صلاحيات الحكومة في ظل الشغور الرئاسي

د. جهاد اسماعيل

د. خضر ياسين

مقدمة:

يُثار نقاشٌ دستوري في شأن مدى إمكانية ممارسة الحكومة صلاحياتها عند وقوع الشغور الرئاسي، أيّ عند تعذر انتخاب مجلس النواب رئيساً للجمهورية اللبنانية عملاً بالمواد ٧٣، ٧٤، ٧٥ من الدستور، وهو احتمالٌ عالجه الدستور في المادة ٦٢ بنصّها: «في حال خلو سدة الرئاسة لأيّ علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء».

إنما جاءت هذه المعالجة في صيغة عامة أثارت إشكالية خلافية في الفقه الدستوري لجهة نطاق الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومة عند الشغور خصوصاً في بلد تطغى فيه التوازنات على النصوص بشكل عام، لا سيما وأن نص المادة ٦٢ من الدستور مستوحى من المادة ٧ من القانون الدستوري للجمهورية الثالثة في فرنسا ٢٥ شباط ١٨٧٥...

تكمن أهمية الموضوع في أن الممارسة السياسية في لبنان انتهجت نهج الفراغ على مستوى المؤسسات الدستورية وتحديداً في رئاسة الجمهورية، لا سيما وأن البلاد مقبلة على استحقاق رئاسي يثبت أو ينفي الصورة النمطية الراسخة في الحالة السياسية اللبنانية.

أما الأسباب الموجبة لاختيار هذا الموضوع فتتلخص في شقين:

الشق الأول: دراسة مدى اهتمام المشرع الدستوري في معالجة الفراغ على مستوى رئاسة الجمهورية.

الشق الثاني: الوصول إلى استنتاجات منطقية بشأن جدوى المادة ٦٢ من الدستور على الصعيدين الدستوري والسياسي.

وفي هذا السياق تظهر إشكالية البحث بالتساؤل التالي: ما هو نطاق صلاحية الحكومة، قبل استقالتها وبعدها، عند وقوع الشغور الرئاسي؟

لذلك، وإتماماً للفائدة، ستنقسم دراستنا إلى شقين: الشق الأول يتعلق بصلاحيات الحكومة عند اكتمال اوصافها الدستورية، أما الشق الثاني فينطوي على صلاحيات الحكومة عند استقالتها أو اعتبارها مستقيلة.

الفصل الأول
صلاحيات الحكومة عند اكتمال أركانها الدستورية (قبل استقالتها)

اذا تعذر التوافق على انتخاب رئيس جديد للجمهورية اللبنانية وذلك بعد انقضاء الولاية الرئاسية، عندئذ تناط الصلاحيات الرئاسية، وفق المادة ٦٢ من الدستور بمجلس الوزراء.

كما من شأن هذه الوضعية الجديدة – أيّ الفراغ الرئاسي – أن يترك تساؤلات على مستوى النطاق المسموح للحكومة في ممارسة الصلاحيات الرئاسية أو على مستوى آثار انتقال الصلاحيات الرئاسية إلى الحكومة على نصاب مجلس الوزراء وقراراته.

لذلك سنعالج هذه النقاط الحقوقية المثارة بمبحثين:

المبحث الأول: نطاق صلاحية الحكومة بموجب المادة ٦٢ من الدستور.

المبحث الثاني: اثار تطبيق المادة ٦٢ من الدستور على نصاب مجلس الوزراء وقراراته.

المبحث الأول
نطاق صلاحية الحكومة
بموجب المادة ٦٢ من الدستور

لا شك بأن اجازة المشرع الدستوري، بموجب المادة ٦٢، عملية انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية في خلال مدة الشغور الرئاسي إلى مجلس الوزراء ليست هدفاً بحد ذاته، انما هي وسيلة مؤقتة من أجل استمرارية الدولة لئلا ينسحب التعطيل على مؤسسات الدولة جميعها، بما لا ينشده الدستور على الاطلاق.

إلا أن تنظيم الدستور للفراغ الرئاسي لم يحل دون الوقوع في اشكاليات خلافية في الفقه والإجتهاد حول نطاق صلاحية الحكومة ما بين اتجاه يدعو إلى انتقال الصلاحيات الرئاسية كلها إلى مجلس الوزراء دون قيد، واتجاه يؤكد وجوب تقييد هذه الصلاحيات وحصرها بموضوعات معينة.

وبناءً عليه انقسم الفقه الدستوري إلى رأيين:

الرأي الأول: ممارسة الصلاحيات الرئاسية كلّها: ينطلق هذا الاتجاه من أن الدستور لا يحول دون ذلك[١]، وبهذا لا حاجة إلى اجهاد الفكر ليأتي تطبيق المادتين ٦٢ و٧٤ شاملاً جميع الحالات دون استثناء، وذلك بمقتضى القاعدة الشرعية المدونة في المادة ٦٤ من مجلة الأحكام العدلية بأن "المطلق يجري على اطلاقه ما لم يقم دليل التقييد نصاً أو دلالة"[٢] وفق ما يراه الفقيه الدستوري أدمون ربّاط. كما يؤكد الخبير الدستوري النائب السابق نقولا فتوش بأن مجلس الوزراء يمارس وكالة السلطة الإجرائية مكان رئيس الجمهورية، وإن الأعمال التي يستخدمها المجلس تعتبر وكأنها صادرة تماماً عن رئيس الجمهورية، وعليه، يمارس مجلس الوزراء كل صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية دون أي قيد[٣].

الرأي الثاني: تقييد صلاحية الحكومة في ممارسة الصلاحيات الرئاسية: ينطلق أصحاب

---

(١) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، دار المنهل، ٢٠١٩، صفحة ٧٤٧.

(٢) عادل يمين: بعنوان "المؤسسات الدستورية في ظل الفراغ الرئاسي"، جريدة الأخبار، ١٦ تشرين الأول ٢٠١٤، دون ذكر للعدد.

(٣) نقولا فتوش: "مجلس الوزراء يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة" جريدة الجمهورية، ٢٤ تشرين أول ٢٠١٥، دون ذكر للعدد.

هذا الرأي[٤]، الداعي إلى ممارسة الصلاحية الرئاسية في حدودها الدنيا لا القصوى من المنطلقات الآتية:

– المادة ٥٠ من الدستور تعلّق ممارسة رئيس الجمهورية صلاحياته على حلف اليمين، ولما كان الوزراء غير ملزمين بحلف اليمين، لا يستطيع الوزراء ممارسة الصلاحيات التي تكون مرتبطة بهذا اليمين، لا سيما الصلاحيات الكبرى المنصوص عنها في المادة ٤٩ من الدستور والتي تعتبر أن رئيس الجمهورية هو "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن".

– المادة ٥٦ من الدستور تعطي رئيس الجمهورية حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس، فهذه صلاحية متعذرة التنفيذ من مجلس الوزراء عندما يمارس صلاحيات الرئيس وكالةً، إذ لا يعقل أن يصّوت مجلس الوزراء على قرار، ثم يصوّت على رده.

– المادة ٦٠ من الدستور التي تنصّ على أن لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته، فهذه اللامسؤولية لا يفيد منها الوزراء الذي يبقون خاضعين للمادة ٧٠ التي تجيز اتهامهم ومحاكمتهم، ولا يمكن لأي وزير ان يتذرع بأنه يمارس صلاحيات الرئيس وكالة لكي يطلب الإعفاء من المسؤولية.

كما أن هناك من يرى[٥] بأن مجلس الوزراء يمارس صلاحيات الرئيس بصورة مقيّدة انطلاقاً من معيار "ثنائية الإرادة، أي الإرادة المشتركة بين الرئيس ومجلس الوزراء، وهذا المعيار يؤدي إلى استثناء الصلاحيات التالية من أحكام المادة ٦٢ من الدستور: حلّ مجلس النواب/ تعديل الدستور بمبادرة من السلطة التنفيذية/ إصدار قانون معجل بمرسوم، وفي حال خلو سدة الرئاسة، بحسب هذا الاتجاه، لا يمكن لرئيس الحكومة أن يتقدم باستقالته ليس لأن من شأن هذا الأمر أن يحدث فراغاً كاملاً في السلطة التنفيذية فقط، بل ايضاً لأن هذا الأخير سيقوم بتقديم استقالته إلى مجلس الوزراء، الذي يقوم مقام رئيس الجمهورية، وبما ان المادة ٦٩ من الدستور تعتبر الحكومة بحكم المستقيلة في حال استقال رئيسها، عندها نصبح أمام ضرب من الخيال الدستوري إذ يتوجب على مجلس الوزراء أن يصدر مرسوماً يحمل توقيع رئيس الحكومة والوزراء باعتبار نفسه مستقيلاً وهذا يدخل في باب السفسطائية الدستورية.

نحن مع الرأي الثاني، انطلاقاً من الأسباب الآتية:

أولاً: حدّد المشرع الدستوري آلية في إناطة صلاحيات رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء لا يجوز تجاوزها، وهي الوكالة، تأكيداً منه على أن ممارسة الصلاحيات الرئاسية لا يجب أن تخرج عن مسألتين:

١. وإن لم يحدد نطاق نظرية الوكالة في القانون العام خلافاً للقانون الخاص، إلا أنها، بحسب مضموني قرارات المجلس الدستوري الفرنسي واللبناني وروحيتهما، حالة مؤقتة واستثنائية تهدف إلى تأمين استمرارية المرافق العامة، وعليه، فإن ممارسة الوكيل لصلاحيات الأصيل يجب أن تكون محصورة ومقيّدة بالهدف الذي من أجله أعطيت الوكالة وهو استمرارية المؤسسات الدستورية لا إحلال مؤسسة دستورية محل أخرى، وذلك منعاً لحدوث أي فراغ فيها، بما لا يجيز بذريعة

(٤) د. عصام اسماعيل: "كيف يمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة" جريدة البناء، ٢٠١٤/٥/٢٧.
(٥) د. وسام اللحام: "ما لم يقله الدستور بعد الشغور الرئاسي" المفكرة القانونية، ٢٠١٤/٥/٢٧.

الفراغ – التعامل مع الواقع الدستوري الجديد وكأن شيئاً لم يحدث على الإطلاق، وتصدر الحكومة على إثره، قرارات تخرج عن نطاق تسيير شؤون المرافق العامة. وما يعزز هذا المنحى من التحليل، أن الفقيه الدستوري "جورج فيديل" رأى، على خلفية طلب استشارة قانونية من الرئيس حسين الحسيني، بأنه لا يجوز لمجلس الوزراء الذي يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية بالوكالة أن يبادر إلى حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة(٦).

٢. حددت الفقرة الثانية من المادة ٧ من الدستور الفرنسي آلية ممارسة الصلاحيات الرئاسية عند وقوع الشغور الرئاسي بنصها: "في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية لأي سبب كان. فإن مهام رئيس الجمهورية، باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادتين ١١ – ١٢، سيمارسها مجلس الشيوخ مؤقتاً وإذا ما كان هذا الأخير غير مؤهل ستتولى الحكومة ممارسة هذه المهام". يستشف من هذا النصّ أن التشريع الدستوري الفرنسي، وهو مصدر مهم للنظام الحقوقي في لبنان، لم يقيّد عملية انتقال الصلاحيات الرئاسية عبر الوكالة تماماً كما فعل المشرع اللبناني، فهذا يدل، بلا شك، على استثنائية التدبير، حيث لا يجوز التوسع به على غرار النموذج الفرنسي.

ثانياً: تطبيقاً للحالة الاستثنائية السالف ذكرها، وانفاذاً لسائر مواد الدستور اللبناني، هناك صلاحيات مشتركة بين مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية حددها الدستور، كدعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي (المادة ٣٣) أو صلاحية المفاوضة لعقد المعاهدات الدولية (المادة ٥٢)، فهي برأينا، صلاحيات قابلة للانتقال إلى مجلس الوزراء، على خلاف الصلاحيات اللصيقة بالرئيس (العفو الخاص، مراجعة المجلس الدستوري التي نرى أنها تستمد من ذاتية الرئيس وموقعه انطلاقاً من اليمين الدستوري).

وهذا الأمر ينطبق على الصلاحيات الرقابية للرئيس كرد القوانين والاعتراض على قرارات مجلس الوزراء، لأن نفاذها مرتبط بشكل أو بآخر باليمين الدستوري.

ثالثاً: كما لا يمكن لمجلس الوزراء، بذريعة تطبيق المادة ٦٢ من الدستور، التنصل من المسؤوليات الملقاة على عاتقه، إذ ان المادة ٦٠ من الدستور تنص على أن "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى"، ما يعني أنه لا يجوز للوزراء، برأينا، أن يستفيدوا من هذا الامتياز الحصري للرئيس، فمساءلة الرئيس عند مخالفة الدستور تأتي، مبدئياً، بتجاوز الأصول أو المهل الدستورية، في حين أن الوزراء يحاكمون عند إخلالهم بالوظيفة أو الواجبات المترتبة عليهم، وإلا تُعطل أحكام المادة ٧٠ من الدستور إلى جانب المواد ٧٣ – ٧٤ – ٧٥ وهو تعديل يهدم المؤسسات الدستورية.

رابعاً: لا يمكن اعتبار "اليمين" إجراء شكلياً لا يُحاكم عليه عند مخالفة مضمونه، ولو كان الأمر على خلاف ذلك، لما كان رئيس الجمهورية يُحاسب بتهمة خرق الدستور أمام المجلس الأعلى، علاوة على أن تطبيق الفقرة الثانية من المادة ٤٩ يأتي نتيجة لإعمال أحكام المادة ٤٩ فقرة (١) من الدستور، التي تنص على أن: «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور

(٦) جريدة الاخبار، مرجع سابق، "المؤسسات الدستورية في ظل الشغور الرئاسي".

والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه...»، إذ كيف يُطلب من جهة حماية أشياء غير مؤتمنة، نصاً، على حمايتها وصيانتها؟ فهذا أمر منافٍ للمنطق.

وهذا الاعتقاد يتوافق مع رأي الفقيه الدستوري إدمون رباط[٧] عندما يرى أن «موجب المسؤولية يقضي في جوهره بأن يتمرس من يتحملها بالصلاحيات الكافية التي تمكّنه من القيام بفروضها، إذ إن لا موجب بدون صلاحية، ولا تعهد بدون قدرة على تنفيذه» وهذا ما يحتم الاعتبار على أن إفراغ اليمين الدستورية من مضمونها واعتبارها، وهذا يعني، عملاً أدبياً أو ارتجالياً من شأنه أن يقوّض أحكام الدستور، ما يجعلنا نضيف على هذا الرأي مقولة: «لا صلاحية من دون التزام».

المبحث الثاني
آثار تطبيق المادة ٦٢
على قرارات مجلس الوزراء

في حال شغور سدة الرئاسة، لكي تُعتبر قرارات مجلس الوزراء نافذة أو متمتعة بقوة النفاذ، لا بد أن يتخذها مجلس الوزراء مجتمعاً، أي ان تمارس بصورة جماعية من قبل مجلس الوزراء[٨].

غير أن هذه الأعمال تخضع في هذه الحالة لأحكام المادة ٥٤ من الدستور التي تفرض التوقيع الوزاري الاضافي على جميع مقررات رئيس الجمهورية[٩]، فقد استقر الفقه والاجتهاد[١٠] على أن المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء المناطة به مؤقتاً صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب المادة ٦٢ من الدستور يجب أن تكون موقعة من رئيس مجلس الوزراء باسم مجلس الوزراء المناط به السلطة الاجرائية بالوكالة ومن الوزير أو الوزراء المختصين.

وفي هذا الاطار يرى البعض[١١] وانسجاماً مع الغاية من اقرار نص المادة ٦٢ والمتمثل في منع الفراغ وضماناً لاستمرارية المؤسسات الدستورية، فإن مقررات رئيس الجمهورية، عند اتمام عملية انتقال الصلاحيات الرئاسية إلى مجلس الوزراء وكالة، يجب ان تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء وفق الأصول التي حددتها المادة ٦٥ من الدستور لإصدار قرارات هذا المجلس أي أن تكون الجلسة دستورية بحضور الثلثين، واصدار القرارات بالتوافق أو بالتصويت بأكثرية الحاضرين في المواضيع العادية وثلثي أعضاء المجلس في المواضيع الأساسية لكن شرط أن يذكر في بناءات القرار أو المرسوم أنه صدر بناءً على المادة ٦٢ من الدستور وبعد موافقة مجلس الوزراء.

وتطبيقاً لذلك، فإن مجلس شورى الدولة في قرار[١٢] صادر عام ١٩٩٥ على عدم وجود أي نصّ دستوري أو قانوني يحدد أصول اتخاذ القرارات المفروضة في حال خلو سدة الرئاسة، وبما أنه لا يمكن أن يفرض عند فقدان النص حضور جميع الوزراء، إذ ان فرض هذا الواجب من شأنه أن يشلّ حسن سير المرفق الحكومي، لذلك فإنه عند غياب النصّ يقتضي تطبيق

(٧) ادمون رباط :الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، الطبعة الاولى، ١٩٧٠، صفحة ٦٨٧.
(٨) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٧٤ تاريخ ١٩٩٥/١١/١٦ مجلسة القضاء الاداري، العدد العاشر، المجلد الثاني، ص ١١١.
(٩) زهير شكر : مرجع سابق، الوسيط في القانون الدستوري، صفحة ٨٨٣.
(١٠) قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٩٧٤/١١/١٦، مرجع سابق، ص ١١١.
(١١) د. عصام اسماعيل : "كيف يمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة" جريدة البناء، مرجع سابق.
(١٢) زهير شكر: "الوسيط في الدستور اللبناني" مرجع سابق، ص٨٨٣.

المبادئ الأصول، التي تفترض اتخاذ القرارات من قبل الأكثرية، لأن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى اعطاء الأكثرية والأقلية القوة ذاتها في اتخاذ القرارات، أيّ حق شل العمل الحكومي برمته. وبناءً عليه يعد المرسوم الذي يتخذه مجلس الوزراء في ظل أحكام المادة ٦٢ من الدستور والموقع من رئيس مجلس الوزراء بهذه الصفة، ومن عدد من الوزراء المختصين، صحيحاً ولا يعيبه عدم توقيع اثنين من الوزراء الباقين لعدم حضورهم الجلسة.

ونحن نوافق هذا التحليل لسببين:

أولاً: حددت المادة ٦٥ من الدستور اللبناني صلاحيات مجلس الوزراء، وهذه الصلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الجمهورية، وبهذا، لا يمكن، بدعوى تطبيق بأحكام المادة ٦٢ العامة والخالية من أي التزام بشأن نصاب صدور المراسيم وطريقتها، تعطيل أحكام المادة ٦٥ من الدستور.

ثانياً: إن الدستور اللبناني، بكل أحكامه، لا سيما المادة ٦٢، لم يتضمن مصطلح مجلس الوزراء مجتمعاً، إنما هذا المصطلح ورد، كما أسلفنا الذكر، في قرارات مجلس شورى الدولة للتأكيد على وجوب صدور القرارات من مجلس الوزراء كهيئة جماعية لا كل الوزراء، وبالتالي إن قاعدة الاجماع داخل الحكومة خلال مدة الشغور الرئاسي هي قاعدة غير دستورية، وهي مبتكرة سياسياً لاعتبارات تتصل بالتوازنات الطائفية والحزبية الميثاقية، وهذه الاعتبارات، على أهميتها، لا يجوز أن تعلو على النصوص الدستورية الواضحة، علاوة على أن ضرورة توقيع كل الوزراء على المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء، طوال مدة الشغور الرئاسي، لا تستند إلى أساس دستوري سليم، وهي لا تنفصل عن التركيبة التوافقية المبتكرة في الممارسة السياسية في لبنان سواء في مسألة الشغور الرئاسي أو في غيرها من المسائل.

الفصل الثاني
صلاحية الحكومة عند استقالتها أو اعتبارها مستقيلة

عند تعذّر تشكيل الحكومة في خلال مدة الفراغ الرئاسي يثار التساؤل عن مدى إمكانية ممارسة حكومة مستقيلة صلاحيات رئيس الجمهورية، ذلك أن استقالة الحكومة، بحسب المادة ٦٤ من الدستور تؤدي إلى تضييق صلاحياتها وأعمالها ضمن نطاق تصريف الأعمال.

وندرس هذا الموضوع من خلال:

المبحث الأول: نطاق تصريف الأعمال.

المبحث الثاني: اثار تصريف الأعمال على الصلاحيات الرئاسية.

المبحث الأول
نطاق تصريف الأعمال

تنصّ الفقرة (٢) من المادة ٦٤ من الدستور على أن "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال". إن معرفة نطاق تصريف الأعمال الوارد في هذا النص الدستوري يستدعي التوقف عند رأي الاجتهاد والفقه الدستوري.

أولاً: موقف الاجتهاد (اجتهاد مجلس شورى الدولة).

لتحديد نطاق تصريف الأعمال للحكومة أصدر مجلس شورى الدولة، بتاريخ ١٧ كانون الأول عام ١٩٦٩، قراراً[١٣] تحت رقم ٦١٤

(١٣) أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، صفحة ٨٠١ و٨٠٢.

تضمن النقاط الآتية:

– إن الحكم في النظام البرلماني اللبناني كما حدده الدستور هو حكم مسؤول يخضع في جميع الأعمال لرقابة مجلس النواب، وفي الأعمال الإدارية لرقابة القضاء، وبالتالي إن زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق الأعمال العامة التي يوكل إلى الحكومة المستقيلة تصريفها.

– يجب التفريق في تحديد نطاق الأعمال العادية بين الأعمال الإدارية وبين الأعمال التصرفية، في الأعمال التصرفية بين العادي منها والاستثنائي.

– إن الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الإدارية، وفي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها، ويتعلق إجراؤها في أكثر الأحيان على موافقة هذه الهيئات كتعيين الموظفين ونقلهم، وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود.

– إن الأعمال التصرفيّة هي التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو ادخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة، وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية، وهي تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية «ولا يجوز لحكومة مستقيلة من ناحية المبدأ أن تقوم بها لأن من شأن هذه الأعمال إلزام مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، وأن السماح لحكومة مستقيلة غير مسؤولة بإجرائها يؤدي إلى ضياع المسؤولية عنها، خصوصاً إذا كانت التدابير المتخذة بشأنها قابلة النفاذ بدون أن يمارس مجلس النواب رقابته عليها.

– يستثنى من هذه الأعمال التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهلة محددة في القوانين تحت طائلة السقوط والإبطال، وفي هذه الحالة تخضع تدابير الحكومة المستقيلة إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية، حفاظاً على مصالح البلاد الحيوية.

بناءً على هذا القرار نجد أن نطاق تصريف الأعمال يدخل في الأعمال اليومية دون التصرفية إلا إذا اقتضت العجلة أو الضرورة اتخاذ تدابير تصرفية ملحة، عندئذ تنهض المسؤولية في اتخاذها.

ثانياً: موقف الفقه: يرى جانب من الفقه[١٤]:

إن الأعمال العادية هي الأعمال التي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الحكومة الجديدة، وهو مفهوم يقبل التطبيق والتوسيع بقدر ما تدوم الأزمة الوزارية القائمة، ما يعني أن ثمة أعمالاً عادية تستطيع الحكومة إجراءها، لأنها لا تستلزم مسؤولية كبيرة، في حين أن بجانبها أعمالاً خطيرة، من أثرها أن تعرض مسؤولية الحكومة المستقيلة إلى نتائج سياسية، فتمتنع هذه الحكومة عن إجرائها لأنها غير ملحة أو تضطر إلى أن تجريها لأنها ضاغطة لأسباب سياسية كمقتضيات الأمن العام أو سلامة الأراضي اللبنانية أو موجبات العلاقات الخارجية أو الحرب الخارجية أو قانونية إذا ما كانت هذه الأعمال المطلوبة تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة تحت طائلة سقوط حقوق الدولة أو بطلانها.

كما يرى جانب آخر[١٥] من الفقه بأن

(١٤) أدمون رباط: مرجع سابق، ص ٧٩٨.

(١٥) د. عصام اسماعيل: "الحكومة ملزمة بالانعقاد" جريدةالسفير، ٢٦ تشرين الاول ٢٠١٦، من دون ذكر العدد.

الدستور اللبناني فرض على الحكومة أن تتولى تصريف الأعمال، والمقصود بالحكومة مجلس الوزراء كهيئة جماعية لا مجموع أعضائه كل بمفرده، ومع النص الصريح للمادة ٦٤ على أن من يتولى تصريف الأعمال هو الحكومة، لا سيما وأن الدستور ميزّ الحكومة كهيئة جماعية من مجموع أعضائها، فإذا كان المخاطب مجموع الوزراء فإن النص يخاطب الوزراء كالمادة ٦٦، يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة، وأيضاً المادة ٦٧ نصت: "للوزراء أن يحضروا إلى المجلس ان شاؤوا..." أما عندما يستخدم الدستور كلمة "حكومة" فالمراد بهذا المصطلح الهيئة الجماعية المحدد أصول اجتماعاتها واتخاذ قراراتها في المادة ٦٥ من الدستور.

ونحن نوافق هذا التحليل، لأنه ينسجم مع حرفية الدستور وروحيته وتحديداً المادة ٦٤ (فقرة ٢) من الدستور، لأن المشرع لو أراد أن يتولى الوزراء تصريف الأعمال لأشار إلى ذلك صراحة بالنص الآتي: "ولا يمارس الوزراء صلاحياتهم عوضاً عن الحكومة...

المبحث الثاني
آثار تصريف الأعمال على ممارسة الصلاحيات الرئاسية

بالعودة إلى المادة ٦٢ من الدستور، يتبين لنا أن المشرع أناط، ولو وكالة، صلاحيات رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء لا برئيس الحكومة أو بالوزراء، ما يلزم الحكومة، مجتمعةً، بالتزام تسيير شؤون المرافق عبر مجلس الوزراء لا عبر الوزراء عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة وفق المادة ٦٤ من الدستور،

وعلى هذا النحو، يثار النقاش الدستوري والسياسي حول امكانية حكومة مستقيلة من ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية.

فيرى البعض[١٦] أن حكومة تصريف الأعمال بمقدورها أن تمارس صلاحيات رئيس الجمهورية انما يجب تمييز حالتين:

في الحالة الأولى: تكون الحكومة قد تقدمت باستقالتها إلا أن مرسوم قبول الاستقالة لم يصدر بعد، خصوصاً أنه درجت العادة في لبنان أن تصدر مراسيم قبول الاستقالة والتكليف والتأليف دفعة واحدة، في هذه الحالة تمارس الحكومة المستقيلة بالوكالة، صلاحيات رئيس الجمهورية إنما ضمن نطاق تصريف الأعمال وفق ما نصّت عليه المادة ٦٤ من الدستور.

في الحالة الثانية: تكون الحكومة قد شكلت وصدرت مراسيمها ولكنها لم تنل ثقة البرلمان بعد، في هذه الحالة أيضاً يمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية ضمن نطاق تصريف الأعمال، دون اشتراط نيل الثقة، لأن البرلمان لم يعد بمقدوره اسقاط الحكومة مخافة الوصول إلى فراغ دستوري، ولكن على الحكومة أن تمارس الصلاحيات الضرورية لاستمرار مؤسسات الدولة.

أما البعض الآخر[١٧]، كالخبير الدستوري الأستاذ حسن الرفاعي، يرى أن حكومة تصريف الأعمال هي عملياً حكومة ميتة، أما صلاحيات رئيس الجمهورية، فهي كاملة في الدستور ولا يمكن أن تنقص، وبما أنه لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال أن تتولى صلاحيات رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور، ولكي تتسلم صلاحيات رئيس الجمهورية يجب أن تكون شرعية وحائزة ثقة مجلس النواب.

(١٦) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، صفحة ٧٤٧ – ٧٤٨.

(١٧) أكرم حمدان: "هل تتسلم حكومة تصريف الأعمال صلاحيات الرئيس" نداء الوطن: ٥ حزيران ٢٠٢٢، دون ذكر للعدد.

ونحن مع الرأي الأول لسببين:

١. إن نصّ المادة ٦٢ من الدستور لا يميّز حكومة مكتملة الأركان أو الصلاحيات من حكومة تصريف الأعمال.

٢. إن نصّ المادة ٦٤ من الدستور، كما أسلفنا الذكر، يدعو الحكومة، كهيئة جماعية، إلى أن تمارس صلاحياتها ضمن المعنى الضيق لتصريف الأعمال، وبالتالي إن الحكومة، بحسب هذا اللحاظ، تمارس الصلاحيات الرئاسية ضمن الإطار الضيّق أي ضمن الأعمال الملحة أو الضرورية، وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى تسيير شؤون البلاد ودفع الخطر مهما كان مصدره عن المؤسسات الدستورية، وبالتالي القول على خلاف ذلك، يعني تعطيل لمادتين دستوريتين هما: (٦٢ و٦٤).

الخاتمة

بناءً عليه، نرى بأن المشرع الدستوري لم يُغلق الباب أمام تعطيل الاستحقاقات الدستورية، وذلك عندما أجاز، تحاشياً للفراغ في المؤسسات الدستورية، عملية اناطة صلاحيات رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء وفق المادة ٦٢ من الدستور، إلا أنه لا يجوز أن تبقى الحلول المؤقتة شماعة لإسقاط الواجبات الكبرى الملقاة على عاتق القائمين على المؤسسات الدستورية، لأنها وُضعت لمدة قصيرة لم يكن المشرع يتوقع إطالتها، ذلك أن الدستور، في المواد ٧٣ – ٧٤ – ٧٥، قد ألزم مجلس النواب انتخاب رئيسٍ للجمهورية بموجب التزام حكمي يؤدي إلى طغيان العملية الانتخابية الرئاسية على سائر الالتزامات، بموازاة المادة ٦٢ من الدستور التي لا ترمي إلى اختزال سلطة دستورية لصالح سائر السلطات، إنما إلى الإعلاء من شأن ممارسة الصلاحيات الرئاسية وفق آلية استثنائية وهي الوكالة، احتراماً لما تبقّى من خصوصية للكيان اللبناني، وفي ظرف استثنائي يقتضي أن تتداعى كل الجهود من أجل تفعيل الدولة لا تهميشها وتعطيلها بالاعتكاف عن واجب انتخاب رئيس الجمهورية كواجب دستوري، لأن هذا التعطيل يهدم المؤسسات الدستورية، ويعطّل، كذلك مصالح البلاد والعباد، فيما يجب، انفاذاً للمصلحة العامة، أن تذوب كل الاعتبارات الضيقة، ويطغى، استطراداً، التفسير الدستوري على السياسي.