

قراءة دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بحكومة تصريف الأعمال

A Constitutional Reading of the Federal Supreme Court Decision No.

(213/Federal/2025)

أ.د. محمد طه حسين الحسيني

كلية القانون/ جامعة كربلاء

الباحث زين العابدين عبد الحسين الربيعي

Prof Dr. Muhammad Taha Hussein Al-Husseini

Researcher Zain Al-Abidin Abdul Hussein Al-Rubaie

Faculty of Law/ University of Karbala

DOI: <https://doi.org/10.36322/jksc.182.25771>

الملخص:

يتناول البحث قراءة دستورية لقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥)، ويركز على مدى التزام المحكمة عند ممارسة اختصاصها التفسيري للنصوص الدستورية المتعلقة بحكومة تصريف الأمور اليومية في دستور (٢٠٠٥)، أظهر البحث أن دستور العراق حدد حالتين فقط لتحويل الحكومة إلى تصريف الأمور اليومية (سحب الثقة من مجلس الوزراء وحل البرلمان)، بينما أضاف القرار مورداً ثالثاً عند يوم الاقتراع العام، مما يمثل تفسيراً منشأً يتجاوز الاختصاص التفسيري ويعد تعديلاً ضمنياً للدستور، وتوصلنا إلى أن نص المادة (٥٦) هو نص دستوري واضح ولا يحتاج إلى تفسير، وأن الفلسفة الدستورية تقصر تقييد صلاحيات الحكومة على الحالات الاستثنائية لضمان استمرارية المرافق العامة.



الكلمات المفتاحية: حكومة تصريف الامور اليومية، تصريف الاعمال اليومية، محكمة الاتحادية العليا، الحكومة

Abstract:

The research undertakes a constitutional analysis of the decision of the Federal Supreme Court No. (213/Federal/2025), focusing on the extent to which the Court adhered, in exercising its interpretive jurisdiction, to the constitutional provisions relating to the caretaker government (Government of Daily Affairs) under the 2005 Constitution .The study demonstrates that the Iraqi Constitution specifies only two cases in which the government is transformed into a caretaker government—namely, the withdrawal of confidence from the Council of Ministers and the dissolution of Parliament—whereas the decision introduced a third case, namely the general election day. This constitutes a constitutive (creative) interpretation that exceeds the Court’s interpretive jurisdiction and amounts to an implicit amendment of the Constitution .The research concludes that Article (56) is a clear constitutional provision that does not require interpretation, and that constitutional philosophy confines the restriction of governmental powers to exceptional cases, with the aim of ensuring the continuity of public services.



Keywords: Caretaker government, day-to-day operations, Federal Supreme Court, government.

المقدمة:

أولاً: موضوع البحث:

يتناول هذا البحث قراءة دستورية نقدية لقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥)، من خلال بيان طبيعته القانونية وحدود الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، وتحليل مدى انسجامه مع أحكام دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، ولا سيما فيما يتعلق بموارد حكومة تصريف الأمور اليومية، ويسعى الباحث إلى تقويم ما إذا كان القرار قد التزم بوظيفته التفسيرية الكاشفة لإرادة المشرع الدستوري، أم أنه تجاوزها إلى تفسير منشئ أفضى إلى إضافة مورد دستوري جديد لم ينص عليه الدستور، بما يمس مبدأ سمو الدستور وضوابط تعديل أحكامه.

ثانياً: أهمية البحث:

تظهر أهمية هذا البحث من كونه يتناول بالتحليل والنقد قراراً حديثاً للمحكمة الاتحادية العليا ترتبت عليه آثار دستورية جوهرية، لاسيما في تحديد نطاق اختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية وحدود الصلاحيات التنفيذية في الفترات الانتقالية، كما يسهم في توضيح الفاصل بين التفسير الدستوري الكاشف والتفسير المنشئ، ويبرز مخاطر تجاوز القضاء الدستوري لاختصاصه بما قد يؤدي إلى تعديل ضمني للدستور بغير الطرق المنصوص عليها.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تتجسد إشكالية هذا البحث حول مدى مشروعية ما انتهت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥) من اعتبار يوم الاقتراع العام سبباً لتحوّل مجلس الوزراء إلى حكومة تصريف





أُمور يومية، رغم عدم وجود نص دستوري صريح يقرّر هذا التحوّل، وما إذا كان هذا التكييف يُعدّ تفسيراً كاشفاً للنص الدستوري أم منشئ لحكم جديد يُفرض إلى تعديل ضمني للدستور؟.

خامساً: منهجية البحث:

اعتمد الباحث المنهج التحليلي الاستقرائي، من خلال تحليل النصوص الدستورية وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥)، وبيان مدى انسجامه مع مبادئ التفسير الدستوري وحدود الاختصاص القضاء الدستوري، مع تتبع موارد حكومة تصريف الأمور اليومية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

رابعاً: خطة البحث:

يتعين علينا تقسيم هذا البحث على مطلبين، نبحث في المطلب الأول: مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية ومواردها في النص الدستوري، ومن ثم نتناول في المطلب الثاني: توصيف طبيعة قرار المحكمة، ومدى انسجامه مع مبادئ التفسير

المطلب الأول: مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية ومواردها في النص الدستوري:

تُمثّل حكومة تصريف الأمور اليومية إحدى الآليات الدستورية التي تلجأ إليها الدول ذات النظام البرلماني لضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد، وعدم تعطل مرافقها العامة في الفترات الانتقالية أو في حالات استثنائية التي تشهد خللاً أو انقطاعاً في العلاقة الطبيعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة لما يثيره من إشكالات تتعلق بمفهوم هذه الحكومة وحدود صلاحياتها، والتمييز بينها وبين الحكومة الكاملة الصلاحيات، فضلاً عن بيان الأساس الدستوري الذي تستند إليه، وانطلاقاً من ذلك، يهدف هذا المطلب إلى دراسة مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية في ضوء الفقه والتشريع والقضاء، واستقراء موارد في دستور جمهورية العراق لسنة



(٢٠٠٥)، والكشف عن فلسفة المشرع الدستوري في تنظيمها ومدى اتساق هذا التنظيم مع مبدأ استمرارية المرافق العامة ومنع الفراغ الدستوري، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحث في الفرع الأول: مفهوم حكومة تصريف الامور اليومية، ومن ثم نخرج على الفرع الثاني: موارد تصريف الامور اليومية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

الفرع الأول

مفهوم حكومة تصريف الامور اليومية

سنحاول ان نبين مفهوم حكومة تصريف الامور اليومية من خلال ما قدمه الفقه والتشريع والقضاء من تعريف لها او لتصريف الامور اليومية، وعلى النحو ما يلي:

أولاً: تعريف الفقه لحكومة تصريف الامور اليومية

قدم الفقه أكثر من تعريف لحكومة تصريف الامور اليومية، منها انها: الأمور اليومية الروتينية والمألوفة لدى الحكومة^(١)، ويتضح من هذا التعرف انها سعى الى بيان معنى تصريف الاعمال اليومية، ولم يذكر الحكومة، وقد يكون ذلك لبيان مفهومها، ولان المطلوب هنا هو تعريف القيد الوارد عليها، اما بعض الفقه فقد نظر الى ما يطلق عليها حكومة تصريف الاعمال، وحاول تعريفها من هذه الزاوية، فقال إن: حكومة تصريف الأمور اليومية نوعاً من انواع الحكومات المؤقتة ويراد بها تمثليه الاعمال اليومية العادية من أجل ديمومة العمل الحكومي؛ لذا تبقى الحكومة تُسير الأمور اليومية لحين تشكيل الحكومة^(٢).

وقد قال بعض الفقه ان حكومة تصريف الاعمال او الأمور اليومية "هي حكومة انتقالية مؤقتة، تضمن استمرار عمل مؤسسات الدولة، ومرافقها العامة، فقد تحولت من حكومة عادية بصلاحيات كاملة، إلى حكومة ذات صلاحيات محدودة على تصريف الأمور اليومية الروتينية، إلا أن هذه الصلاحيات



المحدودة ممكن أن تتوسع، من أجل الحفاظ على ارواح المواطنين، وأمنهم الداخلي والخارجي في ظل الظروف الاستثنائية^٣، ولا نتفق مع هذا التعريف؛ لأنه يوضح طبيعة الحكومة الانتقالية باختصاصات محدودة، ويشير إلى إمكانية توسيع تلك الاختصاصات في حالة الضرورة، وهناك من عرفها بأنها "الحكومة التي تقوم بالأعمال الإدارية العادية إذ لا تنشئ هذه الأعمال أي التزام على الحكومة التي تأتي من بعدها"^٤، ونؤيد هذا التعريف؛ لأنه يعبر بدقة عن جوهر حكومة تصريف الأمور اليومية، إذ يوضح أنها تقتصر على المهام الإدارية التي لا ترتب التزامات سياسية أو مالية طويلة الأمد على الحكومة اللاحقة، ويعد توصيفاً سليماً، لكنه يحتاج إلى الإشارة إلى أن الغاية من هذا القيد هي ضمان استمرارية المرافق العامة، وهناك من عرفها " بأنها تغيير المركز القانوني للحكومة القائمة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية إلى حكومة مقيدة الصلاحيات نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي مهمتها الأساسية استمرارية سير المرافق العامة التي تعد ضرورية لاستمرارية الدولة وبالتالي بقاء الحكومة في إطار الأنظمة القانونية الموجودة مسبقاً وليس ابتداءً أو تعديل تلك الأنظمة"^٥، ويبرز هذا التعريف الطبيعة القانونية للحكومة تصريف الأمور اليومية وانتقالها من مركز قانوني إلى آخر، أي بمعنى من حكومة واسع الاختصاصات إلى حكومة مقيدة نتيجة ظروف سياسية ودستورية.

ثانياً: تعريف التشريع لحكومة تصريف الأمور اليومية

لم نجد يتعرض دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) لتعريفها، وهذا امر طبيعي فقد لا يناسب المشرع الدستوري القيام بتعريض الالفاظ التي يستعملها للتعبير عن الحكم الوارد في القاعدة الدستورية، وإذا وجد تعريف للفظ او مصطلح في دستور ما فلا يعدو هذا العمل عن كونه استثناء على الأصل.



والأمر بالنسبة إلى التشريع فهو مشابه لما ذكرناه فيما يتعلق بالدستور، هذا بشكل عام، إلا ان الملاحظ على المشرع الاعتيادي العراقي انه سار بطريق مغاير لما ذكرنا في العديد من تشريعاته، اذ قام بتعريف بعض المصطلحات التي يرى ان هناك أهمية لتعريفها، وغالبا ما يبدأ تعريفها في المادة الأولى، ويصدرها بقوله "يراد بالتعبير الآتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة بإزائها" أو عبارة قريبة من هذه كعبارة "يعبر في هذا القانون" ومن الأمثلة على منحاه هذا: قانون نقل الجنائز إلى العتبات العراقية لعام (١٩٢٤)، وقانون انتخاب النواب رقم (١١) لسنة (١٩٤٦)، وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠)، وقانون جوازات السفر رقم (٣٣) لسنة (١٩٩٩)، وقانون جوازات السفر رقم (٣٢) لسنة (٢٠١٥)، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨)، وغيرها. وعلى الرغم مما ذكرناه من المنهج الذي اختطه المشرع العراقي في تعريف الالفاظ أو المصطلحات الواردة في التشريعات إلا انه لم يفعل ذلك فيما يتعلق بحكومة تصريف الأمور اليومية.

ولكننا نجد التعريف في بعض النصوص الصادرة عن بضع السلطات العامة، وعلى وجه الدقة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء، فقد تطرق لتعريف تصريف الأمور اليومية، فعرّفها بأنها عبارة عن "اتخاذ القرارات والاجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلا اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والعفاء منها أو اعادة هيكلة الوزارات والدوائر"^(٦). ويمكن ان نخلص من التعريف انف الذكر أن حكومة تصريف الأمور اليومية هي حكومة ذات طبيعة مؤقتة ووظيفية، ولا ترتقي إلى حكومة كاملة الصلاحيات، وتظهر هذه الحكومة في فترات ما ربما يعبر عنه بالفراغ السياسي – مثلا عند حل البرلمان، وسحب الثقة عن مجلس الوزراء – وبالتالي تكون الغاية الأساسية هي استمرار عمل المرافق العامة باستمرار وانتظام.



ثالثاً: التعريف القضائي لحكومة تصريف الامور اليومية

وأما على الصعيد القضاء الدستوري، نجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد ذكرت هذا الاصطلاح في بعض قراراتها قبل قرارها محل البحث، فقد ذكرت ما نصه أن "... التعليمات محل الطعن ... صدرت استناداً إلى أحكام المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩)، وإن تطبيق النص آنف الذكر يقتضي ان تكون الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء ورئيس الوزراء كاملة الصلاحيات لا حكومة تصريف الأمور اليومية"^(٧)، ومن استقراء القرار نخلص إلى أن حكومة تصريف الامور اليومية هي كيان دستوري استثنائي ومحدود، وأن محاولة توسيع اختصاصاتها لتتساوى مع الحكومة الكاملة هو خرق للدستور.

وقد خطت خطوة واسعة باتجاه تعرف تصريف الأمور اليومية في قرار آخر لها، ثم استفاضت بشرحها للمراد منها، وسنذكر نص القرار – وان كان طويلاً – لأهميته، فنصت على ما يأتي "ثانياً: يقصد بتصريف الأمور اليومية المسائل الجارية بطبيعتها أو بجوهرها التي تكون ضرورة، لحسن سير المرافق العامة، التي يجب ان يستمر عملها، وأن تبقى فيها الإدارات محتفظة بسلطة تنفيذ القرارات المختلفة، ولأجل ذلك يعتبر التوقيع الوزاري عليها ضرورياً لإضفاء الصفة الشرعية عليها من حيث جهة الاختصاص ذلك لأن توقف الدوائر عن أداء عملها سيصيب الدولة في حالة شلل تام وبذلك فان الأمور اليومية يقصد بها هي التي تتم بشكل مستمر وبطريقة عادية فلا تحتاج الى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها من قبل الحكومة فهي تحصل بشكل تلقائي من قبل الأجهزة الإدارية المختلفة او هي تلك الاعمال اليومية الروتينية التي تنجز في درجات السلم الإداري ولا تتضمن أي بعد سياسي قد يخلق أثراً مستقبلية. ثالثاً: ان الحكومة العادية تتحول الى حكومة تصريف عمال عند استقالتها او اعتبارها بحكم المستقبلية تجد المحكمة الاتحادية العليا ان حكومة تصريف الأمور اليومية هي الحكومة المتحولة



من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات...^(٨)، ونفهم أن المحكمة تضع حدوداً فاصلة بين ما هو ضروري وحتمي لاستمرار الدولة وما هو سياسي وتأسيسي لا يجوز لحكومة منتهية الولاية القيام به، ومن ثمّ ينصب على تقييد حكومة تصريف الامور اليومية من اتخاذ قرارات قد تؤدي إلى التزامات طويلة الأمد أو تغييرات جوهرية، وبالتالي تكون حكومة التصريف الامور اليومية حكومة انتقالية محدودة الاختصاصات، يقتصر عملها على تنفيذ الإجراءات الضرورية والروتينية التي تضمن استمرارية المرافق العامة وسير عمل الدولة بشكل طبيعي. ومما تقدم يمكننا أن نعرف حكومة تصريف الأمور اليومية بأنها "حكومة انتقالية مقيّدة الاختصاصات تتحقق بموجب حالات ينص عليها الدستور، ويقتصر دورها على تسيير المرافق العامة بانتظام واستمرار".

الفرع الثاني

موارد تصريف الامور اليومية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)

إن اساس حكومة تصريف الامور اليومية هو ضرورة لاستمرار إدارة المرافق العامة بالانتظام واطراد، مما يحول من دون حصول فراغ في السلطة^(٩)، وإن غياب الحكومة لا يقتصر على شلّ الحياة السياسية، بل يمتد ليؤثر في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية عبر تعطيل تلبية الاحتياجات العامة؛ لذلك نشأ مبدأ استمرارية المرفق العام بوصفه الأساس لحكومة تصريف الأمور اليومية، لضمان توفير الخدمات الأساسية بشكل دائم، باعتبار أن الشعب هو الذي منح السلطة للحكّام بهدف تأمين احتياجاتهم بصورة مستمرة وفعّالة^(١٠)، لذا حرصت اغلب الدول (عندما لا تبقى الحكومة تتمتع بصلاحياتها) على وجود حكومة تصريف الامور اليومية (تتمتع ببعض الصلاحيات او بصلاحيات مقيّدة او غير كاملة) لحين تشكيل حكومة جديدة وتسلمها زمام الوزارة^(١١)، وأخذ بذلك المشرع العراقي



عندما نص على تحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، وذلك في موردين فحسب، وهما، أولاً: في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، وثانياً: في حالة حل البرلمان، وهو ما سنبحثه في هذا الفرع على النحو الآتي:

أولاً: سحب الثقة من مجلس الوزراء

إن حكومة تصريف الأمور اليومية في الأصل هي حكومة ساهم في تكوينها مجلس النواب، وهي مسؤولة أمامه، ومن ثمَّ الحكومة تكون نابعة من الممثلين الشعب عن طريق منحها الثقة^(١٢)، ويراد بسحب الثقة هي إقالة مجلس الوزراء من قبل المجلس النيابي، مما يتحتم استقالة الحكومة^(١٣)، وأن سحب الثقة هو اثر لتحقيق المسؤولية الوزارية، بمعنى فقد الحكومة لموقعها متى ما فقدت الثقة التي حازتها من مجلس النواب على أثر مخالفة استوجبت تحريك المسؤولية والتي تنتهي بسحب الثقة من الحكومة^(١٤).

ولم يمنع دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) من سحب الثقة من مجلس الوزراء، كما بين ما يحصل له بعد سحب الثقة عنه، وهو استمراره بالعمل لتصريف الأمور اليومية، فنص في المادة (٦١/ثامناً/د) على أن "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد..."^(١٥)، ومن استقرار النص الدستوري نستنتج أن هذه الحالة تعد أساساً دستورياً لحكومة تصريف الأمور اليومية، وخير ما فعل المشرع؛ لتلافي مغادرة رئيس وأعضاء مجلس الوزراء لمناصبهم نتيجة لقيام مجلس النواب سحب الثقة من مجلس الوزراء، وقد جاء قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) المعدل، مستوحياً للنص الدستوري^(١٦)، وسار على ذلك أيضاً النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة (٢٠٢٢)^(١٧)، أما النظام الداخلي لمجلس



الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩) فنص على أنه "يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية للدولة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة في الحالات الآتية: ب. سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيسه...^(١٨)، ومما تقدم نخلص إلى أن الدستور هو الأساس في النص على حكومة تصريف الأمور اليومية نتيجة لسحب الثقة من الحكومة، أما التشريعات فيجب أن تأتي موافقة له بل ومطابقة لأحكامه دون أن تنشئ حكماً جديداً.

ثانياً: حل البرلمان

يمنح النظام البرلماني وسيلتين رئيسيتين يعهدهما البعض أساساً لهذا النظام وهما كل من المسؤولية الحكومة و حل مجلس النواب^(١٩)، وإن حق حل مجلس النواب منوط إلى السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أي بمعنى حق الحكومة في إنهاء نيابة البرلمان قبل انتهاء مدته الطبيعية^(٢٠)، وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) على حل مجلس النواب في المادة (٦٤/ثانياً) التي نصت على أنه "يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية"^(٢١)، وأغفل كل من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) والنظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة (٢٠٢٢) على بيان ما ذكره الدستور في المادة (٦٤/ثانياً)، أما النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩) فقد نص على أنه "يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية للدولة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة في الحالات الآتية: جـ. حل مجلس النواب"^(٢٢)، ومما تقدم يتضح عندما يتم حل مجلس النواب فإن الحكومة تبقى وتستمر لكن باختصاصاتها مقيدة، أي بمعنى حكومة تصريف الأمور اليومية.



ونخلص إلى أن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، قد نص على الحكومة تصريف الأمور اليومية في حالتين دستوريتين فقط وبشكل صريح، حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء، وحالة حل مجلس النواب، في كلتا الحالتين تبقى الغاية هي منع الفراغ الدستوري وضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.

المطلب الثاني: توصيف طبيعة قرار المحكمة، ومدى انسجامه مع مبادئ التفسير:

يُعد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية من أخطر وأدق الاختصاصات، لما يترتب عليه من آثار مباشرة في تحديد نطاق عمل السلطات الدستورية وضبط توازنها، ولا سيما عندما يتصل الأمر بمسائل تمس استمرارية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها، وانطلاقاً من ذلك، فإن تحليل قرار المحكمة الاتحادية العليا محل البحث يقتضي الوقوف عند طبيعة الطلب المقدم إليها، وحدود الاختصاص التفسيري الذي مارسه، ومدى التزامها بمبادئ التفسير الدستوري المقررة فقهاً وقضاءً، وبالنصوص الصريحة للدستور ذاته، ويهدف هذا المطلب إلى تفكيك مضمون القرار محل البحث، وبيان ما إذا كان قد التزم بوظيفته الأصلية المتمثلة في الكشف عن إرادة المشرع الدستوري وإزالة الغموض عن النصوص، أم أنه تجاوز ذلك إلى إضفاء مضمون إنشائي أفضى إلى تعديل غير مباشر لأحكام الدستور، ولا سيما فيما يتعلق بموارد حكومة تصريف الأمور اليومية، وما يترتب على ذلك من آثار دستورية تمس مبدأ سمو الدستور وحدود اختصاص القضاء الدستوري؛ لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث في الفرع الأول: توصيف طبيعة قرار المحكمة، ومن ثم نتطرق إلى الفرع الثاني الذي نبحث فيه، مدى انسجام قرار المحكمة مع مبادئ التفسير.



الفرع الأول

توصيف طبيعة قرار المحكمة

يحتاج تحليل ما قرار المحكمة الاتحادية العليا وصولاً على توصيفه، بيان بعض المسائل المهمة، وهو ما سنقوم به فيما يأتي:

أولاً: صرح السيد رئيس الجمهورية بأن ما قدمه إلى المحكمة الاتحادية العليا إنما هو طلب تفسير، فجاء فيه "...م/ تفسير نص المادة (٥٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)...^{٢٣}، وهذا يعني أنه اعتمد على اختصاص المحكمة في تفسير النص الدستوري، وهو اختصاص منحه الدستور إلى المحكمة الاتحادية، فقد نص على "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ثانياً: تفسير نصوص الدستوري"^{٢٤}.

ثانياً: إن موضوع التفسير هو نص المادة (٥٦) من الدستور، وهذا يعني أن هذه المادة يشوبها غموض وإبهام، وأن المعنى المراد منها غير ظاهر ولا بَيِّن، مما تدعو الحاجة إلى الكشف عنه، فيوجه طلب إلى المحكمة لممارسة اختصاصها في الكشف عنه، فهل هناك غموض وإبهام وعدم وضوح المعنى قد وقع فعلاً في هذه المادة؟ لننقل نص المادة ثم نجيب عن هذا السؤال، فقد نصت على "أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة"^(٢٥)، يتضح جلياً من النص أن الفقرة الأولى بينت مدة الدورة الانتخابية، وحددتها بأربع سنوات تقويمية، وهذا لا غموض فيه، ثم بين النص متى تبدأ هذه السنوات التقويمية الأربع ومتى تنتهي، فقرر أنها تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، وهذا أيضاً لا غموض فيه، نعم قد يحدث نحو من الغموض والابهام في ما يتعلق بالتشخيص الخارجي، فيحتاج لمعرفة، بمعنى قد لا يبدو بدء أول جلسة



واضحاً لمجلس تم انتخابه في سنة ما، فحتاج إلى معرفة متى بدأت جلسته الأولى ومتى انتهت، ولكن هذا لا علاقة له بتفسير هذا النص لا من قريب ولا من بعيد، إذ الغموض ليس في النص وإنما في التطبيق ليس إلا.

أما الفقرة "ثانياً" فحالتها حال أولاً من حيث الوضوح والبيان، إذ أنها تقرر المدة الزمنية الفاصلة بين انتهاء المجلس القديم وانتخاب المجلس الجديد، فتقرر أن يجري انتخاب المجلس الجديد قبل انتهاء الدورة الانتخابية السابقة بخمس وأربعين يوماً.

نتيجة ما تقدم أن المادة موضوع التفسير لا يشوبها غموض ولا ابهام ولا عدم وضوح، وقد يرد سؤال هنا، حاصله، هل للجهات الممنوحة حق تقديم طلب تفسير، أن تطلب من المحكمة تفسير نص واضح لا غموض فيه؟ قد يجاب بالإيجاب، وقد يجاب بالسلب، بناءً على أن موضوع التفسير نص غامض، فما لم يكن النص غامضاً إذاً لا محل للتفسير، أي تشمل قاعدة: سلبية بانتفاء الموضوع.

ثالثاً: نلاحظ أن الطلب تجاوز التفسير إلى أمر آخر، ذلك أن المراد من التفسير هو الكشف عما تضمنه النص من ابهام أو غموض أو أجمال في مؤداه وعدم انكشاف المعنى الذي أراد المشرع تثبيته منه خلال النص^{٢٦}، وهنا يأتي دور المحكمة لإزالة ذلك الإبهام وكشف الغموض وتبيين النص، ليتضح المراد الجدي من العبارة موضوع التفسير، فنقتصر وظيفة التفسير على توضيح معنى النص الدستور، والطلب قد تجاوز التفسير إلى طلب أمرين: أحدهما بيان "طبيعة الوصف الذي ينطبق على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية"، وثانيهما "طبيعة الصلاحيات التي يمكن ممارستها اعتباراً من يوم الاقتراع العام لانتخاب مجلس النواب العراقي الجديد"، ويظهر من هذا بجلاء أن موضوع الطلب من حيث الواقع ليس التفسير وإنما بيان الطبيعة لأمرين، والمؤمل من المحكمة الاتحادية العليا في مثل هذه الحالة رد الطلب لعدم التطابق بين موضوعه وما تضمنه متته.



وهنا ينشئ سؤال حاصله: هل ان بيان المحكمة لطبيعة امر ما سواء اكان متعلقاً بالسلطات ام بصلاحياتها في مدة ما، هل هو أحد اختصاصات المحكمة؟ عندما نراجع الاختصاصات الدستورية التي منحها المشرع للمحكمة نجد ان اختصاصاتها تدور حول مجموعة من الأمور تتلخص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والتعليمات، وتفسير النصوص والفصل في المنازعات (وهي المنازعات التي تنشئ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، أو التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، أو التي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات، أو في تنازع الاختصاص القضائي، وتنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء)، واختصاصها بنظر الطعون بقرار صحة العضوية، والمصادقة على الانتخابات^{٢٧}، ومن التدقيق في هذه الاختصاصات لا نرى من بينها موضوع الطلب وهو بيان طبيعة بعض الأمور، ثم ان القضاء الدستوري قضاء يعتمد القانون في ما مدخلاته ومخرجاته ولا يتمتع باي صلاحية سياسية، كما انه ليس من شأنه ان يطلب منه وضع التعريفات وبيان المصطلحات، وما شابه ذلك، نعم إذا احتاج لمثلها في ضمن قرار ما فلا بأس الا انه يطلب منه ذلك فلا يوجد أي نص دستوري يسمح به، فتلخص ان موضوع الطلب غير ما قدم من طلب واقعي، كما تبين ان ما قدم في متن الطلب لا تختص به المحكمة ابتداءً (وإن يسمح لها بتناوله اثناء).

رابعاً: ان قرار المحكمة تناول موضوع الطبيعة، سواء طبيعة الوصف الذي ينطبق عليه عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ام طبيعة الصلاحيات التي يمكن ممارستها اعتباراً من يوم الاقتراع



العام لانتخاب مجلس النواب الجديد، وهذا لا علاقة له بتفسير نص المادة (٥٦) من الدستور لا من قريب ولا من بعيد كما هو واضح جداً لكل خبير.

ومما تقدم من ان الطلب وفقاً لمتنته توجه إلى موضوع اخر غير التفسير، وان قرار المحكمة جاء موافقاً له، وانصب على بيان طبيعة الامرين المذكورين في الطلب وقد بيناهما اعلان، ونستنتج ان قرار المحكمة الاتحادية العليا ليس ذا طبيعة تفسيرية بل هو ذو طبيعة مختلفة تماماً.

الفرع الثاني

مدى انسجام قرار المحكمة مع مبادئ التفسير

ربما تكون الإجابات التي قدمها البحث في الفرع السابقة وافية وتجيب عن سلامة هذا القرار، فقد تم إقامة الدليل على ان طبيعة القرار لا شأن له بالاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، كما ان هذه الطبيعة لا تندرج بشكل اولي تحت اختصاصها، وليس من السليم تقديم طلب للسؤال المباشر عنها، ولا تتناولها المحكمة الا ضمناً وعندما تمس الحاجة لبيانها فحسب، كما ان موضوع التفسير والواقع الذي تم طلبه مختلفان، ومع ذلك لنسير مع الفرض الجدلي بان المحكمة في قرارها هذا مارست اختصاصها التفسيري، ولنقم بتحليله ونرى ما النتيجة التي تترتب عليه.

تبين من المطلب الأول ان دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) حدد موردين فقط تتحول فيهما الحكومة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية، جاء ذكر اول الموردين عند استعراضه لاختصاصات مجلس النواب والتي منها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وجاء النص عليها كالآتي "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور"^{٢٨}.



اما المورد الثاني فقد ذكره الدستور في الفقرة الأخيرة التابعة لأحدى المواد التي بين فيها الدستور ما يتعلق بالسلطة التشريعية، ونظمت المادة التي تنتمي اليها هذه الفقرة مسألة حل مجلس النواب، وقد جاء نص هذا المورد كالآتي "يدعو رئيس الجمهوري عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا، ويواصل تصريف الأمور اليومية"^{٢٩}، والملاحظ الجدير بالاهتمام للغاية ان كلا موردين التحول إلى تصريف الأمور اليومية، تحدث عندما لا تنتهي ولاية مجلس الوزراء أو مجلس النواب نهاية طبيعية، بل عندما تنتهي نهاية غير طبيعية وقسرية ومبتسرة، وعلينا ان نبقي متذكرين ان المشرع الدستوري العراقي لم يقرر ان يجعله مجلس تصريف الأمور اليومية عندما تنتهي ولايته أو ولاية مجلس النواب نهاية طبيعية، أي بانتهاء المدة المحدد وفقا للدستور، وهذا امر مهم سنحتاجه لاحقا.

سنحرر سؤاين لتكون المسألة واضحة، الأول: هل ان دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) قرر جعل مجلس الوزراء يقوم بتصريف الأمور اليومية في غير الموردين المذكورين أعلاه، أي حال سحب الثقة عن رئيسه، وعند حل مجلس النواب؟ الجواب: كلا، الثاني: هل قرر ما يشبهه عند انتهاء ولايته أو ولاية مجلس النواب الطبيعية؟ الجواب: كلا.

والان لنقرأ ما يتعلق بمسألة الأمور اليومية في قرار المحكمة الاتحادية العليا، فقد نص قرار المحكمة على ما يأتي "وخلاصة القول تجد المحكمة الاتحادية العليا ان يوم الاقتراع العام لانتخاب مجلس النواب الجديد يعني انتهاء ولاية مجلس النواب السابق وانتهاء صلاحيته في سن القوانين واعمال الرقابة على أداء السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، وتحول صلاحيات مجلس الوزراء من الصلاحية الكاملة إلى الصلاحية المحدودة في تصريف الأمور اليومية والمتمثلة باتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل"^{٣٠} في هذا النص من القرار مشكلتان دستوريتان، احدهما تدور حول موضوع



بحثاً، وثانيهما لها نحو مساس به، ولذا سنؤشر لها ولن نقوم بتحليلها ونقدتها ونتركها إلى بحث خاص بها، وهي نص المحكمة على أن "أن يوم الاقتراع العام لانتخاب مجلس النواب الجديد يعني انتهاء ولاية مجلس النواب السابق" وهذا القرار مخالف لنص المادة الدستورية التي تم طلب تفسيرها أعني المادة (٥٦)، ذلك أن هذه المادة نصت على ما يأتي "يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة السابقة" وهذا يعني أن ولاية مجلس النواب يوم الاقتراع العام لم تنتهي، بل قد تبقى لها خمسة وأربعون يوماً، وعليه تكون المحكمة قد خالفت النص الدستوري وفرضت انتهاء ولاية المجلس قبل انتهائها دستورياً، وهو تفسير قد عطل النص الدستوري فعلياً، وهذا في نفسه مشكلة كبيرة قد تشملها الحالة الثانية المذكورة في المادة (٦١).

أما فيما يتعلق بموضوعنا، فمن الواضح أن المحكمة قد أضافت مورداً جديداً ثالثاً حكمت فيه على مجلس الوزراء أن يتحول إلى مجلس لتصرف الأمور اليومية، وبعبارة أخرى قامت المحكمة هنا بأشياء مورد أو حالة ثالثة تتحول فيها الحكومة أو مجلس الوزراء إلى مجلس تصرف الأمور اليومية، أضافتها إلى الموردين المذكورين صريحاً في الدستور، فيكون تفسير للنص الدستوري هنا هو تفسير منشئ لا كاشف، وفيه مشكلتان كلاهما تجعل المحكمة قد تجاوزت اختصاصاتها الدستورية، وسنذكرهما فيما يأتي:

المشكلة الأولى: لما قامت المحكمة من خلال تفسيرها بإضافة حكم إلى الدستور لم يكن موجوداً يكون تفسيرها هذا قد أنشئ حكماً جديداً، أي أن تفسير المحكمة تفسيراً منشئاً، ونعني بالتفسير المنشئ هو التفسير الذي يجعل المحكمة مصدراً للقاعدة الدستورية، وليست مجرد كاشفة عن إرادة واضعيه، وفي هذا خلافاً لفحوى التفسير والذي ينصب على رفع الابهام وكشف غموض النص، كما وأنه يتعارض مع وجوب احترام مضمون الدستور وعدم تجاوزه وعدم الإضافة إليه أو الحذف منه (إلا وفقاً للطريق



الذي يرسمه) فوظيفة المحاكم الدستورية هو فرض احترام الدستور وليس لها ان تقوم بأنشاء قواعد دستورية جديدة من تلقاء نفسها، وهذا ما سعت إلى تعزيزه العديد من الاقضية الدستورية في العالم، فقد اشارت اليه المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية في عدد غير قليل من القضايا، كقضية Obergefell v. Hodges (٢٠١٥) و قضية Marbury v. Madison (١٨٠٣)^{٣٣}، وكذا فعل القضاء الدستوري الألماني الذي أشار في عدد من احكامه إلى انه ليس له ابتكار قواعد أو معايير دستورية جديدة، بل تنقيد بدورها الرقابي والتفسيري ولا تسعى لاستبدال دور المشرع^{٣٤}.

وقد التزم بهذا المبدأ القضاء الدستوري المصري بحيث اضحى امره في غاية الجلاء، فقد " ومن هنا يمكن القول انه قد "استقام قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية – مثلاً – واستقر على ان الاحكام القضائية كاشفة وليست منشئة إذ هي لا تستحدث جديداً، ولا تنشئ مراكز أو أوضاع لم تكن موجودة من قبل"^{٣٥}.

وكيفما كان فهذا رأي القضاء، بل ان الأصل في الأحكام القضائية انها كاشفة وليست منشئة فهي "لا تستحدث جديداً ولا تنشئ مراكز أو أوضاعاً لم تكن موجودة من قبل، بل هي تكشف عن حكم الدستور أو القانون في المنازعات المطروحة على القضاء وترده إلى مفهومه الصحيح الذي يلازمه منذ صدوره الأمر الذي يستتبع أن يكون للحكم بعدم الدستورية أثر رجعي كنتيجة حتمية لطبيعته الكاشفة"^{٣٦}، بل وهو رأي الفقه أيضاً حيث يؤكد على ان الاحكام القضائية كاشفة بطبيعتها، وهذا الأصل لا يقتصر على القضاء الدستوري بل ويشمل القضاء الاعتيادي أيضاً^{٣٧}.

اذن لا يجوز لمحكمة القضاء الدستوري ان تراول التفسير المنشئ^{٣٨}، وإذا ما فعلت فان تفسيرها أو قرارها المنشئ لقاعدة دستورية سيكون هو المخالف للنص الدستوري، فلا يكون سليماً البتة، ولما كان



قرار المحكمة أو تفسيرها الذي أنشأ حالة ثالثة يتحول فيه مجلس الوزراء إلى مجلس لتصريف الأمور اليومية غير سليم ومخالف للدستور^{٣٩}.

المشكلة الثانية: هي ان التفسير المنشئ يعد تعديلاً للدستور، صحيح انه ليس تعديل صريحاً الا انه تعديل ضمني، وبهذا تكون المحكمة بإضافتها للحالة الثالثة قد قامت بتعديل الدستور ضمناً، ولما كان دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) دستوراً جامداً وقد قام بنفسه بتنظيم تعديل وفق شروط وإجراءات ومن قبل جهة اناط بها سلطة التعديل، وقد نص على ذلك في المادتين (١٢٦، و١٤٢)، فهل التعديل بالإضافة الذي قامت به المحكمة هو تعديل وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور؟ ليكون الجواب بالإيجاب يجب ان تكون المحكمة من ضمن الجهات التي منحها الدستور سلطة التعديل أو الاشتراك فيه في أي مرحلة من مراحله، سواء أكان اشتراكها في مرحلة اقتراح التعديل أو الموافقة المبدئية عليه، ام الموافقة النهائية، وهذا يدعونا للعودة إلى النصوص الدستورية لنتمكن من الإجابة على هذا السؤال.

اما بالنسبة إلى اقتراح التعديل، فقد منح الدستور حق الاقتراح لجهتين، الأولى هي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، اما الثانية فهي لخمس أعضاء مجلس النواب^{٤٠}، وقد أضاف اليهما على نحو الاستثناء لجنة من أعضاء مجلس النواب تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، يشكلها مجلس النواب في بداية عمله^{٤١}، وواضح ان المحكمة الاتحادية العليا ليست احدى هذه الجهات المنصوص عليها دستورياً.

اما الموافقة المبدئية على اقتراح التعديل فقد منحها الدستور إلى مجلس النواب، كما منح الموافقة النهائية عليه إلى الشعب باستفتاء عام^{٤٢}، وهنا يتضح أيضاً ان المحكمة الاتحادية العليا ليست أحد هذه الجهات، اذن لم يمنح المشرع الدستوري للمحكمة الاتحادية أي دور في تعديل الدستور لا بالإضافة



ولا بالحذف، فذلك محجوزاً للسلطة الممنوحة ذلك، وهي غير القضاء، أي لن يكون بأي شكل من الأشكال هذا الاختصاص من اختصاصات القضاء لا الدستوري ولا الاعتيادي، بل هو حق حصري للسلطة المنشئة، فعلى الرغم من وقوع الاختلاف في من هي الجهة التي تملك سلطة تعديل الدستور، لم يطرح الفقه ابداً ولو على نحو فرضية أنها السلطة القضائية، إذ قيل أنها تعود إلى الشعب، وقيل الأمة، والرأي الغالب في الفقه الدستوري أنها الجهة التي يحددها الدستور ذاته، وهي السلطة المؤسسة. والنتيجة أن إنشاء المحكمة لهذه الحالة قد قامت بتعديل الدستور خارج الإجراءات المنصوص عليها دستورياً، وكل تعديل خارج الإجراءات غير دستوري، فأنشاء المحكمة لهذه الحالة الثالثة غير دستوري، وقد انتقد بشده هذا التوجه للمحكمة من قيامها بتعديل احكام الدستور اثناء تفسيرها لنصوصه^{٤٣}.

من أجل استكمال البحث لا بأس بأن نجيب عن سؤال مهم – ولو بشكل موجز – وهو هل يوجد فراغ أو نقص دستوري فيما يتعلق بحكومة تصريف الأمور اليومية؟ أم لا وجود لمثله؟ لنفرض كلا الفرضين لنرى النتيجة التي سيفرزها كل فرض:

الفرض الأول: أن هناك فراغاً أو نقصاً دستورياً لم يعالجه المشرع الدستوري، يتمثل في أنه لم يعالج نطاق اختصاصات مجلس الوزراء عند الانقضاء الطبيعي لولاية مجلس النواب، فما هو الحل؟ أو قل كيف يمكن معالجة هذا النقص؟ الجواب الواضح والدقيق والمتوافق مع نص وروح الدستور هو أن الجهة التي منحها الدستور سلطة التعديل تقوم بسد الفراغ وإكمال النقص الدستوري هذا، أما السماح لجهة أخرى من القضاء الدستوري بأن يتبرع لسد الفراغ وإكمال النقص الدستوري فهو أمر غير صحيح، ولا سند له من الدستور ولا القانون، مضافاً إلى خطورته الشديدة.



الفرض الثاني: ينفي هذا الفرض وجود أي فراغ أو نقص دستوري، وله دليلان، الأول حكمة المشرع، ويعني ان المشرع كان قاصداً لعدم شمول هذه الحالة لمعالجتيه الانفتين، توضيحه، ان المشرع لم يكن غافلاً عن معالجة غياب مجلس النواب كسلطة تشريعية ورقابية، وان هذا الغياب يحتاج إلى معالجة اختصاصات مجلس الوزراء، ولذا قام بمعالجة اختصاصاته عند سحب الثقة عن رئيسه وعند حل مجلس النواب، فلما كان ملتفتاً وغير غافل عن حالة غياب مجلس النواب عند انتهاء ولايته انتهاءً طبيعياً ولم يشمل مجلس الوزراء بحكم تصريف الأمور اليومية يكشف بشكل لا يقبل النقض انه يريد ان يستمر مجلس الوزراء بكامل اختصاصاتها إلى حين تشكل المجلس الوزاري الجديد.

ومما يزيد اليقين ويدعم هذا الرأي، ان المشرع الدستوري نظر إلى حالتين من انتهاء ولاية مجلس النواب، النهاية الطبيعية والنهاية المبتسرة، اما النهاية الطبيعية فمفروضاً ان تحدث بشكل طبيعي كل اربع سنوات، اما المبتسرة فهي استثنائية لا تحدث الا بشكل غير اعتيادي، ومن هنا قام بمعالجة اختصاصات مجلس الوزراء في هاتين الحالتين معاً، اما الحالة الاستثنائية فتحتاج إلى علاج استثنائي تمثل في تحويل مجلس الوزراء إلى مجلس تصريف الأمور اليومية، اما انتهائهما بانتهاء مدتها الدستورية فلا تحتاج إلى معالجة استثنائية بل تبقى على الأصل، والاصل هو ممارسة مجلس الوزراء لاختصاصاته كافة من دون نقص أو تقييد أو تحويل، وهذه حكمة حقيقية من المشرع، ذلك ان المصالح العليا للبلد تقتضي تمتعه بل واستمرار تمتعه بصلاحياته كافة فهو وإن كان ادنى من مجلس النواب الا انه يعد اهم سلطة في الدولة تتعامل تنفيذا في كل المجالات وفي كل الأوقات ومن غير الحكمة ان تقيّد صلاحياته ويحول إلى تصريف الاعمال اليومية كل اربع سنوات ولمدة طويلة نسبياً تبدأ من يوم الاقتراع العام كما قررت المحكمة الاتحادية العليا إلى انتهاء مدة ولايته الدستورية بعد خمسة وأربعين يوماً من الاقتراع العام، ثم انتظار إجراءات النتائج النهائية، والتي تحتاج إلى مدة ليست بالقليلة،



وبعدها مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية، ثم دعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب الجديد للاجتماع، والمدة الطويلة التي تحتاجها عملية تشكيل السلطة التنفيذية، من انتخاب رئيس الجمهورية، إلى الاتفاق على من سيصدر الرئيس مرسومه بحقه والفترة الزمنية التي تتاح له لاختيار أعضاء حكومته، ثم عرضه على المجلس لتحصيل ثقته، اما إذا لم يوفق في مسعاه فيجب تكليف غيره، وهو امر ليس بنادر فقد حصل سابقاً، وهكذا فالمسائلة تأخذ مدة طويلة لأشهر عدة، بل قد تطول لما يقارب السنة، وهنا ظهرت حكمة المشرع من عدم تحويل مجلس الوزراء إلى تصريف الأمور اليومية بل جعله كامل السلطات والصلاحيات، فمن غير المعقول كل يمارس مجلس الوزراء صلاحياته الكاملة لمدة ثلاث سنوات أو اقل ويمارسها منقوصة لسنة أو أكثر أو اقل، وبشكل دوري ومستمر، فيكون الاستثناء هو الأصل، والأصل هو الاستثناء، وهو ما حدث بتفسير المحكمة المنشئ لحالة اضافتها إلى الدستور، ومن هنا ندعو المحكمة الموقرة التي عرف عنها الدقة والموضوعية والاستناد بالحكمة المبادئ الدستورية وقواعده، ان تتراجع عن هذا التفسير وتقوم بإلغائه وتقرير ما ثبتته المشرع الدستوري.

الخاتمة:

في ضوء مما تقدم، وبعد الانتهاء من دراسة البحث قراءة دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥) التمسنا مجموعة من النتائج والمقترحات التي يمكن إدراجها أهمها على النحو الاتي:

النتائج:

١. إن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) حدد على سبيل الحصر حالتين تتحول فيهما الحكومة إلى حكومة تصريف الأمور اليومية، وهما سحب الثقة من مجلس الوزراء، وحل مجلس النواب.



٢. إن نص المادة (٥٦) من الدستور واضحة ولا يشوبها غموض أو إبهام، ومن ثم لا تتوافر شروط اللجوء إلى التفسير الدستوري بشأنه، ويكون طلب تفسيره مفتقراً إلى محله الدستوري.
 ٣. إن قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥) لا يحمل طبيعة تفسيرية بالمعنى الدستوري الدقيق، بل انصرف إلى إنشاء حكم دستوري جديداً يتعلق بتحويل الحكومة إلى حكومة تصريف أمور يومية عند يوم الاقتراع العام.
 ٤. إن المحكمة الاتحادية العليا، بإنشائها مورداً ثالثاً لحكومة تصريف الأمور اليومية، قد تجاوزت حدود الاختصاص التفسيري، وأقحمت نفسها في مجال التعديل الضمني للدستور، بالمخالفة لمبدأ سمو الدستور وإجراءاته المقررة لتعديله.
 ٥. إن عمل المحكمة في إضافة مورد ثالث لموردي تصريف الأمور اليومية لا ينسجم مع مبادئ التفسير.
 ٦. إن تفسير المحكمة الاتحادية العليا أدى عملياً إلى تعطيل نصوص دستورية صريحة، ولا سيما ما يتعلق بمدة ولاية مجلس النواب، بما يخل بمبدأ اليقين والاستقرار الدستوري.
 ٧. إن فلسفة المشرع الدستوري العراقي قامت على التمييز بين الانتهاء الطبيعي والاستثنائي للولاية الدستورية، وقصرت تقييد صلاحيات الحكومة على الحالات الاستثنائية فقط، حفاظاً على انتظام عمل السلطة التنفيذية واستمرارية المرافق العامة.
- التوصيات:
١. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا عند ممارستها لاختصاصها التفسيري ان تتقيد بوسائل التفسير الداخلية، كاعتمادها المدلول اللفظي عند محاولتها لإزالة الغموض عن النص الدستوري، أو الاستنتاج باستخدام القياس منصوص العلة، أو قياس الأولوية.



٢. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا وهي بصدد تفسير نص دستوري، إن لم تجد ضالتها في الوسائل الداخلية، ان تعتمد إلى ايجادها في الوسائل الخارجية كالأعمال التحضيرية أو السوابق التاريخية.

٣. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا بالالتزام بالاختصاص التفسيري الدستوري الكاشفة للنصوص الدستور فقط، احتراماً لمبدأ سمو الدستور، وتجنب أي توسع قضائي أو تفسير منشيء، لا سيما عندما ينعقد اختصاصها التفسيري لنصوص دستورية واضحة وجليّة وغير مبهمّة.

٤. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا احترام النصوص الدستورية الصريحة والواضحة مثل المادة (٥٦) وعدم تفسيرها بما يخلّ بالمعنى الظاهر لها أو يؤدي إلى تعديل ضمني غير دستوري.

٥. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا الالتزام بتفسير نص المادة المطلوب تفسيرها، ولا تصير إلى التدخل في أي مسألة خارج إطار موضوع التفسير.

٦. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا عند تفسيرها لنص دستوري ما ان لا تقوم بنقض غرض المشرع الدستوري، فلا تغير ما قصد المشرع تثبيته، كما هو الحال فيما يتعلق بحكومة تصريف الأمور اليومية، والتي قصد المشرع الدستوري جعلها كذلك في موردين، وقد قامت المحكمة الاتحادية العليا بتغيير ذلك وإضافة مورداً ثالثاً لا سند له من الدستور.

٧. نقترح على المحكمة الاتحادية العليا إلى التراجع إضافة مورد ثالثاً لصيرورة الحكومة حكومة تصريف الأمور اليومية، وتبقي على الموردين المذكورين صريحاً في الدستور.



- (١) انظر: د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد- السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)- ط١- مكتبة القانون والاقتصاد- الرياض- السعودية- ٢٠١٤- ص٣٣.
- (٢) انظر: د. سناء محمد سدخان- زينب راضي عبد- تجاوز حكومة تصريف الأمور اليومية لصلاحياتها المالية- بحث منشور على مجلة النهريين للعلوم القانونية- كلية الحقوق- جامعة النهريين- بغداد- العراق- العدد ١- المجلد ٢٧- كانون الثاني ٢٠٢٥- ص٢٦.
- (٣) انظر: د. صالح حسين علي- إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال- بحث منشور على مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية- كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك- المجلد (٩)- العدد (خاص)- ٢٠٢٠- ص٣٢.
- (٤) انظر: غسان ابو طيخ- حكومة تصريف الأعمال- بحث منشور على مجلة القانون والقضاء- العدد الثالث- بغداد- ٢٠١٠- ص١٥٧.
- (٥) انظر: د. سيفان بأكراد ميسروب- حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها- بحث منشور على مجلة الرافدين للحقوق- المجلد ١٩- العدد (٦٦)- السنة (٢١)- ص٩٢.
- (٦) انظر: المادة (٤٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩).
- (٧) انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣) بتاريخ (٢٠٢٣/١١/١٩) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).
- (٨) انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ (٢٠٢٢/٥/١٥) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).
- (٩) انظر: د. صالح حسين- مصدر سابق- ص٣٠.
- (١٠) انظر: د. سام سليمان دلة- حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية- منشور على مجلة الشريعة والقانون- كلية القانون- جامعة الإمارات العربية المتحدة- العدد الثامن والستون- ٢٠١٦- ص١٢٠.



- (١١) انظر: د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي- حكومة تصريف الاعمال في العراق- بحث منشور على مجلة كلية القانون- جامعة الإمام جعفر الصادق (عليه السلام)- العدد الرابع- الجزء الأول- آب ٢٠٢٢- ص ٢٦٩.
- (١٢) انظر: د. رافع خضر صالح شبر- السلطة القضائية في النظام الفدرالي- ط١- المركز العربي للنشر والتوزيع- القاهرة- مصر- ٢٠١٧- ص ١١٦.
- (١٣) انظر: د. حميد حنون خالد- الأنظمة السياسية- المكتبة القانونية- بغداد العراق- بلا سنة- ص ٧١.
- (١٤) انظر: د. آيات سلمان شبيب- زينب مهدي صالح- حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام التوافقي السياسي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) بحث منشور على مجلة الجامعة العراقية- مركز البحوث والدراسات الاسلامية مبدأ- العراق- العدد (٣٧٥ج٣)- ص ٣٩٣.
- (١٥) انظر: المادة (٦١/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (١٦) انظر: المادة (٤٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) المعدل.
- (١٧) انظر: المادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة (٢٠٢٢).
- (١٨) انظر: المادة (٤٢/أولاً/ب) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩).
- (١٩) انظر: د. محمد طه حسين الحسيني- اختصاص البرلمان في المسألة الجزائية (دراسة مقارنة)- ط١- منشورات الحلبي الحقوقية- ٢٠١٦- ص ٣٠٢.
- (٢٠) انظر: د. محمد كاظم المشهداني- النظم السياسية- العاتك لصناعة الكتاب- القاهرة- مصر- بلا سنة- ص ١٣٥.
- (٢١) انظر: المادة (٦٤/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٢٢) انظر: المادة (٤٢/أولاً/ج) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩).
- (٢٣) انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/ اتحادية/ ٢٠٢٥) بتاريخ (١٧/١١/٢٠٢٥) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).
- (٢٤) انظر: المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- (٢٥) انظر: لمادة (٥٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).



- ٢٦) انظر: د. محمد طه حسين الحسيني — مبادئ القانون الدستوري والنظام القانوني في العراق — ط٦ — منشورات مكتبة دار السلام القانونية — النجف الاشرف — ٢٠٢٢ — ص ١٢٢.
- ٢٧) انظر: المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- ٢٨) انظر: المادة (٦١/ثامنا/د) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- ٢٩) انظر: المادة (٦٤/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
- ٣٠) انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/ اتحادية/ ٢٠٢٥) بتاريخ (٢٠٢٥/١١/١٧) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).
- ٣١) منشور على موقع المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية على الموقع الإلكتروني <https://www.supremecourt.gov>
- ٣٢) <https://www.justice.gov>
- ٣٣) <https://www.archives.gov>
- ٣٤) انظر: قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية: Solange II - ٢ ٨٣/١٩٧BvR — ٢٢.١٠.١٩٨٦ — وقراراتها رقم ٢ ٨٣/١٩٧BvR — في ١٩٨٦ — وغيرها.
- ٣٥) هذا ما نص عليه د. عبد العزيز محمد سلمان وهو نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا في بحث له بعنوان: الأثر المستقبلي للحكم الدستوري — منشور على الرابط: <https://manshurat.org>.
- ٣٦) الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية — مايو ١٩٩٠ — المحكمة الدستورية العليا — مبادئ الحكم — المنشور على الرابط: https://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-37.html?utm_source=chatgpt.com
- ٣٧) انظر: د. عبدالرازق السنهوري — الوسيط — ج ٩ — مجلد ١ — نادى القضاة — ص ٩٢٧ وما بعدها.
- ٣٨) انظر: د. همام محمد محمود — المدخل الى القانون — ج ١ — دار المعارف الجامعية — الإسكندرية — ٢٠٠٠ — ص ٤٤٤.



٣٩) وربما شجع بعض الباحثين الجدد فسخ المجال امام محاكم القضاء الدستوري عامة- والمحكمة الاتحادية خاصة بمزاولة التفسير المنشئ- ومع ذلك لم يسمحوا للمحكمة مزاولته في مثل هذه الحالة التي هي موضوع بحثنا والواردة في قرارها هذا والتي اضافت من خلاله موردا ثالثا لحالتي تصريف الأمور اليومية- والسبب في ذلك هو عدم توافر ما اشترطوه للممارسة هذه النوع من التفسير- فقد اشترطوا ان يكون النص غامضا لتصير المحكمة إلى التفسير المنشئ اما النصوص الواضحة فليس لها ذلك- وقد بينا فيما سبق ان نص المادة (٥٦) جاء واضحا لا غموض فيه- وبهذا يكون شرط التفسير المنشئ غير متحقق- فليس للمحكمة اعتماده في هذه الحالة.

٤٠) انظر: المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

٤١) انظر: المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥- وغني عن القول ان هذه اللجنة قد انتفت ولم يبق بحسب النص الدستوري الا الجهتين الأولى والثاني.

٤٢) انظر: المادة (١٢٦/أولا وثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

٤٣) بل اتهم بعضهم المحكمة لقيامها بهذا النوع من التفسير المؤدي إلى تعديل احكامه- بانها قد قامت بتغيير مفاهيم دستورية متواترة- بل وجذرت الخلافات واسست لتعميق الشك والثقة المفقودة- وغيرها من الاتهامات الخطيرة- انظر: د. علي يوسف الشكري - المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين - ط١ - الذاكرة للنشر والتوزيع - بغداد - ٢٠١٦ - ص٢٦٩.

المراجع:

أولاً: الكتب القانونية

١. د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١- مكتبة القانون والاقتصاد- الرياض- السعودية- ٢٠١٤.
٢. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد العراق- بلا سنة- ص٧١.
٣. د. رافع خضر صالح شبر- السلطة القضائية في النظام الفدرالي، ط١- المركز العربي للنشر والتوزيع- القاهرة- مصر- ٢٠١٧.



٤. د. عبدالرازق السنهوري- الوسيط – ج ٩ – مجلد ١ – نادى القضاة- ص ٩٢٧ وما بعدها.
٥. د. علي يوسف الشكري – المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين – ط ١ – الذاكرة للنشر والتوزيع – بغداد – ٢٠١٦
٦. د. محمد طه حسين الحسيني – مبادئ القانون الدستوري والنظام القانوني في العراق – ط ٦ – منشورات مكتبة دار السلام القانونية- النجف الاشرف – ٢٠٢٢ .
٧. د. محمد طه حسين الحسيني- اختصاص البرلمان في المسألة الجزائية (دراسة مقارنة)- ط ١- منشورات الحلبي الحقوقية- ٢٠١٦.
٨. د. محمد كاظم المشهداني- النظم السياسية- العاتك لصناعة الكتاب- القاهرة- مصر- بلا سنة.
٩. د. همام محمد محمود – المدخل الى القانون – ج ١ – دار المعارف الجامعية – الإسكندرية – ٢٠٠٠ .
رابعاً: بحوث
١. د. آيات سلمان شبيب- زينب مهدي صالح- حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام التوافقي السياسي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) بحث منشور على مجلة الجامعة العراقية- مركز البحوث والدراسات الاسلامية مبدأ- العراق- العدد (٧٥ ج٣).
٢. د. سام سليمان دلة- حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية- منشور على مجلة الشريعة والقانون- كلية القانون- جامعة الإمارات العربية المتحدة- العدد الثامن والستون- ٢٠١٦.
٣. د. سناء محمد سدخان- زينب راضي عبد- تجاوز حكومة تصريف الأمور اليومية لصلاحياتها المالية- بحث منشور على مجلة النهرين للعلوم القانونية- كلية الحقوق- جامعة النهرين- بغداد- العراق- العدد ١- المجلد ٢٧- كانون الثاني ٢٠٢٥.
٤. د. سيفان بأكراد ميسروب- حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها- بحث منشور على مجلة الرافدين للحقوق- المجلد- ١٩- العدد (٦٦- السنة (٢١).



٥. د. صالح حسين علي- إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال- بحث منشور على مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية- كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك- المجلد (٩)- العدد (خاص)- ٢٠٢٠.
 ٦. د. عبد العزيز محمد سلمان وهو نائب رئيس المحكمة الدستوري العليا في بحث له بعنوان: الأثر المستقبلي للحكم الدستوري- منشور على الرابط: <https://manshurat.org>.
 ٧. غسان ابو طيخ- حكومة تصريف الأعمال- بحث منشور على مجلة القانون والقضاء- العدد الثالث- بغداد- ٢٠١٠.
 ٨. د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي- حكومة تصريف الاعمال في العراق- بحث منشور على مجلة كلية القانون- جامعة الإمام جعفر الصادق (عليه السلام)- العدد الرابع- الجزء الأول- آب ٢٠٢٢.
- خامساً: المواقع الالكترونية
١. <https://www.supremecourt.gov>
 ٢. <https://www.justice.gov>
 ٣. <https://www.archives.gov>
- خامساً: النشريات
١. قانون نقل الجنائز إلى العتبات العراقية لعام (١٩٢٤).
 ٢. قانون انتخاب النواب رقم (١١) لسنة (١٩٤٦).
 ٣. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠).
 ٤. قانون جوازات السفر رقم (٣٣) لسنة (١٩٩٩).
 ٥. دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).
 ٦. قانون جوازات السفر رقم (٣٢) لسنة (٢٠١٥).
 ٧. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) المعدل.
 ٨. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة (٢٠١٩).



٩. النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة (٢٠٢٢).

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية

أ. قرارات محاكم العراقية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣) بتاريخ (٢٠٢٣/١١/١٩) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ (٢٠٢٢/٥/١٥) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٥) بتاريخ (٢٠٢٥/١١/١٧) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (<https://www.iraqfsc.iq/news.742>).

ب. قرارات المحاكم الاجنبية

١. قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية: Solange II – 22.10.1986 – BvR 197/83 – 2 وقرارها رقم

٢ BvR 197/83 – في ١٩٨٦ – وغيرها.

الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية – مايو ١٩٩٠ – المحكمة الدستورية العليا – مبادئ الحكم – المنشور على الرابط: 2.

<https://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-37->

[Y9.html?utm_source=chatgpt.com](https://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-37-Y9.html?utm_source=chatgpt.com)

