حكومة تصريف الاعمال في القانون اليمني والمقارن

د. محمود محمد هائل عبدالجبار

جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2016

حكومة تصريف الأعمال في القانون اليمني والمقارن

د. محمود محمد هائل عبد الجبار
أستاذ القانون العام المساعد- كلية الشريعة والقانون- جامعة الحديدة

المقدمة:

تثير حكومة تصريف الأعمال جدلاً واسع النطاق في الأوساط السياسية والقانونية والفقهية، لتطفو على السطح العديد من الثغرات على المستويين القانوني والعملي.

ولعلَّ أول صعوبة للخوض في دراسة حكومة تصريف الأعمال تظهر في خلو أغلب الدساتير من تحديد واضح ودقيق لمفهومها، وإن كان البعض قد سعى إلى إدراجها ضمن نصوصه الدستورية في اتجاه وضع قواعد تنظم وتعالج أوضاعها، كما هو الشأن في الدستور اللبناني والعراقي واليمني.. في حين تشوب دساتير أخرى قصور تشريعي بهذا الخصوص.

وأمام هذا الفراغ ظهر الاختلاف وتوسع حول التعاطي مع مدلولها، الذي عرف انتقالاً نوعياً من المجال السياسي إلى الإحاطة القانونية، رغم صعوبة الفصل بين البعدين السياسي والقانوني في هذا الجانب، غير أن ذلك لم يشكل سوى معالجة جزئية مرتبطة بجوانب متعددة تفتقد المنظور الشمولي لمفهومها ومهامها، بل وحتى مدتها الزمنية.

إن حكومة تصريف الأعمال استخدمت كحالة واقعية متكررة في الحياة السياسية، حيث تكون أكثر حضوراً في المجال السياسي عندما تقدم الحكومة استقالتها بانتهاء ولايتها الدستورية، أو إقالتها عندما تُسحب الثقة عنها من طرف البرلمان، أو تنتهي الدورة التشريعية لهذا الأخير، فتكون هناك فترة زمنية قد تطول أو تقصر حتى يتم تشكيل الحكومة الجديدة، وفي تلك الفترة تستمر الحكومة المقالة بأداء أعمال محددة، اصطلح على تسميتها تصريف الأعمال تفادياً لفراغ دستوري قد يتسبب في أعاقة سير المرفق العام بانتظام واضطراد، مما يتطلب التدخل في القضايا المرتبطة بالشأن العام العادي، حسب تعبير المشرع الدستوري اليمني.

وعلى هذا الأساس يتبين الاتجاه نحو حصر مهام حكومة تصريف الأعمال في نطاق معين، وهو تصريف الشأن العام العادي، لكن التطورات التي عرفتها قادت عملياً إلى تجاوز النصوص القانونية إلى الاهتمام بالاجتهادات التي يقودها الفاعلون (الفقه، والقضاء) بالمعنى الذي يعطوه من خلال قراراتهم وطروحاتهم المفسرة للنصوص القانونية المنظمة، وللوقائع المعتمدة للحكومات السابقة.

وعليه فإن الفقه والقضاء ملزمان بالبحث عن مدلول حكومة تصريف الأعمال ومهامها ومدتها الزمنية، وإيجاد حلول لمختلف القضايا التي تثار حولها في ظل التوسع الملوس لمهامها في الظروف العادية وغير العادية، والتي تزداد يوماً بعد يوم وخاصة عندما يرتبط الأمر بمجال تدبير الشأن العام، وما يفرضه هذا المقتضى من علاقات متشابكة في مختلف المجالات.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية الدراسة في كونها تحقق فائدة علمية وعملية معاً، فتظهر الأهمية العملية، من

خلال استعمال حكومة تصريف الأعمال في العديد من الأنظمة السياسية، وبالتالي فإن الاهتمام يتركز حول مفهومها والمهام المسندة إليها، وهو الأمر الذي يتطلب قراءات من جوانب مختلفة (قانونية، فقهية) تفسر تطبيقاتها، من أجل تدبير أفضل للمرفق العام، حيث لا يمكن أن يتوقف سير المرفق العام في الوقت الذي تكون فيه الحكومة مقالة.

أما الأهمية العلمية فتتمثل في كون هذه الدراسة تقدم تحليلاً شمولياً لمختلف العناصر المتصلة بحكومة تصريف الأعمال من الزوايا القانونية، والتفسيرات المحيطة بها، والاجتهادات الفقهية والقضائية، والمقاربات المتوفرة بهذا الخصوص، لذا لا عجب أن تستأثر حكومة تصريف الأعمال بكثير من الاهتمام وهي محط تفكير من قبل المهتمين بهذا الشأن.

أهداف الدراسة:

تروم هذه الدراسة إلى توضيح مفهوم حكومة تصريف الأعمال وتحديد نطاق مهامها، في فترة زمنية محددة تضع فيها نهاية لحكمها، الأمر الذي يضطرها إلى الرحيل وفق قواعد النظام البرلماني، كما تسعى الدراسة إلى تبيان الإسهامات الفقهية والقضائية في إجلاء الكثير من الحالات المرتبطة بمضمون مهامها وتطبيقاتها.

إشكالية الدراسة:

تعرف حكومة تصريف الأعمال خلافاً قانونياً وفقهياً حول مفهومها ومهامها، بل وحتى فترتها الزمنية، ففي الفترة الممتدة من استقالة الحكومة، وإلى أن ترى الحكومة الجديدة النور تطرح العديد من التساؤلات والفرضيات.

- ما مفهوم حكومة تصريف الأعمال؟ وما هي الحالات التي يمكن من خلالها نعت الحكومة بحكومة تصريف الأعمال؟
- هل تضمَّن الدستور اليمني والمقارن نصوص تبين مهامها وفترتها الزمنية؟ بمعنى آخر ما هي المهام الدستورية والقانونية لحكومة تصريف الأعمال؟ وما حدودها؟
- ما هي الجهة المخولة بالرقابة على حكومة تصريف الأعمال؟

منهج الدراسة:

تناقش هذه الدراسة بالأساس مقاربة مفهومة حكومة تصريف الأعمال ومهامها، ولهذا تعتمد على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن.

وعليه فإن موجبات الدراسة لأهدافها تقتضي تقسيمها إلى مبحثين على الشكل التالي:

المبحث الأول: مقاربة مفاهيمية لحكومة تصريف الأعمال.

المبحث الثاني: مهام حكومة تصريف الأعمال والرقابة عليها

المبحث الأول

مقاربة مفاهيمية لحكومة تصريف الأعمال

يُحيل مفهوم الحكومة في النظرية الانجلوسكسونية إلى المؤسسات السياسية الرسمية، واحتلالها للقدرة القمعية المشروعة التي تستأثر بها، وبحق اتخاذ القرارات وتنفيذها، بهدف تأمين وحفظ النظام العام، وإدارة العمل الجماعي[1] غير أن المؤسسات السياسية، ومن أجل إدارة العمل الجماعي تكون حية مثل البشر[2]، لذا فقد عودتنا أن تفرز مفاهيم قانونية عديدة، علَّ من جملتها مفهوم حكومة تصريف الأعمال، ولا يمكن أن نبدأ الحديث عن الوضعية القانونية لحكومة تصريف الأعمال، دون أن نعرف على وجه التحديد مفهومها والآراء الفقهية المختلفة التي تناولتها، وما يدور حولها من اختلاف لنعتها بهذا المسمى.

ونظراً لاستعمال حكومة تصريف الأعمال في العديد من الأنظمة السياسية، والالتباس الذي يحيط بدلالتها، فإن لغة مقاربة هذا المفهوم تفيد ضمنياً دراسة طبيعتها من خلال تعريفها، وتبيان أساسها القانوني، وتوضيح حالاتها.

إن حكومة تصريف الأعمال تأتي في الفترة الممتدة ما بين استقالة الحكومة وتعيين حكومة جديدة، وهذا يدل في معناه أن هذه الحكومة مؤقتة، ومحددة المهام، لأغراض تصريف الشؤون العامة العادية، وبالتالي التعامل مع القضايا العاجلة التي لا تحتمل التأخير أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة.

وتبعاً لذلك سينكب هذا المبحث على إعطاء مقاربة مفاهيمية لحكومة تصريف الأعمال، مما يجعلنا نقف حول مفهومها وبيان حالاتها وذلك من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم حكومة تصريف الأعمال

إن أول ما يلفت الانتباه لمدارسة موضوع حكومة تصريف الأعمال في القانون اليمني والمقارن هو غياب تعريف قانوني واضح ودقيق، فلا الدستور اليمني لسنة 2006م أو الدساتير السابقة قدمت تعريفاً يمكن الركون عليه، لكن على الرغم من هذا فقد وردت تفسيرات واجتهادات فقهية تتدارس هذا الموضوع المتشعب سياسياً، والمترابط إدارياً بنشاط المرفق العام.

وفي هذا الخضم يحتاج مفهومها إلى قراءات متعددة دستورية وقانونية إن وجدت، واجتهادات فقهية ترسم خطوط واضحة له دون التقيد بمعيار ثابت أو جامد.

---

(1) زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، عدد 372، ط 2003م، ص 30.

(2) وصف ورد على لسان الملك الراحل الحسن الثاني ملك المغرب في خطابه أمام الجمعية الوطنية الفرنسية بتاريخ3 مايو 1997م، مقتطف من الخطاب منشور في كتاب محمد اتركين، الدستور والدستورانية، من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق، سلسلة الدراسات الدستورية رقم (1)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2007م، ص7.

أولاً: تعريف الفقه والقضاء لحكومة تصريف الأعمال

تتعدد التعريفات وتختلف بصدد حكومة تصريف الأعمال، وما هذا الاختلاف إلا تعبيراً عن الصعوبات التي تحيط بمفهومها، لذا أورد الفقه والقضاء تعاريف عديدة، ويمكن في هذا الجانب تتبع المفهوم الوارد لدى الاجتهاد الفقهي والقضائي، حيث يجد مفهوم حكومة تصريف الأعمال أسانيده في الاجتهاد الفرنسي، وخاصة في الجهد المستمر لفقهاء القانون، ومجلس الدولة، الذين تعمقوا في هذا المفهوم بعناية قبل وبعد استقالة حكومة (جورج بومبيدو) في 16 تشرين 1962م، إثر سحب الثقة عنها، وبالتالي ترسيخ هذا المفهوم وتطويره حتى أصبح بالشكل المعروف به حالياً، وهذا الاجتهاد لا يخرج عن العموميات، إذ يعتبر أن الأعمال العادية التي يحق لحكومة تصريف الأعمال اتخاذها بأنها تلك الأعمال التي بفضل طابعها الضروري والعاجل تتطلب تدابير فورية أو تلك التي لا تنطوي على أية صعوبات أو مشاكل خاصة، أو على خيار حساس سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً أو قانونياً.

وبعبارة أشمل فإن الأعمال العادية هي التي لابد منها لتسيير المرافق العامة، وقيام الحكومة بوظيفتها الإدارية اليومية[3].

ويلقى المبدأ المتعارف عليه الذي يحكم تصريف الأعمال من قبل الحكومة المستقيلة مصدره في ذلك القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1952/4/4م، والذي بمقتضاه تعرف تصريف الأعمال بأنها: "السلطة المُناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتأليف الحكومة الجديدة"[4].

وبصورة عامة اعتبر الفقه الإداري الأعمال المسموح بتصريفها الأمور الجارية التي تتصف بالاستعجال، وفي هذا الإطار عرفها الفقيه الفرنسي (ولايني Waline) بأنها: "تصريف الأمور الجارية التي تتصف بالاستعجال والتي لا يكون لها صفة سياسية" في حين عرفها الفقيه (بيار دولولفي Pierr dolvolve) بأنها: "تلك الأعمال التي تعود للنشاط اليومي للإدارة، ما عدا الأعمال التي تؤدي إلى تعديل دائم لجهاز مرفق عام أو نظام قانوني"، ومن هذا التعريف يتبين أن كلمة الحكومة لها استعمال خاص في نطاق القانون الإداري، حيث يُراد بها معنى مقابل للإدارة، فإذا أطلق لفظ الحكومة يُراد فيه: مجموعة أنشطة الحكومة التي تتصل بالدولة وبتصريف الأعمال الإدارية اليومية، والذي هو من مثيل النشاط الإداري الذي تتولاه الجهات

---

(3) فوزي حبيش، مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال، صحيفة المستقبل اللبنانية، عدد (4722) بتاريخ الخميس 20 حزيران 2013م.

(4) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 4/ 4/ 1952م المنشور في مجموعة: Les (Syndicat Regional Des Quotidiens Dalgerie) Grands Arrest Deld Jurisprudence Administrative, Dalloz 12 e ed P: 477

الإدارية المختلفة والمنتشرة في أرجاء الدولة[5].

وفي اجتهاد آخر أورد مجلس شورى الدولة اللبنانية تعريفاً للأعمال العادية بأنها: "الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقيلة، وتعتبر أعمالاً عادية عندما لا ترتبط بسياسة الدولة العليا، ولا تقيد الحكومة اللاحقة"[6].

ويذهب البعض إلى القول بأن حكومة تصريف الأعمال، تهدف إلى بيان نطاق الاختصاصات التي تتمتع بها، والتي تضع بإرادتها نهاية لتقلد الحكم، أو أنها لم تعد تتمتع بثقة البرلمان، وبالتالي تكون غير قادرة على ممارسة صلاحياتها الدستورية.

ونظراً لتعدد الاجتهادات الفقهية والقضائية التي تؤصل لمفهوم حكومة تصريف الأعمال، وترسم خطوط واضحة كي تأخذ بها التشريعات الدستورية المختلفة، فكان من الضروري التعرُّف على المضامين الدستورية لمقاربة مفهومها في القانون اليمني والمقارن.

ثانياً: المضامين الدستورية لحكومة تصريف الأعمال

تكاد تخلو العديد من الدساتير من تقديم تعريف لحكومة تصريف الأعمال، لكن مع هذا فقد استقر في العُرف الدستوري مبدأ قيام رئيس الدولة بتكليف الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة بالبقاء في عملها والقيام بتصريف الأعمال الجارية (expepition des affaires courantes) إلى حين صدور قرار قبول استقالتها أو صدور قرار اعتبارها مستقيلة بحكم القانون[7].

ولا ريب في أن مبدأ استمرارية المرفق العام يوجب بقاء الحكومة في عملها حتى ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع، فلا يعقل أن يتوقف سير المرفق العام عن عمله، لارتباطه بسير الحاجات العامة للمجتمع وبشكل غير قابل للانقطاع[8].

فما هي المضامين الدستورية لحكومة تصريف الأعمال في الدستور اليمني والمقارن؟

في الواقع لا تعطي الدساتير اليمنية المتعاقبة قبل قيام دولة الوحدة بين اليمنيين أية إشارة إلى حكومة تصريف الأعمال، لكن الأمر يختلف عنه بعد قيامها 1990م، حيث تلافى المشرع الدستوري هذه الثغرة وأورد مقتضيات دستورية تخص الحكومة المقالة أو المستقيلة، وتكليفها

(5) فوزي حبيش، مرجع سابق، مطهر محمد إسماعيل العزي، المبادئ العامة للأنظمة السياسية المعاصرة، وموقف المشرع اليمني منها، مكتبة الصادق، صنعاء، ط1، 2011م، ص 55-56.

(6) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (439) بتاريخ 24/ 4/ 1999م، مجلة القضاء الإداري، العدد (14) المجلد الثاني، سنة 2003م، ص 433.

(7) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 19/ 10/ 1962م.

(8) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 19/ 10/ 1962م مرجع سابق، مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط2، 1992م، ص 8.

بتصريف الشئون العامة العادية، ففي دستور الدولة اليمنية الموحدة، والمستفتى عليه 1991م، وفي تعديلاته المتعاقبة[9] تم النص على حكومة تصريف الأعمال في المادة (140) من دستور 2006م، حيث نصت على ما يلي: "عند استقالة الوزارة أو إقالتها أو سحب الثقة عنها تكلف الوزارة بتصريف الشؤون العامة العادية، ما عدا التعيين أو العزل، ويعتبر هذا النص اعترافاً صريحاً بإمكانية تكليف الوزارة بتصريف الشؤون العامة عند إقالة أو استقالة الوزارة، وعبارة تصريف الشؤون العامة العادية تحمل دلالات في معناها، وهي أن جميع القضايا المرتبطة بالشئون العامة تسيير من طرف جهاز حدده الدستور في الحكومة، والتي تستخدم بيدها الإدارة في تنفيذ سياستها العامة، ولا يمكن الحديث عن تسيير الشئون العامة دون الحديث والإحاطة بشكل دقيق عن العمل السياسي والإداري للحكومة، اللذين يظلان قابلين للعديد من التأويلات، ذلك أن الدستور لم يورد بشأنهما تحديداً دقيقاً أو إيضاحات كافية، ولهذا يمكن القول بأن أعمال الحكومة في تصريف الشئون العامة يمكن أن يكون ذو طبيعة مرنة[10].

ولمقاربة هذا المفهوم فقد أورد المشرع الدستوري اللبناني عبارة (تصريف الأعمال بالمعنى الضيق) حيث جاءت هذه العبارة في المادة (64) فقرة (2) من دستور 1990م، وهي بدورها تحمل دلالات وتأويلات كثيرة كي يمكن الحكم بموجبها بأن العمل الحكومي في المجال الضيف أو في الإطار الواسع، والجدير بالذكر أن لبنان من أكثر الدول ممارسة لتصريف الأعمال، وذلك بسبب الأزمات السياسية المتلاحقة، والتي في مضمونها ناتجة عن التشكيل الطائفي المعقد والمتغلغل في تركيبة أجهزتها السيادية[11].

ولم يذهب المشرع الدستوري العراقي بعيداً عن نظيره اللبناني واليمني، فقد أورد في الفقرة (د) من البند (8) التابع للمادة (61) من الدستور الآتي: "وفي حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا

---

(9) خضع دستور دولة الوحدة المستفتى عليه 1991م لعدة تعديلات في 1994، 2001، 2006م، ولم يطرأ أي تغيير على المادة التي تنص على حكومة تصريف الأعمال، بل تم تكريسها في القانون رقم (3) لسنة 2004م بشأن مجلس الوزراء م 50، الجريدة الرسمية، العدد (4) لسنة 2004م، ص 19.

(10) المادة (140) من الدستور اليمني 2006م، مريمة سروري، مؤسسة الحكومة كفاعل في تدبير الشأن العام الوطني، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعتمة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويسي/ الرباط، العام الجامعي 2008/ 2009، ص 56، 57. المادة (13) من القانون رقم (3) لسنة 2004م بشأن مجلس الوزراء، مرجع سابق، ص 29. سام سليمان دله، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، مجلة الشريعة، جامعة الإمارات، بحث قُبل نشره بتاريخ 20/ 10/ 2014م.

(11) المادة (64) فقرة (2) من الدستور اللبناني 1990م، ما بعد اتفاق الطائف، سليم جريصاتي، تصريف الأعمال بالمعنى الضيق ما حدوده؟ صحيفة السفير اللبنانية بتاريخ 24/ 10/ 2009م.

تزيد على الثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد". كما نصت الفقرة (2) من المادة (64) من الدستور على أن "يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها 60 يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية"[12].

ويتبين من خلال هذه النصوص أن العبارة التي اتخذها المشرع اليمني واللبناني والعراقي جميعها عبارات عامة مرادفة لمصطلح تصريف الأعمال المتعارف عليه دولياً، فالحكومة المقالة أو المسحوب عنها الثقة برلمانياً أو الحكومة في مدة حل البرلمان هي حكومة تصريف أعمال من الوجهة الفقهية والقانونية.

لكن هل تصريف الشؤون العامة العادية الواردة في النص الدستوري اليمني تعتبر أكثر اتساعاً لأعمال الحكومة المستقيلة؟

في الواقع أن مصطلح تصريف الشؤون العامة يشمل مختلف التدابير والسياسات العامة التي تهم حاجات المجتمع، وكل ما يلزم لتسيير المرفق العام، لذا فقد تتصرف حكومة تصريف الأعمال لتفسير هذا المعنى بمفهومه الواسع، حيث تلعب الحكومة دوراً طلائعياً في مختلف الميادين، وكفاعل في تدبير الشأن العام، الذي يتطلب بالأساس التدخل في كل القضايا المرتبطة بالمجتمع، ولهذا كثيراً ما ترجع الأنظمة السياسية كفة الحكومة عن باقي المؤسسات الدستورية[13].

وبالعودة إلى المضامين الدستورية المقارنة يمكن بوضوح ملاحظة القيود الواردة على معنى تصريف الأعمال، وهي قيود محددة للمهام، وسوف نخوض فيها عند الحديث عن مهام حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية والاستثنائية.

ونظراً لاستعمال مفهوم حكومة تصريف الأعمال في العديد من الدساتير كالدستور اللبناني واليمني والعراقي، فإن الكثير من البلدان لم تتناول دساتيرها للمصطلح بشكل صريح، وبالرجوع إلى المقاربات ولكي توضع الأمور في نصابها وموازينها القانونية، فإنه يتعين الاحتكام إلى النصوص الدستورية الناظمة لتعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم أو قبول استقالة الحكومة تفصيلاً وتطبيقاً.

فالدستور الأردني وكذا نظيره المغربي لم يتضمنا أي مادة تنص صراحة أو عبارة دالة على استمرار الحكومة التي قبل الملك استقالتها بتصريف الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة[14]،

---

(12) المادة (61) من دستور جمهورية العراق 2005م، فقرة (د) من البند الثامن.

(13) المادتان (12، 13) من القانون رقم (3) لسنة 2004م، بشأن مجلس الوزراء، مرجع سابق، ص 21، 22.

(14) الدستور الأردني وتعديلاته، 2014م، والدستور المغربي المعدل 2011م.

ففي الأردن لا يحق لرئيس الحكومة (رئيس الوزراء) والوزراء ممارسة أعمالهم إلا بعد صدور الإرادة الملكية بتعيينهم، وأداء القسم القانوني، وأن عملهم ينتهي بقبول استقالتهم بإرادة ملكية[15]، وبالتالي فإن المدة الزمنية الواقعة ما بين قبول الاستقالة وتشكيل حكومة جديدة تفتقر للنصوص الدستورية التي تغطي تلك الفترة، وهذه تعد أحد الثغرات التي تلاحظ على الدستور الأردني.

ولكن من جهة أخرى يعد الملك على رأس الهرم السياسي والإداري للدولة، وله الحق في تسيير مرافق الدولة، بالطريقة والآلية المناسبة دون تكليف الوزارة المستقبلة بتسيير مرافق الدولة وتصريف الأعمال، فهل يوجد عرف دستوري يسد هذه الثغرة؟

في الواقع كثير من الممارسات السياسية تستند إلى العرف الدستوري، فإذا كان يحق للحكومة المستقيلة الاستمرار بتصريف الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة استناداً إلى عرف دستوري بممارسة تصريف الأعمال فمن البديهيات أن العرف يجب أن يتولد وينشأ عن ممارسة طويلة ومستمرة دون انقطاع أو توقف، ومن الناحية العملية نجد الملك في الحالة الأردنية، ومنذ استلامه لسلطاته قبل استقالة عدد من الحكومات السابقة حسب المادة (35) من الدستور، وكان يعهد إلى الأمناء العامين للوزارات تسيير الأعمال حين تشكيل الحكومة الجديدة، وما دام أن الحكومة لم تكلف بتسيير الأعمال[16].

أما في الحالة المغربية، وعلى الرغم من عدم التنصيص في الدستور على حكومة تصريف الأعمال، إلا أن الممارسة العملية تشير إلى أن الملك قد كلف حكومة "عبد الإله بنكيران" بتصريف الأعمال عقب الأزمة التي حدثت للتحالف الحكومي المشكل من حزبي العدالة والتنمية والاستقلال، وذلك بعد انسحاب هذا الأخير من الائتلاف الحكومي في 10 أكتوبر 2013م[17].

المطلب الثاني: تحديد حالات حكومة تصريف الأعمال

إن حكومة تصريف الأعمال تغيب – غالباً– عن الأنظمة الرئاسية، كنظام الولايات المتحدة الأمريكية[18] وقد تنص عليها بعض الدساتير في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية والمختلطة، كالدستور اللبناني واليمني والعراقي، ويكمل العرف الدستوري ما لم تنص عليه الدساتير فتثبت

(15) المادتان (35، 50) من الدستور الأردني 2014م، مرجع سابق.

(16) عبد المنعم العودات، حكومة تصريف الأعمال، الرابط الالكتروني http://www:ammon news.net/article/148262

(17) الدستور المغربي لسنة 2011م، عمر أحرشان، المسار التراجعي للمغرب، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، نشر بتاريخ 17 يونيو 2014م. كما تم تكليف حكومة عبد الإله بنكيران بتصريف الأعمال عقب انتخابات 7 أكتوبر 2016م، فعقدت أول اجتماع لها بغياب 12 وزيراً. جريدة القدس العربي، الرابط www.alguds.com.uk

(18) علي عبود، حكومة تسيير الأعمال، مؤسسة دار برس السورية، بتاريخ 13/ 8/ 2014م.

الممارسة العملية إمكانية تصريف الأعمال في بعض الأنظمة، وفي الأصل أن الحكومة تقدم استقالتها عند فقدانها الثقة البرلمانية، كما أنها تقدم استقالتها عند انتهاء الولاية التشريعية للبرلمان أو حل هذا الأخير.

وثمة واقع جوهري في حكومة تصريف الأعمال، وهو أنه لا يمكن استقالة الحكومة قانونياً إلا بعد قبول هذه الاستقالة من طرف رئيس الجمهورية، بموجب قرار جمهوري صادراً عنه ويحمل توقيعه، سواءً كانت الاستقالة إرادية أم غير إرادية، ويتبع هذا القرار قرارين آخرين: الأول يقضي بتسمية رئيس جديد للحكومة ويوقعه رئيس الجمهورية بمفرده، والثاني يقضي بتشكيل الحكومة ويحمل توقيعه وتوقيع رئيس الجمهورية[19].

وبناءً على ما تقدم هناك حالات محددة تكشف عن استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، وبالتالي تمارس مهام تصريف الشؤون العامة العادية حسب تعبير المشرع الدستوري اليمني، والذي يستفاد منه أنه يحدد تلك الحالات كما يلي:

أولاً: حالة استقالة الحكومة أو إقالتها

إن تقدير مدى نجاح الأداء السياسي والإداري للحكومة يتوقف على المتابعة السياسية التي يمارسها البرلمان إذ على أساسها تتحدد المسؤولية السياسية للحكومة، فمسؤولية الحكومة أمام البرلمان تخول لهذا الأخير إمكانية مراقبة قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات العامة التي رسمتها من قبل، والتي يجب أن تنهجها دون إمكانية الخروج عليها أو مخالفتها، وإلا ترتب على ذلك طرح المسؤولية السياسية، وفي حالة ما إذا سحب البرلمان ثقته من الحكومة أدى الأمر إلى استقالتها[20].

ويثور التساؤل هنا حول متى يمكن اعتبار الحكومة مستقيلة؟

حدد الدستور اليمني ونظيراه اللبناني والعراقي مجموعة من الحالات التي تبين استقالة الحكومة ومسألة الوضع القانوني للحكومة المستقبلة، فالدستور اليمني ينص على أنه "إذا لم يعد في استطاعة رئيس مجلس الوزراء تحمل مسؤولياته، أو إذا حجب مجلس ا لنواب الثقة عن الحكومة أو سحبها منها أو تم إجراء انتخابات عامة لمجلس النواب وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية" ومن هذا النص يلاحظ أن هناك ثلاث حالات

---

(19) هناء صوفي عبد الحي، الوضع القانوني للحكومة المستقيلة في حالة خلو سدة الرئاسة، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، الرابط الالكتروني uldroit3. Com pdf. Dr. Hana soufi.pdf. مطهر إسماعيل العزبي، مرجع سابق، ص229.

(20) مريمة سروري، مرجع سابق، ص 71؛ أبو بكر مرشد الزهيري، مبادئ النظم السياسية المعاصرة، دراسة تطبيقية على نظام الحكم في الجمهورية اليمنية. مكتبة الصادق، ط1، 2009/ 2010م، ص140.

لاستقالة الحكومة أو إقالتها[21]. أما الدستور اللبناني فقد حدد في المادة (69) مجموعة من الحالات يؤدي توافر إحداها إلى اعتبار الحكومة مستقيلة، ومنها حالة نزع الثقة من الحكومة بمبادرة من البرلمان أو بناءً على طرحها الثقة أو في حالة إعلان رئيسها استقالته، ولا يختلف الدستور العراقي عن نظيراه اللبناني واليمني في تحديد هذه الحالات، حيث تضمنت المادتان (61، 64)، حالات استقالة الحكومة، والمتمثلة في سحب الثقة عن مجلس الوزراء بأكمله، أو عند حل البرلمان[22].

ويستفاد من هذه النصوص أن الحكومة المستقيلة أو المقالة تكون مؤهلة دستورياً باستلام مهام حكومة تصريف الأعمال.

وتتمحور حالات الاستقالة أو الإقالة في الآتي:

- الحكومة المستقيلة، والتي لم يصدر بعد قرار جمهوري بقبول استقالتها، وتعيين حكومة أخرى محلها، وتكون الحكومة مستقيلة في حالة استقالة رئيسها لأي سبب كان.
- أما الحكومة المعتبرة مستقيلة تكون حسب المشرع اليمني عند استقالة الوزارة أو إقالتها أو سحب الثقة منها، وإذا لم يعد في استطاعة رئيس الوزراء تحمل مسؤولياته أو إذا قدم أغلب أعضاء الوزراء استقالتهم[23] فهل تعتبر الحكومة مستقيلة بمجرد إسقاطها في البرلمان أم لابد من صدور قرار جمهوري بقبول استقالتها؟

بهذه الخصوص هناك اتجاهان، يذهب الأول إلى أن استقالة الحكومة تنتج آثارها القانوني بمجرد تقديمها إلى رئيس الدولة، أما الثاني فيرى أن الاستقالة لا تعتبر سارية المفعول إلا من تاريخ قبول رئيس الدولة لها بقرار رسمي، وهذا الرأي الأخير أكده الاجتهاد، حيث أوضح أن العبرة لتاريخ صدور قرار إعلان أو قبول الاستقالة، وليست العبرة لتاريخ تقديم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية أو لتاريخ سحب الثقة عنها من قبل مجلس النواب أو لتاريخ اعتبارها مستقيلة[24].

أما في حالة الحكومة التي صدر قرار جمهوري بتأليفها لكنها لم تنل بعد ثقة مجلس النواب، وأن تكن قد باشرت مهامها وحلت محل سلفها في ممارسة تلك المهام، فهل نكون في هذه الحالة أمام حكومة تصريف أعمال جديدة؟ وما هو الوضع القانوني الذي يناسب وصفها؟ وما جدوى

---

(21) المادة (142) من دستور الجمهورية اليمنية، 2006م،

(22) الدستور اللبناني 1995م، مرجع سابق، المادتان (61، 64) من الدستور العراقي 2005م، مرجع سابق.

(23) القانون رقم (3) لسنة 2004م، بشأن مجلس الوزراء، المواد (49، 49، 50) مرجع سابق.

(24) فوزي حبيش، مرجع سابق. قرار مجلس شورى الدولة رقم (8) بتاريخ 2/1/1957م، المجموعة الإدارية 1957م، ص 33. مطهر العزي، مرجع سابق، ص 229.

القرار الجمهوري الذي يعلن تشكيلها؟ أم أن هذا الجانب فقط إجرائي يوضح بأن الحكومة الجديدة لم يكتمل تعيينها؟ وهل يمكن أن تعود الحكومة السابقة لممارسة أعمالها؟

في الواقع أن الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها ثقة البرلمان، وهذه قاعدة عامة متعارف عليها في غالبية الدساتير فإذا لم تنلها تصبح أمام أزمة سياسية بينها وبين البرلمان وتتبع الإجراءات الدستورية لمعالجتها، حيث يُرفع الأمر إلى رئيس الدولة ليتخذ قراراً إما بإعفائها أو بحل البرلمان والدعوة إلى انتخابات برلمانية[25]، وفي هذه الحالة تمارس الحكومة مهامها بالمعنى العادي لتسيير المرفق العام "حكومة إدارة"، وهو مبدأ دستوري يحتم تسيير الأمور العادية، حيث لا يمكن لقضايا المواطنين أن تتجمد إلى حين تشكيل حكومة جديدة.

ثانياً: حالة حل مجلس النواب "إجراء انتخابات نيابية"

يمكن التمييز في هذا الجانب بين استقالة الحكومة بسبب النهاية الطبيعية لمجلس النواب، وهي النهاية التي تتم دستورياً عند انتهاء مدته المحددة قانونياً، فتقدم الحكومة استقالتها، وإجراء انتخابات نيابية، أو بسبب ضغوطات متبادلة بين الحكومة والبرلمان، مما قد يؤدي إلى الإطاحة بالحكومة أو حل البرلمان، فتقضي الضرورة تكليف الحكومة المقالة بتصريف الشؤون العامة العادية، وللوقوف على توضيح هذا السجال نجد أن الأنظمة البرلمانية لم تمانع في الاعتراف بحق مراقبة الحكومة وإقالتها[26] فتسخر له وسائل ضاغطة منها مسألة الثقة الحكومية، وهي تقنية دستورية وسياسية، يتم على أساسها مساءلة الحكومة سياسياً ومحاولة إسقاطها أو الحد من صلاحياتها، وتأتي هذه الثقة إما بمبادرة حكومية (مسألة الثقة) أو يمارسها البرلمان (ملتمس الرقابة) [27]. وفي هذا الصدد يقول الدكتور مصطفى قلوش: "لذا فإن صدور قرار بعدم الثقة عقب إثارة المسؤولية السياسة يؤدي إلى استقالة الوزارة بأجمعها ولو وجد منهم ما يعارض السياسة التي أُدينت الوزارة بسببها"[28].

لكن في مقابل الحالتين آنفة الذكر تتوفر الحكومة على حق حل البرلمان، عندما تطلب من رئيس السلطة التنفيذية، وتدبير حل البرلمان يؤدي إلى الاحتكام للشعب، وبالتالي تسفر الانتخابات إما عن تأييد وجهة نظر الحكومة، أو عن تأييد الأغلبية البرلمانية السابقة.

لقد جاءت هذه الطريقة عندما أمر المارشال (ماكماهون) بحل مجلس النواب الفرنسي بتاريخ

---

(25) ثريا دينية، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار السلام، الرباط، ط2، 2011م، ص 141.

(26) عبد الرحمن القادري، النظرية العامة للقانون الدستوري، الجزء الثاني، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ط2، 1985م، ص324. حسن الرفاعي، سجال الصلاحيات الدستورية لحكومة تصريف الأعمال، صحيفة الأنباء اللبنانية، بتاريخ 23 أغسطس 2014م.

(27) مريمة سروري، مرجع سابق، ص 77.

(28) مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي، مكتبة دار السلام، الرباط، ط4، 1994م، ص 250.

16 مايو 1877م، على إثر استقالة رئيس الحكومة (Jules Simon جيل سيمون) إثر توصله برسالة توبيخ من طرف رئيس الدولة بعد التصويت على قانون الصحافة، كما صدر أيضاً مرسوم بحل الجمعية الوطنية بتاريخ 1 ديسمبر 1955م، باقتراح من رئيس الحكومة (ايد كارفوره) [29].

وفي كلا الحالتين، حل البرلمان أو انتهاء ولايته القانونية، فإن الحكومة تقدم استقالتها، لكن السؤال الذي يطرح هنا هل تكون حكومة تصريف الأعمال بمهام محددة أم بصلاحيات كاملة؟

يختلف الفقه هنا بين اتجاهين: الأول يذهب إلى أن الحكومة تكون أمام ما يعرف بحكومة تصريف الأعمال فتكون محدودة المهام، والثاني يعترف للحكومة باختصاص كامل الصلاحيات عند حل البرلمان[30].

لكن على ما يبدو أن الرأي الأول ملائم من الوجهة الفقهية والدستورية، فالحكومة المسحوب عنها الثقة برلمانياً، وكذا الحكومة في مدة حل البرلمان هي حكومة تصريف الأعمال، فلا يعقل أن تكون الحكومة بكامل الصلاحيات في ظل غياب برلمان يمنحها الثقة وفقاً للآلية المعروفة دستورياً هذا من جهة، ومن جهة ثانية في ظل غياب الرقابة البرلمانية عليها، وحيث أن انتهاء الولاية التشريعية يعني فقدان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وبالتالي يكون الوضع الدستوري لهذه الأخيرة أنها حكومة تصريف أعمال بمهام محددة.

(29) عبد الرحمن القادري، مرجع سابق، ص 324.

(30) هادي عزيز علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال، صحيفة المدى، عدد 3087، بتاريخ 28/ 5/ 2014م.

المبحث الثاني

مهام حكومة تصريف الأعمال والرقابة عليها

ثمة مبدأ فقهي دستوري يقول بضرورة استمرار المرافق العامة في الدولة بعملها بانتظام؛ لأن غيابها سيحدث شللاً في الحياة السياسية والمؤسساتية، والاقتصادية والاجتماعية الملحة، ومن هنا فإن أي حكومة مستقيلة أو معتبرة بحكم المستقيلة تبقى مولجة بتكليف تصريف الأعمال العادية[31].

وتحصر غالبية الدساتير المقارنة حكومة تصريف الأعمال في القيام بمهام محددة، حيث لا يمكن لها ممارسة هذه المهام قبل نيلها الثقة البرلمانية ولا بعد استقالتها إلا بالمعنى الضيق كما هو في الدستور اللبناني وبالمعنى العادي، والأمور اليومية كما هو في اليمن والعراق.

وفي أغلب الحالات التي تقر بوجود حكومة تصريف الأعمال، فإنه بالكاد يوجد نصاً دستورياً صريحاً يحدد مهامها، وعلى المستوى العملي تثير هذه المهام الكثير من الإشكاليات، فتختلف الآراء حولها لحد الجدل كما هو في لبنان والعراق واليمن[32]، والملاحظ ببساطة أن فقهاء القانون الدستوري تجنبوا عمداً الخوض في مهام حكومة تصريف الأعمال، لكنهم أجمعوا على المحظورات، وعلى ما يبدو أن هذا التعمد متروك للتأويلات المختلفة لتفسير هذه المهام، حسب الظروف التي تحتمها استمرارية سير المرفق العام، أكانت عادية أم غير عادية (استثنائية) [33]، فما هي المهام الموكلة بحكومة تصريف الأعمال؟ وهل يصبح مجلس النواب عاجزاً عن الرقابة والمساءلة طالما أن الحكومة مستقيلة ولا يترتب عليها أي مسؤولية؟

هذا ما سنناقشه في هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

---

(31) مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 8، 9. علي عبود، حكومة تسيير الأعمال، مؤسسة دار بريس، بتاريخ 3/ 8/ 2014م.

(32) الدستور اللبناني، 1990م، واليمني 2006م، والعراقي 2005م، مرجع سابق.

(33) علي عبود، مرجع سابق.

المطلب الأول: مهام حكومة تصريف الأعمال ومحدداتها

إن الطبيعة القانونية لمهام حكومة تصريف الأعمال تتطلب بيان مضمون تصريف الأعمال الجارية أو العادية والتي تتحدد فيها مهامها.

ويذهب الكثير من الفقهاء ويساندهم القضاء إلى أن نطاق مهام حكومة تصريف الأعمال هو تصريف المسائل الجارية أو العادية، لكن عبارة تصريف الشؤون العامة العادية التي أوردها المشرع اليمني تبدو فضفاضة، حيث إن الشأن العام يرتبط بكل ما له علاقة بالمواطن، وبالتالي كثيرة هي القضايا التي تدخل تحت تصريف الشؤون العامة العادية، ولا يمكن الحديث عنها دون الدخول في العمل السياسي والإداري للحكومة باعتبارهما قطبين أساسيين للعمل الحكومي، ويتداخل بعضهما البعض، فهل يدخل الأداء السياسي ضمن عمل حكومة تصريف الأعمال أم أن الأمر يقتصر فقط على الأداء الإداري؟

لقد استقر الاجتهاد الإداري على التفريق بين الأعمال الإدارية العادية، والتي تتمحور حول تسيير الأمور العادية اليومية، والتي لا يمكن تجميدها، ولا تقيد الحكومات اللاحقة.. وبين الأعمال الإدارية غير العادية التي لا يجوز للحكومة المستقيلة القيام بها، والتي ترتبط بسياسة الدولة العليا، وعليه سنتناول مهام حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية وغير العادية على النحو التالي:

أولاً: مهام حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية

هناك العديد من المهام التي تقوم بها حكومة تصريف الشؤون العامة، وتدخل ضمن المسائل العادية، ومسائل أخرى تكون فيها مهامها محدودة، وتخرج عن نطاق تصريف الأعمال العادية.

1) المسائل التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال العادية

إن تدخل الإدارة في إشباع الحاجات العامة يعتبر أمراً ضرورياً إذا كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك، وتدخلها هذا يتخذه في الغالب المرفق العام، الذي تطور بتطور مفهوم الحاجة العامة، ولا ريب في أن التصرفات والأعمال التي تقوم بها الحكومة هي عبارة عن سياسات تنفذ بقرارات إدارية تلبي الحاجيات[34]، ولأجل ذلك يعتبر التوقيع الوزاري عليها لزاماً لإضفاء المشروعية عليها من حيث جهة الاختصاص، ذلك لأن توقف الدوائر على أداء أعمالها سيصيب الدولة بعدم القدرة على الحركة، لذا يعتبر الاستمرار في تصريف الشؤون العامة بشكل يومي واعتيادي بمثابة الزيت الذي يديم الحركة في الأجهزة الحكومية ويمنع توقفها المفاجئ[35].

ويقصد بتصريف الشؤون العامة العادية، تلك الأعمال التي تتم بشكل مستمر وبطريقة عادية،

---

(34) مليكة الصروخ، ص10. المادة (12) من القانون رقم (3) لسنة 2004م، بشأن مجلس الوزراء، مرجع سابق، ص21.

(35) علي حميد كاظم، حكومة تصريف الأعمال، الرابط الالكتروني www.ham.dialogue- of- intellenct

فلا تحتاج الحكومة إلى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها، لكونها تحضر بشكل تلقائي في الأجهزة الإدارية المختلفة فيقتصر عمل الوزراء فيها على مجرد التوقيع عليها.

وبمعنى آخر إن تصريف الأعمال العادية هل تلك التصرفات اليومية والمألوفة للجهاز الإداري أو تلك الأعمال الروتينية التي تنجز في درجات السلم الإداري الدنيا، ولا تتضمن أي بعد سياسي قد يخلق آثار مستقبلية[36].

وعلى الرغم من أن الاجتهاد الإداري الفرنسي قد دأب إلى توضيح الصورة التي يمكن للحكومة المستقبلة اتخاذها، خلال فترة تصريف الأعمال، وهي تلك التي بفضل طابعها الضروري والعاجل تتطلب تدابير فورية أو تلك التي لا تنطوي على أي صعوبات أو مشاكل خاصة، أو على خيار حساس سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً أو قانونياً[37]. إلا أن العديد من القضايا تثار بخصوص تصريف الأعمال الجارية أو العادية، فهل يمكن لحكومة تصريف الأعمال الخوض في مجال التشريع؟

في هذا الجانب يمكن التمييز بين ما هو دستوري وما هو إداري.

ففيما يتعلق بالجانب الأول، فالأصل وكقاعدة عامة لا تستطيع الحكومة المستقيلة أن تتقدم بمشروع لتعديل الدستور، نظراً لما يتضمنه هذا التعديل من اتجاه سياسي واضح يمكن أن يثير وبكل بساطة مسؤوليتها السياسية تجاه البرلمان، وإذا كانت الحكومة عاجزة عن تقديم مشروع لتعديل الدستور، فإنها لا تستطيع كقاعدة عامة كذلك أن تتقدم بمشروع قانون تجاه البرلمان.

لكن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة لعملية المصادقة على القوانين التي يجب أن تتم في حدود زمنية معينة يقرها الدستور عادة، ويترتب على ذلك أن من حق رئيس الجمهورية أن يعترض على مشروع القانون الذي نال مصادقة البرلمان عليه. وإن اعترض رئيس الدولة على مشروع القانون يتم كأصل عام بقرار مسبب، الأمر الذي يقتضي ضرورة توقيعه من اجل إحداث الأثر القانوني الذي يتطلبه الدستور.

وعليه يمكن القول أن من ضمن مهام تصريف الأعمال في المسائل العاجلة التوقيع على القرارات الجمهورية الخاصة بالمصادقة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، وبعض الدارسين يرون أن الحكومة المستقيلة لا تملك التوقيع على قرارات رئيس الدولة، والواقع أن هذا الرأي لا يمكن التسليم به على إطلاقه والسبب في ذلك أن عدم التوقيع قد يؤدي إلى تعطيل هذه القرارات، وبالتالي إصابة أجهزة الدولة المختلفة بالعجز.

---

(36) علي حميد كاظم، مرجع سابق. فوزي حبيش. مرجع سابق. قرار مجلس شورى الدولة اللبنانية رقم (522) بتاريخ 5/ 5/ 1999م، مجلة القضاء الإداري، عدد (14) المجلد الثاني، 2003م، ص 536.

(37) فوزي حبيش، مرجع سابق.

ومن زاوية أخرى فإن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية لا يستطيع أن يتصرف إلا من خلال الحكومة التي تتحمل المسؤولية نيابة عنه، وإذا كانت هذه المسؤولية لم يعد بالإمكان إثارتها في وجه الحكومة المستقيلة فإن ذلك يعني الامتناع عن التوقيع على القرارات التي يمكن أن تثير مسؤوليتها دون بقية القرارات التي تعتبر من قبيل الأعمال الروتينية لجهة الإدارة[38].

أما فيما يتعلق بالجانب الثاني: فإن مجال الأداء الإداري واسع وشامل، إذ يجمع بين الإطار القانوني المنظم للعمل الحكومي، وبين الآليات الفنية الموظفة في تنفيذ السياسات العامة وتقديمها[39].

وتعطي الدساتير الحق للحكومة بالتصرف في الجهاز الإداري لكونه الوسيلة الفعَّالة لتنفيذ القرارات المتخذة[40] فإلى أي مدى يمكن للحكومة المستقيلة إصدار القرارات الإدارية؟

تصدر الإدارة نوعين من القرارات، فردية ولائحية، ويمكن اعتبار القرارات الفردية من حيث المبدأ ضمن تصريف الشؤون العامة العادية (الأمور الجارية)، وتحتل قرارات تعيين الموظفين مكاناً بارزاً في أمثلة تصريف الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقيلة، ومع هذا فالدستور اليمني طرح محددات لمثل هذه القرارات في المادة (140) حيث أورد استثناءً مهماً على مهام حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية، ويتعلق الأمر بقرارات التعيين والعزل، فحكومة تصريف الأعمال تمارس مهامها في تصريف الظروف العادية، ما عدا التعيين والعزل، وعلى الرغم من أن المشرع ترك المجال واسعاً إلا أن الفقه والقضاء حصرها في الوظائف العليا القيادية والتي تحمل طابعاً سياسياً لا يمكن إنكاره[41].

وفي مجال القرارات الإدارية الفردية التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة يمكن ذكر القرارات التي تدخل في تصريف الشئون العامة مثل قرارات منح امتياز معين، ويمكن أن تستثنى من هذا السلع والخدمات التي تؤثر على مجموع الاقتصاد الوطني.

وبخصوص القرارات الإدارية ذات الطبيعة اللائحية فإنها بحكم طبيعتها تقرر قواعد عامة مجردة وتعبر بشكل صريح عن إرادة السلطة العامة في تنظيم أمر معين[42].

وبصورة مختصرة يمكن القول إن مهام حكومة تصريف الأعمال في الشئون العامة العادية تشمل على سبيل المثال لا الحصر كل من المسائل الآتية:

---

(38) علي حميد كاظم، مرجع سابق. مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، نشر في جريدة الأخبار بتاريخ 5/ 9/ 2009م.

(39) مريمة سروري، مرجع سابق، ص 90. المادة (12) فقرة (ج) من القانون رقم (3) لسنة 2004م، مرجع سابق، ص19. المادتان (24، 25) من القانون رقم (3) لسنة 2004م، مرجع سابق.

(40) م (129) من الدستور اليمني 2006م، مرجع سابق.

(41) دستور الجمهورية اليمنية المعدل، 2006م، مرجع سابق.

(42) علي حميد كاظم، مرجع سابق.

- تسيير الأعمال اليومية الروتينية التي لا يمكن تأجيلها أو تجميدها؛ لأن ذلك يعني تعطيل المرفق العام، ويمكن أن نورد مثال على ذلك كأن يوقع وزير الكهرباء عقداً مع وزير النفط لتجهيز المحطات الكهربائية بالوقود.
- تسيير الأعمال الإدارية التي لابد من القيام بها لارتباطها بمهل حددها القانون تحت طائلة الإسقاط.
- تسيير الأعمال الملحة والضاغطة الضرورية والعاجلة، والتي بسبب سرعتها وضروريتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية.
- تسيير الأعمال التي لا تنطوي على صعوبات أو مشاكل خاصة، كالقرار الذي يتخذه الوزير المختص لسحب مبلغ مالي من البنك الذي تتعامل معه الوزارة لغرض توزيع رواتب منتسبي وزارته.
- تسيير الأعمال التي لابد من اتخاذها لتأمين سير المرفق العام سيراً منتظماً ومستمراً.

وهكذا يبقى لحكومة تصريف الأعمال الكثير من الأعمال العادية التي يقتضي البت فيها، ذلك لأن استقالة الحكومة لا يعني إطلاقاً استقالة الإدارة من أعمالها اليومية ومهامها العادية، التي تعتبر ضرورة لابد منها لاستمرار المرفق العام وحسن انتظامه[43]، وعلى الرغم من كل هذه المسائل إلا أن هناك العديد من القضايا تخرج عن نطاق حكومة تصريف الأعمال العادية.

2) المسائل التي تخرج عن نطاق حكومة تصريف الأعمال العادية

تتوزع المسائل التي تخرج عن نطاق مهام حكومة تصريف الشؤون العامة العادية بين ما هو دستوري وما هو إداري، وهو ما استقر عليه العرف الدستوري والاجتهاد الفقهي والقضائي، لكونها أعمالاً غير اعتيادية وغير روتينية، ولا تتطلبها حالات استعجالية، وهي على النحو التالي:

- لا يجوز لها تقديم مقترحات لتعديل النصوص الدستورية أو إلغاءها خلال تلك الفترة؛ لأن أمراً كهذا يرتبط بسياسات الدولة العليا، وكونها من القرارات المصيرية التي لا تندرج تحت مفهوم تصريف الأعمال.
- لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال اقتراح مشاريع القوانين لأن ذلك يدخل تحت مفهوم سياسة الدولة.
- لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.
- لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال وضع خطط التنمية الطويلة الأجل أو الشاملة؛ لأن ذلك يتطلب رقابة البرلمان عليها.
- ليس لحكومة تصريف الأعمال القيام بالتعاقد لإبرام القروض أو إحداث أعباء مالية أو

(43) هادي عزيز علي، اختصاص مجلس الوزراء اليمني، في القانون رقم (3) لسنة 2004م، المواد (12، 13، 15).

صرف أي اعتمادات.

- ليس من مهام حكومة تصريف الأعمال تحديد أسعار السلع والخدمات التي تؤثر على الوضع الاقتصادي للبلد.
- لا يجوز للحكومة المستقيلة إصدار أوامر وتعيينات من الدرجات العليا، وكذا عزل الموظفين؛ لأن ذلك يدخل تحت مفهوم الأعمال السياسية المحظور عليها القيام بها.
- ليس لها الحق في تغيير الهياكل الاقتصادية للدولة.
- يجب ألا تتخذ أية قرارات أو إجراءات من شانها تقييد الحكومة اللاحقة أو ترهق ماليتها[44].

ثانياً: مفهوم حكومة تصريف الأعمال في الظروف غير العادية

إن القضايا التي تخرج عن نطاق حكومة تصريف الشؤون العامة قد تصبح في بعض الظروف مشروعة إذا كانت ضرورية لحماية النظام العام، أو لاستمرار المرفق العام، لذلك فإن السلطة لا يجوز أن تبقى جامدة أو كان جمودها يعرض النظام العام للخطر (order public)، وبالتالي عليها أن تعمل وتمارس كامل مهامها، ضمانة لحماية النظام العام، ولاستمرارية المرفق العام[45]، فتفاقم الوضع المعيشي والاقتصادي مثلاً يجعل من هذه الظروف ظروفاً استثنائية، الأمر الذي يسمح لحكومة تصريف الأعمال أن تعين بعض كبار الموظفين لانقاذ الوضع الاقتصادي والمعيشي المتفاقم، وهكذا فالقضاء قد يعتبر ما حصل في أعوام الأزمة اليمنية المتفاقمة ظروفاً غير عادية (طارئة) وبالتالي السماح للحكومة المستقيلة في نطاق حقها الدستوري بتصريف الشؤون العامة العادية في اتجاه اتخاذ التدابير العادية وغير العادية، وذلك للحفاظ على النظام العام وأمن البلد، وبالتالي تأمين المصلحة العامة[46].

ولا ريب في أنه في ظل الظروف غير العادية تحل شرعية خاصة استثنائية محل الشرعية العادية، تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها، وهذه الشرعية الخاصة تعلو الشرعية العادية.

ونظراً لما للتجربة اللبنانية من خبرة أعمق عن نظيرتيها العراقية واليمنية، فإن القضاء اللبناني قد أقرَّ أن الأعمال التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقيلة مبدئياً القيام بها في الظروف العادية تصبح جائزة قانوناً في الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية

---

(44) هادي عزيز علي، مرجع سابق.

(45) فوزي حبيش، مرجع سابق.

(46) الرئيس صالح يقيل حكومة علي محمد مجور في 20 مارس 2011م، بقرار جمهوري ويكلفها بتصريف الأعمال، ويأتي ذلك عقب الأحداث التي شهدتها البلد والتي بموجبها أعلن عن حالة الطوارئ لمدة 30 يوماً في 23 مارس 2011م.
wilk< https//ar.m.wikipedia.org

وضرورية لحفظ النظام العام وأمن الدولة الخارجي[47].

ويبرر قاعدة الحكومة أو السلطة باتخاذ تدابير استثنائية في ظل الظروف غير العادية " مبدأ الضرورات" بالإضافة طبعاً إلى مبدأ استمرارية سير المرفق العام بصورة منتظمة[48].

إن التشريعات في ظل الضرورة تسمى تشريعات الضرورة المتاحة، كي تؤمن المصلحة العامة وحماية النظام، ففي قرار مجلس الدولة الفرنسي عام 1913م، أنه يتوجب على الحكومة تأمين استمرارية المرفق العام بكل الوسائل المشروعة المتاحة لها[49].

واستناداً على هذا فإنه لا يجوز الاعتداد في الظروف الاستثنائية أو غير العادية بمبدأ تصريف الأعمال بالمعنى العادي أو الضيق، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام يحتم ذلك ويوجب على الحكومة ممارسة كامل مهامها، إذ أن عبارة المعنى الضيق أو العادي تنتفي في ظل الظروف الاستثنائية، حيث يمكن لها اتخاذ تدابير غير اعتيادية، كأن تتخذ مثلاً قراراً تعلق بموجبه قانوناً رغم مخالفته لمبدأ التدرج الإداري والقانوني، الذي يقضي بأن القانون يلغى ويُعلق مفعوله بقانون وليس بقرار[50].

ويمكن التساؤل هنا حول هل يمكن أن نكون أمام ظروف استثنائية إذا طالت فترة تأليف الحكومة؟

إن الظروف الاستثنائية تتحقق عند تفاقم الأوضاع الاقتصادية أو النقدية أو المعيشية أو الأمنية والظروف العصيبة والحرجة أو الخطيرة أو الصعبة... إلخ، ففي مثل هذه الحالات يمكن أن تتحقق الظروف الاستثنائية والتي توجب على الحكومة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف، وهي ليست مرتبطة بانقضاء فترة معينة على حدوثها، وإذا طالت فترة تأليف الحكومة يبرز بهذا الخصوص رأيين متناقضين يحكمان هذا الموضوع، الأول: يقول بأن الدستور لم يحدد فترة زمنية قصوى لرئيس الحكومة المكلف لتأليف الحكومة، وبالتالي فإنه من غير الجائز اعتبار هذه الفترة ظرفاً استثنائياً مهما طالت المدة، ما لم ترافقها ظروف استثنائية.

أما الرأي الثاني يقول: طالما أن الدستور لم يحدد للرئيس المكلف مهلة قصوى لتأليف الحكومة، فإنه يجب الرجوع للاجتهاد الإداري الذي يعتبر المهلة المعقولة (Delai Raisonnable) شهرين على الأكثر، وبعد انقضاء مهلة الشهرين نصبح أمام ظروف استثنائية يجوز في ظلها اتخاذ تدابير

---

(47) قرار مجلس شورى الدولة رقم (341) بتاريخ 19/ 11/ 1979م.

(48) مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 140.

(49) جاء في مطلع القرار المذكور بما معناه "في المجتمعان المنظمة تعلو على المصالح الفردية الأكثر احتراماً، وعلى المصالح الجماعية الأكثر جدية، المصلحة العامة أي الأسمى لكل أمة بالمحافظة على وجودها والدفاع عن استقلالها وأمنها".

(50) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 حزيران 1918م في قضية (Heyries)، المجموعة الإدارية، 1957م، ص651.

استثنائية، وما يدعم هذا الرأي أن الحكومة اللبنانية – كسابقة– اتخذت مرسوم بزيادة رواتب موظفي الدولة بعد أحداث 1990م.

لكن مع هذا فالاجتهاد الإداري غير مستقر على اعتبار مهلة الشهرية على الأكثر هي المهلة المعقولة التي بانقضائها نصبح في ظروف استثنائية، إذ أن اجتهادات أخرى حددت المهلة المعقولة بأكثر من شهرين في ضوء كل قضية وما يحيط بها من ملابسات.

ويمكن القول من خلال الرأيين السابقين تدعمهما أسباب قانونية وعملية واقعية، أنه إذا أقرت حكومة تصريف الأعمال بأن البلاد في ظروف استثنائية، فإن كل التدابير الاستثنائية تصبح جائزة وشرعية، ويبقى للقضاء الإداري وحده حق تقدير ما إذا كانت الظروف استثنائية أم لا[51].

وعليه فإن مهام حكومة تصريف الأعمال تمتد وتتوسع عندما تتوفر شروط أو ظروف استثنائية توجب حماية الدولة وصون حقوقها أو حفظ نظامها العام، أو التزامات الدولة، مثل الاتفاقات والتفاهمات الأممية أو تأمين سير المرفق العام وممارسة السيادة، وفي هذه الحالات يوصف تصريف الأعمال بالنسبي نتيجة الظروف والحاجات التي يتصف بها تحديد الأعمال.

المطلب الثاني: الرقابة على مهام حكومة تصريف الأعمال

تتحدد حكومة تصريف الأعمال في تصريف الشؤون العامة العادية أو الجارية، فيكون لزاماً عدم تجاوزها، ومن هنا تأتي الرقابة بمختلف صورها كضمانة أكيدة تحمي الحقوق والحريات، و تهدف إلى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة من خلال فحص الأعمال الإدارية الصادرة عن الأجهزة الحكومية[52].

وتحظى السلطتين التشريعية والقضائية بدور مهم في مراقبة أعمال الحكومة، إضافة إلى رقابة الرأي العام التي تسلط الأضواء على التصرفات الصادرة عن الحكومة المستقيلة، مما يثير النقاشات حول القضايا المطروحة، إلا أن ذلك يكون أقل جدوى أمام حكومة فاقدة الثقة وتعرف بأنها مؤقتة، لتبقى الرقابة البرلمانية والقضائية في الواجهة حتى يتم تشكيل حكومة جديدة[53].

أولاً: الرقابة البرلمانية على مهام حكومة تصريف الأعمال

بما أن الحكومة تضع في يدها الإدارة كوسيلة لتنفيذ أعمالها، فإن الدساتير الحديثة ومنها الدستور اليمني تتضمن بنود تخول للبرلمان مراقبة الحكومة، وتوفر التشريعات وسائل متعددة للقيام بوظيفة الرقابة، ومن هذه الوسائل المسؤولية السياسية[54].

وكما أشرنا سابقاً فإن المسؤولية السياسية تُعد أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال

(51) فوزي حبيش، مرجع سابق.

(52) المادة (140) من الدستور اليمني 2006م، والقانون رقم (3) لسنة 2004م، مرجع سابق، ص 21.

(53) المصطفى القاسمي، القانون الدستوري الحديث، مكتبة الرشاد، سطات، المغرب، ط1، 2004م، ص 47-50.

(54) أبو بكر الزهيري، مرجع سابق، ص 140. المادة (133 من الدستور، مرجع سابق.

الحكومة، وتؤدي إلى إسقاطها، والسؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يمكن مراقبة أعمال الحكومة المستقيلة وهي قد فقدت ثقة البرلمان فيها؟ وما هي العقوبات التي يمكن أن تفرض عليها إذا قصرت أو تهاونت في أعمالها لكونها أصبحت غير مسؤولة؟

في الواقع يختلف الدارسون حول إمكانية فرض نوع من الرقابة على تصرفات الحكومة المستقيلة، وتختلف فعالية هذه الرقابة باختلاف صور الرقابة التي يعترف بها الدستور في مواجهة مثل هذه الحكومة.

يقول الفقيه (فالين) بهذا الخصوص "إن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة فقدت ثقة المجلس النيابي ولم يعد يحق لها القيام بأعمال، ولا تحاسب إذا أخطأ الوزير، وعليه فإن الشخص الذي لا يترتب عليه مسؤولية لا يجوز أن يُعطى له الصلاحيات إلاَّ في حالة الضرورات القصوى".

وبناءً على هذا يصبح البرلمان عاجزاً عن الرقابة أو المساءلة نتيجة اتخاذ الوزراء أفراداً أو جماعة أياً من الإجراءات الاستثنائية، ذلك أن حجب الثقة عن أي من الوزراء أو مجلس الوزراء، وهي من التدابير القصوى في معرض الرقابة أو المساءلة البرلمانية لا تفيد طالما أن الوزراء جميعهم ومجلس الوزراء هم بمثابة المستقيلين[55].

وما يثير الغرابة في الحالة اليمنية أن مجلس النواب طلب أكثر من مرة استدعاء حكومة تصريف الشؤون العامة لمحاسبتها عن تصرفاتها، لكنه لم يجد آذان صاغية لهذا الطلب، وعلى الرغم من النظرة القائلة بأن حكومة تصريف الأعمال تعتبر فاقدة الثقة وغير مسؤولة، فإن الدستور اليمني خول لمجلس النواب إمكانية توجيه الاتهام إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بتهمة الخيانة العظمى، أو عند الإخلال بالواجبات[56].

وحسب القانون اليمني يحق لرئيس الجمهورية، أو لمجلس النواب إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بالاتهام بناءً على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس[57]، أما فيما يخص الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الحكومة فتأتي من خلال مشاركته في اتخاذ بعض القرارات المهمة في الظروف العادية أو الاستثنائية، وبالتالي تكون الحكومة أمام رقابة تتخذ صورتين: رقابة رئيس الجمهورية ورقابة مجلس النواب، ومع هاتين الصورتين من الرقابة تبقى الإجراءات الإدارية

(55) حسن الرفاعي، مرجع سابق، سليم جريصاني، مرجع سابق.

(56) الدستور اليمني، 2006م، م (70).

(57) م (47) فقرة (1) من القرار رقم (3) لسنة 2004م، بشأن مجلس الوزراء، مرجع سابق، ص 30.

خاضعة للرقابة القضائية.

ثانياً: الرقابة القضائية على مهام حكومة تصريف الأعمال

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، والتشريعات المختلفة تعطي الأجهزة الإدارية اختصاصات معينة، وأي انحراف عنها تعتبر القرارات المتخذة باطلة.

إن القاعدة المسلم بها فقهاً وقضاءً أنه بمجرد استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، وحتى تأليف حكومة تخلفها لا يملك الوزراء المستقيلون إلا حق تصريف الأعمال العادية أو الجارية، وبما أن القضاء الإداري هو الذي يحدد ما ينطوي على مدلول الأعمال العادية أو الجارية، فإنه يبطل لعدم الاختصاص كل قرار وزاري يخرج عن نطاق مهام حكومة تصريف الأعمال، إنه الوجه الآخر لعيب عدم الاختصاص، ويقوم القاضي الإداري بهذه المهمة استناداً لمبدأ تجاوز السلطة، وبذلك تخضع القرارات التي تصدرها الحكومة المكلفة بتصريف الأعمال العادية لرقابة القضاء، والذي يتحقق من أن هذه القرارات قد تجاوز بها مصدرها السلطات المخولة له بالنسبة لتاريخ إصدارها، فالقضاء الإداري يتأكد من مدى التزام الحكومة لنطاق مهامها، ولا يقتصر عمله على التحقق من الوجود المادي للوقائع، وإنما يتأكد أيضاً من طبيعة الدوافع التي تبرر اتخاذ هذا القرار أو ذاك[58].

وفي الجهة المقابلة يمارس القضاء الإداري رقابة شاملة على كل الأعمال التي تتخذها السلطة العامة في الظروف الاستثنائية إذا تحقق من توفر هذه الظروف في الزمان والمكان التي مورست فيه التدابير الاستثنائية، ومدى ملاءمتها، ومن أن السلطة العامة قد وضعت كل إمكاناتها وطاقاتها في مواجهة هذه الظروف.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع حكومة تصريف الأعمال في القانون اليمني والمقارن يمكن أن نخلص إلى أن هذه الدراسة انكبت على تناول مفهومها وما أحيط به من جدل فقهي وقضائي واسع، وكذلك الشأن في مهامها، ومدتها الزمنية، والتي لم تحددها الدساتير المقارنة بدقة، تاركة أمر تحديدها للتأويلات الفقهية والقضائية، والقاعدة المُسلَّم بها في الاجتهاد الفقهي والقضائي هي أنه بمجرد استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة وحتى تأليف وزارة تخلفها لا يملك الوزراء المستقيلون إلا حق تصريف الأعمال بالمعنى العادي، إذ أن الأعمال العادية التي يحق للحكومة اتخاذها هي تلك الأعمال التي بفضل طابعها الضروري العاجل تتطلب تدابير فورية، أو تلك التي لا تنطوي على أية صعوبات أو مشاكل خاصة أو على خيار حساس سياسياً أو اقتصادياً

(58) علي حميد كاظم، مرجع سابق.

أو اجتماعياً أو قانونياً، وهي لابد منها لتسيير المرفق العام، وهذا المبدأ يوجب بقاء الحكومة في عملها حتى ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع فلا يعقل أن يتوقف سير المرفق العام عن عمله لارتباطه بسير الحاجات العامة للمجتمع وبشكل غير قابل للانقطاع، وقد تكرس هذا المبدأ في المضامين الدستورية المقارنة، وفي الواقع أن تصريف الشؤون العامة التي أوردها القانون اليمني تشمل مختلف التدابير السياسية والإدارية التي تهم حاجات المجتمع وكل ما يلزم لتسيير المرفق العام، حيث تلعب الحكومة دوراً طلائعياً في مختلف الميادين وكفاعل في تدبير الشئون العامة وفي كثير من الحالات المتعلقة بحكومة تصريف الأعمال والتي لا تنص عليها الدساتير يكمل العرف الدستوري ممارسة مهام تصريف الأعمال والتي في ا لغالب هي تصريف للأمور العادية دون الخوض في الشئون السياسية الكبرى، لكن هذه المهام قد تتوسع عندما تكون الظروف غير عادية أو استثنائية فيصبح ما لا يعتبر مشروعاً في الظروف العادية مشروعاً في الظروف الغير عادية. ومع هذه المهام فالقضاء يمارس رقابة شاملة إذ يتحقق ما إذا كانت الظروف عادية أم غير عادية، فيتناول حجم الوقائع ووصفها وفاعلية التدابير المتخذة، والتأكد فعلاً ما إذا كانت ضرورية أم لا.

وبعد هذا الاستعراض الوجيز للخلاصات والاستنتاجات يمكن الخروج بمجموعة من التوصيات منها:

- بما أن حكومة تصريف الأعمال غير محددة قانوناً في مفهومها ومهامها ومدتها الزمنية، لذا يجب أن يفرد لها المشرع اليمني نصوص توضح مفهومها ومهامها بالتعاون مع القضاء الإداري فالسوابق القضائية هي بمثابة استرشاد للمشرع للأخذ بالأحكام، خاصة إذا ما علمنا أن حكومة تصريف الأعمال تسير الأمور الإدارية العادية، والقواعد الإدارية هي قواعد قضائية في أساسها.
- لا يجوز الاعتداد في الظروف الاستثنائية بمدى تصريف الأعمال بالمعنى العادي؛ لأن القرارات المتخذة تكون غير عادية، كالظروف التي عرفتها اليمن عقب أحداث 2011م.
- بقدر ما تعطى الدساتير الحق للحكومة بالتصرف في الجهاز الإداري، يجب إعطاء القضاء الإداري دوره الواسع في مراقبة أعمال الحكومة، دون تدخلات سياسة كي يكون القضاء في منأى عن أي مماحكات.
- تعتبر الحالة اليمنية حديثة العهد، لذا يجب عليها الاستفادة من تجارب الآخرين، وخاصة التجربة اللبنانية، صاحبة الخبرة في كثرة حكومة تصريف الأعمال الناتجة عن الأزمات السياسية المتلاحقة، إضافة لما لمؤسستها القضائية من سوابق في توضيح القضايا التي تدخل في تصريف الأعمال من عدمها.