

حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها- (*)

د. سيفان بأكراد ميسروب
أستاذ القانون الدستوري المساعد
كلية الحقوق / جامعة الموصل

الاستخلص

تعد حكومة تصريف الاعمال حكومة انتقالية فرضها الواقع السياسي الجديد تحتم وجود حكومة مؤقتة تضمن استمرار المرافق العامة والمؤسسات. وان أساس وجود حكومة تصريف الأعمال قائم على التوفيق بين مبدأين هما مبدأ استمرارية الدولة بهدف استمرار الحياة العامة، وهذا المبدأ يوجب بقاء الحكومة عند استقالتها أو اعتبارها مستقيلة لتصريف الاعمال اليومية ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع، ومبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة عن سياستها العامة.

فصلاحيات هذه الحكومة محصورة في تصريف الاعمال العادية والعاجلة والتي تقتصر على ممارسة الاختصاصات الضرورية لاستمرار أداء المرافق العامة بانتظام واضطراد ولا تنطوي على خيار سياسي بحيث تضمن عدم خروجها عن النطاق المحدد لها حفاظاً على سيادة مبدأ المشروعية ولكن هذه الصلاحيات المحدودة ممكن ان تتوسع في ظروف استثنائية تستوجب حماية مصالح الدولة وأمنها الداخلي والخارجي والتزاماتها الدولية .

وتكمن مشكلة البحث في عدم وجود نظام قانوني متكامل لعمل هذه الحكومة في ظل وجود نصوص دستورية تشير الى قيام حكومة تصريف الاعمال دون بيان نطاق عملها وبالتالي صعوبة حصر ما يدخل من اعمال في نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال والاعمال التي تخرج منها وفيما اذا كانت اختصاصات الحكومة في ظل تصريف الاعمال تنصرف الى كافة الاختصاصات ام هناك استثناءات على ممارسة البعض منها مما يعد فجوة دستورية يتطلب الامر معالجتها.

ويهدف البحث الوقوف على ماهية حكومة تصريف الاعمال من خلال تحديد مفهومها وطبيعتها القانونية والتعرف على اهم حالات حكومة تصريف الاعمال وايضا الاختصاصات

(*) أستلم البحث في ٢٠١٨/١٠/١ *** قبل للنشر في ٢٠١٨/١١/٢١.

العادية والاستثنائية التي تمارسها الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال موضعاً موقف القضاء الاداري من قرارات حكومة تصريف الاعمال.

Abstract

The caretaker government is a transitional government imposed by the new political reality that necessitates an interim government that guarantees the continuity of public facilities and institutions.

The principle of the existence of a caretaker government is based on concordance between two principles: the principle of continuity of the state for the purpose of the continuation of public life, and this principle requires the survival of the government when it resigns or is considered resigned to the conduct of daily business even if it lost its legitimate governmental entity and the principle of parliamentary accountability of the government for its general policy.

The powers of this government are limited to the conduct of normal and urgent work, which is limited to the exercise of the necessary competencies to continue the performance of public facilities regularly and steadily and does not involve a political option so as to ensure that they do not depart from the specified scope in order to preserve the rule of legality, but these limited powers can expand in exceptional circumstances Protect the interests, internal and external security of the State and its international obligations.

The problem of research is research is the lack of an integrated legal system for the work of this of government in the presence of constitutional provisions referring to the caretaker government without specifying the scope of its work and thus the difficulty of limiting the work that comes within the powers of the caretaker government and the work that comes out of it The administration of the business has been left to all jurisdictions or there are exceptions to the

practice of some of them, which is a constitutional gap that needs to be addressed.

The aim of the research is to identify the nature of the caretaker government by defining its concept and legal nature, and to identify the most important cases of the caretaker government, as well as the ordinary and special functions exercised by the government during the period of the business explaining the position of the administrative judiciary of the decisions of the caretaker government.

إلقدمة

يُعد مصطلح حكومة تصريف الاعمال من المصطلحات الدستورية ذات الطابع السياسي إذ لم تحدد الدساتير بدقة مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الاعمال وإنما هناك مجموعة من الاحكام القضائية والآراء الفقهية القانونية المبنية على وقائع سياسية ومتأثرة بشكل كبير بالانتماء أو بتبني اتجاهات سياسية معينة ، ولقد وجدت هذه الحكومة لغرض استمرارية سير المرافق العامة الذي يعد ضرورياً لاستمرارية الدولة وبالتالي بقاء الحكومة، اذ يؤدي توقف سير المرفق العام، أو عدم سيره سيراً منتظماً إلى توقفه عن تقديم الخدمات الضرورية أو قصوره عن إشباع حاجات الأفراد وبالتالي تقع الأضرار ويختل نظام المجتمع ، لذا فان حكومة تصريف الاعمال تستمر بممارسة اختصاصاتها بالشكل الذي يكفل الحد الأدنى لاستمرار مرافق الدولة بأداء وظائفها الضرورية.

١. أهمية البحث

يُعد هذا الموضوع من المواضيع المهمة والحساسة بل يعد موضوع الساعة مما يتطلب الأمر المزيد من البحث والاهتمام في ظل قلة البحوث القانونية والرسائل العلمية التي تناولت هذا الموضوع مع غياب التشريعات القانونية التي تنظم هذا الموضوع في الدول التي تلجأ كثيراً الى حكومة تصريف الاعمال مستنداً الى بعض الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية المتعلقة بموضوع البحث.

٢. الهدف من البحث

يهدف البحث الوقوف على ماهية حكومة تصريف الاعمال من خلال تحديد مفهومها وطبيعتها القانونية والتعرف على اهم حالات حكومة تصريف الاعمال وايضا الاختصاصات

العادية والاستثنائية التي تمارسها الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال موضعاً موقف القضاء الاداري من قرارات حكومة تصريف الاعمال.

٣. إشكالية البحث:

تكمن مشكلة البحث في عدم وجود نظام قانوني متكامل لعمل هذه الحكومة في ظل وجود نصوص دستورية تشير الى قيام حكومة تصريف الاعمال دون بيان اختصاصاتها وحدود عملها في ظل ظروف معينة اي لا يوجد نص دستوري أو تشريعي يحدد مفهوم ونطاق عمل حكومة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال ، وإنما اغلبها بنيت على اجتهادات فقهية وقضائية وبالتالي عدم وجود معيار دقيق يمكن من خلاله حصر ما يدخل من اعمال في نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال والاعمال التي تخرج منها مما يعد فجوة دستورية يتطلب الامر معالجتها.

٤. فرضية البحث :

يشكل مصطلح حكومة تصريف الاعمال مصطلحاً دستورياً قانونياً ذا طابع سياسي ينطوي على ممارسات سياسية مختلفة بحسب طبيعة وظروف كل دولة دون تحديد وجود نصوص تشريعية تحدد مضامين وحدود عمل حكومة تصريف الاعمال.

٥. نطاق البحث :

يتحدد نطاق البحث من خلال استعراض ودراسة وتحليل النصوص الدستورية التي تنظم حكومة تصريف الاعمال بحسب طبيعة وظروف كل دولة ممثلة في العراق وفرنسا ولبنان والمغرب مبيناً الاجتهادات الفقهية والقضائية المتعلقة بشأن حكومة تصريف الاعمال في كل من فرنسا ومصر ولبنان.

٦. منهجية البحث :

تقوم منهجية البحث على المنهج التحليلي القانوني الوصفي من خلال الاعتماد على نماذج من القواعد الدستورية والتشريعية والاتجاهات الفقهية والاجتهادات القضائية لبعض الدول منها الفرنسي والمصري واللبناني موضعاً موقف الدستور العراقي من حكومة تصريف الاعمال ومدى نطاق عملها .

٧. هيكلية البحث :

تتضمن هيكلية البحث من خلال تقسيمه إلى مقدمة وثلاث مباحث وخاتمة سنوضح في المبحث الأول ماهية حكومة تصريف الاعمال مبيناً مفهومها واساسها القانوني وذلك ضمن

مطلبين، وفي المبحث الثاني سنبين حالات حكومة تصريف الاعمال وذلك ضمن مطلبين، وفي المبحث الثالث سنوضح حدود صلاحيات حكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية والاستثنائية وذلك ضمن مطلبين . وفي خاتمة البحث سنوضح أهم النتائج التي تم التوصل إليها وتقديم أهم المقترحات التي تتعلق بالموضوع.

المبحث الأول

ماهية حكومة تصريف الأعمال

تتعدد التعريفات المتعلقة بحكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها بل وحتى مدتها بتعدد الممارسات في بعض الدول فلا يوجد قانون يحدد مضمون ونطاق عملها في ظل وجود نصوص دستورية تشير الى قيام حكومة تصريف الاعمال دون وضع معالم واضحة لها بل هي عبارة عن اجتهادات فقهية واحكام قضائية واعراف متداولة. وفيما يلي سنتناول في هذا المبحث مفهوم حكومة تصريف الاعمال واساسها القانوني وذلك ضمن مطلبين:

المطلب الأول

مفهوم حكومة تصريف الأعمال

تُعرف حكومة تصريف الاعمال بانها "حكومة متحولة من حكومة عادية بكامل الصلاحية إلى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الإدارية، وذلك بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناجمة عن واقع سياسي جديد، وهذه الممارسة تتمثل إما باستقالة الحكومة أو باعتبارها بحكم المستقلة نتيجة واقع دستوري جديد" انتخاب برلمان جديد، انتخاب رئيس دولة جديد ، استقالة نسبة من أعضائها"^(١).

(1) Fernand Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République», Revue française de science politique, 20ème année, n°4, 1970, p. 645.

نقلا عن د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال "من المفهوم السياسي الى الاحاطة القانونية" مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد، ٢٠١٦، ٦٨، ص٢.

وبموجب هذا التعريف فإن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة عادية بكامل الصلاحيات تحولت إلى حكومة ذات صلاحيات محدودة لمدة "مؤقتة" و"انتقالية" مؤقتة بمعنى أنها قائمة إلى حين تشكيل حكومة جديدة وفق القواعد الدستورية القائمة، وانتقالية بمعنى تؤمن انتقال السلطة منها إلى حكومة جديدة وفق القواعد الدستورية القائمة^(١).

وهناك من يعرفها بأنها "الحكومة التي تقوم بالأعمال الإدارية العادية إذ لا تنشئ هذه الأعمال أي التزام على الحكومة التي تأتي من بعدها"^(٢). كما يذهب البعض الآخر إلى تعريف حكومة تصريف الأعمال "بأنها حكومة مقيدة الصلاحيات فنطاق عملها يقتصر على الأعمال الإدارية العادية واليومية التي تسهل استمرار العمل في مؤسسات الدولة والمرافق العامة"^(٣).

وعرفت أيضاً بأنها "تلك الأعمال العادية اليومية والاستثنائية التي تمارسها الحكومة لتسيير مرافقها العامة ، ويقصد بالأمور العادية أو العاجلة كما تطلق عليها بعض الدساتير هي الأمور التي تقتصر على ممارسة الاختصاصات الضرورية لاستمرار أداء المرافق العامة بانتظام واضطراد ولا تنطوي على خيار سياسي"^(٤).

وقد حدد الفقيه اودان (odent) مفهوم الأعمال العادية بأنها تشمل جميع الأعمال التي تنطوي طابع العجلة وسائر الأعمال التي تنطوي على صعوبات خاصة أو خيار سياسي أو قانوني حساس ويؤيد الفقيه فالين (valine) هذا الرأي فيذهب إلى القول: "إن الحكومة المستقلة تستطيع اتخاذ التدابير عدا تلك التي تثير المسؤولية أمام السلطة المعبرة عن رأي الشعب"^(٥).

(١) المصدر نفسه، ص ٢.

(٢) غسان ابو طيخ، حكومة تصريف الأعمال، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الثالث، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٥٧.

(٣) د. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، ٢٠١١، ص ٩٥.

(٤) د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي "موقعه، دوره، صلاحياته"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣، ص ١٢٧.

(5) Marcel Lachaize, L'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle, da lloz.ch.hebd, 1952, et suiv, p65

مصدر سابق، ص ٩٥ ، نقلا عن د. زهراء عبد الحافظ .

وهناك من يذهب الى القول: "ان وزارة تصريف الأعمال هي وزارة مؤقتة ناقصة الصلاحية لأغراض تصريف الأمور لمدة محددة من الوقت، لفترة ما بعد سحب الثقة من الوزارة أو بعد انتهاء الوجود القانوني للبرلمان والقيام بالانتخابات أو ظرف طارئ حال دون تشكيل الوزارة الجديدة أو تأخرها، ولا يحق لهذه الوزارة البت في الأمور ذات الطبيعة المستقبلية والمصيرية، ويقتصر عملها في العاجل من شؤون الوزارة، واختصاصاتها محدودة، فلا يحق لها القيام بمبادرات وأعمال ذات نتائج سياسية، وأبرز مهامها تصريف امور الوزارات المختلفة بالحد الأدنى من الاستمرارية الإدارية ولتسيير مصالح المواطنين"^(١).

نلاحظ من خلال التعاريف الواردة اعلاه ان حكومة تصريف الاعمال تمارس صلاحياتها في نطاق ضيق ومحدود وليس بشكل واسع ، فالاختصاص المقيد للحكومة اثناء فترة تصريف الاعمال وممارستها لصلاحيات محدودة يأتي استناداً لمبدأ دوام سير المرافق العامة.

وبدورنا يمكننا تعريف حكومة تصريف الأعمال بانها تغيير المركز القانوني للحكومة القائمة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية الى حكومة مقيدة الصلاحيات نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي مهمتها الاساسية استمرارية سير المرافق العامة التي تعد ضرورية لاستمرارية الدولة وبالتالي بقاء الحكومة في إطار الأنظمة والقواعد القانونية الموجودة مسبقاً وليس ابتداءً أو تعديل تلك الأنظمة.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال

يعود أساس وجود حكومة تصريف الأعمال إلى سببين قانونيين أساسيين "الأول ذو طبيعة إدارية - تنظيمية تتعلق بضرورة استمرار عمل المرافق العامة " والثاني ذو طبيعة

(١) د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، المنبر الحر، تاريخ الزيارة ٧ تموز

<http://www.iraqicp.com/index.php/sections/platform/6967-2018-07-07>

دستورية - سياسية تتعلق بانعدام المسؤولية السياسية للحكومة، أي فقدانها ثقة البرلمان^(١). وفيما يلي سنوضح هاذين الأساسين ضمن فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول

الأساس الإداري (استمرارية المرفق العام)

ان اساس وجود حكومة تصريف الاعمال قائم على مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يعد مبدأ دستورياً "عرفياً وفقهياً"، حيث تؤدي المرافق العامة الاقتصادية خدمات أساسية للأفراد يبنون عليها حياتهم، ومن ثم يؤدي توقف سير المرفق العام، أو عدم سيره سيراً منتظماً إلى توقفه عن تقديم الخدمات الضرورية أو قصوره عن إشباع حاجات الأفراد وبالتالي تقع الأضرار ويختل نظام المجتمع، فمثلاً إذا توقف مرفق الكهرباء أو الغاز عن تقديم الخدمات إلى المنتفعين لأدى ذلك إلى الإضرار بالاقتصاد القومي ووقوع الكوارث والفوضى الاجتماعية، لذا فقد اجمع الفقهاء على ان أهم القواعد الحاكمة لسير المرفق العام انتظامها واستمرارها بلا توقف أو انقطاع، وانها لا تحتاج إلى أن ينص عليها في دستور أو تشريع أو لائحة، وإذا وردت هذه المبادئ في نص فان هذا النص لا يعتبر منشئاً لمبدأ جديد وانما مجرد تأكيد لمبدأ ثابت وقائم^(٢).

ويعد مبدأ دوام سير المرفق العام من أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة ففي هذا الصدد يرى الفقيه هوريو: "بأن الاستمرار هو جوهر المرفق العام ويتميز عن واجب الحكومة في تنفيذ القوانين إذ يعد واجباً دستورياً"^(٣).

(١) د. أمل عبد الهادي مسعود ، حكومة تصريف الأعمال .. مفهومها وصلحاياتها. متاح على الموقع الالكتروني تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٦/٢٠
http://www.dampress.net/?page=show_det&category_id=48&id=71666

(٢) حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير "دراسة مقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية"، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون في جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ١١٠.

(٣) مجيد مجهول درويش حسين الزريجاوي، ضمانات مبدأ سير المرفق العام "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٤، ص ١٢.

ولقد منح مجلس الدولة الفرنسي مبدأ استمرارية المرفق العام قيمة المبادئ القانونية في (1950 Dehaen 7 juillet)، المتعلق بالسلطة التنظيمية لحق الإضراب بالحكومة من خلال سلطتها التنظيمية تملك سلطة تنظيم ممارسة حق الإضراب الذي هو حق ذو قيمة دستورية"، ولكن بالمقابل لا يعني ذلك بأي حال من الأحوال أن للحكومة من خلال ممارستها لسلطتها التنظيمية في هذا المجال أن تصل إلى حد إلغاء حق الاضراب أو منعه^(١).

ولقد أسبغ المجلس الدستوري الفرنسي بدوره على مبدأ استمرارية المرفق العام القيمة الدستورية من خلال قراره (CC décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979) حول دستورية القانون رقم ٧٩-٩٩٩ تاريخ ٧ أغسطس ١٩٧٩ المتعلق باستمرارية مرفق الراديو والتلفزيون ، فقد ذهب في معرض منحه لمبدأ استمرارية المرفق العام قيمة دستورية عند النظر في دستورية القوانين المنظمة لحق الإضراب الى القول: "إن هذا الحق يجب أن لا يستخدم بتعسف يؤدي إلى الإضرار أو إعاقة متطلبات وضرورات النظام العام التي يؤمنها المرفق العام . أي لا بد من الموازنة أو التوفيق بين: حق الإضراب ذي القيمة الدستورية، ومبدأ استمرارية المرفق العام ذي القيمة الدستورية أيضاً"^(٢).

وبذلك فإن مبدأ استمرارية المرفق العام - ك مبدأ من مبادئ القانون العام ذي قيمة دستورية - لا يعني بأي حال من الأحوال دائمية المرفق فالإقرار بهذا المبدأ يتضمن ضرورة التوفيق بين مصالح المنتفعين من المرفق العام ومصالح العاملين في المرفق العام. وفي قرار آخر أيضاً أشار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ ٢٠٠٧/٨/١٦ واعتماداً على متطلبات سير المرفق العام بان القيود التي رسمها القانون لممارسة الاضراب في مرفق

(١) د. سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، كلية

القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد ٦٥، السنة ٣٠، ٢٠١٦، ص١٢١.

(2) G. Drago La conciliation entre principes constitutionnel, D.1991, Chrom, p265.

نقلا عن د. سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مصدر سابق، ص١٢٢.

للتقل العام للمسافرين من حيث مواعيد ووسائل ممارسته هي قيود مسوغة ، تبررها متطلبات سير المرفق العام^(١).

ومن الاحكام والاجتهادات القضائية التي تؤكد على مبدأ استمرارية المرفق العام بوصفه اساساً لقيام حكومة تصريف الاعمال ما ذهب اليه القضاء الإداري المصري في حكم له جاء فيه "إن المرافق العامة هي مؤسسات تنشئها الدولة أو تشرف على إدارتها وتعمل بانتظام واستمرار لتزويد الجمهور بالحاجات ذات النفع العام التي يتطلبها" ، وفي حكم آخر للقضاء الإداري المصري "أن من المتفق عليه أن المرفق العام انما يقوم بإبداء الخدمات للجمهور تحقيقاً للمصلحة العامة ومن ثم يجب أحاطته بكافة الضمانات تطبيقاً لمبدأ عدم تعطيل سير المرافق العامة"^(٢).

وتأكيداً لاستمرارية المرفق العام جاء في فتوى للجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري ان "من أهم خصائص إدارة المرفق العام، الانتظام والاستمرار لأنه بذلك وحده تتحقق المصلحة العامة في خدمة الجمهور، ومن ثم فيجب على الإدارة وهي ترخص في إدارة المرافق العامة أن تضع في الترخيص ما يكفل انتظام أداء الملتزم للخدمة التي أنيطت به واستمرار سير المرفق العام على الدوام"^(٣). وذهب البعض إلى ربط مبدأ استمرارية المرفق العام بوجود أو استمرارية الدولة فبحسب مفوض الحكومة F. Gazier إن استمرارية المرفق العام يهدف إلى تجنب اضمحلال (أو كسوف) الدولة^(٤).

(١) ينظر د. مازن ليلو راضي ود. علي يونس اسماعيل ،التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية ،مجلة كلية الحقوق ،جامعة النهريين، المجلد ١٩، العدد ٥ ،٢٠١٧، ص٩.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٧٧.

(٣) د. أحمد ابو شادي، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة في خمسة عشر عام، دار الفكر العربي، القاهرة، ب-ت، ص ٨٣.

(4) Conclusion F. Gazier sur CE، Ass., 7 juillet 1950, Dehaene, RDP, 1950, p.691. Cite également par A. Dupié: «Lprincipe de continuité des services publics», Economica, 1982, p.39. logged in 2016/6/20.=

في الواقع ان غياب الحكومة لا ينعكس شللاً على الحياة السياسية والدستورية في الدولة فحسب، وانما ينعكس أيضاً على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أي على تأمين الاحتياجات العامة والأساسية للمجتمع ، لذلك فإن مبدأ استمرارية المرفق العام، من أهم المبادئ التي بنيت عليها نظرية المرفق العام، والتي تستند إلى ضرورة الاستجابة المستمرة إلى تأمين الاحتياجات العامة، باعتبار أن المرفق العام من حيث الهدف له أهمية عالية في حياة الجماعة فهذه الأخيرة منحت الحكام مسؤولية استخدام السلطة من أجل تأمين هذه الاحتياجات بشكل مستمر وفعال^(١) .

فمبدأ استمرارية المرفق العام يتضمن بعدين استمرارية نشاط المرفق العام، واستمرارية إمكانية ولوج المنتفعين منه إليه اي ما يؤمن حسن سير المجتمع والدولة.

الفرع الثاني

الاساس الدستوري (انعدام المسؤولية السياسية للحكومة)

من المعروف ان الحكومة المستقلة لا تتمتع بثقة البرلمان ولا تقرر عليها المسؤولية السياسية، لذا كان لا بد من ايجاد اساس قانوني لهذه الحكومة ولتسوية بقائها واستمرارها في إدارة الدولة . فالأصل في الانظمة البرلمانية والمختلطة أن الحكومة لا تكون مختصة بمباشرة صلاحياتها إلا عندما تتمتع بثقة البرلمان وتكون مسؤولة أمامه وتخضع لرقابته وتأتي الثقة في الاغلبية البرلمانية التي تساند الوزارة وتتشكل منها في الوقت نفسه^(٢) .

ويعد طلب الحصول على الثقة اجراء تنص عليه الانظمة البرلمانية أو المختلطة الذي يستوجب على الوزارة ان تتقدم فور تشكيلها او خلال فترة معينة من تشكيلها ببرنامجه الوزاري وتشكيلتها الوزارية للحصول على ثقة المجلس النيابي او تأييده كشرط لتنصيبها

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

نقلا عن د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال ، مصدر سابق ، ص ٤.

(١) د. سام دلة ، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة ، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٢) د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٦٣.

وبقاءها واستمرارها في الحكم^(١). حيث تتجه معظم الدساتير في هذه الانظمة الى قيام رئيس الدولة باختيار رئيس مجلس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة سواء منفرداً أو بالاتفاق مع رئيس الدولة، وبعد انتهاء رئيس مجلس الوزراء من اختيار اعضاء وزارته يتقدم بطلب الى البرلمان للموافقة على اختياره وتأييد حكومته ومنحها الثقة للقيام بأعمالها الدستورية^(٢).

وفي حالة عدم منحها الثقة من قبل البرلمان تصبح الحكومة مستقيلة أو بحكم المستقيلة وبالتالي تنعدم مساءلتها سياسياً اذ يذهب الفقيه فالين بصدد ذلك الى القول "الحكومة المستقيلة تصبح حكومة ميته لأنها فقدت ثقة البرلمان، والحكومات في النظام التمثيلي لا تعيش الا بثقة البرلمان، حيث لا يمكنها ان تمثل وان تساع امامه"^(٣).

ولقد ترسخت قاعدة الثقة بالعرف واصبحت قاعدة ملزمة بعد قانون الاصلاح الانتخابي في انكلترا لسنة ١٨٣٢ تستلزم هذه القاعدة الاستقالة في حالة فقدان الوزارة لثقة البرلمان^(٤). وبالتالي يصبح من المتعذر على الحكومة بكاملها مباشرة وظائفها قبل الحصول على ثقة البرلمان على البرنامج الوزاري وفي حالة رفض البرلمان منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ووزرائه يقوم رئيس الدولة باختيار شخص اخر يتولى تشكيل حكومة جديدة.

وهناك جانب من الفقه يرى ان العرف الدستوري هو الاساس القانوني لقيام الحكومة المستقيلة أو حكومة تصريف الاعمال على اساس ان رئيس الدولة في كل مرة تستقيل فيها الحكومة يكلفها بتصريف اعمالها مما شكل عرفاً دستورياً يقوم على الركنين المادي أي ركن الاعتياد على اعمال أو تصرفات صادرة من البرلمان أو رئيس الدولة أو الوزارة بصورة متكررة ومنظمة دون ان يتخللها فترات انقطاع أو توقف، وركن معنوي اي ركن الالتزام يتولد في ضمير الجماعة أو الهيئات الحاكمة شعور بان ذلك السلوك ملزم وهو قاعدة قانونية واجبة الاحترام، الا ان من الصعوبة توافر هاذين الركنين في حكومة تصريف

(١) د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٧٤.

(٢) د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٣٣.

(٣) د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال، مصدر سابق، ص ٢.

(٤) د. محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، ب.م، ٢٠١٠، ص ٦٣٠.

الاعمال وذلك لان تصرفات الحكومة المستقلة خلال فترة الازمة الوزارية خصوصاً في فترة الضرورة تكون متعارضة ببعضها البعض ولا تتسم بالوضوح ، كما ان الركن المعنوي غير ممكن وجودها أو توافرها لدى حكومة تصريف الاعمال كونها كانت منذ فترة طويلة قاعدة أدبية سياسية غير ملزمة وبالتالي عدم الطعن في القرارات الادارية الصادرة من حكومة تصريف الاعمال لغياب عنصر الالزام فيها^(١).

وكان لهذه الحكومة اساسها الدستوري في القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٥٠ / ٤ / ٤ الذي بين وجود هذه الحكومة التي تعمل على تأمين استمرارية حياة الدولة وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة وتأليف حكومة جديدة ، وجعل هذا القرار مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي بيار دلفولفي (Piere Delvolve) ان لحكومة تصريف الأعمال القيام بنوعين من الأعمال منها العادية والطارئة وتشتمل الأعمال العادية على الأعمال كلها التي يوقعها الوزير يومياً لتسيير امور الوزارة ، اما الأعمال الطارئة فهي أعمال لا يمكن لهذه الحكومة القيام بها وللأهمية التي تتسم بها هذه الأعمال فيمكن للحكومة القيام بها^(٢).

ويمكن ان نستنتج من خلال ما عرضناه حول الاساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال إن التوفيق بين هذين المبدأين المتعارضين خلق نظرية تصريف الأعمال حيث ان أساس وجود حكومة تصريف الأعمال قائم على التوفيق بين مبدأين هما مبدأ استمرارية الدولة بهدف استمرار الحياة العامة، وهو ما يعرف وفقاً للفقهاء والاجتهاد الإداري بمبدأ استمرارية المرافق العامة، ومنها المرافق الدستورية، ومبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة عن سياستها العامة . لذلك إن هذا التحول ليس مجرد تحول في التسمية وإنما هو تحول أو تغيير في نطاق الصلاحيات أيضاً حيث تصبح صلاحيات حكومة تصريف الأعمال محددة بتصريف الأعمال العادية أو الجارية.

(١) د. عادل الطيببائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مراجعة وتقديم د. طعيمة الجرف، ط ١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص ٥٨-٥٩.

(٢) خليل حمادة، مقال من التكاليف إلى التأليف إلى التصريف، متاح على الموقع الالكتروني www.tayyar.org تاريخ الزيارة . 16/11/2013.

في الواقع يمكن القول ان حكومة تصريف الاعمال تستمر بممارسة اختصاصاتها بالشكل الذي يكفل الحد الأدنى لاستمرار مرافق الدولة بأداء وظائفها الضرورية . ويفترض ان ما تمر به الدول من احداث في فترة حل البرلمان وقيام الوزارة بتصريف الاعمال كفيلا بان يجعل حكومات تصريف الأعمال المتعاقبة لديها منهاج عمل لتخطي هذه الفترة الذي يحافظ بدوره على استمرارية اداء المرافق العامة وديمومتها ومن شأنه ان يحافظ على دوام الدولة واستمرارها بسلطاتها كافة.

المبحث الثاني

حالات حكومة تصريف الاعمال

توجد عدة حالات تجعل من الوزارة حكومة لتصريف الأعمال من ضمن هذه الحالات انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب فمجرد انتهاء مدة البرلمان تعد الوزارة مستقلة أو بحكم المستقلة لحين اجراء انتخابات جديدة وتشكيل برلمان جديد. ومن الحالات الاخرى لحكومة تصريف الاعمال التي سنوافيها بالشرح استقالة الوزارة وتتضمن الاستقالة من تلقاء نفسها أو حجب أو سحب الثقة منها وقد تعد الحكومة بحكم المستقلة أو في حالة حل البرلمان وسنوضح ذلك ضمن مطلبين:

المطلب الاول

استقالة الوزارة

تُعد الوزارة مستقلة من تاريخ قبول رئيس الدولة للاستقالة ومن ثم قد يرفض هذه الاستقالة وتستمر الوزارة في أداء مهامها واختصاصاتها الدستورية بشكل كامل . وفيما يلي سنوضح مسألة استقالة الحكومة من تلقاء نفسها أو بناءً على حجب أو سحب الثقة من البرلمان وقد تصبح الحكومة بحكم المستقلة في عدة حالات وسنوضح ذلك ضمن ثلاث فروع.

الفرع الاول

استقالة الحكومة من تلقاء ذاتها

تقدم الوزارة استقالته إلى رئيس الدولة بعد انتهاء الفصل التشريعي ولذا تكون قد ادت دورها في ممارسة اختصاصاتها بشكل كامل، ويمكن ان تقدم الحكومة استقالته في حالات معينة منها دعم الاغلبية البرلمانية لها وبالتالي تقوية مركزها في البرلمان أو لتجنب وقوع

اي نزاع محتمل بينها وبين البرلمان، أو يتعلق باستشعارها إمكانية فقدانها للأغلبية البرلمانية خاصة في الحكومات الائتلافية وفي هذه الحالة يُمكن لائتلاف جديد في البرلمان تشكيل حكومة جديدة .

وتجدر الإشارة ان الحكومة لا تعتبر مستقبلة بمجرد إعلان رئيسها لذلك، وإنما تُعد كذلك دستورياً إذا صدر قرار من رئيس الدولة بقبول استقالته بشكل صريح وتكليفها بتصريف الأعمال، أو قبول استقالته ضمناً عندما يطلب مثلاً البدء باستشارات ملزمة لتكليف رئيس حكومة آخر، والقرار الذي يصدر عن رئيس الدولة عند تشكيل حكومة جديدة هو قرار تأكيدى لقرار ضمني صدر عنه عندما قبل ضمناً استقالة الحكومة^(١).

ولا تمارس الحكومة صلاحياتها الدستورية قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالته أو اعتبارها مستقبلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال^(٢). وبعد قبول رئيس الدولة لاستقالة الحكومة بشكل صريح أو ضمني لا يمكنه التراجع عن قبول الاستقالة لأنه بمجرد قبولها يكون رئيس الجمهورية قد أعاد الثقة بالحكومة إلى البرلمان، وبالتالي أصبحت ملكاً للبرلمان، ولا يمكن ان يستردها من تلقاء نفسه . ومن الدساتير التي اشارت الى استقالة الحكومة من تلقاء ذاتها الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ إذ جاء فيه "إذ تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه"^(٣).

(١) اقر مجلس شورى الدولة اللبناني "ان العبرة هي لتاريخ صدور مرسوم اعلان أو قبول الاستقالة وليست العبرة لتاريخ تقديم كتاب الاستقالة الى رئيس الجمهورية أو لتاريخ سحب الثقة عنها من قبل مجلس النواب أو لتاريخ اعتبارها مستقبلة"، مشدداً على أن مبدأ استمرارية المرافق العامة يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرف الاعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع". ينظر قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٨ بتاريخ ١٩٥٧/١/٢ المجموعة الإدارية، ١٩٥٧، ص ٣٣.

(٢) ينظر المادة ٦٤ /ف ٢ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٣) ينظر المادة ١٠٣ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢. بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٣٠ اصدر صاحب السمو الامير الشيخ صباح الاحمد امراً اميرياً بقبول استقالة سمو رئيس مجلس الوزراء الشيخ جابر المبارك وتم تكليفهم بالاستمرار في تصريف العاجل من شؤون =

يفهم من هذا النص بأن الدستور الكويتي قد نص صراحةً على تبني فكرة حكومة تصريف الأعمال الا انه حصره على الأعمال العاجلة، في حين أن فكرة تصريف الأعمال تنطوي على مفهوم تصريف الأعمال اليومية والعاجلة كما جاء في الدستور المغربي النافذ لسنة ٢٠١٤ "..... لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة، بناءً على استقالتهم الفردية أو الجماعية. يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة"^(١).

ونجد ان المشروع العراقي في قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء العراقي رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ قد حدد الحالات التي تصح فيها الحكومة في حالة تصريف الاعمال من ضمنها استقالة مجلس الوزراء أو رئيسه دون الاشارة الى اسباب الاستقالة وبالتالي يمكن ان نستشف من ذلك ان المشروع العراقي قد اشار الى الاستقالة الحكومة من تلقاء نفسها ضمناً كونه لم يحدد اسباب الاستقالة^(٢).

الفرع الثاني

استقالة الحكومة نتيجة حجب الثقة أو سحبها

أولاً : حجب الثقة عن الحكومة

ان حجب الثقة ما هو الا رقابة سابقة على اعمال الوزارة إذ لأعضاء البرلمان الحق في التصويت على تشكيلة الوزارة وبرنامجها من عدمه الذي ستننتجه في تحقيق استمرارية مرافق الدولة، على الرغم من ان تشكيلة الوزارة قد تكون مفترضة بموجب الدستور بناءً

=مناصبهم لحين تشكيل الحكومة الجديدة. ينظر اريج حمادة، حكومة تصريف الاعمال، الانباء، تاريخ الزيارة ٥/١١/٢٠١٧، متاح على الموقع الالكتروني www.alanba.com.kw.

(١) ينظر المادة ٤٧ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.

(٢) ينظر المادة ٦/اولاج من قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣.

على الثقة الممنوحة لها من رئيس الدولة^(١). الا انه لا يمكن مصادرة هذا الحق بحجة الثقة الضمنية بأعضاء الوزارة أو برنامجها التي تحصل عليها من رئيس الدولة كونه رئيساً لمجلس الوزراء، كما ان السكوت عن مصير الوزارة عند حجب الثقة عنها يعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه^(٢).

ويقتصر حجب الثقة على حالتين الاولى حجب الثقة عن تشكيلة الحكومة اذ لا تعد الحكومة قائمة الا بالحصول على ثقة مجلس النواب وبالتالي ليس هناك حكومة تصريف اعمال، والثانية التصويت على البرنامج الوزاري من دون التشكيلة الوزارية اذ تعد الحكومة قائمة لكن بوصفها حكومة تصريف اعمال كما هو الوضع في لبنان وهو ما سنبينه لاحقاً. وبذلك فان حجب الثقة ينصب على عرض رئيس مجلس الوزراء لأسماء أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، فاذا ما وافق البرلمان يتم اصدار قانون بمنحها الثقة لذا تبدأ حياة الوزارة من تاريخ الموافقة على منحها الثقة، وتعتبر الحكومة المستقلة عند حجب الثقة بها بمثابة حكومة تصريف الأعمال في الفترة الفاصلة بين تشكيلها ومباشرتها لمهامها وبين حصولها على الثقة من البرلمان على أساس برنامجها الوزاري، وفي حالة عدم حصولها على الثقة خلال مدة محددة في الدستور تستمر كـ "حكومة تصريف الأعمال" ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة .

وتجدر الاشارة ان من اثر حجب الثقة هو استقالة الوزارة بمرسوم صادر من رئيس الدولة والاياعز بتشكيل وزارة جديدة عند عدم نيل الوزارة للثقة، وفي حالة فشل الوزارة الجديدة في الحصول على الثقة فهنا الخيار امام رئيس الدولة اما ان يقبل استقالة الوزارة والدعوة الى انتخابات جديدة ، او اللجوء الى حل البرلمان الذي اخفق في منح ثقته للبرنامج الوزاري^(٣).

(١) للمزيد من التفاصيل ينظر دولة احمد عبدالله البريفانكي، المسؤولية السياسية للوزارة "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل، ٢٠١٧، ص٣١٦-٣٢٠.

(٢) ينظر د. عصام سعيد عبد العبيدي ود. دولة احمد عبد الله البريفانكي، الثقة النيابية والوزارة "دراسة مقارنة" مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، الجزء الاول، المجلد ٧، العدد ٢٤، ٢٠١٨، ص٢٥.

(٣) ينظر دولة احمد عبد الله البريفانكي، مصدر سابق، ص٣٢٠.

وتختلف الانظمة الدستورية المختلفة في حالات تحول الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال عند حجب الثقة عنها نتيجة عدم منحها الثقة لبرنامجها الوزاري. ففي انكلترا زعيم الحزب الفائز الذي يتم تعيينه وزيراً اول من قبل التاج هو صاحب الحق في تشكيل الوزارة، لكن التشكيلة الوزارية لا توجد من الناحية القانونية الا بعد موافقة الملك على تشكيلها، فحق تشكيل الوزارة هو اسماً للتاج وفعلاً للوزير الاول^(١)، وطبقاً للتقاليد والأعراف الدستورية ينبغي للحكومة التي تفقد ثقة مجلس العموم تقديم استقالته فوراً للملك الا اذا قررت اللجوء الى حل مجلس العموم وعرض الخلاف بينهما على هيئة الناخبين^(٢).

اما في فرنسا فالوزارة غير ملزمة بموجب الدستور بطلب الثقة من الجمعية الوطنية فالثقة فيها مفترضة وتمارس اعمالها من تاريخ صدور مرسوم تنصيبها، فقد نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل على مسؤولية الوزير الأول أمام الجمعية الوطنية في تقديم برنامجها الوزاري أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء فإذا اقرت الجمعية الوطنية اقتراح الثقة او رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة وجب على الوزير الاول تقديم استقالة الحكومة الى رئيس الجمهورية، الا انه لم ينص على تحديد حكومة تصريف الأعمال بشكل صريح أو ضمني الا انه تواتر العمل بحكومة تصريف الاعمال في فرنسا من اجل استمرارية سير المرافق العامة وإدامتها كواحدة من أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة^(٣).

وفي بلجيكا أشار دستور سنة ١٨٣١ الى حجب الثقة عن الحكومة حيث تقدم الحكومة الفدرالية استقالتها إلى الملك إذا تبنى مجلس النواب مذكرة بحجب الثقة عنها بالأغلبية المطلقة، ومقترحاً على الملك تسمية بديل لرئيس الوزراء^(٤).

(١) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٢٥٣-٢٥٦.

(٢) د. عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٣٩.

(٣) ينظر المواد ٨ و ٤٩ و ٥٠ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٤) ينظر المادة ٩٦ من الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١ المعدل.

بينما عدّ الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل في حالة عدم حصول الوزارة على ثقة البرلمان لبرنامجها الوزاري دون التشكيلة الوزارية فان ذلك يعد بمثابة حجب الثقة عنها وتصبح حكومة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق اي الاعمال الادارية التي ترتبط بالتصرف اليومي والتي يستلزمها دوام سير المرافق العامة اذ جاء فيه " تجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها وعلى الحكومة أن تتقدم الى 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 لتصرف الاعمال"^(١).

يلاحظ على هذه المادة بأن الحكومة يمكن أن تمارس صلاحياتها بمجرد صدور مرسوم تشكيلها من قبل رئيس الجمهورية وقبل نيلها ثقة البرلمان.

في حين الزم الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ الوزارة فور تشكيلها وتعيينها من رئيس الدولة بتقديم برنامجها الوزاري إلى مجلس الأمة الذي يبدي بدوره الملاحظات عليه^(٢)، ولم تشترط المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي منح الثقة للوزارة بناءً على دراسة مجلس الأمة لهذا البرنامج وإنما إبداء الملاحظات المكتوبة والمبلغه رسمياً للحكومة التي تقع عليها المسؤولية كاملة، لذا لم يعترف الدستور لمجلس الأمة بحسب رأي الفقه برقابة سابقة على الحكومة بمنح الثقة بناءً على برنامجها الوزاري لذا فإن تشكيل الوزارة يسبق البيان الوزاري بمرسوم موقع من رئيس الدولة المحدد له مدة زمنية تستجمع فيه الوزارة طاقاتها لتقديمه ونيل الثقة بناء على ذلك^(٣).

وفي العراق فان حصول رئيس مجلس الوزراء المكلف على ثقة البرلمان هو شرط لتشكيل الوزارة فلقد أشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى عرض رئيس مجلس الوزراء

(١) ينظر المادة ٦٤/ف٢ من الدستور اللبناني لسنة المعدل ١٩٢٦. تشير المادة ٧٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على ان "...تجري مناقشة البيان الوزاري في جلسة تعقد بعد ٤٨ ساعة على الأقل من جلسة التلاوة ما لم يكن قد وزع البيان الوزاري على النواب قبل هذه الجلسة بمدة مماثلة".

(٢) ينظر المادتين ٥٦ و ٩٨ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

(٣) د. عادل الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في

مجلة الحقوق، الكويت، العدد الأول، ١٩٩٧، ص ١٧.

المكلف اسماء الوزراء الذين وقع اختياره عليهم لتشكيل الوزارة مع عرض المنهاج الوزاري على مجلس النواب ويتم منحهم الثقة على أي منهما على انفراد بالأغلبية المطلقة^(١). ويتولى رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حال عدم نيل الوزارة الثقة^(٢).

ويتضح من ذلك انه في حالة حصول الحكومة على ثقة البرلمان فسوف تؤدي اليمين الدستورية وتباشر صلاحياتها الدستورية^(٣)، بينما اذا فشلت في حصولها على ثقة البرلمان فسوف يتم سحب الثقة عنها وبالتالي وجوب قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح اخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حال عدم نيلها الثقة على ان يقوم رئيس مجلس الوزراء بتسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف وفقاً لأحكام المادة ٧٦/ثانياً من الدستور.

هذا ونجد ان المشرع الدستوري العراقي لم ينص على مدة معينة لتقديم البرنامج الوزاري والاهم من ذلك في حالة عدم موافقة مجلس النواب على منح الثقة للبرنامج الوزاري ما هو مصير الوزارة، هل تعتبر الوزارة مستقيلة ثم تتحول الى حكومة تصريف الاعمال من عدمه؟. فالدستور سكت عن هذا الامر فكل ما اشار اليه انه في حالة اخفاق الوزارة بنيل ثقة البرلمان يكلف رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً مما يعد نقصاً دستورياً يتطلب الامر معالجته.

ثانياً: سحب الثقة من الحكومة

يتم سحب الثقة بالحكومة اما بعد الانتهاء من الاستجواب الذي يعد تمهيداً لإمكان سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها، أو بعد الانتهاء من اعمال لجنة التحقيق يتم عرض التقرير على البرلمان لاتخاذ الاجراء اللازم إذ قد ينتهي الأمر بعدم وجود تقصير في عمل الوزير أو الوزارة، أو يتطور الامر الى سحب الثقة وهي وسيلة تتم بموجبها رقابة البرلمان

(١) ينظر المادة ٧٦/ رابعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر المادة ٧٦/ خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر المادتين ٥٠ و ٨٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

على أعمال الوزارة جميعها من دون استثناء حتى في حالة عدم الرضا عن سياسة الوزير أو لإحراج الوزارة امام البرلمان^(١).

ويعد سحب الثقة رقابة معاصرة على اعمال الوزارة دستورياً فعندما تفقد الوزارة ثقة البرلمان يتوجب عليها الاستقالة وبذلك يستخدم البرلمان أهم وسائل المساءلة السياسية تجاه الحكومة ، ويترتب على ذلك ان تعد الوزارة مستقيلة من تاريخ التصويت على سحب الثقة داخل البرلمان فتتحول من حكومة كاملة الصلاحيات إلى " حكومة تصريف الأعمال" بإرادة البرلمان وهذا الأمر غالباً ما يحدث في ظل الحكومات الائتلافية وفي هذه الحالة إما أن يتشكل ائتلاف جديد في البرلمان يتمكن من تشكيل حكومة جديدة، أو يتم الدعوة لانتخابات برلمانية مبكرة يُمكن بنتيجتها تشكيل حكومة جديدة .

ففي انكلترا تستمر الحكومة في تصريف اعمالها في حالة سحب الثقة منها من قبل مجلس العموم اذ لا يعتبر كل تصرف يصدره الوزير الاول (وبالتالي الوزراء) من يوم موافقة المجلس على ذلك القرار باطلا ولا قيمة له - كما هو الحال بالنسبة للوزير الذي صدر قرار من المجلس بسحب الثقة منه - وإنما يستمر كل من الوزير الاول والوزراء في تسير الشؤون العادية لمناصبهم^(٢).

واشار الدستور الفرنسي الى سحب الثقة من الوزارة وطرح الوزارة الثقة بنفسها بعد المشاورة في مجلس الوزراء وتفويض الوزير الأول بطرح الثقة بالوزارة امام الجمعية الوطنية. وقرار سحب الثقة لا يكون مقبولاً إلا اذا كان موقعاً من عشر اعضاء الجمعية الوطنية، ولقد اشترط مرور ٤٨ ساعة بعد اقتراح سحب الثقة^(٣).

ولقد نص الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل على استقالة الحكومة عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه او بناءً على طرحها الثقة، وعند استقالة الحكومة

(١) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٥٤.

(2) S. A . De Smith, Constitutional And Administrative Law, Edition first, Longman group Ltd, London, 1971, p.162.

(٣) ينظر المادة ٤٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

أو اعتبارها مستقبيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة^(١).

ان الانعقاد الحكمي لمجلس النواب في فترة حكومة تصريف الاعمال في لبنان يشكل عرف دستوري ملزم وهو متوافق مع النص الدستوري ومرتبب بمبدأ استمرارية المرافق العامة ولتلافي تعطيل الأعمال الإدارية الضرورية والأعمال التشريعية المنجزة من قبل البرلمان.

ولقد اكد الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ على جواز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزارة، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً، أما طرح موضوع الثقة فلا يكون إلا بناءً على رغبة الوزير أو طلب موقع من عشرة أعضاء أثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولمجلس الأمة طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء في حالة عدم إمكان التعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس الأمة عندها يرفع الأمر إلى رئيس الدولة وللأخير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء أو أن يحل مجلس الأمة^(٢).

في حين أشار المشرع الدستوري المغربي في دستور ٢٠١١ الى مسألة طرح الحكومة الثقة بنفسها لدى مجلس النواب في تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، وان سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص لا يكون الا بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وهذا لا يتم الا بعد مرور ثلاثة ايام على تاريخ طرح الثقة بالحكومة، وبالنتيجة يؤدي سحب الثقة بالحكومة الى استقالة الحكومة استقالة جماعية^(٣).

وتجدر الاشارة ان المشرع الدستوري المغربي لم يُشر الى استمرار الحكومة بتصريف اعمال الوزارة من عدمه في حالة استقالتها بعد سحب الثقة منها، بينما اعتبر الدستور التونسي في دستور ٢٠١٤ النافذ استقالة رئيس الحكومة استقالة للحكومة بكاملها، ويمكن لرئيس الحكومة ان يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة لمواصلة الحكومة لنشاطها، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، وإذا لم يجدد

(١) ينظر المادة ٦٩/ف١-٣ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٢) ينظر المواد ١٠٠ و١٠١ و١٠٢ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

(٣) ينظر المادة ١٠٣ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.

المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقلة، وعند الشغور النهائي لمنصب رئيس الحكومة لأي سبب عدا حالتي الاستقالة وسحب الثقة تواصلت الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الاعمال تحت اشراف عضو منها يختاره مجلس الوزراء ويسميه رئيس الجمهورية الى حين مباشرة الحكومة الجديدة لمهامها^(١).

ولقد تطرق المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ الى سحب الثقة من الوزير أو رئيس مجلس الوزراء اذ نص فيه ان "المجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته ، أو طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام في الاقل من تاريخ تقديمه"^(٢).

وبذلك في حالة صدور القرار بسحب الثقة من الوزير فيعتبر كل تصرف يصدره من يوم موافقة المجلس على ذلك القرار باطلاً ولا قيمة لها، ولا يجوز له اتخاذ أي قرار يتعلق بشؤون وزارته بحجة تصريف العاجل من شؤون وزارته لحين تعيين وزير جديد . ومقتضى ذلك أن أي تصرف يصدر من الوزير المذكور بعد صدور قرار عدم الثقة يعتبر بقوة الدستور باطلاً وكأن لم يكن دون أن يطبق في هذه الحالة الاحكام الواردة بالمواد(٦١ثامناً/د و/٦٤ثانياً) من الدستور القاضية باستمرار الحكومة – سواء في حالة سحب الثقة منها أو في حالة حل البرلمان – في تصريف الامور اليومية لحين تأليف الحكومة الجديدة ، وبذلك يعين فوراً وزيراً بدلاً منه، أو يعهد بوزارته مؤقتاً الى وزير آخر لحين تعيين الوزير الجديد، بخلاف

- (١) ينظر المواد ٩٨ و ٩٧ و ١٠٠ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ النافذ. ولقد صدر الامر الرئاسي عدد ٩٤ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ٣١ جويلية باستقالة الحكومة وتكليفها بمواصلة تصريف الاعمال، اذ جاء في الفصل الاول من الامر الرئاسي "تعتبر الحكومة مستقلة وذلك بناء على عدم تجديد مجلس نواب الشعب الثقة في مواصلتها لنشاطها في جلسته المنعقدة بتاريخ ٣٠ جويلية ٢٠١٦. بينما نص الفصل الثاني تواصلت الحكومة المستقبلة تصريف الاعمال الى حين مباشرة الحكومة الجديدة مهامها . منشور الامر في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية العدد ٣٦ في ٢ اوت ٢٠١٦ صفحة ٢٧٠٧. ينظر نص القرار الرئاسي منشور على الموقع الالكتروني www.legislation.tn
- (٢) ينظر المادة ٦١ ثامناً/أ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. تقابله المادتين ٦٤ و ٦٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٧.

تقرير مسؤولة رئيس مجلس الوزراء إذ يترتب على اعفائه من منصبه (وبالتالي الوزراء)، بقاءهم في مناصبهم لتصرف الامور اليومية لحين تشكيل حكومة جديدة حتى لا يحدث هناك فراغ حكومي^(١).

ومما يؤخذ على المشرع الدستوري العراقي حصر اختصاص حكومة تصريف الأعمال بـ (الأعمال اليومية) وكان من المفترض أن تضاف إليها (والضرورية)، كون فكرة تصريف الأعمال تنصب على الأعمال اليومية الروتينية وعلى الأعمال الضرورية التي يفرضها الواقع لاستمرار عمل أجهزة الدولة ومرافقها بانتظام واطراد.

ولقد منح الدستور لرئيس الجمهورية حق تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولمجلس النواب بناءً على طلب خمس اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب، ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه. وتُعد الوزارة مستقبلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٢).

في الواقع لم يوضح الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب النافذ لسنة ٢٠٠٧ آلية سد الفراغ الحكومي عندما تصبح الوزارة مستقبلة بعد قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، بينما نجد ان المشرع العراقي في قانون تحديد الرئاسات الثلاث رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ مما سبق ذكره قد اشار انه عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تصبح فيها الحكومة في حالة تصريف الاعمال، وتقتصر مهمة حكومة تصريف الاعمال على تصريف الامور اليومية الاعتيادية فقط . هذا ولا يكلف رئيس مجلس الوزراء الذي تسحب الثقة منه على اثر استجواب بمنصب رئيس مجلس الوزراء مرة اخرى ولو كانت ولايته التي سحبت منه فيها الثقة هي الولاية الاولى^(٣).

(١) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٢٠.

(٢) ينظر المادة ٦١ ثامناً/ ب ١-٢-٣ ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. تقابله المادتين ٦٤ و ٦٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٧.

(٣) ينظر المادتين ٦/اولا د و ٧ من قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣.

وبذلك كان المشرع العراقي موفقاً في ادراج الحالات التي تصبح فيها الحكومة في حالة تصريف الاعمال من ضمنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بينما اغفل المشرع الدستوري الاشارة الى هذه الفقرة مما يعد نقصاً دستورياً كان يجب تداركه.

وإذ كان من الافضل تطبيق نص الفقرة د من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور العراقي الذي اشار الى انه في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من الدستور^(١).

وبذلك بموجب الدستور فانه عند سحب الثقة من مجلس الوزراء ككل يطبق الحكم القاضي باستمرار الحكومة المستقلة في تصريف الشؤون اليومية لحين تأليف الحكومة الجديدة دون ان يبين المشرع الدستوري آلية سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله ولا الاغلبية المطلوبة لسحب الثقة مما يلاحظ وجود ارباك في صياغة الفقرتين ج ود من المادة ٦١ من الدستور العراقي ففي الحالة الاولى كما اشرفنا فإن الوزارة تعتبر مستقلة بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، اما في الحالة الثانية فتعتبر حكومة تصريف أعمال عند سحب الثقة من مجلس الوزراء اي المجلس بأكمله. كما ان سحب الثقة من مجلس الوزراء اكثر خطورة من سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لأنه في الحالة الاولى من الصعوبة تكليف احد اعضاء مجلس الوزراء الذين سحبت عنهم الثقة بالوزارة الجديدة، في حين في الحالة الثانية من الممكن تكليف احد اعضاء مجلس الوزراء في بتسيير امور الوزارة وان عُدت الوزارة مستقلة.

الفرع الثالث

الحكومة بحكم اُستقلية

قد تعد الحكومة بحكم المستقلة دون حاجة لقرار او اجراء يُتخذ من قبل أي سلطة دستورية إذ ثمة عرف دستوري يتم تقنينه في العديد من دساتير الدول يقضي باعتبار الحكومة مستقلة حكماً (بحكم الدستور). ويمكن اجمال هذه الحالات بحسب طبيعة النظام السياسي بالآتي :

(١) ينظر المادة ٦١ ثامناً/ د من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. تقابله المادتين ٦٤ و ٦٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٧.

أولاً : انتخاب برلمان أو رئيس جمهورية جديد

من المتفق عليه دستورياً أنه عند الانتهاء من ولاية البرلمان (بانتهاء مدة ولايته، أو حله) وانتخاب برلمان جديد تعتبر الحكومة بحكم المستقلة نظراً لفقدانها ثقة البرلمان السابق بسبب انعدام وجوده، وقيام برلمان جديد، حيث أن ثقة البرلمان السابق لا تمتد ولا تتحول للبرلمان اللاحق، حتى ولو جاء هذه الأخير بنفس الأغلبية التي منحت الحكومة في ظل ولاية البرلمان السابق ، لذلك بمجرد انتخاب برلمان جديد تعتبر الحكومة القائمة بحكم المستقلة وتتحول إلى "حكومة تصريف الأعمال"، ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة تبعاً للواقع السياسي الجديد (الأغلبية الجديدة أو المستمرة) كنتيجة للانتخابات. إذ أشار الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل على سبيل المثال الى اعتبار الحكومة مستقلة عند بدء ولاية مجلس النواب^(١).

وان انتخاب رئيس جديد للدولة في الأنظمة الشبه الرئاسية قد يستتبع حكماً (إما عرفياً أو بنص دستوري) اعتبار الحكومة القائمة بحكم المستقلة وتتحول إلى حكومة تصريف الأعمال ريثما يتم تشكيل حكومة ، حيث لا يوجد نص دستوري صريح يعتبر الحكومة مستقلة حكماً بمجرد انتخاب رئيس جديد للجمهورية، ولكن جرى العرف على قيام الحكومة بتقديم استقالتها ، وهذا ما أشار اليه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الذي ينص على أن "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه بناءً على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة، ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناءً على اقتراح من الوزير الأول"^(٢).

وكون رئيس الجمهورية يتولى مهام رئاسة مجلس الوزراء، فتحوز الوزارة الثقة ضمناً من الجمعية الوطنية ولا تقدم الثقة بها الا بناءً على طلب الوزير الأول^(٣). أو جرى العرف أيضاً أن يقوم رئيس الجمهورية بحل البرلمان (الجمعية الوطنية) والدعوة للانتخابات مبكرة، وخاصة عندما لا يكون الرئيس الجديد يملك الأغلبية في الجمعية الوطنية القائمة^(٤).

(١) ينظر المادة ٦٩/ف١ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٢) ينظر المادة ٨ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) ينظر المادة ٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٤) ينظر المادة ١٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

ثانياً : استقالة رئيس الوزراء أو وفاته أو استقالة نصف اعضائها

من المتعارف عليه دستورياً في النظام النيابي البرلماني ان رئيس الدولة نظرياً صاحب السلطة الشخصية في اختيار رئيس الوزراء ، وقد تكون هذه الصلاحية واسعة وهامة في بعض الدساتير، وقد تكون ضئيلة فتتحول الى صلاحية شكلية وذلك عندما تناط بالبرلمان أو بهيئة الناخبين سلطة الاختيار الفعلي لرئيس الوزراء بحيث يقتصر دور رئيس الدولة على اصدار مرسوم التسمية ، وعليه فان رئيس الحكومة وفقاً لنص الدستور وتبعاً للواقع السياسي هو صاحب الصلاحية في اختيار (تسمية، تعيين، اقتراح....) الوزراء وبالتالي فإن استقالة رئيس الحكومة، أو وفاته، يستتبع حكماً اعتبار الوزراء الذين كان السبب في مجيئهم بحكم المستقلين، أي اعتبار الحكومة بأكملها بحكم المستقلة، يضاف إلى ذلك إن الثقة الممنوحة للحكومة من قبل البرلمان، تمنح على أساس التضامن بين الوزراء ورئيس الحكومة باعتباره يقود العمل الحكومي وهذا التضامن بين رئيس الحكومة والوزراء يتجسد خاصة في حالة استقالة، وكذلك في حالة مساءلة رئيس الحكومة وهذا جوهر ما يسمى بمبدأ المسؤولية التضامنية والتي تعني مسؤولية الحكومة كلها امام المجلس، وذلك في حالة ما اذا كان التصرف الموجب لها هو تصرف متعلق بالسياسة العامة للحكومة، بحيث أن قرار سحب الثقة هنا يؤدي الى استقالة الحكومة بأكملها. لذلك بمجرد استقالة رئيس الحكومة أو وفاته تعتبر الحكومة القائمة بحكم المستقلة وتتحول إلى حكومة تصريف الأعمال، ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة، كذلك قد تعتبر الحكومة بحكم المستقلة وتتحول إلى حكومة تصريف الأعمال في حالة استقالة عدد أو نسبة من أعضائها (الثالث في لبنان مثلاً) أو فقدانها مكون من مكوناتها (استقالة مكون طائفي يخل بالعيش المشترك) كما جاء في مقدمة الدستور اللبناني "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك" ولقد حدد الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل اعتبار الحكومة مستقلة في عدة حالات منها. أ. اذا استقال رئيسها. ب. اذا فقدت اكثر من ثلث عدد اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها. ج. بوفاة رئيسها^(١).

(١) ينظر المادة ٦٩/ اولاً ب-ج من الدستور اللبناني المعدل لسنة ١٩٢٦. كما اشار المشرع العراقي في قانون تحديد الرئاسات الثلاث رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ ان مجلس الوزراء يعد مستقلاً اذا شغل اكثر من نصف مناصب أعضائه سواء بالاستقالة او الاقالة او =

ولقد اصدر رئيس الوزراء سعد الحريري بعد اعلان استقالته بشكل مفاجئ في ٤ تشرين الثاني ٢٠١٧ تعميماً يوضح التعميم رقم ٢١ / ٢٠١٨ بتاريخ ٧/٦/٢٠١٨ والمتعلق بوجوب التقيد بأحكام المادة ٦٤ الفقرة ٢ من الدستور في معرض تصريف الاعمال بعد اعتبار الحكومة مستقلة^(١).

ولا تمارس الحكومة صلاحياتها الدستورية قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال، اي بمعنى الاعمال الادارية العادية التي لا تتصف بالأعمال التصرفية اي الاعمال التي تستوجب أخذ قرارات تكون ملزمة للحكومة التي ستأتي من بعدها ، اما بخصوص جلسات مجلس الوزراء فانه في ظل تصريف الاعمال لا يمكن ان ينعقد مجلس الوزراء وهو ما يجمع عليه اكثر الفقه الدستوريين الا في حال طراً أمر غير مرتقب واستثنائي^(٢).

=سحب الثقة الا انه لا يدخل ضمن حالات تصريف الاعمال وهو ما اغفل عنه المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ اذ لم يتطرق الى هذه الحالة بتاتاً.
(١) إذ جاء فيه "حرصاً على حسن وانتظام سير العمل وبما ان التعميم قد نص على الطلب من جميع الوزراء:

١. حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف اعمال إدارتهم في نطاق الاعمال الادارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند ٢ من المادة ٦٤ من الدستور . ٢. في حالة اعتبار أن ثمة قراراً ادارياً يدخل في نطاق الاعمال التصرفية التي تقتضي الضرورة اتخاذه من خلال فترة تصريف الاعمال إيداع مشروع قرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الاستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء". ينظر الحريري يصدر تعميماً بشأن تصريف الاعمال، جنوبيه، ٢٩ حزيران ٢٠١٨ متاح على الموقع الالكتروني: janoubia.com

(٢) حسين زلغوط، المادة ٦٩ من الدستور تحصر عمل حكومة تصريف الاعمال بالشؤون الادارية الضيقة، تاريخ الزيارة، ٨ تشرين الثاني ٢٠١٧ متاح على الموقع الالكتروني: aliwaa.com. Lb

المطلب الثاني

حل البرلمان

يعد حل السلطة التنفيذية للبرلمان الوسيلة التي تستطيع من خلالها الدساتير في الانظمة النيابية البرلمانية ايجاد نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ويعتبر حل المجلس التشريعي عن طريق إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أهم حق يقرره الدستور في مواجهة السلطة التشريعية، فهو السلاح المقابل أو الحق الموازن للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس التشريعي.

وشمة تساؤل يُثار فاذا تم حل البرلمان هل تبقى الحكومة تمارس اختصاصاتها بالكامل وكأن الحل لم يكن، ام تتحول الى حكومة تصريف اعمال حيث ثمة مسائل يحضر على الحكومة التعرض لها اي التضييق من نطاق عملها؟. في الواقع ان تحديد اختصاصات الحكومة أثناء حل البرلمان من المسائل التي طرحت للبحث والنقاش بين الفقهاء وقد انقسموا الى اتجاهين :

الاتجاه الأول

الاختصاص الكامل للحكومة

تحفظ السلطة التنفيذية بكامل اختصاصاتها أثناء الحل دون اي رقابة من السلطة التشريعية وذلك طبقاً لنظرية الموت المدني ويستند انصاره في تحديد الوضع القانوني للبرلمان المنحل على أساس هذه النظرية والتي تشبّهه بفقد الشخصية القانونية للإنسان بالموت والتي من نتائجها اختفاء المجلس المنحل وفقدته النيابة وما يرتبط بذلك التوقف عن عقد الاجتماعات ومباشرة الوظيفة التشريعية والرقابية ، يفقد أعضاء المجلس المنحل حصاناتهم وامتيازاتهم، التي كانوا يتمتعون بها وقت حل المجلس، والتي ترتبط بمباشرة وكالتهم، وعليه يصبحون أفراداً عاديين^(١).

ومن اهم الحجج المؤيدة للاختصاص الكامل للحكومة اثناء حل البرلمان المتعلقة بحكومة تصريف الاعمال هي ان التطبيق العملي للنظام الدستوري يدل بوضوح على ان الاصل هو احتفاظ الحكومة التي تقوم بحل البرلمان بسلطاتها واختصاصاتها كاملة فقد

(1) George Moragne، "Situation et Rapports des Pouvoirs Publics en cas de Dissolution "، R.D.P.S.P en France et à l'étranger، librairie du droit et de jurisprudence ، Mai/juin 1978، p630.

حاولت بعض الانظمة الدستورية التي تتبنى مبدأ الاختصاص الكامل اثناء الحل التخفيف من حدة تطبيق هذا المبدأ وذلك حرصاً على عدم الابتعاد من منطق النظام البرلماني الذي يقضي بإخضاع اعمال الحكومة لرقابة البرلمان^(١).

كما يجب التفرقة بين الحكومة المستقلة والحكومة التي قامت بحل البرلمان، فالحكومة التي قامت بحل البرلمان دون تقديم استقالتها لا تزال تتمتع بالقدرة على إدارة شؤون البلاد بمساندة ضمنية من البرلمان، مادام لم يسحب منها الثقة، بخلاف الحكومة المستقلة التي فقدت ثقة البرلمان، لأنها لم تعد تستطيع تحمل أعباء شؤون الحكم^(٢).

ولقد تبنت العديد من الدساتير أساليب مختلفة لسد الفراغ الرقابي الذي قد ينشأ نتيجة حل البرلمان، ثم انه مع وجود البرلمان من الناحية الدستورية فان الرقابة البرلمانية لا تباشر في حالات تأجيل اجتماعات البرلمان وانتهاء الفصل التشريعي، ومن جهة أخرى ليس هنالك ما يمنع البرلمان المنتخب الجديد من بسط رقابته على جميع الاعمال التي قامت بها الحكومة اثناء فترة الحل^(٣).

على سبيل المثال نص الدستور الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة صراحة على بعض الامور يحظر على الحكومة التطرق اليها ، حيث يمنع القانون الصادر في ١٣/٤ / ١٨٧٨ رئيس الجمهورية الفرنسية اعلان حالة الطوارئ اثناء الحل ، وكذلك حظر القانون الصادر في ١٤/١٢/١٨٧٩ على الحكومة فتح اعتمادات اضافية اثناء الحل على اعتبار ان البرلمان هو المسيطر كقاعدة على الايرادات والنفقات العامة التي لا يمكن ان تتم الا بقانون^(٤).

وان من الدول التي اخذت بالاختصاص الكامل للحكومة اثناء حل البرلمان هي انكلترا إذ تشير التقاليد الدستورية البرلمانية وما جرى عليه الواقع العملي في انكلترا على منح

(١) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ينظر مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتورة مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٤، ص ٣١٣.

(٢) مرزوقي عبد الحليم، مصدر سابق، ص ٣١٥.

(٣) د. احمد عبداللطيف ابراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦، ص ٣٥٨.

(٤) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٣٩.

الحكومة اختصاصات كاملة في فترة الحل وليس هناك ما يحد هذه الاختصاصات سوى الناحية الاخلاقية والادبية^(١). وبذلك تتمتع الحكومة بكامل اختصاصاتها في الحالة الثانية الى حين تشكيل حكومة جديدة.

الاتجاه الثاني

اختصاص الحكومة بتصريف الاعمال (الاختصاص المقيد)

هنالك اتجاه في الفكر الدستوري الحديث بحصر اختصاصات الحكومة اثناء حل البرلمان في اضييق الحدود اللازمة لاستمرارية الدولة في هذه الفترة وتوصف الحكومة خلال فترة حل البرلمان "بحكومة تصريف الاعمال أو حكومة تصريف الشؤون الجارية" اي الاعمال الادارية في الحدود الدنيا دون المساس بالأمور السياسية وبالتالي ضمان تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة بانتظام الى حين عودة المؤسسات الدستورية الى عملها والمقصود منها البرلمان.

ومن اهم الحجج المؤيدة للاختصاص المقيد للحكومة وهو ما اشار اليه الفقيه مورانج "بأنه ليس من المنطقي ان تمنح الحكومة وخاصة التي اصبحت لا تحظى بثقة البرلمان فأقدمت على حله وضعا قانونياً افضل من الذي كان لها في الظروف العادية في ظل وجود البرلمان الذي يبسط رقابته على جميع أعمالها"^(٢).

كما ان الاخذ بالاختصاص الكامل اثناء حل البرلمان يؤدي الى فقدان الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وبالتالي ليس من المعقول منح الحكومة الاختصاص الكامل خلال هذه الفترة الزمنية^(٣).

(١) د. دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة السليمانية، ٢٠٠٧، ص ١١٧.

(2) George Morange، op. Cit.، p630

وبالمعنى نفسه ينظر. راند ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، ط ١، دار الكتاب العربي، الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٠٤.

(٣) وان كانت هذه الحجة غير دقيقة كونها تتجاهل وجود العديد من الدساتير التي تتضمن بعض الاحكام التي تكفل قدرأ متفاوتاً من الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة خلال =

ويؤكد فقهاء هذا الاتجاه ان اعطاء الاختصاصات الكاملة للحكومة اثناء حل البرلمان يتناقض مع منطق النظام البرلماني القائم على دعامتي التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فالحكومة قد تنتهز ضعف البرلمان وتبادر بحله ساعية وراء تلك الاختصاصات التي تنطوي على قرارات سياسية هامة تؤثر على حياة الدولة في الحاضر والمستقبل^(١) ومن تطبيقات الاخذ بالاختصاص المقيد لحكومة تصريف الاعمال الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ إذ يحدد هذا الدستور اختصاصات الحكومة اثناء حل الجمعية الوطنية في تصريف الامور الجارية ويشترط تكوين حكومة وحدة وطنية محايدة لمواجهة مرحلة انتقالية والاشراف على الانتخابات الجديدة، كما تستثنى كل من رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية في الحكومة الانتقالية، ويعين رئيس الجمعية الوطنية رئيساً لمجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، كما يقوم بتعيين وزراء الدولة من بين اعضاء المجموعات البرلمانية^(٢) .

ولقد حدد الدستور الدنماركي لسنة ١٩٥٣ اختصاصات الحكومة اثناء فترة حل البرلمان بتصريف الامور الضرورية اللازمة لغرض تسيير العمل الرسمي دون انقطاع^(٣) . بينما اشار الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل انه عند حل البرلمان يستمر مكتب مجلس النواب بتصريف أعماله حتى انتخاب المجلس الجديد^(٤) .

اما فيما يتعلق بموقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من وضع الحكومة اثناء حل البرلمان ومدى استمراريتها في ممارسة صلاحياتها الدستورية فقد أشار الى مسألة حل البرلمان اذ جاء فيه. "ثانياً- يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، الى

=وقت حل البرلمان على سبيل المثال ما جرى عليه العمل في هولندا على استمرار البرلمان المنحل في القيام بوظيفته التشريعية حتى يتم انتخاب اعضاء البرلمان الجديد وعقد اجتماعه الاول اذ اشار الدستور الهولندي لسنة ١٨١٥ "يصبح الحل نافذاً اعتباراً من اليوم الذي يتم فيه انعقاد المجلس المنتخب حديثاً". ينظر المادة ٣/٦٤ من الدستور الهولندي لسنة ١٨١٥ .

(١) د. علاء عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ .

(٢) ينظر المادة ٥٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ الملغي .

(٣) ينظر المادة ٢/١٥ من الدستور الدنماركي لسنة ١٩٥٣ .

(٤) ينظر المادة ٥٥ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .

انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تأريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية"^(١).

نجد من خلال النص الدستوري اعلاه ان المشرع العراقي كان واضحاً بخصوص الوضع القانوني للحكومة اثناء حل البرلمان أياً كان نوع الحل "ذاتي ام وزاري" حيث يجعل مجلس الوزراء مستقياً ويبقى في وظيفته لممارسة تصريف الاعمال اليومية لحين تعيين الحكومة الجديدة. وان اختصاصات الحكومة المستقلة تقتصر على تصريف الامور الجارية والروتينية المألوفة للجهاز الاداري بالدولة ولا تتضمن اي بعد سياسي يمكن ان يكون محلاً لآثار سياسية في المستقبل، ومن البديهي أن تستمر هذه الحكومة في مباشرة وظائفها اليومية الى ان يتم تشكيل حكومة جديدة.

في الحقيقة نأمل من المشرع الدستوري العراقي تبني رقابة فعالة تمارس على حكومة تصريف الأعمال اثناء حل البرلمان بما يضمن عدم صدور أي قرار خارج اختصاص هذه الحكومة، من خلال إخضاعها لرقابة قضائية عليا في هذا الشأن كرقابة المحكمة الاتحادية العليا .

من خلال ما عرضناه حول الاختصاصات الكاملة والمقيدة لحكومة تصريف الاعمال واهم الحجج المؤيدة لكل منهما نؤيد بدورنا الاتجاه الثاني الذي يحصر اختصاصات الحكومة في اضيق الحدود اللازمة لضمان عدم اتخاذ قرارات سياسية تستدعي مساءلتها وبالتالي الحفاظ على مبدأ ديمومة واستمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد، وهو اكثر منطقيه وانسجاماً مع اسس النظام البرلماني والقول بغير ذلك يعد اعتداءً صارخاً على مبدأ سيادة الأمة ويؤدي بالتالي الى اختلال التوازن بين السلطات . وفي كلا الحالتين - أي حالة سحب الثقة من الحكومة وحل البرلمان - يتم تقليص اختصاصات الحكومة المستقلة واقتصرها على تسيير الأمور اليومية فقط استناداً لمبدأ استمرارية الإدارة . ان لا يجوز أن يؤدي ذلك الى تجريد الحكومة المستقلة من ممارسة اية سلطات بحجة أن لا حكم دون مسؤولية، لذا دعا البعض الى ضرورة الجمع بين هذين الامرين المتعارضين عن طريق تبني

(١) ينظر المادة ٢/٦٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

قاعدة "الاختصاص الجزئي للحكومة المستقلة" استثناءً من قاعدة "عدم الاختصاص الكلي للحكومة المستقلة" لحين تشكيل الحكومة الجديدة التي تتمتع بثقة البرلمان^(١). ولقد أشار قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ العراقي الى حل البرلمان كواحدة من الحالات التي تصبح فيها الحكومة في حالة تصريف الاعمال إذ جاء فيه .

اولاً:- "يعد مجلس الوزراء حكومة تصريف اعمال في الحالات التالية ب- حل مجلس النواب نفسه قبل انتهاء دورته الانتخابية.

ثانياً:- تقتصر مهمة حكومة تصريف الاعمال على تصريف الامور اليومية الاعتيادية فقط^(٢).

ويثار التساؤل حول التكييف القانوني لوضع الحكومة العراقية للفترة (٢٠١٤-٢٠١٨) بعد انتهاء عمر الدورة البرلمانية هل تُعد حكومة تصريف الاعمال كاملة الصلاحيات بموجب الدستور العراقي اي هل يحق للحكومة وفقاً للمعطيات القانونية والدستورية ان تمارس صلاحياتها الدستورية بشكل كامل ام تعد حكومة تصريف اعمال وبالتالي تقييد من تلك الصلاحيات؟.

لقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الى بيان رأيها بشأن طلب تفسير الوضع القانوني للحكومة في عام ٢٠١٠ هل هي حكومة تصريف اعمال وبالتالي ماهي المهام التي تقوم بها خلال هذه الفترة وتاريخ اعتبار ذلك نافذاً على وفق الدستور، ام حكومة بكامل صلاحياتها الى القول: "... وتجد المحكمة الاتحادية العليا من تدقيق الطلب له انه لم ينصب على طلب تفسير مادة معينة من مواد الدستور لتكون موضوع دراسة وتدقيق المحكمة الاتحادية العليا

(١) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات حكومة تصريف الاعمال، مصدر سابق، ص ٣٣-٣٢.

(٢) ينظر المادة ٦/ اولاً من قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣.

وتقديم التفسير المطلوب على وفق اختصاصاتها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ ثانياً) من الدستور^(١).

في الحقيقة لم يحدد المشرع الدستوري العراقي الوضع القانوني للحكومة عند انتهاء المدة الدستورية لدورة مجلس النواب والمحددة بأربع سنوات، كما لم يتم ادراج حكومة تصريف الاعمال ضمن النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ١٠٣ لسنة ٢٠١٤ التي لم تتعرض الى حالة تحويل مجلس الوزراء الى مجلس لتصريف الامور اليومية^(٢). ولا يوجد اي نص دستوري صريح ممكن ان تعد بموجبه هذه الحكومة حكومة تصريف الاعمال ، فلم تسحب الثقة من مجلس الوزراء وفق المادة ٦١ ثامناً/ د، وكذلك لم يحل مجلس النواب وفق المادة ٦٤ اولا من الدستور، وحيث لا اجتهاد في مورد النص، فلا يجوز على حسب تعبير البعض إطلاق تعبير (حكومة تصريف أعمال) أو (حكومة طوارئ) أو (حكومة إنقاذ وطني)^(٣).

وبذلك اهمل المشرع الدستوري النص على الكثير من الحالات التي تنتهي بالحكومة بتصريف الأعمال منها انتهاء ولاية دورة مجلس النواب، فقد نظم الدستور موقف رئيس

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨ اتحادية ٢٠١٠ بشأن بيان الرأي بصدد حكومة هل هي تصريف الاعمال ام حكومة بكامل صلاحياتها تاريخ القرار في ٢٠١٠/٤/١٤ . متاح على الموقع الالكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/t.2010>

(٢) استمرت حكومة إبراهيم الجعفري بتصريف الأعمال منذ انتخابات مجلس النواب العراقي في ١٥ كانون الأول عام ٢٠٠٥ وإلى حين اختيار نوري المالكي رئيساً للوزراء ومنح الثقة له بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٦. من القرارات التي صدرت عن حكومة الجعفري إنشاء مدة تصريف الأعمال بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٦ تحديد حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق عدا إقليم كردستان لمدة (٣٠) يوماً تنتهي في ٣/٥/٢٠٠٦. منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢١ في ١٦/٤/٢٠٠٦.

(٣) اياد عبد اللطيف سالم، تصريف الامور اليومية... ماذا... والى أين؟ متاح على الموقع الالكتروني، تاريخ الزيارة ٣ تموز ٢٠١٨ <https://kitabab.com/2018/07/03>

الجمهورية عند انتهاء دورة مجلس النواب التي تقضي بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية ويستمر بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه^(١). وكان الأجدر بالمشروع الدستوري أن يأتي بنص مشابه ينظم موقف رئيس الوزراء عند انتهاء ولاية مجلس النواب، وينص على استمراره بتصريف الأعمال لحين اختيار رئيس وزراء جديد من قبل مجلس النواب الذي سينتخب أسوة بما فعله بالنسبة لرئيس الجمهورية.

وبدورنا يمكن القول ان الحكومة العراقية في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٨ كواقع حال يفترض ان تعد حكومة تصريف اعمال لانتهاء ولاية البرلمان ومن ثم عدم وجود رقيب عليها فتصبح حكومة مقيدة الصلاحيات، فاذا عدنا الى قانون تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاث رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ نجد انه قد حدد الحالات التي تصبح فيها الحكومة في حالة تصريف الاعمال من ضمنها انتهاء مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب واستقالة مجلس الوزراء أو رئيسه مما يظهر مدى التناقض بين ما جاء في القانون والدستور.

كما ان المشروع الدستوري قد منح مدة زمنية قدرها ٤٥ يوماً لإجراء انتخاب مجلس النواب قبل انتهاء مدة دورته لكي لا يكون هناك اي فراغ للسلطة وهذه المدة وفقاً للمعايير الدستورية تعد كافية لإجراء الانتخابات وعلان النتائج وعودة مجلس النواب ومن ثم التصويت على منح الثقة للوزارة الجديدة^(٢)، وفي حالة اذا ما طالت الفترة الزمنية ما بعد الانتهاء القانوني لمدة مجلس النواب فتصبح الوزارة دون رقابة فيكون الوضع الدستوري للحكومة هو ذات الوضع في حالة حل مجلس النواب المنصوص عليه في المادة ٦٤/ثانياً من الدستور وبالتالي يكون الوصف القانوني للحكومة هي حكومة تصريف الاعمال اليومية لغياب الرقابة البرلمانية وفقدانها ثقة البرلمان.

(١) تنص المادة ٧٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "اولاً- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب. ثانياً- يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ٣٠ يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس له".

(٢) ينظر المادة ٥٦/ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

في الواقع المشكلة التي تعترى الوضع السياسي في العراق التناقضات والمثالب الواردة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مما خلق فراغاً دستورياً أدى الى فتح الباب على مصراعيه من خلال لجوء اغلب الكتل السياسية الى الاجتهادات الشخصية، فالأمم لا تنضج ولا تُحكّم بوثيقة الدستور فقط، فالتفسيرات والسوابق المعتمدة في الهيئات التشريعية والأعراف الدستورية وأحكام القضاء جزء مكمل و اساسي من البناء الدستوري العام وعلى سبيل المثال بلجيكا وفرنسا لم يتطرق دستورها الى حكومة تصريف الاعمال ومع ذلك تواتر العرف على العمل بها.

المبحث الثالث

حدود صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

ان الحكومة المستقلة أو في حكم المستقلة تتولى بتكليف من رئيس الدولة تصريف الاعمال العادية أو الجارية لحين تشكيل حكومة جديدة. وان تحديد مضمون المسائل الجارية التي تتولى حكومة تصريف الاعمال القيام بها يعتبر من العوامل الاساسية التي تحدد مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها هذه الحكومة ، وما اذا كانت قد تصرفت في نطاق اختصاصها ام خرجت عنه .

ولحكومة تصريف الأعمال نوعان من الاختصاصات منها اليومية الاعتيادية التي يقوم بها الوزير يومياً تأميناً لاستمرار دوام مرافق الدولة، والاختصاصات الاستثنائية وتكون في حالة الضرورة التي تقتضي التدخل على اساس سلامة الدولة وفق القانون^(١).

في الواقع إن تحديد صلاحيات حكومة تصريف الاعمال بفكرة الأعمال الجارية غير واضحة اذ ما تزال هذه الفكرة غامضة وغير واضحة المعالم والحدود فما هي التصرفات التي تكون ضمن نطاق تصريف الأعمال الجارية أو اليومية؟ وما هي تلك التي تعتبر خارجة عن هذا المفهوم؟ وهل إن هذا المعيار ثابت في الظروف العادية والاستثنائية أم متغير بتغير الظروف، وما هو دور القضاء الاداري اذا تجاوزت حكومة تصريف الاعمال صلاحياتها؟ فيما يلي سنوضح صلاحيات حكومة تصريف الاعمال في الظروف العادية والاستثنائية موضحاً أهم الاعمال التي تخرج عن نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال سواء في المجال الدستوري ام الاداري وذلك ضمن مطلبين.

(١) زهراء عبد الحافظ محسن، مصدر سابق، ص ١٠١-١٠٢.

المطلب الأول

صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية

بالرغم من ان معظم الدساتير تعطي لحكومة تصريف الاعمال الحق بممارسة صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصرف الاعمال الا انه من الصعوبة تحديد ماهية الاعمال التي تدخل ضمن صلاحيات حكومة تصريف الاعمال وذلك لعدم وجود نص دستوري أو تشريعي يحدد تلك الاعمال بالمعنى الضيق^(١).

وان صلاحيات حكومة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق في الظروف العادية تنحصر بالأعمال الإدارية العادية التي تتمحور حول تسيير الأمور اليومية والاعمال الروتينية، وهي تلك الاعمال التي لا يجوز تأجيلها أو إيقافها لان ذلك تعطيل للمرافق العامة ومثال ذلك ان يوقع وزير الكهرباء عقداً مع وزير النفط لتجهيز المحطات الكهربائية بالوقود.

ويقصد بالأمور الجارية او العادية التي تتولى الحكومة المستقلة تصريفها هي تلك الأمور التي لا ترتب في مقابل مباشرتها مسؤولية الحكومة السياسية أو مسؤولية احد الوزراء وبذلك اصبح مبدأ استمرارية المرافق العامة هو من يوجب بقاء الحكومة لتصرف الامور العادية دون سواها^(٢).

ولقد عرّف الفقيه الفرنسي (Waline) تصريف الأمور الجارية بالأمور التي تتسم بصفة الاستعجال والتي لا يكون لها صفة سياسية^(٣).

ويحكم قاعدة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق مبدأ هام وهو مبدأ استمرارية المرفق العام وهذا المبدأ يوجب بقاء الحكومة عند استقالتها أو اعتبارها مستقلة لتصرف الاعمال اليومية ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع. فالسلطة العامة ملزمة بممارسة الصلاحيات اللازمة لتأمين سير المرفق العام سيراً منتظماً ومستمراً، ولا يحجب المعنى الضيق لتصرف الأعمال حق حكومة تصريف الأعمال عن توقيع القانون تأميناً لسير العمل التشريعي وعدم تعطيله عملاً بمبدأ عدم حدوث أي فراغ دستوري في السلطة التشريعية،

(١) ينظر المادة ٢/٦٤ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٢) ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٢٥.

(٣) د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال، مصدر سابق، ص ١٦ هامش ٤.

ومن منطلق العمل على عدم انقضاء مهلة الطعن والتي تسوغ حق هذه الحكومة من اتخاذ التدابير الكفيلة إلى تفادي سقوط هذه الحقوق^(١).

فمعيار تحديد اختصاصات الحكومة المستقبلية يقوم على اساس اتخاذ قرارات ادارية صرفة لا تثير مسؤوليتها السياسية تجاه البرلمان والتي لا تحمل بعداً سياسياً الى جانب القرارات ذات الطبيعة العاجلة^(٢).

وفيما يلي سنوضح في هذا المطلب اهم الاعمال التي تخرج عن نطاق وصلاحيات حكومة تصريف الاعمال منها ما يتعلق بالجانب الدستوري ومنها ما يتعلق بالجانب الاداري، وكذلك التطرق الى دور القضاء الاداري الذي يتولى مهمة فحص القرارات الصادرة من حكومة تصريف الاعمال للتأكد من عدم تجاوزها لنطاق اختصاصاتها في تصريف الأعمال الجارية وذلك ضمن ثلاث فروع:

الفرع الاول : الاعمال التي تخرج عن نطاق حكومة تصريف الاعمال في المجال الدستوري

ان جميع أعمال الحكومة ذات الطابع الدستوري تخرج غالباً من نطاق الاعمال الجارية أو العادية ولا تتطلبها حالات الاستعجال والظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة فهي الاعمال التي تأخذ طابعاً سياسياً يخرج عن صلاحية حكومة تصريف الأعمال، والسبب في حجب هذه المسائل عن الحكومة لكونها تتطلب رقابة برلمانية واقتصارها في بعض الدول على ممارسة التوقيع المجاور لجانب رئيس الدولة. ومن هذه الاعمال هي:

١. الاقتراح بتعديل الدستور :

ان اقتراح تعديل الدستور من الاختصاصات المهمة والخطيرة التي يجب أن تمارس من قبل حكومة كاملة الاختصاصات، لذا لا يجوز للحكومة المستقبلية تقديم مقترحات لتعديل

(١) ينظر قرار المجلس الدستوري المرقم ١/٢٠٠٥ في ٦/٨/٢٠٠٥ الذي ابطل القانون المرقم ٦٧٩/٢٠٠٥ الذي يتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات امام المجلس الدستوري، إذ تنص المادة ١٩ من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ " انه من حق رئيس الوزراء مراجعة المجلس لمراقبة دستورية القوانين؛ للمزيد ينظر سليم جريصاتي، تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، ما حدوده؟ تاريخ الزيارة ١٦/١١/٢٠١٣ بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.alahednews.com/b/essaydetails.php>

(٢) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ينظر د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقبلية "دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٥٦-٦٧.

النصوص الدستورية أو الغاء نصوص دستورية خلال فترة تصريف الاعمال، لأن أمراً كهذا يرتبط بسياسات الدولة العليا وكونه من القرارات المصيرية، التي لا تندرج تحت مفهوم تصريف الأعمال^(١).

٢. اقتراح مشروعات القوانين :

يقع هذا الاختصاص خارج إطار اختصاص حكومة تصريف الأعمال لأن اقتراح المشاريع يندرج تحت مفهوم (سياسات الدولة) التي تخرج عن صلاحية تلك الحكومة أو إمكانية ترك هذه المهمة لحكومة كاملة الاختصاص هذا أولاً. أما ثانياً فإن تلك المشاريع قد تحمل الدولة أعباء مالية وهي أيضاً خارج اختصاصها. أما ثالثاً فإن مشاريع القوانين بحاجة إلى سلطة تشريعية لتشريعها وحسبما تتطلبه النصوص الدستورية، ولانتهاء الدورة التشريعية فإن تلك المشاريع تبقى حبراً على ورق^(٢).

الا انه يدخل ضمن اختصاص حكومة تصريف الاعمال في تصريف المسائل العاجلة التوقيع على مراسيم رئيس الدولة والمصادقة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان فاذا كانت المدة المحددة في الدستور لاعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون قد انتهت عند بداية الازمة الوزارية فيصبح من اختصاص الحكومة المستقلة اعمال قاعدة التوقيع المجاور على اصدار القانون، وان كان البعض يرى ان الحكومة المستقلة لا تملك سلطة التوقيع على قرارات رئيس الدولة كون التوقيع المجاور يستعمل كأداة لتحويل المسؤولية السياسية من رئيس الدولة الى الوزارة المسؤولة سياسياً فهو بمثابة اعلان من قبل الوزير

(١) حدثت بعض الوقائع في بلجيكا والتي يُمكن أن تعطي تصوراً مغايراً، فحدث أن تقدمت الحكومة المستقلة في عام ١٩٦٨ بطلب لتعديل الدستور وقد قبل البرلمان هذا الطلب. وحقيقة الأمر إن الإجراء الذي اتخذ من قبل الحكومة المستقلة ليس أكثر من متابعة الإجراءات لطلب قدم عام ١٩٦٥ فهو ليس طلباً جديداً، هذا إضافة إلى الظرف الاستثنائي في ذلك الوقت الذي جعل من الضروري اللجوء إلى التعديل. وهذه الواقعة لا يمكن أن نسلم من خلالها بهذا الاختصاص الخطير لحكومة تصريف الأعمال الجارية ينظر د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٢) هادي عزيز علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة، اراء وافكار، الرأي، العدد، تاريخ الزيارة ٢٧ / ٥ / ٢٠١٤ / https://almadaper.ner ٣٠٨٧ متاح على الموقع الالكتروني.

عن مسؤوليته عن توقيعه امام البرلمان وهذا يعني انه يتحمل مسؤولية الاثار الناتجة عن اتخاذ القرار^(١)، الا ان هذا الرأي لا يمكن الاخذ به لان ذلك يؤدي الى شلل في مؤسسات الدولة، فاذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول وإنما تتحمل المسؤولية الحكومة واذا كانت هذه المسؤولية معدومة ولا يمكن اثارها في وجه الحكومة المستقيلة فان بإمكانها الامتناع عن التوقيع على قرارات التي قد تثير مسؤوليتها أو ان ترفض اتخاذ قرار في موضوع ما بحجة انه يخرج عن نطاق اختصاصها المحدد في تصريف الامور الجارية عندما يكون هذا القرار غير ملائم للحكومة من الناحية السياسية على سبيل المثال رفض الوزير الفرنسي "Felix Guoin" بعد استقالته استقبال الزعيم الفيتنامي هوشي كون ذلك يتجاوز نطاق تصريف الامور الجارية التي يتحدد بها اختصاص حكومته المستقيلة^(٢).

٣. إصدار المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديلا للنصوص التشريعية^(٣).

تخرج هذه الطائفة عن تصريف الأعمال الجارية لأهميتها من جهة ولعدم انسجامها مع مضمون تصريف الأعمال من جهة أخرى، فالتفويض لا يمنح إلا لحكومة حائزة على ثقة البرلمان وكاملة الاختصاص، اما عندما تكون قد فقدت هذه الثقة فانه لا يعد هناك مجال لاستمرار هذا التفويض، أما لوائح الضرورة التي تصدرها الحكومة أثناء الظروف الاستثنائية فهي ضمن اختصاص تصريف الأعمال لذات السبب الذي دفع المشرع لمنحها هذا الاختصاص وهو مواجهة الظرف الاستثنائي بما يؤمن بقاء الدولة واستمرار الحياة فيها بشكل منتظم .

٤. حل البرلمان.

يعتبر طلب حل البرلمان من قبل الحكومة من الاختصاصات بالغة الخطورة وذات الطبيعة السياسية، ومن الطبيعي أن يخرج هذا الأمر عن نطاق تصريف الأعمال الجارية.

(١) سارة علي صالح البياتي، التوقيع المجاور وتطبيقاته في الانظمة البرلمانية العراقية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٨، ص ٧٥.

(٢) للمزيد ينظر د. عادل الطببائي، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٣) المصدر نفسه، ص ٥١ .

الفرع الثاني: الاعمال التي تخرج عن نطاق حكومة تصريف الاعمال في المجال الاداري

إن من أهم وسائل الإدارة في تحقيق أهدافها إصدار القرارات الإدارية بنوعها الفردية والتنظيمية وتعد القرارات الفردية ضمن المسائل الجارية والعاجلة كونها لا تعتبر من حيث موضوعها ذات أهمية مؤثرة . كقرار التصديق على منح الامتياز، أما قرار منح الامتياز فهو خارج عن إطار تصريف الأعمال الجارية لخطورته ، اما في مجال القرارات الادارية ذات الطبيعة اللائحية فهي تقرر قواعد عامة مجردة وتعتبر بشكل صريح عن ارادة السلطة العامة في تنظيم أمر معين وتعالج موضوعات محددة وتدخل ضمن مفهوم شؤون الادارة العامة حتى لو اخذت شكل قرار وزاري او مرسوم فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي ان اصدار الحكومة جدول ترقيات لموظفي الادارة المدنية يدخل ضمن فكرة تصريف المسائل الجارية التي تختص بها الحكومة المستقلة^(١). ان من التصرفات والقرارات التي تخرج بطبيعتها عن نطاق تصرف الأعمال الجارية فهي تتضمن أبعاداً سياسية واضحة وهي كالاتي^(٢):

١. القرارات التي تعدل في وضع المؤسسات والمرافق العامة فهذه لا يمكن أن تكون ضمن نطاق تصريف الأمور الروتينية التي تضطلع بها المرافق العامة، كما إنها ليست من طبيعة الأمور العاجلة فهي تحتاج إلى دراسة وتمحيص وهذا أمر لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام به وقد أكد هذا الاتجاه مفوض الحكومة (دلفولفيه) "delvolve" في مطالعته الخاصة في قضية يوميات الجزائر.
٢. القرارات التي تتضمن تعديلاً للأنظمة.
٣. القرارات التي تتضمن تعديلاً أو مساساً بالحقوق التي يعترف بها القانون
٤. قرارات التعيين في الوظائف العليا التي تتضمن طابعاً سياسياً لا يمكن انكاره اذ لا يجوز لها إصدار أوامر تعيينات في الدرجات الخاصة، كون ذلك يندرج تحت مفهوم الأعمال السياسية المحظور القيام بها من قبل حكومة تصريف الأعمال.
٥. تحديد اسعار السلع والخدمات لتأثيرها على مجموع الاقتصاد الوطني.

(١) المصدر نفسه، ص ٤٢.

(٢) علي حميد كاظم، حكومة تصريف الأعمال، مجلس النواب، دائرة البحوث، بغداد، ٢٠١٣، ص ٧. وللمزيد ينظر د. عادل الطيببائي، مصدر سابق، ص ٥٣-٥٥.

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري من قرارات حكومة تصريف الأعمال

في ظل عدم وجود معيار ثابت أو دقيق يمكن من خلاله حصر ما يدخل من أعمال في نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال والأعمال التي تخرج منها وذلك لعدم وجود نص دستوري أو تشريعي يحدد تلك الأعمال بالمعنى الضيق يتولى القضاء الإداري نفسه سلطة سد هذا النقص التشريعي، وبما أن الأعمال الصادرة من حكومة تصريف الأعمال من الأعمال الإدارية القابلة الطعن بها لدى محكمة القضاء الإداري فهي الفيصل النهائي للحكم وتقدر بسلطتها المطلقة إذا كانت تلك الأعمال تعد ضمن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال من عدمه.

ولقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الأعمال العادية أو الجارية في قرار له عام ١٩٦٦ بأنها: "تلك الأعمال التي لا تعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة أو الوزير المعني إلى نتائج سياسية لأن الحكومة أو الوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقلة تكون فاقدة لثقة البرلمان مما يجعلها غير قادرة وغير ذات صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية"^(١).

واستقر مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار له رقم ٥٢٢ بتاريخ ١٩٩٩/٥/٥ واستناداً إلى الفقه والاجتهاد الفرنسي على التمييز بين نوعين من الأعمال، الأعمال الإدارية التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقلة القيام بها وهي الأعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والخيارات الأساسية والمواضيع المصيرية الحساسة كعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو صرف اعتمادات هامة، أو اقرار الخطط الانمائية الشاملة والطويلة الامد التي تفرض على الحكومة العتيدة، وبين الأعمال الإدارية العادية التي يمكن للحكومة المستقلة القيام بها وهي التي تتمحور حول تسيير الأمور اليومية والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة استقالة الحكومة والتي لا تقيد مبدئياً بالحكومات اللاحقة في انتهاج السياسة العليا التي ترتبها ولا ترهق ماليتها وكذلك الأعمال الإدارية التي لا بد من إجرائها لارتباطها بمهل حدها القانون تحت طائلة السقوط والإبطال^(٢).

(١) د. أمل عبد الهادي مسعود، حكومة تصريف الأعمال.. مفهومها وصلاحياتها. مصدر سبق ذكره.

(٢) ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٢٢ بتاريخ ١٩٩٩/٥/٥ مجلة القضاء الإداري العدد ١٤، المجلد الثاني ٢٠٠٣، صفحة ٥٣٦. نقلاً عن فوزي حبيش، الصلاحية=

وتخرج الاعمال التصرفية في المبدأ وبطبيعتها من نطاق الاعمال العادية ولا يحق في المطلق لحكومة مستقلة ان تقوم بها لان هذه الاعمال تلزم مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب ما يجعل السماح لهذه الحكومة غير المسؤولة المستقلة بإجرائها يؤدي الى ضياع المسؤولية وبالتالي المحاسبة^(١).

كما استند مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار حديث له إلى الفقه الفرنسي في تحديد الأعمال الجارية، حيث أشار يعرف الأعمال الجارية " بأنها الأعمال الملحة الضاغطة التي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ مهمة الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة أو على أي خيار دقيق"^(٢).

والقضاء الإداري بما يملكه من قدرة على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فهو أكثر فاعلية كجهة رقابية مما يقوم به البرلمان إذ يتحقق دائماً من مدى التزام الحكومة لنطاق اختصاصاتها الذي تمارسه في ظل ظروف واقعية أو مادية معينة بمعنى أن القضاء يتحقق بدوره مما إذا كانت شروط ممارسة هذه الاختصاصات متوافرة بالكامل، فهو لا يقتصر إذاً على التحقق من الوجود المادي للوقائع وإنما ليتأكد أيضاً مما إذا كانت هذه الوقائع من طبيعة تبرر القرار المتخذ^(٣).

فالقاضي الإداري يبحث في ركن الاختصاص ويتأكد من أن القرار الصادر هو ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، ويكون هذا القرار ضمن تلك الاختصاصات في فرضين، الأول إذا كان ضرورياً لاستمرار المرافق العامة أو مما يتطلبه ذلك الاستمرار، والفرض الثاني ما إذا كان هذا القرار له صفة الضرورة وفقاً للظروف التي صدر فيها.

=الاستثنائية للحكومة المستقلة تأمين مقتضيات الدولة الضرورية، شؤون لبنانية، العدد

٤٧٢٢، تاريخ الزيارة ٢٠ حزيران ٢٠١٣، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.almustaqbal.com/v4/Article.aspx?>

(١) ينظر سليم الجريصاني، مصدر سبق ذكره.

(٢) ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 2009/655-2010 تاريخ 2010/7/5. نقلا عن

د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال، مصدر سابق، ص ١٦ هامش ٣.

(٣) د. محمود عاطف البناء، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٥.

فعندما تتجاوز حكومة تصريف الاعمال اختصاصاتها وتتخذ بعض القرارات التي يمكن ان تلزم الحكومة التي ستحل محلها يمكن اللجوء الى القضاء الاداري. وهذا ما اكده مجلس الدولة البلجيكي عندما قرر عام ١٩٧٥ ان اختصاصات الوزراء المستقلين لا يمكن ممارستها الا في حدود ضيقة وضرورية للأهداف التي تبرر وجودها^(١).

وعلى الرغم من ان الدستور البلجيكي لم ينص على حكومة تصريف الأعمال ولم يحدد اختصاصاتها، حيث لا توجد اي إشارة بسيطة لأحد الأسباب التي تؤدي إلى تحول الحكومة كاملة الاختصاص إلى حكومة تصريف الأعمال الا ان الواقع العملي يؤكد بصورة قاطعة بأنها موجودة من خلال قرارات القضاء ، ففي حكم اخر لمجلس الدولة البلجيكي في قضية (Berckx) قرر (أنه خلال المدة التي تكون الحكومة قد فقدت أساسها البرلماني و بانتظار أن يعاد تحديد السياسة العامة، فأن الوزير لا يمارس إلا تصريف المسائل الجارية)^(٢).

ولقد شهدت بلجيكا حكومة تصريف اعمال لمدة ١٩٤ يوماً بين اعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٨) واطول حكومة تصريف اعمال استمرت لمدة ٥٤١ يوماً بين اعوام (٢٠١٠-٢٠١١) تم من خلالها اتخاذ جملة من القرارات التي تتضمن تجاوز حكومة تصريف الاعمال لحدود اختصاصاتها^(٣).

وعلى اثر ذلك قرر مجلس الدولة البلجيكي بان حكومة تصريف الأعمال أو حكومة الشؤون الجارية تتعامل مع المسائل غير السياسية للأمور اليومية واستمرار المسائل الهامة التي بدأت قبل الفترة الانتقالية والتي تتضمن جميع المسائل السياسية التي قررت قبل تلك الفترة، والامور العاجلة والتي لا يمكن تأجيلها بشكل معقول وهذه تميل الى تضمين الميزانية وادارة الوكالات شبه المستقلة والالتزامات الدولية^(٤).

(١) اورده د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص١٦٨.

(٢) المصدر نفسه ، ص١١٨.

(3) Hemant Kumar dash ،Belgium: A nation state in Crisis، Jawaharlal Nehru University 30 may،2015، p9-8 .

(4) Van Aelst Peter, Caretaker government and Caretaker conventions, 28 June، 2016, p .6 .

كما جاء في قرار حديث لمجلس الدولة البلجيكي المؤرخ في ٢١ ابريل ٢٠١٦ والمتعلق بإلغاء قرار خاص بالقواعد المتصلة بالسكن المعدّ للتسويق من قبل الباعثين العقاريين العموميين والوكالات العقارية^(١).

الطلب الثاني

صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية

هناك أعمال تخرج عن نطاق الاعمال الجارية بطبيعتها ولكن نظراً للظروف الاستثنائية أو العاجلة التي تواجهها الدولة تجعلها تندرج ضمن هذا الوصف على سبيل الاستثناء فقد تتعرض الدولة إلى ظروف استثنائية غير عادية تهدد وجودها واستمرارها كأن يهددها خطر حرب خارجية أو اضطرابات داخلية مثل العصيان المدني أو لعمليات ارهابية منظمة، أو قد تنتج هذه الظروف عن أزمة اقتصادية أو كوارث طبيعية أو عامة بحيث لا تُعد القواعد الدستورية والقانونية كافية أو ملائمة لمواجهة تلك الظروف مما يتوجب معه اتخاذ تدابير وإجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة بواسطة تشريعات توضع خصيصاً لهذا الغرض، والتي تختلف في طبيعتها ومداهها عن تلك التشريعات التي تطبق في الظروف العادية، لأنها تجد أساسها في حالة الضرورة التي تقضي بأن سلامة الدولة فوق القانون، وباعتبار القانون وسيلة للحفاظ على أمن الدولة وحسن سير مرافقها العامة. وتجدر الإشارة ان الظروف الاستثنائية تمنح الحكومة سلطات واختصاصات اوسع بكثير مما تملكه في الظروف العادية لان امتناع الحكومة المستقلة عن التصرف في مثل هذه الظروف يعرض مبدأ استمرارية الدولة للخطر بل يعرض شرعية وجود الجماعة السياسية^(٢).

أما عن طائفة الأعمال التي يمكن للحكومة أن تمارسها في مواجهة الظروف الاستثنائية فهي كل ما يستلزمه الظروف الاستثنائي وتتطلبه حالة الضرورة بحيث يمكن لها ان تخرج عن اطار التصرف اليومي للأعمال وتتخذ قرارات هامة دون المساءلة البرلمانية. ففي المجال الدستوري يمكن تنظيم الاستفتاءات واقتراح مشاريع القوانين وحتى طلب حل البرلمان، أما في المجال الإداري فللإدارة أن تصدر القرارات اللائحية التنظيمية وقرارات التعيين ذات البعد

(١) رحمة الباهي، مهام حكومة تصريف الاعمال وحقيقة وجود فراغ في الدولة، حقائق اون

لاين، ٢٠١٦/٨/٧ متاح على الموقع الإلكتروني: [https:// www.turess.com](https://www.turess.com)

(٢) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٤٣.

السياسي والقرارات الاقتصادية المهمة وغيرها من القرارات التي تستلزمها ضرورة مواجهة الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة.

وفي قرار للمجلس الدستوري اللبناني رقم ٧/٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ حدد فيه الظروف الاستثنائية "بأنها الظروف الشاذة الخارقة والتي تهدد السلامة العامة والأمن العام في البلاد ومن شأنهما ربما تعريض كيان الأمة للزوال ، وهذه الظروف الاستثنائية تعطي شرعية استثنائية غير منصوص عليها لا في احكام الدستور او القواعد ذات القيمة الدستورية ... كما ان العرف والفقهاء حددا " تصريف الاعمال " وما قد يدخل في نطاقه تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها ان ينتج عنه فراغ كامل لاحد السلطات الدستورية ولا تتصف بالأعمال المصرفية التي تستوجب قرارات تكون ملزمة للحكومة التي ستأتي بعدها، وذلك عملاً بمبدأ استمرارية العمل في مرافق الدولة"^(١).

فعلى سبيل المثال ففي سابقة دستورية في التاريخ الدستوري اللبناني اضطرت الحكومة المستقلة في عهد حكومة رشيد كرامي عام ١٩٦٩ والتي كانت الاطول في تاريخ لبنان الى ممارسة كافة اختصاصات حكومة دستورية عادية طوال فترة ازمة حكومية حيث استمرت الازمة الدستورية التي تلت استقالة الحكومة سبعة اشهر متتالية اضطرت معها حكومة الرئيس كرامي الى ممارسة كافة اعمالها في السياسة الداخلية والخارجية وفي اصدار المراسيم وفي عقد اجتماعات مجلس وزراء لاتخاذ قرارات عاجلة^(٢).

كما جاء في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٦١٤ بتاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧ الذي وضع ركائز ومفهوم تصريف الاعمال بناءً على اجتهاد واستثنى بعض التدابير والاجراءات من نطاق تصريف الاعمال العادية واعطاها بعداً دستورياً ومشروعاً لحكومة تصريف الاعمال اذ جاء فيه "..... وحيث انه يستثنى منها التدابير الضرورية تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي - وكذلك الاعمال الادارية

(١) سمير خلف ، هل يحق لمجلس النواب بعقد جلسة للتشريع في ظل حكومة مستقلة،

تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/٨ متاح على الموقع الالكتروني: <https://www.vdle.mef>

(٢) جورج ابو صعب، تصريف الاعمال لا يمنع الحكومة المستقلة من ممارسة اختصاصات حفظ النظام وتنفيذ التزامات لبنان الدولية، تاريخ الزيارة ١٤ كانون ثاني

٢٠١١ متاح على الموقع الالكتروني:

<https://www.lebanese-forces.com/2011/01/14/121581>

التي يجب اجراءها في مهل محددة بالقوانين... ان ما يبرر مداخلة الوزارة المستقلة في هذه الظروف الاستثنائية ليس نطاق الاعمال العادية الموكول اليها تصريفها اذ ان تدابيرها تخرج عن هذا النطاق - وانما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها اياها الى رقابة القضاء الاداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية. وحيث ان هذه الحدود والضوابط ترمي في غايتها الى الحرص على مصالح البلاد الحيوية من ان تهدر في فترة زوال المسؤولية الوزارية وهي حدود وضوابط يوفرها النظام البرلماني تأميناً لقيام الحكم الصالح السليم...^(١).

وجاء في استشارة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل رقم ٤٧٨ تاريخ ٢٠٠٥/٧/٧ ما حرفيته: "وحيث ان المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الاعمال من قبل الحكومة المستقلة هو ذاك الذي يجد مصدره في القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٥٢/٤/٤، وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقلة او المعتبرة كذلك مسندة فقط على مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية"^(٢). علماً أن هذا المبدأ العام الاجتهادي الفرنسي قد جرى تكريسه في المادة ٦٩ من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل . وفي احدث اضافة لحكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها جاء في القانون التنظيمي المغربي رقم ١٣٠٦٥ والصادر بتاريخ ٢٠١٥/٥/١٩ المتعلق بتنظيم تسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها وهو بمثابة النظام الداخلي لمجلس الوزراء استنادا للمادة ٨٧ من الدستور المغربي، ففي الباب الرابع من هذا القانون بعنوان القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمور الجارية ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب يراد بعبارة "تصريف الامور الجارية" اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الادارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العامة، ولا تندرج ضمن "تصريف الامور الجارية

(١) جورج ابو صعب ، مصدر سبق ذكره.

(٢) د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال، مصدر سابق، ص ١٦ هامش ٤.

"التدابير التي من شأنها ان تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، وكذلك التعيين في المناصب العليا^(١).
 بذلك فان تصريف الاعمال ليس فقط محصوراً بالأعمال اليومية والعادية بل بات يحتمل التوسيع أو التضيق في التطبيق عندما تتوافر ظروف استثنائية طارئة تتطلب من الحكومة المستقلة اتخاذ قرارات وتدابير توجب حماية مصالح الدولة وحفظ نظامها العام والتزاماتها الدولية. فيإمكان حكومة تصريف الاعمال ان تمارس صلاحيات حكومة دستورية لكن بمواضيع محدودة ولفترة زمنية محددة واحتراماً لمهل قانونية أو دستورية مسقطه.
 نستنتج مما تقدم ذكره انه كلما كانت الظروف عادية لتشكيل حكومة جديدة لتحل مكان حكومة تصريف الأعمال، وذلك خلال مدة معقولة كلما يضيق نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، في حين عندما تكون الظروف استثنائية أو طارئة كلما تأخر أو طال تشكيل الحكومة الجديدة وبالتالي اتسعت صلاحيات حكومة تصريف الأعمال لمواجهة ملفات وطنية ضاغطة أو أعمال طارئة أو عاجلة أو لا تحتل التأجيل والانتظار.
 وفي جميع الأحوال يمكن القول ان نطاق عمل حكومة تصريف الأعمال سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية يبقى عرضة للتجاذبات والممارسة السياسية في الأنظمة السياسية المختلفة، ويضيق ويتسع مجال تطبيقه تبعاً لعمر الأزمة السياسية، ويبقى للقضاء الإداري الدور البارز في النظر للطعون المقدمة أمامه بقرارات حكومة تصريف الأعمال.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم "حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها". استخلصنا بعض النتائج ووضعنا بعض المقترحات التي نأمل ان تكون جديرة بالاهتمام.

(١) ينظر المادة ٣٧ من القانون التنظيمي رقم ١٣ - ٠٦٥ والصادر بتاريخ ١٩/٥/٢٠١٥ المتعلق بتنظيم تسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها. منشور القانون في الجريدة الرسمية عدد ٦٣٤٨ بتاريخ ١٢ جمادي الاخرة ١٤٣٦ في ٢ ابريل ٢٠١٥، ص ٣٥١٥.

أولاً : النتائج

١. جاءت اغلب الدساتير خالية من اعطاء تعريف واضح ودقيق لمصطلح حكومة تصريف الاعمال من ضمنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي لم يضع معالم واضحة لهذا المصطلح أو تحديد نطاق ومضمون عمله . اذ لا يوجد نص دستوري أو تشريعي يحدد مفهوم حكومة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال وانما اغلبها بنيت على اجتهادات فقهية وقضائية.
٢. ان أساس وجود حكومة تصريف الأعمال قائم على التوفيق بين مبدئين هما مبدأ استمرارية الدولة بهدف استمرار الحياة العامة، وهو ما يعرف وفقاً للفقهاء والاجتهاد الإداري بمبدأ استمرارية المرافق العامة، ومنها المرافق الدستورية، ومبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة عن سياستها العامة . لذلك إن هذا التحول ليس مجرد تحول في التسمية وإنما هو تحول أو تغيير في نطاق الصلاحيات أيضاً.
٣. تعد حكومة تصريف الاعمال حكومة انتقالية فرضها الواقع السياسي الجديد ولكنها ذات صلاحيات واختصاصات مقيدة ومحدودة لضمان سير العمل الحكومي من الناحية الادارية، فالطبيعة الادارية التنظيمية تحتم وجود حكومة مؤقتة تضمن استمرار المرافق العامة والمؤسسات ، فصلاحيات هذه الحكومة محصورة في تصريف الاعمال العاجلة والضرورية بحيث تضمن عدم خروجها عن النطاق المحدد لها حفاظاً على سيادة مبدأ المشروعية.
٤. تعد حكومة تصريف الاعمال من الاثار المترتبة على استقالة الحكومة سواء من تلقاء نفسها او نتيجة لسحب الثقة أو حجبها وحل البرلمان وهي غير محكومة بضوابط قانونية تفصيلية ودقيقة وواضحة فهي حكومة مؤقتة ما بين استقالة الحكومة وتشكيل الحكومة الجديدة حتى لا يحدث فراغ دستوري .
٥. حصر المشرع الدستوري العراقي حالتين لحكومة تصريف الاعمال بموجب المادتين (٦١/٦٦) ف د و (٦٤/ ف٢) هما سحب الثقة من مجلس الوزراء وحل البرلمان دون الاشارة الى الحالات الاخرى التي نص عليه قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ من ضمنها انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي واستقالة مجلس الوزراء أو رئيسه مما يبين مدى التناقض بين القانون والدستور.

٦. لا تتقيد حكومة تصريف الاعمال بالأعمال الجارية أو العادية بل قد تتوسع في نطاق عملها عندما تتوافر ظروف استثنائية طارئة تتطلب من الحكومة المستقبيلة اتخاذ قرارات وتدابير توجب حماية مصالح الدولة وحفظ نظامها العام والتزاماتها الدولية فبإمكان حكومة تصريف الاعمال ان تمارس صلاحيات حكومة دستورية لكن بمواضيع محدودة ولفترة زمنية محددة واحتراماً لمهل قانونية أو دستورية مسقطه.
٧. عدم وجود معيار ثابت أو دقيق يمكن من خلاله حصر ما يدخل من اعمال في نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال والاعمال التي تخرج منها وذلك لعدم وجود نص دستوري أو تشريعي يحدد تلك الاعمال بالمعنى الضيق على الرغم من ان معظم الدساتير تعطي لحكومة تصريف الاعمال الحق بممارسة صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال. لذا يتولى القضاء الإداري نفسه سلطة سد هذا النقص التشريعي، كون الاعمال الصادرة من حكومة تصريف الاعمال من الاعمال الادارية القابلة الطعن بها لدى محكمة القضاء الاداري ان يقدر بسلطته المطلقة اذا كانت تلك الاعمال تدخل ضمن صلاحيات حكومة تصريف الاعمال من عدمه.

ثانياً: المقترحات

١. ندعو المشرع الدستوري العراقي الى وضع معالم واضحة وصريحة لحكومة تصريف الاعمال وتبني موقف المشرع الدستوري اللبناني في النص في الدستور على الحالات التي تصبح فيها الحكومة حكومة تصريف الاعمال منها انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب واستقالة مجلس الوزراء او رئيسه واسوة ايضاً بما اشار اليه قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣ تفادياً لأي تخبطات دستورية .
٢. ندعو المشرع الدستوري العراقي الى ادراج حكومة تصريف الاعمال وحالات تطبيقها ونطاق عملها ضمن النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ١٠٣ لسنة ٢٠١٤ التي لم يتعرض الى حالة تحويل مجلس الوزراء الى حكومة تصريف الامور اليومية لحين تشكيل مجلس وزراء جديد .

٣. نقترح على المشرع الدستوري العراقي تعديل نص المادة ٦١ ثامناً/ ج بعدم جعل الوزارة مستقيلة بعد قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وإنما يستمر رئيس مجلس الوزراء في منصبه لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً الى حين اختيار رئيس مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من الدستور اسوة بما جاء في نص الفقرة د من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور الخاص بسحب الثقة من مجلس الوزراء وقانون تحديد الرئاسات الثلاث رقم ٨ لسنة ٢٠١٣.

٤. ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تبني رقابة فعالة تمارس على حكومة تصريف الأعمال اثناء حل البرلمان بما يضمن عدم صدور قرار خارج اختصاص هذه الحكومة من خلال إخضاعها لرقابة قضائية عليا في هذا الشأن كرقابة المحكمة الاتحادية العليا.

المصادر

أولاً:- الكتب العربية .

- ١- د. أحمد ابو شادي، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة في خمسة عشر عام، دار الفكر العربي، القاهرة، ب-ت.
- ٢- د. جابر جاد نصار ، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٩ .
- ٣- د. رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، ط ١، دار الكتاب العربي، الجزائر، ٢٠١٢.
- ٤- د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي "موقعه، دوره، صلاحياته"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣ .
- ٥- د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا، المطبعة العالمية ، القاهرة، ١٩٥٣.
- ٦- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.

- ٧- د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة "دراسة مقارنة"، مراجعة وتقديم
د. طعيمة الجرف، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦ .
- ٨- د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية،
القاهرة، ٢٠٠٤ .
- ٩- د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة
الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١ .
- ١٠- د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر
العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦ .
- ١١- د. علي حميد كاظم، حكومة تصريف الأعمال، مجلس النواب، دائرة البحوث، بغداد،
٢٠١٣ .
- ١٢- عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب
المصري، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢ .
- ١٣- د. محمد أحمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة
مقارنة، ب.م، ٢٠١٠ .
- ١٤- د. محمد سامر التراكوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني
"دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧ .
- ١٥- د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨ .

ثانياً :- الرسائل والاطاريح الجامعية

١. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة
دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦ .
٢. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،
اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣ .
٣. حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير
"دراسة مقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية"، اطروحة دكتوراه مقدمة
الى مجلس كلية القانون في جامعة الموصل، ٢٠٠٥ .

٤. دانا عبد الكريم، حل البرلمان وأثارة القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة السليمانية، ٢٠٠٧.
٥. دولة احمد عبدالله البريفانكي، المسؤولية السياسية للوزارة "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل، ٢٠١٧.
٦. سارة علي صالح البياتي، التوقيع المجاور وتطبيقاته في الانظمة البرلمانية العراقية "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٨.
٧. مجيد مجهول درويش حسين الزيجاوي، ضمانات مبدأ سير المرفق العام "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤.
٨. مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٤.

ثالثاً :- البحوث والمقالات

١. د. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الاعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، ٢٠١١.
٢. د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال "من المفهوم السياسي الى الاحاطة القانونية" مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد، ٢٠١٦، ٦٨.
٣. د. سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد ٦٥، السنة ٣٠، ٢٠١٦.
٤. د. عادل الطبطباي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، العدد الأول، ١٩٩٧.
٥. د. عصام سعيد عبد العبيدي ود. دولة احمد عبد الله البريفانكي، الثقة النيابية والوزارة "دراسة مقارنة" مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ،جامعة كركوك، الجزء الاول، المجلد٧، العدد ٢٤، ٢٠١٨.

٦. غسان ابو طبيخ، حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور في مجلة القانون والقضاء العدد الثالث، بغداد، ٢٠١٠.
٧. د. مازن ليلو راضي ود. علي يونس اسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد ١٩، العدد ٥، ٢٠١٧.

رابعاً : الدساتير

١. الدستور الهولندي لسنة ١٨١٥.
٢. الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١ المعدل.
٣. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.
٤. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ الملغي.
٥. الدستور الدنماركي لسنة ١٩٥٣.
٦. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .
٧. الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
٨. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٩. الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.
١٠. الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ النافذ.
١١. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.

خامساً : القوانين والانظمة والوقائع العراقية

١. قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٣.
٢. القانون التنظيمي المغربي رقم ١٣ - ٠٦٥ المتعلق بتنظيم تسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٥/١٩. منشور القانون في الجريدة الرسمية عدد ٦٣٤٨ بتاريخ ١٢ جمادى الاخرة ١٤٣٦ في ٢ ابريل ٢٠١٥. متاح على الموقع الالكتروني adala.justice.gov.ma
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

- ٤ . النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٧ .
- ٥ . الوقائع العراقية العدد ٤٢٧٣ بتاريخ ٨/٤/٢٠١٣ .
- ٦ . الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢١ في ١٦/٤/٢٠٠٦ .
- سادساً: المواقع الالكترونية
- ١ . اريج حمادة، حكومة تصريف الاعمال، الانباء، تاريخ الزيارة ٥/١١/٢٠١٧ .
www.alanba.com.kw
- ٢ . د. أمل عبد الهادي مسعود ، حكومة تصريف الأعمال .. مفهومها وصلحاياتها.
تاريخ الزيارة ٢٠/٦/٢٠١٦ .
http://www.dampress.net/?page=show_det&category_id=48&id=
- ٣ . اياد عبد اللطيف سالم ، تصريف الامور اليومية... ماذا... والى أين ؟، تاريخ الزيارة ٣ تموز ٢٠١٨ .
<https://kitabab.com/2018/07/03>
- ٤ . الحريري يصدر تعميماً بشأن تصريف الاعمال، جنوبية، ٢٩ حزيران ٢٠١٨ متاح على الموقع الالكتروني:
janoubia.com
- ٥ . جورج ابو صعب، تصريف الاعمال لا يمنع الحكومة المستقبلية من ممارسة اختصاصات حفظ النظام وتنفيذ التزامات لبنان الدولية، تاريخ الزيارة ١٤ كانون الثاني ٢٠١١
<https://www.lebanese-forces.com/2011/01/14/121581>
- ٦ . حسين زلغوط، المادة ٦٩ من الدستور تحصر عمل حكومة تصريف الاعمال بالشؤون الادارية الضيقة، تاريخ الزيارة ٨ تشرين الثاني ٢٠١٧ .
aliwaa.com.lb
- ٧ . خليل حمادة، مقال من التكليف إلى التأليف إلى التصريف،
www.tayyar.org، تاريخ الزيارة . ١٦/١١/٢٠١٣ .
- ٨ . رحمة الباهي، مهام حكومة تصريف الاعمال وحقيقة وجود فراغ في الدولة، حقائق اون لاين، تاريخ الزيارة ٧/٨/٢٠١٦ .
<https://www.turess.com>
- ٩ . سليم جريصاتي، تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، ما حدوده؟ تاريخ الزيارة ١٦/١١/٢٠١٣ بحث منشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.alahednews.com/b/essaydetails.php?eid=20319>

١٠. سمير خلف، هل يحق لمجلس النواب بعقد جلسة للتشريع في ظل حكومة مستقلة،

تاريخ الزيارة ٨/٩/٢٠١٨ متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.vdle.me-f>

١١. د. فوزي حبيش، الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقلة تأمين مقتضيات الدولة

الضرورية، شؤون لبنانية، العدد ٤٧٢٢، تاريخ الزيارة ٢٠ حزيران ٢٠١٣.

<http://www.almustaqbal.com/v4/Article.aspx?>

١٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨ اتحادية ٢٠١٠ بشأن بيان الرأي بصدد حكومة

هل هي تصريف الاعمال ام حكومة بكامل صلاحياتها تاريخ القرار في ١٤/٤/٢٠١٠.

متاح على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/t.2010>

١٣. د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، المنبر الحر، تاريخ الزيارة ٧ تموز

٢٠١٨.

<http://www.iraqicp.com/index.php/sections/platform/6967>

١٤. هادي عزيز علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الاعمال القادمة ، اراء وافكار

الرأي، العدد ٣٠٨٧. تاريخ الزيارة ٥/٢٧/٢٠١٤ متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://almadapaper.net>

١٥. امر رئاسي عدد ٩٤ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ٣١ جويلية ٢٠١٦ يتعلق باستقالة الحكومة

وتكليفها بمواصلة تصريف الاعمال ، منشور في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية

العدد ٦٣ في ٢ اوت ٢٠١٦ الصفحة ٢٧٠٧. www.legislation.tn

سابعاً: - المصادر الأجنبية

(1) George Morange، "Situation et Rapports des Pouvoirs Publics en cas de Dissolution ", R.D.P.S.P en France et à l'étranger، librairie du droit et de jurisprudence, Mai/juin 1978.

(2). Hemant kumar dash, Belgium: A nation state in Crisis, Jawaharlal Nehru University 30 may, 2015.

(3) S. A . De Smith, Constitutional and Administrative Law, Edition first, Longman group Ltd, London, 1971

(4) Van Aelst peter, Caretaker government and Caretake conventions. ,28 June, 2016.