

التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال في إقليم كردستان – العراق

رمضان عيسى أحمد

محام مستشار ، عضو نقابة محامو إقليم كردستان.

تاريخ الاستلام: 2021/10 تاريخ القبول: 2021/11 تاريخ النشر: 2021/12 <https://doi.org/10.26436/hjuoz.2021.9.4.760>

الملخص:

حكومة تصريف الأعمال المعمول بها على صعيد الدول وجدت كحل مؤقت لدوام سير المؤسسات العامة الحيوية لحين تشكل حكومة شرعية وفق أسس قانونية، ولعدم وجود دستور أو قانون في الإقليم يعالج المركز القانوني لحكومة تصريف الأعمال ويحدد صلاحياتها، ولعدم وجود قواعد دستورية أو قانونية تلزم الأحزاب السياسية في الإقليم بسقف زمني محدد كحد أقصى لتشكيل الحكومة، كل ذلك دفعنا إلى القول أن الوقوف على التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال في إقليم كردستان يعتبر من المسائل الجديرة بالبحث و تناولنا فيه ماهية حكومة تصريف الأعمال في ظل مبادئ النظام البرلماني المتبع في إقليم كردستان – العراق، وتطرقنا إلى تشخيص التشريعات المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في الإقليم ووقفنا على النصوص التي عالجت حالات الاستقالة وحل البرلمان وانتهاء فترة ولاية مجلس الوزراء، وبيّنا هل أن المشرع الكوردستاني استخدم مصطلح حكومة تصريف الأعمال أو أية تسمية أخرى للتعبير عن تحول الحكومة إلى حكومة منقوصة الصلاحيات من عدمه، كما وتطرقنا إلى حالات تطبيقها ومضمون الأعمال التي تندرج ضمن الأمور العادية اليومية، وبيّنا مدى التزام المشرع الكوردستاني بأسس النظام البرلماني في تنظيم عمل مجلس الوزراء " الحكومة" والبرلمان، وإلى أي مدى كان المشرع الكوردستاني موفقاً في معالجة موضوع حكومة تصريف الأعمال، وتوصلنا إلى نتائج أنه يتوجب على المشرع الكوردستاني العمل على تفعيل قانون رقم 4 لسنة 2015 قانون إعداد مشروع دستور إقليم كردستان – العراق للاستفتاء، وتعديل بعض نصوص قانون رئاسة إقليم كردستان رقم 1 لسنة 2005، وإضافة مواد إلى قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992، وإجراء تعديلات على مواد قانون برلمان كردستان رقم 1 لسنة 1992 المعدل وذلك بهدف معالجة موضوع حكومة تصريف الاعمال و تحديد صلاحيات الحكومة عندما تتحول الى تصريف الاعمال.

الكلمات الدالة: مجلس وزراء إقليم كردستان، برلمان كردستان، الرقابة البرلمانية، منح الثقة، سحب الثقة.

1. المقدمة

الأقاليم التي تنضوي ضمن الدولة الاتحادية تمنح دساتيرها السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة سلطات واسعة لتنفيذ برامجها الحكومي ولتسيير مؤسسات الإقليم وتأمين انتظام سير المؤسسات العامة تلبيةً لمقتضيات المصلحة العامة، والحكومة عندما تباشر أعمالها عادةً تستند إلى دستور الإقليم وتعمل ضمن السياقات الدستورية والقانونية المرسومة، حيث دستور الإقليم هو الذي يمنح صفة الشرعية لأعمال الحكومة ووجودها، لذلك يطلق على الحكومة التي تشكل وفق الدستور وتقوم بأعمالها وفق الدستور بالحكومة الدستورية.

المرافق العام الحيوية لحين تشكل حكومة شرعية وفق أسس قانونية، ولعدم وجود دستور أو قانون في الإقليم يعالج المركز القانوني لحكومة تصريف الأعمال ويحدد صلاحياتها، ولعدم وجود قواعد دستورية أو قانونية تلزم الأحزاب السياسية في الإقليم بسقف زمني محدد كحد

1. 1. أهمية البحث:

على الرغم من أن إقليم كردستان هو كيان دستوري وإقليم إتحادي ضمن جمهورية العراق، وقد أقر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بإقليم كردستان كإقليم إتحادي وأعطى الحق للإقليم بأن يكون له دستور مستقل عن الدستور الإتحادي وقد حصر صلاحيات الحكومة الاتحادية في الدستور من خلال النص عليها وترك الباب مفتوحاً أمام صلاحيات إقليم كردستان، إلا أن الإقليم لم يمارس حقه ولم يسن دستوره الخاص رغم مضي أكثر من خمس عشرة سنة على وجود الحق، لذلك بقي الإقليم يطبق القوانين القديمة ذات الطابع الدستوري التي وضعت قبل سن دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مثل قانون المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل و قانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم 3 لسنة 1992 المعدل وقانون رئاسة إقليم كردستان – العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل.

وعدم الاكتفاء بالنصوص الواردة في النظام الداخلي لبرلمان كوردستان.

1. 6. منهجية البحث :

أن طبيعة الموضوع أمّلت علينا أن نعتد المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في إقليم كوردستان للوقوف على موقف المشرع الكوردستاني من المركز القانوني للحكومة عند حل البرلمان أو استقلالها أو اعتبارها مستقلة أو انتهاء فترة ولاية البرلمان المحددة بأربع سنوات، وموقفه من صلاحيات الحكومة ومهامها في الفترة الانتقالية الواقعة بين انتهاء مدة الحكومة وتشكيل الحكومة الجديدة وموقف المشرع من مبادئ النظام البرلماني ومدى التزامه بمقومات النظام البرلماني عند سنه التشريعات الخاصة بتنظيم عمل وهيكلية السلطتين التشريعية والتنفيذية.

1. 7. خطة البحث:

للإحاطة بموضوع البحث أرتأينا تقسيمه إلى مقدمة وفقرتين، الفقرة الأولى منها سنخصصها لمفهوم حكومة تصريف الأعمال وأسسها القانوني، أما في الفقرة الثانية سنتطرق فيها إلى حالات تطبيق حكومة تصريف الأعمال، كل ذلك مع الإشارة إلى القواعد القانونية النافذة في الإقليم بحيث يكون حكومة تصريف الأعمال في إقليم كوردستان هي مدار البحث على ضوء المبادئ والقواعد المعمول بها على صعيد دساتير الدول.

2. مفهوم حكومة تصريف الأعمال

تعددت آراء الفقهاء والاجتهادات القانونية والسياسية التي تناولت وعالجت مفهوم حكومة تصريف الأعمال ومهامها وصلاحياتها ومدتها، وللإحاطة بموضوع حكومة تصريف الأعمال لابد من تعريف هذا المصطلح من خلال تحديد معناه وعناصره وبيان أساسه القانوني، وفي هذا المبحث سنستعرض بعض التعاريف التي أوردها الفقهاء لحكومة تصريف الأعمال وإدراج أساسها القانوني وذلك من خلال فقرتين، حيث سنتناول في الفقرة الأولى التعريف بحكومة تصريف الأعمال ومن ثم سنتعرض إلى بيان أساسها القانوني في الفقرة الثانية.

1. 1. 2. تعريف بحكومة تصريف الأعمال:

لم يتفق الفقهاء والباحثين على تعريف واحد وموحد لحكومة تصريف الأعمال بسبب اختلاف وجهات نظرهم تجاهها وعن أساس وجودها لذلك ليس من المستغرب أن نجد أكثر من تفسير ومعنى قد أعطى لحكومة تصريف الأعمال من قبل الفقهاء والباحثين، فقد عرف الفقيه الفرنسي أودن (Odent) حكومة تصريف الأعمال بأنها "هي تلك الحكومة التي تمارس الأعمال العادية اليومية والاستثنائية لتسير مرافقها العامة " وقد حدد الفقيه مفهوم الأعمال العادية² وذهب إلى القول بأنها تشمل

1. 2. الهدف من البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان ماهية حكومة تصريف الأعمال في ظل مبادئ النظام البرلماني المتبع في إقليم كوردستان - العراق، وتشخيص التشريعات المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في الإقليم والوقوف على النصوص التي عالجت حالات الاستقالة وحل البرلمان وانتهاء فترة ولاية مجلس الوزراء.

1. 3. تساؤلات البحث:

من خلال هذا البحث طرحنا التساؤلات الآتية:

هل أن المشرع الكوردستاني استخدم مصطلح حكومة تصريف الأعمال أو أية تسمية أخرى للتعبير عن تحولها إلى حكومة منقوصة الصلاحيات من عدمه، وهل تطرق إلى حالات تطبيقها ومضمون عملها ووضع إطاراً أو معياراً لتحديد الأعمال التي تندرج ضمن الأمور العادية اليومية، وما مدى التزام المشرع بأسس النظام البرلماني في تنظيم عمل مجلس الوزراء " الحكومة" والبرلمان، وإلى أي مدى كان المشرع الكوردستاني موفقاً في معالجة موضوع حكومة تصريف الأعمال.

1. 4. إشكالية البحث:

احتدم الجدل بين الفرقاء السياسيين والمختصين في مجال القانون الدستوري في إقليم كوردستان - العراق في شأن إمكانية تحول مجلس وزراء إقليم كوردستان إلى حكومة تصريف الأعمال وعن حدود صلاحيات الحكومة إذا تحولت إلى تصريف أعمال، إذ باتت عملية تشكيل الحكومة الجديدة في الإقليم تستغرق فترة طويلة وقد تتجاوز ستة أشهر، وهو ما أثار تساؤلات حول كيفية إدارة إقليم كوردستان في ظل غياب برلمان منتخب تراقب أعمال حكومة المنتهية الولاية، وعن حدود صلاحيات الحكومة المنتهية الولاية، كل ذلك في ظل غياب نص دستوري وقانوني يحدد المركز القانوني للحكومة وحدود صلاحياتها في حالات انتهاء مدة دورة البرلمان أو انتهاء فترة ولاية الحكومة أو فقدها لثقة البرلمان، وعدم وجود جهة قضائية مختصة للنظر في مثل هذه المسائل ومن خلال هذا البحث سنحاول الإجابة على كل هذه التساؤلات.

1. 5. فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مؤداها أن النظام البرلماني يقوم على ركيزة أساسية هي أن الحكومة تباشر بممارسة صلاحياتها الدستورية والقانونية بعد أن تنال ثقة البرلمان وتتحمل المسؤولية أمامه، ولا يمكن للحكومة أن تحكم إلا في ظل الرقابة البرلمانية، وأن الحد من صلاحيات الحكومة وحصرها بتمشية الأمور اليومية بعد أن فقدت سبب وجودها " البرلمان" هو نتيجة منطقية تفرضها طبيعة النظام البرلماني، مما يجب تنظيم حكومة تصريف الأعمال في إقليم كوردستان من حيث حالات قيامها وحدود صلاحياتها بنصوص دستورية وأخرى قانونية

كوردستان يخلو من نظام قانوني ينظم حكومة تصريف الأعمال، كون النظام الداخلي لم يتطرق إلى كل أسباب قيام حكومة تصريف الأعمال ومدة ممارستها وحدود صلاحياتها في حالتها الاعتيادية والاستثنائية هذا من جهة ومن جهة ثانية أن النظام الداخلي يقع في مرتبة أدنى من التشريع العادي وفقاً لمبدأ التدرج التشريعي، لذلك لا يمكن العمل به لمعالجة فكرة حكومة تصريف الأعمال، سيما أنه لا يمكن إلزام السلطة التنفيذية بأحكام النظام الداخلي للسلطة التشريعية حيث أن المعمول به على صعيد الدول هو أن النظام الداخلي ينظم عمل البرلمان ومركز أعضائه... الخ أما حكومة تصريف الأعمال تنظم أحكامها إما بموجب قواعد دستورية أو التشريع العادي.

2. 1. 2. الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال:

أن أساس وجود حكومة تصريف الأعمال هو المبدأ الدستوري المعمول به على صعيد دساتير الدول الذي يقضي بضرورة تأمين استمرارية الإدارة والمرافق العامة في تقديم الخدمات للمواطنين وتسيير شؤونهم على مستوى مختلف القطاعات بانتظام وإطراد، أي يجب أن لا يكون هناك فراغ في السلطة لان غياب الحكومة في فترة زمنية وان كانت قصيرة تعكس شللاً على الحياة السياسية والمؤسسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد، حيث أن محور حكومة تصريف الأعمال هو اتخاذ القرارات التي من شأن عدم اتخاذها أن يحدث تعطيلاً في أعمال المرافق العامة أو يحدث شللاً في أدائها، بمعنى آخر أن الحكومة يجب أن لا تتوقف عن العمل وعليها أن تتحمل مسؤولياتها القانونية تجاه المواطنين لارتباط أعمالها بتسيير المصالح العامة للمواطنين وأحوال المجتمع^١ وان سبب تحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال هو فقدان الرقابة البرلمانية على أعمالها، حيث لا يجوز أن تستمر الحكومة في ممارسة صلاحياتها الطبيعية من دون الرقابة على أعمالها من قبل البرلمان والذي يعتبر مبدأً أساسياً في أي نظام سياسي ديمقراطي سيما النظام البرلماني، لذلك ولكون حكومة تصريف الأعمال غير مسؤولة أمام البرلمان فتتخسر مهمتها بتسيير شؤون الدولة الضرورية فقط، بهدف تأمين استمرارية عمل المرافق العامة وديمومتها^٢.

فان أساس وجود حكومة تصريف الأعمال قائم على التوفيق بين مبدأين مبدأ استمرارية الدولة بهدف استمرار الحياة العامة ومبدأ المساواة البرلمانية للحكومة عن رسم سياستها العامة، لذلك فتحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال ليس مجرد تغيير في التسمية وإنما هو تغيير في رسم دائرة الصلاحيات ايضاً^٣.

3. حالات تحول الحكومة إلى تصريف الأعمال وصلاحياتها

بيننا فيما سبق أنه ليس هناك أي تنظيم قانوني لفكرة حكومة تصريف الأعمال في إقليم كوردستان ولم يستخدم المصطلح من قبل المشرع في الإقليم، مما ترك حالات قيام حكومة تصريف الأعمال وصلاحياتها محل اجتهاد ونقاش وخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في

جميع الأعمال التي ترتدي الطابع العجلة وسائر الأعمال التي لا تنطوي صعوبات خاصة أو خيار سياسي أو قانوني حساس^٤ وقد أيد هذا الرأي الفقيه الفرنسي (Valine) حيث ذهب إلى القول إنها " الحكومة التي تستطيع اتخاذ جميع التدابير عدا تلك التي تثير المسؤولية أمام السلطة المعبرة عن رأي الشعب أي البرلمان " ^٥ وعُرف بأنها " الحكومة التي تناط بها تأمين وتسيير شؤون الدولة الضرورية فقط، تجنباً للمخاطر التي قد تنشأ عن شغور السلطة التنفيذية " ^٦ كما عرفها بأنها " حكومة مقيدة الصلاحيات ونطاق عملها تقتصر على الأعمال الإدارية العادية واليومية التي تسهل استمرار العمل في مؤسسات الدولة والمرافق العامة ^٧ ومن خلال هذا العرض البسيط لبعض التعاريف التي أوردها الفقه والباحثين، نلاحظ أنه إذا تناولنا هذه التعاريف بالتركيز والتحليل، نجد إن معظم التعاريف متشابهة إلى حد كبير، حيث يجمعها قاسم مشترك يدور حول وجوب استمرارية عمل المرافق العامة حفاظاً على مصالح المواطنين.

لكن يؤخذ على جميع التعاريف المذكورة أنها لم تتطرق إلى وضع سقف زمني أمام حكومة تصريف الأعمال كما ولم تضع معيار دقيق لتحديد صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، أما تقييد الحكومة بحدود تسيير المرافق العامة فهو معيار مطاطي وغير دقيق وقابل للتوسيع والتضييق سيما أن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال تختلف في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية.

ومن جانبنا فإننا نعتقد بان حكومة تصريف الأعمال يمكن تعريفها ضمن إطار محور البحث بأنها حكومة مؤقتة محدودة الصلاحية مهمتها تسيير الأمور الإدارية اليومية لحد تؤمن استمرار عمل مؤسسات الإقليم بانتظام وتحفظ النظام العام فيه دون أن تؤدي أعمالها إلى تحميل الحكومة الجديدة أعباءً مالية فورية أو مستقبلية وأن لا تقييد حرية الحكومة الجديدة بأعمالها. وعلى صعيد التشريع في إقليم كوردستان، فعند الاطلاع على أحكام التشريعات النافذة في الإقليم والتي نظمت اختصاصات وعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية المتمثلة بقانون رقم 1 لسنة 1992 قانون انتخاب برلمان كوردستان _ العراق المعدل^٨ وقانون رقم 3 لسنة 1992 قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان المعدل وقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق المعدل، لاحظنا أن تشريعات الإقليم لم تتطرق إلى فكرة حكومة تصريف الأعمال صراحةً، وإنما أشارت إلى أسباب قيام حكومة تصريف الأعمال مثل الاستقالة والإقالة، لكن عند دراسة النظام الداخلي لبرلمان كوردستان لعام 2018 وجدنا أن النظام الداخلي نص في المادة 75 على أنه " إذا انتهى الاستجواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء تعتبر الكابينة الحكومية مستقبلة وتعد بمثابة حكومة تصريف الأعمال إلى حين تشكيل الكابينة الجديدة بموجب القوانين النافذة " .

ويمكن القول أنه على الرغم من أن النظام الداخلي لبرلمان كوردستان استخدم مصطلح حكومة تصريف الأعمال صراحةً^٩ لكن عموماً إقليم

الأعمال ويتضح قصد المشرع عندما أمر الوزراء بان يستمروا في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس وزراء جديد الذي هو الأثر المترتب على جعل الحكومة حكومة تصريف الأعمال.

وعلى الرغم من أن المشرع اعتبر الحكومة في حالة إقالة رئيس مجلس الوزراء بحكم الحكومة المستقلة وان المشرع كان صريحاً عن الأثر المترتب على إقالة الرئيس، إلا انه وبالرجوع إلى أحكام قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق المعدل نجد ان القانون المذكور خول رئيس الإقليم بإصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء أو الوزير عند سحب الثقة من أي منهما¹ لتحث أن المشرع في قانون رئاسة الإقليم لم يميز بين سحب الثقة والاستقالة وقد خلط بينهما.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لبرلمان كردستان نجد إن النظام الداخلي في المادتين (74 و 75) بين أسباب و آلية سحب الثقة من رئيس الوزراء إذ تنص المادة 75 من النظام على " إذا انتهى الاستجواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء تعتبر الكابينة الحكومية مستقلة وتعد بمثابة حكومة تصريف الأعمال إلى حين تشكيل الكابينة الجديدة بموجب القوانين النافذة ".²

ومن خلال هذا النص نجد أن النظام الداخلي للبرلمان استخدم مصطلح " سحب الثقة " بدلاً من " الإقالة " ووصف الحكومة بعد سحب الثقة من رئيس الحكومة بالمستقلة كما وجعل الحكومة المستقلة بمثابة حكومة تصريف الأعمال، أي أن النظام الداخلي استخدم مصطلحين الحكومة المستقلة وحكومة تصريف الأعمال لغرض واحد، وهذا النص يتوافق إلى حد ما مع أحكام قانون رقم 1 لسنة 1992 قانون برلمان كردستان المعدل إذ تنص المادة 56 منه على " يمارس المجلس المهام والصلاحيات التالية: 4 - منح الثقة للسلطة التنفيذية أو سحبها منها " .

إذ نجد أن المشرع استخدم مصطلح " سحب الثقة " وليس " الإقالة " غير أن المشرع استخدم مصطلح سحب الثقة من السلطة التنفيذية وليس من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة رغم وجود الاختلاف بينهما³.

بمعنى آخر قانون برلمان كردستان رقم (1) لسنة 1992 استخدم مصطلح " سحب الثقة من السلطة التنفيذية" بينما النظام الداخلي لبرلمان كردستان استخدم مصطلح " سحب الثقة من رئيس الوزراء " أما قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (3) لسنة 1992 استخدم مصطلح " إقالة رئيس مجلس الوزراء " .

ب - استقالة رئيس الحكومة " رئيس مجلس الوزراء ":

يقصد بالاستقالة أن يتقدم رئيس مجلس الوزراء بطلب تحريري إلى رئاسة إقليم كردستان يبدي فيه عدم رغبته بإكمال مدة حكومته لأي سبب كان، وقد أشار قانون مجلس وزراء إقليم كردستان إلى أنه في حال استقالة رئيس مجلس الوزراء من منصبه يتحول الحكومة إلى حكومة مستقلة أي حكومة تصريف الأعمال، ألا أن القانون لم يلزم الرئيس المستقيل بالاستمرار في

الإقليم، ولا شك أن دراسة حكومة تصريف الأعمال يقتضي البحث عن حالات قيامها وتحديد نطاق صلاحياتها في حالتها الاعتيادية و الاستثنائية على ضوء أحكام التشريعات النافذة في الإقليم، ويهدف البحث في الموضوع بشئ من التفصيل أرتأينا تقسيم المبحث إلى فقرتين الأولى سنخصصه لبيان حالات قيام حكومة تصريف الأعمال أم الفقرة الثانية سنبحث فيه عن دائرة صلاحيات حكومة تصريف الأعمال.

3. 1 . حالات قيام حكومة تصريف الأعمال:

وفق أحكام التشريعات السارية نستطيع القول أن إقليم كردستان يتبع النظام البرلماني، الذي يقوم على ركيزة أساسية مفادها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، أي ربط ممارسة الحكومة لصلاحياتها بحصولها على ثقة البرلمان، ولما كانت ثقة البرلمان للحكومة لا تنحصر فقط عند جلسة منح الثقة بل هي تمتد لتشمل فترة عمر الحكومة برمتها، لذلك فممارسة الصلاحيات مرتبط بدوام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

ان حالات قيام حكومة تصريف الأعمال في ضوء القواعد القانونية النافذة في الإقليم متعددة ومختلفة ويمكن التطرق إلى كل الحالات من خلال ثلاث فقرات :

3. 1. 1 . الإقالة والاستقالة:

حالات الاستقالة أو اعتبار الحكومة المستقلة حسب تعبير المشرع الكوردستاني الوارد في أحكام قانون مجلس الوزراء تنحصر بالحالات التالية:

أ - إقالة رئيس الحكومة " رئيس مجلس الوزراء " :

الإقالة هو إنهاء عمل رئيس مجلس الوزراء لأسباب معينة قبل انتهاء المدة الدستورية⁴ وهو يقابل مصطلح (سحب الثقة) الذي عرفه الفقه الدستوري بأنها الآلية التي يمكن فيها لأعضاء البرلمان إنهاء فترة إشغال المسؤول المنتخب لمنصبه قبل إنهاء المدة الدستورية⁵.

أشارت المادة (11) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (3 لسنة 1992) المعدل إلى الحالات التي تعتبر الحكومة مستقلة ومنها جعلت الحكومة مستقلة في حال إقالة رئيس الحكومة من قبل البرلمان حيث تنص المادة المذكورة على أنه " 1 - في حالة إقالة الرئيس أو استقالته أو استقالة أكثرية أعضاء المجلس، تعتبر الوزارة مستقلة. أما إذا كانت الوزارة ائتلافية بين الكتلتين الرئيسيتين في المجلس الوطني لكوردستان العراق واستقال وزراء أي منهما من المجلس مجتمعين، تعتبر الوزارة مستقلة أيضاً 2- يستمر أعضاء المجلس في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد " .

من خلال هذا النص يتضح لنا أن المشرع جعل حكومة الإقليم حكومة تصريف الأعمال في حال إقالة رئيس الحكومة من قبل البرلمان لأي سبب كان، إلا أن المشرع لم يستخدم مصطلح " حكومة تصريف الأعمال " وإنما استخدم مصطلح الحكومة المستقلة بدلاً عن تصريف

التغيير" إذا قدم جميع وزراء كتلة الاتحاد الوطني أو التغيير استقالته من الحكومة لن يكون هناك اثر على مصير الحكومة ومكانتها حسب هذه الحالة وذلك كون الحكومة مشكلة من ثلاثة كتل رئيسية وليست الكتلتين الرئيسيتين في البرلمان.

2 - أن تقدم جميع وزراء احد الكتلتين استقالته من الحكومة، إذ لتحقق هذه الحالة اشترط المشرع استقالة تحريرية من جميع الوزراء التابعة لأحد الكتلتين بصرف النظر عن عدد الوزراء سواء كان اثنين أم أكثر.

وقد بينا أنفاً ان النظام البرلماني يقوم على ركيزة اساسية مفادها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، أي ان ممارسة الحكومة لصلاحياتها موقوفة على حصولها لثقة البرلمان " ممثلي الشعب " لذا تتطلب ممارسة السلطة بدوام مسؤوليتها أمام البرلمان، لذلك عند استقالة حكومة الإقليم أو اعتبارها بحكم المستقلة تفضل المسؤولية وبالتالي تنتهي رقابة البرلمان على أعمالها، حيث تصبح الحكومة خارج دائرة رقابة البرلمان وتدخل الحكومة المرحلة الانتقالية الواقعة بين الاستقالة و تشكيل الحكومة الجديدة وتكون مهمتها تصريف الأمور اليومية حسب طبيعة النظام البرلماني وان لم يتطرق إلى ذلك المشرع الكوردستاني.

ومن الجدير بالذكر انه ومنذ عام 1992 لم تحدث أية حالة من الحالات المذكورة أعلاه ولم يستقيل أي رئيس وزراء من منصبه في الإقليم كما وان برلمان كوردستان لم يبادر إلى سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أي وزير طوال الفترة الماضية.

3 . 1 . 2 . حل البرلمان:

أن حق الحل يعد أهم سلاح رقابي تملكه الحكومة في مواجهة البرلمان، ومعناه حق الحكومة في إنهاء دورة البرلمان الانتخابية قبل انتهاء مدتها القانونية، ويتحقق عند نشوب خلاف مستحکم بين الحكومة والبرلمان، فالحكومة في ظل هذا الخلاف تسعى إلى رئيس الدولة " الرأس الثاني للسلطة التنفيذية " من أجل حل البرلمان، وهو يقابل حق المساءلة السياسية للحكومة التي تؤدي إلى سحب الثقة منها في حالة ثبوتها، ويتجلى حق الحل في صور وأشكال عديدة ويختلف من نظام برلماني إلى نظام برلماني آخر حسب التنظيم الدستوري لممارسة هذا الحق.

وفق التشريعات النافذة في الإقليم نجد أن قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل تنص في المادة (10) منه على أنه " يمارس رئيس الإقليم الاختصاصات والصلاحيات التالية : رابعاً: حل المجلس الوطني لكوردستان - العراق بمرسوم في الحالات التالية:

- 1 - إذا استقال أكثر من نصف عدد أعضائه.
- 2 - إذا لم يتم النصاب القانوني لانعقاده خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ دعوته للانعقاد لدورة الانتخابية.

ممارسة مهامه لحين تشكيل حكومة جديدة وإنما أجاز أن يحل محله احد نوابه (تنص المادة 2/17 من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل على " في حالة خلو منصب الرئيس، يتولى مهام منصبه من يختاره مجلس الوزراء من بين نواب الرئيس لتمشية الأمور لحين تسمية رئيس جديد خلال 15 يوماً ومن ثم تشكيل الوزارة الجديدة " .

بينما بالرجوع إلى أحكام قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل نجد أن القانون أشار إلى انه في حالة قبول استقالة مجلس الوزراء أو الوزير يصدر رئيس الإقليم مرسوماً بتكليفهم للاستمرار بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة.

ج - استقالة أكثرية أعضاء مجلس الوزراء:

من المعلوم أنه حسب صياغة نص القانون الذي ينص على " ... أو استقالة أكثرية أعضاء المجلس، تعتبر الوزارة مستقلة... " أن هذه الحالة إنما تتم باتخاذ موقف من قبل أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس الوزراء، حيث أن النص اشترط أن يتقدم أكثرية أعضاء مجلس الوزراء استقالتهم للرئيس مجلس الوزراء، والأكثرية المطلوبة حسب صياغة النص تكون من مجموع أعضاء مجلس الوزراء المتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه و الوزراء.

حيث ادرج المشرع هذه الحالة كحالة مستقلة تجعل الحكومة حكومة مستقلة وبالتالي تتحول إلى حكومة تصريف الأعمال.

د - استقالة الوزراء في الحكومة الائتلافية:

ينص الجزء الثاني من المادة 1/11 من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان على أنه " ... أما إذا كانت الوزارة ائتلافية بين الكتلتين الرئيسيتين في برلمان كوردستان_العراق واستقال وزراء أي منهما من المجلس مجتمعين، تعتبر الوزارة مستقلة أيضاً " فإذا كان مجال تطبيق فكرة حكومة تصريف الأعمال يتحقق عندما تعتبر الحكومة مستقلة، فان المشرع في الإقليم أضاف حالة أخرى وهي إذا كانت الحكومة ائتلافية ومتكونة من الكتلتين الرئيسيتين في البرلمان واستقال جميع الوزراء التابعة لأحد الكتلتين في الحكومة، حيث يتضح لنا من خلال صياغة النص ان المشرع اشترط لتحقيق هذه الحالة توافر عدة شروط:

1 - أن تكون الحكومة ائتلافية ومتكون من الكتلتين الرئيسيتين في البرلمان أي الكتلة الأولى والثانية من حيث عدد المقاعد في البرلمان، وحسب مفهوم المخالفة للنص إذا كانت الحكومة مشكلة من الكتلة الأولى والثالثة أو الرابعة في البرلمان واستقال جميع الوزراء الكتلة الثالثة أو الرابعة في الحكومة فلن يكون هناك أي اثر على مصير الحكومة وفق هذه الحالة لكون الحكومة لم تكن مشكلة من الكتلتين الأولى والثانية.

وعلى ضوء ذلك يمكن القول أن الحكومة الحالية التي نالت ثقة البرلمان في عام 2019 المشكلة من الكتل الثلاثة الرئيسية " حزب الديمقراطي الكوردستاني و الاتحاد الوطني الكوردستاني و حركة

إذا تعذر على البرلمان منح الثقة لثلاث تشكيلات وزارية متتالية ومختلفة، في هذه الحالة يلجأ رئيس الإقليم إلى إصدار مرسوم بحل البرلمان والدعوة إلى إجراء انتخابات عامة، لكن اشترط المشرع أن يكون التشكيلات الوزارية المعروضة على البرلمان مختلفة، أي أن يكون هناك تغيير في الوزراء ورئيس الوزراء و البرامج الحكومي.

د - تغيير النظام الانتخابي.

في حال إذا بادر برلمان كوردستان إلى تغيير النظام الانتخابي المعتمد " التمثيل النسبي " وسن قانون جديد أو أجرى تعديلاً على قانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق واحد تغييراً على النظام الانتخابي، كما لو جعل النظام الانتخابي سانت ليكو بدلاً من نظام التمثيل النسبي، وإذا سن القانون الجديد أو تعديله في النصف الثاني من السنة الرابعة ولم يبقى أمام الدورة الانتخابية سوى مدة ستة أشهر أو أقل من ذلك جاز للرئيس الإقليم إصدار مرسوم بحل البرلمان.

نرى أن سبب وضع هذه الحالة من قبل المشرع وجعلها سبباً لحل البرلمان يرجع إلى الأثر المترتب على تغيير النظام الانتخابي الجديد، حيث أن النظام الانتخابي الجديد قد يحدث تغييراً في التوازنات السياسية في البرلمان وقد يضع حداً للحكومات الائتلافية، لأن المشرع قد يتصور أن السبيل الوحيد للتخلص من الحكومات الائتلافية الضعيفة هو تبديل النظام الانتخابي واعتماد نظام يضع حداً لكثرة التكتلات السياسية الصغيرة في البرلمان، ويرى المشرع أنه بهدف العمل بالنظام الانتخابي الجديد أجاز حل البرلمان قبل انتهاء مدة الدورة الانتخابية وإجراء انتخابات عامة وفق النظام الانتخابي الجديد.

أما عن مصير مجلس وزراء الإقليم بعد حل برلمان كوردستان يمكن القول أنه وفق المبادئ القانونية المستقرة على صعيد دساتير الدول واجتهادات الفقه والقضاء الدستوريين أن الحكومة في ظل النظام البرلماني لا تكون مختصة بممارسة كامل صلاحياتها إلا عندما يكون هناك برلمان يراقب أعمالها والحكومة مسؤولة أمامه، لذا فمجرد حل البرلمان لن يكون هناك جهة تراقب أعمال الحكومة بحيث تضمن عدم خروجها عن السياقات القانونية، هذا بطبيعة الحال بمجرد حل برلمان كوردستان لأي سبب ومن الأسباب المشار إليها في قانون رئاسة إقليم كوردستان يتحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال وستقلص مهامها إلى دائرة تأمين استمرار المرافق العامة بأداء وظائفها الخدمية.

ونحن نرى أنه على الرغم من أن قانون رئاسة إقليم كوردستان لم يتطرق إلى مصير الحكومة التي جاءت بناءً على ثقة البرلمان المنحل وحدود صلاحياتها ولم يوصف الحكومة بالمستقلة أو تصريف الأعمال إلا أن هذا الأمر تحصيل حاصل كآثر لكل حكومة جاءت بناءً على ثقة البرلمان، ففقدان البرلمان يعني فقدان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وبالتالي أصبح مبدأ الشرعية دون حماية، لذا لا بد من تقييد حرية الحكومة وحصر تصرفاتها وقراراتها بدائرة حفظ النظام العام وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين.

3 - إذا لم يمنح المجلس الثقة بمجلس الوزراء لثلاث تشكيلات وزارية مختلفة ومتتالية.

4 - إذا تم تغيير النظام الانتخابي للمجلس وكانت المدة المتبقية لدورته الانتخابية ستة أشهر فأقل.

من خلال دراسة وتحليل نص المادة المذكورة نجد أن رئيس الإقليم يملك صلاحية إصدار مرسوم بحل البرلمان في حال تحقق احد الأسباب أو الحالات التالية:

أ - استقالة أكثر من نصف عدد أعضاء البرلمان

كما هو معلوم أن برلمان كوردستان - العراق يتكون من مائة واحد عشر عضواً^س واشترط المشرع لتحقيق السبب أن يقدم ستة وخمسون عضواً في الأقل استقالته من عضوية البرلمان، ونرى أن الغاية من تشريع هذه الحالة ترجع لاستحالة انعقاد جلسات البرلمان في حال إذا فقد الأخير أكثر من نصف عدد أعضائه^ب كما وان استقالة أكثر من نصف ممثلي شعب كوردستان، لم يعد البرلمان يمثل شعب كوردستان بصورة واقعية لذا فان حل البرلمان سيكون ضرورة ملجئة لا خيار غيره.

ب - تعذر انعقاد الجلسة الأولى.

بعد إعلان النتائج النهائية لانتخابات برلمان كوردستان وخلال (10) أيام يصدر رئيس الإقليم مرسوماً يطلب فيه من برلمان كوردستان انعقاد الجلسة الأولى، وفي حال عدم صدور المرسوم الإقليمي المذكور يجتمع البرلمان تلقائياً^ج.

وحسب هذه الحالة أضاف المشرع مدة (45) يوماً إضافية لتمكين البرلمان لانعقاد جلسته الأولى، بمعنى آخر من تأريخ إعلان النتائج النهائية لانتخابات يكون أمام البرلمان (55) يوماً كحد أقصى للانعقاد الجلسة الأولى، وفي حال إذا مضى الفترة المذكور ولم تنعقد الجلسة الأولى بسبب عدم إكمال النصاب القانوني، يصدر رئيس الإقليم مرسوماً بحل البرلمان والدعوة بإجراء انتخابات عامة مجدداً واشترط القانون أن تجرى الانتخابات العامة خلال فترة أقصاها ستين يوماً من تاريخ حل البرلمان^د.

نرى أن الغاية من وضع هذه الفقرة أن المشرع قد توقع مع الاستمرار العمل بالنظام الانتخابي الحالي " التمثيل النسبي " لن يكون هناك كتلة نيابية في برلمان كوردستان تملك ستة وخمسون مقعداً فأكثر، وان التوصل الأحزاب السياسية إلى تفاهات مشتركة حول تشكيل حكومة ائتلافية قد تستغرق وقتاً وبالتالي فبدون اتفاق الأحزاب قد يتعذر على البرلمان عقد جلسته الأولى، كما أن بدعة الجلسة المفتوحة لم تكن موجودة بتاريخ وضع هذا القانون، لهذا فقد منح رئيس الإقليم إصدار مرسوم بحل البرلمان وإجراء انتخابات عامة تفادياً لاستمرار فراغ السلطة التشريعية لمدة أطول.

ج - فشل منح الثقة لثلاث تشكيلات وزارية.

1 الدورة الانتخابية الخامسة: أُجريت الانتخابات في 2018/9/30، بينما تم منح الثقة للكاينة الوزارية التاسعة في 2019/7/10.

لو أختارنا الدورتين الأخيرتين للتحليل لغرض استخراج مدة تأخير تشكيل الحكومة ومدة حكومة كاملة الصلاحيات تكون كالآتي:

أُجريت الانتخابات العامة للدورة البرلمانية الرابعة في 2013/9/21، بينما الجلسة الافتتاحية الأولى برئاسة الرئيس السن كان في 2013/11/6، بمعنى أن عملية الفرز والعد وإعلان النتائج النهائية لحين انعقاد الجلسة الأولى استغرقت مدة شهرين وستة عشر يوماً، والكاينة الوزارية الثامنة نالت ثقة البرلمان في 2014/6/18. لذا لو افترضنا إن الكاينة الوزارية السابعة كانت كاملة الصلاحيات لغاية 2013/9/21 فما هو المركز القانوني للحكومة " الكاينة الوزارية السابعة " للفترة من 2013/9/21 ولغاية 2014/6/18 تاريخ تشكيل الكاينة الثامنة، حيث نجد أن الكاينة الوزارية الثامنة تأخرت تشكيلها لمدة (9) أشهر و (28) يوماً وفي تلك الفترة كانت الكاينة السابعة تمارس أعمالها بصورة اعتيادية رغم أن الحكومة في تلك الفترة لم تكن تحمل ثقة البرلمان ولم يكن البرلمان يراقب أعمالها. ومن جهة أخرى بما أن الجلسة الأولى للدورة الرابعة جرت في 2013/11/6 ومنح البرلمان الثقة للكاينة الوزارية في 2014/6/18 ولكون مدة ولاية البرلمان تبدأ من الجلسة الأولى.

لذا فان مدة ولاية البرلمان انتهت قبل انتهاء ولاية الحكومة ب (5) أشهر و (12) يوماً والحكومة تلقائياً تحولت إلى حكومة تصريف الأعمال وفق مبادئ النظام البرلماني وذلك لانعدام الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة عن الفترة المتبقية .

ثم أُجريت الانتخابات العامة لبرلمان كردستان، الدورة الخامسة في 2018/9/30، بينما الجلسة الافتتاحية الأولى برئاسة الرئيس السن كان في 2019/2/18، بمعنى أن عملية الفرز والعد وإعلان النتائج النهائية لحين انعقاد الجلسة الأولى استغرقت مدة (4) أشهر و(18) يوماً، والكاينة الوزارية التاسعة نالت ثقة البرلمان في 2019/7/10.

كما لو افترضنا إن الكاينة الوزارية الثامنة كانت كاملة الصلاحيات لغاية 2018/9/30 فما المركز القانوني للحكومة " الكاينة الوزارية الثامنة " للفترة من 2018/9/30 ولغاية 2019/7/10 تاريخ تشكيل الكاينة التاسعة، حيث نجد أن الكاينة الوزارية التاسعة تأخرت تشكيلها لمدة (10) أشهر و (10) يوماً وفي تلك الفترة كانت الكاينة الثامنة تمارس أعمالها بصورة اعتيادية رغم أن الحكومة في تلك الفترة لم تكن تحمل ثقة البرلمان ولم يكن هناك برلمان يراقب أعمالها.

ومن جهة أخرى بما أن الجلسة الأولى للدورة الخامسة جرت في 2019/2/18 ومنح البرلمان الثقة للكاينة الوزارية في 2019/7/10 ولكون مدة ولاية البرلمان هي أربع سنوات تبدأ من الجلسة الأولى، لذا فان مدة ولاية البرلمان ستنتهي قبل انتهاء ولاية الحكومة ب (4)

ومن الجدير بالذكر أنه ومنذ سن قانون رئاسة إقليم كردستان 1 لسنة 2005 لم يمارس رئيس الإقليم صلاحياته بخصوص حل البرلمان ولم تحدث في الإقليم حالة حل البرلمان لغاية عام 2020 .
3 . 1 . 3 . الفترة الواقعة بين انتهاء مدة الحكومة وتشكيل الحكومة الجديدة.

بينما فيما سبق أن النظام الحكم في إقليم كردستان، هو نظام ديمقراطي برلماني، ومن مبادئ النظام البرلماني المستقرة على صعيد دساتير الدول، أن الحكومة تنبثق من البرلمان وتباشر صلاحياتها الدستورية والقانونية بعد أن نال ثقة البرلمان، والحكومة تبقى مسؤولة أمام البرلمان وخاضعة لرقابته مادامت محتفظة بثقة البرلمان.

بعد الاطلاع على التشريعات السارية في الإقليم نجد أن المشرع الكوردستاني قد أقر بمبادئ النظام البرلماني وأقر أن مجلس الوزراء " الحكومة " تنبثق من برلمان كردستان وتمارس صلاحياتها بعد أن نال ثقة برلمان كردستان، كما أقر أن مجلس الوزراء تخضع لرقابة البرلمان طيلة فترة وجود البرلمان.

وعلى ضوء ذلك فوجود حكومة كاملة الصلاحيات في إقليم كردستان تكون رهينة وجود برلمان يراقب أعمالها، وبالتالي فانتهاه فترة دورة البرلمان يعني انتهاء فترة حكومة كاملة الصلاحيات كنتيجة لانتهاء الرقابة البرلمانية على قرارات وأداء الحكومة.

لكن وجود ثغرات قانونية عدة في التشريعات التي تنظم عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في الإقليم، تسبب في خلق ظاهرة سلبية في الإقليم وهي ظاهرة تأخير تشكيل الحكومة، حيث عدم وجود سقف زمني تلزم الكتل السياسية والبرلمان بتسمية المرشح لتشكيل الحكومة تسبب في تأخير تشكيل الحكومة لعدة أشهر، مما أدى إلى انتهاء فترة الدورة البرلمانية قبل أن تستكمل الحكومة برامجها الحكومي المدون لمدة أربع سنوات.

وبعد دراسة الدورات الانتخابية للبرلمان كردستان وتشكيل الحكومات منذ عام 2005 ولغاية 2019 لغرض الوقوف على الفترات التي استغرقت لتشكيل حكومة إقليم كردستان ومدى تأثير ذلك على عمر الحكومة " حكومة كاملة الصلاحيات" وجعلها حكومة ناقصة الصلاحيات، وكانت كالآتي:

- 1 - الدورة الانتخابية الثانية: أُجريت الانتخابات في 2005/1/30، بينما تم منح الثقة للكاينة الوزارية السادسة في 2006/5/7.
- 2 - الدورة الانتخابية الثالثة: أُجريت الانتخابات في 2009/7/25، بينما تم منح الثقة للكاينة الوزارية السابعة في 2009/10/28.
- 3 - الدورة الانتخابية الرابعة: أُجريت الانتخابات في 2013/9/21، بينما تم منح الثقة للكاينة الوزارية الثامنة في 2014/6/18.

تملك صلاحية ممارسة التصرفات اليومية والمألوفة للجهاز الإداري التي تفرض استمرارية المرفق العام على الحكومة اتخاذها¹.
لكون نظرية حكومة تصريف الأعمال جاءت لتفادي أي فراغ في السلطة، ومهمتها مقترن بمبدأ استمرارية المرافق العامة لأداء وظائفها بانتظام واطراد، لذلك يمكن القول أن أعمال حكومة تصريف الأعمال تنحصر في ممارسة الصلاحيات التي تكفل الحد الأدنى لاستمرار سير المؤسسات الخدمية، بمعنى آخر أن صلاحياتها تنحصر بالقرارات الإدارية التي من شأن عدم اتخاذها أن ينتج عنها فراغ في السلطة أو تحدث شللاً في عمل المؤسسات الخدمية الضرورية.

وعلى ضوء ذلك يمكن القول انه لا يمكن تعداد القرارات التي يجوز اتخاذها طيلة فترة تصريف الأعمال وإنما الحكومة تتخذ القرارات حسب سلطتها التقديرية ووفق مقتضيات المصلحة العامة كل ذلك ضمن دائرة مبدأ استمرار عمل المؤسسات الخدمية ذات الصلة بالمصالح المواطنين اليومية.

على صعيد إقليم كردستان يمكن القول أنه ولكون حكومة تصريف الأعمال لا تتمتع بثقة برلمان كردستان وتعمل خارج نطاق المسؤولية الوزارية، عليها أن تمتنع عن اتخاذ أي قرار من شأنه أن يحمل الحكومة الجديدة التزامات مالية سواء كانت فورية أم مستقبلية أو يحمل ابعاداً سياسية.

وبالرجوع إلى أحكام التشريعات المرعية في الإقليم نجد أن أحكام قانون مجلس وزراء إقليم كردستان تناولت حالات الاستقالة وسحب الثقة من مجلس الوزراء أو الوزير والتي هي أسباب قيام حكومة تصريف الأعمال، أما بشأن نطاق عمل الحكومة بعد استقالته أو سحب الثقة منها، نجد أن المادة (2/11) من القانون المذكور تنص على انه " يستمر أعضاء المجلس في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد " كما تنص المادة (10) من قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق على انه " يمارس رئيس الإقليم الاختصاصات والصلاحيات التالية: رابع عشر - إصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء أو الوزير وتكليفهم للاستمرار بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة ".

حسب صياغة النصوص المذكورة أن رئيس مجلس الوزراء مع الوزراء سيستمر في أداء مهامهم لحين تشكيل الحكومة الجديدة مهما طالت فترة تشكيل الوزارة الجديدة، حيث أن المشرع لم يتطرق إلى نطاق عملهم ولم يحدد مهامهم بتمشية الأمور اليومية، لذلك رغم انتهاء ولاية البرلمان وعدم وجود رقيب على أعمال الحكومة استمرت الحكومات السابقة في الإقليم على ممارسة كامل صلاحياتها ودون أن تشعر بأنها منقوصة الصلاحيات، وفي مطلع عام 2013 قام رئيس مجلس الوزراء السيد نيجرفان البارزاني بصفته رئيس مجلس وزراء إقليم كردستان بإبرام عقد مع تركيا بخصوص تسويق النفط ومد الأنابيب، وبعد أن تعالت الأصوات في الوسط الإعلامي بشأن مدى صلاحيات الحكومة

أشهر و (22) يوماً والحكومة تلقائياً ستتحول إلى حكومة تصريف الأعمال وفقاً لمبادئ النظام البرلماني وذلك لانتهاء الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فور انتهاء ولاية البرلمان.

بمعنى آخر أن الكابينة السابعة كانت تمارس أعمالها للفترة من 28/10/2009 ولغاية 18/6/2014 أي كانت مدة ولايتها (4) اربع سنوات و (8) أشهر و (20) يوماً.

والكابينة الثامنة كانت تمارس أعمالها للفترة من 18/6/2014 ولغاية 10/7/2019 أي كانت مدة ولايتها (5) خمس سنوات و(22) يوماً.

وعلى الرغم من أن المعمول بها في إقليم كردستان أن مدة ولاية الحكومة هي أربعة سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ نيلها ثقة البرلمان، إلا أن الحكومة المنتهية الولاية تستمر في أداء مهامها لحين تشكيل الحكومة الجديدة وطبيعة الحال لكون الحكومة المنتهية الولاية لا تملك ثقة البرلمان وغير خاضعة لرقابة البرلمان فهي حكومة تصريف أعمال تنحصر مهامها بتسيير مصالح المواطنين اليومية وتأمين سير أداء المرافق العامة بانتظام واطراد، وإن لم يكن هناك قانون ينص صراحةً على ذلك مادام مؤسسات الإقليم وضعت هيكلتها ووزعت صلاحياتها وفق النظام البرلماني.

3 . 2 . نطاق أعمال حكومة تصريف الأعمال:

أياً كان سبب اعتبار الحكومة حكومة تصريف فإنها باتت منقوصة الصلاحيات وحريتها مقيدة، إلا أن دائرة أعمالها وتصرفاتها ليست جامدة بل تتسع وتضيق حسب الظروف التي تمر بها البلاد، لذا فحدود صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاعتيادية تختلف عن صلاحياتها في الظروف الاستثنائية، عليه يتطلب الوقوف على صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاعتيادية والاستثنائية وسنبحث فيها من خلال فقرتين:

3 . 2 . 1 . الظروف الاعتيادية:

رغم اجتماع الفقه على أن فكرة تصريف الأعمال موجودة وأخذت مجالها في التطبيق العملي، إلا أن الفقه الدستوري اختلف حول ما تحتويه عبارة تصريف الأعمال، لذا ذهب رأي إلى أن أعمالها تنحصر في الأعمال الإدارية اليومية التي تعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها والتي لا تمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود²، ويرى آخر أن الأعمال العادية أو الجارية أو الإدارية هي التي يجوز لحكومة تصريف الأعمال اتخاذها وعادةً تنحصر بالأعمال والقرارات اليومية التي تتعلق بتسيير أمور المواطنين العادية، والتي تُحضرها الوحدات الإدارية ويكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز، أما الأعمال التي تُرتب أعباء جديدة أو التزامات مالية فهذه الأعمال تقيد حرية الحكومة اللاحقة وتُثقلها بأعباء وتُزجها مستقبلاً فهي خارجة عن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال مثل القروض والتصرف باعتمادات مالية هامة والخطط الإنمائية الشاملة أو طويلة الأمد³، وذهب رأي إلى القول أن حكومة تصريف الأعمال

وان العمل بهذه النظرية تتطلب توافر شرطين أساسيين أولهما قيام خطر جسيم وحال يهدد المصالح الحيوية للدولة وهو خارج عن المخاطر العادية المتوقعة، وثانيهما أن يكون من شأن هذا الخطر إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها^{١٤٥}.

فالحكومة المشكلة في ظل أحكام الدستور والمنبثقة من البرلمان المنتخب يمكن لها في الظروف الاستثنائية أن تخرج عن أحكام الدستور والتشريعات العادية وتقيد الحريات العامة من أجل سلامة الدولة وحماية المصالح العليا للبلاد^{١٤٦}.

ونحن من جانبنا نرى انه ليس هناك أي مانع بأن تلجأ حكومة تصريف الأعمال في إقليم كردستان إلى تطبيق نظرية الضرورة متى توافرت شروطها، عند تعرض الإقليم لمخاطر داهمة تشكل تهديداً على أمن الإقليم ومؤسساته، كحالات الحرب أو العصيان المسلح أو الإضراب العام أو الكوارث الطبيعية، وعندها يمكن لها أن تخرج عن إطار الأعمال العادية اليومية وتستعيد كامل صلاحياتها وتتصرف كحكومة كاملة الصلاحيات ودون أن تكون مسؤولة أمام البرلمان، كل ذلك في سبيل حماية المصالح العليا للإقليم وشعبه.

4. الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا بحمد الله وفضله، سنعرض فيما يلي جملة النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال بحثنا لهذا الموضوع، وعلى النحو الآتي:-

4. 1 النتائج:

أولاً- أن إقليم كردستان يتبنى نظام برلماني تدينق الحكومة فيه من البرلمان، وجعل دور البرلمان الرئيسي هو التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وجعل الحكومة في موقع تعيش مع البرلمان تولد بولادته وتنتهي بانتهاء دورته الانتخابية، بمعنى آخر إقليم كردستان يتبع قاعدة لا حكومة إلا بوجود برلمان منتخب.

ثانياً- إن التشريع في الإقليم لم يشير مطلقاً إلى حكومة تصريف الأعمال ولم يستخدم هذا المصطلح أو أي مصطلح آخر للتعبير عن تقليص صلاحيات الحكومة وحصرها بتسيير الأمور اليومية، باستثناء النظام الداخلي لبرلمان كردستان حيث استخدم مصطلح حكومة تصريف الأعمال لكن حصر بحالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء دون غيرها من الحالات التي تستمر الحكومة في ممارسة أعمالها دون رقابة البرلمان.

ثالثاً- إن حكومة تصريف الأعمال جاءت كنتيجة لمبدأ دستوري وهو استمرارية عمل المرافق العامة، والذي يقضي بأن عمل الحكومة يجب أن لا يتوقف لارتباطه بتسيير المصالح العامة للمواطنين وأحوال المجتمع، أي يجب أن لا يكون هناك فراغ في السلطة لان غياب الحكومة في فترة زمنية وان كانت قصيرة تعكس شللاً على الحياة السياسية والمؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

يأبرام عقود النفط لعدم وجود برلمان يراقب أعمالها، بهذا الشأن أصدرت وزارة العدل في الإقليم بياناً ورد فيه " الحكومة الحالية ليست حكومة تصريف الأعمال ومن حقها توقيع العقود الخاصة بالنفط مع تركيا " وورد في حيثيات البيان أن الحكومة لم تعلن استقالته ولم يتم تسمية المرشح الجديد من قبل البرلمان^{١٤٧}.

ومن نص البيان يتضح لنا وزير العدل كان يعتقد بأنه فقط في حالة الاستقالة تحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال رغم إقراره بان الحكومة ولايتها منتبهة، كما ان وزارة العدل ليست الجهة المختصة لإصدار قرار حول مصير الحكومة أو بيان مركزها القانونية ولا تملك صلاحية إضفاء الشرعية على عمل الحكومة كونها جزء من الحكومة.

بالرجوع إلى صلاحيات مجلس وزراء إقليم كردستان المنصوص عليها في المادة (8) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل^{١٤٨}.

ومراعاة المبادئ التي استقر عليها اجتهاد الفقه والقضاء بشأن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، نرى انه بعد استبعاد الصلاحيات التي لا يمكن ممارستها إلا حكومة كاملة الصلاحيات، نستطيع القول أن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في إقليم كردستان تنحصر بالصلاحيات الواردة في الفقرات (7، 8، 10) الخاصة بحفظ النظام العام في الإقليم ومتابعة عمل المؤسسات العامة، أما بقية الصلاحيات لا يمكن ممارستها إلا في ظل وجود برلمان يراقب أعمالها والمسؤولية الوزارية قائمة.

ويمكن القول بما أن إقليم كردستان - العراق يتبنى النظام البرلماني وتدينق الحكومة فيه من برلمان كردستان وان دور الأخير هو التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وحيث ان قانون برلمان كردستان حدد مدة لولاية البرلمان ولم يحدد مدة لولاية الحكومة، لذلك فان التفسير الذي ينسجم مع مبادئ النظام البرلماني يحتم علينا القول بان لا حكومة بصلاحيات كاملة بدون برلمان منتخب، وبخلافه يعتبر خروجاً على قواعد النظام البرلماني، أما القول بخلاف ذلك واعتبار الحكومة كاملة الصلاحيات في غياب برلمان منتخب كما ذهب إليه وزير العدل يعني إفراغ النظام البرلماني من محتواه، وباختصار نقول أن الحكومة لا يمكن أن تحكم إلا في ظل الرقابة البرلمانية.

3. 2. 2 . الظروف الاستثنائية:

تقوم نظرية الظروف الاستثنائية أو نظرية الضرورة على أساس أن الدولة هي التي أوجدت القانون، وهي تخضع له لتحقيق مصالح الشعب، وعلى ذلك فإنها لا تخضع للقانون إذا كان تحقيق مصالح الشعب هو في عدم الخضوع له، لان القانون وسيلة لتحقيق غاية هي حماية مصالح الشعب، فإذا لم تؤد القانون إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع للقانون بل وعلى الحكومة أن تضحى بالقانون في سبيل حماية مصالح الشعب^{١٤٩}.

المشاكل السياسية والقانونية والاقتصادية التي تعاني منها الإقليم ترجع إلى عدم وجود دستور يعالج تلك المشاكل بما فيما حكومة تصريف الأعمال وحدود صلاحياتها وحالات تحققها حيث أن هذا الموضوع يتطلب تنظيمه بموجب قواعد دستورية.

ثانياً- نقترح على المشرع الكوردستاني تعديل نص المادة (10/أولاً/2-) من قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل ونقترح عليه تعديل النص بالصيغة التالية " اصدر مرسوم بإجراء الانتخابات العامة لبرلمان كوردستان- العراق وتحديد موعدها قبل ستة أشهر على الأقل لانتهاء الدورة الانتخابية، وإصدار مرسوم خلال خمسة عشر يوماً بتحديد موعد إجرائها في حال حل البرلمان أو سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو استقالة رئيس مجلس الوزراء " وذلك لتفادي الوقوع في حالة تصريف الأعمال لفترات طويلة، كما وان الواقع العملي وحسب تجارب المفوضية العليا للانتخابات في الإقليم يشير إلى صعوبة إتمام العملية الانتخابية بجميع مراحلها خلال فترة (60) يوماً لذلك اقترحنا فترة ستة أشهر بدلاً من شهرين.

ثالثاً- نقترح على المشرع الكوردستاني إضافة فقرة بتسلسل (5) إلى المادة (2) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل وتقرأ كالاتي " 5 - مدة ولاية مجلس الوزراء أربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ نيل ثقة البرلمان وتنتهي بانتهاء فترة ولايتها أو بانتهاء فترة ولاية البرلمان بأقرب الأجلين، وفي كلتا الحالتين يستمر مجلس الوزراء لتصريف أعمال الحكومة اليومية إلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد " وذلك لسد باب التفسيرات والتأويلات عن فترة ولاية الحكومة ومركز القانوني للحكومة للفترة التالية لانتهاء ولايتها لحين تشكيل الحكومة الجديدة وكذلك معالجة حالة انتهاء ولاية البرلمان قبل انتهاء ولاية الحكومة لتفادي الوقوع في حالة وجود حكومة دون رقيب.

رابعاً- نقترح على المشرع الكوردستاني تعديل نص المادة (2/11) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل التي تنص على أنه " يستمر أعضاء المجلس في تأدية مهام واجباتهم الرسمية لحين تشكيل مجلس جديد " وجعله " يستمر أعضاء المجلس في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لحين تشكيل مجلس جديد " كي ينسجم نص المادة مع مبادئ النظام البرلماني لان حالة استقالة الحكومة لأي سبب كان أو سحب الثقة منها تتحول الحكومة إلى تصريف الأعمال لتمشية الأمور اليومية.

خامساً- نقترح على المشرع الكوردستاني استبدال مصطلح (إقالة الرئيس) ب (سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) في نص المادة (1/11) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان المعدل بحيث تقرأ المادة " 1 - في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو ". حيث بعد الرجوع إلى الدستور الاتحادي لسنة 2005 ودساتير الدول

رابعاً - استقر الفقه والقضاء الدستوريين على أن المقصود من الأعمال العادية اليومية هي القرارات التي تضمن استمرار عمل المؤسسات الخدمية ودوامها بانتظام واطراد، ولا تترتب على اتخاذها أعباءً مالية فورية أو مستقبلية ولا تقيد من حرية الحكومة الجديدة.

خامساً- على حكومة تصريف الأعمال أن تتحمل مسؤولياتها القانونية تجاه المواطنين، حيث يجب أن لا تتوقف الحكومة عن أداء دورها الموكل إليها حتى لو تقلصت صلاحياتها.

سادساً- أن نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال تضيق وتتسع بقدر ما تدمر حكومة تصريف الأعمال، فكلما طال أمد تشكيل الحكومة اتسعت وزادت دائرة صلاحياتها لأنه لو كان هناك قرارات قابلة لإجرائها لفترة معينة فان تأخر تشكيل الحكومة الجديدة قد تضطر حكومة تصريف الأعمال إلى اتخاذ قرارات أكثر وأكثر أهمية.

سابعاً- إذا ما طرأ أمر غير مرتقب أو استثنائي أو حالة اضطراب في البلاد، تستعيد حكومة تصريف الأعمال كامل صلاحياتها، ولها أن تتصرف بوصفها حكومة كاملة الصلاحيات لمواجهة تلك الحالة الاستثنائية، ودون أن تكون مسؤولة أمام البرلمان عن القرارات المتخذة .

ثامناً- إن ظاهرة تأخر تشكيل الحكومة في الإقليم ترجع إلى عدم وجود قانون يلزم الكتل السياسية والبرلمان بسقف زمني معين لتسمية المرشح لتشكيل الحكومة، حيث أن الفترة المتاحة لتسمية المرشح مفتوحة وغير محددة لذلك مهما طاللت الفترة التي تستغرق لتسمية المرشح لن نكون أمام حالة خرق القانون لم وجود نص يحدد سقف زمني للتسمية.

تاسعاً - التشريع في الإقليم وضع سقف زمني أمام المرشح لتشكيل الحكومة وحدد بمدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم التكليف من قبل رئيس الإقليم، وإذا تعذر تقديم الوزارة خلال ثلاثين يوماً يتوجب على البرلمان تسمية شخص آخر.

عاشراً - ان مجلس وزراء إقليم كوردستان رغم دخوله حالة " تصريف أعمال " حسب مبادئ النظام البرلماني بسبب انتهاء فترة ولايته أو فترة ولاية دورة البرلمان، إلا أن الحكومة استمرت في ممارسة صلاحياتها كاملة وتصرفت وكأنها حكومة طبيعية ولم تكن تراعي إنها في وضعية مختلفة ولم تعد تحضى بثقة البرلمان وان منح الثقة مقيد بولاية البرلمان.

4.2 . التوصيات:

أولاً - نهبى برلمان كوردستان التعجيل بتفعيل قانون رقم 4 لسنة 2015 قانون إعداد مشروع دستور كوردستان - العراق للاستفتاء، حيث قد مضى فترة خمس عشرة سنة على وضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي أعطى الحق للإقليم بان يكون له دستور خاص به، ولم يستطيع الإقليم سن دستوره نتيجة تفاقم الخلافات بين الأحزاب السياسية بشأن قواعد الحكم، على الرغم من أن معظم

5. الهوامش

- 1 - تنص المادة (120) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه "يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور".
- 1 - تطرقنا الى ذكر الاعمال العادية لان الغاية من جعل الحكومة حكومة تصريف الاعمال هي ابعاد بعض الاعمال او القرارات من صلاحيات الحكومة المنتهية الولاية، وحصص صلاحياتها بالاعمال التي تمس حقوق المواطنين وتقديم الخدمات العامة.
- 1 نقلاً عن د. زهراء عبدالحافظ محسن، حكومة تصريف الاعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد السابع، 2011، ص 94.
- 1 نقلاً عن د. زهراء عبدالحافظ محسن، المرجع نفسه، ص 95.
- 1 د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني واهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، ط5، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 519.
- 1 د. زهراء عبد الحافظ محسن، مرجع سابق، ص 95.
- 1 عدلت تسمية المجلس الوطني لكوردستان - العراق الى برلمان كوردستان- العراق بموجب قانون رقم 2 لسنة 2009 قانون التعديل الرابع لقانون المجلس الوطني لكوردستان - العراق رقم 1 لسنة 1992 حيث تنص المادة 1/1 أولاً على أنه "تحل تسمية برلمان كوردستان - العراق محل المجلس الوطني لكوردستان - العراق الواردة في القانون رقم 1 لسنة 1992 المعدل والقوانين النافذة في الإقليم.
- 1 - ينظر المواد (74، 75) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان لسنة 2018.
- 1 د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 792.
- 1 د. زهير شكرو، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، بيروت، 2006، ص 850 - 858.
- 1 د. محمد مجذوب، مرجع سابق، ص 519.
- 1 ناصر عمران، حكومة تصريف الامور اليومية، مقال متاح على الموقع الرسمي لمحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq آخر زيارة كانت في 2020/4/6.
- 1 سالم روضان الموسوي، الإقالة والاستقالة وأثرها في خلو منصب رئيس مجلس الوزراء في ضوء نصوص الدستور العراقي، مقال متاح على الموقع الرسمي لمحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq آخر زيارة كانت في 2020/4/6.
- 1 أوليف دوهاميل و أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996، ص 93.
- 1 تنص المادة (10/10) ثالث عشر) من قانون رئاسة إقليم كوردستان المعدل التي تخص صلاحيات رئيس الإقليم على أنه " إصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء أو الوزير عند سحب الثقة من أي منهما".
- 1 هناك تقسيم آخر إلى جانب التقسيم الثلاثي لسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، مؤداه أن السلطة التنفيذية تتكون من شقين، هما الحكومة والإدارة، وهناك معيار عدة ومتنوعة بشأن كيفية التمييز بين الحكومة والإدارة منها النظر إلى طبيعة العمل الصادر عنهما، وقد استقر على هذا التقسيم الفقه والقضاء وحتى الدساتير الحديثة، كما قد يستخدم مصطلح الوزارة كمدلول للحكومة وهذا المصطلح هو الأكثر انتشاراً في الأنظمة البرلمانية. للمزيد حول مدلول اصطلاح الحكومة وتقسيم السلطة التنفيذية ومعايير تمييز الحكومة عن الإدارة ضمن جهاز السلطة التنفيذية ينظر د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط6، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976، ص 56 و د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 4-5 و د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص 33.

الأخرى التي تتبنى النظام البرلماني وجدنا انه استخدم مصطلح سحب الثقة من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول ولم يرد مصطلح (الإقالة) في تلك الدساتير لذلك نرى انه من المستحسن استبعاد مصطلح الإقالة سيما أن كلمة الإقالة تحمل معاني التهميش والإقصاء والاهانة.

سادساً_ نقترح على المشرع الكوردستاني إضافة عبارة (طيلة فترة ولاية المجلس) إلى نهاية نص المادة (13) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان المعدل بحيث تصبح المادة على النحو التالي "الوزراء متضامنون في المسؤولية أمام برلمان كوردستان-العراق عن السياسة العامة للوزارة. وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته شخصياً أمام مجلس الوزراء طيلة فترة ولاية المجلس" لان بانتهاء مدة ولاية المجلس تتحول الحكومة إلى تصريف الأعمال وطيلة فترة تصريف الأمور اليومية لن تكون الحكومة مسؤولاً أمام البرلمان .

سابعاً_ نقترح على المشرع الكوردستاني إلغاء نص المادة (12) من قانون برلمان كوردستان المعدل لان موضوع تحديد موعد لإجراء الانتخابات العامة في جميع الحالات تم معالجته بموجب المادة (10/10) ثانياً) من قانون رئاسة الإقليم رقم 1 لسنة 2005 المعدل، سيما أن تعيين موعد إجراء الانتخابات العامة في الإقليم أصبح ضمن اختصاصات رئيس الإقليم ويتطلب إصدار مرسوم بذلك.

ثامناً- نوصي المشرع الكوردستاني بتعديل نص المادة (48) من قانون برلمان كوردستان رقم 1 لسنة 1992 المعدل وذلك بإضافة عبارة (وخلال اثنا عشر ساعة) ويصبح النص المقترح كالاتي " ينتخب البرلمان في جلسته الأولى بطريقة الاقتراع السري رئيساً له ونائباً للرئيس وسكرتيراً بالأكثرية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان، خلال اثنا عشر ساعة " حيث اقترحنا إضافة المدة المذكورة لسد الطريق أمام بدعة السياسيين (الجلسة المفتوحة) حيث وجدنا من خلال تجارب برلمان كوردستان خلال الفترة الماضية أن الجلسة المفتوحة طالت مدتها لعدة أشهر بسبب خلاف الكتل السياسية حول تقاسم المناصب ومن ضمنهم منصب رئيس البرلمان ونائبه.

تاسعاً - بهدف القضاء على ظاهرة تأخر تشكيل الحكومة في إقليم كوردستان نقترح على المشرع الكوردستاني إضافة فقرة بتسلسل 2 الى نص المادة (48) من قانون برلمان كوردستان رقم 1 لسنة 1992 المعدل، ونقترح النص التالي " 2 _ ترفع هيئة الرئاسة اسم مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً لرئاسة إقليم كوردستان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى، بعد تحديد اسم الحزب أو التحالف من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الإقليم "

عاشراً - بهدف تجنب الإشكالات القانونية والمهارات السياسية نقترح على المشرع الكوردستاني معالجة حدود صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاعتيادية بموجب قانون خاص.

- ¹ تنص المادة 2/17 من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل على " في حالة خلو منصب الرئيس، يتولى مهام منصبه من يختاره مجلس الوزراء من بين نواب الرئيس لتمشية الأمور لحين تسمية رئيس جديد خلال 15 يوماً ومن ثم تشكيل الوزارة الجديدة".
- ¹ تنص المادة (3 / 11) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 على أنه " للرئيس قبول استقالة الوزير"
- ¹ تنص المادة (1 / 2) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 على أنه " يعتبر المجلس أعلى هيئة تنفيذية للإقليم ويتكون من الرئيس ونوابه والوزراء "
- ¹ د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام ، المبادئ العامة والنظم السياسية ، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2011، ص 137.
- ¹ د. محمود كاظم المشهداني ، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص 136-135.
- ¹ د. نزيه رعد، المرجع السابق، ص 137.
- ¹ تنص المادة (1) من قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق المعدل على أنه " يتكون برلمان كردستان - العراق من مائة واحد عشر عضواً "
- ¹ تنص المادة (5) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان على أنه " أولاً: تكون الجلسات قانونية بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، وتصادق على القوانين والقرارات بالأغلبية البسيطة عدا القوانين والقرارات التي تتطلب أغلبية خاصة وفي حالة تساوي الأصوات تعتبر الجهة التي معها صوت الرئيس هي الأغلبية. ثانياً: إذا لم يكتمل النصاب القانوني يؤجل الرئيس بدء الجلسة لمدة معينة، وإذا لم يتوافر النصاب تؤجل الجلسة إلى موعد آخر.
- ¹ تنص المادة 10/ثالثاً من قانون رئاسة الإقليم "إصدار مرسوم دعوة برلمان كردستان - العراق إلى دورة الانعقاد الأولى للدورة الانتخابية خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان النتائج النهائية وفي حالة عدم صدور الدعوة إليه يجتمع المجلس تلقائياً في اليوم التالي من انتهاء المدة المذكورة."
- ¹ تنص المادة (10/ تاسع عشر - ثانياً) من قانون رئاسة إقليم كردستان المعدل على أنه " إصدار مرسوم بإجراء الانتخابات العامة لبرلمان كردستان - العراق وتحديد مواعدها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ حله أو قبل ستين يوماً على الأقل لانتهاء الدورة الانتخابية على ان لايتعدى موعد الانتخابات مدة ستين يوماً التالية على تاريخ حله أو خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء دورته الانتخابية "
- ¹ تنص المادة 56 من قانون رقم 1 لسنة 1992 قانون برلمان كردستان - العراق المعدل على " يمارس المجلس المهام والصلاحيات التالية: 4 - منح الثقة للسلطة التنفيذية أو سحبها منها 6 - الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية "
- ¹ لا يوجد نص قانوني في التشريعات النافذة في الإقليم يلزم الكتل السياسية والبرلمان بسقف زمني معين لتسمية مرشح لرئاسة مجلس الوزراء، وإنما المرشح بتشكيل الوزراء بعد تسميته من قبل البرلمان ملزم بتقديم التشكيلة الوزارية خلال فترة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ صدور مرسوم التكليف من قبل رئيس الإقليم، إذ تنص المادة 10 / ثاني عشر من قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق المعدل على أنه " بعد تسميته من قبل البرلمان كردستان، يكلف المرشح لرئيس مجلس الوزراء بتشكيل الوزارة في مدة لا تتجاوز 30 ثلاثين يوماً "
- ¹ للوقوف على بيانات أكثر حول الدورات الانتخابية لبرلمان كردستان وتشكيل الكابينات الوزارية يراجع موقع برلمان كردستان <https://www.parliament.krd> و موقع حكومة إقليم كردستان - العراق <https://www.gov.krd>.
- ¹ تنص المادة 51 من قانون برلمان كردستان - العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل على أنه " مدة المجلس أربع سنوات تبدأ من أول جلسة له وتنتهي بانتهاء آخر جلسة من السنة الرابعة "
- ¹ تخلو تشريعات الاقليم من نصوص قانونية تحدد مدة ولاية مجلس الوزراء، لكن طالما قانون برلمان كردستان حدد مدة ولاية البرلمان بأربع سنوات لذا فحسب طبيعة النظام البرلماني تكون مدة ولاية مجلس الوزراء أيضاً أربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ نيل ثقة البرلمان.
- ¹ للمزيد حول ماهية أعمال حكومة تصريف الأعمال ينظر د. زهير شكر، مرجع سابق، ص 850 - 853
- ¹ للمزيد ينظر د. محمد مجذوب، مرجع سابق، ص 520 - 521.
- ¹ د. عادل الطببائني، اختصاصات الحكومة المستقلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986، ص 36.
- ¹ بيان اصدره وزير العدل في اقليم كردستان في مؤتمر صحفي يوم 2013/1/23 نص البيان متاح على الرابط www.cabinet.gov.kurd آخر زيارة كانت في 2020/4/5.
- ¹ (1) تنص المادة (8) من قانون رقم 3 لسنة 1992 المعدل على أنه " يمارس المجلس الصلاحيات التالية:
- 1- وضع السياسة العامة للإقليم والأشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين المرعية بعد إقرارها من قبل برلمان كردستان - العراق.
 - 2- اقتراح وإعداد مشروعات القوانين ورفعها للبرلمان كردستان - العراق لإقرارها.
 - 3- إعداد مشروعات الأنظمة وإصدارها.
 - 4- إعداد مشروع الموازنة العامة للإقليم.
 - 5- إعداد مشروعات خطط التنمية للإقليم.
 - 6- عقد القروض ومنحها بموافقة برلمان كردستان - العراق.
 - 7- تنفيذ القوانين والمحافظة على امن الإقليم وحماية حقوق المواطنين والممتلكات العامة ومصالح شعب كردستان .
 - 8- توجيه وتنسيق أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة ومتابعة أعمالها.
 - 9- الإشراف على مشروعية التعليمات التي تصدرها الوزارات والهيئات والمؤسسات التابعة لها.
 - 10- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين المرعية ومتابعة تنفيذها.
 - 11- تعيين الموظفين والمدراء العامين وعزلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد طبقاً للقانون.
 - 12- يستثنى من الفقرة أعلاه، شاغلي الدرجات الخاصة و رؤساء الوحدات الإدارية والقضاة وأعضاء هيئة الادعاء العام الذين يتم تعيينهم باقتراح من قبل الوزير المختص وموافقة المجلس وقرار الجهة المختصة حسب القوانين المرعية.
- ¹ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 19.
- ¹ د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط 1 ، النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 315-316.
- ¹ للمزيد ينظر د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 559 وما بعدها.

قائمة المصادر

- ثانياً - أوليف دوهاميل و أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996.
- ثالثاً - البحوث والمقالات
- 1- سالم روضان الموسوي، الإقالة والاستقالة وأثرها في خلو منصب رئيس مجلس الوزراء في ضوء نصوص الدستور العراقي، مقال متاح على الموقع الرسمي لمحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq
- 2- د. زهراء عبدالحافظ محسن ، حكومة تصريف الاعمال بين التشريع والتطبيق ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد السابع، 2011 .
- 3- ناصر عمران، حكومة تصريف الأمور اليومية، مقال متاح على الموقع الرسمي لمحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq
- رابعاً - القوانين والأنظمة
- 1- قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل
- 2- قانون مجلس وزراء إقليم كردستان - العراق رقم 3 لسنة 1992 المعدل
- 3- قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم 1 لسنة 2005 .
- 4- النظام الداخلي لبرلمان كردستان لسنة 2018 .
- خامساً - : المواقع الالكترونية الرسمية
- 1- موقع برلمان كردستان - العراق <https://www.parliament.krd>
- 2- موقع حكومة إقليم كردستان - العراق <https://www.gov.krd>
- 3- موقع وزارة العدل لإقليم كردستان-العراق www.cabinet.gov.kurd
- 4- موقع المحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq

أولاً- الكتب القانونية

- 1- د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 2- د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970.
- 3- د. سامي حمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 4- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، بيروت، 2006 .
- 5- د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقبلية، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، الكويت، 1986.
- 6- د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني واهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، ط5 ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.
- 7- د. محمود كاظم المشهداني ، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 8- د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط1 ، النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 9- د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام ، المبادئ العامة والنظم السياسية ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2011.

رێكخستنا یاسایی بو حكومهتا كاربهريكر ل ههریما كوردستانی

پوخته:

حكومهتا كاربهريكر ئەوا كار پێ دهیت كرن ل سەر ئاستی دهولهتان، هاتی یه دروستكرن وهك چارهسهریهك بهروهخت ئانكو دهمكى بو رێقهبرنا دام ودهزگههین مبری ب شتیوهیهکی بهردهوام وریك وپێك، تا پێكینانا حكومهتهكا شرعی ل دیف دستور و یاسایی، بهلێ ژ بهر نه بینا دستور و یاسایی یهکی ل ههریما كوردستانی كو حكومهتا كاربهريكر رێك بیخت و دهستهلاتین وی دیاریكه ت، هه روهسا ژ بهر نه بینا دهقهكا دهستوری یان یاسایی ل ههریما كوردستانی كو پارت و لایهینن سیاسی ئیلزام بكت ب پێكینانا حكومهتی د دهمكى دیاریكری دا پشتی پهسهندكرنا نهجامین ههلبژارتنان ، ئە فان ههردوو ئەگهرا ئەم پالدان كو ئەم بیژین حكومهتا كاربهريكر ل ههریما كوردستانی ژ بابهتین هههه گرنگن كو فهكولین لسهه بهین كرن، و دقئ فهكولیتینی دا مه پیناسه و نافهروكا حكومهتا كاربهريكر ب شتیوهیهکی گشتی دیار كر ل دیف شهنگست و پرنسیپیت سیستهمی پههلهمانی كو ل ههریمی كار پێ دهیت كرن، ههروهسا مه ئاماژه كره بو وان یاساین دهسهلاتا یاسا دانانی و جیبهجیكرنی ل ههریما كوردستانی رێك دخن، تابهت ئە و دهقین یاسایی كو حالهتین دست ل كاركیشان و ههلوهشاندنا بهرلمانی و دوماهی هاتنا ماوی كابینهیا حكومهتی چارهسهردكن، ههروهسا د قئ فهكولیتیدا مه شیا ئەم دیار بكین كو ئایا یاسادانهری كوردستانی زارافی " حكومهتا كاربهريكر" یان ههه زارافهك دی ب كارئینایه وهك دهربرین بو حكومهتا كیم دهسهلات یان حكومهتا ماوه به سهر چو، و دقئ فهكولیتیدا مه ئاماژه بره بو وان حالهتین كو حكومهت ل ههریمی دبیت حكومهتهكا كاربهريكر، ههروهسا دیاركرنا نافهروكا وان كارا كو حكومهتا كاربهريكر دشیت ئەنجام بدت، ههروهسا دقئ فهكولیتیدا مه دیار كر و یاسا دانهری كوردستانی چهند پێگهر بوویه ب پرنسیپیت سیستهمی پههلهمانی دهمی رێكخستنا كارین نهجمهنی وهزیران و پههلهمانی، و تا چ راده یاسا دانهری كوردستانی سهركهفتی بویه د چاره سهركرنا بابهتی حكومهتا كاربهريكر.

پهقیقین سهههکی: حكومهتا كاربهريكر، ئەنجمهنی وهزیرانی ههریمی كوردستان، پههلهمانی كوردستانی، چافدیریا پههلهمانی، دانا باوهری، ژیهههگرتنا باوهری.

Legal Regulation of the Caretaker Government in The Kurdistan Region – Iraq

Abstract:

The caretaker government that is applied at the state level was found as a temporary solution for the perpetuation of the vital public institutions until the formation of a legitimate government according to legal foundations, and because there is no constitution or law in the Kurdistan Region that treat the legal status of the caretaker government and defines its powers, and because there are no constitutional or legal rules obligating political parties In the region with a specific time limit as a maximum for the formation of the government, all of this prompted us to say that standing on the legal regulation of the caretaker government in the Kurdistan region is one of the issues worthy of research and we discussed in it what is the caretaker government in light of the principles of the parliamentary system followed in the Kurdistan region, and we touched upon Diagnosing the legislation that regulating the work of the legislative and executive authorities in the region. We discussed the texts that dealt with cases of resignation, the dissolution of parliament and the expiry of the term of the Council of Ministers. We showed whether the Kurdistan legislator used the term caretaker government or any other designation to express the transformation of the government into a government with lacking powers, as well as We discussed the cases of their application and the content of the works that fall within the ordinary matters, and we also showed the extent of the Kurdistan legislator's commitment to The parliamentary system was established in regulating the work of the Council of Ministers (the government) and Parliament, and to what extent the Kurdistan legislature was successful in dealing with the issue of the caretaker government.

Keywords: The Caretaker Government, Kurdistan regional government, Kurdistan parliament, Parliamentary oversight, Vote of confidence, Withdraw confidence.