التنظيم القانوني لحكومة تصريف الاعمال في التشريع الأردني- دراسة مقارنة

د.رمزي محمود هيلات[i]
د. محمد مقبل العندلي[ii]

تاريخ الاستلام
2024/5/28
تاريخ القبول
2024/7/22

الملخص

تظهر حكومة تصريف الأعمال نتيجة لممارسات دستورية نابعة من الواقع السياسي، ومن أجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد في الدولة وعدم وجود فراغ في السلطة، يتم تكليف هذه الحكومة بتصريف الأعمال لتسيير الأمور الاعتيادية اليومية والروتينية، لقضاء حاجات المواطنين ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة خلفًا لها؛ ومن أجل توضيح مفهوم هذه الحكومة والوقوف على الصلاحيات والمهام التي تمارسها، ومدى خضوعها للرقابة كانت هذه الدراسة؛ إذ اشتملت على ثلاثة مباحث رئيسة تم تناول مفهوم حكومة تصريف الأعمال في المبحث الأول، واختصاصات حكومة تصريف الأعمال في المبحث الثاني، ومدى خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة في المبحث الثالث. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات كان من أهمها: أن الدستور الأردني والدساتير المقارنة لم تقم بوضع تعريف واضح ومحدد لحكومة تصريف الأعمال، وبيان اختصاصاتها مما جعل الفقه يتولى هذا الموضوع. وبناءً على ذلك أوصى الباحثان بضرورة أن يتولى المشرع الدستوري الأردني وضع مفهوم وتعريف محدد وواضح لحكومة تصريف الأعمال مع بيان مهامها على سبيل الحصر لا المثال.

الكلمات الدالة: حكومة، تصريف الأعمال، الرقابة، الظروف الاستثنائية.

[i] جامعة إربد الأهلية
[ii] جامعة إربد الأهلية

The Legal Organization of the Caretaker Government in Jordanian Legislation - A Comparative Study

Abstract

A caretaker government appears as a result of constitutional practices stemming from political reality, and in order to ensure that public facilities operate regularly and steadily in the state and that there is no vacuum in power, this caretaker government is assigned to run normal daily and routine matters, to meet the needs of citizens until a new government is formed to succeed it. In order to clarify the concept of this government and determine the powers and tasks it exercises, and the extent to which it is subject to oversight, this study included three main sections. The concept of the caretaker government was addressed in the first section, the powers of the caretaker government in the second section, and the extent to which the caretaker government is subject to oversight in the third section.

The study concluded with a set of results and recommendations, the most important of which were: The Jordanian Constitution and comparative constitutions did not establish a clear and specific definition of the caretaker government and explain its powers, which made jurisprudence take over this subject. Accordingly, the two researchers recommended the need for the Jordanian constitutional legislator to develop a specific and clear concept and definition for the caretaker government, with a statement of its tasks, but not as an example.

Key word: Government, Caretaker, Oversight, Exceptional Circumstances.

المقدمة:

من أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة في الدولة، مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد؛ ولضمان ذلك نظم المشرع الأردني والمقارن موضوع استقالة الموظفين، وحرم الإضراب وتم الأخذ بنظرية الظروف الطارئة ونظرية الموظف الفعلي، وحكومة تصريف الأعمال تجد أساسها القانوني في هذا الجانب حيث استخدمت كحالة واقعية متكررة في الحياة السياسية عندما تتقدم الحكومة باستقالتها، أو إقالتها، أو حجب الثقة عنها، أو استقالة نسبة معينة من أعضائها، فهنا لا بد من تشكيل حكومة جديدة خلفًا لها، وإلى أن يتم ذلك تستمر هذه الحكومة في تصريف الأعمال تفادياً لحدوث فراغٍ دستوريّ قد يسبب عرقلة سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

إشكالية الدراسة:

تبرز مشكلة الدراسة في ضبابية مفهوم حكومة تصريف الأعمال حيث لم يتناولها الدستور الأردني والمقارن من حيث بيان مفهومها واختصاصاتها على وجه التحديد، ومدى خضوعها للرقابة الرئاسية والبرلمانية والقضائية، والسند القانوني لذلك؛ مما أثار خلافاً فقهياً حولها من حيث دستورية الأعمال التي تقوم بها، وكيفية ملء الفراغ الدستوري نتيجة لتقديم الحكومة استقالتها وقبولها من قبل جلالة الملك، وقد نتج عن ذلك العديد من الأسئلة حول مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها وهي على النحو التالي:

- هل حكومة تصريف الأعمال حكومة دستورية؟
- هل لحكومة تصريف الأعمال الحق في ممارسة الصلاحيات؟
- ما الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال؟
- هل تخضع حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية؟

فرضيات المشكلة:

- حكومة تصريف الأعمال حكومة دستورية تستند إلى عرف دستوري يأخذ مرتبة الدستور.
- لحكومة تصريف الأعمال الحق في ممارسة الصلاحيات والأعمال الضرورية التي لا تحتمل التأخير أو التأجيل بحيث لا تلحق ضرراً في متلقي الخدمة.

أهمية الدراسة:

نظرًا لاستخدام حكومة تصريف الأعمال في النظام السياسي الأردني والأنظمة المقارنة، فلا بد من الوقوف على مفهومها والمهام المسندة إليها والعمل على توضيح مختلف العناصر المتصلة بها بشكل عام.

منهجية الدراسة:

سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي المقارن وذلك من خلال دراسة النصوص القانونية وتحليلها في ضوء آراء الفقه والقضاء، وبذلك سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث رئيسة، حيث يخصص المبحث الأول لتوضيح مفهوم حكومة تصريف الأعمال، ومن ثم بيان اختصاصات حكومة تصريف الأعمال في المبحث الثاني، ومدى خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة في المبحث الثالث.

المبحث الأول

تعريف حكومة تصريف الأعمال

غالبية الدساتير نصت على هذه الحكومة، إلا أنها لم تقم بتقديم تعريف واضح ومحدد لها، والاختصاصات التي يحق لها ممارستها والاعمال المحظورة عليها، ومن هذه الدساتير، الدستور الأردني، واكتفى بما نصت عليه المادة 1/50 "عند استقالة رئيس الوزراء أو إقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين حكمًا" كما جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة، "في حال وفاة رئيس الوزراء تستمر الوزارة برئاسة نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأقدم حسب مقتضى الحال، ولحين تشكيل وزارة جديدة فهذه الفقرة تشكل استثناءً على صلاحيات جلالة الملك الواردة في المادة 35 من الدستور والتي تمنح جلالة الملك صلاحية تعيين رئيس الوزراء وإقالتة وقبول استقالتة، وهذا القيد لم يشمل المنع من تكليف رئيس الوزراء المستقيل وأعضاء الحكومة من تصريف الأعمال الروتينية إلى حين تكليف رئيس وزراء جديد بتشكيل حكومة".

وبذلك لم يشر إلى حكومة تصريف الأعمال، أو تكليفها بالاستمرار في تصريف الأعمال اليومية حتى يتم تشكيل الوزارة الجديدة وبالمقابل وجد الباحثان أن الدستور اللبناني أشار إلى هذه الحكومة فقط دون أن يوضح مفهومها وصلاحياتها في معرض تناول صلاحيات مجلس الوزراء في المادة 2/64 حيث نصت على ما يلي:

"ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال، كما أشار الدستور الكويتي لعام 1962 إلى حكومة تصريف الأعمال في المادة 103 منه التي تنص على "إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه" وبالمقابل فهناك ندرة في الأحكام القضائية التي تعرضت لهذا الموضوع فيما عدا قرار للمحكمة الاتحادية العليا العراقية[iii]، والتي عرفت حكومة تصريف الأعمال بأنها الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكافة الصلاحيات إلى حكومة محدودة الصلاحيات، والمقصود بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال ما استقر عليه الفقه والاجتهاد. الإداريين بالتمييز بين نوعين من الأعمال الإدارية، الأعمال الإدارية العادية التي تدخل في تصريف الأعمال اليومية الروتينية والتي يعود للسلطة الإدارية القيام بها بحسب صلاحياتها. كي لا يحصل الفراغ السياسي، وبالتالي الإضرار بمصالح المواطنين، وهذا المفهوم لتصريف الأعمال، يحد كثيرًا من صلاحية حكومة تصريف الأعمال من اتخاذ القرارات التصريفية والتي يترتب عليها آثار مالية أو قانونية بحيث تبدل الأوضاع القائمة بصورة جذرية، أما النوع الثاني فيتعلق بالأعمال التصريفية التي تهدف إلى إحداث أعباء مالية وإدارية وتنظيمية لا يمكن القيام بها إلا من قبل حكومة كاملة الصلاحيات، مثل: إجراء عقود إدارية يترتب عليها أعباء مالية جديدة، إلا أن النظريات الحديثة والمتعلقة بالظروف الاستثنائية

[iii] قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 121 لسنة 2022 بتاريخ 17 مايو 2022 مشار إليه – د. أحمد حسانين إيهاب، النظام الدستوري لحكومة تصريف الأعمال، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية جامعة المنوفية، كلية الحقوق، مجلد (57)، عدد (8)، ص651.

ذات الارتباط الوثيق بالحفاظ على النظام العام التي لا تحتمل التأخير أو المماطلة فمن الجائز القيام بها ضمن شروط وضوابط محددة[iv].

وفي الأردن ونتيجة لعدم النص على حكومة تصريف الأعمال من قبل المشرع الدستوري وتحديد مهامها وصلاحياتها ومدتها، فما أن أعلن مؤخرًا عن قبول استقالة حكومة عمر الرزاز وتكليفها بالاستمرار في تصريف الأعمال حتى ثار الجدل الفقهي وتضاربت الآراء والاجتهادات القانونية حول دستوريها فهناك من رأى أن تكليف حكومة الرزاز بتصريف الأمور إلى حين تشكل حكومة جديدة غير دستوري، وأنها غير قادرة على إصدار أوامر الدفاع[v]، وذلك لعدم النص عليها في الدستور، وبالمقابل هناك الاتجاه الآخر[vi]، الذي يرى أن هذا الإجراء دستوري ويتفق وأحكام الدستور؛ ويبرر ذلك أنه ليس بالضرورة أن تكون جميع القواعد واردة في الدستور، فهناك أعراف وممارسات ومبادئ دستورية وبذلك لا تعدُّ مخالفة دستورية بشرط أن يقتصر دورها على تسيير عمل المرافق العامة بشكل روتيني دون أن تتخذ قرارات جوهرية.

إن تكليف الحكومة المستقيلة بتصريف الأعمال من قبل جلالة الملك يستند إلى عرف دستوري مارسه جلالة الملك صاحب الولاية الدستورية في تعيين الحكومة وإقالتها وفقاً لأحكام المادة 25 من الدستور وبالتالي؛ فهو قرار سيادي صادر ممن يملكه ومحمولاً على قرينة السلامة الدستورية، وهذا العرف استقر لعدم إحداث فراغ دستوري، ولضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد؛ إذ صدرت حوالي 22 إرادة ملكية بهذا الخصوص، كما جرى العرف الدستوري على تكليف الأمناء العامين بممارسة أعمال الوزراء وتسيير الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

وإزاء ذلك يرى الباحثان أن تكليف حكومة الرزاز بتسيير الأمور العادية إجراء يتفق وأحكام الدستور؛ وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ولضمان عدم وجود فراغ في السلطة. على أن تتسع صلاحيات هذه الحكومة في ظل الظروف الاستثنائية وذلك للحفاظ على النظام العام بكافة عناصره، وبذلك يحق لرئيس الحكومة المستقيلة صدار أوامر دفاع والقيام بكافة الإجراءات في سبيل المحافظة على كيان الدولة وسلامة المواطنين، ولكن على المشرع الدستوري أن يتناولها بالتعريف وتحديد المهام والصلاحيات التي تمارسها وما يحضر عليها ممارسته درءاً لأي خلاف حول مشروعيتها والمهام التي تمارسها.

أما فيما يتعلق بالتعريف الفقهي لحكومة تصريف الأعمال. فقد عرفها جانب من الفقه بأنها "تغيير في المركز القانوني للحكومة القائمة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية إلى حكومة مقيدة الصلاحيات نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي، مهمتها الأساسية استمرار سير المرافق العامة في الدولة، التي تعد ضرورية لاستمرارية الدولة. ولا سيما أن من بين هذه

[iv] د. رفيق ريحان، مقالة حول صلاحيات حكومة تصريف الأعمال والفراغ الرئاسي، الموقع الإلكتروني
almodon.com/politics/2022/12/51

[v] د. إبراهيم العموش/ الموقع الإلكتروني
Callofjo.net/index.php?page=article 81d=254547

[vi] د. نوفان العجارمة، د. ليث نصراوين، الموقع الإلكتروني
Almamlakatv.com/news(147867)

الاختصاصات الأساسية لرئيس مجلس الوزراء العمل على ضمان سير الإدارة الحكومية، بشكل عام[vii].

كما تم تعريف حكومة تصريف الأعمال بأنها حكومة متحولة من حكومة كاملة الصلاحيات إلى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الإدارية، وذلك بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناجمة عن واقع سياسي جديد، وهذه الممارسة تتمثل إما باستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة نتيجة واقع دستوري جديد، انتخاب برلمان جديد، انتخاب رئيس دولة جديد، استقالة لشبه من أعضائها[viii]. وبذلك يمكن تعريف حكومة تصريف الأعمال بأنها استمرار الحكومة التي تم قبول استقالتها أو إقالتها لأي سبب من الأسباب في تصريف الأمور العادية لحين يتم تعيين حكومة جديدة وذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وبناء على ما سبق نلاحظ أن حكومة تصريف الأعمال تهدف بصورة أساسية لضمان سير المرفق العام وانتظامه، بحيث يقتصر دورها على الأعمال اليومية الروتينية وبالحد الأدنى الذي لا ينتج عنه مشاريع جديدة أو قرارات ترتب على الدولة مسؤوليات مالية أو إدارية أو سياسية جديدة للمستقبل.

وتظهر حكومة تصريف الأعمال بسبب استقالة الحكومة مع انتخاب برلمان جديد أو نتيجة حله بسبب احتدام الخلاف وعدم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو بانتخاب رئيس جديد للدولة، وهناك بعض الدساتير حددت حالات استقالة الحكومة كالدستور اللبناني في المادة 1/69 والتي نصت على:

1-تعدُّ الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية:

أ-إذا استقال رئيسها.

ب- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

ج- بوفاة رئيسها.

د-عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

هـ-عند بدء ولاية رئيس مجلس النواب.

و-عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة.

[vii] د. صبري محمد السنوسي، النظام الدستوري المصري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011، دار النهضة، 2011، ص 236.

[viii] د. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، العدد 66، مجلد (21) 2019، ص 91

المبحث الثاني
اختصاصات حكومة تصريف الأعمال

هناك اتجاهان[ix] بخصوص حكومة تصريف الأعمال، الاتجاه الأول يرى أن حكومة تصريف الأعمال لا تختلف عن الحكومة العادية، فهي لا تزال في السلطة، وتمتلك صلاحيات كاملة ولا يمكن تقييدها في ميدان تصريف الأمور، ويستندون في ذلك إلى أن هذا الاصطلاح استخدم من بعض الحكومات المستقيلة للتهرب من اتخاذ بعض القرارات المحرجة سواء من الناحية الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية.

أما الاتجاه الآخر، فيرى أن حكومة تصريف الأعمال موجودة وأخذت مجالها في التطبيق العملي، كما أن القضاء أسهم في توضيح بعض جوانبها، وبين أن مجال تطبيقها يتحقق باستقالة الحكومة، أو عند حل البرلمان، وعليه فإن حكومة تصريف الأعمال تتمتع بصلاحيات محدودة ومؤقته سواء كان في الظروف العادية أو بالظروف الاستثنائية وذلك للحفاظ على سلامة الدولة[x]. وبذلك سوف نتناول صلاحيات حكومة تصريف الأعمال بشيء من التفصيل في المطلبين الآتيين/صلاحياتها في الظروف العادية في المطلب الأول وفي الظروف الاستثنائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية:

الظروف العادية هي الأوضاع المستقرة في البلاد، فلا يوجد ما يهدد مؤسساتها، وفي خلالها تكون الحكومة مسيطرة على زمام الأمور في البلاد وقادرة على المحافظة على كيانها وسلامة أراضيها، وعليه تقتصر صلاحيات حكومة تصريف الأعمال على اختصاصات محددة، تنحصر بالأعمال الإدارية العادية اليومية والروتينية التي لا يجوز تأجيلها أو إيقافها لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وحكومة تصريف الأعمال مقيدة في ممارسة مهامها في تسيير الأمور الضرورية لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد وهذا ما يسمى بالقيد الموضوعي على عمل حكومة تصريف الأعمال، كما أن وجودها مقيد بفترة زمنية قصيرة حيث لا يجوز أن تستمر لوقت طويل وهذا ما يعرف بالقيد الشكلي. وقد عرفها الفقيه الفرنسي (Waline) فالين، بالأمور التي تتسم بصفة الاستعجال والتي لا يكون لها صفة سياسية[xi]كما عرفها البعض الآخر بأنها الأعمال التي إذا لم تنجز بشكل مستمر فإنها ستعطل عمل المرفق العام ولا تحتاج إلى اتخاذ مبادرة جديدة من قبل الحكومة[xii].

وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي بقراره في عام 1966 حيث عرف الأعمال الجارية على أنها التي لا تعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة أو الوزير المعنى إلى نتائج سياسية؛ لأن الحكومة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان، والحكومة المستقيلة تكون فاقدة لثقة البرلمان؛ مما يجعلها غير قادرة

[ix] د. رشا شاكر حامد، هشام علي حسن، الآثار القانونية لاستقالة رئيس مجلس الوزراء دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسة، مجلد13، العدد 46، لعام 2023.

[x] د. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد (7)، 2011، ص102.

[xi] د. سالم سليمان دلة، حكومة تصريف الأعمال، من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، العدد 65، 2016، ص 16.

[xii] د. غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2010، ص 17.

على اتخاذ قرارات سياسية، وتمارس حكومة تصريف الأعمال مهامها في نطاق ضيق ومحدد يكون مقتصرًا على العاجل من الأمور اليومية لاستمرار عمل المرافق العامة دون توقف، وهذا هو أساس وجود حكومة تصريف الأعمال[xiii]، حيث لم ينص الدستور الأردني صراحة على هذا المبدأ ولم يرد كذلك في التشريعات والأنظمة، إلا أن الفقه والقضاء الإداريين لم يسلموا بوجوده كقاعدة قانونية نظراً لما يترتب على هذا المبدأ من نتائج مهمة، لا بل أن هذا المبدأ يتمتع وفق قضاء المجلس الدستوري الفرنسي بقيمة القواعد الدستورية؛ مما يحتم على المشرع العادي احترام هذا المبدأ، وهذا يستدعي النص عليه في صلب الدستور وتطبيق ذلك في القواعد والأنظمة.

كما عرفها مجلس الشورى اللبناني بقراره عام 2010 بأنها "تلك الأعمال الملحة الضاغطة التي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة التي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ إجراءات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة أو على أي خيار دقيق وتضطلع الوزارة بها لحين تشكيل الوزارة الجديدة واستلام كل عضو من أعضائها مهام وزارته من سلفة[xiv]". والمثال على ذلك، قرار تصديق على قرار منح الامتياز- أما قرار منح الامتياز نفسه فإنه بخرج عن صلاحياتها [xv] وعلى ذلك فهناك أعمال تخرج عن صلاحية حكومة تصريف الأعمال منها ما يتعلق بالمجال الدستوري ومنها ما يتعلق بالمجال الإداري، ففي المجال الدستوري، فإن أغلب الأعمال تخرج عن نطاق الأعمال الجارية أو العادية التي تتطلبها حالات الاستعجال والظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، فهي الأعمال التي تأخذ طابقًا سياسيًا، والسبب في خروج هذه الأعمال عن صلاحية حكومة تصريف الأعمال، أنها تتطلب رقابة برلمانية، وتتمثل هذه الأعمال[xvi].

1. اقترح تعديل الدستور، ويعد هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة والخطيرة التي يجب أن تمارسها حكومة كاملة الاختصاصات ولا تدخل ضمن الأعمال الجارية، ولأهمية البعد السياسي له فمن غير المعقول أن تمارسه وزارة مستقيلة[xvii].
2. اقترح مشروعات القوانين، وهذا الموضوع بتدرج تحت مفهوم سياسة الدولة التي تخرج عن صلاحية هذه الحكومة، وقد تحمل هذه المشروعات أعباء مالية خارجة عن اختصاصها، ولكن يحق لها مناقشة مشروعات القوانين التي قدمت للبرلمان بالفعل ويمكنها اصدار القوانين خلال هذه الفترة.
3. إصدار المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديلاً للنصوص التشريعية، فهذه تخرج عن اختصاصها لعدم انسجامها مع مضمون تصريف الأعمال، فالتفويض التشريعي لا يمنح إلا لحكومة تحوز ثقة البرلمان. وكاملة الاختصاص، أما لوائح الضرورة التي تصدرها الحكومة في الظروف الاستثنائية فهي ضمن اختصاص حكومة تصريف الأعمال، ومن الجدير بالذكر

[xiii] د. منى عصري، الأساليب التقليدية والحديثة تسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2019، ص 53.

[xiv] علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة البصرة، 2023، ص11.

[xv] د. غسان لعيبي مناتي، مرجع سابق، ص22.

[xvi] د. سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص24.

[xvii] د. احسان محمد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، 1989، ص 254.

هنا أن الدستور الأردني لم يأخذ بالتفويض التشريعي. ولم يجز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات في موضوعات معينة ولمدة محددة ولكنه استعاض عن ذلك بحق السلطة التنفيذية بإصدار القوانين المؤقتة بموجب المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته الأخيرة. وذلك لمواجهة الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل، وذلك عندما يكون مجلس النواب منحلاً، بشرط عدم مخالفتها لأحكام الدستور وأن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع بعقده.

4. حل البرلمان، يعد حل البرلمان من الاختصاصات الخطيرة التي يمارسها جلال الملك بموجب المادة 4/34 من الدستور، وموضوع حل البرلمان تم إقراره في الأنظمة البرلمانية تمارسه السلطة التنفيذية وذلك لإيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كون للسلطة التشريعية حجب الثقة عن الحكومة واستقالتها فيما بعد، وذلك حتى لا تتغول سلطة على أخرى، فقرار حل البرلمان هو من الصلاحيات الخطيرة؛ لذلك يخرج من اختصاص حكومة تصريف الأعمال، وذلك حتى لا تكون سلطة الحل ذريعة تستخدمها حكومة تصريف الأعمال للانتقام من البرلمان في حجب الثقة عنها وإرغامها على الاستقالة. أما فيما يتعلق بالمجال الإداري، أي اختصاص حكومة تصريف الأعمال بإصدار القرارات الفردية والتنظيمية، فالقرارات الفردية تقع ضمن المسائل العاجلة التي ليس لها أهمية مؤثرة، وفي ذلك قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بقراره رقم 614 الصادر بتاريخ 1969/12/17 أن قرار نقل موظف في حالة استقالة الحكومة يدخل في نطاق الأعمال العادية التي يعود للوزير أمر اتخاذها، ومما جاء فيه "حيث إن القرار المطعون فيه الذي اتخذه وزير البرق والبريد والهاتف بعد استقالة الحكومة التي هو عضو فيها يقضي بنقل المستدعي من وظيفة رئيس الديوان إلى وظيفة أخرى، حيث إن هذا القرار يدخل في نطاق الأعمال العادية التي يعود للوزراء اتخاذها؛ لأنه يخضع لمقتضى القوانين والأنظمة إلى موافقة مجلس الخدمة المدنية، فيكون الدفع المدلي به لهذه الجهة مستوجباً الرد، كما يدخل ضمن هذا النطاق مسألة تعيين الموظفين وترقيتهم"[xviii].

أما ما يخرج من اختصاصات حكومة تصريف الأعمال فهي التي تتضمن أبعادًا سياسية [xix] كالقرارات التي تتضمن تعديلاً للأنظمة، والقرارات التي تمس الحقوق التي يعترف بها القانون، والقرارات التي تعدل وضع المؤسسات والمرافق العامة، وكذلك قرارات التعيين في الوظائف العليا.

ويرى الباحثان هنا أنه فيما يتعلق بقرارات التعيين واقتصارها على الوظائف العليا فقط أن يمتد هذا المنع إلى كافة القرارات المتعلقة بالتعيين والنقل والاستغناء عن الخدمة والإحالة على التقاعد أو الاستيداع لكافة الوظائف والفئات وذلك لإحتمالية اقدام أحد أعضاء الحكومة ومن أجل الانتقام أو المحاباة باتخاذ هذه القرارات قبل أن يتم تعيين خلفًا له.

[xviii] د. حيدر مطر المولى، رقابة مجلس شورى الدولة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، دراسات، العدد 125، 2022، ص 78.

[xix] د. علي حميد كاظم، حكومة تصريف الأعمال، مجلس النواب، دائرة البحوث القانونية، بغداد، 2013، ص 7.

المطلب الثاني: سلطات حكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية.

الأصل أن القوانين والقرارات تصدر كي تنفذ في ظل الظروف العادية، إلا أنه قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية غير متوقعة كدخولها في حالة حرب مع دولة أخرى، أو قد تتعرض لإحدى الكوارث الطبيعية كزلزال مدمر أو فيضانات أو انتشار لأحد الأوبئة، كجائحة كورونا أو إنفلونزا الطيور أو الكوليرا وغير ذلك من الأمراض المعدية، بحيث تشكل هذه الظروف خطرًا محدقًا على وجود الدولة وأمن وسلامة المجتمع وسير المرافق العامة بانتظام وإطراد، عندها يجوز للإدارة التحرر من القواعد القانونية إلى الحد الذي تستطيع به مواجهة هذه الظروف باتخاذ تدابير وإجراءات جديدة، كون القواعد القانونية الموجودة وضعها المشرع كي تنطبق في الظروف العادية وليس في الظروف الاستثنائية وذلك انسجامًا مع القاعدة الفقهية التي تقول "إن الضرورات تبيح المحظورات" وبقاء الدولة ووجودها يعلو على القواعد القانونية التي ما وضعت إلا للحفاظ على وجودها وعلى النظام العام فيها، على أن تمارس هذه الصلاحيات ضمن شروط معينة تتمثل في وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام، وأن يكون الهدف من ممارسة هذه الصلاحيات المصلحة العامة وسير المرافق العامة، على أن تكون هذه الإجراءات مؤقتة تنتهي بإنتهاء الظرف الاستثنائي[xx]، ولقد لقيت هذه النظرية ذات الأصل القضائي اهتمامًا كبيرًا من قبل المشرع الأردني والمقارن، بأن نظم الدستور الأردني لعام 1952 بتعديلاته الأخيرة في المادتين 124، 125 منه حالة الطوارئ، وإعلان الأحكام العرفية كما نظم في المادة 94 منه عملية إصدار القوانين المؤقتة، وفي فرنسا منحت المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 رئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، وفي مصر كذلك نصت المادة 154 من الدستور المصري لعام 2014 "يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون".

وبذلك يحق لحكومة تصريف الأعمال أن تتخذ من التدابير والإجراءات ما يمكنها من مواجهة تلك الأزمات التي تواجهها الدولة في حالة الطوارئ، مثل الطوارئ الصحية بالأفراج عن آلاف السجناء لمنع تفاقم أزمة كورونا وشراء الطعوم لمنع انتشار الأمراض وإقرار موازنة إضافية لهذا الغرض ومعالجة الآثار المترتبة على تطبيق تدابير مكافحة وباء كورونا، مثل إغلاق المحلات التجارية والمقاهي والنوادي، ومع ذلك فإذا كان الدستور قد خول حكومة تصريف الأعمال سلطات دستورية في الظروف الاستثنائية إلا أن هذه السلطات يجب تفسيرها في أضيق نطاق؛ لأن الاستثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع فيه، ومن الضروري أن تكون الصلاحيات الدستورية التي تمارسها حكومة تصريف الأعمال منصوص عليها في الدستور فلا يجوز أن تكون الظروف الاستثنائية منشئة لاختصاصات دستورية، من إبرام معاهدات دولية أو تعديل الدستور وغير ذلك، وحول ذلك قضى مجلس شورى الدولة اللبناني في قراره رقم 1227 تاريخ 1963/8/1 "أن الاجتهاد المستمر يعتبر أنه في حال حدوث ظروف استثنائية تتحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة وحتى من وجوب احترام الحريات العامة التي يكرسها القانون" [xxi]

[xx] د. رمزي هيلات، د. خالد المولى، الوجيز في القضاء الاداري، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، ط1، 2018، ص39 وما بعدها.

[xxi] د. حيدر مطر المولى، مرجع سابق، ص73.

المبحث الثالث

خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة:

يقصد بالرقابة عمليات التفتيش والإشراف والفحص والتدقيق والمراجعة التي تباشرها سلطة مختصة وفق الدستور والقانون، فهي تمثل التحقق من حسن الأداء للوحدة الإدارية وغيرها[xxii]، وكون حكومة تصريف الأعمال تمارس بعض الصلاحيات سواء كان في الظروف العادية أم بالظروف الاستثنائية، تخضع هذه الحكومة للرقابة، وتكون هذه الرقابة رئاسية أو سياسية أو قضائية؛ وذلك لضمان عدم انحراف هذه الحكومة وإساءة استخدامها للسلطة – ولتوضيح ذلك، سوف نخصص لكل نوع من هذه الرقابة مطلب مستقل على النحو الآتي:

المطلب الأول: خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة الرئاسية:

ذهب جانب من الفقه إلى اخضاع حكومة تصريف الأعمال للرقابة الرئاسية انطلاقًا من كون رئيس الدولة هو الحكم بين السلطات، وهو ما يشكل الأساس الدستوري للرقابة الرئاسية على أعمال الحكومة، وفي الأنظمة البرلمانية، توجد الرقابة الرئاسية على أعمال الحكومة من خلال لزوم توقيع رئيس الدولة المجاور على توقيع رئيس الحكومة، أو الوزير المختص في الحالات التي يتطلب الدستور وجود مثل هذا التوقيع [xxiii]، وذلك كما ورد في الدستور الأردني في المادة 40 منه حيث نصت مع مراعاة أحكام الفقرة (2) من هذه المادة، "يمارس الملك صلاحياته بإدارة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعه من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين يبدى الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة، وبذلك يمكن لرئيس الدولة أن يلفت انتباه الحكومة أو الوزير المعني أن مشروع القرار المعد الذي تتولى الحكومة اصداره بعد التوقيع المجاور لرئيس الدولة يخرج عن نطاق المهام الدستورية لحكومة تصريف الأعمال.

وتكون الحكومة هنا أمام خيارين:[xxiv]

1. أما أن ترضخ الحكومة وتعدل القرار المزمع إصداره بما يتوافق مع صلاحياتها، بل قد ترى أنه من الأفضل أن ترجئ إصدار هذا القرار حتى تشكيل حكومة كاملة الصلاحيات فتتولى إصداره وتتحمل المسؤولية السياسية عن تبعاته وتكون هنا الرقابة السياسية قد حققت فاعليتها.
2. وإما أن ترفض الانصياع إلى توجهات رئيس الدولة، والتوصل إلى عدم فاعلية هذه الرقابة على الاطلاق، وهنا يتوقف الأمر على الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة، فإذا كان بيده الصلاحيات يكون له القدرة على الرقابة والتوجيه، أما إذا كانت الصلاحيات مركزة بيد رئيس الحكومة من قبل الدستور فتكون سلطات رئيس الدولة شرفيه، وفي حال نشوب نزاع بين رئيس الدولة وبين رئيس حكومة تصريف الأعمال بشأن عمل مثار جدل حول صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، فهل يمكن اللجوء إلى البرلمان بوصفه حكمًا بين رئيس الدولة وبين حكومة تصريف الأعمال، وهذا الأمر منتقد من بعض الفقه وذلك للأسباب الآتية:[xxv].

[xxii] د. عليا شندي حبيب العميري، المرجع السابق، ص57.

[xxiii] د. عادل الطبطبائي، اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ط1، 1986، ص 150-151.

[xxiv] د. أحمد حسانين إيهاب، مرجع سابق، ص678.

[xxv] د. أحمد حسانين إيهاب، المرجع السابق، ص679.

- تدخل البرلمان في هذه الحالة يعتبر خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي تنص عليه كافة الدساتير كونه يعد ركنًا أساسيًا في الأنظمة البرلمانية ولكن يؤخذ على هذا السبب، أن المقصود بمبدأ الفصل هو الفصل المرن القائم على التعاون بين السلطات مع قيام الرقابة المتبادلة بينهما؛ لإنجاز نوع من التوازن والتعاون بما يحقق حماية الدولة وحقوق الافراد، وليس الفصل الجامد المطلق كما هو في النظام الرئاسي، فالفصل التام بين السلطات يعد أمرًا مستحيلاً؛ كونه يفتح الباب أمام معارضي مبدأ الفصل بين السلطات على الرغم من أهميته السياسية[xxvi].
- ومن الأسباب الأخرى الذي يستند إليها هذا التوجه أو الرأي من الفقه لعدم تدخل البرلمان، أن بعض المناقشات التي تجريها الحكومة بين أعضائها تخضع لمبدأ السرية التي لا يجوز للبرلمان الاطلاع عليها، وإضافة إلى ذلك فقد يكون البرلمان في هذه الفترة غير منعقد بسبب الحل أو انتهاء الفصل التشريعي[xxvii].

المطلب الثاني: خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية:

تعد الرقابة البرلمانية احدى صور الرقابة السياسية في الأنظمة البرلمانية تتولاها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية بواسطة وسائل محددة دستوريًا التي تعد من مظاهر التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية[xxviii].

وتتمثل هذه الوسائل في طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب، السؤال، والتحقيق البرلماني، وقد يترتب على ذلك تقرير المسؤولية الوزارية الفردية أو الجماعية وحجب الثقة عن الحكومة، ولكن الأمر ليس بهذه السهولة، فالحكومة لا تسقط بمجرد حجب الثقة عنها، فإذا ما احتدم النزاع بين الحكومة والبرلمان، يرد الأمر إلى رئيس الدولة، وبالتالي هو الذي يقرر استقالة الحكومة أو العمل على حل البرلمان، أو يقوم بطرح موضوع الخلاف على الشعب للاستفتاء، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة، اعتبر المجلس منحلاً وعلى عكس ذلك يقبل استقالة الحكومة مع تكليفها بتسيير الأعمال[xxix]، وعمومًا فهذه الرقابة البرلمانية التي تتم من خلال عدة وسائل، تتم في الظروف العادية، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال، التي هي في الأصل حكومة مستقيلة، فهل يمكن للبرلمان الاستمرار بالرقابة على أعمال الحكومة، وما جدوى هذه الرقابة إذا كانت الحكومة قد فقدت ثقة البرلمان؟

لا يوجد ما يمنع من الناحية الدستورية أن يوجه البرلمان خلال فترة تصريف الأمور اليومية أسئلة لحكومة تصريف الأعمال. والإجابة عنها سواء كانت هذه الأسئلة شفوية أو مكتوبة، كما لا يوجد مانع من توجيه استجوابات لهذه الحكومة، إلا أن هذه الوسائل عديمة الفائدة من الناحية القانونية والسياسية حيث يمكن لحكومة تصريف الأعمال المماطلة وعدم الحضور للإجابة عن الأسئلة أو

[xxvi] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط4، 2011، ص371. د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، مطبعة الأسراء، د. ت، ص 624.

[xxvii] د. عادل الطبطباني، مرجع سابق، ص152.

[xxviii] د. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، ص 12، ص 13.

[xxix] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة، 2007, ص 434.

الاستجوابات دون أن يتمكن البرلمان من فعل أي شيء، فسلاحة بحجب الثقة عن الحكومة غير مجدي، فالحكومات المستقيلة لا تسقط، ولا سلطة دون مسؤولية[xxx]، وهذا ما دعى الفقيه الفرنسي (فالين) إلى تشبيه الرقابة البرلمانية على الحكومة المستقيلة بأنها بمثابة اطلاق النار على ميت[xxxi] إلا أنه يمكن أن يترتب على هذه الوسائل الرقابية تحشيد الرأي العام على تلك الحكومة وأسقاطها شعبيًا[xxxii].

المطلب الثالث: خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية:

لما كانت حكومة تصريف الأعمال لا تحظى بثقة البرلمان أو أنها تعتبر مستقيلة عند حل البرلمان، لذلك فإن فاعلية الرقابة البرلمانية تكاد تكون معدومة بسبب عدم جدوى استخدام سلاح حجب الثقة عنها؛ مما يستوجب تفعيل الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الأمور اليومية، ويرى بعض الفقه أن هذه الرقابة في غاية الأهمية مع انعدام الرقابة البرلمانية التي قد تغري هذه الحكومة للانحراف والتعسف، وإساءة استخدام السلطة؛ إذ تكون الرقابة القضائية الملاذ الأخير الذي يمكن أن يلجأ إليه المضرور من تصرفات حكومة تصريف الأعمال، وتمارس الرقابة القضائية من خلال الطعون المقدمة إلى كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري، فالقضاء الدستوري ينظر في الطعون المقدمة من أصحاب المصلحة بأعمال وتصرفات الحكومة المستقيلة عندما تمارس أعمالاً خارج نطاق اختصاصها مخالفة في ذلك النصوص الدستورية التي تقيد اختصاصها بتصريف الأمور اليومية، أو عند اصدارها للقرارات التي تنطوي على مخالفة دستورية بما تصدره من أنظمة (لوائح) سواء كانت تنفيذية أو مستقلة كلوائح الضبط والبوليس والمصالح العامة واللوائح التفويضية، والضرورة ونظرًا لاتساع صلاحيات الحكومة في الدول المعاصرة تزيد من مخاطر مخالفتها للدستور ومن أهمية الرقابة القضائية عليها[xxxiii]. وفيما يتعلق بالرقابة القضائية على دستورية القرارات التنظيمية، فالجهات التي يحق لها الطعن المباشر أمام القضاء الدستوري يختلف من دولة إلى أخرى، فبعضهم يقصر هذا الحق على السلطات العامة كما هو في الأردن ومصر، وبعضهم يعطي هذا الحق لأي مواطن صاحب مصلحة[xxxiv]، وبالمقابل أعطي الأفراد الحق في الدفع بعدم الدستورية (الطعن غير المباشر) ضمن شروط وضوابط معينة كما فعل الدستور الأردني والمشرع كذلك في قانون المحكمة الدستورية الأردنية[xxxv]، كما تمارس الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال من قبل القضاء الإداري الذي يتسم بالبساطة في الإجراءات

[xxx] د. صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 9، 2020، ص31.

[xxxi] د. عادل الطبطباني، المرجع السابق، ص33.

[xxxii] د. باقر عبد الكاظم علي الكرعاوي، الرقابة على وزارة تصريف الأعمال، مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، العدد (56) 2020، ص132.

[xxxiii] د. محمد رشيد مصطفى، الرقابة على دستورية التشريعات الحكومية، دراسة مقارنة، ط1، نيسان 2018، ص 8.

[xxxiv] د. فهد أبو العثم النسور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع ط1، 2016، ص 186، وكذلك، د. آلاء محمود مطر، حجية أحكام وقرارات القضاء الدستوري، ط1، لبنان، 2019، ص 53 وما بعدها.

[xxxv] انظر المادة 60/ 1، 2، من الدستور الأردني وكذلك المادة 9 والمادة 11 من قانون المحكمة الدستورية الاردنية، رقم 15 لسنة 2012 والمعدل بموجب القانون رقم 22 لعام 2022.

وسرعة الفصل في المنازعات الإدارية ضمانًا لحسن سير المرافق العامة والذي يعد من أهم مهام حكومة تصريف الأعمال [xxxvi]. فالقضاء الإداري بما يملكه من قدرة على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وأكثر فعالية بما يقوم به البرلمان، والطعون المقدمة أمام القضاء الإداري تكون على قرارات الحكومة الفردية والتنظيمية، وهذا بخلاف الطعون المقدمة للقضاء الدستوري والذي يقتصر على القرارات التنظيمية دون الفردية [xxxvii]

وأكثر المنازعات الإدارية التي توجه ضد حكومة تصريف الأعمال غالبًا ما يتعلق بركن الاختصاص، ويعد عيب عدم الاختصاص من النوع البسيط، وبالتحديد عدم الاختصاص الزمني، فحكومة تصريف الأعمال دخلت في نطاق فترة زمنية حددت صلاحياتها بتصريف الأمور اليومية فقط، وإذا تجاوزت بأعمالها هذا الحد فإنها تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص الزماني لاعتداء هذه الحكومة على اختصاص الحكومة الجديدة [xxxviii].

وهذه الرقابة هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة، فالقاضي الإداري لا يبحث في قرارات الوزارة مدى احتوائها لأبعاد سياسية فهذه رقابة ملاءمة وهي خارج اختصاص القاضي الإداري، وإنما يبحث في ركن الاختصاص ويتأكد من أن القرارات صادرة ضمن اختصاص حكومة تصريف الأعمال؛ لذا يكون القرار مشروعًا إذا كان ضروريًا لاستمرار المرافق العامة أو له صفة الضرورة وفقًا للظروف التي صدر بها[xxxix]. وهذه الرقابة على حكومة تصريف الأعمال لا تكون على أعمالها الإيجابية فقط، بل تمتد إذا ما امتنعت عن أداء واجبها في تصريف الأمور اليومية التي يفرض القانون عليها القيام بها، ورقابة القضاء للقرارات السلبية تتمثل في رفض القضاء لامتناع الحكومة عن القيام بواجباتها، دون أن تمتد إلى إصدار القضاء أمرًا إلى الحكومة بإجراء شيء معين بذاته، بل بترك الأمر للحكومة وحدها تقوم به كنتيجة مباشرة لقرار القضاء بإلغاء القرار الإداري السلبي لحكومة تصريف الأعمال، فإذا لم تقم الحكومة بذلك فليس للقضاء القيام به؛ مما يؤدي إلى قيام المسؤولية الجزائية لحكومة تصريف الأعمال[xl]، وقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على إخضاع قرارات حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء الإداري. وبذلك قضى "بأن حكومة تصريف الأعمال تحتفظ باختصاصها حتى يعين رئيس الجمهورية حكومة أخرى تخلفها بموجب قرار رسمي على أن تستمر في إدارة الأعمال اليومية للدولة [xli] والمقابل يرى اتجاه آخر بعدم خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية[xlii] كون هذه الرقابة تقع على

[xxxvi] د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، بدون دار نشر وسنة طبع، ص 52.

[xxxvii] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام دراسة مقارنة، دار الفكر العربي. 1986، ص 370.

[xxxviii] د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع ط4، 2021، ص 207، وكذلك، د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 373، وما بعدها.

[xxxix] د. عادل الطبطباني، اختصاصات الحكومة المستقيلة، 1986، الكويت، ص 170.

[xl] د. سعد شتوي العزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة القضاء الإداري العدد (1) النشر الأول، المركز الوطني للدراسات القانونية، الرباط، المغرب العربي، ص30.

[xli] C E, l0 Oct, 1962, Brocas, s, 1962, 307, P. 1962, 702, R. D. P. 1962 مشار إليه – د. أحمد حسانين إيهاب، المرجع السابق، ص 685.

[xlii] د. أحمد حسانين إيهاب، مرجع سابق، ص 687.

ملاءمة القرار لا على شرعيته والتي تكون حكرًا على هذه الحكومة، ومن جانب آخر، هذه القرارات التي تصدرها حكومة تصريف الأعمال تدخل في نطاق علاقة الحكومة بالبرلمان، وهذه تخرج من نطاق الرقابة القضائية كونها من أعمال السيادة كما أن إمكانية تنفيذ أحكام القضاء من قبل هذه الحكومة غير ممكنة، كونها حكومة مؤقتة. والباحثان ليس من هذا الرأي فحكومة تصريف الأعمال تتخذ العديد من القرارات الإدارية التي قد تستغل فرصة رحيلها في موضوعات، في غاية الأهمية الأمر الذي يتطلب مثل هذه الرقابة.

الخاتمة:

وهكذا وبعد أن أنهينا بحمد الله تعالى هذه الدراسة. والمعنونة بـ (التنظيم القانوني لحكومة تصريف الأعمال في التشريع الأردني-دراسة مقارنة- تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوردها على النحو الآتي):

أولاً: النتائج:

- لم يقم المشرع الدستوري الأردني والمقارن بوضع تعريف واضح ومحدد لحكومة تصريف الأعمال. وبيان الصلاحيات والمهام التي تمارسها مما جعل الفقه يتولى هذا الأمر.
- تظهر حكومة تصريف الأعمال نتيجة لأسباب طبيعية وقانونية كتقديم الحكومة استقالتها أو حجب الثقة عنها على سبيل المثال.
- تتمتع حكومة تصريف الأعمال بصلاحيات محدودة ومؤقتة، تنحصر بالأعمال الإدارية اليومية والروتينية، مع إمكانية توسيع هذه الصلاحيات خلال الظروف الاستثنائية.
- خضوع حكومة تصريف الأعمال لأنواع متعددة من الرقابة، كالرقابة الرئاسية والبرلمانية والقضائية الدستورية منها والإدارية.
- تلعب الرقابة القضائية الإدارية والدستورية دورًا مهمًا على حكومة تصريف الأعمال، من منطلق أن هذه الحكومة هي الأولى بالرقابة من الحكومة كاملة الصلاحيات في ظل عدم جدوى الرقابة البرلمانية.
- على الرغم من أن باستطاعة البرلمان توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى حكومة تصريف الأعمال إلا أنها عديمة الفائدة من الناحية القانونية والسياسية، فسلاحه في حجب الثقة غير مجدٍ، إلا أنه يمكن التحشيد الجماهيري وتأليب الرأي العام على تلك الحكومة.

ثانيًا: التوصيات:

- نتمنى على المشرع الدستوري الأردني والمقارن العمل على وضع تعريف محدد وواضح لحكومة تصريف الأعمال مع بيان مهامها وصلاحياتها وذلك على سبيل الحصر لا المثال.
- نتمنى على المشرع الدستوري الأردني تحديد وبيان حالات ظهور حكومة تصريف الأعمال كما فعلت بعض الدساتير كالدستور اللبناني.
- تفعيل الرقابة القضائية الدستورية والإدارية. وبالتحديد الرقابة الدستورية وذلك بالسماح للأفراد بالتقدم بالطعن المباشر بعدم بدستورية الأنظمة أمام المحكمة الدستورية، لا أن تقتصر على السلطات العامة في الدولة.
- نتمنى على المشرع الدستوري الأردني النص على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد لما يترتب على هذا المبدأ من نتائج بالغة الأهمية.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:
1-د. احسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بدون دار نشر، 1989.
2-د. آلاء مهدي مطر، حجية أحكام وقرارات القضاء الدستوري، ط1، لبنان بدون دار نشر، 2019.
3-د. رمزي هيلات، د. خالد المولى، الوجيز في القضاء الاداري، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، ط1، 2018.
4-د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التصريف وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي 1986.
5-د. صبري محمد السنوسي، النظام الدستوري المصري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011، دار النهضة، 2011.
6-د. عادل الطبطباني، اختصاصات حكومة تصريف الأعمال. مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ط1، 1986.
7-د. فهد أبو العثم النسور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2016.
8-د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
9-د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، بدون دار نشر وسنة طبع.
10-د. محمد رشيد مصطفى، الرقابة على دستورية التشريعات الحكومية، دراسة مقارنة، ط1، لبنان، 2018.
11-د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة دار الجامعة الجديدة، 2007.
12-د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، بدون سنة طبع.
13-د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط4، 2021.
14-د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظيم السياسية والقانون الدستوري دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط4، 2011.
15-وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، بدون دار نشر وسنة طبع.

ثانيًا: الرسائل:
1. د. علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة البصرة، 2023.
2. د. غسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، رسالة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2010.

3. د. منى عصري، الأساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2019.

ثالثًا: الأبحاث:

1. أحمد حسانين إيهاب، النظام الدستوري الحكومة تصريف الأعمال، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنوفية، كلية الحقوق، مجلد (57) العدد (8) 2023.
2. د. باقر عبد الكاظم علي الكرعاوي، الرقابة على وزارة تصريف الأعمال، مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، العدد (56) 2020.
3. د. حيدر مطر المولى، رقابة مجلس شوري الدولة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، دراسات، العدد 125، 2022.
4. د. رشا شاكر حامد، هشام علي حسن، الآثار القانونية لاستقالة رئيس مجلس الوزراء، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد (13) العدد (46) لعام 2023.
5. د. رفيق ريحان، مقالة حول صلاحيات حكومة تصريف الأعمال والفراغ الرئاسي، almodon.com/Politics/2022/12/5/
6. د. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق مجلة القانون والقضاء، بغداد. العدد (7) 2011.
7. د. سام سليمان دلة، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، العدد 65، 2016.
8. د. سعد شتيوي الفزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي مجلة القضاء الإداري، العدد (1) النشر الأول، المركز الوطني للدراسات القانونية، الرباط، المغرب العربي.
9. د. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد 21، العدد 66 ،2019.
10. د. صالح حسين علي، إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية مجلد9، 2020.
11. د. علي حميد كاظم، حكومة تصريف الأعمال، مجلس النواب، دائرة البحوث القانونية بغداد 2013.

رابعًا: المواقع الإلكترونية:

1. Almodon.com/politics/20200/12/51
2. Collofjo.net/index.php?page=article 81d=254547
3. Almamlakatv.com/news(147867)

خامسًا: الدساتير:

1. الدستور الأردني العام 1952 وفق تعديلاته الأخيرة.
2. الدستور المصري، 2014 وفق تعديلاته الأخيرة.
3. الدستور اللبناني، 1990.
4. الدستور الكويتي 1960.