بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

كۆماری عیراق
دادگای باڵای ئیتیحادی

العدد: ١٢١/اتحادية/ ٢٠٢٢

تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بتأريخ ٢٠٢٢/٥/١٥ برئاسة القاضي السيد جاسم محمد عبود وعضوية القضاة السادة سمير عباس محمد وغالب عامر شنين وحيدر جابر عبد وحيدر علي نوري وايوب عباس صالح وعبد الرحمن سليمان علي وديار محمد علي ومنذر ابراهيم حسين المأذونين بالقضاء بأسم الشعب وأصدرت قرارها الآتي:

مقدم الطلب: رئيس الجمهورية/ برهم صالح – بناء على الطلب المقدم اليه من مجموعة من أعضاء مجلس النواب العراقي.

موضوعه: طلب تفسير المقصود بعبارة الأمور اليومية الواردة في المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور.

الطلب:

طلب رئيس الجمهورية برهم صالح الاستفسار من المحكمة الاتحادية العليا بموجب طلبه الوارد الى هذه المحكمة رفقه كتاب مكتب الرئيس بالعدد (م.ر.ج/١/٣/١٠١٥ في ٢٠٢٢/٥/١٢) المتضمن (نرفق لكم طياً طلب الاستفسار المقدم الى المحكمة الاتحادية العليا من قبل فخامة رئيس الجمهورية، بناءً على الطلب المقدم إليه من السادة النواب المرفقة تواقيعهم طياً. للتفضل بعرض طلب الاستفسار على السيد رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا المحترمين مع التقدير).

وقد نص طلب الاستفسار المقدم من قبل رئيس الجمهورية على:

((السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا المحترم

م/ استفسار

تحية طيبة

نصت المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور على أن (يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية). يرجى تفسير المقصود بالأمور اليومية الوارد في النص أعلاه، وحدود صلاحيات الحكومة وطبيعة القرارات التي تتخذها. مع التقدير)).

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566

القرار:

وضع الطلب المذكور آنفاً موضع التدقيق والمداولة من قبل المحكمة الاتحادية العليا وتوصلت الى النتائج التالية:

أولاً: إن مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية أو تصريف الأعمال هي تلك الحالة التي تتوسط مرحلتين اثنتين، الأولى هي التي تكون الحكومة فيها مستقيلة أو بحكم المستقيلة، والثانية هي مرحلة تأليف الحكومة الجديدة إذ أنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة استمرار عمل المرافق العامة، وحيث أن نظام الحكم في العراق هو جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي استناداً لأحكام المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فأن هذا النظام يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها استناداً لأحكام المادة (٤٧) من الدستور والتي نصت على (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)، وأخذ الدستور العراقي بثنائية السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد استناداً لأحكام المادة (٤٨) من الدستور، وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (٦٦) من الدستور، ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه استناداً لأحكام المادة (٤٩/أولاً) من الدستور، وبما أن الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها والتي يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية استناداً لأحكام المادة (٥) من الدستور، لذا فأن النظام البرلماني في العراق يقوم على ركيزة أساسية تعتبر حجر زاويته، والمتمثلة بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان إذ يمارس البرلمان دوره الرقابي على أداء السلطة التنفيذية وفقاً لما جاء في المادة (٦١/ثانياً) من الدستور، إذ الأصل أن الحكومة لا يمكن أن تمارس سلطاتها وصلاحياتها دون أن تُمنح ثقة مجلس النواب استناداً لأحكام المادة (٧٦/ رابعاً) من الدستور، والتي

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566

نصت على (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.)، عليه فإن السلطة التشريعية هي التي تعطي الشرعية للحكومة بممارسة عملها بعد أن تمنح الثقة من قبلها وفي ذات الوقت تستطيع السلطة التشريعية سحب الثقة من الحكومة استناداً لأحكام المادة (٦١/ ثامناً/ أ و ب و ج و د) وفي مقابل ذلك فإن للحكومة أن تطلب حل البرلمان استناداً لأحكام المادة (٦٤/ أولاً) من الدستور والتي نصت على (يحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه او طلب من رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء)، ولما تقدم فإن الفصل بين السلطات الاتحادية بموجب الدستور، يمتاز بالمرونة والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثانياً- إن النظام البرلماني يُشَكّلْ في الغالب من عدة أحزاب متعارضة ومختلفة في وجهات النظر السياسية مما يجعل الحصول على الأغلبية البرلمانية أمراً صعباً لاسيما أن المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور أوجبت الأغلبية المطلقة لغرض منح الثقة للوزارة الجديدة مما يجعل الحصول على تلك الأغلبية أمراً صعباً، والاستقرار على رئيس الوزراء أمراً عسيراً، فالحكومة تعصف بها الأهواء السياسة للأحزاب مما يؤدي الى عدم الاستقرار الوزاري وكثرة استقالة الوزارات وتشكيل وزارات جديدة وفي مقابل ذلك فأن الحياة السياسة للدولة يجب أن تستمر رغم تلك الاختلافات والأزمات وذلك من اجل ضمان سير المرافق العامة للدول وعدم توقفها فكان الحل هو فكرة تصريف الأعمال الجارية التي يقع على عاتق الحكومة السابقة القيام بها لحين تشكيل حكومة جديدة.

ثالثاً: إن مجال تطبيق نظرية حكومة تصريف الأعمال أو حكومة تصريف الأمور اليومية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يتحقق بحالتين، الأولى عند سحب الثقة من الوزارة استناداً لأحكام المادة (٦١/ ثامناً/ أ و ب و ج)، والثانية عند حل البرلمان استناداً لأحكام المادة (٦٤/ أولاً وثانياً) من الدستور، ويعتبر الأثر الطبيعي المترتب على قرار حل البرلمان هو توقف البرلمان المنحل عن مباشرة اختصاصاته التي خوله لها الدستور، وأن معظم الدساتير تقيد حق الحل بوجوب انتخاب

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566

مجلس جديد وأن يُدعى للاجتماع خلال فترة زمنية محددة وذلك لتلافي تعطيل الحياة النيابية، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إذ نصت المادة (٦٤/ثانياً) منه على (يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تأريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية)، وبالتالي ضمن الدستور العراقي استمرار الحياة النيابية وتلافي حالة الفراغ التشريعي التي قد تحصل عند حل البرلمان وما لهذا الفراغ من آثار سلبية سواء من الناحية التشريعية أم من الناحية الرقابية ويكون للمجلس المنتخب الجديد مدة تشريعية تبدأ من تاريخ انتخابه وتعتبر هذه القاعدة أمراً منطقياً فالحل يمثل النهاية غير الطبيعية للمجلس فيوقف الدورة التشريعية ولا يقطعها وتتوقف جميع أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل وبالتالي يفقد مجلس النواب المنحل صفته النيابية وما يتبع ذلك أن أعضاء مجلس النواب المنحل يفقدون حصاناتهم وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها قبل حل المجلس ويصبح أعضاء البرلمان أفراداً عاديين.

رابعاً: إن حل البرلمان يؤدي الى عدم استطاعة مجلس النواب ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية وفقاً لما جاء في المادة (٦١) من الدستور، فإن ذلك يوجب أن تتحول الحكومة من حكومة كاملة السلطات والصلاحيات الى حكومة تصريف أعمال وهي استثناءً من الأصل إذ أن الأصل هو ممارسة الحكومة لكافة صلاحياتها الدستورية بوجود مجلس النواب الذي منح الثقة لها، وبالتالي تصبح تلك الحكومة بحكم المستقيلة ولها رخصة التصرف في كل ما يندرج تحت مقتضيات ديمومة الدولة واستمراريتها، وإن العلة في ذلك التحول هو عدم امكانية ممارسة الرقابة عليها بعد حل البرلمان لأنها تصبح رقابة مجردة من سلطة العقاب إذ تمر تلك الحكومة بفترتين الأولى من تاريخ حل البرلمان الى حين انتخاب برلمان جديد وهنا لا وجود للسلطة التشريعية بمعناها الدستوري وهنا لا ينبغي للحكومة خلال فترة حل البرلمان وانتظار الانتخابات أن تتخذ قرارات سياسية ذات أهمية كبرى وذات أثر محسوس على حياة الأمة مستقبلاً دون معرفة نتائج الانتخابات التي من المحتمل أن لا تكون في صالح الحكومة لذا يجب على الحكومة أن تتقيد بتصرفاتها بالشكل الذي لا يثير مسؤوليتها السياسية فتتقلص اختصاصاتها الى تصريف الأعمال اليومية أو الروتينية التي

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566

تتطلبها عملية سير المرافق العامة، أما المرحلة الثانية فهي المرحلة التي تمتد بين التصديق على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمادة (٩٣/ سابعاً) من الدستور، وأداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس وفقاً لما جاء في المادة (٥٠) من الدستور الى حين تشكيل حكومة جديدة وفقا لما جاء في المادة (٧٦/ أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً) من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن التسليم بالحجة القائلة أن المصادقة على نتائج الانتخابات تعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية لحكومة تصريف الأمور اليومية وعلى الحكومة أن تمتنع عن كل ما يستوجب القيام به في حال عدم وجود برلمان يمارس الرقابة الدستورية الفعلية عليها.

خامساً ـ إن المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات واستمرار عمل الحكومة السابقة والتي منحت الثقة من قبل مجلس النواب السابق المنحل يوجب الجمع بين أمرين متعارضين الأول استثناء الحكومة من ممارسة الاختصاص العام الشامل باعتبارها حكومة مستقيلة أو بحكم المستقيلة، والثاني استمرار ديمومة عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة مع عدم جدوى الرقابة البرلمانية لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب إذ لا يمكن سحب الثقة من الحكومة لأنها في الأصل تعتبر مستقيلة أو بحكم المستقيلة وبالتالي فإن سحب الثقة يجب أن يكون محله حكومة مشكلة وفق الأطر الدستورية وممنوحة الثقة من قبل البرلمان الذي يمارس الرقابة عليها وأن حكومة تصريف الأعمال لم تُمنح الثقة من قبل البرلمان الجديد وإنما كانت قد منحت الثقة من قبل البرلمان المنحل إذ لا يجوز سحب الثقة من حكومة لا تمتلك تلك الثقة أصلاً ويصبح موضوع سحب الثقة من حكومة تصريف الأعمال عديم الفائدة من الناحية القانونية والسياسية ولا يكون لها أهمية تذكر سوى من الناحية الأدبية، وما يؤدي ذلك من تأثير سلبي في الرأي العام اتجاه حكومة تصريف الأعمال وبذلك فإن حكومة تصريف الأعمال تصبح خاضعة للرقابة القضائية الدستورية والإدارية التي تتولى مهمة فحص القرارات الصادرة منها عند اللجوء الى القضاء الدستوري أو الإداري حسب اختصاص كل منهما لكي يتولى مهمة فحص القرارات الصادرة من تلك الحكومة للتأكد من عدم تجاوزها لنطاق اختصاصاتها في تصريف الأعمال اليومية.

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566

سادساً ـ بعد التغيرات السياسية التي حصلت في العراق عام ٢٠٠٣ فقد عرف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فكرة تصريف الأعمال حيث نصت المادة (الأربعون) منه على (ب ـ في حالة التصويت بعدم الثقة بمجلس الوزراء بأسره يظل رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لمزاولة أعمالهم مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً الى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفق المادة ٣٨ أعلاه) وأن المادة المذكورة أعلاه أشارت بشكل صريح الى وجود فكرة تصريف الأعمال وحصل تطبيق تلك الفكرة في حال التصويت بعدم الثقة لمجلس الوزراء بأسره، كما نصت المادة (٤١) من ذات القانون على (يزاول رئيس الوزراء مسؤولياته اليومية لإدارة الحكومة، ويجوز له إقالة الوزراء بموافقة اغلبية مطلقة من الجمعية الوطنية. ويمكن لمجلس الرئاسة بتوصية من هيئة النزاهة العامة بعد مراعاة الإجراءات القانونية أن تقيل عضواً من مجلس الوزراء، بما فيها رئيس الوزراء).

سابعاً ـ نصت المادة (٤٢/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على (يستمر مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية للدولة الى حين تشكيل الحكومة الجديدة في الحالات الآتية : أ ـ انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب، ب ـ سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيسها، ج ـ حل مجلس النواب)، كما نصت الفقرة (ثانياً) من ذات المادة على (يقصد بتصريف الأمور اليومية اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلية الوزارات والدوائر)، عليه ولكل ما تقدم فأن المحكمة الاتحادية العليا توصلت الى التفسير الآتي:

((إن حكومة تصريف الأمور اليومية تعني بأنها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الأولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تأليف مجلس وزراء جديد استناداً لأحكام المادة (٦١/ثامناً/ أ و ب و ج و د)، والثانية عند حل مجلس النواب وفقاً لما جاء في المادة (٦٤/اولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والإجراءات التي من شأنها استمرار عمل سير المرافق العامة بانتظام ودیمومة استمرار تقديم

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566

الخدمات للشعب ولا يدخل ضمنها القرارات التي تنطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولا يدخل كذلك ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض أو التعيين في المناصب العليا للدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلية الوزارات والدوائر)).

وصدر القرار بالاتفاق باتاً وملزماً للسلطات كافة استناداً لأحكام المادتين (٩٣/ثانياً و٩٤) من الدستور والمادتين (٤/ثانياً و٥/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ وحرر في الجلسة المؤرخة ١٣/شوال/ ١٤٤٣ هجرية الموافق ١٥/ ٥/ ٢٠٢٢ ميلادية.

الرئيس جاسم محمد عبود	عضو سمير عباس محمد	عضو غالب عامر شنين
عضو حيدر جابر عبد	عضو حيدر علي نوري	عضو ايوب عباس صالح
عضو عبد الرحمن سليمان علي	عضو ديار محمد علي	عضو منذر ابراهيم حسين

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com
PO.BOX: 55566