



جُمْهُورِيَّةُ الْعِرَاقِ
وِزَارَةُ التَّعْلِيمِ الْعَالِيِ وَابْحَثِ الْعِلْمِي
جَامِعَةُ مَيْسَانَ
كُلِّيَّةُ الْقَانُونِ - قَسَمُ الْقَانُونِ الْعَامِ
الْمَاجِسْتِيرِ

الرَّقَابَةُ الْبَرْلَمَانِيَّةُ عَلَى حُكُومَةِ تَصْرِيفِ الْأَعْمَالِ

رِسَالَةٌ تَقَدَّمُ بِهَا الطَّالِبُ
مَهْدِي عَبَّاسِ مَانِعِ النُّوفَلِيِّ
إِلَى مَجْلِسِ كَلِّيَّةِ الْقَانُونِ - جَامِعَةِ مَيْسَانَ
وَهِيَ جُزْءٌ مِنْ مُتَطَلِّبَاتِ ثَبَلِ شَهَادَةِ الْمَاجِسْتِيرِ فِي الْقَانُونِ الْعَامِ

إِشْرَافُ

أ. د. رَحِيمِ حَسِينِ مُوسَى

أُسْتَاذُ الْقَانُونِ الدُّسْتُورِيِّ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

سورة: ق الآية ((١٨))

الإهداء

إلى فاطمة وأبيها وبعلمها وبنيتها والسر المستودع فيها، محمد وآل محمد . .

إلى ممن قل نظيره في الحقب والازمان، إلى صمام الأمان،

إلى من ألقى بمجاهدة الشر والطغيان منتصراً للدين فاستقام،

إلى السيد علي الحسيني السيستاني دام ظله، وعهداً مني معهوداً

بأنني سأبقى من مقلديك وعاشقيك ما بقي الدهر . .

إلى من قدموا أرواحهم فداءً للدين والوطن والمذهب، وأخص بالذكر

منهم أبطال معارك الانتصار (قاسم وجمال)، الشهداء الأبرار . .

إلى من قرن الله توحيدَه بالإحسان إليهما، والدي . .

إلى جميع أفراد عائلتي وأصدقائي ممن منحوني الدعم والتشجيع

طلبت هذه الرحلة البحثية العلمية .

أهدي هذا الجهد

الباحث

شكر وعرفان

الحمد لله الذي لا يبلغ مدحته القائلون، ولا يحصي نعماءه العادون، ولا يؤدي حقه المجتهدون، والصلاة والسلام على رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم، واستئناساً بقوله تعالى (رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ).

وعرفاناً بالجميل لأهل العطاء، أتقدم بالشكر بأعظم كلمات الشكر والثناء التي يعجز فيها اللسان عن الكلام إلى أستاذي المشرف الفذ الجهد، وهنا سأقف قليلاً.. فهو زهرة الدراسات العامة والمتخصصة السابقة واللاحقة. ريحانة الأطروحات وزبدة قول الباحثين والخطة والهدف والأهمية، هو التحليل والدليل هو التأصيل لكل أصل وهو المقارنة لكل خير وهو التنظير للذي ليس له مضاهي أو نظير، هو الجوهر والمضمون والموضوع والتقرير والتحقيق والتقديم هامش وسند وحجة الحق الدامغة، مقدمة ياقوتية وملخص الأستاذية ومستخلص الأكاديمية ونتائج وتوصيات المسيرة القانونية وخاتمة الأخلاق وتنمة النبل والرقى. أ. د. رحيم حسين موسى... ولست بمكتفي!

كما إن عظيم الفضل يلزمني في التوجه بالشكر والثناء لأساتذتي ممن تتلمذت على أيديهم في - كلية القانون جامعة ميسان - لمرحلتين دراسيتين البكالوريوس والماجستير، وخص بالذكر منهم الأساتيد في المرحلة التحضيرية (أ. د. عامر زغير، أ. م. د. علاء نافع، أ. م. د. يسار عطية، أ. م. د. حيدر عرس) والحبیب القريب (أ. م. اسامة كريم)، والطيب النصوح (أ. م. د. محمد حسين) والأم الروحية (أ. م. د. هند علي). ويطيب لي أن اتوجه بمعاني الاحترام والتقدير لجميع موظفي كلية القانون جامعة ميسان، وأعضاء مكتبها الأطايب، وجميع مكاتب الكليات القانونية في العراق وأصحاب المواقع الإلكترونية، لما بذلوه من تسهيلات ومساعدة في الحصول على المصادر لإتمام هذه الدراسة.

المستخلص

من المعلوم إن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة أجلها قريب مكتوب، فمصيورها إلى الزوال، حيث تنتهي بتشكيل الحكومة الجديدة، إذ لا يجوز أن تبقى بأي حال من الأحوال بنفس مدة بقاء الحكومة الاعتيادية أو الطبيعية، ونتيجة لذلك فإنها تمنح من الاختصاصات ما يتناسب وطبيعة حكمها القصير، فمتى ما تضمنت تصرفاتها مخالفة أو تجاوز لنطاق اختصاصاتها النسبية المنوطة بها، أضحت الحاجة ملحة وضرورية لوجود جهة تمارس الرقابة عليها، ومن هنا فإن الرقابة البرلمانية من أهم الرقابات على حكومة تصريف الأعمال إن لم تكن أهمها، فهي رقابة تجعل من حكومة تصريف الأعمال على بصيرة من أمرها بأن هنالك جهة تراقبها وتحد من تجاوزاتها فيما إذا تجاوزت ما هو محدد لها، لذلك تتفادى الخروج على أحكام القانون، كما أنها من جهة أخرى رقابة تضمن حقوق الأفراد وحررياتهم من تجاوزات حكومة تصريف الأعمال.

وقد ألفت الأنظمة الدستورية المختلفة تنظيم الرقابة البرلمانية على الحكومة الاعتيادية أو الطبيعية والتأكيد عليها بوصفها وظيفة بيد أعضاء المجالس النيابية يلجأون إليها كلما دعت الحاجة إلى ذلك، غير أن مسألة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال لم تخلص بالعبارة ذاتها، إذ سكتت أغلب الدساتير والتشريعات التي صدرت في ظلها عن تنظيم أحكامها، الأمر الذي فتح الباب أمام الفقه والقضاء لإبداء الرأي حول مدى جدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، ناظرين بعين الاعتبار إلى ما تتمتع به حكومة تصريف الأعمال من طبيعة خاصة، وما تختص به من خصائص تميزها عن غيرها من حكومات، ولعل هذا ما دفع الكثير إلى التساؤل عن أهمية وجود الرقابة البرلمانية على الحكومة حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية، وهل تحقق وسائلها ذات الفاعلية عندما توجه إلى الحكومة المذكورة وهل ترتب آثاراً؟، سيما وأن المشرع لم يرد نصاً يجيز أو يحرم من خلاله الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

فما كان منا إلا أن نتبع المنهجين التحليلي والمقارن، فحللنا وقارنا بين مختلف التشريعات للدول محل الدراسة، لاكتشاف مكامن الخلل والقصور فيها ومعالجتها.

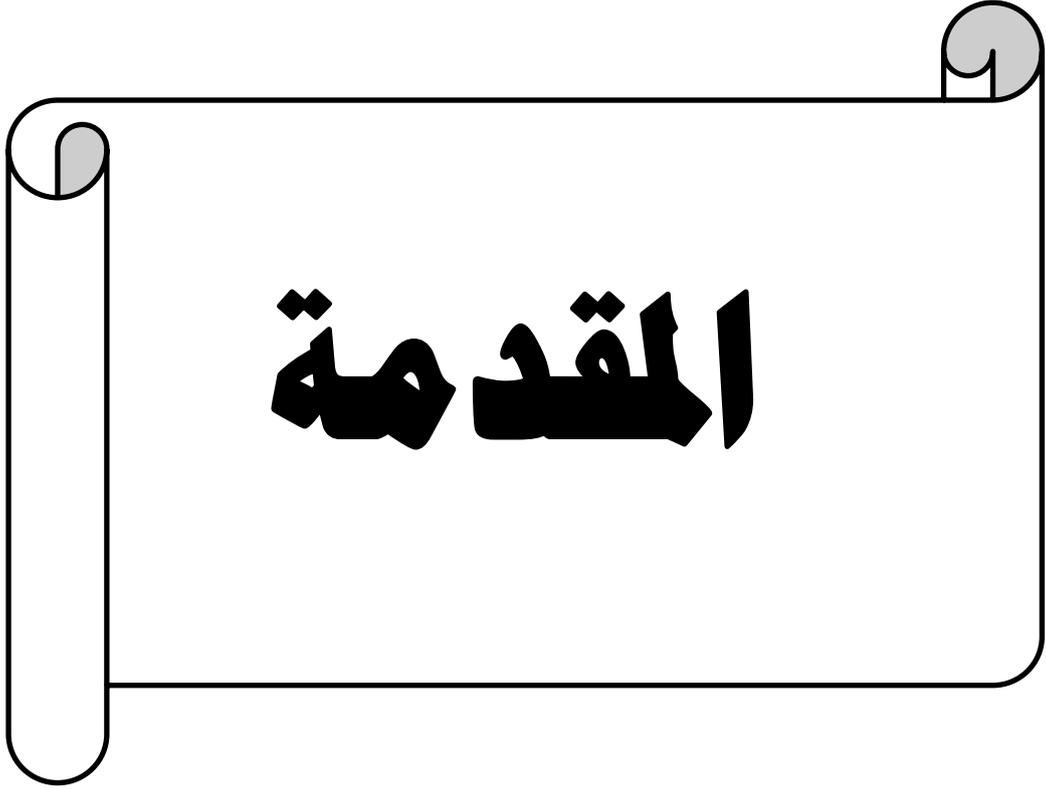
فعملنا على تبيان ماهية حكومة تصريف الأعمال، وأزلنا اللثام عن الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية بخصوص الرقابة البرلمانية عليها، وكشفنا عن إرادة المشرع بخصوص موضوعات الدراسة، وبعدها شددنا الرحال لبيان وسائل الرقابة البرلمانية عليها، ومن ثم أرفدنا الدراسة بأثر تلك الوسائل على حكومة تصريف الأعمال بما يؤكد أهمية وجدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

وفي ختام الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات والتي كان من أهمها، بيان أهمية وفعالية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، نتيجة لما تملكه من وسائل ذات فعالية قصوى تحقق من خلالها آثار فعالة على حكومة تصريف الأعمال، ودعونا المشرع الدستوري العراقي إلى تبني رقابة فعالة على حكومة تصريف الأعمال في فترة إيقاف الحياة النيابية، من خلال إتباعه وسائل ضامنة لاستمرار الحياة النيابية في تلك الظروف واقترحنا عليه تبني أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة أو أن يعدل تشكيل الحكومة، الأمر الذي يضمن من خلاله تواجد تمثيل نيابي إبان تلك الفترة.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية
ب	الإهداء
ج	شكر و عرفان
د-هـ	المستخلص
و-ز	المحتويات
٩-١	المقدمة
٢-١	التعريف بموضوع الدراسة
٢	أسباب اختيار موضوع الدراسة
٣-٢	أهمية الدراسة
٣	أهداف الدراسة
٤	اشكالية الدراسة
٥-٤	منهج الدراسة ونطاقها
٩-٥	الدراسات السابقة
٩	هيكلية الدراسة
٨٧-١٠	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
٤٦-١١	المبحث الأول: ماهية حكومة تصريف الأعمال
٣٠-١١	المطلب الأول: مفهوم حكومة تصريف الأعمال
٢٢-١٢	الفرع الأول: تعريف حكومة تصريف الأعمال
٣٠-٢٢	الفرع الثاني: ذاتية حكومة تصريف الأعمال
٤٦-٣٠	المطلب الثاني: حالات قيام حكومة تصريف الأعمال
٣٩-٣٢	الفرع الأول: الحكومة المستقبلية
٤٦-٤٠	الفرع الثاني: الحكومة بحكم المستقبلية وحل البرلمان
٨٧-٤٧	المبحث الثاني: مدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية

٧٠-٤٧	المطلب الأول: نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال
٦٠-٤٨	الفرع الأول: نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية
٧٠-٦٠	الفرع الثاني: نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية
٨٧-٧٠	المطلب الثاني: خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية
٧٨-٧٠	الفرع الأول: موقف الفقه من خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية
٨٧-٧٨	الفرع الثاني: موقف القضاء من خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية
١٧١-٨٨	الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها
١٢٧-٨٩	المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية حكومة تصريف الأعمال
١١٠-٨٩	المطلب الأول: الوسائل المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
١٠٠-٩٠	الفرع الأول: الوسائل الايضاحية
١١٠-١٠٠	الفرع الثاني: الوسائل الاتهامية
١٢٧-١١٠	المطلب الثاني: الوسائل غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
١١٨-١١١	الفرع الأول: القرارات النيابية
١٢٧-١١٨	الفرع الثاني: وسائل ضامنة لاستمرار الحياة النيابية
١٧١-١٢٨	المبحث الثاني: الآثار المترتبة على الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
١٤٥-١٢٨	المطلب الأول: الآثار المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
١٣٨-١٢٩	الفرع الأول: تحقق مسؤولية حكومة تصريف الأعمال
١٤٥-١٣٨	الفرع الثاني: الإلغاء البرلماني لقرارات حكومة تصريف الأعمال
١٧١-١٤٦	المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
١٦١-١٤٦	الفرع الأول: الإحالة إلى الجهات الرقابية المختصة
١٧١-١٦١	الفرع الثاني: الإحالة إلى القضاء الدستوري
١٧٧-١٧٢	الخاتمة
١٩٧-١٧٨	المصادر
A-B	Abstract



المقدمة

أولاً/ التعريف بموضوع الدراسة

إن اصطلاح (حكومة تصريف الأعمال) من أكثر الاصطلاحات الدستورية إبهاماً من الناحية القانونية، إذ جاءت معظم النصوص الدستورية لدول العالم المختلفة ناصة على قيام حكومة تصريف الأعمال في حالات معينة بالاستمرار بتصريف الأعمال، دون أي تحديد دقيق لمفهوم وصلاحيات هذه الحكومة، الأمر الذي أدى إلى أن تبقى حكومة تصريف الأعمال بأغلب تفاصيلها تدور في حلقة مفرغة تتجاذبها الآراء الفقهية تارة، والاجتهادات القضائية تارة أخرى.

ولأن تحديد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال بشكل دقيق من خلال ضوابط دستورية وقانونية تنص عليها يعد من الأهمية البالغة، لكي تتضح الصورة لحكومة تصريف الأعمال وتضبط تصرفاتها ضمن هذا التحديد حفاظاً على مبدأ المشروعية وعدم الخروج عن أحكامه. وبالرغم من ذلك فإن احتمال تجاوز حكومة تصريف الأعمال حدود اختصاصاتها يجعلنا بحاجة ماسة إلى وجود غطاء رقابي يضمن من خلاله عدم تجاوز تلك الحكومة هذا النطاق، الأمر الذي يجعل من الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال أكثر ضرورة، إذ أن في الأنظمة البرلمانية تكون العلاقة منظمة بين الحكومة والبرلمان استناداً إلى مفهوم من لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذي يكون التعاون منطلقه، والتوازن حاصله، أي أن السلطة توقف السلطة، وتحد من طغيانها، وعلى هذا الأساس تصبح الوظيفة الرقابية للمجالس النيابية على حكومة تصريف الأعمال للاستيثاق من كيفية أداء حكومة تصريف الأعمال لمهامها تارة، ولمنعها من أن تشط بصلاحياتها تارة أخرى.

ونتيجة لذلك فقد دعت الضرورة إعمال الرقابة البرلمانية على هذه الحكومة من خلال جميع الوسائل المتاحة لرقابة الحكومة كاملة الصلاحيات، وذلك بتطبيق ما يتناسب من تلك الوسائل عليها، خشية أن تستغل حكومة تصريف الأعمال -في بعض حالات قيامها- الفراغ التشريعي والرقابي فتنخذ من ذلك فرصة للتصرف دون رقيب، مما أقتضى على بعض الأنظمة البرلمانية تبني وسائل أخرى للرقابة البرلمانية تكون ضامنة لاستمرار تلك الرقابة على حكومة تصريف الأعمال في مثل تلك الظروف.

وهكذا فإن توظيف وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وفقاً لهذا التصور، افرز لنا من الناحية الواقعية أثراً واضحاً لتلك الوسائل على حكومة تصريف الأعمال، وهذا راجع بدوره إلى أن النظام البرلماني قد منح السلطة التشريعية سلاح المحاسبة والمراقبة على حكومة تصريف الأعمال، وهو ما يضيف الشرعية القانونية لتطبيق الجزاءات الفعالة المتولدة عن وسائله الرقابية، لمواجهة تصرفات حكومة تصريف الأعمال الخارجة عن أطرها المشروعة.

ثانياً/ أسباب اختيار موضوع الدراسة

لعل من أهم أسباب اختيار الباحث لموضوع الدراسة أن معظم السوابق البحثية في مجال الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال كانت باتجاه واحد غير عميق، وغير دقيق، تقف عند حدود ما تسالم عليه الفقه في ذلك، إذ إن جل الباحثين حينما يصلون إلى هذا الموضوع يختارون النأي والعزوف عن الخوض في غمار تفاصيله، ويكتفون بنقد الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وهذا راجع كما أسلفنا إلى تسليمهم بالأراء الفقهية التقليدية (هذا ما وجدنا عليه فقهاءنا من قبل)، دون أي تحليل منطقي وعلمي لتلك الآراء، إذ سلموا بها وكأنها من وحي منزل وبئس ذلك تسليمًا، لذلك أصبحت الحاجة إلى تأصيل علمي استكشافي لحدود فعالية وأثر الدور الرقابي للمجالس النيابية إبان فترة حكومة تصريف الأعمال، وكشف مستوى فعالية وسائله الرقابية وقياس اختلالاتها، وكشف مكامن الخلل والقصور التشريعي فيها، للارتقاء بها إلى مصاف الرقابات الفعالة على حكومة تصريف الأعمال، هي اليوم حاجة ملحة وضرورية.

ثالثاً/ أهمية الدراسة

تتجلى أهمية الدراسة من خلال ناحيتين أساسيتين نظرية وعملية:

بالنسبة للناحية النظرية: فتكمن في أن كل تطور أو تقدم حصل أو يحصل لمبدأ التوازن بين السلطات خصوصاً في الجانب الرقابي على حكومة تصريف الأعمال، يكون مرده إلى الرقابة البرلمانية التي تقف خلفه، فهي بمثابة اللواء الذي يحمل ذلك التطور أو التقدم، والباعث الدافع له، ولكن رغم ذلك بقي موضوع الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال من الموضوعات التي لم تتلحظ حقها في الدراسات والبحوث القانونية، لذلك أرتينا البحث في هذا الموضوع لكي نسلط الضوء على المعالجات القانونية، ونشخص مكامن الخلل والضعف في كيفية ممارسة الرقابة

البرلمانية على هذه الحكومة، وبالتالي بلورة نظرية جديدة من شأنها فتح آفاق الدراسة للباحثين في هذا المجال.

أما بالنسبة للناحية العملية: فتتمثل في الأهمية التي تحتلها هذه الرقابة بالنسبة لأعضاء المجالس النيابية، إذ بواسطتها يدركون أهمية وجدوى وأثر وسائلهم الرقابية على أعمال وتصرفات حكومة تصريف الأعمال، فتطوع بذلك التطبيقات العملية الصادرة عنهم نتيجة لاستخدام وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال في استعمالات جديدة من شأنها تعزيز الآثار العملية للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بشكل ملموس، فإن تم إعمال هذه الرقابة على وجه يتفق مع ما يستلزمه القانون، فلا تكون حكومة تصريف الأعمال بمأمن من الرقابة والمحاسبة، ومن ثمّ التقيد بأحكام القانون، وعلى العكس من ذلك فإن عدم إعمال هذه الرقابة أو قلة فاعليتها سينتج آثاراً سلبية ووخيمة، وسيصيب النظام القانوني بمقتل.

رابعاً/ أهداف الدراسة

لعل من أبرز الأهداف التي تسعى هذه الدراسة إلى تحقيقها هي:

- ١ - رفع النقاب عن المفهوم العام لحكومة تصريف الأعمال، وخصائصها، وذاتيتها، ومجال تطبيقها، وإزالة اللثام عن الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية المتعلقة بأغلب موضوعات الدراسة.
- ٢- تأطير اختصاصات حكومة تصريف الأعمال ضمن معيار دقيق ومحدد، تضبط حكومة تصريف الأعمال تصرفاتها وفقاً له، وتنهض الرقابة البرلمانية عليها عندما تخرج تصرفاتها وأعمالها عن حدوده.
- ٣- بيان وتوضيح الغاية المباشرة من الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إذ أن معرفة الغاية التي ترمي الرقابة البرلمانية إلى تحقيقها يؤدي إلى حسن فهم تلك الرقابة وإدراك أحكامها ودقة وملاءمة تطبيقاتها العملية، تلك الغاية المتمثلة بالحفاظ على مبدأ المشروعية، وتأكيد تطبيق القواعد القانونية، ولا سيما الدستورية منها.

خامساً/ اشكالية الدراسة

من المعلوم إن الحكومة كاملة الصلاحيات تخضع للرقابة البرلمانية، فهل أن هذا الأمر جائز عند قيام حكومة تصريف الأعمال؟، بحسبان أن هذه الحكومة أصبحت ذات اختصاصات نسبية متعلقة بتصريف الأمور اليومية لحين تشكيل حكومة جديدة، وهل أن تجاوزها لتلك الاختصاصات النسبية، يُبقي المجلس النيابي مكتوف الأيدي، معطلاً لسلاحه الرقابي، تاركاً الحياة البرلمانية في حالة فراغ رقابي، أم أن دوره الرقابي يحتم عليه استعمال وسائله الرقابية لمواجهة تجاوزات حكومة تصريف الأعمال لحدود الصلاحيات الممنوحة لها أو القوانين التي تنظم عملها؟ مما يلخص مشكلة أساسية هي مدى كفاية وجدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال - وما يشوبها من نقص تشريعي واضح المعالم - في معالجة ما يتعلق بالرقابة البرلمانية على أعمال هذه الحكومة، والتي يترتب عليها كثير من التساؤلات أهمها:

١ - هل يوجد معيار دقيق يمكن الركون إليه لتحديد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، لكي تكون هذه الحكومة على بينة من أمرها في ما تمارسه من اختصاصات في تلك الظروف؟ وهل تكون اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية ذاتها في الظروف العادية أم أن الأمر على خلاف ذلك؟

٢- إذا كانت الحكومة هي حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية فما هي أهمية وجود الرقابة البرلمانية عليها؟ وإذا كانت هذه الرقابة جوهرية و لازمة، فما هو نطاقها وطرق ممارستها؟

٣- هل تحتفظ وسائل الرقابة البرلمانية بذات الفاعلية عندما توجه إلى حكومة تصريف الأعمال؟

٤- هل باستطاعة المجلس النيابي إلغاء الأعمال التي اتخذتها حكومة تصريف الأعمال؟ وهل يمتلك هذا المجلس إحالة أعضاء وتصرفات حكومة تصريف الأعمال إلى الجهات المختصة؟ وما هي الطريقة المثلى لتلك الإحالة؟

سادساً/ منهج الدراسة ونطاقها

انسجماً مع طبيعة هذه الدراسة سيتم اعتماد المنهجين التحليلي والمقارن أساساً لها، فعن طريق المنهج التحليلي يمكننا تحليل الأحكام والقرارات والنصوص في الأنظمة الدستورية للدول محل الدراسة،

إضافة إلى مذاهب كبار الفقهاء والمؤلفين والكتاب والباحثين وآرائهم واتجاهاتهم الفكرية، وبالتالي التوصل إلى بيان القواعد الاجرائية والموضوعية للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال التي تستخلص من هذه الأحكام والقرارات والنصوص والآراء والاتجاهات الفقهية، فتعمل بذلك على تطوير التنظيم الدستوري للاختصاص الرقابي للبرلمان على حكومة تصريف الأعمال.

ولقد اخترنا المنهج المقارن كون الموضوع المتناول من المواضيع التي بحاجة إلى نوع من المقارنة مع أنظمة وقوانين دول أخرى، كذلك فإنه يتطلب بيان بعض التطبيقات العملية على أرض الواقع ومقارنتها مع بعضها البعض في سبيل اكتشاف أوجه القصور والخلل، وكذلك تسليط الضوء على أوجه التشابه والاختلاف بين الأنظمة الدستورية في الدول محل الدراسة. وذلك عبر دراسة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ مع تناول التشريعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة، مقارنة مع دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل النافذ، ودستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل النافذ.

وإن اختيارنا الكويت ولبنان للمقارنة راجع لغنى تجربتهما إذ إن دولهم أسوة بالعراق من أكثر الدول التي تتكرر فيها حالات قيام حكومة تصريف الأعمال وتستمر فيهما كذلك حكومة تصريف الأعمال لفترة زمنية طويلة، إضافة إلى التطبيقات البرلمانية لوسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال فيهما، إذ تعد هذه التطبيقات مثلاً للتطوير الذي نبحت عنه في هذه الدراسة.

سابعاً/ الدراسات السابقة

(١) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنه"، ط ١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي الكويت، ١٩٨٦.

تناولت الدراسة مضمون وأساس نظرية تصريف الأمور الجارية منطوقة إلى المسائل الجارية بطبيعتها إضافة إلى المسائل الجارية في الظروف غير الطبيعية أي في ظل الظروف الاستثنائية والعاجلة، كما تناولت الدراسة الأساس القانوني لنظرية تصريف الأمور الجارية، وأشارت إلى حالات تطبيق حكومة تصريف الأعمال إضافة إلى موقف الدستور الكويتي من نظرية تصريف الأمور الجارية، كما وتناولت الرقابة على اختصاصات الحكومة المستقلة بصورها الثلاث السياسية والإدارية والقضائية "الدستورية" وقد أشارت بشيء من الإيجاز إلى الرقابة البرلمانية كإحدى صور الرقابة السياسية.

ومن هنا فإن دراستنا تختلف عنها إذ أن دراستنا تناولت الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بشكل أكثر اتساعاً وأعمق أثراً، من حيث مدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية، مبينة بذلك موقف الفقه واجتهادات القضاء من تلك المسألة، محاولة الخروج بفكرة مؤيدة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، مستندة بذلك على حجج وأسانيد علمية وعملية حديثة لم تأتي بها الدراسة المشار إليها أعلاه، إضافة إلى ذلك فإن دراستنا قد تطرقت إلى الآثار التي تترتب كجزاء للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال منطوقة وهو ما لم نجده في ظل الدراسة السابقة المشار إليها.

(٢) غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠.

تناولت الدراسة مفهوم حكومة تصريف الأعمال منطوقة إلى مضمونها واختصاصاتها وصلاحياتها وأساسها، كما وتناولت الدراسة حالات نشوء حكومة تصريف الأعمال منطوقة إلى المسؤولية السياسية ووسائل تحريكها كما وتطرقت الدراسة إلى الرقابة على حكومة تصريف الأعمال مشيرة إلى الرقابة البرلمانية ووسائلها بشيء من الإيجاز منكرة لفاعلية هذه الرقابة على حكومة تصريف الأعمال، كما وتطرقت إلى الرقابة القضائية، وأشارت أخيراً إلى موقف بعض الدساتير منها الاجنبية والعربية إلى حكومة تصريف الأعمال.

وبذلك فإن دراستنا قد اختلفت عن هذه الدراسة من حيث إنها جاءت بتعاريف ومفاهيم جديدة لحكومة تصريف الأعمال لم تأتي بها الدراسة المشار إليها أعلاه، هذا فضلاً عن أن دراستنا قد تناولت الرقابة البرلمانية بشكل أكثر اتساعاً محددة بذلك نطاق الرقابة البرلمانية وموقف الفقه والقضاء منها مستعينة بالتطبيقات العملية الحديثة التي لم تتضمنها الدراسة السابقة، كما وإن دراستنا قد جاءت بشيء حديث يضمن من خلاله تطبيق الجزاءات التي تترتب على الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وهو ما لم تأتي به الدراسة المشار إليها.

(٣) سلام عدنان حسين، المركز الدستوري لحكومة تصريف الأعمال في كل من العراق ولبنان "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠٢٢.

تطرقت الدراسة إلى مفهوم حكومة تصريف الأعمال، وذاتيتها، وحالات قيامها، وحدود صلاحياتها متمسكة بذلك بما سار عليه الاتجاه التقليدي بتقييد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال إلى أقصى حد، كما وإنها تناولت موقف العراق وكذلك لبنان من حكومة تصريف الأعمال، وبينت كذلك أساس قيامها، ومن ثم تطرقت إلى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال إلا إنها لم تعط أي فعالية لتلك الرقابة على حكومة تصريف الأعمال ومن ثم تناولت الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال.

وبالتالي فإن هذه الدراسة تختلف عن موضوع دراستنا إذ أنها لم تبين المفهوم بشكل دقيق، كما وإنها لم تتناول المعيار الذي طرحناه لتحديد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، إضافة إلى ذلك فإن دراستنا قد تناولت بالإضافة إلى موقف العراق ولبنان موقف الكويت، كما أن دراستنا قائمة على إثبات أهمية وجدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال على عكس ما ذهبت إليه الدراسة السابقة من خلال تحليل منطقي علمي يثبت من خلاله فعالية وسائل الرقابة البرلمانية على تلك الحكومة، كما أن دراستنا تطرقت إلى الآثار التي تترتب على الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بشكل تفصيلي، وهو ما لم تتناوله تلك الدراسة.

(٤) سيف جاسم محمد، مدى استفادة حكومة تصريف الأعمال من نظرية استمرارية المرافق العام للقيام بصلاحياتها في العراق ولبنان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠٢٢.

تناولت الدراسة ماهية حكومة تصريف الأعمال، متطرفة إلى مفهومها وحالات قيامها في العراق ولبنان فقط، ومن ثم عرجت إلى بيان صلاحيات حكومة تصريف الأعمال وجعلتها صلاحيات محدودة جداً متمسكاً بما سار عليه الفقه التقليدي، وبعد ذلك تناولت الرقابة على حكومة تصريف الأعمال وتطرقت من خلالها إلى الرقابة البرلمانية وخلصت إلى أن الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال هي عديمة الفاعلية، وانتهت بالتطرق إلى الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال وما قد تترتب عليها من مسؤوليات.

نستنتج مما تقدم إن الدراسة السابقة تختلف عن دراستنا اختلاف بيّن جلي، إذ أن دراستنا تطرقت إلى مفهوم حكومة تصريف الأعمال بشكل تسلسلي منظم بداية من المفهوم التشريعي مروراً بالمفهوم القضائي وختاماً بالمفهوم الفقهي، وذكر أهم الخصائص المستشفاه من تلك التعاريف، وهو ما لم تتطرق له الدراسة السابقة، فضلاً عن إن دراستنا قد فكت حبال التشابك بين حكومة تصريف الأعمال وبين ما يتشابه معها من حكومات من خلال التطرق إلى ذاتها، وهو ما لم تتطرق له الدراسة السابقة، هذا فضلاً عن إن دراستنا قد تناولت الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بشكل أكثر عمقاً وأكثر اتساعاً، إذ بيّنت بداية موقف الفقه وكذلك القضاء من تلك الرقابة، ومن ثم عرجت إلى بيان فعالية وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وبشقيها المباشرة وغير المباشرة، ومن ثم أوضحت الأثر الذي يترتب على تلك الوسائل، وهو ما لم تتطرق له أيضاً الدراسة السابقة.

(٥) سلام رعد حسن، الرقابة على حكومة تصريف الأعمال "دراسة مقارنة"، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠٢٣.

تناولت الدراسة مفهوم حكومة تصريف الأعمال، واختصاصاتها، وأسباب نشوئها، وأساس قيامها، ومن ثم تناولت الرقابة على حكومة تصريف الأعمال بشكل عام مبيّنة ماهيتها، وأهميتها، وأنواعها، ومن تلك الأنواع تطرقت إلى الرقابة البرلمانية بشيء من الإيجاز منكرة لأي دور للمجالس النيابية في خضم فترة حكومة تصريف الأعمال.

وبالتالي فإن هذه الدراسة تختلف عن دراستنا، إذ إنها لم تبين موقف الفقه ولا القضاء من مدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية، فضلاً عن إنها لم تتطرق إلى مدى فعالية وسائل الرقابة البرلمانية المباشرة وغير المباشرة على حكومة تصريف الأعمال، ولا ننسى بأنها لم تبين الآثار التي تترتب على استخدام تلك الوسائل، وعليه فإن دراستنا تختلف عنها كثيراً.

(٦) علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠٢٣.

تناولت الدراسة مفهوم حكومة تصريف الأعمال مشيرة إلى تعريفها ومفهومها وأساسها وحالات تطبيقها واختصاصاتها، كما تناولت الرقابة على اختصاصات الحكومة بشكل عام من حيث مبرراتها كذلك إشارات إلى مخالفتها ونطاقها وصورها السياسية والقضائية بصورتها الدستورية الإدارية.

وتختلف دراستنا عن الدراسة المشار إليها أعلاه، من حيث إنها تناولت الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بشكل أكثر تنظيم وتحديد، إذ أن دراستنا قد جاءت بمعيار دقيق تحدد من خلاله اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية وهو ما لم تتطرق له الدراسة السابقة، كما إنها بينت الموقف الفقهي والقضائي من مسألة خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية، كما إنها جاءت بما لم تجيء به الدراسة السابقة من حيث التطبيقات العملية بشقيها السياسية والقضائية، كما وإن دراستنا قد تناولت الوسائل الايضاحية والاتهامية للرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها على حكومة تصريف الأعمال، إضافة إلى إنها قد تناولت وسائل غير مباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال لم تتطرق لها الدراسة السابقة، كما وأن الآثار التي تترتب على الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف هي الأخرى قد تناولتها دراستنا دون الدراسة السابقة المشار إليها.

ثامناً/ هيكلية الدراسة

قُسمت خطة البحث إلى فصلين تضمن الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وقد جرى تقسيمه إلى مبحثين، الأول ماهية حكومة تصريف الأعمال، والثاني مدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية، أما الفصل الثاني فقد تضمن عرضاً لوسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها، ومن خلال مبحثين أساسيين هما وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، والآثار المترتبة على الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وقد انتهت الدراسة إلى خاتمة تضمنت أهم ما توصل إليه الباحث من استنتاجات وتوصيات.



الفصل الأول

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

لقد أكتفت النصوص القانونية المنظمة لحكومة تصريف الأعمال بتحديد الإطار العام لهذه الحكومة، مع تقييد لنطاق اختصاصاتها، ولا شك أن هذا التقييد قد حدد للوهلة الأولى حالات قيام حكومة تصريف الأعمال، فهي تقوم كنتيجة طبيعية لاستقالة أو اقالة الحكومة نتيجة لأسباب مختلفة، وهو ما أدى إلى أن تبقى حكومة تصريف الأعمال في حيرة من أمرها، إذ أن القواعد القانونية المنظمة لها، لا تجدي نفعاً في مواجهة الظروف التي تحيط بها، إذ تجد هذه الحكومة أحياناً نفسها مضطرة لمخالفة تلك القواعد من أجل توفير متطلبات السير المعتاد للمؤسسات الدستورية، ويعني هذا أن حكومة تصريف الأعمال تقوم على التعارض بين اعتبارين: المحافظة على السير المعتاد للمؤسسات الدستورية وسلامتها، ووجوب احترام قواعد القانون المنظمة لاختصاصاتها، فيبرز التخوف هنا من استبداد حكومة تصريف الأعمال على أساس اطمئنانها إذ أنها قد خضعت للجزاء سابقاً، فتتصرف كما يحلو لها دون وجود غطاء رقابي، الأمر الذي يجعل من وجود الرقابة البرلمانية أكثر من ضرورة للحد من تجاوزات تلك الحكومة لنطاق ما هو محدد لها.

ولا شك أن دراسة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال تقتضي البحث عن الأساس القانوني الذي تستند إليه، وهذا أدى إلى ظهور عدة آراء فقهية وأحكام قضائية تحاول البحث عن الأساس السليم وأهمية وجدوى تلك الرقابة على حكومة تصريف الأعمال، وتكمن أهمية هذا التحديد في بيان متى تعتبر تصرفات حكومة تصريف الأعمال واقعة ضمن دائرة التصرفات التي يجوز قانوناً ممارستها، ومتى تعتبر قد تجاوزت نطاق الاختصاصات المحددة لها. وسنخصص لكل موضوع مبحثاً مستقلاً على الوجه الآتي:

المبحث الأول: ماهية حكومة تصريف الأعمال.

المبحث الثاني: مدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية.

المبحث الأول

ماهية حكومة تصريف الأعمال

نظراً لعدم التحديد الدقيق لمعالم ونطاق نظرية حكومة تصريف الأعمال، فقد بقيت تلك النظرية تدور في حلقة مفرغة من غياهب النظريات القانونية، الأمر الذي فتح الباب على مصراعيه للاجتهادات الفقهية والقضائية لإيراد تعريف لها، ونظراً لكون حكومة تصريف الأعمال ضرورة يملئها الواقع السياسي والقانوني لغرض استمرارية المرافق العامة، فقد حددت الأنظمة المختلفة حالات قيام تلك النظرية رغم الاختلاف الشكلي في بعض الحالات، وسوف نعرض أولاً لمفهوم حكومة تصريف الأعمال، ثم نعرض حالات قيامها وسوف نخصص لكل مسألة من هاتين المسألتين مطلباً مستقلاً على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الثاني: حالات قيام حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الأول

مفهوم حكومة تصريف الأعمال

يعد مصطلح تصريف الأعمال من المصطلحات القانونية الغامضة، إذ لم تضع أغلب الدساتير تعريفاً له، وبما أن الإحاطة بأي مفهوم لا تكون كاملة ما لم يتم بيان المقصود منه من خلال إيراد التعاريف التي تخصه على المستوى التشريعي والقضائي والفقهي، وتحديد خصائصه، ولغرض بيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف حكومة تصريف الأعمال.

الفرع الثاني: ذاتية حكومة تصريف الأعمال.

الفرع الأول

تعريف حكومة تصريف الأعمال

بغية الوصول إلى تعريف مانع جامع لحكومة تصريف الأعمال لا بد من التعرض لبيان التعريف التشريعي والقضائي والفقهي للاصطلاح المذكور، ثم بيان أبرز خصائصه وكالاتي:

أولاً: التعريف التشريعي

قلماً تورد المنظومة التشريعية بشكل عام والدستورية بشكل خاص في صلبها تعريفاً للمصطلحات القانونية، إذ تخلو أغلب الدساتير من إيراد تعريف لحكومة تصريف الأعمال يمكن الركون إليه كلما دعت الحاجة لأمر يتعلق بهذه النظرية^(١)، على الرغم مما تشير إليه من اصطلاح لحكومة تصريف الأعمال (تصريف الأمور اليومية)، فقد أورد المشرع العراقي هذا المصطلح في المادة (٦١/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على أنه (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من هذا الدستور)، كما أشارت إلى ذلك المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور ذاته بالنص على أنه (يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً، ويواصل تصريف الامور اليومية).

ومن هذا المنطلق نجد بأن المشرع العراقي قد استخدم مصطلح (وزارة تصريف الأمور اليومية) عوض عن حكومة تصريف الأعمال، بحسبان أن النظام البرلماني يقوم على ركيزة أساسية هي ثنائية السلطة التنفيذية، إذ تتكون الأخيرة من قطبين أحدهما رئيس الدولة سواء أكان (ملكاً أو رئيس جمهورية) وثانيهما الوزارة التي تتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وبناءً على ذلك فإن من يتم تحديد صلاحياته وقصرها على تصريف الأمور اليومية للدولة هو مجلس الوزراء ورئيسه بمعزل عن

(١) د. عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٦٧.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

رئيس الدولة، أي ليس الحكومة بطرفيها وإنما لأحد اطرافها متمثلاً بمجلس الوزراء^(١) وتماشياً مع ما تم ذكره يتبين لنا بأن استعمال المشرع العراقي لمصطلح تصريف الأمور اليومية يعبر عن توجهه الواضح إلى الانتقال من صلاحيات هذه الحكومة إلى حد قصرها على الأمور اليومية فقط، بغية التنظيم المستمر للمرافق العامة، دون البت في الأمور المستقبلية والاستراتيجية ذات الأثر السياسي المستقبلي المستمر^(٢)، كذلك فإن المشرع استخدم كلمة (اليومية) فقط وحذا لو استخدم الضرورية أيضاً لأن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال لا تقتصر على الأعمال اليومية فقط لأنها يمكن أن تتسع في حالات الضرورة^(٣).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، من تعريف حكومة تصريف الأعمال، فقد نص في المادة (١٠٣) على أنه (إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب استمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه)، ويلاحظ على ذلك أن المشرع الدستوري الكويتي قد تبنى وبكل وضوح نظرية تصريف الأعمال، ولكنه لم يبين المقصود من تعبير (تصريف العاجل من شؤون منصبه)^(٤).

وفيما يتعلق بموقف المشرع الدستوري اللبناني من تعريف حكومة تصريف الأعمال، فقد أشار إلى مصطلح تصريف الأعمال في المادة (٦٤/ثانياً) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل والتي نصت المادة على أنه (...لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال).

(١) د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز بغداد للتنمية القانونية والاقتصادية، <https://bcled.org>، تاريخ النشر ٢٠١٨، تاريخ الزيارة ١٥/١٠/٢٠٢٣، ص ١٦م، ص ١-٢.

(٢) د. باقر كاظم علي الكراوي، الرقابة على وزارة تصريف الأمور اليومية، بحث منشور في مجلة الفنون والآداب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، كلية الإمارات للعلوم التربوية، الإمارات العربية المتحدة، العدد (٥٩)، ٢٠٢٠، ص ١٢٨-١٢٩.

(٣) د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، حكومة تصريف الأعمال في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق للدراسات القانونية، العدد (٤)، الجزء الأول، تاريخ النشر ٢٠٢٢، ص ٢٦٥.

(٤) سلام رعد حسن، الرقابة على حكومة تصريف الأعمال "دراسة مقارنة"، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠٢٣، ص ٢١.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وهكذا نجد أن المشرع الدستوري اللبناني قد سائر نظيره العراقي والكويتي حينما أورد تعبير (تصريف الأعمال) دون أن يوضح ماهية الأعمال التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال، مكتفياً بالإشارة إلى هذا المصطلح في نص بحاجة إلى الكثير من الفحص والتدقيق لمعرفة ما يبتغيه المشرع منه.

ومن زاوية أخرى وبالرجوع إلى القوانين التي صدرت في الدول محل المقارنة، نجد أن بعض القوانين قد أوردت في نصوصها ذكراً لمصطلح تصريف الأعمال (تصريف الأمور اليومية)، كما هو الحال في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(١)، وكذلك قانون مجلس النواب وتشكيلته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨^(٢)، ولكنها اكتفت بالإشارة إلى المصطلح المذكور دون أن تخوض في تعريفه.

وفي سابقة فريدة، أورد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ المعدل، تعريفاً لمصطلح تصريف الأعمال (تصريف الأمور اليومية) حيث عرفه بأنه (يقصد بتصريف الأمور اليومية: اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة أو الإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر)^(٣).

أما بالنسبة للقوانين الصادرة في الدول محل المقارنة (الكويت - لبنان) فلم ترد أي إشارة إلى مصطلح حكومة تصريف الأعمال فيها.

وباستثناء ما جاء في النظام الداخلي لمجلس الوزراء المذكور أعلاه، فقد خلت التشريعات التي تناولت هذا المصطلح من إيراد تعريف له، وهذا ليس نقصاً أو عيباً في التشريع لأن الأصل أن يضع المشرع الأطر والأحكام والنظريات العامة، تاركاً مهمة إيراد التعريفات للفقهاء والقضاء الذي يبين مفهوم الفكرة وبيان تأصيلها.

(١) ينظر: المادة (٣٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٤٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٣) المادة (٢/٤٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ورغم ذلك فإن إيراد المشرع لتعريفات بعض المصطلحات القانونية التي يتضمنها التشريع لا تقدر بوظيفته الأساسية المشار إليها أعلاه، فمن المستحسن تعريف بعض المصطلحات المهمة والتي غالباً ما يثير ضبط معناها كثيراً من المشكلات بين المختصين.

ثانياً: التعريف القضائي

إن عدم وجود تعريف قانوني واضح ودقيق لحكومة تصريف الأعمال في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي الدساتير المقارنة (الكويت - لبنان) أمر يدفع الباحثين والدارسين إلى البحث عن ذلك التعريف في ضوء اجتهادات القضاء، عسى أن يجدوا تفسيرات واجتهادات قضائية توضح هذا المفهوم.

فبالرغم من ندرة الأحكام القضائية الخاصة بوضع تعريف لهذا المصطلح إلا أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد أشارت ولو بصورة ضمنية في أحد قراراتها وأثناء معرض حديثها عن الاستجواب إلى (.... إن رئيس مجلس الوزراء والوزراء يستمرون في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس وزراء جديد على وفق الخطوات المرسومة في الدستور..)^(١).

وعوداً على بدء فقد أشارت المحكمة ذاتها وبقرار آخر لها إلى مصطلح تصريف الأعمال الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وتحديداً في صلب المادة (٣٠) منه، فقد بينت مفهوم تصريف الاعمال في نطاق الحكومات المحلية الوارد في القانون المشار إليه بقولها (.... يجب أن يفهم في إطار ضمان سير المرافق العامة وعدم تعطيلها بما يضمن تقديم الخدمات للجمهور وتحسين أداء تلك المرافق في ظل السياسية العامة والرقابة البرلمانية والإدارية وفي حدود اللامركزية الإدارية)^(٢)، وبالرغم من ذلك فقد بقي مصطلح حكومة تصريف الأعمال بعيداً عن التحديد الدستوري والقضائي الدقيق، ونتيجة لما تقدم وللضرورة العملية الناجمة عن

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٤/اتحادية/إعلام/٢٠١٥) في ٢٢/١١/٢٠٢٢، منشور في المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٨)، قسم الشؤون القانونية، بغداد، ٢٠١٩.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٥/اتحادية/٢٠١٥) وموحدتها ١٥٧ و ١٦٠ و ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٤ و ١٦٥ و ١٦٦ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧١ / ٢٠١٩ و ٥/اتحادية/٢٠٢١ (غير منشور).

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

التحديد^(١)، فقد أرسل رئيس الجمهورية طلباً لتفسير نص المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور إلى المحكمة الاتحادية العليا لتفسير المقصود بعبارة "الأمر اليومية" وحدود صلاحيات الحكومة وطبيعة القرارات التي تتخذها^(٢)، ونتيجة لذلك الطلب فقد ردت المحكمة الاتحادية العليا بخطوة أكثر تقدماً وأعمق اثراً في إيراد تعريف لمصطلح حكومة تصريف الأعمال، حيث بينت بقرارها الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٥، " إن مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية أو تصريف الاعمال هي تلك الحالة التي تتوسط مرحلتين اثنتين الأولى هي التي تكون الحكومة فيها مستقلة أو بحكم المستقلة، والثانية هي مرحلة تأليف الحكومة الجديدة، إذ إنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة استمرار عمل المرافق العامة... "، وقد توصلت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن " حكومة تصريف الأمور اليومية تعني بانها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الأولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تأليف مجلس وزراء جديد استناداً لأحكام المادة (٦١ / ثامناً / أ و ب و ج ود)، والثانية عند حل مجلس النواب وفقاً لما جاء في المادة (٦٤/أولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية...."^(٣).

أما موقف الكويت فلم نجد أي إشارة في قرارات المحاكم المتخصصة لبيان تعريف لمصطلح حكومة تصريف الأعمال.

ومن خلال الاطلاع على اجتهادات مجلس شورى الدولة اللبناني فأنا وجدنا عدداً من الأحكام القضائية التي تشير إلى مصطلح حكومة تصريف الأعمال، إذ أوضح المجلس بأن تصريف الأعمال هي فترة تقع بين الحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة وبين تشكيل الحكومة الجديدة لأنه من غير الممكن لعجلة الدولة أن تتوقف، وبذلك تبقى الوزارة مولجة بتكليف من رئيس الجمهورية لتصرف الأعمال^(٤).

(١) د. مصدق عادل، الأبعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة الاتحادية العليا بتفسير حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٢٢، ص ٢.

(٢) كتاب مكتب رئيس الجمهورية المرقم م. ر. ج. / ١٠١٥ / ١ / ٣ في ٢٠٢٢/٥/١٢.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢١/اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٥، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.lq/news.4833>، تاريخ آخر زيارة، ٢٠٢٤/٥/١١، س ٢٠: ٤ م.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦١٤) في ١٩٦٩/١٢/١٧، منشور على الموقع الإلكتروني للجامعة اللبنانية "مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية" =

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وفي اجتهادات أخرى لمجلس شورى الدولة اللبناني عرف من خلالها الأعمال اليومية أو الجارية بأنها "الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقلة تعد دائماً أعمالاً عادية عندما لا ترتبط بسياسة الدولة العليا ولا تقيد حرية الحكومة اللاحقة"^(١).

وأقرّ في اجتهاد آخر له بأنها "كل الأعمال الملحة الضاغطة والتي لا تحتل التأجيل أو الارجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ مهمة الإدارة اليومية"^(٢).

واستخلاصاً لما سبق تبين لنا بأن تعريف حكومة تصريف الأعمال الذي أوردته المحكمة الاتحادية العليا في العراق من خلال قرارها التفسيري رقم (١٢١) لسنة ٢٠٢٢، كان الأفضل بين التعاريف السابقة، إذ اشتمل على العديد من التفاصيل المتعلقة بحكومة تصريف الأعمال، فقد بيّن حدود صلاحياتها وما يمكنها القيام فيه، وما هو ممنوع عنها^(٣)، كما أنه بين حالات ظهور حكومة تصريف الأعمال للوجود من خلال ذكره للحالتين التي نص عليهما دستور جمهورية العراق، رغم إغفاله للحالة الثالثة الواردة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، في المادة (٤٢/أولاً/أ) المتمثلة بانقضاء المدة القانونية للفصل التشريعي لمجلس النواب العراقي.

ثالثاً: التعريف الفقهي

تنوعت الشروحات الفقهية التي تناولت تعريف مصطلح حكومة تصريف الأعمال بتنوع الممارسات في الدول المختلفة لذلك ليس بغريب إيجاد أكثر من تفسير وتأويل أُعطي لحكومة تصريف

<http://77.42.251.205/RulingRefPage.aspx?id=143322&SeqID=1534&type=2&selection>،

تاريخ آخر زيارة ١١/٥/٢٠٢٤، س ٤:١٦ م.

(١) أشار إليه فوزي جيش، مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في صحيفة المستقبل اللبنانية، عدد (٤٧٧٢)، ٢٠١٣، ص ٧.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦٥٥) الصادر في ٥/٧/٢٠١٠، منشور على الموقع الرسمي لمجلس شورى الدولة اللبناني، <http://statecouncil.gov.lb/subjectview.aspx?searchKey=&subjectId=1035>،

تاريخ آخر زيارة، ١١/٥/٢٠٢٤، س ٤:٢٢ م.

(٣) سنتناول ذلك بشكل أكثر تفصيلاً في المبحث الثاني من الفصل الأول عند الحديث عن حدود اختصاصات حكومة تصريف الأعمال.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الأعمال من قبل الفقهاء والباحثين^(١)، إذ عرفت بأنها الحكومة التي تتحول من حكومة اعتيادية بكامل صلاحياتها إلى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود استمرار عمل الحكومة بحدوده الإدارية، نتيجة لممارسة دستورية اعتيادية، ناتجة عن حقيقة سياسية جديدة، هذه الممارسة الدستورية نتجت، أما لاستقالة الحكومة أو بإقالتها، أو باعتبارها بحكم المستقلة^(٢).

ومن المؤخذ على هذا التعريف أنه أخذ بالمفهوم الضيق لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال، إذ قيدها بالأمور اليومية التي يتطلبها المرفق العام لانتظام واستمرار سيره وبهذا فإنه لم يجعل من الأمور الطارئة أو الاستثنائية من اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، فضلاً عن عدم ذكره لنوع الرقابة التي تخضع لها حكومة تصريف الأعمال.

كما وعرفها كذلك الفقيه الفرنسي (أودن) بأنها حكومة تمارس الأعمال الاعتيادية اليومية والاستثنائية حفاظاً على استمرار المرافق العامة^(٣)، وسأيره في ذلك الفقيه (فالين) حيث ذهب إلى القول أنها "الحكومة التي تستطيع اتخاذ جميع التدابير عدا تلك التي تثير المسؤولية أمام السلطة المعبرة عن رأي الشعب أي البرلمان"^(٤) ومن الملاحظ على التعريفين السابقين أنهما لم يبيّنا حالات قيام حكومة تصريف الأعمال والمدة الزمنية التي ينتهي بها أجل هذه الحكومة، فضلاً عن أنهما اشترطا في وصفهما للأعمال اليومية بأن لا تعرض حكومة تصريف الأعمال وأعضائها للمسائلة السياسية، وهذا يتعارض مع أهمية الرقابة السياسية ومنها البرلمانية على أعمال تلك الحكومة، إذ أنها تمارس وفي حدود القانون حتى على تلك القرارات المسيرة للمرافق العامة.

في حين ذهب البعض الآخر في تعريفه لحكومة تصريف الأعمال إلى أنها تلك الحكومة المؤقتة الانتقالية التي تتولى مهمة تصريف الأمور العاجلة اليومية، والتي لا تتضمن أبعداً سياسية

(١) رمضان عيسى احمد، التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال في إقليم كردستان - العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية لجامعة زاخو، العراق، مجلد (٩)، العدد (٤)، ٢٠٢١، ص ٨٧٣.

(٢) د. سام سليمان دلة، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي الى الاحاطة القانونية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد (٦٨)، ٢٠١٦، ص ٣.

(3) Marcel Lachaize, L'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle, Dalloz, ch.hebd 1952-et suiv, p.65 .

(٤) د. عادل الطببائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص ٣٣.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

من شأنها القاء الالتزامات المستقبلية على عاتق الدولة، إلى حين قيام البرلمان المنتخب الجديد بعقد جلسته الأولى وانتخابه رئيساً للجمهورية وفقاً للمدد الدستورية، والذي يقوم بدوره بتكليف رئيس الكتلة الأكبر داخل البرلمان بتشكيل الحكومة الجديدة^(١).

ومما يؤخذ على هذا التعريف أنه قد خلط بين مصطلحين، مصطلح الحكومة المؤقتة وبين مصطلح حكومة تصريف الأعمال وكبر ذلك فرقاً، كما أنه حدد المدة الزمنية التي تنتهي خلالها حكومة تصريف الأعمال قبل أن يحدد بداية تلك الحكومة وحالات قيامها، كذلك فإنه لم يضع معياراً دقيقاً يمكن الركون إليه لتحديد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، فضلاً عن أنه لم يبين الرقابة التي تخضع لها تلك الحكومة.

وهناك من يذهب إلى القول بأنها تبديل في المركز القانوني للحكومة من حكومة بكامل الصلاحيات الدستورية إلى حكومة محدودة الصلاحيات نتيجة ممارسات دستورية ناجمة عن واقع سياسي، وظيفتها الأساسية ضمان استمرارية سير المرافق العامة التي تعد أساسية لاستمرارية الدولة، وبالتالي بقائها وفقاً للقواعد والانظمة القانونية القائمة مسبقاً وليس وفقاً لقواعد وأنظمة مستحدثة أو معدلة^(٢).

والملاحظ من خلال ذلك بأن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة تمارس صلاحيات مؤقتة بنطاق ضئيل لا يفي بالغرض، فاستمرار حكومة تصريف الأعمال بأعمالها هو ضمان لاستمرارية سير المرافق العامة وإشباع لحاجات الافراد وتقديم الخدمات لهم بغية تحقيق الصالح العام، لان هذه الحاجات تتطلب استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد دون أي توقف لها، وذلك لتأثيرها الكبير على الأفراد وحياتهم اليومية^(٣).

(١) ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال في ظل نصوص دستورية جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٦)، العدد (١)، الجزء (١)، ٢٠٢١، ص ٣٣.

(٢) د. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العراق، المجلد (١٩)، العدد (٦٦)، ٢٠١٨، ص ٩٢.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٩٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

واستناداً لما تقدم ومن خلال هذا العرض لبعض التعاريف التي تناولها الفقهاء والباحثين لحكومة تصريف الأعمال نلاحظ، أن الأغلب الأعم منها متشابه إلى حد كبير، إذ يربط بينها قاسم مشترك واحد هو استمرارية المرافق العامة اشباعاً للحاجات العامة وبالتالي تحقيق الصالح العام، كما يؤخذ عليها عدم ذكرها لجميع حالات قيام حكومة تصريف الأعمال، كذلك فإنها لم تضع أي معيار دقيق لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال مكثفية بتقيد حكومة تصريف الأعمال بحدود تسيير المرافق العامة، سيما وإذا ما علمنا بأنه معيار قابل للتوسيع والتضييق، خاصة وأن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال مختلفة في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية.

ومن خلال ما تقدم يمكننا تعريف حكومة تصريف الأعمال بأنها تلك الحكومة التي تنهض للوجود أما نتيجة طبيعية لانتهاء المدة المحددة دستوريا للحكومة، أو نتيجة لأزمة سياسية قد تدفع البرلمان لسحب الثقة التي منحها للحكومة سابقاً، أو نتيجة لحل البرلمان، وبذلك تتحول إلى حكومة محدودة الصلاحيات مقتصرة على إدارة الشؤون اليومية للدولة في الظروف العادية، ممنوحة للصلاحيات اللازمة في ظل الظروف غير الطبيعية أو الاستثنائية، والخاضعة للرقابة السياسية والقضائية فيما إذا تجاوزت الصلاحيات الممنوحة لها، والتي تستمر إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للدستور.

لقد حاولنا من خلال هذا التعريف الالمام بكل جوانب حكومة تصريف الأعمال ابتداءً من تحديد حالات قيامها، وتحديد أطر الاختصاصات التي تمارسها سواء أكانت في ظروف عادية أم استثنائية، كذلك بينا الهدف البعيد والغاية الأسمى ألا وهي الرقابة التي تخضع لها وبشقيها السياسية والقضائية، وأخيراً بينا العمر الزمني لهذه الحكومة حيث ينتهي عمرها عند تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للدستور.

رابعاً: خصائص حكومة تصريف الأعمال

من خلال ما تقدم بيانه من مفاهيم تشريعية وقضائية وفقهية لحكومة تصريف الأعمال يمكننا أن نستخلص أهم خصائص حكومة تصريف الأعمال وعلى النحو الآتي:

١ - حكومة أجلها قريب مكتوب

أي أنها حكومة ينتهي وجودها أما وفقاً للمدة المحددة دستورياً وهي تتراوح بين ٣٠ - ٦٠ يوماً، أو إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة التي تتمتع بصلاحيات كاملة، والذي نقصده أن فترة بقائها وبكل

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الأحوال قصيرة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة^(١)، أي لا أمل لبقائها فترة تشابه فيها الحكومة الاعتيادية.

٢ - حكومة نسبية الصلاحيات

يمنح الدستور الحكومة الاعتيادية الصلاحيات اللازمة التي تمكنها من إدارة شؤون البلاد، وبذلك فإن الحكومة تمارس خلال تلك الفترة الصلاحيات اللازمة لتحقيق الأهداف والمهام الملقاة على عاتقها، بيد أن الأمر يختلف في حالة حكومة تصريف الأعمال فإن يدها مغلولة في الظروف العادية ومقيدة في المجالين الإداري والدستوري^(٢).

ومن زاوية أخرى وبالرغم من صلاحياتها المحدودة في الظروف العادية، فلا يمكن غل يدها عن مزولة اختصاصاتها الكاملة في الظروف الاستثنائية، لأن من شأن هذه الظروف أن تهدد كيان الدولة^(٣) وتعصف فيها أدرج الرياح، وانطلاقاً من أن الضرورات تبيح المحظورات فيسمح لها هنا ممارسة ما كان محظوراً عليها في الظروف العادية.

٣ - حكومة قانونية فرضتها ضرورة استمرار المرافق العامة

أي أن حكومة تصريف الأعمال لها أصل في الدستور والقانون، وإن المشرع هو من يتولى تحديد حالات قيامها وحدود اختصاصاتها، ولأن استمرار المرافق العامة واشباع حاجات الافراد من الاختصاصات الأساسية للحكومة، فإن استقالة أو إقالة الحكومة لا يعني ترك تلك الحاجات دون اشباع واصابة الدولة واجهزتها المختلفة بالشلل، ومن هنا برزت ضرورة استمرار حكومة تصريف الأعمال^(٤).

(١) د. باقر كاظم علي الكرعوي، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٢) سوف نتطرق إلى ذلك بشكل أكثر تفصيلاً في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(3) Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 2011, p.264.

(٤) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ٣١.

٤ - حكومة خاضعة للرقابة البرلمانية

يتضح لنا وعلى العكس مما يتصوره الأغلب الأعم من عدم خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية كونها قد فقدت ثقة البرلمان، وأن مسؤوليتها السياسية قد تحققت وبالتالي لا يمكن للبرلمان من ممارسة رقابته عليها لأنها عديمة الفائدة لتحقق نتائجها مسبقاً، بأنها تخضع للرقابة البرلمانية، فليس هنالك مانع قانوني يمنع البرلمان من استعمال أدواته الرقابية على حكومة تصريف الأعمال، ومن جانب آخر فإن رقابة البرلمان على حكومة تصريف الأعمال ذات أثر فعّال، فإمكان البرلمان إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال عن طريق القوانين التي يصدرها، فضلاً عن إمكانياته من إحالة أعضاء حكومة تصريف الأعمال واعمالهم إلى الجهات المختصة^(١).

وإن القول بخلاف ذلك من حيث عدم خضوع حكومة تصريف الأعمال لرقابة البرلمان، سيجعلها بوضع أقوى من الحكومة العادية، وهو قول يجافيه الصواب ويخالف المنطق الصحيح للأمر^(٢).

الفرع الثاني

ذاتية حكومة تصريف الأعمال

يتداخل مفهوم حكومة تصريف الأعمال مع بعض المفاهيم ذات المعاني القريبة منها، ومع ذلك فإن لمصطلح حكومة تصريف الأعمال ذاتية خاصة تميزه عن تلك المصطلحات. وسنتناول في هذا الفرع تمييز حكومة تصريف الأعمال عما يشابهها من مفاهيم.

أولاً: تمييز حكومة تصريف الأعمال عن الحكومة الواقعية

تتداخل مع مصطلح حكومة تصريف الأعمال بعض المصطلحات القريبة والمستخدمة على نطاق ضيق، ومن هذه المصطلحات مصطلح الحكومة الواقعية أو الفعلية، ومن ثم فإن الاختلاط بين المصطلحين أمر واقع ولا بد من حللته، حيث يرى بعض الفقهاء^(٣) أن الواقع هو المبرر لهما.

(١) وهو ما سوف نعالجه بمزيد من لتفاصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(٢) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنة"، ط ٤، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠١، ص ٩٥٠.

(٣) عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ١٩٥٦ ص ٧٢، و د. عثمان خليل عثمان النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٤.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وفي هذا الإطار عرفت الحكومة الواقعية على أنها الحكومة التي تشكلت في أوضاع سياسية أو اجتماعية أو عسكرية غير مستقرة، وتسيطر بموجبها على السلطة هيئات غير قانونية، إذ تعد القوة والضرورة أسباباً لقيامها، وتضطلع عادة بسلطات كبيرة مستندة بذلك على الظروف التي صاحبت قيامها، وكثيراً ما تتضرع هذه الحكومات في حكمها إلى شرعية مصطنعة كالشرعية الثورية أو الضرورية أو الاجتماعية.. الخ^(١).

وتماشياً مع ما تم ذكره، تتربع على عرش الحكم هيئات فاقدة للسند القانوني فرضها الأمر الواقع وبالقوة، وتمارس من قبل بعض الجماعات أو الأفراد للسيطرة على السلطة، غير أن هذا النهج غير قانوني لأنه لا ينسجم مع المبادئ الدستورية، كما وينافي مبدأ المشروعية، ويؤدي إلى تحطيم النظام الدستوري نتيجة الاستيلاء على السلطة بمسار مغاير لما رسمه الدستور^(٢)، ومع ذلك لا يزال لهذا النهج دوراً واضحاً في الوصول إلى السلطة في كثير من دول العالم الثالث^(٣).

ومما لا شك فيه أن هذه الحكومة تكون مناقضة للحكومات الدستورية ومن ضمنها حكومة تصريف الأعمال، إذ تتميز حكومة تصريف الأعمال باستنادها إلى الشرعية الدستورية بحيث يكون التلازم بينهما تلازماً لا يقبل الانفكاك، على عكس الحكومة الواقعية التي تستند إلى الشرعية المصطنعة، وكبر ذلك فرقاً.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه^(٤) يقر بوجود عدة صور يبرز من خلالها نجم الحكومة الواقعية للوجود، من ضمنها الحكومة المنبثقة عن الثورة أو الانقلاب، أو الاحتلال العسكري، كما قيل أيضاً بأنها حكومة الثوار أي التي تنتج عن الحركات التحررية أو الانفصالية، كذلك وصفت بأنها حكومة الفراغ الدستوري.

(١) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون دبيسان، الحكومة المستقلة وأثرها في النظام السياسي "دراسة تحليلية"، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٥١.

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٥٠.

(٣) مثال ذلك ما حصل مؤخراً من انقلاب في بوركينا فاسو في ٢٣ يناير ٢٠٢٢.

(٤) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في الواقع ودراساتير العالم، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٨٢، ود. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الحكومات، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١١٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ومما لا يدع مجال للشك بأن هذه الحكومة من الناحية الواقعية موجودة ولا يمكن إنكارها، ولكنها مخالفة للقواعد الدستورية جملة وتفصيلاً، ولذلك فهي تختلف عن حكومة تصريف الأعمال من النواحي الآتية:

١- من حيث أساس وشرعية كلاً منهما:

تجد حكومة تصريف الأعمال أساسها في الدستور، لأنها حكومة ولدت من رحم الدستور، وحتى إن حدثت ظروف سواءً أكانت طبيعية أو غير طبيعية جعلتها بحكم المستقلة أو المقالة فإنها باقية تحت مظلة الدستور لحين فنائها بتشكيل الحكومة الجديدة.

وبذلك فإن حكومة تصريف الأعمال تستند إلى الشرعية الدستورية، فيجب أن تفوق أحكام الدستور الجميع، ولكي نضمن صون هذه الشرعية يجب أن تكون هنالك رقابة على الحكومة من قبل السلطات الأخرى^(١) وهو ما تخضع له حكومة تصريف الأعمال.

أما الحكومة الواقعية، فهي وليدة ظروف غير دستورية، تمارس صلاحياتها وفق لهذه الظروف، وغالباً ما تكون الحكومة الواقعية غير دستورية، أي ولدت خارج أحكام الدستور^(٢).

أما بالنسبة للشرعية التي تتبعها الحكومة الواقعية، فهي وعلى العكس من حكومة تصريف الأعمال غالباً ما تستند إلى شرعية مفتعلة كالشرعية الثورية أو الضرورية أو الاجتماعية... الخ أي أنها تنبثق عن شرعية غير دستورية.

٢- من حيث الأدوات التي تساعد في ظهورها للحياة السياسية:

إن حكومة تصريف الأعمال تظهر للوجود أما عن طريق الدستور نفسه نتيجة لانتهاج المدة المحددة لعمر الحكومة، أو بواسطة البرلمان نفسه نتيجة لأعمال سلطاته المحققة لسحب الثقة كجزاء لتحقق المسؤولية السياسية أو عن طريق حله لنفسه أي الحل الذاتي، وفي بعض الحالات بواسطة السلطة التنفيذية نتيجة لحل البرلمان وهو ما يؤدي تلقائياً إلى اعتبار الحكومة بحكم المستقلة.

(١) سمير اسطيفو شبلا، الشرعية الثورية والشرعية الدستورية وما بينهما، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.zowaa.co.uk/Arabic/articles/art%20280611.htm>، تاريخ النشر ٢٠١١، تاريخ الزيارة

٢٠/١٠/٢٠٢٣، ص ٤:٢٢، ص ١.

(٢) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون ديبسان، مصدر سابق، ص ١٥٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

أما بالنسبة للحكومة الواقعية فهي تظهر أما عن طريق الشعب فتكون حكومة ثورية نسبة للأداة التي قامت بالتغيير، أو عن طريق الهيئة الحاكمة أو جزء منها فتكون حكومة انقلابية^(١) مصدرها الانقلاب.

٣- من حيث الصلاحيات:

تمارس حكومة تصريف الأعمال صلاحيات دستورية نسبية، فقد يمنحها الدستور في الظروف العادية صلاحيات محدودة لغرض الحفاظ على تسيير المرافق العامة، وبحدود تصريف الأمور اليومية الإدارية الروتينية أو العاجلة للدولة، أما في الظروف الاستثنائية فتمنح ووفقاً للدستور صلاحيات واسعة لمجابهة تلك الظروف التي تهدد الدولة وكيانها.

أما الحكومة الواقعية فإنها تمارس ما تشاء من الصلاحيات خارج نصوص الدستور معتمدة بذلك على عنصر القوة وامتسترة بغطاء الضرورة^(٢).

٤- من حيث الأهداف:

تتمثل أجل أهداف حكومة تصريف الأعمال بالمحافظة على مبدأ استمرارية الدولة بهدف تلبية احتياجات المرافق العامة وديمومة استمرار تقديم الخدمات، وتجنب حدوث فراغ دستوري بالسلطة لحين تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للدستور.

من جهة أخرى تكون أهداف الحكومات الواقعية معتمدة بالدرجة الأساس على الأداة التي قامت بالتغيير، فإذا كانت ثورة شعبية فإنها دائماً تهدف إلى أحداث تغييرات جذرية على كل الأصعدة، بمعنى تغيير ما هو كائن إلى ما يجب أن يكون، أما الانقلاب فغالباً ما يكون الهدف منه الحصول على السلطة والاستيلاء عليها^(٣).

(١) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٥١.

(٢) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون دببسان، مصدر سابق، ص ١٥٢ - ١٥٣.

(٣) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ٥١.

٥- من حيث الرقابة:

تمارس حكومة تصريف الأعمال الصلاحيات الممنوحة لها في ظل دستور قائم ومؤسسات دستورية نشطة وفعالة، وبالتالي فإن جميع أعمالها تخضع للرقابة وبشقيها القضائية والسياسية استناداً إلى مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، في حين أن الحكومة الواقعية غالباً ما تمارس صلاحيتها في ظل عدم وجود السلطات الأخرى، المتمثلة في السلطة التشريعية والقضائية وبالتالي تمارس ما شئت دون عتيد ولا رقيب.

ثانياً: تمييز حكومة تصريف الأعمال عن حكومة الطوارئ

جرت العادة على إطلاق اصطلاح حكومة الطوارئ أثناء الحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة، والتي تستوجب منح الحكومة الصلاحيات الاستثنائية اللازمة والمقدرة بقدرها والتي تختلف عن تلك الصلاحيات الممنوحة لها في الحالات العادية، لغرض مجابهة تلك الحالة الاستثنائية الخطرة^(١).

وتظهر حالة الطوارئ للوجود حينما تحدث ظروف استثنائية غير متوقعة وخطرة في ذات الوقت، مهددة النظام العام للدولة وأمنها العام، معطلة لسير مرافقها العامة، كأن يحدث تهديداً لأمن الدولة عن طريق حرب خارجية أو زعزعة داخلية كالفتن والتمرد والعصيان والأزمات الاقتصادية، أو نتيجة ظروف طبيعية أو بيئية كالفيضانات أو الاعاصير أو الزلازل وما إلى ذلك، الأمر الذي يستلزم معه أن تتخذ الحكومة (السلطة التنفيذية) تدابير وإجراءات استثنائية لمجابهة تلك الظروف الطارئة، تختلف عن تلك التي تتخذها في ظل الظروف العادية^(٢)، ولذلك فإن الفارق بين حكومة تصريف الأعمال وحكومة الطوارئ واضح جداً ويمكن إيجازه بالنقاط الآتية:

١- من حيث الغرض:

تظهر حكومة تصريف الأعمال على الأغلب نتيجة لأوضاع سياسية غير مستقرة، بحيث يكون الغرض الأساس منها هو الحفاظ على استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد حفاظاً على مبدأ

(١) د. صالح جواد الكاظم وعلي غالب خضير، النظام الدستوري في العراق، دار الكتب، الموصل، ٢٠٠٠، ص ١٦٢.

(٢) د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٢٢٦.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

استمرارية الدولة وتجنباً لحدوث فراغ بالسلطة، وبالتالي تجد حكومة تصريف الأعمال ضرورتها من الواقع الذي يلزم عليها الاستمرار بتسيير الأمور اليومية وتمهيداً لقيام الحكومة التي تليها^(١).

أما حكومة الطوارئ فإنها تظهر عقب أوضاع غير طبيعية بالبلاد^(٢)، وبالتالي فإن الغرض الأسمى منها هو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولذلك فإنها تمنح من السلطات ما يقيد ويفرض بنفس الوقت أوضاع يجوز أن تمس بالحقوق والحريات العامة^(٣)، كل ذلك في سبيل إعادة الأمور إلى نصابها الذي اختلت عنه.

٢- من حيث الإلزام:

من الثابت فقهيّاً أنه عندما تتحقق حالات قيام حكومة تصريف الأعمال، فإن الحكومة العادية الكاملة الصلاحيات تتحول وبشكل تلقائي الزامي إلى حكومة تصريف أعمال، وعليه فإن قدرها المحتوم هو بتحولها إلى حكومة تصريف أعمال يومية، ولا يكون بإمكان أية سلطة التخيير بالأخذ أو عدم الأخذ بحكومة تصريف الأعمال لأنها تكون متحققة بشكل الزامي وبحكم الدستور.

وعلى العكس من ذلك نجد أن أغلب التشريعات التي تنظم حكومة الطوارئ قد جعلت أمر الأخذ فيها من عدمه أمر جوازي^(٤)، إذ أن توفر حالات قيام حكومة أو حالة الطوارئ لا يعني ابداً بأنه إعلان لحالة الطوارئ، لأن الحكومة (السلطة التنفيذية) مخرجة باللجوء إلى حالة الطوارئ من عدمها^(٥)، وعليه فإنها تقدر فيما إذا كانت سلطاتها العادية كافية لمجابهة هذه الظروف فلا تأخذ بها، أو أنها غير كافية فيصبح اللجوء إلى حالة الطوارئ أمراً لا مفر منه^(٦).

(١) غسان لعبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص ٨.

(٢) د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مصدر سابق، ص ٥٩٤.

(٣) د. هيثم أحمد العون، المقتضيات الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ "دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا"، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة كلية الحقوق، مصر، العدد (٧٢)، ص ٧٩٣.

(٤) د. محمد أحمد إبراهيم عبد الرسول، ضمانات الافراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والإداري الداخلي "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠١.

(٥) عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، جامعة بغداد، ١٩٧٥، ص ٢٤٤.

(٦) فرح عبد الرؤوف عمار سميح، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في العراق "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٦، ص ١١.

٣- من حيث الصلاحيات:

تعد حكومة تصريف الأعمال حكومة ذات صلاحيات نسبية متفاوتة، إذ يمنحها الدستور الصلاحيات اللازمة للمحافظة على السير المعتاد لمؤسساته الدستورية في خضم الظروف العادية التي تنتهي بتشكيل الحكومة الجديدة، وقد تمنح في حالات خاصة الصلاحيات الواسعة اللازمة لمجابهة الأحوال الاستثنائية وفقاً لأحكام القانون، أي أن الأصل فيها أنها حكومة محدودة الصلاحيات بتأمين متطلبات سير المرافق العامة والاستثناء أن تكون حكومة واسعة الصلاحيات.

من جهة أخرى تستوجب حالة الطوارئ تخويل السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية واسعة بما يمكنها من اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على كيان الدولة من الأخطار التي تواجهها، كل ذلك يتم وفقاً لأحكام الدستور أو القانون الذي ينظمها^(١)، وعليه فإن الحكومة تعطى من السلطات الاستثنائية ما قد يقيد حقوق الأفراد وحررياتهم تلك الحقوق المقدسة شرعاً وقانوناً^(٢)، ويختلف نطاق هذه الصلاحيات حسب جسامه الحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة، غير أن الضابط الوحيد الجامع في كل ظروفها أنها تصبح أوسع نطاقاً من الصلاحيات الممنوحة لها في الحالات العادية.

٤- من حيث مدى جواز التكرار:

إن حكومة تصريف الأعمال تكون لمرة واحدة فلا يجوز تكرارها لذات الحكومة نفسها، حيث تنتهي عند تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للدستور^(٣)، أما بالنسبة لحكومة الطوارئ فمن الجائز تكرارها لذات الحكومة لأكثر من مرة عند انتهاء مدتها، في كل حالة تقدر الحكومة فيها أن الظروف تستوجب ذلك^(٤).

وهنا يظهر الفارق جلياً بينهما من حيث إن حكومة تصريف الأعمال لا يجوز تكرارها إطلاقاً لنفس الحكومة، أما حكومة الطوارئ فتكرر لعدة مرات لنفس الحكومة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

(١) د. هيثم أحمد العون، مصدر سابق، ص ٧٩٢.

(٢) د. محمد علي بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

(٣) د. محمد احمد ابراهيم عبد الرسول، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٤) فرح عبد الرؤوف عمار سميسم، مصدر سابق، ص ١٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ثالثاً: تمييز حكومة تصريف الأعمال عن الحكومة المؤقتة

يقصد بالحكومة المؤقتة أو الانتقالية هي الحكومة التي تظهر للوجود حينما يوجد فراغ سياسي في السلطة نتيجة للانتهيار الذي حل بالإدارة أو النظام الحاكم نتيجة اضطرابات داخلية كالثورة أو الانقلاب العسكري أو تمرد أو عصيان، أو خارجية كحالة حرب أو غزو خارجي، حيث يتم تكليف الحكومة المؤقتة (الانتقالية) بإدارة الدولة إلى حين انتهاء تلك الفترة العصبية^(١)، وينتهي أجل تلك الفترة عندما يبرز نور النظام السياسي الجديد بعد الاتفاق عليه لغرض تأمين السير المنظم لمؤسسات الدولة الدستورية. ولذلك فإن أهم ما يميز الحكومة المؤقتة (الانتقالية) عن حكومة تصريف الأعمال ما سنوضحه في النواحي التالية:

١- من حيث أسباب القيام:

كما هو معلوم فإن حكومة تصريف الأعمال تظهر للوجود، أما بشكل اعتيادي نتيجة لانتهاؤ المدة التي تحددها الدساتير للحكومات، أو بفعل سحب الثقة عنها، أو نتيجة لحل البرلمان بمختلف صوره.

وعلى العكس من ذلك فإن الحكومة الانتقالية أو المؤقتة لا تبصر نور السلطة إلا في ظل أحوال وظروف مختلفة، ومن أمثال تلك الظروف سقوط النظام الحاكم أو التوصل إلى اتفاق من تفاوض جرى بين الجهات المسيطرة على الحكم بتشكيل هذه الحكومة، أو نتيجة لتدخلات دولية^(٢).

٢- من حيث شرعية الوصول إلى السلطة:

من الثابت ابتداءً بأن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة حائزة على الثقة الشعبية نتيجة للانتخابات التشريعية وبعد ذلك على ثقة مجلس النواب، غير أن هذه الثقة لا يكتب لها الاستمرار أحياناً فتسحب كجزء سياسي، وعليه فإن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة معينة من الجهة المنوط لها التعيين دستورياً.

(١) د. سام سليمان دله، مصدر سابق، ص ٣.

(2) Maurice Duverger, Contribution a l'etude De La Le Gitimite Des G. De Fait R.D.P.

1945, P. 75، متوفر على الموقع الإلكتروني <https://books.google.iq/books/about/Contribution>.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وعلى خلاف ذلك فإن الحكومة الانتقالية أو المؤقتة هي حكومة غير حائزة على الثقة الشعبية ولا البرلمانية، فهي حكومة غير منتخبة، وعليه فإنها تمثل الأحزاب والأشخاص أو الدول أحياناً المشتركة في مجالس الحكم أو الحكومات المؤقتة وغيرها من التسميات التي تطلق عليها^(١).

٣- من حيث أساس تأمين الانتقال إلى حكومة جديدة:

إن حكومة تصريف الأعمال تؤمن الانتقال الحكومي منها إلى حكومة جديدة من خلال القواعد الدستورية السارية والمستمرة، أي ليس بموجب قواعد دستورية جديدة لم يكن لها وجود في ظل هذه الحكومة.

أما بالنسبة للحكومة المؤقتة أو الانتقالية فهي تؤمن الانتقال الحكومي من حكومة نشأت في ظل نظام سقط وانهار سياسياً بفعل ظروف مختلفة أدت إلى سقوطه، إلى حكومة تشكلت في ظل دستور وواقع سياسي جديد في الدولة نشأ هذا الدستور وفقاً له^(٢).

المطلب الثاني

حالات قيام حكومة تصريف الأعمال

يقتضي مبدأ استمرارية الدولة أن تبقى الحكومة المستقلة أو المعتبرة بحكم المستقلة قائمة، تكلف بتصريف الأمور اليومية للدولة، ونتيجة لذلك تحدد الدساتير حالات قيام تلك الحكومة فبمجرد تحقق إحدى تلك الحالات تكون الحكومة هي حكومة مقيدة الصلاحيات مقتصرة على إدارة الشؤون اليومية للدولة، وهذا ما سنقف عليه من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الحكومة المستقلة.

الفرع الثاني: الحكومة بحكم المستقلة وحل البرلمان.

(1) Ge'orges Liet Veaux, Essai d'une the'orele juridique des revolutions the'se, Rennes, 1942, p. 236، متوفر على الموقع الإلكتروني <https://books.google.iq/books/about/Contribution>.

(٢) د. سام سليمان دله، مصدر سابق، ص ٣.

الفرع الأول

الحكومة المستقلة

تعدو الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال نتيجة لاستقلالها، وتستقيل الحكومة في حالتين، أما استقالة ذاتية من تلقاء نفسها، أو استقالة إجبارية نتيجة لسحب أو حجب الثقة^(١)، وهو ما سنوضحه تباعاً.

أولاً - الاستقالة الذاتية

يعد تقديم الحكومة لاستقلالها أمراً لا ضير فيه لكون الحكومة مجموعة من الأشخاص يشغلون مناصب عليا يديرون من خلالها مرافق عامة عليا، ينصب جل اهتمامهم على تحقيق الأهداف المحددة لهم وفقاً للدستور، ومن ثم فإذا ما عجزت الحكومة عن تحقيق تلك الأهداف وجب عليها تقديم استقالتها حفظاً لماء وجهها^(٢).

وعلى هدى ما سبق عُرِّفت استقالة الحكومة على أنها تنازل الحكومة من تلقاء نفسها عن الثقة المعطاة لها من قبل نواب الشعب، وهي حق دستوري يمكن للحكومة ممارسته وفقاً للأسباب التي تراها جديرة بتقديم استقالتها إن هي تحققت^(٣).

وتتمثل جل الأسباب التي تدفع الحكومة إلى تقديم استقالتها إلى الجهة المختصة أما لأنها قد نفذت ما وقع عليها من مهام بشكل تام بعد انتهاء المدة المحددة لها دستورياً، أو في حالة دعم أو تأييد الأغلبية البرلمانية لها فتقدم استقالتها لرفع مكانتها أمام البرلمان، أو نتيجة لرغبتها بتجنب أزمات محتملة مع البرلمان أو شعورها بفقد الأغلبية الداعمة لها خصوصاً في الحكومات الائتلافية^(٤)، كذلك قد تستقيل الحكومة نتيجة لضغط أو رفض شعبي ينجم عنه اضطرابات أو مظاهرات^(٥).

(١) سيف جاسم محمد، مدى استفادة حكومة تصريف الأعمال من نظرية استمرارية المرفق العام للقيام بصلاحياتها في العراق ولبنان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠٢٢، ص ٤٠.

(٢) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون دببسان، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٣) د. سام سليمان دلة، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٤) سلام عدنان حسين، المركز الدستوري لحكومة تصريف الأعمال في كل من العراق ولبنان "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠٢٢، ص ٣٦.

(٥) ومثال ذلك استقالة حكومة (ع. ع. ال. م) في ٢٩/١١/٢٠١٩، نتيجة للضغوط الشعبية المنبثقة عن الاحتجاجات الشعبية.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

هذا ولم تتبنى الدساتير موقفاً موحداً بشأن تنظيم مسألة الاستقالة الذاتية للحكومة، فالبعض نظم هذه الحالة والبعض الآخر لم ينظمها وجعلها في مصاف الأعراف الدستورية كحالة نشأت نتيجة للتقاليد الدستورية.

وفي هذا الإطار جاء موقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ خالياً من تنظيم مسألة استقالة رئيس مجلس الوزراء^(١)، وحيث إن الدستور لم ينظم مسألة تقديم استقالة رئيس مجلس الوزراء فإن باب الاجتهاد يبقى مفتوحاً على مصراعيه أمام الآراء الفقهية، ونتيجة لذلك ظهر رأيان في هذه المسألة.

ذهب الرأي الأول إلى ضرورة الالتزام بنص المادة (١٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ المعدل والتي نصت على أن (يقدم الرئيس طلب اعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية)، وبناءً على ذلك يصبح من الجائز قياس طلب الاعفاء على طلب الاستقالة لارتباط الحالتين بالعلة والحكم، حيث يعدان من الطرق الاستثنائية التي تنتهي من خلالها ولاية رئيس مجلس الوزراء، وعليه فإن الجهة المختصة باستلام طلب الاستقالة هو رئيس الجمهورية، ولا يعني ذلك إعطائه سلطة الموافقة، وعلى خلاف ذلك تكون الاستقالة معيبة بعيب الشكل إذا ما قدمت لغير رئيس الجمهورية^(٢).

في حين ذهب الرأي الثاني ونحن نؤيده إلى أن من الاضرب تقديم طلب الاستقالة إلى مجلس النواب، إذ أن رئيس الوزراء يتولى المنصب نتيجة للثقة التي يمنحها له مجلس النواب، وبالتالي فإن المنطق القانوني السليم يقتضي أن تكون الجهة التي منحت الثقة هي المختصة في سحبها أو قبول استقالتها، أضف إلى ذلك أن العلاقة بين رئيس الجمهورية وبين رئيس الوزراء ليست علاقة موظف بمرجعه الإداري، لأن كلاهما يمثلان قطبي السلطة التنفيذية^(٣)، وخير دليل على ذلك أن طلب استقالة

(١) صبيح وجوج العطواني، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١١، ص ١٣٠.

(٢) د. مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقالة رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٠)، العدد (٢)، ص ٣٣١-٣٣٢.

(٣) د. ميسون طه حسين، استقالة رئيس مجلس الوزراء العراقي من منظور دستوري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية، ص ٢، <http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog>، تاريخ النشر ٢٠١٩، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١١/٢. س ٤٥:٤ م.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

رئيس مجلس الوزراء (ع. ع. ال. م) قدمت مباشرة إلى مجلس النواب العراقي دون رئيس الجمهورية، أما بالنسبة للسلطة المختصة بالبت أو الموافقة على طلب الاستقالة وتحديد تاريخها فإن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينظمها أيضاً، ونتيجة لذلك انقسمت الآراء الفقهية بشأن هذه المسألة، حيث ذهب الرأي الأول إلى أنه طالما بقي الدستور ساكناً عن تحديد الجهة التي تقبل الاستقالة، لذا تعد الاستقالة مقبولة من تاريخ الإعلان عنها ودون الحاجة إلى إجراء لاحق من أي جهة كانت، وذلك قياساً على نص المادة (٧٥) من الدستور والتي تتعلق باستقالة رئيس الجمهورية^(١).

ونحن لا نؤيد الرأي المذكور بمجمله وذلك لخلوه من الأسس الدستورية والقانونية السليمة، فهو يقيس استقالة رئيس مجلس الوزراء على استقالة رئيس الجمهورية، وهو قياس غير دقيق، وذلك لاختلاف طبيعة كل من المنصبين.

في حين ذهب الرأي الثاني^(٢) ونحن نؤيده واستناداً إلى قاعدة توازي الأشكال بأحقية مجلس النواب في التصويت على طلب الاستقالة من عدمه، وإن الاستقالة لا تعد نافذة إلا من تاريخ التصويت عليها وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وعليه فبإمكان مجلس النواب عدم التصويت على الاستقالة في حالة تحقق ما يستدعي رفض الاستقالة، كما لو كان مجلس النواب ينوي استجواب رئيس الوزراء لأمر مهم يرتبط بالمصلحة العليا للدولة أو للاستقصاء عن بعض الحقائق المراد الاستجواب عنها، وبطبيعة الحال هذا لا يتم إذا ترك رئيس مجلس الوزراء منصبه وفقد صفته نتيجة لإعلانه الاستقالة حيث لا يستطيع مجلس النواب استجواب الوزراء السابقين وفقاً لأحكام المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب^(٣)، وعليه فإن عد الاستقالة مقبولة دون الحاجة إلى تصويت مجلس النواب سيكون بمثابة فتح باب لهروب رئيس مجلس الوزراء من المسائلة السياسية أو الاستجواب.

(١) د. حسن الياسري، ٧ نقاط دستورية تترتب على استقالة رئيس الوزراء.. تعرف عليها، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الراصد العراقي، <https://rasediraqi.com/120225/7>، تاريخ النشر ٢٠١٩، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١١/١، س ٧:٤٤ م.

(٢) ينظر: د. مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقالة رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٣٣٢ - ٣٣٣، و د. ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢.

(٣) ينظر: المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

أما بالنسبة إلى المشرع الدستوري الكويتي فقد نحى منحاً مختلفاً لما هو عليه بالنسبة لنظيره العراقي، إذ نص في المادة (١٠٣) من الدستور على أنه (إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب استمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه) وهكذا فإن الدستور الكويتي قد حسم الجدل، فالعبارة الأولى من المادة المذكورة تتسع لأي حالة من حالات التخلي عن المنصب وحتماً من بينها الاستقالة.

أما بالنسبة للجهة التي يقدم إليها طلب الاستقالة فقد حسم كذلك الدستور الكويتي الأمر حين حسم مهمة الموافقة على الاستقالة وجعلها من اختصاص الأمير^(١).

كما حدد المشرع الدستوري في الكويت الوقت الذي تعد فيه الحكومة مستقلة، إلا أنه سلك اتجاه غير مألوف عند تحديده للوقت الذي تصبح فيه الحكومة مستقلة مفرقاً بين حالتين، الحالة الأولى عندما يقرر مجلس الأمة عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة لا تعد الحكومة مستقلة وإنما يرفع الأمر إلى رئيس الدولة (الأمير)، وله أن يقرر إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة^(٢)، وبذلك فإن الوزارة المعفية تباشر مهامها كحكومة لتصريف الأمور العاجلة من هذا الوقت، أي من تاريخ صدور قرار الأمير لا من تاريخ قرار عدم التعاون، أو أن يقرر حل مجلس الأمة وفي هذه الحالة تستمر الحكومة التي أقر عدم إمكانية التعاون معها كحكومة كاملة الصلاحيات، ولكن مصيرها يتوقف على رأي المجلس الجديد فهنا يأتي دور الحالة الثانية فإذا قرر المجلس الجديد وبذات الاغلبية عدم إمكانية التعاون، هنا تستقيل الحكومة وتستمر بتصريف العاجل من الأمور^(٣)، وبذلك يكون هذا هو وقت استقالتها.

ويذهب الباحث إلى أن موقف المشرع الدستوري الكويتي من حيث وقت الاستقالة (متى تصبح الحكومة مستقلة) هو موقف غير منطقي جداً حتى ولو كان الدستور الكويتي يأخذ بنظام المسؤولية الثنائية للحكومة أمام البرلمان ورئيس الدولة، ذلك لأن الحكومة عندما تقدم استقالتها تكون نتيجة لعدم ثقة ممثلي الشعب في البرلمان فيها، فتصبح ملزمة بتقديم استقالتها، كما ويجب

(١) تنص المادة (٥٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه).

(٤) ينظر: المادة (١٠٢) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٣) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ١٢٣.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

على رئيس الدولة احترام إرادة ممثلي الأمة من خلال إعلانه قبول استقالة الحكومة، وإعلانه هنا ذو أثر كاشف لا منشأ، لأن الاستقالة ترتبت من تاريخ سحب الثقة، وحتى وإن كان باستطاعة الأمير رفض قرار مجلس الأمة بسحب الثقة واتجاهه إلى حل البرلمان فإن قرار الرفض يرتب آثاره القانونية من هذا التاريخ ويعدل من وضع الحكومة أي (حكومة تصريف الأعمال الجارية) فتصبح من هذا التاريخ حكومة اعتيادية بكامل الصلاحيات، أما من تاريخ سحب الثقة من قبل مجلس الأمة إلى حين قرار الأمير برفض قرار سحب الثقة هذا، فإن الحكومة في هذا الوقت هي حكومة تصريف أعمال جارية وليست حكومة اعتيادية.

وبالنسبة لموقف المشرع اللبناني فإنه اتخذ موقفاً مغايراً لما سار عليه المشرع العراقي، إذ نص الدستور اللبناني صراحة على الحالات التي تعد فيها الحكومة مستقيلة ونظم موضوع تقديم رئيس الوزراء لاستقالته^(١)، وأشارت إلى ذلك المادة (١/٦٩) بنصها على (تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية: أ- إذا استقال رئيسها).

نلاحظ أن المشرع الدستوري قد حدد كذلك الجهة التي يقدم إليها طلب الاستقالة، حيث أن الاستقالة وفقاً للدستور اللبناني تحتاج إلى موافقة من رئيس الجمهورية يصدرها بمرسوم جمهوري منفرد لهذا الغرض^(٢)، وهذا ما تضمنته المادة (٣/٥٣) بنصها على أن رئيس الجمهورية (يصدر منفرداً مراسيم قبول استقالة الوزارة أو اعتبارها مستقيلة).

كما نلاحظ أيضاً بأن تاريخ عد الحكومة مستقيلة ليس هو تاريخ إعلان رئيسها ذلك، بل تصبح الحكومة مستقيلة عندما يقوم رئيس الدولة بقبول استقالتها وإصدار قرار بذلك بصورة صريحة وتكليفها بتصريف الأمور اليومية للدولة، أو قبول استقالتها ضمناً عندما يبدأ استشارات الزامية لتعيين رئيس جديد للحكومة، وبعد صدور هذا القرار من الرئيس لا يجوز له التراجع عنه.

(١) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٢) د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٢، ص ٤٢٩.

ثانياً - الاستقالة الإجبارية

تتسم الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بأهمية كبرى، فمن خلال وسائلها المتنوعة والمتعددة تستطيع جعل أعمال السلطة التنفيذية تحت مجهر محاسباتها، ومن بين هذه الوسائل منح الثقة وسحبها^(١).

١ - حجب الثقة

إن حجب الثقة ما هو إلا رقابة سابقة يملكها أعضاء البرلمان على الحكومة إذ يُعطى الحق لهم بالتصويت على تشكيلة الوزارة وبرنامجها من عدمه^(٢)، فحينما تقدم الحكومة أسماء مرشحيها للكاينة الوزارية وبرنامجها الوزاري لنيل الثقة من مجلس النواب، فإن المجلس هنا يكون مخيراً، أما أن يمنحها الثقة وتصبح حكومة اعتيادية طبيعية بكامل الصلاحيات، أو أن يحجبها عنها وتستمر الحكومة السابقة بتصريف الأعمال^(٣).

وقد نظم المشرع العراقي أحكام منح الثقة للحكومة المكلفة لغرض تشكيل الوزارة في المادة (٧٦) من الدستور، وذلك من خلال اشتراطه عرض رئيس مجلس الوزراء المكلف الأسماء المرشحة من قبله لشغل مناصب وزارته مع عرض المنهاج الوزاري للحكومة على مجلس النواب، ويتم منحهم الثقة على انفراد وبالأغلبية المطلقة^(٤)، ولكن عندما لا يوفق هذا المكلف بالحصول على الثقة فإن رئيس الجمهورية يقوم مجدداً بتكليف مرشح آخر خلال خمسة عشر يوماً ووفقاً لما نصت عليه المادة (٧٦) من الدستور^(٥)، وفي هذه الحالة تستمر حكومة تصريف الأعمال السابقة للحكومة المكلفة التي لم تمنح الثقة بتصريف الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

(١) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ٤٧.

(٢) دولة أحمد عبد الله البريفانكي، المسؤولية السياسية للوزارة "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٧، ص ٣١٦-٣٢٠.

(٣) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، ملحق العدد (٣)، السنة (٢٦)، ٢٠٠٢، ص ١١٢.

(٤) ينظر: المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) د. محمد المساري، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، ط ١، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٣٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

والذي يمكن ملاحظته على المشرع العراقي هو عدم تحديده مده معينة لتقديم المنهاج الوزاري الأمر الذي يثار معه تساؤلاً مهماً حول مصير الوزارة التي تحصل على الثقة بتشكيلاتها الوزارية وتخفق في الحصول على الثقة لمنهاجها الوزاري، ومن ثم ضرورة معالجته من خلال تعديل نصوص الدستور.

أما بالنسبة لموقف المشرع الكويتي فإنه اشترط وبموجب المادة (٩٨) من الدستور على الوزارة فور تعيينها من قبل رئيس الدولة (الأمير) تقديم برنامجها الوزاري إلى مجلس الأمة لبيان ملاحظاته عليه^(١)، وعند الرجوع إلى ما بينته المذكرة التفسيرية فإن الثقة مفترضة بالحكومة بمجرد تأديتها القسم أمام الأمير، ولا تتوقف على تصويت مجلس الأمة، كما وأن سلطة مجلس الأمة مغلولة اليد تجاه البرنامج الوزاري فهو لا يملك سواء ابداء الملاحظات عليه دون سلطة تعديله أو رفضه^(٢)، وعليه فإن الدستور الكويتي لم يمنح مجلس الأمة رقابة سابقة على الحكومة من حيث منحها الثقة من عدمه بناءً على برنامجها الوزاري أو تشكيلتها^(٣).

وفيما يتعلق بموقف المشرع الدستوري اللبناني، فقد أشار في المادة (٢/٦٤) إلى أن رئيس مجلس الوزراء يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة أي (لتكوين التشكيلة الوزارية) ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها، وعلى الوزارة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ توقيع مرسوم تشكيلها تقديم برنامجها الوزاري لمجلس النواب لنيل الثقة، وهي في كلتا الحالتين، حالة صدور مرسوم تشكيلها وحالة عدم نيلها الثقة لبرنامجها الوزاري (حجب الثقة) تكون حكومة تصريف الأعمال (بالمعنى الضيق)^(٤).

(١) تنص المادة (٩٨) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج).

(٢) عبد الله عوض المطيري، سلطة مجلس الأمة تجاه البرنامج الحكومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٨٧.

(٣) د. عادل الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، العدد (١)، ١٩٩٧، ص ١٧.

(٤) نصت المادة (٦٤/ثانياً) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال).

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الأمر الذي يفهم من خلاله بأنه في حالة عدم حصول الوزارة لثقة البرلمان على التشكيلة الوزارية وكذلك على البرنامج الوزاري تكون حكومة تصريف أعمال^(١).

وعليه يذهب الباحث إلى أن ما تبناه المشرع اللبناني غير موفق لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تعدد حكومات تصريف الأعمال وهو ما يؤدي بدوره إلى ارباك المرافق العامة، فالأجدر بالمشرع اللبناني تبني ما أشار إليه الدستور العراقي في مثل هذه الحالة باستمرار الحكومة المستقلة أو التي بحكم المستقلة لحين تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للدستور.

٢- سحب الثقة

سحب الثقة من الحكومة مجتمعة أو من رئيسها هو أخطر الأسلحة التي يمتلكها المجلس النيابي في مواجهة الحكومة، إذ يترتب على سحب الثقة من رئيس الوزراء سحب تبعية للثقة من الوزراء أجمعهم، لكونه هو الذي اختارهم^(٢)، وسحب الثقة يعني فقدان الحكومة لثقة الاغلبية البرلمانية المساندة لها، وعليه تفقد الحكومة الوظيفة المسندة إليها للاستمرار في ممارسة السلطة^(٣).

ومن هذا المنطلق فقد أشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى سحب الثقة من الحكومة ونظمها في المادة (٦١/ثامناً) حيث عهد بحق طلب سحب الثقة إلى رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس النواب وبقرار يتطلب الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وتصبح الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء كما وأنه في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأجمعه تتحول الحكومة إلى حكومة تصريف أمور يومية لحين تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للمادة (٧٦) من الدستور، والذي يمكن ملاحظته هو وجود إرباك في الفقرات (ج- د)، حيث تناولت الفقرة (ج) وكما أشرنا إلى أن الوزارة تصبح مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وحده، وفي الفقرة الثانية (د) تصبح الحكومة حكومة تصريف أمور يومية عند سحب الثقة من المجلس

(١) محمد صالح صابر الدلوي، دور القضاء الدستوري في ارساء مبدا الفصل بين السلطات، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٩٧.

(٢) د. عثمان عبد الملك صالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج ١، ط٢، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠٠٣، ص ٧٢٤.

(٣) إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٦٩.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

بأجمعه، وبالنتيجة فإن كلتا الحالتين يؤديان إلى حكومة تصريف الأعمال، لذا فمن المحبذ استبدال عبارة تصبح الحكومة" مستقلة " الواردة في الفقرة (د) بعبارة تصبح " حكومة تصريف أعمال يومية".

أما بالنسبة لموقف المشرع الكويتي فإنه سلك سلوكاً مغايراً لما سار عليه نظيره العراقي، إذ لم يسلم الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ المعدل بحق أعضاء مجلس الأمة بسحب الثقة من الحكومة ورئيسها، حيث نظم صورة أخرى اطلق عليها إمكانية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^(١) ويكون للقرار الصادر بعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ذات الإجراءات المتعلقة بطلب سحب الثقة والتصويت عليها داخل المجلس، ولكنه لم يعطي للقرار الصادر بعدم إمكانية التعاون ذات الاثر المترتب على قرار سحب الثقة، إذ لا يترتب عليه مباشرة سحب الثقة، وإنما يرسل إلى الأمير الذي يعد بمثابة حكم بين الحكومة والمجلس^(٢)، وعليه يكون الأمير هو الأمر النهائي بالنسبة لقرار عدم التعاون، إن شاء أخذ به وأعطى الوزارة لتتحول بعدها إلى وزارة لتصرف الأمور العاجلة وفقاً لأحكام المادة (١٠٣)، وإن شاء حل المجلس، وتستمر الوزارة هنا كوزارة كاملة الصلاحيات، ولكن إذا قرر المجلس الجديد وبذات الاغلبية عدم إمكانية التعاون معها اعتبرت مقالة من هذا التاريخ وتشكل وزارة جديدة وفقاً لأحكام المادة (١٠٢) من الدستور^(٣).

أما في لبنان فقد نظم المشرع الدستوري اللبناني حالة سحب الثقة من الحكومة، إذ نص في صلب المادة (١٠٦/١/و) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات الآتية (و) - عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه، أو بناءً على طرحها الثقة)، ولذلك يعد سحب الثقة إحدى الحالات التي تتحول فيها الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال مقيدة الصلاحيات^(٤)، ومما تجدر الإشارة إليه أن المجلس النيابي في هذه الحالة، أي عند سحب ثقة الحكومة، يبقى في حالة انعقاد استثنائية لحين تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً للدستور^(٥).

(١) ينظر: المادة (١٠٢) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٢) جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٢٧.

(٣) علي مانع سرور المطيري، فاعلية الاستجواب في تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية دراسة مقارنة بين النظامين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١، ص ١٣٠.

(٤) د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط١، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٣٤.

(٥) ينظر: المادة (٦٩) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

الفرع الثاني

الحكومة بحكم المستقلة وحل البرلمان

تكون الحكومة بحكم المستقلة، ودون حاجة لاتخاذ قرار من قبل أية سلطة دستورية بمجرد تحقق حالات معينة، كما أن الحكومة تعد بحكم المستقلة عند حل البرلمان، وسوف نتناول هذه الحالات وعلى النحو الآتي:

أولاً: الحكومة بحكم المستقلة

يوجد عرف دستوري تصبح الحكومة بمقتضاه بحكم المستقلة، دونما حاجة إلى أي إجراء يتخذ من أي سلطة كانت، عند قيام إحدى الحالات الآتية:

١ - حالة انتخاب برلمان جديد

من المستقر دستورياً عند انتهاء فترة الولاية النيابية للمجلس النيابي وانتخاب مجلس جديد فإن الحكومة تعد بحكم المستقلة، وذلك نتيجة لانعدام وجود البرلمان الذي منحها الثقة، ونشوء برلمان جديد، وقد تباينت الدساتير في تحديد مدة الدورة البرلمانية للمجلس النيابي بين السنتين إلى الستة سنوات^(١).

فقد حدد المشرع العراقي مدة الدورة البرلمانية للمجلس النيابي بأربع سنوات تقويمية، كما واشترط أن تجري الانتخابات لاختيار مجلس نيابي جديد قبل خمسة واربعين يوم من انتهاء المدة المحددة للمجلس السابق^(٢)، والملاحظ على ذلك بأنه لم يحدد الموقف الدستوري للحكومة المنبثقة عن البرلمان المنتهية ولايته، غير أن العرف جرى في العراق على أن تتحول تلك الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال على هدى ما نصت عليه المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور^(٣)، وتوجد عدة أمثلة على قيام حكومة تصريف الأعمال في العراق نتيجة لانقضاء الدورة الانتخابية^(٤).

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ٨٦٤.

(٢) نصت المادة (٥٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب اربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة).

(٣) ينظر: المادة (٦٤/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) كحكومة السيد (أ. ال. ج) حيث استمرت من تاريخ ١٥/١٢/٢٠٠٥ إلى ٢٠/٥/٢٠٠٦، اي أنها استمرت (١٥٦) يوماً، وحكومة السيد (ن. ك. ال. م) الأولى والتي استمرت من تاريخ ٧/٣/٢٠١٠ إلى ٢١/١٢/٢٠١٠ أي =

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وكذلك الحال في الكويت فقد نص الدستور الكويتي على تقديم الحكومة لاستقالته عقب انتخاب المجلس الجديد^(١)، كما وحدد الدستور كذلك مدة الدورة الانتخابية للمجلس النيابي بأربع سنوات^(٢)، وبالتالي يستخلص ضمناً بأن الدستور الكويتي قد عد الحكومة عند انتهاء ولاية المجلس السابق وانتخاب المجلس الجديد، حكومة بحكم المستقلة تمارس العاجل من الأمور.

كما وأشار دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل إلى اعتبار الحكومة مستقلة عند بدء ولاية مجلس النواب أي في حالة انتخاب برلمان جديد، لكنه أضاف حالة أخرى أيضاً وهي حالة بدء ولاية رئيس الجمهورية^(٣).

٢ - حالة العجز أو الوفاة أو استقالة نسبة معينة من أعضاء الحكومة

تعد الوفاة حالة اعتيادية لشغور منصب رئيس مجلس الوزراء، سواء أشار إليها الدستور أو لم يشر^(٤) وفي هذا المقام فإن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم مسالة شغور منصب رئيس مجلس الوزراء أو حالة عجزه بنصوص صريحة، ولكنه عد حالة خلو المنصب لأي سبب كان من الحالات التي يحل فيها رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء، والزمه بتكليف مرشح خلال خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة (٧٦)^(٥)، ولم ينظم الدستور الحالي هذه الحالة، وبالتالي لا يمكن عدّها حالة من حالات قيام حكومة تصريف الأعمال في العراق، وهو موقف غير محمود، إذ كان الأجدر بالمشروع العراقي تكليف أحد نواب رئيس مجلس الوزراء بدلاً عن رئيس الجمهورية لأن ذلك

=أنها استمرت (٢٨٩) يوم، كذلك حكومة السيد (ن. ك. ال. م) الثانية حيث استمرت حكومة تصريف الأعمال من تاريخ ٢٠١٤/٤/٣٠ إلى ٢٠١٤/٩/٨ أي أنها استمرت لمدة (١٣١) يوم، ثم تلتها حكومة السيد (ح. ال. ع) للمدة من ٢٠١٨/٥/١٢ لغاية ٢٠٢٣/١٠/٢٤، أي أنها استمرت (١٦٣) يوم، ثم اعتبته حكومة السيد (م. ال. ك) حيث دخلت في حالة حكومة تصريف الأعمال من تاريخ ٢٠٢١/١٠/٧، إلى ٢٧ تشرين الأول ٢٠٢٢، أي أنها استمرت (٣٨٥) يوم.

(١) تنص المادة (٥٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة).

(٢) ينظر: المادة (٨٣) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٦٩) من دستور دولة لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٤) باسم محمد عريان، التنظيم القانوني لانتهاء مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء العراقي "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة كوكورك - كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١١)، العدد (٤٣) ٢٠٢٣، ص ٣٠٣.

(٥) ينظر: المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

يتعارض مع مبادئ النظام البرلماني، القائمة على أساس ثنائية السلطة التنفيذية،^(١) وبالتالي عد الحكومة برئاسة نائب الرئيس حكومة لتصرف الأعمال اليومية لحين تشكيل الحكومة وفقاً للدستور، كذلك فإن المشرع العراقي لم ينظم مسألة استقالة ثلث أو أكثر من الوزراء وبالتالي لا يمكن عدها من حالات استقالة الحكومة في العراق.

أما بالنسبة لموقف المشرع الكويتي في دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل من تنظيم المسألة فقد جاء سلبياً محضاً، فلم يبين الإجراءات التي تتبع في حالة وفاة أو عجز رئيس مجلس الوزراء، كما لم يبين من الذي ينوب عنه في المنصب في هذه الحالة وما الإجراء الذي يتبع بعدها، كما وأنه لا يمكن تطبيق نص المادة (١٠٣) من الدستور هنا، لأن رئيس مجلس الوزراء في حالة العجز أو الوفاة هو غير موجود حتى يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه، وبالتالي كان الأجدر بالمشرع الكويتي تنظيم تلك المسألة وجعل نائب رئيس مجلس الوزراء خلفاً له عند العجز أو الوفاة ليستمر بتصريف العاجل من الأمور لحين تشكيل الحكومة الجديدة، كما وأنه لم ينظم أيضاً مسألة استقالة نسبة معينة من الوزراء قد تجاوز الثلث، وبالتالي فإن استقالة تلك النسبة أو غيرها لا يدفع الحكومة لتقديم استقالتها في الكويت.

وفي هذا السياق فإن المشرع الدستوري اللبناني وفي دستور سنة ١٩٢٦ المعدل لم ينظم أيضاً مسألة العجز حيث لم يعدها سبباً لانقضاء ولاية رئيس مجلس الوزراء^(٢)، في الوقت الذي كان فيه أكثر توفيقاً من نظيره العراقي والكويتي بتنظيمه لمسألة وفاة رئيس الوزراء حيث أكد على أن الوزارة تصبح مستقلة بوفاء رئيسها^(٣) ومن تطبيقات ذلك ما حصل عند وفاة رئيس الوزراء (رشيد كرامي) بعد اغتياله سنة ١٩٨٧، ولكن الدستور اللبناني أيضاً لم يحدد من يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند

(١) د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص ٦٨.

(٢) د. علي يوسف الشكري، علاء عبد العزيز المدني، دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في الدستور اللبناني النافذ "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد (٤٤) ٢٠١٧، ص ١١.

(٣) نصت المادة (١/٦٩/ج) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (١- تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية، ج بوفاء رئيسها).

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

خلو منصبه، ولكن العرف أستقر على أن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محله^(١)، وكان الأولى بالمشروع الدستوري تنظيم تلك المسألة في صلب الوثيقة الدستورية سيما وأنها أصبحت عرفاً دستورياً مستقراً.

وفضلاً على ذلك فإن المشروع اللبناني اعتبر حالة استقالة نسبة ثلث أو أكثر من أعضاء الحكومة أو مكون من مكوناتها، بأنها حكومة مستقيلة وتمارس تصريف الأمور اليومية^(٢).

ثانياً: حل البرلمان

يعد حل البرلمان وفقاً للمنطق القانوني للنظام البرلماني أحد الحالات التي تتحول فيها الحكومة إلى حكومة مستقيلة وبالتالي حكومة لتصرف الأعمال اليومية أو الجارية، ويعرف حل البرلمان بأنه أحد الإجراءات الدستورية التي يعمل بمقتضاها على تقليص الفترة القانونية المعينة دستورياً لنيابة البرلمان أو أحد مجلسيه^(٣)، أي أنه إنهاء معجل للفصل التشريعي^(٤)، وتتعدد صور الحل تبعاً للجهة التي تقوم بحل البرلمان، فقد تناط مهمة حل البرلمان برئيس الدولة ويسمى حينئذ بالحل الرئاسي، وقد يتم الحل بواسطة الوزارة ويسمى حينها بالحل الوزاري، أو قد يحل البرلمان نفسه ويطلق على الحل في هذه الحالة بالحل الذاتي، وقد ظهر نوع آخر للحل وهو ما يسمى بالحل القضائي نتيجة لإعمال الرقابة القضائية على أعمال السلطات^(٥).

وقد نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أحكام حل البرلمان بموجب المادة (٦٤/أولاً وثانياً) إذ أشارت الفقرة أولاً من المادة المذكورة إلى حالتين لحل البرلمان، تمثلت الأولى بحل مجلس

(١) د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين الواقع والنص، ط١، مكتبة صادر ناشرون، بيروت، ٢٠١١، ص ٢٤٠.

(٢) نصت المادة (٦٩/ب) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية، ب/ إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها).

(٣) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان "دراسة مقارنة"، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٥.

(٤) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٨.

(٥) مصطفى سالم النجيفي، حل المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، الإمارات العربية المتحدة، المجلد (٢٠)، عدد (١)، ٢٠٢٣، ص ١٠٤ - ١٠٩.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

النواب لنفسه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب يقدم من ثلث أعضائه^(١)، أما الثانية فهي أن يحل مجلس النواب نفسه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أيضاً بناءً على طلب مقدم من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية^(٢).

والذي يلاحظ على ذلك بأن حل مجلس النواب الذي نظمته الدستور هو حل ذاتي، أي أن يوافق المجلس على حل نفسه وهي فرضية نادرة الوقوع^(٣) ولم يعطَ لرئيس مجلس الوزراء سواء حق تقديم طلب حل البرلمان إلى رئيس الجمهورية وموافقة الأخير على هذا الطلب، لكن ذلك يصبح هباءً منثوراً إذا لم يوافق مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على هذا الطلب^(٤)، وبالتالي فإن القول الفصل في حل مجلس النواب بيد المجلس نفسه، وهو أمر منتقد فليس من الصحيح أن يصبح مجلس النواب في آن واحد الخصم والحكم، وكان الأحرى بالمشروع أن يجعل حل مجلس النواب بيد رئيس مجلس الوزراء ويقيده بشروط و ضمانات معينة حتى لا يساء استخدامه، ويكون سلاح موازي لسلاح سحب الثقة، به توزن كفة النظام البرلماني وتحد من خلاله السلطة الأخرى.

أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي من الوضع القانوني للحكومة أثناء فترة الحل فهو واضح صريح، حيث يجعل من مجلس الوزراء مستقياً، ويواصل تصريف الامور اليومية للدولة^(٥) وهو ما يدل على أن الحل هو حالة من حالات قيام حكومة تصريف الأعمال في العراق.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي فإنه أشار إلى مسالة الحل في المادة (١٠٢) من الدستور والتي تتعلق بعدم إمكانية التعاون بين مجلس الأمة ورئيس مجلس الوزراء، كما وخصص

(١) وهو ما حصل عندما حل مجلس النواب العراقي نفسه (ذاتياً) بتاريخ ٧/١٠/٢٠٢١، قبل انتهاء دورته الانتخابية على ان تجري الانتخابات النيابية العامة في ١٠/١٠/٢٠٢١، ينظر: قرار مجلس النواب العراقي رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١ الصادر بالعدد (١/٩/د.ر/س.٣٢/٣).

(٢) ينظر: المادة (٦٤/أولاً/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٧٣ - ١٧٥.

(٤) د. حسين عذاب السكيني الموضوعات الخلاقية في الدستور العراقي النظام البرلماني "السلطة التنفيذية"، الغدير للطباعة، ٢٠٠٩، ص ٨٦.

(٥) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة "دراسة تحليلية مقارنة"، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ليبيا، ٢٠١٠، ص ١٨٦.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الدستور المادة (١٠٧) أيضاً للتكلم عن الحل حيث نصت على أنه (للامير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل... الخ) والذي يتضح من ذلك بأن الدستور الكويتي أخذ بالحل الرئاسي من خلال عبارة "للامير أن يحل"^(١)، ومن الجدير بالذكر أنه عندما يحل المجلس هنا، يكون تاريخ أول اجتماع للمجلس الجديد هو بداية الفصل التشريعي الجديد^(٢)، لذلك يتوجب على رئيس الوزراء تقديم استقالته وأن يعاد تشكيل الحكومة من جديد^(٣)، والذي يستخلص من ذلك بأن حالة الحل هنا هي إحدى حالات قيام حكومة تصريف الأعمال الجارية في الكويت، ومما تجدر الإشارة إليه بأن حق الحل قد استخدم مرات متعددة في الحياة الدستورية في دولة الكويت ولأسباب مختلفة^(٤).

وقد أشار الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل إلى حق الحل في صلب المادة (٦٥) المعدلة بموجب القانون الدستوري رقم (١٨) في ٢١ / ٩ / ١٩٩٠، وبعد أن اناطت المادة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، أعطت الحق لرئيس الجمهورية بطلب تقديم حل مجلس النواب إلى مجلس الوزراء واشترطت لذلك تحقق حالتين، الأولى عندما يمتنع المجلس عن الاجتماع خلال عقد عادي، أو عقدين استثنائيين لا تنقص مدتهم عن الشهر، والثانية إذا قام المجلس برد الموازنة بمجملها ويكون القصد من ذلك شل يد الحكومة^(٥)، كما وأضافت المادة (٧٧) من الدستور حالة ثالثة مرتبطة باقتراح القانون المقدم من قبل النواب لجهة تعديل الدستور، فعند إصرار المجلس عليه بأغلبية ثلاث أرباع النواب، ولم يوافق رئيس الجمهورية عليه يطلب من الحكومة حل المجلس^(٦)، ولذلك يرى جانب من الفقه^(٧) بأن آلية حل البرلمان وفقاً لما اشترطه دستور سنة ١٩٢٦ المعدل هي غير متيسرة عملياً ونتيجة لذلك لم

(١) مصطفى سالم النجيفي، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٢) د. عثمان عبد الملك صالح، مصدر سابق، ص ٧٠٨.

(٣) نصت المادة (٥٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة).

(٤) فمنذ عام ١٩٧٦ إلى ١٠/مايو/٢٠٢٤، حل مجلس الأمة الكويتي (١١) مرة.

(٥) ينظر المادة (٤/٦٥) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٦) ينظر: المادة (٧٧) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٧) حسين نعمة خشان الزامل، محمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد (٢٥)، ٢٠٢٢، ص ١٢١ - ١٢٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

يحل البرلمان اللبناني منذ أن وضعت هذه النصوص شروطها وفقاً لتعديل الطائف عام ١٩٩٠^(١)، وقد تفرد الدستور اللبناني بإيراده لحالة من حالات قيام حكومة تصريف الأعمال لم تنظمها الدساتير محل المقارنة، إذ اشترطت المادة (٥٥) من الدستور استمرار هيئة مكتب المجلس بتصريف الأعمال لحين انتخاب المجلس الجديد^(٢) وهو اتجاه محمود حتى لا تبقى السلطة التشريعية بحالة فراغ رقابي، ولكنه لم يوضح ما هو مصير الحكومة عند انتخاب المجلس الجديد هل تعتبر بحكم المستقلة لأن المجلس الجديد لم يكن هو من منحها الثقة، ونرى من الأفضل أن ينظم تلك الحالة على هدى ما تضمنته الدساتير المقارنة محل المقارنة والتي ألزمت الحكومة بتقديم استقالتها عند انتخاب المجلس الجديد.

(١) د. عمر شحادة، ماهي شروط حل البرلمان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني المنتدى القانون اللبناني، https://m.facebook.com/story.php?story_fbid، تاريخ النشر ٢٠٢٢، تاريخ آخر زيارة، ٢٠٢٣/١١/١٤، س ١١:١٨ م.

(٢) نصت المادة (٥٥) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (... تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد...).

المبحث الثاني

مدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية

إن حكومة تصريف الأعمال هي ابتداءً حكومة، وهذا يعني أنها تضطلع بالاختصاصات المرهونة بالحكومة، ولكن ربط وجودها بالأمر اليومية أو الجارية يقود إلى تقليص نطاق اختصاصاتها.

هذا وأن تحديد الأعمال التي تتولى حكومة تصريف الأعمال القيام بها يعد عاملاً أساسياً في تحديد مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها، وهل كانت تتصرف في نطاق ما هو محدد لها أم أنها خرجت عنه؟، الأمر الذي يفضي إلى أهمية وجود الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال فيما إذا تجاوزت ما هو محدد لها، غير أن الأمر ليس بهذا اليسر فقد تعددت الآراء بين مؤيد ومعارض للرقابة البرلمانية على هذه الحكومة، وكان لكل اتجاه رأيه الذي يدافع عنه، وسنعرض تباعاً لمسألة نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال ومدى خضوعها للرقابة البرلمانية من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأول: نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الثاني: خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية.

المطلب الأول

نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال

يعد البحث في الاختصاصات التي تمارسها حكومة تصريف الأعمال مسألة دقيقة لندرة القواعد التشريعية المنظمة لها، وعندئذ يصبح الانطلاق السليم للتحليل، من القواعد العامة والأحكام القضائية وتطبيقات القانون المقارن أمراً مهماً مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية القواعد القانونية لكل بلد، وعلى كل حال تمارس حكومة تصريف الأعمال صلاحيات نسبية في الظروف العادية أو الاستثنائية متناسبة في ذلك مع طبيعة الطرف الذي يحيط بها، وهو ما سوف نتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية.

الفرع الثاني: نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول

نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية

لا تحدد الدساتير عادة معنى الأمور اليومية أو الجارية، ومن ثم يعد تحديد معنى الأمور اليومية أو الجارية من الأهمية البالغة حيث تتوقف عليه شرعية أو بطلان تصرفات حكومة تصريف الأعمال، وما إذا كانت قد تصرفت في حدود الاختصاص الممنوح لها أم أنها تجاوزته^(١) وعليه فقد عرفت الأمور اليومية أو الجارية من جانب الفقه على أنها تلك التصرفات الإدارية واليومية المعتادة للجهات الإدارية، وبتعبير آخر هي تلك الأعمال الروتينية التي تتجز من قبل السُّلم الإداري الأدنى من الوزير، والتي لا ينطوي عليها أي بعد سياسي من شأنه أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة مستقبلاً^(٢).

ولغرض تحديد نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية في الظروف العادية يتحتم علينا الانطلاق من معيار اتخذناه أساساً في تحديد اختصاصات هذه الحكومة وهو معيار (السير المعتاد للمؤسسات الدستورية) ومؤدى هذا المعيار بأن هنالك حدين للتصرفات الداخلة في نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، الحد الأول هو الأمور المعتادة، فكل ما يدخل فيها يعد واقعاً ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، والحد الثاني هو ما زاد بقليل عن الأمور المعتادة وهو حد الأمور العاجلة فكل أمر يترتب على عدم الاخذ به ضرراً بالغاً للدولة أو يفوت عنها كسباً عظيماً لا يؤمل الحصول عليه بعد فواته خلال هذه الفترة يدخل كذلك في اختصاصاتها في الظروف العادية، وما عدا ذلك يخرج عن اختصاصات هذه الحكومة في تلك الظروف.

ومن المعلوم أن اختصاصات الحكومة بشكل عام واسعة، غير أنه يمكن تحديدها بثلاثة أطر:

- **الاختصاص الإداري:** والذي يتمثل بضرورة اشباع الحاجات العامة من خلال العمل على ديمومة استمرارية المرافق العامة خدمة للصالح العام، وتحقيق الضبط الإداري بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)^(٣).

(١) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون دببسان، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) جورج فيديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج ١+٢، ط ١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٧٧.

(٣) د. على سعيد عمران، مصدر سابق، ص ١٩٨.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

- الاختصاص السياسي الداخلي: والذي يتمثل بعلاقة الحكومة بالسلطات العامة الداخلية (البرلمان والقضاء).
- الاختصاص السياسي الخارجي: علاقة الدولة الخارجية أي علاقة الدولة بالدول الأخرى، وسوف نوضح ذلك بشيء من التفصيل وفقاً لطبيعة حكومة تصريف الأعمال وعلى النحو الآتي:

أولاً - الاختصاص الإداري

إذا أيدنا القول أن تحقيق ديمومة استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد إضافة إلى تحقيق الضبط الإداري هي من ضرورات وجود الحكومة، وأن أي تضيق لنطاق هذه المهمة يؤدي إلى العصف بوجود الدولة، وإن استمرار تكس الأعمال المطلوب إنجازها دون أخذ القرارات اللازمة في شأنها سوف يؤدي إلى زيادة سوء الامور، بدلاً من أن يعاون في حلها^(١)، فهذا معناه أن اشباع تلك الحاجات يعني أنها من الأمور اليومية أو الجارية للدولة، طالما كنا في الاشباع العادي للأمور ولم نتجاوزة قيد أنملة، بما معناه أن عدم اتخاذ القرار يؤدي إلى الحاق ضرر بالغ الأهمية بالمرافق العامة، وإن التريث أو التراخي في اتخاذه من شأنه أن يفوّت مصلحة بالغة الأهمية أيضاً، وعليه فإن تطبيق الفكرة السابقة يؤدي إلى القول بأن المشاريع الجديدة والتعيينات الجديدة وإنهاء رابطة الوظيفة في غير حالات التأديب، كإحالة إلى التقاعد، يستلزم لكي ينعقد اختصاص حكومة تصريف الأعمال فيها أن يكون من الامور العاجلة أو الاستثنائية، حيث يترتب على عدم اتخاذه ضرراً بالغاً أو محققاً بالمرافق العامة^(٢).

ثانياً - الاختصاص السياسي الداخلي

فإنه ينقسم إلى نوعين وعلى النحو الآتي:

١ - علاقة الحكومة البرلمان:

من القواعد الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني تحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣)، ولغرض تحقيق الرقابة المتبادلة بينهما تُمنح الحكومة أدوات تستعملها في

(١) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٢) د. محمد الفيلي، عمر حكومة تصريف الأعمال يتجاوز أسبوعين ولا نصوص تمنع حضورها جلسات البرلمان، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني للجريدة، ص ١، <https://www.aljarida.com/articles/1638284776112776500>

تاريخ النشر ٢٠٢١، تاريخ الزيارة ٢٦/١١/٢٠٢٣، ص ٤:٥٨ م.

(٣) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، ط ٢، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٩٣.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

علاقتها بالبرلمان، فيعطيهما الحق في بعض الحالات بأن تدعو البرلمان للانعقاد، كما ويعطيها أيضاً الحق في أن تفض دورات انعقاده في أطر محددة دستورياً، كذلك فإن لها تقديم مشروعات القوانين، وحل البرلمان، فالأصل بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال في ظل الظروف العادية بأنها لا تمارس من هذه الاختصاصات إلا ما كان لازماً للسير المعتاد للمؤسسات الدستورية^(١)، ويمكننا أن نسوق مثال دعوة الناخبين للانتخابات في حالة نهاية الفصل التشريعي للدورة الانتخابية، فإنه يدخل في السير العادي للأمور، ومن زاوية أخرى نجد بأن حل البرلمان لا يدخل في معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية، وبالتالي يخرج عن نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، وعليه فإن كل عمل يدخل في معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية يعد من قبل الاختصاصات الداخلة في نطاق حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية.

٢ - علاقة الحكومة بالقضاء:

يعد استقلال القضاء أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى الرغم من ذلك يرد على مبدأ استقلال القضاء إمكانية التدخل في تعيين أعضاء السلطة القضائية من خلال المرسوم الذي يصدر عن رئيس الدولة، كما تعطي الدساتير حق العفو الخاص عن العقوبة للرئيس أيضاً عن طريق المرسوم^(٢)، وبالنظر إلى معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية فإن حكومة تصريف الأعمال لا يمكنها تعيين القضاة في ظل الظروف العادية، وكذلك هو الأمر بالنسبة لحق العفو فإنه يخرج عن اختصاصاتها لأنه استثناء من مبدأ المساواة أمام القانون ولا تتوفر فيه أي صفة من صفات الاستعجال أو الظروف الاستثنائية.

ثالثاً - الاختصاص السياسي الخارجي

تمارس الحكومة علاقاتها بالدول الأخرى من خلال ثلاثة حالات، أولى تلك الحالات التمثيل الدبلوماسي بإرسال واستقبال الممثلين الدبلوماسيين، وثاني تلك الحالات عقد المعاهدات الدولية، وثالثهما إعلان الحرب.

(١) د. محمد الفيلي، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) ينظر: المادة (٧٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، و المادة (٧٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، و المادة (٩/٥٣) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وبالرجوع إلى معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية قد يكون مناسباً في هذا الجانب ضمان سير علاقة الدولة بالدول الأخرى فقط في إطار السير المعتاد للعلاقات الدولية، أما ما زاد على ذلك فيجب الوقف عنده والنظر فيما إذا كان عاجلاً أو استثنائياً بحيث يترتب على عدم الاخذ به أن يلحق الدولة ضرراً بالغاً، أو يفوتها كسباً جليلاً^(١).

وبالاستناد للمعيار السابق ذكره يمكننا أن نسوق بعض الأمثلة في المجالين الدستوري والإداري للجوانب التطبيقية لتصرف الأمور اليومية أو الجارية، ومما يجعل من عمل معين يدخل ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية أو يخرج عن اختصاصاتها استناداً لأعمال المعيار المتقدم وكما يأتي:

أولاً - المسائل أو الأعمال التي تدخل في اختصاصات حكومة تصريف في الظروف العادية:

هنالك جملة من الأعمال التي يجوز لحكومة تصريف الأعمال القيام بها في المجال الدستوري،

وهي:

١ - في المجال الدستوري:

أ - التصديق والاعتراض على مشروعات القوانين وإصدارها:

من الثابت دستورياً بأن هنالك أمور يجب ان تتم في حدود زمنية معينة يقررها الدستور عادة، فإذا كان الفرض بأن مشروع القانون المصوت عليه من قبل مجلس النواب قد تم خلال الفترة الاعتيادية للحكومة ولكنه استمر إلى الفترة التي أصبحت فيها الحكومة حكومة لتصرف الأعمال اليومية أو الجارية، سيما وإذا علمنا بأن عملية إصدار القوانين تتم بمراحل متعددة، وقد أُعطي للحكومة دور محوري فيها، فهل تمتلك حق التصديق أو الاعتراض وكذلك الإصدار خلال فترة حكومة تصريف الاعمال؟

(١) د. محمد الفيلي، مصدر سابق، ص ٣ - ٤.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

لا يوجد ما يمنع حكومة تصريف الأعمال من التصديق على القوانين، وعليه فمن حق رئيس الدولة المصادقة عليها وفقاً للدستور، أو أن يعترض عليها خلال المهل المحددة دستورياً^(١)، فهو حق مكفول بموجب الدستور ولا ينبغي التنازل عنه^(٢)، لأن مرور المدة المحددة للمصادقة على القانون دون إعطاء الحق للرئيس باستعمال سلطاته الدستورية بالاعتراض أمر غير منطقي قانوناً، فهو يجعل من القانون مصادقاً عليه من قبل الرئيس أو من قبل مجلس الوزراء أو رئيسه في حالة اشتراط القانون اشتراكهم معه عن طريق التوقيع المجاور، دون أن يبدي أي منهم فعل قانوني يوحى بالتصديق على القانون ويجعله يتحمل تبعه المسؤولية عن شيء لم يوافق عليه.

وقدم نظم المشرع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أحكام التصديق على القوانين بموجب المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور، وجعلها من اختصاص رئيس الجمهورية وقد حدد مدة خمسة عشر يوم للمصادقة، وبعد مضي تلك المدة يعد القانون مصادقاً عليه^(٣) والملاحظ على ذلك بان الدستور لم يعط الحق لرئيس الجمهورية بالاعتراض على مشروعات القوانين وهو أمر غير محبذ سيما إذا كانت مخالفة لأحكام الدستور وفقاً لوجهة نظر الرئيس، وبالتالي كان الأجدر معالجة هذا الامر واعطاء الحق للرئيس بالاعتراض.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فقد جعل تصديق القوانين من حق الأمير وخلال فترة ثلاثين يوم في الأمور الطبيعية وخلال سبعة أيام في حالة الاستعجال^(٤)، ويشير الدستور الكويتي إلى أن التصديق والاعتراض على القوانين يتم بمرسوم يحمل توقيع الأمير ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص^(٥).

(١) علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠٢٣، ص ٣٦.

(٢) د. عادل الطببائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٣) تنص المادة (٧٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب...).

(٤) ينظر: المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٥) ينظر: المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ويتضح من ذلك بأن الدستور الكويتي وعلى العكس من الدستور العراقي أعطى الحق لرئيس الدولة بالاعتراض على القوانين، كما أخذ بقاعدة التوقيع المجاور^(١) وهو أمر محمود، وبالتالي فإن الذي يستخلص ضمناً بأنه أعطى لحكومة تصريف الأعمال حق التصديق والاعتراض على مشروعات القوانين من خلال أعماله بقاعدة التوقيع المجاور عن طريق توقيع الحكومة على المراسيم التي يصدرها الأمير في هذا الخصوص.

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل، فقد أعطى دوراً بارزاً لرئيس الجمهورية، حيث جعل أمر تصديق القوانين مشتركاً بينه وبين مجلس الوزراء^(٢)، كما أنه أعطى له الحق في إعادة النظر في القوانين ولمرة واحدة شرط اطلاع مجلس الوزراء^(٣).

ويتضح من ذلك بأن من حق حكومة تصريف الأعمال في لبنان التصديق على القوانين وكذلك حق الاعتراض عليها من خلال الاشتراك بالتوقيع مع رئيس الجمهورية على مراسيم التصديق وإعادة النظر.

أما بالنسبة لتوقيع حكومة تصريف الأعمال على مرسوم إصدار القانون، فإنه لا يثير صعوبة في حالة ما إذا انتهت المدد المحددة للاعتراض في الدستور، الأمر الذي لا يخرج عن أحد الاحتمالين الآتيين:

أما أن النصوص الدستورية لا تحدد مدة معينة تلزم من خلالها إصدار القانون، ففي هذه الحالة فإن حكومة تصريف الأعمال تترك التوقيع على مرسوم إصدار القانون للحكومة الجديدة^(٤).

وأما أن تحدد مدة معينة لإصدار القانون كما هو الحال في دستور العراق والكويت ولبنان، وفي هذه الحالة يجب على حكومة تصريف الأعمال التوقيع على مرسوم إصدار القانون، لأنه لا يترتب عليه اتخاذ تصرف أو مبادرة منها، إذ يعد من الأمور العادية التي تأخذها كل حكومة ملتزمة بأحكام الدستور وبضمنها المدد، إذ يعد التصديق نتيجة طبيعية ترتبت دستورياً على اقرار القانون.

(١) أنعام عودة ثجيل، قاعدة التوقيع المجاور وتطبيقاتها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الإمام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الإسلامية، قسم القانون، المجلد الثالث، العدد الثالث، السنة ٢٠١٩، ص ٢٨٦.

(٢) ينظر: المادة (٥٤) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٥٦) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٤) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٣٩.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

واستخلاصاً لما سبق ذكره لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال الامتناع عن توقيع المراسيم بحجة استقلالها أو كونها بحكم المستقلة، لأن إصدار القانون أمر يوجبه الدستور من الحكومة القائمة، فلم نجد أي من دساتير الدول محل المقارنة يشترط أن يتم إصدار القانون من قبل حكومة اعتيادية.

ب - الدعوة إلى الانتخابات ودعوة مجلس النواب الجديد للانعقاد:

أعمالاً للمعيار الذي اعتمده أساساً لتحديد نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية وهو معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية فإن الدعوة إلى الانتخابات والإشراف عليها من قبل حكومة تصريف الأعمال هو أمر جائز ويدخل ضمن السير العادي للمؤسسات الدستورية، إضافة إلى أنه لا يوجد مانع قانوني أو دستوري يمنع حكومة تصريف الأعمال من تنظيم إجراء الانتخابات^(١).

وبطبيعة الحال فإن السير المعتاد للمؤسسات الدستورية يستلزم دعوة البرلمان المنتخب للانعقاد من قبل رئيس الدولة في حكومة تصريف الأعمال (ملك أو رئيس جمهورية).

وقد أعطى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية الحق في دعوة البرلمان المنتخب للانعقاد وحدد المدة بخمسة عشر يوماً^(٢)، ولكنه لم يعالج مشكلة عدم انعقاد المجلس خلال المدة المحددة بعد دعوة رئيس الجمهورية له، وفي حالة عدم الدعوة أيضاً، ومن المحبذ أن يتم إضافة فقرة (وينعقد المجلس المنتخب بحكم القانون بعد مضي المدة ولو لم تتم الدعوة للانعقاد) للمادة (٥٤) من الدستور.

(١) ينظر: علي التميمي، هل الانتخابات العراقية ممكنة في ظل حكومة تصريف الأعمال؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لقناة بغداد اليوم، ص ١، تاريخ النشر، ٢٠٢٢، <https://baghdadtoday.news/201350-.html>، تاريخ الزيارة ١/١٢/٢٠٢٣، س ٥٦:١م، ووسام اللحام، مصدر سابق ص ٢٤، حيث أقرت حكومة الرئيس ميقاتي المستقلة في لبنان تشكيل الهيئة العامة للإشراف على الانتخابات.

(٢) تنص المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة...).

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فإنه تضمن نصاً أكثر دقة وتنظيم من الدستور العراقي، إذ أعطى الحق للأمر وبموجب مرسوم دعوة المجلس المنتخب الجديد للانعقاد خلال أسبوعين، وإذا لم يصدر مرسوم الانعقاد ينعقد المجلس بحكم القانون^(١).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل، فإنه جاء خالياً من تنظيم هذه الحالة وهو نقص يجب الالتفات إليه ومعالجته، فهو لم يحدد الجهة التي تتولى الدعوة لإجراء الانتخابات عند انتهاء المدة المحددة دستورياً للحكومة، كما أنه وفي غير حالة حل البرلمان المنصوص عليها في المادة (٥٥) من الدستور لم يحدد المدة الزمنية التي يتم من خلالها اجتماع المجلس الجديد^(٢).

ج - عقد الاتفاقيات الدولية وإرسال واستقبال الممثلين الدبلوماسيين:

قد يجد معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية في هذ الجانب بيئة يتلاءم ويتعايش معها، فالمعتاد من الامور يشمل تأمين السير المعتاد لعلاقة الدولة بالدول الأخرى^(٣)، أما ما تجاوز ذلك فإنه غير مباح وخارج عن اختصاصاتها، ويمكن أن نسوق مثلاً على معاهدات تبادل العلاجات، فإنها ضرورية ولازمة لسير المؤسسات وإن أي توقف فيها من الممكن أن يعرض الصحة العامة للخطر وهو أمر بالغ الأهمية والخطورة على صحة المواطنين، كما وأن السير المعتاد لعلاقة الدولة بالدول الأخرى لا يقدح فيه أن تتبادل حكومة تصريف الأعمال الممثلين الدبلوماسيين مع الدول الأخرى، لأنه أمر اعتيادي في حياة الدول وعلاقتها بالدول الأخرى، وليس ذا أبعاد سياسية أو من شأنه أن يحمل الدولة أعباء مالية جديدة.

(١) تنص المادة (٨٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (... يدعو الأمير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس في خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة أعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة...).

(٢) د. علي يوسف الشكري، الزمان والمكان في النص الدستوري "دراسة مقارنة"، ط١، العلمين للنشر، بلا مكان نشر، بلا سنة نشر، ص. ١٥٢.

(٣) د. محمد الفيلي، مصدر سابق، ص ٣.

٢ - في المجال الإداري:

من المتسالم عليه أن أساس وجود حكومة تصريف الأعمال قائم على مبدأ استمرارية المرافق العامة^(١)، وتماشياً مع كون تسيير المرافق العامة يعد من أهم المهام الإدارية للحكومة، إضافة إلى موضوع الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، وإن وسيلة الإدارة في إنجاز تلك الأعمال هي إصدارها للقرارات وبنوعها الفردية والتنظيمية (اللائحية) فبدون أدنى شك تعد القرارات الفردية كأصل عام داخلة ضمن نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال^(٢)، لأنها ليست دائماً ذات أهمية مؤثرة من حيث موضوعها وسوف نتناول بعض من القرارات الادارية وكما يأتي:

أ- القرارات الفردية التي تتعلق بالوظيفة العامة:

تشغل قرارات تعيين الموظفين حيزاً بارزاً في الأعمال التي يمكن أن تقوم فيها حكومة تصريف الأعمال في مجال القرارات الإدارية الفردية، إلا أنه ومن زاوية أخرى نجد بأن هنالك استثناءً ذا أهميه كبيرة يرد على اختصاص حكومة تصريف الأعمال بتعيين الموظفين^(٣)، ويتمحور ذلك الاستثناء في عملية تعيين الموظفين في الوظائف العليا التي تحمل بطبيعة الحال طابعاً سياسياً من غير المنطقي إنكاره، ومن القرارات التي يمكن الإشارة إليها في هذا الصدد ما أقدمت عليه حكومة تصريف الأعمال في العراق، إذ أصدرت أمر ديواني حمل رقم (٣١٦) في ٢٠١٨/٩/٣٠، قررت فيه (استناداً إلى الصلاحيات المخولة لنا بموجب أحكام المادة (٧٨) من الدستور ولتسيير عمل جهاز الأمن الوطني العراقي قررنا ما يأتي: ١- تكليف السيد ق م ج بمهام منصب رئيس جهاز الأمن الوطني دون الإخلال بمهام وظيفته ٢ - تتولى الجهات ذات العلاقة تنفيذ أحكامه)^(٤).

ونستخلص من ذلك بأن القرارات التي تصدر عن اللجان التحقيقية والتي يترتب عليها مسؤولية جنائية أو انضباطية أو مدنية هي الأخرى تدخل في اختصاصاتها، كما أن أغلب نصوص قانون

(١) منى عصري، الأساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية - لبنان، ٢٠١٩، ص ٢٣.

(٢) عبد الفتاح حسن، مجلس الدولة "دراسة تحليلية"، ط١، دار المعرفة، القاهرة، ١٩٦١، ص ٧٥.

(٣) د. عادل الطببائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٤) محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (٨) الاثنتين (١٥/١٠/٢٠١٨) منشور على الموقع الرسمي لمجلس

النواب العراقي، <http://www.ar.parliament.ic>

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الخدمة المدنية تدخل تحت معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية كقرارات إحالة الموظف إلى التقاعد أو الترفيع أو قبول الاستقالة خصوصاً وأنها محددة بمدة تسقط بفواتها.

ب - القرارات الفردية التي تخرج عن نطاق الوظيفة العامة:

فعلى سبيل المثال لا الحصر شراء المستلزمات الطبية لمرفق الصحة أو شراء القرطاسية لمرفق التعليم أو توزيع الرواتب لموظفي الدولة فجميعها تدخل في السير المعتاد للمؤسسات الدستورية، ومن زاوية أخرى تخرج عن نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية القرارات الاقتصادية ذات التأثير الكبير على مستقبل البلاد الاقتصادي كتعديل أسعار الضرائب، وما عدا ذلك يدخل في اختصاصها كقرار التصديق على قرار منح الامتياز^(١) المتعلق بتسيير المرافق العامة أما قرار منح الامتياز ذاته فهو خارج عن اختصاصاتها في هذه الظروف.

ج - القرارات الإدارية التنظيمية (اللائحية):

على الرغم من طبيعتها التي تقرر قواعد عامة مجردة تعبر من خلالها السلطات العامة عن إرادتها^(٢)، إلا أنها من الممكن أن تتناول موضوعات ثانوية أو محدودة، يجعلها تدخل في معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية، وما عدا هذه الموضوعات الثانوية أو المحددة لا تدخل القرارات التنظيمية (اللائحية) في اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية جملة وتفصيلاً وتكون بعيدة عن هذه الاختصاصات.

ثانياً - المسائل أو الأعمال التي تخرج عن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية:

١ - المجال الدستوري:

هنالك جملة من الأعمال التي لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال القيام بها في المجال الدستوري وكالاتي:

(١) غسان لعبيي مناتي، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) د. عبد الباقي البكري، وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بلا سنة النشر، ص ٩٥.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

أ - تعديل الدستور:

كأصل عام لا يحق لحكومة تصريف الأعمال اقتراح تعديل الدستور، إذ أن إجراء تعديل الدستور يبدأ باقتراح التعديل^(١)، وإن هذا الإجراء يحمل بين ثناياه مكانة سياسية قصوى^(٢)، فمن غير المنطقي أن تمارسه حكومة تصريف أعمال^(٣).

ب - اقتراح مشروعات القوانين:

يذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى أنه لا يحق لحكومة تصريف الأعمال اقتراح مشروعات القوانين^(٤)، وهو اتجاه غير محبذ لدينا، فمن المسلم به أن الدول وبعد أن تصبح فيها الحكومات حكومات لتصريف الأعمال تعيش تطورات كبيرة ذات آثار وخيمة تلقي بظلالها على الحياة الاجتماعية والسياسية للدولة، خصوصاً أن الواقع العملي أظهر لنا فترات انسداد سياسي منعت من تشكيل الحكومات التي تعقب حكومة تصريف الأعمال، وههنا تأتي الحاجة إلى التشريع بشكل عام ومشروعات القوانين بشكل خاص، إذ تأتي مشروعات القوانين دائماً لإشباع الحاجات العامة للأفراد في الوقت الذي تبلغ فيه الحاجة إلى تلك المشروعات مبلغاً يتوجب على حكومة تصريف الأعمال التدخل لإشباعها، إذ أن استمرار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية وإشباع حاجات الأفراد تجعل من حكومات تصريف الأعمال منصاعة لاقتراح مثل هكذا مشروعات في الحدود التي تقتضيها الحاجة لتحقيق ذلك لإشباع.

وعليه فإن منع حكومة تصريف الأعمال من اقتراح مشروعات القوانين هو منع غير مطلق البتة فهو منع يتعلق بالقوانين التي لا تتعلق بالسير المعتاد للمؤسسات الدستورية والمرافق العامة، ولا يتعلق هذا المنع بصلاحيات حكومة تصريف الأعمال بتقديم اقتراح مشروعات

(١) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون ديبسان، مصدر سابق، ص ١١٣.

(٢) علياء شندي حبيب السيمري، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٣) د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٥٤.

(٤) ينظر: د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٥٠ - ٥١، و د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون ديبسان، المصدر السابق، ص ١١٣، وغسان لعبيبي مناتي، مصدر سابق، ص ١٨ -

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

القوانين التي تتصل اتصالاً مباشراً بتسيير الحياة الاجتماعية للمجتمع والدولة، ويعد قانون الموازنة العامة في مقدمة القوانين التي تتعلق بحياة المجتمع وخاصة الطبقات الفقيرة والمتوسطة، المعتمدة بشكل أساسي على قانون الموازنة في توفير متطلبات حياتهم الاجتماعية من غذاء ودواء وكهرباء وماء وصحة... الخ من الخدمات الأساسية، ناهيك عن أن قانون الموازنة هو قانون سنوي مؤقت وليس دائم^(١).

ج- حل البرلمان:

يعد طلب حل البرلمان من جانب الحكومة من الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية التي تمثل أهمية بالغة في النظام البرلماني، وبالتالي فإن من الطبيعي أن تخرج عن اختصاص حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، وهو ما أجمع عليه الفقه^(٢).

وبحسب تقديرنا أن تبرير ذلك راجع إلى سببين رئيسيين، أولهما أن حل البرلمان ذو أثر سياسي كبير وبالتالي فهو يخرج عن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، لأن من شأنه أن يهدم معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية في خضم هذه الظروف، وثانيهما هو حتى لا تتخذ حكومة تصريف الأعمال من حل البرلمان طريقاً للتهرب من الرقابة البرلمانية ويترك لها الحبل على الغارب.

- في المجال الإداري:

هنالك جملة من القرارات ذات الأبعاد السياسية والاستراتيجية والتي تخرج بطبيعتها عن دائرة اختصاصات حكومة تصريف الأعمال ومن أبرزها ما يأتي:

أ - لا يحق لحكومة تصريف الأعمال إبرام القروض^(٣) كما يخرج عن اختصاصاتها تحديد أسعار السلع والخدمات التي من شأنها أن تؤثر على الواقع الاقتصادي للدولة.

(١) د. اسامة شهاب حمد الجعفري، الموازنة العامة وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال "قراءة قانونية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة المدى، ص ٣، تاريخ النشر ٢٠٢٢، <https://almadapaper.net/view.php?cat=264491>، تاريخ الزيارة ١٢/١/٢٠٢٣، ص ٤٤: ٤ م.

(٢) د. عصام حاتم حسين السعدي، حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، الجامعة العراقية، المجلد (١٠)، العدد (٣٩)، سنة ٢٠٢١، ص ٦٠٤.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٢ / اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في تاريخ ٢٩/٥/٢٠٢٢، الموقع الإلكتروني، https://www.iraqfsc.iq/krarid/122_fed_2022.pdf، تاريخ الزيارة، ٢٠٢٣/١٢/٢٨، ص ٥٥: ٤ م.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ب - ليس لحكومة تصريف الأعمال إبرام الاتفاقيات ذات الأثر البعيد المدى أو الاستراتيجية التي يترتب عليها التزامات طويلة المدى تنقل كاهل الحكومات التي تليها، فإن هذا الإجراء يخرج عن اختصاصاتها جملة وتفصيلاً.

ج - ليس لحكومة تصريف الأعمال إصدار أوامر تعيين الدرجات الخاصة^(١)، لأن التعيين في الدرجات الخاصة أو العليا وسيلة حقيقية لتجسيد خيارات سياسية للحكومة، وعليه فإنه يُحجب من اختصاصات حكومة تصريف الأعمال ولا يمكنها بالتالي مباشرته.

د - لا يحق لها تغيير هيكل الوزارات، لأنه يندرج تحت مفهوم السياسات العامة للدولة التي تخرج بطبيعتها عن حكومة تصريف الأعمال.

و - ليس لها اتخاذ القرارات التي من شأنها تقييد الحكومة اللاحقة لها أو أن ترهق ماليتها في غير فترات الضرورة.

الفرع الثاني

نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية

قد تواجه الدولة ظرفاً استثنائية عصبية تجعلها عرضة للخطر والانهيار^(٢)، ومن هذا المنطلق تصبح الدولة في حل من رقة القوانين العادية، إذ تصبح مضطرة لمخالفة هذه القوانين في سبيل مواجهة ودرء الخطر الذي يهدد كيانها^(٣)، وتأسيساً على ذلك تمنح الحكومة الصلاحيات الواسعة التي تمكنها من اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تحافظ من خلالها على الدولة ووجودها بالرغم مما

(١) حيث الغى مجلس الوزراء العراقي برئاسة السيد (م. ش. ال. س)، بتاريخ ٢٠٢٢/١١/١، جميع القرارات والأوامر الديوانية والوزارية الصادرة عن حكومة تصريف الأعمال برئاسة رئيس الوزراء السابق (م. ال. ك)، وتضمن القرار إعفاء نحو (١٩٦) مسؤولاً رفيع المستوى، من بينهم محافظي النجف وذي قار ورئيسا جهاز المخابرات والأمن الوطني، وغيرهم من قيادات أمنية ومديرين ووكلاء ومستشارين في كل الوزارات والدوائر الحكومية، للمزيد راجع صلاح حسن بابان، مجزرة الإعفاءات الوظيفية في العراق.. انتقام سياسي أم إصلاح حكومي؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الجزيرة، ص ١، تاريخ النشر ٢٠٢٢/١١/٢، <https://www.aljazeera.net/politics>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٣، ص ٢٦:٢٠ م.

(٢) د. ثروت عبد الوهاب خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابية عليها "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٩.

(٣) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٨.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

يحصل من اعتداء على بعض الحقوق والحريات، وبناءً على ذلك تصبح تصرفات الإدارة سليمة على الرغم من خروجها عن حدود مبدأ المشروعية^(١)، إذ أن بقاء الدولة واستمرارها يعد القانون الأسمى الذي يجب أن يتبع حتى ولو تعارض مع القوانين المطبقة^(٢).

ومن زاوية أخرى ورغم اتفاق الفقه على نتيجة محورية لنظرية الظروف الاستثنائية، وهي اعتبار كل التصرفات التي تتخذها الحكومة بالمخالفة لمبدأ المشروعية مشروعة لأنها اتخذت في خضم الظروف الاستثنائية، غير أنهم لم يتفقوا على مفهوم محدد للظروف الاستثنائية، وذلك راجع لاختلاف أوضاع وشروط تطبيق تلك النظرية من بلد إلى آخر^(٣)، وإن التعريف الذي يمكن التعويل عليه بهذا الصدد هو ما عرفها على أنها (تلك الظروف المباشرة والحالة والتي يترتب عليها خطراً جسيماً يهدد الدولة والنظام العام والأمن العام فيها، الأمر الذي يتحتم من خلاله على الحكومة مجابهة تلك الظروف بالوسائل والإجراءات المناسبة المؤقتة، حيث أن القوانين العادية تصبح عاجزة عن مجابقتها، وكل ذلك مشروط بخضوع تصرفات وإجراءات الحكومة للرقابة^(٤)).

وعلى الرغم من إعطاء الحكومة السلطات والصلاحيات الواسعة في الظروف الاستثنائية، إلا أن القانون قد احتاط لنفسه واستلزم لمباشرة تلك الصلاحيات الواسعة جملة من الشروط الغرض منها هو كبح جماح الحكومة فيما إذا سولت لها نفسها استغلال تلك الازمة في توجيهها إلى غير ما هو محدد لها.

ومن أهم الشروط الواجب توافرها من أجل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، هو ما يأتي:

أولاً - قيام حالة تحمل بين طياتها خطراً جسيماً وحالاً:

يجب لكي يتاح للحكومة تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية أن يكون الخطر على درجة كبرى من الجسامه وحالاً أيضاً، لأن الأخطار العادية لا تخلو منها الحياة الاجتماعية والسياسية للدول، ولذلك فإن المشرع الوضعي يتوقعها ويضع لها القوانين التي تجابهها، أما بالنسبة للخطر الجسيم الذي

(١) د. صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد (خاص)، سنة، ٢٠٢٠، ص ٣٢.

(٢) د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب، الإسكندرية، مصر، ١٩٥٦ ص ٣٤٤ - ٣٤٥.

(٣) علياء شندي حبيب السيمري، مصدر سابق، ص ٤٤ - ٤٥.

(٤) د. ثروت عبد الوهاب خالد الجوهري، مصدر سابق، ص ٥٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

نقصه فهو ما يكون على قدر من الجسامه بحيث لا تفي القوانين الموضوعه للظروف العاديه لمواجهته، وتقدر جسامه الخطر بالنظر إلى الموضوع المهدد من جانب، وحجم الخطر ودرجته من جانب ثاني، فقد يكون الموضوع المهدد حقاً دستورياً أو مؤسسة أو سلطة دستورية أيضاً، أما بالنسبة للخطر الحال فإن المقصود به هو الخطر الذي وقع فعلاً أو أنه الخطر المحدق الوقوع على نحو مؤكد^(١)، فلا يعتبر الخطر حالاً إذا كان متوهماً، أو إذا أمكن توقع حدوثه قبل مدة طويلة بحيث يمكن إعداد العدة لمواجهته^(٢).

ثانياً – عجز القواعد القانونية العادية عن مجابهة الظرف الاستثنائي:

لا يعد تحقق الخطر الجسيم والحال كافياً لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، فلا بد أن تكون الإدارة عاجزة بما تملكه من وسائل قانونية عادية عن مواجهة تلك الظروف، بحيث تكون الإدارة مضطرة في اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية التي تعتبر في غاية الأهمية مبتغية منها تحقيق الصالح والأمن العام، وعلى خلاف ذلك تعد الإدارة مقصرة بواجباتها^(٣).

ثالثاً – أن يكون الخطر عائقاً أمام المرافق العامة في تقديم الخدمات:

يستلزم أن يكون الخطر بهذا الوصف عائقاً أمام المرافق العامة في تقديم خدماتها المعتادة، مع لزوم اشتراكه بالخطر الجسيم الحال حتى يمكن معها تطبيق هذه النظرية، ولعل خير دليل على ذلك ما حصل إبان فترة تفشي فيروس كورونا في عام ٢٠٢٠ وما نجم عنه من شلل أصاب المرافق العامة برمتها وكان ذلك خلال فترة تصريف الأعمال في العراق وفي لبنان^(٤).

(١) د. ثروت عبد الوهاب خالد الجوهري، مصدر سابق، ص ٥٢، وهاني علي إبراهيم الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٢، ص ١٦٧ - ١٦٨.

(٢) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة "دراسة مقارنة"، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦.

(٣) د. علي هادي حميدي الشكراوي، و د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد (٣)، السنة (٦)، ص ٤٥.

(٤) وحدث ذلك في العراق، في حكومة السيد (ع. ع. ال. م)، حيث تمت الموافقة على الاستقالة في ١٢/١٢/٢٠١٩، واستمرت كحكومة لتصرف الأعمال إلى ٧/٥/٢٠٢٠، وفي لبنان كذلك حكومة الرئيس حسان دياب، حيث قدمت استقالته في ١٠/٨/٢٠٢٠، وبقيت هذه الحكومة لتصرف الاعمال حتى ١٠/٩/٢٠٢١.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

رابعاً - تناسب الإجراء المتبع مع حجم الخطر المستلزم مواجهته:

يستلزم على الإدارة حينما تقدم على اتخاذ الإجراء الاستثنائي عدم تخطيها القدر الضروري لهزيمة الطرف الاستثنائي، لأن الضرورة تقدر بقدرها وذلك من خلال إقامة نوع من التوازن بين العواقب الإيجابية والعواقب السلبية^(١)، ومن هذا المنطلق فإن اشتطت الإدارة في استعمالها لسلطاتها بالحد الذي يزيد من القدر اللازم لهزيمة الطرف الاستثنائي، تكون أعمالها والحالة هذه غير مشروعة^(٢).

خامساً - ارتباط سلطة الإدارة الاستثنائية بوجود الطرف الاستثنائي:

يتحتم أن تكون مزاولة السلطات الاستثنائية للإدارة مقيدة بالفترة التي يوجد فيها الطرف الاستثنائي مما يترتب عليه أن ترجع الإدارة لمزاولتها العادية عند مرور تلك الفترة، وعليه يلغى الاستناد والعمل بالقوانين والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ كما يلغى التمسك فيها أيضاً^(٣)، لأن العلة من وجودها انتفت.

فبالنسبة للحكومات الاعتيادية فمن الطبيعي أن تنقيد تلك الحكومات وفي دول العالم المختلفة بدساتيرها وقوانينها، وهذا أمر مستقر في الظروف العادية، ولما كان دوام الحال من المحال لذلك قد تتعرض لخطر تصبح أمامه وسائلها العادية بحالة عجز^(٤).

ومن هذا المنطلق فقد سارت أغلب النظم الدستورية إلى منح الحكومة متمثلة بسلطتها التنفيذية سلطات واختصاصات واسعة، أوسع بكثير مما تمتلك في الظروف العادية وذلك لمجابهة الأزمات التي تنتجها الظروف الاستثنائية التي قد تحدث أثناء انعقاد البرلمان أو في فترة غيابة^(٥)، لأن أحجام

(١) بن علله محمد، عبيدي ابتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية أدرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ٢٠٢٠، ص ١٢.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٦، ص ٥٣.

(٣) د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٦٦، ص ٢٧٠ - ٢٧١.

(٤) علياء شندي حبيب السيمري، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٥) د. سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، ط١، دار الكتب القانونية، مصر - الإمارات، ٢٠١٧، ص ١٥٧.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الحكومة عن التصرف في الظروف الاستثنائية تترتب عليه نتيجة تهدم مبدأ استمرارية الدولة وتعرض شرعية وجود الجماعة السياسية للهلاك^(١).

وحرصاً على أن لا يؤدي الأمر إلى حصول النتيجة السابقة، يعطى الحق للحكومة الاعتيادية في هذه الظروف الاستثنائية إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور^(٢) أو تقييد ممارسة بعض الحريات، حيث يفترض هنا مشروعية التصرفات والإجراءات التي تتخذها هذه الحكومة بسلطاتها المختلفة لغرض معالجة الأزمات التي تواجه الدولة^(٣).

أما بالنسبة لموقف حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية فإن قاعدة الاختصاص المقيد أو الضيق لحكومة تصريف الأعمال لا تطبق على إطلاقها لما تتعرض له الدولة من ظروف استثنائية خلال فترة حكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يؤدي بشكل طبيعي إلى شل يد الحكومة وعجزها عن مواجهتها باختصاصاتها الضيقة المنطوية تحت ظل خيمة تصريف الأمور اليومية أو الجارية فقط.

ومما لا شك فيه أن حق حكومة تصريف الأعمال الاستثنائي في توسعة صلاحياتها عند وجود الظروف الاستثنائية ورغم ما يبرره، لكنه يشكل حقاً استثنائياً خطراً وذلك راجع إلى طبيعة حكومة تصريف الأعمال ومقدار الخطورة على الحقوق والحريات، وبالرغم من كل ذلك فهو حق لا غنى ولا مفر عنه وكما قيل " بأن الريان قد يضطر إلى القاء بعض الحمولات في البحر لكي ينجي السفينة من الغرق"^(٤)، فإن الاعتداء على الحقوق والحريات وإيقاف العمل ببعض أحكام الدستور والقانون وإعطاء حكومة تصريف الأعمال الصلاحيات الواسعة في هذه الظروف هو من أجل إنقاذ الدولة من الانهيار.

(١) د. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مصدر سابق، ص ١٣١.
(٢) ومثال على ذلك ما نصت عليه المادة (١٨١) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل حيث نصت على أنه (لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا اثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي بينها القانون...).
(٣) رافع خضر صالح، الحق في حرية المسكن، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ١١٢.
(٤) د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ومن هذا المنطلق فإن الأعمال التي تخرج عن نطاق الأعمال اليومية أو الجارية بطبيعتها تدخل في اختصاصات حكومة تصريف الأعمال نظراً للظروف الاستثنائية التي تواجه الدولة، مما يجعلها تندرج تحت اختصاصات حكومة تصريف الأعمال على سبيل الاستثناء^(١).

وبناءً على ذلك إذا كان تقييد نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال مبدئياً بالأعمال اليومية أو الجارية في الظروف العادية، فإن ذلك النطاق يتسع ويتمدد أكثر حينما تظهر ظروفًا استثنائية، وبالتالي فإن هذا هو ما يجعل مفهوم حكومة تصريف الأعمال يوصف "بالنسبي" حيث يتغير تبعاً للظروف والحاجات الداخلة في اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، وبالأخص عندما تمتد فترة حكومة تصريف الأعمال لمدة زمنية طويلة^(٢). إلا أنه وبالرغم من ذلك فإن الفقه لم يتفق على رأي موحد بشأن تحديد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية، فكان لكل منهم رأيه الذي يعتد به.

فظهر رأي من الفقه مدعوماً من القضاء بأن الظروف الاستثنائية تدخل في اختصاصات حكومة تصريف الأعمال وذلك راجع إلى العنصر الزمني وصفة الاستثنائية التي تصبغ على قرارات حكومة تصريف الأعمال صيغة الأمور اليومية أو الجارية^(٣).

وعلى العكس من ذلك، فإن الرأي الثاني سار على النقيض مما سار عليه الرأي الأول، إذ يذهب إلى أن المسائل الاستثنائية تخرج عن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال الاستثنائية، ولكنها تمارس تلك الاختصاصات لأن مسؤوليتها السياسية في خضم هذه الظروف لا يمكن إثارتها، وعليه فإن حكومة تصريف الأعمال تملك اختصاصات أوسع بكثير مما تملكه في الظروف العادية^(٤).

(١) د. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مصدر سابق، ص ١٣١.
(٢) أمل عبد الهادي مسعود، حكومة تصريف الأعمال مفهومها وصلاحياتها، مقال منشور على الموقع الإلكتروني دام برس، تاريخ النشر ٢٠١٦،

تاريخ https://www.dampress.net/mobile/?page=show_det&category_id=48&id=71666

الزيارة ٢٠٢٣/١٢/٨، ص ١٥: ٧ م، ص ٢.

(٣) د. عبد الفتاح سايرداير، نظرية أعمال السيادة "دراسة مقارنة" في القانون الفرنسي والمصري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٥٥، ٢٣٥.

(٤) غسان لعبيبي مناتي، مصدر سابق، ص ٢٤.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ونرى صواب الرأي الأول من حيث إنّ الظروف الاستثنائية تأتي بمشروعية استثنائية مرنة مما يسمح معها بتوسع نطاق مبدأ المشروعية العادية حيث تدخل في نطاقها اختصاصات وإن كانت غير دستورية أو قانونية إلا أنها تصبح دستورية وقانونية استناداً إلى أن سلامة الدولة أهم من القانون.

وجدير بالذكر بأن هنالك طائفة من الأعمال والقرارات الاستثنائية في المجالين الدستوري والإداري التي يمكن لحكومة تصريف الأعمال أن تتخذها في تلك الظروف، ومن الأمثلة على هذه الطائفة من الأعمال والقرارات الاستثنائية ما يأتي:

أولاً - في المجال الدستوري:

١ - تنظيم الاستفتاء الدستوري:

يذهب اتجاه في الفقه إلى إعطاء حكومة تصريف الأعمال حق تنظيم مسألة الاستفتاء الدستوري^(١)، ولو ضربنا عرض الجدار مسألة حمل الاستفتاء الدلالات السياسية العميقة التي تحظر على حكومة تصريف الأعمال ممارستها، فكيف لحكومة تصريف أعمال وفي ظروف استثنائية أن تنظم عملية الاستفتاء؟ ولا يخفى على القاصي والداني بأن الظروف الاستثنائية تكون فيها الدولة بحالة من التوتر والقلق والتي تتطلب في أغلب الأحيان فرض الحظر الشامل كما هو الحال في فترة الوباء، أو في حالة الحرب أو الأزمات الداخلية أو غيرها، فمن الذي ينظم الاستفتاء ومن يصوت عليه في هذه الظروف؟، الأمر الذي يمكن معه القول أن حكومة تصريف الأعمال لا تملك حق تنظيم الاستفتاء جملة وتفصيلاً.

٢ - طلب حل البرلمان:

إن من حق حكومة تصريف الأعمال تقديم طلب حل البرلمان خصوصاً إذا نشأ خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أدى إلى أزمة من الممكن أن تؤدي إلى إيقاف العمل في المؤسسات الدستورية، الأمر الذي من شأنه أن يهدد كيان الدولة ومرافقها العامة بالانهيار، وهذا الأمر ممكن تصوره في العراق وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، رغم الانتقادات التي وجهت إلى

(١) ينظر: د. عادل الطببائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مصدر سابق، ص ٤٤، ود. سمير داود سلمان، ود. رافد خيون دببسان، مصدر سابق، ص ١١٠.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

طريقة الحل الذاتي التي تناولناها في المبحث الأول من هذا الفصل. كما هو الحال أيضاً بالنسبة لدستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، حيث حل البرلمان مرات متعددة نتيجة لأزمات سياسية كادت أن تعصف بوجود الدولة^(١).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل، فإن طلب الحل وخصوصاً في الحالات الاستثنائية هو من اختصاص رئيس الجمهورية، ولكن الموافقة على الطلب هي من اختصاص مجلس الوزراء، وهذا ما يقطع بأن حكومة تصريف الأعمال في لبنان بإمكانها حل البرلمان في الظروف الاستثنائية^(٢).

٣ - سلطة إقرار القوانين:

إذا كان الأصل بأن حكومة تصريف الأعمال يحظر عليها ممارسة العديد من الاختصاصات الدستورية التي من بينها سلطة تشريع القوانين، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء هاماً يتعين معه أن لا يصل تقليص نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال إلى الحد الذي يؤدي إلى غل يدها بشكل تام، وخصوصاً في الوقت الذي تواجه فيه الدولة خطر الظروف الاستثنائية، والواقع خير دليل، فقد اقترحت حكومة تصريف الأعمال في العراق في عهد السيد (م. ال. ك) في عام ٢٠٢٢ مشروع قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي^(٣)، كذلك الحال في لبنان، فقد حدث في عام ١٩٧٩ أن عقدت حكومة تصريف الأعمال برئاسة (سليم الحص) جلسة أقرت من خلالها أربعة مشروعات قوانين استناداً إلى أحكام المادة (٥٨)^(٤)، من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل، وكان من أبرز

(١) على سبيل المثال حل مجلس الأمة الكويتي بتاريخ ٢٩ / أغسطس / آب ١٩٨٦، بعد استقالة الحكومة نتيجة خلاف حدث بينها وبين مجلس الأمة حيث حدثت اتهامات متبادلة بتعطيل مشروعات القوانين الأمر الذي أدى إلى فقدان التعاون بين السلطين، للمزيد راجع، النظام القانوني لحل مجلس الأمة في دولة الكويت، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي (وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي، لدولة الإمارات العربية المتحدة)،

<https://www.mfnc.gov.ae/ar/media/altamkin-newsletter-content/legal-system-for-the-dissolution-of-the-national-assembly-in-the-state-of-kuwait>

(٢) ينظر: المادة (٤/٦٥) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٣) قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، نشر في جريدة الوقائع العراقية (٤٦٨١) بتاريخ

٤ تموز ٢٠٢٢، للمزيد راجع <https://www.moj.gov.lq/view.6468>.

(٤) إذ تنص المادة (٥٨) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين =

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

مشروعات القوانين هو رفع السن التقاعدي للقضاة من ٦٤ إلى ٦٨ عاماً، وذلك بغية المحافظة على استمرار بعض القضاة بالعمل في السلك القضائي بسبب بلوغهم السن التقاعدي^(١).

كما أقر المجلس الدستوري اللبناني ثلاثة قوانين سبق وأن أقرتها حكومة تصريف الأعمال برئاسة السيد (نجيب ميقاتي) بشهر آيار من سنة ٢٠٠٥^(٢).

ثانياً: في المجال الإداري

هنالك بعض الأنظمة (اللوائح) التي يفرض الظرف الاستثنائي اتخاذها من قبل حكومة تصريف الأعمال، والتي كانت في الأصل مما يخرج عن اختصاصات تلك الحكومة كونها قرارات عمومية مجردة تحمل بين طياتها تغيير جوهري في المراكز والأعمال القانونية^(٣).

وفي هذا الإطار فإن أفضل مثال يمكن سوقه هنا هو ما حصل أثناء فترة فيروس كورونا حيث كانت الحكومات في كل من العراق ولبنان حكومات تصريف أعمال، وهو ما سبق الإشارة إليه، فإن الظرف الصحي الاستثنائي في فترة فيروس كورونا يلقي على عاتق الحكومة التزام بضرورة توفير الموارد البشرية والمادية لمجابهة صعوبات هذا الوباء، وهو ما يؤدي بطبيعة الحال إلى زيادة إصدار قراراتها الإدارية بشتى أنواعها، وهو ما أدى إلى تشكيل خلية للأزمة في العراق^(٤)، الأمر الذي يتيح للخلية المذكورة أن تصدر العديد من القرارات الضبطية والاجراءات التي تستطيع معها مجابهة هذا الخطر.

= يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء).

(١) ماريا القاموح، حكومة تصريف الأعمال بين حصرية الدستور وشمولية الاجتهاد، مقال منشور في منشورات جامعة الروح القدس - الكسليك، ٢٠٢٠، ص ١٣.

(٢) للمزيد راجع بولا أسطیح، اعتراضات على استحواذ ميقاتي على صلاحيات للرئيس اللبناني، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة الشرق الأوسط، ص ١، تاريخ النشر ٢٠٢٣، <https://aawsat.com>، تاريخ الزيارة، ٢٠٢٤/٥/١، ص ١:١٦.

(٣) د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون دببسان، مصدر سابق، ص ١١١.

(٤) تم تشكيل خلية الأزمة في العراق بالأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ لمواجهة أزمة فايروس كورونا.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

وفي خضم هذه الفترة تطلب من حكومة تصريف الأعمال أن تضع من الخطط والسياسيات والقرارات الضبطية الجوهرية حتى تقف صدىً مانعاً من تفاقم تفشي الوباء، وتتمثل جل تلك القرارات على سبيل المثال بغلق الحدود خصوصاً عندما يصبح الوباء عالمي عابر للحدود والقارات، وكذلك تهيئة الموارد البشرية والمادية وما يترتب عليها من زيادة في النفقات، قد تؤدي إلى إقرار موازنة طوارئ خصوصاً في حالة تأخر اقرار الموازنة^(١).

والذي يستبان من هذا المطلب، إن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية تفتقر إلى وجود تنظيم دستوري واضح وصريح، وعلى الرغم من ذلك كان مصطلح الأمور اليومية أو الجارية هو المعتكز الذي يعول عليه في قياس ما يدخل ضمن اختصاصات هذه الحكومة وما يخرج عنها في الظروف العادية. ومن زاوية أخرى فإن حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية لا تبقى مغلولة اليد محصورة بالأعمال العادية أو الضيقة، بل لها أن تمارس من الصلاحيات كل ما تستلزمه مواجهة الظرف الاستثنائي، وقد يصل بها الحال إلى أن تمارس صلاحيات حكومة دستورية كاملة^(٢)، ولكنها مقيدة بمواضيع محدودة ومهل دستورية و قانونية مسقطة.

وخلاصة القول أنه كلما كانت ظروف تشكيل الحكومة التي تعقب حكومة تصريف الأعمال ظرفاً طبيعية ومنتفخة مع أحكام الدستور، كل ما كان نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال ضيقاً ولا يثير أية صعوبات، ومن زاوية أخرى كلما كانت الظروف استثنائية أو تأخر تشكيل الحكومة التي تعقب حكومة تصريف الأعمال كلما اتسع نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال لمواجهة الأعمال والملفات الوطنية التي لا تحتل التأجيل والتأخير.

وعليه لا مناص من القول بأن هناك قصور دستوري في الدول محل المقارنة في تنظيمها لاختصاصات حكومة تصريف الأعمال، وبالتالي يجب معالجة هذا القصور حتى تنتظم العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة في أحسن تقويم، ففي فترة الظروف الاستثنائية لا يوجد أي تنظيم لاختصاصات حكومة تصريف الأعمال، وكان من الأجدر تنظيم اختصاصاتها في تلك الظروف بشكل صريح وواضح ومحدد خاصة وأنه قد سبق حدوث حالة طوارئ في حكومة تصريف الأعمال سبق الإشارة إليها.

(١) د. صالح حسين علي، مصدر سابق، ص ٣٧.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٤.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

لذلك كان من الأجدر بالمشرع الدستوري في تلك أن يستكمل ما نص عليه بضرورة إصدار قانون ينظم حالات قيامها وتحديد اختصاصاتها في جميع الأحوال والظروف ويحدد جهات رقابتها بشكل واضح محدد صريح حتى يرفع التخبط الذي يحدث عند قيام حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الثاني

خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية

تبين لنا في المطلب السابق الإطار العام لنطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، إلا أنه من الجانب الواقعي يمكن لحكومة تصريف الأعمال تجاوز نطاق الاختصاص المحدد في سبيل معالجة المواقف التي تتعرض لها، مما تصبح معه الحاجة ملحة لوجود الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وأهميتها في تقييد أعمال حكومة تصريف الأعمال وعدم تجاوزها، وسوف نعرض أولاً لموقف الفقه من الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف، ومن ثم نتطرق إلى موقف القضاء من ذلك، وسوف نخصص لكل مسألة من هاتين المسألتين فرعاً مستقلاً، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: موقف الفقه من خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: موقف القضاء من خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية.

الفرع الأول

موقف الفقه من خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية

يعرّف النظام البرلماني بأنه نظام سياسي قائم على أساس علاقة تعاونية وتأثير متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تحقيق التوازن بين السلطات^(١)، إذ يمتلك البرلمان في الأغلب الأعم من دول العالم وظيفتين أساسيتين أولى تلك الوظائف هي الوظيفة التشريعية وثانيهما الوظيفة الرقابية، وتعد الوظيفة الرقابية على الحكومة وأعمالها من أهم المهام

(١) د. خير الله يروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٧٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الجمهوريّة للمجالس النيابية، إذا تكون بمثابة مساراً أو قناةً لأعضاء البرلمان للتحقق من مدى سلامة الأداء الحكومي^(١).

وهدياً على ما سبق فقد عُرفت الرقابة البرلمانية على أنها سلطة البرلمان في تفصي الحقائق الناتجة عن أعمال السلطة التنفيذية من أجل الوقوف على مدى مطابقتها للدستور، والتحقق من مدى التنفيذ الصحيح للقواعد القانونية، وكشف وإظهار الأخطاء والعيوب الناتجة عن تنفيذ الأحكام والأنظمة القانونية، بوسائل رقابة منظمة، ومحاسبة المقصرين في ذلك^(٢).

ومما تقدم يتضح بأن الرقابة تجد أساساً ومستقراً لها في النظام البرلماني، بحيث تكون معتمدة بحبل النظام البرلماني اعتصاماً لا يقبل التفرقة، والأمر نفسه ينطبق على النظام البرلماني، فحيثما توجد الرقابة يوجد النظام البرلماني، وعندما تنتفي الرقابة يكون النظام مغايراً^(٣)، وهكذا فإن حق البرلمان في مراقبة حكومة تصريف الأعمال ليس بحاجة إلى وجود نص للاعتراف به، طالما أعلنت نصوص الدستور برلمانية النظام.

ولا مناص من القول بأنه إذا كانت اختصاصات حكومة تصريف الأعمال تتحدد في إطار الأعمال اليومية أو الجارية، فإنه من اللازم أن لا تتجاوز الحكومة حدود هذا النطاق، ومن ثم فإن وجود الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال ضروري بل أكثر من ذلك لضمان حقوق المواطنين وحياتهم ومنع السلطة التنفيذية من استغلال حالة الفراغ الرقابي للبرلمان.

ويمارس البرلمان وظيفته الرقابية وفقاً للأصول المعروفة بشأن حكومة تصريف الأعمال، لأن سحب الثقة ليس هو الجزاء الوحيد الذي يترتب على مسؤولية الحكومة، بل أنه يعد من أسباب إطلاق الأدوات الرقابية للبرلمان وبشكل أكثر دقة وحزم حتى لا تحتمي حكومة تصريف الأعمال تحت ظل

(١) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١٣، ص ٥٦ - ٥٧.

(٢) أحمد عارف الضلعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة" دراسة مقارنة الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٥، ص ٥.

(٣) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٦.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

سحب الثقة وتتملص من مسؤوليتها التي تكون أساسها المسؤولية السياسية وما ينجم عنها من مسؤوليات مدنية وجزائية^(١).

وعلى الرغم من ذلك فقد ظهرت أربعة آراء في الفقه بشأن الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، رأي معارض، وآخر مؤيد ولكن دون أثر، ورأي أيد بعض حالات قيام حكومة تصريف الأعمال دون بقية حالات قيامها، وآخر مؤيد مع اعطائها الأثر الكامل والفعال وسوف نوضح كل رأي على حده وعلى النحو الآتي:

أولاً - الرأي المعارض لوجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال:

اتخذ بعض الكتاب موقفاً معارضاً للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وتمثلت حجتهم الرئيسية في فقدان عنصر الجزاء السياسي.

حيث ذهب رأي إلى القول أن في النظام البرلماني تنبثق شرعية الحكومة من الثقة التي يمنحها إياها المجلس النيابي، وفي حال خلع تلك الثقة وبمختلف الأحوال، فإن الحكومة تفقد شرعيتها وتصبح خارجة عن الرقابة البرلمانية، لأن هذه الرقابة ستصبح مجرد حبر على ورق لتجردها من سلطة العقاب^(٢)، حيث أن مآل ما تهدف إليه مساءلة الحكومة أو أحد وزرائها هو فقط سحب الثقة، وهذا ما دفع بالفقيه الفرنسي (مارسيل فالين) إلى القول "أن سحب الثقة من حكومة مستقلة لا معنى ولا أثر له، فلا يمكن قتل ميت بإطلاق النار عليه مرة أخرى"، فالحكومة المستقلة هي حكومة ميتة سياسياً، واتجه هذا الرأي إلى تدعيم حجته بالقول أن الذي يقطع بفقدان صلاحيات البرلمان الرقابية في مواجهة حكومة تصريف الأعمال أن في أغلب الدول ذات الأنظمة البرلمانية أو المختلطة توجد نصوص قانونية^(٣) تستوجب وقف السير بالإجراءات الخاصة بالاستجواب أو سحب الثقة عن الحكومة أو أحد وزرائها في حالة ما إذا تقدمت الحكومة أو أحد وزرائها بالاستقالة^(٤)، وفي نفس الصدد ذهب رأي آخر إلى القول أن الدعامة الأساسية التي تستمد منها الرقابة البرلمانية فعاليتها وقوتها هو الجزاء السياسي

(١) علياء شندي حبيب السيمري، مصدر سابق، ص ١٠٧ - ١٠٨.

(٢) ماريا القاموع، مصدر سابق، ص ١٥.

(٣) إذ تنص المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه (يسقط الاستجواب بتخلي من وجه اليه الاستجواب عن منصبه أو بزوال عضوية من قدم الاستجواب أو بانتهاء الفصل التشريعي...).

(٤) د. سام سليمان دلة، مصدر سابق، ص ١٧٠.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الذي يتمثل بسحب الثقة عن الحكومة بواسطة الأسلحة التي يمتلكها البرلمان بجعبته لتحقيق هذا الهدف، فبمجرد أفول نجم هذا الجزء السياسي تصبح الرقابة خاوية على عروشها، فما كانت تهدد به من عقاب غداً أمراً واقعاً من قبل^(١)، وعليه فإن موقف مجلس النواب يكون ضعيفاً تجاه ما تمارسه الحكومة من اختصاصات وما تتخذه من قرارات حتى وأن تجاوزت بذلك النطاق القانوني المحدد لها^(٢)، بل ولربما يصل الأمر إلى انعدام الدور الرقابي لمجلس النواب في حالة حله^(٣).

وللرد على تلك الحجج يذهب الباحث إلى القول إذا كان سحب الثقة هو أحد الجزاءات السياسية التي تترتب على الرقابة البرلمانية، فهذا لا يعني بأن الرقابة مقتصرة على ذلك الجزاء فقط، فهناك الجزاءات الجنائية والمدنية التي من الممكن أن تكون نتيجة للرقابة البرلمانية وخصوصاً في حالة ما إذا تقرر قيام مسؤولية الحكومة السياسية أو أحد وزرائها سابقاً، فلا مانع دستوري أو قانوني يمنع من اتهام وإدانة وإحالة أحد وزراء حكومة تصريف الأعمال فيما إذا ثبت عن طريق وسائل الرقابة البرلمانية ما يستوجب ذلك.

أما القول بأن الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال تفقد صلاحيتها في بعض الدول التي تقضي بوقف إجراءات الاستجواب أو سحب الثقة إذا قدمت الحكومة أو أحد وزرائها استقالتهم، فهو قول محل نظر ومردود، يجافيه الصواب ويرفضه المنطق، ذلك إذا كان الاستجواب هو أحد وسائل الرقابة فإن هنالك وسائل أخرى يمكن استخدامها حتى على ما سبق من حكومات وأعضائها، ومن هذه الوسائل هو التحقيق حيث يمكن إجراء تحقيقات على أعمال الحكومات السابقة^(٤)، ناهيك عن أن الأخذ بهذا الرأي من شأنه أن يفتح الباب لحكومة تصريف الأعمال أو أحد وزرائها في حالة تقصيره أو ارتكابه أفعال تستوجب محاسبته الهروب بمجرد تقديم الاستقالة، وهو أمر لا يقبله الضمير قبل المنطق القانوني السليم، أما بالنسبة للرقابة في حالة حل البرلمان

(١) سلام عدنان حسين، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٢) القاضي سالم رمضان الموسوي، لا يملك مجلس النواب سلطة الرقابة على حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للجريدة المـدى، تاريخ النشر ٢٠٢٠، ص ١، <https://almadapaper.net/view.php?cat=22445>، تاريخ الزيارة ١٧/١٢/٢٠٢٣، ص ٢٨: ٤.

(٣) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ١١٣.

(٤) دعاء حسن محمد مطر، دور القضاء الدستوري في تطوير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية" دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٢٣، ص ١٢٠.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

فقد أتجهت بعض الدول إلى تعزيزها بوسائل شتى إيماناً منها بأهمية وجود الرقابة البرلمانية في هذه الفترة الحرجة^(١).

ثانياً – الرأي المقرر بوجود رقابة برلمانية دون أثر على حكومة تصريف الأعمال:

يذهب رأي في الفقه^(٢) إلى أنه لا يوجد ما يمنع من الناحية الدستورية أن يستعمل البرلمان بعض وسائله الرقابية خلال فترة حكومة تصريف الاعمال، إذ بإمكان البرلمان أن يوجه الأسئلة البرلمانية بنوعها الشفوية والكتابية، كما أن للبرلمان طرح موضوع عام للمناقشة، كذلك لا يوجد ما يمنع البرلمان من تقديم استجواب لحكومة تصريف الأعمال، ولكن الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال تكون غير كافية وغير فعالة، فهي رقابة غير فعالة على أساس أن البرلمان وفي خضم الأزمة المؤدية إلى تحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال لا ينعقد إلا في فترات متذبذبة، كما أن مسألة انعقاده تكون محل شبهة من الجانب الدستوري، فيما إذا اشترط الدستور حضور الحكومة لصحة انعقاد جلسات المجلس، وامتنعت الحكومة عن الحضور، وهي غير فعالة لأنها تمارس من قبل حكومة مجردة من سلطان العقاب السياسي الذي يكون نتيجة طبيعية للرقابة البرلمانية^(٣).

ورغم اتفاقنا مع جانب من هذا الرأي المتمثل بوجود الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وعدم وجود ما يمنع استخدام وسائلها خلال هذه الفترة، إلا أننا نخالف ما ذهب إليه هذا الرأي في الجانب الآخر، حيث أن مسألة انعقاد البرلمان خلال فترة حكومة تصريف الاعمال متباينة بين الدول، فبعض الدول^(٤) استلزمت أن يبقى البرلمان في دورة انعقاد استثنائية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة التي تعقب حكومة تصريف الأعمال، كذلك فإن الأغلب الأعم من الدساتير لا تستلزم حضور الحكومة لصحة انعقاد جلسات مجلس النواب وهو أمر منطقي جداً، لأن أي أزمة في الحياة السياسية بين الحكومة والبرلمان من شأنها أن تعطل الحياة الدستورية للبلاد في حالة عدم حضور الحكومة للجلسات، كما أن الرد على حجة عدم فاعلية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

(١) وهو ما سنعالجه بمزيد من التفاصيل في الفصل الثاني.

(٢) د. باقر عبد الكاظم علي الكرعوي، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٣) د عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ١٥٣ - ١٥٤.

(٤) ينظر: المادة (٣/٦٩) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

لأنها مجردة من سلطة العقاب السياسي، لا تختلف عما سبق قوله بشأن الرد على أصحاب الرأي الراض للرقابة، بأن الرقابة البرلمانية لا تكون نتيجتها مقصورة على الجزاء السياسي المتمثل بسحب الثقة، بل هنالك من الجزاءات ما يمكن اعتبارها سياسية كالقوانين التي يصدرها البرلمان لإلغاء ما صدر عن الحكومة من قرارات، ناهيك عن الجزاءات الجنائية والمدنية التي تترتب ولو بطريقة غير مباشرة من خلال الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والتي تكون أعمق اثراً وأكثر فاعلية^(١).

ثالثاً - الرأي المقرر بوجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال في حالة سحب الثقة دون حالة حل البرلمان:

عندما نكون أمام حكومة تصريف الأعمال بسبب قيام مجلس النواب بسحب الثقة عن مجلس الوزراء، تصبح الحكومة مقيدة بفترة لا تزيد عن ثلاثين أو ستين يوماً لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية، الأمر الذي يجد فيه مجلس النواب نفسه مجبراً عن الابتعاد عما يمتلك من وسائل رقابية تستغرق فترات طويلة^(٢)، لذلك فإن الوسيلة الفعالة والمناسبة في هذه الحالة هي التحقيق البرلماني، إذ بإمكان مجلس النواب تشكيل ما شاء من لجان تحقيقية، للنظر في المخالفات المرتكبة من قبل حكومة تصريف الأعمال خلال المدد المحددة لها، ومن ثم إحالة ما وجد من خروقات إلى الجهات الرقابية المتخصصة أو إحالتها مباشرة للجهات القضائية لمحاسبة المقصرين أثناء فترة حكومة تصريف الأعمال، ومن خلال ذلك يتحاشى مساوي وسائل الرقابة البرلمانية مع حكومة تصريف الأعمال في حالة سحب الثقة.

إلا أن الأمر يختلف عن ذلك في حالة حل البرلمان، فعند قيام حكومة تصريف الأعمال نتيجة لحل البرلمان فلا يمكن القول بوجود رقابة برلمانية عليها، لذلك فإن حكومة تصريف الأعمال تكون لها صلاحيات أوسع مما كانت عليه في الحالة الأولى أي في حالة سحب الثقة، وبذلك تكون الرقابة القضائية هي الرقابة الملائمة على حكومة تصريف الأعمال في هذه الحالة^(٣).

(١) وهو ما سنعالجه بمزيد من التفاصيل في الفصل الثاني.

(٢) د. كرار هادي سهر غيلان الجبوري، التنظيم القانوني الحكومة تصريف الاعمال أو الأمور اليومية، بحث ملقى في وزارة الثقافة والسياحة والآثار - الهيئة العامة للآثار والتراث - مفتشية اثار وتراث بابل، ٢٠٢٢، ص ٢٠ - ٢١.

(٣) د. عصام حاتم حسين السعدي، مصدر سابق، ص ٦١١ - ٦١٢.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ويذهب الباحث إلى أنه بالرغم من وجاهة ومنطقية هذا الرأي في جانبه الأول من حيث الابتعاد عن وسائل الرقابة البرلمانية ذات المدد الطويلة إذا ما شكلت حكومة تصريف الأعمال خلال المدد المحددة دستورياً، وكذلك أهمية لجان التحقيق البرلمانية وما يمكن أن تؤدي إليه من آثار فعالة على حكومة تصريف الأعمال، إلا أنه يجب أن لا يغرب عن البال بأن المدد المحددة لحكومة تصريف الأعمال هي مدد تنظيمية لا حتمية، وهو ما جعل حكومات تصريف الأعمال تمدد لفترات طويلة نسبياً^(١)، وعليه لا يجوز في اعتقادنا الاقتصار على وسيلة اللجان التحقيقية فقط رغم أهميتها وفعاليتها في هذه الفترة، إذ أن ذلك لا يمنع من اللجوء إلى الوسائل الأخرى ومنها الاستجواب الذي يمكن أن يؤدي إلى الإدانة ومن ثم الإحالة للجهات المختصة أو الجهات القضائية حسب الأحوال فيما إذا توفرت أسباب الإدانة والإحالة.

كما وأنه ليس من المقبول القول بعدم وجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال أثناء فترة حل البرلمان، إذ تضمنت بعض الأنظمة الدستورية وجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال أثناء فترة حل البرلمان، فهذه الأنظمة لم تتوقف عند حد تحديد موعد لإجراء الانتخابات العامة، كما لم تقف عند حد إجازة الحكومة في إصدار التشريعات وعرضها بشروط وفترات معينة على البرلمان لغرض قبولها وإصدارها أو رفضها بحسب الضوابط الدستورية، ولكنها تبنت أحكاماً أكثر فاعلية وأعمق اثراً، وذلك بوجود نوع من الحضور البرلماني وإمكانية فرض الرقابة على حكومة تصريف الأعمال خلال فترة الحل^(٢)، فقد تبنت بعض الدول أسلوب اللجان البرلمانية الدائمة، وكذلك مواصلة البرلمان المنحل لأداء وظائفه، أو الانعقاد في دورات استثنائية، كذلك عودة البرلمان المنحل لأداء وظائفه بصورة رسمية وكأنه لم يحل إذا مضت فترة معينة ولم يتم انتخاب برلمان جديد خلالها^(٣)، وبالتالي ليس من المقبول القول بعدم وجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال خلال فترة حل البرلمان.

(١) وهذا ما حدث بالفعل في حكومة تصريف الأعمال في العراق برئاسة السيد (م. ال. ك) حيث استمرت لأكثر من (٣٨٠) يوم.

(٢) د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد (١٥)، العدد (٤،٣،٢)، السنة ١٩٩١، ص ١٥.

(٣) وهو ما سنعالجه بمزيد من التفاصيل في المبحث الأول من الفصل الثاني.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

رابعاً - الرأي المؤيد لوجود رقابة برلمانية ذات أثر فعال على حكومة تصريف الأعمال:

يذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأنه من المنطقي أن تكون الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال موجودة، على الرغم من القول بعدم فائدة أو جدوى تحريك المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال^(١)، وعليه فإن رقابة المجلس النيابي لا تسقط بكاملها، لأن حكومة تصريف الأعمال تصبح خارج رقابة المجلس النيابي من ناحية أدوات الرقابة المؤدية فقط إلى نتيجة سحب الثقة، إذ يمارس المجلس النيابي إلى جانب سلطته في تشريع القوانين مجموعة من أدوات الرقابة البرلمانية، فليس هناك ما يمنع من سؤال أو استجواب وزير في حكومة تصريف الأعمال أو طرح موضوع عام للمناقشة أو تشكيل اللجان التحقيقية البرلمانية في سبيل استجلاء الحقيقة^(٢)، فهذه كلها وسائل رقابية برلمانية صالحة للرقابة على حكومة تصريف الأعمال خصوصاً وأن مدة تشكيلها قد تطول إلى وقت غير معلوم وهذا راجع إلى ما تؤول إليه التوافقات السياسية، فالدساتير لم تقيد تشكيل الحكومة الجديدة بقيد زمني حتمي ينهي الازمة السياسية، كذلك فإن التقرير بشأن اتهام رئيس الحكومة ووزرائها في جرائم الخيانة العظمى أو الإخلال بالواجبات الوظيفية يدخل في جعبة الاختصاصات الرقابية للمجلس النيابي إبان فترة حكومة تصريف الأعمال.

ومن هذا المنطلق ليس من المصلحة العامة بشيء فقدان الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إذ تعد الرقابة البرلمانية من الوسائل المهمة والمشروعة في إصلاح وتقويم أي اعوجاج، وفي إظهار الأفعال والعناصر الضارة بالمجتمع والمال العام على حد سواء، وبناءً على ذلك فإن السلطة التشريعية تكون مسؤولة أمام الشعب عن التواصل في أداء رسالتها، وأن تكون في نفس الوقت مقدره لمسئوليتها في الكشف عما تجده نتيجة لممارسة دورها الرقابي من أخطاء في قرارات وتصرفات حكومة تصريف الأعمال، فطالما كان الخطأ وارداً فالرقابة واجبة، خاصة وأن حكومة تصريف الأعمال في فترة ريبية، الأمر الذي قد يؤدي إلى أن ينحرف الوزير في استخدامه صلاحياته الدستورية في خضم هذه الفترة الحرجة^(٣).

(١) د. محمد الفيلي، مصدر سابق، تاريخ آخر زيارة، ٢٣/١٢/٢٠٢٣، ص ٤٩: ٢ م.

(٢) جان العلية، تصريف الأعمال في مواجهة الأزمات: كأن استقالة الحكومة لم تكن، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة الأخبار، تاريخ النشر، ٢٠٢١، ص ٢، <https://al-akhbar.com/Politics/304011>، تاريخ الزيارة ٢٣/١٢/٢٠٢٣، ص ١٥: ٢ م.

(٣) المستشار شفيق إمام، دراسة حول حكومة تصريف الأعمال "٢-٣"، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني الجريدة، تاريخ النشر، ٢٠١٩، ص ٢، <https://www.aljarida.com/articles/1575908668183915800>، تاريخ الزيارة ٢٣/١٢/٢٠٢٣، ص ١٧: ٤ م.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

ونحن من جانبنا، نؤيد ما ذهب إليه أصحاب الرأي الرابع المؤيد للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إذ اتضح لنا أهمية وجدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، لأنها رقابة فعالة ومهمة وخصوصاً في فترة الربية التي تمر فيها حكومة تصريف الأعمال لأنها تحد من بطش السلطة التنفيذية فيما إذا سولت لها نفسها تجاوز ما هو محدد لها، وذلك من خلال استخدام وسائلها الفعالة والتي تتلاءم وطبيعة حكومة تصريف الأعمال.

كذلك فإن نتيجة تلك الرقابة وأثرها يكون محققاً، فعلى الرغم من أن المسؤولية السياسية لا يمكن تحقيقها بشكل كامل على حكومة تصريف الأعمال إلا أنه يمكن ولو بطريق غير مباشر تحقيق المسؤولية المدنية والجنائية عن طريق أعمال الرقابة البرلمانية، فضلاً عما يترتب عليها من آثار أخرى كالإلغاء لقرارات حكومة تصريف الأعمال عن طريق القوانين التي تسنها.

الفرع الثاني

موقف القضاء من خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية

يعد الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية من أهم الاختصاصات التي تمارسها المجالس النيابية في الدول الديمقراطية^(١)، خصوصاً إذا ما تم ممارسته وفقاً للقواعد القانونية التي تنظم عمله، لغرض تحقيق المصلحة العامة، وتمثل الغاية من هذه القواعد في خلق نوع من التوازن بين السلطات الحاكمة في الدولة، وحتى لا تبتعد هذه الرقابة عن هدفها الدستوري، فإن عدم مخالفة القواعد المنظمة للرقابة البرلمانية يوضح لجمهور الناخبين والرأي العام أنه يتم احترام مبدأ المشروعية الذي يحكم المؤسسات عند ممارستها للوظائف المنوطة بها^(٢).

وبذلك تعد القواعد المنظمة للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية مهمة جداً، لأنها تبين الأسس المرتبطة بممارسة هذا الاختصاص الرقابي، لذلك يصف بعض الكتاب^(٣) قرارات المحاكم الدستورية

(١) د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٩-٣٠.

(٢) اسماعيل فاضل حلوان، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٥، ص ١١٢.

(٣) د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، أثر الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، العدد (٣٢)، السنة (١٤)، ٢٠١٩، ص ٩٩.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

العليا الخاصة بتنظيم قواعد الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية بأنها قرارات أساسية ضرورية تمثل رقابة القضاء الدستوري على أعمال ومهام السلطة التشريعية، لتضمن من خلالها عدم تعسف السلطة التشريعية باستخدام وسائلها الرقابية وهو ما يخرجها عن هدفها المنشود، كما أنها تضمن بتلك القرارات فاعلية الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على أعمال الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية.

وهنا ظهر موقف القضاء الدستوري، إذ صدرت عدة قرارات من المحاكم المختلفة بخصوص مسألة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

فقد أوضحت المحكمة الاتحادية العليا في العراق رأيها بالموضوع بعبارات عدة من خلال قراراتها المختلفة منها: "... توصلت المحكمة إلى النتائج التالية: أولاً: إن النظام السياسي سواء كان برلمانياً أو أخذ بحكومة الجمعية أو كان نظاماً مختلطاً فأن واحدة من قواعده الأساسية هي وجود المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان، وأنه لا يمكن للحكومة أن تحكم وتباشر سلطاتها دون أن تتمتع بثقة نواب الشعب، ويترتب على ذلك أن الحكومة التي لم تحصل على ثقة البرلمان أو فقدت هذه الثقة فيما بعد يجب عليها أن تنسحب من الحياة السياسية وذلك لأن الحكومة لا يمكنها أبداً أن تحكم إلا في ظل الرقابة البرلمانية والتي يمكن لأعضاء البرلمان مباشرتها في كل وقت عن طريق الاستجواب والتصويت على الثقة بالحكومة ومن ثم إجبارها على الاستقالة فإذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل، فإنه لا يمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب إذ لا يمكن إسقاط الحكومات المستقلة لأنها بمثابة إطلاق النار على الميت، ويترتب على ذلك أن الحكومة المستقلة إذا كانت قد أمنت جانب الرقابة البرلمانية فإنه يمكنها اتخاذ كافة القرارات التي تخالف إرادة ممثلي الشعب دون إمكانية تحميلها المسؤولية، ولا شك أن في ذلك تجاهلاً تاماً للنظام البرلماني"، كما أوضحت المحكمة الاتحادية العليا في نفس القرار مفهوم تصريف الأمور اليومية بقولها: يقصد بتصريف الأمور اليومية المسائل الجارية بطبيعتها أو بجوهرها والتي تكون ضرورة لحسن سير المرافق العامة والتي يجب استمرار عملها، وأن تبقى فيها الإدارات محتفظة بسلطة تنفيذ القرارات المختلفة... ثالثاً: إن الحكومة العادية تتحول إلى حكومة تصريف أعمال عند استقالتها أو اعتبارها بحكم المستقلة " ثم أوضحت المحكمة ضرورة استمرار حكومة تصريف الأعمال في تصريفها للأعمال... خامساً: إن ارتباط حكومة تصريف الأعمال بالنظام البرلماني ليس ارتباطاً من ناحية

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الوجود فحسب، بل أن حكومة تصريف الأعمال تعتبر ضرورية للنظام البرلماني، فهذا النظام تتخلله الكثير من المدد الزمنية التي تحتاجها الأحزاب الممثلة داخل مجلس النواب للوصول إلى اختيار رئيس الوزراء، إذ أن حل مجلس النواب يؤدي إلى عدم استطاعته ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية وفقاً لما جاء في المادة (٦١) من الدستور، وأن ذلك يوجب أن تتحول الحكومة عند حل مجلس النواب من حكومة كاملة الصلاحيات إلى حكومة تصريف أعمال... ولها رخصة التصرف في كل ما يندرج تحت مقتضيات ديمومة الدولة واستمراريتها، وأن العلة في ذلك التحول هو عدم إمكانية ممارسة الرقابة عليها بعد حل البرلمان لأنها تصبح رقابة مجردة من سلطة العقاب، إذ تمر الحكومة بفترتين، الأولى من تاريخ حل البرلمان إلى حين انتخاب برلمان جديد وهنا لا وجود للسلطة التشريعية بمعناها الدستوري ولا ينبغي للحكومة خلال هذه الفترة أن تتخذ قرارات سياسية ذات أهمية كبرى وذات أثر محسوس على حياة الأمة مستقبلاً دون معرفة نتائج الانتخابات التي من المحتمل أن لا تكون في صالح الحكومة، لذا يجب على الحكومة أن تتقيد بتصرفاتها بالشكل الذي لا يثير مسؤوليتها السياسية فتتخصص اختصاصاتها بتصريف الأعمال اليومية أو الروتينية التي تتطلبها عملية سير المرافق العامة، أما المرحلة الثانية فهي المرحلة التي تمتد بين التصديق على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لأحكام المادة (٩٣/سابعاً) من الدستور وأداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية... إلى حين تشكيل حكومة جديدة... وفي هذه الحالة فإن المصادقة على نتائج الانتخابات لا تعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية لحكومة تصريف الأمور اليومية وعلى الحكومة أن تمتنع عن كل ما يستوجب وجود برلمان يمتلك صلاحيات الرقابة الدستورية عليها....^(١)، وفي قرار آخر لها أوضحت أيضاً ".... سادساً: إن المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات واستمرار عمل الحكومة السابقة والتي منحت الثقة من مجلس النواب السابق المنحل يوجب الجمع بين أمرين متعارضين الأول استثناء الحكومة من ممارسة الاختصاص العام الشامل باعتبارها حكومة مستقلة أو بحكم المستقلة، والثاني استمرار ديمومة عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة مع عدم جدوى الرقابة البرلمانية لأنها رقابة مجردة من تحقق نتائجها، إذ لا يمكن سحب الثقة من الحكومة لأنها في الأصل لا تمتلك الثقة من مجلس النواب الجديد وإنما كانت قد منحت الثقة من قبل البرلمان المنحل ويصبح موضوع سحب الثقة من حكومة تصريف الأمور اليومية عديم الفائدة من الناحية القانونية والسياسية ولا يكون لها أهمية تذكر سوى من الناحية الأدبية وما يؤدي ذلك من تأثير

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/ اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في تاريخ ٢٠٢٢/٥/١٥، على الموقع الإلكتروني https://www.iracfsc.iq/krarid/97_fed_2022.pd، تاريخ الزيارة، ٢٠٢٤/١/٣، س ٨: ٢ م.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

سلبى في الرأي العام اتجاه حكومة تصريف الأمور اليومية، وبذلك تصبح حكومة تصريف الأعمال خاضعة للرقابة القضائية الدستورية والإدارية التي تتولى مهمة فحص القرارات الصادرة منها عند اللجوء إلى القضاء الدستوري أو الإداري حسب اختصاص كل منها، والتأكد من عدم تجاوز تلك الحكومة نطاق اختصاصاتها في تصريف الأعمال اليومية...^(١).

والذي يستبان لنا بأن هنالك قواعد عدة وردت في القرارين المذكورين يمكن إجمالها بما يأتي:

١- التأكيد على أهمية نظرية تصريف الأعمال اليومية، إذ إنها أوجبت استمرار عمل الحكومة المستقلة أو التي في حكمها تأميناً لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، مع الإشارة إلى تحديد وتضييق اختصاصاتها في حدود ضمان استمرار الأعمال السياسية والإدارية المهمة.

٢- إيراد تعريف لحكومة تصريف الأعمال يمكن التعويل عليه لإزالة اللبس والغموض الذي يعترى تطبيق هذه النظرية في الحياة السياسية للدولة.

٣- الإقرار بعدم جدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إذ ذهبت إلى أنها رقابة ذات أثر غير فعال ولا يمكن تحقيق نتائجها.

٤- إخضاع تصرفات حكومة تصريف الأعمال فيما إذا تجاوزت النطاق المحدد لها للرقابة القضائية الإدارية والدستورية حسب الاختصاص.

وعلى الرغم من ذلك فإننا لاحظنا وجود العديد من المثالب في القرارين المذكورين أعلاه، يمكن إجمالها بما يأتي:

١- تأثر المحكمة الاتحادية العليا في توضيحها لمعنى حكومة تصريف الأعمال بالاتجاه الفقهي الذي علل نظرية تصريف الأعمال استناداً إلى مبدأ استمرار سير المرافق العامة^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (١٢١/اتحادية/٢٠٢٢) الصادر بتاريخ ١٥/٥/٢٠٢٢، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4833>، تاريخ الزيارة، ١٦/٥/٢٠٢٤، س ٢٥: ٤ م.

(٢) اقتبست المحكمة الاتحادية العليا ذلك الرأي من كتاب الدكتور عادل الطبطبائي وعلى الرغم من أن اقتباس المحاكم للأراء الفقهية في أحكامها هو اتجاه محمود وحسن ومسوغ منطقي وعلمي من الممكن أن تتعزز عليه=

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

٢- أخذت المحكمة الاتحادية في تفسيرها هذا بالرأي الذي يضيق من نطاق اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، والتي تتحدد على أساس أن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال تدور اتساعاً وضيقاً مع وجود الثقة البرلمانية في هذه الحكومة، غير أنها أغفلت أن حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية لا تتطوي على الأمور اليومية أو الجارية فقط وإنما تتطوي أيضاً على الأمور المستعجلة والتي لا تحتل التأجيل إلى الحكومة اللاحقة، ومن دون أدنى شك فإن حالة الاستعجال من شأنها أن توسع من نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال^(١).

٣- عدم وجود سند دستوري أو قانوني لرأيها المتضمن غياب الرقابة البرلمانية وعدم جدواها على حكومة تصريف الأعمال، فالقاعدة الفقهية تقضي بأن (الأصل في الأشياء الإباحة)^(٢)، وعليه فحيث لا يوجد مانع دستوري يمنع البرلمان من بسط رقابته على حكومة تصريف الأعمال فإنها جائزة، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن طبيعية الحكومة مختلفة لكونها حكومة تصريف أعمال.

واستخلاصاً لما سبق وبعد إمعان نظر وتدقيق في القرارين المذكورين أعلاه، يتجلى لنا إذا ما أردنا تقديرهما مع التركيز على ناحية واحدة متعلقة بالرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إن فحوى ما اتجهت إليه المحكمة الاتحادية العليا يحمل معنيين، أولهما قصر ما توصلت إليه المحكمة على الوسائل البرلمانية الرقابية التي لا تتحقق نتائجها السياسية متمثلة بالاستجواب وسحب الثقة، على أساس أن المحكمة قد ربطت عدم الرقابة بتعذر حدوث النتيجة المتوخاة منها، وهو ما

=المحاكم، غير أن المحكمة لم تشر إلى ذلك الاقتباس، الأمر الذي يفهم منه أنها نتيجة توصلت إليها المحكمة من تلقاء نفسها، وهذا أمر فيه مصادرة لجهود الناس وتضييع لخلاجات أفكارهم.

حيث ورد في كتابه اختصاصات الحكومة المستقبلية (..، وتستند وجهة نظر هذا الاتجاه أن النظام سواء كان برلمانياً، أو أخذ بحكومة الجمعية، أو كان نظاماً مختلطاً، فإن واحدة من قواعده الأساسية هي وجود المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان. وأنه لا يمكن للحكومة أن تحكم وتباشر سلطاتها دون أن تتمتع بثقة نواب الشعب... فإذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل، فإنه لا يمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية، لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب، إذ لا يمكن إسقاط الحكومات المستقبلية، لأنه لا يمكن قتل الأموات بإطلاق النار عليهم... د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقبلية "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٣٢.

(١) د. احمد طلال عبد الحميد البديري، قرار الاتحادية العليا... والنشريات المالية، مقال، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، تاريخ النشر، ٢٠٢٢، ص ٢، <https://www.iraqfsc.iq/news.4838>، تاريخ الزيارة ٢٨/١٢/٢٠٢٣، ص ٤:٨ م.

(٢) للمزيد حول القاعدة الفقهية يراجع سحنون طارق، قاعدة الأصل في الأشياء الإباحة وتطبيقاتها المعاصر، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، معهد العلوم الإسلامية، قسم الشريعة، ٢٠٢٠، ص ١٧.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

أنحصر في الاستجواب وطرح الثقة دون بقية الوسائل الرقابية التي يمتلكها البرلمان كالسؤال والتحقيق، وثانيهما أن المحكمة من خلال توجيهها هذا تقصد جميع الوسائل الرقابية وهو بلا أدنى شك توجه غير صحيح وغير دقيق في نفس الوقت، وحتى لو كانت المحكمة تقصد المعنى الأول كان عليها أن تشير في قرارها أن ما قصدته يقتصر فقط على الاستجواب وطرح الثقة^(١).

وعلى أية حال فإن المحكمة لم تكن موفقة في قرارها بخصوص الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال جملة وتفصيلاً، إذ بإمكان مجلس النواب أن يوجه أسئلة إلى حكومة تصريف الأعمال، كما باستطاعته استجوابها وطرح موضوع عام للمناقشة، كذلك تستطيع لجان التحقيق البرلمانية أن تمارس دورها على أعمال وأشخاص حكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يؤدي إلى استطاعة البرلمان إلغاء قرارات حكومة تصريف عن طريق القوانين التي يشرعها أو إحالة أشخاص وأعمال حكومة تصريف الأعمال فيما إذا تم تجاوز النطاق المحدد لها إلى الهيئات المتخصصة أو الجهات القضائية وحسب الاختصاص.

إن ما سبق ذكره يعد خير دليل على أن الرقابة البرلمانية وأدواتها على حكومة تصريف الأعمال قادرة على تحقيق نتائجها رغم أن الحكومة هي حكومة تصريف أعمال، وهذا ما يقطع بأن الرقابة التي يمارسها البرلمان على حكومة تصريف الأعمال هي ذاتها التي يمارسها على الحكومة الاعتيادية، مع مراعاة الوضع القانوني لحكومة تصريف الأعمال من حيث تناسب الرقابة معها.

أما موقف القضاء الكويتي فقد كان سلبياً، إذ لم نجد أي قرار بخصوص حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية رغم كثرة حالات قيامها في الكويت.

وبالنسبة لموقف القضاء اللبناني فقد وجدنا قرارات بخصوص الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال من مجلس شورى الدولة اللبناني وكذلك المجلس الدستوري اللبناني.

حيث ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني في أحد قراراته إلى أنه "... وحيث أن زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق الأعمال العادية" التي يوكل إلى الوزارة المستقلة تصريفها، إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية... وفي هذه الحالات تخضع تدابير

(١) دعاء حسن محمد مطر، مصدر سابق، ص ١٦٨.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية...^(١).

ونستنتج من هذا القرار القواعد التالية:

١ - إن الأساس الذي استند عليه مجلس شورى الدولة اللبناني لمفهوم حكومة تصريف الأعمال واختصاصاتها هو زوال المسؤولية السياسية للحكومة المستقلة.

٢- تخضع حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء الإداري فقط، دون رقابة البرلمان ولا حتى الدستورية.

وعند تقديرنا لهذا القرار وبقدر تعلق الأمر بنطاق دراستنا سوف نركز فيه على جانب الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، فنرى إن الأساس الذي استند إليه مجلس شورى الدولة اللبنانية أساس غير دقيق، فزوال المسؤولية السياسية للحكومة لا يغل يد مجلس النواب عن استخدام وسائله الرقابية تجاه حكومة تصريف الأعمال، إذ أن مسؤولية الحكومة لا تقتصر على المسؤولية السياسية فقط، فهناك المسؤولية الجنائية والمدنية والتي قد تترتب ولو بطريقة غير مباشرة كأثر للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال هذا من جانب، من جانب آخر فقد أغفل مجلس شورى الدولة اللبناني ما نصت عليه المادة (٣/٦٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل من أنه (عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة) وهو ما يفهم ضمناً بأن مجلس النواب يمارس سلطته الرقابية على حكومة تصريف الأعمال إلى حين انتخاب الحكومة الجديدة، وهو ما يتوافق مع المنطق القانوني السليم من حيث تجنب البلاد والعباد مساوئ الفراغ الرقابي لمجلس النواب.

وفي قرار صدر عن المجلس الدستوري اللبناني ذهب فيه إلى القول: "... وحيث أنه لا يمكن القول انه يمتنع على المجلس النيابي، خلال فترة الشغور الرئاسي، أن يعقد جلسات أخرى للقيام بالأعمال التي تدخل ضمن اختصاصه لأن الذهاب في هذا المنحى يؤدي الى حصر كل شؤون البلاد

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦١٤) في ١٧/١٢/١٩٦٩، منشور على الموقع الإلكتروني للجامعة اللبنانية - مركز الابحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية

<http://RulingRefPage.aspx?id=143322&SeqID=1534&type=2&selection>

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

بيد الحكومة ويطلق يدها في تسييرها دون أية رقابة مع ما قد يحتمله ذلك من إساءة استعمال السلطة، وهذا ما يخلّ بشكل كامل بالتوازن بين السلطات المنصوص على الفصل بينها وتوازنها وتعاونها في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور، ويوقف عجلة التشريع في أمور الناس اليومية والضرورية والملحة في كثير من الأحيان، ويلحق الضرر بمصلحة البلاد العليا خاصة عندما تطول فترة الشغور الرئاسي، وحيث أنّه إذا كانت شؤون المواطنين توجب التشريع في ظل الشغور الرئاسي مع وجود حكومة كاملة الصلاحيات، فإنه من باب أولى القيام بذلك الواجب في ظل حكومة تصريف أعمال وإلا انتفتت الغاية من الفقرة (٣) من المادة ٦٩ من الدستور التالي نصّها: (عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة)، وحيث إن المجلس النيابي في دورة الانعقاد الحكمي هذه يكون من حقّه مبدئياً، وبهدف تأمين سير المرفق العام، التشريع في مختلف المواضيع لعدم وجود أي قيد صريح أو ضمني على صلاحيته.

وإن القول بغير ما تقدّم يؤدي الى شلل في السلطات وتعطيل المرافق العامة، في حين أن استقلال السلطات عن بعضها يوجب عليها أن تستمر في ممارسة صلاحياتها الدستورية، بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل (بسبب خلو الرئاسة وتصريف الأعمال بالمعنى الضيق)، فلا تؤلف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلف عائقاً أو عذراً، لكي تسيّر السلطة التشريعية على منوالها...^(١).

والذي يمكن أن نستنتج من هذا القرار جملة من القواعد يمكننا إجمالها بما يأتي:

١- أعطى القرار المذكور لمجلس النواب الحق بممارسة كافة اختصاصاته الدستورية خلال فترة الشغور الرئاسي وحكومة تصريف الأعمال، والذي يفهم من ذلك ضمناً بأن المجلس الدستوري قد أيد الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إذ يعد الاختصاص الرقابي من أهم اختصاصات المجالس النيابية، وذلك كله منعاً لحصر السلطات بيد السلطة التنفيذية وحدها وما يترتب على ذلك من هدم للنظام البرلماني برمته.

(١) قرار المجلس الدستوري اللبناني، رقم (٦) الصادر بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٢٣، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري اللبناني <https://cc.gov.lb/ar/node/6155>، تاريخ الزيارة ١٦/٥/٢٠٢٤، س ٤: ٥ م.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

٢- استند المجلس الدستوري إلى أساس دستوري سليم ومتمين في نفس الوقت، وذلك في إعطائه الحق للمجلس النيابي في ممارسة اختصاصاته كافة خلال فترة حكومة تصريف الأعمال، من خلال استناده إلى المادة (٣/٦٩) من الدستور.

٣- أقر القرار المذكور بأن التعطيل أو الشلل الذي يصيب إحدى السلطات لا ينبغي أن يعطل السلطات الدستورية الأخرى عن ممارسة اختصاصاتها^(١)، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي على أساسه شيد النظام البرلماني، وهو ما يؤدي بطبيعة الحال إلى أن يمارس البرلمان دوره التشريعي والرقابي على حكومة تصريف الأعمال بالقدر الذي يتلائم وطبيعة هذه الحكومة.

وهكذا نجد أن القرار المذكور يمثل انتقالاً نوعية في توجه المحاكم الدستورية نحو تعزيز وتطوير الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، لأن النظام البرلماني حيث ما وجد توجد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية أم حكومة تصريف أعمال، لأن القول بخلاف ذلك من شأنه أن يعطي الحكومة فرصة اتخاذ قرارات قد تتجاوز فيها حدود صلاحياتها وقد تضر فيها أعضاء السلطة التشريعية خصوصاً إذا ما آمنت جانب الرقابة والمسائلة البرلمانية، وذلك ما انتبه له المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل، وبنص المادة (٦٩ /٣)، من اشتراطه أن يبقى مجلس النواب في دورة انعقاد استثنائية عند تحول الحكومة الاعتيادية إلى حكومة لتصرف الأعمال، وهو ما أشار إليه المجلس الدستوري اللبناني بقراره المذكور انفاً.

حقيقة لقد أصاب المجلس الدستوري كبد الحقيقة في ما استند عليه من أساس دستوري قويم، لأن ذلك معناه أن يبقى المجلس النيابي قائم بمهامه التشريعية والرقابية على قدم وساق، وهو ما يعني تجنب البلاد والعباد حالة الفراغ الرقابي التشريعي هذا من جانب، ومن جانب آخر كان موقفاً في اقتباس الآراء والإشارة إلى مؤلفيها حيث أشار في متن القرار إلى كل رأي فقهي استند إليه^(٢) وهو مالم نجده حقيقة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق المشار إليها في موقف القضاء من الرقابة على حكومة تصريف الأعمال.

(١) إدمون رباط، المجلس في ظل حكومة مستقلة، بحث منشور في مجلة الحياة النيابية، المجلد (٧٨)، ص ١٥٨.
(٢) ينظر: قرار المجلس الدستوري اللبناني، رقم (٦) الصادر بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٢٣، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري اللبناني <https://cc.gov.lb/ar/node/6155>، تاريخ الزيارة ١٦/٥/٢٠٢٤، س ٤: م٥.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال..

واستخلاصاً لما سبق ذكره في هذا المطلب، اتضح لنا تشتت الآراء واختلاف المذاهب بين الفقهاء في ما يتعلق بالرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال حيث ظهرت آراء متعددة منها الراض، ومنها المؤيد دون أثر، ومنها المؤيد بحالات بأثر دون حالات أخرى لقيامها، ومنها المؤيد مع إعطائها الأثر الكامل، وأيدنا الرأي الأخير لقيامه على حجج وأسس قانونية سليمة، كذلك هو الأمر مع موقف القضاء الذي كان في أغلب قراراته ضد الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال باستثناء موقف المجلس الدستوري اللبناني في قراره المذكور أعلاه، ولعل ما يؤسف حقاً عدم وجود موقف قضائي حيال الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بشكل خاص وحكومة تصريف الأعمال الجارية في الكويت رغم تكرار قيام حالة حكومة تصريف الأعمال الجارية في النظام الدستوري الكويتي.

وعليه واستناداً إلى كل ما تقدم نرى بأن الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف هي رقابة ذات أهمية قصوى لأنها تمنع حدوث فراغ تشريعي ورقابي وتضمن التطبيق السليم للنظام البرلماني، وتحد من بطش حكومة تصريف الأعمال فيما إذا تجاوزت الاختصاصات الممنوحة لها، خصوصاً في فترة الأزمات الدستورية، الأمر الذي يحتم وجود سلطة تمارس الرقابة على هذه الأعمال، وبكل تأكيد تكون تلك السلطة هي السلطة التشريعية، وبذلك يطبق فعلاً مبدأ السلطة تحد السلطة وهو جوهر مبدأ الفصل بين السلطات الذي على أساسه شُيّد النظام البرلماني واستقام بنائه، ناهيك عن أنه لا مانع دستوري يمنع البرلمان من استخدام وسائله الرقابية تجاه حكومة تصريف الأعمال، كما وأن تلك الوسائل تكون ذات جزاءً وفاقاً وأثراً عميقاً، إذ يستطيع البرلمان إلغاء ما اتخذته حكومة تصريف الأعمال من أنظمة أو مراسيم وقرارات وما شاكل ذلك متجاوزة فيها لحدود اختصاصاتها المحددة دستورياً عن طريق القوانين التي يسنها فهذا جزاء سياسي أوفى، هذا فضلاً عما للرقابة البرلمانية من أثر يمكن معه أن تتحرك مسؤولية أحد أعضاء الحكومة المدنية والجزائية وكذلك يستطيع البرلمان إحالة رئيس حكومة تصريف الأعمال أو أحد وزرائها إلى الجهات والهيئات المتخصصة إذا ما ثبت لديها وعن طريق ما تمتلكه من وسائل ما يستوجب ذلك، ولذلك نرى ضرورة النص على وجود الرقابة البرلمانية أثناء فترة حكومة تصريف الأعمال، حتى لا تتجاوز حكومة تصريف الأعمال حدود الاختصاصات الممنوحة لها خصوصاً إذا ما طالت فترة حكومة تصريف الأعمال.



الفصل الثاني

الفصل الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها

رأينا في الفصل السابق كيف تعددت الآراء واختلفت الأحكام، بشأن مدى أهمية وجدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وكيف تبين لنا أرجحية الرأي القائل بأهمية تلك الرقابة وفعاليتها على حكومة تصريف الأعمال، لاستناده على أسس وحجج منطقية.

ويثور التساؤل عن الآليات أو الوسائل التي تحقق بها الرقابة البرلمانية تلك الجدوى والفاعلية على حكومة تصريف الأعمال.

والإجابة على هذا السؤال ليست صعبة في اعتقادنا، لأن وسائل الرقابة البرلمانية ذاتها، هي التي تمارس على حكومة تصريف الأعمال وبصرف النظر عن طبيعة هذه الحكومة وهل هي كاملة الصلاحيات أو ناقصتها.

وبناءً على ذلك تمارس الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، بوسائل متعددة وتختلف هذه الوسائل في مدى فعالية الدور الرقابي الذي تضطلع به، كلاً بحسب أهميتها واختصاصها في الرقابة البرلمانية.

ولا يمنع ذلك في اعتقادنا، وجود وسائل غير مباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، تضمن استمرار هذه الرقابة في الفترات التي تتوقف فيها الحياة النيابية، وعليه فإذا ما تم اعتبار الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بمثابة الدواء فإن وسائلها هذه تعتبر بمثابة الطبيب المعالج، كونها تثبت أهمية الرقابة البرلمانية وجدواها على حكومة تصريف الأعمال.

ولهذا تعد وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بمثابة الكائن الحي الفعال، حيث تبدأ حياتها بالتفكير والاستخدام من قبل أعضاء المجالس النيابية، وتنتهي بالآثر، وإن طور حياة تلك الوسائل لا يخلو من التأثير والتأثير في أعمال وأعضاء حكومة تصريف الأعمال، كما إن حيوية تلك الوسائل تمنحها الفاعلية على أرض الواقع للحد من مخالفات وتجاوزات حكومة تصريف الأعمال، كإلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال، أو الإحالة إلى الجهات الرقابية المختصة.

وسوف نتعرض لهذه الموضوعات في مبحثين اثنين وعلى الوجه الآتي:

المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

المبحث الثاني: آثار الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

المبحث الأول

وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

تتطلب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وسائل قانونية تبين من خلالها الأهداف المرجوة منها، والآثار التي تترتب عليها بغية أن تكون ذات تأثير فعال في كبح جماح الحكومة بشكل عام وحكومة تصريف الأعمال بشكل خاص ومحاسبتها في ما لو خرجت عن جادة الصواب القانوني.

فالرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال تمارس بوسائل متعددة، وتختلف هذه الوسائل في طبيعتها ومدى فعالية الدور الرقابي الذي يمارس من خلالها على حكومة تصريف الأعمال، لذا نجد لزاماً دراسة هذه الوسائل ومعرفة ما إذا كان لها بعد واقعي من شأنه أن يحد من تجاوزات حكومة تصريف الأعمال أو مخالفتها للقوانين المرتبطة بوظائفها.

لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يخصص أولهما لبحث الوسائل المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، ويفرد ثانيهما لدراسة الوسائل غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الأول

الوسائل المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

تعد الوسائل المباشرة وسائل أساسية للرقابة البرلمانية مرتبطة بعمل المجلس النيابي الرقابي ارتباطاً لا يقبل الانفكاك، بحيث يمارسها المجلس النيابي بصورة مباشرة على حكومة تصريف الأعمال.

لذلك سنمضي قدماً بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يخصص أولهما لدراسة الوسائل الايضاحية والتي يكون الغرض منها الاستفهام أو الحصول على معلومات معينة من قبل المجالس النيابية، وبين ثانيهما الوسائل الاتهامية ذات الآثار الشديدة الوطأة على الحكومة بشكل عام وحكومة تصريف الأعمال بشكل خاص، وكالاتي:

الفرع الأول

الوسائل الايضاحية

تعد الوسائل الايضاحية وسائل ذات طبيعية تعاونية هادئة يكون الغرض الأساس منها الحصول على المعلومات، فضلاً عن الوصول من خلالها إلى حل يرضي الطرفين الحكومة والبرلمان، تحقيقاً للمصلحة العامة، وسوف نتناول تباعاً وسيلتي السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة.

أولاً - السؤال البرلماني:

السؤال هو وسيلة رقابية يستهدف عضو البرلمان من خلالها اكتساب معلومات عن أمر يجمله، أو التثبت من حصول واقعة علم بها، أو معرفة ما تتوي الحكومة القيام به في شأن مسألة معينة بذاتها^(١). أما ما يراه بعض الفقهاء من أنه لفت نظر الحكومة إلى مخالفات بشأن أمر معين يدخل ضمن اختصاصاتها^(٢)، فهو أمر غير دقيق ومحل نظر، لأنه يتعارض مع حقيقة السؤال وطبيعته، إذ أن السؤال يفترض بالسائل عدم العلم أو الجهل بما يسأل عنه، فكيف له لفت نظر الحكومة إلى أمر يجمله، وفاقد الشيء لا يعطيه، وحتى لو فرضنا علم السائل بما يسأل عنه فإن علمه بكل الأحوال لا يصل إلى درجة اليقين، وإنما علم يتراوح بين الشك واليقين، فأراد من خلال سؤاله قطع دابر الشك باليقين، فقدّم سؤاله استيثاقاً وثبتاً^(٣)، ولذلك كان الأجدر بهم أن يشيروا في هذه النقطة بالخصوص إلى أنها نتيجة من الممكن أن تترب على السؤال وليس بداية أو مسوغ لتحريك هذه الوسيلة.

ومهما يكن من أمر فإن هذه الوسيلة الرقابية تتيح لكل نائب في البرلمان الحق في توجيه طلب سؤال إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو أحد المسؤولين للاستعلام عن أمر معين داخل ضمن اختصاصات المسؤول ويجمله السائل^(٤)، وبذلك تعد أداة رقابية مهمة يمكن من خلالها لأعضاء

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢، ص ٥٦.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٩٦، ود. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ٩١١.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، المصدر السابق، ص ٥٦.

(٤) د. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١٥٥.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

البرلمان الحصول على كثير من المعلومات التي تتعلق بنشاط السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنها تعد وسيلة فعالة ومقدمة ضرورية للرقابة الفعلية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية^(١)، تلك الأهمية التي جعلت الدساتير ترفعها إلى مصاف الحقوق الدستورية البرلمانية.

ومن هذا المنطلق فقد جاء موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إيجابياً من حيث الإشارة إلى السؤال البرلماني، فقد نصت المادة (٦١/سابعاً/أ) على أنه (لعضو مجلس النواب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة).

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ الأمور التنظيمية المتعلقة بالسؤال، من حيث كيفية تقديمه، والأسلوب المعتمد في طلب السؤال إلى الحكومة عن الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاصات المسؤول عنها، على أن يتم اشعار رئيس المجلس ونائباه بإدراج الاسئلة التي تحتاج إلى إجابات شفوية في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة، شريطة أن تعقد الجلسة بعد أسبوع واحد على الأقل من إرسال الاسئلة الخطية على أن لا تتجاوز مدة الاجابة أسبوعين^(٢).

أما فيما يتعلق بنطاق مناقشة السؤال، فإن الموضوع ينحصر بين العضو السائل والوزير المسؤول ولا يجوز لغيرهما التدخل إلا إذا كان الموضوع ذا أهمية عامة، وقد حددت المادة (٥٣) من النظام الداخلي ذلك بنصها (يجوز لرئيس المجلس وفقاً لتقديره أن يسمح لأي عضو ابداء تعليق ولكن بشكل موجز أو تعليق على الاجابة)^(٣)، ويسقط السؤال في ثلاثة أحوال نصت عليها المادة (٥٤) من النظام الداخلي وهي (إذا سحب العضو السؤال، وإذا زالت صفة العضو مقدم السؤال، أو إذا زالت صفة من وجه إليه السؤال لأي سبب)^(٤).

ويمكن لنا أن نورد جوانب القصور التي أعترت تنظيم المشرع العراقي للسؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية وعلى النحو التالي:

(١) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٦٥.

(٢) ينظر: المواد (٥٠ - ٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) ينظر: المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) ينظر: المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

١ - لم يتطرق المشرع العراقي إلى موضوع تحديد الشروط الشكلية ولا الموضوعية لتقديم السؤال البرلماني، وكان على المشرع أن يحدد مادة خاصة لتلك الشروط مثلما هو عليه الحال في أغلب الأنظمة البرلمانية.

٢ - لم يحدد المشرع العراقي المهلة الزمنية الواجبة للإجابة على الأسئلة المكتوبة، بحيث يصبح الوزير المختص ملزماً بالإجابة أو الرد على ذلك السؤال خلال تلك المهلة الزمنية.

٣ - لم يشر المشرع الى تنظيم نظام الاسئلة الحالة أو العاجلة، ذلك النظام الخاص بالسؤال المستعجل المتعلق بالمصلحة الوطنية، والذي يتطلب جواباً عاجلاً من الحكومة بحيث يكون عنصر الوقت ضروري للنائب^(١).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فقد نص في المادة (٩٩) على أنه (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة)، كذلك فإن مواد اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي قد عالجت الجوانب التنظيمية للسؤال البرلماني^(٢).

وأما في لبنان فإن دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل لم يرد فيه نص على السؤال البرلماني، وهو نقص تلافاه المشرع اللبناني في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٤ المعدل، فقد أشار في المواد (١٢٤) و (١٢٦) إلى إجراءات وتفاصيل السؤال البرلماني، حتى أن المادة (١٢٤) قد أعطت الحق في استخدام وسيلة السؤال البرلماني إلى أكثر من نائب على عكس ما ذهب له الدول الأخرى محل المقارنة من حيث أنها قصرت حق السؤال على نائب واحد فقط^(٣)، وهو اتجاه

(١) د. رعد نصيف جاسم، بدرية صالح عبد الله، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في العراق خلال الدورات الانتخابية الثلاث (٢٠٠٦ - ٢٠١٨)، بحث منشور في مجلة جامعة بغداد مركز الدراسات الدولية، المجلد (٢٠٢٠)، العدد (٨٠)، ٢٠٢٠، ص ١٩٤ .

(٢) ينظر: المواد (١٢١ - ١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

(٣) إذ نصت المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على أنه (يحق لنائب أو أكثر توجيه الاسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء بعد استنفاد البحث في الاسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال..)، أما المادة (١٢٦) فقد نصت (إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على=

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

محمود بالنسبة للمشرع اللبناني، فما دام موضوع السؤال يتعلق بالرقابة الموضوعية وبعيد كل البعد عن العلاقة الشخصية، فلا ضير في ممارسته من أكثر من نائب.

واستناداً إلى ما سبق ذكره، نثار مسألة الاستفسارات الآتية، أولاً هل يمكن توجيه اسئلة برلمانية إلى حكومة تصريف الأعمال؟، ثانياً هل تتمتع تلك الأسئلة بذات القيمة والفعالية عندما توجه إلى حكومة تصريف الأعمال؟، خصوصاً وأن هناك جانب من الفقه يذهب إلى أن قيمة هذه الوسيلة على حكومة تصريف الأعمال ضعيفة وأقل فاعلية فيما لو وجهت إلى حكومة اعتيادية طبيعية، ويعزون سبب ذلك إلى المدة التي يمتلكها الوزير في الرد على الإجابة وإمكانية المماطلة بتلك المدة الأمر الذي يتيح للوزير التهرب من الإجابة خصوصاً إذا ما كانت هنالك بوادر لتشكيل حكومة جديدة، والسبب الآخر الذي يضعف من فاعليتها أيضاً حسب قولهم، هو أن هذه الوسيلة فيما لو استخدمت بصورة شفهية وتطلب حضور المسؤول وامتنع عن الحضور، فإنه يعدم بذلك فعالية تلك الوسيلة^(١)، حقيقة أن ما ذهب إليه أصحاب هذا الاتجاه لم يصب كبد الحقيقة بل تباعد عنه، وهو اتجاه على غير وفاق ولا اتفاق مع أحكام القانون وإليكم تسبيب ذلك.

أ - فبالنسبة للاستفسار الأول ليس هنالك أي مانع دستوري ولا قانوني يمنع البرلمان من استعمال حقه في استخدام وسيلة السؤال لحكومة تصريف الأعمال، فله استخدام تلك الوسيلة لحكومة تصريف الأعمال مثلما يستخدمها تجاه الحكومة الاعتيادية الطبيعية، تحت قيد شرطها وشروطها القانونية.

ب - أما بالنسبة للاستفسار الثاني، فإن الإجابة عليه تكون من خلال ما نصت عليه المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (يدرج رئيس المجلس ونائباه مجتمعين السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ ابلاغه الى المسؤول المعني، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين).

=سؤال النائب حق لهذا الأخير أن يحوله إلى استجواب)، أما بالنسبة لحق تقديم السؤال في العراق ينظر في ذلك المادة (٦١/سابعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، أما في الكويت فينظر في ذلك المادة (٩٩) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(١) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ١٥٥، وغسان لعبيبي مناتي، مصدر سابق، ص ١٢٣-١٢٤.

كذلك ما نصت عليه المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ (يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظره ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس...)، وأيضاً ما نصت عليه المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، بخصوص مدة الإجابة على الأسئلة الكتابية إذ نصت على أنه (... أما السؤال الخطي فيوجه بواسطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال)^(١).

وكذلك ما أقرته المحكمة الاتحادية العليا في العراق من أن حضور المسؤول أمام البرلمان التزام دستوري واجب، سواء أكان سبب الحضور هو سؤال موجه إليه أو استيضاح أو استجواب وذلك من خلال قولها ".... يمكن أن يكون الموضوع استجواباً وما يترتب عليه من آثار أو سؤالاً أو استيضاحاً وما يترتب عليه من آثار، فحضور الوزير أمام مجلس النواب التزام دستوري واجب التنفيذ ما دامت هناك دعوى استكملت أسبابها وأسانيدها الدستورية والقانونية..."^(٢).

كما أقرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرار آخر أن تخلف الشخص الذي يوجه إليه السؤال النيابي عن الحضور بدون معذرة مشروعة يعد بمثابة اقرار بما نسب إليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد، وذلك من خلال قولها ".... بصدد الاستفسار الوارد في (خامساً) أعلاه حول الأثر القانوني لتخلف الشخص الذي يوجه إليه السؤال النيابي وفقاً للمادة (٦١ / سابعاً / أ) من الدستور، تجد المحكمة الاتحادية العليا إن تخلف الشخص الذي يوجه إليه السؤال النيابي بدون معذرة مشروعة بعد تبلغه وفق القانون بالموعد المحدد للإجابة عن السؤال، فيعد ذلك اقراراً بما نسب إليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد عليه"^(٣).

(١) المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.
(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٧ / اتحادية / ٢٠١٧) الصادر في تاريخ ٢٩/٥/٢٠١٧، الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.id>، تاريخ الزيارة: ٢٥/١/٢٠٢٤، س ٨: ٢٤ م.
(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧) الصادر بتاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.id>، تاريخ الزيارة: ٢٥/١/٢٠٢٤، س ١٥: ٩ م.

أما بالنسبة لموقف المحاكم الدستورية في الكويت ولبنان فلم يكن لهما موقف يذكر بهذا الخصوص.

وبناءً على ما تقدم فإن الإجابة على السؤال البرلماني واجب دستوري على أعضاء الحكومة الموجه إليهم السؤال، سواء أكانت هذه الحكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية.

ويترتب على ذلك بأنه لا يجوز لمن وجه إليه السؤال من أعضاء الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية الامتناع أو المماطلة في الإجابة، أو رفض الإجابة بشكل صريح بغير عذر ولا مسوغ قانوني، وإلا كان رفضه تعطيلاً لأحد الفروض الواجبة للرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية^(١).

إضافة إلى ذلك، فإن جزاء السؤال البرلماني من الممكن أن يترتب حتى في حالة عدم الإجابة على السؤال أو عدم الرد عليه في حكومة تصريف الأعمال، من ذلك الاحتجاج الفردي والجماعي من قبل أعضاء مجلس النواب، كذلك الجزاء الأدبي الذي يتمثل في النشر في الجريدة الرسمية وماله من تأثير معنوي كبير، خصوصاً في الدول التي يكون فيها الرأي العام مؤثراً جداً^(٢)، لأنه يحمل إلى الرأي العام رسالة مفادها عدم تعاون أو تجاوب الوزراء مع أسئلة أعضاء البرلمان، وبذلك يظهر الوزير بمظهر غير المتعاون مع المجلس.

ونضيف إلى ذلك بأنه في استطاعة موجه السؤال في حالة عدم الاقتناع بالإجابة، أو في حالة عدم حضور من وجه إليه السؤال، سواء أكان في حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال، أن يحوّل سؤاله إلى استجواب برلماني بالاستناد إلى ما تنص عليه الأنظمة الداخلية

(١) د. هشام جمال الدين العرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٨٧.
(٢) د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية نشأتها - انواعها وظائفها، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ١٣٥، ومما تجدر الإشارة إليه بأن هذا النوع من الجزاءات مطبقاً في فرنسا، في حين لم تشر إليها أي من الدول محل الدراسة، للمزيد حول هذه الجزاءات يراجع محمد فاهم سلمان، السؤال بوصفه من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال مجلس الوزراء "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ١٨٥.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

للمجالس النيابية^(١)، أو أن يحيل ما لديه إلى اللجان التحقيقية البرلمانية كجزء وفاق لعدم الإجابة أو المماثلة فيها.

وأما الأثر الذي من الممكن أن يترتب على الإجابة عن السؤال البرلماني في حكومة تصريف الأعمال فقد يتمثل بلفت نظر من وجه له السؤال إلى المخالفة التي تعتري سياسة ما هو مختص فيه، كذلك قد يترتب على السؤال الإحالة إلى الجهات التحقيقية وما قد يتبع ذلك ما آثار وخيمة على من وجه له السؤال.

وإن هذا من شأنه أن يهدم صرح أركان ما ذهب إليه الاتجاه الفقهي الذي سبق الإشارة إليه، واستخلاصاً لما سبق فإن الأسئلة البرلمانية لحكومة تصريف الأعمال تحقق الفاعلية نفسها التي تحققها على الحكومة الاعتيادية أو الطبيعية، فأهمية السؤال البرلماني وفاعليته على الحكومة الاعتيادية أو الطبيعية هي ذاتها أهمية وفاعلية السؤال على حكومة تصريف الأعمال.

وكان الأجدر بالمشرع في الدول محل المقارنة أن يتلافى ما يعتري قوانينه من قصور تشريعي في تنظيم حالة الإجابة على الأسئلة البرلمانية وغيرها من وسائل الرقابة البرلمانية، وذلك بتوضيح عواقب الامتناع أو عدم الإجابة عليها، وأن يضع لهذه الحالة المتكررة في الحياة الدستورية للدولة من الجزاءات ما يردع المخالفين لها ويحيي أثر هذه الوسائل الرقابية.

ومن التطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليها في هذا الخصوص، توجيه البرلمان العراقي سؤال برلماني إلى رئيس حكومة تصريف الأعمال السيد (ع. ع. ال. م) بتاريخ ٩/١٢/٢٠١٩^(٢)، وايضاً السؤال الموجه إلى رئيس حكومة تصريف الأعمال السيد (م. ال. ك) بتاريخ ١٨/١/٢٠٢٢^(٣)، وكذلك السؤال الموجه إلى الحكومة ذاتها الذي يدور حول توصية بإصدار العفو الخاص إلى رئاسة

(١) إذ نصت المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ على أنه (لا يجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب في ذات الجلسة) أي باستطاعة مقدم السؤال تحويله إلى استجواب في أي جلسة تلي الجلسة التي تم مناقشة الاستجواب فيها، كما نصت المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ على أنه (إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على سؤال النائب حق لهذا الأخير أن يحوله إلى استجواب)، للمزيد راجع د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١، ص ٣٨٣.

(٢) كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (٤١٩) بتاريخ ٩/١٢/٢٠١٩ (غير منشور).

(٣) كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (٢٣) بتاريخ ١٨/١/٢٠٢٢ (غير منشور).

الجمهورية، وإن الذي لا يختلف عليه اثنان بأن التوصية بإصدار العفو الخاص تكون من اختصاصات حكومة كاملة الصلاحيات لا ناقصتها كحكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية^(١)، فضلاً عن السؤال البرلماني الموجه إلى الحكومة ذاتها بتاريخ ٢٦/٤/٢٠٢٢^(٢).

كذلك السؤال البرلماني في ٢٦/٩/٢٠٢٢ الذي تم توجيهه إلى وزير النفط في حكومة تصريف الأعمال والذي جاء تأكيداً لسؤال سابق صادر بالكتاب المرقم (٥٣) في ٩/٦/٢٠٢٢ ولكون الإجابة جاءت مبهمة بموجب الكتاب رقم (٣٥/علاقات/ش/٢٤١٩٢) في (٢٣/٨/٢٠٢٢) لذا فقد تم تأكيد السؤال مرة أخرى حتى تكون الإجابة وافية لما تم السؤال عنه ضمناً لعدم تكرار إجابات غير مستوفية لمتطلبات الرد خدمة للصالح العام^(٣).

أما في الكويت وكذلك لبنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الخصوص.

ثانياً - طرح موضوع عام للمناقشة:

يعد طرح موضوع عام للمناقشة من وسائل الرقابة البرلمانية الهادئة على أعمال الحكومة^(٤)، حيث يكون مبتغى هذه الوسيلة إجراء حوار ما بين الحكومة والبرلمان حول موضوع له أهمية متعلقة بالمصلحة العامة، والتوصل من خلال هذا الحوار إلى حل مرضٍ للطرفين^(٥)، ولذلك عرّفت على أنها مناقشة حرة تهدف إلى تبادل وجهات النظر في أجواء يسودها التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتاجها^(٦)، ولعل هذا ما حدا ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين الحكومة والبرلمان بهدف تحقيق المصلحة العامة^(٧)، ومن هذا المنطلق فإن لهذه الوسيلة أهمية بالغة

(١) ينظر: كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (١٠١) بتاريخ ٢٧/٢/٢٠٢٢.

(٢) ينظر: كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (م.خ/١٤٩/٣/١) بتاريخ ٢٦/٤/٢٠٢٢ (غير منشور).

(٣) ينظر: الكتاب بالعدد (٧١) في ٢٦/٩/٢٠٢٢ الصادر تحت موضوع (تأكيد سؤال برلماني)، الصادر عن مكتب النائب سرور عبد الواحد عضو لجنة النزاهة النيابية (غير منشور).

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ٩٦.

(٥) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٩٤.

(٦) د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية نشأتها - أنواعها ووظائفها، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٧) يذهب الدكتور يحيى الجمل إلى أن طرح موضوع عام للمناقشة يعتبر من قبيل تبادل الرأي والتعاون في تحقيق المصلحة العامة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٢٦.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

بين الوسائل الرقابية الأخرى، لأنها تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفه سياسة الحكومة في مجابهة مشكلة آنية أو حالة معاصرة، كما وأنها من جانب آخر تزيل الغشاوة عن بصيرة الحكومة فتكشف لها نوايا واتجاهات البرلمان فيما يروم اتخاذه بشأن المسألة المطروحة^(١).

ويلاحظ على ذلك، أننا لسنا بصدد مواجهة سؤال بسيط يقيم حواراً ثنائياً وضيقاً يستطيع مواجهه فقط أو بعض النواب الآخرون إبداء الملاحظات والتعقيب على إجابة المسؤول^(٢)، وكذلك لسنا أمام استجواب قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية الوزارية، ولكننا أمام وسيلة وسطى بين السؤال الاستجواب^(٣)، فنراها تقترب تارة من الاستجواب وتبتعد عن السؤال، وذلك لأن سائر أعضاء المجلس النيابي لهم الحق في المناقشة بموجب هذه الوسيلة دون قصرها على شخصين، وتقترب تارة أخرى من السؤال وتبتعد عن الاستجواب، لأنها لا تؤدي إلى اتخاذ قرار من شأنه تحريك المسؤولية الوزارية كما هو الحال في الاستجواب^(٤).

ومن هذا المنطلق تجد هذه الوسيلة أساسها الدستوري في المادة (٦١/ سابعاً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي نصت على أنه (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته)^(٥).

(١) وهج خضير عباس، تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة من وسائل البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، بحث منشور مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون - جامعة ذي قار، العدد (٢١)، تاريخ النشر ٢٠٢٠، ص ٢٢٠.

(٢) حيث نصت المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (للعضو الذي وجه السؤال دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني وأن يعقب على الاجابة، ومع ذلك فلرئيس المجلس إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بأبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة).

(٣) د. عثمان عبد الملك صالح، مصدر سابق، ص ٧١٣.

(٤) عبد الله عوض المطيري، مصدر سابق، ص ٧٣ - ٧٤.

(٥) ينظر: المادة (٦١/ سابعاً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

كما نصت المادة (١١٢) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي في صده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة)^(١).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل، فلم نجد أي إشارة لهذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وكذلك هو الأمر في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وتماشياً مع ما تم ذكره، تتفدح شرارة مسألتين قانونيتين، الأولى تتعلق بمدى دستورية ممارسة هذه الوسيلة على حكومة تصريف الأعمال، والثانية تتعلق بمدى فاعلية هذه الوسيلة فيما لو تم استخدامها على حكومة تصريف الأعمال، فهل تحفظ بذات الفاعلية التي تملكها عندما تمارس تجاه حكومة اعتيادية طبيعية؟، وما نحن نخوض غمار هاتين المسألتين عسى أن يكون رأينا فيهما صواباً بإذن الله.

١ - فيما يتعلق بدستورية ممارسة هذه الوسيلة على حكومة تصريف الأعمال، فليس هناك مانع دستوري يمنع أعضاء المجالس النيابية من توجيه طلب موضوع عام للمناقشة "الاستضافة" لرئيس حكومة تصريف الأعمال أو أحد وزرائها، والذين عليهم أن يستجيبوا لطلب الاستضافة وأن لا يعطلوا بامتناعهم وبحجج خاوية فرضاً من الفروض الواجبة للرقابة البرلمانية.

٢ - أما فيما يتعلق بفاعلية هذه الوسيلة فيما إذا تم استعمالها على حكومة تصريف الأعمال، وهل هي مماثلة بفعاليتها عندما توجه للحكومة الاعتيادية الطبيعية؟، فطالما كانت المناقشة "الاستضافة" تستهدف الرقابة الموضوعية، وبنفس الوقت تكون بعيدة عن تحريك المسؤولية السياسية، إذ أن مبتغاها الوصول إلى الحل المخفف بخلق مشترك بين الحكومة والبرلمان، فهي لا تريد أن تقضي لا على الحكومة ولا على وزرائها، وإنما تريد استمرارهم في الحكم، وفي نفس الوقت إصلاح الوضع محل المناقشة وتطويره نحو الأحسن بغية تجاوز الأزمة السياسية^(٢)، الأمر الذي يقودنا إلى القول بأن فاعليتها على حكومة تصريف الأعمال تماثل تماماً فاعليتها على الحكومة الاعتيادية الطبيعية.

(١) ينظر: المادة (١١٢) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٩٨ - ٩٩.

ومن التطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليها بهذا الصدد، دعوة لحضور "موضوع" مناقشة، لوزير المالية في حكومة تصريف الأعمال في العراق في عهد السيد (م. ال. ك)، بخصوص ارتفاع سعر صرف الدولار وتداعياته على طبقات المجتمع الفقيرة، وكذلك مناقشة مسألة السياسة العامة للدين العام وسياسة وزارة المالية^(١). أما في الكويت ولبنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد.

الفرع الثاني

الوسائل الاتهامية

تعد الوسائل الاتهامية وسائل ذات طبيعة تأثيمية، تحمل بين طياتها اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها، فهي لا تقف عند حد الاستيضاح أو تبادل المعلومات كما هو الحال في الوسائل الايضاحية، بل تتعداها إلى مرحلة الاتهام والادعاء، ولذلك تكون ذات آثار شديدة الوطأة على من توجه ضدهم، وسوف نتناول تباعاً وسيلتي الاستجواب، والتحقيق البرلماني.

أولاً - الاستجواب:

تعد وسيلة الاستجواب من أعظم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية التي يستخدمها البرلمان تجاه السلطة التنفيذية^(٢)، لذلك يقر الكتاب بأن الاستجواب هو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأقساها على الحكومة ضراوة، ويردون ذلك إلى أمرين مهمين، أولهما أنه تدبير ذو طبيعة اتهامية، ومعنى ذلك أن الاستجواب يحمل بين ثناياه اتهاماً موجه للحكومة أو أحد أعضائها عن قصور شاب أحد تصرفاتها أو فعل معيب لأحد أعضائها^(٣)، وثانيهما أنه وسيلة رقابية ذات أثر عقابي عظيم الوطأة، نظراً لما قد ينتهي إليه الاستجواب من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وبشقيها الفردية والتضامنية^(٤).

(١) إذ تضمن جدول أعمال الجلسة رقم (٢) المنعقدة يوم الاثنين ٢٨ / شباط / ٢٠٢٢ ثالثاً: دعوة عامة للمناقشة بخصوص ارتفاع سعر صرف الدولار بحضور السيد وزير المالية، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي <https://iq.parliament>، تاريخ الزيارة ٢٣ / ١ / ٢٠٢٤، ص ٥٥: ٧ م.

(٢) علي مانع سرور المطيري، مصدر سابق، ص ٧٧.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

ومن هذا المنطلق عُرف الاستجواب بأنه الحق الذي يمنح لأي عضو من أعضاء البرلمان باتهام الحكومة ومساءلتها جميعها أو محاسبة أحد أعضائها عن ما اقترف من تجاوزات أو أخطاء محددة تم ارتكابها أو حدوثها، والذي يثبتها بدوره مقدم الاستجواب أمام المجلس النيابي بالمستندات والوقائع وما يملكه من أدلة ثبوتية، لينتهي إلى فتح الباب أمام المجلس النيابي للمناقشة، بهدف تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وبشقيها الفردية والتضامنية، وكل ذلك بعد سماع ما عند الحكومة من دفاع عن هذه الاتهامات^(١).

وهكذا يتبين لنا بأن الاستجواب هو محاسبة رئيس الوزراء أو أحد وزراء حكومته عن خطأ أو تقصير أو فساد إداري أو مالي يدخل في اختصاصاتهم، والذي قد يترتب عليه طرح الثقة إذا اتضح فيما بعد بأن المستجوب مقصر في أداء واجبه أو ثبت عدم كفاءته^(٢)، وعليه فلعضو مجلس النواب وفقاً لأحكام الدستور في حال ما إذا وصل إلى علمه معلومات مهمة تثير بعض الشبهات في موضوع معين سواء وصلته تلك المعلومات على أثر سؤال أو مناقشة عامة، أو تحقيق أو عن طريق وسائله الخاصة، أن يستجوب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، عن حقيقة تلك المعلومات^(٣).

ونظراً لخطورة هذه الوسيلة فإن المشرع الدستوري يحرص على تنظيم القواعد المنظمة لها في صلب الوثيقة الدستورية، كما يعمل المشرع العادي على تنظيم تفاصيل هذه القواعد في القوانين والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية.

فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الاستجواب في المادة (٦١/ سابعاً/ ج) وذلك بالنص على أنه (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه)^(٤)، وكذلك نصت المادة (٦١/ ثانياً / هـ) على

(١) علي مانع سرور المطيري، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٢) خالد عبد الأمير الجاروش، رشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة أهل البيت عليهم السلام، العراق، العدد (١٢)، ص ١٥٤.

(٣) دعاء حسن محمد، ضياء عاني حمود، سجاد كاظم حسين، تأثير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية على النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة واسط، العدد (٤٦)، ج (١)، ٢٠٢٢، ص ٥٢٦.

(٤) ينظر: المادة (٦١/ سابعاً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

أنه (لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفائهم بالأغلبية المطلقة) (١) كما نظم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ عملية الاستجواب في المواد من (٥٦ - ٦١) (٢).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، فقد أشار في صلب المادة (١٠٠) إلى الاستجواب وذلك بالنص على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالات الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة المادتين (١٠١، ١٠٢) من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على الحكومة) (٣).

ولقد جاءت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لتكمل في موادها (١٣٣ - ١٤٢) ما نصت عليه المادة (١٠٠) من الدستور (٤).

ولم ينص دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على الاستجواب، غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل قد نص عليه في المادة (١٢٦) منه، ويتضح من مضمون هذه المادة أن النص على الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية قد جاء بصورة مرحلة من المراحل الرقابية، إذ جاء بمنزلة جزاء يترتب على عدم الإجابة على السؤال البرلماني خلال المدة المحددة، وههنا تتبين خطورة هذه الأداة الرقابية لخطورة الأثر الذي من الممكن أن يبني عليها كونها تتطوي على معنى الاتهام، على عكس وسيلة السؤال الذي يبتغي منه مجرد الاستيضاح من الحكومة حول الموضوعات التي تدخل ضمن نطاق اختصاصاتها (٥).

(١) ينظر: المادة (٦١/ ثانيا / هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المواد (٥٦ - ٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) ينظر: المادة (١٠٠) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٤) ينظر: المواد (١٣٣ - ١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

(٥) تنص المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على أنه (إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على سؤال النائب حق لهذا الأخير أن يحوله إلى استجواب).

وتماشياً مع ما تم ذكره يصبح من الضروري توضيح مسألة في غاية الأهمية ألا وهي هل يستطيع البرلمان توجيه استجابات إلى حكومة تصريف الأعمال؟، وهل يوجد مانع دستوري يمنع البرلمان من تقديم استجابات لحكومة تصريف الأعمال؟، ومدى فعالية هذه الوسيلة على حكومة تصريف الأعمال، خصوصاً وأن هناك جانب من الفقه^(١) ينفي أية فاعلية للاستجابات على حكومة تصريف الأعمال بحجة أن نتيجة الاستجابات أي سحب الثقة قد تحققت مسبقاً على حكومة تصريف الأعمال وبالتالي تصبح وسيلة الاستجابات البرلمانية عديمة الفائدة من الناحية القانونية، هذا ومن أجل التبصر بما طرح أعلاه نورد الملاحظات الآتية:

١ - بالنسبة لإمكانية ممارسة الاستجابات على حكومة تصريف الأعمال، فليس هناك أي مانع دستوري ولا قانوني يمنع أعضاء البرلمان من تقديم استجابات لحكومة تصريف الأعمال، لذلك ذهب بعض الفقهاء^(٢) إلى إعطاء الحق للبرلمان في ممارسة الاستجابات حتى عندما تكون الحكومة حكومة لتصرف الأعمال اليومية أو الجارية، ويعللون سبب ما ذهبوا له بأن استقالة الوزير لا تعفيه ولا تؤمنه من المسائلة، ولا تعيق التقدم بطلب الاستجابات، ونحن نؤيد ما ذهب إليه الفقه في هذا الجانب ونراه يتفق مع المنطق القانوني السليم، كما يتفق جملة وتفصيلاً مع فلسفة الرقابة البرلمانية، حيث أن وجود احتمال ولو واحد بالمئة من قدرة وقابلية حكومة تصريف الأعمال على مخالفة وتجاوز حدودها الأمر الذي يفضي إلى أهمية وجود الرقابة البرلمانية وخصوصاً وسيلة الاستجابات لردع تلك المخالفات والتجاوزات.

٢ - أما بالنسبة للقول بعدم فاعلية الاستجابات على حكومة تصريف الأعمال، فقد غرب عن بال أصحاب هذا الرأي أن الاستجابات له أثرتين، الأولى سحب الثقة وهذه متحققة مسبقاً في حكومة تصريف الأعمال، أما الثانية فهو الاتهام المؤدي إلى الإدانة، فعن طريق الاتهام المتولد عن الاستجابات البرلمانية لحكومة تصريف الأعمال يمكن إحالة المقصر أو المخالف إلى الجهات المختصة لينال جزائه قانوناً، ولعل عدم الانتباه لهذه الخاصية في الاستجابات قد دفعت

(١) ينظر: د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ١٥٧، و غسان لعبيي مناتي، مصدر سابق، ص ١٢٥ - ١٢٦.

(2) Philipp Lavaux, La Dissolution des assemblées parlementaire, Economica, Paris, 1983, P.332.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

أصحاب هذا الرأي إلى نفي أثر الاستجواب على حكومة تصريف الأعمال، وهو قول لا يقبله المنطق القانوني السليم^(١).

ولذلك يجب الأخذ بالحسبان بأنه من الجائز توجيه استجواب إلى الوزراء في حكومة تصريف الأعمال مع إمكانية ترتيب أثر آخر غير سحب الثقة، ألا وهو الإدانة عندما يكون لها مبرر، وما يستتبع ذلك من إحالة إلى الجهات القضائية المختصة أو الهيئات المتخصصة^(٢)، وإن القول بغير ذلك يفضي إلى عواقب تخالف أحكام الدستور، وتعني في نهاية المطاف إفلات الوزير من الرقابة البرلمانية والمساءلة السياسية التي قررها الدستور^(٣).

وعلى الرغم من ذلك فإن التطبيقات العملية لاستجواب حكومة تصريف الأعمال ضئيل جداً إن لم يكن معدوماً، حيث يلاحظ نفور أعضاء المجالس النيابية عن استخدام الاستجواب كأحد وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى رسوخ الفكرة المتعارف عليها بأن أثر الاستجواب هو سحب الثقة فقط، وإن ذلك متحقق على حكومة تصريف الأعمال، متناسين ما للاستجواب من أثر، ولو كان غير مباشر، متمثلاً بالإحالة وما قد يترتب عليها من إدانة من لدن الجهات المختصة، وهو أثر لا يقل أهمية عن سحب الثقة هذا من جانب، ومن جانب آخر يلاحظ وجود نقص تشريعي في تنظيم حالة الجزاءات المترتبة على عدم تلبية أو حضور طلب الاستجواب المتحققة شروطه رغم ما تشير إليه المحاكم الدستورية ومنها المحكمة الاتحادية العليا في العراق، كما في قرارها سابق الذكر، بأن حضور الاستجواب واجب دستوري لازم، وهو ما نراه محققاً في الواقع العملي حيث تم توجيه طلب استجواب رسمي مستكمل لجميع شروطه القانونية لوزير النفط في حكومة السيد (م. ال. ك) بسبب الاستمرار في إبرام العقود المخالفة لصلاحيات حكومة

(١) تنص المادة (٧٠) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء (الحقوقية)، والذي يستنتج من ذلك بأن مجلس النواب اللبناني باستطاعته فيما إذا تبين له نتيجة الاستجواب بأن أحد الوزراء يقتضي اتهامه بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة، فله أن يتهم الوزير أو الوزراء المقصرين وبالتالي احالتهم إلى المحاكم والجهات المختصة لينالوا بذلك جزائهم.

(٢) علياء شندي حبيب السيمري، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٣) د. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٨٧.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

تصريف الأعمال^(١)، إلا أنه لم تتم مناقشة الاستجواب المذكور، الأمر الذي يجعل من تقديم طلبات الاستجواب لحكومة تصريف الأعمال، مجرد حبر على ورق، فلو كان هنالك قانوناً يحدد الجزاء المناسب لعدم الإجابة على الاستجواب لأحيا بذلك أثر هذه الوسيلة الرقابية، لذلك تلجأ المجالس النيابية ومنها مجلس النواب العراقي إلى وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة، كما حصل فعلاً مع طلب استجواب وزير المالية في حكومة تصريف الأعمال في عهد السيد (م. ال. ك) حيث تحول طلب الاستجواب إلى مناقشة عامة نتيجة لعدم الاستجابة لطلب الاستجواب^(٢).

ثانياً - التحقيق البرلماني:

يعد التحقيق البرلماني وسيلة رقابية برلمانية متعددة الأطراف، إذ تتعدى إلى البرلمان ككل من جانب، والجهاز الحكومي الذي تتقصى عنه الحقائق من جانب آخر^(٣)، وبذلك فإن وسيلة التحقيق البرلماني تعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق يكسب عن طريقه ما يريد من معلومات لازمة^(٤)، وعليه فإن التحقيق يزيل الغشاوة عن بصيرة البرلمان، وبالتالي يصبح باستطاعته أن يتخذ موقفاً إزاء الحكومة مستنداً بذلك على ركن التحقيق المتين^(٥).

ولمثل هذا نجد اهتمام الفقه والقضاء بإيراد تعريف للتحقيق البرلماني، وإن من التعريفات التي يمكن التعويل عليها بهذا الصدد ما تضمن أن التحقيق البرلماني حق أصيل للسلطة التشريعية يعتمد

(١) ينظر الكتاب ذي العدد (٥١٨)، في تاريخ (٢٠٢٢/٣/١٨)، الصادر تحت موضوع (استجواب)، صادر عن مكتب النائب زهرة البجاري (غير منشور).

(٢) قد تضمن جدول أعمال مجلس النواب العراقي في الجلسة رقم (٤) الثلاثاء (١٣ / تموز / ٢٠٢١) سابقاً: استجواب السيد (وزير المالية)، وعندما لم يستجاب للطلب تحول استجواب وزير المالية إلى طرح موضوع للمناقشة إذ تضمن جدول أعمال الجلسة رقم (٤) المنعقدة يوم الاثنين (٢٨ / شباط / ٢٠٢٢) الآتي ثالثاً: دعوة عامة للمناقشة بخصوص ارتفاع سعر صرف الدولار بحضور السيد وزير المالية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي <https://iq.parliament.iq>، تاريخ الزيارة ٢٨/١/٢٠٢٤، س ٤٨ : ٩ م.

(٣) محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١١٢.

(4)PRELOT Marcel , Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris,,2006, P. 746.

(٥) دعاء حسن محمد وآخران، مصدر سابق، ص ٥٢٤.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

في وجوده على طبيعة النظام البرلماني نفسه، حتى لو لم يرد به نص في الدستور، ومن خلاله تتوصل السلطة التشريعية بنفسها أو عن طريق لجنة تشكلها إلى ما تبغي معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، مستندة بذلك إلى ما لها من حق في الرقابة والتشريع^(١).

ويلاحظ من التعريف السابق بأن التحقيق البرلماني وسيلة رقابية برلمانية يتحرى عن طريقها البرلمان الحقيقة بشأن ما وقع من خلل أو تجاوز أو حدوث فضيحة في الجهاز الحكومي على كافة الأصعدة السياسية والإدارية والمالية^(٢)، وعلى وجه الخصوص إذا ما راوده الشك عن صحة المعلومات الممنوحة له من جانب الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها، أو ما كشفت عنه المناقشات العامة أو الاستجابات في موضوع معين^(٣).

وجدير بالذكر بأن الذي يمارس التحقيق لجنة مكونة من عدد من النواب يختارهم البرلمان، يكون الهدف من تأليفها كشف وبيان العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويكون من حقها الاطلاع على المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع مختتمة ذلك بتقرير يحتوي على توصيات معينة ترفعها للبرلمان ليقرر ما يريد بشأنها^(٤).

ومن هذا المنطلق فإن الأهمية التي يتبوها التحقيق البرلماني دفعت البعض إلى أن يصفه بحق بمثابة القلب بالنسبة لكافة وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى^(٥).

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١) لسنة ١٩٨٦ بجلسة ١٩٨٦/١٤، أحكام المحكمة الدستورية، المجلد الأول، مطابع وزارة العدل، دولة الكويت، ٢٠٠٣، ص ٣٥٧.

(٢) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني "لجان تقصي الحقائق البرلمانية"، ط١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٩١.

(٣) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٩٢٦.

(٤) د. عثمان عبد الملك، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد (٤)، ١٩٨١، ص ١٤.

(٥) د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ولعل هذا الدور الذي يحظى به التحقيق البرلماني قد ألقى بظلاله على أساس إقرار هذه الوسيلة فهي دون سواها من وسائل الرقابة البرلمانية ليست بحاجة إلى نص يقرها، إذ تستمد وجودها من الطبيعة الرقابية والتشريعية للبرلمان^(١).

فلم ينظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التحقيق البرلماني، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ أكد عليه في عدد من المواد، فنص في المادة (٣٢/ ثانياً) منه على أنه (يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية: ثانياً: اجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار اليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين)^(٢). كما نصت المادة (٨٢) على أن (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)^(٣)، ويتم تأليف لجان التحقيق بموجب المادة (٨٣) منه بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في مجلس النواب بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء^(٤).

كذلك نصت المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع رئيس المجلس ونائبيه مجتمعين)^(٥).

بينت هذه المواد إمكانية إجراء تحقيق برلماني وطريق تأليف اللجان التحقيقية البرلمانية، وبخصوص المادة الأخيرة فقد أوضحت اجراءات التحقيق البرلماني وبعض شروطه، إذ اشترطت بصريح العبارة عدم جواز التطرق للقضايا المعروضة أمام القضاء.

(1) BIDEGARAY (CH.) et autre: Le contrôle parlementaire. R. D. P. 1973. p. 1633.

(٢) ينظر: المادة (٣٢ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) ينظر: المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) تنص المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من (رئيس المجلس ونائبيه) مجتمعين أو من خمسين عضواً من الأعضاء).

(٥) ينظر: المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

أما بالنسبة لدستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، فقد نص في المادة (١١٤) على أنه (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يُولف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم)^(١).

أما في لبنان، فلم يرد في دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل نصاً بشأن التحقيق البرلماني، بل نص عليه في النظام الداخلي للمجلس أسوة بالسؤال والاستجواب البرلماني، فقد نصت المواد (١٣٩-١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على إعطاء الحق للهيئة العامة لمجلس النواب بإجراء تحقيق برلماني في موضوع معين، تكلف من خلاله لجنة تحقيق ترفع تقريرها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على الهيئة العامة للبت في الموضوع، ويحق للجنة التحقيق الاطلاع على جميع المستندات في دوائر الدولة والاستماع إلى الإفادات وطلب الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق^(٢).

وبناءً على ما تقدم يطرح الاستفسار الآتي: هل باستطاعة البرلمان إجراء تحقيق برلماني مع حكومة تصريف الأعمال؟، ومدى فعالية هذه الوسيلة الرقابية تجاه حكومة تصريف الأعمال.

لا مناص من القول وبحسب النصوص المشار إليها أعلاه أنه لا مانع من إجراء تحقيق مع رئيس حكومة تصريف الأعمال أو أحد وزرائها، طالما كان التحقيق البرلماني له علاقة بالمصلحة العامة وحقوق المواطنين^(٣)، فلا يوجد مجالاً للربط بين تحقق حالات قيام حكومة تصريف الأعمال ومنها تحقق حالة سحب الثقة (المسؤولية الوزارية) وإيقاف العمل بوسيلة التحقيق البرلمانية، إذ أن ذلك الربط غير سليم بصفة مطلقة، لأنه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي، وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد والتحديد^(٤).

(١) ينظر: المادة (١١٤) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، والمادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

(٢) ينظر: المواد (١٣٩-١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) هذا ما أشارت إليه المحكمة الدستورية الكويتية " فلا يوجد هناك وجه للربط بين المساءلة الوزارية والتحقيق، فضلاً عن عدم سلامة ذلك بصفة مطلقة فإنه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي، وهو حق دستوري لا يجوز المساس به =

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ومن هنا يتضح لنا أن التحقيق جائز مع حكومة تصريف الأعمال، إذ لا ربط بين المسؤولية السياسية والتحقيق، ففلسفة الرقابة البرلمانية تقتضي باستمرار وسائلها ما دامت هناك حكومة قائمة، ووجود احتمال خرقها للقانون أو تجاوزها لنطاق ما هو محدد لها، وبالتالي فإن استمرار وسيلة التحقيق البرلماني على حكومة تصريف الأعمال تستند الى حق دستوري متين لا يجوز المساس فيه.

وبطبيعة الحال فإن فاعلية وأثر التحقيق على حكومة تصريف الأعمال تكون متحققة، ويستشفى ذلك ضمناً من خلال ما نصت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق عندما قررت في إحدى قراراتها "..... وبناء عليه فإن قيام المدعى عليه إضافة لوظيفته بتشكيل اللجنة النيابية المشار إليها... إذا ما وقف على وجود خرق للقانون فإنه يذهب إلى إشعار الجهات المختصة بذلك الخرق وأسانيده وهي الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الرقابة المالية لاتخاذ ما يلزم بشأنه....." (١).

وبناءً عليه فإن لجان التحقيق تستطيع الإحالة ولو بطريقة غير مباشرة للجهات المتخصصة أو إحالتها إلى القضاء مباشرة، إذا وجدت خرقاً أو تجاوزاً للقانون فيما يجري التحقيق فيه أثناء فترة تصريف الأعمال، ناهيك عما للجان التحقيق البرلماني من سلطة قد تؤدي ولو بطريقة غير مباشرة إلى إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال من خلال ما توصي به تقاريرها، وبالتالي فإن التحقيق البرلماني ذو أثر وفائدة عظمى على حكومة تصريف الأعمال فيما لو تم استخدامه بطريقة مثلى بعيداً عن المصالح السياسية.

وثمة أمثلة عملية يمكن أن نسوقها في هذا الشأن تؤكد إمكانية إجراء تحقيق برلماني ضد حكومة تصريف الأعمال، فقد تم خلال حكومة تصريف الأعمال في العراق بعهد السيد (م. ال. ك) تشكيل لجنتين تحقيقيتين في العراق بتاريخ (٨/١٠/٢٠٢٢) متعلقة بالقصف الإيراني والتركي الذي استهدف مدينة أربيل (٢).

=بالتقييد والتحديد" في قرارها رقم (١) لسنة ١٩٨٦ بجلسة ١٩٨٦/١١٤، أحكام المحكمة الدستورية. المجلد الأول، مطابع وزارة العدل، دولة الكويت، ٢٠٠٣، ص ٣٤١.

(١) قرار المحكمة الاتحادية رقم (٩٠ / اتحادية / ٢٠١٣)، الصادر في تاريخ ٢٠١٣/١١/١، منشور على الموقع الإلكتروني، https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2013.pdf، تاريخ الزيارة ٨ / ٢ / ٢٠٢٤ س ٣٠ : ٨ م.

(٢) منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي الموقع الإلكتروني <https://iq.parliament.iq>، تاريخ الزيارة ٢ / ٦ / ٢٠٢٤، س ٣٤ : ٧ م.

أما في الكويت ولبنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد.

وفي النهاية اتضح لنا وبدون أدنى شك بأن وسائل الرقابة المباشرة على حكومة تصريف الأعمال، هي وسائل ذات تأثير مهم في الرقابة على حكومة تصريف الأعمال، فبهذه الوسائل يستطيع المجلس النيابي التصدي لأي خرق أو تجاوز يصدر عن تلك الحكومة، ولكن على الرغم من ذلك لم نجد إشارة صريحة وواضحة لا في الدساتير محل الدراسة ولا في القوانين ذات العلاقة، تحدد من خلالها جزاءات لحمل الوزراء في حكومة تصريف الأعمال أو الحكومة الاعتيادية إلى الإجابة عن الأسئلة أو الاستجابات وسائر وسائل الرقابة البرلمانية لأن مشكلة التخلف عن الإجابة من أكثر المسائل التي تعاني منها المجالس النيابية، باستثناء ما ورد في بعض الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في (الكويت ولبنان)، بحق النائب بتحويل سؤاله إلى استجواب عند الامتناع عن الإجابة كما أشرنا سابقاً.

المطلب الثاني

الوسائل غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

قد يكون من المتعذر احياناً لسبب أو لآخر ممارسة الوسائل المباشرة للرقابة البرلمانية خلال فترات معينة ومن تلك الفترات فترة حكومة تصريف الأعمال، لذلك يجد البرلمان نفسه مضطراً باللجوء إلى الوسائل الثانوية أو غير المباشرة التي تكون بحوزته، فهو أما يستخدم صلاحياته ويصدر قرارات نيابية تكون ذات أثر رقابي فعال يحد من تجاوزات ومخالفات حكومة تصريف الأعمال للنظام القانوني الذي يحدد وظائفها، أو أن يلجأ إلى الوسائل أو الطرق التي تعطيه الحق في ضمان استمرار رقابته على حكومة تصريف الأعمال، وسوف نتناول أولاً القرارات النيابية، ومن ثم نتناول الوسائل الأخرى التي تضمن استمرار الحياة النيابية، وسوف نخصص لكل مسألة من هاتين المسألتين فرعاً مستقلاً.

الفرع الأول: القرارات النيابية.

الفرع الثاني: وسائل ضامنة لاستمرار الحياة النيابية.

الفرع الأول

القرارات النيابية

تعد القرارات النيابية من الوسائل البرلمانية ذات التأثير المهم في قضايا الشأن العام، إذ أصبحت تشغل مجالاً لا يستهان به في أعمال المجالس النيابية، إذ تعد وسيلة مهمة يستخدمها البرلمان للتأثير في القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذلك ما يعتري الرأي العام من قضايا، كل ذلك ضمن أحكام ومبادئ الدستور، الأمر الذي يفضي إلى الحفاظ على امتيازات السلطة التشريعية كسلطة مستقلة مالكة لزام المبادرة في ميدان الحقوق والحريات العامة بما يسهم ويعزز المشاركة الجماعية لنواب الشعب في صناعة السياسات الحكومية وتعميق أثر التجربة الديمقراطية في الحكم^(١).

واستناداً إلى ما سبق ذكره عُرِّفت القرارات النيابية بأنها كل ما يصدر عن مجلس النواب في صورة غير التشريع من أعمال قانونية تنتج آثاراً، ولها قيمة قانونية أدنى من القانون وأعلى من النظام، كما أنها ملزمة لسلطات الدولة الثلاث وتشكل جزءاً من النظام القانوني^(٢).

ومن خلال التعريف السابق يمكن أن نعرض أهم خصائص القرارات النيابية، وذلك على النحو الآتي:

١- إنها قرارات تصدر عن مجلس النواب^(٣)، بمناسبة ممارسته لاختصاصاته وذلك بعد اجراء مناقشات عامة بشأن مضمونها، على أن يتم التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس النيابي بوصفهم ممثلين عن الإرادة العامة، ومن ثم فلا يجوز اتخاذها من قبل هيئة رئاسة المجلس^(٤).

(١) بشار نصر الدين محمد شيت، فاعلية القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية، بحث منشور في بيت الحكمة- دراسات قانونية، العدد (٥٧)، ص ١٨١-١٨٣.

(٢) د. غازي فيصل، أحكام المادة (٩٣) ثالثاً من الدستور في الميزان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ٢٣ يونيو، ٢٠٢١،

الزيارة <https://www.facebook.com/share/p/fZ5jAEspfovpxLb/?mibextid=oFDknk>، تاريخ الزيارة

٢٠٢٤/٢/١٥، ص ٢٤: ٨ م.

(٣) د. غازي فيصل، مقارنة بين القرارات التشريعية "النيابية" والقرارات الادارية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر، ر، ٢٠١٩ / يوليو، ص ٢٢/،

الزيارة <https://www.facebook.com/share/p/YD4ThAxMUpZg6cqf/?mibextid=oFDknk>، تاريخ الزيارة ١٦

٢٠٢٤/٢/٢٦، ص ٢٦: ١٢ م.

(٤) اسماعيل فاضل حلوان، مصدر سابق، ص ١٨١.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

٢ - لا يمر القرار النيابي بنفس الإجراءات التي تمر فيها عملية سن القانون، إذ أن سن القانون يتطلب المرور بمراحل متعددة بداية من وروده لمجلس النواب، ونهاية بمرحلة التصويت عليه بالموافقة^(١)، ومن ثم فإن القرارات النيابية لا تحتاج إلى تصديق أو موافقة رئيس الدولة كما هو الحال بالنسبة للقوانين، وإنما تصدر بناءً على ممارسة البرلمان لاختصاص أصيل كفه الدستور له^(٢).

٣- ليس بالإمكان الطعن فيها أمام القضاء العادي أو الإداري، حيث أن جهة الطعن بالقرارات النيابية هي المحاكم العليا كالمحاكم الدستورية، ومنها المحكمة الاتحادية العليا في العراق وذلك انقياداً لأحكام المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٣)، كما أن الطعن فيها غير مربوط بمدة وليس بحاجة إلى تظلم.

٤- أنها قرارات تتمتع بصفة الالزام لسلطات الدولة الثلاث وتشكل جزءاً من النظام القانوني^(٤)، وواهم كل الوهم من يضمن بأنها ليست ملزمة، فلو أزلنا عنها صفة الالزام لأضحت مجرد نصائح لا تلتزم بها السلطة التنفيذية، وهذا ما يصيب المنطق القانوني بمقتل، إذ كيف نفسر تسميتها ب (القرارات) إذا لم تكن ملزمة؟

ومن خلال قراءة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نرى بأنه قد خول مجلس النواب إصدار عدد من القرارات التشريعية (النيابية) ومنها نص المادة (٥٢ /ثانياً) حيث قضت هذه المادة بجواز الطعن بقرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوم من صدور القرار التشريعي (النيابي)^(٥)، كذلك وردت الإشارة إلى القرارات التشريعية (النيابية) في صلب المادة (٥٩)

(١) بشار نصر الدين محمد شيت، مصدر سابق، ص ١٨٤.

(٢) اسماعيل فاضل حلواص، مصدر سابق، ص ١٨١.

(٣) نصت المادة (٩٣ /ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة).

(٤) د. غازي فيصل، أحكام المادة (٩٣) ثالثاً من الدستور في الميزان، مصدر سابق.

(٥) نصت المادة (٥٢ /ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على أنه (يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره).

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

/ثانياً) حيث قضت باتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة داخل مجلس النواب^(١)، كذلك ما أشارت إليه المادة (٦١/خامساً)^(٢).

كما أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ هو الآخر قد أشار إلى تلك القرارات، فقد نصت المادة الرابعة منه على أنه (يلتزم الرئيس وأعضاء المجلس في مناقشاتهم وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور...)^(٣)، كما قضت المادة (١٤٨) منه بأن تدون قرارات المجلس وتنتشر باللغتين العربية والكردية^(٤).

وتماشياً مع ما تم ذكره فقد قضت المادة (٤/ثالثاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل باختصاص المحكمة في الفصل بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدر عن السلطات الاتحادية^(٥)، كذلك هو الأمر مع المادة (٢٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢^(٦).

(١) نصت المادة (٥٩ /ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على أنه (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب، ما لم ينص على خلاف ذلك).

(٢) نصت المادة (٦١ /خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على أنه (الموافقة على تعيين كل من: أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى. ب- السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء. ج- رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء).

(٣) تنص المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (يلتزم الرئيس وأعضاء المجلس في مناقشاتهم وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وهذا النظام، وتكون الاولوية لأحكام مواد قانون مجلس النواب وتشكيلاته على مواد هذا النظام فيما يتعارضان فيه).

(٤) تنص المادة (١٤٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (تدون قرارات المجلس وتنتشر باللغتين العربية والكردية).

(٥) تنص المادة (٤/ثالثاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل على أنه (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة).

(٦) نصت المادة (٢٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (لكل ذي مصلحة الطعن المباشر بدعوى، تقدم الى المحكمة للفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية...).

أما بالنسبة لدستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل فقد أشار إلى القرارات النيابية بصورة ضمنية، من ذلك نص المادة (٩٠) التي قضت بإبطال كل اجتماع لمجلس الأمة وتبعاً لذلك تبطل كل القرارات التي تؤخذ فيه فيما إذا عقد الاجتماع في غير الزمان والمكان المقررين للاجتماع^(١)، كذلك ما أشارت إليه المادة (٩٧) من الدستور من أن قرارات مجلس الأمة تصدر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، باستثناء الحالات التي ينص فيها على أغلبية خاصة^(٢).

كما أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ هي الأخرى قد نصت في المادة (٣٧) على أنه (يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة...)^(٣)، كذلك نصت المادة (٦٦) على أنه (كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه)^(٤).

أما بالنسبة لموقف دستور جمهورية لبنان في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل، فقد وردت مادة واحدة تمت الإشارة فيها إلى القرارات النيابية ألا وهي المادة (٣٤) والتي قضت باتخاذ القرارات أي (النيابية) بغالبية الأصوات^(٥). أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل، فقد نصت المادة (٥٨) منه على أن (... تدون في المحضر التفصيلي جميع الوقائع والقرارات التي تحصل أثناء الجلسة...)^(٦).

(١) تنص المادة (٩٠) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه).

(٢) تنص المادة (٩٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً).

(٣) ينظر: المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

(٤) ينظر: المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

(٥) تنص المادة (٣٤) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات. وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة).

(٦) نصت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على أن (يوضع لكل جلسة محضر تفصيلي وخلاصة محضر ما عدا الجلسات السرية التي تخضع لإجراءات خاصة. تدون في المحضر التفصيلي جميع الوقائع والقرارات التي تحصل أثناء الجلسة ويبطع المحضر ويوزع على النواب في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر.==

كذلك فقد نصت المادة (٨٧) على أنه (يجري التصويت على التوصيات والقرارات وسائر المواضيع غير الواردة في المواد السابقة بطريقة رفع الأيدي)^(١).

واستناداً إلى ما سبق ذكره من مواقف لدساتير وقوانين ولوائح وأنظمة الدول محل المقارنة يتبين لنا أرجحية موقف المشرع العراقي، إذ نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين ذات العلاقة موضوع القرارات النيابية بنصوص صريحة لا يعترضها لبس أو غموض مبينة طريقة اتخاذها ومحل وسبب وغاية اتخاذها، كما تم تحديد المحكمة المختصة للنظر بصحة شرعيتها، وهذا ما لم نجده في دساتير وقوانين وأنظمة الدول محل المقارنة، وهو نقص يجب الالتفات إليه ومعالجته حتى تستقيم العلاقات القانونية للدولة بأحسن تقويم خصوصاً وأن القرارات التشريعية (النيابية) أضحت وسيلة فعالة لا غنى عنها للمجالس النيابية وخصوصاً إبان فترة حكومة تصريف الاعمال لعدم حاجتها إلى المرور بنفس الإجراءات التي تمر فيها عملية سن القوانين.

وتماشياً مع ما تم ذكره ويقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا فقد حدث تطبيق عملي لوسيلة القرارات النيابية ضد حكومة تصريف الأعمال في العراق، إذ اتخذ مجلس النواب العراقي قراراً نيابياً جاء فيه (قرر مجلس النواب... واستناداً إلى أحكام المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور، وبالنظر لاتخاذ رئيس مجلس الوزراء وحكومته السابقة عدداً من القرارات المخالفة لأحكام الدستور في مواده (٨،٦١،٢٤) خلال فترة انتهاء الدورة البرلمانية الثالثة وغياب الدور التشريعي والرقابي لمجلس النواب ما يأتي:

إيقاف العمل بالقرارات الصادرة منذ الأول من تموز ٢٠١٨م ولغاية ٢٤ تشرين الأول ٢٠١٨م، وعلى رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته اعادة النظر بالقرارات الصادرة واتخاذ ما يلزم بشأنها، وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة)^(٢).

== يذكر في خلاصة المحضر:- أسماء النواب الغائبين بعذر أو بغير عذر.- الوزراء الذين مثلوا الحكومة في الجلسة.- المواضيع التي طرحت على المجلس وأسماء النواب الذين اشتركوا في المناقشة. - المقررات التي صدرت عن المجلس).

(١) ينظر: المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.
(٢) قرار مجلس النواب العراقي رقم (٢) ذي العدد (٤٥٢١)، بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٣، منشور في الموقع الرسمي الجريدة الوقائع العراقية للمزيد راجع <https://moj.gov.iq/iraqmag>.

وعلى النقيض من ذلك كان للمحكمة الاتحادية العليا في العراق رأي آخر بخصوص موضوع القرارات التشريعية (النيابية)، إذ قررت بموجب قرارها ذي العدد (١٤٠) وموحدتها ١٤١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨)، وبعد حيثيات يطول شرحها من جملتها "إن الطعن الوارد على المادة (١٧ / سابعاً) من القانون المتضمنة صلاحية مجلس النواب اصدار القرارات التشريعية، تجد المحكمة أن الدستور وفي المادة (٦١ / أولاً) قد نص على اختصاصات مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية ولم ينص على تخويله اصدار قرارات تشريعية عدا ما نص الدستور عليه في مواضعها على تخويله اصدار عدداً من القرارات ضمن المواد الواردة في الدستور ومنها المادة (٥٢) / ثانياً) وتلك التي نصت عليها المادة (٦١)، لذا فإن نص المادة (١٧) / سابعاً) من القانون لا سند له من الدستور"^(١).

واستناداً إلى القرار المذكور أعلاه فإن المحكمة قررت عدم دستورية عدة مواد وفقرات من قانون مجلس النواب وتشكيلته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨)، ومن تلك الفقرات التي قضت بعدم دستورتها في قرارها أعلاه ما جاء في الفقرة (سابعاً / ١٧) من القانون المذكور التي تنص على منح مجلس النواب صلاحية إصدار قرارات تشريعية (نيابية)، وبالتالي يتضح بأن المحكمة الموقرة قد قضت بعدم وجود نص في الدستور يعطي الحق للبرلمان بإصدار قرارات تشريعية (نيابية) عدا اشارات معينة وردت في بعض المواد.

وبخصوص ما ورد في قرار المحكمة المذكور أعلاه يطيب لنا أن نورد الملاحظات الآتية:

أ - من المتعارف عليه فقهاً وقضاً بأن المجالس النيابية تصدر قوانين وقرارات تشريعية وإدارية، وإن القرارات التشريعية تكون مستندة على ركن متين من الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً، وسميت بالقرارات التشريعية استناداً إلى جهة إصدارها تمسكاً بالمعيار العضوي، وليس بسبب احتوائها على قواعد عامة مجردة.

ب - غرب عن بال المحكمة الموقرة وجود نصوص صريحة وواضحة تنص على اختصاصات مجلس النواب بإصدار قرارات تشريعية (نيابية)، ومنها ما ورد في نص المادة (٥٩) / ثانياً)، التي

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (١٤٠) وموحدتها ١٤١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨)، الصادر بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/archivenan.php>، تاريخ الزيارة ٢/١٦/٢٠٢٤، س ٣٩: ٧ م.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

أشارت إلى إصدار مجلس النواب قرارات في جلساته وبالأغلبية البسيطة مالم ينص على خلاف ذلك، كما وردت أيضاً إشارة إلى القرارات في نص المادة (٤/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل باختصاص المحكمة في الفصل في القضايا^(١) المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة، وأخيراً نص المادة (٢٥) من النظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ والذي قضى بأنه "لكل ذي مصلحة الطعن المباشر بدعوى، تقدم الى المحكمة للفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات... الخ" مما يترشح منها أن مجلس النواب يمارس أعمال عديدة من خلال إصدار قرارات تشريعية^(٢).

ج - إن المحكمة قد أغفلت في قرارها ما ورد ذكره في نص المادة (٩٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (... الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات...)، فأى قرارات تقصد هذه المادة، فإذا كانت تقصد القرارات الإدارية فهذا مستحيل لأن القرارات الإدارية لها محاكم خاصة تفصل فيها، وحتى وإن كانت تقصد القرارات الاتحادية بشكل عام بما فيها القرارات الإدارية فإن القرارات التشريعية هي الأخرى تدخل ضمن نطاق القرارات الاتحادية، ولهذا فإن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه لم تصب كبد الحقيقة في تفسيرها، بسبب اغفالها لهذه النصوص الصريحة التي تعطي للبرلمان الحق في إصدار قرارات تشريعية (نيابية).

ولهذه الأسباب يذهب الباحث إلى أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرارها المذكور أعلاه قد اجتهدت اجتهاداً ما أخطره لأنه وبدون أدنى شك سيجد نفسه مرتطماً بصراحة نصوص الدستور والقانون والتي أجمعت من غير استثناء على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في النظر بصحة القرارات التشريعية، كذلك ما نصت عليه المواد السابق الإشارة لها التي قضت صراحة باختصاص مجلس النواب بإصدار القرارات التشريعية (النيابية).

(١) استعمل النص المشار إليه كما هو الحال ونص المادة (٩٣ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كلمة (القضايا) وكان من الأجدر استخدام كلمة (المنازعات) فهي أقرب للمعنى الذي قصده المشرع الدستوري.
(٢) د. غازي فيصل، القرارات التشريعية لمجلس النواب العراقي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ٥ / سبتمبر / ٢٠١٩ /،

<https://www.facebook.com/share/p/kXVV4LDgkNVVWjzB/?mibextid=oFDknk>، تاريخ الزيارة

كما حدث تطبيق عملي آخر في العراق إذ قرر مجلس النواب العراقي (استناداً إلى احكام المادتين (٦١ / ثانياً) و (٦٦) من الدستور ونظراً لتقاطع تكليف وزير النفط في حكومة تصريف الأمور اليومية بمنصب وزير المالية وكالة مع قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩... قرر مجلس النواب...

أولاً: انهاء تكليف السيد وزير النفط بمنصب وزير المالية وتعتبر أي أعمال تصدر من وزير النفط بوصفه وزيراً للمالية وكالة مخالفة للقانون، ويتحمل هو ومن يتولى تنفيذها المسؤولية وكافة التبعات القانونية.

ثانياً: قيام السيد رئيس مجلس الوزراء بتكليف أحد اعضاء مجلس الوزراء بمنصب وزير المالية وكالة بما ينسجم مع الدستور والقانون^(١).

وختاماً يذهب الباحث إلى أن مجلس النواب مختص بإصدار القرارات التشريعية (النيابية) استناداً إلى أحكام الدستور والقانون.

الفرع الثاني

وسائل ضامنة لاستمرار الحياة النيابية

تذهب بعض الأنظمة الدستورية إلى الأخذ بوسائل أخرى للرقابة البرلمانية التي يباشرها البرلمان على حكومة تصريف الأعمال^(٢)، حيث اتجهت تلك الأنظمة إلى ترسيخ قاعدة استمرار الحياة النيابية عن طريق تضمين دساتيرها نصوص كفيلة بتلافي حدوث فراغ تشريعي ورقابي^(٣)، فلم تتوقف عند حد تحديد موعد تحدد من خلاله إجراء انتخابات عامة جديدة في البلاد، ودعوة الناخبين لاختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد^(٤)، بل تبنت أحكاماً أكثر أهمية وأعمق أثراً وحيوية عندما فرضت نوع من الحضور البرلماني ومكنته من بسط رقابته على أعمال حكومة تصريف الأعمال في مختلف حالات قيامها^(٥).

(١) قرار مجلس النواب العراقي (قرار نيابي) رقم (١٦) لسنة ٢٠٢٢، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٦٩٤ ١٧/١٠/٢٠٢٢، ص ٢.

(٢) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٣) دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٥١.

(٤) د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٥.

(٥) د. علي مجيد العكيلي، مصدر سابق، ص ١٢٣.

وعلى الرغم من تنوع تلك الوسائل، فيمكن حصرها بما يأتي:

أولاً - استمرار البرلمان المنحل في ممارسة اختصاصاته:

تقرض بعض الدساتير واستثناءً من الأصل العام أن المجلس النيابي المنحل يبقى مستمراً في ممارسة اختصاصاته إلى حين إجراء الانتخابات العامة واجتماع المجلس النيابي الجديد، بحيث أن المجلس المنحل لا يخسر صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل وإنما يخسر تلك الصفة من تاريخ اجتماع المجلس النيابي الجديد بعد إجراء الانتخابات العامة مجنباً بذلك الدولة مغبة الوقوع في فراغ تشريعي ورقابي، ومن الدساتير التي ذهبت بهذا الاتجاه، الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل، وذلك في المادة (٥٥) منه والتي نصت على أنه (... تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد)، لذا فإن قرار الحل لا ينتج آثاره في مواجهة المجلس المنحل إلا من لحظة اجتماع المجلس الجديد.^(١)

ثانياً - عودة البرلمان المنحل لأداء وظائفه:

تذهب بعض الدساتير إلى استعادة البرلمان المنحل كامل اختصاصاته الدستورية في حالة إذا لم يتم انتخاب المجلس النيابي الجديد في الوقت المحددة له في الدستور، حيث يعد قرار الحل كأن لم يكن بغض النظر عن الجهة التي صدر عنها.

فقد تبني دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل هذا الأسلوب، إذ نصت المادة (١٧٠) منه على أنه (للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم... وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد).

(١) كما أن هناك من الدساتير من تبني بقاء المجلس المنحل في ممارسة اختصاصاته في حالات محدد مثل وفاة الملك، وذلك ما أشار له دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل، إذ نصت المادة (٢٨ / م) على أنه (إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال الى الاجتماع... وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلأً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى الى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق).

كما نص دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على ذات الأسلوب في نص المادة (٥٥) منه إذ نصت على أنه (وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور).

وفي حقيقة الأمر أن هذه الوسيلة تتطوي على جزء سياسي على الحكومة يفرض عليها عودة البرلمان القديم الذي قامت بحله لممارسة اختصاصاته الدستورية، وهو أمر يؤدي بها إلى مواجهة وضعاً سياسياً صعباً، لأنها ستجد نفسها مضطرة إلى التعامل مع مجلس ناصبته العداء، وأرسلت أعضائه لمواجهة ناخبهم، ولكنها تخلفت عن دعوتهم لمباشرة حق كفله الدستور لهم في اختيار من يمثلهم، الأمر الذي يؤدي إلى فرض جزء سياسي عليها^(١)، نتيجة إخلالها بحق دستوري.

ويذهب بعض الفقهاء إلى أن النص في الدستور على وجوب عودة البرلمان المنحل لأداء وظائفه في حال عدم إجراء الانتخابات في الوقت المحدد دستورياً، يمثل ضمانته هامة وفعالة في عدم تعطيل انتخاب المجلس الجديد وانعقاده لأي سبب من الأسباب، ولكن في الوقت ذاته يقرون بتعذر تطبيق هذا الحكم استنتاجاً إذا لم يكن منصوص عليه في الدستور صراحة، وإذا كان بالإمكان الدفاع عن هذا التفسير، من منطلق أن قرار الحل المقيد دستورياً بشرط اجتماع المجلس الجديد خلال الفترة المحددة دستورياً، فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، فإذا تخلف الشرط بطل قرار الحل بأثر رجعي، وإن مثل هذا التفسير حقيقة هو مقبول من الناحية النظرية المجردة وسليم أيضاً، ولكن في الوقت ذاته لما كان سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على التفسير المجرد للسليم للقانون، إذ تحكمه ملائمتها عملية وسياسية قد تعطل من التفسير السليم، ومن هذا المنطلق يرى أنصار هذا الاتجاه إنه إذا أريد الوصول إلى النتيجة السابقة، فمن اللازم النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية صراحة كما فعلت بعض الدساتير ومنها (الكويت ولبنان)^(٢)، فمثل هذه النصوص تقطع دابر كل شك حول سلامة التفسير وتكبح جماح الحكومة المتعسفة، وتضعها وجه لوجه أمام الشعب.

(١) د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٥.
(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٥٣٨ - ٥٣٩.

ثالثاً - طريقة اللجنة البرلمانية الدائمة:

تتيح هذه الوسيلة للجنة البرلمانية الدائمة أن تبقى مستمرة خلال وقت الحل بممارسة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال^(١)، إذ تؤلف السلطة التشريعية أحياناً لجان تمارس مهام وصلاحيات متنوعة، ينظم عملها واختصاصها النظام الداخلي للمجلس النيابي، وتكون هذه اللجان على نوعين، لجان مؤقتة ولجان دائمة، وعادة ما ينتهي عملها بانتهاء حياة المجلس النيابي، غير أن هناك من الدساتير^(٢) ما يتبنى نمطاً آخرًا غير ما سبق، إذ تستمر اللجان الدائمة بممارسة عملها في فترات غياب المجلس النيابي كوسيلة لسد الفراغ التشريعي، أو مراقبة أداء الحكومة في وقت غياب البرلمان إذا كان منحلًا، لذلك تنص تلك الدساتير على قيام البرلمان بتأليف لجنتين يتم انتخابهما من بين أعضائه، تكون أحدهما للشؤون الخارجية والأخرى تتولى حماية حقوق المجلس النيابي تجاه الحكومة، وتقوم اللجنتان بعملهما بالرقابة البرلمانية على الحكومة في فترات حل البرلمان، كما أشارت بعض الدساتير^(٣) إلى قيام المجلس النيابي بتكوين لجنة دائمة تتولى ممارسة وظائفه، وذلك في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدة ولايته.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك أساليب أخرى اعتمدت عليها الدساتير المختلفة للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، منها إجراء تعديل هيكلي في الحكومة التي قامت بحل البرلمان، إذ تتطلب بعض الدساتير في حالة حل البرلمان إجراء تعديل في تشكيل الحكومة التي قامت بالحل من أجل ضمان وجود دور برلماني عند اتخاذ القرارات الحكومية.

(١) راشد سالم عبد الله الهاجري، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة العدل، المجلد

(١٣)، العدد (٣٢) ٢٠١١، ص ٢٩١ - ٢٩٢.

(٢) ومن تلك الدساتير دستور فايمر الألماني لسنة ١٩١٩ إذ قضت المادة (٣٥) منه على أن قيام البرلمان بتشكيل لجنتين يتم انتخابهما من بين أعضاء البرلمان أحدهما للشؤون الخارجية والأخرى تتولى حماية حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة وتمارس اللجنتان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الفترات التي لا يكون فيها البرلمان قائماً بسبب الحل، ينظر: د. علي مجيد العكلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٣) ومن تلك الدساتير الدستور النمساوي لسنة ١٩٢٠ إذ نصت المادة (٥٥ - ٢) منه بأنه (في حالة حل المجلس الوطني بواسطة الرئيس الاتحادي بموجب أحكام المادة (٢٩ - ١) بنقل حق المعاونة في الوظيفة التنفيذية الذي يتمثل في إعطاء الموافقة بشأن بعض القرارات بمقتضى الشروط الواردة في المادة (١٥٥) إلى اللجنة الدائمة أثناء حل البرلمان)، ينظر: علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٤٣.

إذ ذهبت بعض الدساتير^(١) إلى أنه في حالة حل البرلمان، فإن مجلس الوزراء يستمر في وظيفته لتصرف الأمور الجارية، باستثناء رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية، وعلى رئيس الجمهورية أن يقوم بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيساً لمجلس الوزراء، والذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، إضافة إلى تعيين أعضاء المجموعات السياسية، ومن دون أدنى شك فإن هذا التكوين الجديد لمجلس الوزراء يجعله بمثابة لجنة من لجان البرلمان المصغرة، الأمر الذي يضمن مشاركة البرلمان المنحل في أعمال الحكومة المستقبلة أو التي في حكمها، والتي تتولى تصرف الأمور الجارية^(٢).

كما ذهبت بعض الأنظمة^(٣) إلى تبني أسلوباً آخرًا ألا وهو إكمال مدة الفصل التشريعي، إذ تسير تلك الأنظمة الدستورية باتجاه أن حل البرلمان يجب أن لا يكون له تأثير على مدته المحددة دستورياً، وبالتالي فإن المجلس الجديد الذي يلي المجلس المنحل يكمل ما تبقى للمجلس المنحل من مدة دستورية، وحينئذ يباشر دورته الجديدة، فإذا حصل الحل في دور الانعقاد الأخير للمجلس فإن المجلس الجديد يكمل دورة المجلس السابق، ثم يبدأ مدة دورته، وعليه فإن المقصود من هذا الحل تجنب وجود أي تعد أو تأثير على مدة الفصل التشريعي، وبالتالي تجنب وجود فراغ قانوني في هذه الفترة^(٤).

(١) ومن تلك الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٤٦ قبل تعديله عام ١٩٥٤ والذي نص بالمادة (٥٢) منه على أنه (في حالة حل البرلمان، فإن مجلس الوزراء يستمر في وظيفته لتصرف الأمور الجارية، باستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية، كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيساً لمجلس الوزراء، والذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، إضافة إلى تعيين أعضاء المجموعات السياسية غير الممثلة في البرلمان كوزراء دولة في الحكومة)، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٥.

(2) Philippe Lavaux, op.cit, 330-333.

(٣) ومن تلك الأنظمة البرتغال إذ قضى دستورها لسنة ١٩٧٤ على أن الحل إذا وقع في دور الانعقاد الأخير للمجلس فإن المجلس الجديد يكمل دورة المجلس السابق، ثم يبدأ مدة دورته، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، المصدر السابق، ص ٢٤ - ٢٥.

(٤) د. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٣٢.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

وعلى الرغم من ذلك يلاحظ بأن عدم وجود المجلس النيابي متحقق في هذه الحالة، إذ أن الدولة تبقى بلا مجلس إلى حين من الدهر يستمر إلى تاريخ انعقاد المجلس النيابي الجديد، وكل ما هنالك أن مدة الفصل التشريعي لا تنقطع^(١).

ويلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم الرقابة في المدة التي تكون بين حل البرلمان وانتخاب مجلس نيابي جديد، أو حتى في المدة التي تحصل بين انتهاء المدة الدستورية للمجالس النيابية وتشكيل حكومة جديدة، فلم يتناول الدستور العراقي تلك المسألة ولم يأخذ بأي من الوسائل البرلمانية المذكورة في هذا الفرع، وإن كان قد نص بصورة صريحة وواضحة على أن الحكومة تمارس أعمالها بالتصريف اليومي، غير أن هذا وبدون أدنى شك لا يمنع من حدوث فراغ تشريعي ورقابي^(٢)، لهذا يذهب الباحث إلى أن الأخذ بإحدى أو بعض الوسائل الرقابية المشار إليها أعلاه وخصوصاً في هذه الفترات الحرجة من شأنه أن يجنب الدولة مغبة الوقوع في الفراغ التشريعي والرقابي للمجلس النيابي، إذ أن المدد القانونية المنصوص عليها بعد تحقق إحدى حالات قيام حكومة تصريف الأعمال هي مدد توجيهية تنظيمية وليست مدد حتمية، فلا يعقل أن يترك الحبل على الغارب لحكومة تصريف الأعمال حتى تتجاوز ما هو مخصص لها في ظل هذا الفراغ الرقابي.

وبناءً على ذلك نرى ضرورة أن ينص الدستور العراقي أما على تشكيل لجان برلمانية دائمة تمارس عملها الرقابي خلال هذه المدة، أو أن يعدل من تشكيل حكومة تصريف الأعمال بحيث يضمن وجود تمثيل نيابي في الحكومة يضمن من خلاله وجود مشاركة رقابة برلمانية على أعمال حكومة تصريف الأعمال.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، فيتبين أن هذا الدستور قد تبنى وسيلة عودة البرلمان إلى ممارسة اختصاصاته كافة في حالة عدم إجراء الانتخابات العامة خلال المدة المحددة دستورياً وهي مدة شهرين في الكويت من تاريخ الحل واعتبار قرار حل البرلمان كأنه لم يكن، حيث أن المشرع الدستوري الكويتي لم يكن يتصور أن تترك

(1) Jean Claude Colliard, Les Regimes Parlementaires Contemporains, paris, 1968, P60.

متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.amazon.com>.

(٢) د. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، المصدر سابق، ص ١٣٦ - ١٣٧.

الأمة في أي وقت من الأوقات دون وجود ممثليها على مستوى السلطات العامة، وبالتالي فإن المشرع الدستوري الكويتي لم يترك هذا الجانب الدستوري بدون تنظيم فقد تناوله بالمادة (١٠٧) من الدستور^(١).

وهكذا أوجب الدستور انعقاد مجلس الأمة فوراً لكي يسترد ويمارس كامل سلطاته، ويذهب بقرار الحل ادراج الرياح^(٢).

الأمر الذي يمكن معه القول أن ما ذهب إليه الدستور الكويتي بهذا الشأن أفضل نسبياً من نظيره العراقي من خلال أخذه بوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وتنظيمه للرقابة البرلمانية ولو بشيء يسير في هذه المدة الحرجة، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فهناك نقص يعتري هذا التنظيم باقتصاره على هذه الوسيلة فقط، وكان الأجدر أن ينص على وسائل أخرى تشد من عضد هذه الوسيلة ومنها وسيلة اللجنة الدائمة أو التغيير في تشكيل حكومة تصريف الأعمال حتى تستقيم الرقابة البرلمانية في هذه المدة بأحسن تقويم.

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستورية جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل فيتضح من خلال قراءة نصوصه بأنه أخذ بداية بوسيلتين مما أشرنا له في هذا الفرع، الأولى هي استمرار المجلس في ممارسة أعماله، والثانية عودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته في حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المدة المحددة، إذ نص في المادة (٥٥) منه على أنه (... تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد، وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور)^(٣)، وبالتالي فإن المشرع الدستوري قد أقر قاعدتين دستوريتين:

(١) نصت المادة (١٠٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (للامير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن. ويستمر في أعماله إلى أن يُنتخب المجلس الجديد).

(٢) راشد سالم عبد الله الهاجري، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(٣) ينظر: المادة (٥٥) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

القاعدة الأولى: استمرار هيئة مكتب مجلس النواب في تصريف الأعمال لحين انتخاب المجلس النيابي الجديد، وبهذا فقد وضع حداً نهائياً للجدل القديم حول هذه الاستمرارية في حال اتخذ قرار حل البرلمان وفق أحكام الدستور .

القاعدة الثانية: في حال عدم إجراء الانتخابات الجديدة ضمن المدة المحددة بموجب نص المادة (٢٥) من الدستور (أي بمهلة اقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ صدور مرسوم الحل)، هنا يعتبر مرسوم حل مجلس النواب باطلاً وكأنه لم يكن^(١).

ثم عاد وأكد مجدداً على أهمية وجود الرقابة البرلمانية خصوصاً إبان فترة حكومة تصريف الأعمال من خلال نص المادة (٦٩/ثالثاً) والتي نصت على أنه (عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة)^(٢).

وبناءً على ذلك نجد أرجحية ونجاعة دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على دساتير الدول محل المقارنة من حيث تنظيمه للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وأخذه بالوسائل التي تكفل استمرار هذه الرقابة بنصوص دستورية واضحة لا يكدرها لبس ولا غموض، ومن ثم ندعو الدساتير الأخرى محل المقارنة أن تحذو حذو الدستور اللبناني في تنظيمه لهذه الوسائل أو أن تسلك طريق اللجنة الدائمة أو التغيير في تشكيل حكومة تصريف الأعمال وبذلك تجنب البلاد من مساوئ الفراغ الرقابي.

وتبعاً لذلك يستبان لنا مما تقدم الطريقة التي من خلالها نظمت بعض الأنظمة الدستورية مسألة الرقابة البرلمانية إبان فترة حكومة تصريف الأعمال، إذ تضمنت وسائل رقابية متعددة تستحق البحث والتفكير، على أننا نعتقد أن أفضل وسيلة من بين تلك الوسائل هي وسيلة اللجنة الدائمة، فعندما يشكل البرلمان لجنة دائمة من بين أعضائه تدير دفة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بمختلف حالات قيامها، فمعنى هذا أن الدستور يعترف بما لا يقبل الشك بوجود حضور برلماني خلال هذه الفترة، فعلى الرغم من زوال صفة العضوية البرلمانية لأعضاء المجلس النيابي تبقى الصفة

(١) د. أمين عاطف صليبا، شرح أحكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٥٣.

(٢) ينظر: المادة (٦٩ / ثالثاً) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

النيابية ملازمة لأعضاء اللجنة الدائمة استثناءً، حتى يتمكنوا من مراقبة أعمال حكومة تصريف الأعمال والحد من تجاوزها لما هو محدد لها.

كما أن تطعيم الحكومة ببعض العناصر البرلمانية كرئيس المجلس أو بعض رؤساء اللجان الدائمة فيه، يضمن تواجد برلماني رقابي في كل صغيرة وكبيرة، وفي ما يتخذ من قرارات، وهذا مبتغى ما تهدف له الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

وبالرغم من ذلك فقد انتقد البعض هذه الوسيلة بأنه ليس من اليسير أن تضم الحكومة المؤقتة التي ستحكم البلاد بعض العناصر البرلمانية التي اضطرت الحكومة للتخلص منها باللجوء الى أسلوب الحل، فمن غير الممكن والحالة هذه حسب وجهة نظرهم تصور أن يسود الانسجام بين أعضاء الحكومة، والتي تحتاج حتماً إلى نوع من التضامن والانسجام بين أعضائها لتتمكن من قيادة الدولة في هذه الفترة الحرجة^(١).

وإذا كان هذا الانتقاد صحيح في مجمله، فإن الحكومة يمكن أن تجد من بين أعضاء البرلمان من كان مسانداً أو مؤيداً لها في موقفها من أعضائها، وبهذا تتحقق الغاية من وراء إشراك بعض أعضاء البرلمان المنحل في تكوين الحكومة، ولعل الحكمة في ذلك أن يساهم بعض الأعضاء المنتخبين الذين حازوا على ثقة الناخبين في تشكيل الحكومة، إلى أن تدلي هيئة الناخبين برأيها وتنتخب من تراه مستحقاً لتمثيلها^(٢).

وفي نهاية هذا المبحث، اتضح لنا ودون أدنى شك بأن الوسائل الرقابية المباشرة وغير المباشرة للمجالس النيابية على حكومة تصريف الأعمال تكمل بعضها بعضاً، وبها تكتمل صورة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بأبها صورها، إذ أنها تكون مرتبطة بحبل النظام البرلماني ارتباطاً لا يقبل الانفكاك، فعند تعذر استخدام إحدى تلك الوسائل على حكومة تصريف الأعمال لسبب أو لآخر، يصار إلى استخدام الوسيلة الأخرى التي تتفق مع طبيعة التصرف القانوني لحكومة تصريف الأعمال، وبذلك فإن حكومة تصريف الأعمال لا تفلت من نطاق الرقابة البرلمانية أبداً فيما إذا تجاوزت ما هو محدد لها، ذلك أن الوظيفة الرقابية للمجالس النيابية على حكومة تصريف الأعمال

(١) راشد سالم عبد الله الهاجري، مصدر سابق، ٢٩٥.

(٢) د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٠.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

بواسطة وسائلها المختلفة لا خدش فيها، فهي لا تخترق أحكام القانون بل تسعى إلى تطبيقها على الوجه الأسنى، ومما يؤسف له حقيقة أن المشرع الدستوري العراقي كان في غفلة عن التطورات الدستورية المتسارعة والتي أكدت على استعمال وسائل ضامنة لاستمرار الحياة النيابية إبان فترة حكومة تصريف الأعمال.

وبعد أن اتضح لنا أهمية تلك الوسائل وجدواها على حكومة تصريف الأعمال يبقى التساؤل عن ما هي الآثار التي ترتبها تلك الوسائل على حكومة تصريف الأعمال؟ الأمر الذي سنبحثه في المبحث الثاني من هذا الفصل بإذن الله تعالى.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

من المعلوم ان لكل خطأ عقاب، ولا عقاب قبل الحساب، فعند استخدام وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال من الممكن أن تتحقق إحدى أوجه المسؤولية القانونية كأثر مباشر لتلك الرقابة تجاه أحد أعضاء السلطة التنفيذية أو أن تتحقق جميعها، ولكن قد لا تجدي المسؤولية القانونية نفعاً عندما يكون التجاوز أو الخلاف ناتجاً عن عمل قانوني، في هذه الحالة يضطر المجلس النيابي الى استخدام الوظيفة الرقابية للتشريع على تلك الأعمال القانونية الصادرة عن حكومة تصريف الأعمال فيلغي ما كان منها طالماً هذا من جانب، ومن جانب آخر قد يكتشف البرلمان بواسطة وسائله الرقابية تجاوزات أو مخالفات لحكومة تصريف الأعمال ولكن سلطة العقاب ليست بيده، فيضطر إلى إحالة تلك التجاوزات والمخالفات إلى الأجهزة الرقابية أو القضاء المختص، وبذلك يأتي جزاء الحكم عليها من قبل تلك الأجهزة أو القضاء المختص كأثر غير مباشر للرقابة البرلمانية، وسوف نعرض أولاً مسألة الآثار المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، ومن ثم نتعرض لمسألة الآثار غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، وسوف نخصص لكل مسألة مطلباً مستقلاً وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: الآثار المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

المطلب الأول

الآثار المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

تعد الآثار المباشرة للرقابة البرلمانية آثاراً شديدة الوطأة وذات بأس شديد على أعضاء حكومة تصريف الأعمال، وعلى ما تصدره تلك الحكومة من أعمال قانونية مخالفة، فتارة تُعرض أعضائها للمسؤولية القانونية، وتارة أخرى تُلغي ما اتخذته تلك الحكومة من أعمال قانونية مخالفة أو متجاوزة لنطاق ما هو محدد لها، ولغرض بيان تلك الآثار سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تحقق مسؤولية حكومة تصريف الأعمال.

الفرع الثاني: الإلغاء البرلماني لقرارات حكومة تصريف الأعمال.

الفرع الأول

تحقق مسؤولية حكومة تصريف الأعمال

نتعرض حكومة تصريف الأعمال نتيجة لاستخدام وسائل الرقابة البرلمانية عليها إلى ثلاثة أوجه من المسؤولية هي المسؤولية السياسية، والمسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية، وسوف نتعرض لتلك المسؤوليات الثلاث التي تترتب على حكومة تصريف الأعمال وكما يأتي:

أولاً - المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال

تعد المسؤولية السياسية بشكل عام، من أهم صور المسؤولية التي يتعرض لها الوزراء باعتبارهم أعضاء في الحكومة التي تمثل إحدى السلطات العامة في الدولة، فالمسؤولية السياسية ذات نطاق أوسع من المسؤوليتين الجنائية والمدنية، لأنها تتحقق بصدد جميع الأعمال التي يقوم بها الوزراء سواء أكانت أعمالاً سياسية أو إدارية، فهي لا تقتصر على تحقق فعل خاطئ من الناحية الجنائية أو المدنية فحسب وإنما يمتد نطاقها ليغطي كافة التصرفات والأفعال التي لا تلاقي رضا الجهة صاحبة الاختصاص بتقرير المسؤولية السياسية، فضلاً عما تتميز به عن صور المسؤولية الأخرى بأنها لا تقع إلا على أعضاء السلطة التنفيذية بالمعنى الدستوري كأصل عام، حيث أن المسؤولية السياسية تتواجد في إطار العلاقة بين الوزارة والمجلس النيابي من جانب وبين الوزارة ورئيس الدولة من جانب آخر^(١).

وكما هو معروف فإن المسؤولية السياسية بشكل عام وبنوعيتها الفردي أو الجماعي تتحقق في حال إخلال أحد أعضاء الحكومة أو رئيسها بالسياسة العامة للحكومة، أو عندما تأتي الحكومة أو أحد أعضائها فعلاً يحظر عليها اتيانه، تستحق عليه العقاب جزاءً وفاقاً، الأمر الذي يفضي إلى أن تستقيل تلك الحكومة أو تقال، وأن تعتزل العمل بصورة نهائية.

ونتيجة لذلك، فإذا ما ثبت تقصير الحكومة أو فشلها وسحبت عنها الثقة، يتوجب عليها الكشف عن مقعدها، لأن سحب الثقة يحمل بين طياته رسالة مفادها بأن هذه الحكومة لا يمكن ان تستمر بممارسة صلاحياتها كاملة لسقوط الشرعية الدستورية عنها^(٢).

(١) د. سيد محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية - الجنائية - المدنية "دراسة مقارنة"، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٦٣.

(٢) د. سمير داود سلمان، و د. رافد خيون ديبسان، مصدر سابق، ص ١٩٦.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ومما يؤسف له حقيقة وجود عرف فاسد يسري في الانظمة الدستورية المختلفة مفاده أن الاستقالة في كلتا الحالتين "الاقالة أو الاستقالة" هي العقاب الأوحد، ونرى العكس من ذلك تماماً، حيث يجب أن لا تكون الاستقالة أو الاقالة للحكومة بمثابة حصناً منيعاً يعترض طريق المسؤولية القانونية لها فيما بعد، بل لابد من أن تتقرر المسؤولية بعد الاستقالة أو الاقالة وخصوصاً إبان فترة حكومة تصريف الاعمال.

وبقدر تعلق الأمر بنطاق بحثنا، فإن حكومة تصريف الأعمال ورغم أنفها ونزولاً عند رغبة ممثلي الشعب صاحب السيادة الفعلية يصبح لزاماً عليها أن تخضع للمحاسبة والمسؤولية السياسية من قبل المجالس النيابية في حالة تجاوز نطاق ما هو محدد لها، ولزُبَّ معترض يقول إن الاستقالة أو الاقالة هي جزء المسؤولية، وبما أن حكومة تصريف الأعمال هي مقالة أو مستقيلة فليس هنالك داع للمسؤولية السياسية، وهنا ذهب جانب من الفقه^(١) ونحن نؤيده بأن المسؤولية تتكون من جانبين وكما هو معروف في القانون الجنائي بأن المسؤولية موجبة للعقاب والعقاب على أنواع فهو أما مادي كالسجن أو الإعدام، وأما معنوي كتأثير في السمعة أو الشرف، وعليه فإذا ما تعرضت حكومة تصريف الأعمال إلى وسائل تحقق المسؤولية من سؤال وتحقيق واستجواب أو طرح موضع عام للمناقشة أو تحقيق، فهي هنا بلا أدنى شك ظهرت بمظهر الاتهام أمام المجلس النيابي الممثل للشعب وإن الأخير قد اطلع على جميع خروقاتها وتجاوزاتها للقوانين المنظمة لعملها من خلال جلسات السؤال أو الاستجواب أو التحقيق أو المناقشات العامة، فكأنما تحقق هنا عقاباً معنوياً لها، (هنا فرض لو انها تحققت مسؤوليتها السياسية أمام المجلس النيابي)، وبعد ذلك فإن إقالة أو عزل أو تحية أحد أعضائها الناتج عن استخدام إحدى وسائل الرقابة البرلمانية وسواء أكان هذا العضو رئيس مجلس الوزراء في حكومة تصريف الأعمال أو أحد وزرائها، وهم يجرون ذبول الخيبة و الإخفاق ومغبة مخالفة القوانين يكون اثرًا مباشراً للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال وهو من وجهة نظرنا العقاب المادي الذي يتجاوز بأثره العقاب المعنوي.

ولزُبَّ سائل يسأل على ماذا يمكننا أن نستند بشأن تحقق المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال كأثر للرقابة البرلمانية عليها؟

(١) د. سمير داود سلمان، و د. رافد خيون ديبسان، المصدر سابق، ص ١٨٩.

نقول إن أهم ما يمكن الاستناد إليه بشأن تحقق المسؤولية السياسية لأعضاء حكومة تصريف الأعمال هو العزل^(١)، والعزل، كما هو معروف في القانون الإداري عقوبة انضباطية توجه للموظف، غير أن العزل الذي نعنيه هنا هو العزل من الناحية الدستورية، ولكن الدساتير التي نصت على العزل كعقوبة لرئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء والوزراء اكتفت بالنص عليه دون إيراد تعريف له، الأمر الذي حدا بالفقه الدستوري إلى إيراد تعريف له، ومن تلك التعريفات أنه جزء من شأنه أن يؤدي إلى إنهاء ممارسة الوظيفة السياسية قبل حلول الأجل المحدد لها، ويكون ذلك بسبب اختلاف إرادة الحكام مع الإرادة الوطنية، ويأخذ صورة طرح الثقة^(٢).

فيما عرف آخرون العزل بأنه عقوبة ذات طابع سياسي، ينتج عنها فقدان المركز الوظيفي للشخص المدان بارتكاب إحدى الحالات الموجبة للمسؤولية وفقاً للدستور^(٣).

ويستبان من تلك التعريفات بأن العزل يكون تارة لسبب جنائي نتيجة لارتكاب الوزير جريمة جنائية، وتارة أخرى لسبب سياسي، ويتمثل بسحب الثقة الناتج عن استخدام إحدى وسائل الرقابة البرلمانية.

ويكون إصدار قرار عقوبة العزل من قبل الجهة المختصة بإصداره دستورياً، وهي المجلس النيابي عند ترتيب المسؤولية وإدانة الوزير من قبل المحكمة المختصة فيما إذا كان مرتكباً لجريمة، أما إذا كان لسبب سياسي بحث فإن مجلس النواب هو المختص بذلك دون الحاجة إلى الإدانة من قبل المحكمة المختصة، ويدخل ضمن هذه الحالة طلب رئيس مجلس الوزراء من مجلس النواب عزل أحد

(١) تستخدم الدساتير وكذلك فقهاء القانون عدة مصطلحات للإشارة إلى إبعاد رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء والوزراء أيضاً عن مناصبهم ومن هذه المصطلحات (العزل والاستقالة والاعفاء فضلاً عن الإقالة)، ولكل من هذه المصطلحات مدلول خاص، وجميعها تستخدم في ذات المعنى في بعض الأحيان، وقد استخدمنا مصطلح العزل لأنه أوسع واشمل من المصطلحات الباقية إذ أنه يتحقق من خلال سببين، سياسي وآخر جنائي بالإضافة إلى ذلك نجد بأنه الأفضل في حالة قيام حكومة تصريف الأعمال حيث أن حكومة تصريف الأعمال في بعض حالات قيامها تكون مقالة أو مسحوب الثقة عنها وبالتالي فإن الإقالة غير منطقية هنا، ونتيجة لذلك لا ينبغي أن يترك الحبل على الغارب لأعضائها بحجة كونهم مقالين، وهنا يأتي دور العزل عن ممارسة اختصاصات الوظيفة بشكل نهائي للمعزول كأثر فعال وجزاء أوفى للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

(٢) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان "دراسة مقارنة"، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨، ص ٤٠.

(٣) د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى "دراسة مقارنة"، ط١، مؤسسة دار صفاء للنشر والتوزيع ومؤسسة الصادق الثقافية، عمان، ٢٠١٢، ص ٢٧١.

الوزراء استناداً إلى قاعدة توازي الاختصاصات، إذ أن رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع عزل الوزراء بل جل ما يملكه هنا تقديم طلب إلى المجلس النيابي لعزل الوزير، والذي يتوجب عليه عزل الوزير بالأغلبية المحددة دستورياً^(١)، وعليه فإن بقاء رئيس مجلس الوزراء أو الوزير سواء أكان في حكومة طبيعة اعتيادية أو حكومة لتصريف الأعمال في منصبه بعد تحقق أسباب العزل من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة واصابة النظام القانوني بمقتل^(٢).

ولو تأملنا الدساتير محل المقارنة لوجدنا أنها لم تسلك مسلكاً موحداً بشأن مصطلح العزل، فبالنسبة إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نراه قد تبني مصطلح الاستقالة بعد سحب الثقة سواء أكان ذلك في مواجهة وزير بالحكومة أو رئيس مجلس الوزراء^(٣)، ونرى أنه كان من الأفضل استخدام مصطلح العزل بدلاً عن الاستقالة بالنسبة للوزراء، لأن العزل أوسع واشمل من مصطلح الاستقالة، حيث إنّ الاستقالة من الممكن أن يترتب عليها استمرار الوزير أو رئيس مجلس الوزراء المستقبل أو المقال ممارسة مهام عمله ولو لفترة محدودة، أما العزل وفقاً للتعريف التي ذكرناها مسبقاً يترتب عليه بالإضافة إلى إقالة الوزير أو رئيس مجلس الوزراء إنهاء ممارسة الوظيفة، وهذا الأثر يتوافق مع حالة حكومة تصريف الأعمال، وبالتالي يشمل حتى الحالات التي يراد بها عزل الوزير فيما إذا كانت الحكومة مستقبلية أو مقالة أي حكومة لتصريف الأعمال كما ورد مصطلح الإقالة أيضاً في حالة طلب رئيس مجلس الوزراء من مجلس النواب إقالة وزير معين^(٤)، وعلى كل حال فإن العزل أو الإقالة هي ذات أثر واحد هو إنها ممارسة اختصاصات الوظيفة للشخص المعزول أو المقال، وفي كلتا الحالتين يستطيع مجلس النواب ممارسة ذلك على أعضاء حكومة تصريف الأعمال.

(١) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية" دراسة تحليلية مقارنة "، ط١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥، ص ٢٩٨.

(٢) محمد عودة محسن الدراجي، مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية " دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العدد (١٢)، المجلد (١)، ٢٠١١، ص ١٩٥ - ١٩٦.

(٣) ينظر: المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فقد كان موفقاً حينما استخدم مصطلح العزل في حالة ما إذا تم سحب الثقة من الوزير من قبل مجلس الأمة، إذ يعد معتزلاً المنصب من تاريخ قرار عدم الثقة^(١).

أما بالنسبة للمشرع الدستوري اللبناني في دستور عام ١٩٢٦ المعدل فقد استعمل مصطلح الاستقالة تارة عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء^(٢)، ومصطلح الإقالة تارة أخرى حين توقيع مرسوم اقالة الوزير^(٣).

واستناداً إلى ما سبق ذكره، فإن المجالس النيابية تستطيع عزل أعضاء حكومة تصريف الأعمال في حال تحققت أسباب العزل وفقاً للدستور، وبذلك يتحقق أثر الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال في أبها صورها وهي سحب الثقة عن الوزير ومن ثم عزله عن ممارسة اختصاصات وظيفته، وهذا ليس بغريب في التطبيق العملي، فقد سبق وأن تم عزل رئيس وزراء حكومة تصريف الأعمال في تايلند وتعيين خلفاً له من قبل مجلس النواب بعد قرار من المحكمة المختصة^(٤).

ومن زاوية أخرى، فإننا نرى بأن تحقق المسؤولية السياسية يمكن أن يؤدي إلى تحقق المسؤولية القانونية وبشقيها الجزائي والمدني، إذ يمكن تصور فروضاً تجتمع من خلالها الصور الثلاث للمسؤولية القانونية، فلو فرضنا قيام أحد الوزراء في حكومة اعتيادية طبيعية أو في حكومة تصريف أعمال باختلاس أموال عامة، فإن هذا يعد سبيلاً خاطئاً من الناحية السياسية، كما أنه يمثل جريمة جنائية،

(١) ينظر: المواد (١٠١) و (١٠٢) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٦٨) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٦٩ / ٢) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٤) إذ حكمت المحكمة الدستورية التايلاندية بإنهاء مهام رئيسة وزراء حكومة تصريف الأعمال في تايلاند (بنغلاك شيناوترا) من منصبها بعد أن تم أدانتها بتهمة استغلال السلطة، وجاء قرار القضاة "بالإجماع" حول قضية نقل مسؤول أمني تعود إلى سنة ٢٠١١. وقد استتدت تلك المحكمة على نص المادة (١٨٢) من دستور مملكة تايلند لسنة ٢٠٠٧ المُلغى الذي أعطى الحق للمحكمة الدستورية "بعزل" رئيس الوزراء بناءً على طلب من مجلس النواب أو مجلس الشيوخ استناداً إلى أحكام المادة (٩١) من نفس الدستور التي أعطت الحق لأعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ بتقديم طلب إلى رئيس المجلس الذي يتبعونه، ومن ثم يقدم ذلك الرئيس طلب إلى المحكمة الدستورية، و بناءً على ذلك فقد قدم عدد من أعضاء مجلس الشيوخ التايلندي طلب إلى رئيس المجلس يقضي بتقديم طلب إلى المحكمة الدستورية التايلندية بعزل رئيس مجلس وزراء حكومة تصريف الأعمال بالاستناد إلى أحكام المادة (٢٦٨) من الدستور التي تحظر على حكومة تصريف الأعمال التعيين و الإغفاء في الوظائف الخاصة.

بالإضافة إلى أنه يتيح للدولة الزامه بدفع التعويضات اللازمة، غير أن هذا لا يمنع إطلاقاً وجود فروض تقتصر فيها مسؤولية الوزراء بإحدى هذه المسؤوليات دون الآخرين.

ثانياً – المسؤولية الجنائية لحكومة تصريف الأعمال

قد يصل خطأ أعضاء حكومة تصريف الأعمال إلى حد تكوين جريمة جنائية كجريمة الحنث باليمين الدستورية أو الاخلال بالواجبات الوظيفية أو جريمة الاختلاس أو الرشوة وغيرها، الأمر الذي قد لا تجدي معه نفعاً المسؤولية السياسية القائمة على اعتبارات سياسية تخضع في بعض الأحيان لتقديرات المجالس النيابية والأهواء الحزبية، فهل من السليم أو المرضي للرأي العام مجرد إقالة أو استقالة وزير اختلس مالا عاماً وتركه ينلذذ ويهنأ بثمار جريمته بحجة كونه حاملاً للقب (وزير في حكومة تصريف الأعمال) فهنا تبرز أهمية المسؤولية الجنائية في مثل هذا الفرض من حيث تحقيقها للردع والزجر بالنسبة للوزير المخطئ ولغيره من الوزراء من جانب وإرضاء شعور الرأي العام من جانب آخر^(١).

غير أن مسلك تنظيم مسألة توجيه الاتهام الجنائي المحقق للمسؤولية الجنائية للوزراء من قبل أعضاء المجلس النيابي الناتج عن استخدام إحدى وسائل الرقابة بين الدساتير محل المقارنة لم يكن موحداً فبالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد أشار إلى أن الفصل في الاتهام الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء يكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وينظم ذلك بقانون^(٢)، الأمر الذي يؤخذ عليه أن الدستور نظم فقط مرحلة المحاكمة ولكنه لم يبين المراحل السابقة لها ومنها مرحلة توجيه الاتهام، ومن هي السلطة المختصة به ناهيك عن أثر حكم المحكمة بالإدانة فهل يعفى الوزير من منصبه أو يعزل؟، وهل لمجلس النواب سلطة في ذلك أم لا، قياساً على سلطته في إعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا^(٣)، هذا من جانب، ومن جانب آخر عدم صدور القانون الذي أشارت إليه المادة الدستورية المذكورة الأمر الذي أدى إلى وجود نقص تشريعي واضح نتمنى من المشرع العراقي أن يتلافاه بصدور ذلك القانون حتى تستقيم العلاقات القانونية للدولة بأحسن تقويم.

(١) د. سيد محمد بيومي فودة، مصدر سابق، ص ١٤.

(٢) تنص المادة (٩٣ / سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون).

(٣) تنص المادة (٦١ / سادساً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (اعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا....).

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فقد أحال إلى المشرع العادي مهمة إصدار قانون خاص يعين من خلاله الجرائم التي تقع من الوزراء أثناء تأديتهم أعمال ووظائفهم ويبين كذلك اجراءات اتهامهم ومحاكمتهم والجهة المختصة بهذه المحاكمة، دون إخلال بتطبيق القوانين الأخرى بشأن ما يقع منهم من جرائم عادية وما يترتب عليها من مسؤولية مدنية^(١).

وتوافقاً مع هذا التوجه الدستوري، أصدر المشرع الكويتي قانون محاكمة الوزراء رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥، والذي قضت المادة الأولى منه بسريان أحكامه على كل وزير عضو في مجلس الوزراء في شأن ما يقع منه من جرائم وارد ذكرها في المادة الثانية من هذا القانون^(٢).

أما بالنسبة إلى توجيه الاتهام، فقد حصرته المادة الثالثة من القانون المذكور بالنائب العام وحده عن طريق البلاغات التي يقدمها حصراً للجنة المختصة خلال يومين على الأكثر^(٣).

والذي يستبان لنا بأن المشرع الدستوري الكويتي قد نظم مسألة المسؤولية الجنائية للوزراء من خلال قانون ومحاكمة خاصة، إلا أنه لم يجعل الاتهام الجنائي للوزراء مباشرة بيد مجلس الأمة وإنما يستطيع مجلس الأمة بطريق غير مباشر أي عن طريق الإحالة إلى الادعاء العام (النيابة العامة) من آثار ذلك الاتهام بحق الوزراء فيما إذا تحققت لديه أسباب توجيه الاتهام، تلك الأسباب التي تأتي حتماً عن طريق استعمال وسائل الرقابة البرلمانية.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل، فقد جاء موقفاً حيث نص في المادة (٧٠) منه على أنه (لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحاقوقية)^(٤).

(١) د. عصام نعمة سماعيل، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(٢) ينظر: المادة (١) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥.

(٣) ينظر: المادة (٣) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥.

(٤) ينظر: المادة (٧٠) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

ويتضح من هذه المادة، بأن للمجلس النيابي اللبناني دور كبير في تحريك الاتهام الجنائي ضد رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ذلك الاتهام الذي يتولد ودون أدنى شك عن طريق وسائل الرقابة البرلمانية للمجلس، وجاء ذلك القانون الذي يحدد أصول محاكمات الوزراء لينظم صلاحية مجلس النواب في الاتهام، فقضت المادة (١٨) منه بعدم إمكانية اتهام رئيس الجمهورية لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى أو بسبب الجرائم العادية إلا من قبل مجلس النواب، كما قضيت أيضاً على أن للمجلس النيابي أن يتهم رؤساء الحكومة والوزراء لارتكابهم الخيانة العظمى أو لإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم^(١).

وتبع لذلك يتضح لنا أرجحية موقف المشرع اللبناني بخصوص تنظيمه لمسألة محاكمة الوزراء على نظيره العراقي، لهذا نتمنى من المشرع العراقي الإسراع بتشريع القانون الذي أوجبه المادة (٩٣/سادساً) المنظم للفصل في الاتهامات الموجهة للحكومة وأعضائها.

واستخلاصاً لما سبق يتضح لنا بأن المجالس النيابية تستطيع إثارة المسؤولية الجنائية لأعضاء حكومة تصريف الأعمال، تلك المسؤولية التي تتولد عن المسؤولية السياسية ووسائلها، وإن هذا الأثر فعال للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال يدمغ من خلاله حجج أصحاب الرأي المنكر لفعالية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

ثالثاً - المسؤولية المدنية على حكومة تصريف الأعمال

إن المسؤولية المدنية وكما هو متعارف عليه هي التزام شخص بالتعويض عن ضرر لحق بالغير نتيجة إخلاله بالتزامه، فهي عقدية إذا وقع الإخلال بعقد قائم بين الضار والمضرور، وتقصيرية إذا وقع الإخلال بالتزام قانوني عام يوجب عدم الحاق ضرر بالغير^(٢).

وكما هو معلوم، فإن المسؤولية المدنية تقوم على ثلاثة أركان، أولها الخطأ إذ يعد أساس قيام المسؤولية المدنية بوجه عام، فالخطأ هو مخالفة أحكام القانون من خلال تصرف قانوني أو عمل مادي، ويأخذ صورة عمل ايجابي، أو أن يكون على شكل سلبي ينشأ في صورة الامتناع عن عمل

(١) ينظر: المادة (١٨) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠.

(٢) د. رافد خيرون ديبسان، مسؤولية الوزير في التشريع العراقي "دراسة تحليلية مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد (١٤)، العدد (٢)، ٢٠١٩، ص ٧٩.

يوجبه القانون، والركن الثاني هو ركن الضرر، إذ لا يبنى على الخطأ المرتكب أي حق بالتعويض مالم ينشأ عن الخطأ ضرر يلحق بالغير بغض النظر عن صورة هذا الضرر سواء كان ضرراً مادياً أو ادبياً، وبالنسبة للركن الثالث هو ركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر الذي أصاب الغير، إذ لا بد من وجود رابطة سببية بين خطأ الشخص الضار والضرر الذي أصاب المضرور، وهذه العلاقة هي عماد المسؤولية المدنية ومناط وجودها أي تنتفي المسؤولية المدنية إذا انقطعت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر^(١).

وبالنسبة لمبررات إثارة المسؤولية على وزراء حكومة تصريف الأعمال المدنية مدار بحثنا، تكمن بتحقيق أركان المسؤولية الثلاث السابق الإشارة لها، إذ يجب أن يصدر من الوزير خطأ ينتج عن إخلاله بالتزاماته، وإن يسبب هذا الخطأ ضرراً للغير، وضرورة توافر العلاقة السببية بين الخطأ المرتكب من الوزير في حكومة تصريف الأعمال، والضرر الناتج عنه.

وعليه بما أن فلسفة تقرير المسؤولية المدنية على حكومة تصريف الأعمال تهدف إلى حماية مصالح الأفراد والحفاظ على المصلحة العامة، إذ أن الدولة لا بد أن تعمل لتحقيق إشباع الحاجات العامة، ونتيجة لذلك إذا تم تعطيل تصريف الأمور اليومية أو الجارية المنصوص عليها في الدساتير من قبل حكومة تصريف الأعمال أو أحد أعضائها، فإن المسؤولية المدنية لحكومة تصريف الأعمال تتحقق^(٢)، وقد تكون الرقابة البرلمانية أو إحدى وسائلها هي السبب الرئيس في تحقق هذه المسؤولية وتبصرة من له حق ومتضرر للمطالبة بما يترتب عليها من تعويض، إذ أن الخطأ والضرر والعلاقة السببية في مثل هذا الفرض متحققة.

ومن هذا المنطلق تبرز أهمية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال في تقرير المسؤولية القانونية للحكومة وأعضائها في حكومة تصريف الأعمال، وعليه فإذا أردنا إعطاء تصور شامل عام للتكامل بين صور المسؤولية القانونية الثلاث التي يخضع لها وزراء حكومة تصريف الأعمال، فعلى أن تصور وجود دائرة كبيرة تمثل المسؤولية السياسية وبداخلها دائرة أصغر تمثل المسؤولية الجنائية ثم ثلاثة أضيق تمثل المسؤولية المدنية.

(١) د. حسين مصطفى محمود، مسؤولية الموظف وحمایته في مصر وأمريكا، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٠٥.

(٢) سيف جاسم محمد، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

وخلاصة القول أن كل من المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية هي كأعضاء الجسم تكمل بعضها بعضاً بحيث لا يمكن لإحداها أن تحل محل الأخرى أو تغني عنها أو تجبّها، وهذا التكامل والتظافر بين الصور الثلاث للمسؤولية يفيد في تغطية جميع أعمال الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية^(١).

الفرع الثاني

الإلغاء البرلماني لقرارات حكومة تصريف الأعمال

إن نهاية القرارات الإدارية بصورة عامة تأخذ صوراً مختلفة، تتمثل في نهاية القرار الإداري عن طريق الإدارة، ونهاية بغير طريق الإدارة^(٢)، والذي يهمننا بهذا الشأن هو نهاية القرارات الإدارية وبالأخص قرارات حكومة تصريف الأعمال عن طريق السلطة التشريعية بواسطة القوانين التي تسنها وتلغي من خلالها تلك القرارات.

ومما لاشك فيه بأن الذي يترتب على إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال من قبل السلطة التشريعية إنهاء الوجود لتلك القرارات، لأن عملية إلغاء القرار بمثابة إعدام له^(٣)، ومن ثم، فإن قرارات حكومة تصريف الأعمال الملغية تزول فور صدور الأداة القانونية التي تلغيها، فإذا كانت تلك القرارات قد الغيت بمقتضى قانون "وهو مجال بحثنا في هذا الفرع"، فيجب أن تكون عملية إصدار القانون قد اكتملت^(٤)، أي أن هذا القانون قد تم نشره في الجريدة الرسمية للدولة أو من التاريخ الذي ينص عليه القانون نفسه.

(١) د. سيد محمد بيومي فودة، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) فتوى حول انتهاء القرار الإداري بتدخل السلطة التشريعية، صادرة عن محكمة سبها الابتدائية الليبية، رقم الفتوى ٢٠٢٢/٦/٢٦، بتاريخ ٣ يونيو ٢٠٢٢، منشورة على الموقع الإلكتروني <https://lawsociety.ly/fatwas>، تاريخ الزيارة ٢٦ / ٣ / ٢٠٢٤، ص ٢:٠٠ م.

(٣) ريم عبد العزيز مبارك المناعي، انتهاء القرار الإداري في القانون القطري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠٢٠، ص ٤٣.

(٤) د. خميس خضر، المدخل للدراسات القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٦٠ - ١٦١.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

وبطبيعة الحال، فإن السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بسن القوانين، وعادة ما تتخذ هذه السلطة صورة المجلس النيابي في النظم القانونية^(١)، وذلك بصرف النظر على المسمى الذي يطلق على هذا المجلس، سواء أطلق عليه مجلس النواب أم برلمان أم مجلس أمة أم مجلس شعب أم مجلس شورى أم أي مسمى آخر.

وبما أن الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية هو سن القوانين، فإن الصورة الأساسية للعمل الذي يصدر عن السلطة التشريعية ويترتب عليه إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال هي القانون، وبصورة أوضح يكون تدخل السلطة التشريعية من خلال إصدار قانون يترتب عليه انتهاء قرارات حكومة تصريف الأعمال.

وتبعاً لذلك يظهر ههنا أثر الوظيفة الرقابية للتشريع بحسبانه أحد وسائل الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة الاعتيادية أو الطبيعية أو حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية، ويكون ذلك بما يتفق والسياسة العامة للدولة واحترام مبدأ سيادة القانون بما يكفل حماية الحقوق والحريات، وهذا يدخل وبدون أدنى شك في إطار الرقابة المتبادلة بين السلطتين، بحيث تعتبر عملية الرقابة بواسطة سن القوانين بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية جزءاً أساسياً في النظام الرقابي، فهي اختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بما له من حق أصيل بعملية سن القوانين، ضماناً لعملية إرساء الديمقراطية وتحقيق الصالح العام بحسبانه معبراً عن الإرادة العامة للشعب^(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه بهذا الصدد، بأن من الآثار أو النتائج التي ترتب على تشكيل لجان التحقيق البرلمانية المشكلة وفقاً لإحكام الدستور أو القوانين أو الأنظمة "اللوائح" النازمة لأعمالها هو التوصية إلى المجلس النيابي بضرورة صدور تشريع يعالج الحالة أو المشكلة التي شكلت من أجلها اللجنة أو اللجان، ولو استجلينا ذلك بموجب أحكام الدساتير والتشريعات ذات العلاقة للدول محل المقارنة لوجدناه منظماً بموجب نصوص قانونية واضحة، فبالنسبة للمشرع العراقي قد نص في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ في صلب المادة (٨٥) على أنه (ترفع اللجنة بعد انتهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى رئيس المجلس ونائبيه لعرضها على المجلس لاتخاذ ما

(١) د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٨، ص ٣٤٦ - ٣٤٧.

(٢) د. أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط١، دار الكتاب الحديث، مصر، ٢٠١٣، ص ١٦.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

يرونه مناسباً^(١) ومن دون أدنى شك قد تكون من بين توصيات اللجنة المشكلة ضرورة إصدار قانون يعالج الأمر المعروض عليها وهذا لعمرى أثر مباشر للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل فقد نص على إعطاء الحق لمجلس الأمة بتأليف لجان تحقيق في كل وقت^(٢).

أما بالنسبة إلى تقرير تلك اللجان البرلمانية فإن المادة (٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ قد نصت عليها بقولها (تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها يلخص عملها ويبين توصياتها...)^(٣)، الأمر الذي يمكن معه القول بأنه في حالة ما إذا اكتشفت اللجنة البرلمانية المكلفة بإجراء التحقيق وجود نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعزري هذه القوانين في الموضوع المحال إليها أو افتقاد كامل للقانون في معالجة المشكلة، فلها كل الحق التوصية إلى مجلس الأمة بصدور قانون يعالج ذلك الموضوع^(٤)، وقد تكون التوصية بضرورة صدور قانون يلغى من خلاله ما اتخذته حكومة تصريف الأعمال الجارية من قرارات.

وبالنسبة لموقف المشرع اللبناني فقد نص في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على وسيلة التحقيق وعلى تقرير اللجنة التحقيقية، إذ قضت المادة (١٤٠) بأن اللجنة التحقيقية تجري التحقيق وترفع تقرير بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يعرضه بدوره على أعضاء المجلس لغرض البت فيه^(٥) وبذلك فإن اللجنة قد توصي بمعالجة الموضوع عن طريق سن قانون خاص بذلك.

ومن التطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليها بهذا الصدد، هو تشكيل لجنة تحقيق برلمانية برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس النواب العراقي لمراجعة قرارات حكومة تصريف الأعمال في العراق برئاسة (م).

(١) ينظر: المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) ينظر: المادة (١١٤) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

(٤) د. وفاء بدر المالك الصباح، التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية في الكويت ومصر، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد (١)، السنة (٦)، ٢٠١٨، ص ١٢٢.

(٥) نصت المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على أنه (تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع).

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

م. ك)، إذ قامت اللجنة المذكورة بمراجعة جميع القرارات التي اتخذتها حكومة تصريف الأعمال وتحديداً بعد ١٠/١٠/٢٠٢١، وأشار "النائب الأول لرئيس مجلس النواب" إلى إن "اللجنة تضم اعضاء من اللجان النيابية المعنية (النزاهة، المالية، القانونية، الاستثمار)"^(١)، ونرى بأن مجلس النواب كان موقفاً جداً بتشكيل هذه اللجنة لمراجعة قرارات حكومة تصريف الأعمال وبالتالي أحياء أثر الرقابة البرلمانية على أعمال هذه الحكومة في ما إذا كانت متجاوزة لنطاق الدستور أو القوانين النازمة لأعمالها، ونرى كذلك بأن لهذه اللجنة وامثالها في حالة ما إذا تم تشكيلها مستقبلاً الحق في أن ترفع التوصيات إلى مجلس النواب بإصدار قوانين تُلغى من خلالها قرارات حكومة تصريف الأعمال لمخالفة لإحكام الدستور أو القوانين وذلك بالاستناد لإحكام المادة (٨٥) من النظام الداخلي المجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢^(٢).

واستناداً إلى ما سبق ذكره يذهب الباحث إلى أنه في حالة ما إذا أوكل البرلمان إلى لجنة من لجانه التحقيقية البحث في أعمال حكومة تصريف الأعمال، وباشرت اللجنة في عملها، ثم أتمته بوضع تقريرها بين يدي البرلمان يوصي من خلاله بإلغاء ما اتخذته حكومة تصريف الأعمال من قرارات مخالفة عن طريق سن قانون من مجلس النواب يقضي بذلك، وإذا ما ناقش البرلمان هذا التقرير فحينئذ وبعد اقتناعه بصحة تقرير اللجنة يسن القانون وفقاً لإحكام الدستور ويُلغى من خلاله قرارات حكومة تصريف الأعمال المخالفة، ويكون بذلك جزءاً وافقاً للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

ويكون إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال هنا بسبب صدور قانون لاحق عليه ومناقض له إلغاءً بآثر فوري، بمعنى أن يتوقف القرار عن إحداث آثاره في المستقبل فقط، أما ما أحدثه القرار في الماضي من آثار قانونية فيظل قائماً ولا يزول، ولكن قد يصدر القانون المُلغى لقرارات حكومة تصريف الأعمال، ناصاً وبصريح العبارة على تطبيقه بآثر رجعي، وبذلك لا يكون هناك بد من زوال تلك القرارات وما رتبته من آثار، وبآثر رجعي من تاريخ صدورها^(٣).

(١) منشور على الموقع الإلكتروني المكتب الإعلامي للنائب الأول لرئيس مجلس النواب ٢٣/١٠/٢٠٢٢،

<https://iq.parliament.iq/blog> /، تاريخ الزيارة ٢٧/٣/٢٠٢٤، س ٣٣: ١ ص.

(٢) إذ تنص المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (ترفع اللجنة بعد انتهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى رئيس المجلس ونائبيه لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يرويه مناسباً).

(٣) ونرى هنا بأن الجزء المناسب هو السحب لا الإلغاء وكبر ذلك فرقاً بين الاثنين، إذ من المعلوم بأن السحب يعدم القرار الإداري وبآثر رجعي فلم يعد شيئاً مذكوراً، أما بالنسبة للإلغاء، فإنه ينصرف إلى المستقبل مع الإبقاء على الآثار التي خلفها القرار الملغى في الماضي سليمة ومنتجة.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

وتجدر الإشارة إلى أن ما ذكر أعلاه هو مما يستلزمه مبدأ المشروعية واحترام أحكام القانون، هذا من جانب نظري بحت غير أن تحقيقه على أرض الواقع يرتطم بعقبات كثيرة لا حيلة للتملص منها^(١)، الأمر الذي دفع بعض الفقه^(٢) إلى القول بأن لجوء البرلمان إلى هذا الأسلوب أي إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال عن طريق القوانين هو أمر صعب مستصعب، لأن الآثار المتولدة عن هذه القرارات تكون قد نفذت فعلاً، بالإضافة إلى إمكانية الاحتجاج بالحقوق المكتسبة المترتبة عن تلك القرارات.

ويستندون بما ذهبوا إليه إلى أن شاغل الوظيفة العليا خلافاً للقانون (باعتباره من أهم صور تجاوزات حكومة تصريف الأعمال لنطاق اختصاصاتها) قد أصدر قرارات انتجت حقوقاً مكتسبة ورتبت التزامات للأفراد والموظفين وأضحت جزءاً من الواقع لا تنفصم عنه، ولذلك يرجح ههنا مبدأ استقرار الأوضاع القانونية واحترام الحقوق المكتسبة ويتعطل مبدأ المشروعية، أي بتعبير آخر أننا مجبرون على القبول بقرار حكومة تصريف الأعمال المخالف للقانون وما خلفه من آثار لكي تستقر الأوضاع القانونية وبذلك يطمئن الأفراد عليها، ويحتفظون بالحقوق التي كسبها بحسن نية أخذاً بالوضع الظاهر لأن الأفراد غير ملزمين بالبحث عن مدى مشروعية شغل صاحب الوظيفة العليا المنصب، فخطأ حكومة تصريف الأعمال مردود عليها وتبعاته لصيقة بها، ولكن قد يعترض معترضاً فيقول أن شغل صاحب الوظيفة العليا مخالف للقانون وبالتالي تتجرد القرارات التي أصدرها شاغل الوظيفة العليا من القيمة القانونية احتراماً لمبدأ المشروعية، و حقيقة أن الاعتراض المذكور منطقي ومقبول من الجانب النظري الصرف، غير أنه لا يمكن الأخذ به على إطلاقه حيث إن استقرار الأوضاع القانونية وتحقيق الأمن القانوني للأفراد لا يقل أهمية عن احترام مبدأ المشروعية لا بل يفوقه ويتقدم عليه في هذه الخصوصية^(٣).

(١) د. غازي فيصل، إلغاء أوامر حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ١٣/نوفمبر/٢٠٢٣، للمزيد راجع الموقع الإلكتروني

https://www.facebook.com/share/p/LQgX7F4EMUj5HX7S/?mibextid=oFDknk، تاريخ الزيارة

٢٨ / ٣ / ٢٠٢٤، ص ١٠ : ٩ م.

(٢) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٣) د. غازي فيصل، إلغاء أوامر حكومة تصريف الأعمال، مصدر سابق.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ومن المسلم به وجوب احترام الحقوق المكتسبة للموظفين وغيرهم من الأشخاص ومنع المساس بها إلا بقانون، أي جواز المساس بتلك الحقوق عن طريق سن القوانين من جانب السلطة التشريعية، كما سلم أيضاً بأن القرار الإداري المخالف للقانون إذا ولد حقاً يتحصن بعد انقضاء ميعاد الطعن فيه أمام القضاء فيصبح مكتسباً لا يسمح المساس به^(١)، ولكن الأخذ بهذا الرأي على إطلاقه غير صحيح لأن الإدارة بشكل عام وحكومة تصريف الأعمال بشكل خاص تجتهد أحياناً في تفسير النصوص القانونية وقد تخطيء في هذا التفسير عمداً أو بغير عمد، فإذا كان التفسير الخاطئ عمدياً، فإن القرار الإداري الصادر بالاستناد إليه لا يتحصن من الإلغاء ما بقى الدهر والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى تمادي الإدارة في الخطأ ومنح الموظفين وغيرهم حقوقاً خارج الاستحقاق، مما يضر بالموازنة أفدح الضرر^(٢).

واستخلاصاً لما سبق يرى الباحث بأن كلاً الرأيين صحيح وقائمين كذلك على أسس وحجج قانونية منطقية ومقبولة لدرجة يصعب ترجيح أحدهما على الآخر، لأنهما مكملان لبعضهما البعض، وإزاء ذلك يذهب الباحث إلى تقديم حل يكمل ما ذهب له الرأيان السابقان ويحفظ من خلاله الحق للبرلمان بإلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال بواسطة عملية سن القوانين والمحافظة على الحقوق المكتسبة كذلك، وعلى النحو التالي:

أولاً - في حالة ما إذا كان الخطأ في قرارات حكومة تصريف الأعمال خطأ جسيماً ومبني على مخالفة صريحة للدستور أو القانون، فإن للمجلس النيابي في هذه الحالة إصدار قانون يلغى من خلاله ما يراه جديراً بالإلغاء من قرارات حكومة تصريف الأعمال، مع الأخذ بنظر الاعتبار الحقوق المكتسبة للأفراد أو الموظفين، وذلك بالنص على تعويضهم تعويضاً عادلاً، جزاء ما اقترفته الحكومة من خطأ لم تكن لهم يد فيه.

(١) د. عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، ط١، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٢١

(٢) د. غازي فيصل، الحقوق المكتسبة للموظفين، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر <https://www.facebook.com/share/p/UfPRardFQ93H3i8o/?mibextid=oFDknk>، ٢٠٢١/١١/٢١

تاريخ الزيارة ٢٩/٣/٢٠٢٤، س ٥٦، ٩ م.

ثانياً - إصدار المشرع لقانون يعدل من خلاله شروط مشروعية قرارات حكومة تصريف الأعمال بأثر رجعي، للمحافظة على الحقوق المكتسبة المتولد عنها، تحقيقاً للمصلحة العامة وإلغاء ما عداها من قرارات.

ففي هذه الحالة يرمى المشرع إلى الحيلولة دون إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال فيما إذا كانت مستهدفة من خلالها تحقيق الصالح العام، ولكن في نفس الوقت هي قرارات فاقدة للسند القانوني أو مخالفة له، وبالتالي من شأن هذا التدخل التشريعي أن يجعل من قرارات حكومة تصريف الأعمال مشروعية، إذ لم يعد جائزاً تقدير شروط مشروعية هذه القرارات في ضوء القانون الذي كان سارياً بالفعل وقت صدورهما، وإنما وفقاً للقانون الجديد^(١)، وبذلك تتحقق العدالة بأبها صورها، فليس من المعقول أن تُلغى كل قرارات حكومة تصريف الأعمال جملة واحدة دون التمييز بين صالحها وطالحها، حيث تجد بعض حكومات تصريف الأعمال نفسها مضطرة إلى إصدار بعض القرارات التي يتطلبها الصالح العام، وذلك يرجع أحياناً لطول فترة بقاء تلك الحكومة.

ثالثاً - اتباع أسلوب التصحيح التشريعي^(٢) يهدف التصحيح بالأغلب الأعم إلى تجنب الآثار السلبية الفعلية لإلغاء القرار الإداري، حيث يترتب على هذا الإلغاء إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، وعلى الرغم من أهمية وضرورة ذلك قانوناً، غير أنه يجب الأخذ بالحسبان حجم الصعوبات والاضرار التي تعترض تنفيذه، لأن الزمن لا يعود للوراء، وعادة من الصعب لا بل ومن المستحيل عدم الأخذ بنظر الاعتبار الأوضاع والأحداث التي ترتبت على القرارات الإدارية بشكل عام وقرارات حكومة تصريف الأعمال غير المشروعة بشكل خاص في خضم الفترة ما بين إصدارها والغائها^(٣).

(١) ومن أهم التطبيقات في فرنسا، قيام السلطان العسكرية في الفترة من ١٩٢٤ إلى ١٩٤٥ باتخاذ إجراءات الاستياد requisition بينما لم تكن مختصة بها، غير أن المشرع وفقاً لأمر (١) أكتوبر ١٩٤٥ حول الإدارة في هذا المجال اختصاصاً بأثر رجعي، للمزيد يراجع د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٠.

(٢) يعرف التصحيح التشريعي بأنه الإجراء الذي بواسطته يستطيع المشرع أن يعيد إلى القرار الإداري المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني، سواء بمنع القاضي من إلغائه أو إلباسه ثوباً من المشروعية ان كان قد ألغى، ينظر: د. سلمى غضبان حسين و فرح جهاد عبد السلام، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة وأثره على حماية الحقوق المكتسبة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد (٧)، العدد (٢)، ٢٠١٨، ص ٣٢١.

(٣) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ٥٨.

لهذا تجد الحكومة التي تلي حكومة تصريف الأعمال أحياناً نفسها في مأزق قانوني لا تستطيع وحدها الخروج منه، لذلك تسعى إلى طلب تدخل السلطة التشريعية هنا، وأن السلطة التشريعية هي الأخرى قد تتدخل من تلقاء نفسها بسبب ممارستها للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وإن هذا التدخل عن طريق التصحيح التشريعي هو الذي يستطيع حل الأزمة، في سبيل عودة الحياة لبعض قرارات حكومة تصريف الأعمال في النظام القانوني، وغالباً ما ينشأ هذا المأزق في مجال الوظيفة العامة بقرارات حكومة تصريف الأعمال، كذلك قد يحدث أيضاً بقرارات التعاقد وما شاكلها، حيث إن إلغاء قرارات التعيين أو التكليف أو الاعفاء من شأنه أن يحدث تأثيراً سلبياً على الموظفين والمرافق العامة التي ينتمون إليها، كذلك إلغاء التعاقدات والقروض وغيرها من القرارات يخل بمبدأ الاستقرار القانوني والحقوق المكتسبة.

ففي مثل هذه الفروض يتطلب تدخل المشرع عن طريق سلطته بإصدار القوانين لسببين، الأول أن الأفراد سواء اكانوا أشخاص عاديين أو موظفين في مثل هذا الموقف سيواجهون ضرراً بالغاً نتيجة لإلغاء قرارات تعيينهم أو التعاقد معهم أو عقد القروض وغيرها، وذلك بسبب خطأ الحكومة نفسها وليس خطأهم، وثاني الأسباب، أن من شأن هذا الإلغاء وكما ذكرنا سابقاً بالنسبة للموظفين إحداث ضررٍ بالغٍ بالمرفق العام نتيجة لخلو هذه المرافق من موظفيها^(١).

وفي نهاية هذا المطلب اتضح لنا وبدون أدنى شك أهمية الأثر المباشر لوسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، فعن طريق هذه الوسائل يمكن عزل أعضاء حكومة تصريف الأعمال المتجاوزين أو المخالفين للقوانين وبهذا يتحقق الجزاء السياسي الوفاق على أعضاء حكومة تصريف الأعمال على عكس ما يذهب إليه الاتجاه الغالب من الفقه بعدم وجود جزاء سياسي لحكومة تصريف الأعمال، كذلك اتضح لنا أهمية الوظيفة الرقابية للتشريع على حكومة تصريف الأعمال، إذ عن طريقه يمتلك البرلمان إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال المخالفة للقوانين وههنا تتجلى أهمية وفائدة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بأبها صورها، وبالتالي استقامة العلاقات القانونية للدولة بأحسن تقويم وهو ما يبتغيه كل عاقل فهيم.

(١) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ٦٩.

المطلب الثاني

الآثار غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

تعد العلاقة بين الجهات الرقابية والمحاكم المختصة وبين الرقابة البرلمانية علاقة تكاملية بعضها يشد أزر البعض الآخر، ومن هنا يأتي دور المجلس النيابي في حالة اكتشافه لتجاوز أو مخالفة وقعت من قبل حكومة تصريف الأعمال وتدخل في نفس الوقت ضمن اختصاصات الجهة الرقابية أو المحكمة المختصة، فيحيل البرلمان تلك القضايا إلى الجهة أو المحكمة المختصة، فيأتي الحكم على تلك القضايا كأثر لتلك الإحالة من البرلمان، وسوف نعرض أولاً إلى الإحالة إلى الجهات الرقابية المختصة، ومن ثم نتطرق إلى الإحالة إلى القضاء الدستوري، في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الإحالة إلى الجهات الرقابية المختصة.

الفرع الثاني: الإحالة إلى القضاء الدستوري.

الفرع الأول

الإحالة إلى الجهات الرقابية المختصة

نظراً لأدراك الدول للدور الرقابي للأجهزة والهيئات المستقلة على أعمال الحكومة، فقد سارت أغلب الدول إلى إنشاء تلك الأجهزة والهيئات المستقلة وتنظيم أعمالها عن طريق إصدار قوانين تحدد مهامها وتبين سلطاتها وتساهم في رفع المستوى الرقابي لها، لهذا فإن الدساتير قد اتجهت إلى النص على وجود تلك الهيئات المستقلة وأكدت على أن يكون من بين اختصاصاتها رقابة الأعمال التي تصدر عن الحكومة سواء أكانت حكومة ذات صلاحيات كاملة، أم كانت حكومة ذات صلاحية مقيدة كما هو الحال في حكومة تصريف الأعمال، وبالتالي خضوع الأعمال والقرارات التي تصدر من الحكومة إلى نطاق رقابتها^(١)، ولتوضيح العلاقة بين العمل الرقابي لهذه الأجهزة والهيئات وحكومة تصريف الأعمال ودور المجلس النيابي في ذلك سوف نتناول الموضوع وفقاً للتفصيل الآتي:

(١) نهى هادي طالب، علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الأخرى في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٢، ص ١١٨.

أولاً - رقابة ديوان الرقابة المالية:

يعد ديوان الرقابة المالية والإدارية جهازاً رقابياً ذا صفة عليا يتولى الرقابة الخارجية على النفقات العامة بمختلف أنواعها، من خلال قيامه بفحص شتى المعاملات المالية، عن طريق فحص مستندات ووثائق أي دائرة حكومية وموظفيها تخص التحقيقات التي يجريها، إذ وهبت له القوانين حقاً للاطلاع على ما يريد من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية، بما له علاقة بنطاق عمله^(١).

ففي العراق أدرك المشرع الدستوري هذه الأهمية لديوان الرقابة المالية، فصرح بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي الباب الرابع منه الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة على وجود ديوان الرقابة المالية^(٢) واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ والذي بيّن تشكيل الديوان ومهامه واختصاصاته.

وقد أوضح القانون بأن الديوان يمارس الرقابة على المال العام أين ما وجد، وتخضع جميع مؤسسات الدولة في جميع أنحاء العراق إلى رقابته فيما يخص تصرفها في الأموال العامة، وأي جهة ينص قانونها أو نظامها على الخضوع للديوان^(٣)، مستثنياً بذلك السلطة القضائية من الخضوع لرقابته^(٤).

وعليه فإن الديوان يمارس رقابة المشروعية من خلال مطابقة التصرف المالي للجهات الخاضعة لرقابته مع القوانين والأنظمة والتعليمات المالية، فيؤكد من مدى مراعاة تلك الجهات للقوانين، من خلال فحص نفقات وإيرادات الإدارات ومدى اتفاقها مع القوانين المالية أين كانت مرتبتها^(٥).

(١) ماجد محمد سليم أبو هدف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية "دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة"، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، ٢٠٠٦، ص ٥٥.

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

(٣) تنص المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل على أن (يتولى الديوان الرقابة على: -١- المال العام اينما وجد وتدقيقه. ب- اعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه في جميع ارجاء العراق بموجب احكام هذا القانون والقوانين النافذة).

(٤) ينظر: المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥) فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٨، ص ٧٣.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ولدى عطف النظر على قانون الديوان يتضح لنا بأنه ليست هنالك أية جهة حكومية تخرج عن رقابة الديوان، سواء أكانت حكومة بكامل صلاحياتها، أم حكومة لتصريف الأعمال اليومية.

وبعد أن توصلنا إلى أن رقابة الديوان تمتد إلى أعمال حكومة تصريف الأعمال، فإن السؤال الذي ينبري هنا هو متى يمارس الديوان رقابته على حكومة تصريف الأعمال، وما هو دور مجلس النواب بذلك؟

إن الديوان يمارس رقابته على أعمال وتصرفات حكومة تصريف الأعمال متى ما خرجت عن حدود تصريف الأعمال اليومية بانتظام واضطراب، ومتى ما انتفت عنها صفة الضرورة أو الاستعجال بحيث يترتب على عدم اتخاذها ضرراً بالمصلحة العامة أو توقف في السير المعتاد للمؤسسات الدستورية^(١)، أما دور مجلس النواب العراقي، فإنه يكون من خلال الإحالة إلى الديوان عن طريق تكليف الديوان بفحص ما يكتشفه عن طريق وسائله الرقابية من مخالفات وتجاوزات لحكومة تصريف الأعمال تدخل في اختصاص الديوان، مستنداً بذلك على ما نصت عليه المواد (١٥ و ٢٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨^(٢)، إذ عدت المادة (١٥) من القانون المذكور مخاطبات ومراسلات المجلس وأعضائه في إطار ممارستهم لمهامهم التشريعية والرقابية والتمثيلية، ومراسلات رسمية وعلى الجهات ذات العلاقة الإجابة عليها خلال ١٥ يوم من تاريخ تسلمها، وإلا تعرضت للجزاء المفروضة على الامتناع عن إداء واجب قانوني، ونصت المادة (٢٦) على أنه (للمجلس أو أي من لجانه طلب اي بيانات أو تقارير من ديوان الرقابة المالية الاتحادي وللمجلس ولجانه أن يكلفوا ديوان الرقابة المالية بفحص نشاط اي جهة حكومية تابعة للجهاز الاداري للدولة، وعلى ديوان الرقابة المالية القيام بذلك دون ابطاء وان يضع تحت تصرف المجلس أو أي من لجانه كل ما يملكه من خبرات ومستندات وبيانات تمكنها من اداء واجبها في هذا المجال).

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فقد نص على إنشاء ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحق بمجلس الأمة^(٣)، واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء هيئة مستقلة للرقابة المالية تحمل اسم

(١) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ١٤٦.

(٢) ينظر: المواد (١٥) و (٢٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٣) ينظر: المادة (١٥١) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ديوان المحاسبة، وكانت الغاية من إنشاء هذا الديوان هو تحقيق الرقابة الفعالة على الأموال العامة عن طريق ممارسة الاختصاصات الممنوحة لهذا الديوان بموجب القانون، وقد حدد الديوان الجهات التي تخضع لرقابته وهي كل من (الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري والبلديات وسائر الجهات المحلية)^(١).

ومن المتسالم عليه بأن من أهم المهام المنوطة بالديوان هي المحافظة على المال العام، لذلك فإن للديوان البحث عن المخالفات المالية التي قد تصدر عن حكومة تصريف الأعمال الجارية، غير أن رقابة هذا الديوان لا تكون مجدية مثلما ما هو عليه الحال عليه في العراق حيث إن أثرها يكون مقتصرًا على مجرد قيام الديوان بإبلاغ الجهات الخاضعة لرقابته والطالبة للتحقيق أو التدقيق بالملاحظات أو المخالفات المالية المكتشفة من جانبه دون أن يعطى حق الإحالة إلى الجهات المختصة أو توقيع العقوبات المناسبة، ولكن هل يستطيع مجلس الأمة تحريك رقابة هذا الديوان لمراقبة أعمال حكومة تصريف الأعمال الجارية التي تدخل ضمن اختصاصات هذا الديوان؟

إن الإجابة على ذلك السؤال قد تكفلت بها المادة (٢٥) من قانون ديوان المحاسبة المشار إليه سابقاً، حيث نصت (يقوم الديوان بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته مجلس الأمة أو مجلس الوزراء ويبلغ رئيس الديوان ملاحظاته في هذه الحالة إلى الجهة طالبة الفحص أو المراجعة...)^(٢)، الأمر الذي يفهم من خلاله بأن مجلس الأمة الكويتي يستطيع تكليف ديوان المحاسبة في ما إذا اكتشف ومن خلال وسائله الرقابية ما يعتقد بوجود تجاوزات أو مخالفات من قبل حكومة تصريف الأعمال الجارية وتدخل في اختصاص الديوان، فيطلب إلى الديوان اجراء عملة الرقابي وإرسال تقريره إليه بعد انتهاء التحقيق من قبل الديوان حتى يتخذ ما يراه مناسباً حيالها.

أما بالنسبة لموقف المشرع اللبناني فقد اخذ بموقف مشابه لما سار عليه نظرائه العراقي والكويتي، حيث أنشأ ديواناً للمحاسبة في لبنان سنة ١٩٥١ بموجب قانون المحاسبة الصادر سنة ١٩٥١، إلا أنه الغي وحل محله قانون ديوان المحاسبة اللبناني النافذ رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ المعدل،

(١) ينظر: المواد (١) و (٥) من القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة في الكويت.

(٢) ينظر المادة (٢٥) من القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة في الكويت.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

ويمارس الديوان وظيفتان الأولى إدارية، والثانية قضائية من خلال اصداره قرارات قضائية بالمخالفات المكتشفة وتكون قابلة للطعن أمام المراجع المختصة^(١).

وبقدر تعلق الأمر بنطاق بحثنا من حيث دور مجلس النواب اللبناني بتحريك رقابة ديوان المحاسبة، فلا قانون ديوان المحاسبة المشار إليه أعلاه ولا قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالقانون رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ لم يعطيا الحق لمجلس النواب اللبناني بتكليف ديوان المحاسبة بمد سلطان رقبته تجاه ما يكتشفه المجلس من خروقات أو تجاوزات تدخل في اختصاص الديوان المذكور، الأمر الذي دفع ببعض النواب إلى تقديم اقتراح قانون معجل مكرر^(٢) بتعديل نص المادة (٦١) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة رقم (١١٨) لسنة ١٩٥٩ المُلغى، بحيث يعطي الحق من خلالها لنائب أو أكثر من أعضاء مجلس النواب اللبناني بمفاتيح ديوان المحاسبة للنظر بالمخالفات المالية التي تدخل في اختصاصه^(٣) و ربطت جل الأسباب الموجبة للمقترح بالرقابة السياسية التي يمارسها النائب على السلطة التنفيذية بأهمية تقيّد السلطة التنفيذية بالدستور والقوانين وإمكانية محاسبتها عند المخالفة، غير أن الاقتراح لم يرى النور ليومنا هذا.

ومن التطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليها بهذا الصدد هو ما نظره ديوان الرقابة المالية العراقي بشأن حكومة تصريف الأعمال في عهد السيد (ع. ع. ال. م)، إذ أصدر الديوان كتاباً إلى مجلس النواب بالعدد (٦/١٩/١/٥٢٧٤) بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٣ بالاستناد إلى تكليف وارد له من مجلس النواب وتضمن الكتاب تقريراً مفصلاً حول أعمال لا تدخل ضمن تصريف الأمور اليومية مارستها الحكومة المستقلة خلال تدقيقه للعقد المبرم بين (وزارة التربية صندوق التربية المركزي و شركة التأمين العراقية العامة وبالمشاركة مع شركة أرض الوطن للتأمين) في ٢٦/١٢/٢٠١٩، وكانت الوزارة

(١) د. فيصل أياد فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢٤.
(٢) ومقترح القانون المعجل المكرر هو مبادرة تشريعية يتقدم بها نائب أو أكثر ولغاية عشرة نواب، يطلب فيها بمذكرة معللة مناقشة الاقتراح بصورة الاستعجال المكرر شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة، يصوت المجلس على صفة الاستعجال فإذا أقرها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه، أما إذا رُفضت أُحيل الاقتراح على اللجنة المختصة، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب اللبناني، (قاموس مصطلحات قانونية)، <https://lp.gov.lb/CustomPage?Id=8>

(٣) غير أن تدقيق بسيط لهذا النص يتضح من خلاله بأنه نص مُلغى، لأنه صدر مرسوم اشتراعي آخر يحمل رقم (٨٢) في سنة ١٩٨٣ لتنظيم ديوان المحاسبة وهو النص المعمول به حالياً، لذلك كان من المفروض أن يطالب بتعديل المادة (٦٨) من المرسوم رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ والمتعلّقة بكيفية نظر ديوان المحاسبة بالمخالفات.

المذكورة قد خالفت كتاب ديوان الرقابة المالية بالعدد (٥٩٦٣) بتاريخ ٢٠١٩/٣/١٣ الذي أوجب إيداع العقود التي تكون قيمتها تزيد على (١٠) مليون دولار أو ما يعادلها بالدينار العراقي إلى الديوان وخلال فترة (١٥) يوم من تاريخ التعاقد، ولم تقم بإرسال العقد المذكور للديوان^(١)، أما في الكويت ولبنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد.

ثانياً - هيئة النزاهة الاتحادية

تعد هيئة النزاهة هيئة متخصصة بمجابهة الفساد ومكافحته وتهدف إلى التطبيق الحسن للقوانين من جانب الحكومة وأجهزتها المختلفة، وبناءً على ذلك فقد منحت سلطة الرقابة على أعمال الحكومة لغرض منع الانحراف بتطبيق القوانين والخروج عن مسار المصلحة العامة عن طريق اعتماد الشفافية بالقيام بالمهام والأعمال المنوطة بها، ولأجل هذا الغرض، فإن القانون قد منحها جملة من الصلاحيات والاجراءات القانونية والتحقيقية والوقائية^(٢)، وتعد الاختصاصات التحقيقية من أهم مميزات هيئة النزاهة، حيث تمارسها الهيئة بواسطة محققها في أي قضية تتعلق بإحدى الوزارات سواء كانت خاصة بحكومة كاملة الصلاحيات أم بحكومة تصريف الأعمال، وما يضمن فعالية تلك التحقيقات وأهميتها هو أنها تجري بإشراف قضاة تابعين للسلطة القضائية^(٣).

زيادة على ذلك، فإن للهيئة اختصاص آخر متميز لا يقل أهمية عن اختصاصاتها التحقيقي، إلا وهو الزام الوزراء والمسؤولين في الحكومة في الكشف عن ذممهم المالية وأي ممتلكات أخرى آلت اليهم قبل وبعد استلام المنصب، ويقدر تعلق الأمر بوزراء حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية فإن هيئة النزاهة تلزم الوزراء بالكشف عن ذممهم المالية بعد انتهاء فترة توليهم للمنصب وتتخذ الإجراءات القانونية في حالة وجود مخالفات من جانب أحدهم نتجت عنها زيادة مالية نتيجة لسوء استخدام السلطات أو مخالفة القانون أو الخروج عن نطاق تصريف الأمور اليومية أو تحقيق مصالح خاصة لا تتسجم والمصلحة العامة^(٤).

(١) كتاب ديوان الرقابة المالية الاتحادي، دائرة تنسيق نشاط الخدمات العامة (العدد، /٥٢٧٤/١/١٩/٦) بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٣.
(٢) د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٧٣.
(٣) د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري "دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي"، ط٤، منشورات مكتبة دار السلام الجامعة، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٤٣.
(٤) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ١٥٢.

وبالنسبة لموقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص على وجود هيئة النزاهة وعدّها هيئة مستقلة، وأحال المشرع الدستوري إلى المشرع العادي سنّ قانون خاص ينظم من خلاله أعمال الهيئة ومهامها واختصاصاتها^(١)، واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، والذي نص بصريح العبارة على أن الهيئة هي هيئة النزاهة الاتحادية، كما أشار إلى أنها هيئة مستقلة، وتخضع بنفس الوقت لرقابة مجلس النواب، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيس أو من يخوله بذلك^(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه بأن المشرع العراقي قد وهب الهيئة اختصاصاً رقابياً مطلقاً في مواجهة مؤسسات الدولة كافة، كما أن اختصاص الهيئة له الأولوية على كافة اختصاصات الجهات التحقيقية والرقابية الأخرى، وتضطلع الهيئة بمهمة التحقيق في جرائم محددة على سبيل الحصر بإشراف القاضي المختص وعن طريق المحققين التابعين لها والذين يمارسون الإجراءات والصلاحيات المخولة لمحقق المحكمة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل^(٣).

وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا تنفتح شرارة السؤال التالي، ما هي الطريقة التي يصل بها علم هيئة النزاهة الاتحادية بوقوع الجرائم والمخالفات التي تقع من حكومة تصريف الأعمال وما هو دور مجلس النواب العراقي بذلك؟

من المتسالم عليه بأنه لا يمكن لهيئة النزاهة العلم بوقوع جريمة من جرائم الفساد والمباشرة بأي إجراء من إجراءات التحقيق ما لم يصل علمها إلى أن جريمة ما قد وقعت^(٤)، ومن ضمن الوسائل التي يصل علم الهيئة من خلالها إلى الكشف عن المخالفات هو تلقي الإخبار والشكاوى من المواطنين كافة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية عن مخالفات وتجاوزات حكومة تصريف الأعمال، فهنا

(١) تنص المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون).

(٢) ينظر: المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٣) ينظر: الفقرة (٤) القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٤) إبراهيم حميد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٣، ص ١٠٥.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

يأتي دور مجلس النواب العراقي بإحالة الأخبار إلى هيئة النزاهة للتحقيق فيه، وبالتالي فإن هذا يمثل أثراً من الآثار التي تترتب على وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال من خلال قدرة البرلمان بإحالة الإخبار عند اعتقاده أو اكتشافه أن حكومة تصريف الأعمال قد أساءت التصرف بالمال العام أو خرجت عن نطاق القانون المحدد لاختصاصاتها المحددة بتصريف الأمور اليومية، ولكن هل الأخبار من جانب البرلمان في هذه الحالة يعد حقاً واجباً؟ إن المشرع العراقي أجاب عن ذلك السؤال من خلال نصه على أن الأخبار حق للأفراد ولكنه واجب على المكلفين بخدمة عامة، ومن هنا نستنتج بأن على أعضاء مجلس النواب بحسبانهم مكلفين بخدمة عامة وقد علموا بوقوع الجريمة إحالة الأخبار إلى هيئة النزاهة وإلا تعرضوا للمساءلة الجزائية^(١).

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل فلم يشير إلى إنشاء مثل هكذا هيئة مستقلة لغرض مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، غير أن الأمر لم يستمر على هذا المنوال إذ أصدر المشرع العادي عن طريق مجلس الأمة في عام ٢٠١٦ القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ الذي نص على إنشاء هيئة عامة لمكافحة الفساد الحكومي والكشف عن الذمة المالية، ومن بين الأهداف التي رمى القانون المذكور إلى تحقيقها العمل على مكافحة الفساد ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن ممارسته وفقاً للقانون، كذلك حماية أجهزة الدولة من الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وسوء استخدام السلطة لمنافع خاصة ومنع الوساطة والمحسوبية^(٢).

كما أخضع القانون جميع أجهزة الدولة وشاغليها لرقابة الهيئة العامة لمكافحة الفساد الحكومي والكشف عن الذمة المالية، بما معناه أن الحكومة سواء أكانت ذات اختصاصات كاملة أم مقيدة كما في حالة تصريف الأمور الجارية فأنها تخضع لرقابة الهيئة المذكورة استناداً إلى المادة (٢ / أولاً) من قانونها المذكور انفاً، إذ نصت على أن أحكام هذا القانون تسري على "رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن يشغل وظيفة تنفيذ بدرجة وزير"^(٣).

(١) ينظر: المادة (٤٧/أ) و (٤٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٤) من قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦.

(٣) ينظر المادة (٢/ أولاً) من قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦.

والملاحظ على هذه المادة أنها جاءت بصفة عامة ودون أي تقييد، لذا فإنها تطبق سواء أكانت حكومة كاملة الصلاحيات أو محدودة الصلاحيات كما في حكومة تصريف الأعمال وبالتالي فإنها تخضع لرقابة هيئة مكافحة الفساد الحكومي والكشف عن الذمة المالية مادام لا يوجد هناك نصاً يستثني سلطة ما من الخضوع لرقابتها.

وبقدر تعلق الأمر بنطاق بحثنا، فإن مجلس الأمة الكويتي لا يستطيع الإحالة مباشرة إلى الهيئة العامة لمكافحة الفساد الحكومي والكشف عن الذمة المالية فيما إذا اكتشف مخالفات أو تجاوزات تدخل في اختصاص الهيئة المذكورة، لأن المادة (٢٧) من قانون مكافحة الفساد الحكومي المشار إليه سابقاً، حصرت الادعاء والتحقيق بالنيابة العامة وحدها في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون^(١)، وبالتالي فعلى مجلس الأمة سلوك طريق النيابة العامة بتقديم إخبار إليها في حالة اكتشافه جرائم أو مخالفات صادرة عن حكومة تصريف الأعمال الجارية.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل فلم يشير هو الآخر إلى إنشاء مثل هكذا هيئة مستقلة، ولكن المشرع العادي نظراً للحاجة الملحة واستشراء ظاهرة الفساد أدرك ضرورة إنشاء مثل هكذا هيئة لمكافحة الفساد الحكومي، وفعلاً صدر القانون رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠ الذي يحمل عنوان مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقضى بإنشاء هيئة إدارية مستقلة تحمل اسم (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وأن يشار إليها بـ "الهيئة"^(٢)، وبيّن القانون المهام التي تضطلع بها الهيئة ومنها أن تعمل على مكافحة الفساد وكشفه والوقاية منه^(٣)، وأن تعمل الهيئة كذلك على رصد وضع الفساد وكلفته وأسبابه وسبل مكافحته والوقاية منه في ضوء القوانين النافذة والسياسات

(١) تنص المادة (٢٧) من قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ على أنه (مع مراعاة أحكام القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥ في شأن محاكمة الوزراء، تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق والتصرف والادعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم المرتبطة بها).

(٢) ينظر: المادة (٥) من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) ينظر: المادة (١٨/أ) من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

المعتمدة والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف الملزمة^(١)، كما أن المادة (١٧) من القانون ذاته قد أعطت للهيئة صلاحية مطلقة في مواجهة كافة الجهات في الجمهورية اللبنانية حيث نصت على (... للهيئة أن تطلب من أي جهة لبنانية أو أجنبية تزويدها بالمستندات أو المعلومات التي تراها مفيدة لحسن ممارسة مهامها. وعلى الجهات اللبنانية المعنية الاستجابة للطلب دون إبطاء ضمن الأصول القانونية....)^(٢)، وبالتالي فإن كل الجهات خاضعة لنطاق رقابتها بما فيها الحكومة سواء أكانت حكومة بكامل الصلاحيات أم محدودة الصلاحيات كحكومة تصريف الأعمال، وتمارس الهيئة أعمالها عن طريق تلقي الكشوفات التي ترد إليها متعلقة بالفساد، فتتسلم الأمانة العامة للهيئة الأخبار أو الشكوى أو المعلومة أو المستند من مرجعها المختص و يسجلها الأمين العام بسجل سري^(٣) وتدرس بعد ذلك الهيئة تلك الكشوفات واحالتها عند الاقتضاء إلى الجهات المختصة^(٤).

وبالنسبة لمجلس النواب اللبناني، ففي حالة اكتشافه مخالفات عن حكومة تصريف الأعمال تدخل في اختصاص الهيئة، فله أن يرسل تلك المخالفات إلى الهيئة بإخبار وفقاً لإحكام المادة (١٢) من النظام الداخلي للهيئة^(٥) الذي صدر في ٢٢/١/٢٠٢٤، وبعد ذلك فإن القضية أما أن ترجع إليه في حالة ثبوت الجريمة من جانب الهيئة، لأن اتهام الوزراء في لبنان هو من اختصاص مجلس النواب ومحاكمتهم من اختصاص المجلس الأعلى وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠، وبعد ذلك وخضوعاً لأحكام المادة (١٨/ب/١) من قانونها تحيل القضية إلى مجلس النواب لغرض إحالتها إلى المحكمة المختصة، أو أن تحيل الهيئة القضية للنيابة

(١) ينظر: المادة (١٨/ب/٢) من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) ينظر: المادة (١٧) من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) ينظر: المادة (١٨/ب/١) من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) ينظر: المادة (٢١) من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) تنص المادة (١٢) من النظام الداخلي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الصادر في ٢٢/١/٢٠٢٤ على أنه (تتسلم الأمانة العامة للهيئة الإخبار أو الشكوى أو المعلومة أو المستند (القضية) من قبل مرجعها شخصياً، ويسجلها الأمين العام في سجل خاص سري لا يطلع عليه إلا أعضاء الهيئة بالإضافة إلى الأمين العام....).

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

العامّة مباشرة وهي تتصرف، أو أن تدعي مباشرة أمام القضاء المختص وهو بالنسبة للوزراء (المجلس الأعلى) لغرض إنزال العقوبات فيهم، ونرى أن هذا النص خاص يقيد من خلاله أحكام قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠ بشأن سلطة الاتهام أو الادعاء أمام المجلس الأعلى.

ومن التطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليها بهذا الخصوص، هو ما اتخذته هيئة النزاهة الاتحادية العراقية من إجراءات بحق وزير المالية في حكومة تصريف الأعمال برئاسة (ع.ع.ال.م) بسبب ارتكابه مخالفات تمثلت باستغلال منصبه في تحقيق أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة، وخارجة عن نطاق تصريف الأعمال اليومية^(١).

كما أن لجنة النزاهة النيابية قد استضافت بتاريخ ١٩/١٠/٢٠٢٢ عدة شخصيات في حكومة تصريف الأعمال في عهد رئيس الوزراء السيد (م.ال.ك) للتحقيق بسرقة (٢) ونصف مليار دولار من هيئة الضرائب العامة في العراق، الأمر الذي دفع مجلس القضاء الأعلى إلى صدور مذكرات قبض بحق جميع المشتبه بهم بعد أن أحيلت إليه الملفات من قبل هيئة النزاهة الاتحادية والتي بدورها تلقت الملف المذكور من وزارة المالية^(٢). أما في الكويت وكذلك لبنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد.

ثالثاً - الإدعاء العام

لا ريب في أن البحث عن الدور الرقابي للإدعاء العام يحظى بأهمية لا يمكن تجاهلها أو التغاضي عنها، وتتبنّى تلك الأهمية من الغاية التي من أجلها وجد هذا الجهاز ألا وهي حماية الصالح العام، ولذلك فإن الإدعاء العام يعد أحد جهات رقابة المشروعية للتصرفات التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية.

فقد ترتكب حكومة تصريف الأعمال مخالفات تعد جرائم على مختلف الأصعدة الإدارية والمالية أو جريمة أخرى تستوجب مسؤوليتها، فأعضاء حكومة تصريف الأعمال قد يستغلون مناصبهم في سبيل تحقيق هدف ما، أو قد يرتكبون بعض الأفعال التي تعد جريمة، ويسعون بنفس الوقت إلى

(١) كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (خ ١٣٢) الصادر بتاريخ (٢٣/٤/٢٠٢٠) (غير منشور).

(٢) كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (٤٥٧) الصادر بتاريخ (٢٧/٩/٢٠٢٢) (غير منشور).

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

تضليل الجهات المختصة بالرقابة لكي لا يتم الكشف عن هذه الجرائم بحكم ما يمتلكون من مناصب، فما هي إجراءات الادعاء العام إزاء ذلك؟

تكمن إجراءات الادعاء العام في مجال ما يصدر عن حكومة تصريف الأعمال من جرائم الفساد المالي أو حالة الخروج عما نصت عليه الدساتير والتشريعات، في تلقي المعلومات عن تلك الجرائم عن طريق الشكوى أو الإخبار، أو من تلقاء نفسه وذلك عن طريق ممارسة اختصاصه عن طريق الإحالة إليه أو نقل الدعوى إليه من الجهات الأخرى لكونه الجهة المختصة^(١)، ومن ثم التصرف فيها بحسب أحكام القانون.

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري العراقي في دستور سنة ٢٠٠٥ فقد نص على الادعاء العام وأحال إلى القانون تنظيمه^(٢) وجعل المشرع العادي من الادعاء العام ممثلاً للمجتمع وأوقع على عاتقه حماية مصالح الدولة، إذ أعطى للادعاء العام الحق في تلقي الإخبار والشكاوى من قبل الجهات التي يحق لها تقديم الإخبار والشكاوى^(٣)، وكذلك الحق في تحريك الدعوى وفقاً للشروط والأوضاع القانونية^(٤).

وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا فإن السؤال الذي يطرح هنا هو هل يحق لمجلس النواب العراقي الإحالة إلى الادعاء العام في حالة اكتشافه مخالفات أو جرائم من قبل حكومة تصريف الأعمال؟

إن الإجابة على ذلك تقتضي الرجوع إلى نص المادة (٤٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل والتي نصت على أنه (كل مكلف بخدمة عامة علم أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أو اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى.... عليهم أن يخبروا فوراً أحداً ممن ذكروا في المادة ٤٧)، وبما أن أعضاء مجلس النواب مكلفين بخدمة عامة فإنه يتوجب عليهم واستناداً إلى أحكام المادة المذكورة انفاً تقديم أخبار إلى

(١) نهى هادي طالب، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٢) ينظر: المادة (٨٩) و (٩٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر المادة (١/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٤) د. عبد الامير العكلي، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ط ٢، مجلد ٢، جامعة بغداد، العراق، ١٩٧٧، ص ١٣٢.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

الادعاء العام في حالة اكتشافهم أو شكهم بوقوع جريمة من قبل حكومة تصريف الأعمال، إذ أن المادة (٤٧) قد جعلت الادعاء العام ممن يقدم اليهم الإخبار^(١)، بالإضافة إلى ذلك فإن المادة (٩) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ قد ألزمت الجهات القائمة بالتحقيق بإخبار الادعاء العام بالجنايات والجنايات فور العلم بها، كذلك ألزمت دوائر الدولة بإخبار الادعاء العام بحدوث أي جناية أو جنحة تتعلق بالحقوق العام^(٢)، وبما أن مجلس النواب بموجب أحكام نظامه الداخلي له الحق بالقيام بالتحقيق، وبالتالي يعد أحد الجهات التحقيقية التي تلتزم بإحالة الإخبار إلى الادعاء العام في حالة علمه بوقوع جريمة حدثت من قبل حكومة تصريف الأعمال، لأنه يعد من السلطات الرسمية التي ألزمتها المادة السابقة بإحالة الإخبار إلى الادعاء العام فور العلم بجريمة متعلقة بالحقوق العام.

واستخلاصاً لما سبق نجد أن مجلس النواب العراقي قد منح أهم الأسلحة للتصدي للجرائم التي قد ترتكب من قبل حكومة تصريف الأعمال إلا وهو سلاح الإخبار، فهو سلاح تنتقل بواسطته المعلومات إلى الجهاز المختص المتمثل بالادعاء العام من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن، فيعد بذلك نقطة البداية لملاحقة من استغل المنصب أو من خرق الدستور والقانون من أعضاء حكومة تصريف الأعمال، ويكون كل ذلك بحدود ما هو مرسوم قانوناً له، وبالتالي يأتي دور الادعاء هنا للتدخل في جميع مراحل الدعوى قبل وبعد المحاكمة، وهنا يظهر الدور التكاملي للرقابة البرلمانية وبقية الأجهزة والجهات الرقابية المختصة.

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل، فقد نص في المادة (١٦٧) على النيابة العامة وجعلها ممثلة للمجتمع وهي من تتولى الدعاوى العامة باسم المجتمع كما وأشار إلى قانون ينظم عملها^(٣)، واستناداً إلى ذلك فقد منحت النيابة العامة وفقاً لإحكام المادة (٩) من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم (١٧) لسنة ١٩٦٠ المعدل سلطة التحقيق

(١) تنص المادة (٤٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل على أنه (لمن وقعت عليه جريمة ولكل من علم بوقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى أو علم بوقوع موت مشتبه به أن يخبر قاضي التحقيق أو المحقق أو الادعاء العام أو أحد مراكز الشرطة).

(٢) تنص المادة (٩ / أولاً) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ على أنه (تلتزم الجهات القائمة بالتحقيق بإخبار الادعاء العام بالجنايات والجنايات فور العلم بها وعلى دوائر الدولة إخباره في الحال بحدوث أي جناية أو جنحة تتعلق بالحقوق العام).

(٣) ينظر: المادة (١٦٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

والتصرف والادعاء في الجنايات^(١)، وكذلك أشارت المادة (٥٣) من القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ في شأن تنظيم القضاء إلى الاختصاصات الممنوحة للنيابة العامة، إذ منح لها الحق في رفع الدعوى الجزائية ومباشرتها وذلك مع عدم الإخلال بحكم المادة (٩) من قانون الاجراءات والمحاکمات الجزائية أو أي نص قانوني آخر^(٢).

وبذلك فإن النيابة العامة وكأصل عام هي التي تتولى إجراءات الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتتولى التحقيق مع المتهمين والإشراف على شؤون الضبط القضائي وتطبيق القوانين الجزائية وملاحقة المذنبين تنفيذاً لإحكام المادة (١٦٧) من الدستور، غير أن النيابة العامة ليست الجهة المختصة بالتحقيق مع الوزير الذي تُثار حوله شبهات جنائية، بل يكون الاختصاص للجنة التحقيق في محاكمة الوزراء، ومن هذا المنطلق نصت المادة (٣) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥ على تشكيل لجنة تحقيق من ثلاثة من المستشارين الكويتيين بمحاكمة الاستئناف، ويكون لهذه اللجنة دون غيرها اختصاص فحص البلاغات التي تقدم مكتوبة وموقعة إلى النائب العام وحده، والنائب العام لا يملك إلا أن يتخذ الإجراء بإحالة البلاغ إلى اللجنة خلال يومين على الأكثر^(٣)، وعليه فإذا اكتشف مجلس الأمة الكويتي جريمة من قبل حكومة تصريف الأعمال فعليه أن يقدم البلاغ إلى النيابة العامة يطلب فيه أن تحيله إلى لجنة التحقيق المختصة في محاكمة الوزراء.

واستناداً إلى ما سبق ذكره نجد أن دور مجلس الأمة الكويتي في إحالة ما وقع من مخالفات من قبل حكومة تصريف الأعمال إلى النيابة العامة دور قوي وفعال ضمن عملية رقابية متكاملة، تبدأ باستعمال الأدوات الرقابية للمجلس ومن ثم إحالة ما كشف من مخالفات وتجاوزات بموجب بلاغ إلى النيابة العامة، ليأتي ههنا دورها في إحالة البلاغ الوارد من مجلس الأمة إلى الجهات والمحاکم المختصة، وبذلك تستقيم العلاقات القانونية للدولة بأحسن تقويم.

(١) تنص المادة (٩) من قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية الكويتي رقم (١٧) لسنة ١٩٦٠ المعدل على أن (تتولى النيابة العامة سلطة التحقيق والتصرف والادعاء في الجنايات....).

(٢) ينظر: المادة (٥٣) من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ بشأن تنظيم القضاء.

(٣) ينظر: المادة (٣) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني، فلم يرد ذكر النيابة العامة إلا في حدود ما ذكرته المادة (٦٠) بصورة عارضة عن المحاكمة أمام المجلس الأعلى^(١).

ولدى عطف النظر على أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم (٣٥٩) لسنة ٢٠٠١ المعدل نجد أنه أعطى النيابة العامة حق تحريك الدعوى العامة واستعمالها^(٢)، ولكن بسبب وضوح الآلية التي تبين طريقة تحريك الادعاء أو سلطة الاتهام أمام المجلس الأعلى المختص بمحاكمة وزراء حكومة تصريف الأعمال بالنسبة للجرائم المحددة بموجب أحكام الدستور لرئيس الجمهورية والوزراء، فإن النيابة العامة لم يبق لها سوى دور ضئيل في تحريك الدعوى ضد الوزراء في حكومة تصريف الأعمال واستثناءً مما نصت عليه المواد (٦٠ و ٧٠) من الدستور، بمعنى أن النيابة العامة تستطيع فقط تحريك الدعوى ضد وزراء حكومة تصريف الأعمال في الجرائم غير المذكورة في المواد (٦٠ و ٧٠) من الدستور^(٣)، ولكن كيف يصل علم النيابة العامة بتلك الجرائم، وما هو دور مجلس النواب اللبناني بذلك؟ يصل علم النيابة بتلك الجرائم التي تصدر من وزراء حكومة تصريف الأعمال عن طريق التقارير التي ترد إليها من السلطات الرسمية التي علمت بوقوع الجريمة استناداً لإحكام المادة (٢٥)^(٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم (٣٥٩) لسنة ٢٠١١، وبكل تأكيد يظهر هنا دور مجلس النواب اللبناني بإحالة التقارير إلى النيابة العامة في حالة علمه أو اكتشافه لجريمة غير ما ذكر في المادة (٦٠ و ٧٠) من الدستور.

واستخلاصاً لما سبق يرى الباحث أن سلطة الاتهام لما يقع من جرائم من قبل أعضاء حكومة تصريف الأعمال بالنسبة للجرائم المهمة الوارد ذكرها في المواد (٦٠ و ٧٠) من الدستور تكون من قبل مجلس النواب وحده دون أن يشارك احد في ذلك، أما بقية الجرائم فإن مجلس النواب يستطيع

(١) ينظر: المادة (٦٠) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٢) تنص المادة (٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم (٣٥٩) لسنة ٢٠٠١ المعدل على أن تتولى النيابة العامة مهام ممارسة دعوى الحق العام. ولا يجوز أن تتنازل عنها أو أن تتصلح عليها....).

(٣) ينظر: المادة (٦٠ و ٧٠) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٤) تنص المادة (٢٥ / ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم (٣٥٩) لسنة ٢٠٠١ المعدل على أنه (ب) - التقارير التي ترد لها من السلطة الرسمية أو من موظف علم بوقوع جريمة اثناء قيامه بوظيفته أو في معرض أو مناسبة قيامه بها).

الإحالة فيها بواسطة التقارير إلى النيابة العامة، وهذا ما يؤكد أهمية وفاعلية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال.

بناءً على ما تقدم يرى الباحث بأن المجالس النيابية تلعب دوراً محورياً وهاماً في إحالة ما ينكشف لها من تجاوزات أو مخالفات لحكومة تصريف الأعمال إلى الجهات الرقابية المتخصصة كلاً حسب اختصاصها، وبذلك يتحقق أثر الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال ولو بطريق غير مباشر، ولكن ما يعيبها هو عدم وجود التنظيم القانوني الواضح الصريح والمحدد النطاق لعملها والذي لا يقبل أي اجتهاد أو تأويل من قبل أي جهة.

الفرع الثاني

الإحالة إلى القضاء الدستوري

من أهم نتائج مبدأ تدرج القواعد القانونية بصورة هرمية على وفق تدرج جهة إصدارها وأهميتها في الدولة القانونية توافر أنواع من الرقابة عليها يتولى القضاء الدستوري قسم منها^(١)، ومن ثم يعد وجود القضاء الدستوري عاملاً أساسياً وأمرًا لا بد منه في قيام دولة القانون بحسبانه الحامي للمشروعية^(٢)، وتشكل رقابته الضمانة الحقيقية لنفاذ القاعدة الدستورية وعلويتها على سائر القواعد القانونية، فالقضاء الدستوري هو الحصن الأمين للشرعية في دولة القانون، وهو الحامي لسيادة الدستور والنظام الديمقراطي والضمانة الكبرى لحقوق الأفراد وحياتهم وعدم الاعتداء عليها من قبل أية سلطة حاكمة^(٣).

ومما لا شك فيه أن للقضاء الدستوري دوراً محورياً ومهماً في الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يوجب على السلطة التنفيذية (الحكومة) أن تتقيد بأحكام الدستور والقانون عند ممارستها لاختصاصاتها في إصدار الأنظمة (اللوائح) والتعليمات في خضم فترة تصريف الأعمال^(٤).

(١) سارة قعمور، دور المجلس الدستوري في احترام تدرج القواعد القانونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، ٢٠١٦، ص ٧.

(٢) علياء شندي حبيب السيمري، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(٣) د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، عالم الحكمة، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٤.

(٤) ختام حمادي محمود، مصدر سابق، ص ٣٤٣.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

وتبع لذلك، فإن ولاية القضاء الدستوري تتحرك متى ما أخلت حكومة تصريف الأعمال بالتزاماتها الدستورية أو القيود التي رسم حدودها الدستور، حيث إنّ انتهاك القواعد الدستورية أمر يستوجب تصدي القضاء الدستوري له^(١).

ولا يفوتنا أن ننوه إلى وجود اختلاف فقهي قائم حتى وقتنا الراهن حول قدرة القضاء الدستوري بمد سلطان رقابته على أعمال الحكومة، فيذهب الرأي الأول إلى أن اختصاص القضاء الدستوري هو فحص الدستورية لا المشروعية، إذ أن فحص المشروعية يكون من اختصاص القضاء الإداري^(٢)، ويذهب الرأي الثاني إلى أن القضاء الدستوري هو المختص بفحص مشروعية القرارات الحكومية إذا كانت ذات صبغة اتحادية أي تتعلق بأمور سيادية^(٣).

وتتقدح شرارة الاختلاف المتقدم كلما لاحت في الأفق بوادر تعارض ظاهري أو ضمني بين الأنظمة (اللوائح) والقرارات والتعليمات وسائر التشريعات الفرعية التي تصدرها الحكومة سواء كانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية من ناحية، والنصوص الدستورية المتمتعة بالسمو والعلو من ناحية أخرى، على فرض أن التشريع الذي صدرت على أساسه هذه الأنظمة (اللوائح) والقرارات كان موافقاً للدستور ولكن هذه الأنظمة (اللوائح) هي من تخالف نصوص الدستور. وكانت هناك جهة محددة تناط بها الرقابة على أعمال الحكومة في حال مخالفتها للقواعد الدستورية، علاوة على وجود جهة قضائية أخرى تناط بها رقابة مشروعية تلك القرارات في حال مخالفتها لقواعد القوانين الأعلى منها مرتبة في التدرج الهرمي وهي جهة القضاء الإداري^(٤).

ومن هذا المنطلق يذهب الباحث إلى أن لكل من الرأيين حججه القانونية المعتمدة وحقيقة نؤيد كلا الرأيين ولكن نرجح الرأي الفقهي الأول قليلاً على الرأي الثاني وذلك لاتفاقه مع المنطق القانوني

(١) عصام حاتم حسين السعيد، مصدر سابق، ص ٦١٤.

(٢) د. حمد علي عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٦٨. ود. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٨٩.

(٣) د. سمير داود سلمان، ود. رافد خيون دبيسان، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٤) د. علي هادي عطية الهلالي، الطعن بدستورية التعليمات في ضل دستور ٢٠٠٥ واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢١، <https://www.iraqfsc.iq/news.4731>، تاريخ الزيارة ٥/٥/٢٠٢٤، س ٤٣: ١٢ ص.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

السليم، إذ أنه من جانب يحل مسألة تنازع الاختصاص الإيجابي بين القضائين الدستوري والإداري، ومن جانب آخر من شأنه أن يخفف الضغط عن كاهل القضاء الدستوري من حيث عدد الدعاوى المقدمة إليه ومن ثم يركز جل اهتمامه على الدعاوى الدستورية، وعليه يتضح لنا أنه إذا كان الطعن الموجه إلى التشريعات الفرعية التي تصدرها الحكومة سواء كانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصرف الأعمال اليومية أو الجارية مبنى على عيب دستوري دخل في اختصاص القضاء الدستوري أما إذا كان مبنى على عيب عدم المشروعية فإن ولاية القضاء الدستوري لا تشملها ويتعين على ذوي الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري. وخلاصة القول إذن، إن القضاء الدستوري يمارس رقابته على الأنظمة (اللوائح) للتأكد من مدى دستوريتها وملائمتها للنصوص الدستورية ومما ينبغي الإشارة إليه أن كلمة الفصل هنا تكون للقضاء الدستوري فهو من يقر بأن هذه الأنظمة (اللوائح) تدخل ضمن اختصاصاته أم تخرج عنها^(١)، ولكن هل سارت الدساتير على هذا النهج أم كان لها رأي آخر؟ هذا الأمر سوف نوضحه بعد قليل.

لقد أناط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالمحكمة الاتحادية العليا اختصاص الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات بالإضافة إلى اختصاصها بالنظر في دستورية القوانين، حيث نصت المادة (٩٣/أولاً) على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً:- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة) كما نصت الفقرة الثالثة من ذات المادة على أنه (ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة)، كذلك جاءت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل مرددة لذات النص الدستوري الذي حدد اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا^(٢)، ومن المتسالم عليه أن الأنظمة والتعليمات والقرارات هي من التشريعات الفرعية التي تصدرها الحكومة سواء كانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصرف الأعمال اليومية أو الجارية، وعليه فإن الرقابة على تلك الأعمال هي من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، بمعنى أدق أن الأعمال القانونية التي تصدرها الحكومة المتمثلة بالأنظمة والتعليمات والقرارات تكون خاضعة لرقابة المحكمة الاتحادية العليا في العراق.

(١) د. سمير داود سلمان، ود. رافد خيون دبيسان، مصدر سابق، ص ٢٤٢-٢٤٣.

(٢) ينظر: المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

وبناءً على ذلك ففي الفترة التي تتجاوز فيها حكومة تصريف الأعمال النطاق المحدد لوظائفها المتمثلة في مخالفة قواعد الاختصاص الدستوري بشكل عام والتي من أهمها "عيب الاختصاص الزمني" وذلك عند قيامها بأعمال أو وظائف بعد تحولها لحكومة تصريف الأعمال محضور عليها اتيانها في هذا الوقت، يكون للمحكمة الاتحادية العليا دور فعال في إلغاء تلك الأعمال المشوبة بعيب الاختصاص الزمني الدستوري، كذلك هو الأمر فيما إذا تجاوزت قواعد الاختصاص من الناحية الموضوعية أي عندما تغتصب السلطة وتعتدي على اختصاص سلطة أخرى.

أما بالنسبة لدساتير الدول المقارنة فقد أشارت إلى وجوب خضوع جميع الأعمال والقرارات التي تصدر عن الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية وفي مختلف الظروف العادية أو الاستثنائية إلى رقابة المحكمة العليا في تلك الدول على اختلاف تسميتها، ومن هذه الدساتير دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل، حيث نص على إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية في المادة (١٧٣)^(١) منه، وبناءً على هذا النص الدستوري صدر قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ المعدل، الذي نظم أحكامها واختصاصاتها، وبين في مادته الأولى بأن المحكمة تختص بالرقابة على دستورية القوانين والمراسيم واللوائح^(٢).

وعلى نفس النهج سار دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل، حيث قضت المادة (١٩) منه على إنشاء مجلس دستوري يختص بالرقابة على دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية والرئاسية^(٣)، واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر القانون رقم (٢٥٠) لسنة ١٩٩٣ المعدل الخاص بإنشاء المجلس الدستوري الذي نظم اختصاصاته وأحكامه التي تضمنت

(١) تنص المادة (١٧٣) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل على أنه (يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والاجراءات التي تتبعها...).

(٢) تنص المادة (١) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ المعدل على أن (تتشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح...).

(٣) نصت المادة (١٩) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على أنه (ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية).

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون وبضمنها أعمال الحكومة التي تتضمن إصدار اللوائح والمراسيم^(١).

واستناداً إلى ما سبق ذكره نجد أن المحاكم العليا في الدول محل المقارنة تختص بالرقابة على القرارات وسائر التشريعات الفرعية التي تصدر عن حكومة تصريف الأعمال اليومية أو الجارية، ولذلك متى ما وجدت تلك المحاكم أن حكومة تصريف الأعمال قد تجاوزت الاختصاصات الممنوحة لها، فإنها تستطيع إلغاء القرار حال تجاوز الحكومة لهذه الاختصاصات.

ولكن هل للمجالس النيابية في الدول محل المقارنة دور باستنهاض ولاية القضاء الدستوري لمراقبة الأعمال القانونية الداخلة في اختصاص القضاء الدستوري والصادرة عن حكومة تصريف الأعمال؟ وإذا كان لها دور فما هي الوسيلة التي تمتلكها في هذا الشأن من أجل الاتصال بالقضاء الدستوري؟

إن الإجابة عن ذلك الاستفسار تأتي بالإيجاب من حيث دور المجلس النيابي باستنهاض ولاية القضاء الدستوري أما الوسيلة التي يتصل من خلالها المجلس النيابي بالقضاء الدستوري لمراقبة تصرفات حكومة تصريف الأعمال فهي الدعوى الدستورية المباشرة لذلك سنتناول الدعوى الدستورية المباشرة، لكونها الوسيلة التي بيد البرلمان من أجل الاتصال بالقضاء الدستوري.

فالدعوى الدستورية بشكل عام هي كل دعوى متعلقة بمسألة من مسائل الدستور والتي يتم رفعها أمام المحكمة الدستورية المختصة في الدولة^(٢)، وهي دعوى ترفع من هيئة أو فرد ضد نص تشريعي

(١) كذلك أوردت المادة (١) من النظام الداخلي للمجلس الدستوري رقم (٢٤٣) الاختصاصات الممنوحة للمجلس والتي منها مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، وهذه الاختصاصات حصرية بحيث لا يجوز للمجلس بأي حال من الأحوال أن يتصدى لأي مسألة خارجة عن هذه الحصية المحددة في النص الدستوري وفي النظام الداخلي للمجلس الدستوري، كما تضمنت المادتان (١) و (١٨) من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم (٢٥٠) لسنة ١٩٧٣ المعدل على أن المجلس الدستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

(٢) د. غني زغير عطية محمد، الدعوى الدستورية بين القانون وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، مجلد (١١)، عدد (٢)، ٢٠١٦، ص ٥٦.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

محدد بسبب مخالفته للدستور، فالخصم في هذه الدعوى ليس فرداً أو هيئة أخرى وإنما هو النص المشكوك في دستوريته^(١).

ولا بد من الإشارة بأن هذه الطريقة تتمثل في قيام صاحب الشأن (بعض هيئات الدولة أو الأفراد)، المتضرر من القانون، برفع الدعوى أمام القضاء الدستوري المختص، يطالب من خلالها الحكم بأبطال النص القانوني المخالف للدستور، فعندما يثبت للمحكمة عدم دستورية القانون، تصدر حكماً بإلغائه أو إبطال قوته القانونية بحسب الأحوال، ويكون لهذا الحكم أثراً رجعياً، أو يكون له أثراً مستقبلياً فقط بحسب ما تقرره النصوص الدستورية أو القانونية في هذا الشأن^(٢).

وقد حددت الدساتير شروطاً للدعوى الدستورية المباشرة وتختلف تلك الشروط بحسب النظام الدستوري وكيفية معالجته لمسألة الرقابة على الدستورية، وتبع لذلك يمكن إجمال أهم الشروط الواجب توافرها في الدعوى الدستورية حتى يتم قبولها أمام المحكمة الدستورية المختصة بما يأتي:

أولاً: شرط المصلحة، إذ يعد من أهم الشروط الواجب توافرها في الدعوى بصورة عامة بالإضافة إلى الدعوى الدستورية المباشرة.

ثانياً: شرط الصفة، والذي يستوجب توافر صفة قانونية معينة تخول المدعي تقديم الدعوى الدستورية المباشرة.

ثالثاً: ميعاد رفع الدعوى الدستورية، إذ يعد الميعاد من الشروط الجوهرية التي يجب مراعاتها في تحريك الدعوى الدستورية المباشرة أمام القضاء الدستوري^(٣).

وبالنسبة إلى موقف الدساتير والتشريعات ذات العلاقة من تبني أسلوب الدعوى المباشرة ومنح السلطات العامة ومنها المجلس النيابي وأعضائه حق إقامتها، نجد أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومن خلال ما قضت به المادة (٩٣/ ثالثاً) قد تبني أسلوب الطعن المباشر عن طريق الدعوى

(١) عبد الحليم قاسم محمد العبيدي، طبيعة الدعوى الدستورية "دراسة مقارنة" في القضاء الدستوري، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، ٢٠١١، ص ١٠٢.

(٢) عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين "نظرية الدستور"، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٧٤.

(٣) عبد الحليم قاسم محمد العبيدي، المصدر السابق، ص ١٠٢ - ١٠٣.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

الدستورية المباشرة وإعطاء الحق للسلطات العامة في الطعن بدستورية القوانين وسائر التشريعات الفرعية^(١)، أما بالنسبة للنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، فقد أوجد النظام الداخلي أسلوبين لتحريك الرقابة على الدستورية عن طريق الدعوى المباشرة، الأول يتعلق بالسلطات العامة، والثاني بالأشخاص الطبيعيين والمعنويين ومنظمات المجتمع المدني، فوفقاً لما أورده المادة (١٩)^(٢) من هذا النظام، أصبحنا أمام جهات معينة تمتلك وحدها دون غيرها استناداً إلى وصفها ومركزها القانوني الحق في إقامة الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا، لغرض تحديد مدى دستورية نص من النصوص الواردة في قانون أو نظام عند قيامها بإنجاز مهامها، أو أعمالها بما يجنبها الخلاف في التطبيق، و ههنا نكون أمام مصلحة مفترضة ذات طبيعة عامة ومجردة لهذه الجهات دون غيرها^(٣).

ونتيجة لذلك وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا، بموجب هذه الطريقة يقوم مجلس النواب العراقي بالطعن بعدم دستورية نص في قرار أو نظام أو تعليمات أو أوامر صادرة عن حكومة تصريف الأعمال، وذلك بمناسبة وجود منازعة بينه وبين حكومة تصريف الأعمال، فيقوم مجلس النواب العراقي بإرسال طلبه بدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا معللاً على أن يرفق كافة المستندات الأخرى، ويجب أن يكون الطلب موقِعاً من رئيس البرلمان استناداً إلى أحكام المادة (١٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

أما بالنسبة للدعوى الأصلية المباشرة المقدمة من الأشخاص، فقد نص عليها النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ في المادة (٢٠)، وبموجب هذه الطريقة، فإن لكل شخص سواء كان طبيعياً (ومن ضمنهم أعضاء مجلس النواب) أم معنوياً بعد توافر الشروط المطلوبة

(١) ينظر: المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تنص المادة (١٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أنه (لأي من السلطات الاتحادية الثلاث والوزارات والهيئات المستقلة ورئاسة وزراء الاقليم والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين الطلب من المحكمة البت بدستورية نص قانوني أو نظام، على ان يرسل الطلب الى المحكمة بكتاب موقع من رئيس السلطة المعنية أو الوزير المختص أو رئيس الهيئة المستقلة أو رئيس وزراء الاقليم أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ، على ان يتعلق النص المطعون فيه بمهام تلك الجهات واثار خلافا في التطبيق).

(٣) د. وائل منذر البياتي، ملامح العدالة الدستورية في ضوء النظام الداخلي الجديد للمحكمة الاتحادية العليا، ط١، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٣٤.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

المنصوص عليها في المادة (٢٠) من النظام الداخلي أن يقدم دعوى مستقلة مباشرة أمام المحكمة الاتحادية العليا يطلب فيها البت بشرعية نص في قانون أو نظام أو تعليمات أو أمر صادرة خلال حكومة تصريف الأعمال أو حكومة اعتيادية طبيعية، وبهذا سمح للأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة الطعن بصورة مباشرة بدستورية القوانين والأنظمة والتعليمات^(١).

وبالنسبة لموقف المشرع الدستوري الكويتي في دستور سنة ١٩٦٢ المعدل والقوانين ذات العلاقة بموضوع الدراسة، فقد نصت المادة (١٧٣) من الدستور على أنه (... ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح...) الأمر الذي أجمع من خلاله الكتاب الذين بحثوا في دستور الكويت، إن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية هي رقابة إلغاء لاحقة لصدور القانون أو المرسوم بقانون أو اللائحة، تمارس عن طريق دعوى أصلية ترفع أمامها^(٢).

يتضح من ذلك بأن الدستور الكويتي تبنى أسلوب الدعوى المباشرة في الطعن بعدم الدستورية، مساوي بذلك بين الأفراد والسلطات العامة، ومعنى ذلك أن الدستور يكفل للسلطات العامة والأفراد ذوي الشأن في الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة المختصة بنظر دستورية القوانين حصراً دون إتاحة حق الطعن أمام أية جهة أخرى^(٣).

أما بالنسبة إلى قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ المعدل، فقد قضت المادة الرابعة منه على أنه (ترفع المنازعات إلى المحكمة الدستورية بإحدى الطريقتين الآتيتين: ١ - بطلب من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء.....)^(٤).

والذي يستبان لنا من تحليل نص المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية بأن للسلطات العامة في الكويت حق الطعن مباشرة بدستورية القوانين واللوائح (الأنظمة)، والسلطات العامة

(١) عبد الحليم قاسم محمد العبيدي، مصدر سابق ١٠٥.

(٢) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٥٦٩.

(٣) د. عادل الطبطاوي، مفهوم الطعن المباشر في النظام الدستوري الكويتي "دراسة تطبيقية في أحكام المحكمة الدستورية الكويتية"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، السنة (٢٣)، ١٩٩٩، ص ١٦.

(٤) تنص المادة (٤/أ) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ المعدل على أنه (ترفع المنازعات إلى المحكمة الدستورية بإحدى الطريقتين الآتيتين: أ - بطلب من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء).

هي على وجه التحديد مجلس الوزراء، ومجلس الأمة، والمحاكم إذا أحالت الطعن بعدم الدستورية من تلقاء نفسها.

وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا يتضح لنا بموجب أحكام المادة الرابعة فقرة (١) من قانون إنشاء المحكمة أنه يحق لمجلس الأمة الطعن بعدم دستورية قرارات حكومة تصريف الأعمال، ويتم ذلك بقرار من المجلس ذاته وليس من إحدى لجانه أو رئيسه مثلاً. وبما أن القانون لم يحدد الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرار بإحالة قرارات حكومة تصريف الأعمال أو غيرها للمحكمة الدستورية بالأغلبية المطلوبة هنا وفقاً للقواعد العامة هي أغلبية الأعضاء الحاضرين.

أما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل والقوانين ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وكما تبين لنا سابقاً قد أوكلت المادة (١٩) من الدستور وكذلك ما جاء بنصوص المادتين (١ و ١٨) من قانون إنشاء المجلس معطوفتين على أحكام المادة الأولى من نظامه الداخلي على أن للمجلس الدستوري اللبناني مهمة رقابة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، إذ لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بالمخالفة للدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

والذي يستبان لنا بأن المشرع اللبناني قد تبنى أسلوب الطعن المباشر من خلال ذكره في نص المادة (١٨) من قانون إنشاء المجلس الدستوري لعبارة "مباشرة عن طريق الطعن"^(١).

وقد حدد المجلس الدستوري الجهات التي يحق لها تقديم الاستدعاء "من لهم حق المراجعة" ومن ضمنهم رئيس مجلس النواب و(١٠) نواب على الأقل^(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه بأن النظام الداخلي للمجلس الدستوري اللبناني رقم (٢٤٣) لسنة ٢٠٠٠، قد أوجب أن يقدم الطعن المباشر من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة

(١) إذ نصت المادة (١٨) من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم (٢٥٠) لسنة ١٩٧٣ المعدل على أن (يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص).

(٢) بول مرقص و ميراي نجم شكر الله، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، صادر عن مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، ٢٠١٤ ص ١٧-١٩، متوفر

على الموقع الإلكتروني <https://constitutionnet.org/vl/item/almjls-aldstwry>

خمس عشرة يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانونياً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً^(١)، وهو أمر محل نظر لدينا ويفوت على المراجع المختصة أهمية مراجعة المجلس الدستوري، فمن غير المنطقي أن يتم تحديد مدة (١٥) يوم لا غيرها للطعن أمام المجلس وبخلافها يعد القانون دستورياً حتى لو شابه عيب الدستورية مما تضطر المحاكم إلى تطبيقه بحجة فوات مدة الطعن، فكيف لنا أن نتصور صدور قوانين مخالفة للدستور وتتعارض مع حقوق المواطنين وحررياتهم ولا يملك المواطنين حق الاتصال بأعضاء مجلس النواب اللبناني لغرض الطعن بتلك النصوص لأن مهلة ال (١٥) يوم لا يتم من خلالها اكتشاف عيوب القانون ومن ثم الاتصال بأعضاء المجلس من أجل الطعن خلال تلك المدة لأنه أمر صعب، فمن المعلوم أن عيوب القوانين تظهر اثناء تطبيقها ومهلة ال (١٥) يوم قليلة جداً في التطبيق وفي كشف العيوب الدستورية التي تعتري القانون، لذلك ندعو المشرع اللبناني إلى إلغاء تلك المدة والسير على هدى ما سارت عليه التشريعات المقارنة من حيث عدم تحديد مدة معينة بعد صدور القانون لغرض الطعن فيه.

وعلى كل حال، فإن الذي يتضح لنا بأن لمجلس النواب اللبناني بصفة عامة، ول (١٠) أعضاء بصفة خاصة الطعن المباشر أمام المجلس الدستوري بعدم دستورية أعمال حكومة تصريف الأعمال إذا كان يشوبها عيب عدم الدستورية ويكون ذلك وفقاً للشروط الدستورية والقانونية التي تنظم عمل المجلس الدستوري اللبناني.

وعلى الرغم من تكرار تعاقب حكومات تصريف الأعمال في الدول محل المقارنة وطول فترات بقائها على دفة الحكم خلافاً للمدد المحددة لها دستورياً، إلا أن تطبيقات تلك الحكومة في الطعن في قراراتها أمام المحاكم الدستورية المختصة تكاد تكون قليلة أن لم تكن معدومة، حيث أننا لم نجد أي قرار من تلك المحاكم ناتج عن الطعن بالأنظمة (اللوائح) والتعليمات أو الأوامر الصادرة عن الحكومة بحسبانها حكومة تصريف الأعمال في كل من لبنان والكويت، أما في العراق فوجدنا قراراً وحيداً إذ قدم أحد أعضاء مجلس النواب طعناً بدعوى مباشرة أمام المحكمة الاتحادية العليا بصحة تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهامها رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ لصدورها خلال فترة

(١) تنص المادة (٣١) من النظام الداخلي للمجلس الدستوري اللبناني رقم (٢٤٣) لسنة ٢٠٠٠ على أن (يقدم الطعن الى رئيس المجلس الدستوري بموجب استدعاء موقع من المرجع المختص شخصياً خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر المعتمدة قانوناً).

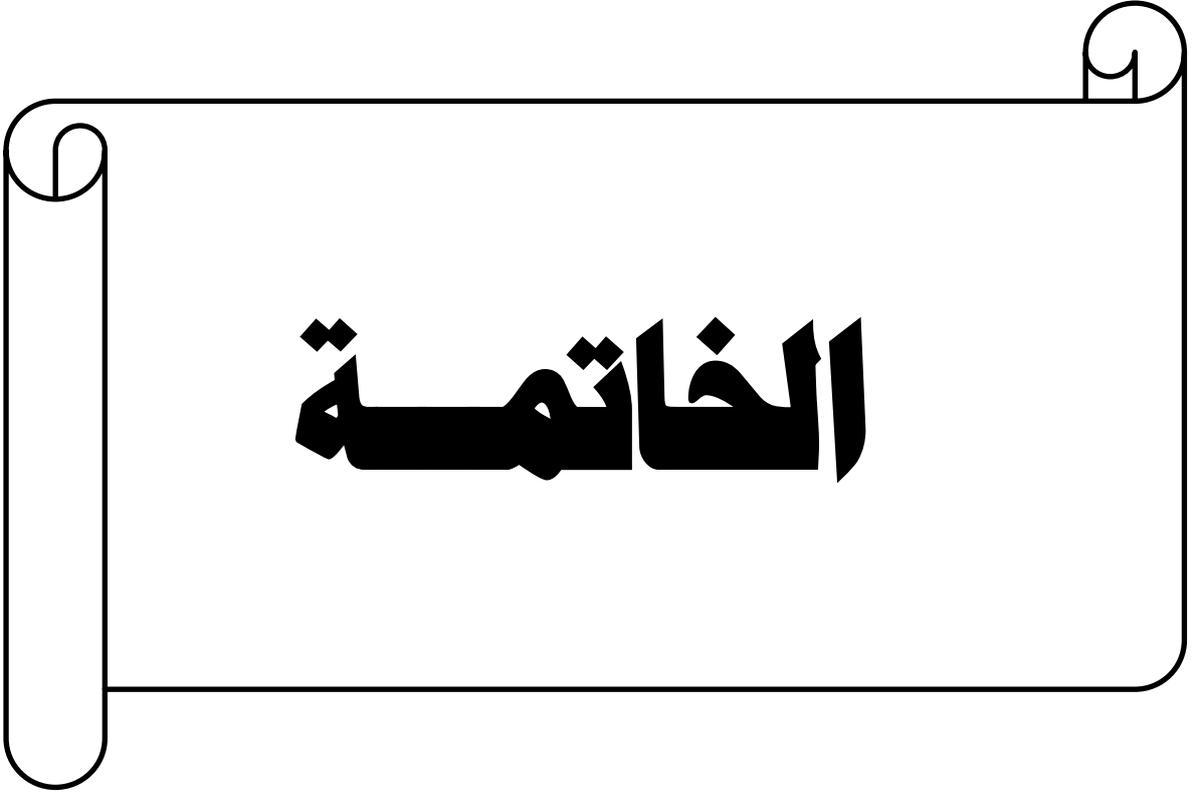
الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال والآثار المترتبة عليها.....

تصريف الاعمال اليومية للحكومة السابقة. وبناءً على ذلك فقد قررت المحكمة الاتحادية العليا بعدم صحة التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ الصادرة عن المدعى عليه رئيس مجلس الوزراء / إضافة لوظيفته المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٩٤) في ١٧ / ١٠ / ٢٠٢٢ لصدورها خلال فترة تصريف الأعمال اليومية للحكومة السابقة التي كان يترأسها رئيس الوزراء (م. م. ال. ك)، حكماً باتاً وملزماً لكافة السلطات، حيث وجدت المحكمة الاتحادية العليا إن التعليمات محل الطعن (تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهامها رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ من شأنها تعديل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء خلافاً لصلاحيات رئيس الوزراء خلال فترة تصريف الأعمال مما يعني أنها خالفت أحكام المادتين (٦١/ثامناً/د) و(٦٤/ثانياً) من الدستور، الأمر الذي يقتضي الحكم بعدم صحتها^(١).

وفي نهاية هذا المطلب اتضح لنا بأن للمجالس النيابية دوراً رقابياً ذا أثر شديد الوطأة على أعمال حكومات تصريف الأعمال فللمجالس النيابية ونتيجة لما تمتلكه من وسائل قانونية إذا ما اتضح لها تقصير أو إخلال حكومات تصريف الأعمال وأعضائها أحالتهم إلى الجهات الرقابية المتخصصة إن كان للإحالة مقتضى حتى ينالوا جزائهم العادل، كذلك فإن لها الطعن بدستورية التشريعات الفرعية لحكومة تصريف الأعمال أمام المحاكم الدستورية المختصة حتى يكون الغائها جزءاً وفاقاً في ما إذا كانت مخالفة للدستور، الأمر الذي يترتب عليه أهمية وفاعلية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال من جميع الجوانب.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣)، على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq>

تاريخ الزيارة ٢٠ / ٤ / ٢٠٢٤، س ٣٩: ١١ م.



الخاتمة

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، خلصنا إلى العديد من الاستنتاجات والتوصيات، التي يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً - الاستنتاجات

١- اتسمت الدساتير محل الدراسة بالقصور التشريعي، إذ أنها جاءت خالية من بيان تعريف مصطلح حكومة تصريف الأعمال بشكل دقيق وواضح، لأنها لم تكن ملزمة بكل العناصر الأساسية لحكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يترتب عليه اثاره كثير من المشكلات بين المختصين.

٢- اتضح لنا عدم وجود معيار دقيق وواضح يمكن من خلاله الركون الى تحديد الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية وما يخرج عن اختصاصاتها في تلك الظروف، وكان السبب وراء ذلك هو عدم وجود نص دستوري أو تشريعي يحدد تلك الاختصاصات بشكل دقيق، لذا حاولت دراستنا بعد التوكل على الله، سد هذا النقص التشريعي من خلال قيامها بتحديد معيار دقيق وواضح تحدد من خلاله اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في تلك الظروف، ألا وهو معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية، إذ يكون هذا المعيار بمثابة الفيصل، فما يتوافق معه من أعمال دخل في اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، وما لم يتفق معه خرج عنها.

٣- تختلف اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، إذ أن حكومة تصريف الأعمال لا تنقيد بالأعمال اليومية أو الجارية، بل قد تتوسع في نطاق عملها عندما تواجهها ظروف استثنائية، لتشمل كل ما هو لازم لمواجهة هذه الظروف، فلها أن تمارس صلاحيات حكومة دستورية اعتيادية أو طبيعية ولكن بمواقيت محددة ونطاق زمني محدود، وأن تحترم المهل القانونية والدستورية المسقطة، ومما يؤسف له حقيقة هو عدم وجود تنظيم قانوني صريح لاختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية إضافة إلى الاستثنائية الأمر الذي يؤدي إلى حدوث كثير من المشاكل القانونية في كل مرة تنهض فيها حكومة تصريف الأعمال للوجود.

٤- لم يحدد المشرع الدستوري العراقي كافة حالات قيام حكومة تصريف الأعمال، وإنما حصرها بحالتين فقط، هما حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء، وحل البرلمان، ولم يشر إلى بقية الحالات التي تنهض من خلالها حكومة تصريف الأعمال إلى الوجود، وهذا نقص تشريعي واضح المعالم من شأنه أن يثير مشكلات عملية قد تترك الدولة، وهي بغنى عنها لو كانت منظمة بشكل صريح.

٥- إن أسلوب حل مجلس النواب الذي تبناه المشرع الدستوري العراقي هو الحل الذاتي فقط، وهو أسلوب أكل عليه الدهر وشرب إضافة إلى أنه يصيب فكرة التوازن بين السلطات بمقتل، ويفرغها من محتواها، الأمر الذي من شأنه أن يورث إشكاليات قانونية للنظام الدستوري العراقي هو في غنى عنها.

٦- إن الحجج التي طرحت من قبل بعض الفقه والقضاء، المتعلقة برفض فكرة الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، هي حجج واهية وغير كافية، وقد بينا مواضع ضعف ما قيل في صدد رفض وجود رقابة برلمانية على حكومة تصريف الأعمال، بما يؤكد باليقين وعلمه ضرورة وجود هذه الرقابة إبان فترة حكومة تصريف الأعمال.

٧- اتضح لنا أهمية وجدوى الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال إذ أن وجود احتمال بسيط في أن تتجاوز حكومة تصريف الأعمال لنطاق الاختصاصات المحدد لها، يستلزم وجود جهات تمارس الرقابة على تلك الأعمال، ومن دون أدنى شك فإن أهم تلك الجهات هي المجالس النيابية، الأمر الذي تظهر معه أهمية وجود الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إذ إنها تمنع حدوث فراغ تشريعي ورقابي، وتضمن التطبيق السليم للنظام البرلماني، وتحد من تجاوزات حكومة تصريف الأعمال لنطاق الاختصاص المحدد لها، نتيجة لما تملكه من وسائل ذات فاعلية قصوى تحقق من خلالها آثاراً فعالة على حكومة تصريف الأعمال.

٨- اتضح لنا بأن وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال تحقق الفعالية نفسها التي تحققها على الحكومة كاملة الصلاحيات، إذ أن الآثار التي تنتجها على الحكومة كاملة الصلاحيات هي ذاتها الآثار التي تنتجها على حكومة تصريف الأعمال، ولكن بالرغم من ذلك وجدنا قصوراً تشريعياً يتعلق بمسألة وضع جزاء فعال للإجابة على وسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال بوقتها المحدد.

٩- إن القضاء الدستوري في العراق متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا، هو المختص بالفصل في الاتهامات الموجهة لأحد أعضاء الحكومة، غير أن عدم تشريع القانون الذي نصت عليه المادة (٩٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى يومنا هذا، المنظم لمرحلة الاتهام والفصل فيها، أورث قصوراً تشريعياً، أدى إلى تعطيل اختصاص مهم من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على حكومة تصريف الأعمال بشكل خاص، بالإضافة إلى تعطيل دور مجلس النواب بالإحالة إلى تلك المحكمة عند اكتشافه لجريمة وقعت من قبل أحد أعضاء حكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة صدور ذلك القانون لكي تستقيم العلاقات القانونية للدولة بأحسن تقويم لها.

١٠- تبين لنا بأن المجالس النيابية تستطيع إلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال، بواسطة وسيلتين أساسيتين مما تمتلكه من وسائل رقابية، أولى تلك الوسائل وأهمها هي إقرار القوانين إذ تستطيع السلطة التشريعية إقرار قانون يترتب عليه إنهاء وجود ما اتخذته حكومة تصريف الأعمال من قرارات، وأما الوسيلة الثانية فهي القرارات النيابية إذ بواسطتها تستطيع السلطة التشريعية إلزام الجهات المختصة بإلغاء قرارات حكومة تصريف الأعمال، ولكن على رغم من ذلك فإن هذا الأمر يرتطم ببعض العقبات أهمها موضوع الحقوق المكتسبة، لذا فمن المستحسن على المشرع أن يبتدع الحلول التي تزيل تلك العقبات عند استخدامه لهذه الوسائل الفعالة.

١١- إن للمجالس النيابية دوراً أساسياً في إحالة ما تكتشفه بواسطة وسائلها البرلمانية من مخالفات أو تجاوزات لحكومة تصريف الأعمال وأعضائها إلى الجهات الرقابية المختصة أو القضاء الدستوري كل حسب اختصاصه، وبطرق إحالة قانونية تتلاءم مع كل جهة واختصاصها، غير أن ما يعيب ذلك هو عدم وجود التنظيم القانوني الواضح والصريح لكل حالات الإحالة والذي يحدد بما لا يقبل الاجتهاد ولا التأويل الطريقة المثلى لتلك الإحالة.

ثانياً - التوصيات

أ- التوصيات الموجهة للمشرع الدستوري

١- ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تنظيم حالات قيام حكومة تصريف الأعمال بأسلوب واضح ودقيق واتباع ما سار عليه المشرع الدستوري اللبناني في دستور سنة ١٩٢٦ المعدل في نص المادة (٦٩) منه، أي اتباع منهج التعداد، وذلك من خلال إضافة مادة إلى مواد الدستور على النحو الآتي: أولاً: تصبح الحكومة حكومة لتصريف الأعمال في الحالات الآتية (١- عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو سحبها من أكثر من نصف عدد الوزراء. ٢- عند حل البرلمان. ٣- عند انتهاء الدورة البرلمانية. ٤- عند استقالة رئيس مجلس الوزراء، أو استقالة أكثر من نصف عدد الوزراء. ثانياً - تستمر الحكومة في الحالات الواردة بالفقرة (أولاً) أعلاه بتصريف الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة).

٢- ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تبني رقابة فعالة تمارس على حكومة تصريف الأعمال في فترات إيقاف الحياة النيابية، بما يضمن عدم صدور قرارات خارجة عن اختصاصات هذه الحكومة، ويكون ذلك من خلال إتباع أساليب رقابية ضامنة لاستمرار الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، ونقترح عليه هنا أما أن يتبنى أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة، أو أن يعدل من تشكيل حكومة تصريف الأعمال، بما يضمن وجود تمثيل نيابي يراقب تصرفات حكومة تصريف الأعمال في تلك الفترات.

ب- التوصيات الموجهة للمشرع العادي

١- نقترح على المشرع العادي العراقي إلغاء أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ المعلوم (بقانون الطوارئ) وتشريع قانون جديد للظروف الاستثنائية ينظم من خلاله الصلاحيات والإجراءات التي تتخذها حكومة تصريف الأعمال عند حدوث ظروف استثنائية، مع ضرورة تحديد الجهات الرقابية ومرجعية الطعن بالأعمال والتصرفات المتخذة من قبل حكومة تصريف الأعمال في خضم تلك الظروف.

٢- نرجو من مجلس النواب العراقي عند استخدام سلطاته في إلغاء ما اتخذته حكومة تصريف الأعمال من قرارات أو أعمال غير مشروعة، وبنفس الوقت ترتبت عليها حقوق مكتسبة للأفراد أو الموظفين، أن ينص على تعويض عادل لهؤلاء الأفراد أو الموظفين نتيجة لإلغاء قرارات لم تكن لهم يداً في عدم مشروعيتها.

٣- نهيب بمجلس النواب العراقي أن يضمن نظامه الداخلي نصاً يبين من خلاله بشكل واضح وصريح طريقة الإحالة المناسبة إلى كل جهة من الجهات الرقابية المختصة فيما إذا اكتشف نتيجة لاستخدام وسائله الرقابية أي مخالفة أو تجاوزات صدرت عن الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتصريف الأعمال اليومية أو الجارية أو أحد أعضائها، وكانت تلك المخالفة أو التجاوز داخل في اختصاص إحدى الجهات الرقابية.

ج- التوصيات الموجهة لمجلس الوزراء

١- نهيب بمجلس الوزراء العراقي إعادة النظر بنص المادة (٤٢/ثانياً) من نظامه الداخلي، والمتضمنة تعريف لمصطلح حكومة تصريف الأعمال، من خلال تبنيه لتعريف يحدد بشكل واضح وصريح معالم حكومة تصريف الأعمال، ويمنع كل توسع بالاجتهاد حول هذا المصطلح، كما نهيب به أيضاً إعادة النظر بالتعداد الخاص بالأعمال المحظورة على حكومة تصريف الأعمال والتي من أهمها إرسال مشروعات القوانين إلى البرلمان، لأن بعض مشروعات القوانين هي من متطلبات السير المعتاد للمؤسسات الدستورية.

٢- نرجو من مجلس الوزراء العراقي تبني معيار السير المعتاد للمؤسسات الدستورية في نظامه الداخلي، لتحديد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية تحديداً دقيقاً، بما يضمن عدم وقوعها بإشكاليات هي في غنى عنها نتيجة لعدم التحديد، وإعطائها الحق كذلك بممارسة صلاحيات تتناسب مع تلك الظروف وطول فترة بقاء حكومة تصريف الأعمال.

د - التوصيات الموجهة للمحكمة الاتحادية العليا

١- نهيب بالمحكمة الاتحادية العليا عند قيامها بتفسير وتطبيق النصوص الدستورية المنظمة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، إن لا تؤدي إلى تقييد هذه الرقابة بالاستناد إلى آراء فقهية

تقليدية، عبر تبنيها قرارات تقوم على أساس من تفعيل هذه الرقابة وتنظيمها وليس تقييدها، وعلى نحو يطور من تلك الرقابة، بما يجعل من قرارات المحكمة وسيلة اصلاحية مستمرة للقواعد الدستورية.

٢ - وأخيراً ندعو المحكمة الاتحادية للعدول عن قرارها رقم (١٢١/اتحادية/٢٠٢٢) الذي أقرت فيه بأنه (إذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل فإنه لا يمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية عليها، لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب)، إذ لا يوجد أي مانع دستوري ولا قانوني يمنع مجلس النواب من استخدام وسائله الرقابية بشتى أنواعها تجاه حكومة تصريف الأعمال وأعضائها، بالإضافة إلى استطاعة مجلس النواب إلغاء قراراتها، وتحريك مسؤوليتها القانونية، وإحالة أعمالها وأعضائها إلى الجهات الرقابية المختصة، وهذا يؤكد بما لا يقبل الشك أثر وأهمية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يحتم على المحكمة الاتحادية العليا العدول عن قرارها المذكور.



المصادر و المراجع

المصادر

القرآن الكريم

أولاً - الكتب القانونية العربية:

١. د. إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٢. د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.
٣. د. أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط١، دار الكتاب الحديث، مصر، ٢٠١٣.
٤. د. أمين عاطف صليبا، شرح أحكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٢.
٥. د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١.
٦. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
٧. د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.
٨. د. ثروت عبد الوهاب خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابية عليها "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٩. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
١٠. د. حسين عذاب السكيني الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي النظام البرلماني "السلطة التنفيذية"، الغدير للطباعة، ٢٠٠٩.
١١. د. حسين مصطفى محمود، مسؤولية الموظف وحمايته في مصر وأمريكا، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

١٢. د. حمد علي عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
١٣. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، ط٢، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
١٤. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
١٥. د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين الواقع والنص، ط١، مكتبة صادر ناشرون، بيروت، ٢٠١١.
١٦. د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى "دراسة مقارنة"، ط١، مؤسسة دار صفاء للنشر والتوزيع ومؤسسة الصادق الثقافية، عمان، ٢٠١٢.
١٧. د. خميس خضر، المدخل للدراسات القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
١٨. د. خير الله يروين، الوسيط في القانون الدستوري الايراني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
١٩. د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
٢٠. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢.
٢١. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٢٢. د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.
٢٣. د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٦٦.
٢٤. د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٣.
٢٥. د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط١، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨.
٢٦. د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان "دراسة مقارنة"، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨.

٢٧. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٨. د. سمير داود سلمان، د. رافد خيون دبيسان، الحكومة المستقلة وأثرها في النظام السياسي "دراسة تحليلية"، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.
٢٩. د. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
٣٠. د. سيد محمد بيومي فودة، مسئولية الوزراء السياسية - الجنائية - المدنية "دراسة مقارنة"، ط ١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٣١. د. سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، ط ١، دار الكتب القانونية، مصر - الإمارات، ٢٠١٧.
٣٢. د. صالح جواد الكاظم، ود. علي غالب خضير، النظام الدستوري في العراق، دار الكتب، الموصل، ٢٠٠٠.
٣٣. د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
٣٤. د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في الواقع ودساتير العالم، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣٥. د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، ط ١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦.
٣٦. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنة"، ط ٤، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠١.
٣٧. د. عبد الامير العكيلي، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ط ٢، مجلد ٢، جامعة بغداد، العراق، ١٩٧٧.
٣٨. د. عبد الباقي البكري، وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بلا سنة النشر.
٣٩. د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ١٩٥٦.

٤٠. د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب، الإسكندرية، مصر، ١٩٥٦.
٤١. د. عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين " نظرية الدستور"، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
٤٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٦.
٤٣. د. عبد الفتاح سايرداير، نظرية أعمال السيادة "دراسة مقارنة" في القانون الفرنسي والمصري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٥٥.
٤٤. د. عبد المنعم فرج الصدة، اصول القانون، ط ١، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.
٤٥. د. عثمان خليل عثمان النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
٤٦. د. عثمان عبد الملك صالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج ١، ط ٢، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠٠٣.
٤٧. د. عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٨.
٤٨. د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، القاهرة، ١٩٩١.
٤٩. د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان "دراسة مقارنة"، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٥٠. د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر.
٥١. د. علي يوسف الشكري، الزمان والمكان في النص الدستوري "دراسة مقارنة"، ط ١، العلمين للنشر، بلا مكان نشر، بلا سنة نشر.
٥٢. د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري "دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي"، ط ٤، منشورات مكتبة دار السلام الجامعة، بغداد، ٢٠٢٠.
٥٣. د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني " لجان تقصي الحقائق البرلمانية"، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.

٥٤. د. فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٨.
٥٥. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦.
٥٦. د. فيصل أياد فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
٥٧. د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦.
٥٨. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٩.
٥٩. د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٢.
٦٠. د. محمد أحمد ابراهيم عبد الرسول، ضمانات الافراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والأدري الداخلي "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٦١. د. محمد المساري، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، ط ١، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
٦٢. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الحكومات، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
٦٣. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢.
٦٤. د. محمد صالح صابر الدلوي، دور القضاء الدستوري في ارساء مبدأ الفصل بين السلطات، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠.
٦٥. د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٦٦. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٦٧. د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية" دراسة تحليلية مقارنة"، ط ١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥.

٦٨. د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، عالم الحكمة، بغداد، ٢٠١٦.
٦٩. د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٨.
٧٠. د. هشام جمال الدين العرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٧١. د. وائل منذر البياتي، ملامح العدالة الدستورية في ضوء النظام الداخلي الجديد للمحكمة الاتحادية العليا، ط١، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢٢.
٧٢. د. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٧٣. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
٧٤. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة "دراسة مقارنة"، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
٧٥. د. يسرى محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٧٦. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة "دراسة تحليلية مقارنة"، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ليبيا، ٢٠١٠.
٧٧. سلام رعد حسن، الرقابة على حكومة تصريف الأعمال "دراسة مقارنة"، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠٢٣.
٧٨. عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، جامعة بغداد، ١٩٧٥.
٧٩. عبد الفتاح حسن، مجلس الدولة "دراسة تحليلية"، ط١، دار المعرفة، القاهرة، ١٩٦١.

ثانياً- الكتب المعربة

١. جورج فيديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء ١+٢، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٨.

ثالثاً- الرسائل والأطاريح الجامعية

١. إبراهيم حميد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٣.
٢. أحمد عارف الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة" دراسة مقارنة الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٥.
٣. اسماعيل فاضل حلوان، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٥.
٤. بن علله محمد، عبيدي ابتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية أدرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ٢٠٢٠.
٥. دعاء حسن محمد مطر، دور القضاء الدستوري في تطوير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية" دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٢٣.
٦. دولة أحمد عبد الله البريفانكي، المسؤولية السياسية للوزارة "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٧.
٧. رافع خضر صالح، الحق في حرية المسكن، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
٨. ريم عبد العزيز مبارك المناعي، انتهاء القرار الإداري في القانون القطري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠٢٠.
٩. سارة قعمور، دور المجلس الدستوري في احترام تدرج القواعد القانونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، ٢٠١٦.
١٠. سحنون طارق، قاعدة الأصل في الأشياء الإباحة وتطبيقاتها المعاصر، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، معهد العلوم الإسلامية، قسم الشريعة، ٢٠٢٠.
١١. سلام عدنان حسين، المركز الدستوري لحكومة تصريف الأعمال في كل من العراق ولبنان "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠٢٢.

١٢. سيف جاسم محمد، مدى استفادة حكومة تصريف الأعمال من نظرية استمرارية المرفق العام للقيام بصلاحياتها في العراق ولبنان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠٢٢.
١٣. صبيح وجوج العطوانى، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١١.
١٤. عبد الحليم قاسم محمد العبيدي، طبيعة الدعوى الدستورية "دراسة مقارنة" في القضاء الدستوري، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، ٢٠١١.
١٥. عبد الله عوض المطيري، سلطة مجلس الأمة تجاه البرنامج الحكومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.
١٦. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
١٧. علي مانع سرور المطيري، فاعلية الاستجواب في تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية دراسة مقارنة بين النظامين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١، ص ١٣٠.
١٨. علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠٢٣.
١٩. غسان لعبيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٠.
٢٠. فرح عبد الرؤوف عمار سميسم، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في العراق "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٦.
٢١. ماجد محمد سليم أبو هذاف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية "دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة"، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، ٢٠٠٦.
٢٢. محمد فاهم سلمان، السؤال بوصفه من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال مجلس الوزراء "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٧.

٢٣. منى عصري، الأساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية - لبنان، ٢٠١٩.
٢٤. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر بآنتة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١٣.
٢٥. نهى هادي طالب، علاقة حكومة تصريف الأمور اليومية بالسلطات الأخرى في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٢.
٢٦. هاني علي إبراهيم الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٢.

رابعاً - البحوث والدراسات القانونية

أ- البحوث العلمية

١. باسم محمد عريان، التنظيم القانوني لإنهاء مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء العراقي "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة كوكورك - كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١١)، العدد (٤٣) ٢٠٢٣.
٢. بشار نصر الدين محمد شيت، فاعلية القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية، بحث منشور في بيت الحكمة - دراسات قانونية، العدد (٥٧).
٣. حسين نعمة خشان الزالملي، محمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد (٢٥)، ٢٠٢٢.
٤. خالد عبد الأمير الجاروش، رشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة أهل البيت عليهم السلام، العراق، العدد (١٢).
٥. ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال في ظل نصوص دستورية جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٦)، العدد (١)، الجزء (١)، ٢٠٢١.
٦. د. إدمون رباط، المجلس في ظل حكومة مستقيلة، بحث منشور في مجلة الحياة النيابية، المجلد (٧٨).

٧. د. أنعام عودة ثجيل، قاعدة التوقيع المجاور وتطبيقاتها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الإمام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الإسلامية، قسم القانون، المجلد الثالث، العدد الثالث، السنة ٢٠١٩.
٨. د. باقر كاظم علي الكرعائي، الرقابة على وزارة تصريف الأمور اليومية، بحث منشور في مجلة الفنون والآداب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، كلية الإمارات للعلوم التربوية، الإمارات العربية المتحدة، العدد (٥٩)، ٢٠٢٠.
٩. د. رافد خيرون دبيسان، مسؤولية الوزير في التشريع العراقي "دراسة تحليلية مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد (١٤)، العدد (٢)، ٢٠١٩ ض.
١٠. د. رغد نصيف جاسم، بدرية صالح عبد الله، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في العراق خلال الدورات الانتخابية الثلاث (٢٠٠٦ - ٢٠١٨)، بحث منشور في مجلة جامعة بغداد مركز الدراسات الدولية، المجلد (٢٠٢٠)، العدد (٨٠)، ٢٠٢٠.
١١. د. سام سليمان دلة، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي الى الاحاطة القانونية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد (٦٨)، ٢٠١٦.
١٢. د. سلمى غضبان حسين و فرح جهاد عبد السلام، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة وأثره على حماية الحقوق المكتسبة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد (٧)، العدد (٢)، ٢٠١٨.
١٣. د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، أثر الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، العدد (٣٢)، السنة (١٤)، ٢٠١٩.
١٤. د. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العراق، المجلد (١٩)، العدد (٦٦)، ٢٠١٨.
١٥. د. صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد (خاص)، سنة ٢٠٢٠.
١٦. د. عادل الطيببائي، الاسئلة البرلمانية نشأتها - أنواعها وظائفها، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٧.
١٧. د. عادل الطيببائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد (١٥)، العدد (٤،٣،٢)، السنة ١٩٩١.

١٨. د. عادل الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، ١٩٩٧.
١٩. د. عادل الطبطبائي، مفهوم الطعن المباشر في النظام الدستوري الكويتي "دراسة تطبيقية في أحكام المحكمة الدستورية الكويتية"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، السنة (٢٣)، ١٩٩٩.
٢٠. د. عثمان عبد الملك، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد (٤)، ١٩٨١.
٢١. د. عصام حاتم حسين السعدي، حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، الجامعة العراقية، المجلد (١٠)، العدد (٣٩)، سنة ٢٠٢١.
٢٢. د. علي يوسف الشكري، علاء عبد العزيز المدني، دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في الدستور اللبناني النافذ "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد (٤٤) ٢٠١٧.
٢٣. د. غني زغير عطية محمد، الدعوى الدستورية بين القانون وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، مجلد (١١)، عدد (٢)، ٢٠١٦.
٢٤. د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجابات البرلمانية للوزارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، ملحق العدد (٣)، السنة (٢٦)، ٢٠٠٢.
٢٥. د. مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقالة رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٠)، العدد (٢).
٢٦. د. مصدق عادل، الأبعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة الاتحادية العليا بتفسير حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٢٢.
٢٧. د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، حكومة تصريف الأعمال في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق للدراسات القانونية، العدد (٤)، الجزء الأول، تاريخ النشر ٢٠٢٢.

٢٨. د. هيثم أحمد العون، المقترضات الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ "دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا"، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة كلية الحقوق، مصر، العدد (٧٢).
٢٩. د. وفاء بدر المالك الصباح، التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية في الكويت ومصر، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد (١)، السنة (٦)، ٢٠١٨.
٣٠. دعاء حسن محمد، ضياء عاني حمود، سجاد كاظم حسين، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة واسط، العدد (٤٦)، ج (١)، ٢٠٢٢.
٣١. راشد سالم عبد الله الهاجري، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة العدل، المجلد (١٣)، العدد (٣٢) ٢٠١١.
٣٢. رمضان عيسى احمد، التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال في إقليم كردستان - العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية لجامعة زاخو، العراق، مجلد (٩)، العدد (٤)، ٢٠٢١.
٣٣. علي هادي حميدي الشكراوي، و د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد (٣)، السنة (٦).
٣٤. فوزي جيش، مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في صحيفة المستقبل اللبنانية، عدد (٤٧٧٢)، ٢٠١٣.
٣٥. كزار هادي سهر غيلان الجبوري، التنظيم القانوني الحكومة تصريف الاعمال او الأمور اليومية، بحث ملقى في وزارة الثقافة والسياحة والآثار - الهيئة العامة للآثار والتراث - مفتشية اثار وتراث بابل، ٢٠٢٢.
٣٦. ماريا القاموع، حكومة تصريف الأعمال بين حصرية الدستور وشمولية الإجتهد، مقال منشور في منشورات جامعة الروح القدس - الكسليك، ٢٠٢٠.
٣٧. محمد عودة محسن الدراجي، مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العدد (١٢)، المجلد (١)، ٢٠١١.
٣٨. مصطفى سالم النجيفي، حل المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، الإمارات العربية المتحدة، المجلد (٢٠)، عدد (١)، ٢٠٢٣.

٣٩. وهج خضير عباس، تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة من وسائل البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، بحث منشور مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون - جامعة ذي قار، العدد (٢١)، تاريخ النشر ٢٠٢٠.

ب - البحوث والدراسات المتاحة على المواقع الإلكترونية

١. أمل عبد الهادي مسعود، حكومة تصريف الأعمال مفهومها وصلحياتها، مقال منشور على الموقع الإلكتروني دام برس، تاريخ النشر ٢٠١٦،

<https://www.dampress.net> .

٢. بول مرقص و ميراي نجم شكر الله، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، صادر عن مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، ٢٠١٤ ص ١٧-١٩، متوفر على الموقع الإلكتروني،

<https://constitutionnet.org/vl/Item/almjls-aldstwry>.

٣. بولا أسطیح، اعتراضات على استحواذ ميقاتي على صلاحيات للرئيس اللبناني، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة الشرق الأوسط، تاريخ النشر ٢٠٢٣،

<https://aawsat.com> .

٤. جان العلية، تصريف الأعمال في مواجهة الأزمات: كأن استقالة الحكومة لم تكن، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة الأخبار، تاريخ النشر، ٢٠٢١

<https://al-akhbar.com/Politics/304011>.

٥. د. احمد طلال عبد الحميد البديري، قرار الاتحادية العليا... والتشريعات المالية، مقال، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، تاريخ النشر، ٢٠٢٢،

<https://www.iraqfsc.iq/news.4838>

٦. د. اسامة شهاب حمد الجعفري، الموازنة العامة وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال "قراءة قانونية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة المدى، تاريخ النشر ٢٠٢٢،

<https://almadapaper.net/view.php?cat>.

٧. د. حسن الياسري، ٧ نقاط دستورية تترتب على استقالة رئيس الوزراء.. تعرف عليها، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الراصد العراقي،

<https://rasediraqi.com/120225/7>.

٨. د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز بغداد للتنمية القانونية والاقتصادية،

<https://bclcd.org>.

٩. د. علي هادي عطية الهلالي، الطعن بدستورية التعليمات في ظل دستور ٢٠٠٥ واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢١.

<https://www.iraqfsc.iq/news.4731>.

١٠. د. عمر شحادة، ماهي شروط حل البرلمان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني المنتدى القانون اللبناني.

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid.

١١. د. غازي فيصل، أحكام المادة (٩٣) ثالثاً من الدستور في الميزان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ٢٣ يونيو، ٢٠٢١،

<https://www.facebook.com/share/p/fZ5jAEspefovpxLb/?mibextid=oFDknk>

١٢. د. غازي فيصل، الحقوق المكتسبة للموظفين، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ٢٠٢١/١٢/١٠، الموقع الإلكتروني،

www.facebook.com/share/p/UfPRardFQ93H3i8o/?mibextid=oFDknk.

١٣. د. غازي فيصل، الغاء اوامر حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ١٣/نوفمبر/٢٠٢٣، الموقع الإلكتروني

www.facebook.com/share/p/UfPRardFQ93H3i8o/?mibextid=oFDknk

١٤. د. غازي فيصل، القرارات التشريعية لمجلس النواب العراقي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر ٥ سبتمبر ٢٠١٩، /

<https://www.facebook.com/share/p/kXVV4LDgkNVVWjzB/?mibextid=oFDknk> .

١٥. د. غازي فيصل، مقارنة بين القرارات التشريعية "النيابية" والقرارات الادارية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الفيس بوك، بتاريخ نشر، ٢٠١٩ / يوليو / ٢٢،

<https://www.facebook.com/share/p/YD4ThAxMUpZg6cqf/?mibextid=oFDknk>

المصادر والمراجع

١٦. د. محمد الفيلي، عمر حكومة تصريف الأعمال يتجاوز أسبوعين ولا نصوص تمنع حضورها جلسات البرلمان، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني الجريدة،

<https://www.aljarida.com/articles/1638284776112776500>.

١٧. د. ميسون طه حسين، استقالة رئيس مجلس الوزراء العراقي من منظور دستوري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية، الموقع الإلكتروني

<http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog> .

١٨. سمير اسطيفو شبلا، الشرعية الثورية والشرعية الدستورية وما بينهما، مقال منشور على الموقع الإلكتروني،

<http://www.zowaa.co.uk/Arabic/articles/art%20280611.htm>.

١٩. صلاح حسن بابان، مجزرة الإغفاءات الوظيفية في العراق.. انتقام سياسي أم إصلاح حكومي؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الجزيرة، تاريخ النشر ٢٠٢٢/١١/٢،

<https://www.aljazeera.net/politics>.

٢٠. علي التميمي، هل الانتخابات العراقية ممكنة في ظل حكومة تصريف الأعمال؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لقناة بغداد اليوم، تاريخ النشر، ٢٠٢٢

<https://baghdadtoday.news>.

٢١. القاضي سالم روضان الموسوي، لا يملك مجلس النواب سلطة الرقابة على حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الجريدة المدى، تاريخ النشر ٢٠٢٠،

<https://almadaper.net>.

٢٢. المستشار شفيق إمام، دراسة حول حكومة تصريف الأعمال "٢-٣"، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني الجريدة، تاريخ النشر، ٢٠١٩،

<https://www.aljarida.com/articles/1575908668183915800> .

خامساً- المواقع الإلكترونية

١. الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، <https://iq.parliament.iq>.

٢. الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني، <https://lp.gov.lb/CustomPage?Id=8>

٣. الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي <https://www.hjc.iq>
٤. الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، <https://www.iraqfsc.iq>
٥. الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي، لدولة الإمارات العربية المتحدة، <https://www.mfnca.gov.ae/ar/media/altamkl>
٦. الموقع الإلكتروني المكتب الإعلامي للنائب الأول لرئيس مجلس النواب <https://iq.parliament.iq/blog4>
٧. الموقع الرسمي لمركز المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية، <https://77.42.251.205>
٨. الموقع الرسمي لتطبيق أمازون الأمريكي (للتسويق والشحن)، <https://www.amazon.com/dissolution-assemble%CC%81es-parlementaires-French/dp/2717806040>
٩. الموقع الرسمي لكتب جوجل، <https://books.google.iq/books/about/Contribution>

سادساً- التشريعات

أ - الدساتير

١. الدستور النمساوي لسنة ١٩٢٠.
٢. دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.
٣. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ المعدل.
٤. دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
٥. دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل.
٦. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٧. دستور مملكة تايلند لسنة ٢٠٠٧ المُلغى.

ب_ القوانين

١. قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم (١٧) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٢. القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة في الكويت.
٣. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٤. قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ المعدل.
٥. قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم (٢٥٠) لسنة ١٩٧٣ المعدل.
٦. قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠.
٧. المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ بشأن تنظيم القضاء.
٨. قانون محاكمة الوزراء رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥.
٩. قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم (٣٥٩) لسنة ٢٠٠١ المعدل.
١٠. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.
١١. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٢. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
١٣. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
١٤. قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦.
١٥. قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.
١٦. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.
١٧. قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٢٠.
١٨. قانون الدعم الطارئ للامن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢.

د- لأنظمة

١. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.
٢. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.
٣. النظام الداخلي للمجلس الدستوري اللبناني رقم (٢٤٣) لسنة ٢٠٠٠.
٤. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٥. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
٦. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
٧. النظام الداخلي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الصادر في ٢٢/١/٢٠٢٤.

سابعاً - الأحكام والقرارات القضائية

أ- الأحكام والقرارات القضائية المنشورة

١. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني ذي الرقم (٦١٤) في ١٧/١٢/١٩٦٩.
٢. قرار المحكمة الدستورية الكويتية ذي الرقم (١) في ١٩٨٦١٦١٤.
٣. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني ذي الرقم (٦٥٥) في ٥/٧/٢٠١٠.
٤. قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم (٩٠ / اتحادية / ٢٠١٣) في ١/١١/٢٠١٣.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٤٧ / اتحادية / ٢٠١٧) في ٢٩/٥/٢٠١٧.
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧) في ١٥/٨/٢٠١٧.
٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٤٠ وموحدتها ١٤١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨)، في ٢٣/١٢/٢٠١٨.
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٩٧ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٥/٥/٢٠٢٢.
٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١٢١ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٥/٥/٢٠٢٢.
١٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١٢٢ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ٢٩/٥/٢٠٢٢.
١١. فتوى صادرة عن محكمة سبها الابتدائية الليبية ذي الرقم ٢/٦/١٦١، في ٣ يونيو ٢٠٢٢.
١٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي ال رقم (١١٤ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥) في ٢٢/١١/٢٠٢٢.
١٣. قرار المجلس الدستوري اللبناني ذي الرقم (٦) في ٣٠/٥/٢٠٢٣.

ب- الأحكام والقرارات القضائية غير المنشورة

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١٥٥ / اتحادية / ٢٠١٥) وموحدتها ١٥٧ و ١٦٠ و ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٤ و ١٦٥ و ١٦٦ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧١ / ٢٠١٩ و ٥ / اتحادية / ٢٠٢١ (غير منشور).

ثامناً - الكتب والقرارات النيابية والرئاسية

أ- الكتب والقرارات النيابية والرئاسية المنشورة

١. قرار مجلس النواب العراقي رقم (٢) ذي العدد (٤٥٢١) في ٣/١٢/٢٠١٨.

٢. كتاب ديوان الرقابة المالية الاتحادي، دائرة تدقيق نشاط الخدمات العامة (العدد، /٥٢٧٤/١/١٩/٦) في ٣/٣/٢٠٢٠.

٣. قرار مجلس النواب العراقي رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١.

٤. قرار مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٢٢.

٥. كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (١٠١) في ٢٧/٢/٢٠٢٢.

٦. كتاب مكتب رئيس الجمهورية المرقم م. ر. ج. /١٠١٥/١/٣ في ١٢/١٥/٢٠٢٢.

٧. كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (٤٥٧) في (٢٧/٩/٢٠٢٢).

ب- الكتب والقرارات النيابية والرئاسية غير المنشورة

١. كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (٤١٩) في ٩/١٢/٢٠١٩ (غير منشور).

٢. كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (١٣٢) في ٢٣/٤/٢٠٢٠ (غير منشور).

٣. كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (٢٣) في ١٨/١/٢٠٢٢ (غير منشور).

٤. الكتاب ذي العدد (٥١٨)، في (١٨/٣/٢٠٢٢)، صادر عن مكتب النائب زهرة البجاري (غير منشور).

٥. كتاب مجلس النواب العراقي بالعدد (م.خ /١٤٩/٣/١) في ٢٦/٤/٢٠٢٢ (غير منشور).

٦. الكتاب بالعدد (٧١) في ٢٦/٩/٢٠٢٢ صادر عن مكتب النائب سروة عبد الواحد عضو لجنة النزاهة النيابية (غير منشور).

تاسعاً- المصادر الأجنبية

1. Philipp Lavaux, La Dissolution des assemblées parlementaire, Economica, Paris, 1983.
2. PRELOT Marcel , Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 2006.
3. BIDEGARAY (CH.) et autre: Le contrôle parimentaire. R. D. P. 1973.
4. Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées parlementaires, Economica, (Paris 1983).
5. Jean Claude Colliard, Les Regimes Parlementaires Contemporains, paris, 1968.
6. Marcel Lachaize, L'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle, Dalloz, ch.hebd 1952.

7. Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 2011.
8. Maurice Duverger, Contribution a l'etude De La Le Gitimite Des G. De Fait R.D.P., 1945.
9. Ge'orges Liet Veaux, Essai d'une the'orele juridique des revolutions the'se, Rennes, 1942.

Abstract

It is known that the caretaker government is a government whose term is written soon, so its fate is to disappear, as it ends with the formation of the new government, as it is not permissible under any circumstances for it to remain for the same period as the regular or natural government, and as a result, it is granted powers that are appropriate to the nature of its short rule, so whenever its actions include a violation or exceeding the scope of its relative powers assigned to it, the need becomes urgent and necessary for the existence of a body that exercises oversight over it, and from here, parliamentary oversight is one of the most important oversights over the caretaker government, if not the most important, as it is an oversight that makes the caretaker government aware of its situation that there is a body that monitors it and limits its transgressions if it exceeds what is specified for it, so it avoids violating the provisions of the law, and on the other hand, it is an oversight that guarantees the rights and freedoms of individuals from the transgressions of the caretaker government. Various constitutional systems have stipulated the organization of parliamentary oversight of the regular or natural government and emphasized it as a function in the hands of members of parliament to which they resort whenever necessary. However, the issue of parliamentary oversight of the caretaker government has not received the same attention, as most constitutions and legislation issued under them have been silent about organizing its provisions, which has opened the door for jurisprudence and the judiciary to express an opinion on the suitability and usefulness of parliamentary oversight of the caretaker government, taking into consideration the special nature of the caretaker government and the characteristics it possesses that distinguish it from other governments. Perhaps this is what has prompted many to question the importance of parliamentary oversight of the government if it is a government for managing daily or ongoing business, and whether its means achieve the same effectiveness when directed to the caretaker government and whether they have effects, as long as the legislator has not included a text that permits or prohibits parliamentary oversight of the caretaker government. We had no choice but to follow the analytical and comparative approach, so we analyzed and compared the various legislations of the countries under study, to discover the shortcomings and shortcomings in them and address them.

We worked to clarify the nature of the caretaker government, and we removed the veil from the jurisprudential opinions and judicial interpretations regarding parliamentary oversight of it, and we discovered the will of the legislator regarding the topics of the study, and after that we set out to clarify the means of

Abstract

parliamentary oversight of it, and then we supported the study with the impact of those means on the caretaker government, which confirms the importance and usefulness of parliamentary oversight of the caretaker government.

At the end of the study, we reached a number of results and proposals, the most important of which was to clarify the importance and effectiveness of parliamentary oversight of the caretaker government, as a result of the means it possesses that are of the utmost effectiveness through which it achieves effective effects on the caretaker government. We called on the Iraqi constitutional legislator to adopt effective oversight of the caretaker government during the period of suspension of parliamentary life, by following means that guarantee the continuation of parliamentary life in those circumstances. We suggested that it adopt the method of the permanent parliamentary committee or that it be considered to form the government, which guarantees the presence of parliamentary representation during that period.

**Republic of Iraq
Ministry of Higher Education &
Scientific Research
University of Misan
College of Law
Department of Public Law**



Parliamentary oversight of the caretaker government

Thesis submitted by the student

Mahdi Abbas Manea Al-Nofali

To the Council of College of Law - University of Misan

**as part of the requirements for obtaining a master's
degree in public law**

Supervisor:

Prof. Dr. Raheem Hussein Mousa

1446A.H

2024A.D