

مسؤولية حكومة تصريف الأعمال

من المسلم به إن الحكومات لا يمكن أن تستمر بصورة دائمة وهذا من البديهيات كون الظروف التي تطرأ على الأنظمة السياسية تجعل الوزارة في حل عن البرلمان وهذه الظروف تختلف من نظام سياسي إلى آخر ومن دولة إلى أخرى

ومن ظرف سياسي للدولة من فترة إلى أخرى وعليه فإن الوزارة وفي هذه الحال ستتحول من حكومة صلاحيات واسعة مقررّة دستورياً إلى حكومة مقيدة الصلاحيات تتناسب مع الوضع الخاص

ويذهب البعض إن حكومة الصلاحيات المقيدة والتي تظهر غالباً لدى سحب الثقة عن الحكومة والتي يترتب عليها استقالتها ليتحدث نطاقها بتصريف الأعمال اليومية وتنطوي وجه النظر في ذلك بأن النظام السياسي سواء كان مختلطاً أو برلماني أو حكومة جمعية فإن الأساس الذي تقوم عليه هذه الأنظمة هي مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان وعليه لا يمكن لأي حكومة أن تستلم سلطتها دون أن تحوز على ثقة البرلمان وهو عادة ممثّل الشعب وبالتالي فإن الحكومة التي لا تحصل على هذه الثقة ابتداءً وفيما بعد لا يجدر بها البقاء في الحياة السياسية على اعتبار أن انعدام التوازن بين الحكومة والبرلمان حيث يكون الأخير في حل عن ممارسة دورة الرقابة المرسوم وفق الدستور وتماشياً مع ما سبق فإن المعنى هنا لا ينصرف إلى تجريد حكومة تصريف الأعمال من الصلاحيات بصورة مطلقة وإنما الأمر يقتصر على منحها صلاحية مقيدة تنصرف إلى الاستمرار بالأعمال اليومية كي لا تتعطل المصالح القومية وهو ما سنبحثه تباعاً

المطلب الأول

مفهوم حكومة تصريف الأعمال

يمكن تعريف حكومة تصريف الأعمال اليومية بأنها حكومة متحول من كاملة الصلاحية إلى حكومة محدودة الصلاحية ترسم حدودها لغرض تأمين استمرارية المؤسسات الحكومية الإدارية

دون سواها ويعزو ذلك إلى الممارسات الدستورية الناجمة عن ظرف سياسي جديد وتتمثل هذه الممارسة أما بعد الحكومة المستقلة أو لحكمها نتيجة لواقع دستوري كإنتخاب مجلس نواب جديد أو رئيس دولة أو استقالة جزء من أعضاء الحكومة

وتجدر الإشارة إلى أنه يذهب بعض الفقه الإداري إلى تسميتها بوزارة تصريف الأعمال وهي الوزارة التي اعتزلت شؤون الحكم لأي سبب كان تمارس الأعمال الاعتيادية والتي تهدف إلى سير المرافق العامة دون أن يتعدى دورها إلى غيرها من الأعمال السياسية وإلا عدت متجاوزة على اختصاصات الحكومة الجديدة باستثناء الظروف الطارئة التي تستوجب اتخاذ إجراءات آنية وضرورية بغية حفظ النظام العام مما سبق يلاحظ أن بعض الدساتير لم تعطي مفهوما واضحا واضحا لحكومة تصريف الأعمال اليومية وإنما ترك هذا إلى الاجتهاد القضائي والفقهى و بموجب ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي سنة 1952 خلال تعريفها بأنها السلطة المناطة بها تأمين ديمومة الحياة القومية وذلك من تاريخ استقالة الحكومة ولحين تأليف حكومة جديدة بينما عرف مجلس شورى الدولة اللبناني وفقا للقرار ذو العدد 656 في 20/10/2010 إلى يذهب الاجتهاد إلى مفهوم الأعمال الجارية بأنها التي لا يمكن تأجيلها أو ارجائها لغاية تأليف حكومة جديدة حيث تستوجب هذه الحكومة اتخاذ القرارات المستعجلة أو تلك التي تقتصر على تنفيذ مهام الإدارة المعتادة دون أن تنطوي على مهام صعبة أو خاصة غير أن هذه الوزارة تبقى في مهامها ولحين تشكيل الوزارة الجديدة

ولقد انبرى الفقه في تحديد الأساس القانوني الذي تقوم عليه حكومة تصريف الأعمال اليومية فيرى البعض أن حكومة تصريف الأعمال هو امتياز يمنحه الرئيس إلى الوزارة وهنا على وفق النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية وتطوي وجه النظر في ذلك أن الوزارة تصبح فاقدة للثقة تجاه البرلمان وعليه فإن الوزارة ما زالت حائزة على ثقة رئيس الدولة وبالتالي وبحكم موقعه الدستوري وبوصفه حكم بين السلطتين في حالة نشوب خلاف رئيس الدولة وفقا للظروف أن يقوم بحل البرلمان ويحكم الناخبين وبالتالي تستمر الوزارة بأداء أعمالها المستمدة من الملك وهذا هو الأسلوب السائد في النظام البرلماني التقليدي كما في إنجلترا بعد 1932

غير أن هذا الرأي منتقد لصعوبة تحقق الركن المادي الذي يعتبر الأساس لقيام العرف الدستوري وهو تكرار التصرفات الحكومية المستقلة بصورة واضحة لا تشير اللبس وهذا الأمر لا يمكن تحقيقه كون إن تصرفات الحكومة المستقلة أشبه بعملية المد والجزر تناقض

بعضها البعض الآخر ومن زاوية أخرى أن الركن المعنوي غير متحقق النية فالسبب أنه لوقت طويل كان ينظر إلى القاعدة التي يقوم عليها تصريف الأعمال اليومية بأنها من القواعد الأساسية الأدبية وهيغ غالبية الفقه إلى أن الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال اليومية هو الأساس الإداري على وفق مبدأ ضمان استمرارية المرفق العام بانتظام وأراد وقد أكد القضاء الإداري المصري في حكم له على ذلك بأن المواقف العامة هي عبارة عن مؤسسات تهدف إلى العمل باستمرارية لغرض تزويد الجمهور بالحاجات العامة التي تعود عليهم بالنفع العام علما أن هذه المؤسسات تنشأ الدولة ويمكن أن تشرف عليها فقط وبالتالي فإنه ولضمان هذه الاستمرارية يجب أن يستمر المرفق مع وجود حكومة بصورة طردية

ولعله من المفيد ان نذكر بأن العدم المسؤولية السياسية، هي احدى اهم الاسس التي تقوم عليها حكومة تصريف الاعمال من الجانب الدستوري وهذا الأمر يرتبط ايضاً بصورة طردية ومنح الثقة للوزارة، ويتجلى ذلك بأن اهم الاسس والاركان التي يقوم عليها النظام البرلماني هو منح الثقة للوزارة، وبالتالي فإن زوال الثقة منها الاستقالته لعدة اسباب سيجعلها وهذه الحال فاقدة للثقة وميتة، كون مبدأ الثقة هو الذي ينعش الحكومة ويعطيها رونقها .

ومن الضروري ان نقف على الحالات التي تتحول فيها الوزارة الى تصريف الاعمال اليومية وهي تتحدد غالباً بحل البرلمان وطرح الثقة او استقالة الوزارة من ذاتها، وتعد الحكومة بحكم المستقلة دستورياً دون الحاجة الى اجراء أي قرار يتخذ من أي سلطة، وهذا يعني بوجود عرف دستوري، يقضي الى جعل الحكومة مستقلة وفقاً للدستور، وتذهب الدساتير عادةً الى تنظيم الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة، وتتحول فيها الى تصريف الاعمال اليومية، ففي الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ م المعدل، بين انه لدى استقالة الحكومة، يُصار الى انعقاد استثنائي لمجلس النواب، ولحين تشكيل حكومة جديدة حائزة على الثقة .

بيد ان المدة اللازم بها تشكيل الحكومة الجديدة غير محددة في الدستور، ويرى جانب من الفقه بأن المدة وفقاً للعرف يجب ان تكون متوازنة ومعقولة، بيد ان الواقع التطبيقي في لبنان يخالف هذه الاعراف، حيث يستغرق غالباً مدة طويلة قبل تشكيل الحكومة الجديدة، تصل الى عدة اشهر او الى سنة احياناً .

ولا يفوتنا ان ننوه في معرض حديثنا هذا، ان الدستور اللبناني قد بين الحالات التي تتحول فيها الحكومة من كاملة الصلاحيات الى محدودة الصلاحيات تقتصر على تمشية الاعمال اليومية، ومكها وفامو استقالة رنيلها، وفي حالة سحب الثقة منها من قبل مجلس النواب، وفي حالة فقدان عدد من اعضائها بنسبة اكثر من الثلث الذي سبق تحديده في المرسوم الجمهوري لدى تشكيلها، ومع العرض بان الظروف الاعتيادية لتحول الحكومة الى تصريف الاعمال هو بداية انعقاد مجلس النواب، وولاية رئيس الجمهورية . وبلا شك فان المشرع اللبناني قد أخذ بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال، لاختصاره على الشؤون الادارية دون غيرها، كما ان مجلس الوزراء لا يعقد جلساته، الا في الاحوال الطارئة

ومن الضروري ان نقف على اهم المسائل التي تُثار في حكومة تصريف الاعمال، الا وهي الرقابة، إذ ينفذ الى الاذهان تساؤل، هل للبرلمان السلطان على تصرفات الوزارة لدى استقالتها لأي من الاسباب المحددة في الدساتير، على وجه الخصوص انها في حل عنه، ولم تنل ثقته، وهذا ما سنحاول الاجابة عليه.

فمن ناحية الرقابة البرلمانية، يرى البعض ان هذا النوع اكثر فاعلية من الأنواع الرقابية الاخرى التي سنذكرها فيما بعد، الا انه في الوقت ذاته لا يمكن ان تكون ذات فعالية لممارستها في مواجهة حكومة تصريف الاعمال اليومية، وتنطوي وجهة النظر في ذلك، ان البرلمان لا ينعقد بصورة دائمة، وفي الصدد نفسه، فأن انعقاده في ظل حكومة مؤقتة مشكوك فيه ايضاً، إذ ان بعض النساتير تنص على انه لصحة انعقاد البرلمان حضور الحكومة فيه، والتي غالباً ما تتجه الأخيرة الى التخلف في الحضور، بحجة تجاوز النطاق المسموح به في تصريف الاعمال اليومية، بالإضافة الى ان رقابة البرلمان هي الاخرى مجردة من سلاح العقاب السياسي وهو في الاغلب طرح الثقة، لذلك لا تكون ذات جدوى

وتماشياً مع ما تم ذكره، يرى البعض ان الرقابة القضائية اكثر جدوى من سابقتها، وذلك من خلال القضاء الاداري الذي يقف حائلاً دون تجاوز حكومة تصريف الاعمال لاختصاصاتها من خلال فحص القرارات الصادرة من لدنها، وعليه فأن غالبية المنازعات الادارية المتعلقة بقرارات حكومة تصريف الاعمال هي تلك المنصبة على ركن الاختصاص، ففي بلجيكا عام ١٩٧٥، قضى مجلس الدولة بأن الوزراء المستقيلين لا يمكنهم ممارسة اختصاصاتهم الا في حدود ضيقة تقتصر على تحقيق اهداف ملحة وضرورية لها مسوغاتها

ولا يفوتنا ان ننوه في معرض حديثنا هذا، ان بعض الدول قد عدلت على وثائقها الدستورية بما يناسب ووضع قيود رقابية على ممارسة لحكومة تصريف الاعمال لاختصاصاتها، ومنها الدستور الفرنسي قبل تعديله العام ١٩٤٦ إذ نص على اجراء تعديلات دستورية لدى حل البرلمان، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية كرئيس للوزارة مع العرض ببقاء بقية الوزراء بتصريف الاعمال اليومية، بيد ان رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة الجديد يتفقان سوياً على إختيار وزير الداخلية، ونتيجة لهذا التشكيل يكون صورة مصغرة للرقابة على اعمال حكومة تصريف الأعمال

ومن جانب اخر تذهب بعض الدساتير الى استمرار عمل البرلمان ولحين اجراء الانتخابات، ويبرر البعض صحة هذا الاجراء، بان المجلس لا يفقد تمثيله للامة بتاريخ صدور الحل، وقد تبنى هذا الاتجاه الدستور التركي الصادر عام ١٩٦١م، إذ نص على بقاء الجمعية الوطنية لممارسة وظيفتها وحتى انتخاب الجمعية الوطنية الجديدة .

وفي الاطار نفسه تقرر بعض الدساتير، عرض القرارات الصادرة من حكومة تصريف الاعمال على البرلمان، حتى وان كان منحلأً، وذلك في الظروف الملحة التي تتطلب حلول عاجلة، ومنها الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ م المعدل ،وفي الصدد نفسه تذهب بعض الدساتير الى تشكيل لجان دائمة تمارس مهمتها الرقابية في فترة حل البرلمان، كما في الدستور النمساوي الصادر لعام ١٩٢٠ المعدل

ويرى الباحث ان وجود حكومة تصريف الاعمال اليومية يحول الى منعطف خطر، على وجه الخصوص في الانظمة القائمة وفق نظام التوافق السياسي، حيث انها غالباً ما تسجل فراغاً دستورياً نتيجة الازمات والانسداد السياسي، لعدم توصل الفرقاء الى التوافقات المطلوبة لتشكيل الحكومة، وعليه فأن الأخذ بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال لا يتناسب وحجم الظروف التي تحيط بتلك البلاد، بلا شك الطارئة منها، وفي الوقت ذاته، فأن الدول التي توسع من صلاحيات حكومة تصريف الاعمال اليومية سيوقعها في خروقات كثيرة، في ظل انعدام وجود رقابة حقيقية على اعمالها، وبين هذين الحدين، يوجب على الدساتير معالجة هذا الامر بما ينسجم والمتطلبات القومية بالاتساق مع خلق رقابة متوازنة