



كلية القانون جامعة أهل البيت المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر

مساءلة الوزراء في ظل حكومة تصريف الاعمال

بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون جامعة أهل البيت عليهم السلام

الباحث

م.د. كرار هادي سهر الجبوري

م. فراس عيسى الحميري

المستخلص:

أن حكومة تصريف الاعمال تعد في حقيقة امرها من الحكومات الانتقالية، التي تقوم بنقل الحكومة لفترة زمنية من الوقت، حيث ان الواقع السياسي الذي يعيشه البلد قام بفرضها وأكد بافتراض وجود الحكومة المؤقتة لتضمن لنا تسير واستمرار المرافق العامة والمؤسسات بصورة تامة، ولابد من ان تقوم الحكومة (حكومة تصريف الاعمال)، ببيان مبدأ التوفيق وأساس مبدأ الاستمرارية للدولة بهدفها الاساسي المتمثل باستمرار سير الحياة العامة، وفق أساس هذا المبدأ يوجب بقاء الحكومة عند استقالتها، وبالإمكان اعتبارها مستقلة لتصرف الاعمال اليومية، حتى وان فقدت كيانها المشروع، وتأكيد مبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة.

في حين أن صلاحياتها نراها تكون محددة بتصريف الاعمال العادية والعاجلة، وفي حقيقتها نراها تكون مقتصرة على أن تمارس اختصاصاتها الضرورية، وأن تستمر بأداء المرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يكون لها انطواء سياسي، أي عدم الخروج عن النطاق الذي حدد لها، وان تكون هناك محافظة على مبدأ اساسي ومهم الا وهو مبدأ المشروعية، وبالإمكان ان يكون هنالك توسع باستخدام صلاحيات هذه الحكومة في ظل الظروف الاستثنائية، وان تكون هنالك حماية للمصالح العامة للدولة المتمثلة بأمنها والتزاماتها الدولية تجاه الدول الأخرى.

مشكلة البحث الرئيسية نراها تكمن، في عدم وجود اي نظام قانوني متكامل يؤكد على عمل هذه الحكومة تحت وجود النصوص الدستورية التي تشير الى وجود قيام حكومة تصريف الاعمال دون بيان اي نطاق لعمل هذه الحكومة، وبالتالي تكون هنالك صعوبة حصر ما يدخل من اعمال في نطاق صلاحيات حكومة تصريف الاعمال، ومسألة الوزراء في ظل حكومة تصريف الاعمال هل هي تتصرف لكل الاختصاصات ام ان هنالك استثناءات تدل على ممارستها، وهذه فجوة دستورية لا بد من معالجتها.

الهدف من البحث، للوقوف على بيان مفهوم حكومة تصريف الاعمال، وبيان الطبيعة القانونية لهذه الحكومة، واختصاصاتها التي تمارس من قبلها خلال فترة تصريف الاعمال، والاساس القانوني لها، وموقف القضاء الاداري من القرارات التي تصدرها حكومة تصريف الاعمال خلال مدت بقائها.

المقدمة:

يُعد مصطلح حكومة تصريف الاعمال من المصطلحات الدستورية المهمة في الوقت الحاضر، ذو طابع سياسي متميز، في حين ان الدساتير لم تحدد مفهوم حكومة تصريف الاعمال وصلاحياتها بدقة وافية جداً، رغم وجود عدد من الاحكام القضائية والآراء الفقهية القانونية، والتي نراها تكون مبنية في حقيقتها على وقائع سياسية متأثرة بالانتماءات او تبنيتها للاتجاهات السياسية، في حين ان الغرض الاساسي من وجود حكومة تصريف الاعمال ما هو الا لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وان يكون هنالك استمرار حقيقي للدولة وبقاء الحكومة بصورة موافقة للدستور، في حين لو توقف سير المرفق العام فسيوف تكون هنالك اضرار كبيرة في المجتمع وتعم الفوضى، فهو يدل على استمرار حكومة تصريف الاعمال بممارسة الاختصاصات بشكلها الذي يكفل الحد الأدنى لاستمرار مرافق الدولة بانتظام واضطراد، وان تقوم بأداء وظائفها الاساسية الضرورية.

أولاً- أهمية البحث:

أن موضوع حكومة تصريف الاعمال يُعد من المواضيع الأساسية المهمة في الوقت الحاضر لما له دور حقيقي خاصه ونحن نسير في ظل حكومة تصريف الاعمال، وهو موضوع اليوم، ولابد من ان يكون هنالك بحث واهتمام بهذا الموضوع مهم وحيوي وايضاً وليد الساعة وبسبب قلة المصادر والرسائل العلمية، ولاحظنا ايضاً غياب التشريعات القانونية عن هكذا مواضيع مهمة.

ثانياً- الهدف من البحث:

الهدف الحقيقي من الموضوع ما هو الا للوقف على بيان مفهوم حكومة تصريف الاعمال، وبيان الطبيعة القانونية لها بصورة مفصلة جداً، وبين اختصاصاتها العادية وايضاً الاستثنائية التي تمارسها هذه الحكومة خلال فترة بقائها، مع الاشارة الى موقف القضاء الاداري من هذه الحكومة.

ثالثاً- إشكالية البحث:

أن المشكلة الحقيقية نراها تكمن في عدم وجود نظام قانوني متكامل يؤكد عمل هذه الحكومة، رغم وجود نصوص دستورية تشير الى قيام الحكومة المعنية من غير بيان اي حدود لعملها او الاختصاصات التي كلفت بعملها، سواء كانت تحت الظروف الطبيعية العادية، أي عدم وجود اي نص دستوري او تشريعي يؤكد او يحدد لنا مفهوم نطاق عملها، والذي وجدناه ماهي الا اجتهادات فقهية قانونية وقضائية، وهذا يعد فجوة دستورية كبيرة جداً لا بد من معالجتها بأقرب وقت.

رابعاً- نطاق البحث وفرضيته:

يكون نطاق البحث محدد من خلال تحليل النصوص الدستورية التي تنظم حكومة تصريف الاعمال، حسب طبيعة كل دولة ممثلة في العراق وفرنسا ومصر، مع بيان الاجتهادات القضائية قدر تعلقها بهذا الامر، والاعتماد عليها وبيان مدى نطاق عملها.

خامساً- هيكلية البحث:

تكمن الهيكلية لهذا البحث من خلال تقسيمة الى مقدمة اساسية مهمة، وثلاث مباحث وخاتمة، سوف نبين في المبحث الاول بيان مفهوم حكومة تصريف الاعمال وبيان الاساس القانوني لها من خلال المطلبين، وفي المبحث الثاني حالات حكومة تصريف الاعمال من خلال مطلبين، والمبحث الثالث صلاحيات حكومة تصريف الاعمال والرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال من خلال مطلبين، وفي الخاتمة سنذكر فيها اهم النتائج التي توصلنا اليها، وايضاً تقديم المقترحات التي نراها تعالج موضوع البحث قدر تعلقها بهذا الموضوع.

المبحث الاول

حكومة تصريف الاعمال

من المفاهيم التي ظهرت في ظل النظام البرلماني ما يعرف بحكومة تصريف الأعمال التي لم يوضع لها تعريف واضح ، فما زال هذا المفهوم غامضاً غير واضح المعالم.

من كثرة الاطلاع والمتابعة لاحظنا ورود الكثير من التعريفات التي نراها تكون متعلقة بمفهوم حكومة تصريف الاعمال والصلاحيات المعطاء لها، والمدة الممنوحة بتعدد الممارسات لبعض الدول، وجدنا بهذه المبدأ لا يوجد قانون يحدد مضمون ونطاق عملها،

تحت ظل وجود النصوص الدستورية التي تشير الى قيام حكومة تصريف الاعمال، من دون ان يكون هنالك وضع لمعالم واضحة لها، ويتضح لنا بأنها " عبارة عن اجتهادات فقهية وأحكام قضائية واعراف تم تداولها"، ومن خلال ما اشرنا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين، نبين في المطلب الاول مفهوم حكومة تصريف الاعمال، وفي المطلب الثاني أساسها القانوني.

المطلب الاول

مفهوم حكومة تصريف الاعمال

أن مفهوم حكومة تصريف الاعمال يمكن تعريفه بأنها " حكومة متحولة من حكومة اعتيادية متمتعة بكامل الصلاحيات التي منحها الدستور لها، الى حكومة محددة لصلاحياتها وان تمارسها بالحدود التي تأمن الاستمرارية للعمل الحكومي في الحدود الادارية"، وهذا بسبب الممارسات الدستورية التي نراها تنتج عن الواقع الساسي الجديد، وقد تكمن هذه الممارسات وتتمثل باستقالة الحكومة، نتيجة للواقع الدستوري الجديد الا وهو " انتخاب برلمان جديد، ورئيس جمهورية جديد، ولغاية استكمال تشكيل الحكومة الجديدة.

وف نستدل من الكلام اعلاه، بأن حكومة تصريف الاعمال هي حكومة عادية تكون متمتعة بكامل صلاحياتها، التي نراها تحولت الى حكومة ذات صلاحيات تكون محددة لها وفق مدة زمنية (مؤقتة، و انتقالية)، فنستدل من كلمة مؤقتة، اي لغاية تشكيل الحكومة الجديدة وفق ما بينه الدستور، وكلمة الانتقالية، فنكون متمثلة بالمعنى الذي يؤمن انتقال السلطة منها الى الحكومة الجديدة وفق ما بينته النصوص الدستورية.

ويمكن تعريفها بأنها " الحكومة التي تكون مكلفة بأداء الاعمال الادارية العادية، اي لا تتشئى هذه الأعمال اي التزامات على الحكومة التي تأتي بعدها"⁽¹⁾، وتعرف ايضاً بأنها " الحكومة المقيدة للصلاحيات لان نطاق عملها يكون مقتصر على الاعمال العادية اليومية، التي تسهل استمرار انتظام سير المرافق العامة لمؤسسات الدولة"⁽²⁾، وعرفت ايضاً بأنها " تلك الاعمال العادية اليومية والاستثنائية التي تمارسها الحكومة لتسير مرافقها العامة"⁽³⁾.

ويعرفها الباحثين بأنها " هي تلك الحالة التي تتوسط مرحلتين، الاولى تعتبر الحكومة فيها مستقبلة أو بحكم المستقبلة، والثانية هي مرحلة تشكيل الحكومة الجديدة، وهي استمرار عمل المرافق العامة".

يتضح لنا من خلال ما تقدم، ان حكومة تصريف الاعمال التي تمارس صلاحياتها في نطاق ضيق ومحدد وليس بالشكل الواسع، فالاختصاصات المقيدة للحكومة أثناء فترة تصريف الاعمال وممارستها لصلاحياتها المحددة يكون مستند في حقيقة الامر الى مبدأ " دوام سير المرافق العامة".

ويعرف الباحث، حكومة تصريف الاعمال بأنها " حكومة مؤقتة ناقصة الصلاحية لأغراض تصريف الامور في بعض الأوقات قد تكون مرحلة انتقالية أو انتخابات أو ظرف طارئ حال عن عدم تأسيس حكومة جديدة، أو تأخرها ولا يحق لهذه الحكومة البت بالأمور المهمة والمصيرية".

⁽¹⁾ غسان ابو بطيخ، حكومة تصريف الاعمال، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الثالث، بغداد، 2010، ص157.

⁽²⁾ د. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الاعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، 2011، ص95.

⁽³⁾ د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام الساسي "موقعة، دوره، صلاحياته" منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص127.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لحكومة تصريف الاعمال

أن الأساس المتمثل بوجود حكومة تصريف الاعمال يعود في حقيقة الامر الى سببين مهمين وهما، الاول أكد على الطبيعة الادارية التي نراها تكون متعلقة بسير واستمرار المرافق العامة، اما الآخر فهو ذو طبيعة دستورية، سياسية تكون متعلقة بانعدام المسؤولية السياسية للحكومة، أي انها تكون فاقدة لثقة البرلمان⁽⁴⁾، لأن الاصل في النظام البرلماني أن الحكومة لا تكون مختصة بمباشرة صلاحياتها، ألا عندما تتمتع بثقة البرلمان وتكون مسؤولة أمامه وتخضع لرقابته، وعلى الحكومة وبغض النظر عن وضعها القانوني ومدى استقرار علاقتها بالبرلمان، أن تأمن استمرار المرافق العامة بأداء وظائفها بانتظام واضطراد وبشكل غير قابل للانقطاع، وهذا ما سوف نقوم ببيانه من خلال الفرعين وعلى النحو التالي:

الفرع الاول

استمرارية المرافق العامة

يدل لنا الاساس لوجود حكومة تصريف الاعمال القائم على استمرارية المرفق العام، الذي يعد في حقيقة الامر مبدأ دستوري مهم، وما تؤوديه من خدمات أساسية للأفراد بينون الحياة عليها، أعدم سير المرفق العام بصورة منتظمة، أو ما يؤدي الى توقفه عن تقديم الخدمات الأساسية الضرورية، أو قصوره عن اشباع الحاجات الأساسية للأفراد، وبالتالي فإن وقوع الاضرار سوف يؤدي الى الاخلال بنظام المجتمع، حيث اجمع فقهاء القانون بصورة اساسية الا وهي " أن يكون هنالك انتظام لسير المرفق العام بلا توقف وبلا انقطاع"⁽⁵⁾، فمن هذا المنطلق يكون دوام سير المرفق العام من أهم المبادئ التي نراها تحكم سير المرافق العامة.

حيث اشار مجلس الدولة الفرنسي على انتظام سير المرافق العامة وقيمة المبادئ القانونية⁽⁶⁾، حيث اسبغ المجلس الدستوري الفرنسي بهذا الدور على مبدأ استمرارية المرفق العام لما لها من القيمة الدستورية المهمة، وان مبدأ استمرارية المرفق العام - كمبدأ عام من مبادئ القانون العام ذي القيمة الدستورية " لا يعني بأي حال من الاحوال دائميته المرفق" فالإقرار بهذا المبدأ يتضمن ضرورة التوفيق بين مصالح المنتفعين من المرفق العام، ومصالح العاملين في المرافق العامة، حيث اقر بتاريخ 2007/8/16 والخذ بمتطلبات سير المرفق العام، بان القيود التي رسمها القانون لممارسة الاضراب في مرفق النقل العام للمسافرين من حيث مواعيد ووسائل ممارسته هي قيود مسوغة، تبررها متطلبات سير المرفق العام⁽⁷⁾.

فيما يخص القضاء الاداري المصري وما ذهب اليه بخصوص حكومة تصريف الاعمال وما أكدته على مبدأ استمرارية المرفق العام، وما جاء في حكمها " إن المرافق العامة هي مؤسسات تنشئها الدولة، أو تشرف على إدارتها وتعمل بانتظام واستمرار لتزويد الجمهور

⁽⁴⁾ د. أمل عبد الهادي مسعود، حكومة تصريف الاعمال . مفهومها وصلاحياتها، منشور عبر الموقع الالكتروني http://www.dampress.net/?page=show_det&category_id=48&id=71666، تاريخ الزيارة 2022/4/15.

⁽⁵⁾ حسن محمد علي حسن، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، اطروحة دكتوراة، كلية القانون، جامعة الموصل، 2005، ص 110.

⁽⁶⁾ د. سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد 65، لسنة 2016، ص 121.

⁽⁷⁾ د. مازن ليلو راضي و د. علي يونس اسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، مجلد 19، بالعدد 5، لعام 2017، ص 9.

بالحاجات ذات النفع العام التي بتطلبها، وبينت بحكمها ايضاً " ان المتفق عليه ان المرفق العام أنما يقوم بأبداء الخدمات للجمهور تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن ثم يجب أحاطته بكافة الضمانات تطبيقاً لمبدأ عدم تعطيل سير المرافق العامة"⁽⁸⁾.

فمبدأ استمرارية المرفق العام يتضمن الاستمرارية لنشاط المرفق العام، واستمرارية إمكانية ولوج المنتفعين منه إله اي ما يؤمن حسن سير المجتمع والدولة.

الفرع الثاني

انعدام المسؤولية السياسية للحكومة

تعد المسؤولية السياسية حجر الزاوية في توازن النظام البرلماني في القوة والتأثير بين قطبي هذا النظام وهما الوزارة والبرلمان⁽⁹⁾، فان الأخير يمتلك حق إقالة الوزارة عند عجزها عن قيامها بمهامها أو انحرافها عن تحقيق أهدافها أو خطئها عند توجهه لهذه الأهداف، وبالمقابل تمتلك الوزارة سلاحاً موازياً لحق العزل وهو حل البرلمان وإنهاء حياته قبل ميعاد انتهائه الطبيعي.

ومن المعروف لنا جميعاً ان الحكومة المستقلة لا تتمتع بثقة البرلمان، وايضا لا تقرر عليها المسؤولية السياسية، ومن هذا المنطلق لابد من وجود اساس قانوني لهذه الحكومة حتى يكون هنالك تبرير لقبائها واستمرارها في ادارة الدولة، لان الاصل وهو ما متعارف عليه في الانظمة البرلمانية والمختلطة، أن ان الحكومة لا تكون مختصة بمباشرة صلاحياتها، ألا عندما تتمتع بثقة البرلمان وتكون مسؤولة أمامه، وأن تخضع لرقابته وتكون الثقة اتية من الاغلبية البرلمانية، وبعد الحصول على الثقة وما نصت عليه الانظمة البرلمانية أو المختلطة، وما يستوجب على الوزارة ان تقوم بتقديم فور تشكيلها، أو خلال الفترة المعينة من التشكيل لبرنامجها الوزاري، وما تقدمه من تشكيلات وزارية، حتى يتم الحصول على الثقة البرلمانية، كشرط أساسي لتصويبها وابقائها في الحكم⁽¹⁰⁾.

وما بينته معظم الدساتير لهذه الانظمة الا وهي قيام رئيس الجمهورية، أو رئيس الدولة بعبارة ادق يقوم باختيار رئيس مجلس الوزراء، ويكلف بتشكيل الحكومة سواء كان منفرداً، أو بالاتفاق مع رئيس الدولة، وحين الانتهاء لرئيس مجلس الوزراء وما قدمه من اختيار اعضاء وزارته، بتقديم الطلب الى البرلمان حتى يم الموافقة على اختياره، وان يكون هنالك تأييد لمنح حكومته الثقة حتى تقوم بممارسة اعمالها الدستورية⁽¹¹⁾.

وفي حالة عدم منحها للثقة البرلمانية تصبح الحكومة مستقلة، وبالتالي تنعدم مسائلتها، حيث اشار لنا الفقه القانوني هذا الامر من خلال " ان الحكومة المستقلة تصبح مية لأنها فقدت ثقة البرلمان، والحكومة لا تمر الا بمنحها الثقة البرلمانية، وبهذا الامر لا يمكن أن تمثل وان تسأل امامه"⁽¹²⁾، وبهذا الامر يصبح من المعتذر على الحكومة بأكملها مباشرة وظائفها قبل الحصول على الثقة البرلمانية على البرنامج الوزاري، وعند رفض البرلمان منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ووزرائه، هنا يقوم رئيس الجمهورية باختيار شخص اخر يتولى تشكيل الحكومة الجديدة.

⁽⁸⁾ د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 83.

⁽⁹⁾ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولية والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 929، و د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب العاني. الأنظمة السياسية، بغداد، 1991، ص 67.

⁽¹⁰⁾ د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006، ص 74.

⁽¹¹⁾ د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017، ص 133.

⁽¹²⁾ د. سام دلة، حكومة تصريف الاعمال، مصدر سابق، ص 2.

حيث بين لنا العرف الدستوري وما راه باعتبار الأساس القانوني لقيام الحكومة المستقلة، أو حكومة تصريف الاعمال بحجة أن رئيس الدولة في كل مرة تستقيل فيها الحكومة، يكلفها بتصريف اعمالها، ومن هذا المنطلق ما شكل عرفاً دستورياً جديداً، يكون مرتكز على عنصرين وهما الركن المادي اي ركن الاعتقاد، تكون صادرة على اعمال او تصرفات صادرة من البرلمان، أو رئيس الجمهورية بصورة منتظمة دون ان يتخللها اي انقطاع او توقف، والركن الاخر ركن الالتزام الذي تولد في الهيئات الحاكمة، ما ذكرناه فمن الصعوبة ان يتوافر الركنين في حكومة تصريف الاعمال، لان ذلك يؤدي بتصرفات الحكومة المستقلة خلال فترة الازمة الوزارية، تكون متعارضة ببعضها البعض ولا تكون متسمة بالوضوح.

خلاصة الامر، يمكن القول ان حكومة تصريف الاعمال تستمر في ممارسة اختصاصاتها وبالشكل الذي نراه يكفل لنا الحد الأدنى لاستمرار مرافق الدولة ان تقوم بأداء الوظائف الاساسية والضرورية، وما تمر به بعض الدول من احداث خلال فترة حل البرلمان وقيام الوزارة بتصريف الاعمال المتعاقبة عليها، حتى تقوم بتخطي هذه الفترة التي تحافظ على استمرارية اداء المرافق العامة وان تشير الى ديمومتها، ومن شأنه أن يحافظ على دوامها واستمرار اداء الاعمال المكلفة بها بكامل سلطاتها.

المبحث الثاني

حالات حكومة تصريف الاعمال

لهذا المبدأ عدو حالات تجعل من الوزارة حكومة لتصريف الاعمال، منها انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب، فبمجرد انتهاء مدة دورة البرلمان تعد الوزارة مستقلة، او يمكن اعتبارها بحكم المستقلة، وهذا الامر يعتبر لغاية اجراء انتخابات جديدة او مبكرة، وبها يتم تشكيل برلمان منتخب جديد، وايضاً توجد حالات عدة وهذا ما سوف نقوم ببيانه من خلال المطلبين وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

استقالة الوزارة

كما هو معلوم لنا جميعاً بالإمكان اعتبار الوزارة مستقلة من تاريخ قبول رئيس الدولة للاستقالة، ومن بعدها قد يتم رفض الاستقالة، وبعد الرفض تستمر الوزارة في أداء المهام بشكل كامل وفق ما اشارت لها الاختصاصات الدستورية، ومن خلال هذا المطلب سوف نقوم ببيان مسألة استقالة الحكومة من تلقاء نفسها، أو قد يتم من خلال حجب أو سحب الثقة من البرلمان نفسه لهذه الحكومة، وتصبح بحكم المستقلة من خلال الفرعين وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول

استقالة الحكومة من تلقاء نفسها

بهذا الامر تقوم الجهة المختصة بتقديم استقالتها الى رئيس الجمهورية اي رئيس الدولة بعد انتهاء الفصل التشريعي وهذا هو ما متعارف عليه، ومن هذا المنطلق تكون قد ادت دورها في ممارسة اختصاصاتها بشكل كامل كما هو مذكور لها وفق النصوص الدستورية، او قد تقدم الاستقالة من خلال دعم الاغلبية البرلمانية لها، او قد تقوم بتقوية مركزها في البرلمان، او لتجنب وقوع اي نزاعات قد تحصل او نراها محتملة الحصول بينها وبين البرلمان، او بالإمكان استشعارها بانها ممكن تفقد ثقتها البرلمانية.

ولا يمكن اعتبار الحكومة مستقلة بجرد اعلان رئيسها بهذا الامر، وانما اذا صدر قرار من رئيس الجمهورية او رئيس الدولة بقبول استقالتها بشكل واضح وصريح وتكليفها بتصريف الأعمال، وان القرار الذي يصدر من رئيس الدولة عن تشكيل الحكومة الجديدة يعتبر قرار

للتأكيد على قرار سابق عنه⁽¹³⁾، وبهذا الامر حصل ضغط شعبي وتحريك الرأي العام وهو ما وجه الحكومة ان تتجه الى حكومة تصريف الاعمال، بحيث اعتبرت الفترة ما بعد الاستقالة ولغاية وانتخاب رئيس وزراء جديد.

وبعد حل البرلمان العراقي في تاريخ 2021/10/6 هي حكومة تصريف الاعمال ايضاً⁽¹⁴⁾، ولا يمكن للحكومة ان تمارس صلاحياتها الدستورية الا بعد ان يتم منحها الثقة البرلمانية، وبعد ان يتم قبول رئيس الجمهورية لاستقالة الحكومة بشكل صريح كما حصل في حكومة (عادل عبد المهدي) بحيث لا يمكن التراجع عن قبول الاستقالة.

ومن خلال ما تقدم، نلاحظ ان المشرع الدستوري العراقي في قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء العراقي رقم (8) لسنة 2013 ببيان الحالات التي تصبح فيها الحكومة لحالة تصريف الاعمال من بينها استقالة رئيس مجلس الوزراء، او مجلس الوزراء نفسه من دون اي اشارة لأي اسباب للاستقالة، فيبين لنا بان المشرع العراقي اشار الى استقالة الحكومة من تلقاء نفسها ضمناً لأنه لم يقوم بتحديد اسباب الاستقالة⁽¹⁵⁾.

الفرع الثاني

سحب الثقة او حجبها

يعد مبدأ حجب الثقة من الاعمال الرقابية السابقة على اعمال الوزارة، اي ان لأعضاء البرلمان الحق بأن يكون التصويت على تشكيل الحكومة الو الكابينة الوزارية وبرنامجهما الوزاري لما تقوم به ان يحقق الاستمرارية لمرافق الدولة كافة، حيث ان التشكيلة الوزارية نراها قد تكون مفروضة بموجب الدستور من خلال الثقة التي تمنح لهم من رئيس الجمهورية⁽¹⁶⁾.

ولا يمكن ان يكون حجب الثقة الضمنية بأعضاء الوزارة او الكابينة الوزارية التي تحصل من خلال رئيس الجمهورية لأنه الرئيس لمجلس الوزراء، وان السكوت عن مصير الوزارة يكون عن حجب الثقة عنها، لأنه في حقيقة الامر يعد نقص تشريعي لا بد من تداركه بالسرعة العاجلة⁽¹⁷⁾.

ومن اثر حجب الثقة الا وهو استقالة الوزارة بمرسوم جمهوري صادر من رئيس الدولة وان يكون هنالك امر بتشكيل وزارة جديدة عندما لا يكون هنالك منح للثقة البرلمانية، وعندما تحصل الكابينة الوزارية الجديدة ايضاً على حالة عدم منح الثقة، فيقوم رئيس الجمهورية بالدعوة الى انتخابات مبكرة، او يكون اللجوء الى حل البرلمان لأنه اخفق في منحل الثقة للكابينة الوزارية الجديدة⁽¹⁸⁾.

في فرنسا يكون الامر مختلف فالوزارة تكون هنا غير ملزمة بموجب الدستور ان يكون هنالك طلب بالثقة التي تمنح من الجمعية الوطنية، لان الثقة تكون مفترضة وتتمارس اعمالها من تاريخ صدور مرسوم بتعيينها، حيث اشار الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل ببيان مسؤولية الوزير الاول أمام الجمعية الوطنية في تقديم البرنامج الوزاري، بعد ان تحصل المداولة مع مجلس الوزراء، فان قامت الجمعية

¹³ () استقالة رئيس مجلس الوزراء السابق (عادل عبد المهدي) عام 2019

¹⁴ () حكومة رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي بتاريخ 2021 / 10/7.

¹⁵ () نص المادة (6/اولاً) من قانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2013.

¹⁶ () دولة احمد عبد الله، المسؤولية السياسية للوزارة، اطروحة دكتوراة، كلية القانون، جامعة الموصل، 2017، ص 317.

¹⁷ () د. عصام سعيد عبد ، و د. دولة احمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، جزء الاول، المجلد 7، العدد 24، السنة 2018، ص 25.

¹⁸ () المرجع نفسه، ص 320

واقرت منح الثقة أو الرفض، فيكون الأمر هنا على الوزير الأول أن يقوم بتقديم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية، والأمر المقتصر هنا لم ينص على تحديد حكومة تصريف الأعمال بشكل صريح أو بشكل ضمني، أي لا بد من ديمومة استمرار سير المرافق العامة وإدامتها كوحدة من أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة⁽¹⁹⁾.

فيما يخص المشرع الدستوري العراقي، فبين حصول رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة بأن يحصل على منح الثقة البرلمانية، إلا هو شرط أساسي لكي يتم تشكيل الحكومة الوزارية، حيث أشار رلنا الدستور العراقي النافذ لعام 2005 بأن يكون هناك عرض من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف أن يقدم أسماء الوزراء أو كابينته الوزارية التي وقع الاختيار عليهم حتى يستمر بتشكيلي حكومته وأن يعرض المنهاج الوزاري على مجلس النواب العراقي، حتى يتم منحه للثقة البرلمانية لكل واحد منهم بصورة منفردة وبالأغلبية المطلقة⁽²⁰⁾، حيث بين نص المادة (76/خامساً) من الدستور العراقي على أن يتولى رئيس الجمهورية بتكليفه لمرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة للثقة⁽²¹⁾.

في حالة منح الحكومة الجديدة للثقة البرلمانية وفق ما أشاره الدستور العراقي، فسوف تقوم بأداء اليمين الدستورية، وتقوم الحكومة بمباشرة الاختصاصات التي منحها لها الدستور⁽²²⁾، وإن لم تحصل الحكومة على الثقة البرلمانية في هذه الحالة سوف يتم حجب الثقة عنها بصورة مباشرة، وهو ما يوجب على رئيس الجمهورية هنا أن يقوم بتكليف شخص آخر أي مرشح آخر لتشكيل الكابينة الوزارية خلال المدة التي حددها الدستور العراقي حسبما أشارت لها نص المادة (76/خامساً).

من خلال ما تقدم نلاحظ، أن المشرع الدستوري العراقي لم ينص على أي مدة لتقديم البرنامج الوزاري والمبدأ الذي نراه يحتل الأهمية الأساسية الأ وهو في حالة عدم موافقة مجلس النواب على منح الثقة للبرنامج الوزاري المقدم، فهنا يكون ما هو مصير الوزارة، وهل بالإمكان اعتبار الوزارة مستقبلية، وتحولها إلى حكومة تصريف الأعمال؟ لأن الدستور العراقي نراه قد سكت صراحة عن هذا الأمر، ومن خلال اطلاعنا على الدستور ومراجعة النصوص الدستورية بصورة عامة، فالأمر يكون في حالة الاخفاق الوزارة بنيل الثقة البرلمانية، فيكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال المدة المحددة، وهو ما يوجب معالجته لأنه نقص تشريعي.

ففي حالة سحب الثقة من الحكومة، فيكون الأمر من خلال انتهاء من الاستجواب البرلماني الذي يكون القصد منه " السؤال المشوب بالاتهام"، وهو الذي يعد تمهيدا لسحب الثقة من الوزير، أو الوزارة بأكملها، أو في حالة الانتهاء من أعمال اللجنة التحقيقية المختصة بهذا الأمر، وبعدها يتم عرض التقرير على البرلمان حتى يقوم باتخاذ الإجراءات اللازمة، وقد ينتهي الأمر بعدم وجود أي تقصير في الأعمال الوزراء أو الوزارة أو الوزير، وهي من الأعمال الرقابية البرلمانية التي يقوم بها مجلس النواب العراقي مضافاً إلى دوره التشريعي⁽²³⁾.

¹⁹ () نص المواد (8) و نص المادة (49) والمادة (50) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

²⁰ () نص المادة (76/ رابعاً) من دستور جمهوري العراق لعام 2005 على أن " يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً لثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة".

²¹ () نص المادة (76/خامساً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

²² () نص المادة (50) من الدستور نفسة على " يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس، قبل ان يباشر عمله (...)، ونص المادة (80) من الدستور على ان "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات (...)

²³ () نص المادة (27) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 على " يمارس المجلس اختصاصاته الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ونظامه الداخلي ..)، وايضاً المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بالقول على " مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية ..".

وكما معلوم لنا جميعاً، فإن سحب الثقة رقابة معاصرة على اعمال الوزارة وفق الدستور، في حالة فقد الثقة الوزارية من البرلمان فيوجب عليها الاستقالة وهنا يستخدم البرلمان أهم وسائل المساءلة السياسية تجاه الحكومة، وتكون الوزارة مستقيلة من تاريخ التصويت عليها بسحب ثقتها داخل البرلمان، وهو كثيراً ما يحصل في الحكومات الائتلافية، وبها يتم الدعوة لانتخابات برلمانية مبكرة، منها يتم تشكيل حكومة جديدة، او يشكل ائتلاف جديد في البرلمان يتكمن من تشكيل حكومة جديدة.

في حين ان الدستور العراقي لعام 2005 تطرق الى سحب الثقة من الوزير أو رئيس مجلس الوزراء حسب نص المادة (61/ثامناً/أ)⁽²⁴⁾، وان صدور القرار المتمثل بسحب الثقة من الوزير فيعتبر كل تصرف يصدره من يوم موافقة المجلس بصدوره لقرار سحب الثقة، فيكون كل قرار يقوم بإصداره باطلاً ولا قيمة قانونية لها، ولا يجوز اتخاذ اي قرار يتعلق بشؤون الوزارة لغاية تعيين وزير جديد، بحيث ان اي تصرف يصدره الوزير بعد صدور قرار بعدم ثقته⁽²⁵⁾، وبقوة القانون يعتبر باطلاً وكان لم يكن دون ان يطبق الاحكام الواردة بالمواد (61/ثامناً/د و 64/ثانياً)⁽²⁶⁾.

وقد يؤخذ على المشرع الدستوري العراقي، فيما يخص حصر اختصاص حكومة تصريف الاعمال، لا فكرة تصريف الأعمال تكون منصبة على اداء الاعمال اليومية الروتينية، وعلى الأعمال الضرورية التي يفرضها الواقع لاستمرار عمل أجهزة الدولة لأداء سير انتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد.

المطلب الثاني

حدود صلاحيات تصريف الاعمال

تعد مسألة الحدود من الاسس المهمة في الوقت الحاضر لأنها تعتبر مستقيلة او بحكم المستقيلة وهذا ما يحدث من رئيس الدولة بتصريف الاعمال العادية او اليومية او الجارية لغاية تشكيل الحكومة الجديدة، واساس تحديد مضمون المسائل الجارية التي بها تتولى حكومة تصريف الاعمال لتقوم بها، لكونها تكون معتبرة من العوامل المهمة حتى يتم تحديد مدى شرعية التصرفات التي ملزمة الحكومة لتقوم بها.

وان حكومة تصريف الاعمال اليومية لها اكثر من اختصاص منها في الاعمال اليومية الاعتيادية، والاختصاصات الاستثنائية، في حين الاعمال اليومية التي يقوم بها الوزير يومياً حتى يتم استمرار سير المرفق العام، وفي حالة الضرف الاستثنائي التي تقضي بالتدخل على اساس سلامة الدولة وفق ما اشار الية القانون⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ نص المادة (61/ثاناً/أ) من الدستور العراقي، على " لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء، بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته، او طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجهه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الأقل من تأريخ تقديمه، يقابلها نص المادة (64 و 65) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.

⁽²⁵⁾ سحب الثقة من هوشيار زيباري وزير المالية بتاريخ 21/سبتمبر/2016.

⁽²⁶⁾ نص المادة (61/ثامناً/د) على " في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء او الوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادتين (76) من الدستور"، ونص المادة (64/ثانياً) على " يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، الة انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية".

⁽²⁷⁾ (زهراء عبد الحافظ، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، 2011، ص102.

ومن التطبيقات العملية التي اشارت لها المحكمة العليا في العراق بالعدد 121/اتحادية/2022، بينت لنا صلاحيات اعمال حكومة تصريف الاعمال وبيان مفهومها وفق ما نص عليه الدستور العراقي لعام 2005⁽²⁸⁾.

في حين ان تحديد صلاحيات حكومة تصريف الاعمال التي نراها مرتبطة بفكرة الأعمال الجارية لكنها غير واضحة، حيث انها ما تزال لغاية الان هذا المفهوم غير واضحة الحدود، وماهي التصرفات التي تدخل ضمن نطاق تصريف الاعمال اليومية، والتي بالإمكان اعتبارها خارجة عن المفهوم هذا، وبيان الرقابة القضائية على حكومة تصريف الاعمال او الامور اليومية، وهذا ما سوف نقوم ببيانه من خلال الفرعين وعلى النحو التالي:

الفرع الاول

صلاحياتها في الظروف العادية

وتشمل هذه الاختصاصات الأعمال والقرارات ذات الطبيعة العادية أو اليومية أو الروتينية التي على كل حكومة أن تبشرها والتي تكون ضرورية لحسن سير المرافق العامة، فليضمن استمرارية المرفق العام على الإدارة إصدار جملة من القرارات التي تضمن تلك الاستمرارية، على سبيل المثال شراء المواد الأولية لمرفق صناعي أو شراء القرطاسية التي يحتاجها مرفق التعليم أو توزيع الرواتب الشهرية لموظفي هذا المرفق أو ذلك أو استيفاء مقابل الخدمة أو السلعة التي تقدمها بعض المرافق، فالإدارات المختلفة القائمة في هذه المرافق يجب أن تنفذ الأعمال الروتينية اليومية التي تضمن استمرارية المرفق والتي يعتبر التوقيع الوزاري عليها ضروريا لإضفاء الصفة الشرعية من حيث جهة الاختصاص.

وبتعبير آخر إن الأعمال الجارية هي تلك التي تستمر بشكل منتظم وبطريقة عادية وتحضر بشكل تلقائي من الأجهزة الإدارية المختلفة والتي يقتصر عمل الوزراء على وضع توقيعاتهم عليها، فالأعمال الجارية هي التي إذا لم تنجز بشكل مستمر ويومي فإنها ستعطل عمل المرفق وهي لا تحتاج إلى اتخاذ مبادرة جديدة من قبل الحكومة⁽²⁹⁾.

فالأعمال الجارية إذاً هي تلك التصرفات اليومية والمألوفة للجهاز الإداري وبعبارة أخرى هي تلك الأعمال الروتينية التي تنجز في درجات السلم الإداري الدنيا⁽³⁰⁾ والتي لا تتضمن أي بعد سياسي، فهي تلك الأعمال التي تفرض استمرارية المرفق العام على الحكومة اتخاذها.

ومن أجل الإحاطة بهذه الأعمال بشكل كامل سنتولى تقسيمها إلى الأعمال التي تكون ضمن الإطار الدستوري والأعمال التي تقع ضمن الإطار الإداري.

أولاً: الأعمال التي تقع ضمن الإطار الدستوري.

بطبيعة الحال إن فكرة تصريف الأعمال الجارية ترتبط بشكل مباشر بالمرافق العامة وهذه الأخيرة هي ضمن اختصاص القانون الإداري أو أنها تعتبر أعمالاً إدارية، أما الأعمال التي تقوم بها الحكومة ذات الطابع الدستوري فهي لا تقع ضمن نطاق الأعمال الجارية إلا في حالات الضرورة أو الظروف الاستثنائية.

إن بعد الأعمال الحكومية ذات الطبيعة الدستورية عن فكرة تصريف الأعمال الجارية من جانب وكون الدافع وراء هذه الأعمال في الغالب هو سياسي من جانب آخر، جعل تلك الطائفة تخرج عن نطاق اختصاص حكومة تصريف الأعمال الجارية، واقتصرها في بعض الدول على ممارسة التوقيع المجاور لجانب رئيس الدولة مع تحفظ بعض الفقهاء⁽³¹⁾ حتى على هذا التوقيع. بناءً على ما سبق فإن كل أعمال الحكومة ذات الطابع الدستوري تخرج غالباً عن فكرة تصريف الأعمال الجارية، وعلى النحو التالي:

⁽²⁸⁾ طلب التفسير الوارد للمحكمة الاتحادية العليا في العدد 121/اتحادية/2022 في 2022/5/15.

Fernand Bouyssou. Op. cit. p. 647. ⁽²⁹⁾

⁽³⁰⁾ د. عادل الطباطبائي، اختصاصات الحكومة المستقبلية، مصدر سابق، ص36.

⁽³¹⁾ في بعض الدول التي تستلزم توقيع رئيس الوزراء على المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية أعمالاً بقاعدة التوقيع المجاور، وعند رغبة رئيس للدولة بالاعتراض على مشروع قانون معين أحيل إليه من البرلمان وعدم الإجابة عنه لفترة زمنية معينة يعتبر مصادقة ضمنية على هذا المشروع فهنا على رئيس الوزراء أن يُمكن رئيس الدولة من ممارسة حقه في الاعتراض وان لا يمتنع عن التوقيع المجاور بحجة انه ضمن نطاق أعمال تصريف الأعمال فقط أما إذا لم توجد مدة زمنية للإجابة من رئيس للدولة فلا حاجة هنا للتوقيع ويمكن أن يمتنع رئيس الوزراء عن ذلك ويحيل هذا العمل لرئيس الحكومة الجديد.

1. اقتراح تعديل الدستور.

يعتبر اختصاص اقتراح تعديل الدستور من الاختصاصات المهمة والخطيرة التي يجب أن تمارس من قبل حكومة كاملة الاختصاصات، فهذا العمل لا يمكن أن يدخل في نطاق تصريف الأعمال الجارية، وعلى الرغم من ذلك فقد شهد الواقع العملي بعض الحالات التي تخالف ذلك مثلما حصل في بلجيكا على وجه التحديد والتي قد تعطي وجهة نظر مخالفة، ولكن لا يزال الرأي الراجح والأصوب هو القائل بخروج هذه الفئة عن الأعمال من اختصاص حكومة تصريف الأعمال الجارية.⁽³²⁾

2. اقتراح مشاريع القوانين.

من المهام الخطيرة التي تضطلع بها أي حكومة اقتراح مشاريع القوانين المختلفة وهذا الحق من الحقوق التي طالما تواترت الدساتير البرلمانية على منحه للسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء⁽³³⁾، فهذا الاختصاص يقع خارج إطار اختصاص حكومة تصريف الأعمال لما قد ينطوي عليه من صفات سياسية تبعده عن فكرة تصريف الأعمال أو إمكانية ترك هذه المهمة لحكومة كاملة الاختصاص إلا إذا كان تشريع هذا القانون مما يستلزمه الواقع.

3. إصدار القرارات التنظيمية التي تتضمن تعديلاً في نصوص تشريعية.

من الاختصاصات التي تملكها أي حكومة هو إصدار القرارات التنظيمية أو اللائحية، والمعروف إن هذه القرارات تصدر تنفيذاً للقوانين لكن في بعض الأحيان يكون هناك قدراً من السلطة التقديرية للإدارة في إصدار هذه اللوائح لإكمال النقص في النصوص التشريعية فهذه القرارات قد تأتي مكملة للنص التشريعي أو مفسرة له. وهنا يثار التساؤل هل تعتبر عملية إصدار مثل هذه القرارات ضمن اختصاص حكومة تصريف الأعمال؟

للإجابة عن هذا التساؤل لا بد من الرجوع إلى التفويض الصادر من السلطة التشريعية فإذا كانت قد فوضت الإدارة بتعديل بعض نصوص القانون عن طريق القرارات اللائحية فهذه الطائفة تخرج عن تصريف الأعمال الجارية، فالتفويض لا يمنح إلا لحكومة حائزة على ثقة البرلمان وكاملة الاختصاص.⁽³⁴⁾

كما إن تفويض الاختصاص التشريعي للحكومة قد يكون عن طريق الدستور مباشرة كما هو الحال بالنسبة للوائح المستقلة كلوائح الضبط الإداري أو اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المرافق العامة فهذه الصلاحية لا تمنح إلا لحكومة كاملة الاختصاص لأهميتها من جهة ولعدم انسجامها مع مضمون تصريف الأعمال من جهة أخرى، أما لوائح الضرورة التي تصدرها الحكومة أثناء الظروف الاستثنائية فهي ضمن اختصاص تصريف الأعمال لذات السبب الذي دفع المشرع لمنحها هذا الاختصاص وهو مواجهة الطرف الاستثنائي بما يؤمن بقاء الدولة واستمرار الحياة فيها بشكل منظم.

4. طلب 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 بإجماع الفقه على ذلك.⁽³⁵⁾

وكما تجدر الإشارة إلى إن المشرع الدستوري العراقي - دستور 2005 - قد أشار لجملة من الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة كاملة الصلاحيات فهل تحتفظ الحكومة عند تحولها لحكومة تصريف الأعمال بهذه الاختصاصات أو بجزء منها؟ بداية لا بد أن تشير لنص المادة (80) من دستور 2005 والتي نصت على أنه "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.

⁽³²⁾ حدثت بعض الوقائع في بلجيكا والتي يُمكن أن تعطي تصوراً مغايراً، فحدث أن تقدمت الحكومة المستقيلة في عام

1968 بطلب لتعديل الدستور وقد قبل البرلمان هذا الطلب. وحقيقة الأمر إن الإجراء الذي اتخذ من قبل الحكومة

المستقيلة ليس أكثر من متابعة الإجراءات لطلب قدم عام 1965 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، المصدر السابق، ص 49.

⁽³³⁾ هذا ما أكدته دستور العراق لسنة 2005 في المادة (80) بفقرتها الثانية التي تنص على "يمارس مجلس الوزراء

الصلاحيات التالية: ... ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين".

⁽³⁴⁾ د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مصدر سابق، ص 51.

⁽³⁵⁾ على العكس من ذلك ما ذهب إليه الرأي الاستشاري لمجموعة الخبراء الدستوريين في بلجيكا على أنه يحق لحكومة

تصريف الأعمال التقدم بطلب حل البرلمان، وذلك بالاستناد للواقعتين التي حدثتا عام 1936 و 1950، ولكن هاتين

الواقعتين لم تكونا في ظروف عادية بل في ظروف استثنائية فهي تدخل ضمن حالة الضرورة ولا يمكن التأسيس

عليهما بمنح هذا الاختصاص لحكومة تصريف الأعمال، المصدر السابق، ص 52.

ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامساً: التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله".

وبإمعان النظر في الاختصاصات السابقة نجد إن كل هذه الاختصاصات تخرج عن نطاق تصريف الأعمال الجارية لأهمية هذه الاختصاصات وأنها لا تمارس إلا من حكومة كاملة الاختصاص. ويستنتج مما سبق ما ورد في أولاً من المادة المذكورة "...الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة". فهذه العبارة تفيد قيام مجلس الوزراء بالإشراف على حسن سير العمل في مرافق الدولة كافة بما يضمن تصريف الأعمال الجارية لتلك الوزارات وحتى الجهات غير المرتبطة بوزارة لديمومة الحياة في الدولة وعدم توقفها، فهذا الاختصاص ثابت للحكومة سواء أكانت كاملة الاختصاصات، أم قيدت بتصريف الأعمال الجارية فقط.

ثانياً: الأعمال التي تقع ضمن الإطار الإداري:

تقع على عاتق الإدارة (الحكومة) جملة من المهام الإدارية تتلخص في تسيير المرافق الإدارية والضبط الإداري والمحافظة على الأمن والصحة والسكينة العامة، ولاشك إن من أهم وسائل الإدارة في تحقيق أهدافها إصدار القرارات الإدارية بنوعيتها الفردية واللائحية فهل هذه القرارات وإمكانية إصدارها ضمن اختصاص حكومة تصريف الأعمال الجارية؟

بالنسبة للقرارات الفردية يمكن اعتبارها كأصل عام ضمن تصريف الأعمال الجارية لقلّة أهميتها مقارنة بالقرارات اللائحية ومع ذلك هناك بعض القرارات الفردية ذات الأهمية الكبرى التي لا يمكن أن تكون ضمن تصريف الأعمال الجارية كقرارات التعيين لبعض المناصب التي تتضمن أبعاداً سياسية⁽³⁶⁾ فهذه القرارات لا يمكن أن تكون ضمن تصريف الأعمال الجارية على الرغم من وجود بعض الوقائع التي حدثت في بلجيكا التي قد توحى برأي مخالف⁽³⁷⁾، وما عدا ذلك فإن القرارات الفردية تدخل ضمن فكرة الأعمال الجارية كقرار التصديق على منح الامتياز أما قرار منح الامتياز فهو خارج عن إطار تصريف الأعمال الجارية لخطورته⁽³⁸⁾

كما إن هناك بعض التصرفات والقرارات التي تخرج بطبيعتها عن نطاق تصرف الأعمال الجارية فهي تتضمن أبعاداً سياسية واضحة كما هو الحال في القرارات التي تعدل في وضع المؤسسات والمرافق العامة فهذه لا يمكن أن تكون ضمن نطاق تصريف الأمور الروتينية التي تضطلع بها المرافق العامة، كما إنها ليست من طبيعة الأمور العاجلة فهي تحتاج إلى دراسة وتمحيص وهذا أمر لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام به وقد أكد هذا الاتجاه مفوض الحكومة (دلفولفيه) "deolve" (39) في مطالعته الخاصة في قضية يوميات الجزائر.

⁽³⁶⁾ لا يشمل هذا الحظر قرارات التعيين فقط بل حتى التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية وحتى التوصية التي ترفع في هذا المجال تتضمن أبعاداً سياسية تخرج بهذا العمل عن تصريف الأعمال الجارية. وهذا ما نصت عليه م(5/80) من دستور 2005 العراقي سألقة الذكر.

⁽³⁷⁾ في هذا المجال يمكن أن نذكر حكم مجلس الدولة البلجيكي عام 1968 والذي قرر فيه صحة قرار التعيين الصادر من حكومة مستقلة بتعيين Jassogne بدرجة مستشار، كما وينبغي الإشارة إن إجراءات التعيين تمت في ظروف عادية وقبل الاستقالة مما جعل الاعتماد على هذه الواقعة غير ممكن للاعتراف لحكومة تصريف الأعمال الجارية بهذا الاختصاص د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص40.

⁽³⁸⁾ تخرج من طائفة الأعمال الجارية بعض القرارات الاقتصادية والتي تؤثر على الاقتصاد الوطني-كتحديد أسعار بعض السلع والخدمات وفرض وتعديل الضرائب الكمركية- كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا.

Francis Delpérée. Les affaires courantes en Belgique. Mélanges charlier. Paris.

1981. P60.

⁽³⁹⁾Fernand Boussou. Op. cit. P648.

وأكد على ذات الاتجاه مجلس الدولة البلجيكي أيضا⁽⁴⁰⁾ كما وتخرج القرارات التي تتضمن تعديل أو مساس بحقوق يعترف بها القانون⁽⁴¹⁾ من نطاق تصريف الأعمال الجارية لخطورة هذه القرارات والتي قد تنطوي على دوافع سياسية فمن الأجدر تركها لحكومة كاملة الاختصاصات.

الفرع الثاني

صلاحياتها في الظروف الاستثنائية

كما هو معروف إن الظروف الاستثنائية التي من الممكن إن تتعرض لها أي دولة، كحالات الحرب أو مواجهة كوارث طبيعية أو أزمات اقتصادية يستدعي دون شك الخروج عن بعض قواعد المشروعية العادية- في الظروف العادية- والانتقال إلى نطاق المشروعية الاستثنائية، وإعطاء الإدارة حرية أكبر في التصرف توسع من قدرة الإدارة على إصدار القرارات دون الحاجة إلى عرضها على السلطة التشريعية أو استحصال بعض الموافقات عليها.

وهذا ما دأب عليه اغلب دساتير العالم حيث تضمنت نصوصا تعطي قسطا واسعا من حرية التصرف للإدارة خلال الظروف الاستثنائية⁽⁴²⁾، وقد تحدث الظروف الاستثنائية في ظل حكومة تصريف الأعمال الجارية لمواجهة هذه الظروف لا تتلاءم مع الاختصاص الضيق للحكومة المتضمن تصريف الأعمال الجارية فقط.

وفي هذا المقام يثار التساؤل حول التدابير والقرارات التي تتخذها الحكومة في مواجهة الظروف الاستثنائية هل تدخل ضمن نطاق الأعمال الجارية؟

انقسم الفقه بشأنها فذهب فريق إلى اعتبار المسائل العاجلة والأعمال التي تتطلبها الظروف الاستثنائية تعتبر من قبيل تصريف الأعمال الجارية⁽⁴³⁾.

في حين أتجه رأي آخر إلى إن ما تتخذه الحكومة في مواجهة الظروف الاستثنائية لا يعتبر ضمن تصريف الأعمال الجارية بل تمارسها الحكومة لأنها لا تثار مسؤوليتها السياسية أثناء الظروف الاستثنائية، وفكرة تصريف الأعمال تستبعد الأعمال التي تثير المسؤولية السياسية فعلى هذا الأساس يمكن لحكومة تصريف الأعمال الجارية مواجهة الظروف الاستثنائية فهي تمتلك اختصاصات في الظروف الاستثنائية أوسع من تلك التي تملكها في الظروف العادية⁽⁴⁴⁾.

ونعتقد إن الخلاف بين الرأيين السابقين هو خلاف شكلي لا أكثر فهما وجهان مختلفان لعملة واحدة فالحكومة عند مواجهة الظروف الاستثنائية تتمتع بسلطات استثنائية سواء اعتبرنا إن ذلك يدخل ضمن تصريف الأعمال الجارية أم لا يدخل، فالظروف الاستثنائية هي التي مكنت الحكومة من ممارسة الصلاحيات الاستثنائية.

⁽⁴⁰⁾ أكد ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة البلجيكي في حكم له عام 1975 بان القرارات التي تدخل تعديلات في وضع الهيئات العامة يخرج عن تصريف الأعمال لأنه ضمن نطاق القرارات السياسية المهمة، وكذلك سلك ذات الاتجاه في حكم أخرله عام 1976. Op. Francias Delérée, les affaire courant en Belgique. P61 .cit.

⁽⁴¹⁾ وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية يوميات الجزائر عندما قيدت الحكومة المستقبلة حرية الصحافة التي نظمها القانون. Fernand Boyssou. Op. cit. P647.

⁽⁴²⁾ وهذا ما نص عليه دستور العراق لعام 2005 في المادة (9/61-ج) "يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتتظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور".

⁽⁴³⁾ Francias Délpérée, op. cit . P60.

⁽⁴⁴⁾ Francias Délpérée, op. cit . P61.

أما عن طئفة الأعمال التي يمكن للحكومة أن تمارسها في مواجهة الظروف الاستثنائية فهي كل ما يستلزمه الطرف الاستثنائي وتطلبه حالة الضرورة أو الخطر.

ففي المجال الدستوري يمكن تنظيم الاستثناءات⁽⁴⁵⁾ واقتراح مشاريع القوانين وحتى طلب حل البرلمان، أما في المجال الإداري فإدارة أن تصدر القرارات اللائحية التنظيمية وقرارات التعيين ذات البعد السياسي والقرارات الاقتصادية المهمة وغيرها من القرارات التي تستلزمها ضرورة مواجهة الطرف الاستثنائي أو حالة الضرورة.

المبحث الثالث

الرقابة على حكومة تصريف الأعمال

الرقابة التي تفرض على أعمال حكومة تصريف الأعمال هي ذاتها التي تمارس على أعمال الحكومة العادية مع الاختلاف بأنها عندما تمارس الرقابة على حكومة تصريف الأعمال ينبغي مراعاة الطرف الاستثنائي للحكومة وان تراعي حقيقة أن الحكومة فاقدة للسند القانوني فهي أما مستقيلة أو أقيلت أو أجبرت على الاستقالة وهنا يتحقق جزء الرقابة مسبقاً.

وبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا المبحث ثلاث مطالب الأول هي الرقابة على حكومة تصريف الاعمال، فنعرض في الأول الرقابة البرلمانية، وفي الثاني الرقابة القضائية، أما الثالث فسنكلم فيه عن رقابة الرأي العام.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

يمارس البرلمان مهمة من مهامه الأساسية تتمثل بالرقابة على أعمال الحكومة إلى جانب قيامه بمهمة التشريع، فالرقابة البرلمانية هي ثمرة من ثمار مبدأ الفصل بين السلطات الذي يبتناه النظام البرلماني.

وسنحاول في هذا المطلب أن نجيب عن سؤال غاية في الأهمية مفاده ما أهمية وجود الرقابة البرلمانية إذا كانت الحكومة حكومة تصريف أعمال جارية وإذا كانت هذه الرقابة ضرورية ولازمة فما هو نطاقها وأساليب ممارستها؟ ولكي نجيب عن هذا السؤال سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نخصص الأول للأسئلة البرلمانية، والثاني إلى تقديم الاستجواب وطرح الثقة بالحكومة، أما الفرع الثالث فنخصصه لوسائل الرقابة عند حل البرلمان مع خلاصة لهذه الأفرع الثلاثة تحت عنوان (تقدير الرقابة البرلمانية).

الفرع الأول

توجيه الأسئلة

⁽⁴⁵⁾ هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Brocas" فقد أدرج الاستثناء ضمن حالة تصريف الأعمال الجارية،

نظراً لحالة الاستعجال التي اتصفت بها هذه القضية. د. عادل الطبطباني، المصدر السابق، ص44.

السؤال البرلماني هو تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو هو لفت نظر الحكومة إلى موضوع يتعلق بعمل من أعمال مؤسسات الدولة بصورة عامة.

والسؤال في هذا المعنى يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول مما يترتب أن للسائل وحده أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به، أو إذا وجد أنه كان ناقصاً أو غامضاً⁽⁴⁶⁾.

وتمثل الأسئلة بالنسبة للبرلمان مصدراً ثميناً للمعلومات التي تساعد في حل المسائل التي قد تعرض على أعضائه من قبل ناخبيهم⁽⁴⁷⁾، كما ويشترط في السؤال أن يوجه للوزير المعني به في ما يخص شأن من شؤون وزارته أو المهام الموكلة إليه، فالسؤال غالباً ما يكون ذا طبيعة إدارية أو متعلقاً بتفاصيل عمل الوزير وضمن اختصاصاته الوزارية⁽⁴⁸⁾.

كما ويجب أن يكون السؤال غير ضار بالمصلحة العامة وأن لا يحوي مخالفة لأحكام الدستور وأن لا يشتمل على عبارات غير لائقة أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بهم في ما يتعلق بشؤونهم الخاصة وأن لا يكون موضوع السؤال متعلقاً بمن وجهة أو بمصلحة خاصة موكولة إليه كما ويجب أن لا يشير السؤال إلى ما ينشر في الصحف وأن لا يكون فيه مساس بأمر معروض أمام القضاء.

والسؤال الذي يطرح هنا هل يمكن توجيه الأسئلة إلى حكومة تصريف الأعمال؟

ليس هناك ما يمنع من الناحية الدستورية أن يتقدم أعضاء البرلمان بأسئلة للوزراء المستقيلين والذين يستمرون في الإجابة عنها خلال فترة تصريف الأعمال ويستوي الأمر في ذلك سواء كانت تلك الأسئلة تحريرية مكتوبة أم شفوية⁽⁴⁹⁾.

وثمة أمثلة ذلك يمكن أن نسوقها في هذا المجال تؤكد إمكانية توجيه الأسئلة إلى حكومة تصريف الأعمال فقد بلغ عدد الأسئلة الموجهة إلى حكومة (مصطفى الكاظمي) أسئلة عدة خلال فترة حكومة تصريف الأعمال، ونرى أن تلك الأسئلة تزداد كلما ازدادت فترة تصريف الأعمال، وفيما يخص موقف المشرع الدستوري العراقي، لاحظنا ان الدستور العراقي لعام 2005 قد أعطى الحق لكل عضو بتوجيه الأسئلة لرئيس الوزراء، أو لأحد الوزراء⁽⁵⁰⁾.

حيث أن الدستور لم يحدد ان كانت الأسئلة شفوية أم مكتوبة، أي بمجرد السكوت عن الأسئلة العاجلة على الرغم من أهميتها، رغم ما اشارنا اليه الا ان الدستور نراه قد جاء خالياً من الجزاءات الكفيلة تخص ردع الوزير الذي يتخلف عن الاجابة، على الرغم من ان كثير من النواب نراهم يشعرون بأن السؤال وسيلة نراها غير مجدية بالرغم من الاهمية في كشف المخالفات المالية والادارية للحكومة⁽⁵¹⁾.

(46) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 587.

(47) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، نقله إلى العربية علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974م، ص 451.

(48) د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطابع غانم عبده، عمان، 1972م، ص 810.

(49) د. عادل الطباطبائي، مصدر سابق، ص 155.

(50) نص المادة (61) من البند (سابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 على " لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولك منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء وللسائل وحدة حق التعقيب على الإجابة".

(51) د. غانم عبد دهش الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية " دراسة مقارنة"، المركز العربي، مصر، 2017، ص 412.

تأسيساً على ما سبق: فإن توجيه الأسئلة يمثل أداة للرقابة بيد البرلمان يمكن أن توجيهها للحكومة سواء كانت حكومة تملك اختصاصات كاملة أم كانت حكومة تصريف أعمال، لكن هل تتمتع هذه الوسيلة بذات القيمة والفاعلية في الحالتين ؟

لا شك أن هذه الوسيلة أقل قيمة وفاعلية إذا ما وجهت لحكومة تصريف الأعمال ولعل السبب في ذلك الفترة الزمنية التي يملكها الوزير للإجابة عن الأسئلة البرلمانية وقابلية هذه المدة للزيادة الأمر الذي يتيح للوزير الذي وجه إليه السؤال من تأخير الإجابة والمماطلة فيها لاسيما إذا كانت تلوح في الأفق بوادر تشكيل الحكومة الجديدة ومما يضعف أيضاً فاعلية هذه الوسيلة هو إمكانية استخدامها بصورة شفوية إذا ما كانت مصحوبةً بمناقشة، فهذه الفاعلية قد تتعدم إذا ما امتنعت الحكومة عن حضور جلسات البرلمان على الرغم أنها تملك الحق من الناحية القانونية بالحضور وطلب الحديث⁽⁵²⁾.

وتأسيساً على ذلك، انه على الرغم من قلة قيمة الأسئلة البرلمانية كنوع من أنواع الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال الجارية فينبغي أن نعترف بأنها من الوسائل المهمة التي تمكن البرلمان من الرقابة على أعمال الحكومة لاسيما خلال الأزمات الحكومية.

الفرع الثاني

الاستجواب وطرح الثقة

يقصد بالاستجواب هو حق عضو البرلمان بأن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة في نطاق وظيفة وزارته أو عن أي مسألة معينة خاصة بهذه السياسة، ففي هذا المعنى يمثل الاستجواب حق يقرر لجميع أعضاء المجالس النيابية دون قيد، وإن كان قد تقدم به عضو واحد أو أكثر، ورغم ذلك ينبغي عدم الخلط بين جماعية هذه الوسيلة الرقابية وبين تقديمها من قبل عضو واحد، فبمجرد قيام عضو برلماني بطرح موضوع الاستجواب فإنه بعد ذلك سيتحول لموضوع يهم جميع أعضاء البرلمان ويحق لكل منهم أن يدلوه بدلوه⁽⁵³⁾.

ومن الجدير بالذكر أن الاستجواب وسيلة خاصة بالنظام البرلماني دون سواه من الأنظمة الرئاسية أو المجلسية، فالنظام البرلماني يوجب أن تتمتع فيه الحكومة بثقة البرلمان في سبيل أداء المهام الملقاة على عاتقها وهو الأمر الذي لا يشترط تواجده في النظام الرئاسي والذي تعمل فيه الحكومة باستقلال عن البرلمان أو النظام ألمجلسي الذي تخضع فيه الحكومة بشكل كامل إلى البرلمان الأمر الذي تنتفي فيه الحاجة لوجود الاستجواب في ظل هذين النظامين⁽⁵⁴⁾.

والمسألة المهمة التي ينبغي تسليط الضوء عليها هو مدى إمكانية البرلمان في اللجوء للاستجواب عندما تكون الحكومة حكومة تصريف أعمال ؟

أن إمكانية ممارسة البرلمان لحقه في الاستجواب حتى عندما تكون الحكومة حكومة تصريف أعمال فاستقالة الوزير لا تمنع من تقديم طلب الاستجواب وإن كان غياب الحكومة مانعاً من تحديد يوم للاستجواب، ولعل لهذا الاتجاه ما يمكنه من تدعيم موقفه، وهنا تجب الإشارة إلى مدى فاعلية هذه الوسيلة للرقابة بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال، فمن المعروف أن الاستجواب قد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة وإجبارها على الاستقالة، فهل تبدو هذه الوسيلة فعالة إذا كانت النتيجة متحققةً فعلاً ؟ فهل يجوز سحب الثقة من حكومة لا تمتلك تلك الثقة أصلاً ؟ إن هذه الوسيلة عديمة الفائدة من الناحية القانونية والسياسية، وقد لا تكون لها أي أهمية تُذكر سوى من الناحية الأدبية وما يملكه هذا العمل من تأثير سلبي في الرأي العام بالنسبة لحكومة تسعى إلى تقايد لاسيما إذا كانت مقبلة على انتخابات.

المطلب الثاني

Fernand Bouyssou. OP.Cit, P.665. (52)

د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، 1983م، ص 97. (53)

د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971م، ص 721. (54)

الرقابة القضائية على حكومة تصريف الأعمال

يمارس القضاء بصورة عامة⁽⁵⁵⁾ الرقابة على قرارات الحكومة ويبحث في القرار الإداري من حيث كونه مشروعاً أو شابه أحد العيوب التي قد تصيب عناصر القرار والتي تتمثل بـ (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية). وأوجه الإلغاء التي قد توجه إلى القرار الإداري هي العيوب التي تصيب العناصر السابقة.

ولا شك إن نقطة الاختلاف بين الحكومة كاملة الاختصاص وبين حكومة تصريف الأعمال هي إن الأخيرة تتحسر وتتقلص صلاحياتها في نطاق تصريف الأعمال الجارية، وهنا يأتي دور الرقابة القضائية التي تتولى مهمة فحص القرارات الصادرة من تلك الحكومة للتأكد من عدم تجاوزها لنطاق اختصاصاتها في تصريف الأعمال الجارية، فالقضاء الإداري 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 متوفرة بالكامل، فهو لا يقتصر إذاً على التحقق من الوجود المادي للوقائع وإنما ليتأكد أيضاً مما إذا كانت هذه الوقائع من طبيعة تبرر القرار المتخذ⁽⁵⁶⁾.

وعند المناظرة بين التغيير الذي يطرأ على الحكومة عندما تكون في حقل تصريف الأعمال الجارية وبين أركان القرار الإداري، نجد أن هذا التغيير يتصل بالدرجة الأولى بركن الاختصاص، فالمنازعات الإدارية التي توجه إلى حكومة تصريف الأعمال الجارية هي غالباً ما تتعلق بركن الاختصاص، وهنا يأتي دور القاضي الإداري في البحث عن مدى التزام الحكومة بنطاق تصريف الأعمال الجارية، وهذا ما أكدته مجلس الدولة البلجيكي في حكم له عام 1975م حينما قضى بأن اختصاصات الوزراء المستقلين لا يمكن ممارستها إلا في حدود ضيقة وضرورية للأهداف التي تبرر وجودها⁽⁵⁷⁾.

والقضاء الإداري بما يملكه من قدرة على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة⁽⁵⁸⁾، فهو أكثر فاعلية كجهة رقابية مما يقوم به البرلمان، ومع ذلك وجه إلى هذا النوع من الرقابة عدداً من الانتقادات.

تقدير الرقابة القضائية:

على الرغم مما تتمتع به الرقابة القضائية من فاعلية وقدرة على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فإن هذه الرقابة لم تنجو من النقد في جوانب عدة :

أولاً: انتقدت الرقابة القضائية من جهة أنها عندما تمارس على نطاق سلطات حكومة تصريف الأعمال فإنما تمارس رقابة ملائمة وهي خارج اختصاصاتها⁽⁵⁹⁾ عند البحث في تلك القرارات في مدى احتوائها لأبعاد سياسية.

ولكن هذا الانتقاد يمكن رده على أصحابه، فالرقابة القضائية هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، فالقاضي الإداري يبحث في ركن الاختصاص ويتأكد من أن القرار الصادر هو ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، ويكون هذا القرار ضمن تلك

⁽⁵⁵⁾ تمارس الرقابة القضائية في ظل نظامين قضائيين هما نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج.

⁽⁵⁶⁾ د. محمود عاطف البناء، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978م، ص65.

⁽⁵⁷⁾ د. عادل الطباطبائي، مصدر سابق، ص169.

⁽⁵⁸⁾ د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988م، ص83. ود.

محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص67.

⁽⁵⁹⁾ Vedel (6) Note Sous C.E.F.4 avril 1952.J.C.P, No.11, 7138.

نقلًا عن د. عادل الطباطبائي، مصدر سابق، ص170.

الاختصاصات في فرضين، الأول إذا كان ضرورياً لاستمرار المرافق العامة أو ما يتطلب ذلك الاستمرار، والفرض الثاني ما إذا كان هذا القرار له صفة الضرورة وفقاً للظروف التي صدر فيها.

وفي المعنى السابق فإن الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، فهذه الأخيرة تقتضى الاعتراف بوجود الاختصاص للجهة التي أصدرت القرار وتبحث فيما إذا كانت تلك الاختصاصات في ظروف معينة، ملائمة أم غير ملائمة، وهذا غير ما عليه الحال عندما يمارس القاضي الإداري رقابته على حكومة تصريف الأعمال، فهو يبحث في القرارات التي تصدرها هذه الحكومة من حيث كونها ضمن اختصاصاتها أو أنها تجاوزت تلك الاختصاصات، وهذا ما يصيب القرار الإداري بعيب عدم الاختصاص.

ونضيف على ما سبق بأن هناك الكثير من الدساتير التي لم تنص صراحةً على مبدأ يحدد اختصاصات حكومة تصريف الأعمال قد منح قدراً واسعاً من سلطة التقدير لهذه الحكومات في تحديد ما يكون ضمن اختصاص تصريف الأعمال، لكن هذه السلطة التقديرية للحكومة لا تعني بأن القاضي الإداري يمارس رقابة الملائمة إلا بالقدر اللازم لضمان تحقق المشروعية ذلك لأن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة يتوقف عليها تحقق ركن الاختصاص الذي يثير رقابة المشروعية.

ثانياً: وجه الانتقاد الثاني الذي أثير في صدد الرقابة القضائية بأن القاضي الإداري عندما يبحث في القرارات والتصرفات التي تتخذها الحكومة من حيث كونها ضمن اختصاص تصريف الأعمال الجارية، فهذا يمثل تدخل في موضوع سياسي خاص بالعلاقة بين البرلمان والحكومة مما يدفع هذا الموضوع برمته إلى نطاق أعمال السيادة التي تكون خارج اختصاص القضاء⁽⁶⁰⁾.

أن القرارات التي تصدر عن حكومة تصريف الأعمال أو عن أية حكومة أخرى متنوعة منها ما هو قرار إداري بحت ومنها ما يحمل في طياته جوانب سياسية ومنها ما يكون قراراً سياسياً بحتاً، وهذه الطائفة الأخيرة تشكل عملاً من أعمال السيادة الذي يخرج عن نطاق الرقابة القضائية والحكومة أثناء فترة تصريف الأعمال قد يصدر عنها كل هذه الأنواع السابقة من القرارات لكن لا يمكن أن نعم صفة السيادة على كل ما يصدر عن الحكومة أثناء تصريف الأعمال بحجة أنها تدخل ضمن علاقة البرلمان بالحكومة، فمتى ما ثبت أن القرار الحكومي يمثل عملاً من أعمال السيادة، فهو يخرج آنذاك عن اختصاص الرقابة القضائية لكن إضفاء صفة السيادة على هذه القرارات مسبقاً لمجرد كون الحكومة حكومة تصريف أعمال، فهو أمر غير مقبول.

ثالثاً: وأخيراً تنتقد هذه الرقابة من جهة أنها غير كافية، إذ تستطيع الحكومة أن تتجاهل وجودها خاصةً إذا ما مر وقت طويل على صدور تلك الأحكام كما أن الواقع يدل على أن قلة من القرارات الإدارية التي طعن فيها قرر القاضي الإداري بطلانها⁽⁶¹⁾.

والحقيقة التي يمكن أن نقرها هنا هي أن مرور وقت طويل على صدور الأحكام القضائية لا يعني فقدان قيمتها القانونية، فهذه الأحكام هي التي تحدد وتضع نظرية ومعياراً لتصريف الأعمال الجارية عند غموض النصوص التي تمثل هذا المعيار، وهذا ما دأب عليه القضاء الإداري مما أسهم في إرساء الكثير من قواعد القانون الإداري الذي وصف بأنه قانون قضائي النشأة⁽⁶²⁾.

أما بالنسبة لقلة القرارات التي قضي فيها بالبطلان؛ فالسبب في ذلك -ولا شك- هو عدم وجود ما يدعو القاضي للاعتقاد ببطلانها وهذا لا يؤثر في أي حال من الأحوال على وجود تلك الرقابة أو يحد من فاعليتها.

المطلب الثالث

رقابة الرأي العام على حكومة تصريف الأعمال

Delpérée (Francis), OP.Cit. P. 261. (60)

Fernand Bouyssou: OP.Cit. P.664. (61)

(62) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص 35.

يعرف الرأي العام بأنه هو اتفاق وجهة نظر الناس حول موضوعٍ ما باعتبارهم أعضاء في مجتمع واحد، كما يعرف بأنه مجموعة من الأفكار والمعتقدات التي تكونها الشعوب عادةً في مسألة معينة وفترة معينة تحت تأثير الإعلام، ويعتبر الرأي العام قوة اجتماعية تنظيمية تدلنا على اتجاهات الناس، وهو بهذا المعنى يصبح هو المعيار والحكم لما يعمل به ولا يعمل به⁽⁶³⁾.

فالرأي العام، يشكل نوعاً من أنواع الرقابة ذات الطبيعة الخاصة، وتمتلك فاعلية من نوع خاص تكمن في تحقيق تدخل مباشر من قبل الرأي العام في مسألة معينة على الرغم من أن الحكم على القضايا السياسية أمر لا يمكن الاتفاق عليه في أغلب الأحوال إلا إن مجرد طرح الآراء المختلفة في ظل الظروف السياسية التي تحيط بالأزمة الوزارية يكفل ضماناً أكثر فاعلية في ترسيخ قواعد الديمقراطية، كما وأن التصرفات التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال يمكن أن تسلط عليها الأضواء أكثر من تلك التي تقوم بها الحكومة العادية، فالقرارات والتصرفات الصادرة من حكومة تصريف الأعمال ستكون تحت رقابة أحزاب معارضة، ولاشك أن وسائل الإعلام من إذاعة وتلفزيون وصحافة تساهم في إبراز تصرفات حكومة تصريف الأعمال من حيث كونها خارجة عن حدود اختصاصاتها أو أنها تقع ضمن تلك الاختصاصات.

وللرأي العام أهمية لدى الحكومات والأحزاب السياسية التي تساهم في تشكيل تلك الحكومات، فهو يمثل رأي الشعوب في قرار أو تصرف معين مما يؤثر في توجهاتهم الانتخابية.

لذلك نجد أن الأحزاب السياسية تحاول أن ترضي الرأي العام إذا ما كانت مقبلة على معركة انتخابية.

خلصنا في نهاية هذا البحث إلى مجموعة من النتائج نعتقد أنها تمثل المؤشرات الرئيسية والهامة لتطبيقات حكومة تصريف الأعمال في الأنظمة البرلمانية المقارنة وفي ظل التجربة العراقية الحديثة في هذا المجال ، وفي ضوء هذه النتائج فقد حاولنا صياغة بعض التوصيات التي تتواءم مع معطيات هذه النتائج لتعالج مكامن الخلل والقصور فيها ، أو لتكمل ما فيها من نقص :-

أولاً - النتائج :-

- 1- تعتبر فكرة تصريف الأعمال من الأفكار القانونية غير واضحة المعالم بشكل دقيق حتى الآن وحاولنا صياغة تعريف محدد لها على الرغم من عزوف أكثر الكتاب عن مثل هذه المحاولة ، فعرفنا حكومة تصريف الأعمال "قيام الحكومة بالأعمال واتخاذ القرارات التي لا تنطوي على أسباب ودوافع سياسية وتكون ضرورية لاستمرار المرافق العامة في الدولة بما يتناسب والظروف التي تمر بها تلك الدولة".
- 2- تحتاج فكرة تصريف الأعمال إلى الأرض الخصبة لتنمو فيها، ذلك أننا وجدنا أن هذه الفكرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام البرلماني، والسبب في ذلك يعود الى تركيبة النظام البرلماني التي تربط عمل الحكومة ببقية البرلمان، فمتى ما فقدت الحكومة هذه الثقة - سواء لأسباب خاصة بها أم بسبب حل البرلمان - دخلت ضمن إطار فكرة تصريف الأعمال لنقادي حالة الفراغ الإداري.
- 3- أن ارتباط حكومة تصريف الأعمال بالنظام البرلماني ليس ارتباطاً من ناحية الوجود فحسب بل أن حكومة تصريف الأعمال تعتبر ضرورية للنظام البرلماني ، فهذا النظام تتخلله الكثير من المدد الزمنية التي تحتاجها الأحزاب السياسية الممثلة داخل البرلمان للوصول إلى اختيار رئيس للوزراء .
- 4- أن الاختصاصات التي تمارسها حكومة تصريف الأعمال فوجدنا أنها تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، فهي في الظروف العادية كل ما يعتبر ضروري لاستمرار المرافق العامة للقيام بنشاطها وضرورة استمرار الدولة، أما في الظروف الاستثنائية فتتوسع دائرة الاختصاص لتشمل كل ما هو "ضروري لمواجهة هذه الظروف".
- 5- استخدام مصطلح "المسؤولية السياسية للحكومة" أدق في التعبير من المسؤولية الوزارية، لان المسؤولية السياسية " هي نوع من أنواع المسؤولية الوزارية إلى جانب الإدارية والمدنية والجنائية".

⁽⁶³⁾ حسن الحسن، الرأي العام - الإعلام - العلاقات العامة، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، بدون سنة طبع، ص 11.

- 6- للرقابة البرلمانية اربعة انواع من الرقابات وهي "السؤال، والاستجواب والتحقق البرلماني، وطرح الثقة بالحكومة"، حيث أن إجراء سحب الثقة دائما ما يوصف بأنه وسيلة من وسائل الرقابة، في حين أن سحب الثقة يعتبر جزءاً سياسياً يوجه للحكومة بعد ممارسة الرقابة عليها، و السؤال فهو دائماً ما يعرف بأنه وسيلة للاستفسار والاستيضاح، ولا يترتب أي اثر قانوني وهو بهذا المعنى يخرج عن مفهوم الرقابة، ومع ذلك تبرز أهمية السؤال من انه يتيح الاطلاع على مضامين الموضوع محل السؤال ومن الممكن أن يظهر من خلال الإجابة عن السؤال وجود خلل أو تقصير أو انحراف وهنا ينتقل البرلمان إلى وسائل الرقابة وبالتالي طرح الثقة بالحكومة، فالسؤال وفقاً للمعنى السابق يعتبر خطوة نحو الرقابة .
- 7- في مجال الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال وجدنا أن الرقابة البرلمانية لا تكون فعالة لغياب عنصر الجزاء السياسي - المتحقق مسبقاً كون الحكومة قد فقدت أساسها القانوني، فالرقابة القضائية - رقابة المحكمة الإدارية - فهي قاصرة على القرارات التي تصدر من الحكومة والتي يجوز الطعن فيها في حين أعمال الإدارة الأخرى كأعمال السيادة فهي تتعد عن تلك الرقابة، أما بالنسبة لرقابة الرأي العام فهي لا تحتل ذات الأهمية في كل الدول فهي تمارس بشكل فعال في الدول المتقدمة والتي يحسب فيها لرأي الجمهور أهمية كبيرة ، في حين أن الوضع على خلاف ذلك في الدول النامية .

ثانياً- المقترحات:-

- 1- نرجو تعديل نص المادة (83) من الدستور العراقي لسنة 2005 التي تناولت مسؤولية الوزراء الفردية والتضامنية وإحلال مصطلح "الفردية" مكان مصطلح "الشخصية" الوارد في المادة المذكورة، وحصراً مسؤولية رئيس الوزراء بالمسؤولية التضامنية، والسبب في ذلك إن مسؤولية رئيس الوزراء لا تكون إلا تضامنية، والسبب في ذلك أن رئيس الوزراء يمثل السياسة العامة للوزارة وقد أكدت المادة (78) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- 2- تعديل نص المادة (59) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، بما يتيح تبني الاستجواب من قبل أي عضو آخر عند رغبة سحب طلب الاستجواب من قبل العضو الذي قدمه، وتنظيم حالة غياب عضو مجلس النواب الذي تغيب عن جلسة الاستجواب دون عذر مشروع، والحكم بعدم جواز سقوط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به إذا رغب احد النواب بتبنيه، ونقترح أن تعاد صياغة المادة سابقة الذكر بالشكل التالي (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ما لم يتبناه احد النواب، ويعتبر في حكم السحب تغيب المستجوب عن جلسة الاستجواب دون عذر مشروع ، كما ويسقط الاستجواب في حالتيه: أ: زوال صفة من وجه إليه الاستجواب، ب - زوال صفة من تقدم بالاستجواب عدم تبني الاستجواب من قبل أي عضو آخر)، والنص الحالي " للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به، أو من وجه إليه "
- 3- تعديل نص المادة (61)ثامناً) من دستور العراق لسنة 2005 ، بما يفيد منع طرح الثقة بالوزير بناءً على رغبته وذلك لقدرة الوزير على الاستقالة إذا لم يكن راعياً بالاستمرار في وزارته ، ومن جانب آخر نقترح تعديل النص المذكور بما يفيد توحيد عدد النواب اللازم لتقديم طلب طرح الثقة بين الطلب الخاص بطرح الثقة بأحد الوزراء أو الطلب الخاص بسحب الثقة من رئيس الوزراء أو جعل الفارق اكبر من خمسة نواب لإبراز أهمية الطلب الموجه لطلب الثقة برئيس الوزراء .ولعل عدد النواب في البرلمان العراقي القادم سيكون أكثر من 275 عضواً بما يجعل الفارق بين خمس عدد النواب - وهو العدد اللازم لتقديم طلب طرح الثقة برئيس الوزراء - وعدد النواب اللازم لتقديم طلب طرح الثقة بأحد الوزراء - خمسين عضواً _ بما يضمن أبراز أهمية تقديم طلب طرح الثقة إذا ما كان موجه لرئيس الوزراء .
- 4- تنظيم حالة حل البرلمان بشكل أدق عما هو عليه الحال في ظل المادة (64)ثانياً(ب) من الدستور العراقي لسنة 2005 وتحديد موعد لانعقاد المجلس وليس فقط لإجراء الانتخابات، وبالتالي تحديد فترة زمنية معينة لاستلام المجلس الجديد لمهامه وليس تحديد موعد للانتخابات فقط ، فإجراء الانتخابات لا ينهي حالة الفراغ التشريعي مع السماح للمجلس القديم بالانعقاد وممارسة الاختصاصات التشريعية إذا ما تأخر انعقاد المجلس الجديد لأي سبب.
- 5- ندعو المشرع العراقي لتنظيم مصير الأعمال المطروحة على البرلمان عند حله، إذ كان الأجدر أن يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب نص ينظم مصير الأعمال المطروحة على البرلمان .

6- الرقابة البرلمانية والقضائية ورقابة الرأي العام فهي رقابة غير كافية، لهذا ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تبني نوع من أنواع الرقابة الفعالة التي تمارس على حكومة تصريف الأعمال مثل إشراك أعضاء مجلس النواب في تشكيلة الحكومة بما يضمن عدم صدور قرار خارج اختصاص هذه الحكومة، أو إخضاعها لرقابة قضائية عليا في هذا الشأن كرقابة المحكمة الاتحادية العليا في العراق .

المراجع

- 1- غسان ابو بطيخ، حكومة تصريف الاعمال، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الثالث، بغداد، 2010.
- 2- زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الاعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، 2011.
- 3- د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام الساسي "موقعة، دوره، صلاحياته" منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص127.
- 4- د. أمل عبد الهادي مسعود، حكومة تصريف الاعمال . مفهومها وصلاحياتها، منشور عبر الموقع الالكتروني http://www.dampress.net/?page=show_det&category_id=48&id=71666، تأريخ الزيارة 2022/4/15.
- 5- حسن محمد علي حسن، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، اطروحة دكتوراة، كلية القانون، جامعة الموصل، 2005، ص110.
- 6- د. سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد 65، لسنة 2016، ص121.
- 7- د. مازن ليلو راضي و د. علي يونس اسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، مجلد 19، بالعدد 5، لعام 2017، ص 9.
- 8- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص83.
- 9- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، و د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب العاني. الأنظمة السياسية، بغداد، 1991.
- 10- د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006..
- 11- د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017.
- 12- استقالة رئيس مجلس الوزراء السابق (عادل عبد المهدي) عام 2019/12/1
- 13- حكومة رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي بتاريخ 2021 / 10/7.

- 14- دولة احمد عبد الله، المسؤولية السياسية للوزارة، اطروحة دكتوراة، كلية القانون، جامعة الموصل، 2017.
- 18- د. عصام سعيد عبد ، و د. دولة احمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، جزء الاول، المجلد 7، العدد 24، السنة 2018.
- 19- الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.
- 20- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 21- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- 22- طلب التفسير الوارد للمحكمة الاتحادية العليا في العدد 121/اتحادية/2022 في 2022/5/15.
- 23- د. عادل الطباطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986.
- 24- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 587.
- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، نقله إلى العربية علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974م.
- 25- د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطابع غانم عبده، عمان، 1972.
- 26- د. غانم عبد دهش الكراوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية " دراسة مقارنة"، المركز العربي، مصر، 2017.
- 27- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، 1983م.
- 28- د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971م.
- 29- د. محمود عاطف البناء، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978م.
- 30- د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988م.
- 31- حسن الحسن، الرأي العام - الإعلام - العلاقات العامة، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، بدون سنة طبع.