي قد توجه لأعضاء الحكومة في حال ما إذا ارتكب احد اعضائها فعل يشكل جريمة يعاقب عليها القانون ، في حين نجد أن دستور المغرب لسنة 1996 قد تناول هذا الموضوع حيث جاء فيه " أعضاء الحكومة مسؤولون جنائياً عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم " . (3)

كما يلاحظ انه منح حق توجيه مثل هكذا اتهامات إلى المجلس التشريعي (مجلس النواب) ، الذي يستطيع احالة الموضوع إلى المحكمة العليا . (4) إن توجيه الاتهام يجب ان يكون موقع على الاقل من ربع أعضاء المجلس الذي يقدم إليه أولاً هذا الاتهام ، على أن تتم مناقشة الاتهام بالتتابع على أن قرار الموافقة على توجيه الاتهام للأعضاء الحكومة يجب أن يكون عن طريق التصويت السري ، على أن تتوفر الاغلبية المطلوبة لمثل هكذا اجراء ، حيث يلاحظ ان الدستور قد نص على ان تكون الاغلبية هي ثلثي الاعضاء الذين يتألف

(1) :- م . أحمد عبدالله المطوع ، ماهي محكمة الوزراء . وكيف تعمل ؟ ، مقالة منشورة على الشبكة المعلوماتية تاريخ الزيارة 2021/6/27 على الرابط أدناه :

<https://manshoor.com/politics-and-economics/kuwait-ministerial-court>

(2) :- المادة (8) من قانون رقم (88) لسنة 1995 في شان محاكمة الوزراء (1995/88) .

(3) : الفصل (88) من الدستور المغربي لسنة 1996 .

(4) :- الفصل (89) من الدستور المغربي لسنة 1996 .

منهم المجلس باستثناء الأعضاء الذين يعهد إليهم بالمشاركة في المتابعة أو التحقيق أو الحكم . (1)

كما أشار الدستور إلى وجوب صدور قانون تنظيمي ينظم مسألة محاكمة أعضاء الحكومة في حال ما ارتكب احد اعضائها ما يعد جنائية أو جنحة ، وبالفعل قد تم اصدار هذا القانون سنة (2008) الذي نظم مسألة محاكمة أعضاء الحكومة ، حيث نصت المادة (1) منه على اختصاص المحكمة العليا طبقاً لما نص عليه الفصل (88 — 89) من الدستور ، على محاكمة أعضاء الحكومة عما يرتكبونه من جنایات وجنح اثناء تأدية مهامهم الموكلة اليهم بموجب الدستور . (2)

ثانياً:- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع العراقي

بينما كان موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من موضوع مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لم يعالج بشكل الذي يتناسب وأهمية المهام الملقاة على عاتقها وتعدد المهام والاختصاصات الممنوحة لهم ، إذ اقتصر فقط على الإشارة إلى المسؤولية المشتركة والتضامنية .

الإ انه بالرجوع إلى نص المادة (93/سادساً) من دستور سنة 2005 حيث نصت على أن "الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء . وينظم ذلك بقانون ((إذ أن مسألة رئيس الجمهورية أو اتهامه تكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب كما أنه يُعفى من منصبه بالكيفية المذكورة , إذا تمت أدانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحنث في اليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى وحسب ما نصت عليه المادة (61/سادساً/ب) من الدستور وبما أن المادة (138/ أولاً) من الدستور قضت بأن يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير رئيس الجمهورية وإنما وردَ في الدستور على أن يعاد العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقه لنفاذ الدستور . لذلك فأن الاحكام التي تنطبق بحق رئيس الجمهورية تُطبّق على نائبيه ، إي أن المحكمة الاتحادية العليا تختص أيضاً بالفصل بالاتهامات الموجهة

(1) :- الفصل (90) من الدستور المغربي لسنة 1996 .

(2) :- القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة العليا المختصة في محاكمة الوزراء رقم 24.07 لسنة 2008.

إيهما وكذلك تختص بالفصل بالاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء وتفصل أيضاً بالاتهامات الموجهة إلى نواب رئيس مجلس الوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الهيئات المستقلة ولو أن الدستور لم ينص على ذلك إلا أنهم لا يقلون عن الوزير درجة في السلم الإداري للدولة⁽¹⁾.

ويلاحظ أن المشرع الدستوري أحال تنظيم هذا الاختصاص الجزائي للمحكمة الاتحادية العليا لقانون ينظمه إلا أن هذا القانون لم يصدر لحد الآن ومما لاشك فيه أن هذه المحكمة ستطبق القواعد الاجرائية الجزائية المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل .

وقد ذهب البعض⁽²⁾ إلى أن صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا بالإدانة وفق المادة (93/سادساً) من الدستور والذي يترتب عليها الاعفاء من المنصب لا ينتج أثره القانوني إلا بالمصادقة عليه من قبل مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة إستناداً لإحكام المادة (61/سادساً/ب) من الدستور وأن هذا يتقاطع مع نص المادة (94 / من الدستور والتي تنص على أن ((قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة)) وأن لم تحصل الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب فقرار المحكمة الاتحادية العليا يفقد أثره القانوني بالإلزام وهذا يخل باستقلالية القضاء والمحكمة الاتحادية العليا وقراراتها وعليه دعا هذا الاتجاه إلى حذف عبارة (بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب)) الواردة في الفقرة (ب/سادساً من المادة 61) من الدستور ليتوافق مع إلزامية قرارات المحكمة الاتحادية العليا⁽³⁾ .

وإزاء ذلك يؤكد البعض إلى ان الدستور قد استثنى مما تقدم، المادة (93/سادساً) من الدستور والتي جعلت المحكمة الاتحادية العليا مختصة في الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء. و عن طريق بحث النص الدستوري وجد بانه قد حدد

(1) : د.غازي فيصل مهدي ، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية ، موسوعة الثقافة القانونية ، الطبعة الأولى، بغداد، 2008، ص40 .

(2) : مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالأحكام والقرارات دار الضياء للطباعة ، ط1، النجف 2007، ص 132 ..

(3) : د.غازي فيصل مهدي ، الدستور العراقي الدائم أفكار وأطروحات المركز المستقل للدراسات والبحوث 2005 نشر على الموقع <http://www.mcsr.net>

صراحة مسألة الفصل في الاتهامات والتي ساوى فيها بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عندما أناط الاختصاص بالمحكمة الاتحادية العليا⁽²⁾. وازاء خلو التنظيم الدستوري للمسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء نقترح على المشرع الدستوري اضافة مادة الى الدستور تنظم المسؤولية الجنائية بدءاً من مرحلة الاتهام ومرحلة التحقيق والمحاكمة اضافة الى بيان العقوبة الواجبة التطبيق .

يرى الباحث انه لا بد من اضافة نص الى الدستور ينظم المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء , وان تكون صيغة النص كالآتي (1- رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون جنائياً عن الافعال التي ترتكب اثناء ممارستهم لمهام وظائفهم والتي تشكل في الوقت الذي ارتكبت فيه جناية او جنحة 2- تنظم بقانون اجراءات الاتهام والتحقيق والمحاكمة وبيان العقوبة واجبة التطبيق).

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على حكومة تصريف الأمور اليومية

يمارس القضاء الإداري الرقابة على قرارات ، التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية ، لكي يتأكد من مدى مشروعية القرارات الإدارية ، فقد يكون معاب بأحدى عيوب التي تصيب عناصر القرار الإداري والتي تتمثل بـ(الاختصاص ، الشكل ، السبب ، المحل ، الغاية) لذا فإن اوجه الالغاء قد توجه إلى القرار الإداري إذا كان مشوباً بأحدى العيوب و خاصة ركن الاختصاص في القرار الإداري ، لذا فعند ممارسة حكومة تصريف الأمور اليومية اختصاصاتها من أجل تسير الأمور اليومية فانها تخضع لرقابة القضاء الإداري شأنه في ذلك شأن الحكومة ذات الاختصاص الكامل . ومن اجل معرفة دور القضاء الإداري في ممارسة لرقابة حكومة تصريف الأمور اليومية ، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الاول (رقابة القضاء الاداري في مسائل الوظيفة العامة) ، أما الفرع الثاني سنخصصه إلى (رقابة القضاء الاداري في غير مسائل الوظيفة العامة) .

(1)-. مكي ناجي ، مصدر سابق ، ص 129

الفرع الاول

رقابة القضاء الإداري في مسائل الوظيفة العامة

قبل التطرق إلى موقف القضاء الإداري من التصرفات التي تقوم بها حكومة تصريف ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري ، علينا أولاً معرفة ما المقصود بالمنصب العليا ، ومن هي الجهة صاحبة الاختصاص في اقتراح التعيين في مثل هكذا مناصب وهل تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية أن توصي بتعيين أشخاص محددين من أجل شغل منصب ما ، وكذلك لا بد لنا من معرفة هل¹ تخضع القرارات التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية فيما يتعلق بالتعيين والاعفاء لرقابة القضاء الإداري . لذا سنقسم هذا الفرع إلى فقرتين نتناول في الفقرة الأولى (تعريف تعيين في المناصب العليا والجهة صاحبة الحق في التوصية بالتعيين) ، أما الفقرة الثانية فنخصصها إلى (الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأمور اليومية في تعيين والاعفاء من المناصب العليا).

أولاً:- مفهوم التوصية بتعيين شاغلي المناصب العليا

إن المبدأ العام الذي سارت عليه غالبية الأنظمة الدستورية والتشريعات المقارنة هو عدم أيراد أي تعريف لمصطلح شاغلي المناصب العليا في الدولة ، مكتفية فقط بالإشارة إلى تعيينها والجهة المختصة بإصدار قرارات تعيين شاغلي المناصب العليا في الدولة ، إذ يتم اختيار هؤلاء الموظفين لشعورهم بمصالح الدولة فهم يمارسون مسؤوليات عليا في الدولة.

1:- مفهوم التعيين في المناصب العليا في التشريع المقارن

نصت دساتير الدول المقارنة على مصطلح التعيين في المناصب العليا حيث اعطت هذا الاختصاص إلى رئيس مجلس الوزراء بعد اخذ موافقه جهة ما حددها الدستور ولعل من من التشريعات الاجنبية التي أشارت إلى التعيين في المناصب العليا القانون الاساسي الماني لسنة 1949 حيث كانت تطلب من الموظفين إداء قسم الولاء لنظام الحكم فيها ، وكان خضوع الموظف للحزب خضوعاً تاماً ، إذ لم يكن يتم التعيين اي موظف في المناصب العليا في الدولة النازية مالم يكن من كبار اعضاء الحزب النازي ، أو من

المؤيدين . (1) لهذا النظام وسياساته ، وقد تعثرت ألمانيا الحديثة سنة 1945 ، أي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وانهيار الحكم النازي ، حيث أرادت أن تعيد بناء جهازها الإداري ، وقد أشار القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل إلى الناصب العليا حيث جاء فيه "تشغل الوظائف في الدوائر الاتحادية العليا ، يتم استقطاب موظفين من كافة الولايات الاتحادية بشكل متكافئ نسبياً" . (2) . كما حدد القانون الأساسي الألماني الجهة المختصة بتعيين بعض الموظفين المهمين حيث جاء فيه " يعين الرئيس الاتحادي القضاة وموظفي الخدمة العامة بالاتحاد والضباط الصف بالقوات المسلحة ، ويعفيهم من مناصبهم ما لم ينص القانون على غير ذلك) . (3) أي جعلت هذه المادة حق التعيين في مثل هكذا مناصب بيد الرئيس الاتحادي ، كما نص على اختصاص الرئيس بتعيين الوزراء الاتحاديين حيث جاء فيه " يعين الرئيس الاتحادي الوزراء الاتحاديين ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح المستشار الألماني" . (4) وأيضاً ما جاء في نص المادة " يعين المستشار الألماني أحد الوزراء الاتحاديين نائباً له" . (5)

بينما نص دستور الفرنسي لسنة 1958 التي جعلت تعيينهم بقرار صادر من رئيس الجمهورية أو بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، وهذا ما نص عليه الدستور الفرنسي على أن " يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم مداولة فيها في مجلس الوزراء وهو يعين في وظائف الدولة المدنية والعسكرية . يكون تعيين مستشار الدولة وكبير المستشارين بوسام " اللجيون دوتير" ...، والسفراء والمندوبين فوق العادة ومستشاري ديوان المحاسبة والمديرين وممثلي الحكومة في أقاليم ما وراء البحار وكبار الضباط ومديري الجامعات العالمية (الأكاديميات) ، ومديري الإدارات المركزية بقرار من مجلس الوزراء ، وتحدد بقانون أساسي الوظائف الأخرى التي يكون التعيين فيها بقرار من مجلس

(1) :- د. محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1973 ، ص 132 .

(2) :- المادة (1/36) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل .

(3) :- المادة (1/60) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949

(4) :- المادة (1/64) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 .

(5) :- المادة (1/69) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 .

الوزراء ، وكذلك الشروط التي بمقتضاها يمكن ان يفوض رئيس الجمهورية غيرة في ممارسة سلطة التعيين بأسمة " . (1)

التشريعات العربية التي حددت الجهة التي تملك حق إصدار أمر التعيين في المناصب العليا الدستور الكويتي لسنة 1968 الذي منح هذا الاختصاص إلى أمير الدولة حيث جاء فيه " يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ، ويعزلهم وفقاً للقانون ، ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه " . (2)

بينما موقف الدستور المغربي لسنة 2011 الذي جعل اختصاص تعيين في مثل هكذا مناصب لرئيس الوزراء بعد التداول المجلس الوزاري التعيين باقتراح من رئيس الحكومة ومبادرة من الوزير المعني. (3) إلا ان القانون التنظيمي المغربي رقم (065.13) المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها قد أشار إلى سحب هذا الاختصاص من رئيس مجلس الوزراء فيما إذا كانت حكومة تصريف الأمور اليومية . (4)

2:- مفهوم التعيين في المناصب العليا في التشريع العراقي

نصت المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الفقرة الخامسة ، التي خصت مجلس الوزراء بالتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الاجهزة الأمنية الأخرى ، وينبغي الإشارة إلى مجلس النواب هو صاحب الكلمة النهائية في هذا التعيين ، إذا يحق له الموافقة على الاشخاص المرشحين لإشغال تلك المناصب أو رفضهم . (5)

كما أشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على أن " يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجبها . سابعاً : التوصية إلى مجلس النواب

(1) :- المادة (13) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) :- المادة (73) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(3) :- الفصلين (92 /49) من الدستور المغربي لسنة 2012 .

(4) :- المادة (37) :— ينظر إلى القانون التنظيمي رقم (065.13) يتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها ، عدد 6348 ، 2015 .

(5) :- المادة (5/80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية على وفق احكام الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بمواجهة". (1)

وفي هذا الصدد فقد أقتصر دور رئيس مجلس الوزراء في العراق على التوصية إلى مجلس النواب في من يعين في المناصب العليا في الدولة ، للبت في صلاحية هذا الشخص من عدمه لإشغال احدى المناصب ، إذ تبقى القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء قاصرة على التوصية أو ترشيح أشخاص ، والكلمة النهائية تكون بيد مجلس النواب . (2)

والملاحظ أن الدستور العراقي لم يشر للجهة المختصة بإقالة أصحاب هذه المناصب ، ولا يمكن القول بتحويل هذه الصلاحية لمجلس النواب قياساً على السلطة المختصة بالتعيين على أساس ان من يملك التعيين يملك العزل ، لان ذلك يعد بمثابة اضافة نص للدستور أو تحويل صلاحية لسلطة أو أكثر من دون سند دستوري . (3)

لذا في ظل الظروف العادية يستطيع رئيس مجلس الوزراء التوصية إلى مجلس النواب بتعيين اشخاص محددین لتولي منصب ما في الدولة ، أو أن يكون رئيس مجلس الوزراء بقاءه في منصبه من أجل تصريف الأمور اليومية على أثر سحب الثقة من المجلس ، وبالتالي هل يستطيع رئيس حكومة تصريف الأمور اليومية أن يقدم توصيات إلى مجلس النواب لتعيين شخص في منصب ما ؟ لم ينظم الدستوري العراقي هذه الحالة ، إلا انه بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي أشار إلى الاختصاصات التي تخرج عن نطاق حكومة تصريف الأمور اليومية ولعل احدى هذه الاختصاصات هي فيما يتعلق بالتعيين والاعفاء في المناصب العليا ، حيث جاء فيه " لا يدخل من ضمن الأعمال التي

(1) — المادة (2/ تاسعاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 الصادر بقرار مجلس الوزراء المرقم (83) لسنة 2019.

(2) - د . عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، ط2، زين الحوقية ، لبنان ، 2011، ص 184.

(3) — د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤولية الدستورية في الدساتير العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ط1، 2012، ص160-161.

تقوم بها حكومة تصريف الأمور اليومية التعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء منها". (1)

ثانياً: الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأمور اليومية في التعيين والاعفاء من المناصب العليا

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية ، والذي يقصد به سيادة حكم القانون أي احترام القواعد القانونية ، وذلك من جانب كافة السلطات العامة تستوي في ذلك سلطة التشريع ، وسلطة القضاء ، وكذلك سلطة التنفيذ بفرعها الاعلى المتمثل في الحكومة وفرعها الادنى المتمثل في الادارة العامة . (2)

وتعتبر السلطة التنفيذية أكثر سلطات الدولة الثلاث خطراً على الحريات العامة ومن ثم كان لابد من ايجاد نوع من الرقابة على أعمال رئيس مجلس الوزراء ، ذلك أن مبدأ المشروعية يقتضي ان تكون كافة التصرفات التي تقوم بها حكومة تصريف الأمور اليومية في حدود القانون بمدلوله العام . (3)

لا يكفي ان يكون قرار رئيس مجلس الوزراء جائزاً قانوناً او انه قد صدر بناء على اسباب جديّة ، انما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الوسيلة الملائمة للتدخل ، فيجب ان لا تلجأ الى استخدام وسائل قاسية او لا تتلائم مع خطورة الظروف التي صدر فيها.

ومن الضروري ان نبين ان سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على اعمال رئيس مجلس الوزراء فالأصل هو استقلال رئيس مجلس الوزراء في تقدير ملائمة قراراتها ، لكن بالنظر لخطورة القرارات على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملائمة . (4) لذا فإن رقابة القضاء الإداري بهذا الخصوص تتعلق بالقرارات الإدارية التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية فيما يخص مسائل التعيين والاعفاء من المناصب العليا في الدولة ، لذا فإن جميع القرارات التي

(1) :- المادة (42/ ثانيًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019.

(2) :- د. بكر القباني ، د. محمود عاطف البناء ، الرقابة القضائية لاعمال الإدارة ، المجلد 1، دار الثقافة العربية ، ط1، 1970، ص35.

(3) :- مباركي براهيم ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص1.

(4) :- د. محمود أبو السعود حبيب ، القانون الاداري ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة، 1999، ص386.

تصدرها الحكومة يمكن الطعن بها أمام محاكم قضاء الموظفين ، هذا وتختص محاكم قضاء الموظفين التي حلت محل مجلس الانضباط العام وفقاً لقانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 بالنظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ، كما تتولى ايضاً النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، بمعنى أن هذه المحاكم تمارس ذات الاختصاص الذي يمارسه مجلس الانضباط العام وذلك في مجال القضاء الإداري المتعلق بشؤون الموظفين سواء أكان في مجال انضباطهم أم حقوق خدمتهم. (1) إن رقابة محاكم قضاء الموظفين على قرارات التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية فيما يخص القرارات التي تتعلق بالعقوبات الانضباطية التي تتجاوز صلاحية حكومة تصريف الأمور اليومية ، حيث نصت على ذلك المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل . (2) حيث انه اذا قرر رئيس حكومة تصريف الأمور اليومية فرض عقوبة ما على من هو مدير عام أو بدرجته أو من اصحاب الدرجات الخاصة يكون له حق الطعن في هذا القرار أمام محاكم قضاء الموظفين ، وهذا القرار الاخير يكون خاضعاً للطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا . (3)

(1) :- أيمن الصافي ، مصدر سابق ، ص 326.

(2) :- نصت المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 على أن (أولاً/ مع مراعاة احكام المادة 10 من هذا القانون ، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الأنداز أو قطع الراتب الذي يشغل وظيفة مدير فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف احكام هذا القانون

ثانياً/ إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أن الموظف المشمول باحكام الفقرة (اولاً) من هذه المادة قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة اشد مما هو مخول به فعليه أن يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون .

ثالثاً / للموظف المشمول باحكام هذه المادة الطعن في العقوبات التي تفرض عليه بموجب البندين (اولاً) و (ثانياً) من هذه المادة ، وفقاً لأحكام المادة (15) من هذا القانون).

(3) :- المادة (2/ رابعاً / ج 1—) من قانون رقم (17) لسنة 2013 من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1969 .

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري في غير مسائل الوظيفة العامة

يتولى القضاء الإداري مهمة الرقابة من خلال فحص القرارات الصادرة من حكومة تصريف الأمور اليومية للتأكد من عدم تجاوزها لنطاق اختصاصاتها في تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف واقعية أو مادية معينة ، بمعنى ان القضاء يتحقق بدورة مما إذا كانت شروط ممارسة هذه الاختصاصات متوافرة بالكامل ، فهذا لا يقتصر على التحقق من الوجود المادي للوقائع وانما ليتأكد أيضاً مما إذا كانت هذه القرارات ضمن نطاق اختصاصها في تصريف الأمور اليومية .⁽¹⁾ إن التغيير الذي يطرأ على حكومة عندما تكون حكومة تصريف الأمور اليومية نجد اثر هذا التغيير يكمن في اركان القرار الإداري ، ولاسيما ركن الاختصاص ، أي ان المنازعات الادارية التي توجه ضد حكومة تصريف الأمور اليومية تتعلق بركن الاختصاص ، وهنا يأتي دور القاضي الإداري في البحث عن مدى التزام الحكومة بنطاق تصريف الأمور اليومية⁽²⁾ إن الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأمور اليومية لا تقتصر على تصرفاتها الإيجابية ، بل تراقب كذلك امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية في إصدار القرارات التي يحتم عليها القانون القيام بها ، فقد يؤثر امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية عن أداء واجباتها واحكامها عن اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة ظروف معينة تمر بها الدولة . وهذا سندرسه في هذه الفقرة :

أولاً:- رقابة القضاء الإداري على حكومة تصريف الأمور اليومية في إصدار القرارات اللازمة في غير مسائل التعيين والاعفاء في التشريع المقارن

(1) :- د محمود عاطف البناء ، مصدر سابق ، ص 65.

(2) :- يقصد بركن الاختصاص " الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما أو القيام بعمل من الاعمال القانونية " ينظر إلى د. ناصر الزبيدي ، سحب والغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت ، ط1 ، جامعة الكويت ، 1983 ، ص 182.

من التشريعات الاجنبية التي تناولت موضوع الرقابة على حكومة تصريف الأمور اليومية القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 فيما يصدر منها من قرارات سلبية في إصدار القرارات التي يتوجب عليها إصدارها كما في حالتي (الرفض أو الامتناع)¹.

استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن مهمة الوزارة المستقلة تنحصر في تصريف الأمور الجارية والمستعجلة دون أن تتجاوز قراراتها هذا الحد لضمان عدم إعتداء الوزارة المستقلة على اختصاص الوزارة الجديدة (2).

الإ انه قد تمتنع حكومة تصريف الأمور اليومية عن اتخاذ قرار واجب عليها اتخاذه طبقاً لنص تشريعي ، وفي المقابل فإذا كان القانون يترك للإدارة الخيار في اتخاذ القرار وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية فإننا لا نكون حينئذ أمام قرار إداري سلبي . (3)

ويتحقق الامتناع أيضاً في حال عدم صدور القوانين أو المراسيم ، فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي أن ألغى قرار رئيس الوزراء السلبي من عدم سن القوانين المنصوص عليها في المادة 75 من القانون الصادر بتاريخ 2002/03/04 المتعلق بمهنة مجبري العظام كما ألغى المجلس المذكور القرار السلبي لمجلس الوزراء الفرنسي بالامتناع عن إصدار مرسوم طبقاً للمادة 21 من القانون الصادر بتاريخ 2005/08/02 اتي نصت على أن الأشخاص غير المدرجين في سجل الشركات يسمح لهم بالاشتراك في المبيعات الشخصية في الحرف الصغيرة والمتوسطة طبقاً لقرار من مجلس الوزراء وقرر مجلس الدولة أنه بالنظر إلى أن الحكومة لديها التزام باتخاذ المرسوم المنصوص عليه في المادة 21 من القانون المذكور في مدة زمنية معقولة وأن الظروف التي استشهد بها الوزير ليس من شأنها أن تعفي الحكومة من هذا الالتزام.

1:- مقال منشور على الموقع الإلكتروني ، تاريخ الزيارة 2021/9/9 على الرابط التالي :

<https://www.infomigrants.net/ar/post/29001>

(2) : د . عبد الغني بسيوني عبد الله – القضاء الإداري – ط3 – شركة الجلال للطباعة – الاسكندرية – 2006 – ص590

(3) : — سلطان منيع الله خضر العتيبي ، القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 2013، ص 34.

بل تراقب كذلك امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية عن إداء واجبها في تصريف الأمور اليومية التي يحتم عليها القانون القيام بها ، فقد تؤثر الوزارة السلامة من المسؤولية الشخصية بالامتناع عن إداء واجباتها واحجامها عن اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة ظروف معينة قد تمر بها البلاد كما في حالة حل مجلس النواب وكذلك حالة سحب الثقة من الحكومة ، أن امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية لا يخرج عن كونه امتناع جهة الإدارة عن اصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون . أو هو " القرار الذي لا يتضمن القيام بأي إجراء تنفيذي فهو ينفذ بنفسه وينتج أثارة عند صدوره في الحال " . سواء باعتبار ذلك امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية اخلاً بواجبها المقرر دستورياً وقانونياً أو باعتبارها من قبل القرارات الادارية السلبية .⁽¹⁾ فهي قطعاً خاضعة لرقابة القضاء الإداري

وإذا كان المشرع الفرنسي قد اشترط مرور أجل أربعة اشهر حتى يتحقق امتناع الإدارة ويصبح تصرفها يندرج ضمن القرار السلبي فإن الوضع يختلف في كل الكويت واعتبر القضاء أن الامتناع يتحقق حتى لو لم يحدد المشرع مدة معينة بذلك⁽²⁾

بينما عدّ القضاء الإداري الكويتي أن رفض حكومة تصريف الأمور اليومية القيام بالأعمال الموكلة اليها عبر هذه المدة اخلال ويوجب المسؤولية على عاتق الحكومة تصريف الأمور اليومية حيث جاء في قانون رقم (20) لسنة 1981 الخاص بنشاء دائرة محكمة الكلية للنظر في المنازعات الإدارية : " يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض

(1) : يقصد بالقرار السلبي امتناع الإدارة او رفضها اصدار قرار يتعين عليها اصداره وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها وبذلك فإن القرار السلبي تكون فيه الإدارة ملزمة قانوناً بأصداره ولكن الإدارة تمتنع عن اصداره فعندما يوجب القانون على جهة الإدارة اتخاذ قرار معين وتمتنع الجهة المختصة عن اصداره فإن ذلك يشكل قراراً سلبياً لأن القانون او النظام قد اوجب على الإدارة اتخاذ قرار معين ولم تستجب، وقد تمنح الإدارة سلطة تقديرية بأصدار قرار ما وتمتنع عن اصدار ذلك القرار أي ان سلطتها تقديرية هنا. ينظر إلى سرمد رياض عبد الهادي ، الغاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، 2005 ، ص 24 .

(2) : د. عادل الطبطبائي ، أ. سعد الشتيوي العنزي ، الرقابة القضائية على القرار السلبي والمنشور ، بمجلة القضاء الإداري ، العدد 1 ، السنة الأولى، 2012، ص 24 .

السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" (1).

أي أن في حال امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية عن إصدار القرارات الواجب عليها القيام بها فإنها في هذه الحالة تكون مسؤولة أمام القضاء الإداري لاتخاذ ما يلزم من اجراءات ضد اعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية في حال امتناعها عن إصدار مثل هكذا قرارات في المستقبل .

أما موقف التشريع المغربي من القرار السلبي فنلاحظ غياب النص التشريعي المنظم للقرار الإداري السلبي في المغرب ، على غرار ما هو موجود في فرنسا ، الأمر الذي ترك للاجتهاد القضاء الإداري المغربي الذي استعان بأحكام القرار الإداري الضمني وتطبيقه على القرار الإداري سلبي . (2) إذ يعدّ في حكم القرارات السلبية امتناع حكومة تصريف الأمور اليومية اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذاً وفقاً للقوانين واللوائح. (3) وفي حكم حديث صادر عن المحكمة الإدارية بوجدة عدد (1210) بتاريخ 2020/12/09 في الملف رقم 2020/7110/120 اعتبر (...القرارات الإدارية بالرفض تدرج ضمن القرارات السلبية التي لا يمكن مواجهتها بالأجل طالما أنها مستمرة في إنتاج آثارها وأن أجل الطعن فيها يظل مفتوحاً طالما استمرت حالة الرفض...).

وعلى نفس الاتجاه سارت المحكمة الإدارية بمكناس وأكدت في حكم حديث لها أن رفض الوالي أو العامل القاضي بالتأشير على الميزانية السنوية للجماعة الترابية يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مؤثراً في المركز القانوني للجماعة لتعلق صرف الميزانية واستمرارية مرفق الجماعة الترابية على هاته التأشير وبذلك يكون خاضعاً لمراقبة المشروعية من طرف القضاء الإداري.. (4)

(1) - المادة (4) من قانون رقم (20) لسنة 1981 بشأن انشاء دائرة المحكمة الكلية للنظر في المنازعات الادارية في دولة الكويت .

(2) - أ. هشام هدى ، القرار الضمني بين احكام الافتراض ورقابة التشريعية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 155، 2020 ، ص 217.

(3) - د. صعب ناجي عبود الدليمي ، الدفوع الشكلية امام القضاء الإداري في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد، 2010، ص 56-61.

(4) -قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 703 بتاريخ 2008/05/28 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 86، ماي - يونيو 2009 الصفحة 237 وما يليها.

ينشأ القرار الإداري السلبي عندما تمتنع الإدارة عن اتخاذ قرار واجب عليها اتخاذه طبقاً لنص تشريعي وهو ما يسمى بالسلطة المقيدة للإدارة ، وفي المقابل فإذا كان القانون يترك للإدارة الخيار في اتخاذ القرار وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية فإننا لا نكون حينئذ أمام قرار إداري سلبي . (1)

ثانياً:- رقابة القضاء الإداري على حكومة تصريف الأمور اليومية في غير قضايا التعيين والاعفاء من المناصب العليا في التشريع العراقي .

إن رقابة القضاء الإداري العراقي على حكومة تصريف الأمور اليومية للقرارات السلبية تتمثل في رفض القضاء لامتناع حكومة تصريف الأمور اليومية عن القيام بواجباتها دون أن يمتد ذلك إلى إصدار القضاء أمراً إلى الحكومة بإجراء عمل معين بذاته ، بل يترك الأمر كله لحكومة تصريف الأمور اليومية وحدها تقوم كنتيجة مباشرة لقرار القضاء بإلغاء القرار السلبي لحكومة تصريف الأمور اليومية ، فإذا لم تقم الحكومة بذلك فليس للقضاء القيام بذلك الواجب مما يؤدي إلى قيام المسؤولية الجزائية لحكومة تصريف الأمور اليومية مجتمعة أو منفردة ، ولعل من أبرز حالات الامتناع التي حصلت هي الغياب الطوعي لرئيس مجلس الوزراء العراقي المستقيل ، ولقد أثارت رسالة رئيس مجلس الوزراء العراقي المستقيل الى السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس النواب الخاصة بالغياب الطوعي والمؤرخة في 2020/3/2، كتب السيد رئيس مجلس الوزراء المستقيل رسالتين الاولى في 19 شباط 2020 يُهدد بها اطراف الكتل السياسية باللجوء الى الحلول المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي ومنحهم مهلة زمنية حتى 2 آذار 2020، لغرض التعجيل بتمرير وزارة المكلف الجديد ، وبعد انقضاء المدة المحددة وفشل السيد علاوي بعقد جلسة لمجلس النواب للتصويت لمنحه الثقة.(2)

(1):- سلطان منيع الله خضر العتيبي ، القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 2013، ص 34.

(2) :- نص الرسالة السيد رئيس مجلس النواب المحترم، السادة والسيدات نواب الرئيس واعضاء المجلس المحترمون (اعلنت في 19 شباط 2020 بان المهلة الدستورية المحددة بـ30 يوماً لنيل ثقة مجلس النواب بالحكومة الجديدة ومنهجها الوزاري تنتهي في 2 آذار 2020" وذكرت انه بانتهاء هذه المدة "لن اجد امامي سوى اللجوء الى الحلول المنصوص عليها في الدستور او النظام الداخلي لمجلس الوزراء عبر عن اسفي الشديد لعدم نجاح الاخ الاستاذ محمد توفيق علاوي في مهمته لتشكيل الحكومة الجديدة مما يتطلب منا اتخاذ الموقف المناسب. وعلن اليوم امام شعبنا الكريم وامامكم بان اخطر ما يواجهنا حالياً هو حصول فراغ دستوري واداري، وفضل حل هو الالتزام بالمواد الدستورية ذات العلاقة، والقوانين السائدة وبمواد النظام الداخلي لمجلس الوزراء الصادر في 25 آذار 2019

ونشر السيد رئيس الوزراء المستقيل رسالة اخرى يتراجع فيها عن تنفيذ تهديده الاول مع الابقاء على نفس التهديد، وهذه المرة جاء بذكر المادة المنصوص عليها في الدستور بالاسم وهي المادة (81)، مع البقاء باحتلاله للمنصب دون ان يقوم بواجبه الذي يحتم عليه المنصب، وبصفة جديدة على قاموس القوانين العراقية وهي (الغياب الطوعي) حتى لا يفعل المادة 81 من الدستور التي تتيح للسيد رئيس الجمهورية ليقوم بمقام رئيس مجلس الوزراء . (1)

إن هذا الغياب الطوعي لرئيس حكومة تصريف الأمور اليومية ما هو إلا امتناع رئيس مجلس الوزراء عن أداء واجباته في تصريف الأمور اليومية التي يحتم القانون على الوزارة القيام بها ، فليس لهذا الغياب الطوعي أي اساس من التشريع العراقي ولو رجعنا إلى الخيار الممنوح لرئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 ، سنرى أنه يطبق على حالة الغياب المؤقت كحالة الإيفاد أو المرض أو التكليف بمهمة اخرى ، ولا ينطبق على حالة الانقطاع غير المشروع عن إداء المهام (الغياب الطوعي) . (2) فليس للموظف أن يمنح نفسه حق الغياب الطوعي إلا بأذن من الجهات الاعلى وللضرورات التي تحددها التعليمات ، وبغير ذلك يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقياً إذا زادت مدة انقطاعه على عشرة أيام ، ولم يبد عذر مشروع يبرر هذا الانقطاع . (3) إلا ان هذا الحكم يطبق على الموظف العادي لا يمكن تطبيقه بالقياس على رئيس مجلس الوزراء المستقيل ، حيث نص الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء المستقيل وفقاً للدستور يبقى محتفظاً بوصفه رئيس لمجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأمور اليومية مهما كانت مدتها ، لذلك فإن أي دعوى ترفع على رئيس مجلس الوزراء المستقيل أمام القضاء الإداري سواء باعتبار امتناعه عن اتخاذ الإجراءات اللازم اتخاذها قانوناً ، أو غيابة الطوعي من قبيل القرارات الإدارية السلبية ، وهنا يكون من حق القضاء

والمنشور في الجريدة الرسمية في العدد 4533 والذي استند على الدستور وفق المادة (85) . على الموقع المعلوماتي تاريخ الزيارة 2021/9/15 على الرابط التالي :
<https://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq/>

(1) :- المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) :- نصت المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 على أن (يقوم الرئيس بإدارة المجلس وترؤس اجتماعاته ، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه أو أي من الوزراء) .

(3) :- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

الإداري ممارسة الرقابة القضائية والغاء مثل هكذا قرار ، ولعل من أهم الاثار التي المترتبة على قرار القضاء بالإلغاء هو استئناف رئيس مجلس الوزراء لعمله وقيامه بواجباته في تصريف الأمور اليومية ، والأسيرون مسؤول جزائياً. (1)

نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019) في الفقرة (ثانياً) من المادة (42) منه ، أن تصريف الأمور اليومية لا يدخل من ضمن مفهومها اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر ، فإذا ما خالف رئيس حكومة تصريف الأمور اليومية هذا النص ، فإنه يمكن اللجوء إلى القضاء الإداري ، متمثلاً بمحكمة القضاء الإداري من أجل طلب الغاء مثل هكذا الاعمال ، وطبقاً للقانون المرقم (17) لسنة (2013) المعدل لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة (1979) ، حيث تختص هذه المحكمة بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها ويكون ذلك بناء على طلب من ذوي مصلحة معلومة وحالة وممكنة . (2) أما إذا أنصب القرار الصادر من حكومة تصريف الأمور اليومية مساساً بالحقوق المادية والمعنوية لأي فرد من أفراد الشعب كان للمتضرر اللجوء إلى محاكم القضاء الإداري لطلب إلغاء قرار ، أو التعويض عنه في حالة مخالفته للقانون على وفق المادة (5) من القانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 التي جاء فيها " يلغى نص المادة (7) من القانون ويحل محله ما يأتي : المادة (7/ رابعاً) تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن " .³

(1) :- د. باقر عبد الكاظم علي الكرعوي ، مصدر سابق ، ص 134.

(2) :- المادة (7/ رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل .

(3) :- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل .

المبحث الثاني

علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالهيئات المستقلة والادعاء العام من حيث الرقابة

لكي تتمكن الدولة من المحافظة على استقلالها وسيادتها وإدارة شؤونها بنفسها وتسيير مرافقها العامة عليها واجب صيانة وحماية أموالها العامة وأموال مواطنيها التي خصصت للمنفعة العامة ؛ لأنّ الدولة تهدف دائماً إلى تقديم الخدمات للمواطنين والعمل على تلبية احتياجاتهم ، فتستعين بالأموال التي تمتلكها لتلبية تلك الاحتياجات ، لذا فقد تنص الدساتير على وجود جهة معينة تتولى رقابة السلطة التنفيذية التي تقع تحت تصرفها أموال الدولة ، فقد منح الدستور بعض الجهات اختصاص الرقابة على تصرفات الدولة المالية فقد أشار إلى وجوب إنشاء هيئات مستقلة يكون اختصاصها مراقبة أعمال الحكومة ، أي تصرفات التي تقوم بها الحكومة فيما يتعلق بالأموال العامة فأنها تخضع في مثل هكذا تصرفات إلى رقابة الهيئات المستقلة التي أنشأت من أجل مراقبة أعمال الحكومة المادية . ولدراسة هذا الموضوع فأننا سنحاول الإحاطة به عبر تقسيمه إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الاول

رقابة هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية على حكومة تصريف الأمور اليومية

إن الغرض من إقامة الهيئات المستقلة هو من أجل مكافحة الفساد (الإداري والمالي) ، كما نصت على ذلك اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي قد تصدر من الحكومات سواء أكانت حكومة دائمة أم حكومة تصريف الأمور اليومية ، وهذا ما سأرت عليه اغلب الدول في إنشاء هيئات مستقلة ، حيث هناك هيئات ذات صفة رقابية مستقلة كهيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية ، ولتوضيح علاقة هذه الهيئات بحكومة تصريف الأمور اليومية ، فأننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الاول (رقابة هيئة النزاهة على حكومة تصريف الأمور اليومية) ، أما الفرع الثاني سيكرس لدراسة (رقابة ديوان الرقابة المالية على حكومة تصريف الأمور اليومية) . وذلك وفق التفصيل الآتي :

الفرع الاول

رقابة هيئة النزاهة على حكومة تصريف الأمور اليومية

تعرف هيئة النزاهة بإنها: " أن الإدارة العامة يجب أن تعمل من دون أي استغلال لسلطاتها من أجل تمييز نفسها على حساب المواطنين ، وبالتالي الإضرار بهم ، أو حتى لتمييز بعض المواطنين من دون وجه حق عن غيرهم ، هذا مع ملاحظة أن حسن سير الإدارة العامة يختلف " (1).

إن النزاهة ظاهرة حضارية ارتبط تطورها بتطور المجتمع في المجالات كافة ، وتسود قيمها تبعاً لنظام الحكم السائد ، إذ أدركت الشعوب عبر تجاربها الطويلة أن الفساد والحكم المستبد والديمقراطية وشعار الدولة القانونية يكون حبراً على ورق مالم تكن هناك هيئات ونظم رقابية فعالة مستقلة تراقب وترصد نشاط عمل القائمين بأمر الوظيفة العامة ولها صلاحيات تمكنها من أداء دورها على الوجه الأكمل . (2) لذا سنقسم هذا الفرع إلى فترتين نتناول في الفقرة الأولى (رقابة هيئة النزاهة على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن) ، أما الفقرة الثانية فنخصصها إلى (رقابة هيئة النزاهة على حكومة تصريف الأمور اليومية في العراق) .

أولاً:- رقابة هيئة النزاهة على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن

نصت اغلب الدساتير على وجوب إنشاء هيئات مستقلة يكون من اختصاصه رقابة الاعمال تصدر من الحكومات سواء أكانت حكومة ذات صلاحيات كاملة ، أم حكومة ذات صلاحية محددة كما في حكومة تصريف الأمور اليومية فانها تخضع جميع الاعمال والقرارات تحت رقابتها . لذا سنتناول في هذه الفقرة موقف التشريعات المقارنة في مدى اختصاص هيئة النزاهة في الرقابة وفق التفصيل الاتي :

من التشريعات الاجنبية التي نصت على رقابة هيئة النزاهة على القرارات التي قد تصدر من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية .

(1) -د. سلوى توفيق بكير ، جريمة التريخ عن اعمال الوظيفة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003،ص27.

(2) - أمجد ناظم صاحب نصيف الفتلاوي ، أختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2010،ص 20.

لم ينص قانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 على أنشاء مثل هكذا هيئة يكون من ضمن اختصاصها الرقابة على الحكومة تصريف الأمور اليومية ، إلا انه من الملاحظ ان المانيا كانت احدى الدول التي شاركت في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، حيث وقعت المانيا على هذه الاتفاقية في 2003/12/9 وتم ايداع صك التصديق عليها في 2014/11/12 ، وتشكل المعاهدات الدولية جزء لا يتجزأ من القانون الداخلى الالمانى بموجب القانون الاساسي الالمانى ، وبناء عليه فإن الاتفاقية الوضع نفسه الذى تتمتع به القوانين الدولة الاتحادية حيث جاء فيه: " المعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية ، أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية تستلزم موافقة أو مشاركة الهيئات المختصة بالتشريعات الاتحادية ، كل حسب اختصاصها في صورة قانون اتحادي ، وتنطبق الاحكام الخاصة بالإدارة الاتحادية ايضاً بالنسبة للاتفاقيات التنفيذية " .⁽¹⁾ وقد أقر المستشار الالمانى توجيه خاص بمنع الفساد في الإدارة الاتحادية بتاريخ 30/6/2004 الذى طلب فيه من كل الهيئات الاتحادية على وضع تدابير داخلية وفعالة من اجل معالجة ومنع فساد في الدولة ، وتعزز المانيا النزاهة مسؤولين وأي موظف في الدولة بما فيها رئيس حكومة تصريف الأمور اليومية من خلال الاحكام الواردة في جملة من القوانين ومن بينها القانون الجنائي . وقانون الخدمة الوطنية . وقانون وضع موظفي الخدمة المدنية الاتحادي .²

أما التشريع الفرنسى تم أنشاء جهاز رقابي للوقاية من الفساد الإداري تسمى (الدائرة المركزية للوقاية ضد الفساد) ، في عام 1993 تابع لوزارة العدل الفرنسية ويرأسها أحد كبار اعضاء الهيئة القضائية ، ويكلف بجمع المعلومات عن الفساد وتقديم المقترحات للتخلص منه ، وإسداء المشورة لطائفة واسعة من الوزارات الحكومية .⁽³⁾

لذا فإن النزاهة في التشريع الفرنسى هي نزاهة الوظيفة العامة وحيادها , المصلحة المحمية في تجريم سلوك الموظف الذي يحصل أو يحاول أن يحصل على مصلحة خاصة , عبر أعمال وظيفته وهذا هو موقف المشرع الفرنسى في قانون العقوبات الجديد , إذ وضع

(1)- المادة (2/59) من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949.

2- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

(3) - أيداد جعفر علي اكبر الأسدي ، دور الادعاء العام في حماية المال العام في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسية ، جامعة البصرة ، 2016 ، ص 75-76.

جريمة التربح من أعمال الوظيفة العامة⁽¹⁾، في موضعها الصحيح بين الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة، قاصداً تحقيق أوفر قدر من الحماية للنزاهة الوظيفية والملقى على عاتق الموظفين العموميين حمايتها⁽²⁾.

أما التشريعات العربية التي نصت على هذا الدستور الكويتي لسنة 1962 فلم ينص على إنشاء مثل هكذا هيئات مستقلة من أجل مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، إلا انه في عام 2016 قد تم إصدار قانون بخصوص الهيئة العامة لمكافحة الفساد الحكومي والاحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية وهي هيئة مستقلة محايدة، حيث بين القانون الاهداف التي يرمي اليها القانون من إنشاء مثل هكذا هيئات، حيث جاء فيه (1- أرساء مبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الامثل لها . 2- تطبيق اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الموافق عليها بالقانون رقم (47) لسنة 2006 والاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد والتي يتم الموافقة عليها . 3- العمل على مكافحة الفساد ودرء مخاطرة وأثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز وأسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن ممارسة وفقاً للقانون . 4 - حماية أجهزة الدولة من الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وسوء استخدام السلطة منافع خاصة ومنع الوساطة والمحسوبية".⁽³⁾ لذا فإن أجهزة الدولة تخضع لرقابة هيئة النزاهة الكويتية مهما كان المنصب الذي يشغله، أي ان الحكومة سواء أكانت ذات اختصاصات كاملة أم مقيدة كما في حالة تصريف الأمور اليومية فأنها تخضع لرقابة هيئة النزاهة وذلك أستناداً إلى المادة (2/ اولاً) من قانون هيئة النزاهة الكويتي، حيث نصت على أن احكام هذا القانون تسري على " رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن يشغل وظيفة تنفيذ بدرجة وزير".⁽⁴⁾

(1)المواد 12-432 ، 13-432 من قانون العقوبات الفرنسي الجديد رقم 92-1366 لعام 1992 والمعدل بالقانون رقم 93-913 لعام 1994 .

(2) د. محمد السيد الجتروري : جريمة التربح ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 2001 ، ص 53 ، نقلاً عن د. سلوى توفيق بكير : المصدر السابق ، ص 32 .

(3) - المادة (4) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن انشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والاحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية .

(4) - المادة (2/ اولاً) من قانون رقم (2) لسنة 2016 في شأن انشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والاحكام العامة بالكشف عن الذمة المالية

يلاحظ على هذه المادة انها جاءت عامة بدون تقييد لذا فأنها تطبق سواء اكانت حكومة دائمة أو مؤقتة فأنها تخضع لرقابة هيئة النزاهة مادام لا يوجد هناك نص يستثني سلطة ما من خضوع لرقابته .

كما أشار الدستور المغربي لسنة 2011 إلى أحداث هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها التي حلت محل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، فضلاً عن وجود وحدة معالجة المعلومات المالية .⁽¹⁾ كما كانت المغرب من اوائل الدول التي انضمت وصادقت على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حيث وقع عليها في 9/ ديسمبر 2003.⁽²⁾

ثانياً: رقابة هيئة النزاهة على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع العراقي

إن دساتير العراق قبل عام 2003 لم تنص على وجود مثل هكذا هيئة مستقلة تتولى مهمة التحقيق في قضايا المتعلقة بالحكومة ، حيث كان التحقيق والرقابة على أعمال الحكومة يمارس من قبل السلطة القضائية حصراً التي كانت تطبق مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة الإبنص) فالجرائم منصوص عليها في القانون وكذلك العقوبات المحددة لها وهذا ما أخذ به قانون العقوبات العراقي النافذ ، علماً ان الجهات القائمة بالتحقيق بأعمال الحكومة التي تصدر يتم من قبل الجهات قضائية المتمثلة بقضاة التحقيق والمحققين .⁽³⁾ أما في عام 3003 وتحديداً في 2003/4/9 بعد اصبحت إدارة العراق بيد قوات الاحتلال والتي خولت المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) ، تولي مقاليد إدارة البلاد حيث أصدر الأمر 55 لسنة 2004 والخاص بتشكيل هيئة النزاهة في العراق ، حيث يعد هذا الأمر الخطوة الاولى لإنشاء هيئة مستقلة في العراق يكون اختصاصها مراقبة أعمال الحكومة ومكافحة الفساد الحكومي ، وقد أصدر مجلس الحكم (المنحل) القانون النظامي الملحق بالأمر 55 لسنة 2004 حيث نص القسم (1) منه على أن (يشجع هذا القانون النظامي الحكم النزاهة والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة فعلاً لديها القدرة على تطبيق قوانين مكافحة

(1) :- الفصل (36) من الدستور المغربي لسنة 2011.

(2) :- د. ماينو جيلالي ، مدى تنفيذ الدول المغاربية لاحكام اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة مركز حكم ومكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة طاهري محمد شبار ، الجزائر ، 2019، ص5.

(3) :- زيد رسول حسين ، دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد بالعراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، 2018 ، ص30.

الفساد ومعايير الخدمة العامة". (1) كما نص على ذلك قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عن مجلس الحكم الانتقالي في 8 آذار / 2004 على الاستمرار العمل بالأمر 55 لسنة 2004 والقانون النظامي الملحق به. (2) كما نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على وجود هيئة النزاهة وعدها هيئة مستقلة، وينظم أعمالها قانون خاص يشرع من قبل السلطة التشريعية". (3) وتقوم الهيئة بعملها الرقابي من خلال استقبال الشكاوى المتعلقة بالفساد المالي والإداري والتحقيق فيها وإحالتها إلى المحاكم المختصة ومتابعتها بوصفها طرفاً في الدعوى يمثل الحق العام. وقد منح القانون الهيئة اختصاص مطلق بمواجهة جميع سلطات الدولة في جميع أنحاء العراق بما فيها رئاسة مجلس الوزراء سواء كان دائم أم مؤقت، وبموجب المادة (17) من القانون النافذ فان أعضاء مجلس الوزراء ملزمون بتقديم عن ذمتهم المالية.

فقد أشار قانون هيئة النزاهة إلى الأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون " هو من أجل حماية المال العام ولمنع حالات تضارب المصالح الخاصة مع المصلحة العامة، ولضمان مشروعية مصادر تمويل التنظيمات السياسية وغير الحكومية وإخضاع الذين يستغلون مناصبهم الوظيفية في الكسب غير المشروع من المال العام للمساءلة القانونية، ولغرض مد صلاحيات هيئة النزاهة إلى جرائم المرتكبة في الاتحادات والنقابات غير الحكومية والجمعيات المهنية وللإستجابة للالتزامات العراق الدولية". (4) كما قد صادق العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الحكومي الذي يصدر عن الحكومة لعام 2004 الذي يعد الأساس القانوني لهيئة النزاهة إذ تلتزم هيئة النزاهة بالاتفاقية كونها بمثابة القانون

(1) - القسم (1) من القانون النظامي الملحق بالأمر 55 لسنة 2004 الصادر عن مجلس الحكم المنحل .
 (2) - نصت المادة (49) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية " أن تأسس الهيئات الوطنية مثل هيئة الوطنية للنزاهة العامة، والهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية ...، يعد مصادقاً على تأسيس الهيئات المشكلة بعد نفاذ هذا القانون".

(3) - نصت المادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون".

(4) - قانون رقم (30) لسنة 2019 التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

الداخلي الملزم لجميع سلطات الدولة ، وذلك استناداً إلى مبادئ العامة في القانون الدولي ، حيث تطبق هيئة النزاهة هذه الاتفاقية .(1)

وطبقاً للمادة (15) من قانون هيئة النزاهة الذي لزم جميع دوائر الدولة ومؤسساتها تزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق ومعلومات بالقضايا التي يراد التحري بها . (2)

لذا نستطيع القول ان حكومة تصريف الأمور اليومية تخضع لرقابة هيئة النزاهة استناداً الى نص المادة (16/ اولاً) من قانون هيئة النزاهة لسنة 2019 " يلتزم كل من يشغل احدى الوظائف أو المناصب أحوالة أو كالة بتقديم اقرار عن ذمته المالية (أ- رئيس الجمهورية ، ج - رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء و الوزراء ومن بدرجتهم " . (3)

أما لهيأة النزاهة فإنها تتولى التحقيق في جرائم محددة على سبيل الحصر تحت إشراف القاضي المختص وبواسطة المحققين التابعين لها والذين يمارسون الإجراءات والصلاحيات المخولة لمحقق المحكمة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971⁽⁴⁾ , أي أنهم لا يمارسون إجراءات خاصة كما هو الحال في نظام المدعي العام الاشتراكي , وكذلك فإن أي قاضي تحقيق عندما يمارس التحقيق في قضية داخلية في اختصاص الهيئة يقوم بإبلاغ مدير الشؤون القانونية في الهيئة ويطلعها على سير التحقيق , فإذا اختارت الهيئة أن تتحمل مسؤولية التحقيق يحيل قاضي التحقيق

(1) : نصت المادة (6) من اتفاقية الامم المتحدة لسنة 2004 لمكافحة الفساد على هيئات او هيئة من اجل مكافحة الفساد الوقائية حيث جاء فيها " 1— تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني ، وجود هيئة أو هيئات ، حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل مثل : — تنفيذ السياسات المشار اليها في المادة (5) من هذه الاتفاقية والاشراف على تنفيذ تلك السياسات تنسيقة عند الاقتضاء . ب — زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها .

2— تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار اليها في الفقرة (1) من هذه المادة ما يلزم من استقلالية ، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له ، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين مختصين وكذلك ما قد يحتاج اليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم .

3- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة والسلطات التي يمكن ان تساعد الدول الاطراف الاخرى على وضع تنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد .

(2) : نصت المادة (15/ اولاً) على أن " تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي يراد التحري أو التحقيق فيها ، وتتعاون معها لتمكينها من إداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون " .

(3) : المادة (16/ اولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2019 التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(4): الفقرة (4) من القسم (4) من القانون النظامي الملحق بالأمر 55 لسنة 2004 .

ملف القضية بأكمله إلى الهيئة ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه⁽¹⁾ , بينما نجد أن ممارسة المدعي العام الاشتراكي للتحقيق في القضية الداخلة في اختصاص لا يحول دون ممارسة النيابة العامة التحقيق في القضية ذاتها مما يؤدي إلى ازدواجية القضاء التي اشرنا إليها , وهذا الأمر لا يمكن تحققه بالنسبة لهيأة النزاهة لأنها عندما تكمل التحقيق في القضية يحيل القاضي المختص القضية على محكمة الموضوع .

لذا نستخلص من كل ما سبق ذكره سواء كانت الحكومة بكامل صلاحياتها أو مقيدة في حال كونها حكومة تصريف الأمور اليومية ، فانها تخضع لرقابة هيئة النزاهة استناداً إلى المادة (16/ اولاً) من قانون هيئة النزاهة ، لان نص المادة جاء مطلق بدون قيود لذا فأن نص المادة يطبق مهما كانت الصفة التي تحملها الحكومة .

الفرع الثاني

رقابة ديوان الرقابة المالية على حكومة تصريف الأمور اليومية

يعد ديوان الرقابة المالية المسؤول عن حماية المال العام في الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية في الدولة ، حيث يعد ديوان الرقابة المالية إحدى الجهات الرقابية التي نصت عليها الدساتير ، أي أن جميع التصرفات المالية تكون خاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية.

اولاً: رقابة ديوان الرقابة المالية على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن

(1): الفقرة (2) من القسم (4) من القانون النظامي الملحق بالأمر 55 لسنة 2004 .

من التشريعات الأجنبية التي نصت على وجوب خضوع التصرفات المالية التي تقوم بها حكومة تصريف الأمور اليومية قانون الأساسي الألماني لسنة 1949 ، الذي أشار إلى وجود ديوان المحاسبة الاتحادي يعنى بالرقابة على الحسابات المالية حيث جاء فيه " يضطلع ديوان المحاسبة الاتحادي ، والذي يتمتع أعضاؤه بالاستقلالية قضائية ، بتدقيق الحسابات ، وتحديد ما إذا قد جرت إدارة التمويلات العامة على نحو ملائم وفعال ، وتقدم تقرير سنوي مباشرة إلى البوندستاغ و الوندسرات " .⁽¹⁾

اي أن حكومة تصريف الأمور اليومية تكون مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام مجلس ديوان المحاسبة الاتحادي في حال ما إذا خلل في التصرفات المالية التي قد تجريها حكومة تصريف الأمور اليومية خلال هذه الفترة ، لكن في ظل الظروف العادية يستطيع المستشار الألماني اعفاء نفسه من المسؤولية ، وذلك عن طريق تقديم تقرير سنوي من قبل وزير المالية الاتحادي إلى البوندستاغ والوندسرات .⁽²⁾

نلاحظ من خلال قراءة (الفقرة الأولى) من المادة (114) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 أن حكومة تصريف الأمور اليومية تكون خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الاتحادي في حال ما إذا ارتكب فعل يعد فيه فساد مالي فأنها تخضع للمسؤولية ، كما يلاحظ انها جاءت بحالة تستطيع فيها الحكومة اعفاء نفسها من المسؤولية ، لكن هل تستطيع حكومة تصريف الأمور اليومية اعفاء نفسها من المسؤولية عن طريق تقديم تقريرها إلى وزير المالية الذي يعد اعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية ؟ .

كما نص دستور فرنسا لسنة 1958 على وجود مثل هكذا ديوان الذي يقع على عاتقه مراقبة التصرفات المالية التي تقوم بها تصريف الأمور اليومية ، والذي جاء فيه " يقوم ديوان المحاسبة بمساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة ، ويقوم كذلك بمساعدة الحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية وقوانين الضمان الاجتماعي ، وايضاً في تقييم السياسات العامة ...، يجب أن تكون حسابات الإدارات العامة قانونية وصحيحة ، بحيث تقدم هذه الحسابات صورة حقيقية وعادلة عن نتيجة الإدارة والاصول والوضع المالي للإدارات العامة المذكورة " .⁽³⁾

(1):- (2/114) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل .

(2):- (1/114) من قانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل .

(3):- (2/47) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

أي ان حكومة تصريف الأمور اليومية الفرنسية تخضع لرقابة ديوان المحاسبة في ما يتعلق بالتصرفات المالية أو أي تصرف تقوم بها الحكومة. فقد طالب الادعاء العام الفرنسي بمعاقبة الرئيس الفرنسي السابق ، حيث وجه إليه اتهامات بالفساد واستغلال النفوذ، وذلك اعتماداً على مزاعم محاولة رشوة المدعي العام في عام 2014 للحصول على معلومات سرية حول تحقيق منفصل يتعلق بتمويل الحملة الانتخابية؛ ورفض الرئيس السابق لفرنسا جميع تهمة الفساد الموجهة إليه .(1)

أما التشريعات العربية التي نصت على مثل هكذا رقابة دستور الكويتي لسنة 1962 ، الذي نص على انشاء ديوان للرقابة المالية فقد جاء فيه " ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلالية ، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن اعماله وملاحظاته " .(2)

وقد صدر قانون رقم (30) لسنة 1964 الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة بدولة الكويت والذي جاء فيه " تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة المالية تسمى ديوان المحاسبة وتلحق بمجلس" .(3) حيث كان الهدف من إنشاء الديوان هو تحقيق رقابة فعالة على الأموال عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة للديوان بموجب قانون أنشائه ، كما حدد ديوان الرقابة الكويتي الجهات التي تخضع للرقابة وهي كل من (الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري والبلديات وسائر الجهات المحلية ..."(4)

ولعل من أهم مهام ديوان هو المحافظة على المال العام لذلك فقد منح لهذا الديوان المسؤولية التامة على البحث عن المخالفات المالية التي قد تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية ، حيث اعطى لها الرقابة لأنها لا تكون مجدية وذات أثر فعال إذا اقتصر الأمر فيها على مجرد قيام الديوان بإبلاغ الجهات الخاضعة لرقابته المالية ، سواء أكانت ملاحظات أم مخالفات مالية ، لذا فإن للديوان قد اعطى لا عضاء الحق

(1):- مقال منشور على الموقع الإلكتروني ، تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط:
https://al-ain.com/article/french-prosecution-sarkozy-imprisoned-revenge

(2):- المادة (151) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(3):- المادة (1) من قانون 30 لسنة 1964 ديوان المحاسبة المالية .

(4):- المادة (5) من قانون رقم (30) لسنة 1964 الخاص بإنشاء ديوان الرقابة الكويتي .

في شأن تأديب المسؤولين عن ارتكاب مثل هكذا مخالفات ، وبالتالي يستطيع الديوان المحاسبة الكويتي تعقب تصرفات المالية التي تجريها حكومة تصريف الأمور اليومية بهدف التحقق من أن التصرفات حدثت وفقاً للأنظمة المالية والتعليمات المقررة وإظهار نواحي الضعف واكتشاف المخالفات والأخطاء وإيجاد الحلول المناسبة لمعالجتها . (1)

استثنى قانون المحاسبة الكويتي من المسؤولية التأديبية أعضاء الحكومة لأنهم لا يعتبرون ضمن المجموعات الوظيفية التي نص عليها قانون الخدمة الوطنية ، ولا أية وظيفية إدارية أخرى في قانون خاص ، فالمنصب الوزاري منصب سياسي من الدرجة الأولى له شروطه وأحكامه الخاصة التي لا تتفق مع أوضاع الوظيفة العامة . (2) وقد صدر القانون الذي ينظم محاكمة الوزراء رقم (88) لسنة 1995 لتحديد مسؤولية الوزراء والذي حصر مسؤولية الوزراء في نوعين من المسؤولية وهما (المسؤولية الجنائية والمدنية) بالإضافة إلى المسؤولية السياسية بحكم منسبة ، ولم تمتد لتشمل المسؤولية التأديبية مناصب اختصاص ديوان المحاسبة وفقاً لأحكام الفصل الرابع . (3)

كما نص الدستور المغربي لسنة 2011 على انشاء مثل هكذا هيئة تختص بالرقابة على المالية حيث تكون مهمته الرقابة على المال العام للدولة حيث جاء فيه " المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة ، ويضمن الدستور استقلاله ، يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية ، ويتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية ، ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبة بمقتضى قانون ... " . (4)

عند الرجوع إلى قانون رقم (62.99) نرى انه قد حدد الجهات التي تخضع إلى رقابة مجلس الأعلى للحسابات المغربي وهي كل من (مصالح الدولة ، المؤسسات العمومية ، المقاولات التي تمتلكها الدولة ، المؤسسات العمومية رأسمالها إليها) . (5)

(1) - باسم اللوغاتي ، ديوان المحاسبة ودوره في المحافظة على المال العام ، ديوان المحاسبة المالية ، الكويت ، 2009 ، ص 11.

(2) - المادة (132) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(3) - المادة (53) من قانون رقم (30) لسنة 1964.

(4) - الفصل (147) من دستور المغربي لسنة 2011.

(5) - الفصل (25) من القانون رقم (62.99)

كما جاء فيه أيضاً يمارس المجلس الأعلى للحسابات رقابة ذات طابع قضائي في ميدان التأديب المالي بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم أو عون يعمل في مرافق العامة ، إلا أنه من الملاحظ أن هذا قانون له علاقة بالتأديب المتعلق بإجراءات الدولة وما يترتب عليها من المخالفات لا يطبق إذا كان من ارتكابها من أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة .⁽¹⁾ حيث جاء هذا القانون باستثناء وهم أعضاء الحكومة بأنهم لا يخضون لرقابة المجلس الأعلى للحسابات ، أي أن حكومة تصريف الأمور اليومية لا تخضع لمجلس في حال ما إذا ارتكبت الفساد المالي .

ثانياً: رقابة ديوان الرقابة المالية على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع العراقي

وقد عرف بأنه " هيئة مستقلة ماليًا وإداريًا له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية ترتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله " .⁽²⁾

يعدّ ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الرقابي الأعلى الذي يقوم بمهام الرقابة الخارجية على النفقات العامة الجارية ، والرأسمالية والتطويرية ، حيث يقوم بفحص شتى المعاملات المالية سواء معاملات الصرف ، أو معاملات القبض ، عن طريق فحص الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة حكومية ، وللديوان الحق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين ، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية ، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها.⁽³⁾

إنّ وجود السند أو النصّ القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي أمر ضروري لضمان حيادية وعدم انحيازه أثناء ممارسة مهامه واختصاصاته و يبين استقلالته حتى يستطيع مواجهة السلطات الأخرى بالاستناد على النص القانوني ، كذلك السند القانوني يوضح

(1) — حسين جاري ، عبد الرحمن ، اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم القانونية ، جامعة محمد الخامس ، 2017 ، ص 105 .

(2) — ينظر نص المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ رقم 31 لسنة 2011 المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/4 وتعديله بالقانون رقم 104 لسنة 2012 المنشور بالعدد 4265 في 2013/1/16 .

(3) — ما جد محمد سليم أبو هدف ، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية ، رسالة ماجستير ، 2006 ، ص 55 .

الوظيفة التنظيمية للديوان ويساعد على النهوض بها ويعزز العمل الرقابي له، وادرك المشرع الدستوري ضرورة ان يتضمن الدستور العراقي لعام 2005 نصاً على ديوان الرقابة المالية فنص فعلاً على ذلك في المادة المائة وثلاثة على أن يعد ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وادارياً وينظم عمله القانون ، ويرتبط الديوان بمجلس النواب⁽¹⁾ ومن هذا النص يظهر لنا ان مشرنا الدستوري اكتفى بتوضيح الاستقلالية المالية والادارية للديوان وجهة ارتباطه بالمجلس النيابي ، كما يقوم الديوان برقابة تقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابته⁽²⁾، من اجل حسن ادارة الأموال العامة وتنظيم النشاط الاداري للجهات الخاضعة لرقابته يقوم الديوان بمهمة رقابة تقويم الاداء لها لأنه بواسطة رقابة تقويم صحة الاداء يمارس الديوان رقابة مالية شاملة عليها⁽³⁾ ويسعى من وراء هذه الرقابة إلى التحقق من الاستخدام والتصرف الأمثل للأموال العامة فيتم التأكد والتحقيق والتثبت من قانونية ايرادات ونفقات الجهات الخاضعة له وصحة حساباتها المالية وان تصرفاتها المالية تتم بكفاءة اقتصادية، وهذا المهمة للديوان تساعد على التحسن الاقتصادي للدولة من خلال كشف اساءة الاستعمال أو الإهمال أو التقصير في التصرف في الأموال العامة، ويرى البعض ان رقابة تقويم الاداء تعنى بالتأكد من استخدام المال العام على اساس معايير الكفاءة الاقتصادية والفعالية⁽⁴⁾ ، كذلك تعتبر رقابة تقويم الاداء من الاهداف الاساسية التي يسعى ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتحقيقها وهو يساعد على تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة له، وتقويم الاداء يشمل فحص موضوعي تشخص به السياسات والنظم وادارة العمليات ونتائج النشاط في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ويقارن من خلال الانجاز بالمخطط والنتائج بغية اكتشاف الانحرافات وبيان أسباب التبذير والانحراف وسوء الاستعمال وبيان الحلول التي تعالج ذلك في سبيل توجيه الاداء لجهات الخاضعة نحو تحقيق الكفاءة الاقتصادية

(1) المادة (103 /أولاً .ثانياً) من دستور العراق لعام 2005.

(2) المادة (6 /ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011

(3) د، كريمة علي كاظم، الرقابة المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999، ص95.

(4) قاسم محمد عبد الله، دور ديوان الرقابة المالية في تقويم أداء الخدمات العامة، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد 9، العدد 4 ، 2007، ص169.

والفاعلية⁽¹⁾. يمارس الديوان الرقابة المشروعية من خلال مطابقة التصرف ذي الأثر المالي للجهات الخاضعة لرقابته مع القوانين والانظمة والتعليمات المالية, ويقوم الديوان بالتأكد من مراعاة الجهات الخاضعة له للقوانين فهو يقوم برقابة نفقات وايرادات الادارات ومدى توافقها مع القوانين المالية أياً كانت مرتبتها⁽²⁾ وعندما يقوم الديوان بممارسة الرقابة المشروعية لا يمكن له ممارسة رقابة ملاءمة التصرف المالي مع الاهداف المحددة له في الموازنة وإنما يكتفي بمعرفة صحة التصرف المالي مع القوانين المالية فقط, وانسجاماً مع التطورات في العمل الرقابي يقوم الديوان بممارسة الجمع بين الرقابة المشروعية والحسابية, ويمارس الديوان صور الرقابة السابقة على الموازنة العامة المخصصة للجهات الخاضعة آلية على أساس أن الموازنة تحدد إيرادات الدولة ونفقاتها⁽³⁾ التي تتولى الإنفاق على المشروعات والبرامج في مدة معينة. لقد حدد قانون ديوان الرقابة المالية للجهات التي تخضع لرقابة الديوان حيث جاء فيه " أولاً: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو اي جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو أنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو انتاج اعيان أو انتاج السلع والخدمات. ثانياً: اية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان "

وقد اخضع الديوان المذكور لرقابته وبموجب المادة(8)منه مؤسسات الدولة والقطاع العام, والجهات التي تنفق الاموال العامة وتتصرف فيها عدا السلطة القضائية, وكذلك الجهات التي حدد قانونها او نظامها نصاً يجعل منها خاضعة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية.

في حال ما إذا تم اكتشاف بعد التدقيق من قبل الديوان مخالفة مالية تعد جريمة طبقاً لنص المادة (2) من القانون ، فإنه يستطيع اتخاذ الاجراءات المناسبة ولعل احدى هذه

(1) محمد عبد العزيز العبيدي و د. زياد خلف خليل الجبوري, الرقابة المالية ودورها في تقويم الاداء المؤسسي دراسة استطلاعية عن الشركات الصناعية في محافظة نينوى بحث منشور على موقع ديوان الرقابة المالية العراق. ص14.

(2) فاروق احمد خماس, الرقابة على اعمال الادارة, دار الكتب للطباعة والنشر, جامعة الموصل, 1988, ص73.

(3) حنان محمد القيسي, مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005, مكتب السيسبان للطبع والنشر, بغداد, 2014, ص152.

الاجراءات هي : اخبار الادعاء العام بذلك أو هيئة النزاهة أو الجهات التي لديها اختصاص رقابي كلاً حسب اختصاصه (1).

الاساس الدولي الواضح لعمل الديوان يجد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 وهذه الاتفاقية هي أول اتفاقية ملزمة دولياً في منع الفساد انظم العراق إلى هذه الاتفاقية في القانون رقم (35) لسنة 2007⁽²⁾، وهذه الاتفاقية دعت إلى تعاون دولي في مكافحة الفساد وأكدت على وضع وتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد⁽³⁾، ونصت هذه الاتفاقية على منع الفساد من خلال تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني انشاء هيئات مكافحة الفساد حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد⁽⁴⁾.

من كل ما تقدم يمكن ان نصل إلى نتيجة، وهي ان ليس هناك أي جهة حكومية خارج رقابة ديوان الرقابة المالية، سواء كانت حكومة بكامل اختصاصاتها أو حكومة تصريف الأمور اليومية وهنا تقع على الأخير مسؤولية في الكشف عن الجرائم المالية، ومع ان تلك الرقابة تعتبر لاحقة ذلك انها تعتبر علاجية وليست وقائية، الا انها مع ذلك يمكن ان تضمن عدم افلات المتلاعبين او المقصرين من الموظفين من تحمل المسؤولية القانونية. وفي حال ما قام الديوان بدورة في الرقابة وعثر على مخالفات مالية فانه في هذه الحالة يستطيع اتخاذ الاجراءات المناسبة منها ابلغ الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كلاً حسب اختصاصه .

المطلب الثاني

رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الامور اليومية

يحتل الادعاء العام مكانة مهمة في العملية القضائية ، فهو الجناح أو الركن الثاني للقضاء حيث يدعي بالقضاء الواقف ، وهما يعملان معاً لأجل إرساء العدالة الجنائية ، ولاشك في ان البحث في دور الادعاء العام الرقابي له من الاهمية ما لا يمكن تجاهله أو

(1) -د. ياسر عطوي الزبيدي ، مصدر سابق ، ص 174.

(2) انظم العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 بموجب قانون رقم (35) لسنة 2007 ونشرة في جريدة الوقائع العراقية العدد 4047 تاريخ 2007/8/30.

(3) سعدي فري شنيخر، مصدر سابق ، ص 124.

(4) المادة (5/ أ) والمادة (6/ 2) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004

التغاضي عنه وتنبع هذه الأهمية من الغاية التي وجد من أجلها وهي حماية (الصالح العام)، لذلك يعد أحدى الجهات لمراقبة مشروعية التصرفات التي تقوم بها حكومة تصريف الأمور اليومية ، ومن أجل ايضاح الدور الرقابي للادعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية ، سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الاول (حدود رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الامور اليومية) ، أما الفرع الثاني سوف نخصه إلى (إجراءات رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الامور اليومية) .

الفرع الاول

حدود رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية

يعرف الادعاء العام بأنه " هيئة خاصة مستقلة تستمد سلطاتها من الدستور وتنحصر وظيفتها في الرقابة على مشروعية الأعمال والتصرفات القانونية المختلفة الصادرة من الاشخاص الطبيعية والمعنوية وحماية الحق العام نيابة عن المجتمع " . (1)

يتولى الادعاء العام في اغلب الدول حماية الصالح العام ، إلا أن نطاق الصالح العام يختلف من دولة إلى أخرى ، مما يجعل الصلاحيات الممنوحة لهذا الجهاز مختلفة تبعاً لذلك. (2) أن الادعاء العام يمارس اختصاصاته في الرقابة على حكومة تصريف الأمور اليومية ومباشرة إجراءاتها من جمع الأدلة وما إلى ذلك ، وفي سبيل ذلك كان لابد من منح هذا الجهاز صفة الاستقلال عن الجهات الأخرى القضائية والتنفيذية ، من أجل ضمان عدم التأثير على حسن أدائه لمهامه الرقابية من قبل الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الادعاء العام. (3) إن الاستقلال الذي يتمتع به الادعاء العام يشكل ضماناً حقيقية لهذا الجهاز تحمية من تدخل السلطة القضائية والتنفيذية في أعماله ، ليتمكن من ممارسة مهامه في حماية المشروعية . فالادعاء العام هو الممثل عن المجتمع وعلية ان يمارس هذه الوظيفة بحرية كاملة . (4) أي ان الادعاء العام يملك صلاحية كاملة

(1) - أ. وصفي وائل الطائي ، الأدياء العام في العراق والنيابة العامة في مصر ، ط1، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2020، ص 55.

(2) - محمد معروف عبد الله ، رقابة الأدياء العام على الشرعية ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1981، ص 5.

(3) - غسان جميل الوسواسي ، الأدياء العام ، الثقافة القانونية ، بغداد ، 1988، ص 31.

(4) - د. تيماء محمود فوزي الصراف ، دور الادعاء العام في الدعوى المدنية ، ط1 ، دار الحامد ، عمان ، 2009، ص 66.

لمراقبة اي جهة ما بما فيها ذلك حكومة تصريف الأمور اليومية في حال ما تحققت هذه الصفة .

أولاً:- حدود رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع المقارن

سعت التشريعات المقارنة إلى تأسيس هيئات متخصصة في مجال مكافحة الفساد المالي والإداري التي قد تقع من حكومة تصريف الأمور اليومية خلال مدة توليها السلطة .

من التشريعات الاجنبية التي عالجت هذا الموضوع التشريع الالمانى ، إذ إن الادعاء العام في المانيا ، يمثل الجهة المخولة، بشكل خاص بواجب الملاحقة الجنائية فهو يختص بذلك، ويقوم برفع الدعوى الجزائية وتمثيل الاتهام .⁽¹⁾ ويستطيع الادعاء العام الالمانى، توجيه التهمة، وتقديم المتهم الى محكمة الموضوع، بعد جمع الادلة للفصل في الاتهام.⁽²⁾ ويستأثر الادعاء العام في النظام الألماني وحده في الاتهام ولا يشاركه في اختصاصه أي جهة اخرى وله في أي وقت القيام بالاتهام وحده وفي جرائم معينة، ان رأى ان المصلحة العامة تقتضي ذلك.⁽³⁾ اي أن جهاز الادعاء يخضع لرقابته جميع الاعمال التي قد تقع من الافراد العاديين او من اصحاب النفوذ بما فيهم المستشار الالمانى ، وعليه في حال إذا ما صدر فعل من قبل حكومة تصريف الأمور الالمانية ما يعد جريمة ما ، فإن الادعاء العام يستطيع تحريك الدعوى الجنائية لانه يمثل المجتمع ولا يقف بوجه عائق يحول دون ذلك .

بينما نجد في فرنسا قد استحدث المشرع فيها وكالة خاصة لمكافحة الفساد ، حيث اعطت لهذه الوكالة بموجب قانون الشفافية ومكافحة الفساد رقم (1691-2016) لسنة 2016 ، تم منح هذه الوكالة اختصاص شاملاً ليشمل انحاء الدولة كافة ، ووضعة تحت

(1) — د. اشرف توفيق شمس الدين : دور النيابة العامة في النظام الجنائي الالمانى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص24-25.

(2) :: د. رمسيس بهنام : الاجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً ، منشأة المعارف ، القاهرة 1977، ص77، والمانيا تأخذ بشرعية الملاحقة الجنائية، كما في التشريعات الأخرى، كأسبانيا، اليونان، وتشريعات الدول الاشتراكية، ينظر د. محمد محمود سعيد : حق المجني عليه في تحريك الدعوى العمومية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1977، ص302، وبحكم عمل الادعاء العام نظامان الاول : الشرعية كالقانون الالمانى، كأصل عام والملائمة استثناءً وكذلك الايطالي والنمساوي وبعض المقاطعات السويسرية، اما من اعتنق مبدأ الملائمة كفرنسا القانون السويسري الفيدرالي اضافة لبعض المقاطعات السويسرية، ينظر د. احمد فتحي سرور : الوجيز في قانون الاجراءات الجنائية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، : دار النهضة العربية، القاهرة 1983، ص522-523.-

(5)- د. اشرف توفيق شمس الدين : مصدر سابق ، ص 35.

أشراف سلطة مشتركة (وزير العدل ووزير الموازنة) ، ولعل من أبرز اختصاص وكالة مكافحة الفساد هو اكتشاف الفساد ، واستغلال النفوذ والابتزاز ، والاستيلاء غير مشروع على المصالح ، واختلاس الأموال العامة والمحسوبة . وقد ألزمت المادة (44/764) من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي لوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد ، بأن تقدم لوكيل الجمهورية المختص تقارير سنويًا على الأقل عن الجهات التي تخضع لسلطتها ، كما ألزمها قانون الشفافية ومكافحة الفساد باخطار عضو النيابة العامة المختص بموجب المادة (43) من قانون الإجراءات الجنائية لسنة 1958 ، ووكيل الجمهورية المالي في أن واحد بالوقائع التي طلعت عليها اثناء ممارسة مهامها ، التي يمكن ان تشكل جنائية أو جنحة .⁽¹⁾ ومن أبرز الامثلة على ذلك توجيه الادعاء العام الفرنسي إلى رئيس الوزراء الفرنسي السابق ، اتهامات بالفساد واستغلال النفوذ، وذلك اعتمادا على مزاعم محاولة رشوة المدعي العام في عام 2014 للحصول على معلومات سرية حول تحقيق منفصل يتعلق بتمويل الحملة الانتخابية؛ حيث رفض الرئيس السابق لفرنسا جميع تهمة الفساد الموجهة إليه .⁽²⁾

ومن التشريعات العربية التي تناولت هذا الموضوع التشريع الكويتي حيث أشارت المادة (53) بالقانون المرسوم رقم (23) لسنة 1990 في شأن تنظيم القضاء في (23/لسنة 1990) إلى الاختصاصات المخولة للأدعاء العام قانونًا ، حيث منح لها الحق في رفع الدعوى الجزائية ومباشرتها وذلك مع عدم الاخلال بحكم المادة (9) من قانون الاجراءات والمحاكمة الجزائية أو أي نص قانوني آخر .⁽³⁾ أي أن وظيفة الادعاء العام الكويتي المباشرة باجراءات الدعوى العمومية بأسم المجتمع ، وتباشر سلطة التحقيق والتصرف فيها ، وبما أن الادعاء العام يمثل المجتمع فأني عمل شخص ما مهما تكون سلطته في الدولة فإنه يخضع لرقابته بما في ذلك رئيس مجلس

(1) - حسنين كاظم حلو ، اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، 2019 ، ص 60-61.

(2) - مقال منشور على موقع الالكتروني ، تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط التالي :

<https://al-ain.com/article/french-prosecution-sarkozy-imprisoned-revenge>

(3) - نصت المادة (9) من قانون إجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم (17) لسنة 1960 على أن "تتولى النيابة العامة سلطة التحقيق والتصرف والادعاء في الجنايات ويتولى سلطة التحقيق والتصرف والادعاء في الجناح محققون يعينون لهذا الغرض في دائرة الشرطة والامن العام ، وتثبت صفة المحقق ايضا لضباط الشرطة الذين يعينهم النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة 38...".

الوزراء الكويتي. فقد تم أحالة وزير الصحة الكويتي مسؤولين في الوزارة إلى النيابة العامة، للتحقيق معهم بشبهة هدر للمال العام تقدر بالملايين.⁽¹⁾

أما الأذعاء العام المغربي فإنه لا يختلف عن الدول الأخرى من حيث انه يمثل المجتمع أمام المحاكم ، حيث يختص بتحريك الدعوى العمومية ومباشرة سيرها حتى نهايتها وهذا ما أشار إليه قانون المسطرة المغربي القانون رقم 22.01 لسنة 2019 حيث جاء فيه " تتولى النيابة العامة إقامة وممارسة الدعوى العمومية ومراقبتها وتطالب بتطبيق القانون ولها اثناء في ممارسة مهامها الحق تسخير القوة العمومية ومباشرة " (2) أي ان الأذعاء العام يخضع لرقابته جميع الأشخاص الموجودين في الدولة مهما كانت مناصبهم في الدولة بما فيها رئيس الدولة في ظل الظروف العادية او الاستثنائية (حكومة الاعمال الجارية) في حال ما اذا ارتكب احد الافعال الغير مشروعة .

ثانياً :- حدود رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية في التشريع العراقي

الادعاء العام في العراق والدول التي تبنت هذا الجهاز يعد رأس الهرم في النيابة عن المجتمع بتحريك الدعوى ومتابعة إجراءاتها وتحقيق العدالة وضمان صحة الإجراءات القضائية لهذا منح الحق بالتدخل في مختلف مراحل الدعوى للمطالبة بحق المجتمع من جهة وحماية المصلحة العامة لاسيما في الدعوى المتعلقة بالمال العام، والغاية الأساسية التي ينبغي ان يحرص على تحقيقها هي صيانة النظام الديمقراطي في العراق وحماية الحقوق والحريات ، حيث نصت المادة (89) من الدستور العراقي لسنة (2005) على انه (تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الأخرى التي تنظم وفقاً القانون) (3) كما تم تأكيد ذلك في نص المادة (1) من قانون الأذعاء العام . (4) وبموجب هذا النص الدستوري تم إنشاء جهاز الادعاء وفق القانون رقم (49) لسنة (2017) حيث تم منح الادعاء العام الدور الابرز بعد حل

(1) مقال منشور على الموقع الالكتروني / تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط التالي

https://arabic.rt.com/middle_east/

(2) - الفصل (36) من قانون المسطرة الجنائية رقم (18) لسنة 2019.

(3) - المادة (89) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(4) - نصت المادة (1) من قانون الأذعاء العام رقم (49) لسنة 2017 (يؤسس جهاز يسمى جهاز الأذعاء ويعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويكون مقره في بغداد) .

مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون رقم (24) لسنة 2019 ، حيث أناط المشرع العراقي التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري لجهاز الادعاء العام ولعل من احد الأهداف التي يسعى اليها الادعاء العام هو حماية نظام الدولة وأمنها والحرص على مصالح العليا للشعب والحفاظ على أموال الدولة والقطاع العام ، ودعم النظام الديمقراطي الاتحادي وحماية أسسه ومفاهيمه في إطار احترام المشروعية واحترام تطبيق القانون فضلاً عن الاسهام في الكشف السريع عن الجريمة مع القضاة والجهات المختصة والعمل على سرعة حسم القضايا وتحاشي تأجيل المحاكمات بدون مبرر ولاسيما الجرائم التي تمس أمن الدولة .⁽¹⁾

وعلى وفق أحكام المادة (5/ثاني عشر) من قانون الادعاء العام التي جاء فيها الآتي يتولى الادعاء العام (التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل على أن يحيل الدعوى خلال (24) أربع وعشرين ساعة إلى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم). وهذا النص حصر التحقيق في دائرة المدعي العام حصراً، ولا يجوز لأي جهة قضائية أخرى أن تجري التحقيق، لان المشرع وجد الضرورة في هذا الاختصاص، حيث استحدث لممارسته دائرة في رئاسة الادعاء العام تسمى دائرة المدعي العام الإداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (15) خمس عشرة سنة تتولى الإشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والإداري في دوائر الدولة وعلى وفق أحكام المادة (5/ثالثاً) من قانون الادعاء العام، والملاحظ إن المشرع لم يشترط أن يكون مدير عام هذه الدائرة قاضياً، وإنما موظفاً قانونياً، واعتقد أن السبب في ذلك لإعطاء المرونة في آليات التعامل مع الفساد في الدوائر وقدرة الحركة دون قيود تملئها على القاضي وجاهة منصبه، فضلاً عن ذلك أتى القانون بمبدأ جديد وهو تأسيس مكاتب للادعاء العام المالي و الإداري في الوزارات والهيئات المستقلة يمارس اختصاصه في التحقيق بجرائم الفساد المالي والإداري وعلى وفق

(1) - المادة (2) من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017 نقلاً عن د. ياسر عطوي الزبيدي ، مصدر سابق

إحكام المادة (5/رابع عشر) من قانون الادعاء العام. (1) وعند الرجوع إلى البند (الحادي عشر) من المادة (5) من قانون الادعاء العام ، فقد أشار لمسألة الطعن بدستورية الانظمة والتعليمات أمام المحكمة الاتحادية ، وهو يخالف الغرض الذي من أجله انشئت تلك المكاتب ، وذلك بان تتولى التحقيق الذي نص عليه البند (ثاني عشر) من المادة (5) ، والذي يعد خطأ مادياً سارع ديوان رئاسة الجمهورية بإصدار بيان لتصحيحه في 2017 / 11 / 5 ، استناداً للمادة (8) من القانون الذي نشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977. (2)

واستناداً للمادة (5) من قانون الادعاء العام يكون فهو جهة رقابية لها الحق في التحقيق بجرائم الفساد المالي والإداري وقضايا المال العام في الوزارات وكافة دوائر الدولة بما فيها الهيئات المستقلة ، لذا يملك الادعاء العام حق التصدي لأي فعل تقوم به حكومة تصريف الأمور اليومية التي يوجد فيها فساد مالي والإداري وبالتالي تستطيع اتخاذ الإجراء المناسب لمعالجة مثل هكذا حالات ، كما يستطيع جهاز الادعاء العام الوقف أمام اي فعل من شأنه ان يهدد النظام الديمقراطي وكيانها وامنها ، لذا فإن مرجع الادعاء العام من اجل اتخاذ الاجراءات المناسبة هي التشريعات العقابية (قانون العقوبات وقانون اصول المحاكمات الجزائية) .

أن "الإحالة تأتي لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقه لمخالفته القوانين النافذة وعدم حضوره الى مجلس النواب رغم طلبات الاستضافة المتكررة من قبل اللجنة، ولعدم اكترائه للتحديات التي يشهدها البلد بعد تفشي فيروس كورونا". (3)

يرى الباحث أن المشرع فعل الدور الرقابي القضائي بواسطة جهاز الادعاء العام الذي أقتصر دور ديوان الرقابة المالية على إخباره حال اكتشاف المخالفات المالية، بموجب

(1): — سالم روضان الموسوي ، من المكلف بالتحقيق في جرائم الفساد و هدر المال العام ؟ (إشكالية تطبيق القانون)، مقالة منشورة على موقع المدى ، تاريخ الزيارة 2021/5/24 على الرابط التالي : <https://almadapaper.net/view.php?cat=231535>

(2) :— نصت المادة (8) من قانون النشر في الجريدة الرسمية على أن (تصحيح الأخطاء المطبعية التي تقع عند النشر في بيان يصدر عن الجهة الاصلية التي أصدرت وينشر التصحيح في الوقائع العراقية) حيث اصبح التصحيح بالصيغة الآتية " يؤسس مكتب للادعاء العام المالي والإداري يرأسه مدعي عام لاتقل خدمته عن (10) سنوات في الوزارات والهيئات المستقلة يمارس اختصاصه طبقاً لأحكام الفقرة الثانية عشر من هذه المادة)، نقلاً عن حسنين كاظم الحلو ، مصدر سابق ، ص 22 .

(3): — مقال منشور على الموقع الالكتروني ، تاريخ الزيارة 2021/9/22، على الرابط التالي : <https://www.nasnews.com/view.php>

قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وبعد هذا التشريع يكون عمله مكون للحلقة الرقابية القضائية، وكنا نتمنى على المشرع أن يقلل من عدد الحلقات الرقابية، ويختزلها بجهاز واحد مختص يحيل نتائج تحقيقاته إلى القضاء للفصل فيها على أن تكون له صلاحيات فاعلة في تنفيذ الإجراءات الرقابية وتمكينه من إجراءات، اللازمة كسحب يد الموظف ووضع الحجز على السجلات والأوراق والتفتيش وحتى إصدار عقوبة مالية في حال ارتكب أو ساهم الموظف في ارتكاب إحدى المخالفات المالية بالإضافة إلى العقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة.

الفرع الثاني

إجراءات رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الامور اليومية

وبالنظر لأهمية جرائم الفساد المالي والإداري التي قد تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية اثناء ممارسة اعمالها، كونها وباء لا يتقيد بحدود وأثره عام يشمل جميع مفاصل الدولة، ويمكن أن يُعدُّ بوابةً للجرائم الأخرى، وما لذلك من أثر في تحقيق استقرارها أمنياً واقتصادياً وانعكاسه بطبيعة الحال على الصالح العام، فكان نوع الجرائم التي يختصُّ الادعاء العام بالتحقيق بها من هذا النوع من الجرائم، واستناداً لهذا تم تأسيس دائرة المدعي العام المالي والإداري في جهاز الادعاء العام، التي تضم مجموعةً من مكاتب الموزعة على الوزارات والجهات المستقلة، لكي تمارس هذا الاختصاص. لذا سوف نختصر في دراسة في هذا الفرع على موضوع التحقيق الذي يختص فيه الادعاء وهو (اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد) التي سلطت الضوء على معرفة اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد انطلاقاً من المادة (5/ثاني عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017. لذا سنتناول في هذا الفرع اجراءات الادعاء العام بعد وقوع الاخلال بمسؤولية حكومة تصريف الأمور اليومية سوء كان على صعيد الإداري أو المالي وذلك وفق التفصيل الآتي :

أولاً:- إجراءات الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري لحكومة تصريف

الأمور اليومية

إنَّ حق رقابة الادعاء العام على حكومة تصريف الأمور اليومية يُنشئ للدولة حقين، الحق الأول يتمثل بالحق الإجرائي في رفع الدعوى الجزائية، والحق الثاني هو حق موضوعي يتعلَّق بالعقاب المقرَّر في حال ما تم اثبات اخلال حكومة تصريف الأمور

اليومية في إدارة شؤون الدولة ، إلا أن الحق الأول لا يمارس ما لم يصل العلم بوقوع الجريمة للجهات المختصة بتحريك الدعوى. ومن هنا تتضح الأهمية الإجرائية للجريمة، التي تكون معلقة على العلم بوقوع الجريمة لا على وقوعها ، بيد أن العلم بها لا يكفي بل لا بد من اتخاذ إجراءات التحري والاستقصاء عنها وجمع الأدلة، فالواقعة الإجرائية هذه لا غنى عنها من أجل بدء المدعي العام المالي والإداري بإجراءات التحريات وجمع أدلة جرائم الفساد، للتأكد من صحة وحقيقة وقوع الجريمة ومعرفة مرتكبها أو مرتكبيها بشأن الجريمة التي وصل إليه العلم بوقوعها. لذا سنقسم هذا الفرع على فقرتين ، الفقرة الأولى (إجراءات الادعاء العام بعد الكشف عن الفساد الإداري والمالي المرتكب من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية)، أما الفقرة الثانية سنتكلم فيها عن (القرارات التي يتخذها الادعاء العام بخصوص الرقابة) وذلك وفق التفصيل الآتي :

1:- إجراءات الادعاء العام بعد الكشف عن الفساد الإداري والمالي لحكومة تصريف الأمور اليومية

تكمن إجراءات الادعاء العام في الرقابة على حكومة تصريف الأمور اليومية في المجال ما يصدر منها في المجال الفساد الذي يصدر عنها أو في حال خروجها عما نصت عليه الدساتير والتشريعات في تلقي المعلومات عن جرائم الفساد من قبل الادعاء العام ، والتحري عن المعلومات التي تلقئها الادعاء العام ، أما الفقرة الثانية سنتناول فيها إجراءات الادعاء العام عند بدء التحقيق الابتدائي . وهذا ما سنتناوله في هذه الفقرة بالتفصيل الآتي :

أ:- تلقي المعلومات والتحري عنها من قبل الادعاء العام

قد ترتكب من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية من مخالفات ما قد تعد جريمة سوء كانت على الصعيد الإداري أو المالي أو أي جريمة أخرى توجب مسؤوليتها ، حيث ان ما قد يصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية تتصف بأنها ذات طبيعة مزدوجة ، من حيث طريقة وقوعها وشخصية مرتكبيها ، أما عن كيفية وقوعها فأنها ترتكب في الخفاء إذا أن اغلب النشاطات المرتكبة تتميز بالخدع والمكر والتدليس من اجل تمرير أفعالهم الجرمية ، أما من حيث الاشخاص فهي تقع من اشخاص لهم المعرفة والدراية باحكام القانون ، كما أنهم اصحاب نفوذ سياسي معين حيث تشغل حكومة تصريف

الأمور اليومية أعلى سلطة في الدولة وهي رئاسة مجلس الوزراء بصورة مؤقتة . (1) لذا فهي قد تعد من جرائم الأخلال بالواجبات الوظيفية تتمثل في المصلحة في الحد من أخلال الموظفين لصفاتهم وصلاحياتهم القانونية لارتكاب مثل هكذا افعال التي تمس بالوظيفة العامة والاعتداء على ما يمس مصلحة الدولة من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية ، الذين هم مكفون بالسلطة ، أي ان أعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية قد يستغلون منصبهم من اجل تحقيق هدف ما ، أو يرتكبون بعض الافعال التي تعد جريمة ، حيث يسعون دائماً لتضليل الجهات المختصة بالرقابة لكي لا يتم الكشف عن هذه الجرائم ، وعليه يكون من الصعب على الأذعاء العام الكشف عن هذه الأعمال بسبب حكم منصبهم الذي يشغلونه في مساعدتهم في تمرير الافعال دون عقاب . (2) و يحصل علم الأذعاء العام بوقوع مثل هكذا أعمال من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية إما عن طريق الشكوى . (3) أو الاخبار . (4) أو من تلقاء نفسها وذلك عن طريق ممارسة اختصاصه عن طريق الأحالة اليه أو نقال الدعوى اليه من الجهات الاخرى لكونه الجهة المختصة .

موقف المشرع العراقي فإنه اخذ بالنظام الاتهامي ؛ لأن الأذعاء العام هو الذي يمثل المجتمع وعليه يقع على عاتقه حماية مصالح الدولة وحمايتها من التصرفات التي قد تقع من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية ، الذي أعطى للأذعاء العام الحق في تلقي الشكوى والاخبار إذ بينت المادة (1/أ) من قانون اصول المحاكمات العراقي رقم (23) لسنة 1979 من هم الاشخاص الذين لديهم الحق بتقديم الشكوى والاخبار ، كما أوضحت الجهات التي تستطيع تحريك الدعوى الجزائية ، إذا إن الدعوى الجزائية تحرك بعد تقديم الشكوى تحريراً أو شفويًا من قبل (المتضرر من الجريمة أو من يقوم مقامه قانونًا ، أو أي شخص علم بوقوعها) ، أو عن طريق الأذعاء العام يقدم إلى قاضي التحقيق أو المحقق أو أي مسؤول في مركز الشرطة ، وعليه يعد الأذعاء العام

(1) :- حسنين كاظم الحلو ، مصدر سابق ، ص 112

(2) :- حسنين كاظم الحلو ، مصدر سابق ، ص 112.

(3) :- " الاعلان بوقوع جريمة ما لايتطلب فيه كل ما يتعلق فيها من معلومات "قرار محكمة التمييز العراقية الرقم (578/ج/937) في 1933/7/23 ينظر : د. عباس الحسيني وكامل سامرائي ، الفقه الجنائي في قرارات محكمة التمييز ، مطبعة الأزهر ، بغداد، 1969، ص 184.

(4) :- ه يقصد بالشكوى " تعبير المجني عليه عن إرادته في أن تتخذ الإجراءات الناشئة عن الجريمة " ينظر : د. محمود نجيب حسني ، الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2014. ص 129.

أحدى الجهات التي نصت عليها المادة أعلاه في تحريك الدعوى الجزائية وذلك عن طريق الأخبار . (1)

بينما أن تقديم الشكوى قد حددها القانون على سبيل الحصر ، ولم يكن من بينها الأذعاء العام ، إلا المشرع قائم بمعالجة ذلك في قانون الإدعاء العام الملغي والنافذ وذلك عند بيان مهام الأذعاء العام إذ نصت عليها المادة (5) من القانون . (2) أي بموجب هذا النص القانوني الصريح يستطيع الأذعاء العام الحق في تلقي الشكوى ، وعليه أصبح أحدى الجهات التي يقدم إليها شكوى ، كما يلاحظ على نفس المادة الفقرة (أولاً) من قانون الإدعاء العام رقم (49) لسنة 2017 التي نصت على إقامة الأذعاء العام للدعوى بالحق العام في القضايا الفساد المالي وإداري أو جريمة حصلت من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية ، وبالتالي فقد لزم النص الإدعاء العام بتحريك دعوى الفساد المالي والإداري فيكون بذلك فقد ضمن وجود الإدعاء العام في جرائم الفساد المالي والإداري من لحظة تحريكها والزام بالتحريك . (3) أي باستطاعة الأذعاء العام تحريك الدعوى ضد حكومة تصريف الأمور اليومية أو أحد اعضائها بمجرد تقديم الاخبار أو الشكوى من احد الاطراف المعنية بذلك بارتكاب حكومة تصريف الأمور اليومية أحد الافعال التي تعد جريمة .

أما المادة (5/ثامناً) من قانون الأذعاء العام رقم (49) لسنة 2017 فإنه الزام كافة الجهات القائمة بالتحقيق اخبار الأذعاء العام بالجنايات والجنح فور العلم بها ، وكذلك على دوائر الدولة أخباره في الحال بحدوث أي جنابات أو جنحة تتعلق بالحق العام . (4) وتنفيذاً لما جاء في هذه المادة فقد أصدر مجلس القضاء الأعلى اعماماً إلى الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة ... يطلب منه أخبار رئاسة الأذعاء العام بالجنايات

(1) - د. عبد الامير العكيلي ، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ط2 ، المجلد 2 ، جامعة بغداد ، بغداد ، 1977 ، ص 132 .

(2) - نصت المادة (5) من قانون الإدعاء العام رقم (49) لسنة 2017 على أن " يتولى الأذعاء العام المهام الاتية : ثامناً : النظر في شكاوي المواطنين المقدمة اليه من ذوي العلاقة أو المحال عليه من الجهات المختصة ... " .

(3) - د. هدى سالم محمد أحمد الأطرقي ، تنظيم الأذعاء العام في قانون رقم (49) لسنة 2017 في العراق ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد1، السنة 12، 2020، ص19.

(4) - المادة (5/ثامناً) من قانون الأذعاء العام رقم (49) لسنة 2017 على أن "الحضور عند اجراء التحقيق في جنابة او جنحة وابداء ملاحظاته وطلباته القانونية والحضور في جلسات المحاكم الجزائية عدا محكمة التمييز الاتحادية وتقديم الطعون والطلبات الى محكمة الجنابات والى محكمة الاستئناف بصفتها الاصلية عند نظرها للأحكام والقرارات الصادرة في الدعاوى والجنح الى محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية او محكمة التمييز الاتحادية وحسب الاختصاص." .

المتعلقة بالمال العام وحالات الفساد المالي والإداري وتزوير المستندات وأدلة الإثبات ليتسنى له اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بهذا الشأن .

و مما تقدم يتضح أن القانون قد أعطى لجهاز الأذعاء العام في العراق أهم سلاح للتصدي لجرائم التي قد ترتكب من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية ، هو سلاح تلقي المعلومات من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الخصوص ، الذي يعد نقطة البدء لملاحقة من أستغل منصبه من أجل تحقيق مكاسب ذاتية لشخصه أو غيره ، وعليه يمارس دور الرقابة بالحدود التي رسمها القانون له حيث يملك الأذعاء العام التدخل في جميع مراحل التي تمر بها الدعوى الجزائية قبل المحاكمة وبعدها ، على الرغم من أهمية الدور الذي يقوم به الأذعاء العام إلا انها تبقى محدودة بالمقارنة مع الدول الأخرى التي اعطت للأذعاء العام حق تلقي المعلومات والتحري ، حيث تعد هذه النصوص القانونية هي الأساس في تكوين الأذعاء العام في العراق ودورة الرقابي إلا انها تبقى هشه وبحاجة إلى إعادة صياغة في ضوء المتغيرات التي شهدتها العراق وفي مختلف المستويات ، حيث وجود الأذعاء العام وممارسة للأعمال بهذه الكيفية لا يخدم الواقع.

أما فيما يتعلق بالتحري الذي يقصد به " مجموعة من الإجراءات التي تباشر خارج إطار الدعوى الجزائية وقبل البدء فيها بقصد التثبت من وقوع الجريمة " . (1)

لعل الغاية الأساسية من هذا الإجراء انه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ (مكافحة الأفلت والعقاب) ، ولا يمكن التطرق إلى هذا الموضوع بعيداً عن الأخذ بهذا المبدأ ، وهي بالتالي تعد في غاية الأهمية فمصطلح الأفلت من العقاب الذي قد يستخدم للإشارة إلى الحالات التي لا يتم فيها محاكمة الجناة ولا يخضعون للعقاب ولا يتم ملاحقتهم قضائياً ، وبالتالي الذي يؤدي إلى الغياب الفعلي لتحميل المسؤولية الجزائية لمن يرتكب مثل هكذا اجراء . (2)

لقد نصت أغلب التشريعات الجزائية على نظام التحري عن الجرائم ، حيث أنها ذهبت إلى القول بعدم جواز أن تقام الدعوى الجزائية أمام المحكمة المختصة قبل التأكد من

(1) — جواد الرهيمي ، أحكام البطلان في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، 2ط، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2006 ، ص 141.

(2) — جميل عودة ، ظاهرة الافلات من العقوبة واثارها الاجتماعية (العراق نموذجاً) ، مركز الفرات ، تاريخ الزيارة 2021/7/6 . <http://fcds.com/law/32>

أنها قد أتمت جميع الإجراءات السابقة على المحاكمة بما فيها التحري حيث يعد التحري هو الوسيلة الأولى للتحقيق من أجل التأكد من وقوعها من عدمها . يبأشر المدعي العام المالي والإداري التحري على الجرائم المرتكبة من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية و التي تم إبلاغ الأذعاء العام بها ، من أجل الكشف الحقيقة وبيان كيفية وقوعها واسبابها وتشخيص مرتكب الافعال الاجرامية وجمع ما يمكن من المعلومات والايضاحات التي تفيد التحقيق والمحافظة على الأدلة من ضياعها .

ب:- إجراءات الأذعاء العام عند بدء التحقيق الابتدائي

بعد أن ينتهي الأذعاء العام من مرحلة التحري الاعمال المرتكبة من قبل حكومة تصريف الأمور اليومية والتثبت من وقوعها يشرع في جمع الأدلة المادية لفحصها وتنظيمها ، وكذلك التحفظ عليها لما لها من دور مهم في عملية سير التحقيق . لعل من أهم هذه الإجراءات المتبعة في هذه المرحلة هي جمع الأدلة وتقييمها . إن هذه الأجراءات حددها المشرع بالترتيب ، وبذلك يستطيع الأذعاء العام اتخذ الإجراءات المناسبة لكي يحقق الفائدة التي يريد معرفتها من أتخاذ هكذا إجراء . ولعل من أهم هذه الإجراءات هي : "وتشمل إجراءات التحقيق تصرفات المحقق كندب الخبراء ، وانتقال المعاينة والتفتيش وضبط الأشياء المتعلقة بالجريمة ، والتصرف في الأشياء المضبوطة ، والاستماع إلى الشهود والتوقيف الاحتياطي وإنهاء التحقيق بحفظ الدعوى أو إحالة التحقيق للمحكمة المختصة" (1) وإجراءات خاصة تتعلق بجبر المتهم على الحضور لمنعة من الهرب أو التأثير في الأدلة وهي "التكليف بالحضور ، والأمر بالقاء القبض وتوقيف المتهم وإخلاء سبيله وحجز الأموال المتهم الهارب واستجواب المتهم" . (2) إن الإجراءات الحقيقية التي يتبعها عضو الأذعاء العام في التحقيق في قضايا الفساد هي ذاتها المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وأن عمل عضو الأذعاء العام في مجال التحقيق في الجرائم الداخلة ضمن اختصاصها لا يختلف عن بقية الجرائم (3) . يملك الأذعاء العام سلطة التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم التي قد ترتكب من قبل اعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية على أن تحال الدعوى إلى قاضي التحقيق خلال مدة تحددها القوانين

(1) :- عماد حامد احمد القدو، مصدر سابق ، ص 32

(2) :- حسنين كاظم الطو ، مصدر سابق ، ص 132.

(3) د. هدى سالم محمد أحمد الاطرقجي ، مصدر سابق ، ص 294.

الاجرائية ، نص قانون الادعاء العام العراقي في المادة (12/5) ان تحال الدعوى خلال مدة 24 ساعة من تاريخ توقف المتهم .⁽¹⁾ الذي يجد سنده في الفقرة (ثالثه عشر) من المادة (19) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي اوجبت عرض أوراق التحقيق الابتدائي على القاضي المختص خلال مدة لا تتجاوز اربعًا وعشرين ساعة من تاريخ القبض على المتهم ولم تجز تمديد المدة إلا مرة واحدة وللمدة ذاتها ، لان عضو الادعاء العام لا يعد قاضيًا مختصًا .⁽²⁾ فقد منح الادعاء العام دور اكبر مما كان عليه سابقًا في جرائم الفساد المالي والإداري التي ترتكبها حكومة تصريف الأمور اليومية اخلالًا لما يجب عليها القيام بها ، حيث جعلتة الجهة الوحيدة التي تملك حق تحريك الدعوى الجزائية في هذه الجرائم ، كما منحت لعضو الادعاء العام إجراءات التي تقتضيها الظروف المستعجلة مثل إجراء القبض والتفتيش من اجل تسهيل مهمة الحصول على الوثائق والمستندات لدعم الأدلة من اجل اثبات أو نفي وقوع مثل هكذا جرائم من قبل اعضاء حكومة تصريف الأمور اليومية .⁽³⁾

ثانيًا :- قرارات الادعاء العام بعد الانتهاء من التحقيق

عند الانتهاء الادعاء العام من إجراءات التحقيق لا بد له من أن يتصرف في الدعوى وفقًا لما استحصله من الأدلة التي قد تنفي حدوث الجريمة من عدمها ، لذا فإن القرارات التي قد يتخذها الادعاء العام في هذه المرحلة قد تكون حفظ الدعوى أو أحالة الدعوى لجهة التحقيق ، وهذا ما سوف نتناوله في هذه الفقرة بالتفصيل الاتي :

1:- قرار حفظ الدعوى

عرف البعض حفظ الدعوى بأنها " هو أمر إداري يصدره الادعاء العام يفيد صرف النظر مؤقتًا عن تحريك الدعوى الجنائية وعن رفضها أمام القضاء ، خلال مرحلة الاستدلال وليس في مرحلة التحقيق ، وذلك إذا رأت النيابة العامة بناءً على ما هو

(1) :— صهيب بشار أحمد الجبوري ، دور الادعاء العام في مكافحة الفساد ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، 2020، ص 123.

(2) : نصت الفقرة (ثالث عشر) من المادة (19) من دستور جمهورية العراق على أن : تعرض اوراق التحقيق الابتدائي على القاضي المختص خلال مدة لا تتجاوز اربعا وعشرين ساعة من حين القبض على المتهم ولايجوز تمديدها الا مرة واحدة وللمدة ذاتها. -

(3) :- د. هدى سالم محمد أحمد الاطرقجي ، مصدر سابق ، ص 294.

موجود بمحضر جمع الاستدلالات ، انه لامحل للسير في الدعوى وأنها لاتصلح للتحقيق ، ولا للعرض على القضاء " . (1)

ويترتب على قرار حفظ الدعوى المتخذ من قبل الأعداء العام فيما إذا ثبت عدم كفاية الأدلة بحق التصرفات التي قامت بها حكومة تصريف الأمور اليومية التي لاتعد اخلاص بالواجبات الملقاة عليها ، عدم جواز العودة للتحقيق مرة أخرى ، أو القيام بأي إجراء من إجراءاته ، ما لم يبلغ من قبل الأعداء العام بناءً على التظلم ، أو أن يتم استئناف القرار أمام المحكمة المختصة إذا ما أيد قرار حفظ الدعوى ، أو تظهر أدلة جديدة لكن بغير مالم تقضي الدعوى الجزائية . (2) لم يتناول قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون والأعداء العام نص يخول الأعداء العام صلاحية حفظ الدعوى بعد الانتهاء من التحري وجمع الأدلة ، مما أثار خلاف حول مدى تمتع الأعداء العام بمثل هكذا إجراء . أن القواعد العامة تسمح للأعداء العام بحفظ الدعوى إذا وجدت أن افعال المرتكب من قبل شخص المعني لا يعد جريمة .

2:- الأحالة على التحقيق

يتخذ المدعي العام بعد أكمال إجراءات التحقيق السابقة مع كفاية الأدلة حسب قناعته ، أمر باحالة الأمر إلى الجهة المختصة بالتحقيق من أجل أكمال الإجراءات التحقيقية للأزمه . فقد عرف قرار الأحالة بأنه " الأمر المكتوب الذي تقدر فيه النيابة العامة إدخال الدعوى الجزائية في حوزة المحكمة المختصة ، فتنتقل به هذه الدعوى من مرحلة التحقيق الابتدائي إلى مرحلة التحقيق النهائي وهي مرحلة المحاكمة " . (3)

رغم توافر الأدلة الكافية للاحالة ، الأ انه يبقى افتراض البراءة قائماً فقرار الاحالة يشير لوجود تهمة ضد المتهم ، ولذلك فإن إدانته ليست راجعة عندما يقدم للمحاكمة لأنه ليس هناك ثمة اكثر من شك بأن المتهم قد ارتكب الفعل . (4)

(1) - د. محمد زكي أبو عامر ، الإجراءات الجنائية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2013 ، ص 122 .
 (2) — فهمي محمد زهير محمد أبو ليله ، التنظيم القانوني لقرار حفظ الدعوى الجزائية لقانون الإجراءات الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الإسلامية ، 2016 ، ص 31 .
 (3) — فهد حمود الخالدي ، قرارات النيابة العامة بعد انتهاء من التحقيق الابتدائي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، ص 40 .
 (4) د. محمد عبد الخالق ، عناصر الدفع بحجية الشيء المقضي به ، مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1972 ، ص 329 .

ولأبد من الإشارة بإن قرار الاحالة يمثل الوثيقة الإجرائية التي تتضمن ظروف الجريمة وتكيفها القانوني والبيانات الخاصة بالمتهم والمجني عليه ثم ذكر تاريخ قرار الاحالة بعد توقيفه من قبل القاضي ومصادقته من قبل الجهة التي إصدارته .(1)

لذا فإن قرار الاحالة الذي يصدر من قبل الأذعاء العام يكون في ختام مرحلة التحقيق الأبتدائي ، باعتبارها أحد أوجه التصرف في التحقيق ، وأنه قرار يؤدي إلى خرج الدعوى من حوزة سلطة القائمة بالتحقيق وداخلها في حوزة سلطة الحكم ، وكما هو معروف أن قرار الاحالة ينبي على الرجحان والاحتمال لا على الحزم والتعيين . (2)

وعند الرجوع إلى قانون الأذعاء العام رقم (49) لسنة 2017 نلاحظ انه أشار إلى وجوب احالة الدعوى لقاضي التحقيق المختص في اربع وعشرين ساعة ، من تاريخ توقيف المتهم ، أي ان نص المادة قد الزم الأذعاء العام باحالة الدعوى إلى القاضي بعد أن قام بأثبات وقوع الجريمة ومتوفرة فيها جميع اركان الجريمة . (3)

وتظهر أهمية الإحالة في نطاق الدعوى بجسامة الأثر المترتب على الخروج عن الإحالة من وقائع وأشخاص، إذ تبطل إجراءات المحاكمة والحكم الصادر في أعقابها متى ثبت تجاوز المحكمة للوقائع الواردة بأمر الإحالة بالإضافة إليها او بمحاكمة شخص غير الذي أحيل لتعلق فكرة الإحالة ... بفكرة حقوق الدفاع . ومن هذه الفكرة خرج المشرع بمجموعة من الأحكام الموضوعية والشكلية التي تكفل أداء واحترام هذه الفكرة مثل تحديد بيانات أمر الإحالة أو أوراق التكاليف بالحضور لكونها ترتبط بحق الشخص في ان يعلم سلفاً بأوجه اتهامه. (4)

يتضح مما تقدم أن قانون الأذعاء العام رقم (49) لسنة 2017 قد أشار إلى المهام التي تقع على عاتق عضو الأذعاء العام ولعل احدى هذه المهام هي التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري المرتكبة وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوب عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل ، وكذلك قانون اصول

(1) :- المادة (131) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1979.

(2) :- ساهر ابراهيم الوليد ، ذاتيه قرار الاحالة الجزائية ، مجلة جامعة الأزهر بغزة ، المجلد 12، العدد 2، 2010، ص 185.

(3) :- المادة (5/ الثانيه عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.

(4) :- سليمان عبد المنعم ، اصول الإجراءات الجنائية في التشريع والقضاء والفقهاء ، دار المعارف ، القاهرة ، 2000 ، ص 66.

المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل اي ان المرجع الاساسي للأجراءات التي يتبعها الأذعاء العام هي نفسها المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي ، لذا فإن جميع الاعمال التي قد تصدر من الافراد العادين او ممن يحملون صفة كرئيس مجلس الوزراء بظل الظروف العادية وحكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف التي تتحقق بها هذه الحكومة فانهم يقعون تحت المساءلة الجزائية في حال ما إذا تم اثبات الفعل المرتكب من قبل اعضاء الحكومة .

بعد أن فرغنا من بحثنا في موضوع (علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الأخرى في ضوء دستور جمهورية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة مقارنة) والذي سُلِّط فيه الضوء على هذه المؤسسة الدستورية المهمة وجب علينا لزاماً ان تحمل ثمار ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات لازمة للمعالجة هذا الموضوع :

أولاً:- النتائج

1. تعرّف حكومة تصريف الأمور اليومية بأنها: حكومة مؤقتة مهمتها تولي السلطة عبر مدة محددة ؛ لإبقاء الوضع القائم على ما هو عليه ، وضمان استمرار المرافق العامة دون تعطيل حتى تشكيل حكومة جديدة .

2:- نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على الاعمال التي تخرج عن إطار حكومة تصريف الأمور اليومية في ظل الظروف العادية وتشمل : "اقتراح القوانين ، واصدار القرارات التنظيمية ، والتعيين في المناصب العليا في الدولة ، واعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ، وإصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ، واقتراح مشروعات القوانين ، وتخطيط السياسة العامة للدولة ، والاشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بالوزارة ، التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية " .

3:- تمارس حكومة تصريف الأمور اليومية جميع الأمور العاجلة التي تتطلبها الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة وهي تشمل جميع ما يخرج عن ممارسة هذه الحكومة في ظل الظروف العادية .

4:- لحكومة تصريف الأمور اليومية جملة من مسوغات فرضها الواقع العملي تتمثل بضرورة استمرار المرفق العام بانتظام واطراد ، وضمان تحقيق المصلحة العامة .

5:- لم ينص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على مدة محددة لتولي رئيس مجلس الوزراء السلطة ، فقد تم تحديدها على اساس الارتباط بين مدة مجلس النواب ، ومدة ولاية رئيس الجمهورية .

6:- اتفقت أغلب الدساتير على عدم صلاحية حكومة تصريف الأمور اليومية في حل مجلس النواب كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء في ظل الاحوال العادية لسريان ولايته .

7:- تتجسد علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء ، ورئيس الجمهورية) من نواحي ثلاث وهي سحب الثقة حيث لا يستطيع السلطة التشريعية (مجلس النواب) سحب الثقة من مجلس الوزراء المؤقت لانه مسحوب الثقة ابتداءً ، وعليه فلامبرر للقول بإمكانية استقالة رئيس مجلس الوزراء المؤقت هذا من الناحية الثانية ، بينما تتجسد الثالثة في حلول رئيس الجمهورية محل رئيس حكومة تصريف الأمور اليومية وذلك وفق المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

8:- أجاز دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الجمع بين مناصبي رئاسة مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية اذ يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان بموجب المادة (81) من الدستور وهذا يهدر قاعدة أساسية من قواعد النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي.

9:- تتجلى حدود العلاقة ما بين السلطة القضائية وحكومة تصريف الأمور اليومية في ممارسة الرقابة من قبل السلطة القضائية متمثلة "بالمحكمة الاتحادية العليا " في رقابتها وفصلها في الاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء المؤقتواعضاء حكومته ، فضلاً عن رقابة القضاء الإداري في حالتي التعيين في المناصب العليا والاعفاء منها لابد من صدور قانون لأجل اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء .

10:- أن الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأمور اليومية لا تكون فقط على تصرفاتها الايجابية بل تكون كما أشار سابقاً على القرارات السلبية التي قد تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية كامتناع الحكومة عن القيام بالاعمال المؤكدة اليه التي تنص عليها القوانين مما يجعل الحكومة تحت المساءلة الجزائية .

11:- تمثل رقابة الهيئات المستقلة احدى صور الرقابة على اعمال حكومة تصريف الأمور اليومية متجسدة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية .

12:- يملك الادعاء العام حق التصدي لأعمال حكومة تصريف الأمور اليومية والتي تشكل اخلالاً بمهامه والاعمال المؤكدة اليه ، وإلى اعضاء وزارته .

ثانياً :- المقترحات

1:- ترى الباحثة ضرورة النص في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على مدة زمنية بصورة صريحة لايسمح خلالها بحل مجلس النواب كما هو حال بقية الدساتير ، مع ضرورة عدم الأخذ بالحل الذاتي والأفضل الأخذ بالحل الوزاري، أي من قبل الحكومة وهذا هو أحد المبادئ التي يركز عليها النظام البرلماني .

2:- يرى الباحث أن ينص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على استمرار مجلس الوزراء بتصريف الأمور اليومية عند انتهاء ولاية مجلس النواب لحين الحصول الحكومة الجديدة على ثقة مجلس النواب الجديد .

3:- من الضروري الالتزام بما ورد في المادة (76) من الدستور العراقي التي حددت دور رئيس الجمهورية بمجرد تكليف لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء، وعدم تدخل رئيس الجمهورية مادام المرشح هو مرشح الكتلة النيابية الأكبر في البرلمان.

4:- تنظيم الاستقالة بصورة صريحة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019

5:- تعديل المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من خلال توضيح حالات حلول لرئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء وعدم تركها معرضة للتفسير والتأويل كما وردت في النص (لاي سبب كان) .

6:- يرى الباحث وجوب تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بتفسير القوانين وخاصة فيما يرتبط بالجدل الحاصل حول تفسير المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وغلق باب التأويل حولها وخصم الخلافات .

7:- نقترح ان يضمن الدستور جمهورية العراق لسنة 2005 نصا ينظم حالات انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء بالاستقالة والعجز والوفاء ، وتحديد الجهة التي تقبل استقالته أو تقرر عجزه أو تعلن وفاته، حسماً لأي خلاف قد يثار بهذا الشأن وحتى لا يبقى منصب رئيس مجلس الوزراء شاغراً مما يؤثر سلباً على عمل المؤسسات الدستورية في البلاد.

8:- نقترح أن تفعل المادة (7/ رابعًا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1979 المعدل بوجوب فرض رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات والانظمة والتعليمات بما فيها التي تصدر من حكومة تصريف الأمور اليومية وبالشكل الذي يسمح به النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019

9:- نقترح على المشرع العراقي إعطاء أهمية اكبر بالنسبة لدور الأذعاء العام في الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأمور اليومية كونه الجهاز وثيق الصلة بهذه الاعمال .

المصادر

القرآن الكريم

أولاً: كتب اللغة

1. أبْن مَنْظُور ، لسان العرب ، ط3، مجلد 11، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، 1999 .
2. أبي القاسم جار الله بن عمر بن احمد الزمخشري ، البلاغة ، الجزء 2 ، ط1، دار الكتب العلمية ، بيروت ، 1998.
3. أبي نصر إسماعيل بن حماد الجوهري ، الصحاح ، المجلد 1 ، دار الحديث ، القاهرة ، 2009 .
4. بسام عبد الرحمن ، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية ، ط1 ، دار المامون للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011.
5. بطرس البستاني ، محيط المحيط ، مكتبة لبنان ، بيروت ، المجلد 1، 1987.
6. الخليل بن أحمد الفراهيدي ، كتاب العين ، الجزء الاول ، ط1، دار الكتب العلمية ، بيروت ، 2003.
7. صالح العلي الصالح ، الصافي ، بلا دار للنشر ، الرياض ، 1401هـ.
8. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، القاموس المحيط ، المجلد 1، دار الحديث ، القاهرة ، 2008 .

ثانياً : الكتب القانونية

- 1.د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، ، بلا طبعة ، دار المعارف ، الاسكندرية ، بلا سنة النشر.
- 2.د. ابراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011.
- 3.د. إحسان حميد المفرجي ، د.كطران صغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في الدستور والنظام الدستوري في العراق ، ط 2 ، المكتبة القانونية ، بغداد لسنة 2007 .
- 4.د. احمد سعيفان ، الانظمة السياسية والمبادئ العامة ، بيروت ، منشورات الحلبي ، 2008 .
- 5.أسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، 1996.

- 6.د. أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .
- 7.الباز علي ، المفصل في النظام الدستوري الكويتي ، مطبوعات اكاامية الشرطة ، الكويت ،1988.
- 8.بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011.
9. د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، بلاطبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
10. بكر القباني ، د. محمود عاطف البناء ، الرقابة القضائية لآعمال الإدارة ، المجلد 1، دار الثقافة العربية ، ط1، 1970.
11. د. تيماء محمود فوزي الصراف ، دور الادعاء العام في الدعوى المدنية ، ط1 ، دار الحامد ، عمان ، 2009.
- 12.حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيستان للطبع والنشر، بغداد، 2014.
- 13.جواد الرهيمي ، أحكام البطلان في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ط2، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2006.
- 14.د. ناصر الزبيدي ، سحب والغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت ، ط1 ، جامعة الكويت ، 1983.
- 15.دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان واثارة القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة ، ط1 ، لمؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2010
16. د. رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق،، مكتبة السنهوري ، بغداد، 2012 .
- 17.ربيع مفيد الغصيني ، الوزير في النظام السياسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ط1، 2003.
- 18.سعد الله الخوري ، القانون الاداري العام ، المنشورات الحقوقية ، ج1، 2002.
- 19.سلوى توفيق بكير ، جريمة التريح عن اعمال الوظيفة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003.
20. د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1973.

21. د. سليمان عبد المنعم ، أصول الإجراءات الجنائية في التشريع والقضاء والفقاه ، دار المعارف ، القاهرة ، 2000 .
22. سمير تناغو ، مبادئ القانون ، بلا دار نشر ، 1980.
23. د. شاب توما منصوب ، القانون الإداري ، دار الكتب والوثائق العراقية ، بغداد ، 1976 .
24. د. صباح بن حمد آل خليفة ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012.
25. د. صعب ناجي عبود الدليمي ، الدفع والشكليات امام القضاء الإداري في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2010.
26. د. عادل الطبطبائي ، أختصاصات الحكومة المستقلة ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، الكويت ، ط1 ، بلا سنة نشر .
27. د. عباس الحسيني وكامل سامرائي ، الفقه الجنائي في قرارات محكمة التمييز ، مطبعة الأزهر ، بغداد ، 1969.
28. عبد الغني بسيوني عبد الله – القضاء الإداري – ط3 – شركة الجلال للطباعة – الاسكندرية – 2006 .
29. د. عبد الامير العكيلي ، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ط2 ، المجلد 2 ، جامعة بغداد ، بغداد ، 1977 .
30. عبدالفتاح العدوي ، الديمقراطية وفكرة الدولة ، بلا دار نشر ، 1964.
31. عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري ، مطبعة الأهالي بغداد ، 1939 – 1940 .
32. عثمان سلمان غيلان ، واجب المواظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، 2011.
33. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، ط2 ، زين الحقوقية ، لبنان ، 2011.
34. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997.
35. عمرو فؤاد احمد ، القانون الإداري ، سعيد رأفت للطباعة ، القاهرة ، 1985.

36. غازي فيصل مهدي ، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ
المشروعية ، موسوعة الثقافة القانونية ، الطبعة الأولى، بغداد، 2008.
37. غسان جميل الوسواسي ، الأذعاء العام ، الثقافة القانونية ، بغداد ، 1988.
38. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة
الموصل، 1988.
39. د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق ، بغداد ، مطبعة السندباد ،
1984.
40. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة تحليلية نقدية ، دار النهضة ،
القاهرة ، 2003-2004
41. قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري
، مجد للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1 ، بيروت ، 1995.
42. كريمة علي كاظم، الرقابة المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999.
43. كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، دمشق ، مطبعة
الداودي ، 1985-1986.
44. ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية
، ط1، مكتبة المنار الاسلامية ، الكويت ، 1980.
45. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ،
1994.
46. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دار العاتك ،
بغداد، 1969 .
47. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين
المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2003.
48. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،
2005.
49. محمد زكي أبو عامر ، الإجراءات الجنائية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية
، 2013 .
50. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط8، منشورات زين
الحقوقية ، بيروت ، 2013.

51. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1976 .
52. د. محمد ماهر أبو العينين ، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، دراسة تطبيقية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1987 .
53. د. محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1973.
54. د. محمد معروف عبد الله ، رقابة الأذعاء العام على الشرعية ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1981 ،
55. د. محمد وطعة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، 2001،
56. محمود أبو السعود حبيب ، القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 1999.
57. د. محمود عاطف البناء ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1978 .
58. د. محمود نجيب حسني ، الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2014،
59. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري وتنظيم الإدارة العامة ، ج1، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 1995.
60. د. مصطفى السيد دبوس ، تامين خدمات الدولة في اطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات ، ط1، المركز العربي، القاهرة ، 2019 .
61. د. مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالأحكام والقرارات دار الضياء للطباعة ، ط1، النجف 2007.
62. د. نزية رعد ، القانون الدستوري العام والنظم السياسية ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 2011.
63. نعمان عطا الله الهيني ، الرقابة على الحكومة ، ط1، دار رسلان ، دمشق ، 2007 .
64. نقولا ميشال فنوش ، مسؤولية الوزير واصوال محاكمته ، ط2، دار العلم الملايين ، 2001.
65. نواف كنعان ، القضاء الإداري ، ط1، دار الثقافة ، عمان ، 2009.

66. نوف جاسم الجاسمي ومنى عبد الرحمن البار، دور الدعم الفني في رفع كفاءة وفعالية الاداء المهني، بلا مكان طبع ونشر ، 2010.

67. وجدي ثابت ، السلطات الاصلية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1988.

68. د. وسام جمال الدين ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003.

69. د. وصفي محمد علي ، الوجيز في الطب العدلي ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، بيروت ، بدون سنة النشر.

70. أ. وصفي وائل الطائي ، الأذعاء العام في العراق والنيابة العامة في مصر ، ط1، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2020.

ثالثاً : والاطاريح والرسائل الجامعية

1. احمد محمد هادي الجزائري ، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، 2012.

2. احمد محمد هادي الجزائري ، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، 2012،

3. أمجد ناظم صاحب نصيف الفتلاوي ، أختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2010.

4. أياد جعفر علي اكبر الأسدي ، دور الادعاء العام في حماية المال العام في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسية ، جامعة البصرة ، 2016.

5. ايمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية لعراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، 2015

6. تميمي نجاه ، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري ، رساله ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003 .

7. تميمي نجاه ، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري ، رساله ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003 .

8. حسن محمد علي حسن البنان ، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير "دراسة المقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية ، اطروحة ، كلية القانون، جامعة الموصل ، 2005.
9. حسنين كاظم حلو ، اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، 2019.
10. زيد رسول حسين ، دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد بالعراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، بلا سنة النشر .
11. ساجد محمد كاظم ، استقالة رئيس الدولة في بعض الدساتير المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، كلية القانون ، جامعة القادسية .
12. ساره علي صالح البياتي ، ، التوقيع المجاور وتطبيقاته في الانظمة البرلمانية العراقية "دراسه مقارنة "، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك ، 2018.
13. سلطان منيع الله خضر العتيبي ، القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 2013 .
14. صلاح حسن كريم العرباوي ، السلطانان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل جمهورية العراق لسنة 2005 ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2015.
15. صهيب بشار أحمد الجبوري ، دور الأذعاء العام في مكافحة الفساد ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، 2020.
16. ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، 2012.
17. عبد الحميد عبد المهدي ، أثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2003.
18. عبد العزيز بن حمود اللحيدان ، وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والادارة (قسم الانظمة)، جامعة الملك عبد العزيز ، 1428.
19. عبد العزيز سعد مانع العنزي ، النظام القانوني لانتهاة خدمة الموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، 2012.

20. عبد الكريم زغير جبير ، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، 2014.
21. عبد الوهاب برتيمه ، المرفق العمومي في الجزائر ورهانتة كأداة لخدمة المواطن ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجيلاني بو نعامة - خميس مليانة ، بلاسنة نشر .
22. علاء عبد العزيز المدني ، علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2014.
23. علي سعد عمران، حدود حل البرلمان ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بابل، 2014.
24. علي قدوري جعفر ، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، 2012.
25. غسان لعبيبي مناتي ، حكومة تصريف الأعمال ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة النهريين ، 2010 .
26. الفحلة مديحة ، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بن أحمد ، وهران ، ص 228 .
27. فرح خدام الاسدي ، حل البرلمان في الانظمة النيابية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة النهريين ، 2009.
28. فهد حمود الخالدي ، قرارات النيابة العامة بعد انتهاء من التحقيق الابتدائي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط .
29. فهمي محمد زهير محمد أبو لبد، التنظيم القانوني لقرار حفظ الدعوى الجزائية لقانون الإجراءات الفلسطيني ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الاسلامية ، 2016.
30. ماجد محمد سليم أبو هدف ، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية ، رسالة ماجستير ، 2006.
31. مبارك براهيم ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017.
32. مجيد مجهول درويش حسين الزريجاوي ، ضمانات مبدأ سير المرفق العام "دراسة مقارنة" ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2004.

33. محمد السيد الجتروري : جريمة التربح , رسالة ماجستير , جامعة القاهرة , 2001
34. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1976.
35. محمد عبد علي خضير الغزالي ، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة) كلية القانون ، جامعة بابل ، 2012.
36. محمود محمد مسلم أبو موسى ، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الإسلامية بغزة 2018.
37. مروان حسن عطية العيساوي ، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام 2005، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2014.
38. ميثم منفي كاظم الحسيني: ثنائية السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011.
39. نواف طلال فهيد العازمي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، 2012.
40. هشام عبد الصمد الصالح : حل البرلمان في الكويت ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجامعة اللبنانية ، 2010 .

رابعاً:- المجالات والدوريات

1. أحمد اجمعون ، المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011 ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية ، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية ، العدد 5 .
2. أحمد خورشيد حميدي ، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 ، مجلة جامعة كركول للدراسات الانسانية ، المجلد 7 ، العدد 2 ، السنة السابعه ، 2012 .
3. باسم اللوغاتي ، ديوان المحاسبة ودوره في المحافظة على المال العام ، ديوان المحاسبة المالية ، الكويت ، 2009.
4. بلال عقيد الصنديد، التنظيم القانوني بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، العدد 3، 2019.

5. حمد بن سامي الدوخي ، الأتحراف في استعمال السلطة الإدارية ، بحث تخرج ، جامعة الشارقة ، 2020.
6. حيدر غازي فيصل ، الموت الدماغى وعمليات نقل وزرع الاعضاء البشرية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، المجلد 13 ، العدد 1 ، 2011.
7. حيدر غازي فيصل ، الموت الدماغى وعمليات نقل وزرع الاعضاء البشرية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، المجلد 13 ، العدد 1 ، 2011.
8. رضوان العنبي ، تصريف الأمور الجارية في ظل حكومة منتهية المهام ، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية ، العدد 19 ، 2017 .
9. سام دلة ، مدى حماية الدستورية للمرافق العامة ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، العدد 65 ، السنة 30 ، 2016.
10. سام دلة ، مدى حماية الدستورية للمرافق العامة ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، العدد 65 ، السنة 30 ، 2016.
11. ساهر ابراهيم الوليد ، ذاته قرار الاحالة الجزائية ، مجلة جامعة الأزهر بغزة ، المجلد 12 ، العدد 2 ، 2010.
12. سيفان بأكراد مسيروب ، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها ، كلية الحقوق جامعة الموصل ، 2018 .
13. عادل الطبطبائي ، أ. سعد الشتيوي العنزي ، الرقابة القضائية على القرار السلبي والمنشور ، بمجلة القضاء الإداري ، العدد 1 ، السنة الأولى ، 2012.
14. عبد الباقي نعمة عبدالله ، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، مجلة العدالة ، مجلة فصلية يصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل ، العدد 1 ، السنة السادسة ، بلادار النشر ، بغداد ، بلاسنة النشر .
15. علي هادي ، النظام القانوني لانظمة الاستثنائية ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 3 ، السنة السابعة .
16. علي يوسف الشكري ، استقالة رئيس الدولة (دراسة في الدساتير العربية) ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 9 ، السنة الثالثة ، 2011.
17. قاسم محمد عبد الله ، دور ديوان الرقابة المالية في تقويم أداء الخدمات العامة ، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية ، المجلد 9 ، العدد 4 ، 2007 ، ص 169.

18. لقاء مهدي سلمان ، اقطاب الحكومة (دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات) مجلة كلية التربية للعلوم التربوية والانسانية ، جامعة بابل ، العدد 41، 2341، 2018.
19. ماريما القاموع ، حكومة تصريف الأعمال بين حصرية الدستور وشمولية الاجتهاد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الروح القدس ، 2020.
20. ماينو جيلالي ، مدى تنفيذ الدول المغاربية لاحكام اتفاقية الامم المتحدة لكافة الفساد، مجلة مركز حكم ومكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة طاهري محمد شبار ، الجزائر، 2019.
21. محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في الدستور العراقي النافذ ، بحث منشور ، كلية القانون ، جامعة القادسية .
22. محمد عبد الخالق ، عناصر الدفع بحجية الشيء المقضي به ، مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1972 .
23. مروج هادي الجزائري ، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، العدد 2، مجلد 24، 2009 .
24. مشاري عايض حمود المطيري ، حق اللجوء المباشر إلى المحكمة الدستورية الكويتية بعد صدور قانون 2014/109 ، مجلة جامعة العلوم التطبيقية ، مملكة البحرين ، المجلد 3، العدد 2، 2019 .
25. هدى سالم محمد أحمد الاطرقجي ، تنظيم الأذعاء العام في قانون رقم (49) لسنة 2017 في العراق ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 1، السنة 12، 2020.
26. هشام هدى ، القرار الضمني بين احكام الافتراض ورقابة التشريعية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 155، 2020.
27. ياسر عطوي الزبيدي ، أشكالية تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت مهام تصريف الأمور اليومية ، مجلة المعهد ، العدد 4، السنة 2021.

خامساً : الدساتير

1. قانون الاساسي الالمانى لسنة 1949
2. الدستور الفرنسى لسنة 1958
3. الدستور الكويتي لسنة 1962

4. دستور جمهورية العراق لسنة 2005
5. الدستور المغربي لسنة 2012
- سادساً : القوانين والأنظمة الداخلية**
1. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019
2. القانون التنظيمي المغربي رقم (065.13) يتعلق بتنظيم وتسيير أشغال. الحكومة والوضع القانوني لعضائها ، 2015 .
3. قانون الخدمة الوطنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
4. قانون رقم (30) لسنة 1964 الخاص بإنشاء ديوان الرقابة الكويت .
5. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 .
6. قانون رقم (20) لسنة 1981 بشأن إنشاء دائرة المحكمة الكلية للنظر في المنازعات الادارية في دولة الكويت .
7. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.
8. أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.
9. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (50) لسنة 2005 المعدل .
10. قانون التضمين العراقي رقم (12) لسنة 2006
11. قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (9) لسنة 2007.
12. قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم (14) لسنة 2008
13. قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .
14. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011

سابعاً : القرارات القضائية

1: قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 703 بتاريخ 2008/05/28 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 86، ماي – يونيو 2009 الصفحة 237 وما يليها.

2: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (23/ اتحادية / تميز / 2013) في 2013/2/25

ثامناً :- مصادر المستقاة من الشبكة الالكترونية

1. د. محمد عيسى الكويتي ، المصلحة العامة ، جريدة اخبار الخليج ، على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/4/6 على الرابط أنناه :
<http://akhbar-alkhaleej.com/news/article>

2. رشيد بنعائش ، مفهوم المصلحة العامة ، الموقع المتمدن ، تاريخ الزيارة 2021/4/9 على الرابط أنناه :
<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp>

3. امل المرشدي ، المصلحة العامة ، مقال منشور على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/4/6 ، على الرابط التالي:
<https://www.mohamah.net/law>

4. محي الدين الشحمي ، مفهوم حكومة تصريف الاعمال، على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/1/2 على الرابط أدناه :
<https://strategicfile.com>
 5. ذكرى عباس علي ناصر الدايني ، وسائل الادارة لازالة التجاوز على الاموال العامة
<https://almerja.net/reading.php>

6. هادي عزيز علي ، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الاعمال ، موقع جريدة المدى ، تاريخ الزيارة 2021/1/1 على الرابط أدناه
<https://almadapaper.net/view.php>

7. محمد جمعة هذال ، حكومة تصريف الاعمال بين حكومة المالكي وقرارات المحكمة الاتحادية العليا ، ساحة الرأي ، تاريخ الزيارة 2020/ 12/ 25 على الرابط أدناه :
<https://kitab.com>

8. علي مهدي ، ماهية حكومة تصريف الاعمال ، المنبر الحر ، تاريخ الزيارة 2020/ 12/ 21 على الرابط أدناه
<https://www.iraqfsc.iq/news.4182>

9. مقال منشور على الشبكة المعلوماتية تاريخ الزيارة 2021 /8/14 على الرابط التالي :
<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate>

10. م . أحمد عبدالله المطوع ، ماهي محكمة الوزراء . وكيف تعمل ؟ ، مقالة منشورة على الشبكة المعلوماتية تاريخ الزيارة 2021/6/27 على الرابط أدناه :
<https://manshoor.com/politics-and-economics/kuwait-ministerial-court>
11. د. غازي فيصل مهدي ، الدستور العراقي الدائم أفكار وأطروحات المركز المستقل للدراسات والبحوث 2005 نشر على موقع 2021/4/13
<http://www.mcsr.net> .
12. سالم روضان الموسوي ، مَن المكلف بالتحقيق في جرائم الفساد و هدر المال العام ؟ (إشكالية تطبيق القانون)، مقالة منشورة على موقع المدى ، تاريخ الزيارة 2021/5/24 على الرابط التالي :
<https://almadapaper.net/view.php?cat=231535>
- 13- جميل عودة ، ظاهرة الافلات من العقوبة واثارها الاجتماعية (العراق نموذجا) ، مركز الفرات ، تاريخ الزيارة 2021/7/6.
<http://fcds.com/law/32>
14. ينظر ألى المادة (56) من الدستور الكويتي لسنة 1962 ، ينظر إلى بشرى الربيعية ، مجلس الوزراء يقدم استقالة ، تاريخ الزيارة 2021/2/10 على الرابط التالي :
<https://www.independentarabia.com/node>
15. أريج حمادة ، حكومة تصريف الاعمال ، مقالة منشورة على موقع الانباء ، تاريخ الزيارة 2021/2/12 على الرابط التالي :
<https://www.alanba.com.kw/kottab/Areej-Hamad>
16. د. مها بهجت , كمال علي حسين : التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 , بحث منشور على الموقع
<http://utq.edu.iq/Magazines/docxlaw2016/3.docx> .
17. بيان رئيس مجلس القضاء الاعلى منشور على موقع الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/5/13
<https://oiraq.org/?p=1440>
18. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (29) لسنة 2020 منشور على موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط على الرابط أدناه :
<https://www.bayancer.org>
- 19- فائق زيدان ، مقال منشور على الشبكة المعلوماتية ، تاريخ الزيارة 2021/3/13 على الرابط أدناه:
<https://www.hjc.iq/view.6673>

20.- :- حسين الحاج محمد ،استجواب رئيس الجمهورية عند حلوله محل رئيس مجلس الوزراء، مقال منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط : <https://www.hcrsiraq.net>

21.- :- حسين الحاج محمد ،استجواب رئيس الجمهورية عند حلوله محل رئيس مجلس الوزراء، مقال منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط : <https://www.hcrsiraq.net>

22. مقال منشور على الموقع الالكتروني ، تاريخ الزيارة 2021/9/22 على الرابط: <https://al-ain.com/article/french-prosecution-sarkozy-imprisoned-revenge>

تاسعًا :- المصادر الاجنبية

1. Conseil d'etat framcais, federation nationale, des syndicats de police, Actualite juridique ،1966 .
2. Fernand Bouyssou , L' introvable de notion d' affaires courantes , L' activite des gouvernement d'emissionaire sous la quatrieme Republique , Revue francaise de science politique , Paris ,1970.
3. Marcel Le chaiz, l'expedition des affaires courantes en periode de crise ministrielle Dalloz, CH. HEBDOMADAIRE, et suiv ، 1952 .
4. p Mater : La Dissolution des Assembles parlementaires, these , Paris, 1898,P.1-2 .
5. Westfall and soing ،"Strikes and Lockouts in Germany and Under Federal Legislation in the United States: A Comparative Analysis،" *Boston College International & Comparative Law Review* ،1999.

Abstract

The caretaker government is temporary government imposed by the political reality that the state may go through. Perhaps one of the most important reasons for the existence of the caretaker government and its continuity in power despite its loss of the legal basis in its existence, is the necessity of the continuation of public utilities regularly and steadily in their work without any occurrence Any obstacle, as well as achieving the state's interest at all levels, for the continuity Of the state's existence, the government must remain after submitting its resignation or withdrawing confidence from it by the House of Representatives, or dissolving the House of Representatives. In all previous cases, the government must continue its work in order to continuity of the state. The powers of the caretaker government are limited to ordinary and urgen work, which is limited to exercising the functions necessary for the continuation of public utilities in its workers, and it does not involve any political action, that is, the caretaker government does not go outside the scope of what is specified for it in order to preserve the principle of the sovereignty of the legality of the work it undertakes. Government during this short period

The day-to-day administration is subject to oversight from both sides, the parliamentary oversight body, in a single case when the President of the Republic replaces the Prime Minister in the exercise of its functions, in accordance with Article (81) of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005. Otherwise, it is considered ineffective oversight. The government should handle daily affairs when the parliament is dissolved.

We note that the Iraqi legislator did not organize this case, except to mention specific times in order to hold general elections in the country and form a new government. As for the supervisory authority the other is the judicial oversight to which the caretaker government is subject, as it examines the legality of the decisions that may be issued by the caretaker government in the event that the government commits an act that is considered a violation, which requires that the government be responsible for this behavior.



Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
&Scientific Research
Karbala University
college of Law

"The relationship of the administration of daily affairs with other
authorities according to the Constitution of the Republic of Iraq for
the year 2005 "
((Comparative study))

A thesis submitted by the student

Nuha Hade Talia

To the Council of the College of Law - University of Karbala -
which is part of the requirements for obtaining a master's degree in
public law

Supervised by

Professor Dr.

Yasir O taiwi AI - Zubaidy

1443A.H

2022.D

