المبادئ العامة
للأنظمة السياسية المعاصرة

موقف المشرع اليمني منها
الرقابة على عملية الانتخابات

أستاذ دكتور

مطهر محمد إسماعيل العزي

أستاذ القانون العام - رئيس قسم القانون العام سابقاً

عضو المجلس الأكاديمي لجامعة صنعاء

٢٠١١م

تعلم ذوي الهمم

قواعد التجليد اليدوي

لجنة ترميم وصيانة مخطوطات

تابعة لمختبر ١٢ تيلمد رحد تبالقا

إعداد

رئيس لجنة الترميم والصيانة

تقبل هلا تبالقا مسة رسين - هلا تبالقا ألتسا

هلعنه تعدلجا رحيا لخ١٢ رسلجما يخه

١١٥٦٩

الفصل الثالث
أشكال الدول

مقدمة:

قبل الدخول في بحث أشكال الدول أجد نفسي مندفعاً إلى الحديث أولاً عن التمييز بين أنواع الدول وأنواع الحكومات وذلك لما لمسته من خلال رجوعي إلى بعض المراجع من وقوع الشراح في خلط كبير بين أنواع الدول وأنواع الحكومات مع ما بينها من فروق جوهرية.

فاصطلاح شكل الدول يطلق عادة على ما يتصل بأنواع الدول من حيث تكوين سلطة الحكم وبيان صاحبها، أي يطلق على الدولة لبيان ما إذا كانت موحدة أو اتحادية.

أما اصطلاح شكل الحكومات فإنه يطلق لمعرفة ما يتصل بكيفية ممارسة السلطة. فدراسة كيفية ممارسة السلطة تتصل باشكال الحكومات.

ولذا سوف أخصص هذا الفصل لدراسة أشكال الدول على أن أعود لدراسة أشكال الحكومات في المكان المناسب إن شاء الله.

المبحث الأول: الدولة الموحدة.

المبحث الثاني: الدولة الاتحادية.

المبحث الأول
الدولة الموحدة البسيطة

كما سبق القول إن المقصود بشكل الدولة: معرفة ما يتصل بأنواع الدول من حيث التكوين لسلطة الحكم وبيان صاحبها.

وعلى هذا الأساس ومن ناحية شكل الدول إما أن تكون بسيطة أو موحدة، وإما أن تكون دولاً مركبة أو اتحادية.

أولاً: تعريفها:

«الدولة الموحدة هي التي تكون السيادة فيها موحدة ولها صاحب واحد هو الشعب، حيث يكون دستورها واحداً ووظيفة الحكم فيها تتركز في حكومة واحدة، بحيث يشمل اختصاص سلطاتها العامة سواء في مجال التشريع أو التنفيذ أو القضاء كل أنحاء إقليم الدولة في مواجهة كل الأشخاص.

ويعتبر الشراح مصطلح الدولة البسيطة ( ) ومصطلح الدولة الموحدة، مترادفين، فالدولة الموحدة هي الدولة البسيطة وذلك على أساس أنها الدولة في أبسط صورها حيث تتميز بوحدتها السياسية أي بوحدة في الدستور وفي سلطات الحكم[1].

ثانياً: الدولة الموحدة ووحدة التشريع:

كما سبق القول إن الدولة الموحدة تتميز بوحدة سياسية أي بوحدة الدستور،

---

(١) دكتور السيد صبري مبادىء القانون الدستوري القاهرة ص ٧٢٦.

بل إنها لا تمتد إلى كل الوظيفة التنفيذية في الدولة لأن هذا الأسلوب لا يستبعد وجود السلطة المركزية التي تبقى كضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة.

وفضلاً عن ذلك فإن الهيئات اللامركزية تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من جانب الحكومة المركزية وعلى ذلك فإن الدولة تبقى موحدة نظراً لوحدة دستورها ووحدة سلطاتها التشريعية التنفيذية والقضائية.

ووحدة سلطة الحكم. حيث ليس لها سوى سلطة تشريعية واحدة وسلطة تنفيذية واحدة وسلطة قضائية واحدة.

ولكن وحدة السلطة التشريعية في الدولة لايلزم منها أن تتحقق وحدة في التشريع المطبق في مختلف أنحاء الدولة أي أن اختلاف التشريعات من إقليم إلى آخر داخل الدولة لا يخل بصفتها كدولة موحدة طالما أن السلطة فيها، وخاصة سلطة التشريع موحدة. فقد تنشأ ظروف تستدعي اختلاف بعض التشريعات، فالمهم هو أن يكون مصدر التشريع - لا التشريع نفسه - واحداً[1].

مثال ذلك اندماج أقاليم مختلفة في ظروفها في عادات سكانها وتقاليدهم في دولة واحدة، أو أن تصدر قوانين تطبق في منطقة معينة بسبب ما تعرضت له من ظروف قاهرة.

ثالثاً: الدولة الموحدة واللامركزية الإدارية:

لا يتعارض مع نظام الدولة الموحدة الأخذ بأسلوب الإدارة اللامركزية فالدولة سواء موحدة أو اتحادية يمكن أن تطبق الأسلوب المركزي أو الأسلوب اللامركزي في الإدارة، ويقوم الأسلوب الأول على أساس حصر جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة أو في فروعها في الأقليم بشكل يسمح بتوحيد نمط تلك الوظيفة.

أما الأسلوب اللامركزي: فيقصد به توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات إدارية أخرى مستقلة، إما على آساس إقليمي أو على أساس مصلحي، وهذه الهئات تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة[2].

فاللامركزية الإدارية تقتصر على الوظيفة الإدارية ولا تتجاوزها إلى السلطتين التشريعية والقضائية.

---

(١) دكتور محمود عاطف البناء النظم السياسية ص ١٣٨.

(٢) دكتور محمد رفعت عبد الوهاب «القانون الإداري» القاهرة ص.

المبحث الثاني

الدولة الاتحادية

المطلب الأول

المفهوم

تكون الدولة مركبة حين تكون السيادة فيها موزعة بين شخصين أو هيئتين، بحيث لا يتفرد بها أحدهما وإنما يمارسانها معاً بالمشاركة فيما بينهما.

وهي على نقيض الدولة الموحدة، لا تكون كتلة دستورية واحدة كما لا تقوم على سلطة تشريعية واحدة، وإنما تتعدد فيها الدساتير كما تتعدد السلطات التشريعية تبعاً لتعدد الدول (أو الدويلات) الداخلة في تكوينها.

ولذلك قيل في تعريف الدولة الاتحادية، أنها اتحاد يقوم بين عدد من الدول (دولتين أو أكثر) بقصد تحقيق أهداف مشتركة وتخضع جميعها لسلطة مشتركة، مع بقاء سلطات الحكم موزعة بين الدول الأعضاء في الحدود التي تكفل وثيقة الاتحاد ببيانها[1].

---

(١) دكتور محمد كامل ليلة «النظم السياسية» المرجع السابق ص ١١٢.

المطلب الثاني

الصور المختلفة للدول الاتحادية

تختلف الصورة لدولة اتحادية عن غيرها من الدول الاتحادية تبعاً لدرجة توزيع مظاهر السلطة بين الاتحاد من ناحية والدول الأعضاء من ناحية أخرى.

وقد أمكن للفقه التقليدي التمييز بين أربع صور مختلفة للاتحاد تتدرج من الضعف إلى القوة على ما يأتي:

١ ـ الاتحاد الشخصي.
٢ ـ الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي.
٣ ـ الاتحاد الفعلي أو الحقيقي.
٤ ـ الاتحاد المركزي أو الفيدرالي.

الفرع الأول

الاتحاد الشخصي

ينشأ الاتحاد الشخصي بالصدفة ويزول كذلك بالصدفة لأنه في الغالب نتيجة حادث عارض في حياة الدولة، وهو تقابل عرش دولتين أو أكثر في شخص واحد، ملكاً كان أو امبراطوراً. وقد يقوم بين دول جمهورية باختيار رئيس أحدها رئيساً لكل دول الاتحاد.

وهو يزول بالصدفة كذلك نتيجة حوادث عارضة فمن المقدر له أن يتفكك وينتهي بمجرد اختلاف شخص رئيس الدولة لأي سبب. ويعتبر الاتحاد الشخصي أضعف أنواع الاتحادات التي يمكن أن تقوم بين الدول، فهو لا يعني أكثر من مجرد اجتماع الدول الأعضاء تحت رئيس واحد، دون أن يترتب عليه أي مساس بالشخصية القانونية للدول الأعضاء وبسيادتها الكاملة في المجالين الدولي أو الداخلي كما لا تنشأ بمقتضاه دولة جديدة يمكن أن نسميها (دولة الاتحاد).

فهي لذلك تقوم على أساس أن تحتفظ كل الدول الأعضاء بشخصيتها

وسيادتها الدولية، فيكون لها حق رسم سياسة خارجية خاصة بها ومستقلة عن الدول الأخرى ولكن قد تساعد وحدة شخصية رئيس الدولة في نطاق الواقع على توحيد السياسات الخارجية للدول الأعضاء.

كما أن الدول الأعضاء تبقى كل في مواجهة الأخرى دولاً أجنبية كما تكون لكل دولة جنسيتها الخاصة.

والرئيس الأعلى للدول لايمارس سلطته بصفته رئيساً للاتحاد وإنما بصفته رئيس دولة ولكل الدول الداخلة في الاتحاد.

مثال اتحاد هولندا ولوكسمبرج عام ١٨١٥م واتحاد ليتوانيا وبولندا عام ١٣٨٥م والملاحظ أن هذا النوع من الاتحادات لم يعد له وجود الآن[١].

الفرع الثاني

الاتحاد الاستقلالي (التعاهدي)

يقوم هذا النوع بمقتضى معاهدة أو اتفاقية تبرم بين دولتين أو أكثر بهدف تنظيم بعض المصالح المشتركة، كالدفاع عن استقلالها، وتنسيق الشؤون الاقتصادية والثقافية والتعليمية أو غيرها، وإقامة هيئة مشتركة تتولى تنسيق هذه الأعراض المشتركة بين دول الاتحاد التي تحتفظ كل منها بشخصيتها القانونية الدولية وسيادتها الخارجية والداخلية ويبقى لكل منها رئيسها الخاص بها.

وتبين الاتفاقية أو المعاهدة طريقة تكوين الهيئة المشتركة (التي تسمى المؤتمر أو المجلس أو الجمعية) وكيفية سير أعمالها ويحدد نطاق اختصاصها بالمجالات المشتركة التي حددتها المعاهد.

ويترتب عليه عدة نتائج:

١ ـ احتفاظ كل دولة من الدول التعاهدية بشخصيتها الدولية وبسيادتها الداخلية والخارجية.

---

(١) دكتور عثمان خليل عثمان، دكتور سليمان الطماوي «القانون الدستوري» القاهرة ص ٢٩.

٢ ـ هذا النوع من الاتحادات لا ينشىء دولة أو شخصاً دولياً جديداً فالهيئة المشتركة رغم أهميتها السياسية، لا تتمتع بالشخصية الدولية ولا تمثل شخصاً دولياً.

والواقع أن هذه الهيئة تعتبر مجرد مؤتمر مشترك يتكون من أعضاء تختارهم حكومات دول الاتحاد ويعتبرون ممثلين لدولهم في مؤتمر يقتصر على تقرير السياسة العامة في مجالات معينة دون أن يكون له سلطان مباشر داخل الدول التعاهدية. فقرارات المؤتمر أو الهيئة المشتركة حتى لو صدرت بالإجماع لا تنفذ إلا بواسطة الدول الأعضاء ولذا تحتاج إلى موافقة هذه الدول التي تملك اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.

٣ ـ كما أن تعديل الاختصاص لا يكون إلا بالإجماع كما أن لكل دولة حق الانفصال تمارسه متى تشاء.

ومن أمثلته جامعة الدول العربية ٢٢ مارس لسنة ١٩٤٥م.

الفرع الثالث

الاتحاد الحقيقي أو الفعلي

يتكون الاتحاد الحقيقي أو الفعلي من انضمام دولتين أو أكثر تحت أمرة رئيس دولة واحدة، مع احتفاظ كل منها بسيادتها الداخلية فيكون لها دستورها وقوانينها وحكومتها ولكنها تفقد سيادتها الخارجية حيث تفنى شخصيتها الدولية، ويظهر شخص دولي جديد ينفرد بالسيادة الخارجية، فيكون له وحده حق التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات والاتفاقات الدولية.

أي إن الاتحاد يعتبر في المجال الدولي كدولة واحدة تلزم التصرفات التي تجريها في المجال الخارجي جميع الدول التي أصبحت أعضاء في الاتحاد، والحرب التي يعلنها الاتحاد أو تعلن عليه تشمل جميع أعضائه، كما أن الحرب بين هؤلاء الأعضاء في الاتحاد تعتبر حرباً أهلية.

مميزات هذا الاتحاد:

١ ـ يمتاز عن الاتحاد الشخصي في أنه لا يقوم على مجرد وحدة شخص الرئيس، وإنما يجاوزه إلى وحدة النشاط الخارجي.

٢ ـ كما يمتاز عن الشخصي والتعاهدي في أنه لا يستند على الاحتفاظ لكل دولة من الدول الأعضاء بسيادتها الداخلية والخارجية بل يقوم على تذويب الشخصية الدولية لدول الاتحاد في شخصية دولية جديدة تعلوها في شخصية دولة الاتحاد.

٣ ـ هذا الاتحاد هو اتحاد دائم وليس موقتاً، فلا يتصور بالتالي زواله بإرادة إحدى الدول الأعضاء[١].

ومع ذلك فإن استقلال كل دولة عضو فيه بنظامها السياسي الداخلي يمثل مأخذاً على هذا النوع لأن الأنظمة السياسية قد تتعارض بعضها ببعضها الآخر.

ومن أمثلة الاتحاد هذا اتحاد النمسا والمجر عام ١٨٦٧م حتى ١٩١٨م.

---

(١) دكتور فؤاد الغطار «النظم السياسية» ص ١٤٩ مرجع سابق.

المبحث الثالث

الاتحاد الفيدرالي أو المركزي

يتمثل هذا النوع من الاتحاد السياسي في انصهار الدول الداخلة في الاتحاد واندماجها في دولة واحدة، تفقد معه الدول الأعضاء شخصيتها الدولية، ويترتب على ذلك أن تفقد هذه الولايات السياسة الخارجية لتنشأ شخصية دولية جديدة هي شخصية دولة الاتحاد المركزي، التي تتمتع وحدها بهذه السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية لكل ولاية، أي الجزء الذي يتصل بالأغراض المشتركة التي ينص عليها الدستور الاتحادي، ومن ثم فإن ما يقع من خلافات بين سلطات الولاية وتلك التي تختص بها الدولة الاتحادية، تحكمه قواعد القانون الدستوري الداخلي وليس القانون الدولي العام كما هو الشأن في الأنواع الأخرى[1].

وهكذا يتضح أن الاتحاد الفيدرالي يمثل دولة واحدة ليس فقط في النطاق الخارجي، بل أيضاً في النطاق الداخلي بالنسبة للمسائل القومية التي تعبر عن وحدة الدولة[2].

ولكنها كذلك لا تترك لها كل مظاهر سيادتها الداخلية، وإذا كان لكل دويلة في الاتحاد المركزي دستورها الخاص وحكومتها الخاصة بكل ما يدخل في تكوين هذه الحكومة من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، فإن الحكومة المركزية للاتحاد

---

(١) دكتور فؤاد العطار «النظم السياسية» المرجع السابق ص ١٤٩.

(٢) دكتور محمد رفعت «القانون الدستوري» مرجع سابق ص ٢١١.

تملك هي الأخرى، وبالنسبة لكل رعاية الاتحاد وعلى كل إقليمه دستوراً اتحادياً، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية[1].

وكما سبق القول إن الدستور الاتحادي هو الذي يحدد اختصاص كل من هيئات الحكومة المركزية، وحكومات الولايات الأعضاء، والدستور الاتحادي لا يجوز تعديله إلا بإجراءات خاصة ينص عليها، من أهمها أنه لا يجوز هذا التعديل إلا بعد موافقة أغلبية الدويلات عليه وليس كل الولايات بصرف النظر عن حجم الولاية أو عدد سكانها.

والدساتير الاتحادية تختلف من حيث الأسلوب الذي تختاره لتحديد الاختصاص.

وهناك ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات:

الطريقة الأولى: قد يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر اختصاصات كل من السلطات الاتحادية من ناحية واختصاصات الولايات من ناحية أخرى.

وقد تبدو هذه الطريقة أكثر وضوحاً في تحديد نطاق كل من هذين النوعين من الاختصاصات على نحو يحول دون أي نزاع. ولكن في حقيقة الأمر لا تحل تلك الطريقة مشكلة توزيع الاختصاصات بشكل نهائي وذلك لأن التطور سيكشف بالتأكيد عن مسائل جديدة لم يتوقعها الدستور ولم يعطها بالتالي لا للاتحاد ولا للولايات، ومن ثم تثور بشأن تلك المسائل الجديدة مشكلة الجهة صاحبة الاختصاص بتنظيمها هل هي سلطات الاتحاد أم سلطات الولايات.

الطريقة الثانية: قد يهتم الدستور الاتحادي فقط بتحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر، بحيث لا تختص الولايات إلا بتلك المسائل المنصوص عليها في الدستور.

وما عدا تلك المسائل المنصوص عليها يكون من اختصاص السلطات

---

(١) دكتور طعيمة الجرف (نظرية الدولة) ص ١٨٢ مرجع سابق.

الاتحادية أي أن هذه السلطات المركزية تختص في كل مسألة لم يعطها الدستور صراحة للولايات.

وهذه الطريقة تؤدي إلى توسيع اختصاص السلطة الاتحادية لأنها تمارس جميع الاختصاصات التي لم ينص عليها الدستور وقت وضعه وكذلك الاختصاصات الجديدة.

الطريقة الثالثة: هي عكس الطريقة السابقة حيث يحدد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وما عدا ذلك تختص بها الولايات.

وهذه الطريقة تؤدي إلى توسيع اختصاصات الولايات لأنها تمارس جميع الاختصاصات التي لم ينص عليها الدستور وكذا الاختصاصات المتعلقة بالمسائل الجديدة[1].

والدول الاتحادية لا تأخذ بطريقة واحدة وإنما قد تأخذ بطريقة أخرى، وعادة يحتفظ الدستور الإتحادي بالاختصاصات الجوهرية القومية للسلطة الاتحادية.

كيفية نشأة الاتحاد الفيدرالي

ينشأ الاتحاد الفيدرالي بإحدى الطريقتين:

الطريقة الأولى: هي أن تنضم عدد من الدول المستقلة مع بعضها بغرض تكوين دولة فيدرالية واحدة.

وعادة هذه الدول تضم شعوباً متقاربة في تاريخها وثقافتها وحضارتها.

الطريقة الثانية: هي أن تتفكك دولة موحدة أو بسيطة إلى عدة دويلات، بحيث يصبح لكل ولاية قدر من السيادة الداخلية وسلطات عامة بها. أي تتحول الدول البسيطة إلى دولة فيدرالية.

---

(١) د. عاصم عجيلة (القانون الدستوري) ٢١٥ ـ ٢١٦ مرجع سابق.

مزايا الاتحاد الفيدرالي وعيوبه

مما لا شك فيه أن لكل نظام مزايا وعيوباً وقد أبرز بعض الفقهاء مزايا الاتحاد الفيدرالي بينما وجه بعضهم الآخر انتقادات إلى هذا النوع. نعرض أولاً للمزايا ثم نتبع ذلك بالعيوب.

أولاً المزايا:

١ ـ يعتبر النظام الفيدرالي النظام الأمثل بالنسبة للدول كبيرة المساحة ذات الأقاليم المختلفة، وخاصة إذا تضمنت تلك الدول قوميات متعددة، تتباين في ثقافتها وفي أصلها وهذا واضح في الولايات المتحدة الأمريكية.

٢ ـ يقوم النظام الفيدرالي على الجمع بين مزايا الدولة المركبة والدولة الموحدة.

حيث يأخذ من الموحدة مبدأ الاحتفاظ بوحدة الدولة بالنسبة للمسائل الخارجية والمسائل الداخلية الهامة، ويأخذ من الدول المركبة مبدأ إعطاء قدر من الاستقلال والسيادة الداخلية للولاية بما يرضي مشاعر سكانها وبما يوافق الظروف المحلية.

٣ ـ يقال إن النظام الفيدرالي يعتبر حقلاً واسعاً لتجربة الأنظمة السياسية المختلفة نظراً لتنوع الولايات واختلافها وهذا يسمح لبعض الولايات التي لم توفق في نظامها السياسي الداخلي أن تقتبس نظام ولاية أخرى ثبت نجاحه في العمل.

ثانياً: عيوب الاتحاد الفيدرالي:

١ ـ ذهب بعض الفقهاء إلى القول إن هذا النوع يؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة إذا منحت الولايات سلطات قوية وهو ما يؤدي إلى صعوبة سيطرة الحكومة المركزية على شؤون الدولة وصعوبة تحقيق المصلحة العامة.

٢ ـ الازدواجية في الاختصاصات وفي السلطات العامة بين الاتحاد وبين

الولايات تؤدي إلى منازعات كثيرة بينهما، سيما وأنه لا يوجد أسلوب أمثل لتوزيع الاختصاصات من شأنه أن يحول دون تلك الخلافات.

٣ ـ يقال إن هذا النظام يلقي أعباء مالية كبيرة على عاتق المواطنين ذلك لأنه نتيجة لتعدد السلطات العامة وازدواجها بين الاتحاد والولايات، تزداد الضرائب التي يدفعها المواطنون فهم يدفعون مرة لسلطات الاتحاد ومرة أخرى لسلطات الولاية.

الفصل الرابع
أنواع الحكومات

سبق القول إن هناك فرقاً بين أشكال الدول وأشكال أو أنواع الحكومات حيث يطلق اصطلاح شكل الدولة على ما يتصل بأنواع الدول من حيث تكوين سلطة الحكم وبيان صاحبها.

أما اصطلاح شكل الحكومات فإنه يطلق لمعرفة ما يتصل بكيفية ممارسة السلطة.

وسوف ندرس في هذا الفصل أنواع الحكومات بوجه عام والملامح التي تميز كل منها عن الأخرى.

من خلال المباحث التالية بعد التعرف على مدلول كلمة الحكومة.

مدلول كلمة الحكومة:

يطلق لفظ الحكومة للدلالة على الهيئة الحاكمة في الدولة. ولكن يستخدم لفظ الحكومة ويراد به معاني أخرى متنوعة:

١ ـ هناك من يرى أن لفظ الحكومة يطلق ويراد به الوزارة أي الهيئة التي تتولى شؤون الحكم في الدولة، وهذا الاستخدام شائع في ظل النظام السياسي البرلماني لدى الكتاب ورجال الصحافة فحين توجه بعض الطلبات أو الانتقادات إلى الحكومة فإنهم يعنون (الوزارة).

٢ ـ قد يطلق لفظ الحكومة ويراد به مجموعة الهيئات الحاكمة التي تدير دفة

الأمور في الدولة وتوجه سياستها أي على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية وكذا والسلطة القضائية.

٣ ـ وقد يستخدم لفظ الحكومة بمعنى واسع للدلالة على نظام الحكم. فيكون المراد من كلمة الحكومة بيان كيفية تكوين السلطات العامة في الدولة واختصاصات كل منها ومدى العلاقة بينها ومدى حقوق الأفراد وحرياتهم ودورهم في ممارسة السلطة[١].

٤ ـ وهناك من يقصر استخدام(الحكومة) على معنى ضيق فيعني بها السلطة التنفيذية وحدها. أي رئيس الدولة وكذا الوزارة وهذا الاستخدام شائع جداً نظراً لأن السلطة التنفيذية هي التي تكون على صلة بالجمهور. ومن ثم فهي تجسد أمامه السلطة السياسية في الدولة.

٥ ـ وأخيراً فإن كلمة الحكومة لها استعمال خاص في نطاق القانون الإداري ـ حيث يراد بها معنى مقابل للإدارة.

فإذا أطلق لفظ الحكومة يراد فيه: مجموع أنشطة الحكومة التي تتصل في الدولة بتصريف الأعمال الإدارية اليومية والذي هو من قبيل النشاط الإداري والذي تتولاه الجهات الإدارية المختلفة المنتشرة في ربوع البلاد.

التقسيمات الرئيسية لأنواع الحكومات:

باستقراء كتب الفقه العام يتبين أنها قد قسمت الحكومات إلى أنواع كثيرة وقد بنت كل نوع على أساس خاص تبعاً لاختلاف وجهات النظر لدى علماء السياسة والفلاسفة.

وسوف نوضح أهم هذه التقسيمات من خلال المباحث التالية:

---

(١) د. ثروت بدوي (النظم السياسية) مرجع سابق ص ١٣٧.

المبحث الأول
أنواع الحكومات بالنظر إلى كيفية اختيار رئيس الدولة

قسم بعض الفقهاء الحكومات بناءً على الكيفية التي يتولى بموجبها رئيس الدولة منصبه، إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية.

المطلب الأول
الحكومات الملكية

أولاً التعريف:

الحكومات الملكية هي التي يتولى رئيس الدولة فيها منصبه عن طريقة الوراثة ولمدى الحياة استناداً إلى أن شخصاً أو عائلة «ما» يكون لها الحق في تولي دفة الحكم وتوجيه شؤون البلاد. والملك الذي يتولى الحكم عن طريق الوراثة قد يسمى أيضاً أميراً أو سلطاناً أو قيصراً أو امبراطوراً.

والنظام الملكي هو أقدم النظم السياسية من حيث الظهور وقد كان السائد لدى غالبية الدول.

وهو نظام يتعارض لأول وهلة مع مبدأ السيادة الشعبية القائل إن الأمة مصدر السلطات جميعاً.

ثانياً: مزايا النظام الملكي وعيوبه

وضح فقهاء القانون العام مزايا هذا النظام وعيوبه نورد هنا أهمها على ما يأتي:

أ ـ مزايا النظام الملكي:

١ ـ ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن هذا النظام يحقق فائدة جليلة للدولة تتمثل في جعلها بمنأى عن التطاحن على كرسي الرئاسة لأن النظام الملكي يقوم أصلاً على وراثة العرش. وفي ذلك تجنيب الدولة من الاضطرابات.

ولكن يرد عليها بأن التطاحن المقول به إنما جرى من أجل اختيار أصلح المرشحين. أما نظام الوراثة الملكي فهو لا يجلب إلى كرسي الرئاسة بأصلح الحكام بالضرورة بل إنه قد ينجم عنه أنه يعتلي كرسي الرئاسة طفل لا يزال في المهد صبياً يحكم عشرات الملايين من الراشدين.

٢ ـ قيل إن الملوك ـ نظراً لأنهم يمكثون فترة غير قصيرة في تولي رئاسة الدولة ـ يكتسبون بصراً بشؤون الحكم وخبرة عظيمة في إدارة البلاد.

والرد عليه بأنه في بلاد الملكية المطلقة لا يستغلون تلك الخبرة لإسعاد الشعوب بقدر ما يكون ذلك وبالاً عليها.

٣ ـ الملوك لا يخضعون لسيطرة الأحزاب، وبالتالي يمكنهم حفظ التوازن بين السلطات في الدولة حين يدب النزاع فيها ويحتدم الخلاف وذلك خلافاً لما هو موجود في النظام الجمهوري[١].

وهذا مردود عليه بأن رئيس الجمهورية يحاول دائماً إرضاء جماهير الشعب يعمل لصالحها ولا يجامل حزباً بعينه فالشعب هو الذي أوصله إلى منصبه.

ب ـ عيوب النظام الملكي:

لم يقف معارضو النظام عن توجيه النقد إليه من أهمه:

١ ـ إنه معارض للمبادىء الديمقراطية التي تجعل السيادة للشعب وتقرر أنه وحده صاحب السلطة، كما أن النظام الملكي بما يقوم عليه من توارث العرش فيه

---

(١) د. محمد كامل ليلة (النظم السياسية) طبعة ١٩٦٧م ص ١٦٦ وما بعدها.
أيضاً د. فؤاد النادي ود. محمود حلمي (المبادىء الدستورية) سنة ٨٠م ص ١١٦.

مخالفة لمبدأ أساسي من مبادىء الديمقراطية، ألا وهو مبدأ المساواة بين أفراد الشعب الواحد.

٢ ـ إن الملوك يعملون على تدعيم ملكهم وإظهار نفوذهم بوسائل شتى ولو اقترن ذلك بظلم الشعوب، وأفضى إلى الاستبداد والعصف بحقوق الأفراد وحرياتهم[١].

وبناء على ذلك فالملاحظ أن عدد الدول الآخذة بالنظام الملكي في العصر الحاضر يتجه إلى النقصان.

المطلب الثاني
الحكومة الجمهورية

أولاً التعريف:

يعرف بعض الشراح الحكومة الجمهورية بقوله هي التي يختار فيها رئيس الدولة عن طريق الانتخاب، ولمدة محدودة تختلف من دولة إلى أخرى، يتكفل الدستور ببيان اختصاصات هذا الرئيس وأحوال مسؤوليته وأنواعها ومداها[٢].

ثانياً: كيفية اختيار رئيس الجمهورية:

تختلف طريقة انتخاب رئيس الجمهورية باختلاف الدساتير فقد ينتخب بواسطة البرلمان، أو بواسطة الشعب وقد يشترك البرلمان والشعب في انتخابه.

الطريقة الأولى: انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان: تأخذ بعض الدساتير بهذه الطريقة، حيث تقرر هذا الحق للمجالس النيابية، ومنها الدستور

---

(١) د. محمد كامل ليلة (النظم السياسية) مرجع سابق ص ٣٢٦.

(٢) أوستين رني (سياسة الحكم) ترجمة د. حسن علي الذنوب طبعة ١٩٦٤م بغداد المكتبة الأهلية ص ٦٤.

الفرنسي الصادر بتاريخ ١٨٧٥م وكذا دستور ١٩٤٦م كما أخذ بها الدستور اللبناني وقد أخذ بهذه الطريقة دستور الجمهورية اليمنية ١٩٩١م حيث قرر في المادة (٨٢) منه أن (رئاسة الجمهورية يمارسها مجلس رياسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب) كما أوضحت المادة (٨٣) منه الكيفية التي يتم بها الانتخاب حيث نصت على أن (يتم ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة من قبل ربع أعضاء مجلس النواب ويعتبر المرشح عضواً في مجلس الرئاسة بحصوله على أصوات ثلثي أعضاء المجلس في المرة الأولى.

وإذا لم يتم فيكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويشترط أن تكون الانتخابات سرية[١].

وقد وجه بعض الشراح نقداً: متمثلاً بأن هذه الطريقة تؤدي إلى إضعاف سلطة رئيس الجمهورية وجعله خاضعاً للبرلمان الذي انتخبه. وقد ظهر هذا العيب في فرنسا حيث أدى إلى ضعف السلطة التنفيذية، وكان من أسباب عدم استقرارها في ظل الجمهورية الرابعة[٢].

الطريقة الثانية: انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب قد يفضل المشرع الدستوري انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب فينص في الدستور على هذه الطريقة وقد يكون الانتخاب مباشراً أي على درجة واحدة حيث يقوم الناخبون أنفسهم بانتخاب رئيس الجمهورية مباشرة دون أي وساطة وقد يكون غير مباشر، أي على درجتين حيث يقوم الناخبون بانتخاب مندوبين يتولون عنهم مهمة انتخاب الرئيس.

وقد أخذت بالانتخابات المباشرة معظم جمهوريات أمريكا اللاتينية بينما تأخذ الولايات المتحدة الأمريكية بطريقة الانتخاب على درجتين ينتخب شعب كل ولاية

---

(١) انظر المادتين ٨٢، ٨٣ من دستور الجمهورية اليمنية لسنة ١٩٩١م منشور وزارة الشؤون القانونية لعام ١٩٩١م.

(٢) د. محمود البناء (النظم السياسية) مرجع سابق ص ٣١٤.

عدداً من المندوبين يعادل ممثلي الولاية في مجلس الكونجرس. وهؤلاء المندوبون هم الذين ينتخبون رئيس الجمهورية[١].

وعلى الرغم من أن هذه الطريقة تقوي السلطة التنفيذية إلا أنها ـ وخاصة إذا كان الانتخاب مباشراً ـ قد يؤدي إلى التقوية كثيراً من مركز رئيس الدولة، ويمهد السبيل لاستبداده وذلك لأن رئيس الجمهورية يعتمد على أنه منتخب من الشعب كله بينما أعضاء البرلمان لا ينتخب كل منهم إلا في دائرة محدودة.

الطريقة الثالثة: الطريقة المختلطة: قد يكون انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة تعتبر حلاً وسطاً بين انتخابه بواسطة البرلمان وانتخابه بواسطة الشعب، وتتعدد صور هذه الحلول الوسط فبعض الدساتير تجعل انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان ومن عدد من المندوبين ينتخبهم الشعب وهو ما كان يأخذ به دستور الجمهورية الإسبانية الصادر سنة ١٩٣١م وقد يجمع الدستور بين البرلمان والشعب في اختيار رئيس الجمهورية فيكون ترشيح الرئيس من حق البرلمان ثم يعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه، وهو من قبيل الاستفتاء الشخصي على ما تقدم. وهذا ما أخذت به الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور ١٩٥٦م[٢].

كما أخذ بها دستور سنى ٩١ اليمنى بعد التعديل طبقاً للمادة [١٠٧] منه.

وهذه الحلول الوسط يقصد بها تحقيق مزايا الطريقتين السابقتين، وتفادي عيوبهما. وذلك بتقوية دور رئيس الدولة مع الحيلولة في الوقت نفسه دون استبداده.

أوجه التمييز بين الحكومتين (الملكي والجمهوري) أوردت كتب الفقه عدة فروق بين النظامين السابقين أهمها ما يأتي:

١ ـ في النظام الملكي يستأثر الملوك عادة بامتيازات عديدة يطلق عليها أحياناً (امتيازات التاج).

---

(١) د. حسن سيد أحمد إسماعيل (النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا) الطبعة الأولى دار النهضة العربية القاهرة ٢٧.

(٢) محمود عاطف البناء (النظم السياسية) مرجع سابق ص ٣١٦.

٢ ـ يصبح اهتمام الدساتير في النظام الملكي ـ إن كان ثمة دستور ـ منصباً على مشكلة الوصاية على الملك القاصر، بينما تهتم الدساتير الجمهورية بعملية انتخاب رئيس الدولة ومدة رئاسته.

٣ ـ فيما يتعلق بالمسؤولية، وهو أهم الفروق جميعاً، القاعدة المستقرة في شأن النظام الملكي (إن الملك أو التاج لا يخطىء) وبالتالي فهو لا يسأل جنائياً أو سياسياً أو مدنياً فهو بمنأى عن الرقابة، حتى ولو كان كل ما اقترفه يصل إلى حد الخيانة العظمى.

وعلى سبيل المثال فقد كان الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣م ينص على مبدأ امتناع مسؤولية الملك (الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس) م ٣٣ من الدستور.

المبحث الثاني
أنواع الحكومات على أساس الخضوع أو عدم الخضوع للقانون

صنف بعض الشراح الحكومات من حيث الخضوع للقانون من عدمه إلى نوعين. الحكومات الاستبدادية والحكومات القانونية.

المطلب الأول
الحكومة الاستبدادية

أولاً: تعريفها:

الحكومة الاستبدادية هي التي لا تخضع فيها السلطة الحاكمة لحكم القانون فلا يحد سلطاتها شيء فتستخدم سلطاتها حسبما يتراءى لها. فتكون إرادة الحاكم هي القانون، له أن يقرر ما يشاء دون أن يخضع فيما يجريه من تصرفات لحكم القانون.

وفي ظل هذا النظام السياسي يعصف الحاكم بحقوق الأفراد وحرياتهم فلا تقيم هذه الحكومات وزناً لذلك لأنه يجوز للسلطة الحاكمة إهدارها ما دام لها أن تتحلل من القانون والخضوع لحكمه فإرادتها كما أسلفنا هي القانون[1].

ثانياً: التفرقة بين الحكومة الاستبدادية والحكومة البوليسية:

يجري بعض الفقهاء تفرقة بين الحكومة الاستبدادية والحكومة البوليسية،

---

(١) د. محسن خليل (النظم السياسية والقانون الدستوري) طبعة ٧١م ص ١٢٠.

تأسيساً على أن الحكومة البوليسية ـ بالرغم أنها لا تلتزم بأحكام القانون فيما تجريه من تصرفات، إلا أنها في النهاية تستهدف تحقيق الصالح العام على خلاف الحكومة الاستبدادية التي تتغيا دائماً تحقيق المصالح والمآرب الشخصية.

فالحكومة الاستبدادية لا يقيد تصرفاتها قيد سواء من حيث الوسيلة التي تسلكها أو الغاية التي تنشدها.

أما الحكومة البوليسية فالحاكم وإن كان غير مقيد من حيث الوسيلة فهو مقيد من حيث الغاية، فالإجراءات التي يتخذها الحاكم مشروطة بأن يكون الهدف من ورائها تحقيق الصالح العام[1].

ثالثاً: نقد هذه التفرقة:

وقد وجه بعض الفقهاء نقداً إلى هذه التفرقة تأسيساً على أن ليس من اليسير أن يتحلل الحاكم بداءة من حكم القانون ثم يبقى بعد ذلك مخلصاً وأميناً وعاملاً على تحقيق الصالح العام، فالتمرد على القانون هو إخلال به ابتداء وانتهاء ومن شأنه أن يقود دائماً إلى إهدار الصالح العام والعصف بالحقوق والحريات.

المطلب الثاني

الحكومة القانونية

أولاً: تعريفها:

الحكومة القانونية: هي التي يخضع فيها الحاكم للقوانين والأنظمة الموضوعة ـ ففي ظل هذا النوع من الحكومات تتقيد سلطات الدولة جميعاً فيما تتخذه من إجراءات وما تقوم به من تصرفات لحكم القوانين السارية والمطبقة.

---

(١) د. ثروت بدري (النظم السياسية) مرجع سابق ص ١٣٧.

ثانياً: مدلول القانون:

أما عن مدلول القانون الذي تلتزم الحكومة بالخضوع لأحكامه فهو ينصرف إلى مجموعة القواعد القانونية الملزمة والتي تتربع على قمتها القواعد الدستورية والقواعد القانونية الملزمة للحاكم والمحكومين تتدرج وفقاً لأهميتها وقيمتها القانونية على النحو التالي:

١ ـ الدستور:

وهو مجموعة من القواعد الرئيسية، تسير بموجبها حكومة من الحكومات سواء أكانت هذه القواعد مكتوبة أم غير مكتوبة[١].

كما عرفه بعضهم: بأنه مجموعة القواعد الأساسية التي تحتويها الوثيقة المعروفة بالدستور والتي تضعها هيئة خاصة تتبع في سنها وتعديلها وإلغائها إجراءات خاصة.

٢ ـ القانون العادي:

هو مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التشريعية في دولة معينة وتنظم علاقة الدولة بغيرها من الدول أو الأشخاص الدولية الأخرى كما تنظم علاقتها أيضاً بأجهزتها الداخلية أو الأفراد كما تنظم علاقة الأفراد فيما بينهم.

٣ ـ اللوائح:

وهي مجموعة القواعد العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية: وهي خمسة أنواع تنفيذية وتفسيرية وتفويضية وبوليسية وتنظيمية ولوائح الضرورة.

ولضمان احترام القانون وسيادته والتزام الحكام والمحكومين له، فإنه ينبغي دائماً أن يتوافر الجزاء على مخالفة تلك القواعد القانونية، وأن تدعم الرقابة القضائية التي تقوم بها جهات المحاكم المختلفة والتي تكفل احترام القانون.

---

(١) أوستن راني (سياسة الحكم) مرجع سابق ص ١٢٠.

ثالثاً: غاية الحكومة القانونية:

تختلف غاية الحكومة القانونية عن الحكم الاستبدادي حيث تتغيا الحكومة القانونية دائماً تحقيق المصلحة العامة وتهدف إلى احترام حقوق الأفراد وصون حرياتهم من أي جور أو اعتداء عليها ولو كان من أعلى السلطات في الدولة. على أن التزام الحكومة القانونية بأحكام القانون ليس معناه حرمانها من تعديل القوانين السارية أو إلغائها أو استبدالها بقوانين أخرى.

فحقها في تعديل القوانين أو اللوائح أو إلغائها محفوظ ولها أن تجري ذلك في الوقت المناسب حتى لا يكون هناك تناقض بين واقع الحياة والواقع القانوني.

وبذلك يطرد مبدأ الخضوع للقانون ويستمر نعت الحكومة بأنها حكومة قانونية.

المبحث الثالث

أنواع الحكومات على أساس تركيز أو توزيع السلطة

لم يقف الشراح عند التقسيمات سالفة الذكر للحكومات بل ذهب بعضهم إلى تقسيمها ـ مستنداً على أساس تركيز السلطة في يد الحاكم أو توزيعها بين هيئات عديدة ـ إلى حكومات مطلقة وحكومات مقيدة.

المطلب الأول

الحكومات المطلقة

أولاً: التعريف:

الحكومة المطلقة: هي التي تتركز فيها السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة تحكم الدولة، فيجمع الحاكم في يده جميع السلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، ولا يشاركه في شؤون الحكم سلطات أخرى.

والنظام الملكي المطلق هو أقدم النظم ظهوراً، وقد كان هو النظام الشائع في أكثر الدول منذ القدم حتى قيام الثورة الفرنسية وكانت انجلترا من أسبق الدول إلى التخلص من نظام الملكية المطلقة بالقضاء على حكم آل ستيوارت في ثورة (١٦٨٨م) وإقامة حكم أسرة أورانج الذي قيد بمقتضى وثيقة الحقوق في فبراير سنة ١٦٨٩م.

وقد كان نظام الحكم في اليمن قبل الثورة المجيدة لعام ١٩٦٢م نظاماً ملكياً مطلقاً[1].

---

(١) انظر مؤلفنا (التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية) طبعة ٨٥م ص ١٢٨.

ثانياً: مميزات النظام المطلق:

تتميز الحكومة المطلقة بأن فرداً واحداً يركز السلطة بين يديه وحده لا يشاركه بها أحد ويتولاها بالوراثة أباً عن جد.

فالسلطة لا تستند إلى الشعب وإنما تصدر عن الله ومن ثم فهي سلطة مطلقة. أي أن الملوك ليسوا مسؤولين أمام أحد من البشر وليس على أفراد الشعب إلا الخضوع لتلك السلطة[1].

وقد تكون مطلقة يتقيد فيها الملك بالقوانين القائمة وإن كان يستطيع تعديلها أو إلغائها. وهو يجمع كل عناصر السلطة في يديه لا يشاطره فيها أحد. ولا يوجد من يسأله عن ممارسة هذه السلطة، فهو السيد المطلق التصرف لا يسأل عما يفعل أمام أي هيئة[2].

المطلب الثاني
الحكومة المقيدة

أولاً: تعريفها:

عرف الفقهاء الحكومة المقيدة: بأنها الحكومة التي تكون فيها سلطات الدولة موزعة بين هيئات عديدة تراقب كل منها الأخرى، وبعبارة أخرى فهي تلك الحكومة التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، توزع السلطة على هيئات مستقلة دون أن تتركز في يد فرد واحد أو هيئة واحدة.

ثانياً: أهمية توزيع السلطات في الحكومة المقيدة:

أ ـ تركيز السلطات في يد شخص واحد، أو في يد هيئة واحدة يفضي إلى الاستبداد وهذا من دأب البشر.

---

(١) د. ثروت بدوي (النظم السياسية) ص ١٩٠ طبعة ١٩٧٥م.

(٢) دكتور محمد كامل ليلة (النظم السياسية) الدولة والحكومة ص ٣٢٣ مرجع سابق.

وكما دلت عليه شواهد التاريخ، وحتى تكون بمفازة من ذلك فإن النظام السياسي يجب أن يؤسس على مبدأ الفصل بين السلطات، لأن السلطة تحد السلطة وتراقبها.

ب ـ من ناحية أخرى فإن احترام القوانين لا يتم إلا إذا أُجري فصل السلطات عن بعضها، فذلك الذي يضمن التطبيق السليم لها والذي يضمن للأفراد احترام حقوقهم والتمتع بحرياتهم.

ثالثاً: أمثلة للحكومات المقيدة:

تعتبر الملكية الدستورية مثالاً للحكومات المقيدة حيث توزع السلطة بين الملك والبرلمان كما يمثل هذا النوع من الحكومات مرحلة مهمة من مراحل استعادة السلطة من أيدي الحكام المستبدين في ظل الحكومات الاستبدادية ثم الحكومات المطلقة. وكذا بصفة عامة فإن جميع الحكومات والأنظمة السياسية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تعتبر صوراً للحكومة المقيدة، وهذه الأنظمة هي النظام البرلماني والرئاسي ونظام حكومة الجمعية النيابية على ما سيرد تفصيلاً.

وتعتبر حكومة الجمهورية اليمنية من الحكومات المقيدة حيث قرر دستور سنة ١٩٩١م الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ليضمن منع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية، وتحقيق الدولة القانونية وتطبق مبدأ التخصص الوظيفي.

ويبدو ذلك واضحاً من خلال تنظيم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، في صلب الدستور المذكور حيث خصص الفصل الأول من الباب الثالث لمجلس النواب السلطة التشريعية في الدولة، والفصل الثاني خصص لمجلس الرئاسة قبل التعديل ورئيس الجمهورية بعد التعديل والفصل الثالث لمجلس الوزراء وهو ما نوضحه في حينه إن شاء الله[1].

---

(١) مذكراتنا القانون الدستوري منشورات كلية الشريعة والقانون ص ٢١ لسنة ١٩٩٢م.

المبحث الرابع

الحكومات من حيث أهداف السلطة

لقد انفرد ابن خلدون، العلامة عبد الرحمن ابن خلدون بتقسيم خاص للحكومات تأسيساً على الهدف من السلطة ففي (مقدمته) ذكر تحت عنوان الخلافة والإمامة أن الملك ضروري للبشر، والأمور لا تستقر في الدولة إلا بوجود قوانين سياسية مفروضة يسلم بها الكافة وينقادون إلى أحكامها.

وقد صنف ابن خلدون في مؤلفه (مقدمة ابن خلدون) أشكال الحكم إلى ثلاثة أنواع:

أولاً: الملك الطبيعي:

وقد عرفه بأنه (حمل الكافة على مقتضى الغرض والشهوة) وهو يعني بذلك نظام الحكم الذي يتسم بالاستبداد وتحقيق المآرب الخاصة، دون العمل على تحقيق أوجه المصلحة العامة.

ثانياً: الملك السياسي:

وهو حمل الكافة على مقتضى النظر العقلي في جلب المصالح الدنيوية ورفع المضار.

ويرى ابن خلدون، أن مثل هذا النظام وإن كان أفضل من سابقه، لأنه مؤسس على الاستحسان العقلي والقوانين التي يسنها العقلاء، إلا أنه لا يزال نظاماً سياسياً قاصراً بسبب أن نظرته نظرة محددة، لأن مبلغها من العلم هو الحياة الدنيا (فالخلق

ليس المقصود بهم دنياهم فقط، فإنها كلها عبث وباطل إذ غايتها الموت والفناء[1].

ثالثاً: الخلافة:

وهي حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الأخروية والدنيوية الراجعة إليها، فهي في الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع في حراسة الدين وسياسة الدنيا.

وقد فرق ابن خلدون بين الملك والخلافة فقال: (وجب أن يرجع في حقيقة الملك إلى قوانين سياسية ومفروضة يسلمها الكافة وينقادون إلى أحكامها فإذا كانت هذه القوانين مفروضة من العقلاء وأكابر الدولة وبصرائها كانت سياسية عقلية.

وإذا كانت مفروضة من الله بشارع يقررها ويشرعها كانت سياسية دينية[2].

---

(١) أنور رسلان (النظم السياسية) سنة ٨٠م ص ٩٨ ـ ٩٩.

(٢) مقدمة ابن خلدون عبد الرحمن بن خلدون ص ١٥٨ ـ ١٥٩.

المبحث الخامس

أنواع الحكومات بالنظر إلى صاحب السيادة في الدولة

لا ريب في أن التقسيمات السابقة الشكلية أو الرسمية البحتة لها فوائدها، ولكن معظم دارسي الحكومة أعاروا مزيداً من عنايتهم، واهتمامهم إلى تلك المسألة التي عدوها بالغة الأهمية وهي:

س: من الذي يملك في الواقع السلطة العليا الحاكمة في الأمة؟ إن أقدم تصنيف لأشكال الحكومات، وأبقاها على مر الزمن، وأكثرها أهمية ودلالة وأصعبها انطباقاً على الحكومات الحاضرة عني بهذه المسألة.

هو ما ذهب إليه المؤرخ اليوناني (هيرودوتس) منذ القرن الخامس قبل الميلاد حيث صنف الحكومات جميعاً إلى (إما أنها حكومات أفراد ـ يحكمها فرد واحد) أو (حكومات ارستقراطية أي تحكمها أقلية) أو حكومات (ديمقراطية ـ أي تحكمها الأكثرية)[1].

وقد طور الفقه هذا النوع من التقسيمات، نعرض لهذا التقسيم من خلال المطالب التالية:

---

(١) أوستن رني (سياسة الحكم) مرجع سابق ص ٩٦ ـ ٩٧.

المطلب الأول

الحكومة الفردية

هي الحكومة التي تكون السيادة فيها لفرد واحد حيث تتركز السلطة كلها في يد فرد يعتبر سلطته مستمدة من الله أو من ذاته، وتظهر الحكومة الفردية أساساً في صورتين: الملكية المطلقة ـ والملكية الاستبدادية) والديكتاتورية.

الفرع الأول

الملكية المطلقة

سبق الحديث عن الملكية المطلقة في المبحث السابق وهنا سوف نسترجع بعض النقاط تمشياً مع هذا التقسيم، فالملكية المطلقة هي التي يتولى فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الوراثة وقد يطلق عليه اسم الملك أو (أمير أو امبراطور أو سلطان).

والذي يهمنا هنا أن نقول إن الحكومة المطلقة: هي حكومة فردية تتركز فيها السيادة في يد الحاكم الوراثي.

وليس معنى ذلك عدم وجود هيئات أخرى إلى جانبه، فالملك قد يحكم بمفرده، أو بواسطة هيئات تعاونه في أداء مهمته، وهو الذي يعينها وتستمد ولايتها من إرادته، بحيث يظل الملك هو صاحب السلطة العليا وتظل الحكومة فردية.

كما لا ينفي هذه الصفة الفردية خضوع الملكية المطلقة للقوانين، طالما أن الملك هو الذي يهيمن على صنع القانون وتعديله وإلغائه.

الفرع الثاني

الحكومة الاستبدادية

كما سبق تعريفها بأنها الحكومة الفردية التي تتركز السلطة في يد الملك لا يتقيد بأي قانون قائم.

والملاحظ هنا أن الحكومة الفردية تعني أن يكون الفرد هو صاحب السلطان سواء في دولة قانونية أو غير قانونية. أما الملكية الدستورية فليست حكومة فردية لأن الملك يصبح فيها مقيداً بمجلس ومجالس منتخبة من الشعب ويخضع للدستور الذي يوزع السلطات على هيئات مختلفة.

ويجدر التنبيه أخيراً إلى حكم الطغيان أو الاستبدادية. فقد عرف حكم الطغيان منذ التاريخ القديم، وكان الطاغية يتولى سلطة تحكمية في مصدرها (حيث يستولي على السلطة بالقوة والعدوان) وتحكمية في تداولها وانتقالها (سواء بالاختيار الشخصي أو بالوراثة ودون اتباع أوضاع قانونية مقررة)[1].

الفرع الثالث

الحكومة الدكتاتورية

الحكومة الدكتاتورية هي التي ينفرد شخص واحد أو هيئة واحدة بالسلطة، ولكنه لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يصل إليه بكفاءته الشخصية وقوته أو قوة أنصاره.

وهكذا يختلف الحكم الدكتاتوري عن الملكية المطلقة أو المستبدة من حيث مصدر السلطة: كما يختلف من حيث تبرير أساس السلطة فبينما يقيم الملوك سلطاتهم في العادة على أساس إلهي، فإن الدكتاتور لا يلجأ إلى نظريات دينية، بل يعتمد على قوته وشخصيته وهذا هو المعنى التقليدي للدكتاتورية.

وتتعدد أنواع الأنظمة الدكتاتورية، وتختلف فيما بينها اختلافاً كبيراً من عدة زوايا.

كما يمتاز هذا النظام بمجموعة خصائص.

ولما كان هذا النظام هو النظام الرابع الذي أفردت له باباً خاصاً فقد استحسنت إرجاء البحث عنه إلى مكانه إن شاء الله.

---

(١) د. محمود عاطف البناء (النظم السياسية) مرجع سابق ص ١٨٦.

المطلب الثاني

حكومة الأقلية (الأوليجارشية ـ أو الأرستقراضه)

أولاً: تعريفها:

هي الحكومة التي يتركز فيها السلطان في يد فئة قليلة من الأفراد.

ويطلق عليها اوليجارشية ( ) أو ارستقراطية ( ) ويستعمل الاصطلاحان في الوقت الحاضر كمترادفين، بينما كان معناهما في الماضي مختلفين.

فقد كان يراد بالأرستقراطية عند الإغريق حكومة أفضل الناس، وهم تلك الأقلية من الحكام.

أما الأوليجارشية فكان يقصد بها حكومة الأقلية غير الصالحة، وهي أقلية من الأغنياء لا تعمل عادة إلا لصالحها الشخصي.

وعلى ذلك فإن حكومة الأقلية، إنما يعني أن يكون السلطان لفئة قليلة، سواء تمثلت في طبقة ممتازة على أساس نبل الأصل أو العلم والخصائص الفاضلة أو الفروسية والشجاعة والانتصارات الحربية وهذه هي (الحكومة الإرستقراطية) أو كان السلطان لمن يملكون ثروة أو نصاباً مالياً وهذه هي حكومة الأثرياء التي تقصر الحقوق السياسية على من يتوافر له نصاب مالي معين من الثروة أو دفع الضرائب، وهو ما يتحقق في النظم التي تأخذ بحق الاقتراع المقيد بنصاب مالي.

وحكومة الأقلية هي وسط بين حكومة الفرد والحكومة الديمقراطية (أي حكومة الشعب) وتمثل في العادة مرحلة انتقالية من الأولى إلى الثانية ومن أبرز الأمثال على ذلك النظام، نظام الحكم في انجلترا، إذا انتقل من الحكومة الفردية، في صورة الملكية المطلقة إلى الحكومة الارستقراطية.

ويلاحظ أخيراً أن حكم الأقلية إنما يعني أن يكون زمام السلطة بيد فئة من الناس تكون جماعة متجانسة أو طائفة متميزة.

أما الحكومة التي يستأثر بالسلطة فيها عدد قليل من الأشخاص فإنها تكون أقرب إلى الحكومة الفردية منها إلى الحكومة الأوليجارشية، فالحكومة التي تتركز في يد عدد قليل من الأشخاص، في الغالب من طريق أحداث تاريخية جمعت بينهم في الحكم، ودون أن يكونوا طائفة اجتماعية متميزة، إنما هي في الحقيقة حكومة فردية (متعددة الرؤوس) ومثل هذه الحكومة يصعب أن تصبح نظاماً ثابتاً إذ من المألوف أن ينجح أحد أعضائها في إقصاء الآخرين ويتحول بذلك إلى ملك أو حاكم منفرد[1].

المطلب الثالث

حكومة الشعب

الحكومة الديمقراطية

الحكومة الديمقراطية هي التي يعتبر فيها الشعب صاحب السيادة وبيده مقاليد السلطة، فالحكومة ترتكز على مبدأ سيادة الشعب، وتخضع لرقابة من الرأي العام لا يستهان بها. وفي ظل الحكومة الديمقراطية تكون الحريات العامة مكفولة للأفراد، وتتحقق المساواة بينهم، والحكومات الديمقراطية قد تنتهج أسلوب الديمقراطية المباشرة أو غير المباشرة (النيابية) أو شبه المباشرة.

والديمقراطية المباشرة هي التي يتولى الشعب بكل أفراده حكم نفسه بنفسه على غرار ما كان موجوداً في المجتمعات اليونانية القديمة مثل أثينا.

أما الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) فهي التي يختار فيها الشعب عنه نواباً يقومون بممارسة شؤون الحكم وذلك لاستحالة أو تعذر الأخذ بالديمقراطية المباشرة.

أما الديمقراطية شبه المباشرة، فهي تكون حينما يأخذ النظام السياسي النيابي

---

(١) بريلو (وبولو) النظم السياسية. مرجع سابق ص ١٣٠.

ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة فيتاح للشعب بكل أفراده أن يدلي برأيه في بعض المسائل الهامة، ومن أبرز الوسائل لذلك النظام الاستفتاء الشعبي.

والنظم النيابية بدورها تنقسم على أساس الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات إلى حكومة برلمانية أو رئاسية، أو تتبع أسلوب حكومة الجمعية.

وأكتفي هنا بهذه الصورة المختصرة في معرض الحديث عن أنواع الحكومات على أن أعود إلى دراسة هذا النظام في الباب المخصص له بحسب خطة البحث كنظام من الأنظمة المعاصرة إن شاء الله.

الفصل الثالث

الأنظمة الديمقراطية المعاصرة
من حيث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

الأنظمة الديمقراطية المعاصرة أو الحديثة هي بصفة أساسية أنظمة نيابية أي تأخذ بالديمقراطية النيابية، إذ سبق أن رأينا أن الديمقراطية المباشرة هي صورة مثالثة للديمقراطية طبقت يوماً ما في العهود القديمة وبالذات في مدن اليونان، ولكنها الآن في ذمة التاريخ لاستحالة تطبيقها في العصر الحديث لأسباب من أولها كثرة عدد السكان في الدول الحديثة مما يجعل ممارسة الشعب بطريقة مباشرة للسلطة أمراً مستحيلاً. لذلك انتشرت الديمقراطية النيابية باعتبارها الأسلوب العلمي الممكن لتحقيق مبدأ سيادة الشعب، فالشعب بدلاً من أن يحكم مباشرة يمارس الحكم والسلطة بأسلوب غير مباشر بواسطة نوابه المنتخبين في البرلمان ولقد تطور النظام النيابي نحو تحقيق مباشرة الشعب لبعض مظاهر السلطة بالاشتراك مع البرلمان، وهذا هو نظام الديمقراطية شبه المباشرة والتي تأخذ بها بعض الدول الحديثة.

ولكن لا يكفي ذلك للتعرف على الأنظمة الديمقراطية المعاصرة ولإعطاء صورة عن كيفية تطبيق الديمقراطية فيها. لهذا لا بدّ لنا من تحليل وتقسيم الأنظمة الديمقراطية الحالية في العالم من وجهة نظر أخرى تضاف لما سبق دراسته. فالأنظمة الديمقراطية النيابية أو تلك التي تأخذ أحياناً ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة تنقسم فيما بينها إلى ثلاثة أنظمة ديمقراطية على أساس نظرتها لمبدأ الفصل بين السلطات. ونحن نعرف أن هذا المبدأ الذي يرجع في شرحه وإبرازه إلى الفيلسوف

الفرنسي مونتسكو في كتابه (روح القوانين) هو أحد الأعمدة الأساسية للنظام الديمقراطي كله، تماماً مثلما يعتبر مبدأ سيادة الأمة أو سيادة الشعب هو الآخر أحد الأعمدة الأساسية للنظام الديمقراطي.

وهكذا لا بدّ لنا لاكتمال تحليلنا للأنظمة الديمقراطية المعاصرة، لا بدّ أن نعرف أن تلك الأنظمة نيابية كانت أم ديمقراطية شبه مباشرة تنقسم من حيث نظرتها وتقييمها أو فهمها لمبدأ الفصل بين السلطات إلى أنظمة ثلاثة:

١ ـ **النظام البرلماني**: هو ذلك النظام الديمقراطي الذي يقوم على فصل مرن أو نسبي بين السلطات التشريعية والتنفيذية وليس فصلاً تاماً أو مطلقاً بينهما، بحيث يتحقق في هذا النظام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات.

٢ ـ **النظام الرئاسي**: وهو نظام يحاول إقامة الفصل التام أو المطلق بين السلطات التشريعية والتنفيذية، دون تعاون ورقابة متبادلة بينهما.

٣ ـ **نظام حكومة الجمعية النيابية**: وهو نظام يقوم على إخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بحيث تكون الحكومة تحت رقابة البرلمان المباشرة والتابعة له.

وكما هو واضح أن الأنظمة الثلاثة تتحدد بناء على النظرة الذي ينظر بها كل نظام إلى مبدأ الفصل بين السلطات وبصفة خاصة الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

والواقع أن تقسيم الأنظمة الديمقراطية من هذه الناحية يسمح لنا بالتعمق أكثر في كيفية سير السلطات العامة الدستورية في البلاد الديمقراطية وأسلوب عمل الحكومات الديمقراطية، أو بمعنى آخر يسمح لنا بالتعرف على أسلوب الحياة الدستورية والسياسية في البلاد الديمقراطية. ويتفق الفقه على ربط كل نظام من الأنظمة الديمقراطية الثلاثة التي أشرنا إليها بالبلد الذي نشأ وتطور فيها ذلك النظام على نحو نموذجي وعلى هذا النحو يرتبط النظام البرلماني دائماً بإنجلترا التي ـ كما كانت هي عمود النظام الديمقراطي النيابي ـ تعتبر أيضاً البلد المثالي للنظام البرلماني الذي نشأ وتطور فيها قبل أن ينتقل لغيرها. وكذلك تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية

هي البلد الذي نشأ وتطور فيها النظام الرئاسي، وأخيراً تعتبر سويسرا أو الاتحاد السويسري هو البلد النموذجي لنظام حكومة الجمعية النيابية.

وسوف يظهر هذا الارتباط الوثيق عند دراستنا لتلك الأنظمة الديمقراطية الثلاثة التي تسود العالم وسندرس تباعاً النظام البرلماني ثم النظام الرئاسي وأخيراً نظام حكومة الجمعية النيابية.

المبحث الأول

النظام البرلماني

النظام البرلماني كان من أكثر الأنظمة انتشاراً بين النظم النيابية أو بين البلاد الديمقراطية النيابية، وإذا كان النظام الرئاسي هو نظام معروف أيضاً بين الأنظمة النيابية أنه يكسب أرضاً جديدة، إلا أن النظام البرلماني يبقى نسبياً أكثر ذيوعاً.

أما نظام حكومة الجمعية النيابية فهو أقل النظم انتشاراً وذيوعاً بين مجموع البلاد النيابية، أو حتى تلك البلاد التي تأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة.

وبعد هذا التمهيد، نعود للنظام البرلماني لنبين أركانه الأساسية وكيفية نشأته وكيف يعمل في إنجلترا البلد الذي ولد فيها قبل أن ينتشر خارجها. ويجب الإيضاح من البداية أن تسمية هذا النظام بالبرلماني لا يعني أنه يتميز بوجود برلمان، لأن وجود برلمان من الشعب ليس خصيصة أو ميزة ينفرد بها النظام البرلماني، بل هو أساس مشترك لكافة الأنظمة النيابية، ففي النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية النيابية يوجد البرلمان المنتخب من الشعب أيضاً، فلا يوجد نظام نيابي ديمقراطي أياً ما كانت صورته بدون برلمان منتخب ديمقراطياً من الشعب، والواقع أن أهم ما يميز النظام البرلماني ليس هو إذن وجود برلمان، بل هو الأسلوب الذي يطبق به مبدأ الفصل بين السلطات: ففي النظام البرلماني الفصل بين السلطات ليس فصلاً مطلقاً يجعل كل سلطة مستقلة ومتباعدة عن السلطة الدستورية الأخرى، بالذات في علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يكون الفصل بين هاتين السلطتين (فصلاً مرناً ونسبياً) بحيث تقوم علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أي

بين البرلمان والحكومة. وهذا هو أهم أركان النظام البرلماني في مواجهة النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية النيابية.

غير أنه بجانب هذا الركن الهام الذي يميز ويؤسس النظام البرلماني، يقوم هذا النظام على ركن آخر ثان يميزه بالذات عن النظام الرئاسي، وهو ثنائية السلطة التنفيذية فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من عضوين أو هيئتين، لا كما سنرى في النظام الرئاسي. وبناء على ما سبق نتعرض أولاً لأركان النظام البرلماني. وثانياً سنتعرض بعد ذلك لتطبيق النظام البرلماني في إنجلترا باعتبارها البلد الذي نشأ وتطور فيها هذا النظام بصفة أساسية.

أركان النظام البرلماني

يمكن حصر أركان النظام البرلماني في ركنين أساسيين هما: من ناحية أولى ثنائية السلطة التنفيذية. ومن ناحية ثانية التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذان الركنان يمثلان في نفس الوقت الخصيصتان الجوهريتان لهذا النظام ونعالج هذين الركنين كما يلي:

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية:

الركن الأول في النظام البرلماني يتمثل في أن السلطة التنفيذية في هذا النظام ثنائية التكوين، فهي تتكون من عضوين متميزين: أولاً رئيس دولة غير مسؤول سياسياً عن شؤون الحكم وليس له بالتالي سلطة فعلية بل مجرد سلطة اسمية، وثانياً وزارة مسؤولة سياسياً وتباشر السلطة الفعلية. وذلك على التفصيل التالي:

١ ـ **رئيس دولة غير مسؤول سياسيا:** من مميزات النظام البرلماني أن رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية منتخباً يكون غير مسؤول من الناحية السياسية عن أعماله أمام البرلمان. ونظراً لعدم مسؤولية رئيس الدولة الأعلى فهو لا يمارس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، وإنما يمارسها بواسطة وعن طريق الوزارة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان ومن ثم تكون سلطة رئيس الدولة سلطة محضة اسمية

أو شرفية. فالقاعدة العامة في السياسة والإدارة أنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة وبالعكس حيث لا توجد المسؤولية لا توجد السلطة قد شبه بعض الفقهاء دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بأنه أشبه بدور الحكم الرياضي العادل والمحايد في مباراة طرفاها الوزارة من ناحية أولى والبرلمان من ناحية ثانية. فرئيس الدولة في النظام البرلماني كما يقال عادل. (يسود ولا يحكم).

والملاحظ أن رؤساء الدول في النظام البرلماني غالباً ما يكونوا ملوكاً. فهكذا نشأ النظام البرلماني واستقر أولاً في انجلترا ذات النظام الملكي. ونفس الملاحظة تنطبق على كثير من الدول ذات النظام البرلماني غير انجلترا مثل بلجيكا وهولندا لوكسمبورج ودول شمال أوروبا الهامة السويد والنرويج والدنمارك، ولكن بالرغم من صدق هذه الملاحظة إلا أن النظام البرلماني لا يتعارض مع وجود النظام الجمهوري ومع وجود رئيس دولة منتخب هو رئيس الجمهورية. فهناك دول جمهورية تأخذ بالنظام البرلماني مثل فرنسا في دساتير جمهوريتها المتعاقبة وآخرها دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨م. ولكن مع ملاحظة أن هذا الدستور الأخير المطبق حالياً قد مزج مع النظام البرلماني وهو الطابع الأساسي للنظام الفرنسي مزج معه بعض الملاح الذي تنتمي للنظام الرئاسي.

فالنظام البرلماني كنظام للحكم يمكن أن يوجد إذن في الدول الجمهورية تماماً مثل الدولة الملكية، المهم أن رئيس الجمهورية يجب أن يتولى السلطة التنفيذية بواسطة الوزارة ومجلس الوزراء ولا يمارسها فعلاً بنفسه، وإلا كان النظام رئاسياً وليس برلمانياً. فأحدى الخصائص الجوهرية في أي نظام برلماني هو أن رئيس الدولة وإن كان يعتبر نظرياً رئيس السلطة التنفيذية إلا أن سلطته اسمية وغير فعلية وذلك كنتيجة لعدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان.

٢ ـ وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان: الطرف الثاني الذي يشترك في تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني هو الوزارة التي تتكون من عدة وزراء ويرأسها رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء، وشخص رئيس الوزراء يجب أن يكون غير شخص رئيس الدولة. والوزارة تجتمع برئاسة رئيس الوزراء في شكل هيئة تضامنية

جماعية هي مجلس الوزراء. واعتبار مجلس الوزراء تنظيماً دستورياً للوزارة يعتبر من الخصائص الهامة التي يتميز بها النظام البرلماني بالمقارنة مع النظام الرئاسي حيث لا يجد فيه مجلس وزراء كتنظيم دستوري رسمي.

والوزارة في النظام البرلماني هي العضو الفعال في السلطة التنفيذية فهي التي تمارسها فعلاً وتزاول الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في الفعل والواقع. والدساتير البرلمانية تحرص دائماً على أن رئيس الدولة يمارس السلطة بواسطة الوزارة ومجلس الوزراء، كما تنص عادة على أن مجلس الوزراء هو المهمين على شؤون الدولة وأنه وليس رئيس الدولة هو الذي يضع السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها. كذلك تحرص الدساتير البرلمانية على النص صراحة على أن مراسيم وقرارات رئيس الدولة يجب لكي تكون نافذة وملزمة أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالمسألة موضوع المرسوم أو القرار.

وإذا كانت الوزارة هي التي تمارس السلطة التنفيذية واختصاصاتها من الناحية الفعلية دون رئيس الدولة، فإن السبب في ذلك هو أن الوزارة ومجلس الوزراء ورئيسه مسؤولون سياسياً أمام البرلمان عن أعمال ونشاط السلطة التنفيذية، وعلى عكس الحال بالنسبة لرئيس الدولة الذي هو كما رأينا غير مسؤول سياسياً. والمسؤولية للوزراة قد تؤدي حالة تحقيقها إلى إقالة أحد الوزراء أو حتى الوزراء بأجمعهم. وهكذا نظراً لأنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة، فإن مسؤولية الوزارة وأعضائها ورئيسها أمام البرلمان تؤدي منطقياً إلى أن تكون الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية التنفيذية.

ثانياً: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

الركن الثاني الهام للنظام البرلماني هو أنه ذلك النظام الذي يأخذ بمفهوم مرن لمبدأ الفصل بين السلطات: فعلى عكس النظام الرئاسي الذي يأخذ أو يحاول أن يأخذ بفصل مطلق بين السلطات بحيث لا توجد علاقة تأثير بين السلطات الدستورية، يتميز النظام البرلماني بإقامة علاقات متبادلة بين السلطات التشريعية والسلطات التنفيذية. وتلك العلاقات المتبادلة تتمثل في علاقة تعاون ورقابة متبادلة

بين هاتين السلطتين الدستوريتين. ولهذا يقال بأن النظام البرلماني يطبق فصلاً مرناً أو نسبياً بين السلطات وليس فصلاً جامداً أو مطلقاً أو تاماً كما هو الحال في النظام الرئاسي في فكرته الأساسية.

وندرس تباعاً مظاهر التعاون ثم مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أولاً: مظاهر التعاون بين السلطات التنفيذية والسلطة التشريعية:

تتمثل أهم مظاهر التعاون بين هاتين السلطتين فيما يلي: ـ

١ ـ جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة. بمعنى أنه يمكن للنائب عضو البرلمان أن يشغل منصب الوزير أو رئيس الوزراء دون أن يفقد عضويته في البرلمان، أو العكس بأن يرشح الوزير نفسه في البرلمان ويفوز بالعضوية ويجمع بينهما وبين الوزارة. وهذا يجعل الارتباط والتعاون واضح بين الحكومة والبرلمان. والجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان أمر معتاد يكاد يكون حتمياً، نظراً لأن الوزارة تشكل عادة من أقطاب حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات أو من أقطاب الأحزاب المتآلفة التي تكون الأغلبية البرلمانية فيما بينها.

٢ ـ يحق للوزراء دخول البرلمان حتى يدون دعوة خاصة وذلك لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها وأهمية هذا المظهر للتعاون تظهر في الحالات الاستثنائية حيث لا يكون الوزير عضواً في البرلمان في ذات الوقت.

٣ ـ للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين أمام البرلمان. وإذا كانت الدساتير تعطي هذا الحق نظرياً لرئيس الدولة إلا أن الوزارة وهي العضو الفعال في السلطة التنفيذية هي التي تعد مشروعات القوانين ويتولى تقديمها إلى البرلمان رئيس الوزراء أو الوزير المختص. وهكذا في الأنظمة البرلمانية للحكومة اقتراح مشروعات القوانين بجانب أعضاء البرلمان، ولكن مناقشة مشروع القانون وإقراره أو عدم إقراره بالطبع هي من سلطة البرلمان السيادية. ويلاحظ أن اقتراحات القوانين إذا جاءت من السلطة التنفيذية أو الحكومة فهي تسمى (مشروعات القوانين الحكومية) أو (الاقتراح الحكومي للقوانين) في حين أن اقتراحات القوانين من جانب أعضاء البرلمان تسمى (الاقتراح بقانون) أو (الاقتراح البرلماني للقوانين).

٤ ـ وأخيراً يمكن أن نذكر من صور التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية أو بين الحكومة والبرلمان موضوع (قانون الميزانية)، فالميزانية العامة للدولة التي تبين إيراداتها ومصروفاتها المتوقعة خلال عام، وهي عمل مختلط في الواقع إنجازه هو ثمرة تعاون الحكومة مع البرلمان. فالوزارة (وزير المالية ومجلس الوزراء) تقوم بإعداد مشروع الميزانية، والبرلمان من ناحيته يتولى مناقشة المشروع وأحياناً تعديله ويقوم بإقرار الميزانية بقانون حتى تكون نافذة ملزمة.

ثانياً: مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية:

الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أهم مميزات وخصائص النظم البرلماني بالمقارنة مع النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية النيابية.

فالنظام الرئاسي يقوم على الفصل المطلق كقاعدة عامة ومن ثم لا يقيم رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات. وكذلك نظام حكومة الجمعية النيابية لا تتحقق فيه رقابة متبادلة بل رقابة من جانب واحد هي راقابة السلطة التشريعية أو البرلمان على السلطة التنفيذية. والعكس لا يتصور في هذا النظام حيث أن البرلمان هو الذي يهيمن ويسيطر على السلطة التنفيذية ونظراً لوجود علاقة رقابة متبادلة في النظام البرلماني بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فسنعرض لمظاهر رقابة كل سلطة على السلطة الأخرى. وسنبدأ بمظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ثم بالعكس مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

١ ـ مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

يجب أن يلاحظ من البداية أن رقابة السلطة التشريعية أي البرلمان على السلطة التنفيذية هي رقابة من البرلمان على الوزراة وأعضائها ورئيس الوزراء، ولكن لا توجد رقابة مباشرة من البرلمان على رئيس الدولة في النظام البرلماني لأن رئيس الدولة ـ كما سبق القول ـ غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان. وبناء على ذلك ندرس مظاهر رقابة البرلمان على الوزارة وأعضائها من الوزراء، وهي على التوالي:

حق السؤال ـ حق الاستجواب ـ حق إجراء تحقيق ـ وأخيراً المسؤولية السياسية للوزارة.

أ ـ حق السؤال: ومعناه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً أو أسئلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء بقصد استيضاح موقف الوزارة من مسألة معينة أو موضوع بالذات. فالسؤال لا يفيد معنى الاتهام أو النقد أو المساءلة، ولكن كل غايته هو الاستفهام أو الاستعلام عن أمر معين من الوزير المختص أو رئيس الوزراء. ولذلك في حالة السؤال تنحصر العلاقة بين عضو البرلمان مقدم السؤال وبين الوزير الموجه إليه هذا السؤال، وليس من حق باقي أعضاء البرلمان التدخل بالتعقيب لأنه لا يجوز أن تترتب مناقشة عامة بمناسبة توجيه الأسئلة. وأخيراً نظراً لأن السؤال هو علاقة ضيقة محصورة بين الوزير والنائب مقدم السؤال، فإنه يجوز لهذا الأخير أن يسحب سؤاله وينتهي الأمر.

ب ـ حق الاستجواب: الاستجواب أخطر من مجرد حق السؤال. فهو يعني محاسبة الوزير أو الوزارة بأجمعها بسبب سياسة خاطئة أو مشروع فاشل يتسم بالخطورة والأهمية. فالاستجواب يتضمن إذن معنى المحاسبة والنقد أو الاتهام للوزارة أو رئيسها أو أحد الوزراء. ولكل عضو من أعضاء البرلمان حقّ توجيه الاستجوابات للوزارة وأعضائها.

ونظراً لما يتضنه الاستجواب من معنى المحاسبة والنقد، فهو لا ينشىء علاقة محصورة بين مقدمه والوزير أو رئيس الوزراء كما هو الحال بالنسبة لحق السؤال، وإنما يؤدي الاستجواب إلى فتح مناقشة عامة ولكل عضو في البرلمان التدخل في المناقشة. ولو فرضنا أن مقدم الاستجواب قرر سحب استجوابه، فيجوز لأي نائب آخر أن يأخذ الاستجواب على حسابه وتستمر مناقشة ضد الوزارة. وقد ينتهي الاستجواب بعد المناقشة إلى اقتناع البرلمان بالتبريرات والردود التي قدمها الوزير أو رئيس الوزراى المقدم إليه الاستجواب. ولكن قد يرى البرلمان أو بعض أعضائه أن إجابات الوزير أو الرئيس على الاستجواب غير مقنعة ولا تبرر الاتهام موضوع الاستجواب، وفي هذه الحالة قد يؤدي الأمر إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة

وطرح الثقة بها. ومن ثم نظراً لخطور الاستجواب على هذا النحو تحيطه الدساتير البرلمانية بضمانات لحماية الحكومة من التعسف أو عدم التروي في مناقشة الاستجواب، ومن أهم تلك الضمانات عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد إعطاء الوزير أو (رئيس الوزراء) الموجه إليه الاستجواب مهلة أسبوع أو أكثر حتى تستطيع الحكومة تحضير دورها ودماغها ومستنداتها.

جـ ـ حق إجراء التحقيق: كذلك من مظاهره رقابة البرلمان على الحكومة أو الوزارة حق البرلمان في إجراء تحقيق للتعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة وأية إدارة أو مصلحة عامة، وللوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف في الرفق أو الإدارة أو المصلحة. وعادة يقوم البرلمان بتشكيل لجان تحقيق متخصصة للقيام بذلك من بين أعضائه وتشكيل كل لجنة حسب ما يراه البرلمان من ضرورة إجراء مثل هذه التحقيقات. وللجنة التحقيق البرلمانية سلطة كاملة في استدعاء الموظفين والبحث عن الملفات والمستندات للوصول إلى الحقيقة وبعد انتهاء أعمال اللجنة تقوم بعرض تقريرها على البرلمان بكامل هيئته لاتخاذ القرار الذي يراه في ضوء التقرير المعروض والمناقشات.

وقد تسفر التحقيقات البرلمانية عن استجواب للوزير بل وتحريك المسؤولية الوزارية.

د ـ المسؤولية الوزارية: أخطر وأهم مظاهر الرقابة البرلمانية على الوزارة هو تحريك المسؤولية السياسية للوزارة بناء على اقتراح عدد معين من النواب يحدده الدستور. فالوزارة في النظام البرلماني مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية، وذلك على عكس رئيس الدولة فهو غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان فهو قد يسأل جنائياً أو مدنياً لكن المسؤولية السياسية تقع على عاتق الوزارة وحدها.

والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان لها صورتان: فهي قد تكون مسؤولية فردية لأحد الوزراء بسبب أخطاء أو تقصير فادح في تصريفه لشؤون

وزارته. فيطرح البرلمان الثقة بهذا الوزير ويسحب منه الثقة بناء على تصويت وبأغلبية معينة، وفي هذه الحالة على الوزير أن يقدم استقالته إلى رئيس الدولة[1].

والصورة الأخرى للمسؤولية السياسية هي مسؤولية الوزارة بأجمعها أي مسؤولية مجلس الوزراء كله وتسمى بالمسؤولية الجماعية أو التضامنية للوزارة.

وتكون المسؤولية التضامنية للوزارة بأجمعها بسبب السياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزراء أي بسبب عدم ملاءمة هذه السياسة العامة لمصلحة البلاد من وجهة نظر البرلمان. وقد تنشأ المسؤولية التضامنية للوزارة بأجمعها نتيجة مساءلة رئيس الوزراء نفسه، لأنه يرمز للوزارة كلها ومسؤوليته تعني مسؤولية مجلس الوزراء كله. وتحقق المسؤولية التضامنية للوزارة بناء على تصويت الثقة بها ـ تماماً مثل حالة المسؤولية الفردية، فإذا جاءت أغلبية أصوات البرلمان ضد الوزاءة، فعلى رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الوزارة كلها إلى رئيس الدولة.

ويلاحظ أنه أحياناً تكون المسؤولية الوزارية فردية موجهة لوزير معين بالذات ولكن قد يقرر رئيس الوزراى تضامن الوزارة مع هذا الوزير لارتباط المساءلة بموضوع يهم السياسة العامة للوزارة في هذه الحالة تتحرك المسؤولية التضامنية للوزارة بأجمعها. ويكون هذاالموقف من رئيس الوزراء بهدف الضغط على البرلمان حتى يعدل عن مساءلة الوزير، ويتوقف الأمر على ما يراه البرلمان عند التصويت على الثقة.

وتعتبر المسؤولية السياسية للوزارة فردية كانت أم جماعية أمام البرلمان من المميزات الجوهرية للنظام البرلماني بالمقارنة بالنظام الرئاسي حيث لا يوجد فيه تلك المسؤولية الوزارية من الناحية السياسية ولا حتى مسؤولية رئيس الدولة سياسياً.

---

(١) يلاحظ أن تعيين رئيس الوزراء والوزراء يتم من الناحية الرسمية والنظرية بقرار يصدر من رئيس الدولة ولكن في النظام البرلماني حيث يكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً وحيث تقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزارة وجدها أمام البرلمان. فإن رئيس الدولة ليس حراً في الواقع في اختيار أعضاء الوزارة وإنما عليه أن يكلف زعيم حزب الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزراء وبالنسبة لتعيين باقي الوزراء من بين أعضاء حزب الأغلبية البرلمانية.

وأخيراً نظراً لخطورة المسؤولية السياسية وما ينتج عنها من إقالة الوزير أو إسقاط الوزارة بأجمعها فإن الدساتير البرلمانية تنص على ضمانات لصالح الوزارة حتى لا تتحرك المسؤولية الوزارية بتسرع أو رعونة أو بدون تروي من أعضاء البرلمان. وأهم هذه الضمانات هي: من ناحية أولى أن يسبق تحريك المسؤولية السياسية للوزير استجواب تمت مناقشته، ومن ناحية ثانية أن يطلب تحريك المسؤولية السياسية حد أدنى من أعضاء البرلمان يحدده الدستور، ومن ناحية ثالثة تعطي الدساتير مهلة من عدة أيام لا يجوز التصويت على الثقة قبلها لإعطاء الفرصة للبرلمان لمزيد من الروية والتدبير قبل التصويت، وأخيراً أحياناً تشترط الدساتير أغلبية مشددة وغير عادية ليصدر قرار البرلمان بسحب الثقة كأغلبية أعضاء البرلمان وليس مجرد أغلبية الأعضاء الحاضرين أو أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان.

٢ ـ مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، يعطي النظام البرلماني للسلطة التنفيذية مظاهر رقابة على السلطة التشريعية بدورها وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية. مع ملاحظة أن المستفيد الحقيقي بهذه الرقابة ليس رئيس الدولة غير المسؤول ولكن الوزارة مسؤولة حتى تكون رقابتها على البرلمان تتوازى وتتوازن مع رقابة البرلمان عليها، ونتعرض فيما يلي لأهم مظاهر رقابة السلطة التفنيذية على السلطة التشريعية:

أ ـ حق دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيله:

تعطي الدساتير البرلمانية السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية وكذلك لأدوار الانعقاد غير العادية. ودور الانعقاد العادي للبرلمان هو الفترة التي يعمل فيها البرلمان عادة في كل عام، أما دور الانعقاد غير العادي فيكون أثناء العطلة السنوية للبرلمان لحالة من الحالات الضرورية التي تستدعي ذلك. كذلك من حق السلطة التنفيذية فض أوانها دور الانعقاد العادي أو غير العادي. وأخيراً يجوز أن تقوم السلطة التنفيذية بتأجيل انعقاد البرلمان أثناء دورته

العادية وذلك لمدة معينة ويعتبر حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيله من مظاهر رقابتها على البرلمان. ولكن لهذا الحق حدوده وقيوده الدستورية.

فمن ناحية أولى: حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لدور انعقاده السنوي العادي يتقيد عادة بأمرين هما: ألا تتأخر الدعوة عن تاريخ معين وإلا ينعقد البرلمان بقوة القانون بدون دعوة ولا تقل فترة الانعقاد السنوي عن عدد محدد من الشهور. ومن ناحية ثانية: حق السلطة التنفيذية في فض وإنهاء دور البرلمان العادية السنوية يتقيد بقيد هام هو عدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية العامة حتى لا تتعطل مرافق الدولة ومشروعاتها، وأخيراً حق السلطة التنفيذية في تأجيل البرلمان أثناء دورته العادية يتقيد بأن يكون التأجيل لمدة قصيرة يحددها الدستور وبشرط ألا يتكرر التأجيل في الدورة نفسها. وتوضيحاً لما سبق نضرب مثلاً بما كان ينص عليه دستور مصر البرلماني الصادر عام ١٩٢٣م. فكان ينص على أن (يدعو الملك البرلمان سنوياً إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر. فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور ويدوم دور انعقاده العادي مدة ستة شهور على الأقل. ويعلن الملك فض انعقاده (مادة ٩٦).

ونص الدستور أيضاً على أنه (لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية (مادة ١٤٠). وفي شأن حق الحكومة في تأجيل انعقاد البرلمان قرر الدستور أن (للملك تأجيل انعقاد البرلمان. على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر، ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين. لأن البرلمان كان يتكون من مجلسين وليس من مجلس واحد (مادة ٣٩). ويلاحظ أنه بالرغم من أن الدستور يذكر حق دعوه البرلمان للانعقاد ورفضه تأجيله باعتباره حقاً للملك، إلا أنه يجب أن يكون مفهوماً أن جميع قرارات رئيس الدولة في أمور الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون إذا لزم الأمر، فالملك أو رئيس الجمهورية في النظام البرلماني لا يعمل إلا من خلال الوزراء المسؤولة صاحبة السلطة الفعلية في شؤون الدولة.

ب ـ حق الاعتراض على القوانين (أو حق التصديق):

من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية يمكن أن نذكر ما يسمى بحق رئيس الدولة في التصديق على القوانين التي يقررها البرلمان، والأكثر دقة هو أن نسمي هذا الحق بحق الاعتراض على القوانين، وهو يعني حق رئيس الدولة في رفض التصديق على قانون أقره البرلمان لاعتقاده في عدم مصلحته للمصلحة العامة. ولكن لا يترتب على رفض التصديق أو الاعتراض إعدام ومحو القانون المعترض عليه، إذ تنص الدساتير على أن أثر الاعتراض هو رد القانون للبرلمان الذي له أن يصر عليه ويوافق عليه مرة أخرى ولكن بأغلبية مشددة وغير عادية كأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان. وفي هذه الحالة يسقط الاعتراض ويلتزم رئيس الدولة بإصدار القانون ونشره ويصبح القانون من جانب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية سيما وأن تحقق الأغلبية غير العادية للتخلص من الإعتراض ليس أمراً سهلاً في أي برلمان تتعدد فيه الآراء والأحزاب.

ويلاحظ دائماً أن اعتراض رئيس الدولة لا يمكن من الناحية الفعلية أن يصدر منه وحده. بل لا بد من أن تشترك معه الوزارة في الرأي واتخاذ هذا القرار، والغالب أن يكون ممارسة رئيس الدولة لحق الاعتراض بناء على سعي وتوجيه من جانب الوزارة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان. وأخيراً أهم سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية هو بلا شك حقها في حل البرلمان. وحل البرلمان يعني حق الحكومة في إنهاء نيابة البرلمان للأمة قبل انتهاء مدته الطبيعية وفقاً للدستور. وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان هو ذلك السلاح الذي يوازن ويقابل حق البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة وما ينتج عنها من إسقاط الوزارة عند ثبوت مسؤوليتها، وبدون حق الحل يختل التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية ولا يصبح نظام الحكم برلمانياً، بل يصبح نظام حكومة الجمعية النيابية حيث تكون السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية وتحت رقابتها المباشرة.

وهكذا يرى الفقه الدستوري بحق أن المسؤولية السياسية للوزارة أمام

البرلمان، وكذلك ما يقابلها ويوازنها من حق الوزارة في حل البرلمان من أبرز وأهم مميزات وخصائص النظام البرلماني في مواجهة النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية النيابية.

وحل البرلمان له صورتان هما ما يسمى بالحل الوزاري وما يسمى بالحل الرئاسي. والحل الوزاري هو الأكثر أهمية والذي ينسجم أكثر مع طبيعة التوازن بين الوزارة والبرلمان فالوزارة إزاء هذا الخلاف لا ترى انتظار احتمال تحريك البرلمان لسلاح المسؤولية الوزارية لإسقاطها، بل تعمل هي على السعي لدى رئيس الدولة لحل البرلمان وتحكيم جمهور الناخبين في الخلاف الناشب بين الوزراء والبرلمان. أما الصورة الأخرى لحل البرلمان وهي الأقل أهمية فهي الحل الرئاسي حيث تكون فكرة الحل صادرة من رئيس الدولة وحده، الذي يرى أن البرلمان لم يعد يمثل اتجاهات الأمة ما يتطلب في رأي رئيس الدولة إنهاء حياة البرلمان وإعطاء الناخبين حق التعبير عن إرادتهم في انتخابات جديدة، ولكن الحل الرئاسي غالباً ما يخفي في الحقيقة نزعة تسلطية لدى رئيس الدولة الذي يريد برلماناً جديداً يشاركه آراءه الشخصية.

وهكذا ننتهي من استعراض أركان النظام البرلماني التي يتأسس عليها والتي تعطيه خصائصه الأساسية التي تميزه عن نظم الديمقراطية الأخرى، وإذا أردنا إيجازاً أن نركز على العلامات البارزة القاطعة في تمييز النظام البرلماني فإننا نقول إنها تتمثل من ناحية أولى في وجود رئيس دولة يسود ولكن لا يحكم ووجود وزارة متضامنة هي التي تحكم من الناحية الفعلية، ومن ناحية ثانية العلامة البارزة الأخرى تتمثل في حق البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة وإسقاطها وحق الوزارة في حل البرلمان كسلاح موازن ويقابل سلاح المسؤولية السياسية.

المبحث الثاني
النظام الرئاسي

إذا كان النظام البرلماني كأحد أساليب الحكم في إطار النظام الديمقراطي النيابي قد نشأ وتطور في انجلترا أولاً قبل أن ينتشر خارجها، فإن النظام الرئاسي، بدوره قد نشأ وتطور في الولايات المتحدة الأمريكية، فأركان هذا النظام وخصائصه الأساسية نجدها مكتوبة في الدستور الأمريكي الذي تم وضعه في مؤتمر فيلادلفيا في عام ١٧٨٧م ولكن التقاليد العرفية والتطورات الدستورية العملية قد ساهمت هي الأخرى مع الدستور المكتوب في تحديد وتعميق أركان وخصائص هذا النظام بل وفي تطويرها أحياناً طبقاً لمقتضيات العمل.

والنظام الرئاسي أو ما يسمى أحياناً الرئيسي قد اشتق اسمه من رئيس الجمهورية حيث أراد واضعو الدستور الأمريكي تقوية مركز رئيس الجمهورية وتدعيم سلطته الفعلية، كما ساهم التطور مع التقاليد في تحقيق ذلك ولكن إذا كان النظام الرياسي يتميز بقوة الرئيس في الدولة وسيطرته الكاملة على السلطة التنفيذية إلا أنه يتميز أيضاً بصفة جوهرية بالفصل المطلق أو التام بين السلطات، غير أن هناك بعض الاستثناءات على هذا الفصل المطلق في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، استثناءات محدودة مصدرها نصوص الدستور أحياناً والتطورات العملية في أحيان أخرى، وسوف نبدأ بدراسة أركان النظام الرياسي ثم نبحث بعد ذلك كيفية تطبيق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، باعتبارها بلد إنشاء ذلك النظام وتطوره.

أركان النظام الرئاسي

على عكس النظام البرلماني الذي يتأسس على ركن ثنائية السلطة التنفيذية وركن التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقوم النظام الرئاسي على مبادىء مخالفة تماما: فهو يتأسس من ناحية أولى على ركن فردية السلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية وحده، ويتأسس من ناحية ثانية على ركن الفصل التام أو المطلق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وإن كانت هناك بعض الاستثناءات على مبدأ الفصل المطلق كما سنرى، ومن ثم نتعرض فيما يلي لهذين الركنين الجوهريين للنظام الرئاسي.

أولا: فردية السلطة التنفيذية وتركيزها في يد رئيس الجمهورية:

على خلاف النظام البرلماني الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية يتميز النظام الرئاسي بفردية السلطة التنفيذية. بمعنى أن رئيس الجمهورية في هذا النظام هو الذي يتولى ويمارس وحده السلطة التنفيذية من الناحية الدستورية. فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة وهو أيضاً رئيس الحكومة، ولا يوجد بجواره رئيس وزراء ولا يوجد مجلس وزراء كهيئة جماعية متضامنة في المسؤولية مثل النظام البرلماني. فالسلطة التنفيذية مركزة إذن في شخص رئيس الجمهورية، وبهذه الصفة الرئيس هو الذي يضع السياسة العامة للدولة بنفسه ويشرف على تنفيذها. ويعاون رئيس الجمهورية في تنفيذ الرياسة العامة التي يضعها سكرتيرون للرئيس هم أشبه بالوزراء في النظام البرلماني ويتولى كل سكرتير سكرتارية وتشبه السكرتاريات الوزارات المتخصصة في النظام البرلماني، حيث يشرف كل سكرتير على عدد من الموظفين التابعين له والذين يعتمد عليهم في تنفيذ سياسة الرئيس في حدود نشاط السكرتيرية أو الوزارة.

وسكرتير الرئيس أو الوزراء ليس لهم استقلال ذاتي عن رئيس الجمهورية فهو الذي يعينهم ويعزلهم وتكون مسؤوليتهم عن تنفيذهم للسياسة العامة أمام الرئيس وحده، إذ لا توجد مسؤولية سياسية للوزراء أمام البرلمان في النظام الرئاسي ولا

مسؤولية فردية ولا مسؤولية تضامنية أو جماعية نظراً لعدم وجود نظام مجلس الوزراء كما قلنا في النظام البرلماني[1].

ويلاحظ أن رئيس الجمهورية قد يجتمع مع سكرتيريه أو وزرائه للتداول وتبادل الرأي في أمور الدولة والسياسة العامة ولكن مثل هذه الاجتماعات لا تعتبر اجتماعات مجلس وزراء بالمعنى الصحيح، نظراً لأن القرارات الكبرى يستقل باتخاذها رئيس الجمهورية بدون تصويت من الوزراء فهذه الاجتماعات لو حدثت فهي لا تتعدى أكثر من أخذ الرأي الاستشاري غير الملزم للرئيس.

وأخيراً، رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي يجب أن يكون منتخباً من الشعب، وهذا شرط هام يجد تبريره في تلك السلطة الفعلية المركزة في يد الرئيس، فانتخاب الشعب للرئيس يمثل الأساس الديمقراطي الشرعي لتركيز السلطة التنفيذية بين يديه. ولذلك لا يتلاءم النظام الرئاسي أبداً مع النظام الملكي.

ثانياً: الفصل التام أو المطلق بين السلطات:

وهنا أيضاً نلاحظ التقابل والاختلاف الجوهري بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي ففي النظام البرلماني ـ كما سبق أن رأينا ـ يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية، فالصلة بين السلطتين هي إذن فصل نسبي أو مرن. ولكن في النظام الرئاسي تسود فكرة الفصل التام أو المطلق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أو هكذا هو الأصل أو المبدأ العام الأساسي، فلا يوجد في الأصل هذا التعاون وتلك الرقابة المتبادلة كما في النظام البرلماني.

فلقد تأثر واضعو الدستور الأمريكي في عام ١٧٨٧م بأفكار مونتسكيو عن مبدأ الفصل بين السلطات، ولكنهم لم يأخذوا بالفصل المرن بل أرادوا تحقيق الفصل

---

(١) يلاحظ أنه طبقاً للدستور الأمريكي ـ دستور الولايات المتحدة الأمريكية ـ مجلس الشيوخ الأمريكي تلزم موافقته على تعيين بعض كبار الموظفين الفيدراليين ومنهم الوزراء، ولكن جرى العرف على أن يعتمد مجلس الشيوخ دائماً تعيينات رئيس الجمهورية، ومن ثم من الناحية العملية تعيين الوزراء أصبح من سلطات الرئيس وحده.

التام والمطلق بين السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية دون أي تداخل بين السلطتين، وذلك بهدف تحقيق التوازن والمساواة الكاملة بينهما.

وفيما يلي عرض لمظاهر هذا الفصل التام أو المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

١ ـ لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان. فالوزراء أو السكرتيرون المعاونون للرئيس ليس من حقهم أن يكونوا أعضاء في البرلمان في الوقت نفسه. ومن ثم لو تصورنا أن رئيس الجمهورية اختار بعض وزرائه من بين أعضاء البرلمان، فعلى هؤلاء أن يقدموا استقالتهم من البرلمان فوراً ويتم انتخاب من يحل محلهم.

٢ ـ لا يجوز للوزراء دخول البرلمان لشرح سياسة الرئيس أو الدفاع عنها أو حتى لمناقشتهم من جانب الناخبين.

٣ ـ ليس من حق رئيس الجمهورية اقتراح القوانين على البرلمان بل حتى في شأن قانون الميزانية، ليس من حق السلطة التنفيذية مشروع الميزانية رغم خبرة السلطة التنفيذية في هذا الميدان، فالبرلمان هو الذي يعد الميزانية العامة للدولة عن طريق لجانه الفنية، ويقوم بمناقشتها وإقرارها، وكل ما يسمح به من جانب السلطة التنفيذية هو تقديم تقرير سنوي يبين الحالة المالية للدولة ومصروفات الحكومة في السنة المنقضية واحتياجاتها عن السنة الجديدة.

٤ ـ لا توجد رقابة من جانب البرلمان على رئيس الجمهورية والوزراء، فرئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان. وكذلك لا يجوز للبرلمان أن يوجه أسئلة أو استجوابات للوزراء، كما لا يجوز له مساءلتهم سياسياً وطرح الثقة بهم للتصويت وإقالتهم. فالوزراء ليسوا مسؤولين سياسياً سوى أمام الرئيس وحده الذي قام بتعيينهم وله وحده حق عزلهم.

أما من الناحية الجنائية فقط، فرئيس الجمهورية والوزراء يمكن أن يكونوا موضع اتهام ومحاكمة أمام البرلمان عن الجرائم التي يرتكبونها.

٥ ـ كذلك ليس للسلطة التنفيذية أية رقابة على البرلمان. فلا يجوز لرئيس الجمهورية حق دعوة البرلمان لاجتماعاته السنوية العادية أو تأجيل اجتماعاته أو فضها. كذلك لا يجوز للرئيس حل البرلمان. ونحن نعرف أن حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يتحقق في النظام البرلماني كسلاح يقابل ويوازن حق البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية للوزارة. ولكن في النظام الرئاسي لا يحق لرئيس الجمهورية حل البرلمان، من الناحية المقابلة لا يحق للبرلمان مساءلة الرئيس أو وزرائه من الناحية السياسية. كما نرى النظام الرئاسي ـ على عكس النظام البرلماني ـ يعمل على إقامة الفصل التام أو المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويستهدف النظام الرئاسي من ذلك تحقيق المساواة الكاملة، فلا يجوز لإحدى السلطتين التدخل في عمل السلطة الأخرى.

لكن إذا كانت القاعدة العامة أو الأصل العام هو الفصل المطلق إلا أن هناك حالات استثنائية وردت في الدستور الأمريكي وتمثل نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكننا نكرّر أن تلك حالات استثنائية محدودة وهي:

١ ـ إذا كان لا يجوز لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين أمام البرلمان، إلا أن الدستور الأمريكي يخول الرئيس الأمريكي الحق في إخطار الكونجرس من وقت لآخر بأحوال الاتحاد ويقدم توصياته بالإجراءات التشريعية التي يراها ضرورية من وجهة نظره. أي إن الرئيس إذا كان يمتنع عليه تقديم مشروعات قوانين سبق صياغتها بطريقة كاملة وهو ما يعنيه حق الاقتراح الحكومي للقوانين. إلا أن له حق التقدم بتوصيات تشريعية بعبارات عامة غير منفصلة.

٢ ـ أيضاً يجوز للرئيس الأمريكي الاعتراض على القوانين التي أقرها مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وهو ما يسمح بحق الاعتراض التوفيقي الموقت. والاعتراض: هو إعادة القانون المعترض عليه إلى مجلس البرلمان مع بيان أوجه أو أسباب الاعتراض. ولكن إذا وافق المجلسان التشريعيان على القانون عينه بأغلبية ثلثي أعضائهما، فإن الاعتراض يسقط ويلتزم الرئيس وإدارته بتنفيذ القانون.

٣ ـ إذا كان لا يجوز لرئيس الجمهورية حق دعوة البرلمان للانعقاد السنوي العادي أو تأجيل البرلمان أو فض جلساته، إلا أن الدستور أجاز له حق دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد غير العادية في حالات الضرورة التي تتطلب ذلك الانعقاد غير العادي.

٤ ـ في مقابل تلك السلطات الاستثنائية، يعترف الدستور الامريكي لمجلس الشيوخ ببعض السلطات في مواجهة السلطة التنفيذية التي يملكها الرئيس. من ذلك ما اشترطه الدستور من ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار الموظفين، فالرئيس الأمريكي يرشحهم أو يقترحهم ولكن لا بدّ من موافقة مجلس الشيوخ قبل تعيينهم ومن هؤلاء الوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا. ولكن فيما يتعلق بالوزراء جرى العرف، على عدم اعتراض المجلس على ترشيحات الرئس.

٥ ـ لمجلس الشيوخ أيضاً دور رقابي على السياسة الخارجية التي يضعها رئيس الجمهورية فقد اشترط الدستور الأمريكي ضرورة موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي أعضائه على ـ المعاهدات الدولية التي يعقدها الرئيس.

المبحث الثالث

نظام حكومة الجمعية النيابية

إلى جانب النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، هناك نظام ثالث يمثل هو أيضاً صورة فرعية للنظام الديمقراطي النيابي أو للنظام الديمقراطي شبه المباشرة، وهو نظام حكومة الجمعية النيابية والذي يسمى أيضاً أحياناً بالنظام المجلسي. هذا النظام يتميز بخضوع السلطة التنفيذية وتبعيتها للسلطة التشريعية أو البرلمان، فلا مساواة بين السلطتين ولا توازن وإنما العلاقة بينهما هي علاقة خضوع وتبعية.

وسنعرض فيما يلي أولاً أساس وخصائص حكومة الجمعية النيابية، ثم نعرض ثانياً لتطبيق هذا النظام في سويسرا حيث أن الاتحاد السويسري هو البلد الذي استقر فيه نظام حكومة الجمعية وارتبط به، مثلما تعتبر انجلترا هي مهد النظام البرلماني والولايات المتحدة الأمريكية هي منشأ النظام الرئاسي. ولكن قبل أن نبدأ بالشرح والتفصيل يجب أن نلاحظ أن نظام حكومة الجمعية النيابية هو نظام محدود التطبيق في الدول الديمقراطية ولا يقارن بالنظام البرلماني أو النظام الرئاسي وهما الأكثر انتشاراً وذيوعاً إلى حد بعيد.

أساس وخصائص نظام حكومة الجمعية النيابية

يتميز نظام وحكومة الجمعية النيابية بعدم المساواة وعدم التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية واعتبار السلطة التشريعية الممثلة للشعب هو أعلى السلطات في الدولة ومن ثم تكون لها الهيمنة والسيطرة على السلطة التنفيذية.

ومن ثم يبدو التعارض بين نظام حكومة الجمعية وبين كل من النظام البرلماني

والنظام الرئاسي اللذين يعملان على تحقيق المساواة والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كل بأسلوبه الخاص. فالنظام البرلماني إذا كان يقيم علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن تلك العلاقة تسودها فكرة التوازن بين السلطتين على نحو لا يرجح إحدى السلطتين على السلطة الأخرى. والنظام الرياسي أيضاً يقيم هذا التوازن وتلك المساواة بين السلطتين بطريقة أكثر قوة ووضوحاً لأنه بحكم تعريفه ذلك النظام الذي يتأسس في الأصل على فكرة الفصل المطلق أو التام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. أما نظام حكومة الجمعية النيابية فهو على العكس يقوم على فكرة عدم التساوي بين هاتين السلطتين وسيادة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

والأساس الفلسفي لنظام حكومة الجمعية النيابية هو فكرة وحدة السيادة أو وحدة السلطة في الدولة وعدم تجزئتها. فالسلطة التشريعية هي وحدها التي تسود وهي وحدها التي تمارس السلطة والسيادة، لأن البرلمان المنتخب من الشعب هو وحده الجدير بتمثيل سيادة الشعب وبالتالي هو وحده الذي يمارسها في جميع الميادين. ليس فقط في مجال التشريع وسن القوانين ولكن أيضاً في مجال التنفيذ أو النشاط التنفيذي والإداري[1] ولتحقيق سيادة البرلمان في المجال التنفيذي أو الإداري يقوم البرلمان باختيار الوزارة أو الهيئة التنفيذية التي تتولى النشاط التنفيذي والإداري تحت رقابة البرلمان وفي ضوء السياسة العامة والأوامر الصادرة من البرلمان، ولهذا سمي هذا النظام بنظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي.

---

(١) في الواقع أفكار جان جاك روسو هي التي لعبت دوراً هاماً ومؤثراً في نشأة نظام حكومة الجمعية النيابية لأن روسو كان معارضاً لفكرة مونتسكيه عن الفصل بين السلطات. طبقاً لجان جاك روسو أن الفصل بين السلطات يتعارض مع فكرة وحدة السياسة في الدولة وعدم إمكان تجزئتها. والسلطة التشريعية عند روسو هي التي تمثل تلك السيادة الموحدة والمركزة. وإذا كان روسو يعترف بضرورة وجود حكومة تتولى أمور التنفيذ والإدارة، فان تلك الحكومة لا تكون سلطة مستقلة لا يمكن أن يكون لها جزء من السيادة، بل يجب أن تكون تابعة وخاضعة للسلطة التشريعية، فقط يجب أن نلاحظ أن السلطة التشريعية عند روسو تتمثل في المواطنين أنفسهم وليس في مجلس نيابي لأن روسو كان يؤمن فقط بالديمقراطية المباشرة.

ومن خلال تعريفنا السابق لنظام حكومة الجمعية النيابية والأساس الفلسفي الذي يقوم عليه، يمكننا عرض الخصائص العامة لهذا النظام في النقاط التالية:

١ ـ نظام حكومة الجمعية النيابية لا يعترف بمبدأ الفصل بين السلطات وإنما يقوم على فكرة وحدة السلطة وتركزها في السلطة التشريعية أو البرلمان الممثل الحقيقي للشعب.

٢ ـ يعترف نظام حكومة الجمعية النيابية بضرورة وجود حكومة لممارسة المسائل التنفيذية والإدارية، ولكن تلك الحكومة يجب أن تكون دائماً تابعة للسلطة التشريعية صاحبة السلطة الأصلية.

٣ ـ تبعية الحكومة للسلطة التشريعية تتحقق بوسائل متعددة من أهمها أن أعضاء الحكومة من الوزراء يختارهم البرلمان بالانتخاب، إن اختصاصات الحكومة يحددها البرلمان بحرية تامة، وإن من حق البرلمان توجيه الأوامر الملزمة للحكومة وأعضائها كما أن من حقه إلغاء أو تعديل القرارات الصادرة من الحكومة.

٤ ـ البرلمان له حق توجيه الأسئلة والاستجوابات للحكومة وأعضائها ومساءلتهم سياسياً عن تنفيذ قوانين وسياسة البرلمان، وحق عزلهم عند ثبوت مسؤوليتهم ومن الناحية المقابلة لا توجد بالطبع أية رقابة من الحكومة على البرلمان، فلا يجوز للحكومة مثل حل البرلمان كما في النظام البرلماني لأن هذا يتعارض مع سيادة البرلمان، وسيطرته على الحكومة.

٥ ـ الحكومة التي تتولى العمل التنفيذي يجب أن تكون هيئة جماعية وتصدر القرارات منها بهذه الصفة، وكل أعضاء الحكومة متساوون ولا يتمتع رئيسها بأي مركز خاص وليس له اختصاصات مستقلة بأي حال.

المبحث الرابع

طبيعة نظام الحكم في الجمهورية اليمنية في ظل دستور سنة ١٩٩١م

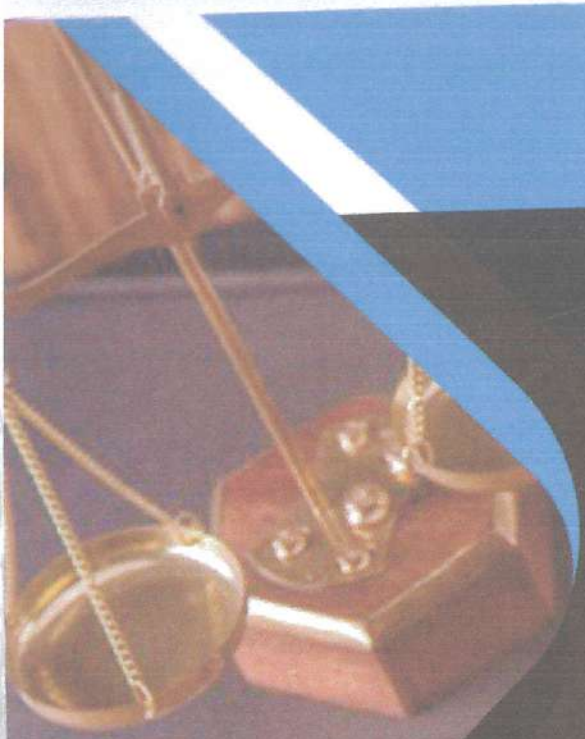
باستقراء نصوص هذا الدستور يتبين أنه قد قرر الدعائم التي يقوم عليها النظام الجمهوري كما قرر المبادىء التي يرتكز عليها النظام الديمقراطي و-حدد الطريقة التي يمارس الشعب من خلالها السيادة سواء بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخاب العام أو عن طريق غير مباشر وذلك عن طريق الهيئات التشريعية ،التنفيذية والقضائية والمجالس المحلية، كما اختار الصورة المناسبة من صور النظام الديمقراطي وأخيراً حدد شكل الدولة اليمنية.

وعلى ضوء ما سبق فإن طبيعة نظام الحكم في ظل هذا الدستور تتلخص في أنه نظام جمهوري ديمقراطي بصورته شبه المباشرة وأنه نظام نيابي برلماني مطعم ببعض مظاهر النظام الرياسي: وزيادة في التوضيح سوف نتناولها بالتفصيل من خلال المطالب التالية مدعمة بالنصوص الدستورية على النحو التالي:

المطلب الأول

نظام جمهوري

من المعلوم أن المشرع الدستوري اليمني قد اختار الشكل المناسب لنظام الحكم منذ قيام الثورة المجيدة سنة ١٩٦٢م ضد النظام الملكي والتحرر من الاستعمار الانجليزي حيث قررت الوثائق الدستورية في الشطرين سابقاً الأخذ



المبادئ الدستورية العامة

والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية

أثر التعديلات على نظام الحكم
تعديلات دستور الجمهورية اليمنية لسنة ٢٠٠١م

المرحوم
الأستاذ الدكتور
مطهر محمد اسماعيل العزي
أستاذ القانون العام
بكلية الشريعة والقانون - جامعة صنعاء
رئيس قسم القانون العام سابقاً
عضو المجلس الأكاديمي

المبادئ الدستورية العامة
والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية

أثر التعديلات على نظام الحكم

تعديلات دستور الجمهورية اليمنية لسنة ٢٠٠١م

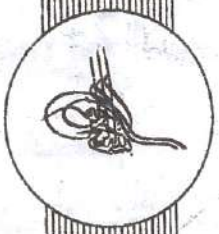
أستاذ دكتور

مطهر محمد إسماعيل العزي

أستاذ القانون العام – رئيس قسم القانون العام سابقاً

عضو المجلس الأكاديمي لجامعة صنعاء

حقوق الطبع محفوظة



© يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بأي طريقة من طرق الطبع والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع والحاسوبي وغيرها من الحقوق إلا بإذن خطي من المؤلف.

الطبعة السابعة

٢٠١٤م

رقم الإيداع بدار الكتاب بصنعاء

(١٠٥ / ٢٠٠٥م)

مكتبة مركز الصادق الثقافية للطباعة والنشر والتوزيع

جولة الجامعة الجديدة - صنعاء - الجمهورية اليمنية

تلفون: ٣٦٠٢٤٢٠ - ٧١١٧٤٣٨٥٦ - ٧٧٧٢٥٣٣٦٠

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم الطبعة الثالثة

الجمهورية اليمنية دولة ديمقراطية تعمل جاهدة على تحقيق المبادئ الثلاثة التي يقوم عليها النظام الديمقراطي المتمثلة في مبدأ السيادة الشعبية ومبدأ الفصل بين السلطات العامة وتنظيمها ومبدأ تقرير الحقوق والحريات العامة.

وذلك من خلال تطوير نظامها القانوني المتمثل في الدستور بحيث يخضع لمنطلق التغيير الذي يواكب التطور المستمر في حياة المجتمعات، ويتسع لتلك التحولات، ويظهر ذلك بوضوح من خلال تعديلات بعض مواد الدستور ومن ذلك تعديلات عام ١٩٩٤م التي تناولتها بالدراسة في الباب الرابع - من هذا الكتاب - للأسباب التي ذكرتها في الباب المذكور.

إلا أن تعديلات ١٩٩٤م لم تستكمل ما اعتور الدستور من نقص ولم تُزل كل المبادئ المتعارضة مع وجهة نظر الشعب اليمني وكذا التناقض بين أسس ومبادئ الأيدلوجية التي اختارها وبعض المواد التي اشتمل عليها الدستور بالإضافة إلى ما لمسناه من تطور في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية منذ إقرار تعديل ١٩٩٤م.

ومن المعلوم أن التطور يتطلب رعاية متواصلة للنهج الديمقراطي عن طريق التعديل وقد تناول تعديل ٢٠٠١م عدداً من المواد الدستورية المنظمة لعمليتي الترشيح والانتخاب والأسس العامة وتنظيم المؤسسات الدستورية.

لذا فقد تناولنها بالدراسة والتحليل في الباب من هذا الكتاب، ارجوا الله أن أكون قد وفقت فيما قمت به.. والله الموفق، ،

أ. د/ مطهر محمد إسماعيل العزي

صنعاء ٢٠٠٣/٩/٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم الطبعة الثانية

لقد صدرت الطبعة السابقة من هذا الكتاب بتاريخ ١٤١٩هـ - ١٩٩٨ م متضمنة التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٤ م في الباب الرابع من هذا الكتاب غير أن إعداد محتويات هذا الباب قد تم بصورة مستعجلة لتتمكن من ضمها إلى محتويات هذا الكتاب وطبعها بصورة سريعة ليتسنى لنا تدريسها لطلبه السنة الأولى من طلاب كلية الشريعة والقانون جامعة صنعاء وخاصة وأن إجراءات انتخاب المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية على الأبواب وكان لا بد أن يتعرف طلاب كلية الشريعة على التعديلات الدستورية المتعلقة بالسلطات العامة وخاصة المتعلقة بإجراءات انتخاب المرشحين لمنصب الرئاسة على الأقل غير أن عاملي الاستعجال والسرعة قد أديا إلى اختصار شرح نصوص التعديل وبيان الحكمة أو الهدف منها مما بعث في نفسي الرغبة الملحة إلى إعادة شرحها.

وبعون الله قمت بإعادة الشرح بصورة أكثر وضوحاً ولم أقف عند حد إعادة الشرح فحسب بل تجاوزها إلى بيان الحكمة والهدف من التعديل مع تناول بعض الموضوعات بالدراسة المقارنة مع بين أوجه التميز بينها وبين الأنظمة الدستورية المحلية السابقة قبل الشطرين قبل قيام الوحدة وبينها وبين بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة

ومن ناحية ثانية فقد انتهزت فرصة عملية انتخاب المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية لعام ١٩٩٩م، وتناولتها بالدراسة والتحليل باعتبارها مثالاً حياً على تطبيق النصوص المعدلة المتعلقة بعملية انتخاب المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية ومدى نجاح تطبيقا وضمها إلى محتويات الباب الرابع من هذا المؤلف، أرجو الله أن يعين الجميع على الاستفادة منه:

المؤلف: أ - د - مطهر محمد اسماعيل العزي

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

من المتفق عليه عند فقهاء القانون العام أن أهم مميزات الدولة القانونية خضوع هيئاتها الحاكمة للقانون وأهم تلك القواعد القانونية القواعد الدستورية وتبدو أهميتها من كونها المنظمة للمؤسسات الدستورية في الدولة وهي التي تحدد شكل الدولة وتبين طبيعة نظام الحكم وتقرر الحقوق والحريات العامة.

والجمهورية اليمنية دولة قانونية تخضع هيئاتها الدستورية لقواعد دستورية، تعاقبت على تنظيمها منذ قيام ثورة ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٦٢م وذلك من خلال عدة وثائق دستورية أوضحتها في كتابي (التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية) قبل تحقيق الوحدة المباركة، غير أن التطورات السياسية والدستورية بعد قيام الوحدة، وصدور دستور الجمهورية اليمنية دفعتني إلى مسايرة التطورات الدستورية بدراسة وبحث الوثائق الدستورية اللاحقة مع مقارنة بعض موضوعاتها بما جاء في الوثائق الدستورية السابقة بهدف نشر الثقافة الدستورية وخاصة ما يتعلق منها بالحقوق والحريات العامة التي قررها الدستور.

غير أنه لما كان طلاب كليات الشريعة والقانون والحقوق هم الفئة الأولى المعنية بالدراسات القانونية كان من الواجب أولاً دراسة المبادىء الدستورية العامة المتعلقة بأساليب نشأة الدساتير ومدى نفاذها وأسلوب تعديلها وأخيراً أساليب نهايتها العادية وغير العادية فقد أفردت لدراستها الباب الأول.

ولما كان دستور ٧٠م أقرب الوثائق الدستورية لدستور الجمهورية اليمنية (الحالي) فقد خصصت له الباب الثاني ليكون في متناول الطالب للرجوع إليه عند التعرض للمقارنة، أما بالنسبة للدستور الحالي فقد تناولته بالشرح والتحليل بصورة مبسطة من خلال الباب الثالث كي يتسنى لكل من له رغبة في متابعة التطورات الدستورية أن يجد مقصده بسهولة ويسر.

ومن المعلوم أن الدستور ـ كغيره من القوانين ـ قابل للتعديل طبقاً لقانون التطور المستمر الذي يواكب التغيير والتحديث في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمع ويتسع لتلك التحولات. وقد ظهرت ظروف وضرورات أدت إلى تعديل العمل بعض مواد الدستور الحالي أثرت على نظام الحكم للجمهورية اليمنية. ولما لهذه التعديلات من أهمية فقد تناولتها بالدراسة وإظهار الأثر على نظام الحكم في الباب الرابع حسب خطة البحث: باب تمهيدي: مقدمة القانون الدستوري.

الباب الأول: النظرية العامة للقانون الدستوري.

الباب الثاني: نظام الحكم في ظل دستور سنة ٧٠م الدائم.

الباب الثالث: نظام الحكم في ظل دستور سنة ٩١م الحالي.

الباب الرابع: التعديلات الدستورية وأثرها على نظام الحكم.

د. مطهر محمد إسماعيل العزي

صنعاء ـ ٢٦/ ٣/ ١٩٩٧م

«باب تمهيدي»

«مقدمة القانون الدستوري

ينبغي علينا أن نقف بداءة على تعريف القانون الدستوري تعريفاً يحيط بأبعاده المختلفة، حتى تتضح لنا ذاتيته التي تميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى.

وعلى ذلك فإننا نوزع دراستنا لهذا الباب على الفصلين التاليين:

الفصل الأول: يتناول مدلول القانون الدستوري.

الفصل الثاني: نكرسه لبيان الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستوري.

الفصل الأول

مدلول القانون الدستوري[1]

القانون الدستوري هو أسمى قوانين الدولة مكانة وأرفعها شأناً، لأنه أساس كل تنظيم في الدولة، وبالتالي فهو يتبوأ بالنسبة لغيره من فروع القانون مكان السمو والصدارة.

موضوع القانون الدستوري:

والقانون الدستوري يتناول بصفة عامة الموضوعات التالية:

١ ـ شكل الدولة:

هل هي دولة بسيطة أم موحدة، هل هي جمهورية أم ملكية.

٢ ـ السلطات التي تتكون منها الدولة:

وهذه السلطات التي تباشر مظاهر السيادة والسلطان في الدولة وهي في الدول الحديثة تتكون عادة من ثلاث:

السلطة التشريعية: وتختص بسن القوانين.

السلطة التنفيذية: ويعهد إليها بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة.

السلطة القضائية: تطبق القانون في القضايا التي تطرح عليها.

---

(١) اصطلاح القانون الدستوري هو اصطلاح قانوني حديث، ظهر في فرنسا في عام ١٩٣٤م حيث تقرر إنشاء أول كرسي للقانون الدستوري في كلية الحقوق جامعة باريس، وفي مصر استخدم هذا الاصطلاح بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣م، أما قبل ذلك فكان الشائع هو استخدام عبارة (نظام السلطات العمومية) كما كان يطلق على الدستور تعبير (القانون النظامي، أو القانون الأساسي).

ومن المبادىء الهامة في هذا الصدد مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك حتى لا تتركز السلطة في هيئة واحدة لأن من شأن ذلك الميل إلى الاستبداد والعصف بحقوق الأفراد وحرياتهم.

٣ ـ حقوق الأفراد وواجباتهم الأساسية:

العوامل المؤثرة في تحديد مدلول القانون الدستوري:

هناك اعتبارات متعددة تؤثر على تعريف القانون الدستوري، ومن هذه الاعتبارات اعتبارات لغوية وتاريخية وشكلية وأكاديمية وموضوعية.

الاعتبارات اللغوية: تقوم على البحث في الأصل اللغوي.

الاعتبارات التاريخية: تتأسس على أن القانون الدستوري لا يوجد إلا في الدول ذات الأنظمة النيابية الحرة.

الاعتبارات الشكلية: تتقيد بالنصوص الواردة في الدستور.

الاعتبارات الأكاديمية: تتبنى التقاليد الجامعية السائدة في دراسته.

الاعتبارات الموضوعية: تلك التي تتأسس على طبيعة القواعد الدستورية والنظر إلى مضمونها.

ولذلك فإن مدلول القانون الدستوري بدوره قد تأثر بهذه الاعتبارات جميعاً، وقد حاول بعض الفقهاء في فرنسا أن يجمع بين هذه الاعتبارات المتعددة ويؤلف بينها، ومن أجل ذلك عرفوا القانون الدستوري بأنه قانون السلطة السياسية أو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطة السياسية في الدولة وتنظم انتقالها ومزاولتها[١].

وحتى نقف على حقيقة مفهوم القانون الدستوري فإن علينا أن نبحث في المدلول اللغوي والشكلي والموضوعي[٢].

---

(١) سعد عصفور، القانون الدستوري والنظم السياسية سنة ١٩٨٠م ص ٢٦.

(٢) انظر على وجه التفصيل في الإحاطة بتلك المدلولات: ثروت بدوي. القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر سنة ٧١، ص ١٣ وما بعدها، رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، سنة ١٩٧٠م ص ٣١ وما بعدها.

المبحث الأول
المدلول اللغوي

كلمة الدستور لغة: تعني الأساس أو القاعدة، كما تفيد أيضاً معنى الإذن والترخيص، وهي كلمة فارسية الأصل ثم شاع استعمالها في اللغة العربية بمعناها الأساسي أو القاعدة أو الإذن. وهناك بعض الدول العربية تستخدم عبارة (القانون الأساسي) بدلاً من كلمة الدستور ومثالها العراق.

وكلمة الدستور ( ) في اللغة الفارسية تعني الأساس أو التنظيم أو التكوين.

ويحاول بعض الفقه سيما الفقه الدستوري في انجلترا تعريف القانون الدستوري وفقاً للمعنى اللغوي، فيرى أنه مجموعة القواعد التي تحدد أسس الدولة وتنظيم تكوينها، فتشمل موضوعاته تنظيم السلطات العليا في الدولة وكذلك تنظيم السلطات الإدارية والقضائية.

ويؤخذ على تعريف القانون الدستوري وفقاً لهذا المدلول اللغوي أنه يؤدي إلى توسيع نطاق ذلك الفرع من القانون توسعة تتعارض مع ما استقرت عليه التقاليد الجامعية والأكاديمية في قصره على موضوعات معينة معروفة.

فالتقاليد الجامعية مثلاً في فرنسا وفي مصر ألحقت دراسة تنظيم السلطة التنفيذية والإدارية بمباحث القانون الإداري، أما دراسة السلطة القضائية فقد انخرطت ضمن موضوعات قانون المرافعات المدنية والإجراءات الجنائية، هذا بالإضافة إلى أن مادة الجنسية وهي التي تتناول كيفية تكوين الجماعة السياسية في

الدولة، قد انضمت اليوم هي الأخرى إلى رحاب فرع آخر هو القانون الدولي الخاص.

ولذلك فإنه تمشياً مع الاتجاه السائد في التطور الأكاديمي يتحتم البحث عن المدلول الاصطلاحي للقانون الدستوري دون الاقتصار على المعنى اللغوي، لأن الاصطلاحات القانونية لا يجوز الاقتصار في تحديد المراد منها عند حدود المعنى اللغوي وحده.

المبحث الثاني
المدلول الشكلي في
تعريف القانون الدستوري

يقصد بالقانون الدستوري وفقاً للمعيار الشكلي تلك القواعد الأساسية التي تحتويها. . . الوثيقة المعروفة بالدستور.

وعليه، فإن القانون الدستوري وفقاً للمدلول الشكلي يكون هو الدستور الكائن فعلاً في دولة ما وفي وقت معين والمدون في وثيقة مكتوبة. وعليه، فإن دراسة القانون الدستوري لا تخرج عن هذا الفلك، وهي شرح تفسير نصوص الدستور وتحليل أحكامه وبنوده (وهو ما يسمى «بقانون الدستور»).

وقد ساعد على انتشار الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري حركة انتشار الدساتير المكتوبة، والتي كانت بدايتها في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧م. ثم سادت معظم دول العالم طوال القرن التاسع عشر والقرن العشرين، ولذلك ارتبط المدلول الشكلي في تعريف القانون الدستوري بالدساتير المكتوبة.

تقدير التعريف وفقاً للمدلول الشكلي[١]:

تعريف القانون الدستوري وفقاً للمعيار الشكلي له مزايا متعددة كما يؤخذ عليه بعض العيوب.

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٢١ وما بعدها، رمزي الشاعر المرجع السابق ص ٤٢ وما بعدها.

أما مزاياه:

١ ـ فهو تعريف يتسم بالبساطة والوضوح والبعد عن التعقيد.

٢ ـ من شأنه أن يجعل من قواعد الدستور أعلى القواعد القانونية شأناً في الدولة فهي تسمو على القوانين العادية التي أصدرها البرلمان، وحينئذ يتحقق ما يسمى بمبدأ سمو الدستور.

وتفسير ذلك أن القواعد المدونة في الدستور تتمتع باحترام خاص من جانب الحكام والمحكومين، فعلى الجميع أن يلتزم بأحكامها. ولذلك فإن التشريعات العادية الصادرة من البرلمان يجب أن تسبح في فلك الأحكام الدستورية ولا تتعداه، فمن شأن ذلك في النهاية علاء صرح المشروعية وتحقيق الدولة القانونية.

أوجه النقد:

١ ـ تعريف القانون الدستوري بالاقتصار على المدلول الشكلي يؤدي إلى عدم ذكر الدستور أو النظام الدستوري في الدولة التي ليست بها دساتير مكتوبة، وإنما يقوم نظامها على قواعد دستورية عرفية في معظمها ويتمثل ذلك في دولة كإنجلترا.

٢ ـ المدلول الشكلي في حد ذاته مدلول قاصر، لأنه حتى في البلاد التي توجد فيها الدساتير المكتوبة، توجد مبادىء ذات طبيعة دستورية ليست مكتوبة في الدستور. لأنها قد تكون عرفية أو موجودة في صورة قوانين عادية. فمن المشاهد أنه إلى جانب الدستور المكتوب أو الوثيقة الدستورية توجد قواعد عرفية تتعلق بنظام الحكم وسير السلطات العامة في الدولة.

كما توجد أيضاً قوانين عادية تحتوي على أحكام ذات طبيعة دستورية، ومن قبيل ذلك مثلاً قوانين الانتخاب. وبالإضافة إلى ذلك فإنه كثيراً ما توجد هيئات ذات طبيعة خاصة تلعب دوراً هاماً داخل الدولة وتؤثر في سير الحياة الدستورية، فيها ومع ذلك فإن الدستور (المكتوب) لا يتضمن إشارة إليها، ومن ذلك مثلاً الأحزاب السياسية في بلاد الأحزاب، أو منصب رئيس الوزراء الذي تجري بعض الدساتير على إغفاله نهائياً (دستور سنة ١٩٢٣م، ١٩٣٠م في مصر على سبيل المثال).

٣ ـ المدلول الشكلي يؤخذ عليه أنه مدلول غير دقيق: فهو يدخل في دائرة القانون الدستوري موضوعات ليست دستورية، غريبة على القانون الدستوري.

فالدستور قد يتضمن علاجاً لبعض الموضوعات التي تعالج أو يمكن أن تعالج بأداة تشريعية أقل من الدستور. كأن يتضمن نصوصاً تتناول التنظيم القضائي أو الإداري أو المالي في الدولة، وهي موضوعات أولى بها ثم أولى أن تكتب في نصوص القوانين بدلاً من بنود الدساتير.

وأمثال هذه النصوص كثيرة: فمن قبيل ذلك، النص الذي أضيف إلى الدستور الفرنسي بالقانون الدستوري لإدارة أذونات الدفاع الوطني واستهلاك الدين العام، أو ما تضمنه نص المادة (١٦٨) من دستور سنة ١٩٢٣م في مصر الخاصة بتصفية أملاك الخديوي عباس حلمي.

٤ ـ الاقتصار في تعريف القانون الدستوري على أساس الوثيقة الدستورية فقط من شأنه أن تختلف موضوعات القانون الدستوري من دولة إلى أخرى بل وفي نفس الدولة من زمن إلى آخر تبعاً لاختلاف الدساتير، والذي يجب ألا يتأثر كثيراً باختلاف الأزمنة والأمكنة لأنه مهما اختلفت الدول في نظمها فإن هناك أموراً جامعة مشتركة بينها يعالجها ذلك القانون.

والخلاصة أن الأخذ بالمعيار الشكلي أو المدلول الشكلي في تعريف القانون الدستوري يوجد خلطاً بين القانون الدستوري كفرع من فروع القانون واصطلاح الدستور (أو قانون الدستور). كما أن من شأنه أن يقصي بعض الدول من عداد الدول ذات القوانين الدستورية لمجرد أنها ذات دستور عرفي غير مكتوب. ولذا فإنه يلزم البحث عن معيار آخر موضوعي أو مدلول موضوعي للتعريف بالقانون الدستوري يتلافى تلك المآخذ.

المبحث الثالث
المدلول الموضوعي للقانون الدستوري

يكاد يكون ثمة إجماع في الفقه على الأخذ بمعيار موضوعي في تعريف القانون الدستوري. فالقانون الدستوري يجمع كل الموضوعات التي لها طبيعة دستورية، بصرف النظر عما إذا كانت واردة في الوثيقة الدستورية (كما يذهب أصحاب المعيار الشكلي) أو في قوانين عادية أو في أعراف الدستورية.

ومع اتفاق الفقهاء على الاستمساك بالمعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري، إلا أن الخلاف قد دب بينهم بشأن الموضوعات التي تعتبر دستورية بطبيعتها وما لا يعتبر منها كذلك.

فمنهم من يرى ربط القانون الدستوري بالنظام السياسي الحر أي الذي يكفل الحقوق والحريات العامة، ويكون القانون الدستوري حينئذ هو ذلك القانون الذي يعنى بتنظيم شؤون الحكم في الدولة ويبين السلطات العامة واختصاصاتها ويوضح حقوق الأفراد وحرياتهم وواجباتهم.

ومنهم من اقتصر في تعريف القانون الدستوري على أنه ذلك الفرع من القانون العام الداخلي الذي ينظم شؤون الحكم في الدولة وبصفة خاصة تكوين السلطة التشريعية واختصاصها وعلاقتها بغيرها من السلطات.

أي أنهم يحدون نطاق المسائل الدستورية بطبيعتها بأنها التي تتعلق فقط بنظام الحكم في الدولة.

وهناك من يرى أن القانون الدستوري من الناحية المنطقية هو الذي يعني بدراسة الحكومة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ونحن نصطفي من تلك التعريفات التعريف الذي يعرف القانون الدستوري (بالمعنى الموضوعي) بأنه ذلك الفرع من القانون العام الداخلي الذي يوضح نظام الحكم في الدولة وبصفة خاصة تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقتها بغيرها من السلطات.

كما يبين حقوق الأفراد وحرياتهم وواجباتهم[1].

فالقانون الدستوري هو الذي يبين لنا شكل الدولة هل هي دولة موحدة بسيطة (مثل مصر واليمن مثلاً) أم أنها دولة مركبة اتحادية (مثل الولايات المتحدة الأمريكية) كما يبين أيضاً الهيئات العليا في الدولة، البرلمان والسلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء) تنظيمها واختصاصاتها. كما يعني القانون الدستوري بما إذا كان نظام الحكم في الدولة ديمقراطياً أم غير ديمقراطي، وأخيراً فإن من مباحثه إيضاحه الحقوق والحريات الأساسية للأفراد كحرية العقيدة وحرية الرأي مثلاً وكذا ما عليهم من واجبات قبل الدولة.

---

(١) يقارب ذلك التعريف الذي اختاره الدكتور عبد الحميد متولي. راجع مؤلفه القانون الدستوري والأنظمة السياسية سنة ١٩٧٦/٧٥م ص ٦٩. ويقترب منه في مضمونه أيضاً الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق ص ٢٩.

الفصل الثاني
مدى الطبيعة القانونية للقانون الدستوري

من المقرر في أصول القانون أن القاعدة القانونية تتميز بكونها قاعدة عامة ومجردة وفضلاً عن توافر عنصر الجزاء الذي تقوم الدولة بتوقيعه عن الأفراد الذين يخالفونها، ذلك العنصر الذي يميز القاعدة القانونية على غيرها من قواعد السلوك في العادات والأخلاق.

ويثور البحث عما إذا كانت قواعد القانون الدستوري قواعد ملزمة كغيرها من القواعد القانونية، أم ينحسر عنها ذلك الوصف لأن الجزاء وهو ركن في القاعدة القانونية غير ظاهر فيها.

ذهبت فئة قليلة من الفقه وعلى رأسهم الفقيه الإنجليزي أوستن ( ) إلى أن قواعد القانون الدستوري لا تثبت لها صفة القواعد القانونية نظراً لعدم توافر عنصر الجزاء فيها، فهي لا تعد وبالنسبة إلى القاضي أن تكون مجرد قواعد الأدب تحميها فقط جزاءات أدبية عند مخالفتها، فليست هناك جزاءات قانونية لها تتسم بالقسر والإكراه توقع على من يخالفها[1].

فالقاعدة الدستورية تفرض قيوداً أو التزامات على السلطات الحاكمة، فإذا خالفت تلك السلطات القواعد الدستورية، فمن ذا الذي يستطيع أن يقوم بتوقيع الجزاء عليه، فقيام الحاكم مثلاً بعمل مخالف القانون الدستوري يضم تصرفه بأنه غير

(١) راجع عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، الطبعة الخامسة ص ١٩.

دستوري؛ ولكنه لا يعتبر مخالفاً للقانون بمعناه الصحيح لعدم توافر الجزاء الذي يمكن توقيعه على الحكام عندئذ.

على أن بقية الفقه لم تتردد في اعتبار قواعد القانون الدستوري قواعد قانونية بالمعنى الصحيح تأسيساً على ما يلي:

أولاً: أنه لا يشترط في الجزاء كأصل عام كما يرى بعضهم أن يكون مادياً تقوم السلطة العامة بتوقيعه، فيمكن أن يتمثل الجزاء في رد الفعل الاجتماعي ـ الذي يحدث عند مخالفة قاعدة ما، فالقانون الدستوري يفوق غيره من القوانين بما يشيعه في نفوس الأفراد من تعلق تام به وحرص تام على احترامه، فالرأي العام قد يضيق ذرعاً بالتصرفات الدستورية غير المشروعة، ويصل به الضيق إلى حد الثورة. فهذا النوع من الجزاء يكفي لإضفاء الصفة القانونية على القواعد الدستورية، واختلاف طبيعة العلاقات في القانون العام عنها في القانون الخاص، يستتبع بالضرورة اختلاف نوعية الجزاء ولكنه موجود على كل حال.

وفي ذلك يقول استاذنا الدكتور عبد الفتاح عبد الباقي في عبارة جزيلة طويلة رداً على منكري الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستوري بدعوى انعدام الجزاء.

إن القانون الدستوري هو أسمى القوانين مرتبة في الدولة وهو أصل القوانين الأخرى فيها، والخطأ عند أوستن أنه لا يرى للقاعدة القانونية جزاء إلا ما يوقعه من يتولى إدارة دفة الحكم في الدولة. في حين أن هذا الجزاء يتوافر أيضاً وبشكل أكثر قوة، إذا تولت توقيعه السلطة التي ولت الحاكم والتي يستمد منها قوته وهذه السلطة هي الأمة. ومما لا شك فيه أن الأمة وراء دستورها تعمل على صيانته من عبث الحاكم وطغيانه.

قواعد القانون الدستوري تتضمن جزاء يكفي لكي تثبت له صفة القانون. حقيقة أن هذا الجزاء ليس ظاهرة كما هو الحال في قواعد القانون الأخرى، وحقيقة أنه قد لا يوقع بطريقة مباشرة وسريعة، إلا أنه موجود على أية حال في ضمير الجماعة، التي لا بد أن تثور يوماً لعقاب الحاكم إذا خالف أوامر الدستور، وقد

يذعن الأفراد لاستبداده زمناً، ولكن لا بدّ أن يأتي يوم، قرب هذا اليوم أم بعد، تقوم فيه الجماعة ضد طغيانه، وتحمله جزاء وفاقاً عما جنته يداه، ولعل فيما حدث أخيراً في مصر للملك الساقط وأذنابه خير مصداق لما نقول[1].

ثانياً: إن الجزاءات التي تكفل احترام القواعد الدستورية موجودة فعلاً فالدساتير عادة ما تنص على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو الشأن في النظام النيابي البرلماني، فالبرلمان يملك مثلاً بالنسبة للحكومة توجيه الاتهام لرجال السلطة التنفيذية وتقرير مسؤولية الحكومة بل وطرح الثقة بها عندما يوجد مقتضى لذلك، ولا جرم أن ذلك يعتبر جزاءً سياسياً رادعاً يتمشى مع طبيعة القانون الدستوري.

ثالثاً: وأخيراً فإنه مما يقطع بالطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستوري أن أغلبية الدول في العصر الحاضر قد صارت تفرض الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ليصبح من حق القضاء إذا اقتضى الأمر إعدام القوانين، المخالفة لأحكام الدستوري أو أن يمتنع عن تطبيقها وتلك أخطر أنواع الجزاءات وأقسامها.

وإذن نخلص من كل ما تقدم أن القانون الدستوري كغيره من فروع القانون يتمتع بالصفة القانونية الملزمة باعتباره فرعاً من فروع القانون العام الداخلي. بعد الانتهاء من الباب التمهيدي سوف نتناول النظرية العامة للقانون الدستوري في الباب الأول على النحو التالي:

---

(١) راجع مؤلف سالف الذكر ص ٣٩.

الباب الأول
النظرية العامة للقانون الدستوري

تنهض الدعائم الأساسية في دراسة القانون الدستوري، على بيان المبادىء أو القواعد الدستورية العامة. نشأتها ونفاذها وتطبيقها وأخيراً كيفية انقضائها وانتهائها.

والقانون بصفة عامة أشبه بالإنسان في مراحل عمره. يولد ويحيا ثم يموت، ومن ثم فإننا نتناول الدراسة على هذا النهج، فنقسم بحثنا للقانون الدستوري ناظرين إليه في ميلاده سائغة للدارسين وأقرب للفهم والاستيعاب، لأن رجل العلم عليه واجبان أن يبذر بذور العلم في الرؤوس وأن يغرس حب العلم في أعماق النفوس.

وعليه فإن دراستنا لهذا الباب ستكون موزعة على الفصول الآتية:

الفصل الأول: نتناول فيه القانون الدستوري في ميلاده.

الفصل الثاني: نتناول فيه القانون الدستوري في حياته.

الفصل الثالث: نتناول فيه القانون الدستوري في موته.

الفصل الأول

القانون الدستوري في ميلاده
نشأة القواعد الدستورية[1]

دراسة القانون في ميلاده تتضمن البحث فيما يسمى بمصادر القانون، والقانون الدستوري لبلد ما قد ينشأ مكتوباً في وثيقة رسمية وهي الدستور أو قد يكون عرفياً[2].

وعلى ذلك فإننا نتناول بحث كلا النوعين: القواعد الدستورة المكتوبة والقواعد الدستورية العرفية كل في مبحث مستقل:

المبحث الأول: القواعد الدستورية المكتوبة.

المبحث الثاني: القواعد الدستورية العرفية.

---

(١) يراجع في هذا الشأن: المراجع الأجنبية (١) لافيير، موجز القانون الدستوري سنة ١٩٤٧م ص ٣٤٩ وما بعدها.
بزيلو: النظم السياسية والقانون الدستوري سنة ١٩٦٣م ص ١٨٧ وما بعدها.
أندريه هوريو: القانون الدستوري سنة ١٩٦٨م ص ٢٨١ وما بعدها.
بيردو: القانون الدستوري والنظم السياسية سنة ١٩٧١م ص ٥٥ وما بعدها. وفي الفقه العربي:
١ ـ ثروت بدوي القانون الدستوري سنة ١٩٧١م.
٢ ـ رمزي الشاعر النظرية العامة للقانون الدستوري سنة ١٩٧٠م ص ٧٧ وما بعدها.
٣ ـ عثمان خليل المبادىء الدستورية العامة سنة ١٩٥٥م ص ٢٠ وما بعدها.

(٢) وتقسيم القوانين الدستورية ءلى قوانين مدونة وأخرى عرفية هو تقسيم يقوم على مراعاة العنصر الغالب في دولة معينة فللأكثر كما يقولون حكم الكل، فيعتبر القانون الدستوري مدوناً إذا كانت معظم قواعده الدستورية مكتوبة، ويكون القانون الدستوري في دولة ما عرفياً إذا كانت معظم قواعده غير مدونة أي عرفية. وعليه فلا توجد دول ذات دساتير مدونة بصفة مطلقة ودول ذات دساتير عرفية بصفة مطلقة، فإلى جانب الدستور المكتوب يمكن أن تظهر قواعد عرفية تسمى حينئذ بالعرف الدستوري. والعكس صحيح أيضاً في بلاد الدساتير العرفية على ما سنرى فيما بعد.

المبحث الأول

نشأة القواعد الدستورية المكتوبة

يرجع ظهور الدساتير المكتوبة في أصل نشأتها إلى المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية غداة استقلالهاعن بريطانيا سنة ١٧٧٦م، إذ أعلن الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧م، ومنها انتقل إلى فرنسا، حيث وضع دستور لها في سنة ١٧٩١م[١]، ثم امتد ذلك إلى بقية الدول، حتى أصبح وجود الدستور المكتوب دعامة هامة للدولة الحديثة تشيد عليها صرح بنائها، وأصبح نظام الدساتير العرفية يخشى عليه من الانقراض، وصار البعض يراقب النظام السياسي الانجليزي موطن الدستور العرفي ليرى في أمد ليس ببعيد وقد أصبح بدوره ينهض على أساس وجود دستور مكتوب في وثيقة رسمية.

والوثيقة الدستورية (أي الدستور المكتوب) تعتبر هي المصدر الأساسي للقواعد الدستورية، بيد أنه قد تنشأ إلى جوارها قواعد أخرى مكتوبة أيضاً ولكنها مفرغة في قوانين عادية كما قد تنشأ معها قواعد عرفية تسمى بالعرف الدستوري[٢]. ولذلك فإننا سنتناول بالشرح هذين النوعين من القوانين الدستورية المكتوبة وما يصدر منها في شكل دستوراً وما يصاغ في صورة قوانين عادية.

وسنرجىء الحديث عن العرف الدستوري لحين حديثنا عن الدستور العرفي.

---

(١) راجع بيردر، المرجع السابق، ص ١٥٦، ١٥٧.

(٢) وهذه القواعد التي تسمى (بالغرف الدستوري) تنشأ إلى جانب الدستور المكتوب، وهي خلاف (الدستور العرفي) حيث تكون معظم القواعد الدستورية في الدولة عرفية لدرجة أنها تكون دستور الدولة ويطلق عليها الدستور العرفي.

المطلب الأول

الدستور (أو الوثيقة الدستورية)

ينشأ الدستور المكتوب عن طريق السلطة الخاصة التي تملك وضعه وتسمى (بالسلطة التأسيسية)[1]، ويختلف تشكيل تلك السلطة ومدى اختصاصها من دولة إلى أخرى تبعاً لنظام الحكم الذي توجد في ظله. والدساتير عادة ما تتوقف ظروف نشأتها أو ميلادها تبعاً لأنظمة الحكم السائدة من ناحية ووفقاً لما تقرر السلطة التأسيسية من ناحية أخرى.

وهكذا فإن نشأة الدساتير تعكس المراحل التي تمر بها نظم الحكم في الدول المختلفة، وبصفة عامة فإن الفقه يرد الأساليب التي تنشأ بها الدساتير المكتوبة إلى أسلوبين رئيسيين: الأساليب الملكية وتحتوي على أسلوب المنحة والعقد. والأساليب الديمقراطية وهي تتفرع بدورها إلى الجمعية النيابية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الدستوري. وفيما يلي بيان تلك الأساليب[2].

---

(١) ويفرق الفقه بين (السلطة التأسيسية الأصلية) والسلطة التأسيسية المنشأة فالأولى لم تنظمها نصوص خاصة، وهي تتدخل لوضع دستور في وقت تكون فيه البلاد خالية تماماً من دستور نافذ، ومثالها أن تكون الدولة وليد حديثاً ويراد وضع دستور لها كالجزائر بعد استقلالها.
أو يكون للدولة دستور أسقطته ثورة كانت في البلاد. أما السلطة التأسيسية المنشأة فهي على العكس تثبت لها اختصاصها من نصوص دستورية قائمة ونافذة، وبالتالي يكون اختصاصها محدداً. راجع الشاعر، المرجع السابق ص ٩٦ في الهامش.

(٢) هناك أيضاً بعض الدساتير التي صدرت في شكل معاهدة دولية وذلك في القرن التاسع عشر ومثالها دساتير البلاد الآتية، دستور ١٨١ لمملكة بولندا، ودستور ٨٠٧ لدوقية فارسوفيا، ودستور الامبراطورية الألمانية ١٨٧١. راجع د. عبد الحميد متولي المرجع السابق ص ٦٨.
غير أن البعض - ونحن معهم - لا يرضى عن اعتبار هذه الطريقة (أسلوب المعاهدة الدولية) من أساليب نشأة الدساتير. لأن المعاهدة تنظم علاقة بين دولة وأخرى، بينما يقوم الدستور بتنظيم علاقة الدولة بأفراد الشعب. انظر رمزي الشاعر المرجع السابق ص ١١٦ - وكذلك المراجع الأخرى التي أشار إليها الهامش.

الفرع الأول

الأساليب الملكية لنشأة الدساتير (الطرق غير الديمقراطية)

تنحصر الأساليب الملكية في وضع الدساتير كما أسلفنا في طريقتين هما المنحة والعقد[1] ويجمعها أنهما وسيلتان غير ديمقراطيتين على ما سيبين من الدراسة.

أولاً: المنحة

كانت أغلب الدساتير التي تصدر في البلاد التي يسودها النظام الملكي تظهر في شكل منحة من الملك إلى شعبه. فالدستور الذي يصدر من الملك يكون وليد إرادته وحدها لا شريك له. فهو صاحب السيادة في الدولة. ومن ثم فهو يقدر عن طواعية واختيار أن يحد من سلطاته المطلقة بمنح رعيته دستوراً ينظم ممارسته لسلطاته، كما يبين بمحض اختياره أنواع الامتيازات التي يتخلى عنها لأفراد رعيته. ولكن لا دخل لإرادة الشعب في ذلك كله.

والسبب الذي يدفع الملوك إلى إصدار دساتير في صورة منحة هو ما يشعرون به من خوف على سلطانهم. واستياء الرأي العام من تصرفاتهم.

فيتجهون إلى منح الشعب تلك الوثيقة الدستورية مؤثرين أن يظهروا بمظهر المتفضل على الشعب مقيدين من سلطانهم، وفي الوقت نفسه يضمنون الاحتفاظ بكبريائهم وبقاء ملكهم.

وتعتبر هذه الطريقة ـ طريقة المنحة ـ على هذا النحو مرحلة وسطى بين الملكية المطلقة ونظام الملكية المقيدة، حيث يخضع الملك لقيود في ممارسة السلطة بعد أن كان سلطانهم لا يقيده قيد[2].

---

(١) يعزو البعض استخدام اصطلاحي المنحة والعقد إلى أن ذلك يمثل مرحلة لم يكون القانون العام فيها قد استقل بعد نظرياته ومصطلحاته عن القانون الخاص.

(٢) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٤٩.

أمثلة للدساتير الممنوحة:

ومن أمثلة الدساتير التي صدرت في شكل منحة يتفضل بها الملك على رعيته ذلك الدستور المصري الصادر بالأمر الملكي رقم (٤٢) في ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣م حيث استهل الملك ذلك الدستور بالعبارة الآتية:

نحن ملك مصر: بما أننا ما زلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما في وسعنا، ونتوخى أن نسلك بها السبيل التي نعلم أنها تفضي إلى سعادتها وارتفاعها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدنة.

ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وأرقاها.

وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما تتجه إليه عزائمنا، حرصاً على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التي يؤهلها له ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بتبوأ المكان اللائق بين شعوب العالم المتمدنين وأممه.

ومن أمثلة تلك الدساتير أيضاً الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٨١٤م إثر هزيمة نابليون وعودة النظام الملكي في فرنسا. كذلك الدستور الياباني الصادر في سنة ١٩٨٩م.

ومن الدساتير المعاصرة التي صدرت في شكل منحة الدستور الأثيوبي عام ١٣/ ١٩٣م، حيث أكد فيه الامبراطور أنه يمن على الشعب بإصداره، لأنه قد أصدره وفق مشيئته هو دون أن يطلب منه أحد كائناً ما كان إصداره[1].

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٥١.

هل يجوز الرجوع في الدستور الممنوح؟

يطرح الفقه على بساط البحث تساؤلاً هاماً يتعلق بمدى التزام الملك باحترام الدستور الممنوح. وبمعنى آخر إذا كان الملك هو مانح الدستور الواهب له. فهل له الرجوع عن ذلك وإلغاء الدستور؟

لقد حدث فعلاً أن الملك شارل العاشر في فرنسا قد تطاول على الدستور الذي أصدره من جانبه في شكل منحة عامة ١٨١٤م، فقام بإلغائه بإرادته عام ١٨٣٠م بدعوى أن طوائف الشعب الفرنسي قد بدر من جانبها نكران وجحود تلك المنحة مما يدفعه إلى الرجوع عن منحته وإلغاء الدستور الذي أصدره من جانبه في شكل منحه عام ١٨١٤م.

وقد ذهبت فئة قليلة من رجال الفقه ومنهم فيدل إلى أن الملك من حقه كأصل عام أن يسحب مثل هذا الدستور في الوقت الذي يشاء، بدعوى أن صدوره في صورة منحة من صاحب السيادة، يجيز له ذلك الرجوع ما لم يكن قد تنازل صراحة عن حق الإلغاء.

ولكن غالبية الفقه لا تمتدح هذا الرأي[1]. فلا يجيز للملك إلغاء الدستور ولو كان في صورة منحة منه، وحجتهم في ذلك:

١ ـ أن الدستور ولو كان قد صدر في شكل منحة إلا أنه في حقيقة الأمر ليس وليد إرادة حرة للملك، بل كان وليد الضغوط السياسية والشعبية القوية التي أحس الملك بأسها من جانب الشعب، ومن ثم فإن الصحيح أن يقال إن إرادة الأمة قد شاركت بدورها في إصدار الدستور، فلا يجوز للملك أن ينفرد من جانبه بإلغائه.

٢ ـ إن المنحة تعد بمثابة التزام بالإرادة المنفردة من جانب الملك، ومن المقرر قانوناً في هذا الصدد أن الالتزام إذا صدر بالإرادة المنفردة يكون منتجاً لآثاره

---

(١) عثمان خليل القانون الدستوري الكتاب الأول سنة ١٩٥٥م ص ٢١، ثروت بدوي المرجع السابق ص ٥٠.

القانونية كافة ومن ثم فالرجوع عنه باطل قانوناً، فيمتنع على الملك إلغاء الدستور بعد أن صادق إصداره بإرادته المنفردة قبولاً من جانب الأمة تعلق به حق لها.

ثانياً: أسلوب التعاقد

يمثل هذا الأسلوب في وضع الدساتير مرحلة من مراحل كفاح الشعوب في حمل الملوك على الاعتراف بحقها في مشاركتهم في شؤون الحكم، وتولي نصيب من السلطة التأسيسية السياسية.

ويقوم هذا الأسلوب على أن إصدار الدستور يتم نتيجة تلاقي إرادتين، الملك والشعب، وذلك من طريق جمعية أو مجلس ينوب عن الشعب، فدور الشعب هنا في مناقشة الدستور دور ظاهر. ولذلك تعد هذه الطريقة مثلاً وتمهيداً للأخذ بالوسائل الديمقراطية ـ التي ستجيء ـ في وضع الدساتير.

أمثلة للدساتير التعاقدية:

من أقدم البلاد التي انتهجت هذا الأسلوب في وضع وثائقها الدستورية انجلترا حتى قام الشعب في طبقة الأشراف ورجال الدين بالثورة على الملك شانتير وأجبروه على التوقيع على الوثيقة المسماة بالعهد الأعظم (Magna canta) وكان ذلك في عام ١٢١٥م. وهذه الوثيقة تعتبر حتى الآن جزءاً هاماً من الدستور الإنجليزي، وكذلك صدر أيضاً ما يسمى بقانون الحقوق عام ١٦٨٨ (The Bill of nights).

ومن قبيل الدساتير التي صدرت أيضاً بالأسلوب العقدي الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٣٠م، حين اجتمع المجلس النيابي ووضع دستوراً جديداً، ودعا لويس فيليب دوق أوليان ليكون ملكاً للبلاد دون إبداء تحفظات من جانبه. وقد تولى الملك المذكور حكم البلاد دون إبداء تحفظات من جانبه. فاعتبر ذلك بمثابة العقد في إصدار هذا الدستور. إرادة صريحة من جانب الشعب وموافقة ضمنية من جانب الملك.

ومن أمثلة تلك الدساتير أيضاً الدستور العراقي الصادر سنة ١٩١٥م والذي ورد في ديباجيته ما يلي:

«نحن ملك العراق: بناءً على ما قرره المجلس التأسيسي صادقنا على قانوننا الأساسي وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ».

فهذا الدستور قد تم في شكل عقد مبرم بين الملك والشعب العراقي حيث قامت جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب بإعداده ثم صدق عليه الملك بعد ذلك وأصدره على النحو سالف الذكر.

ومن الدساتير الحديثة المعاصرة التي وضعت أيضاً في شكل تعاقدي بين رئيس الدولة ونواب الشعب، الدستور الكويتي الصادر في يوم الاثنين ١٥ من جمادى الثانية سنة ١٣٨٢م الموافق ١٢ من نوفمبر سنة ١٩٦٢م حيث ورد في ديباجته تلك العبارات:

«نحن عبد الله السالم الصباح أمير دولة الكويت

«رغبة في استكمال أسباب الحكم الديمقراطي لوطننا العزيز،

«وإيماناً بدور هذا الوطن في ركب القومية العربية وخدمة السلام العالمي والحضارة الإنسانية،

«وسعياً نحو مستقبل أفضل ينعم فيه الوطن بمزيد من الرفاهية والمكانة الدولية، ويفيء على المواطنين مزيداً كذلك من الحرية السياسية والمساواة والعدالة الاجتماعية، ويرسي دعائم ما جبلت عليه النفس العربية من اعتزاز بكرامة الفرد، وحرص على مصالح المجموع، وشورى في الحكم مع الحفاظ على وحدة الوطن واستقراره.

«وبعد الإطلاع على القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢م الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الإنتقال.

«وبناءً على ما قرره المجلس التأسيسي،

«صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه...».

تقدير أسلوب العقد:

تعتبر هذه الوسيلة أقرب إلى الديمقراطية من أسلوب المنحة، لأن إرادة الشعب لها دورها في وجود الدستور وإنشائه.

فهذه الوسيلة في وضع الدساتير كما يرى بعض الفقه تعتبر حلقة ضرورية من حلقات التطور نحو الأخذ بالأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير، ذلك أنه لم يكن من اليسير إقصاء الملوك نهائياً عن تنظيم شؤون الحكم في الدولة مرة واحدة، لما في ذلك من تهديد لحركة التوحيد السياسي التي كان يقودها الملوك في تلك العصور، ولذلك نال الأسلوب التعاقدي رضاء الكثيرين من مفكري القرن السادس عشر الذين ارتأوا تقييد سلطان الملوك دون القضاء عليهم.

إلا أن البعض لا يحبذ هذه الوسيلة بحسبان أنها تجعل مع الشعب إرادة أخرى هي إرادة الحاكم، مع أن الشعب وحده صاحب السيادة، ولذلك فقد قيل تصويراً لذلك بأن أسلوب المنحة يمثل كفراناً بالشعب (باعتباره صاحب السيادة وإرادته هي العليا)، بينما طريقة العقد تمثل شركاً بالشعب (لأنها تشرك الحاكم معه في ممارسة مظاهر السلطة والسيادة).

من أجل ذلك صار البحث عن الوسائل الديمقراطية الخالصة، في وضع الدساتير حيث لا تعترف الديمقراطية بغير الشعب صاحب السيادة فيكون له الأمر والحكم.

الفرع الثامن

الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير

تنهض الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير على أساس انفراد الشعب صاحب السيادة بوضع دستوره دون مشاركة الحكام. فيقرر هو أسس نظام الحكم وكيفية ممارسة مظاهر السيادة.

والوسائل الديمقراطية لوضع الدساتير تنحصر في أسلوبين رئيسيين: الجمعية النيابية التأسيسية والاستفتاء الدستوري.

أولاً: أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية

مقتضى هذا الأسلوب أن الشعب نظراً لاستحالة جمعه في صعيد واحد يقوم بانتخاب هيئة تكون مهمتها وضع الدستور الذي ترتضيه وما يستقر عليه رأيها يصبح دستوراً واجب النفاذ وكأنه صادر عن الشعب مباشرة[1].

فالشعب قد فوضها تفويضاً لا حاجة معه لإعادة عرض الدستور عليه واستفتائه فيه.. وكانت بادرة هذا الأسلوب ظهوراً في الولايات المتحدة الأمريكية حيث انتهجته غداة استقلالها عن بريطانيا عام ١٧٧٦م في وضع دساتيرها كما اتبعته في إصدار الدستور الاتحادي عام ١٧٨٧م الذي ألف بين الولايات المتحدة الأمريكية وجمعها.

ورد في مقدمته:

«نحن شعب الولايات المتحدة الأمريكية نصدر هذا ونقرره».

وقد جرى العرف الدستوري في تلك الولايات على أن يطلق على تلك الهيئة التي تنتخب لوضع الدستور اصطلاح (Convention)[2].

ولقد رحب رجال الثورة في فرنسا بهذا الأسلوب في وضع الدساتير لأنه يجسد التفرقة التي كانوا ينادون بها ويمتدحونها بين القوانين الدستورية والقوانين العادية، تلك التفرقة تتسق مع وجود سلطتين الأولى سلطة تأسيسية منتخبة، مهمتها وضع الدستور وتعديله والثانية سلطة تشريعية أدنى منها يأتي دورها بعد وضع الدستور وتختص بسن القوانين العادية وتعديلها.

فالدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١م، قد وضعته جمعية تأسيسية، ثم

---

(١) سعد عصفور، المرجع السابق ص ٩٨.

(٢) راجع ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٥٦.

أخذت به فرنسا أيضاً عند وضع دساتير ١٨٤٨ م، ١٩٧٥ م. ثم تبعته دول أخرى نتيجة انتشار تيار الديمقراطية غداة الحرب العالمية الأخيرة، منها يوغسلافيا وألبانيا في عام ١٩٤٦ م، وإيطاليا عام ١٩٤٧ م، والمجر عام ١٩٤٩ م، وليبيا عام ١٩٥١م.

وهنا قد يسأل سائل لماذا لا تقوم السلطة التشريعية بوضع الدستور فهي بدورها هيئة منتخبة من الشعب كله والنائب عنه؟

والإجابة عن ذلك أن الدستور هو مصدر السلطات جميعاً وهو خالقها بما في ذلك السلطة التشريعية نفسها، ومن ثم فلا يمكن إصدار الدستور بواسطة الهيئة التشريعية لأنها سلطة منشأة بواسطة الدستور وتابعة له، مما لا يستساغ معه أن تقوم بوضع الدستور وتدويله.

ثانياً: طريقة الاستفتاء الدستوري

مضمون هذه الطريقة، تقوم لجنة حكومية أو جمعية تأسيسية بإعداد مشروع الدستور وصياغته، ثم يعرض هذا المشروع على الشعب ليقول فيه رأيه في استفتاء عام، فإذا وافق عليه كانت كلمته هي العليا وأصبح دستوراً نافذاً من تاريخ هذه الموافقة[١].

أما إذا لم يوافق عليه فأصبح مشروع الدستور لا قيمة له قانوناً.

ويعتبر هذا الأسلوب في وضع الدساتير أمثل الأساليب تطبيقاً للديمقراطية فالشعب هو الذي يباشر بنفسه ودون وساطة أمور الحكم وأسماها وهي وضع الدستور.

فالاستفتاء هو إحدى صور الديمقراطية المباشرة التي يديرها الشعب شؤونه بنفسه دون وسيط، والدستور الذي يتم عن طريق هذا الاستفتاء هو تعبير

---

(١) وقد ينفذ الدستور من تاريخ لاحق يحدد في الدستور أو في الاستفتاء ولا يكون للدستور قيمة قانونية قبل هذه الموافقة. راجع محمود حلمي وفؤاد النادي، المبادىء العامة، ص ٤٨.

عن إرادة الشعب في إدارة شؤونه بنفسه دون وسيط، صاحب السيادة لا تعبيراً عن إرادة النواب.

تميز أسلوب الاستفتاء عن أسلول الجمعية التأسيسية:

ذهب رأي في الفقه إلى أن طريقة الاستفتاء الدستوري ليست طريقة متميزة عن أسلوب الجمعية التأسيسية وإنما تعتبر امتداداً لها، أو قل هي تطوير في ممارسة أسلوب الجمعية التأسيسية. وقد يكون سند هذا الرأي أن أسلوب الاستفتاء الدستوري يكون مسبوقاً بانتخاب جمعية تأسيسية تضع بداية مشروع الدستور.

ولكن الرأي الفقهي الغالب يعدّ طريقة الاستفتاء الدستوري طريقة مستقلة ومتميزة تماماً عن أسلوب الجمعية التأسيسية، تأسيساً على ما يلي:

١ ـ أن مشروع الدستور الذي يعرض على الشعب للتصويت عليه، كثيراً ما تضعه لجنة حكومية فنية تكلف بتلك المهمة وليست جمعية تأسيسية، أي أنه لا يشترط أن تكون طريقة الاستفتاء مسبوقة بإنشاء جمعية تأسيسية حتى يقال حينئذ إنهما بمثابة أسلوب واحد في وضع الدساتير. فالدستور المصري الصادر عام ١٩٥٦م وكذلك الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م قد وضعت كليهما لجنة حكومية شكلت لهذا الغرض، (وتلك اللجان الحكومية لا تكون لجاناً منتجة) ثم عرضها على الشعب في استفتاء عام وبعد إعلان نتيجة بالموافقة أصبح الدستور نافذاً أو ساري المفعول.

٢ ـ أنه سواء كان مشروع الدستور قد أعد بواسطة جمعية نيابية منتخبة من الشعب أو لجنة حكومية أو حتى حاكم فرد فإن هذا المشروع لا يصبح دستوراً ذا قوة إلزامية إلا بموافقة الشعب عليه في استفتاء عام ومن تاريخ نتيجة هذا الاستفتاء.

فالمشروع ولو أعدته جمعية تأسيسية منتخبة إذا لم يصوت عليه الشعب بالموافقة لا يعتبر دستوراً ويغدو الأمر وكأن شيئاً لم يحدث. وهذا ما هو جارٍ

بالفعل عند إصدار دستور عام ١٩٤٦م في فرنسا، فقد أعرض الشعب عن الموافقة على المشروع الذي أعدته جمعية تأسيسية منتخبة وكان ذلك في ٥ مايو سنة ١٩٤٦م.

فأعد مشروع جديد للدستور بواسطة جمعية جديدة بدلاً من المشروع السابق. وطرح للاستفتاء عليه في ١٣ اكتوبر سنة ١٩٤٦م فصادف قبولاً من الشعب، وحينئذ ومن تاريخ هذا الاستفتاء تحول المشروع إلى دستور نافذ ومطبق.

٣ ـ كذلك يرى الدكتور ثروت بدوي أن اتباع طريقة الاستفتاء الدستوري تتميز بكونها تطبيقاً ناصعاً للديمقراطية المباشرة، حيث يتولى الشعب بنفسه ودون وسيط ممارسة مظاهر السيادة، أو الديمقراطية النيابية حيث يمارس الشعب مظاهر السيادة بواسطة نوابه في البرلمان[١].

يتضح من كل ما تقدم أن أسلوب الجمعية التأسيسية في وضع الدساتير يختلف عن أسلوب الاستفتاء الدستوري، فهما طريقتان متميزتان عن بعضهما ولو بدت ملامحها متقاربة أحياناً.

تقدير أسلوب الاستفتاء:

أسلوب الاستفتاء في وضع الدساتير له مميزات عديدة بيد أنه لم ينج من النقد.

من مزايا أسلوب الاستفتاء الدستوري أنه يعتبر أفضل السبل تمشياً مع المبدأ الديمقراطي، إذ يمارس الشعب بنفسه مظاهر السيادة دون وسيط ونائب.

وأسلوب الاستفتاء من شأنه أن يرتقي بالمواطن لأنه يشرك الناخبين في أعباء الحكم وأمور المسؤولية العامة كما يشعرهم بأهمية دورهم في تسيير الحياة السياسية في البلاد.

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٥٩.

كما أن الناخبين حين يدلون بأصواتهم على مشروع الدستور يكونون بمنأى من سيطرة الأحزاب السياسية ودعاياتها المضللة، لأن الناخب يرى بنفسه نصوصاً تجسد آماله، لا شعارات تموج بزخرف القول، وتضحي أحياناً أشبه بالسراب.

أوجه النقد[1]:

١ ـ عاب البعض على طريقة الاستفتاء بأنها تتعارض مع خصائص الديمقراطية والتي تقوم على تقديس حرية الرأي، والاعتراف بشرعية المعارضة لأن طريقة الاستفتاء وإن كانت تضعف من سيطرة الأحزاب على الناخبين فإنها تعارض الهدف من وجود تلك الأحزاب السياسية[2]، ووجود المناخ الديمقراطي.

ويرد على ذلك بأن طريقة الاستفتاء على الدستور لا تتنافى مع حرية الرأي ووجود المناخ الديمقراطي، فالاستفتاء حين يتحاشى سيطرة الأحزاب على الناخبين لا يجحد حرية الرأي ولا يمنع قيام المعارضة ولا يحول دون قيام الأحزاب السياسية فالاستفتاء كما أسلفنا يتلافى دعايات الحزبية السياسية والتي كثيراً ما تحوي الأباطيل.

٢ ـ كذلك قيل بأن الاستفتاء يجرب دون أن تسبقه المناقشات الكافية التي تسمح لأفراد الشعب ومختلف الطبقات، بالتعرف إلى وجهات النظر المختلفة حول مشروع الدستور.

الرد على ذلك بأن هذا النقد ليس طعناً على عملية الاستفتاء ذاتها بقدر ما هو نقد يوجه إلى القائمين عليها. فليس في نظام الاستفتاء ما يحول دون إعطاء الفرصة الكافية لأفراد الشعب التي تمكنهم من مناقشة مشروع الدستور بنداً بنداً.

فالدستور المصري الصادر عام ١٩٥٦م قد أعلن مشروعه على الشعب يوم ١٦

---

(١) راجع في ذلك، طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري سنة ١٩٦٠م ص ١٣٥، ١٣٦.

(٢) الدكتور السيد صبري، القانون الدستوري سنة ١٩٤٩م ص ١١٦.
ومثال ذلك الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٤٦م، فقد وضع بواسطة جمعية منتخبة ثم تلا ذلك الاستفتاء على الدستور.

من يناير في هذا العام ولم يعرض للاستفتاء عليه إلا يوم ٣٣ يونيو أي بعد مرور ما يزيد على خمسة أشهر من عرضه على الشعب.

٣ ـ وأخيراً قيل بأن جمهور الناخبين لا يتوافر لديهم غالباً القدر الكافي من الوعي أو النضج السياسي الذي يؤهلهم للحكم الصائب على مشروع الدستور، سيما وأنه يتضمن كثيراً من المسائل القانونية والفقهية والتي يعجز الناخب العادي عن تقديرها والإدلاء برأي سديد فيها.

ولكن يرد على ذلك بأن هذا النقد وإن بدا وجيهاً فهو لا يصدق على البلاد المستنيرة التي بلغ الشعب فيها مرتبة محمودة من النضج والوعي، أما في البلاد الأخرى فتدارك هذا النقد يصبح سهلاً بإسناد مهمة وضع مشروع الدستور إلى لجنة فنية تضم الخبراء والمتخصصين، سيما إذا كانت منتخبة من الشعب[١].

والخلاصة أن الاستفتاء على الدستور يعتبر أفضل الوسائل ديمقراطية في وضع الدساتير لأنه يعبر عن الرأي الحقيقي للأمة بصدق ووضوح، وطريقة الجمعية التأسيسية وإن كانت هي الأخرى في رحاب الديمقراطية إلا أن النواب المنتخبين قد يحلون إرادتهم محل إرادة الشعب. وقد لا يحسنون التعبير عن هذه الإرادة وهو ما يتحاشاه أسلوب الاستفتاء، والذي أصبح هو الاتجاه الدستوري الغالب في الوقت الحاضر[٢].

وإن كان ما تجدر ملاحظته أن ثبات الدستور واحترام الحاكم والرعية له، لا يتأثر كثيراً بأسلوب نشأته. فمن الإسراف مثلاً القول بأن الدستور الذي أصدرته جمعية تأسيسية أطول عمراً من الدستور الممنوح أو المتفق عليه بين الشعب والملك.

---

(١) عثمان خليل، المرجع السابق ص ٢٤.

(٢) ومثال ذلك الدستور الفرنسي الصدار في عام ١٩٤٦ م، فقد وضع بواسطة جمعية منتخبة ثم تلا ذلك الإستفتاء على الدستور.

فالواقع أن حياة الدساتير ترتكز في المقام الأول على قوة الرأي العام في الدولة ومدى ملاءمة الدستور لأخلاق الشعب وميوله وعاداته وظروفه وتقاليده[1].

تقدير الدساتير المكتوبة:

لقد أصبحت الدساتير المكتوبة جزءاً من كيان الدولة الحديثة الآخذة بهذا النوع من الدساتير، وأنه لا وسيلة للعدول عن هذه الطريقة والرجوع إلى الدساتير العرفية التي تسير تدريجياً في طريقها إلى الزوال، وبخاصة لما هو مشاهد من أطراد تعقد الحياة الدستورية ومشاكلها[2].

فما هي أهمية تقنين الدستور؟

١ ـ القانون المكتوب بصفة عامة يتميز عن القواعد العرفية بوضوحه ودقته وثباته وفي هذا ما يكفل له الاحترام والاستقرار.

فالدستور المكتوب يمتاز بما يمتاز به التشريع عادة، وذلك على خلاف العرف الدستوري الذي ينشأ غير محدد أو مكتوب وكثيراً ما يكتنفه الغموض.

٢ ـ الحاجة إلى الدساتير المكتوبة أصبحت ملحة مع ازدياد تيار تدخل الدولة في شتى المجالات. فالدستور المدون هو الذي يسمح بإجراء هذا التدخل وتحقيق الفلسفة التي تبتغيها الدولة من وراء ذلك، والتي تبتغي تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد الشعب وتوفير حياة آمنة كريمة مطمئنة.

٣ ـ الدستور حين يكون موضوعاً في وثيقة فإن ذلك يخلع عليه مهابة ومكانة تجعله موضع الاحترام والتقديس وبمنأى عن كل اعتداء. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فهو يشعر الفرد بأهميته في الجماعة نظراً لأنه يضمن له بنص صريح تمتعه

---

(١) عثمان خليل، المرجع السابق ص ٢٤.

(٢) وإن كانت درجة الغموض في القواعد العرفية المدنية أوسع مدى، لأن الأفراد هم الذين ينشؤون العرف في هذا النطاق، أما في نطاق القانون العام فقد تكون درجة الغموض أقل لأن العرف والسوابق عادة هي من عمل السلطات العامة ومن ثم يبدو احتمال الغموض ضعيفاً.
راجع محمود حلمي وفؤاد النادي، المرجع السابق ص ٥٠.

بالحقوق والحريات الأساسية كما ينبهه إلى التضحيات التي يبذلها من أجل الجماعة.

ولذلك فقد قيل - بحق - بأن للدستور المكتوب فضلاً بيِّناً في تربية الأمة تربية سياسية، بما يتضمنه من أحكام مسطورة تبين للأفراد حقوقهم وتجعلهم يهتمون عن بينة بالشؤون العامة.

ويرى أستاذنا الدكتور خليل عثمان في هذا الصدد أن الدستور المكتوب يكون ألزم للشعوب التي تميل إلى التقلب وتجنح إلى التغيير والتبديل في نظمها السياسية من حين لآخر، أما الشعوب المحافظة كالشعب الإنجليزي فإن الخبرة قد دلت على توافق الدستور العرفي مع مزاج هذا الشعب. كما ظهر أن الحكومة هناك هي من أحرص الحكومات عليه وأكثرها توفيراً له[1].

والخلاصة: إن من مزايا الدستور المكتوب أنه يبين بوضوح اختصاصات الحكام ومدى السلطات التي تحت أيديهم والواجبات المفروضة عليهم والحدود التي يلتزمون بها، كما أنه يبين للأفراد حقوقهم ويحدد التزاماتهم بصورة واضحة محددة لا تكون مثاراً للخلاف.

لذلك كله اقترن نداء الحرية وتقرير مبدأ سيادة الشعب بالدعوة إلى الدساتير المكتوبة[2].

٤ - وفي نطاق الدولة الفيدرالية تظهر ضرورة تدوين الدستور، لأن توزيع الاختصاصات بوضوح ودقة بين الحكومة المركزية والولايات المتحدة لا يحققها إلا الدستور المكتوب، حتى لا يكون الأمر محل نزاع بين الدويلات والحكومة المركزية ولا تطغى الحكومة المركزية على استقلال الدويلات.

وتظهر هذه الضرورة بالنسبة للدول الحديثة العهد والتي يحدث فيها تغيير

---

(١) عثمان خليل، القانون الدستوري، المرجع السابق ص ٢٧.
(٢) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٣٧.

فجائي في نظام الحكم، إذ يتعذر والحالة هذه أن يترك للعرف تحديد النظام السياسي للدولة ورسم أبعاده الجديدة.

ورغم أن الدساتير المكتوبة تحقق تلك المزايا إلا أنها ليست مبرأة من كل عيب فقد وجهت إليها مطاعن عديدة.

عيوب الدساتير المكتوبة:

من المعلوم أن القوانين المكتوبة تغدو بعد حين من الدهر غير معبرة تماماً عن الواقع الاجتماعي الذي تحياه الدولة، نتيجة لتغيير الظروف التي صاحبت نشأتها. وهنا يبدو الفارق جلياً بين الواقع القانوني والواقع الاجتماعي داخل الدولة ويتضح ذلك بصفة خاصة في مجالات الحكم والسياسة، حيث تبدو نظم الحكم مختلفة عن مجاراة التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فتصبح الدولة حينئذ على شفا الثورة أو حافة الإنقلاب ومما يزيد من حدة هذا الخطر أمران:

الأمر الأول: أن واضعي الدساتير قد يغرقون في التفصيلات، الأمر الذي قد ينجم عنه أن تضيق الحياة الدستورية ذرعاً بتلك النصوص وتجنح إما إلى الجمود وإما للصراع.

الأمر الثاني: أن نظرة واضعي الدساتير غالباً ما تكون مقصورة على الماضي والحاضر دون المستقبل، الأمر الذي يفضي بعد حين إلى أن تتكشف ثغرات كبيرة لم يعالجها الدستور المكتوب ولم تدر بخلد واضعيه. فيصبح الواقع الدستوري متخلفاً عن مواكبة الواقع وهو ما ينذر بالخطر.

المطلب الثاني

القانون العادي كمصدر للقانون الدستوري أحياناً

الموضوعات الدستورية ليست مقصورة على ما ورد في الدستور المكتوب، بل تشمل أيضاً قاعدة قانونية ملزمة تتعلق بنظام الحكم في البلاد. ذلك أنه إلى جوار القواعد الدستورية المنصوص عليها في الدستور توجد وفي بعض الأحيان قواعد

دستورية واردة في القوانين العادية التي تسنها السلطة التشريعية (البرلمان)، وحينئذ تعتبر هذه القوانين وهي تأتي بقاعدة دستورية مصدرا من مصادر القانون الدستوري (وفقاً للمعيار الموضوعي)، متى كانت تلك القواعد تتعلق بنظام الحكم في الدولة وترسي دعائم النظام السياسية فيها.

ولذلك فإن الفقه[1] يفرق في هذا الصدد بين نوعين من القوانين، القوانين الأساسية والقوانين العادية.

القوانين الأساسية:

وهي التي تنظم شؤون الحكم في الدولة لأنها تعالج موضوعات دستورية بطبيعتها. وهذا النوع من القوانين تسنه السلطة التشريعية تلقائياً، كسنها للقوانين العادية، وقد تسنه بناءً على نص دستوري يمنحها بذلك بل يلزمها بإصداره.

ومثل هذه القوانين الأساسية قد تنصب على تحديد إطار نص دستوري موجود أو تبين كيفية تطبيقه.

القوانين العادية:

هي التي تتولى تنظيم العلاقة بين الأفراد في المجتمع أو بينهم وبين السلطة العامة.

والمعيار الذي يفرق به بين القوانين العادية والقوانين الأساسية هو طبيعة الموضوع الذي تعالجه القوانين، فإذا تناولت موضوعاً يتعلق بتنظيم شؤون الحكم وتنظيم الأمور السياسية في الدولة كنا بصدد قانون أساسي، أي قانون يحتوي على قواعد دستورية، أما إذا لم ينصب القانون على شأن من هذه الشؤون كنا أمام قانون عادي وليس قانون أساسي.

أمثلة للقوانين ذات الطبيعة الدستورية:

من بين القوانين التي تسنها السلطة التشريعية وهي أصلاً ذات طبيعة دستورية

---

(١) انظر في هذا الصدد شمس مرغني، القانون الدستوري، سنة ١٩٧٧م . ص ١٣٣.

القوانين التي تتعلق بمباشرة الحقوق السياسية. ومن ذلك القانون الخاص بالانتخاب في مصر، وهو القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦م (بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية) والذي عدل بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢م. وكذلك القانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٧٢م بشأن حماية الوحدة الوطنية من التصدع. والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢م بتعديل بعض النصوص الخاصة بضمان الحريات العامة. بل إن النظام السياسي في مصر قد ظل حيناً من الدهر وفي شق كبير منه محكوماً بقوانين صادرة من السلطة التشريعية. ومثال ذلك تلك القوانين النظامية التي صدرت عام ١٨٨٢م بإنشاء مجلس شورى النواب. وكذلك عام ١٨٨١م، وفي عام ١٨٨٣م، ١٩١٣م بتقرير نظام الحكم إبان الاحتلال البريطاني ومنها قانون الانتخابات ٤١ لسنة ٩٢م للجمهورية اليمنية.

ومن قبيل ذلك أيضاً الدستور الكندي الذي صدر في صورة قانون من البرلمان الإنجليزي في عام ١٨٦٧م. والدستور الأسترالي الذي صدر بمقتضى قانون من البرلمان الانجليزي عام ١٩١١م ومن قبله دستور اتحاد جنوب أفريقيا الصادر عام ١٩٠٩م.

وفضلاً عن ذلك فإن انتخاب رجال السلطة التشريعية في كثير من الدول تحكمه قوانين عادية أبرمتها السلطة التشريعية.

القيمة القانونية للقوانين العادية في مواجهة الدستور:

سبق البيان بأن القانون العادي يمكن أن يتضمن أحكاماً دستورية بطبيعتها حينئذ تعتبر هذه القوانين مصدراً من مصادر القانون الدستوري في الدولة.

ولكن البحث لا يقف عند هذا الحد. وإنما يستلزم الأمر أن نتعرف على قيمة هذه القوانين ومرتبتها بالنسبة لنصوص الدستور سيما إذا وجد خلاف بين مضمون كل منهما.

هل هما في مرتبة قانونية واحدة أم أن القواعد المنصوص عليها في الدستور تعتبر أرفع مكانة وأسمى من القواعد الدستورية التي تضمنتها القوانين العادية.

من المقرر في هذا الصدد أن القانون الذي يصدر من الهيئة التشريعية يتضمن

قواعد ذات طبيعة دستورية، لا ينبغي له أن يأتي بما يخالف الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية. فكل قاعدة قانونية تأخذ مرتبة الهيئة التي أصدرتها. ولما كانت القوانين تصدر عن السلطة التشريعية فتعتبر أدنى مرتبة من القواعد المنصوص عليها في الدستور، لأن الأخيرة موضوعة بواسطة هيئة خاصة أعلى شأناً وهي السلطة التأسيسة، تتبع عادة إجراءات خاصة أشد تعقيداً من تلك الإجراءات التي تصدر بها القوانين العادية[1].

ذلك هو المبدأ القانوني الذي يحكم ذلك الموضوع، ويترتب على ذلك أن البرلمان لا يكون من حقه أن يسن قانوناً يوماً ما، يتضمن أحكاماً تخالف الأحكام المقررة في الدستور. وإلا فإن الرقابة على دستورية القوانين ـ على ما سيرد تفصيلاً ـ تكون له بالمرصاد وتكفل رد هذه المخالفة.

وتطبيق القاعدة المتقدمة يكون بداهة في البلاد ذات الدساتير المكتوبة وحيث يطلق على الدستور حينئذ بالدستور الجامد ـ على ما سنرى فيما بعد ـ أي الدساتير التي تتمتع بثبات واستقرار بالنسبة للقوانين العادية، بحيث لا تعدل على النحو الذي تعدل به القوانين عادة، وإنما بإجراءات أشد تعقيداً من إجراءات تعديل القوانين[2].

وترتيباً على ما تقدم، فإذا حدث وكان تعديل القوانين العادية، فإننا لا نكون بصدد دستور جامد وإنما بصدد دستور مرن، حيث أن تعديل الدستور يتم بمرونة وسهولة وحينئذ فإن القوانين العادية الصادرة من البرلمان تكون مماثلة في المرتبة للنصوص أو الأحكام الواردة في الدستور.

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٤٤، ٤٥.

(٢) فتعديل القوانين في البرلمان مثلا يكتفى بشأنه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وقت مناقشة مشروع القانون. بينما لا يكتفى بذلك بالنسبة للتعديل في الدستور.

المبحث الثاني
القواعد الدستورية العرفية (الدستور العرفي)

سبق البيان بأن الدول من حيث مصادر القانون الدستوري تنقسم إلى دول ذات دساتير مكتوبة وأخرى ذات دساتير عرفية. فالدول التي من النوع الأول يستمد القانون الدستوري فيها قواعده من الدستور المكتوب. أما الدول التي من النوع الثاني فهي التي تستمد فيها القواعد الدستورية مصدرها من العرف فيكون الدستور معظمه عرفيٌّ.

وفي بحثنا للدستور العرفي نحاول التعريف به ثم نبين الأركان اللازمة لقيام العرف في المجال الدستوري وأساس القوة الملزمة له، ثم نوازن أخيراً بينه وبين الدستور المكتوب.

المطلب الأول
معنى الدستور العرفي

يعتبر الدستور عرفياً في بلد ما إذا كانت القواعد الدستورية التي تنظم شؤون الحكم في الدولة تستمد بصفة أصلية لا من قواعد مكتوبة بل من العادات والسوابق التاريخية التي اكتسبت مع الزمن قوة ملزمة.

والدول التي تعتمد على العرف كمصدر للقانون الدستوري يطلق عليها الدساتير العرفية. لأن العرف في هذه الدول يتكفل بمنهجها بالقواعد التي تتعلق بشؤون الحكم وتشكيل السلطات العامة واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها.

والدستور يبقى عرفياً حتى ولو تم تدوين قواعده في وثيقة مكتوبة. لأن هذا التدوين لا يعتبر تقنيناً لتلك القواعد، فطالما أن تلك القواعد لم تقنن بعد أي تجمع رسمياً بواسطة السلطة المختصة بالتشريع في الدولة، فهي تظل عرفية لعدم تقنينها بعد[1].

والكاتبون في أصول القانون يقررون أن العرف كان أقدم المصادر الرسمية للقواعد القانونية بصفة عامة فكان هو أسبقها ظهوراً. وفي مجال القانون الدستوري بصفة خاصة احتفظ العرف بمكانته كمصدر وحيد للقواعد الدستورية في العالم حتى القرن الثامن عشر، حيث بدأت بوادر الدساتير المكتوبة في الظهور، وكانت بداية لتلك الحركة حركة الدساتير المكتوبة في أمريكا الشمالية غداة استقلالها عن الحكم البريطاني في عام ١٧٧٦م.

أما إنجلترا فهي اليوم خير مثل للدولة ذات الدستور العرفي لأن معظم قواعد الدستور الإنجليزي مردها الأعراف والعادات الدستورية.

وعلى الرغم من أن تقنين القواعد الدستورية قد شمل أرجاء المعمورة، إلا أنه لا يزال للعرف دوره ولكن كمصدر تكميلي للقانون الدستوري، وعلى ما سنرى في المبحث الثاني الخاص بالعرف الدستوري.

المطلب الثاني
نشأة القواعد الدستورية العرفية
أركان العرف

يجري الفقه في تعريفه للعرف الدستوري على أنه أطراد الهيئات الحاكمة على اتباع عادات وتقاليد معينة في صدد الموضوعات الدستورية دون معارضة، وإحساس الجماعة بوجوب احترام تلك العادات لكونها صارت قاعدة ملزمة واجبة الاتباع.

---

(١) رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ٧٩.

فلكي تصبح الأعراف الدستورية بمثابة قواعد قانونية ملزمة يجب أن يتوافر لها ركنان: ركن مادي، وركن معنوي.

١ ـ الركن المادي:

يتوافر الركن المادي للعرف بالاعتياد على تطبيقه، ويأتي ذلك بتكرار عادات وتصرفات معينة من قبل السلطات الحاكمة، فالتكرار هو الدليل على اعتناق الجماعة للقاعدة العرفية وأنها صارت ملزمة حقاً، يجب اتباعها في كل مرة.

ويشترط الفقه في العادة التي تنشىء عرفاً دستورياً أن تتوافر فيها الخصائص التالية:

أولاً: أن تكون متكررة، فالعادة لا تنشأ من مجرد اتباع سلوك دستوري في موضوع من الموضوعات مرة واحدة.

على أنه من ناحية أخرى فليس هناك حد أدنى للمرات التي تتكرر فيها تلك العادة، إذ يكفي حدوثها مرتين على الأقل، وهذا هو ما تبنته أيضاً المحكمة العليا الفيدرالية السويسرية في حكمها الصادر عام ١٩١٧م حيث عولت في بحثها لنشأة العرف الدستوري ووجوده على سابقتين حدثتا أولاهما عام ١٨٧٠م وثانيتهما تكررت كذلك عام ١٩١٤م[(١)].

ثانياً: يشترط في العادة الدستورية أن تكون ذات صبغة عامة، بمعنى أن تتبعها كل الهيئات الحكومية المعنية بالأمر، ومن ثم فلا يمكن الجزم بنشأة العرف إذا لم تكن بقية الهيئات الحاكمة بدورها تسير على المنوال نفسه، أو إذا صادف العمل اعتراضاً من جانب هيئة أو هيئات حاكمة أخرى.

وتطبيقاً لهذا الشرط فإن الفقه الدستوري في مصر، أنكر نشأة عرف دستوري

---

(١) على أن بعض الفقهاء ومنهم. ديفرجيه لا يشترط ذلك الشرط فيكتفي لنشأة العادة حدوثها ولو مرة واحدة دون استلزام تكرارها ـ وهو ما يعضده أيضاً رجال الفقه في انجلترا. ويضربون لذلك مثلاً بالعرف الدستوري القاضي بأن رئيس الوزراء لا يجوز اختياره من بين اللوردات، وأساس ذلك سابقة حدثت لمرة واحدة في عام ١٩٢٣م.

يسمح للملك - في ظل النظام الملكي - بالانفراد بتعيين رجال القصر الملكي بأمر موقع عليه منه وحده. لأن هذا الإجراء قد لقي اعتراضاً وامتعاضاً من جانب الحكومة مرتين، كانت الحكومة في كلتيهما تصرّ على أن يتم هذا التعيين بمرسوم ملكي يوقع عليه الملك ورئيس الوزراء[١].

ويضيف البعض بأن مفهوم الشرط يتسع ليشمل عدم صدور اعتراض كذلك من جانب المحكومين على الإجراء الدستوري[٢]. إلا أن البعض يرى قصر ذلك على الحالة التي تمس فيها القاعدة العرفية حقاً للأفراد. كما لو تعلق الأمر بالحريات العامة، أما في غير ذلك فلا يتطلب موافقة الأفراد على إجراء لا شأن لهم به ويتعلق بالسلطات العامة وحدها[٣].

ثالثاً: العادة الدستورية يجب أن تتسم بالثبات والإطراد في التطبيق فيلزم أن يستقر ذوو الشأن على اتباعها. فقد تتكرر العادة ومع ذلك يصدر إجراء واحد معارض لها. يلقي ظلاً كثيفاً من الشك حول وجودها، لأن سمة الاستقرار لم تتحقق لها بعد.

ومن الأمثلة على ذلك تلك القاعدة الدستورية التي نشأت عام ١٩٤٠م في الولايات المتحدة الأمريكية على خلاف العرف السائد، الذي كان يقضي بعدم جواز إعادة انتخاب شخص واحد رئيساً للدولة أكثر من مرة واحدة. فقد حدث أن خالف الرئيس روزفلت تلك القاعدة مرتين. فانتخب رئيساً للدولة مرتين بعد ذلك. ولذلك فإنه رغبة في الإبقاء على العرف الذي كان سائداً حدث تعديل دستوري عام ١٩٥١م مكتوب بمضمون العرف السابق ويمنع من انتخاب شخص واحد لرئاسة الدولة أكثر من مرتين.

---

(١) كذلك فإن الفقه لم يعتبر عزل الرئيس الفرنسي مليران عام ١٩٢٤م عرفاً يمكن عن طريقه عزل رئيس الدولة قبل نهاية مدته القانونية، لسبب آخر غير ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، لأن عزل الرئيس سالف الذكر قد حدث كرهاً عنه ورغم اعتراضه واحتجاجه. وقد تكرر ذلك الموقف أيضاً بالنسبة لملك النرويج حيث عزله البرلمان النرويجي بالرغم من احتجاجه وإبائه.

(٢) سعد عصفور، المرجع السابق ص ٤٢.

(٣) رمزي الشاعر، المرجع السابق ص ٨٥.

بل إنه يمكن القول مع آخرين بأن تكرار الإجراء المخالف للعرف ينسخ القاعدة العرفية التي كانت مستقرة ويستبدل بها عرفاً آخر جديداً.

رابعاً: وفضلاً عما تقدم فإن العادة المنشأة للعرف الدستوري يجب أن تعمر مدة ما تكفي للدلالة على استقرارها، إنها لم تكن وليدة ظروف عارضة أوجدتها ثم ولت. إلا أن عنصر المدة هذه لا يمكن تحديده بسنة معينة أو وقت محدد، وإنما هو أمر نسبي متروك لظروف كل حالة على حدة.

فمبدأ المسؤولية الوزارية المقرر في النظام البرلماني في انجلترا كان وليد عرف ابتداءً من أواخر القرن السابع عشر. بينما نجد أن تقرير بعض سلطات الدولة ورئيس الوزراء في فرنسا مردّه إلى عرف دستور نشأ منذ الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٤م.

خامساً: وأخيراً فإن العادة التي تكون الركن المادي كما هو مقرر من أصول القانون يجب أن تتسم بالوضوح والتحديد بالقدر الذي يمنع حدوث الخلاف حول تفسير مضمونها.

٢ ـ الركن المعنوي:

الركن المعنوي للعرف معناه أن يتولد في الأذهان الاعتقاد بأن القاعدة العرفية قد صارت ملزمة واجبة الاتباع، باعتبارها قاعدة قانونية لها ما لسائر القواعد القانونية من احترام. والكاتبون في أصول القانون يقررون أن هذا الإلزام هو ما يميز العادة التي تختلف عرفاً عن العادة الاتفاقية التي يدرجها الأفراد في عقودهم بمحض اختيارهم[١].

هذا أو الاعتقاد بلزوم العادة ينشأ في فترة لاحقة للاعتياد، أي مع أطراد اتباع تلك العادة حيناً بعد حين. فهو يتولد في ضمير الجماعة بطريقة تدريجية رويداً رويداً.

---

(١) راجع عبد المنعم البدراوي، النظرية العامة للقانون سنة ١٩٦٠م ص ٣١٤.

ولكن ما هو المقصود بالجماعة التي يتولد لديها ذلك الإلزام؟ يذهب بعض الفقه إلى أن المراد بتلك الجماعة هي الهيئات والسلطات الحاكمة، كالبرلمان ورئيس الدولة ورئيس الوزراء، فهم الذين تصدر عنهم التصرفات والأعمال والتي تكون العادة ثم العرف فيما بعد.

بينما يذهب البعض الآخر إلى أن الإحساس بصيرورة العادة ملزمة لا يكفي توافره في جانب الهيئات الحاكمة، وإنما يجب أن يمتد إلى أفراد الشعب أصحاب الرأي العام، فمن ذا الذي يغفل دور هؤلاء الأفراد في خلق القواعد والأعراف الدستورية مكتوبة أو عرفية. إلا أنه يكتفي في هذا الصدد بعدم معارضتهم لتصرفات الهيئات الحاكمة.

وأخيراً ونحن نساير الاتجاه الذي يرى أن أساس القوة الملزمة للعرف الدستوري يكمن في صدوره عن الهيئات الحاكمة ثم مصادفته قبولاً من أفراد الجماعة[1]. ذلك أن القواعد العرفية تنشأ فعلاً حين يطرد سلوك الجانب المادي للعرف، ثم يستقر في ضمير الجماعة الشعور بوجوب احترام ذلك السلوك واعتباره قاعدة ملزمة وهو الجانب المعنوي للعرف الدستوري يرتكز على إرادتين:

إرادة الهيئات الحاكمة في الدولة ثم إرادة الشعب كذلك[1].

---

(١) انظر في ذلك العميد هوريو، موجز القانون الدستوري سنة ١٩٢٣م ص ٢٥٣.

المبحث الثالث
العرف الدستوري
في بلاد الدساتير المكتوبة

نقسم هذا المبحث على مطلبين:

المطلب الأول: العرف كمصدر تكميلي للقانون الدستوري في بلاد الدساتير المكتوبة.

المطلب الثاني: أشكال العرف الدستوري.

المطلب الأول
العرف الدستوري كمصدر تكميلي للقانون الدستوري

نحاول بداءة أن نعرض لتحديد مدلول العرف الدستوري ثم موقف الفقه منه.

مفهوم العرف الدستوري:

العرف الدستوري هو تلك القواعد الدستورية العرفية التي تنشأ إلى جوار دستور مكتوب تفسره أو تكمله أو تعدله.

والعرف الدستوري على هذا النحو والذي ينشأ في بلاد الدساتير المكتوبة إلى جانب الدستور المكتوب، خلاف الدستور العرفي الذي أسلفنا فيه القول والذي يقصد به أن تكون كل قواعد القانون الدستوري مصدرها العرف وحده. ففي بلاد الدساتير العرفية لا ينهض النظام السياسي على أساس وثيقة دستورية مكتوبة سلفاً

(الدستور المكتوب) وإنما يقوم على العرف بصفة أساسية. أما العرف الدستوري فهو مجموعة من القواعد العرفية التي تنشأ إلى جانب دستور مكتوب.

والعرف لا يزال يضطلع بدور هام في تكوين البناء الدستوري وتشكيله في الدولة بالرغم من حركة تدوين الدساتير والتي شملت أرجاء المعمورة.

فمهما كان سعي الدول إلى تدوين القواعد المتصلة بنظام الحكم ـ سواءٌ كان ذلك في وثيقة تسمى الدستور أو في قوانين عادية ـ ومهما حاولت أن تضعف من أثر العرف في تحديد نظامها الدستوري، فإن الثابت أن هذه المحاولات أو تلك المساعي لم تنجح في القضاء على دور العرف في المجالات الدستورية[1].

موقف الفقه من العرف الدستوري:

ومع أهمية العرف في المجال الدستوري في بلاد الدساتير المكتوبة[2]، فإن الرأي قد تفرق حول القيمة القانونية لهذا العرف الذي ينشأ إلى جوار دستور مكتوب ـ فهناك من أنكر دوره في إنشاء قواعد دستورية جديدة وهناك ـ وهو الرأي الغالب ـ من يقر للعرف بأهميته دوره ويعترف له بقيمته القانونية كاملة كمصدر تكميلي للقانون الدستوري.

وسنعرض في إيجاز موقف كل من الاتجاهين:

أولاً: المعارضون للعرف الدستوري:

يذهب هذا الفريق وعلى رأسهم (كاريه دي ملبرج) إلى أن القواعد الدستورية العرفية التي تنشأ إلى جوار دستور مكتوب لا تحظى بأي قيمة قانونية. فهي لا تقدر على خلق قواعد قانونية ذات صفة دستورية بالمعنى الصحيح. والنتيجة أنهم لا يقرون باعتبار العرف الدستور الذي ينشأ بجانب الدساتير المكتوبة مصدراً للقانون الدستوري.

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق ص٦٥.

(٢) فدور العرف في بلاد الدساتير العرفي لم يجحده أحد كائناً من كان لأنها تعتمد أصلاً على العرف في تحديد القواعد الدستورية ونشأتها.

ودعواهم في ذلك أن الدستور المكتوب يتمتع بمكانة خاصة ومرتبة عليا تجعله سامياً على غيره من القواعد القانونية في الدولة. وهذه الخاصية لا تبلغها القواعد العرفية مهما كان شأنها، نظراً لأنها تنشأ بغير الإجراءات التي تنشأ بها الدساتير المكتوبة والتي تضفي عليها طابع السمو. ناهيك بأن القواعد العرفية سرعان ما تتوارى وتحتجب حين تظهر عادة مخالفة. وإذا كان للقواعد العرفية تأثير ونفوذ فإنه لا يسري على المشرع الدستوري وإنما يبقى مجرد تأثير سياسي محض، لأن القواعد العرفية يمكن دائماً تجنبها واستبعادها عن طريق المشرع.

ثانياً: المؤيدون للعرف الدستوري:

لم يحظ الاتجاه السابق بتأييد كبير في الفقه، فالغالبية تتمسك بالعرف الدستوري وتعترف له بدوره البالغ إلى جانب النصوص الدستورية المكتوبة.

ويؤسس الرأي الغالب على أن العرف هو بمثابة تعبير عن الإرادة الضمنية للدولة مثلما أن التشريع هو التعبير عن الإرادة الصريحة المعلنة لها.

ومن ناحية أخرى يرى أصحاب الاتجاه الغالب بأنه لا فارق بين قاعدة قانونية تتقرر عن طريق العرف وأخرى ترد عن طريق التشريع، فكلاهما يعكس رأي أفراد الجماعة واستحسانهم لها ورغبتهم في اتباعها. هذا إلى أن تطور الأفكار في مجالات شؤون الحكم وردهات السياسة يسبق التشريع عادة، ومن ثم يبرز دور القواعد العرفية لتعمل على إكمال النقص في الثغرات الدستورية التي يكشف عنها تطور الحياة قبل أن يتنبه المشرع لها ويعالجها.

ولا ريب في سلامة الرأي الذي صار إليه أصحاب الاتجاه الغالب، فالعرف الدستوري الذي ينشأ في ظل الدستور المكتوب وفي كنفه موجود فعلاً وواقع كائن في مختلف الدول التي لها دساتير مكتوبة، حتى أننا بالنسبة لكثير من الدول لا نستطيع التعرف بصدق ووضوح إلى ملامح النظام السياسي لبلد ما من مجرد مطالعة نصوص الدستور فيها، وإنما لا يتم ذلك إلا بعد الوقوف على الواقع السياسي الذي تحياه البلاد فنرى القواعد المطبقة فيها التي يجري عليها العمل، فكثير منها أعراف

دستورية، سيما إذا كان الدستور المكتوب مقتضباً أو مضى عليه حين من الدهر دون تعديل. وتتجلى هذه الحقيقة في بلد مثل الولايات المتحدة الأمريكية خاصة، فإن دستورها قديم ونصوصه نصوصٌ موجزة ومجملة إلى حد كبير، إذ نجد أن العرف الدستوري قد اضطلع فيها بدور بالغ إلى جانب الدستور الصادر عام ١٧٨٧م.

فلا يمكن مثلاً استخلاص صورة حقيقية لمركز رئيس الجمهورية وعلاقته بالسلطة التشريعية (الكونجرس) من مجرد مطالعة نصوص هذا الدستور، لأن العمل والعرف قد أدخلا عليها تعديلات كبيرة أثرت في الواقع الدستوري لها.

وفي فرنسا قام العرف الدستوري بواجبه في تدعيم الحياة السياسية فيها سيما في ظل دستور سنة ١٨٧٥م الساقط سنة ١٩٤٠م. من ذلك مثلاً إيجاب عرض الميزانية سنوياً على البرلمان، والاعتراف للحكومة بحقها في إصدار لوائح الضبط. أو البوليس وعدم جواز استخدام رئيس الدورلة لحقه في حل مجلس النواب وتقرير نظام الوزير بلا وزارة. كل ذلك كان بمثابة ثغرات ظهرت في الدستور قام العرف بإكمالها وعلاجها.

وفي مصر كذلك وفي ظل دستور سنة ١٩٢٣م استمدّ النظام السياسي كثيراً من قواعده من الأعراف التي قامت إلى جوار الدستور المكتوب سالف الذكر، من ذلك حق الملك في رئاسة مجلس الوزراء، وحقه في إحاطته علماً بالمسائل التي ستعرض على مجلس الوزراء، وفي الاعتراض على المرشحين لتولي مناصب وزارية..

بل إن هذا الدستور ومن بعده دستور سنة ٥٦. ٦٤ قد أحال على العرف فيما يتعلق بكيفية ممارسة شعائر الأديان وحرية العقيدة إذ نصت المادة (١٣) من دستور سنة ١٩٢٣م على أن «تحمي الدولة حرية.. القايم بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية...»[1].

---

(١) وقد وردت المادة ٤٦ من الدستور الأخير الصادر عام ١٩٧١م فنصت على حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية دون أن تحيل على العرف. وكان الأجدر بها أن تحيل إليه في صدر تلك المسائل. ويلاحظ أيضاً أن دستور سنة ١٩٢٣م قد أحال على العرف فيما يتعلق بكيفية ممارسة الملك لسلطاته فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيينه لرؤساء الدين والأوقاف ما لم توضع أحكام تشريعية =

أما دستور سنة ١٩٧١م فإنه قد أحال على العرف في المادة ١٢ بقوله:

«يلتزم المجتمع برعاية الأخلاق، وحمايتها والتمكين للتقاليد المصرية الأصلية». ونخلص من كل ذلك إلى أهمية العرف الدستوري الذي يقوم إلى جانب الدستور المكتوب.

وبقي علينا بعد ذلك أن نبحث أنواع العرف المختلفة والقيمة القانونية لها.

المطلب الثاني
أشكال العرف الدستوري

يتنوع العرف الدستوري إلى أنواع ثلاثة، فهو إما مفسر أو مكمل أو معدل.

أولاً: العرف المفسر

هو الذي يقتصر دوره على تفسير نص دستوري غامض، فهو لا ينشىء حكماً جديداً بل يقف دوره عند حدّ توضيح الكيفية التي يطبق بها نص دستوري موجود وغامض، ولكن دون أن يأتي بحكم جديد يخالف الحكم الوارد في الدستور.

وعليه فإنه لا يلجأ للتفسير إذا كانت نصوص الدستور واضحة لا إبهام فيها.

ومن الأمثلة على ذلك العرف المفسر ما جرى عليه العمل في ظل الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥م من التسليم لرئيس الجمهورية بالحق في إصدار اللوائح التنفيذية.

فالمادة الثالثة من هذا الدستور كانت تنص على أن «رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين» دون أن تبين مدى حقه في تنفيذ القوانين وماله من سلطة لائحية في هذا الصدد.

ومع ذلك فإن الذي جرى عليه العرف في فرنسا في ظل الدستور المذكور هو

= لتنظيم تلك المسائل.

تفسير تلك المادة بما عليه العمل من منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وهي اللوائح التنفيذية[1]. فسلطة رئيس الجمهورية في تنفيذ القوانين تقتضي بالضرورة منحه هذا الاختصاص اللائحي أو عدم الاعتراض على ممارسته لهذا الاختصاص.

ومن المتفق أن هذا النوع من العرف يعتبر بمثابة جزء من الدستور ويأخذ حكمه. وهو لا يثير خلافاً بين الفقهاء، لأنه لا يتضمن أمراً يخالف الدستور أو يجري تعديلاً في أحكامه.

ويضيف البعض بأن الأعراف السابقة على صدور الدستور، يؤخذ بها أيضاً كعرف مفسر له، ما لم تكن تلك الأعراف مخالفة المبادىء الأساسية التي قام على أساسها الدستور الجديد. أو منافية لنص صريح في الدستور.

ثانياً: العرف المكمل

العرف المكمل على خلاف العرف المفسر، لا يستند إلى نص قائم وإنما ينشىء حكماً جديداً، فيخلق قاعدة قانونية دستورية تعالج موضوعاً خلا الدستور من حكم له.

فالعرف الدستوري المكمل يقوم بتكملة النقص في النصوص المكتوبة ويسد ثغرات ظهرت في الدستور فات على المشرع أن يتوقعها ويتداركها[2].

---

(١) على أن بعض الفقهاء لا يعتبر العرف مفسراً بالنسبة لسلطة إصدار اللوائح المستقلة وإنما يعتبرونه عرفاً معدلاً. راجع سعد عصفور، المرجع السابق ص ٤٤.

(٢) هناك تفرقة أجراها الفقيه الفرنسي لافريير بين صورتين للعرف المكمل: أولاهما: حيث يكون دور العرف تحديد الكيفية التي يتم بها تطبيق الدستور، وهنا يكون ذلك العرف من قبيل التفسير ويلحق بالعرف المفسر ويأخذ حكمه.
وثانيتهما: حيث تنشأ قواعد جديدة لا سند لها من الدستور كمنح إحدى السلطات اختصاصات جديدة لم تكن لها، وهنا يعتبر هذا العرف المكمل من قبيل العرف المعدل بالإضافة ـ وسيرد بيانه ـ وهؤلاء يجوز ولا يلزم قانوناً، سيما إذا كان الدستور من قبيل الدساتير الجامدة أي التي يتم تعديلها بإجراءات خاصة أشد تعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية.
وينتقد الدكتور ثروت بدوي هذه التفرقة بحسب أن معيار التفرقة غير واضح وأنه يلزم الاعتراف =

ومن الأمثلة على العرف المكمل، أن الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥م قد نص على انتخاب مجلس النواب عن طريق الاقتراع العام، أي لم يقيد حق الانتخابات بشروط معينة كاستلزام حد أدنى من الثروة أو الثقافة في الناخب، ولكنه أغفل النص على كيفية إجراء الانتخاب، وهنا جاء دور العرف الدستوري وأكمل ذلك النقص، فجرت العادة أن يكون الانتخاب مباشراً أي على درجة واحدة، أي أن الناخبين يقومون بانتخاب أعضاء مجلس النواب مباشرة ودون وسيط.

كذلك مما يعتبره الفقهاء مثالاً للعرف الدستوري المكمل أن الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨١٥م قد نص على عدم عقد قرض عام إلا بقانون يرخص به. ولكن الدساتير اللاحقة أغفلت ذلك، ومع ذلك استقرت التقاليد على العمل بحكم النص، فاعتبر عرفاً دستورياً مكملاً للفراغ الذي لم تحط به النصوص[١].

أما عن القيمة القانونية للعرف المكمل ذلك الذي يأتي لنا بأحكام جديدة لم ترد في الدستور، فإن الفقه قد اختلف موقفه بشأنه، فالرأي الغالب[٢] يجعل له قوة قانونية كاملة شأنه شأن العرف المفسر، ومن ثم فإنه إذا ولدت قاعدة عرفية جديدة كان حكمها حكم الدستور المكتوب وبالتالي فلها قوته القانونية الملزمة.

فالإضافة التي أتت بها القاعدة العرفية لا تنطوي على تعديل لأحكام الدستور كما يذهب الأستاذ لافرييير - ولا تتضمن من ناحية أخرى مخالفة له، بل هي تعبير عن إرادة الأمة ورغبة الجماعة. هذا بينما يرى البعض أن العرف المكمل ليست له القيمة القانونية نفسها التي للقواعد الدستورية، لأنه لا يستطيع أن يعدل أو ينال من نصوص

= بالقيمة القانونية لنوعي العرف المذكورين. راجع مؤلفه سابق الذكر ص ٧٣ وما بعدها.

(١) ويضرب البعض مثلاً للعرف المكمل بما كان عليه الحال في ظل الدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣م، فقد جاء خلواً من النص على منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح الضبط أو البوليس. ولكن العرف جرى على منح هذه السلطة اللائحية كالسلطة التنفيذية. غير أن البعض يرون أن هذا المثل للعرف الدستوري إنما يضرب للعرف المعدل بالإضافة، وليس للعرف المكمل. لأن العرف الأول المعدل بالإضافة يكون في حالة وجود نص دستوري يستهدف العرف تعديله، أما العرف المكمل فلا يكون بصدد نص دستوري فيملأ فراغه العرف الدستوري المكمل.

(٢) راجع في ذلك، ثروت بدوي المرجع السابق ص ٧٥.

الدستور المكتوب (في بلاد الدساتير الجامدة) التي يظل لها احترامها. ويرون أن كل ما للعرف الدستوري المكمل من قيمة قانونية هو أنه يحتل مرتبة التشريعات العادية الصادرة من السلطة التشريعية.

وبناءً على ذلك فإن القواعد الدستورية العرفية (وفقاً لهذا الاتجاه) لا يعترف لها بأن تضيف جديداً من الأحكام مع وجود الدستور المكتوب في البلاد الجامدة (وهي التي تعدل أحكامها بإجراءات أشد من إجراءات تعديل القانون العادي) بينما يكون لها تلك القوة وهي الإضافة إلى أحكام الدستور في بلاد الدساتير المرنة، وهي التي تعدل فيها نصوص الدستور بإجراءات تعديل القوانين العادية، لأن مرتبة العرف الدستوري المكمل تأخذ في تلك البلاد مرتبة القانون العادي نفسها.

ثالثاً: العرف المعدل

العرف المعدل وهو العرف الدستوري الذي يقوم بتعديل أحكام أوردها الدستور في موضوع معين، سواء كان التعديل بالإضافة أو بالحذف.

والفرق بين العرف المكمل والعرف المعدل بالإضافة إلى أن الأول ينظم موضوعاً لم يتطرق إليها واضعو الدستور. أما الثاني فهو يفترض تنظيماً سابقاً من المشرع لموضوع ما أورده الدستور، ثم يأتي العرف المعدل فيعدل في التنظيم القائم.

فالعرف المعدل على نوعين: عرف معدل بالإضافة وعرف معدل بالحذف.

العرف المعدل بالإضافة:

يوجد هذا النوع من العرف حيث تعمل قواعده على منح سلطة من سلطات الدولة حقوقاً أو اختصاصات لم يقررها الدستور لها. وهذه الإضافة تدخل تعديلاً في أحكام الدستور لأنها تخالف بجلاء نصوصه التي بينت حدود اختصاصات تلك السلطات.

ومن قبيل العرف المعدل بالإضافة ما يراه أغلب الفقه المصري من تخويل الحكومة حق إصدار لوائح الضبط في ظل دستور سنة ١٩٢٣م مصر، لأن المادة ٣٧ من الدستور المذكور قد أعطت للحكومة حق إصدار اللوائح التنفيذية. بينما لوائح

الضبط هي لوائح مستقلة لا تصدر تنفيذ القانون سابق. وهكذا وهب العرف للسلطة التنفيذية حقاً لم يكن لها في الدستور.

كذلك فإنه يندرج تحت ذلك النوع من العرف ـ وفقاً لرأي بعض الفقه ـ ما استقرت عليه التقاليد السياسية في لبنان غداة استقلالها عن فرنسا من أن يكون رئيس الدولة مسيحياً رومانياً، أما رئيس الوزراء فمسلم سني، وأن يكون رئيس المجلس النيابي مسلماً شيعياً. وذلك لأن الدستور قد تحدث عن الشروط التي يجب توافرها في أصحاب المناصب المذكورة وجرى العرف على هذا التخصيص، فأضاف جديداً للنصوص الموجودة[1].

العرف المعدل بالحذف:

وهذا العرف يطلق عليه أيضاً بعض الفقه (الاعتياد على عدم تطبيق نص دستوري) أو يعرف أيضاً (بعدم الاستعمال). وهو الذي يجري على إسقاط حق واختصاص يقرره الدستور لسلطة من سلطات الدولة.

ويمثل الفقه لذلك النوع من العرف بعدم ممارسة رئيس الجمهورية في فرنسا لحقه المخول له بمقتضى الدستور (دستور سنة ١٨٧٥م في حل المجلس النيابي منذ عام ١٨٧٧م، وحتى قيام حكومة ميشي عام ١٩٤٠م. فخلص بعض الفقه إلى أن عرفاً قد نشأ حينئذ سحب هذا الحق من سلطات الرئيس وأدى إلى إهمال تطبيق النص الدستوري الذي يبيح هذا الحق أو حتى إلغائه كلية.

ومن قبيل هذا العرف أيضاً عدم استخدام رئيس الجمهورية في فرنسا لحقه في ظل دستور ١٨٧٥م في طلب إعادة النظر في القوانين التي أصدرها البرلمان، وقد كان مخولاً هذا الحق في الدستور[2].

---

(١) يراجع في ذلك الأستاذ فتحي رضوان، الدول والدساتير سنة ١٩٦٥م ص ١٢٦. والدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق ص ١٥٧، على أن هذا العرف يمكن لنا أن نعتبره من قبيل العرف، المكمل على أساس أنه أضاف جديداً إلى النصوص القائمة.

(٢) ويمثل البعض أيضاً بالعرف الدستوري بالحذف عدم ممارسة الملك في انجلترا السلطة في الامتناع عن التصديق على القوانين منذ عام ١٧٠٧م. راجع شمس مرغني، القانون الدستوري المرجع السابق=

القيمة القانونية للعرف المعدل:

لم يتفق الفقه على رأي واحد بشأن القيمة القانونية لنوعي العرف المعدل على النحو التالي :ـ

أولاً: العرف المعدل بالإضافة

انقسم الفقه بشأنه إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول: يذهب إلى أن العرف المعدل بالإضافة هو في مرتبة النصوص الدستورية يأخذ حكمها، وبالتالي فهو ينتج أثره كاملاً في تعديل نصوص الدستور. وسند هذا الرأي أننا ما دمنا قد اعترفنا للعرف الدستوري بأنه مصدر من مصادر القانون الدستوري إلى جوار الدستور المكتوب، فإنه ينبغي أن يكون له أثره كاملاً، فله نفس قيمة نصوص الدستور المكتوب. بل إن (دوجي) قد ذهب في تعصبه لذلك الاتجاه قائلاً بأن العرف الدستوري هو بمثابة وسيلة لخلق قانون اسمى من الدستور الجامد.

ويعلل بعض أصحاب هذا الاتجاه منح العرف الدستوري المعدل بالإضافة نفس قيمة النصوص الدستورية، أن هذا النوع من العرف هو من قبيل العرف المكمل، لأنه بدوره يضيف إلى قواعد الدستور ولا يتضمن مخالفة له. والعرف المكمل كما أسلفنا له قيمته القانونية كاملة وفقاً للرأي الغالب في الفقه.

الاتجاه الثاني: يذهب أنصاره إلى أن العرف الدستوري بالإضافة يلحق بالقانون العادي ويأخذ حكمه، فهو لا يرقى إلى مرتبة الأحكام والنصوص ـ الدستورية ـ لأن السلطة الوحيدة التي تملك تعديل نصوص الدستور هي السلطة التأسيسية وحدها. والعرف هنا بمثابة تعبير عن إرادة المشرع الضمنية مثلما يعتبر التشريع تعبيراً عن إرادته الصريحة[1].

= ص ١٢١. ويلاحظ أن الدستور الانجليزي هو دستور عرفي. والحديث بشأن الأعراف الدستورية يكون عادة في بلاد الدساتير المكتوبة وليس من بينها.

(١) فيقول الفيه جويه (...) وهو من أنصار هذا الاتجاه بأن (العائدات الدستورية التي تقرر القاعدة =

ويستند أصحاب هذا الاتجاه على أن الواقع العملي في فرنسا قد أسفر عن قيام العرف بإلغاء قوانين عادية تعالج موضوعات دستورية.

والخلاصة أن الرأي قد انقسم بشأن قيمة العرف المعدل بالإضافة إلى اتجاهين على غرار ما أسلفنا بشأن العرف المكمل.

ثانياً: العرف المعدل بالحذف

وهو ما يطلق عليه بعض الفقهاء أيضاً الاعتياد على عدم تطبيق نص دستوري فالرأي الغالب بشأنه يظنّ عليه بإعطائه أية قيمة قانونية، لأنه يشكل مخالفة سافرة لنصوص الدستور. فمهما جرت التقاليد بالنسبة لإحدى السلطات العامة على عدم ممارستها الاختصاص الممنوح لها بمقتضى الدستور، فلا يمكن أن يسفر ذلك عن نشأة عرف ملزم يترتب عليه إسقاط نص دستوري مكتوب كما أنه إذا كان العرف قد جرى في فرنسا على عدم استعمال رؤساء الجمهورية لحقهم في حل مجلس النواب مع أن النصوص تمنحهم ذلك الحق.

فليس مفاد ذلك إلغاء حق الحل المذكور بمقتضى عرف دستوري، وإنما كل ما يفيده ذلك هو إحجام رؤساء الجمهورية المتعاقبين وتقاعسهم عن استعمال حقهم، فالتجربة التي استخدم فيها ذلك الحق قد أتت بأوخم العواقب على رئيس الجمهورية في ذلك الحين (وهو المارشال ماكماهون)، ما أدى إلى تخوف من جاء بعده من خلفائه في استعمال هذا الحق.

= العرفية هي من عمل السلطات العامة التي يعتبر التشريع المظهر الصريح لموافقتها. أما القاعدة العرفية فليست الوسيلة الصريحة لتقرير القاعدة القانونية، وإنما هي بمثابة إقرار ضمني من جانب السلطات..

فكان المشرع نفسه هو الذي يقرر التشريع صراحة والعرف ضمناً) مشاراً إليه في مؤلف الدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق ص ١٦٥.

الفصل الثاني
القانون الدستوري في حياته
أو تطبيق القانون الدستوري

حتى نتتبع القانون الدستوري في حياته فإن البحث يقتضي منا أن نقف على كيفية نفاذه وإجراء تعديله وأخيراً الضمانات التي تكفل احترامه وتطبيقه.

وعلى ذلك فإننا سنوزع بحثنا لهذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: نفاذ القانون الدستوري.

المبحث الثاني: تفسير القواعد الدستورية.

المبحث الثالث: ضمانات احترام القواعد الدستورية.

المبحث الرابع: تعديل القواعد الدستورية.

المبحث الأول
نفاذ القانون الدستوري

سريان القانون الدستوري ونفاذه داخل الدولة يختلفان بحسب ما إذا كانت قواعده الدستورية مكتوبة أو عرفية.

أولاً: القواعد الدستورية المكتوبة

القواعد الدستورية المكتوبة قد تكون نصوصاً في الدستور أو في قانون عادي.

أ ـ الدستور المكتوب

الأصل العام بالنسبة للدستور المكتوب أنه يصير نافذاً ويبتدىء سريانه من وقت إصداره بمعرفة السلطة التأسيسية التي قامت بوضعه، أو من الوقت الذي تحدده تلك السلطة إن هي ارتأت إرجاء نفاذه فيما بعد.

وتنطبق هذه القاعدة أيضاً على الإعلانات الدستورية المختلفة التي تصدرها السلطات المختصة.

وبتطبيق هذه القاعدة المتقدمة على أنواع الدساتير نجد أن الدستور الذي يصدر بطريق المنحة يسري منذ إصدار الحاكم له أو من تاريخ آخر قد يحدده له.

فعلى سبيل المثال نص الدستور المصري الذي أصدره الملك عام ١٩٢٣م في شكل منحة إلى الشعب في المادة ١٦٣ على أنه يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان.

أما الدستور الذي يصدر في شكل تعاقدي فإنه يسري منذ إتمام مراحل التعاقد الذي يتم بين الحاكم والشعب.

والدستور الذي تضعه جمعية نيابية تأسيسية ينفذ كأصل عام منذ إصدار هذه الجمعية له، دون حاجة إلى عرضه على الشعب لاستظهار موافقته عليه، لأن ـ الشعب قد قام بتفويض هذه الجمعية المنتخبة في وضع الدستور وإصداره[1]. ومن ثم فلا حاجة بعد ذلك لعرضه على الشعب واستفتائه فيه.

وأخيراً فإن الدستور الذي يصدر بطريق الاستفتاء الشعبي يبتدىء في السريان منذ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة على مشروع الدستور.

وعلى سبيل المثال فإن الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١م بطريق الاستفتاء قد نص في مادته ٩٣م على أن يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، وقد وافق عليه الشعب في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١م وأعلن صدوره في هذا اليوم.

وقف العمل بالدستور المكتوب[2]:

قد تطرأ على الحياة السياسية لبلد ما ظروف عديدة ذات تأثير على النظام الدستوري فيها فتضطرب الأمور. وحين يبدو أمام السلطة الحاكمة أنه لا مناص من تعطيل بعض مواد الدستور، حتى يتسنى لها مجابهة الأوضاع المتردية، وقد لا يستلزم الأمر الإفتئات على الدستور ولكن الهيئة الحاكمة تستغل الظروف وتتذرع بها فتوقف العمل بالدستور كله أو بعضه.

ومن قبيل ذلك كما حدث بالنسبة للدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣م، فقد جدت بعض الظروف التي قام الملك على أثرها بإصدار أمر سنة في ١٩ يوليو سنة

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٢) انظر المذكرة الإيضاحية المقدمة من رئيس الوزراء في ١٨ يوليو سنة ١٩٢٨م بحل مجلس النواب والشيوخ وتعطيل الحياة الدستورية في مصر، الدساتير المصرية مركز التنظيم الميكروفيلم، الأهرام سنة ١٩٧٧م ص ١٨٢ وما بعدها.

١٩٢٨ بتعطيل العمل بالدستور المذكور سنوات ثلاث وبحل مجلس النواب والشورى.

وبمقتضى هذا الأمر استحوذ الملك على السلطة التشريعية في البلاد بدلاً من المجلسين النيابيين سالفي الذكر، فضلاً عن كونه رئيساً للسلطة التنفيذية في البلاد.

على أنه مما تجدر ملاحظته أن هذا التصرف الذي بدر من الملك يشكل افتئاتا على أحكام الدستور، وعدواناً سافراً على النظام الدستوري في البلاد، ولذلك كان صداه واسعاً بين أوساط الشعب وضاق به ذرعاً، فاشتعلت المظاهرات وتأجج نارها حتى أن قوات الجيش هي التي تصدت لها وراحت تفرقها بسبلها المعروفة.

أما أعضاء البرلمان المنحل فقد تجاهلوا قرار الحل وجمعوا أنفسهم في دار إحدى الصحف الوطنية وقرورا مسؤولية الحكومة عن انتهاك حرمة الدستور وتعطيل سريانه، ومن ثم طرحوا الثقة في الوزارة، ولقد قامت الوزارة بتقديم استقالتها في ١٩٢٩/١٠/٢٩م وشكلت وزارة جديدة والتي سرعان ما استصدرت أمراً ملكياً في ٣١ اكتوبر سنة ١٩٢٩م بإعادة الحياة الدستورية في البلاد[١].

ب ـ القانون العادي الذي ينظم مسائل دستورية:

سبق البيان بأن القانون العادي الذي يصدر من السلطة التشريعية قد يتناول بالتنظيم مسائل دستورية بطبيعتها ومثال ذلك قوانين الانتخاب التي تصدر في أغلبية الدول.

ومثل هذه القوانين (تنطبق بشأنها القواعد العامة) أصول القانون، والتي توجز في أن القانون يبدأ سريانه ويعتبر نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، فذلك هو الوقت الذي يتيسر فيه بيقين علم الكفاة به.

ثانياً: القواعد الدستورية العرفية

سبق البيان بأن القواعد العرفية تكتسب الصفة الإلزامية وتعتبر قواعد قانونية

---

(١) الوقائع المصرية، العدد ٩٧ (غير اعتيادي) في ٢ نوفمبر سنة ١٩٢٩م.

بالمعنى الدقيق حيث يكتمل لها ركنها المعنوي. ومن ثم فتحديد الوقت الذي نجزم عنده بوجود عرف دستوري في مسألة معينة يختلف بحسب ظروف كل حالة على حدة. والمعيار الذي نعول عليه في نشأة العرف الدستوري هو اكتساب العادة الدستورية صفة الزامية، أي حين تصبح في ذهن الجماعة قانوناً واجب الاتباع لقيام عقيدة راسخة لدى السلطات العامة والأفراد بأن تقليداً دستورياً معيناً قد صار ملزماً وأصبح احترامه حتماً مقضياً.

المبحث الثاني
الضمانات الهامة لتطبيق القانون الدستوري

لكي نضمن تطبيق المبادىء والقواعد الدستورية تطبيقاً أمثل فلا بد من توافر عدة ضمانات تكفل لنا بلوغ ذلك الهدف، ويقتضي ذلك أن نبحث في مبدأ سمو الدساتير. ثم الوسائل القانونية التي تكفل تنفيذ القواعد الدستورية على خير وجه والتي تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين.

وعليه نوزع دراستنا لهذا المبحث على النحو التالي:

- **المطلب الأول**: مبدأ سمو الدساتير.
- **المطلب الثاني**: الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الأول
مبدأ سمو الدساتير

نحاول أولاً تحديد مدلول سمو الدستور وعلُـوّه. ثم نبحث بعد ذلك السمو الموضوعي والسمو الشكلي للدساتير.

أولاً: مدلول سمو الدساتير

القواعد الدستورية سواء كانت مكتوبة أو عرفية تعتبر هي القانون الأسمى في الدولة وأعلى القواعد القانونية فهي تسمو على التشريع العادي أي القانون من ناحية، كما تسمو على التشريع الفرعي أي اللوائح والقرارات التنظيمية من ناحية أخرى.

ومبدأ سمو الدساتير يعتبر من الأسس الهامة والضرورية التي يقوم عليها نظام الدولة القانونية الحديثة، فما من سبيل إلى تحقيق خضوع الدولة للقانون وتقيد سلطات الهيئات الحاكمة بقواعد عليا إلاّ بسمو القواعد الدستورية وتمتعها بمكانة عالية، والتي بمقتضاها يتقيد الحكام في تصرفاتهم بأن تكون مشروعة فلا يمارسون شؤون الحكم إلا في نطاقها. ذلك أنه (بمقتضى مبدأ سمو الدستور يرتبط النظام القانوني في الدولة بالقواعد الدستورية ارتباطاً يمنع أي سلطة عامة من ممارسة اختصاصات غير الاختصاصات التي قررها لها الدستور. فالدستور هو الذي يخلق النظام القانوني في الدولة ويحدد اختصاص كل سلطة من السلطات العامة التي تنشئها. ومن الطبيعي أن تخضع جميع السلطات العامة للدستور الذي لا توجد إلا به، ولا قيام لها إلا في إطاره..)[1].

على أن مبدأ سمو الدساتير ذو شقين فهناك سمو موضوعي وهناك سمو شكلي.

ثانياً: السمو الموضوعي والسمو الشكلي

أ ـ السمو الموضوعي للدستور

السمو الموضوعي للقواعد الدستورية معناه أن تلك القواعد بطبيعتها سامية لأنها تتعلق بأساس الدولة وتنظيم هيكلها الرئيسي وإرساء دعائم نظام الحكم فيها. وبالتالي في أرفع القواعد القانونية تقوم به الجهات الحكومية وسلطات الدولة بصفة عامة، وأن تتواكب معها كل الأنظمة القانونية السائدة.

ولذلك فإن سمو القواعد الدستورية تحقق لها سواء وردت في نصوص مكتوبة أو كانت مجرد قواعد عرفية بل حتى ولو كانت واردة في قوانين عادية.

ويترتب على سمو القواعد الدستورية بطبيعتها وعلوها على جميع القواعد والأنظمة القانونية في الدولة النتائج الآتية:

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ٩٤.

أولاً: اتساع دائرة المشروعية

مبدأ المشروعية في إيجاز يعني الخضوع للقانون، والقانون هذا بمعناه الواسع أي سواء كانت القاعدة القانونية دستورية أو قانونية أو لائحية.

والقواعد القانونية المذكورة ليست في مرتبة واحدة، وإنما هي متدرجة فيما بينها تبعاً لقيمتها القانونية. ويترتب على تدرج القواعد القانونية أن القاعدة الدستورية تعتبر مصدراً وأساساً لكل قاعدة قانونية أدنى في المرتبة، أي أنها تعلو على التشريع (القانون العادي) واللوائح.

وعليه فإن مبدأ سمو الدستور يكون من مقتضاه أن المشروعية لا تصبح مقصورة على مجرد احترام القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية وإنما تشمل إلى جانب ذلك الخضوع للمبادىء والقواعد الدستورية بل وفي المقام الأول.

وعليه فإن ارتكاب أي مخالفة للقواعد الدستورية من جانب الأفراد والهيئات الحاكمة، يشكل مخالفة للقانون ولمبدأ المشروعية ويستوجب بالتالي توقيع الجزاء القانوني المناسب بمعرفة السلطة المختصة.

ثانياً: عدم جواز التفويض في الاختصاص

يترتب على علو أو سمو الدستور أنه لا يجوز لهيئة من الهيئات أن تفوض هيئة أخرى في ممارسة كل أو بعض اختصاصاتها التي ناطها بها الدستور. لأن مقتضى علو شأن القواعد الدستورية وسموها أنها تكون واجبة الاتباع والاحترام، والحكام لا يمارسون امتيازات شخصية لهم حتى يفوضوا فيها غيرهم إذا شاؤوا، وإنما هي اختصاصات بيّنها الدستور، وحدد من يمارسها، واضعاً في حسبانه اعتبارات عديدة من ثم فإنه يجب احترام حكمه وعدم التفويض في ممارسة هذه الاختصاصات.

السمو الشكلي: بالنسبة للدساتير المكتوبة فقط

يعني السمو الشكلي للدستور أن قواعده يجب احترامها وعدم تعديلها إلا باتباع الإجراءات المنصوص عليها فيه. وهذا يقتضي بداهة أن يكون الدستور مكتوباً وليس عرفياً، فهو الذي يوضح الإجراءات الشكلية والاستثنائية المتطلبة لتعديله.

وبمعنى آخر فإن السمو الشكلي لا يتحقق إلا بالنسبة لذلك النوع من الدساتير المسماة بالدساتير الجامدة. أما الدساتير المرنة فشأنها شأن القوانين العادية تماماً يجري تعديلها على النحو الذي تعدل به تلك القوانين. أما الدساتير الجامدة فإنها نظراً لسموها القانوني فتعديلها لا يتم إلا باتباع الضمانات والشكليات التي ينص عليها الدستور.

وهكذا فإن أساس السمو الشكلي للقواعد الدستورية (في بلاد الدساتير المكتوبة) أن لها مكانة أعلى من المكانة التي تتمتع بها القوانين العادية إذ يفترض والحالة هذه أن هناك تدرجاً بين الأعمال القانونية وأن على قمة تلك الأعمال القانونية يكون الدستور على أن مبدأ سمو القواعد الدستورية لا يتحقق فعلاً، ولا يؤتي ثماره المرجوة منه ما لم تقم الدولة بتنظيم الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثاني
الرقابة على دستورية القوانين

من المقرر في النظم السياسية الديمقراطية أن الدستور هو الذي ينشىء السلطات جميعاً كما يوضح اختصاصاتها والعلاقة بينها، ويرسي مبادىء الحقوق والحريات العامة، ولكن مجرد النص على ذلك في الدستور ليس دليلاً على الالتزام بأحكام القانون الدستوري وتطبيقها ومن ثم يجب توافر الضمانات التي تكفل ذلك، والسبيل لهذه الغاية هو تقرير الرقابة على أعمال السلطات العامة، تلك الرقابة التي من شأنها توقيع جزاء يبطل التصرف غير المشروع.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التشريع بوجه عام كما أسلفنا له مراتب عديدة ويتدرج من أسفل إلى أعلى على النحو التالي: التشريع الفرعي (اللوائح)، ثم التشريع العادي (القانون) ثم التشريع الدستوري أو الأساسي والنتيجة التي يترتب على هذا التدرج الهرمي أن يتقيد كل تشريع بما هو أعلى منه مرتبة. فلا يجوز للتشريع الفرعي أن يخالف تشريعاً عادياً كما لا يجوز لأحدهما أو كليهما أن يتعارض مع تشريع دستوري.

فإذا صدر تشريع ما يتعارض مع تشريع هو أعلى منه درجة فإنه يكون غير مشروع بجلاء، ومن ثم تنشأ الحاجة إلى تنظيم يحكم الرقابة على التشريعات ويوقع الجزاء المناسب بالنسبة للتشريع المخالف، والرقابة على التشريع العادي تفرض للتحقيق من أنه لا يخالف الدستور وهو ما يسمى وفقاً للاصطلاح الدارج (بالرقابة على دستورية القوانين)[1].

والرقابة على دستورية القوانين لا تنشأ إلا بالنسبة للدساتير الجامدة وهي التي تعدل بإجراءات أشد تعقيداً، ففي ظل هذه الدساتير توجد سلطتان: السلطة التأسيسية لتعديل الدستور والسلطة التشريعية لتعديل القوانين، وتبعاً لذلك تختلف قوة التشريع الصادر من كل منها، فهناك التشريع الأعلى وهو الدستور. والتشريع الأدنى وهو التشريع العادي أو القانون. ولا ينبغي للقانون إذن أن يخالف القاعدة الأعلى وهي الدستور.

أما في ظل الدستور المرن وهو الذي تعدل نصوصه بالإجراءات نفسها التي تعدل بها القوانين العادية، فلا توجد إلا سلطة واحدة تتولى تعديل جميع النصوص التشريعية، الدستورية والقانونية، ومن ثم يختفي تبعاً لذلك أهمية التمييز بين التشريع الدستوري والتشريع الأدنى، لأن مرتبة كل منهما واحدة فلا يوجد بينهما أعلى وأدنى وعليه تنتفي الحاجة إلى أعمال الرقابة على دستورية القوانين.

والرقابة على دستورية القوانين على نوعين: رقابة سياسية وأخرى قضائية ومن ثم نتناول كلاً منهما على استقلال.

---

(١) ويلاحظ أن الرقابة على مشروعية التشريعات الفرعية هي من صميم مباحث القانون الإداري الذي يعنى بدراسة القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) والفردية.

الفرع الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

في بحثنا للرقابة السياسية نبدأ بتعريفها ثم نشرح النظام الفرنسي باعتباره نموذجاً لها، وأخيراً نبين موقف الفقه بشأنها.

أ ـ تعريفها

الرقابة السياسية على دستورية القوانين هي رقابة وقائية تحول دون صدور القوانين التي يتبين قبل إصدارها أنها تتضمن خروجاً على الدستور.

وهذه الرقابة تختص به لجنة يختارها أعضاؤها على نحو خاص بواسطة السلطة التشريعية أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية.

ب ـ الأسلوب الفرنسي كنموذج للرقابة السياسية[1]

دستور السنة الثامنة للثورة:

تضمن الدستور الفرنسي الصادر في السنة الثامنة لإعلان النظام الجمهوري في فرنسا الأخذ بهذا الأسلوب في الرقابة، وذلك حين قام نابليون بإنشاء مجلس للشيوخ والذي تمّ بناء على اقتراح أحد فقهاء الثورة وهو (سيس)، وإن كان الامبراطور قد أدخل عليه من التعديلات ما يحقق له أطماعه النزاعة للسيطرة السياسية.

أما مهمة هذا المجلس فكانت تتمثل في ضمان تطبيق الدستور تطبيقاً سليماً،

---

(١) أخذت كثير من الدول ذات النزعة الاشتراكية بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، فمثلاً ينص دستور ألمانيا الصادر في ٧ أكتوبر ١٩٤٩م على أن يشكل المجلس الشعبي لجنة دستورية لهذا الغرض يراعي فيها تمثيل مختلف الهيئات بحسب أهميتها، وأن يكون من بين أعضائها ثلاثة من قضاة المحكمة العليا وثلاثة من غير أعضاء المجلس الشعبي.
كما ينص الدستور السوفياتي أيضاً على اختصاص السوفيات الأعلى بالإشراف على تنفيذ الدستور الاتحادي واتخاذ الإجراءات الكفيلة بجعل دساتير الجمهوريات متمشية مع أحكامه.
راجع في ذلك سعد عصفور، المرجع السابق ص ٥٥، ٥٦، السيد الباز الرقابة على دستورية القوانين ص ٩١ وما بعدها.

وذلك ببحث مشروعات القوانين التي تحال إليه بعد موافقة البرلمان عليها، ولكن قبل إصدارها، ليقول كلمته فيها بشأن اتفاقها أو خروجها على نصوص الدستور. فإذا تبين له مخالفتها للدستور كان له أن يمنع إصدار القانون المخالف.

ولكن التطبيق العملي لهذا النوع من الرقابة قد باء بنتيجة غريبة وهي أن المجلس المذكور بدلاً من أن يحافظ على سلامة تطبيق الدستور بإلغاء القانون المخالف له، تطرق إلى تعديل أحكام الدستور، مما لاءمه لإرادة ـ الأمبراطور الذي كان يهيمن على أعضاء المجلس وبسط نفوذه عليهم، حتى أنه صار له الحق قانوناً في تعيين أعضاء مجلس الشيوخ ومنحهم الرتب والمخصصات.

دستور سنة ١٨٥٢م

فرض الدستور الصادر في ١٤ يناير ١٨٥٢م أيضاً تلك الرقابة السياسية على منوال الدستور السابق (السنة الثامنة) فجعلها من اختصاص مجلس الشيوخ ووسع من اختصاصه فجعل له مراجعة جميع القوانين قبل إصدارها ليقول فيه كلمته ولتكون هي العليا.

ولكن رغم الضمانات العديدة التي توافرت لأعضاء مجلس الشيوخ في ذلك العهد فإن رئيس الدولة بدوره قد استطاع أن يستحوذ عليهم حتى غلّت أيديهم عن ممارسة وظيفتهم في الرقابة السياسية، بل وأصبح المجلس بدوره ـ مطيّة للرئيس في تعديل أحكام الدستور إن هو شاء.

دستور سنة ١٩٦٤م

تضمنت المواد ٩١م إلى ٩٣م من هذا الدستور الصادر في ٢٧ اكتوبر سنة ١٩٦٤م ـ إنشاء لجنة دستورية تتولى الرقابة على دستورية القوانين، يتم تشكيلها من رئيس الجمهورية وله الرئاسة وعضوية رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الجمهورية وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها في مستهل كل دورة برلمانية، على أساس مراعاة التمثيل النسبي للهيئات السياسية وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية بالطريقة ذاتها.

فإذا ارتأت تلك اللجنة أن قانوناً ما غير مطابق للدستور أعادته وأرجعته إلى البرلمان (الجمعية الوطنية) لإعادة النظر فيه وتعديله بما يتفق وأحكام الدستور. بيد أن ممارسة تلك اللجنة اختصاصها كان مقيداً بقيدين كبيرين:

أولهما أن يكون بناء على طلب من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الجمهورية معاً. وثانياً: إن نطاق اختصاصها كان مقصوراً على المسائل التي وردت في الدستور في الباب الأول حتى الباب العاشر فلا تتعداه.

دستور سنة ١٩٥٨م

انتهج ذلك الدستور أيضاً الطريقة نفسها فجعل الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص هيئة تسمى (المجلس الدستوري) أما تشكيل هذا المجلس فكان يجمع بين الفريقين من الأعضاء، أعضاء بحكم القانون وهؤلاء هم رؤساء الجمهورية السابقون وعضويتهم لمدى الحياة. وأعضاء مختارون وعددهم تسعة، ثلاثة منهم يعينون بمعرفة رئيس الجمهورية، وثلاثة بمعرفة الجمعية الوطنية، وثلاثة بمعرفة رئيس ملجس الشيوخ. وعضوية هؤلاء لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

أما مهمة المجلس الدستوري فهي الرقابة على دستورية القوانين، مدى مطابقتها على نصوص الدستور. فإذا قرر المجلس عدم دستورية قانون ما استحال صدور هذا القانون، وقراره في هذا الصدد ملزم قانوناً لجميع الهيئات والسلطات في الدولة وغير قابل للطعن فيه بأي وجه. غير أن المجلس لا يباشر ذلك الاختصاص إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من مجلسي البرلمان. أي أن اختصاصه كمبدأ عام جوازي، عدا حالة القوانين الأساسية ولوائح المجالس البرلمانية إذ لا بد من عرضها على المجلس قبل إصدارها.

ج - تطبيقات أخرى للرقابة (غير القضائية)[1]

على أن هناك صوراً أخرى للرقابة السياسية وأغلب هذه الصور نجدها في

---

(١) على وجه التفصيل انظر على السيد الباز. الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق ص ٩١ وما بعدها.

البلاد المسماة ببلاد الديمقراطيات الشعبية، الاتحاد السوفياتي سابقاً. والرقابة قد تمارس من السلطة التشريعية ذاتها أو رئيسها أو بعض أعضائها أو بواسطة رئاسة الدولة أو لجنة دستورية خاصة.

١ ـ الرقابة بواسطة السلطة التشريعية ذاتها

تختص السلطة التشريعية بذلك بكامل هيئتها ـ وهي تتولى هذه المهمة بناء على نصوص دستورية.

فالدستور البلغاري الصادر عام ١٩٤٨م مثلاً ينص على أن السلطة التشريعية تختص ببحث ما إذا كانت الشروط التي يتطلبها الدستور في القانون المزمع إصداره قد روعيت أم لا، وبحث ما إذا كان القانون مخالفاً للدستور ٢٥م.

٢ ـ الرقابة بواسطة رئيس السلطة التشريعية

ومثال هذا النوع من الرقابة ما ينص عليه القانون الدستوري السويدي سنة ١٨٠٦م في المادة (٦١) من حق رئيس المجلس النيابي في منع التصويت على مشروع قانون غير دستوري.

٣ ـ الرقابة بواسطة بعض أعضاء السلطة التشريعية

ومثال ذلك اللجان المشكلة طبقاً للمادة (٥٤) من الدستور الألباني الصادر في ٥ مارس سنة ١٩٤٦م. وكذلك الدستور التشيكوسلوفاكي في ٩ مايو سنة ١٩٤٨م ٦٥.

ودستور ألمانية الديمقراطية الصادر عام ١٩٦٨م.

٤ ـ الرقابة بواسطة رئاسة الدولة أو رئاسة الحزب الحاكم

فالدستور السوفياتي الصادر عام ١٩٢٤م كان ينص في المادتين (٣٠، ٤٣) على أن مهمة الرقابة السابقة على دستورية القوانين تتولاها رئاسة اللجنة المركزية التنفيذية.

وكذلك نص دستور سنة ١٩٣٦م على اختصاص مجلس السوفيات الأعلى بالرقابة على احترام دستور الاتحاد السوفياتي وكذلك كفالة التطابق بين دساتير الجمهورية الاتحادية والدستور الاتحادي.

د ـ تقدير الرقابة السياسية

تتميز الرقابة السياسية بأنها رقابة وقائية تحول ابتداء دون وجود قوانين مخالفة لأحكام الدستور، وهي بذلك تفضل الرقابة القضائية والتي هي بمثابة رقابة علاجية. لأن المنطق يقضي بأن من الأفضل أن نتقي صدور القواني غير الدستورية بدلاً من السعي لإلغاء تلك القوانين بعد صدورها وما يكتنف ذلك من جهد ومشاق.

ولكن هذه الرقابة بالرغم من أنها في ظاهرها سهلة وميسورة فإن كثيراً من المطاعن قد وجهت إليها.

فالهيئة التي تكلف بالرقابة تتسم بالطابع السياسي الخاص، وذلك ما يجعلها بطبيعتها أميل إلى تغليب الاعتبارات السياسية ولو طغت على الاعتبارات ـ القانونية الواجب مراعاتها ما يؤدي في النهاية إلى أن تكون مجرد إحلال لإرادة هذه الهيئة ونزعتها محل إرادة الهيئات السياسية الأخرى وأهوائها[1].

يضاف إلى ذلك أن أعضاء لجنة الرقابة قد يفقدون استقلالهم نتيجة الأسلوب المتبع في اختيارهم. فإن كانوا معينين من قبل الحكومة هيمنت هي عليهم. وإن كانوا منتخبين من البرلمان صارت اللجنة آلة تدار وذيلاً للبرلمان، أما إذا كانت منتخبة من الشعب كان مفعولها رهيناً بمدى وعي أفراده واستنارتهم، وإلا تعرض الاختيار لهيمنة الحزبية وسيطرة السياسة والزعماء.

وأخيراً فإن مباشرة اللجنة السياسية لمهمتها في الرقابة هو أمر جوازي كمبدأ عام، مرهون بمشيئة أطراف أخرى كان كما هو الشأن في النظام السياسي الفرنسي في ظل دستور ١٩٥٨م. إذ كان يتوقف مباشرتها لاختصاصها على رغبة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أحد مجلسي البرلمان.

---

(١) بيردو، العلوم السياسية سنة ١٩٦٩م الجزء السابق، ص ٣٧٤.

ولذلك لم يأتِ هذا النوع من الرقابة بالثمار الطيبة التي كانت ترتجى منه، بل إنه كما رأينا سلفاً فإن مجلسي الشيوخ اللذين أنشئا في ظل دستور السنة الثامنة من الثورة وكذا دستور ١٨٥٢م. قد انقلبا إلى أداة طيعة للاستبداد، استحوذ عليها رئيس الدولة وسخرها لرغبته في تعديل الدستور تبعاً لنزعاته الخاصة، حتى وصل الأمر في النهاية كما يقال إلى أن يصبح المقصود من رقابة دستورية القوانين هو جعل الدستور متمشياً مع أحكام القانون أكثر من جعل القانون متمشياً مع أحكام الدستور[1].

من أجل ما تقدم فإن الرقابة السياسية على دستورية القوانين على الرغم من مزاياه السالفة الذكر فإنها لا تتمتع بالفعالية المرجوة وتعجز عن تحقيق الغرض منها والحفاظ على مبدأ دستورية القوانين. فالرقابة لا تكون فعالة حقاً إلا إذا كانت في ساحة القضاء، حيث مناخ الحيدة والاستقلال، وحيث توضع الموازين القسط في محراب العدالة.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

الرقابة القضائية على دستورية القوانين معناها تولي القضاء بنفسه فحص مشروعية القوانين التي أصدرتها الهيئة التشريعية لبيان مدى مطابقتها أو خروجها على أحكام الدستور، ومدى تجاوز البرلمان لإختصاصاته التي رسمها له الدستور. ثم الفصل في الدعوى التي تنظر أمامه على هذا الأساس.

واختصاص القضاء في هذا الصدد هو من صميم الوظيفة القضائية. لأن المحاكم حين تراقب دستورية القوانين لا تعتدي على اختصاص السلطة التشريعية، وإنما هي في الواقع تجري مفاضلة بين نصين، نص دستوري ونص تشريعي، فتعلي من شأن النص الدستوري وتغلبه على القواعد الأخرى كافة فتجعل كلمته هي العليا على غيرها من النصوص القانونية في الدولة.

---

(١) رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

وفي دراستنا للرقابة القضائية على دستورية القوانين نتناول مزاياها وصورها وأخيراً أبعادها بالنسبة لجمهوريتي مصر واليمن.

أولاً: مزايا الرقابة القضائية

تتميز الرقابة القضائية عن الرقابة السياسية من وجوه عديدة هي:

١ ـ توافر التخصص الفني

فالإعداد الفني لرجال القضاء يجعلهم أحق بالرقابة على دستورية القوانين وأهلها، باعتبار هذه الرقابة تثير مشاكل جمة ذات طبيعة قانونية محضة، تحتاج في علاجها وحلها إلى من يكون لهم تكوين قانوني خاص، هو ما لا نجده في صدد الرقابة السياسية، ويكون القضاء حينئذ هو أجدر بالفصل في تلك المشكلات.

٢ ـ توافر الضمانات أمام القضاء

الإجراءات التي يتبعها القضاء في نظر الخصومات توصلاً للفصل فيها، من شأنها توفير الثقة في النفوس والطمأنينة في الأحكام نظراً للضمانات الكثيرة التي تتوافر أثناء نظر الدعوى، كعلانية الجلسات وكفالة حرية الدفاع وتسبب الأحكام ومباشرة الإجراءات في مواجهة الخصوم بعضهم بعضاً. والمساواة بينهم في مجلس القضاء.

٣ ـ جدوى الرقابة

كذلك فإن الرقابة القضائية تمتاز بأنها تجري عن طريق جهة محايدة ومستقلة لا يتسرب إليها احتمال ممالاة السلطة السياسية، وهي إن مالت فلن تميل كل الميل. وبالتالي فإنه يرتجى من ورائها أن تأتي الرقابة على دستورية القوانين على خير وجه.

٤ ـ منطقية الرقابة القضائية

القاضي كأصل عام ملزم بأن يطبق القانون في الدعاوى التي تعرض عليه في ساحة القضاء. والقانون يشمل القواعد كافة التي تثبت لها الصفة القانونية، ومن بين هذه القواعد بل وعلى رأسها الدستور. فإذا طلب من القاضي تطبيق قانون يخالف

أحكام الدستور، فأيهما يعمل حكمه القانون الأعلى مرتبة وهو الدستور، أم القانون الأدنى مرتبة وهو التشريع العادي، إن على القاضي لا بل يجب عليه أن يهدر التشريع بالضرورة لأنه لو طبق أحكامه فإنه يكون قد أهدر الدستور وهو القانون الأعلى والأسمى مرتبة وذلك لا يجوز مخالفته لمبدأ تدرج الأعمال القانونية أو مبدأ سمو الدستور في القواعد القانونية كافة في الدولة.

والقاضي هنا يختار أهون الشرين أو يرتكب أخف الضررين فيمتنع عن تطبيق التشريع الأدنى في سبيل احترام التشريع الأعلى وهو الدستور، والذي يجب أن يحني الجميع أمامه رؤوسهم صاغرين صادعين.

ثانياً: صور الرقابة القضائية

تثور مشكلة الرقابة على دستورية القوانين من ناحيتين، من ناحية استيفاء القانون لمراحل الشكلية ومن ناحية الموضوع أي تمشي الموضوع الذي يعالجه القانون مع أحكام الدستور.

ولم يقدم أي خلاف في الفقه والقضاء حول الناحية الأولى، فالكل يجمع على أن القاضي في أي محكمة كانت له الحق في مراقبة دستورية القانون من حيث الشكل. بمعنى أن له لا بل عليه أن يمتنع عن تطبيق القانون الذي لم يستوفِ إصداره مراحله الشكلية والتي يحتمها الدستور وينص عليها.

ومثال ذلك أن يصدر قانون من غير أن يوافق عليه البرلمان، أو من غير أن ينشر في الجريدة الرسمية.

والأساس في القانون الذي ينبني عليه حق القاضي في أي محكمة كانت في أن يمتنع عن تطبيق القانون الذي لم يستوف الإجراءات اللازمة لإصداره على وجه سليم، إن القانون حينئذ يعتبر غير موجود فهو لم يولد بعد، ويحتم على المحاكم ألا تطبق إلا القانون الذي استوفى مراحل الشكلية جميعاً[1].

---

(١) عبد الفتاح عبد الباقي، المرجع السابق، ص ٢٥٥ ـ ٢٥٦.

أما رقابة المحاكم لدستورية القوانين من ناحية الموضوع فكانت أكثر شيء جدلاً وأثارت نزاعاً حاداً في الفقه والقضاء. ولها صور عديدة. فهناك رقابة الامتناع وهناك رقابة الإلغاء كما أن هناك ما يعرف بإصدار أمر بعدم تنفيذ القانون المخالف للدستور، وسنتكلم عن كل من هذه الصور على حدها.

أ ـ رقابة الامتناع: الرقابة عن طريق الدفع

١ ـ مضمونها

يقوم هذا النوع من الرقابة على أن القاضي إذا عرض عليه نزاع ما أثار فيه أحد الخصوم أن قانوناً من القوانين لا يتمشى مع أحكام الدستور النافذ، فإن القاضي يتحقق من ذلك، فإذا استبان له أن القانون مطابق للدستور قضى برفض الدفع الذي رفع به الخصم واستمر في نظر موضوع الدعوى دون اعتداء بما أثير حول القانون. أما إذا تبين له صحة هذا الدفاع وأن القانون غير دستوري فعلاً، فإنه يمتنع عن تطبيق هذا القانون ولا يعمل حكمه في القضية المطروحة عليه.

أي أن القاضي يعتبر القانون في خصوص هذه القضية وحدها غير موجود. لأن ممارسة أي سلطة لاختصاصها يجب أن تتم على أساس احترام كل منها للمبادىء الدستورية التي أوجدتها، فإذا خرجت عنه استحقت توقيع جزاء عليها ولو كانت تلك السلطة هي السلطة التشريعية نفسها.

هذا هو مضمون رقابة الامتناع، وعليه فإن القانون الذي امتنع القاضي عن تطبيقه، وقال فيه كلمته بأنه غير دستوري يظل سارياً ونافذاً وخارج دائرة هذا النزاع، لأن الأمر لا يصل إلى حد الحكم ببطلانه أو إلغائه. ومن ثم يجوز للمحاكم الأخرى حين عرض عليها نزاع مماثل يثير تطبيق القانون نفسه أن تعتد به كقانون دستوري إذا كانت وجهة نظرها أنه مطابق للدستور.

وهذه الرقابة تمارس عن طريق ما يسمى بالدفع بعدم دستورية القانون يعني أن الشخص الذي يدعي عدم دستورية قانون ما، لا يرفع دعوى ابتداء أمام القضاء يطلب إلغاء القانون لعدم دستوريته وإنما ترفع عليه دعوى يراد فيها تطبيق القانون غير

الدستوري فيرد على دعوى خصمه، أو يدفعها بأن القانون المراد تطبيقه على النزاع لا يتمشى مع أحكام الدستور، وبالتالي فهو غير جدير بالتطبيق. أي يدفع بعدم دستورية القانون.

وهنا إذا استيقنت المحكمة صحة دفاع الخصم وأن القانون المراد تطبيقه مخالف لأحكام الدستور امتنعت عن تطبيقه على النزاع المطروح أمامها وتجاهلته واعتبرته وكأنه لم يصدر بعد. وإهمال القانون المخالف للدستور لا يرجع هنا في المقام الأول إلى فعل القاضي، وإنما إلى سيادة الدستور، الذي يجب أن يحني الجميع أمامه رؤوسهم صادعين صاغرين حتى السلطة التشريعية نفسها فيما تسن من قوانين[1].

ومثال هذا النوع من الرقابة أن يرفع أحد الأفراد ضد آخر دعوى مطالباً إياه بأن يدفع له مبلغاً من المال اقترضه منه، وكذا فوائد على هذا المبلغ مقابل التأخير في الوفاء، فيجيب المدعى عليه بأنه يسلم بطلب خصمه بدفع المبلغ المقترض، أما عن الفوائد المطلوبة فإنه يرد عليها أو يدفعها بعدم دستورية القانون الذي يجيزها، لأنه لا يتفق مع أحكام الدستور إذا كان الدستور ينص على أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للقانون.

ومثال ذلك أيضاً أن يصدر قانون في بلد ما يفرض عقوبة جنائية (كالسجن) لمن يعتنق ديناً معيناً، ثم يقدم أحد معتنقي هذه الديانة إلى المحاكمة بتهمة اعتناق هذا الدين. فيستطيع هذا الشخص أن يدفع هذا الاتهام ويرد عليه بعدم دستورية القانون المذكور تأسيساً على أنه يخالف بجلاء مخالفة سافرة لمبدأ الدستور العريض وهو حرية العقيدة. وحينئذ يأتي دور المحكمة وهي تقول في الخصومة كلمة القانون فتمنع عن تطبيق القانون المذكور في هذه الدعوى، ومن ثم فإن مصير المتهم يكون هو القضاء ببراءته أو امتناع العقاب وليس الحكم بالإدانة، مع ملاحظة أن القاضي هنا لا ينطق بإلغاء القانون المخالف للدستور وإنما يهمل العمل به فقط.

---

(١) عبد الفتاح عبد الباقي، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

٢ ـ تقدير رقابة الامتناع[١]

يتميز هذا الأسلوب من أساليب الرقابة بأنه أسلوب لا يثير حساسية المشرع، وبالتالي لا يؤدي إلى صراع مع البرلمان والذي هو بمثابة ممثل الشعب والنائب عن الأمة ولكن سهام النقد التي وجهت إلى هذه الرقابة حالت دون الأخذ بها في عديد من الدول ومنها فرنسا.

وتوجز هذه الاعتراضات فيما يلي:

أ ـ اعتراض عملي

يقوم هذا الاعتراض على أننا حين نعطي للمحاكم الحق في الامتناع عن تطبيق القانون المخالف لأحكام الدستور دون أن نخص بهذه المهمة الخطيرة محكمة خاصة، فإن ذلك يفضي بعد حين إلى تناقض الأحكام حول موضوع واحد. لأن هذا النوع من الرقابة يسمح بأن تقضي بعض المحاكم بالامتناع عن تطبيق القانون بحجة أنه غير دستوري، بينما تحكم أخرى بأن القانون ذاته مطابق الدستور تماماً، وفي هذا ما ينشر الفوضى التشريعية في الدولة.

ب ـ اعتراضات قانونية

وجهت أيضاً اعتراضات قانونية عدة إلى رقابة الامتناع في حالة سكوت المشرع عن تقرير أو منع هذه الرقابة توجز فيما يلي:

١ ـ القانون ما هو إلا تعبير عن الإرادة العامة للأمة: وهي إرادة عليا فلا يستساغ بعد ذلك أن تخضع لإرادة أخرى أياً كانت.

٢ ـ إن إصدار القانون هو بمثابة شهادة رسمية من رئيس الدولة بميلاد قانون مشروع من كل الوجوه وأنه لا عيب فيه قانوناً ومن ثم فليس هناك ما يدعو إلى تجريحه والخوض في دستوريته بعد ذلك.

٣ ـ إن مبدأ الفصل بين السلطات مقتضاه أن السلطة التشريعية تتولى إصدار

---

(١) فإذا قررها المشرع صراحة ومنعها صراحة فلا مجال لتلك الاعتراضات حينئذ..

القانون، وأن وظيفة القاضي تكون مقصورة على تطبيق هذا القانون وبالتالي يمتنع على القضاء أن يتجاوز نطاقه فيقيم من نفسه رقيباً وحكماً على أعمال السلطة التشريعية، بالتعرض لمشكلات يثار فيها أن القانون غير مطابق للدستور، فذلك إن حدث من القضاء فلا جرم أنه اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية وانتهاك سافر لمبدأ الفصل بين السلطات.

ب ـ رقابة إلغاء: الرقابة عن طرق دعوى أصلية

١ ـ مضمونها:

يقوم هذا النوع من الرقابة على أن صاحب الشأن الذي يتضرر من قانون ما بأنه غير دستوري، أن يهاجم ذلك القانون بدعوى مستقلة يقيمها أمام القضاء، يطلب فيها من المحكمة المختصة إلغاء ذلك القانون لمخالفته للدستور، دون حاجة لانتظار دوره في تطبيق القانون عليه.

فهذه الرقابة هي وسيلة هجومية خطيرة، الغرض منها إبطال القانون غير الدستوري، أما رقابة الامتناع فهي بمثابة وسيلة دفاعية يرد بها صاحب الشأن على دعوى خصمه في نزاع أثير فعلاً أمام القضاء.

والقاضي الذي ينظر هذه الدعوى يتصدى لبحث مشكلة دستورية القانون فيتحقق من مطابقته للدستور أو عدم مطابقته له، فإذا خلص إلى أن القانون المطعون عليه يخالف أحكام الدستور المطبق قضى بإلغاء القانون، أما إذا انتهى إلى أن القانون يتمشى تماماً مع نصوص الدستور فإن الدعوى تكون حينئذ قد أقيمت على غير سند ويتعين والحالة هذه القضاء برفضها.

على أنه في حالة الحكم بإلغاء القانون الذي تبين للقضاء مخالفته للدستور، فإن هذا الإلغاء قد يرتد إلى تاريخ صدور القانون الذي قضى بإلغائه أو تنهي حياته بالنسبة للمستقبل فقط، بدون أثر رجعي وذلك يتوقف عادة على ما تقرره أحكام الدستور في كل دولة.

فالدستور التركي مثلاً ينص في المادة (١٥٢) على أن الأحكام الصادرة من

المحكمة الدستورية بإبطال القانون لمخالفته للدستور لا يكون لها أثر رجعي، بل يمكن للمحكمة في حالات الضرورة أن تقرر استمرار العمل بالقانون، الذي قضت بإلغائه إلى تاريخ لاحق قد يصل إلى ستة أشهر من تاريخ النطق بالحكم.

والحكم الذي يصدر في دعوى الإلغاء هذه يحسم النزاع حول دستورية القانون المطعون عليه بصفة نهائية وفي مواجهة الكافة، فلا يمكن أن يثار ثانية في المستقبل نزاع حوله يتعلق بدستوريته، منعاً لتضارب الأحكام في موضوع واحد وبالنسبة لقانون واحد.

ونظراً لخطورة هذه الدعوى وتدخلها في صميم عمل المشرع، فإن الاختصاص بنظرها لا يترك لأي قاض في الدولة، وإنما يعهد به إلى محكمة معينة تحسم النزاع منعاً لتضارب الأحكام، وحتى لا يكون الفصل في الخصومات معلقاً على الحظ بدلاً من تمشيه مع أحكام القانون.

وتختلف الدول فيما بينها من حيث تحديد المحكمة المختصة بالنظر في مشكلة دستورية القوانين. وبصفة عامة فإن هناك اتجاهين في هذا الصدد.

ـ **الاتجاه الأول:** يعهد بهذه المهمة إلى أعلى المحاكم درجة في البلاد كمحكمة النقض. ومن الأمثلة على ذلك دستور الاتحاد السويسري الصادر سنة ١٨٧٤م الذي ناط بالمحكمة الاتحادية العليا وحدها بناء على طلب ذوي الشأن ـ مهمة الرقابة على دستورية القوانين والفصل في دعاوى الإلغاء التي ترفع بطلب إلغاء القوانين المخالفة للدستور الاتحادي أو لدساتير الولايات، وذلك إلى جانب ولايتها في نظر المسائل المدنية والتجارية.

ـ **الاتجاه الثاني:** فهو ينشىء محكمة خاصة ذات مستوى رفيع للرقابة على دستورية القوانين، وهو الأسلوب الذي تبنته أغلب الدساتير التي صدرت خلال الحربين العالميتين، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية. ومن تلك الدساتير دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١م ودستور اليمن الصادر أيضاً سنة ١٩٧٠م. وكذلك دساتير تشيكوسلوفاكيا والنمسا وإيطاليا. فالدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧م

ينص على تشكيل المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً يعينون لمدة ١٢ سنة ويشترك في اختيارهم كل من البرلمان والقضاء الأعلى. أما اختصاصها فهو فصل الخطاب في دستورية القوانين، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية قانون ما فإنه يترتب على ذلك إنهاء حياته من اليوم التالي لصدور الحكم.

على أن الدول التي قررت الرقابة على دستورية القوانين عن طريق رفع دعوى أصلية بطلب إلغاء القانون المخالف للدستور، تتفاوت تشريعاتها بعد ذلك بشأن من يكون له حق رفع هذه الدعوى، فمن الدول ما يفتح الباب على مصراعيه مثل اسبانيا حتى أن الدعوى حينئذ تصبح بمثابة دعوى الحسبة التي يجوز لكل فرد أن يقيمها ولو لم يكن القانون المطعون عليه قد أصابه منه ضرر. وكثير منها يجعل الطعن مقصوراً على بعض السلطات العامة فقط مع إغلاقه تماماً في وجه الأفراد، وهو ما يجعل المحكمة الدستورية تتحول حينئذ كما يقول البعض إلى هيئة تحكيم لفض المنازعات بين السلطات العامة، بدلاً من أن تكون هي الحارس الأمين على الدستور وعاصم حقوق الأفراد وحرياتهم[١].

٢ ـ أنواع رقابة الإلغاء[٢]

تتنوع رقابة الإلغاء إلى رقابة سابقة وراقابة لاحقة.

فأما رقابة الإلغاء السابقة فخير تطبيق لهذا النوع من الرقابة هو ذلك التنظيم الذي أورده دستور إيرلندا الصادر عام ١٩٣٧م. والذي يستوجب أن تقدم القوانين التي يقرها البرلمان (السلطة التشريعية) إلى رئيس الدولة لإصدارها ثم يجيز لرئيس الدولة إذا تراءى له أن قانوناً ما لا يتمشى مع أحكام الدستور، أن يحيل الأمر بشأنه إلى المحكمة العليا ليكون لها القول الفصل بشأن دستوريته. وعلى رئيس الدولة إن أراد استعمال هذا الحق أن يحيل القانون موضوع الخلاف إلى المحكمة في سبعة أيام من تقديمه إليه، ومن ثم فإن أمر القانون مرجئاً حتى تصدر المحكمة حكمها. أما

---

(١) الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق ص ١٣٩.

(٢) انظر سعد عصفور المرجع السابق ص ٧٤ و٧٥.

بعدم دستوريته فيمتنع حينئذ على رئيس الدولة إصداره وإما تقضي بدستوريته. وحينئذ تستكمل إجراءات إصدار القانون، ويصبح قانوناً واجب التطبيق ساري المفعول.

وهناك تطبيقات عديدة قديمة لهذه الرقابة في بعض دول أمريكا مثل كولومبيا في دستورها الصادر عام ١٨٨٦م، وبنما في دستورها الصادر عام ١٩٠٤م، وأكوادور في دستورها الصادر عام ١٩٢٩م.

رقابة الإلغاء اللاحقة

يقوم هذا النوع من الرقابة على أن قانوناً ما قد صدر وأصبح نافذاً أو مطبقاً ولكن يباح الطعن فيه بعدم دستوريته عن طريق دعوى أصلية ترفع إلى المحكمة المختصة، والتي لها حينئذ سلطة الحكم بإلغائه إذا ما انتهت إلى مخالفته لأحكام الدستور وخروجه عليه.

٣ ـ تقدير رقابة الإلغاء[١]

يتميز هذا الأسلوب من أساليب الرقابة على دستورية القوانين بمزايا عديدة كما أن كثيراً من سهام النقد قد صوبت إليه.

فأما المزايا فتوجز فيما يلي:

١ ـ من شأن هذا الأسلوب أن الرقابة لا تكون إلا لمحكمة واحدة وبالتالي فإن الحكم الذي يصدر منها سيترتب عليه إرساء وجهة نظر واحدة في الدولة بالنسبة للقانون الذي أثيرت عدم دستوريته، فينحسم النزاع حوله، على خلاف الوضع في ظل رقابة الامتناع (أو الرقابة عن طريق الدفع)، حيث يمكن أن تختلف أحكام المحاكم وتتضارب في الموضوع الواحد، فتقضي إحداهما بعدم دستورية قانون ما، بينما تحكم أخرى بأنه مطابق لأحكام الدستور وهو ما ينجم عنه عدم الاستقرار في المعاملات وإشاعة القلق وبث الفوضى التشريعية.

---

(١) ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ١٣٩، ١٤١.

٢ ـ من مزايا هذا الأسلوب أيضاً بأنه في حالة إنشاء محكمة دستورية خاصة تتولى الرقابة على دستورية القوانين فإن تشكيل هذه المحكمة يمكن أن يراعى فيه الاعتبارات السياسية، بإدخال عنصر سياسي في تشكيل هذه المحكمة على أساس أن المحكمة تمارس مهمة أساسية بجانب مهمتها القانونية. والاعتبارات السياسية تتطلب إدراكاً وفهماً خاصاً للمشاكل الدستورية التي تثور في الدولة، وحينئذ تضمن اتجاهاً قضائياً يراعي بقدر الإمكان مختلف الاعتبارات ويتميز بالنظرة الشاملة.

أوجه النقد:

أما أوجه النقد التي صوبت إلى هذه القضية فتوجز في أنها محفوفة بالمخاطر وتثير حساسية البرلمان وقد تدفع إلى الاصطدام به يوماً ما. وبيان ذلك أن منح هذه المحكمة تلك السلطة الخطيرة في إلغاء القوانين التي يظهر أنها غير مطابقة للدستور من شأنه أن يؤثر هذه المحكمة بنفوذ ضخم في مواجهة بقية سلطات الدولة. وهذا بدوره قد يجر إلى أحد أمرين أحلاهما مر، فإما أن تسرف المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين بدعوى حماية النظام الدستوري وأنها الحارس الأمين عليه، وهنا يحدث الصدام المروع بينها وبين البرلمان صاحب هذه التشريعات، وإما أن تتهاون المحكمة في بسط رقابتها تجنباً للصدام بينها وبينه، وحينئذ تصبح هذه الرقابة قليلة الجدوى محدودة الأثر والنفع، ما يفقد تلك الرقابة فاعليتها التي كانت ترتجى من ورائها.

والخطر كل الخطر يوم حدوث الصدام بين المحكمة والسلطة التشريعية، لأن إسراف المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين بحجة عدم دستوريتها سيحد من سلطة البرلمان ويدفعه إلى محاولة إزالة العقبات التي تعترض طريقه ومنها إهدار تشريعاته، والتي قد رأى أنها تحقق إصلاح مسار النظام في الدولة. وليس بعيداً يومئذ أن يهدم نظام الرقابة كله وهو ما يخلق تصدعاً في الدولة القانونية، التي يخضع الحاكم فيها والمحكوم للقانون. وحينئذ يصاب النظام الديمقراطي بأضرار بالغة لا يسهل توقعها.

ثالثاً: حدود الرقابة القضائية

تتلخص الحدود العامة للرقابة القضائية على دستورية القوانين في أمرين:

أولاً: أن الرقابة تتم داخل إطار الدستور لا خارجه.

ثانياً: أن الرقابة هي رقابة على المشروعية وليست رقابة للملائمة.

وتظهر أهمية هذه الحدود التي يجب أن يلتزم بها القضاء خاصة في الحالة التي يظهر فيها انحراف من جانب السلطة التشريعية في استعمال سلطتها في سن القوانين، فقد حدث مثلاً أن طعن أمام المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في دستورية إحدى القوانين لصدوره بناءً على رشوة قدمت لأعضاء المجلس التشريعي الذين اقترحوا سنه[1]. مع أنه لا يوجد عيب قانوني على القانون المذكور من جهة مشروعيته. أو قد يطعن على القانون مثلاً بأنه صدر في وقت غير مناسب لصدوره.

فماذا يكون موقف القضاء حينئذ؟ هل يحكم بأن ذلك القانون مخالف للدستور أم أنه لا يستطيع أن يمد رقابته إلى الظروف التي سبقت إصدار القانون وهل كانت ملائمة أم لا؟

وبمعنى آخر ما هي حدود الرقابة القضائية في حالة الطعن بعدم دستورية القوانين؟

وكما أسلفنا فإن القضاء في رقابته على دستورية القوانين ينبغي ألا يتجاوز الحدين سالفي الذكر، وسنوضح في إيجاز كل حد منهما[2].

الحد الأول: الرقابة داخل إطار الدستور

فحين يتعرض القاضي لتفسير نص دستوري غامض، فإنه يحاول التعمق في

---

(١) مشار إلى هذه القضية في مؤلف الدكتور علي السيد الباز، المرجع السابق، ص ٦١٠. وقد صدر حكم المحكمة بأن مثل ذلك القانون هو قانون دستوري.

(٢) راجع في ذلك على وجه التفصيل: رسالة الدكتور أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين ص ٤٦٠ وما بعدها. والدكتور علي السيد الباز المرجع السابق ص ٥٩٠ وما بعدها.

هذا النص واستخلاص المبادىء العامة التي تهيمن على الدستور أو بمعنى آخر يستلهم روح الدستور.

وذلك بفهم نصوصه كوحدة مترابطة لا كنصوص متفرقة مجزأة ولا شك أنه سيجد روحاً عامة أو فلسفة عامة تهيمن على نصوص الدستور.

وحينئذ فإن القاضي لا يتجاوز النصوص الدستورية، طالما أنه لم يتطرق إلى المبادىء العليا للقانون والمبادىء العامة للحق والعدل. أو مبادىء القانون الطبيعي والتي تجعل منه شرعاً بل مشرعاً دستورية. وبصفة عامة فإن البحث فيما يعد من روح الدستور وما يتجاوز ذلك يثير صعوبات جمة ويضيق هذا المؤلف عن بحثها.

الحد الثاني: الرقابة على المشرعية دون الملائمة

الرقابة على ملائمة التشريعات ـ كما يقول الدكتور أحمد كمال أبو المجد ـ تشمل أموراً ثلاثة:

ـ ضرورة التشريع ومدى الحاجة إليه.

ـ ملاءمة التشريع للظروف التي صدر فيها.

ـ البواعث الحقيقية للتشريع.

وكقاعدة عامة فإن القضاء إذا كان من حقه أن يمارس الرقابة على دستورية القوانين، إلا أن ذلك الحق لا يخول له أن يباشر رقابته على ملاءمة التشريعات. فرقابة القضاء هي رقابة قانونية فقط. أو هي رقابة فنية لا يجوز أن تمتد إلى بحث الضرورات التي أدت إلى إصدار التشريع والبواعث التي دفعت السلطة التشريعية إلى سن القانون.

والعلة التي ينبني عليها منع القضاء من ممارسة الرقابة على ملاءمة التشريعات، هو أن القضاء لو فعل ذلك فإنه يكون قد اعتدى على اختصاص السلطة التشريعية وتدخل في صميم عملها وذلك ممتنع عليه، إعمالاً لإحدى المبادىء الديمقراطية الهامة وهو مبدأ الفصل بين السلطات.

وهذا هو ما أكدته المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في إحدى القضايا عام ١٨١٩م (قضية ماك كولوك ضد ماديلاند) بقولها (إن تقدير الحاجة إلى التشريع ومدى ضرورته يدخلان في إختصاص الهيئة التشريعية وحدها باعتباره عنصراً من عناصر السياسة التشريعية التي تمنع على المحاكم التدخل فيها).

المبحث الرابع
تعديل القانون الدستوري

القانون بصفة عامة كظاهرة اجتماعية يقبل التعديل والإلغاء في كل وقت تبعاً للظروف التي تطرأ على قواعده. والقانون الدستوري لا يشذّ عن تلك القاعدة بل يخضع لها من باب أولى، فهو إذ يضع القواعد الأساسية للدولة وفقاً للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في وقت معين، فإن هذه الأوضاع قد يصيبها التغيير والتعديل ومن ثم يكون على المشرع الدستوري أن يلاحقها بإجراء التعديل اللازم، سيما وأن الدساتير تعيش حيناً من الدهر قد يزيد على قرن من الزمان، ومهما أبدع المشرع في إعداد القانون وصياغته، فهو لا يستطيع أن يسبق الزمن ويدخل في حسبانه أوضاعاً وظروفاً لم تُـرَ بعد، وهكذا فإنه حين تطرأ تلك الظروف يضحي تعديل القانون الدستوري أمراً لا مناص منه لمواكبة التطور.

والتعديل الذي يطرأ على القواعد الدستورية يكون بالنسبة للقواعد العرفية والمكتوبة معاً، إلا أن أغلب المشاكل القانونية تثور في هذا الصدد بالنسبة للدستور المكتوب وحده.

وفي دراستنا لتعديل الدساتير نتناول طريقة تعديلها، ثم مظاهر جمود الدساتير ومراحل تعديل القانون الدستوري، وأخيراً نبحث تعديل القانون الدستوري في مصر مرجئين الحديث عن تعديل القانون الدستوري في اليمن إلى الباب الثالث.

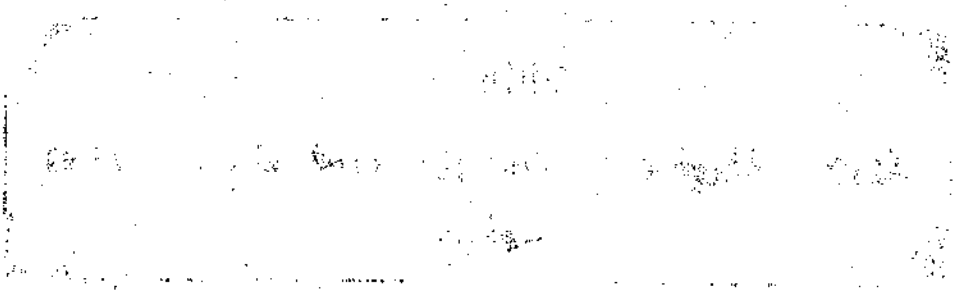
الباب الثالث

نظام الحكم في ظل دستور سنة ١٩٩١م في الجمهورية اليمنية

تقتضي دراستنا لنظام الحكم في ظل هذا الدستور التعرض للموضوعات التالية من خلال الفصلين التاليين:

الفصل الأول: الأسس العامة لهذا الدستور..

الفصل الثاني: كيفية تنظيمه للسلطات العامة..



الفصل الأول

الأسس العامة لدستور سنة ١٩٩١م

بادىء ذي بدء نتناول بالدراسة من خلال هذا الفصل الأصول العامة لهذا الدستور فنشرح في المبحث الأول التكييف القانوني لأحكام الدستور ثم نتبع ذلك بدراسة الخصائص العامة التي تميزه عن غيره من الوثائق الدستورية في المبحث الثاني، وأخيراً نختم هذا الفصل بدراسة موجزة لطبيعة نظام الحكم في الجمهورية اليمنية في ظله من خلال المبحث الثالث. .

المبحث الأول

التكييف القانوني لأحكام دستور سنة ١٩٩١م

من المعلوم أن معرفة التكييف القانوني لأحكام أي دستورٍ خطوة ضرورية لفهم أحكامه، وسوف نتعرض لمعرفة أسلوب نشأته في المطلب الأول على أن نبحث في المطلب الثاني طبيعة أحكام هذا الدستور.

المطلب الأول

أسلوب نشأته

تنشأ الدساتير المكتوبة عن طريق السلطة الخاصة التي تملك وضعه، ويختلف تشكيل تلك السلطة ومدى اختصاصها من دولة إلى أخرى تبعاً لنظام الحكم الذي توجد في ظله.

لذا فنشأة الدساتير تعكس المراحل التي تمر بها نظم الحكم في الدول المختلفة وبصفة عامة فإن الفقه يرد الأساليب التي تنشأ بها الدساتير المكتوبة إلى أسلوبين رئيسيين:

أولاً: الأسلوب غير الديمقراطي:

ويتمثل في أسلوب المنحة حيث كان يصدر الدستور من الملك وليد إرادته وحدها فهو صاحب السيادة في الدولة.

وكذا أسلوب العقد ومفهومهمن إصدار الدستور يتم نتيجة تلاقي إرادتين معاً

إرادتي الملك والشعب، وتظهر إرادة الشعب عن طريق جمعية أو مجلس نواب ينوب عن الشعب في وضع الدستور مع الملك.

وبالرغم أن هذا الأسلوب يمثل مرحلة من مراحل كفاح الشعوب في حمل الملوك على الاعتراف بحقوقها في مشاركتهم شؤون الحكم، إلا أن بعض الفقهاء لا يحبذ هذا الأسلوب لأنه يجعل مع إرادة الشعب إرادة أخرى هي إرادة الملك مع أن الشعب هو صاحب السيادة.

ثانياً: الأسلوب الديمقراطي:

الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير هي التي تقوم على أساس انفراد الشعب بوضع دستوره دون مشاركة الحكام فيقرر وحده أساس نظام الحكم وكيفية ممارسة مظاهر السيادة.

والوسائل الديمقراطية لوضع الدساتير تنحصر في أسلوبين هما:

أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية والاستفتاء الدستوري.

أولاً: أسلوب الجمعية النيابية التأسيسي:

مقتضى هذا الأسلوب أن: الشعب ـ نظراً لاستحالة جمعه في صعيد واحد ـ يقوم بانتخاب هيئة تكون مهمتها وضع الدستور الذي ترتضيه وما يستقر عليه رأيها يصبح دستوراً واجب النفاذ، ويصبح وكأنه صادر عن الشعب مباشرة. فالشعب قد فوضها تفويضاً تاماً بما لا حاجة معه لإعادة عرضه عليه واستفتائه فيه.

ثانياً: أسلوب الاستفتاء الدستوري:

مضمون هذا الأسلوب: هو أن تقوم لجنة حكومية أو جمعية تأسيسية بإعداد مشروع الدستور وصياغته، ثم يعرض على الشعب ليقول فيه رأيه في استفتاء عام، فإذا وافقه عليه كانت كلمته هي العليا وأصبح دستوراً نافذاً من تاريخ هذه الموافقة.

أما إذا لم يوافق عليه أصبح مشروع الدستور لا قيمة له قانوناً. ومما لا شك فيه

أن هذا الأسلوب هو الأمثل لاتفاقه مع مبدأ الديمقراطية لأن الشعب هو الذي يباشر بنفسه وضع الدستور.

بعد استعراض أهم الأساليب التي تنشأ بها الدساتير المكتوبة يتبادر إلى الذهن الاستفسار على أسلوب نشأة دستور الجمهورية اليمنية الحالي؟

لكي نصل إلى الإجابة الشافية لهذا الاستفسار لا بدّ من عرض المراحل التي مرّ بها هذا الدستور أثناء مولده. وأهم هذه المراحل ما يأتي:

المرحلة الأولى: المرحلة الابتدائية لإعداد المشروع:

لقد ترتب على تشطير اليمن الطبيعي إلى شطرين قيام نظامين للحكم مختلفين يقوم كل منهما على دستور خاص حيث كان دستور سنة ١٩٧٠م يحكم الشطر الشمالي بينما كان دستور سنة ١٩٧١م يحكم الشطر الجنوبي. وكانت خصائص كل من الدستورين تختلف اختلافاً كبيراً من حيث الأيديولوجية التي يعتنقها وطبيعة نظام الحكم وتنظيم السلطات العامة مما جعل معهما عدم صلاحيتهما لتنظيم الحكم في الدولة الموحدة (الجمهورية اليمنية) ما يجعل إنشاء دستور جديد ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها.

وقد تمثلت هذه المرحلة بتشكيل اللجنة المشتركة من الشطرين لإعداد مشروع الدستور والتي كانت ثمرة من ثمار لقاءات القيادات السياسية للشطرين المكثفة لتحقيق الهدف والغاية لكل يمني المتمثل في إعادة الوحدة اليمنية، وقد قامت اللجنة المذكورة بإعداد مشروع الدستور خلال فترة ليست بالقصيرة وبعد انتهائها من إعداده عرض على القياديتن السياسيتين للشطرين لدراسته والموافقة عليه.

المرحلة الثانية: مرحلة عرضه على القيادتين السياسيتين:

لقد كان للقاء عدن التاريخي خلال الفترة من ٢٩ نوفمبر إلى ديسمبر سنة ١٩٨٩م بين القيادتين السياسيتين للشطرين أثر كبير في الدفع بمشروع الدستور إلى مرحلة أخرى من مراحل نشأته، حيث بذلت القيادتان السياسيتان بزعامة الأخوين الفريق علي عبد الله صالح والأستاذ علي سالم البيض جهوداً كبيرة أحدثت نقلة

متطورة في العمل الوحدوي تمثلت في إقرار مشروع دستور دولة الوحدة وإحالته إلى السلطتين التشريعيتين في الشطرين للموافقة عليه.

والملاحظ هنا أن عرض مشروع الدستور وإقراره ليس لهما أثر قانوني في القيمة القانونية للدستور، ولكن غاية ما في الأمر أن هذا الإجراء يعتبر مكملاً لأعمال لجنة الإعداد لأنها لجنة حكومية مشكلة باتفاق الحكومتين في الشطرين، وبناء على هذا التكييف تعتبر هذه المرحلة مرحلة مكملة للمرحلة الأولى.

المرحلة الثالثة: مرحلة عرض المشروع على السلطتين التشريعيتين في الشطرين:

بلقاء عدن التاريخي دخلت مسيرة الوحدة اليمنية منعطفها الحاسم ومرحلتها التطبيقية، فقد قضى الاتفاق الصادر في الثلاثين من نوفمبر ٨٩م بين القيادتين بإحالة مشروع الدستور إلى مجلس الشورى والشعب في الشطرين لإقراره خلال فترة أقصاها ستة أشهر منذ تاريخ توقيع الاتفاقية، ثم تنظيم عملية الاستفتاء الشعبي على المشروع، وأثناء هذه الفترة قام المجلسان كل في مقره بدراسة مواده ومناقشتها وإقراره.

ولكن ما هو الأثر القانوني لإقراره من قبل المجلسين في الشطرين؟

قبل الإجابة عن هذا السؤال يتبادر إلى الذهن السؤال التالي:

هل يجوز للبرلمان (مجلس الشورى - مجلس الشعب) أن يقوم بوضع الدستور؟

والإجابة عن ذلك أن الدستور هو مصدر السلطات جميعاً أي هو الذي ينشئها بما في ذلك السلطة التشريعية نفسها، ومن ثم فلا يكون إصدار الدستور بواسطة الهيئة التشريعية لأنها سلطة منشأة بواسطة الدستور وجدت بعده لا قبل وضعه فهي لم تكن موجودة.

وعلى ضوء هذه الإجابة يبدو واضحاً أن قرار مجلس الشورى والشعب ليس له

أثر مباشر في القيمة القانونية لمشروع دستور الوحدة، فبالرغم من إقراره فإنه لا يزال مشروعاً ليس له قوة إلزامية في مواجهة الحكام والمحكومين.

لأن إقراره من قبل المجلسين ما هو إلا من باب أخذ رأي أعضاء المجلسين كممثلين للمنتخبين فقط.

لأن القول بأن مشروع الدستور أصبح دستوراً ملزما بعد إقراره من السلطة التنفيذية يتعارض مع المنهج الديمقراطي لأن التكييف القانوني لنشأة الدستور بهذه الطريقة يكون أسلوب التعاقد وهذا الأسلوب من الأساليب غير الديمقراطية كما سبق شرحه.

ومن ناحية أخرى فإن اتفاق ثلاثين نوفمبر سنة ٨٩م قد أناط بالمجلسين التشريعيين إقرار مشروع الدستور كمرحلة أولى ثم تنظيم عملية الاستفتاء الشعبي على مشروع الدستور كمرحلة ثانية، وهذا يعني أن الإقرار سالف الذكر لم يكن سوى إجراء من الإجراءات المكملة للمرحلة الأولى.

المرحلة الرابعة: مرحلة الاستفتاء:

تنفيذاً لما جاء في الاتفاق المذكور فقد تمّ الإعداد لمرحلة الاستفتاء الدستوري من قبل الشعب وقد أنشئت لجنة عليا للاستفتاء ومرت عملية الاستفتاء بمرحلتين:

أولاهما: خصصت لعملية تسجيل المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط التمتع بالحقوق السياسية، وقد قسمت اليمن إلى مجموعة دوائر تولت كل دائرة حصر وتسجيل من لهم حق الاستفتاء ومنحهم البطاقات التي تثبت ذلك واستمرت أعمال هذه اللجان أكثر من شهرين.

ثانيتهما: فقد خصصت لإبداء الشعب اليمني رأيه في الدستور وقد أنشئت دوائر أخرى وقامت اللجنة بجمع آراء المواطنين خلال الفترة المحددة وقد أعلنت اللجنة العليا للاستفتاء نتيجة الاستفتاء يوم الاثنين٢٠/ ٥/ ٩٠م حيث بلغت نسبة الموافقين على الدستور (٢٤ ,٩٨٪) بعدها صار الدستور نافذاً وأصبح ملزماً للكافة من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وهكذا يتضح من العرض السابق أن نشأة دستور الجمهورية اليمنية قد تم عن طريق الاستفتاء الشعبي التي تعتبر الطريقة المثلى للديمقراطية.

المطلب الثاني
طبيعة أحكام هذا الدستور

يقصد بطبيعة أحكام الدستور مدى إمكان تعديلها بطريقة معقدة أم بطريقة عادية أو بمعنى آخر هل هي جامدة أم مرنة؟

باستقراء مواد هذا الدستور يتضح لنا أن أحكامه جامدة نسبياً بدليل أنه اشترط لإمكان تعديله اتباع إجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي تتبع لتعديل مواد القوانين العادية. ويبدو ذلك واضحاً من خلال الشروط التي اشترطتها المادة (١٢٩) من الدستور والتي نصت على أنه (لكل من مجلس الرئاسة ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية لهذا التعديل، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس النواب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضائه، وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل، ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق ثلاثة أرباع المجلس على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ صدوره).

وبالتأمل فيما أورده المشرع الدستوري في هذا النص يتبين أن تعديل مادة أو أكثر من الدستور المذكور يمر بالمراحل التالية (طبقاً للمادة ١٢٩) من الدستور قبل تعديله:

المرحلة الأولى: اقتراح التعديل.

المرحلة الثانية: مرحلة مناقشة مبدأ التعديل.

المرحلة الثالثة: مرحلة مناقشة المواد (موضوع التعديل).

المرحلة الأولى: اقتراح التعديل:

بالرجوع إلى المادة سالفة الذكر يتبين أنها أعطت حق اقتراح التعديل لكل من مجلس الرئاسة ومجلس النواب.

وقد اشترطت المادة المذكورة شروطاً يجب توافرها في الطلب المقدم للتعديل سواء كان مقدماً من مجلس الرئاسة أو مجلس النواب منها:

١ ـ أن يكون الطلب متضمناً المواد المطلوب تعديلها.

٢ ـ أن تبين الأسباب التي دعت إلى هذا التعديل.

أما إذا كان الطلب مقدماً من مجلس النواب فقد اشترط النص سالف الذكر ـ بالإضافة إلى الشرطين السابقين ـ أن يكون الطلب موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

المرحلة الثانية: مناقشة مبدأ التعديل:

إذا استوفى طلب التعديل الشروط اللازمة لصحته شكلاً يتم عرضه على مجلس النواب لمناقشة مبدأ التعديل ليصدر قراره في مبدأ التعديل وقد افترضت المادة المذكورة فرضين رتبت على كل فرض أحكاماً معينة:

ـ **الفرض الأول:** إذا كان القرار الصادر من مجلس النواب بأغلبية أعضائه يرفض الطلب ففي هذه الحالة منعت إعادة طلب تعديل المواد الموضحة فيه ذاتها قبل مضي سنة من تاريخ قرار الرفض.

ـ الفرض الثاني: إذا كان قرار المجلس بالموافقة على مبدأ التعديل، فإنه يقدم المجلس نفسه لمناقشة المواد المطلوب تعديلها بعد شهرين من تاريخ قرار

المرحلة الثالثة: مناقشة المواد المطلوب تعديلها:

ولا تعتبر المواد المعدلة نافذة إلا إذا وافق عليها ثلاثة أرباع أعضاء المجلس

من تاريخ انتهائه من التصويت. وطبقاً لمفهوم المخالفة فإنها لا تعتبر نافذة إذا لم تحز أغلبية ثلاثة أرباع المجلس على الأقل، وبالتالي يستمر العمل بالمواد الأصلية.

وبالرغم أن النص السابق قد خول مجلس الرئاسة ومجلس النواب حق طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور إلا أن هذا الحق غير مطلق وإلا لجاز القول بحقهم في طلب تعديل المواد المتعلقة بالأحكام التي تمثل حجر الأساس في النظام السياسي للدولة كالمواد المتعلقة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها أو المتعلقة بالحقوق والحريات العامة.

وعلى ضوء ما سبق يتضح أن أحكام الدستور المذكورة جامدة نسبياً حيث لم يتطلب تعديله عرض المواد محل التعديل على الشعب عن طريق الاستفتاء الدستوري وإنما اكتفت المادة سالفة الذكر بعرضها على مجلس النواب كما سبق الشرح (وهذا ما نصت عليه المادة ١٥٦ من الدستور بعد التعديل كما اوضحته في الباب الرابع من هذا الكتاب).

المبحث الثاني
الخصائص العامة لدستور ١٩٩١م

لقد تميز هذا الدستور بمجموعة من الخصائص عن الوثائق الدستورية السابقة على صدوره، وسوف ندرسها من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول
تنظيم الدولة اليمنية الموحدة

يشهد التاريخ منذ القدم بوحدة اليمن الطبيعي وقد حفلت كتب التاريخ بذلك وقد احتفظت اليمن بطبيعتها في العصور القديمة وتشهد على ذلك حضارتها، واستمرت تحافظ على وضعها السياسي والاجتماعي والاقتصادي حتى أدرك الإنجليز أهمية عدن الاستراتيجية فعملوا على احتلالها وكان لهم ذلك عام ١٨٣٩م ثم توسع نفوذهم السياسي إلى المناطق المجاورة لعدن.

عندها كانت البداية لتغيير النظام السياسي والدستوري فيها وأصبحت خاضعة للنفوذ البريطاني. بينما كان الجزء الشمالي من اليمن تحت حكم الإمامة، ولما كان هدف الاستعمار البريطاني تشطير اليمن الواحد فقد عمل جاهداً على إقامة دولة مستقلة على المناطق المستعمرة، وفي ٣٠ نوفمبر ١٩٦٧م تكونت هنالك دولة بسيطة سميت بـ(جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية) بناءً على اتفاقية جنيف في ٢٩ نوفمبر ١٩٦٧م، واستمر التشطير حيث كان يحكم كل شطر دستور يختلف عن الآخر أيديولوجياً وسياسياً رغم المحاولات الحثيثة لإعادة الوحدة حتى لقاء عدن التاريخي

بين قيادة الشطرين في الثلاثين من نوفمبر سنة ٨٩م الذي أحدث نقلة حاسمة باتجاه استعادة تحقيق الوحدة اليمنية الشاملة وتجاوز حالات التشطير حيث دخلت مسيرة الوحدة اليمنية منعطفها الحاسم ومرحلتها التطبيقية.

وأهم ما يجب ذكره هنا هو أن الاتفاق قد قضى بإحالة مشروع دستور دولة الوحدة - الذي تم إعداده من قبل اللجنة المشتركة وإقراره في جلستها الختامية للدورة الثالثة عشرة التي عقدتها اللجنة في مقر مكتب الوحدة بصنعاء عاصمة اليمن الواحد يوم الأربعاء ٤ ربيع الأول سنة ١٤٠٢هـ الموافق ٣٠ ديسمبر ١٩٨٩م - إلى مجلس الشورى والشعب في الشطرين لإقراره ثم تنظيم عملية الاستفتاء. وصار الدستور نافذاً بعد إقراره من قبل الشعب اليمني في أنحاء الجمهورية اليمنية. وقد تميز هذا الدستور بأنه أول دستور نظم الدولة اليمنية حيث اتخذت صورة الدولة البسيطة أو الموحدة، وقد تبددت هذه الصورة في وحدة الدستور ووحدة السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية لأن الدولة البسيطة في مفهوم الفقه الدستوري هي الدولة التي تتميز بالوحدة السياسية سواء من الناحية الخارجية تدير شؤونها في المجال الدولي هيئة واحدة ولها تمثيل خارجي واحد، ومن الناحية الداخلية تتميز بوحدة في نظام الحكم الدستوري أو السياسي.

ويبدو ذلك واضحاً من خلال مواده فقد قررت المادة الأولى منه أن: (الجمهورية اليمنية دولة مستقلة ذات سيادة، وهي وحدة لا تتجزأ ولا يجوز التنازل عن أي جزء منها. والشعب اليمني جزء من الأمة العربية والعالم الإسلامي).

كما قررت المادة (٤٠) منه أن مجلس النواب هو الهيئة التشريعية للدولة أما رئاسة الجمهورية فقد نصت المادة (٨٢) منه على أن: «رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس الرئاسة مكونة من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب» أما بالنسبة لوحدة الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة فقد بينتها المادة (١٠٢) منه بقولها:

«مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا، ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة».

كما أن المادة (١٢٦) قد أحالت على القانون تحديد شعار الجمهورية وشارتها وأوسمتها ونشيدها الوطني، كما أن المادة (١٢٧) قد تحدثت عن العلم الوطني والألوان التي يتألف منها وترتيبها، أما المادة (١٢٨) فقد قررت أن مدينة صنعاء هي عاصمة الجمهورية اليمنية.

المطلب الثاني

اعتبار الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع

منذ ظهور الإسلام واليمن دولة إسلامية، وقد أكد هذا الدستور التمسك التام بالعقيدة الإسلامية، وإيمان الشعب اليمني بسمو مكانتها ورفض أي نيل من هذه المكانة، وتأسيساً على ذلك نصت المادة الثانية منه على أن: «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية» ولكي يؤكد أن المقصود بالإسلام «عقيدة وشريعة» قرر في المادة الثالثة منه أن «الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع» وهذا يعني تولد التزام دستوري صريح عنه على عاتق المشرع العادي بأن تأتي جميع التشريعات العادية والفرعية مستفادة مباشرة من الشريعة الإسلامية، بحيث يكون التشريع أو بعض نصوصه غير دستورية إذا ثبتت مخالفته لأحكام الشريعة الإسلامية.

ومن الجدير بالملاحظة أن مفهوم الشريعة الإسلامية لا يقتصر على الأدلة المتفق عليها «القرآن الكريم والسنة النبوية والإجماع والقياس» وإنما يشتمل الأدلة الأخرى مثل الاستصحاب والاستحسان والمصالح المرسلة وأقوال الصحابة وأقل ما قيل وشرع من قبلنا إذا لم يوجد في الشريعة الإسلامية ما يعارضها. وطبقاً لهذا المفهوم فإن المشرع اليمني لا يجوز له الانتقال إلى مصدر فرعي إلا بعد استقراء جميع الأدلة المذكورة.

وظهور المخالفة الدستورية تجعل التشريع قابلاً للطعن لعدم دستوريته أمام المحكمة العليا المنصوص عليها في المادة (١٢٤) من الدستور والتي من اختصاصاتها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات[1].

(١) انظر المادة (١٢٤) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

كما ترتب على اعتبار الشريعة المصدر الرئيسي للتشريع نتيجة أخرى هامة تتمثل في التزام القاضي بتفسير القانون عند غموضه على ضوء مبادىء الشريعة الإسلامية مستهدياً بالشروح الفقهية للمسلمين لهذه المبادىء ومقتضياتها.

المطلب الثالث

عدم حظر الحزبية

باستقراء نصوص الدستور الحالي يتبين أنه أخذ بالنظام الديمقراطي حيث أخذ بمبدأ السيادة الشعبية عندما قرر في المادة الرابعة منه أن الشعب مالك السلطة ومصدرها، كما أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كما أنه نص على الحقوق والحريات العامة في الباب الثاني منه. وقد رأى بعض فقهاء القانون العام أن الديمقراطية هي من غير شك دولة الأحزاب وأنه مهما تكن أضرار الأحزاب، فيجب ألا ينكر فضلها في بحث أوجه النظر المختلفة وبيان الحقيقة، واستفادة الشعب من هذا التنافس الحزبي والتسابق في تحقيق الأماني الشعبية، ثم إن وجود الأحزاب السياسية أمر لا سبيل إلى تجنبه، لأن الأحزاب إذا ما ألغيت لا تلبث أن تعود من وراء ستار، وهي على هذا الوضع السري أخطر بكثير مما لو كانت معترفاً بها ومنظمة قانوناً.

كما أن للأحزاب السياسية دوراً في الواقع السياسي من أهمها:

١ ـ أنها تقوم بتقديم المرشحين للانتخابات، وقد عظم دورها في ذلك بسبب أن عملية الترشيحات المستقلة قد غدت متعذرة أو شبه مستحيلة نتيجة لارتفاع نفقات الدعاية الانتخابية، فضلاً عن عزوف الناخبين عن المرشحين المستقلين، فالتجربة قد أثبتت أن الناخبين أصبحوا لا يتأثرون بشخص المرشح قدر تأثرهم بالحزب نفسه.

٢ ـ من الناحية الفعلية فإن الحزب الفائز في الانتخابات غالباً هو الذي يتولى رئاسة الحكومة واختيار أعضائها بعد ذلك.

٣ ـ يتولى الحزب تبصير نوابه في البرلمان بالنظام الذي يجب عليهم إتباعه

ونهجه ويعبر الفقه عن ذلك الدور الهام بأن الحزب يكون دائماً بالمرصاد وراء أعضائه حرصاً منه على سلامة القيام بوظائفهم والتأكد دائماً من حضورهم في الجلسات والإدلاء بأصواتهم[1].

ولعل المشرع الدستوري اليمني قد رجح الأخذ بالنظام الحزبي لما سلف شرحه حيث نص في المادة (٣٩) من الدستور الحالي على أن (المواطنين في عموم الجمهورية بما لا يتعارض مع نصوص الدستور الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور، وتضمن الدولة هذا الحق)[2].

والحزبية السياسية تختلف عن التجمعات النقابية:

- **فالحزب السياسي**: جماعة من الناس لهم نظامهم الخاص وأهدافهم ومبادئهم التي يلتفون حولها ويتمسكون بها ويدافعون عنها ويرمون إلى تحقيقها من طريق الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها[3].

أما **التجمعات النقابية**: فيقصد بها فئات معينة من الشعب لها مصالح متقاربة تدافع عنها وتحل مشاكلها كجماعات وأفراد وتلجأ هذه الجماعات إلى شتى الوسائل لتحقيق الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها. ولها دور هام في توجيه الحياة الاجتماعية والثقافية الدينية كالاتحادات ونقابات المهندسين والمحامين والأطباء والصحفيين والدستور الحالي بهذا النهج قد غاير نهج دستور ٧٠م الذي قرر في المادة (٣٧) منه حظر الحزبية بجميع أشكالها ولكنه وافق ما كان عليه نهج دستور ١٩٦٤م الملغى حيث كان الأخير قد أباح في المادة (١٥٥) للمواطنين أن يشكلوا تنظيماً شعبياً للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة[4].

---

(١) د. سعاد الشرقاوي - راجع مؤلفها سابق الذكر - ص ١٠٧، ١١٠.

(٢) انظر المادة (٣٩) من الدستور الحالي - مرجع سابق -.

(٣) د. رمزي طه الشاعر (الأيديولوجيات) - مرجع سابق - ص ١٠٤، سنة ١٩٧٩م.

(٤) انظر المادة (١٥٥) من دستور سنة ١٩٦٤م الملغى - مرجع سابق -.

وتشكل بالفعل هذا التنظيم باسم الاتحاد الشعبي الثوري إلا أنه لم يكتب له النجاح كما كان مؤملاً، لأن اليمن في ذلك التاريخ لم يكن مهيأ لقيام الأحزاب.

ولكي يكتب لهذا النهج الذي انتهجه الدستور الحالي النجاح فقد صدر قانون الأحزاب الذي اشتمل على مجموعة المواد المنظمة لكيفية تكوين الأحزاب ونطاق عملها وأهدافها وشروط تكوينها وكل ما يتعلق بها وقد كان للتعديل الدستوري أمر مهم في توضيح هذه الخاصية من خلال المادة رقم ٥ من الدستور بعد التعديل.

المطلب الرابع
العمل على تحقيق العدالة
الاجتماعية كأساس للاقتصاد الوطني

لقد أقام الدستور الحالي الاقتصاد الوطني على المبادىء التالية:

١ ـ العدالة الاجتماعية الاسلامية في العلاقات الإنتاجية والاجتماعية.

٢ ـ بناء قطاع عام متطور قادر على امتلاك وسائل إنتاجية رئيسة.

٣ ـ صيانة الملكية الخاصة فلا تمس إلا للمصلحة العامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون.

٤ ـ توجيه كل هذه العلاقات والطاقات لضمان بناء اقتصاد وطني قادر ومتحرر من التبعية وتحقيق تنمية شاملة تكفل إقامة علاقات اشتراكية مستلهمة التراث الإسلامي العربي وظروف المجتمع اليمني[1].

باستعراض المبادىء سالفة الذكر يتبين لنا أن الدستور الحالي في الفصل الثاني من الباب الأول منه قد حافظ على حقوق الفرد والجماعة مع الميل إلى المذهب الاجتماعي والذي يرى أنصاره أن فكرة الاقتصاديين الأحرار التي تنادي بإطلاق حريات الأفراد دون تحديدها فكرة خاطئة، ولكنهم مع ذلك يرون الإبقاء على

---

(١) انظر المادة (٦) من الدستور الحالي ـ مرجع سابق ـ.

الملكية الخاصة باعتبارها أساساً للنظام الاجتماعي، وكذا الإبقاء على الدين والأسرة[1].

ولكنه يجعل للدولة سلطة كبيرة في الشؤون الاقتصادية حيث تقوم ببعض المشروعات بنفسها مباشرة كما هو مقرر في المادة (٨) منه التي تنص على أن: «تقوم السياسة الاقتصادية للدولة على أساس التخطيط العلمي، وبما يكفل إنشاء المؤسسات العامة العاملة في حقل استغلال الموارد العامة والطبيعية، وتنمية وتطوير قدرات وفرص كل من القطاع العام والخاص والمختلط في شتى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي إطار الخطة العامة للدولة بما يخدم المصلحة العامة والاقتصاد للوطن).

وكذا ما جاء في المادة (٩) منه حيث تقول: (توجه الدولة التجارة الخارجية، وتعمل على تطويرها ورفع فاعليتها وتطويعها لخدمة الاقتصاد الوطني) وتشرف على التجارة الداخلية بهدف حماية المستهلكين وتوفير السلع الأساسية للمواطنين[2].

ومن خلال هذه النصوص تراقب الدولة المشروعات الأخرى التي يقوم بها الأفراد بحيث يصير الاقتصاد منظماً ووفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادىء العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة.

غير أن تدخل الدولة هنالا يصل إلى حد إلغاء الملكية بل اعترف بها، وشجع استثمار رؤوس الأموال الخاصة وأكد على صيانة الملكية الخاصة حينما اعتبرها أحد المبادىء الأساسية للاقتصاد الوطني، فقد جاء في البند الثالث من المادة السادسة من الدستور: (صيانة الملكية الخاصة، فلا تمس إلاّ لمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون)[3]، والنص على هذا المبدأ في صلب الدستور يجعله في مأمن من الاعتداءات لأن حمايته صارت مرتبطة بحماية الدستور نفسه وأي تشريع مخالف له

---

(١) د. محمد كامل ليله (النظم السياسية الدولة والحكومة)، ص ٢٨٩ لسنة ١٩٧١م.

(٢) انظر المادة (٩) من الدستور الحالي - مرجع سابق -.

(٣) انظر الفقرة (٣) من الدستور الحالي - مرجع سابق -.

يعتبر غير دستوري يطعن فيه أمام المحكمة العليا بل أن ذلك يخلع عليه من المهابة ما يجعله موضع الاحترام من جانب الهيئات الحاكمة والمحكومين.

كما أن النص المذكور قد اشترط شروطاً في حالة الحاجة له لمصلحة عامة وهي:

- **الشرط الأول**: تحقيق مصلحة عامة وبالتالي لا يجوز نزعها لمصلحة خاصة.

- **الشرط الثاني**: أن يعوض صاحبها تعويضاً عادلاً بحيث لا يقل التعويض عن ثمن المثل.

- **الشرط الثالث**: أن يكون نزع الملكية بناء على قانون، وهذا الشرط ضروري لأن السلطة التشريعية هي خير من يقدر توافر الشرطين السابقين وإلا أهدرت حرية التملك.

كما اعترف الدستور المذكور بالملكية التعاونية وكفل لها رعايتها وضمن لها الإدارة - الذاتية فقد نص في المادة (١٣) منه على أن (تشجع الدولة التعاون والادخار وتكفل وترعى تكوين المنشآت والنشاطات التعاونية بمختلف صورها)[١].

وأبعد من ذلك أن الدستور المذكور قد حمل الدولة بالتزامات تحقق هذا المبدأ في المادة (١٩) منه حيث قررت أن (تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وتصدر القوانين لتحقيق ذلك)[٢].

وبهذا النهج يكون قد استلهم التراث الإسلامي الذي وضع في شؤون الاقتصاد نظماً حكيمة تقر الملكية الفردية وتحيطها بسياج من الحماية وتذلل أمام الفرد سبل التملك والحصول على المال وتشجع على العمل، وتعطي كل مجتهد جزاء اجتهاده من ثمرات الحياة الدنيا ويفسح المجال أمام المنافسة والعمل على التفوق، وقد تحقق مبدأ تكافؤ الفرص بين الناس في هذه الميادين، ولكنها من جهة

---

(١) انظر المادة (١٣) من الدستور الحالي.

(٢) انظر المادة من الدستور الحالي.

أخرى تقلم أظفار رأس المال، وتجرده من وسائل السيطرة والنفوذ، بدون أن تشل حركته وتعوّقه عن القيام بوظيفته بوصفه عاملاً هاماً من عوامل الإنتاج، وتعمل على استقرار التوازن الاقتصادي وإذابة الفروق بين الطبقات، وهي تعمل من جهة ثالثة على أن تقوم العلاقات الاقتصادية بين الناس على دعائم متينة من التكافل والتعاون والتواصي بالبر والعدل والإحسان وتضع أمثل النظم للضمان الاجتماعي وتكفل لكل فرد حياة إنسانية كريمة.

المطلب الخامس

كفالة الحقوق والحريات العامة

من المعلوم أن أهم المبادىء التي يقوم عليها النظام الديمقراطي كفالة الحقوق والحريات العامة، بل إن الحكومات ما أنشئت إلا لضمان هذه الحقوق، وفي هذا يقول (اوستن رني) في كتابه سياسة الحكم وهو ما اقتبسه من ديباجة إعلان الاستقلال الأمريكي (إننا نعتقد أن هذه الحقائق واضحة بحد ذاتها لا تحتاج إلى دليل فقد ولد الناس كلهم متساوين، ومنحهم الخالق بعض الحقوق التي لا يمكن التنازل عنها والتصرف فيها، ومن بينها حق الحياة والحرية، والبحث عن السعادة وما أُنشئت الحكومات بين الناس إلا لضمان هذه الحقوق، وهي تستمد سلطاتها المشروعة من رضى المحكومين، وعندما يصبح أي شكل من أشكال الحكم محطماً لهذه الغايات فإن من حق الشعب تغييره والقضاء عليه وتنظيم سلطاته بشكل يبدو لأفراده جميعاً أنه خليق بأن يحفظ لهم سلامتهم وسعادتهم[1].

وسوف ندرس أولاً ـ الحقوق والحريات العامة في الفقرة الأولى ثم نتبع ذلك بالواجبات على النحو التالي:

(١) Austin Ranney (The gonenning of Mer'r) P.143, New-York, 1958.

أولاً: الحقوق

الدستور الحالي لم يقف عند تقرير الحقوق والحريات السياسية، بل جاوزها وساير التطور الدستوري للدولة الحديثة حيث أضاف إلى جانب تلك الحقوق ـ حقوقاً وحريات اقتصادية واجتماعية. ففي مجال الحريات العامة لقد حرص الدستور على التمتع بهذه الحريات حينما نص عليها في صلبه وخصص الباب الثاني منه لبيانها ومنها الحريات الشخصية وحرية الرأي والصحافة والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون. ولم يكتف المشرع الدستوري ـ بالنص العام على الحقوق والحريات العامة وإنما أكد ذلك بنصوص خاصة لكل نوع من أنواع الحريات. من ذلك ما جاء في المادة (٣٣) من الدستور المذكور في الفقرة المتعلقة بالحريات الشخصية وأهمها ما يأتي:

أ ـ تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم ويحدد القانون الحالات التي يحرم فيها المواطن من حريته ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا بحكم من محكمة مختصة.

ب ـ لا يجوز القبض على أي شخص أو تفتيشه أو حجزه إلا في حالة التلبس أو بأمر توجهه ضرورة التحقيق وصيانة الأمن يصدره القاضي أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون.

كما لا يجوز مراقبة أي شخص أو التحري عليه إلا وفقاً للقانون، وكل إنسان تقيد حريته بأي قيد يجب أن تصان كرامته ويحظر التعذيب جسدياً أو معنوياً ويحظر القسر على الاعتراف أثناء التحقيقات، وللإنسان الذي تقيد حريته الحق في الامتناع عن الإدلاء بأية أقوال إلا بحضور محاميه، ويحظر حبس أو حجز أي إنسان في غير الأماكن الخاضعة لقانون تنظيم السجون، وتحرم العقوبة الجسدية والمعاملة غير الإنسانية عند القبض أو أثناء فترة الاحتجاز أو السجن).

ولم يقف المشرع الدستوري عند حماية الإنسان من التنفيس والقبض والحبس

والقبض والحبس التعسفي وإنما نص في الفقرة (هـ) من المادة نفسها على الإحالة على القانون ليحدد عقاب من يخالف أحكام أي فقرة من فقرات هذه المادة، كما يحدد التعويض المناسب عن الأضرار التي تلحق بالشخص من جراء المخالفة :

ـ ومن الحريات الشخصية التي قررها الدستور الحالي :

١ ـ حق تقديم الشكاوي إلى القضاء وغيره:

حيث قرر في المادة (٣٤) منه أنه (يحق للمواطن أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة وله الحق في تقديم الشكاوي والانتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٢ ـ حرمة مسكنة ودور العبادة والعلم:

فقد قرر في المادة (٣٥) من الدستور أن (للمساكن ودور العلم حرمة ولا يجوز مراقبتها أو تفتيشها إلا في الحالات التي بيّنها القانون. .

٣ ـ سرية المراسلات:

لقد كفل الدستور حرية المراسلات وسريتها حيث نص في المادة (٣٦) منه على أن (حرية وسرية المواصلات البريدية والهاتفية والبرقية وكافة وسائل الاتصال مكفولة ولا يجوز مراقبتها أو تفتيشها أو إفشاء سريتها أو تأخيرها أو مصادرتها إلا في الحالات التي يبينها القانون وبأمر قضائي.

٤ ـ حرية التنقل داخل اليمن أو خارجه:

فقد خصص المادة (٣٨) لبيان هذا النوع من الحريات فقد قرر أن حرية التنقل من مكان في الأراضي اليمنية مكفولة لكل مواطن، ولا يجوز تقييدها إلا في الحالات التي بينها القانون لمقتضيات أمن سلامة المواطنين، وحرية الدخول إلى الجمهورية والخروج منها ينظمها القانون ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن الأراضي اليمنية أو منعه من العودة إليها).

أما في مجال الحريات الذهنية:

فبالإضافة إلى ما ورد في النص العام أي المادة (٢٦) من الدستور الذي سرد جميع الحقوق ومنها قوله (وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون).

فقد أفردت المادة (٣٧) من الدستور للحديث عن أهم الحريات الذهنية وهي حق التعليم، فقد جاء فيها (التعليم حق للمواطنين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية وتهتم الدولة بصورة خاصة برعاية النشء وتحميه من الانحراف وتوفر له التربية الدينية والعقلية والبدنية وتهيىء له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في جميع المجالات). كما أن المادة (١٨) قد ألزمت الدولة بأن تكفل حرية البحث العلمي والإنجازات الأدبية والفنية والثقافية المتفقة وروح ـ وأهداف الدستور كما توفر الوسائل المحققة لذلك وتقدم الدولة كل مساعدة لتقديم العلوم والفنون كما تشجع الاختراعات العلمية والفنية والإبداع الفني وتحمي الدولة نتائجها).

كما حرص المشرع الدستوري على تمتع المواطنين بالحقوق والحريات العامة وحرص أيضاً على حمايته من التعسف فقرر مبادىء تحكم العلاقة بين المواطنين والأجهزة الحكومية، ومن تلك المبادىء مبدأ (قانونية الجريمة والعقاب) حيث قررت المادة (٣١) من الدستور الحالي أن (المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ولا عقاب على الأفعال التي تمت قبل صدور القانون المجرم لها وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات).

كما قررت الفقرة (جـ) من المادة (٣٢) دستور أن (كل من يقبض عليه بصفة موقتة بسبب الإشتباه في ارتكاب جريمة يجب أن يقدم إلى القضاء خلال أربع وعشرين ساعة من القبض عليه على الأكثر وعلى القاضي أن يبلغه بأسباب القبض وأن يستجوبه ويمكنه من إبداء دفاعه واعتراضاته، وعليه أن يصدر على الفور أمراً مسبباً باستمرار القبض أو الإفراج عنه، وفي كل الأحوال لا يجوز الاستمرار في الحجز بعد المدة المذكورة إلا بأمر قضائي..

كما أوضحت الفقرة (د) من المادة المذكورة نفسها أنه عند إلقاء القبض على أي شخص لأي سبب يجب أن يخطر فوراً من يختاره المقبوض عليه كما يجب ذلك عند صدور كل أمر قضائي باستمرار الحجز فإذا تعذر على المقبوض عليه الاختيار وجب إبلاغ أقاربه أو من يهمه الأمر) . .

مبدأ المساواة:

لقد توج المشرع الدستوري المبادىء سالفة الذكر بمبدأ المساواة عندما قرر في المادة (٢٧) من الدستور أن (المواطنين جميعهم سواسية أمام القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو اللون أو الأصل أو اللغة أو المهنة أو المركز الاجتماعي أو العقيدة) . .

ويقصد بالمساواة التي توجبها الدساتير، المساواة القانونية لا المساواة الفعلية، فليس الغرض أن يتساوى الناس جميعاً مهما اختلفت كفاءاتهم ومؤهلاتهم وإنما المراد بالمساواة هنا أن ينال كل شخص بقدر كفاءته وأن ينال الجميع على قدم المساواة حماية القانون، بحيث يتمكن كل شخص من التمتع بنفس المنافع الاجتماعية وليدة القانون التي يتمتع بها الآخرون)[1] .

ويعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة، فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية)[2] .

ثانياً: الواجبات:

من المعلوم أن كل حق يقابله واجب، وكما تضمن الدستور الحالي الحقوق والحريات العامة تضمن الواجبات الأساسية وهي:

---

(١) د. عبد الكريم حسن محمد عبد الله (الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي الإسلامي) ص ٩١ لسنة ١٩٧٤م.

(٢) Ripert: Le regime démocratique et le droit civil moderne 2ed, P.83 Paris, 1948.

١ ـ الدفاع عن الوطن:

الدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس، وليس مجرد أداء الخدمة العسكرية فحسب بل الدفاع يكون بالكلمة وبالعمل وبالسلاح وفي أي مكان فالدفاع عن الدين والوطن واجب مقدس، والخدمة العسكرية شرف، غير أن المشرع الدستوري اكتفى بالنص على المبادىء العامة لهذا الواجب في الفصل الرابع من الباب الأول حيث ذكر فيه من له الحق في إنشاء القوات المسلحة وأية قوة أخرى ومهمتها في المادة (٢٢) من الدستور وقرر في المادة (٢٣) منه أن تنظيم التعبئة العامة بقانون ويعلنها رئيس مجلس الرئاسة بعد موافقة مجلس النواب كما بيّن في المادة (٢٥) الأحكام المتعلقة بالشرطة المدنية، وأحال تنظيم ذلك إلى القانون وقد نصت المادة (٢٠) من الدستور أن (الخدمة العامة تكليف وشرف للقائمين بها).

٢ ـ أداء الضرائب والتكاليف العامة

كما سبق القول أن اليمن أخذت بالمذهب الاجتماعي، وآثرت على نفسها أن يكون لها دور تدخلي نشيط في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ومما لا شك فيه أنه يترتب على التدخل اتساع نطاق التزاماتها قبل المواطنين مثل حق التعليم الذي قررته المادة (٣٧) من الدستور وألزمت الدولة بكفالته وما يترتب عليه من إنشاء مؤسسات تربوية..

وكذا حق الرعاية الصحية ورعاية الأمومة والطفولة وغيرها من الالتزامات ولا يمكن للدولة الوفاء بكل هذه الالتزامات ما لم يشارك المواطن في تغطية نفقاتها. وقد راعى المشرع في فرض الضرائب للمصلحة العامة حيث قررت المادة (١١) من الدستور أن (يراعى في فرض الضرائب والتكاليف العامة مصلحة المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين) كما أنه لم يترك للحكومة حق إنشاء الضرائب أو تعديلها أو إلغائها وإنما ناط ذلك بالسلطة التشريعية عندما قرر في المادة (١٢) من الدستور أن (إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاءها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون».

لذا فالتقصير من جانب الأفراد في أداء هذا الواجب سوف يؤدي إلى قلة إيرادات الدولة الأمر الذي يكون حائلاً دون قيام الدولة بالتزاماتها قبل المواطنين.

ثانياً: الحقوق السياسية:

لقد استحسنت تأجيل الحديث عن الحقوق السياسية حتى أفرغ من الحديث عن الحقوق الأخرى والواجبات، لأنه يتساوى في التمتع فيها كل مواطن بالمعنى الاجتماعي أما الحقوق السياسية فلا يتمتع بمباشرتها إلا من ينتمي إلى الدولة بجنسيتها.

والمقصود بالحقوق السياسية: تلك الحقوق التي يشترك الأفراد بمقتضاها بطريق بماشر أو غير مباشر ـ في شؤون الحكم والإدارة كحق الانتخابات وحق الاشتراك في استفتاء شعبي، وحق الترشيح لعضوية الهيئات النيابية أو الرئاسة للدولة وحق التوظيف)[1].

وقد نص الدستور الحالي على هذه الحقوق التي منها حق الترشيح والانتخاب قررت المادة (٤٢) منه أن (حق الانتخاب والترشيح مكفول لكل مواطن) كما نصت المادة (٢٠) منه أن (الخدمة العامة تكليف وشرف للقائمين ويستهدف الموظفون القائمون بها في أدائهم لأعمالهم المصلحة العامة وخدمة الشعب، ويحدد القانون شروط الخدمة العامة وحقوق وواجبات القائمين بها) وقد صدرت القوانين المنظمة لهذه الحقوق. سوف نبحثها عند الحديث عن تنظيم السلطات العامة إن شاء الله.

---

(١) د. عبد الحميد متولي (مبادىء نظام الحكم في الإسلام) ص ٤٢٦، الطبعة الرابعة سنة ١٩٧٨م، المعارف، الإسكندرية.

المبحث الثالث

طبيعة نظام الحكم في ظل دستور سنة ٩١م

باستقراء نصوص هذا الدستور يتبين أنه قد قرر الدعائم التي يقوم عليها النظام الجمهوري كما قرر المبادىء التي يرتكز عليها النظام الديمقراطي وحدد الطريقة التي يمارس الشعب من خلالها السيادة سواء بشكل مباشر من طريق الاستفتاء والانتخاب العام أو من طريق غير مباشر وذلك من طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمجالس المحلية، كما اختار الصورة المناسبة من صور النظام الديمقراطي وأخيراً حدد شكل الدولة اليمنية.

وعلى ضوء ما سبق فإن طبيعة نظام الحكم في ظل هذا الدستور تتلخص في أنه نظام جمهوري ديمقراطي بصورة شبه المباشرة وأنه نظام نيابي برلماني مطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي: وزيادة في التوضيح سوف نتناولها بالتفصيل من خلال المطالب التالية مدعمة بالنصوص الدستورية على النحو التالي:

المطلب الأول

نظام جمهوري

من المعلوم أن المشرع الدستوري اليمني قد اختار الشكل المناسب لنظام الحكم منذ قيام الثورة المجيدة سنة ١٩٦٢م ضد النظام الملكي والتحرر من الاستعمار الانجليزي حيث قررت الوثائق الدستورية في الشطرين سابقاً الأخذ بالنظام الجمهوري وقد سار دستور سنة ٩١م على النهج نفسه، والجديد فيه أن المادة الأولى منه قد قررت أن ـ الجمهورية اليمنية دولة مستقلة ذات سيادة، وهي وحدة لا تتجزأ ولا يجوز التنازل عن أي جزء منها. فلماذا كان اختيار هذا الشكل منذ البداية؟

مما لا شك فيه أن النظام الجمهوري هو النظام الذي يتمشى مع عراقة اليمن في الديمقراطية التي شهد لها القرآن الكريم، وخاصة أن الحكومة في ظله لا بدّ أن يختار فيها رئيس الدولة من طريق الانتخاب ولمدة محدودة خلاف النظام الملكي الذي يتولى رئيس الدولة فيها منصبه من طريق الوراثة، ومدى الحياة، ومن ناحية ثانية فإن النظام الجمهوري تكون السيادة فيه للشعب بينما تكون للحاكم في ظل الأنظمة الفردية.

وقد أخذ هذا الدستور بالرئاسة الجماعية حينما قرر في المادة (٨٢) منه أن (رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب)[١].

المطلب الثاني

نظام ديمقراطي بصورته شبه المباشرة

الديمقراطية كنظام للحكم تعني أنها ذلك المذهب السياسي، أو ذلك النظام الذي يجعل الشعب هو صاحب السيادة وصاحب السلطة السياسية في الدولة فهو نظام ينشأ كوليد لإرادة الأمة، والذي يضمن للأفراد تمتعهم بحقوقهم وحرياتهم كاملة.

لذا فلا يجوز وصف أي نظام بأنه ديمقراطي إلا إذا قرر دستوره القواعد الأساسية التي يرتكز عليها الديمقراطية وهي: السيادة الشعبية جوهرها والحرية هدفها والمشاركة وسيلتها[٢].

ولو تصفحنا الدستور الحالي لتبين لنا أنه قد قرر القواعد الأساسية سالفة الذكر بالنسبة لمبدأ السيادة الشعبية: نجد أن المادة الرابعة من الدستور قد قررت أن الشعب مالك السلطة ومصدرها).

---

(١) انظر المادة (٨٢) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

(٢) د. فؤاد العطار (النظم السياسية)، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

كما أنه قد اشتمل على عدد من المواد التي قررت الحقوق والحريات العامة سواء منها الشخصية أو الفكرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية كما سبق الحديث عنها في الخصائص العامة له.

كما أنه أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ليضمن منع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية وتحقيق الدولة القانونية وتطبيق مبدأ التخصص الوظيفي.

ويبدو ذلك واضحاً من خلال تنظيمه للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية حيث خصص الفصل الأول من الباب الثالث لمجلس النواب والفصل الثاني لمجلس الرئاسة والثالث لمجلس الوزراء وهو ما نوضحه عند دراسة تنظيم السلطات غير أنه لما كان هدف المشرع الدستوري توسيع قاعدة المشاركة الشعبية فإنه لم يكتفِ بالصورة النيابية التي يتولى الشعب فيها ممارسة السلطة من طريق نوابه الذين انتخبهم وإنما أخذ بالصورة التي تجعل الشعب يمارس سلطاته مباشرة إلى جانب ممثليه، تلك الصورة هي الديمقراطية شبه المباشرة التي ضمن للشعب حق مشاركة البرلمان في السلطة بل وحقه في الرقابة.

ويبدو ذلك واضحاً من خلال نص المادة الرابعة من الدستور الحالي التي قررت أن الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر من طريق الاستفتاء والانتخابات العامة. كما يزاولها بطريقة غير مباشرة من طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية ومن طريق المجالس المحلية»[1].

ومعلوم أن حق الاستفتاء مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة بل إن المادة (٦٧) منه قد أعطت النقابات والمؤسسات الجماهيرية حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها[2].

وحق الاقتراح وإن كان بطريقة غير مباشرة فإنه يمثل مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

---

(١) انظر المادة (٤) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

(٢) انظر المادة (٦٧) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

والديمقراطية شبه المباشرة مرحلة من مراحل تطور النظام النيابي، تطور من شأنه أن يجعل للشعب أو لجمهور الناخبين حق مشاركة البرلمان بحيث لا يستقل هذا الأخير تماماً عن الشعب في ممارسة السلطة السياسية، فنظام الديمقراطية شبه المباشرة يفترض وجود جوهر النظام النيابي وهو وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس السيادة نيابة عن الشعب ولكنه يختلف عن النظام النيابي في صورته الأصلية في أنه يبقى ويحتفظ بحق الشعب في ممارسة بعض مظاهر السلطة والحكم بالاشتراك مع البرلمان، بل ويقرر أحياناً حق الشعب في مراقبة البرلمان وحله إذا لم يعد يمثل جمهور الناخبين.

وقد نص الدستور الحالي على أركان النظام النيابي المتشية مع الديمقراطية شبه المباشرة وهي:

وجود مجلس نيابي منتخب يمارس السلطة وقد قررت هذا الركن المادتان (٤٠، ٤١) من الدستور، حيث نصت المادة (٤٠) على أن مجلس النواب هو الهيئة الشريعية للدولة) كما نصت المادة (٤١) منه على: (يتألف مجلس النواب من أعضاء ينتخبون بطريقة الاقتراع السري العام الحر المباشر المتساوي).

تأقيت مدة انتخاب المجلس النيابي (البرلمان)

يعد هذا الركن الثاني الذي يقوم عليه النظام النيابي لأنه من الضروري أن يكون انتخاب المجلس لمدة زمنية محددة، وحكمه هذا الركن هي أن البرلمان هو الذي يمارس السلطة عن الشعب، ومن ثم يجب أن يكون من حق الناخبين إعادة انتخاب البرلمان على فترات دورية حتى تضمن للشعب حق رقابة نوابه فيعيد انتخاب من يراه جديراً بالاستمرار في تمثيله وقد ينتخب أشخاصاً آخرين يراهم أكثر تعبيراً عن طموحه وآماله.

ولأهمية هذا الركن نص عليه المشرع في المادة (٤٣) من الدستور التي تقول (مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تأريخ أول اجتماع له ويدعو رئيس مجلس الرئاسة الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل).

ثالثاً: عضو البرلمان يمثل الأمة كلها:

بناء على هذا الركن يعتبر النائب بعد أن يتم انتخابه من قبل دائرته ممثلاً للأمة كلها قبل أي شي آخر، والحكمة منه ضمان وكفالة استقلال النائب من ناحية وبوجه خاص ضمان تحقيق المصلحة العامة للمجتمع بأكمله، فلو سعى كل نائب إلى تمثيل دائرته الانتخابية وحدها دون المصلحة العامة للمجتمع لأصبح البرلمان منقسماً في داخله يسعى كل نائب إلى تحقيق مصلحة دائرته ما يؤدي إلى خشية ضياع المصلحة العامة.

ولذلك فإن الدستور الحالي قد تنبه لهذا الأمر وقرر في المادة (٥٨) منه أن (عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط)..

وهذه الأركان الثلاثة من أركان النظام الديمقراطي النيابي هي التي تتمشى مع الديمقراطية بصورتها شبه المباشرة التي أخذ بها المشرع اليمني بدليل أنه أغفل النص على الركن الرابع الذي يميز الصورة النيابية عن الصورة شبه المباشرة، وهو استقلال البرلمان عن الناخبين مدة نيابته) لأنه في ظل النظام النيابي الصرف يعمل المجلس النيابي في حرية واستقلال دون أي تدخل من الناخبين وقد سبق القول أن المشرع اليمني من خلال هذا الدستور قد أقر للشعب حق الاستفتاء وهو من مظاهر الديمقراطية المباشرة وكذا حق الاقتراح وهكذا ينتهي إلى القول بأنه قد أخذ بالنظام الديمقراطي بصورة شبه المباشرة.

المطلب الثالث

نظام برلماني مطعم بالنظام الرياسي

لا يكفي للتعرف على طبيعة نظام الحكم في دولة معينة الوصول إلى القول أنه ديمقراطي أخذ ببعض صور الديمقراطية المباشرة، لإعطاء صورة مماثلة عن كيفية تطبيقها وإنما لا بدّ من التعرف على نوع النظام الذي أخذت به من خلال تقيمها وفهمها وتطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات العامة.

ولعل المتصفح لمواد دستور ٩١م يتبين له أنه نظام برلماني مطعم ببعض مظاهر النظام الرياسي، وزيادة في الإيضاح نتناول هذا النوع من الأنظمة من خلال ما يأتي:

أولاً: مظاهر النظام البرلماني في الدستور اليمني:

المقصود بالنظام البرلماني النظام الديمقراطي الذي يقوم على فصل مرن أو نسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وليس فصلاً تاماً أو مطلقاً بينهما بحيث يتحقق في ظله تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات.

ويتحقق هذا النظام بتحقيق ركنيه الأساسيين وهما:

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية.

ثانياً: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويتمثل الركن الأول في أن السلطة التنفيذية تتكون من عضوين متميزين: العضو الأول رئيس دولة غير مسؤول سياسياً عن شؤون الحكم وليس له بالتالي سلطة فعلية بل مجرد سلطة اسمية.

أما العضو الثاني: وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان وتباشر السلطة الفعلية. كما يتمثل الركن الثاني: بقيام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ومظاهر التعاون بين السلطتين المذكورتين تتمثل في الآتي:

١ ـ جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة.

٢ ـ حق الوزير في دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة.

٣ ـ للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين أمام البرلمان.

أما مظاهر الرقابة المتبادلة بينهما فتتمثل في الآتي:

أولاً: مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهي:

١ ـ حق السؤال.

٢ ـ حق الاستجواب.

٣ ـ حق إجراء تحقيق.

ثانياً: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية هي:

١ ـ حق دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيله.

٢ ـ حق الاعتراض على القوانين (أو حق التصديق).

٣ ـ حقها في حل البرلمان.

وما دامت هذه أركان النظام البرلماني ومظاهره بصور موجزة فهل أخذ بها الدستور الحالي؟

بالعودة إلى نصوص الدستور المذكور نجد أنه قد أخذ بها كأساس للنظام الذي اتخذه بصورة أصلية، وللتدليل على ذلك نورد النصوص الدستورية التي تضمنها هذا الدستور وهي:

١ ـ الركن الأول ثنائية السلطة التنفيذية:

لقد أخذ دستور الجمهورية اليمنية بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية كما يقضي بذلك هذا النظام فالسلطة التنفيذية في هذا الدستور تتكون من طرفين:

ـ الطرف الأول: رئاسة الجمهورية (مجلس الرياسة).

وقد خصص المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الثالث من دستور سنة ٩١م له حيث قررت المادة (٨٢) أن رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب.

كما أوضحت المادة (٨٣) منه كيفية انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة فقد نصت على أن (يتم ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة من قبل ربع عدد مجلس النواب ويعتبر المرشح عضواً في مجلس الرياسة بحصوله على أصوات ثلثي أعضاء المجلس في المرة الأولى، وإذا لم يتم فيكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس).

أما بالنسبة لرئيس مجلس الرئاسة فقد قررت المادة (٨٤) دستور أن «ينتخب

مجلس الرئاسة عقب انتخابه رئيساً له من بين أعضائه وذلك للمدة الدستورية للمجلس».

ومدة مجلس الرئاسة خمس سنوات شمسية ابتداء من تاريخ أداء اليمين طبقاً للمادة (٨٨) من الدستور.

الطرف الثاني: حكومة مسؤولة أمام البرلمان:

كما خصص المشرع الفصل الثاني للطرف الأول خصص الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور للطرف الثاني المتمثل في مجلس الوزراء.

وقد قررت المادة (١٠٢) منه أن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة).

أما المادة (١٠٣) منه فقد بينت كيفية تكوين المجلس بقولها (تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء يؤلفون جميعاً مجلس الوزراء).

ويختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع مجلس الرئاسة ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب (١٠٤) أما رئيس الوزراء فيكلف من قبل مجلس الرئاسة بتشكيل الحكومة ويصدر بتسمية أعضائها قرار جمهوري طبقاً للفقرة الرابعة من المادة (٩٤) من الدستور كما أن المادة (١٠٥) من الدستور قد قررت مسؤولية الحكومة حينما نصت على أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس الرئاسة ومجلس النواب مسؤولية جماعية عن أعمال الحكومة).

الركن الثاني: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

لقد تضمن الدستور الحالي مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين المذكورتين وهو ما يقوي الطابع البرلماني لنظام الحكم في ظله ومنها:

١ ـ جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة:

كما سبق القول أن الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيمكن للنائب عضو البرلمان أن يشغل منصب الوزير أو رئيس الوزراء دون أن يفقد عضويته في البرلمان أو العكس.

غير أن المشرع الدستوري لم ينص على هذا المظهر في نص من نصوص الدستور الحالي وإنما يمكن استنتاج نية المشرع للأخذ بهذا المظهر من ناحيتين:

الناحية الأولى: من خلال مفهوم نص المادة (٦٠) من الدستور التي تناولت الحديث عن مكافأة رئيس وأعضاء مجلس النواب حينما استثنت رئيس الوزراء ونوابه والوزراء من استحقاقهم للمكافأة المذكورة إذا كانوا أعضاء في مجلس النواب.

وهذا النص وإن لم يكن صريحاً إلا أنه يؤدي إلى المعنى نفسه.

الناحية الثانية: إنه قد أخذ بنظام تعدد الأحزاب طبقاً للمادة (٣٩) من الدستور.

وهذا النظام من مزاياه أنه يمكن هيئة الناخبين من اختيار أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة في عملية انتخاب واحدة. وعليه فإن الدستور اليمني قد أخذ بهذا المظهر بطريق غير مباشر..

٢ ـ المظهر الثاني: هو حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمام البرلمان لقد قررت المادة (٦٧) من الدستور هذا الحق للحكومة بقوله (لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح مشاريع القوانين واقتراح تعديلها).

مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية:

أولاً: مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

لقد احتوى دستور الجمهورية اليمنية على معظم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأهمها:

١ ـ حق السؤال:

حق السؤال: معناه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً أو أسئلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء بقصد استيضاح موقف الوزارة من مسألة معينة أو موضوع بالذات، وقد أقر الدستور الحالي هذا الحق في المادة (٧٣) منه حيث نصت على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم).

٢ ـ حق الاستجواب

من المعلوم أن هذا الحق أخطر من مجرد السؤال فهو يعني محاسبة الوزير أو الوزارة بأجمعها بسبب سياستها الخاطئة أو مشروع فاشل يتسم بالخطورة والأهمية وقد أوردت المادة (٧٥) من الدستور هذا الحق بقولها (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه. إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة).

٣ ـ حق إجراء تحقيق

كذلك من مظاهر الرقابة البرلمانية على الحكومة حق إجراء التحقيق للتعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة أو أية إدارة أو مصلحة عامة، وللوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف في المرفق أو الادارة أو المصلحة.

وقد نظمت هذا الحق المادة (٧٠) من الدستور حيث نصت على أن (لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية).

٤ ـ المسؤولية الوزارية

يعتبر هذا المظهر من أهم وأخطر المظاهر الرقابية للبرلمان على الوزارة ويتمثل في تحريك المسؤولية بناء على اقتراح عدد معين من النواب يحدده الدستور. كون الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية، ولها صورتان مسؤولية فردية لأحد الوزراء بسبب خطأ فادح في شؤون وزارته ومسؤولية جماعية أو تضامنية حينما يكون مسؤولية الوزارة بأجمعها.

وقد أخذ الدستور الحالي بالمسؤولية الجماعية والفردية حينما قرر في المادة (٧٣) منه بقوله (مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية وفردية) كما أعطى لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة بعد إجراءات أوضحتها المادة (٧٤) بقولها (ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، ويجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس).

ب ـ مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية يعطي النظام البرلماني للسلطة التنفيذية وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية وأهمها:

١ ـ تدخل السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان (مجلس النواب)

يعد هذا المظهر من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ويعني هذا أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بالإشراف العام على إدارة عملية الانتخاب لتشكيل البرلمان وفقاً لدستور وقانون الانتخابات، وليس من الممكن غير ذلك لأن البرلمان لا يمكن أن يكون تلقائياً كما أن مجلس الرئاسة هو الذي يدعو الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب طبقاً للفقرة الثانية من المادة (٩٤) من الدستور.

٢ ـ دعوة مجلس النواب للانعقاد وفضه وتأجيله

لم يقرر الدستور اليمني الحالي حق السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الرئاسة في دعوة المجلس لأدوار الانعقاد العادية وغير العادية، إلا أنه قد استثنى من هذا المبدأ حقه في دعوة مجلس النواب لأول اجتماع حيث نص في المادة (٥٣) منه (يعقد مجلس النواب أول اجتماع له خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخاب بناء على دعوة رئيس مجلس الرئاسة، فإن لم يدع اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين.

٣ ـ حق رئيس مجلس الرئاسة في الاعتراض على القوانين

لقد قرر الدستور الحالي هذا الحق لمجلس الرئاسة في المادة (٧٩) منه بقوله (لمجلس الرئاسة حق طلب إعادة النظر في أي قانون أقره مجلس النواب ويجب عليه حينئذ أن يعيده إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه بقرار مسبب فإذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة، أورده وأقره المجلس ثانية بأغلبية مجموع أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر).

الفصل الثاني
تنظيم السلطات العامة

لقد خصص المشروع الدستوري الباب الثالث لتنظيم سلطات الدولة تحت عنوان تنظيم سلطة الدولة، ولعلنا نلاحظ من خلال التسمية أنه تأثر بدستور الشطر الجنوبي سابقاً الذي كان يأخذ بنظام حكومة الجمعية الذي لا يعترف إلا بسلطة المجلس النيابي الممثل للشعب، أما بقية السلطات فهي تابعة لها.

ومع ذلك فقد نظم السلطات الثلاث حيث أفرد لكل سلطة فصلاً خاصاً من الباب الثالث من الدستور الحالي ودراستنا لها من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: السلطة القضائية.

المبحث الأول
السلطة التشريعية

أناط الدستور الحالي السلطة التشريعية بمجلسَ النواب، كما بين كيفية تكوينه، واختصاصاته وسوف نتناولها من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول
تكوين مجلس النواب

لقد عرفت المادة (٤٠) من الدستور المذكور مجلس النواب بقولها:

«مجلس النواب هو الهيئة التشريعية للدولة، وهو الذي يصدر القوانين والسياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والميزانية العامة، والحساب الختامي.

كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور، ولعلنا من خلال التعريف السابق نجد أن الدستور الحالي قد أخذ بنظام الديمقراطية النيابية عندما أناط السلطة التشريعية بمجلس نيابي، ومن ناحية أخرى أخذ بنظام المجلس الواحد، كما حافظ على مبدأ الانتخاب في تشكيله ولم يقف عند هذا الحد، وإنما حدد الطريقة التي تسير عليها عملية الانتخابات وكذا معيار تقسيم الدوائر الانتخابية حيث نصت المادة (٤١) منه على أن «يتألف مجلس النواب من أعضاء ينتخبون بطريقة الاقتراع السري العام الحر المباشر والمتساوي، وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني مع التجاوز عن

نسبة ٥٪ زيادة أو نقصاناً، ويتنخب عن كل دائرة عضو واحد في مجلس النواب».

وعلى ضوء النصين المذكورين نتناول الموضوعات التالية من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول
كيفية الانتخابات

تكفل النص سالف الذكر بتوضيح طريقة الانتخاب حيث أخذ بالاقتراع السري ومعلوم أن الاقتراع السري يمثل ضمانة هامة تكفل حماية المقترع من الضغوط التي قد تؤثر عليه سواء من جانب رجال الإدارة أو من جانب الخصوم السياسيين ومن يساعدهم. ومن ناحية أخرى يوجد من الناس من تنقصهم الشجاعة الأدبية القوية للصمود أمام تلك التأثيرات في حالة التصويت العلني، لذا أدرك المشرع الدستوري هذه المؤثرات وقرر مبدأ التصويت السري ضماناً لحرية الناخبين في الإدلاء بأصواتهم.

وحرصاً من المشرع الدستوري في توسيع القاعدة الشعبية أخذ بمبدأ الاقتراع العام المباشر.

والمقصود بالاقتراع العام المباشر، هو عدم تقييد حق الانتخاب بأي شرط خاص متعلق بالثروة المالية للناخب أو بكفاءته العلمية.

وهذا على عكس الاقتراع المقيد الذي يشترط شروطاً خاصة فيمن يحق له مباشرة الحقوق السياسية ومن أهمها أن تتوافر فيه كفاءة مالية يحددها القانون، كأن يكون مالكاً لعقار لا يقل إيراده السنوي عن حد معين، أو أن يكون حائزاً لأرض أو مالكاً لرأس مال أو دافعاً لضريبة معينة.

أما الشرط الثاني: أن يكون على قدر معين من التعليم كأن يكون حاصلاً على درجة علمية أو قسط من التعليم.

والهدف من الأخذ بهذا المبدأ واضح حيث نتج عن الأخذ به توسيع القاعدة الشعبية عند انتخاب أعضاء مجلس النواب الحالي حيث مارس حق الانتخاب الأغلبية الساحقة للمواطنين وهو الذي جعل عملية الانتخابات أكثر ديمقراطية، لأن جوهر الديمقراطية يتطلب مشاركة المواطنين دون تقييد هذا الحق، لأن الشعب هو وحده صاحب السيادة في النظام الديمقراطي.

كما أن النص المذكور فضل أن يمارس الفرد حقه في ممارسة السلطة مباشرة دون واسطة، وهو الأكثر ديمقراطية.

لأن الاقتراع المباشر يعني ذلك النظام الذي يقوم فيه الناخبون بانتخاب نوابهم في البرلمان «أو حكامهم» مباشرة، دون واسطة.

بخلاف الاقتراع غير المباشر، الذي يقتصر فيه دور الناخبين على انتخاب مندوبين عنهم ثم يقوم هؤلاء المندوبون باختيار النواب في البرلمان.

ولعل الهدف الذي تغياه النص المذكور هو تحقيق اشتراك جماهير الناخبين العريضة في انتخاب نوابهم في البرلمان من خلال درجة واحدة مباشرة دون أية وساطة، وهذا الاتجاه يعكس نية المشرع الدستوري المتجه إلى الأخذ بأسباب تطور النظام الديمقراطي الحديث، وهو من ناحية أخرى النظام الذي ينسجم مع تقرير مبدأ الاقتراع العام سالف الذكر، فكلما كبرت واتسعت القاعدة الانتخابية اقتربنا من الديمقراطية المثلى وهذا هو الذي يتحقق مع الانتخاب المباشر.

ويمثل الأخذ بهذا المبدأ مرحلة من مراحل تطور النظام الانتخابي في اليمن فقد أخذ أولاً بطريقة الانتخاب غير المباشر في أول تجربة ديمقراطية له في ظل دستوري ٧٠م بمناسبة انتخاب مجلس الشورى، وقد بين مراحل هذه الطريقة القرار الجمهوري بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٧١م حيث جعل الانتخاب على ثلاث درجات تمثلت الدرجة الأولى بدور مواطني القرية بانتخاب ممثل عنهم، ثم أعطي ممثلي قرى العزلة الحق في انتخاب ممثل عنهم وهذه هي الدرجة الثانية، أما الدرجة الثالثة

فتمثلت في الدور الذي لعبه ممثلو العزل التي تتبع مركز الناحية وذلك بانتخاب ممثل عن الناحية الذي يقوم بدوره بانتخاب أعضاء المجلس النيابي[1].

غير أن هذا الأسلوب عُدل عندما صدر قانون الانتخابات رقم ٨ لسنة ١٩٧٥م حيث قررت المادة (٢٦) منه أن يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر المتساوي[2].

وقد سار على هذا النهج قانون الانتخابات رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٠م فأخذ بالانتخاب المباشر حيث نصت المادة (٢٦) منه على أن يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع المباشر»[3] وكذا قانون الانتخاب الحالي رقم (٤٢) لسنة ٩٢.

وأخيراً قرر النص سالف الذكر الأخذ بالانتخاب الفردي:

والانتخاب الفردي يقوم على تقسيم الدولة إلى دوائر عددها كبير وحجمها صغير لينوب عن كل دائرة نائب واحد من بين المرشحين، ولذلك سمي الانتخاب فردياً لأنه يؤدي إلى انتخاب فرد واحد.

وهذا النظام بخلاف نظام الانتخاب بالقائمة الذي يقوم على تقسيم الدولة إلى دوائر عددها أقل وحجمها أكبر لينوب عن كل دائرة أربعة أو خمسة أو أكثر من النواب.

وهذه الطريقة معمول بها في ظل القوانين الانتخابية السابقة، وقد ساعد على تطبيقها حظر الحزبية في ظل دستور سنة ٧٠م.

وبالرغم من أن الدستور الحالي قد أخذ بمبدأ التعددية الحزبية وكان المتوقع أن يأخذ قانون الانتخاب الحالي بطريقة الانتخاب بالقائمة كون هذه الطريقة تتمشى مع التعددية الحزبية ـ إلا أنه أخذ بمبدأ الانتخاب الفردي تمشياً مع النص الدستوري الذي قرر أن:

---

(١) انظر الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٧١م.
(٢) انظر المادة (٢٦) من القانون رقم (٨) لسنة ١٩٧٥م بشأن الانتخاب.
(٣) انظر المادة (٢٦) من قانون الانتخابات رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٠م.

«تقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني، مع التجاوز عن نسبة ٥٪ زيادة أو نقصاناً، وينتخب عن كل دائرة عضو واحد في مجلس النواب»[١].

وتنفيذاً لذلك قسمت أراضي الجمهورية إلى ٣٠١ دائرة انتخابية، وبالفعل إنتخب عن كل دائرة عضو واحد طبقاً للإجراءات الموضحة في قانون الانتخابات الحالي.

ومن الملاحظ هنا أن المادة (٤١) من الدستور الحالي قد اعتمدت على طريقة الانتخاب الشعبي لجميع أعضاء مجلس النواب، خلافاً للطريقة التي أخذ بها دستور سنة ٧٠م الملغى الذي كان يعطي رئيس المجلس الجمهوري حق تعيين ٢٠٪ من عدد أعضاء مجلس الشورى[٢]».

ولعل الدستور الحالي قد أخذ ببعض الآراء الفقهية بخصوص الأعضاء المعينين، حيث ذهب الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي إلى القول «إن الصفة النيابية للأعضاء المعينين محل نظر» مبرراً ذلك بقوله «وإذا كان الخالق يقيد المخلوق ـ بحق كما يقولون ـ فإن الأعضاء المعينين سيكونون أداة تأثير مباشر للحكومة التي عينتهم في المجلس، في حين أن وظيفة البرلمان المنتخب الأساسي أن يكون عين الشعب على حكامه إن ساءوا أو انحرفوا. وكل تبرير لمبدأ التعيين يتجاهل هذه الحقائق البدهية والتي لا تقبل جدلاً أو مناقشة[٣] وهو ما كان عليه الوضع في ظل دستور سنة ٧٨م[٤].

ومن ناحية أخرى فإن الدستور الحالي لم يحدد عدد الدوائر، كما كان عليه

---

(١) انظر المادة (٤١) من دستور الجمهورية اليمنية الحالي، مرجع سابق.

(٢) انظر المادة (٤٦) من دستور سنة ٧٠ الملغى، مرجع سابق.

(٣) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، مرجع سابق. ص.

(٤) انظر المادة (٧٢) من دستور ٧٨م في الشطر الجنوبي سابقا حيث نصت على أن: «يتألف مجلس الشعب الأعلى من (١١١) عضو ينتخبون بواسطة إنتخابات حرة عامة ومتساوية ومباشرة وبطريقة الاقتراع السري في الدوائر الانتخابية.

الحال في ظل الدساتير السابقة الملغية ـ وإنما اكتفى بذكر المعايير التي يتم على أساس تقسيم الدوائر المتمثل في العدد السكاني، مع التجاوز عن نسبة ٥٪ زيادة أو نقصاناً.

الفرع الثاني
شروط الانتخاب

اشترطت المادة (٤٢) من الدستور الحالي نوعين من الشروط:

النوع الأول: الشروط اللازم توافرها في الناخب.

النوع الثاني: الشروط اللازم توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب وسوف نتناولها تباعاً.

النوع الأول
الشروط المتعلقة بالناخب

سبق القول أن الدستور الحالي قد أخذ بطريقة الاقتراع العام، تلك الطريقة التي لا تقيد حق الانتخاب بشروط خاصة متعلقة بالثروة أو بالكفاءة العلمية. ولكن هذا لا يمنع من اشتراط شروط عامة في الناخب قررت المادة (٤٢) منه فقد نصت عليها الفقرة (أ) منه بقولها:

يشترط في الناخب الشروط الآتية:

١ ـ أن يكون يمنياً.

٢ ـ أن لا تقل سنه عن ثمانية عشر عاماً.

الشرط الأول: أن يكون يمنياً

يعتبر حق الانتخاب من الحقوق السياسية، التي لا يجوز للأجنبي ممارستها كون ممارستها مقصورة على كل من يتمتع بجنسية الدولة، والجنسية رابطة الانتماء للدولة باعتبار الفرد مواطناً جزءاً من شعبها، ومن الطبيعي أن تشترط الدولة أن يكون

الفرد مواطناً للتمتع بالحقوق السياسية كالانتخاب. فالأجانب المقيمون في الدولة ليس لهم حق الانتخاب والمشاركة في اختيار السلطة الحاكمة، لأن الأجانب ليسوا من شعب الدولة.

وقد اقتصر قانون الانتخابات العامة رقم (٤١) لسنة ٩٢م على اشتراط الشرطين المذكورين في الناخب حيث قرر في المادة (٣) منه أن: «يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن بلغ من العمر ثمانية عشر عاماً كاملاً» وبناء عليه فإن ممارسة حق الانتخاب مقصورة على المواطن الذي ينتمي إلى اليمن ويحمل الجنسية اليمنية، والقانون المذكور قد فرق بين اليمني الأصيل وبين المتجنس بالجنسية اليمنية، حيث استثنى الأخير من التمتع بهذا الحق ما لم تمضِ على كسبه للجنسية المدة القانونية المحددة في قانون الجنسية، وتسمى هذه الفترة عادة بفترة الريبة يمكن خلالها التأكد من إخلاصه لوطنه الجديد.

الشرط الثاني: أن لا تقل سن الناخب عن ثمان عشرة سنة شمسية كاملة

وهذا الشرط مقبول لأنه ليس من المنطق أن يعطى حق الانتخاب للأطفال حديثي العمر برغم كونهم مواطنين، لأن عملية الانتخاب عملية تعتمد على الإدراك العقلي لاختيار أعضاء المجلس النيابي صاحب الاختصاص التشريعي في الدولة، مع ما لهذا الاختصاص من الأهمية في تنظيم سير العمل في الدولة وتعلقه بحقوق وحريات الأفراد.

وتختلف الدول في تحديد السن القانونية للتمتع بهذا الحق، فبعضها حددها بإحدى وعشرين سنة، وبعضها الآخر بخمس وعشرين سنة، أما القانون اليمني فقد نزل بهذا السن إلى الحد الأدنى حينما حدده بثمان عشرة سنة ولعله قصد من وراء ذلك توسعة قاعدة هيئة الناخبين وتمكين أكبر عدد ممكن من الشباب من ممارسة هذا الحق. مسايراً في هذا الاتجاه الدول التي خفضته إلى ثمان عشر سنة.

غير أن سن الأهلية السياسية لا يتعارض مع سن الأهلية المدنية المنصوص عليها في القانون المدني.

والملاحظ أن القانون الحالي لم يشترط توفر الأهلية العقلية والأدبية مخالفاً بذلك قوانين الدول التي تشترطهما.

لأن توافرهما في الناخب شرط نصت عليهما معظم قوانين الانتخابات لأنه لا يعقل إعطاء حق الانتخاب ـ الذي يعتبر من أهم وسائل ممارسة السيادة الشعبية ـ لمن فقدوا قواهم العقلية.

كما لا يعقل أن يُعطى هذا الحق لمن ارتكبوا الجرائم الماسة بالشرف أو الاعتبار أو الكرامة الأدبية. ولعل المشرع اعتبر هذين الشرطين من الشروط البديهية التي لا تحتاج إلى نص، والدليل على ذلك أنه قرر في البند رقم (٤) من الفقرة (ب) من المادة (١١) من قانون الانتخابات ـ حذف أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة ومعلوم أن العقل وحسن السيرة والسلوك من الصفات المطلوبة لممارسة الحقوق السياسية.

ومن ناحية أخرى فإن القانون الجديد قد خطى خطوة كبيرة في حسم الخلاف حول شرط الجنس حيث صرح في بعض مواده بأحقية المرأة في ممارسة الحقوق السياسية، بل إنه ألزم اللجنة العليا في المادة (٥) من القانون المذكور باتخاذ الإجراءات التي تشجع المرأة على ممارسة حقوقها الانتخابية وتشكيل لجان نسائية تتولى تسجيل وقيد أسماء الناخبات في جداول الناخبين، وبالفعل مارست المرأة اليمنية حق الانتخاب عندما أجريت عملية انتخاب أعضاء مجلس النواب الحالي.

النوع الثاني

شروط المرشح[1]

يقصد بحق الترشيح، أن يرشح الإنسان نفسه لتقلد منصب من مناصب الدولة، أو وظيفة من الوظائف العامة.

---

(١) انظر المادة (٤٢) من الدستور الحالي وكذا المادة (٥١) من قانون الانتخاب (٤١) لسنة ٩٢م.

ويثبت هذا الحق ـ كقاعدة عامة ـ لكل من تتوافر فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة، أو المنصب... وهذه الشروط تختلف باختلاف المنصب أو الوظيفة المطلوب شغلها.

وقد اشترطت الفقرة (ب) من المادة (٤٢) من الدستور الحالي توافر عدة شروط في المرشح لعضوية مجلس النواب نتناولها تباعاً.

الشرط الأول: أن يكون يمنياً

لقد قرر المشرع الدستوري توافر هذا الشرط في المرشح كما قرر توافره في الناخب بل إن اشتراطه في المرشح من باب أولى نظراً لما يقوم به من مهام جسام تؤثر في سير عمل الدولة، لذا فلا بدّ أن يكون منتمياً إلى الدولة ومرتبطاً بها ارتباطاً وثيقاً.

والملاحظ هنا أن النص المذكور لم يتعرض للمتجنس، وبالرجوع إلى قانون الانتخابات نجد أنه قد اشترط الشرط نفسه، غير أنه لم يبين حال المتجنس كما فعل عند الحديث عن شروط الناخب، حيث استثناه من ممارسة حق الانتخاب إلا بعد مرور المدة المحددة في قانون الجنسية، وسكوت النص هنا دليل على اتجاه الدستور إلى حرمان المتجنس من التمتع بحق الترشيح نظراً لخطورة المهام المناطة بالمرشح وما يترتب عليها من آثار هامة.

الشرط الثاني: أن لا يقل عمره عن خمسة وعشرين عاماً

إذا كان الدستور قد اشترط في الناخب سناً معيناً للحكمة السابقة فإنه من باب أولى اشتراط ذلك في المرشح، وإذا كان قد حدد سن الناخب بثمان عشرة سنة، فإنه قد رفع هذا الحد في المرشح حيث حدد الحد الأدنى لسنه بخمس وعشرين سنة، ولعل الحكمة في ذلك أن دور الناخب يقتصر على الإدلاء بصوته أيام الانتخاب في النظام النيابي لأن استقلال المجلس النيابي على هيئة الناخبين من أهم أركان هذا النظام.

أما المرشح فإنه بعد فوزه في الانتخاب يعتبر عضواً في المجلس ويمارس

جميع الاختصاصات المخولة له دستورياً وبالتالي فإن دوره يستمر حتى انتهاء فترة المجلس، ومما لا شك فيه أن اختصاصاته تحتاج في ممارستها إلى العقل والرشد.

الشرط الثالث: ألا يكون أمياً

لم يشترط الدستور ولا قانون الانتخابات هذا الشرط في الناخب، وإنما اشترطه في المرشح، لأن حق الانتخاب يمكن التعبير عنه بأي وسيلة أو بالاستعانة بشخص آخر، أما ممارسة العضو لاختصاصاته داخل المجلس أو خارجه فإنها تعتمدعلى القراءة والكتابة بل إنها تحتاج توافر قسط كبير من التعليم، بل إن بعض شراح القانون العام اشترط في المرشح حصوله على درجة علمية تمكنه من ممارسة مهامه المعتمدة على الدراسة والتأمل والاستنباط.

الشرط الرابع: أن يكون المرشح مستقيم الخلق والسلوك

إن أبرز ما في هذا النص ـ فضلاً عن الشروط الدارجة ـ اشتراط الاستقامة والسلوك، ولعل الهدف من اشتراطه البعد بالمرشح عن مواطن الشبهات وحمايته من التعرض للنقد الجارح، والنفوذ إليه من مكمن ضعفه.

لأن العضو المستقيم في خلقه حسن السيرة والسلوك يكون دائماً قوياً في مواجهة جميع الظروف متبعاً لا تؤثر فيه المؤثرات المادية أو المعنوية.

وقد وسعت المادة (٥١) من قانون الانتخابات مضمون هذه الشروط بتوضيح الصفات الحسنة التي يجب على المرشح التحلي بها والصفات القبيحة التي يجب عليه الابتعاد عنها وعن كل ما يوصل إليها، حيث نصت الفقرة (د) من المادة المذكورة على أن يكون المرشح مستقيم الخلق والسلوك، ومحافظاً على الشعائر الدينية، وأن لا يكون قد صدر ضده حكم في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد ردّ إليه اعتباره، وأن لا يكون عاملاً في التهريب والممنوعات[1].

وهذا ما يميزه عن غيره من الدساتير العربية التي اكتفت بشروط الجنسية

---

(١) انظر المادة (٥١) فقرة (د) من قانون الانتخاب، المرجع السابق.

والعمر وإجادته القراءة والكتابة دون التعرض للناحية الأخلاقية وهذا يدل على تمسك المشرع الدستوري بالتعاليم الإسلامية والعادات والتقاليد الحميدة.

والجدير بالملاحظ هنا أن النص القانوني قد اشترط لحرمان الشخص من حق الترشيح أن يصدر ضده حكم في جريمة مخلة بالشرف دون أن يحدد نوع الحكم والجهة التي تصدره، فقد يكون الحكم ابتدائياً وقد يكون نهائياً وقد يكون باتاً، وتختلف باختلاف نوعه قوته التنفيذية ـ كما هو موضح في قانون المرافعات[1].

لذا تنص بعض القوانين على نوع الحكم، حيث تشترط أن يكون الحكم نهائياً، لأن الحكم الابتدائي غير قابل للتنفيذ إلا إذا مضت مدة الاستئناف دون أن يستأنفه المحكوم عليه لأن حجيته قلقة لاحتمال إلغائه.

الشرط الخامس: أن يكون اسمه مقيداً بجدول الناخبين الخاص بالدائرة التي بها موطنه الانتخابي.

بالرغم من عدم إدراج هذا الشرط تحت بند من البنود التي وردت بالدائرة التي بها موطنه الانتخابي.

بالرغم من عدم إدراج هذا الشرط تحت بند من البنود التي وردت في المادة (٥١) من قانون[2] الانتخاب، إلا أن صدر المادة قد تناوله بصفة عامة حيث جاء فيه: «لكل مواطن يكون اسمه مقيداً بجدول الناخبين الخاص بالدائرة التي بها موطنه الانتخابي الحق في أن يرشح نفسه فيها» ولا يخفى ما لهذا الشرط من أهمية في تنظيم إجراءات الانتخابات وتوضيح حالة المرشح، وبهذا يكون قانون الانتخابات قد اشترطه صراحة.

الشرط السادس: أن لا يكون موظفاً عاملاً

بالرجوع إلى النصوص الدستورية يتضح أنها لم تنص على هذا الشرط كما

---

(١) انظر القرار الجمهوري بالقانون رقم (٢٨) لسنة ٩٢م بشأن المرافعات.
(٢) انظر المادة (٥١) من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

نصت على الشروط الأخرى، غير أن قانون الانتخابات ـ بالرغم من عدم إدراجه تحت بند من البنود التي ذكرت شروط المرشح ـ إلا أنه قرره من خلال نص المادة (٥٥) منه التي أوضحت حكم الموظف العام أو عضو مجلس محلي بقولها في الفقرة (أ) منها: «يعتبر كل موظف أو عضو مجلس محلي مرشح للانتخابات مستقيلاً من وظيفته فور إغلاق باب الترشيح على أن يعود إلى وظيفته أو عضوية المجلس إذا لم يوفق في الانتخابات، كما يعود إلى وظيفته بعد نهاية مدة عضويته في مجلس النواب إذا وفق في الانتخابات، ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس المحلية وما في حكمها»[1].

بالرجوع إلى المادة سالفة الذكر نجد أنها قد أوضحت حكم ما إذا كان المرشح موظفاً عاملاً حيث اعتبرته مستقيلاً بحكم القانون من وظيفته أو عضوية المجلس المحلي أو المجالس المشابهة، كما حددت بدء سريان الاستقالة بقولها: «فور إغلاق باب الترشيح»[2]، وهذا يعني أنه صار غير مختص بالأعمال والمهام التي كانت مناطة به وأي تصرف يعتبر صادراً من غير مختص وقابلاً للإلغاء، غير أن النص المذكور افترض وقوع أحد أمرين ووضع لكل فرض حكماً خاصاً.

الفرض الأول: إذا لم يوفق في الانتخابات، اعتبر استقالته كأن لم تكن، وبالتالي أعطاه الحق بالعودة إلى وظيفته أو عضوية المجلس المحلي دون حاجة إلى قرار إداري.

الفرض الثاني: إذا وفق في الانتخابات، فإن الاستقالة تعتبر سارية أثناء مدة عضويته في المجلس النيابي وتسري عليها أحكام الاستقالة الإدارية.

حتى إذا ما انتهت المدة كان له الحق في العودة إلى وظيفته، ولا يشترط أن يعود إلى الوظيفة نفسها التي كان يشغلها وإنما قد يعود إليها أو إلى وظيفة أخرى مساوية في الدرجة.

---

(١) انظر المادة (٥٥) من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

(٢) انظر الفقرة (أ) من قانون الانتخابات، مرجع سابق.

وقد شدد المشرع على مبدأ عدم الجمع حينما أكد على ذلك في نهاية الفقرة (أ) من المادة نفسها بقوله: «ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس المحلية وما في حكمها» والمقصود بما في حكمها المجالس التي تمارس من خلالها الوظائف الإدارية، وهذا يمثل تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن ناحية البعد بالعضو عن المجالات التي تمكن السلطة التنفيذية من التأثير على أعضاء السلطة التشريعية وبالتالي على مهام السلطة نفسها.

وأخيراً لم يقف حرص المشرع على استقلال السلطة التشريعية وحمايتها من أي تأثير في تكوينها عند الأحكام والشروط سالفة الذكر، بل عمل جاهداً على إبعاد كل عوامل التأثير والتسلط التي قد تجعل تعبير هيئة الناخبين عن إرادتهم تعبيراً بعيداً عن الحقيقة والواقع، وذلك حينما قرر في الفقرة (ب) من المادة (٥٥) من قانون الانتخابات منع طائفة من الموظفين الذين يشغلون وظائف تمكنهم من التأثير على الناخبين في دائرة اختصاصاتهم حيث جاء فيها:

«لا يجوز للوزراء العاملين ونوابهم ووكلاء الوزارات والمحافظين ووكلائهم والقضاة ومديري المديريات ومديري الأمن ومديري مكاتب الوزارات والمحافظات والمصالح والمؤسسات والقادة العسكريين والمسؤولين التنفيذيين في المجالس المحلية أن يرشحوا أنفسهم لانتخابات مجلس النواب في المنطقة التي يعملون بها إلا إذا قد مضى على تركهم للعمل في نطاق الدائرة الانتخابية مدة ثلاثة أشهر على الأقل»[1].

والفقرة المذكورة لم تقرر المنع بصفة مطلقة، وإنما قيدته باستمرار المذكورين في مزاولة أعمالهم، أما إذا كان مصمماً على ترشيح نفسه فقد اشترط عليه ترك عمله قبل ثلاثة أشهر من بدء عملية الانتخابات. ولعل المشرع اعتبر هذه الفترة كافية لعلم من له الحق في الانتخابات في نطاق دائرة المرشح بتركه لعمله، وبالتالي زوال عوامل التأثير على إرادة الناخبين بزوال سلطته.

---

(١) انظر الفقرة (ب) من المادة (٥٥) من قانون الانتخابات، مرجع سابق.

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس النواب

أجملت المادة (٤٠) من الدستور الحالي اختصاصات المجلس بقولها:

«مجلس النواب هو الهيئة التشريعية للدولة، وهو الذي يقرر القوانين والسياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والميزانية العامة، والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه في هذا الدستور».

وبالتأمل فيما احتوته هذه المادة يتبين أن الاختصاصات التي نصت عليها تنقسم إلى ثلاثة أنواع:

النوع الأول: اختصاص تشريعي.
النوع الثاني: اختصاص رقابي على أعمال الحكومة.
النوع الثالث: اختصاص مالي.

وسوف نتناول هذه الأنواع الثلاثة من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي

يعتبر الاختصاص التشريعي من أهم اختصاصات السلطة التشريعية في الدساتير الحديثة، بحيث تكاد تنفرد وحدها بهذا النوع من الاختصاصات فلا تستطيع السلطة التنفيذية مباشرة هذا الاختصاص إلا عند الضرورة وفي حالة اللوائح بناء على نصوص دستورية، ومع ذلك فهي تخضع في هاتين الحالتين لرقابة السلطة التشريعية.

والعملية التشريعية ليست بالعمل الهين، لما فيها من التعقيدات حيث تمر بعدة مراحل أهمها:

١ ـ مرحلة الاقتراح.

٢ ـ مرحلة المناقشة والتصويت.

٣ ـ مرحلة التصديق.

٤ ـ مرحلة الإصدار والنشر.

وسوف نتناول كل مرحلة بالدراسة على ضوء نصوص الدستور من خلال الفقرات التالية:

أولاً: مرحلة الاقتراح

يعتبر الاقتراع المرحلة الأولى من مراحل التشريع، خلافاً لمن قال أنه وإن كان هو الذي يحرك القانون إلا أنه لا ينشئه وإنما هو مجرد تحضير له، فمن يقترح قانوناً لا يشترك في الأمر الذي يخلق القانون، أو الذي يعطي نصوصه صفة القاعدة الإجبارية.

ويرى الدكتور محمود حلمي في كتابه: «نظام الحكم الإسلامي» أن الاقتراح من التشريع». وهو ما نؤيده.

ولما كان دور مجلس النواب في التشريع يقتصر على مرحلتي الاقتراح والمناقشة والتصويب فسوف اقتصر هنا على دراسة هاتين المرحلتين تباعاً.

دور مجلس النواب في عملية الاقتراح:

تعريف الإقتراح: يقصد بحق الاقتراح التقدم بمشروعات قوانين للبرلمان[1].

وتختلف الدساتير في منح هذا الحق، ففي الدساتير التي تأخذ بالنظام الرياسي القائم على مبدأ الفصل المطلق بين السلطتين، تحرم السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من الوجوه[2].

---

(١) د. محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي، ص ٢٠٥، المرجع السابق.

(٢) د. محمود حلمي، نظام الحكم الإسلامي، مرجع سابق.

ومع ذلك فإن هذه الدساتير ـ وإن نصت على حرمان السلطة التنفيذية من هذا الحق ـ إلا أن العمل يجري على قيام الوزراء فعلاً باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية.

أما الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني فإنها تعطي هذا الحق للسلطتين التشريعية والتنفيذية، تطبيقاً لمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين، على أن بعض الدساتير تعطيه للسلطة التنفيذية وحدها، مع حرمان السلطة التشريعية منه، مع ما في ذلك من شذوذ غريب.

وتبرير هذا الوضع أن السلطة التنفيذية لديها من الموظفين الفنيين ومن أقلام القضاء ما يكفل حسن اقتراح وصياغة التشريع على ضوء الصالح العام، في حين تنقص أعضاء الهيئة التشريعية هذه الوسيلة فضلاً عن تأثرهم في كثير من الأحيان بصالح دائرتهم أو حزبهم ما يتعارض مع الصالح العام.

والاقتراح يمثل مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني.

حق الاقتراح في الدستور الحالي:

وباستقراء مواد دستور سنة ١٩م تبين لنا أنه قد أعطى حق الاقتراح لجهات عديدة من أهمها أعضاء مجلس النواب فقد قررت المادة (٦٧) منح هذا الحق لعضو مجلس النواب وللحكومة وللنقابات والمؤسسات الجماهيرية عبر ممثليها في مجلس النواب حق اقتراح مشاريع القوانين.

ويفهم من هذا النص أن المشرع الدستوري ـ رغم تقريره هذا الحق لجهات عديدة ـ إلا أنه قد فرق بين إعداده وطرحه أمام المجلس حينما أعطى أعضاء مجلس النواب والحكومة حق الاقتراح والطرح بينما قصر حق النقابات والمؤسسات الجماهيرية ـ كالأحزاب السياسية وغيرها ـ على حق الاقتراح على أن يتم طرحه أو عرضه على المجلس عبر ممثليها في المجلس.

ومع أن هذا النص قد وسع من نطاق من لهم حق الاقتراح خلافاً للدساتير السابقة التي قررته لمجلس الشورى والحكومة، إلا أنها قد اشترطت ممارسته من قبل النقابات والمؤسسات الجماهيرية عبر ممثليهم، والملاحظ هنا أنه وإن كان من الممكن إعماله بالنسبة لمن كان لهم ممثل في المجلس فإنه يكون قيداً مانعاً على من ليس له ممثل من النقابات والمؤسسات الجماهيرية، ولعل المشرع قد تأثر ببعض النصوص الواردة في دستور سنة ٧٨م الملغى.

وبناء عليه فإن النص قد جعل اقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين مجلس النواب والحكومة، وسواء في ذلك اقتراح مشروع قانون، أو اقتراح تعديل قانون كما، أوضح الحد الأدنى لمن لهم حق الاقتراح حيث جعله لكل عضو من أعضاء المجلس وهذا خلاف لما قرره دستور سنة ٧٠م الذي قرره مجلس الشورى دون وضع حد أدنى أو أعلى لأصحاب هذا الحق حيث نصت المادة (٦٨) منه على أن: «لمجلس الشورى والحكومة حق اقتراح مشروعات القوانين واقتراح تعديلها».

ولكن الدستور الحالي أدرك خطورة منح هذا الحق لعضو المجلس، ومدى ما قد ينتج عنه من آثار وإضاعة وقت المجلس في مناقشتها فبين كيفية طرحها على المجلس في عجز المادة (٦٧) منه بقوله: «وكل مشروع قانون قُدم من عضو المجلس يحال على لجنة خاصة لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه، فإذا رأت نظره أحيل إلى اللجنة»[1] ولم يقف عند هذا القيد بل قدر عدم جواز تقديمه ثانية أمام المجلس في دورة الانعقاد نفسها.

ثانياً: مرحلة المناقشة والتصويت

١ ـ المقصود بالمناقشة والتصويت:

المناقشة والتصويت عمليتان مختلفتان في الطبيعة، ولكنهما مرتبطتان موضوعاً كما قد تكونان مرتبطتين زماناً.

---

(١) انظر المادتين (٦٧، ٦٨) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

والمناقشة تعني، بحث المشروع المعروض من زاوية المبادىء العامة ثم مناقشة مواد المشروع بالتفصيل.

أما التصويت فيعني: أخذ الأصوات على المشروع بعد إتمام المناقشة[1].

إجراءات وطرق المناقشة:

لقد تكفلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ١٩٩٠م ببيان إجراءات وطرق المناقشة والتصويت فنظمت المادة (٩٣) منها كيفية استقبال مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو المقترحات المقدمة من الأعضاء.

أ ـ فبالنسبة للمقترح المقدم من عضو المجلس:

أوجبت الماد[illegible] ذكورة على مقدم الاقتراح أن يرفق به مذكرة إيضاحية مبين فيها دواعي تقدي[illegible]ع.

فإذا استوفى الشروط المطلوبة شكلاً، تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بإحالته إلى اللجنة الدستورية والقانونية لدراسته وإبداء الرأي فيه، ووضعه في الصيغة القانونية، فإذا قررت جواز نظر المجلس المشرع، يحال إلى اللجنة المختصة في المجلس والتي تقوم بدورها ببحثه ودراسته وتقديم تقرير عنه إلى المجلس ولها أن تدخل تعديلات عليه[2]، فإذا أدخلت عليه تعديلات جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده، وأحكامه، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون الدستورية والقانونية.

ب ـ المناقشة في المجلس:

بعد استيفاء المشروع الإجراءات السابقة أمام اللجنتين الدستورية والمختصة يرفع المشروع مرفقاً بتقرير اللجنة المختصة إلى المجلس، وفي المجلس تجري

---

(١) د. إبراهيم شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية، ص ٣٨٥.

(٢) انظر المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

مناقشته في مداولة واحدة، وقد أجازت المادة (٩٥) من اللائحة أن تجري مداولة ثانية إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو ربع الأعضاء الحاضرين.

جـ ـ عملية المناقشة:

تبدأ مناقشة المشروع بقراءة المشروع الأصلي ومذكرته الإيضاحية وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من تعديلات[1].

بعد ذلك تبدأ المداولة بمناقشة المبادىء العامة للمشروع إجمالاً، وتعطى الكلمة أولاً لمقرر اللجنة لإعطاء الحاضرين صورة عامة عن المشروع، ثم تعطى الكلمة لممثل الحكومة لشرح وجهة نظر الحكومة في المشروع، وما إذا كانت لديها ملاحظات على المشروع ثم يسمح للأعضاء بالحديث وإبداء ما لديهم من ملاحظات حول المشروع.

ولا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في المبادىء العامة للمشروع أكثر من مرتين إلا بإذن المجلس.

د ـ حق عضو المجلس في اقتراح التعديل:

أجازت المادة (٩٧) من اللائحة لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات.

غير أن المادة المذكورة اشترطت لممارسة هذا الحق عدة شروط أهمها:

الشرط الأول: أن يكون اقتراح التعديل مكتوباً، فلا يجوز شفاهة.

الشرط الثاني: أن يكون محدداً قدر المستطاع، ومصوغاً، فلا يجوز أن يكون قلقاً أو بطريقة نثرية، وإنما لا بدّ أن يكون بشكل مواد.

الشرط الثالث: أن يقدم إلى رئيس المجلس قبل جلسة نظر المشروع بأربع وعشرين ساعة على الأقل، فإذا ما استوفى اقتراح التعديل الشروط سالفة الذكر وقدم

---

(١) انظر المادتين (٩٥، ٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

إلى رئيس المجلس يحال إلى اللجنة المختصة في الوقت نفسه لنظره ودراسته، ويبين المقرر رأي اللجنة فيه أثناء المناقشة في المجلس[1].

كما أجازت المادة المذكورة بناء على موافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم قبل الجلسة مباشرة، أو أثناءها. ويصدر المجلس قراره في التعديل بعد سماع إيضاحات مقدم الاقتراح.

هـ ـ التصويت:

سبق القول أن التصويت يعني: أخذ الأصوات على المشروع بعد إتمام المناقشة فبعد الانتهاء من مناقشة المشروع يؤخذ الرأي النهائي فيه.

وقد أوجبت المادة (٨٢) من اللائحة على كل عضو من أعضاء المجلس إبداء رأيه في كل موضوع يعرض لأخذ الرأي، ولا يجوز له الامتناع عن إعطاء الرأي فيه إلا لأسباب يبديها بعد أخذ الرأي وقبل إعلان النتيجة. كما أوضحت المادة (٨٣) منها حكم الممتنع حيث لم تعتبره من الموافقين ولا من الرافضين للموضوع، فإذا كان عدد الأعضاء الذين. أعطوا أصواتهم فعلاً يقل عن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار، أجل أخذ الرأي على الموضوع المعروض إلى جلسة أخرى، وفي الجلسة الثانية تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين.

ز ـ كيفية أخذ الرأي:

ذكرت المادتان (٨٤، ٨٥) من اللائحة ثلاث طرق لأخذ رأي أعضاء المجلس في الموضوع المطروح على المجلس، الطريقة الأولى هي طريقة رفع الأيدي حيث يرفع الأعضاء المؤيدون للموضوع أيديهم ويتم عدها لمعرفة عدد الأصوات، فإذا لم يتبين الرئيس رأي الأغلبية استخدم الطريقة الثانية المتمثلة في قيام الأعضاء المؤيدين فيطلب الرئيس منهم ذلك، فإذا لم تظهر النتيجة أتبع الطريقة الثالثة بأن ينادي على الأعضاء بالاسم وعلى العضو أن يبدي رأيه في الموضوع[2].

---

(١) انظر المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية للمجلس، مرجع سابق.

(٢) انظر المواد (٨٢، ٨٣، ٨٤، ٨٥) من اللائحة الداخلية للمجلس، مرجع سابق.

غير أن المادة (٨٥) أوجبت أخذ رأي الأعضاء بالنداء بالاسم في الأحوال التالية:

١ ـ مشروعات القوانين والقرارات التي لها قوة القانون والمعاهدات.

٢ ـ الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة.

٣ ـ إذا قُدم طلب بذلك من عشرة أعضاء على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء.

وفي جميع الأحوال يكون إدلاء الرئيس وأعضاء هيئة الرئاسة بأصواتهم بعد تصويت سائر الأعضاء إذا لم يكونوا مشتركين في المناقشة. وقد حل نظام الحاسوب الآلي (كمبيوتر) هذا الإشكال وأصبح أخذ الرأي سهلاً من طريق استخدام الكمبيوتر منذ عام سنة ٩٣م.

ثانياً: الوظيفة السياسية لمجلس النواب

١ ـ تعريف الوظيفة السياسية:

يقصد بالوظيفة السياسية للمجالس النيابية: حق هذه المجالس في رقابة السلطة التنفيذية وما يتقضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها، ويلاحظ أن هذا الحق لم يتقرر بسهولة للمجالس التشريعية، وإنما انتزعته الشعوب انتزاعاً من أنياب الملوك والحكام[1].

ونظراً لخطورة هذا الحق ونتائج استعماله تتضمن الدساتير عادة النص على مضمون هذه الوظيفة وشروط وإجراءات ممارسة مظاهرها المختلفة.

٢ ـ مظاهر رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية:

لقد نهج الدستور الحالي هذا النهج حينما أعطى مجلس النواب حق الرقابة

---

(١) Les Regimes parlemantaires Europeens «Press Universitres de France» Pierrela lumier et ander - P31 Paris, 1966.

على السلطة التنفيذية وقرر له عدة مظاهر يتمكن من خلالها ممارسة سلطته الرقابية وأهمها السؤال ـ والاستجواب وطرح موضوع للمناقشة والتحقيق والمسؤولية الوزارية، وسوف نتناولها هنا بصورة موجزة.

آ ـ السؤال:

المقصود بحق السؤال: تمكين أعضاء المجلس النيابي من الاستفسار عن أمور يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين.

والمسلم به في النظام البرلماني أن السؤال علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب بالرد على الحكومة إذا لم يقتنع به إذا وجد أن بالرد نقصاً أو غموضاً[1].

ب ـ السؤال في الدستور الحالي:

لقد قررت المادة (٧٣) منح حق السؤال لكل عضو من أعضاء مجلس النواب بقولها «مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية وفردية، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وعلى من يُوجه إليه السؤال أن يجيب عنه، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة نفسها.

وقد تكفلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بتوضيح المقصود بحق السؤال وشروطه وصلاحيته.

ولعلنا نستنتج من المادة سالفة الذكر شروط استعمال هذا الحق على ما يلي:

الشرط الأول: أن يكون موجه السؤال عضواً من أعضاء مجلس النواب فلا يجوز لمن لم يكن عضواً في المجلس المذكور أن يمارس هذا الحق، كما لا يجوز لعضو آخر أن يتدخل أو أن يستوضح المسؤول.

الشرط الثاني: أن يكون في أمر من الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة.

---

(١) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي «السلطات الثلاث» ص ٤٩٣، مرجع سابق.

الشرط الثالث: أن يكون واضحاً فلا يكون غامضاً وأن يكون مقصوراً على الأمر المراد الاستفهام عنه.

الشرط الرابع: أن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة مثل العبارات الجارية أو التي تحمل معنى إحراج الحكومة أو التشكيك في سلامة تصرف معين لأن ذلك يدخل في مجال الاستجواب كما سنبين عقب هذا الحق.

الشرط الخامس: أن يكون مكتوباً وهذا شرط منطقي لأنه لا يمكن التأكد من تحقق الشروط السابقة إلا إذا كان السؤال مكتوباً، كما أوجبت المادة (١٠٧) لائحة على مقدمه أن يوقع على طلب السؤال.

إجراءات السؤال:

لقد تكفلت اللائحة الداخلية للمجلس من خلال المواد (١٠٧، ١٠٨) منه ببيان الإجراءات اللازم اتباعها عند ممارسة حق السؤال والضمانات المقررة لذلك.

١ ـ كيفية تقديم السؤال:

نصت المادة (١٠٧) لائحة على الكيفية التي يقدم فيها السؤال بقولها: «يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس ويجب أن يكون موقعاً من مقدمه، ويبلغ الرئيس السؤال المقدم وفقاً للمادة (١٠٦) منها فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للجهة المعنية وترسل نسخة من السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء للعلم».

٢ ـ موقف المسؤول من السؤال:

أوجبت المادة (١٠٨) من اللائحة على رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزير أو نائبه أن يجيب عن الأسئلة المدرجة بجدول الأعمال، وله أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوع فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس.

أما المادة (١٠٩) من اللائحة فقد أعطت العضو الذي وجه السؤال دون غيره حق الاستيضاح والتعقيب على الإجابة بإيجاز مرة واحدة.

غير أنها أعطت رئيس المجلس حق الإذن لعضو آخر بتعليق موجز، وكذا الإذن لرئيس اللجنة المختصة بإبداء ملاحظة موجزة على الإجابة إذا طلب الإذن بذلك.

٣ ـ النقد الموجه للإجراءات:

وبالرجوع إلى الطبيعة القانونية لحق السؤال نجد أن العلاقة تنحصر بين عضو المجلس مقدم السؤال وبين الوزير، وليس من حق باقي الأعضاء التدخل بالتعقيب لأنه لا يجوز أن تترتب مناقشة عامة بمناسبة توجيه الأسئلة، ولذلك فإن إعطاء رئيس المجلس حق الإذن لأحد الأعضاء بالتعليق يتعارض مع هذه الطبيعة ويحول السؤال إلى استجواب، ومن ناحية ثانية فإن اللائحة المذكورة قد أغفلت النص على حالات انتهاء هذا الحق مثل سحب السؤال من قبل مقدمه.

ب ـ حق الاستجواب:

١ ـ التعريف:

الاستجواب مظهر خطير: فهو يعني محاسبة الوزير أو الوزارة بأجمعها بسبب سياسة خاطئة، أو مشروع فاشل يتسم بالخطورة والأهمية، فهو يتضمن معنى المحاسبة والنقد أو الاتهام للوزارة أو رئيسها أو أحد الوزراء.

٢ ـ من له حق الاستجواب:

بالرجوع إلى نصوص الدستور الحالي نجد أن المادة (٧٥) منه قد أعطت هذا الحق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب، بناء عليه يكون لكل عضو حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالة الاستعمال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة[1].

---

(١) انظر المادة (٧٥) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

٣ ـ إجراءات ممارسة الاستجواب:

لما كان الاستجواب أخطر من السؤال فإن اللائحة الداخلية للمجلس قد أوضحت الإجراءات اللازمة عند ممارسة حق الاستجواب نوجزها فيما يلي:

جـ ـ شكل الاستجواب:

اشترطت المادة (١٢٦) من اللائحة أن يقدم الاستجواب كتابة إلى الرئيس وأن يبين فيه بصفة عامة، وبإيجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها وأن لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة.

٥ ـ مناقشة الاستجواب:

بعد أن يقدم المستجوب استجوابه إلى رئيس المجلس يتولى الرئيس إبلاغه الحكومة ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة وذلك لتحديد موضوع المناقشة فيه بعد سماع أقوال الحكومة[١].

٦ ـ كيفية الاستجواب:

تبدأ مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة لذلك بأن يشرح المستجوب استجوابه ثم يجيب رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزير أو نائبه، ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب، بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب يعرض رئيس المجلس الاقتراحات التي تكون قد قدمت إليه كتابة أثناء المناقشة بشأن الاستجواب. ولرئيس المجلس أن يحيل تلك الاقتراحات كلها أو بعضها إلى اللجان المختصة لتقديم تقرير عنها[٢].

وأخيراً ينظر المجلس في الاستجواب عقب الأسئلة ويقرر ما يراه مناسباً، وقد يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالحكومة على المجلس إذا لم تكن ردود المستجوب مقنعة، أو ظهرت أسباب جديدة لطرح الثقة.

---

(١) انظر المادتين (١٢٦، ١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشوب، منشور المجلس ـ مرجع سابق.

(٢) انظر المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، مرجع سابق.

ونظراً لما يتضمنه الاستجواب من معنى المحاسبة والنقد فهو لا ينشىء علاقة شخصية محصورة بين مقدمه والوزير كما هو الحال بالنسبة لحق السؤال وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة، ولكل عضو من الأعضاء التدخل في المناقشة، كما أن الدساتير تحيطه بضمانات لحماية الحكومة من التعسف ومن أهمها عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد إعطاء المستجوب مهلة أسبوع أو أكثر لتحضير ردوده أو دفاعه ومستنداته.

واستثنت اللائحة حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبعد موافقة الحكومة.

جـ ـ حق إجراء التحقيق:

قررت المادة (٧٠) من الدستور الحالي لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة، أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية)[1].

أ ـ المقصود بإجراء التحقيق:

يقصد بإجراء التحقيق أن يستقصي المجلس المعلومات مباشرة بنفسه ـ لا على لسان الوزراء وحسب تصورهم للحقائق ـ فيتصل بالأفراد والمواطنين ويطلع على الأوراق والملفات ويباشر غير ذلك من مقتضيات مهمة التحقيق[2].

١ ـ شروط تشكيل اللجنة:

أوضحت المادة (٧٠) من الدستور، وكذا المادة (١١٧) من اللائحة شروط وكيفية تشكيل لجنة للتحقيق أهمها ما يأتي:

---

(١) انظر المادة (٧٠) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

(٢) الأستاذ الدكتور سليمان الطحاوي، «القانون الدستوري» ص ٥٣، مرجع سابق.

الأول: أن يكون التشكيل بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضاء مجلس النواب.

الثاني: أن يكون محل التحقيق موضوعاً متعارضاً مع المصلحة العامة.

٢ ـ اختصاصات اللجنة:

بالرجوع إلى المادة (٧٠) من الدستور يتبين لنا أنها قد بينت اختصاصات اللجنة المذكورة وهي تقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط إحدى الوزارات وبينت حدودها بقولها: وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة أو أن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله، كما أوجبت على جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات.

د ـ المسؤولية الوزارية:

١ ـ المقصود بالمسؤولية الوزارية:

يقصد بالمسؤولية الوزارية حق المجلس النيابي في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منها[1].

٢ ـ صور المسؤولية الوزارية:

للمسؤولية السياسية للوزارة أمام المجلس النيابي صورتان:

الصورة الأولى: مسؤولية فردية، وتتمثل في مسؤولية أحد الوزراء بسبب أخطاء أو تقصير فادح في تصريفه لشؤون وزارته، فيطرح البرلمان الثقة بهذا وتسحب منه الثقة بناء على تصويت وبأغلبية معينة، وفي هذه الحالة على الوزير أن لا يقدم استقالته إلى رئيس الدولة.

---

(١) الأستاذ الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، ص ٦٢٣، مرجع سابق.

الصورة الثانية: مسؤولية جماعية: مسؤولية الوزارة بأكملها.

في هذه الصورة تتمثل مسؤولية الوزارة بأجمعها بسبب السياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزراء، أي بسبب عدم ملاءمتها لمصلحة البلاد من وجهة نظر البرلمان. وقد تنشأ المسؤولية التضامنية للوزارة بأجمعها نتيجة مسألة رئيس الوزراء نفسه لأنه يرمز للوزارة كلها، ومسؤوليته تعني مسؤولية مجلس الوزراء كله.

وتتحقق المسؤولية التضامنية للوزارة بناء على تصويت على الثقة بها تماماً مثل حالة المسؤولية الفردية، فإذا جاءت أغلبية أصوات البرلمان ضد الوزارة، فعلى رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الوزارة كلها إلى رئيس الدولة[1].

٣ ـ المسؤولية الوزارية في الدستور اليمني الحالي:

قررت المادة (٧٣) من الدستور أن مجلس الوزراء مسؤولية جماعية وفردية أمام مجلس النواب، غير أن المادة (٧٤) منه أخذت بالمسؤولية الجماعية حينما أعطت مجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة، وهذا يعني أنه لا يجوز للمجلس سحب الثقة من أحد الوزراء منفرداً بسبب سياسته الخاطئة بل يتحمل المسؤولية مجلس الوزراء بأكمله.

٤ ـ شروط وإجراءات سحب الثقة:

نظراً لما يترتب على المسؤولية السياسية من آثار خطيرة قد تؤدي إلى عدم الاستقرار الوزاري، فإن المشرع الدستوري اليمني قد شدد في إجراءاتها وشروطها نوجزها فيما يأتي.

أولاً: أن يسبق عرض سحب الثقة استجواب موجه إلى الحكومة بناء على ما ورد في المادة (٧٤) منه قولها «ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه:

---

(١) الأستاذان الدكتوران: محمد رفعت عبد الوهاب، وعاصم عجيلة، النظم والسياسة، ص ٢٨٨، مرجع سابق.

ثانياً: أن يكون طلب سحب الثقة موقعاً من ثلث أعضاء المجلس.

ثالثاً: أن لا يصدر المجلس قراره في الطلب قبل مضي أسبوع على الأقل من تقديمه.

رابعاً: لا يكون القرار صحيحاً إلا إذا صدر بأغلبية أعضاء المجلس.

ولعلنا من خلال ما تقدم يبدو واضحاً أن إجراءات سحب الثقة يمر بعدة مراحل أهمها مرحلة: استجواب الحكومة، وهذا يعني أن حق سحب الثقة مثوقف على النتائج المترتبة على الاستجواب كما أوضحته المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية للملجس[1].

المرحلة الثانية: مرحلة تقديم الطلب وقد اشترط النص سالف الذكر أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس وفي هذه المرحلة ينظر الطلب في المجلس، ولا يجوز للمجلس إصدار قراره بخصوصه إلا بعد أسبوع على الأقل، وبأغلبية أعضائه. وهذه تمثل أهم الضمانات لكي لا تؤخذ الحكومة على حين غرة.

٥ ـ آثار قرار سحب الثقة:

لما كان تعيين رئيس الوزراء والوزراء يتم من الناحية الرسمية والنظرية بقرار من رئيس الدولة، فإن قرار سحب الثقة من الحكومة لا أثر له مباشرة بحيث يترتب عليه استقالة الحكومة، وإنما يجب على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالة حكومته إلى رئيس مجلس الرئاسة ولا تعتبر الحكومة مستقيلة إلا بقبوله من رئيس المجلس طبقاً للمادة (١١٤) من الدستور الحالي.

ثالثاً: الوظيفة المالية لمجلس النواب

يعتبر الاختصاص المالي من أهم وظائف السلطة التشريعية، بل يعتبر أقدم الاختصاصات، فقد ارتبطت نشأة المجالس النيابية بالمسائل المالية وبخاصة في انجلترا، فحينما أراد الملك فرض ضرائب جديدة ١٢١٥م اضطر إلى دعوة ممثلين

(١) انظر المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية للمجلس، مرجع سابق.

لكل مقاطعة ليعرض عليهم أمر الضرائب الجديدة، ولم يكتف بدعوة الأشراف ورجال الدين[1].

وباستقراء نصوص الدستور الحالي نجد أنه قد أقر أغلب المبادىء المقررة في النظام البرلماني للمجلس النيابي، ومنها حق مجلس النواب في مراقبة صرف الأموال العامة وجبايتها من طريق إقرار الموازنة العامة.

١ ـ فرض الضرائب: والقروض: وعقود الالتزام وغيرها

وسوف نتناول من خلال شرحنا للوظيفة المالية لمجلس النواب بعض مظاهرها منها:

أ ـ تعريف الضريبة:

«الضريبة فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة، مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة بصفة نهائية دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة».

ب ـ الضرائب في الدستور الحالي:

بالعودة إلى دستور سنة ٩١م الحالي نجد أنه لم يترك الحكومة مطلقة في فرض الضرائب لما فيها من تحميل المواطنين أعباء ثقيلة، ولما كان مجلس النواب هو ممثل الشعب فقد أناط به إنشاء الضرائب وتعديلها وإلغاءها حيث قرر في المادة (١٢) منه أن «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون».

كما حرص المشرع الدستوري على أن ينظم أسلوب جبايتها قانون وكذا إجراء صرفها حيث نصت المادة (١٤) منه على أن يحدد القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة، وإجراءات صرفها.

جـ ـ ومن ناحية أخرى عمل على عدم تحميل المواطنين أعباء القروض التي

---

(١) H. finer: The Theory and Pratice of Modern government London, 1954, P.508.

قد لا تكون فائدة محققة وذلك بإعطاء مجلس النواب حق الرقابة على إجراءاتها كونه النائب عن الشعب، حيث قرر في المادة (١٥) من الدستور أنه «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب».

ولما كان في منح احتكار أو امتياز استثمار شيء من موارد الثروة الطبيعية للبلاد تحقيق فائدة لبعض وأضرار بالمصلحة العامة فإن الدستور قد جعل هذا الحق من اختصاص السلطة التشريعية تمنحه بقانون طبقاً للمادة (١٧) منه وجعل القانون هو الوسيلة المبينة للأحوال وطرق التصرف مجاناً في العقارات المملوكة للدولة وجميع الإجراءات. ولم يقف عند هذا الحد بل جعل تعيين قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعفاءات والمكافآت التي تقرر على خزينة الدولة - بقانون وكذا تنظيم الاستثناءات والسلطات التي تتولى تطبيقها[1].

٢ ـ الموازنة العامة

أ ـ تعريف الموازنة العامة

«هي التقدير المعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة مقبلة، فهي تعرض للنشاط الاقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه، وتبحث في وسائل تمويل هذا النشاط...».

وبإيجاز شديد فإنها تتضمن تقديراً إجمالياً لنفقات الدولة وإيراداتها، وأن هذا التقرير يتم اعتماده كما أنه يتصرف إلى مدة معينة مقبلة[2].

ب ـ الموازنة في الدستور الحالي:

إعداد الموازنة العامة للدولة من اختصاص مجلس الوزراء طبقاً للفقرة (ب) من المادة (١٠٩) من الدستور، غير أن المادة (٥٠) منه أوجبت عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

---

(١) انظر المادة (١٢) من دستور الجمهورية اليمنية الحالي، مرجع سابق.

(٢) د. شريف رمسيس تكلا (مالية الدولة) ص ٣٤٧.

وتأكيداً لرقابة المجلس على الميزانية العامة جعل وسيلة إصدارها قانوناً يصدر بها، فقد جاء في المادة (٥٠) منه أن يتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً.

وتصدر الموازنة بقانون، غير أن المادة سالفة الذكر جعلت اختصاص مجلس النواب مقصوراً على الموافقة عليها أو عدم الموافقة عليها عندما نصت على أن لا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة.

وهذا القيد منطقي لأن الحكومة على علم ببنود الموازنة وجهات التصرف وضرورة واحتياج كل مرفق من مرافق الدولة، ولذا قيل وصاحب البيت أدرى بالذي فيه. كما أوجبت المادة (٥١) منه موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون.

أما المادة (٥٢) فقد قررت أن يحدد القانون أحكام موازنات الهيئات والمؤسسات العامة وحساباتها والميزانيات المستقلة والملحقة وحساباتهم الختامية.

٣ ـ الحساب الختامي للدولة

أ ـ المقصود بالحساب الختامي

الحساب الختامي تقرير حقيقي ـ وليس احتمالياً ـ كما هو الحال بالنسبة للموازنة العامة لإيرادات الدولة ومصروفاتها عن سنة ماضية.

ب ـ الدستور والحساب الختامي

من خلال التعريف يبدو واضحاً أن الحساب الختامي ترجمة حقيقية بالأرقام لما ورد وما صرف بالفعل، ولكي يتحقق مجلس النواب من أسلوب التنفيذ والتزام الحكومة ببنود الموازنة أوجب الدستور على الحكومة عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس النواب في مدة لا تزيد على تسعة أشهر من تأريخ انتهاء السنة المالية». كما أوضحت المادة المذكورة الإجراءات اللازمة للعرض بقولها: «ويتم التصويت عليه باباً باباً وتصدر مصادقة المجلس بقانون، كما يجب عرض

التقرير السنوي للجهاز المختص بالرقابة والمحاسبة وملاحظاته على مجلس النواب، وللمجلس أن يطلب من هذا الجهاز أي بيانات أو تقارير أخرى».

وهكذا نكون قد تناولنا السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب من حيث تكوينها واختصاصاتها طبقاً لنصوص الدستور الحالي للجمهورية اليمنية واللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وسوف نتبع ذلك بتناول السلطة التنفيذية من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني
السلطة التنفيذية

سبق الحديث في طبيعة نظام الحكم في الجمهورية اليمنية في ظل دستور ٩١م أنه نظام برلماني لأنه أخذ بقاعدة ثنائية السلطة التنفيذية حيث تكونت من مجلس رئاسة ومجلس وزراء، وبناء عليه سوف نتناول بالدراسة مجلس الرئاسة من خلال المطلب الأول ثم نتبع ذلك بدراسة الحكومة من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول
مجلس الرئاسة

باستقراء الدستور الحالي نجد أنه فضل الأخذ بالرئاسة الجماعية حينما نص في المادة (٨٢) منه أن رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة، وعليه فسوف نتناول مجلس الرئاسة بالدراسة من حيث تكوينه أولاً ثم اختصاصاته ثانياً وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول
تكوين مجلس الرئاسة

حددت المادة (٨٢) عدد أعضاء مجلس الرئاسة بخمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب، كما بينت المادة (٨٣) من الدستور كيفية انتخابهم. أما المادة (٨٥) منه فقد أوضحت الشروط اللازم توافرها في المرشح لعضوية مجلس الرئاسة، وأخيراً بينت المادة (٨٤) منه كيفية انتخاب رئيس مجلس الرئاسة، لذلك فدراستنا

لهذا الفرع تقوم على ما يلي:

أولاً: شروط المرشح لعضوية مجلس الرئاسة.

ثانياً: كيفية اختيار العضو.

ثالثاً: كيفية اختيار رئيس مجلس الرئاسة.

رابعاً: مدة مجلس الرئاسة.

خامساً: مدى مسؤولية مجلس الرئاسة.

أولاً: الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الرئاسة

تكفلت المادة (٨٥) من الدستور بتوضيح شروط المرشح لعضوية مجلس الرئاسة على ما يأتي:

الشرط الأول: أن لا يقل سنه عن خمس وثلاثين سنة.

الشرط الثاني: أن يكون من والدين يمنيين.

الشرط الثالث: أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية.

الشرط الرابع: أن لا يكون متزوجاً من أجنبية.

ولأهمية هذه الشروط سوف نتناولها بالشرح ولو بصورة موجزة على ما يأتي.

الشرط الأول: أن لا يقل سنه عن خمس وثلاثين سنة

معلوم أن منصب الرئاسة مهم جداً نظراً لما يقوم به أعضاء مجلس الرئاسة من مهام جسام، لذلك قدر المشرع الدستوري هذه الجسامة وثقل حملها وأنها تحتاج إلى نضج عقلي يتفق والمسؤوليات والأعباء الكبيرة التي تواجهه، وبالرغم أن معرفة النضج العقلي وقدرة التحمل تتوقف على إجراء عمليات اختبار للمرشح، وهذه عمليات صعبة، إلا أن الدستور اليمني الحالي قد اعتبر بلوغ المرشح خمساً وثلاثين سنة قرينة قاطعة على بلوغه مرحلة ناضجة من العمر، وهو بهذا التقدير قد خالف دستور سنة ٧٠م الملغى الذي حدد الحد الأدنى لعمر عضو المجلس أربعين سنة، ولعل الدستور الحالي بهذا المسلك قد قصد إلى توسيع دائرة من لهم الحق في الترشيح لمجلس الرئاسة.

الشرط الثاني: أن يكون من أبوين يمنيين

من الطبيعي أن يشترط الدستور هذا الشرط في المرشح لعضوية مجلس الرئاسة وأن تحمل جنسية الدولة دليل على تحقق رابطة الانتماء إليها فلا بدّ أن يكون جزءاً من شعبها فلا يعقل أن يسود من لم ينتمِ إلى الدولة، وإذا كان الدستور قد اشترطها في الناخب للمجالس النيابية فإنه من باب أولى يشترطها في المرشح لعضوية مجلس الرئاسة.

بل إن النص سالف الذكر قد شدد في هذا الشرط حيث لم يكتف باشتراط أن يكون يمني الجنسية، كما اشترطه في الناخب والمرشح لعضوية مجلس النواب، وإنما اشترط أن يكون من والدين يمنيين، وبهذا الشرط لا يجوز لمن كانت والدته أجنبية أن يرشح نفسه لهذا المنصب ومن باب أولى المتجنس مهما بلغت فترة تجنسه.

وهذا الشرط يمثل أهم مظاهر استقلال الدولة، إذ لا يتصور أن يسمح لأجنبي أن يتولى رئاسة الدولة.

الشرط الثالث: أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية

لعل المتأمل في هذا الشرط يجد أنه يتكون من شرطين يتعلق الشرط الأول بالأهلية العقلية كما يتعلق الشرط الثاني بالأهلية الأدبية، وقد أكتفى الشرط المذكور بالآثار المترتبة عليهما والتي منها التمتع بالحقوق السياسية والمدنية لأن فاقدهما لا يمكن له ممارسة هذه الحقوق، وأهم الحقوق السياسية حق الترشيح وحق الانتخاب وحق تولي الوظائف العامة، والصلاحية الأدبية يقصد بها أن لا يكون قد حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف والأمانة. لأنه لا يتصور أن يتولى رئاسة الدولة من كان فاقداً لأهليته العقلية والأدبية[1].

---

(١) انظر المادة (٨٥) من دستور دولة الوحدة لسنة ٩١م، مرجع سابق.

الشرط الرابع: أن لا يكون متزوجاً من أجنبية

يعتبر هذا الشرط مكملاً لشرط الجنسية لاشتراكهما في العلة وهي ضمان الولاء للدولة وقوة الانتماء إليها والإخلاص لشعبها. وتوفر هذا الشرط في المرشح لمنصب الرئاسة يستلزم البعدية عن موطن الريبة، والشك في الولاء للدولة، وخاصة في هذا العصر الذي أصبحت فيه زوجة الرئيس تمارس دوراً كبيراً في حياة الشعب الذي يحكمه زوجها ولو من وراء ستار. وقد حبذ اشتراط هذا الشرط أستاذ القانون العام الدكتور سليمان الطماوي[1].

وقد أغفل الدستور الحالي شرطاً اعتبره بعض فقهاء القانون العام ميزة تحلى بها دستور سنة ٧٠م السابق ذلك الشرط هو: «أن يكون عارفاً بالشرعيات الإسلامية مستقيماً أخلاقياً وسلوكياً محافظاً على الشعائر الإسلامية.

ثانياً: إجراءات انتخاب عضو مجلس الرئاسة

١ ـ انتخاب الأعضاء:

أوضحت المادة (٨٣) من الدستور إجراءات انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة حيث نصت على أن: «يتم ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة من قبل ربع أعضاء مجلس النواب، ويعتبر المرشح عضواً في مجلس الرئاسة بحصوله على أصوات ثلثي أعضاء المجلس في المرة الأولى، وإذا لم يتم فيكون بالأغلبية المطلقة بعدد أعضاء المجلس ويشترط أن تكون الانتخابات سرية».

على ضوء ما ورد في هذه المادة يتضح أن عملية انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة تمر بمرحلتين:

المرحلة الأولى: مرحلة الترشيح

في هذه المرحلة يتقدم المرشح بطلب إلى المجلس يذكر فيه جميع البيانات المثبتة لتوافر الشروط الواجبة في المرشح ـ كما سبق شرحها ـ يظهر فيه رغبته في

---

(١) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي (السلطات الثلاث)، ص ٢٤، مرجع سابق.

الترشيح لعضوية مجلس الرئاسة على أن يقوم ربع عدد أعضاء مجلس النواب بترشيحه لهذا المنصب.

المرحلة الثانية: مرحلة الانتخاب

من المعلوم أن حق الترشيح لهذا المنصب لكل مَنْ توافرت فيه الشروط المذكورة سابقاً، وعلى ذلك فإن عدد المرشحين سوف يكون أكثر من واحد، وفي هذه المرحلة تطرح أسماء المرشحين على مجلس النواب للمداولة والتصويت.. وإزاء ذلك إفترضت المادة فرضين على ضوء نتائج التصويت:

الفرض الأول: إذا حصل المرشح على أصوات ثلثي أعضاء المجلس فإنه في هذه الحالة يصير عضواً في مجلس الرئاسة بعد إعلان النتيجة.

الفرض الثاني: إذا لم يحصل المرشح على أصوات ثلثي أعضاء المجلس، يعاد التصويت مرة ثانية، فإذا حصل على أصوات أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب فإنه يعتبر عضواً في مجلس الرئاسة منذ إعلان النتيجة.

وقد أغفلت المادة سالفة الذكر الفرض الثالث والمتمثل في عدم حصوله على نسبة الأغلبية، ولكن يفهم من خلال الفرضين أنه في حالة الفرض الثالث فإنه يسقط ترشيحه ويرشح غيره.

ثالثاً: انتخاب رئيس لمجلس الرئاسة

مما لا شكفيه أنه لا بد من انتخاب رئيس للمجلس لأنه لا يستقيم الأمر في حالة إغفال هذا الأمر لأنه قد يؤدي إلى الازدواجية في الاختصاص بالإضافة إلى أن الرئيس يمارس عادة اختصاصات لا تحتمل التعدد كما سوف نوضح ذلك عند الحديث عن الاختصاصات وقد بينت المادة (٨٤) منه كيفية اختيار الرئيس بقولها: «ينتخب مجلس الرئاسة عقب انتخابه رئيساً له من بين أعضائه وذلك للمدة الدستورية للمجلس».

٢ ـ النقد الموجه لهذا الأسلوب

من خلال الشرح السابق يبدو أن الدستور الحالي قد جعل انتخاب أعضاء

مجلس الرئاسة من اختصاص مجلس النواب وهي إحدى الطرق الثلاث المعهودة في اختيار رئيس الجمهورية، غير أن بعض فقهاء القانون عابوا على هذه الطريقة أنها لا تتفق مع نظام الفصل بين السلطات كما أنها تجعل رئيس الدولة الأعلى خاضعاً للسلطة التشريعية، وبالتالي يفقده الجلالة والاحترام الواجبين لرئيس الدولة كما أنها تضعف السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[1].

رابعاً: مدة مجلس الرئاسة

يعتبر تحديد مدة المجالس بأنواعها من أهم القواعد المميزة للنظام الجمهوري عن غيره من الأنظمة التي يتولى فيها رئيس الدولة مقاليد الحكم مدى الحياة، بل إن تحديد المدة يمثل مظهراً مهماً من مظاهر الرقابة الشعبية وخاصة في ظل الدساتير التي تجيز تعدد الفترات، فتجعل الرئيس حريصاً على نيل ثقة الشعب مباشرة أو من طريق النواب، وذلك بتكريس جهوده في أداء مهامه بأمانة وإخلاص كي يفوز إذا ما رشح نفسه لمرة أخرى.

١ ـ ابتداء المدة

وقد حددت المادة (٨٧) من الدستور مدة مجلس الرئاسة بخمس سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أداء أعضاء المجلس لليمين الدستورية.

٢ ـ انتهاء فترة مجلس الرئاسة

من المعلوم أن مدة المجلس تنتهي بمضي السنوات الخمس، وهذه نهاية طبيعية غير أن الدستور وضع حلولاً لمواجهات ظروف تؤدي إلى مدّ هذه الفترة منها:

أ ـ حالة تزامن انتهاء مدة مجلس النواب مع مجلس الرئاسة:

بالعودة إلى المادة (٨٨) من الدستور نجد أنها قد وضعت حلاً لهذا التزامن بقولها: «إذا انتهت مدة مجلس النواب في الشهر الذي انتهت فيه مدة مجلس

---

(١) د. أحمد عبد القادر الجمال، النظم الدستورية العامة في ضوء الاتجاهات الحديثة ص ٢٨٢ مكتبة النهضة المصرية، القاهرة.

الرئاسة، يستمر مجلس الرئاسة ليمارس مهامه إلى ما بعد انتهاء الانتخابات النيابية، واجتماع المجلس الجديد، على أن يتم انتخاب مجلس الرئاسة الجديد خلال ستين يوماً من أول انعقاد لمجلس النواب الجديد.

ب ـ حالة وجود ظروف تحول بين إجراء الانتخابات

طبقاً لنص المادة (٨٩) من الدستور تبدأ إجراءات انتخاب مجلس الرئاسة الجديد قبل انتهاء المجلس السابق بتسعين يوماً، على أن يتم الانتخاب قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل. فإذا لم يتم الإنتخاب لأي سبب استمرّ المجلس السابق في مباشرة اختصاصاته إلا في حالة حرب أو كارثة طبيعية أو أية حالة يستحيل معها الانتخاب.

٣ ـ النهاية غير العادية: الإستقالة

من الحالات التي قد تؤدي إلى نهاية فترة عضوية مجلس الرئاسة تقديم استقالته وقد نظمت المادة (٩٠) من الدستور إجراءاتها فقد قررت أنه يجوز لرئيس وأعضاء مجلس الرئاسة أن يقدموا استقالة مسببة إلى مجلس النواب، ويكون قرار مجلس النواب بقبول الاستقالة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، فإذا لم تقبل الاستقالة فمن حقه خلال ثلاثة أشهر أن يقدم الاستقالة وعلى مجلس النواب أن يقبلها.

٤ ـ حالة خلو المنصب:

في حالة خلو منصب أحد الأعضاء بسبب عجز أو مرض أقعده عن مزاولة مهام منصبه أو بسبب الموت، لا يتأثر سير العمل في المجلس لأن بقية الأعضاء يمكنهم القيام بعمله حتى ينتخب غيره. أما في حالة خلوه من جميع الأعضاء فإن المادة (٩١) من الدستور أناطت بهيئة رئاسة مجلس النواب مباشرة مهام مجلس الرئاسة حتى يتم الانتخاب، فإذا كان مجلس النواب منحلاً، حلت الحكومة محل الهيئة لممارسة مهام مجالس الرئاسة موقتاً ويتم انتخاب مجلس الرئاسة خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ اجتماع مجلس النواب الجديد.

٥ ـ عدم جواز مزاولة رئيس وأعضاء المجلس أعمالاً أخرى

منعت المادة (٩٣) من الدستور رئيس مجلس الرئاسة وأعضاءه من مزاولة مهنة حرة وعمل تجاري أو صناعي أثناء توليه عضوية المجلس حيث قررت أنه: «لا يجوز لرئيس وأعضاء مجلس الرئاسة أثناء مدة ولايته ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما لا يجوز لأي منهم أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، ولو بطريقة المزاد العلني أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.

خامساً: مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة

أ ـ المسؤولية السياسية

سبق القول عند الحديث عن طبيعة نظام الحكم في الجمهورية اليمنية في ظل الدستور الحالي أنه نظام ديمقراطي بصورته شبه المباشرة كما أخذ بمظاهر الصورة البرلمانية، ومن المعلوم أن من أهم مظاهرها أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم وحيث لا سلطة لا مسؤولية.

لذلك فمجلس الرئاسة غير مسؤول سياسياً أمام مجلس النواب فلا يجوز له سحب الثقة منه لأن المسؤولية السياسية تنحصر في مجلس الوزراء الذي يسأل أمام مجلس النواب.

ب ـ المسؤولية الجنائية:

تولت المادة (١٠١) من الدستور الحالي تحديد المسؤولية الجنائية كما بينت إجراءات المسألة حيث نصت على أن «يكون اتهام أعضاء مجلس الرئاسة بالجناية العظمى أو تجاوز الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناء على طلب من نصف أعضاء مجلس النواب، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلث أعضائه ويبين القانون إجراءات محاكماتهم، فإذا كان الاتهام موجهاً إلى جميع أعضاء مجلس الرئاسة تباشر هيئة رئاسة مجلس النواب مهام مجلس الرئاسة موقتاً حتى

صدور حكم المحكمة»[1]. على ضوء المادة سالفة الذكر يكون رئيس أعضاء مجلس الرئاسة مسؤولين جنائياً. ومسؤوليتهم جنائياً تمر بمرحلتين:

المرحلة الأولى: مرحلة الإتهام

وفي هذه المرحلة يتولى مجلس النواب عملية الإتهام حيث يتقدم نصف أعضائه بطلب اتهامهم ثم يصدر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه قرار الإتهام.

المرحلة الثانية: مرحلة المحاكمة

وتتولى المحاكمة المحكمة المتخصصة، ويترتب على صدور قرار الاتهام إيقافهم عن ممارسة مهامهم، وتتولى هيئة رئاسة مجلس النواب ممارستها حتى صدور حكم المحكمة.

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس الرئاسة

خوّل الدستور الحالي مجلس الرئاسة عدداً من الاختصاصات التي يمارسها بصفة جماعية، لكنه خص رئيس مجلس الرئاسة بعدد من الاختصاصات يمارسها بمفرده: وهذه الاختصاصات منها تشريعية ومنها سياسية وأخرى قضائية غير أني أقتصر هنا على الحديث عن اختصاص المجلس أولاً ثم اختصاصات رئيسه ونائبه.

أولاً: اختصاصات مجلس الرئاسة

مجلس الرئاسة يمثل رئاسة الجمهورية ويمارس الاختصاصات الممنوحة له دستورياً، وهذه الاختصاصات ليست من طبيعة واحدة وإنما تنقسم إلى ثلاثة أنواع ذكرها الدستور الحالي بصورة إجمالية من خلال فقرات المادة ج (٩٤) منه على ما يأتي:

---

(١) انظر المادة (١٠١) من دستور الجمهورية اليمنية، مرجع سابق.

أ ـ الاختصاصات السياسية والإدارية

عددت فقرات هذه المادة هذا النوع من الاختصاصات بقولها:

يتولى مجلس الرئاسة الاختصاصات التالية:

١ ـ تمثيل الجمهورية في الداخل والخارج.

٢ ـ دعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب.

٣ ـ الدعوة إلى الاستفتاء العام.

٤ ـ تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها.

٥ ـ يضع لالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور.

٦ ـ دعوة مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك مع مجلس الرئاسة كلما دعت الحاجة إلى دعوته.

٧ ـ تسمية أعضاء مجلس الدفاع الوطني طبقاً للقانون.

٨ ـ إصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشرها وإصدار القرارات المنفذة لها.

٩ ـ تعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون.

١٠ ـ إنشاء الرتب العسكرية بمقتضى القانون.

١١ ـ منح النياشين والأوسمة التي ينص عليها القانون أو الإذن بحمل النياشين.

١٢ ـ إصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب.

١٣ ـ المصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء.

١٤ ـ إنشاء البعثات الدبلوماسية وتعيين واستدعاء السفراء طبقاً للقانون.

١٥ ـ اعتماد الممثلين للدول والهيئات الأجنبية.

١٦ ـ منح حق اللجوء السياسي.

١٧ ـ إعلان حالة الطوارىء والتعبئة العامة وفقاً للقانون.

١٨ ـ يتولى أي اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون.

ب ـ اختصاصات مجلس الرئاسة التشريعية

١ ـ حق اقتراح القوانين.

تنص بعض الدساتير على حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين غير أن الدستور اليمني الحالي اكتفى بإعطائه للحكومة في المادة (٦٧) منه تمشياً مع طبيعة المرحلة ولعل المشرع الدستوري اليمني قد تأثر بالنقد الذي وجهه بعض الفقهاء الفرنسيين على ورود حق الاقتراح في الدستور الفرنسي باسم رئيس الجمهورية حيث جاء في ذلك، فإلى جانب مجافاته للواقع فإنه من شأنه أن يعرض اسم رئيس الجمهورية للنقد لأن مشروع القانون يحمل اسم الرئيس[١].

٢ ـ حق الاعتراض على القوانين:

قررت المادة (٧٩) من الدستور لمجلس الرئاسة حق طلب إعادة النظر في أي قانون أقره مجلس النواب ويجب عليه حينئذ أن يعيده إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من تأريخ رفعه إليه بقرار مسبب.

فإذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة أورده وأقره المجلس ثانية بأغلبية مجموع أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر[٢].

وبالتأمل في المادة المذكورة يتبين لنا أن الدستور الحالي قد أخذ بالاعتراض النسبي فهو مقيد بمدة محددة، ولمرة واحدة فقط. والمقصود بالاعتراض النسبي هو الاعتراض الذي لا يعدم المشروع، أو يقبره، وإنما هو اعتراض توفيقي يستطيع مجلس النواب أن يقره مرة ثانية بأغلبية أصوات أعضائه، ويعتبر بعد ذلك قانوناً واجباً إصداره.

---

(١) Provest parafol «La France Nouvelle» Paris P. 97.

(٢) انظر المادة (٧٩) من الدستور الحالي. مرجع سابق.

٣ ـ إصدار اللوائح

من أهم الاختصاصات التشريعية في هذا المجال سلطة مجلس الرئاسة في إصدار اللوائح. والمقصود باللائحة هنا: «مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة الصادرة عن السلطة التنفيذية».

واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية تنقسم إلى خمسة أنواع:

ـ اللوائح التنفيذية.
ـ اللوائح التنظيمية.
ـ لوائح الضبط.
لوائح الضرورة.
ـ اللوائح التفويضية.

وغالباً ما تنيط معظم الدساتير إصدار اللوائح برئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، غير أن الدستور اليمني لسنة ١٩٩١م قد جاء خلواً من بعض هذه الصلاحية، ولكن المادتين (٩٥، ٩٦) من الدستور قد أناطتا بمجلس الرئاسة اتخاذ قرارات تكون لها قوة القانون إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير.

وكذا إصدار القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وتنظيم المصالح والإدارات العامة. على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القانون أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات.

وبالرجوع إلى المادتين المذكورتين نجد أن حق مجلس الرئاسة في إصدار لوائح الضرورة أو اللوائح التنفيذية أو التنظيمية مقيدٌ بعدة قيود أهمها.

القيد الأول: قيد زمني

لم يطلق الدستور يد مجلس الرئاسة في إصدار لوائح الضرورة في أي وقت ومتى شاء ولكنه قصر هذا الحق في حالتين:

الحالة الأولى: فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب.

الحالة الثانية: في فترة حله، فإذا ما صدر قرار الحل جاز لمجلس الرئاسة أن يصدر لوائح الضرورة حتى يعقد المجلس الجديد أول جلسة له.

القيد الثاني: تحقق حالة الضرورة

المقصود بحالة الضرورة: قيام حالة من الاستعجال توجب الإسراع إلى إصدار قرار بقانون كتدبير لا يحتمل التأخير مما يتعلق معه على تلك السلطة أن تتحرى في هذا الشأن قبل استعمالها هذه الرخصة التشريعية الاستثنائية، وقيام حالة الضرورة متروك تقديرها لمجلس الرئاسة الذي يفترض فيه مراعاة صالح البلاد، ولذلك فلا يجوز له أن يتخذ من الزعم بقيام حالة الضرورة ذريعة لإصدار إجراءات استثنائية أو الاعتداء على اختصاص السلطات الأخرى.

القيد الثالث: عدم مخالفتها للدستور أو التقديرات المالية

من المعلوم أن هذه اللوائح تعتبر قرارات بقوانين، وتستطيع أن تتناول ما يتناوله القانون إلا أن النص الدستوري قد اشترط أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية، وإلا كانت معيبة بعدم دستوريتها وتخضع للرقابة الدستورية.

القيد الرابع: وجوب عرضها على مجلس النواب

أوجب نص المادة (٩٥) من عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له فإذا لم تعرض يتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة، أما إذا عرضت ولم يوافق عليها مجلس النواب، زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب من آثار على النحو الذي يقره.

جـ ـ الاختصاص القضائي

تقرر الدساتير عادة اختصاصات قضائية مثل رئاسة مجلس القضاء الأعلى وحق العفو عن العقوبة أو تخفيفها، والموافقة على تنفيذ حكم الإعدام ومنها

الدستور اليمني لسنة ١٩٧٠م، غير أن الدستور الحالي أغفل هذا الجانب ولعله اعتمد على قانون السلطة القضائية في ذلك.

ثانياً: اختصاصات رئيس مجلس الرئاسة

بالإضافة إلى مشاركة رئيس مجلس الرئاسة أعضاء المجلس في ممارسة اختصاصات المجلس كما سبق شرحها في الفقرة أولاً، إلا أن الدستور قد خصه بمهام يتولاها مباشرة بحكم منصبه، وقد ورد بعضها إجمالاً منها:

١ ـ الاختصاصات الإدارية

أناطت المادة (٩٨) من الدستوربرئيس مجلس الرئاسة القيام بإدارة أعمال المجلس والتوقيع على القرارات الصادرة عنه.

٢ ـ الاختصاصات السياسية والدولية

قررت المادة (٩٩) من الدستور أن يمثل رئيس مجلس رئاسة الجمهورية في علاقاتها الخارجية، وهذا الاختصاص ضروري في الدول الآخذة بنظام الرئاسة الجماعية لأنه لا يعقل أن يمارس جميع أعضاء المجلس هذه الاختصاصات في آن واحد.

٣ ـ الاختصاصات الرقابية

كما سبق القول أن نظام الحكم في ظل الدستور الحالي نظام برلماني بصفة أصلية، ومن أهم القواعد التي يقوم عليها هذا النظام ثنائية السلطة التنفيذية وبناء على التدرج الهرمي فإن لمجلس الرئاسة حق الرقابة على مجلس الوزراء وقد أوضحت المادة (١٠٠) من الدستور حق رئيس مجلس الرئاسة في طلب تقارير من رئيس الوزراء تتعلق بتحقيق المهام المسؤول عن تنفيذها مجلس الوزراء. بل إن المادة (١١١) من الدستور قد أعطت لمجلس الرئاسة حق إيقاف رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وإحالتهم للتحقيق[1].

---

(١) انظر المواد (٩٨، ٩٩، ١٠٠) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

المطلب الثاني

الحكومة

حكومة الجمهورية اليمنية يمثلها مجلس الوزراء وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة التنفيذية التابعة للدولة.

وسوف نتناولها من حيث التكوين في الفرع الأول ثم الاختصاصات المنوطة بها في الفرع الثاني من هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول

كيفية تكوين الحكومة

أ ـ المقصود بالحكومة هنا

يقصد بالحكومة الوزارة أي الهيئة التي تتولى شؤون الحكم في الدولة. وهذا الاستخدام شائع في ظل النظام السياسي البرلماني[1]. وقد أوضحت المادة (١٠٣) من الدستور أعضاء الوزارة بقولها تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، ويؤلفون جميعاً مجلس الوزراء.

ب ـ كيفية تكوين مجلس الوزراء

على ضوء المادة (١٠٣) من الدستور يتبين أن مجلس الوزراء يتكون من رئيس الوزراء ثم من نوابه والوزراء. وتمر عملية تعيينهم بالمراحل التالية:

المرحلة الأولى: وهي مرحلة التكليف

وقد نظمت هذه المرحلة الفقرة الرابعة من المادة (٩٤) من الدستور حينما نصت على أن يتولى مجلس تكليف من يشكل الحكومة[2].

---

(١) انظر المادة (١١١) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

(٢) انظر المادتين (٩٤، ١٠٣) من الدستور الحالي، مرج.

أما المرحلة الثانية: فهي مرحلة اختيار اعضاء الوزارة

وفي هذه المرحلة يقوم رئيس الوزراء باختيار نوابه والوزراء. وبما أن الدستور قد أباح التعددية الحزبية، فإن رئيس الوزراء يتشاور مع رئاسة الدستور مع مجلس الرئاسة حول تسمية أعضاء الحكومة طبقاً للمادة (١٠٤) من الدستور التي أعطته هذا الحق مقيداً بمشاورة مجلس الرئاسة. وكي تتمتع الحكومة بالاستقرار في ظل الائتلاف لا بدّ من مشاورة أطراف الائتلاف حول أشخاص أعضاء الحكومة.

ـ وهو ما سار عليه الوضع أثناء تشكيل حكومة الائتلاف الحالية.

ثم يصدر قرار جمهوري بتسمية أعضائها. ولم يرد في الدستور الحالي نص يبين شروط أعضاء الوزارة، كما فعل دستور سنة ٧٠ الملغى ولعله اعتبرها مناصب سياسية تعتمد على ثقة القيادة السياسية.

المرحلة الثالثة: مرحلة طلب ثقة مجلس النواب

من أهم مظاهر رقابة مجلس النواب على الحكومة منح الثقة أو سحبها منها، ولذلك رغم صدور القرار الجمهوري بتشكيل الحكومة وتسمية أعضائها، إلا أن الدستور قد ألزم رئيس الوزراء بطلب مجلس النواب منح حكومته الثقة.

وفي هذا تقول المادة (١٠٤) من الدستور (ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب).

أما إجراءات طلب الثقة فقد بينتها المادة (٧٢) من الدستور حيث نصت على أن: «يقدم رئيس مجلس الوزراء خلال خمسة وعشرين يوماً على الأكثر من تأريخ تشكيل الوزارة برنامج الحكومة إلى مجلس النواب للحصول على الثقة بالأغلبية لعدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس في غير انعقاده العادي دعي إلى دورة انعقاد غير عادية. ولأعضاء المجلس وللمجلس التعقيب على بيان الحكومة، ويعتبر عدم حصول الحكومة على الأغلبية المذكورة بمثابة حجب للثقة[1].

---

(١) انظر المادة (٧٢) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

جـ ـ أداء اليمين الدستورية

اشترط المشرع الدستوري للدلالة على انتهاء إجراءات تشكيل الحكومة أن تؤدي اليمين الدستورية أمام رئيس مجلس الرئاسة. فقد أوجبت المادة (١٠٦) من الدستور على رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ـ قبل أن يباشروا صلاحياتهم ـ أن يؤدي اليمين الدستورية أمام رئيس مجلس الرئاسة.

د ـ مسؤولية مجلس الوزراء

وجود حكومة مسؤولة أمام السلطة التشريعية قاعدة من قواعد النظام البرلماني، وقد أخذ المشرع الدستوري بهذه القاعدة حينما قرر في المادة (١٠٥) من الدستور أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس الرئاسة ومجلس النواب مسؤولية جماعية عن أعمال الحكومة.

وقد أكدت المادة (٧٣) من الدستور حق مجلس النواب في الرقابة على الحكومة بقولها: «مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية وفردية» وقد سبق تناولها عند الحديث عن الوظيفة السياسية لمجلس النواب.

هـ ـ عدم الجمع بين عضوية الوزارة، وتولي أي وظيفة أخرى:

حظرت المادة (١٠٨) من الدستور على رئيس الوزراء والوزراء أثناء توليهم الوزارة أن يتولوا أي وظيفة عامة أخرى، أو أن يزاولوا بطريقة غير مباشرة مهنة أخرى، أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما لا يجوز لهم أن يسهموا في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمعوا بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة. ولا يجوز خلال تلك المدة أن يشتروا أو أن يستأجروا أموالاً من أموال الدولة أو يقايضوا عليها ولو بطريقة المزاد العلني، أو أن يؤجروها أو يبيعوها شيئاً من أموالهم أو يقايضوها عليها.

غير أن المادة (٧٣) من قانون الانتخاب (٤١) لسنة ١٩٩٢م قد استثنت من الحظر سالف الذكر الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس النواب حيث ورد فيها «لا يجوز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس النواب، فيما عدا رئيس

الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء»[1] وهذا الاستثناء ضروري كي يتمشى مع طبيعة نظام الحكم لأن الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية المجلس النيابي من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما سبق الشرح.

الفرع الثاني
اختصاصات الحكومة

اختصاصات الحكومة تنقسم إلى نوعين بناء على مواد الدستور:

النوع الأول: اختصاصات جماعية: وهي التي يتولاها مجلس الوزراء مجتمعاً.

النوع الثاني: وهي اختصاصات رئيس الوزراء بحكم منصبه، أو الوزراء بصورة فردية.

النوع الأول
اختصاصات مجلس الوزراء

أوضحت المادة (١٠٩) من الدستور من خلال فقراتها اختصاصات مجلس الوزراء بقولها: «يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية والدفاعية وفقاً للقوانين والقرارات، كما يمارس بوجه خاص الاختصاصات التالية[2].

أ ـ الاشتراك مع مجلس الرئاسة في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية.

ب ـ إعداد مشروع الخطة الاقتصادية للدولة والميزانية السنوية وتنظيم تنفيذها وإعداد الحساب الختامي للدولة.

---

(١) انظر المادة (٨٣) من القانون رقم ٤١ لسنة ٩٢م بشأن الانتخابات العامة، مرجع سابق.

(٢) انظر المادة (١٠٩) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

جـ ـ إعداد مشاريع القوانين والقرارات، وتقديمها إلى مجلس النواب أو مجلس الرئاسة وفق اختصاص كل منهما.

د ـ الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات قبل عرضها على مجلس النواب أو مجلس الرئاسة وفق اختصاص كل منهما.

هـ ـ اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين.

ز ـ تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقاً للقانون ورسم وتنفيذ السياسة الهادفة إلى تنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد في إطار الخطة الاقتصادية.

حـ ـ متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على أموال الدولة.

ط ـ الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان والتأمين.

ي ـ عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة وفي حدود أحكام الدستور.

النوع الثاني

اختصاصات رئيس الوزراء

بالإضافة إلى ممارسة اختصاصه كعضو في الحكومة بصفة جماعية، فإن المادة (١١٠) من الدستور قد خصته بمهام يباشرها بصورة فردية، فقد نصت على أن يدير رئيس الوزراء أعمال المجلس ويرأس اجتماعاته، وهو الذي يمثل المجلس فيما يتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة ويشرف ويعمل على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء والسياسة العامة للدولة بشكل موحد ومنسق، وله أن يطلب من أعضاء المجلس التقارير في أي شأن من شؤون الوزارات والاختصاصات التي يباشرونها، والمهام التي يكلفون بها وهم ملزمون بذلك[1].

---

(١) انظر المادة (١١١) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

٢ ـ اختصاصات الوزير

يعتبر كل وزير مسؤولاً عن وزارته، وهو على رأس وزارته وقد بينت المادة (١١٦) من الدستور اختصاصات الوزير التي يباشرها بصورة فردية حيث نصت على أن: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته وتوجيه إدارتها وفروعها في جميع أنحاء الجمهورية، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة، في وزارته ويبين القانون والحالات التي تمكن فيها للوزير إصدار القرارات لتنفيذ القوانين».

٣ ـ استقالة الوزير

أوضحت نصوص الدستور الحالي حالات تقديم الاستقالة مربوطة بعدة أسباب أهمها:

الحالة الأولى: إذا سحب مجلس النواب ثقته بها بالشروط والإجراءات سالفة الذكر.

الحالة الثانية: إذا لم يعد رئيس الوزراء قادراً على تحمل مسؤولياته.

الحالة الثالثة: إذا قدم أغلبية أعضاء مجلس الوزراء استقالتهم.

في هذه الحالات أوجب المشرع الدستوري في المادتين (١١٤، ١١٥) من الدستور على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس مجلس الرئاسة.

٤ ـ كيفية تصريف الشؤون العامة عقب الاستقالة

نصت المادة (١١٢) من الدستور على أنه: «عند استقالة الوزارة أو إقالتها أو سحب الثقة منها تكلف الوزارة بتصريف الشؤون العامة العادية ما عدا التعيين والعزل حتى تشكل الوزارة الجديدة».

المبحث الثالث
السلطة القضائية

تكتفي الدساتير ـ عادة ـ في مجال الحديث عن السلطة القضائية بتناول المبادىء العامة التي تحكم السلطة القضائية تاركة التفاصيل للمشرع العادي يوضحها في قانون السلطة القضائية وقانوني المرافعات المدنية والتجارية والإجراءات الجزائية.

لذا سوف نكتفي هنا بالحديث عن المبادىء العامة طبقاً لمواد الدستور على ما يأتي:

المبدأ الأول: استقلال السلطة القضائية

سبق تعريف السلطة القضائية بأنها الهيئة المختصة بالفصل في المنازعات المعروضة عليها طبقاً لأحكام الشرع والقانون، وكذا القيام بتفسير القانون وطبيعة عمل هذه السلطة المتمثل في الفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الأفراد بعضهم بعضاً أو بين الأفراد والدولة، تحتاج إلى توافر مقومات الاستقلال عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

لذا حرص المشرع على النص على هذا المبدأ في صلب الدستور ليكون له الإجلال والمهابة، فقد قرر من خلال المادة (١٠٢) من الدستور أن القضاء سلطة مستقلة في أداء مهامه، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شؤون الدولة[1].

---

(١) انظر المادة (١٢) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

وبالتأمل فيما ورد في المادة سالفة الذكر يتبين أن مبدأ الاستقلال يتكون من شقين: الأول استقلال السلطة القضائية كهيئة جماعية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية أما الثاني فيتمثل في استقلال القضاة.

فبالنسبة لاستقلال السلطة القضائية عن السلطتين المذكورتين فهو استقلال دعت إليه طبيعة نظام الحكم القائم على مبدأ الفصل النسبي بين السلطات، وبناء عليه تلتزم كل سلطة بالقيام بالمهام المناطة بها دستورياً من ناحية، ومن ناحية أخرى تلتزم بعدم الاعتداء على سلطة أخرى بمباشرة المهام المناطة بها وتطبيقاً له فإنه لا يجوز أن يباشر أعمال السلطة القضائية أو تقوم بتوجيهها عند ممارسة اختصاصاتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة كي لا تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ العدالة عند نظر المنازعات.

أما الشق الثاني: فهو خاص بالقضاة

لم يكتف المشرع باستقلال السلطة القضائية وحمايتها من تدخل السلطتين في أعمالها بل حرص على توفير الحماية الكاملة لشخص القاضي من التدخل في عمله من قبل أي جهة وبأي صورة كان التدخل، وهذا الإطلاق دليل على شمول المنع لأعضاء السلطة القضائية نفسها فلا يجوز مثلاً لقاضي محكمة الدرجة الثانية أن يتدخل في أعمال قاضي الدرجة الأولى، بل عليه أن يحترم قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم، فهو وإن كان في درجة أعلى منه، إلا أن القوانين الإجرائية قد منعته من التدخل في عمل قاضي الدرجة الأولى حتى يصدر حكمه، عند ذلك إذا طعن أحد الخصوم في الحكم إلى الدرجة الثانية جاز للقاضي نظر القضية باعتباره محكمة استئناف وله حق تعديله أو إلغائه أو تأييده.

وقد اعتبرت المادة (١٢٠) منه التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.

المبدأ الثاني: عدم قابلية القضاة وأعضاء النيابة للعزل

في سبيل تحقيق مبدأ استقلال السلطة القضائية نص الدستور على مبدأ عدم

قابلية القضاء وأعضاء النيابة للعزل، حيث قررت المادة (١٢٢) من الدستور أن القضاة وأعضاء النيابة العامة غير قابلين للعزل، ويعتبر تقرير هذا المبدأ من أهم الضمانات اللازمة لاستقلال القضاء، فمتى أمن القاضي هذا الجانب من جهة السلطة التنفيذية أو غيرها استطاع أن يباشر اختصاصاته بعيداً عن أي تأثير لا سلطان عليه في قضائه لغير الشريعة والقانون.

غير أن عدم القابلية للعزل لا يعني أن يصول ويجول دون رقيب أو محاسب فكما حماه من تدخل أي جهة، ألزمه باتباع الطرق الشرعية والقانونية في قضائه عندما استثنى سلطات القانون، فإذا ما انحرف عنهما عرض نفسه للمساءلة وفي ذلك قررت المادة (١٢٢) من الدستور بعد تقرير مبدأ عدم القابلية للعزل ـ إلا في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون.

ولم تقف الحماية عند حد تقرير المبدأ المذكور بل تعدته إلى تقرير عدم جواز نقلهم من السلك القضائي إلى أي وظيفة غير قضائية إلا برضاهم وبموافقة المجلس المختص بشؤونهم، وبهذا يكون المشرع الدستوري قد قرر الضمانات الكفيلة بحماية القضاء من أي تدخل يؤثر في سير عمله.

المبدأ الثالث: أناطت حق مباشرة معظم الشؤون التنفيذية لرجال القضاء بمجلس أعلى للقضاء حرصاً من المشرع الدستوري على حماية مبدأ استقلال السلطة القضائية، فقد عمل على سد جميع الثغرات التي قد تتمكن بعض الجهات من التأثير على استقلال السلطة القضائية بصفة عامة أو القضاة بصفة خاصة، ومن ذلك إنشاء مجلس أعلى للقضاء يتولى شؤونهم حيث قررت المادة (١٢٣) من الدستور أن يكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته، ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقاً للقانون[1].

وبالعودة إلى القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٠م بشأن السلطة القضائية نجد أنه قد أوضح اختصاصات مجلس القضاء الأعلى، معظمها تؤكد الضمانات اللازمة

---

(١) انظر المادة (١٢٣) من الدستور الحالي، مرجع سابق.

لاستقلال القضاء منها ما يتعلق بطريقة التعيين، فبالرغم من أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى تعيين القضاة ونقلهم أو ندبهم، إلا أن قانون السلطة القضائية قد جعل موافقة مجلس القضاء الأعلى شرطاً أساسياً لإتمام الإجراءات وهذا يجعل الاختصاص الحقيقي في مجال هذه الأمور يمارسها عملاً مجلس القضاء الأعلى وبهذا يكون قد أوجد ضمانة أخرى في سبيل ترجمة مبدأ استقلال القضاء إلى الواقع العملي، كما أن القانون المذكور قد قرر للقضاة حصانة قضائية تضمنتها المواد (٨٦، ٨٧، ٨٨، ٨٩) من قانون السلطة القضائية والهدف منها حمايتهم من أي تدخل أو من اتخاذ أي إجراء ضدهم كوسيلة للتأثير عليهم في أعمالهم.

ونكتفي هنا بالحديث عن المبادىء القضائية سالفة الذكر تاركين الحديث عن تكوين السلطة القضائية واختصاصاتها لشرح القوانين الإجرائية.

والله ولي التوفيق.

الفصل الثالث

التعديلات الدستورية وأثرها على تنظيم السلطات العامة

لم يقتصر أثر اختلاف الأيديولوجية التي أخذ بها كلا النظامين في الشطرين قبل الوحدة على أسس الدولة ـ كما سبق الشرح ـ بل تعداه إلى تنظيم السلطات العامة في ظل دستور ١٩٩١م.

وفي هذا الفصل سوف نتناول التعديلات الدستورية المتعلقة بالسلطات العامة من خلال المباحث التالية بعد استعراض الوضع الدستوري للسلطات العامة في ظل الدساتير الثلاثة.

المبحث الأول: الوضع الدستوري للسلطات العامة في ظل الدساتير الثلاثة.

المبحث الثاني: التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة التشريعية.

المبحث الثالث: التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة التنفيذية.

المبحث الرابع: التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة القضائية.

المبحث الأول

الوضع الدستوري للسلطات العامة

في ظل الدساتير الثلاثة

من خلال ما سبق يتضح أن الدستورين ١٩٧٠م، ١٩٧٨م قد أخذ بمظاهر الديمقراطية وأهمها مبدأ السيادة الشعبية وقد عرف بعض فقهاء القانون العامة السيادة الشعبية بأنها تعبر عن القوة السياسية صاحبة السيطرة الفعلية في الدولة والتي تكون السيادة القانونية ترجمة لما تفرضه من اتجاهات في شأن مستقبل الجماعة فصاحب السيادة بهذا المفهوم وهو من يملك قدرة تحديد فكرة القانون في الجماعة على أساس أن فكرة القانون تنبع عن تصور معين للنظام الاجتماعي المرغوب فيه ويكون صاحب السيادة في المجتمع هو من تكون إرادته لازمة لتحقيق هذا التصور والفرضية.

وإذا كانت السيادة للشعب إلا أن الدساتير تختلف في تخويل من يعبر عن هذه السيادة فبعضها لا يعترف إلا بسلطة واحدة، وهي الدساتير التي لا تعترف بمبدأ الفصل بين السلطات مثل دور ١٩٧٨م قبل الوحدة ومنها من تخول السلطات العامة القيام بالتعبير عن الإدارة الشعبية عن طريق وضع القوانين وإصدار القرارات العليا واجبة التنفيذ مثل دستور ١٩٧٠م. وهذا الاختلاف بين الدستورين قد أثر على وضع مواد دستور ١٩٩١م بعد الوحدة. مما دفع بالمشرع الدستوري إلى تعديل الوضع الدستوري للسلطات العامة في ظل الدساتير الثلاثة ثم نتبع ذلك بدراسة الوضع الدستوري بعد التعديل من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول
الوضع الدستوري للسلطات العامة
في ظل دستور ١٩٧٠م

النظام الذي أخذ به هذا الدستور النظام الديمقراطي النيابي البرلماني وأهم دعائمه الأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات، الذي يقوم على الاعتراف بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على اعتبار أن هاتين السلطتين هما من يباشر السلطة السياسية بحسب الاختصاص الذي حدده الدستور. بالإضافة إلى السلطة القضائية وقد أهتم دستور ١٩٧٠م بتنظيم السلطات العامة في الدولة حيث خصص لها الباب الرابع منه، كما خصص لكل سلطة فصلاً من فصول الباب الرابع من الدستور وسوف نستعرض وضع السلطات الثلاث في ظل هذا الدستور من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: السلطة التشريعية (مجلس الشورى)

لقد أوضح الفصل الأول من الباب الرابع السلطة التشريعية من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وبيان مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين. ومن تلك المظاهر التي منحها الدستور السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ما يأتي:

١) ـ حق السؤال:

وهو تمكين أعضاء البرلمان (مجلس الشورى) من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين[١].

وقد قررت هذا الحق الفقرة (ب) من المائدة (٦١) من دستور ١٩٧٠م[٢].

٢) ـ حق الاستجواب:

وهو استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به أحد أعضاء المجلس النيابي إلى

---

(١) الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي (السلطات الثلاث) ص ٤٩٤ ـ مرجع سابق.

(٢) أنظر المادة (٦١) فقرة (ب) من دستور ١٩٧٠ م مرجع سابق.

رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه[1]. وقد أوضحته المادة (١٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى[2].

٣) طرح موضوع للمناقشة:

والمقصود بهذا الحق تمكين أعضاء مجلس الشورى من التفاهم مع رجال الحكومة بطريقة ودية بعيدة عن الإحراج أو الاتهام مما ييسر لهم إدراك وجهة نظر الحكومة فيما يعرضون له من مسائل، كما يمكنهم عن طريق ما يبدونه من رغبات من معرفة توجه السلطة التنفيذية بطريقة تتسم بالتعاون والمشاركة إلى ما يرون فيه تحقيق الصالح العام[3].

٤) ـ المسؤولية الوزارية:

وقد أخذ دستور ١٩٧٠م بالمسؤولية الوزارية بنوعيتها السياسية والجنائية والمقصود بالمسؤولية الجنائية (تقرير مسؤولية الوزارة عن الجرائم التي يقترفها كبار رجال الدولة) وقد قررت هذا النوع المادة (١٠٧) من دستور ١٩٧٠م[4].

أما المسؤولية السياسية: فيراد بها (حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منه). وتعتبر المسؤولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني وإحدى دعاماته وأركانه الجوهرية والأساسية بحيث لا يمكن أن يوصف نظام الحكم بأنه نظام برلماني إذا تخلف هذا الركن.

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية

لقد خصص المشرع الدستوري لها الفصل الثاني من الباب الرابع من دستور ١٩٧٠م.

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو (القانون الدستوري) ص ٢٣٩ ـ مرجع سابق.
(٢) انظر المادة (١١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.
(٣) انظر المادة (٤٦) من الدستور ١٩٧٠ م مرجع سابق.
(٤) راجع المادة (١٠٧) من دستور ١٩٧٠ م مرجع سابق.

وبما أن هذا الدستور قد أخذ بالنظام البرلماني فإنه قد كوّن السلطة التنفيذية من عضوين هما المجلس الجمهوري الذي يمثل رئاسة الدولة والحكومة تطبيقاً لقاعدة ثنائية السلطة التنفيذية.

وقد احتوى هذا الفصل على عدد من المواد التي أوضحت كيفية تكون المجلس الجمهوري وبيان اختصاصاته المتنوعة، وكذا كيفية تكوين الحكومة واختصاصاتها بالإضافة إلى النص على مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن أهم مظاهر التعاون بينهما، ورقابة التنفيذية على التشريعية:

١ ـ دور السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس الشورى وسير العمل فيه في مجموعة الأعمال التي تقوم بها مثل دعوة الناخبين لإجراء الانتخابات وإعداد قوائم الناخبين وقبول أوراق المرشحين، وكذا الإشراف على سير المعركة الانتخابية مع ما يتخللها من دعية واتصال بين المرشحين وبين الناخبين.

٢ ـ حق السلطة التنفيذية في تعيين بعض أعضاء مجلس الشورى لم يقف دور السلطة التنفيذية في التأثير على مجلس الشورى من حيث التكوين بل تجاوزه إلى قيامها بتعيين بعض أعضائه حيث أعطت المادة (٤٦) من دستور ١٩٧٠ م رئيس المجلس الجمهوري الحق في تعيين (٢٠٪) من أعضاء مجلس الشورى[١].

٣ ـ دور السلطة التنفيذية في سير عمل مجلس الشورى: كما شاركت التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية فإن الدستور المذكور قد منحها مظاهر متعددة تمكنها من التدخل في سير عمل مجلس الشورى مثل دعوته للإنعقاد وذلك بناء على نص المادة (٥١) منه والمادة (٤٩) من اللائحة الداخلية للمجلس. وكذا فض دورة المجلس طبقاً للمادة (٥٢)[٢] من الدستور.

٤ ـ حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان «مجلس النواب» والمقصود بحق الحل إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستورياً.

---

(١) راجع المادة (٤٦) من دستور ١٩٨٠ م مرجع سابق.

(٢) راجع المواد (٤٩، ٥١، ٥٢) من دستور ١٩٧٠ م.

وهكذا تبين من خلال العرض السابق أن دستور سبعين قد أخذ بمظاهر النظام الديمقراطي النيابي البرلماني غير أن دستور ١٩٧٨ م في الشطر الجنوبي سلك مسلكاً آخر كما ستوضحه في المطلب الثاني:

المطلب الثاني
الوضع الدستوري للسلطات العامة في ظل دستور ١٩٧٨ م قبل الوحدة

سبق القول أن دستور ١٩٧٨ م قد أخذ بنظام حكومة الجمعية بدليل عدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات حيث لم يعترف إلا بسلطة واحدة في الدولة وقرر في المادة (٦٨) منه أن توجد سلطة واحدة للدولة وهذا تطبيق للأساس الفلسفي لنظام حكومة الجمعية النيابية القائم على فكرة وحدة السيادة باعتبارها وحدة مجردة مستقلة عن الأفراد.

كما اعتبر السلطة التشريعية ممثل الشعب وهي أعلى سلطة في الدولة ولها الهيمنة على الهيئة التنفيذية وبهذا المعنى قررت المادة (٦٩) منه أن مجلس الشعب الأعلى هو الإدارة العليا لسلطة الدولة[١].

كما أن المادة (٩٩) منه قد أكدت هذا الاتجاه بعدم الاعتراف بمبدأ المساواة أو عدم التوازن بين السلطتين التشريعية (مجلس الشعب الأعلى) والتنفيذية عندما اعتبرت مجلس الوزراء هيئة تنفيذية وإدارية وسلطة الدولة بل أن المادة (١٠٠) منه قد حددت اختصاصات مجلس الوزراء بما يدل على تبعية الحكومة لمجلس الشعب بل أنها جعلت له حق الانتخاب مجلس الوزراء بقولها يتكون مجلس الوزراء عن طريق الانتخاب من قبل مجلس الشعب الأعلى في أول دورة له[٢].

وبنظرة عميقة في النصوص الدستورية سالفة الذكر يتبين الفرق الواسع بين الأيديولوجية التي أخذلها كلا الدستورين ١٩٧٠ م، ١٩٧٨ م.

---

(١) انظر المادة (٦٩) من دستور ١٩٧٨ م مرجع سابق.

(٢) راجع المادتين (٩٩، ١٠٠) من دستور ١٩٧٨ م قبل الوحدة.

المطلب الثالث
الوضع الدستوري للسلطات العليا في ظل دستور ١٩٩١ م

لقد كان لاختلاف النظامين في الشطرين ـ قبل الوحدة ـ أثر على سير اللجنة المشتركة المشكلة من الشطرين لوضع مشروع دستور ١٩٩١ م حيث حاول كل فريق أن يضمن دستور ١٩٩١ م ما يمكنه تضمينه من نصوص دستورية. حيث أستنبط من دستور ١٩٧٨ م فكرة وحدة السلطة الممثلة للشعب بدليل أن اللجنة وضعت عنوان الفصل الخاص بالسلطات، بما يدل على أن سلطة الدولة سلطة واحدة بقولها (سلطة واحدة) حيث لم تستعمل صيغة الجمع كما هو الحال بالنسبة لدساتير الدول الآخذة بالنظام البرلماني والرئاسي.

كما هو واضح في المادة (٤٠) منه، بالإضافة إلى ذلك فقد اختارت الاتجاه الذي يجعل حق تكوين السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية «مجلس النواب» حيث نصت المادة (٨٣) من دستور ١٩٩١ م على أن يتم ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة من قبل ربع عدد مجلس النواب، ويعتبر المرشح عضواً في مجلس الرئاسة بحصوله على أصوات ثلثي أعضاء المجلس في المرة الأولى، وإذا لم يتم فيكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[1]. وهذا الاتجاه يجعل الهيمنة للسلطة التشريعية على التنفيذية.

إلا أن اللجنة المشتركة لم تواصل السير على هذا الاتجاه عن طريق الأخذ ببقية مظاهر نظام حكومة الجمعية وذلك عندما عادت إلى استنباط بعض المواد من دستور ١٩٧٠ م وهي المواد المقررة لأركان النظام البرلماني المتعلقة، ومنها المواد المتعلقة بالركن الأول: ثنائية السلطة التنفيذية وكذا الركن الثاني: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين. فبالنسبة للركن الأول: ثنائية السلطة التنفيذية: فقد تكونت من عضوين:

---

(١) راجع المادة (٨٣) من دستور الجمهورية اليمنية ١٩٩١ م قبل التعديل.

العضو الأول: رئاسة الجمهورية «مجلس الرئاسة»

لقد خصص المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الثالث من دستور ١٩٩١ م للعضو الأول حيث قررت المادة (٨٢) منه أن رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب[١].

العضو الثاني: حكومة مسؤولة أمام البرلمان

أيضاً خصص المشرع الدستوري الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور للطرف الثاني المتمثل في مجلس الوزراء حيث نصت المادة (١٠٢) منه على أن مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة[٢].

كما أخذ دستور ١٩٩١ م بالركن الثاني المتمثل بالتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن أهم مظاهر التعاون بينهما ما يأتي:

١ ـ جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة:

هذا المظهر يمكن استنتاجه من خلال ما قررته المادتان (٦٠، ٣٩) منه حيث قررت المادة (٦٠) منه مكافأة لرئيس وأعضاء مجلس النواب، إلا أنها استثنت رئيس الوزراء ونوابه والوزراء من استحقاقهم للمكافأة إذا كانوا أعضاء في مجلس النواب[٣] وهذا لا يكون إلا في ظل النظام البرلماني.

أما المادة (٣٩) منه فقد أجازت للمواطنين في عموم الجمهورية الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً وثقافياً.

---

(١) راجع المادة (٨٢) من دستور ١٩٩١ م بعد الوحدة.

(٢) انظر المادة (١٠٢) من دستور ١٩٩١ م مرجع سابق.

(٣) انظر المادة (٦٠) من دستور ١٩٧٠ م مرجع سابق.

ونظام تعدد الأحزاب، ومن مزايا هذا النظام أن يمكن هيئة الناخبين من اختيار أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة في عملية انتخابية واحدة.

٢ ـ حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين:

يعد هذا المظهر من مظاهر التعاون وقد قررته المادة (٦٧) من الدستور بقولها لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح مشاريع القوانين واقتراح تعديلها[١].

ـ أما مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين فأهمها:

أولاً: مظاهر رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية

١ ـ حق السلطة التشريعية في توجيه السؤال إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء طبقاً للمادة (٧٣) من الدستور التي نصت على أن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم[٢].

٢ ـ حق الاستجواب: وقد قررته المادة (٧٥) من الدستور بقولها لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشؤون الداخلية في اختصاصهم[٣].

٣ ـ حق إجراء تحقيق: كما أوضحته المادة (٧٠) من الدستور بأن لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يُكلف لجنة من لجانه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة[٤].

٤ ـ المسؤولية الوزارية: يعتبر هذا المظهر من أهم المظاهر وأخطرها لرقابة البرلمان

---

(١) انظر المادة (٦٧) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.
(٢) راجع المادة (٧٣) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.
(٣) راجع المادة (٧٥) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.
(٤) راجع المادة (٧٠) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.

على الوزارة وقد قررته المادة (٧٣) من الدستور بقولها مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية وفردية كما أعطت المادة (٧٤) مجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة بعد اتخاذ الإجراءات التي بينتها المادة المذكورة[١].

ثانياً: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

١ ـ فهي حق السلطة التنفيذية في دعوة مجلس النواب للانعقاد وفضه وتأجيل جلساته.

٢ ـ وكذا تدخل الحكومة في تكوين مجلس النواب. بناء على المادة (٥٣) من دستور ١٩٩١ م[٢].

٣ ـ حق رئيس مجلس الرئاسة في الاعتراض على القوانين:

لقد قرر الدستور هذا الحق في المادة (٧٩) منه بقوله لمجلس الرئاسة حق طلب إعادة النظر في أي قانون أقره مجلس النواب، ويجب عليه حينئذٍ أن يعيده إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه بقرار مسبب. فإذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة أو رده إليه وأقره المجلس ثانية بأغلبية مجموع أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر[٣].

ومع أن اللجنة المشتركة قد حاولت الجميع بين النقيضين وخاصة أركان النظام البرلماني إلا أنها أعطت السلطة التشريعية أهم مظاهر الرقابة على السلطة التنفيذية وهو سحب الثقة من الحكومة ولم تعط الحكومة المظهر المقابل المتمثل في حل المجلس النيابي وهكذا صار التناقض والتعارض واضحاً مما جعل الدستور معيباً من الناحية النظرية ومستحيل التطبيق من الناحية العملية حتى تم تعديله على ما يأتي في المباحث التالية:

---

(١) انظر المادتين (٧٣، ٧٤) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.

(٢) انظر المادة (٥٣) من دستور ١٩٩١ م.

(٣) راجع المادة (٧٩) من دستور ١٩٩١ م.

المبحث الثاني

أثر التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية

لقد ترتب على تعديل طبيعة نظام الحكم بموجب وثيقة التعديل الصادرة بتاريخ ١/ ١٠/ ١٩٩٤ م أن أتصف نظام الحكم في الجمهورية اليمنية بأنه نظام جمهورية ديمقراطي نيابي برلماني في الأصل مع الأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي ولما كانت أهم دعائم النظام البرلماني الأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية فإن التعديل قد تناول بعض المواد المتعلقة بتنظيم السلطات العامة للدولة بما يتمشى واتجاه المشرع الدستوري سالف الذكر.

لذا سوف نتناول بالدراسة أثر التعديلات على السلطة التشريعية من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

أثر التعديلات على اختصاص السلطة التشريعية

لقد تناول التعديل المادة (٤٠) من دستور ١٩٩١ م التي كانت تقرر أن توجد سلطة واحدة للدولة، بدليل عنوان الباب الثالث حيث كان (تنظيم سلطة الدولة) وتبع ذلك استخدام مصطلح (الهيئة) عند الحديث عن تكوين واختصاصات السلطة التشريعية حيث نصت المادة (٤٠) على أن مجلس النواب هو الهيئة التشريعية للدولة[١].

ولما كان هذا التعبير لا يتمشى مع النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل

---

(١) راجع المادة (٤٠) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.

النسبي بين السلطات ولا يمكن تطبيقه إلا في ظل تعدد سلطات الدولة، فقد تناولها التعديل بما يتلاءم مع النظام البرلماني حيث صار عنوان الباب الثالث «تنظيم سلطات الدولة بصيغة الجمع» كما أضاف المعدل عنوان للفصل الأول من الباب الثالث «السلطة التشريعية» كما أن المادة (٦١) بعد التعديل قد نصت على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة[١]. محل مصطلح السلطة محل مصطلح الهيئة وبهذا التعديل زال مظهر من مظاهر نظام حكومة الجمعية الذي كان يمثل مواجهه ضد تنظيم وتكوين السلطة التشريعية وتأكد أخذ الدستور بمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يعتبر الركن الأساسي للنظام البرلماني كما أثر التعديل على اختصاصات السلطة التشريعية فقد أدرك المشرع الدستوري أن المادة (٤٠) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل كانت تنظيم مظهر آخر لا يتمشى إلا مع نظام حكومة الجمعية، وهو إعطاء مجلس النواب حق تقرير السياسة العامة للدولة، لأن التقرير يعني أن السلطة التشريعية هي التي تتولى وضع وإعداد السياسة العامة للدولة. وهذا يتعارض مع ما قررته الفقرة الخامسة من المادة (٩٤) من الدستور قبل التعديل التي كانت تعطي مجلس الرئاسة والحكومة حق وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور[٢].

فتناولها بالتعديل من خلال المادة (٦١) بعد التعديل التي استبدلت مصطلح «يقر السياسة العامة» بتقرير السياسة العامة. للدلالة على أن وضع وإعداد السياسة العامة للدولة من اختصاص مجلس الرئاسة والحكومة، وأن دور مجلس النواب يقتصر على إقرارها فقط حيث قررت المادة (٦١) أن مجلس النواب هو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة[٣]، غير أن المشرع أغفل مظهر آخر تضمنته المادة (٤٠) قبل التعديل في عجزها وهو إعطاء مجلس النواب حق توجيه أعمال الهيئة التنفيذية. لأن هذا الحق يتعارض مع مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية

---

(١) انظر المادة (٦١) من دستور بعد التعديل.

(٢) راجع المادة (٩٤) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.

(٣) راجع المادة (٦١) من دستور ١٩٩٤ م بعد التعديل.

والتنفيذية والتعاون الذي يمثل دعامة هامة من دعائم النظام البرلماني لأن حق التوجيه لا يكون إلا في ظل نظام حكومة الجمعية ـ حيث أورده بحذافيره في نهاية المادة (٦١) بعد التعديل حيث ورد فيها كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور[١].

وبقاء هذا الحق يجعل النص معيباً بعيب التناقض، ونأمل من المشرع الدستوري تدارك هذا التناقض بإزالته عن طريق تعديل كلمة التوجيه باستخدام كلمة التعاون عند إجراء تعديل آخر إن شاء الله.

المطلب الثاني
أثر التعديلات على الناخب والمرشح لعضوية مجلس النواب

من المعلوم أن المرشح لعضوية مجلس النواب يصير عضوا في المجلس إذا حصل على أصوات الناخبين المطلوبة دستوريا لنجاحه، وجاز له أن يمارس اختصاصاته من خلال المجلس ومن أهم اختصاصات المجلس الاختصاص التشريعي المتمثل في سن التشريع في الدولة. غير أن التعديل الدستوري قد قرر في المادة(٣) من أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات[٢]. وهذا يعني أن الشرط الثالث من الفقرة (ب) من المادة(٤٢) من دستور ١٩٩١م قبل التعديل الذي اكتفى بأن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب أمياً، لا يناسب اعتبار الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات. لذا بادر المشرع الدستوري إلى تعديل ما يحتاج إلى تعديل من شروط المرشح من خلال الفقرة الثانية من المادة (٦٣) بعد التعديل وهما الشرط الثالث (ج) أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة والشرط الرابع (د) أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً لفرائض الدينية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره[٣].

---

(١) راجع المادة (٦١) من دستور ١٩٩١ م بعد التعديل.

(٢) راجع الفقرة (ب) من المادة (٤٢) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.

(٣) راجع الفقرتين (ج، د) من المادة (٦٣) بعد التعديل مرجع سابق.

وقد كان لتعديل الشرط الثالث أثر في رفع مستوى المرشح الثقافي، ولعل هذا القدر من التعليم ـ المتمثل في إجادة المرشح للقراءة والكتابة ـ قد يؤهله للقيام بقراءة الوثائق والمذكرات ومشروعات القوانين والمحاضرات وكتابة ما يريد أن يشارك به كتابة. إلا أن هذا القدر لا زال منتقدا لأنه لا يتفق مع مهمة استنباط الأحكام العلمية من الأدلة الشرعية المتعددة. لذا لا زلنا نطالب المشرع الدستوري بإعادة النظر في هذا الشرط بحيث لا يقل مستواه الثقافي والتعليمي عن الدرجة الجامعية. وخاصة وقد بلغ التعليم الجامعي معظم مناطق اليمن في ظل النهضة التعليمية فقد انشئت عدة جامعات في معظم محافظات الجمهورية.

أما بالنسبة للشرط الرابع الذي كان يكتفي الدستور قبل التعديل بأن يكون المرشح مستقيما الخلق والسلوك. حيث جاء التعديل مبينا الوسائل التي تترجم من خلالها صفتا استقامة الخلق والسلوك. في نص المادة (٦٣) فقرة (٢(ج)) من الدستور التي اشترطت أن يكون المرشح مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً للفرائض الدينية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكون قد رد إليه اعتباره.

وبهذا التعديل يكون المشرع الدستوري قد تجاوز حد المظهر الخارجي للسلوك، وأهتم بالجوهر معبراً عنه بالمحافظة على أداء الفرائض الدينية لأن العضو المستقيم المؤدي لواجباته الدينية يكون صادقاً مع الله والصادق مع الله دائماً يكون قوياً ملتزماً لجانب الحق في مباشرة مهامه لا يمكن أن تثنيه المؤثرات المادية والمعنوية لا يخاف في الله لومة لائم. وهو لازم في العضو المشرع كما أدرك المشرع اختلاف الطبائع الإنسانية من حيث مدى أثر التزام الإنسان في أداء واجباته الدينية والاخلاقية.

فمن الناس من يكون قوياً في إيمانه بحيث يتغلب على نفسه الأمارة بالسوء عندما يتجنب موطن الزلل، وهذا هو الشخص الذي يكون قادراً على تحمل الأمانة، وقد أعتبر النص المذكور خلو صحيفته الجنائية من السوابق الجنائية أمارة على حسن سلوكه.

أما من كان ضعيفاً في إيمانه متهاوناً في أداء واجباته غير محافظ على علاقته بالله فإنه شخص يسهل التأثير عليه ويضعف أمام الظروف المحيطة به، وتؤثر فيه أقل المؤثرات المادية والمعنوية، فهو لا يقوى على مقاومة المغريات حتى ولو أدى إلى إرتكاب بعض الجرائم المخلة بالشرف والأمانة.

ولهذا أعتبر النص المذكور مثل هذا الشخص غير جدير بتحمل الأمانة، وبالتالي لا يستحق أن يكون عضواً في السلطة التشريعية.

غير أن المشرع الدستوري قدر الآثار المترتبة على حرمانه من تشريح نفسه لعضوية المجلس فقيدة بشرط صدور قضائي بات ضده بجريمة مخلة بالشرف والأمانة. وهذا القيد يخرج المتهم الذي لم يصدر ضده حكم قضائي. لأن مجرد الإتهام لا يحرمه من الترشيح، وإن كان تقدير ذلك يعود إلى الناخب الذي قد يحجم عن إعطائه صوته.

وبالمثل من صدر ضده حكم ابتدائي لا حجته قلقة يحتمل إلغاءه من قبل محكمة الإستئناف التي تمثل الدرجة الثانية من درجات التقاضي.

أما إذا أيدته محكمة الإستئناف، فإن بعض الدساتير تعتبر حكمها نهائياً قابلا للتنفيذ لذلك فهي تكتفي لحرمانه من حق الترشيح بصدور حكم قضائي نهائي ضده. أما المشرع الدستوري اليمني فإنه لا يكتفي بالحكم النهائي ـ على الرغم أن قانون المرافعات اليمني قد أعتبره قابلاً للتنفيذ ـ بل اشترط أن يكون باتاً، صادر من المحكمة العليا لاحتمال نقضه من قبل المحكمة العليا، والحكم البات هو الذي لا يقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن وعليه فإن مجرد صدور الحكم من الدرجة الثانية ضد المتهم أو لصيرورته نهائياً بمضي المدة لا يحرمه من الترشيح ولعل المشرع الدستوري قد رجح مبدأ توسيع المشاركة الشعبية وتقليل حالات الحرمان من الترشيح. وإن كان من المستحسن الإكتفاء بأن يكون الحكم نهائياً تمشياً مع معظم الدساتير من ناحيته ومن ناحية ثانية فإن الحكم النهائي إذا أيد حكم الإدانة فإن احتمال نقضه من المحكمة العليا أقل من احتمال إقراره.

وتمشياً مع المبدأ الذي عليه الدستور اليمني المتمثل في الحد من حالات الحرمان أو التوسع فيها قرر في نهاية المادة (٦٣) منه إزالة أثر الحكم البات على المحكوم عليه وهو الحرمان من حقه في الترشيح إذا ما رد إليه اعتباره.

وقد نظم قانون الإجراءات الجزائية رد الإعتبار في الباب الحادي عشر منه.

ورد الإعتبار قد يكون بحكم القانون أو بحكم قضائي وقد قررت المادة (٥٤٠) منه [أن يرد الإعتبار بحكم القانون إذا كان العقوبة المحكوم بها هي الغرامة أو الحبس الذي لا تزيد مدته على سنه وذلك بعد مضي ستتين على تنفيذ العقوبة أو العفو عنها أو سقوط الحق في تنفيذها بمضي المدة، ما لم يرتكب المحكوم عليه جريمة خلال هذه المدة].

أما بالنسبة لرد الإعتبار بحكم قضائي فقد أوضحته المادة (٥٤٠) إجراءات بقولها فيما ورد في المادة السابقة لا يرد الإعتبار إلا بمقتضى حكم يصدر من محكمة استئناف المحافظة التابع لها محل إقامة المحكوم عليه وبناء على طلبه إذا توفرت الشروط التالي:

١ ـ أن تكون العقوبة قد نفذت أو عفي عنها أو سقط الحق في تنفيذها بمضي المدة.

٢ ـ أن يكون قد مضى على ذلك ثلاث سنوات إذا كانت مدة الحبس المحكوم بها لا تجاوز ثلاث سنوات وست سنوات في الحالات الأخرى.

٣ ـ يثبت للمحكمة أن سلوكه منذ صدور الحكم عليه يدعوا إلى الثقة بتقويم نفسه.

أما بالنسبة لشروط الناخب فلم يتناولها التعديل حيث اشترطت الفقرة (١) من المادة (٦٣) بعد التعديل الشرطين المنصوص عليهما في المادة (٤٢) قبل التعديل وهما:

ـ أن يكون يمنياً.

ـ أن لا يقل سنه عن ثمانية عشر عام.

المطلب الثالث
أثر التعديلات على كيفية الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب

بالرجوع إلى دستور ١٩٩١م قبل التعديل أن المادة (٤٦) منه قد أعطت المجلس حق الفصل في صحة عضوية أعضائه تأسيساً على اعتبار المجلس هو ممثل سلطة الدولة.

ولما أختار المشرع الدستوري صورة النظام البرلماني، التي تقوم على مبدأ الفصل النسبي بين السلطات، ولإزالة التناقض بين ما تقرره المادة المذكورة ومبدأ الفصل بين السلطات تناول المشرع هذه المادة بالتعديل لأن من تطبيقات هذا المبدأ أن تتولى السلطة القضائية الفصل في صحة العضوية فقررت المادة (٦٧) بعد التعديل أن [يختص مجلس النواب بالفصل في صحة عضوية أعضائه، ويجب إحالة الطعن إلى المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمه للمجلس، وتعرض نتيجة التحقيق بالرأي الذي انتهت إليه المحكمة على مجلس النواب للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ إستلام نتيجة التحقيق من المحكمة].

وقد أعطت المادة (٦٧) من الدستور بعد التعديل المحكمة العليا حق التحقيق في صحة عضوية العضو وهي تمثل المرحلة السابقة على الفصل الذي يعتبر صميم اختصاص المحكمة العليا - وأبقت الفصل للمجلس، وهذا يعني أنها قصرت دور المحكمة العليا على التحقيق فقط وهذا الإتجاه يجعل التعارض مع مبدأ الفصل قائماً، وخاصة أن المادة (١٤٧) بعد التعديل قد أناطت بالسلطة القضائية الفصل في جميع المنازعات والجرائم حيث قررت في صلبها أن [تتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم][1] والفصل لا يتم إلا بحكم من المحكمة.

لذا فإن التعديل لم يقض على التعارض، بل أوجد ازدواجية بين السلطتين،

---

(١) راجع المادة (١٤٧) من الدستور بعد التعديل ١٩٩٤ م.

ولا زالت الضرورة قائمة لتعديل المادة (٦٧) بعد التعديل. بإعطاء المحكمة العليا حق الفصل في صحة العضوية بحكم، على أن يكون لمجلس النواب حق إصدار قرار تنفيذي للحكم مسايرة لبعض الدول التي جعلت الفصل في صحة العضوية لمحكمة خاصة أو المحكمة العليا أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات وهذا الإتجاه موفق لإزالة الإزدواجية في الإختصاص.

المطلب الرابع
أثر التعديلات على تكوين هيئة رئاسة المجلس

لقد اتفق النصان على حق المجلس أن ينتخب في أول إجتماع له من بين أعضائه رئيساً وثلاثة أعضاء يكونون جميعاً هيئة رئاسة المجلس. غير المادة (٥٤) قبل التعديل لم تحدد إختصاص الأعضاء الثلاثة ولا طبيعة عمل كلا منهم.

وقد لخص المشرع الدستوري أن عدم التحديد بنص دستوري وإحالة ذلك على اللائحة يقلل من فاعلية القيادة واتخاذ وسيلة أقل من الدستور لتحديد من شأنها إضعاف سلطة الأعضاء وخضوعهم للجهات صاحبة الحق في التحديد. لذلك تداركه بتعديل المادة المذكورة بإضافة وصف مبين لطبيعة عملهم من خلال المادة (٧٠) بعد التعديل التي تنصت على أن [ينتخب مجلس النواب في أول اجتماع له من بين أعضائه رئيساً وثلاثة نواب للرئيس يكونون جميعاً رئاسة المجلس]. وبهذا أوضحت المادة المذكورة اخصاصهم بأنهم نواب للرئيس وليسوا مجرد أعضاء فقط وقد تولت اللائحة بيان الإختصاص المناط لكل نائب كما أنشأت المادة المذكورة أمانة عامة للمجلس يرئسها أمين عام وإحالة على اللائحة الداخلية للمجلس تحديد الأحكام المتعلقة بشكلها والأحكام الأخرى المتصلة بها.

كما أثرت التعديلات على دورات انعقاد المجلس غير العادية.

لقد كان للتعديل أثر على الدورات غير العادية حيث اقتصرت المادة (٥٧) قبل التعديل على الإحالة على اللائحة الداخلية لتحديد الدورات ومواعيد الإجتماع مما جعل الغموض يكتنفها واحتمال الإزدواجية بالنسبة لدورات الإنعقاد العادية وغير

العادية، لذلك شملها التعديل تحت رقم (٧٣) بعده حيث صار نصها[يعقد مجلس النواب دورتين عاديتين في السنة كما يجوز دعوته لدورات انعقاد غير عادية]. وبهذا التعديل اتضحت دورات الإنعقاد العادية وغير العادية، فقد حددت المادة المذكورة الدورات العادية بدورتين في السنة وجواز انعقاد المجلس لدورات غير عادية. كما بينت الجهة المختصة بدعوته للانعقاد والوسيلة: بقولها [ويدعى في حالات الضرورة لدورات انعقاد غير عادية بقرار من رئيس الجمهورية، أو بقرار هيئة رئاسة المجلس بناء على رغبتها، أو بطلب خطي من ثلث أعضاء المجلس] وهذا التحديد مهم لضمان فاعلية المجلس وإزالة كل احتمال بهذا الخصوص.

أثر التعديل على إسقاط العضوية:

بالنسبة لإسقاط العضوية عن الإعضاء، فقد كان النص القديم يمنع إسقاط عضوية العضو في المجلس، ولم يجيزها إلا إذا فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (٤٢) من الدستور.

غير أن قصر الإسقاط على هذا السبب فقط قد يؤدي إلى عدم اهتمام العضو بواجباته وبالتالي التي التمادي بالإخلال بالمهام المناطة به دستورياً إخلالاً جسيماً. وقد أدرك المشرع الدستوري أثر الإخلال بالواجبات على وظائف المجلس فتناول المادة المذكورة بالتعديل تحت رقم (٨٣) بعد التعديل معتبراً الإخلال الجسيم بواجبات العضو سبباً لإسقاط عضويته، عندما قررت المادة المذكورة أنه [لا يجوز إسقاط عضوية أي عضو من أعضاء المجلس إلا إذا فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في هذا الدستور أو أخل إخلالاً جسيماً بواجبات العضوية وفقاً لما تحدده اللائحة الداخلية للمجلس]. وقد أثر هذا التعديل في إداء الأعضاء بواجباتهم وإلتزامهم بحضور الجلسات، وأن يكونوا في مستوى المسؤولية الجسيمة وعند حسن ظن الناخبين.

أثر التعديلات على حق الإقتراح:

لقد كان لاستخدام وسيلة الصيغة التوفيقية عند إعداد مشروع دستور ١٩٩١م

أثر على تحديد من له حق اقتراح مشاريع القوانين أو تعديلاتها حيث أعطت المادة (٧٦) قبل التعديل حق الإقتراح لجهات ثلاث [عضو مجلس النواب وللحكومة، وللنقابات والمؤسسات الجماهيرية عبر ممثليها في مجلس النواب]. مع أن معظم الدساتير لا تعطيه إلا لأعضاء مجلس النواب وللحكومة: هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن إعطاء حق الإقتراح للنقابات والمؤسسات الجماهيرية يخالف أهم ركن من أركان النظام البياني المتمثل في أن عضو المجلس يمثل الشعب بكامله المقرر في المادة (٥٨) من الدستور. ومن ناحية ثالثة فإن النص عليه في الدستور يتنافى مع الواقع العملي كون الدستور لم يأخذ بنظام التمثيل النسبي أو نظام تمثيل المصالح والمهن حيث لا يوجد أعضاء في مجلس النواب يمثلون بشكل مباشر ومحدد نقابات أو مؤسسات محدودة، كذا لضمان جدية وضرورة المشاريع المطروحة.

لذا تناولها من خلال المادة (٨٤) بعد التعديل حيث قصرت هذا الحق على عضو مجلس النواب والحكومة فقط وبهذا زال التعارض والتناقض مع طبيعة نظام الحكم كما سبق.

المبحث الثالث

التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة التنفيذية

كما أثرت التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية فقد أثرت على السلطة التنفيذية أيضاً، لأن اختيار النظام النيابي البرلماني يستوجب الأخذ بأركان هذا النظام وخاصة الصورة البرلمانية التي تقوم على قاعدتين أساسيتين هما القاعدة الأولى: ثنائية السلطة التنفيذية والثانية الأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي يهمنا هنا هو القاعدة الأولى ثنائية السلطة التنفيذية، أما القاعدة الثانية فقد تناولناها عند الحديث عن السلطة التشريعية.

والمشرع اليمني قد قرر القاعدة الأولى في عنصرين هما:

العنصر الأول: رئاسة الدولة: ويمثلها مجلس الرئاسة ـ قبل التعديل.

العنصر الثاني: الحكومة: وسوف نتناولها تباعاً من خلال المطلبين التاليين.

المطلب الأول

أثر التعديلات الدستورية على رئاسة الدولة

باستقرار المؤلفات التي تناولت النظم السياسية والدستورية. يتبين أن رئاسة الدولة قد تكون فردية يمارسها رئيس جمهورية أو ملك أو سلطان، وقد تكون جماعية يمارسها مجلس الجمهورية أو مجلس رئاسة أو مجلس قيادة.

وقد يختار المشرع الدستوري أحد النظامين لأسباب تجعله يفضل أحدهما على الآخر.

الفرع الأول
أثر التعديلات على شكل الرئاسة

وبالعودة إلى دستور ١٩٩١م نجد المادة (٨٢) منه قد قررت الأخذ بالقيادة الجماعية بقولها [رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب] واختيار هذا النوع من القيادة لم يكن عفوياً وإنما كان مبنياً على عدة عوامل:

العامل الأول: اختلاف البيئة السياسية والثقافية والإجتماعية التي شكلها وحددت ملامحها عوامل وظروف التشطير حيث كان لها الأثر في تحديد شكل رئاسة الدولة عند وضع دستور ١٩٩١م.

العامل الثاني: التوفيق بين الإتجاهات والمواقف السياسية والتنظيمية المتعارضة بين النظامين السابقين على قيام الوحدة فكان الأخذ بمبدأ الرئاسة الجماعيه، أو المشاركة في رئاسة الدولة حلا توفيقياً توصل إليه واضعوا الدستور بهدف تجاوز تلك الظروف، والعمل على خدمة الإتجاهات سالفة الذكر لإزاحة المعوقات التي كانت تعرقل مسيرة الوحدة اليمنية وعندما زالت تلك الأسباب بتحقيق استعادة وحدة الشعب اليمني، وما أعقبت قيام الجمهورية اليمنية من التحولات والمتغيرات على الصعيدين الوطني والخارجي، والتي اختلفت شكلاً ومضموناً عن الظروف والأوضاع التي كانت محيطة بواضعي الدستور- كان لا بد من إعادة النظر في شكل رئاسة الدولة الجماعى على ضوء السلبيات التي ظهرت أثناء ممارسة مجلس الرئاسة للمام المناطة به وأهم هذه السلبيات ما يأتي:

١ ـ قيام تنازع سلبي بين أعضاء المجلس في مباشرة السلطات والصلاحيات المتصلة برئاسة الدولة وما ترتب على ذلك من ضعف في مستوى الرقابة والتنفيذ وإهمال الكثير من القضايا المتعلقة بالإدارة السياسية والإقتصادية العليا للبلاد.

٢ ـ اختلاف الرؤى والأفكار في معالجة المواقف التي عكست نفسها على عملية اتخاذ القرار.

٣ ـ لقد أدى تعقيد نظام عمل القيادة الجماعية وأثرها السلبي إلى بطء إتخاذ القرار وخاصة إزاء القضايا والمواضيع التي لا تتحمل التأخير.

٤ ـ تعدد الأعضاء أدى إلى تعدد التوجيهات الصادرة عنهم، وبالتالي إلى تناقضها واضطرابها وما يؤدي إليه من إرباك العملية الإدارية.

٥ ـ إن أعضاء مجلس الرئاسة كثيراً ما يظلون على هامش ممارسة الحياة العملية المنتجة، وبعيدون عن ممارسة الأعمال في مجال السلطة التنفيذية المركزية لتساوي مراكزهم كأعضاء في الرئاسة الجماعية، وتقييدهم في نفس الوقت بالإجتماعات الدورية.

وقد تناول التعديل المادة (٨٢) من الدستور التعديل تحت رقم (١٠٤) من الدستور بعد التعديل حيث نصت على أن [يمارس السلطة التنفيذية ـ نيابة عن الشعب ـ رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور].

كما قررت المادة (١٠٥) فقرة (أ) أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويتم انتخابه وفقاً للدستور، وللعل المشرع الدستوري قد أختار نظام الرئاسة الفردية متأثر بما أورده بعض فقها القانون العام من إيجابيات هذا النظام أهمها:

١ ـ تجسيد مبدأ الوحدة الوطنية ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يرمز لوحدة الوطن ووحدة سيادته واستقلاله. بالإضافة إلى النظام هو السائد في عالمنا المعاصر كخلاصة للتجربة البشرية عموماً.

٢ ـ انسجام هذا الشكل مع خصوصيات المجتمع اليمني الخالي من القوميات المتعددة التي تحرص في حال وجودها أن يتم تمثيلها في مجلس جماعي.

٣ ـ سهولة النظام الفردي حيث يمكن لرئيس الدولة اتخاذ القرار دون تعقيد وخاصة القرارات المتعلقة بالقضايا المستعجلة التي لا تحتمل التأخير.

٤ ـ وحدة التوجيهات حيث تنبط الدساتير عادة برئيس الدولة جميع الإختصاصات المتعلقة برئاسة الدولة ولا يجوز لأي شخص أخر ممارستها إلا بناء على تفويض منه لذا لا يوجد ـ في ظل هذا النظام ـ تناقض أو تعارض في التوجيهات وتسيير العملية الإدارية للدولة دون إرباك ولم يقف أثر التعديلات الدستورية عند شكل رئاسة الدولة حيث صار يمثل رئاسة الدولة رئيس جمهورية بل تجاوزه إلى كيفية اختياره والشروط اللازم وتوفرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

وسنتناولها من خلال القانونين التاليين:

الفرع الثاني

أثر التعديلات على شروط المرشح

لقد كانت شروط المرشح لمنصب عضوية مجلس الرئاسة في ظل نظام القيادة الجماعية شروطاً متماشية مع دستور ١٩٩١م وهي:

الشرط الأول: أن لا يقل سنه عن خمسة وثلاثين سنة.

الشرط الثاني: أن يكون من والدين يمنيين.

الشرط الثالث: أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية.

الشرط الرابع: أن لا يكون متزوجاً من أجنبية.

غير أن المشرع الدستوري وجد من الضروري إجراء تعديل على الشروط المذكورة بما يتفق والإتجاه الجديد أهمها ما يتعلق بالشرط الأول: المتمثل في سن المرشح فقد كانت المادة (٨٤) من الدستور قبل التعديل تكتفي بأن لا يقل سنه عن خمس وثلاثين سنة.

ولعل واضعي الدستور في ظل الظروف المحيطة بهم حينذاك قد اعتبروا بلوغ المرشح سن الخامسة والثلاثين قرينة على بلوغه مرحلة ناضجة من العمر يصبح بعدها قادراً على تحمل المسؤولية والأعباء التي تواجهه عبر ظروف المرحلة التي أعقبت إنشاء الدستور غير أن تعديل شكل رئاسة الدولة، واختيار شكل رئيس الجمهورية فقد ثبت من خلال التجارب وما أخذت به بعض الدساتير أن بلوغ المرشح سن الخامسة والثلاثين غير كاف للدلالة على وصوله مرحلة النضج العقلي

المتفقة مع ثقل المسؤولية الملقاة على عاتقه.

لذا وجد المشرع الدستوري رفع الحد الأدنى لسن المرشح ضرورة فقرر في الفقرة (أ) من المادة (١٠٦) من الدستور بعد التعديل أن لا يقل سن المرشح لمنصب رئيس الجمهورية عن أربعين سنة. وهذا السن المقبول عقلاً وهو سن النبوة.

وقد أخذ به دستور ١٩٧٠م في المادة (٧٥) منه عند الحديث عن شروط المرشح لمنصب رئيس وأعضاء المجلس الجمهوري.

الشرط الرابع: أن لا يكون متزوجاً من أجنبية:

تحرص معظم الدساتير على تقرير هذا الشرط لضمان ولاء المرشح للدولة وقوة الإنتماء إليها وإخلاصه لشعبها، وقد قررته الفقرة (د) من المادة (٨٥) من دستور ١٩٩١م قبل التعديل لأن زواج المرشح من أجنبية يثير الريبة والشك في ولائه غير أن ظاهر النص الأصلي يدل على أن المنع يقتصر على مرحلة الترشيح ولا يمتد إلى مرحلة توليه المنصب.

إذ قد يفهم أن له الحق في أن يتزوج من أجنبية إذا فاز بالمنصب وتولاه، فأدرك المشرع الدستوري هذا القصور بتعديل الشرط المذكور بإضافة حكم جديد حسم كل خلاف فقررت الفقرة (هـ) من المادة (١٠٦) بعد التعديل أن [لا يتزوج أثناء مدة ولايته من أجنبية] وبهذا التعديل صار المنع مستمر منذ مرحلة الترشيح وحتى نهاية ولايته. لم يقف أثر التعديل عند هذا الحد بل تجاوزته إلى إضافة شرط جديد خلا النص المعدل منه، دعت إليه مكانة رئيس الجمهورية في نفوس أبناء الشعب حيث يعتبر القدوة للشعب، قررته الفقرة (د) من المادة (١٠٦) بعد التعديل بقولها [أن يكون مستقيم الأخلاق والسلوك محافظاً على الشعائر الإسلامية وأن يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف أو الأمانة مالم يكن قد رد إليه اعتباره]. وقد أحسن المشرع الدستوري صنعاً باشتراط هذا الشرط الذي أغفله الدستور، وقد طالبنا المشرع الدستوري عند شرح دستور ١٩٩١م في مؤلفنا المبادىء الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية.

لأن إشتراطه في الدستور بعد تطبيقاً للإيديولوجية التي قررها الدستور في المواد (١، ٢، ٣) منه تلك المواد التي أكدت الإنتماء الوثيق للإسلام منذ ظهوره وإنه دين الدولة بل أن المادة الثالثة منه قد نصت على أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات. ومما لا شك فيه أن رئيس الجمهورية هو الذي يمثل رئاسة الدولة وهو المسؤول عن وضع السياسة العامة للدولة والإشراف والرقابة على تنفيذها ومباشرة اختصاصاته وسلطاته التي قررتها الشريعة الإسلامية ومن المعلوم أن أحكام الشريعة الإسلامية متكاملة، وسامية على كل الشرائع ومبدأ سموهايوجب على الحاكم والمحكومين الخضوع لأحكامها، بل أن رئيس الدولة هو المسؤول عن تطبيقها من باب أولا لأنه يعتبر القدوة للشعب فلا بد أن يكون مستقيماً ـ أخلاقاً وسلوكاً، متحلياً بالأخلاق الفاضلة والصفات المحمودة، ولا يقتصر ذلك على سلوكه الشخصي من خلال محافظته على عدم وقوعه في الخطأ ـ وإنما لا بد أن يترجم هذا السلوك إلى العمل فيبدوا واضحاً في ممارسته للسلطات المنوطة به. ولا بد أن يكون محافظاً على الشعائر الدينية لأن من واجباته كرئيس مسلم لدولة مسلمة القيام على الشعائر الدينية وأن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بممارستها والحفاظ عليها.

ولم يكتف المشرع الدستوري بهذا الشرط بل أضاف شرطاً آخر وهو أن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة، لأن من صدر ضده حكم في قضية مخلة بالشرف والأمانة، يتسم بضعف إيمانه، ومما لا شك فيه ضعف الإيمان من السهل عليه التهاون في ممارسة المهام المناطة به، بل أنه لا يقوى على مواجهة الظروف المحيطة به، ومن باب أولى مقاومة أغراضه وشهواته التي قد تؤدي به إلى ارتكاب بعض الجرائم المخلة بالشرف والأمانة. لهذا أعتبر النص المذكور مثل هذا الشخص غير جدير بتحمل الأمانة وبالتالي لا يستحق أن يتولى رئاسة الدولة.

لكنه لم يجعل هذا الأعتبار مطلقاً وإنما قيده بشرط صدور حكم قضائي بات ضده في جريمة مخلة بالشرف والأمانة.

ويفهم من هذا القيد أنه لا يكفي لمنعه من الترشيح لمنصب الرئاسة أن يكون متهماً، وإنما لا بد من صدور حكم قضائي ولا يكفي لمنعه مجرد صدوره من القضاء وإنما لا بد أن يكون حكماً باتاً لا يقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن.

وكونه باتاً، وصف يخرج الحكم الإبتدائي والحكم النهائي فصدورهما ضده لا يؤثر على قبول ترشيحه طبقاً للنص المذكور، لكن صدور الحكم النهائي يرجح جانب الإدانة وخاصة أن قانون المرافعات اليمني قد أجاز تنفيذه، ومن ناحية ثانية فإن الناخب قد يحجم عن إعطاء ـ من ثبتت إدانته بحكم نهائي ـ صوته الإنتخابي، لهذا السبب، لأنه في الأصل حرٌ في إعطاء صوته لأي مرشح، ومنعه عن أي مرشح حتى ولو لم يكن مداناً.

ولكن أثر هذا الشرط لم يكن مؤبداً وإنما جعله معلقاً على حكم آخر وهو رد اعتبار المحكوم ضده، حيث قرر المشرع في نهاية المادة (١٠٦) من الدستور، أنه في حالة رد اعتباره تزول جميع الآثار المترتبة على الحكم بالإدانة، ورد الإعتبار قد يكون بحكم القانون أو بحكم قضائي ـ كما أوضحته عند تناول شروط المرشح لعضوية مجلس النواب.

الفرع الثالث

أثر التعديلات الدستورية على إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية

تختلف طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية باختلاف طبيعة نظام الحكم التي أخذ بها دستور البلاد. فقد ينتخب بواسطة البرلمان، أو بواسطة الشعب، وقد يشترك البرلمان والشعب في انتخابه.

ولما كان دستور ١٩٧٠م قد أخذ بالطريقة الأولى عندما قررت المادة (٧٦) منه ـ بخصوص تكوين المجلس الجمهوري الذي كان يمارس اختصاصات رئيس الدولة ـ أن ينتخبهم مجلس الشورى «السلطة التشريعية» ممن يرشحهم المجلس، وكان دستور ١٩٧٨م قد أخذ بالطريقة الأولى حيث جعلت حق الإنتخاب لمجلس الشعب الأعلى. وقد أثر توجه الدستورين ١٩٧٠م، ١٩٧٨م في الشطرين على اللجنة المشتركة عند وضع دستور ١٩٩١م حيث اختارت نفس الطريقة فقد نصت المادة

(٨٢) من دستور ١٩٩١م قبل التعديل [على أن رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس الرئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب].

كما بينت المادة (٨٣) منه مراحل الإنتخاب بقولها [يتم ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة من قبل ربع عدد مجلس النواب، ويعتبر المرشح عضواً في مجلس الرئاسة بحصوله على أصوات ثلثي أعضاء المجلس وإذا لم يتم فيكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس)[1].

غير أنه لما تناول التعديل النصوص المتعلقة بشكل رئاسة الدولة من القيادة الجماعية «مجلس رئاسة» إلى نظام رئيس الجمهورية فقد أستوجب هذا التعديل تعديل أسلوب الإنتخاب من حيث الإجراءات وطريقته. ولما كان توجه المشرع الدستوري الإقتراب أكثر من صاحب السيادة «الشعب» فقد أختار طريقة الإنتخاب المشتركة بين البرلمان والشعب.

إلا أنه قصر دور مجلس النواب على إجراءين سابقين على عملية الإنتخاب هما عمليتي الترشيح والتزكية فقط أما عملية الإنتخاب فقد قصرها على الشعب، وبدليل ما قررته الفقرة (أ) من المادة (١٠٧) من الدستور بعد التعديل - بقولها (يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية).

وبهذا التعديل صارت عملية انتخاب رئيس الجمهورية تمر بالمراحل التالية:

المرحلة الأولى: مرحلة الترشيح

مع أن المشرع الدستوري قد أشترك مجلس النواب في عملية انتخاب رئيس الجمهورية، إلا أنه أعتبر ما يقوم به مجلس النواب إجراءات سابقة على عملية الإنتخاب، بدليل ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (١٠٧) من الدستور بعد التعديل من أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب ولم تذكر المجلس، كما تفعل بعض الدساتير.

---

(١) راجع المادة (٨٣) من دستور ١٩٩١ م قبل التعديل.

ومرحلة الترشيح قد بينتها الفقرة (ب) من المادة (١٠٧) من الدستور بعد التعديل (تُقدم الترشيحات إلى رئيس مجلس النواب) فهذه المرحلة تتكون من عدة إجراءات أهمها:

١ ـ تقديم طلب الترشيح:

طبقاً للمادة (١٠٦) من الدستور قبل التعديل: (يكون لكل يمني توفرت فيه الشروط سالفة الذكر ترشيح نفسه لمنصب رئيس الجمهورية).

ويكون ذلك بتقديم طلب ترشيح لهذا المنصب إلى رئيس مجلس النواب محتوياً على جميع البيانات الموضحة لحالته وصلاحيته للتمتع بالحقوق السياسية والمدنية، مرفقاً به جميع الوثائق التي تثبت توفر جميع الشروط اللازمة توفرها في المرشح.

٢ ـ فحص طلب الترشيح:

يتولى رئيس مجلس النواب طرح جميع طلبات الترشيح المقدمة من المرشحين على هيئة رئاسة مجلس النواب لفحصها والتأكد من انطباق الشروط الدستورية على المرشحين طبقاً للفقرة (ج) من المادة (١٠٧) بعد التعديل.

٣ ـ التزكية:

بعد انتهاء هيئة رئاسة مجلس النواب من الإجراءات المتعلقة بفحص طلبات المرشحين تقوم بتميز الطلبات المستوفية للشروط الدستورية عن الطلبات غير المستوفية غير أنه لا يعتبر مقدم الطلب المستوفي للشروط الدستورية مرشحاً وإنما لا بد من عرض أسماء المرشحين الذين توفرت فيهم الشروط على أعضاء مجلس النواب للتزكية، طبقاً للفقرة (د) من المادة (١٠٧) بعد التعديل التي تنص على أن (تعرض أسماء المرشحين الذين تتوفر فيهم الشروط على أعضاء مجلس النواب للتزكية). وفي هذه المرحلة يخضع مقدم طلب الترشيح لفحص سياسي يتوقف حصول المرشح على الأصوات المطلوبة للتزكية لمعايير شخصية وحزبية واجتماعية ولذا لا يعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية إلا من يحصل على تزكية نسبة عشرة

في المائة (١٠٪) من عدد أعضاء مجلس النواب طبقاً للفقرة (هـ) من المادة (١٠٧) بعد التعديل.

ولما كانت عملية التزكية تخضع لمعايير يقدرها عضو مجلس النواب وقد يتعرض هذا التقدير لمؤثرات خارجية تؤثر على مبدأ التنافس على منصب رئيس الجمهورية فإن المشرع الدستوري قد حرص على المحافظة تطبيق هذا المبدأ فأوجب على مجلس النواب أن يزكي لهذا المنصب شخصين على الأقل تمهيداً لعرض المرشحين على الشعب في انتخابات تنافسية طبقاً للفقرة (و) من المادة (١٠٧) بعد التعديل.

وبحصول المرشح على النسبة المطلوبة التي لا تقل عن واحد وثلاثين صوتاً يكون قد تجاوز مرحلة الترشيح، وقد يحصل بعضهم على نسبة أعلى من الأصوات غير أنها لا تؤثر على المرشح الذي لم يحصل إلا على الحد الأدنى (١٠٪) حيث يتم عرض أسماء الحاصلين على النسبة المذكورة فما فوقها لتطبيق مبدأ التنافس لأن هذه المرحلة مستقلة عن مرحلة الإنتخاب التالية.

المرحلة الثانية: مرحلة الإنتخاب

أولاً: الإنتخابات في ظل دستور ١٩٩١م قبل التعديل:

لقد أعطى دستور ١٩٩١م السلطة التشريعية (مجلس النواب) حق ترشيح وانتخاب أعضاء مجلس الرئاسة حيث قررت المادة (٨٣) منه أن (يتم ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة من قبل ربع عدد مجلس النواب، ويعتبر المرشح عضواً في مجلس الرئاسة بحصوله على أصوات ثلثي أعضاء المجلس في المرة الأولى، وإذا لم يتم فيكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس).

لذا كان انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة، قبل التعديل يتم بواسطة مجلس النواب، سواء في مرحلة الترشيح حيث كان يعتبر مقدم طلب الترشيح لمنصب عضوية مجلس الرئاسة مرشحاً إذا حصل على أصوات ربع عدد مجلس النواب كحد أدنى. كما يعتبر المرشح عضواً في مجلس الرئاسة إذا حصل على أصوات ثلثي

أعضاء مجلس النواب. غير أن المشرع الدستوري أفترض عدم حصول أحد المرشحين على ثلثي أصوات أعضاء المجلس ووضع الحل لذلك. بعرض أسماء المرشحين على الشعب مرة أخرى وخفض النسبة من ثلثي الأعضاء إلى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناء عليه يكفي للفوز بعضوية مجلس الرئاسة حصول المرشح على أصوات نصف عدد أعضاء مجلس النواب زائد واحد وهي ما تسمى بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.

ثانياً: علمية الإنتخابات بعد تعديل دستور ١٩٩١م:

لقد تعرضت عملية انتخابات رئيس الدولة عن طريق السلطة التشريعية وخاصة إذا أخذ دستور الدولة بالنظام البرلماني أو الرئاسي ـ للنقد وأهمه:

١ ـ **طريق انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة السلطة التشريعية:**

لا تتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على مبدأ المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن إعطاء السلطة التشريعية حق انتخاب رئيس الدولة ـ الذي يعتبر العضو الأول للسلطة التنفيذية ـ يخل بمبدأ التوازن.

ويجعل الدستور منتقد بالخروج بالنظام إلى نظام حكومة الجمعية الذي لا يعترف بمبدأ الفصل بين السلطات وإنما يقوم على فكرة وحدة السلطة وتركزها في السلطة التشريعية.

٢ ـ ومن ناحية ثانية فإن الطريقة، تؤدي إلى جعل رئيس الدولة خاضعاً للسلطة التشريعية، وبالتالي بفقد الحلال والإحترام بإعتباره رئيس السلطات والمشرف عليها فلا يستطيع ممارسة مظاهر السيادة المناطة به دستورياً وخاصة ما يتعلق منها بالسلطة التشريعية، كي يكسب ثقتها إذ ما رشح نفسه مرة ثانية لمنصب الرئاسة.

٣ ـ بل أن السلطة التنفيذية تضعف في مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي فإنها لا تتمكن من ممارسة وسائل الرقابة على السلطة التشريعة الممنوحة لها دستورياً.

ولعل المشرع الدستوري قد تأثر بهذا النقد إلى طريقة اختيار رئيس الجمهورية بواسطة السلطة التشريعية، لذلك تناول المادة (٨٣) بالتعديل حيث أختار طريقة

انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإستفتاء الشعبي فقرر في الفقرة (ز) من المادة (١٠٧) من الدستور بعد التعديل عرض أماء المرشحين على الشعب ليقول كلمته فيهم ويعتبر رئيساً للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات المشاركين في الإنتخاب.

إلا أن الفقرة (ز) من المادة (١٠٧) بعد التعديل وقد افترضت فرضين على ضوء نتائج التصويت:

الفرض الأول: إذا حصل المرشح على أصوات الأغلبية المطلقة للمشاركين من أفراد الشعب في الإنتخاب.

الفرض الثاني: إذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة يعاد الإنتخاب بنفس الإجراءات السابقة للمرشحين الذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلو بأصواتهم.

لذا فإن التعديل الدستوري قد أثر تأثيراً مباشر على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية حيث عدل عن طريق الإنتخاب بواسطة الشعب مباشرة، كما أثر على كيفية الإنتخاب ونسبة الأصوات المطلوبة لفوز المرشح في منصب رئيس الجمهورية، حيث كانت النسبة المطلوبة للفوز هي نسبة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب في المرة الأولى ونسبة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب في المرة الثانية - قبل التعديل أما بعد التعديل فالملاحظ أولاً أن التعديل قد أخذ بالأغلبية النسبية للشعب بالمفهوم السياسي، ولم يأخذ بالأغلبية المطلقة له ولعل المشرع الدستوري قد قدر نسبة الأمية القانونية بين أفراد الشعب ومدى توفر دوافع المشاركة الشعبية في الأمور السياسية عندما عدل من الأغلبية المطلقة الى الأغلبية النسبية في عملية انتخاب رئيس الجمهورية لأن الأخذ بالأغلبية المطلقة لعدد أفراد الشعب المتمتعين بحق الإنتخاب يجعل فوز المرشح لمنصب رئيس الجمهورية مرهوناً بحصوله على أصوات نصف عدد أفراد الشعب المتمتعين بحق الإنتخاب زائد واحد. فإذا كان عدد الأفراد الذين لهم حق الإنتخاب أربعة ملايين - مثلاً - فإن الأصوات المطلوبة لفوز المرشح مليونان وواحد. كحد أدنى. أما في ظل التعديل الذي أخذنا بالأغلبية المطلقة

للمشاركين في انتخابات ممن لهم حق الإنتخاب. فإن المرشح يكون فائزاً إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأفراد المشاركين في الإنتخاب. ولتوضيح ذلك فإنه إذا كان عدد أفراد الشعب الذين لهم حق الإنتخاب أربعة ملايين فرداً، غير أن عدد الذين شاركوا بالفعل بالإنتخاب ثلاثة ملايين فرداً فإن الأصوات المطلوبة لفوز المرشح لا تقل عن مليون وخمسمائة وواحد. كما تعتبر عملية الإنتخاب قانونية مهما قل عدد بالمشاركين في الإنتخاب وتكون نسبة الفوز ـ المحددة دستورياً بالأغلبية المطلقة لعدد المشاركين، متلازمة مع عدد المشاركين إرتفاعاً وإنخفاضاً.

بالإضافة إلى ما سبق ـ فإن التعديل الدستوري قد أثر على إعادة الإنتخاب. فقد كان النص السابق (٨٣) من الدستور قبل التعديل يعطي الحق لكل المرشحين لمنصب عضوية مجلس الرئاسة مهما كان عددهم وعدد الأصوات الحاصل عليها كل منهم، أما في ظل النص الجديد بعد التعديل (١٠٧) من الدستور ـ فإن حق الإعادة للإنتخابات في المرة الثانية مقصور على مرشحين اثنين فقط من عدد المرشحين بشرط أن يكونا حاصلين على أكثر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

وبناء عليه لا يجوز لبقية المرشحين الحاصلين على أقل عدد من أصوات الناخبين المشاركين في الإنتخاب منافسة المرشحين المذكورين في المرة الثانية طبقاً للفقرة (ز) من المادة (١٠٧) من الدستور بعد التعديل.

ومع أن المرشح يعتبر رئيساً للجمهورية إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد المشاركين في الإنتخاب، إلا أن المادة (١٠٨) من الدستور قد اشترطت لشرعية تصرفاته أداء اليمين الدستورية حيث نصت على أن (يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الدستورية) وعليه فإنه إذا باشر رئيس الجمهورية أي عمل مما خوله الدستور قبل أداء اليمين يعتبر غير دستوري، وبالتالي فهو باطل.

الطريقة التي أتبعتها الجمهورية اليمنية بعد التعديل سنة ١٩٩٤م في إنتخاب المرشح لمنصب رئاسة الجمهوري لقد تم إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق

الإنتخاب بطريق الأستفتاء الشعبي طبقاً للفقرة (ز) من المادة (١٠٧) من الدستور بعد التعديل.

حيث مرت عملية الإنتخاب بالمراحل سالفة الذكر فقد قدم طلبات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية أكثر من خمسة وعشرين مرشحاً إلى رئيس مجلس النواب ومنهم المشير علي عبد الله صالح والدكتور نجيب قحطان الشعبي، وبعد فحص الطلبات من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب قام رئيس مجلس النواب بطرح أسماء المرشحين المستوفين للشروط الدستورية على أعضاء مجلس النواب للتزكية طبقاً للفقرة (د) من المادة (١٠٧) من الدستور لانه لا يعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية ألا من حصل على تزكية نسبة (١٠٪) من عدد أعضاء مجلس النواب البالغ ثلاثمائة عضواً وعضو.

ولم يحصل على النسبة المطلوبة سوى الأخ المشير علي عبد الله صالح، وكذا الأخ نجيب قحطان الشعبي وفي تاريخ ٢٣/ ٩/ ١٩٩٩م عرض الإسمان الحاصلان على النسبة المطلوبة للتزكية على الشعب ليقول كلمته لإنتخاب أحدهما.

وقد مارس حق الإنتخاب (ثلاثة ملايين وخمسمائة وسبعة وسبعين ألفاً وتسعمائة وستين ناخب) من مجموع من لهم حق الإنتخاب وعددهم (خمسة ملايين وستمائة وتسعة عشر ألف ناخب).

من مجموع عدد سكان الجمهورية في هذا التاريخ البالغ سبعة عشر مليوناً وواحد وسبعون فرداً. وقد حصل المرشح المشير علي عبد الله صالح على (ثلاثة ملايين وأربعمائة وخمسة وأربعين ألفاً وستمائة أصوات بنسبة ٣/ ٩٦٪). من عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

بينما حصل المرشح الثاني الأخ نجيب قحطان الشعبي على (مائة وأثنين وثلاثين ألفاً وثلاثمائة وأثنين وخمسين صوتاً بنسبة ٧/ ٣٪) لذلك صار المرشح المشير علي عبد الله صالح رئيساً للجمهورية اليمنية للفقرة الأولى بعد التعديل، وقد سارت عملية الإنتخاب سيراً طبيعياً وفقاً للقواعد الدستورية وقانون الإنتخابات بشهادة المراقبين المحليين والدوليين.

مما جعلها مثلاً يحتذى به كما أنها أرست مبادىء ديمقراطية حقيقية نغنى بها البعيد قبل القريب. وأملنا في القيادة السياسية في العمل على تطويرها وتطبيقها تطبيقاً سليماً على الواقع أن شاء الله.

مدة رئاسة الجمهورية

أما بالنسبة لمدة الرئاسة: فإن النص الجديد رقم (١١١) لم يختلف من حيث تحديد المدة عن النص القديم رقم (٨٧) حيث حددا مدة تولي منصب رئاسة الجمهورية بخمس سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية.

غير أن أر التعديل يظهر بإضافة حكم متمثل بتحديد الدورات التي يجوز لأي شخص تولي منصب رئيس الجمهورية حيث حدد الدورات بدورتين مدة كل دورة خمس سنوات فقط وفي ذلك تقول المادة (١١١) بعد التعديل (ولا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين مدة كل دورة خمس سنوات فقط، وذلك بدءاً من سريان مدة الرئاسة).

وعليه فلا يجوز لمن تولى منصب الرئيس أن يرشح نفسه لهذا المنصب للدورة الثالثة، وهكذا حسم هذا الحكم الخلاف حول عدد دورات تولي منصب الرئيس ولعل المشرع الدستوري عندما ذهب إلى هذا الإتجاه كان يهدف إلى إرساء مبدأ تداول السلطة بطريق ديمقراطي سلمي، وإتاحة الفرصة لأكبر عدد ممن تتوفر فيهم شروط تولي هذا المنصب، وبالتالي توسيع دائرة المشاركة في الحكم.

الفرع الرابع

أثر التعديلات الدستورية على مهام رئاسة الجمهورية

لما كان الدستور قبل التعديل قد أخذ بشكل الرئاسة الجماعية، حينما أنشأ مجلس رئاسة يمارس رئاسة الجمهورية ـ فإنه أنشأ نوعين من الإختصاصات:

النوع الأول: اختصاصات مجلس الرئاسة

وهذا النوع من الأختصاصات قررته المادة (٩٤) منه من خلال ثمان عشرة فقرة، يتولى مباشرتها مجلس الرئاسة بالإضافة إلى الإختصاص التشريعي الذي قررته المادة (٩٥) منه المتمثلة حق المجلس في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير في أمور

يجب الإسراع فيها وكان مجلس النواب مجازاً أو بين أدوار الإنعقاد، أو في فترة حله، وتسمى قرارات بقوانين.

وكذا أصدرت القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة.

وهذا النوع من الإختصاصات يمارسه مجلس الرئاسة بشكل جماعي.

النوع الثاني: اختصاصات رئيس مجلس الرئاسة

مما لا شك فيه أن القيادة الجماعية، تحتاج إلى من يقوم بتنفيذ كلما تصدره من قرارات ولوائح وإدارة أعمال المجلس والتوقيع عنها على القرارات الصادرة عنه.

لذا أناط الدستور برئيس مجلس الرئاسة مباشرة الإختصاصات اللازمة لذلك من خلال المواد (٩٨، ٩٩، ١٠٠) من الدستور قبل التعديل. حيث نصت المادة (٩٨) (على أن يختص رئيس مجلس الرئاسة بإدارة أعمال المجلس ويوقع على القرارات الصادرة عنه). أما المادة (٩٩) منه فقد قررت (أن يمثل رئيس مجلس الرئاسة الجمهورية في علاقاته الخارجية). كما أن المادة (١٠٠) من الدستور (فقد أعطته حق طلب تقارير من رئيس الوزراء تتعلق بتحقيق المهام المسؤول عن تنفيذها مجلس الوزراء).

ونظراً لتعديل شكل الرئاسة الجمهورية من القيادة الجماعية الى رئيس الجمهورية فقد ظهر أثر التعديل الدستوري على اختصاص رئاسة الجمهورية بتقرير الإختصاصات سالفة الذكر بنوعيها لرئيس الجمهورية وصار يمارس جميع الإختصاصات السياسية والتشريعية والإدارية بمفرده طبقاً للمواد من (١١٨ ـ ١٢٥) من الدستور بعد التعديل.

كما ظهر أثر التعديل بإنشاء منصب نائب رئيس الجمهورية وقد استوجب ذلك تحمل رئيس الجمهورية عدد من الإختصاصات فقد قدر المشرع الدستوري ثقل المسؤولية الملقاة على عاتق الرئيس وصعوبة ممارسة المهام المناط فأنشأ منصب

رئيس الجمهورية. حيث نصت الفقرة (ب) من المادة (١٠٥) بعد التعديل على أن يكون لرئيس الجمهورية نائب يعينه الرئيس وتطبق بشأن النائب أحكام المواد (١٢٦، ١١٧، ١١٦، ١٠٦) من الدستور ومع أن نشأت منصب النائب تمت بنص دستوري مما يضمن له البقاء والإستمرار كمنصب دستوري، إلا أن النص المذكور قد جعل أمر تعيينه بيد رئيس الجمهورية، كما إشترط أيضاً أن تتوفر في النائب جميع الشروط المطلوبة في رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٠٦) من الدستور، بل أن النص المذكور قد أحال على المواد (١٢٧، ١١٧، ١١٦) بخصوص حقوقه وواجباته وكذا كيفية اتهامه وأسلوب محاكمته.

أما بالنسبة لإختصاصه فقد نصت المادة (١٢٤) من الدستور (على أن يعاون رئيس الجمهورية في أعماله نائب الرئيس وللرئيس أن يفوض نائبه في بعض اختصاصاته) وبالتأمل في المادة المذكورة نجد أن طبيعة عمل النائب هو معاونة الرئيس في ممارسة بعض المهام، ولم تحدد له اختصاصات أصلية، بل جعلت لرئيس الجمهورية الحق في تفويضه في بعض اختصاصاته.

وعليه فتحديد اختصاصه خاضع لإرادة رئيس الجمهورية وتنطبق على ممارسته للإختصاص أحكام التفويض - كما ظهر أيضاً أثر التعديلات الدستورية بإنشاء مجلس استشاري ولعل السبب الذي دفع المشرع الدستوري إلى إنشاء هذا المجلس هو التطور الملموس في معظم المجالات الإقتصادية والساسية والثقافية والإجتماعية في الجمهورية اليمنية ومن المعلوم أن إستمرار التطور ونجاحه مرهون بحسن إداراته وهذا يستلزم وجود مستشارين متخصصين في جميع المجالات، وخاصة أن الفقرة (٢) من المادة (٦٣) من الدستور قد اكتفت بشرط أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب (مجيداً للقراءة والكتابة) ومع أن هذا القدر من التعليم قد يؤهل العضو للقيام بقراءة الوثائق والمذكرات ومشروعات القوانين والمحاضر وكتابة ما يريد أن يشارك به كتابة، إلا أن هذا القدر لا يؤهل العضو إلى إدراك الجوانب الفنية والتخصيصة التي تحتاج إلى كفاءات متخصصة من ذوي الخبرات في مجالات الحياة المختلفة.

بالإضافة إلى أن المادة (٦٢) من الدستور قد قررت أن يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد، ينتخبون بطريقة الإقتراع السري العام الحر المباشر دون أن يترك لرئيس الجمهورية حق تعيين عدد من الأعضاء كما فعل دستور ١٩٧٠م الدائم الذي قرر في عجز المادة (٤٦) منه أن يكون لرئيس المجلس الجمهوري أن يعين (٢٠٪ من عدد الأعضاء وكان الهدف من إعطائه هذا الحق تطعيم مجلس الشورى بأهل الخبرة والكفاءات الذين لم يحالفهم الحظ في الفوز في عضوية المجلس عن طريق الإنتخاب.

وبما أن الدستور ١٩٩١م قد ألغى حق رئيس الجمهورية في تعيين عدد من أعضاء مجلس النواب، مما جعل الإحتياج إلى أهل الخبرة والتخصص ضرورياً وملحاً، فقد أدرك المشرع الدستوري مدى الإحتياج إليهم في عدد من المجالات فقرر التعديل بإضافة المادة (١٢٥) من الدستور بعد التعديل التي قررت أن (ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس استشاري من ذوي الخبرات والكفاءات التخصصية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي والإستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية المتوفرة في مختلف المناطق اليمنية ويبين القانون الأحكام المتعلقة بالمجلس).

وبالفعل تشكل المجلس الإستشاري بقرار من رئيس الجمهورية وصار يمارس المهام المناطة به ذات الطبيعة الإستشارية التي لا تلزم رئيس الجمهورية وإنما يجوز له الأخذ بها أو الإكتفاء بالإستئناس بها.

المطلب الثاني

أثر التعديلات الدستورية على الحكومة

لقد أخذ المشرع الدستوري في دستور سنة ١٩٩١م بالنظام الديمقراطي النيابي البرلماني. ومن أهم أركان النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية. وقد تناول التعديل بعض جوانب الحكومة بقدر أقل من رئاسة الدولة وسوف توضح أثر التعديلات الدستورية من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

أثر التعديلات على تكوين الحكومة

١ـ التعديل في التركيب الهيكلي:

من المعلوم أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من طرفين:

الطرف الأول: رئيس الجمهورية أما الطرف الثاني: حكومة مسؤولة أمام البرلمان والوضع الطبيعي للتركيب الهيكلي للسلطة التنفيذية أن ترد الأحكام الخاصة بالطرف الأول ـ رئيس الجمهورية ـ الفرع الأول

والأحكام الخاصة بالطرف الثاني ـ الحكومة ـ في الفرع الثاني ـ تحت طلب خاص بالسلطة التنفيذية غير أن الدستور قبل التعديل ـ كان قد خصص الفصل الثاني للأحكام الخاصة بالطرف الأول رئاسة الدولة كما خصص الفصل الثالث للحديث عن أحكام الطرف الثاني الحكومة، وهذا التقسيم كان يوحي بأن الحكومة هيئة مستقلة عن رئاسة الدولة تتبعه الدساتير الآخذة بنظام حكومة الجمعية التي لا تعترف بمبدأ الفصل بين السلطات بل أنها تعتبر الحكومة هيئة تنفيذية خاضعة للسلطة التشريعية الممثل الرئيس للشعب.

غير أن المتأمل في المواد الدستور المتضمنة للأحكام المتعلقة بالحكومة يجد أنها واضحة ومحددة لوضعها كطرف ثاني للسلطة التنفيذية، وقد مثل هذا الوضع تعارضاً كبيراً في التركيب الهيكلي لسلطات الدولة في التبويب القائم عليه الدستور والدلالات المترتبة عليه. وقد كان هذا التعارض نتيجة للمسلك الذي سلكته لجنة إعداد مشروع الدستور القائم على الصيغة التوفيقية بين وجهتي النظر حينذاك. لذا تداركه المشرع الدستوري بالتعديل حيث أفرد الفصل الثاني من الباب الثاني من تعديل سنة ١٩٩٤م السلطة التنفيذية، وقد عرفت المادة (١٠٤) من الدستور بعد التعديل، بقولها (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ـ رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور).

ثم خصص الفرع الأول لرئاسة الجمهورية، كما خصص الفرع الثاني لمجلس الوزراء. وبهذا التعديل بالجانب الهيكلي زال التعارض ووضعت، الأمور في نصابها

وحقق الوضوح المطلوب في البنيان الهيكلي للمؤسسات الدستورية وتنظيم العلاقات فيما بينها.

أثر التعديلات على مركز الحكومة الدستوري

لقد ترتب على التعديل الدستور في التركيب الهيكلي للسلطة التنفيذية اعتبارها سلطة مستقلة مكونة من طرفين هما رئيس الجمهورية، والحكومة تطبيقاً للنظام البرلماني. غير أن التعرض الذي عاب الدستور قبل التعديل لم يقتصر على التركيب الهيكلي للسلطة التنفيذية بل تعداه الى تغيير المركز الدستوري للحكومة وبيان ذلك أن المسلم به عند فقهاء القانون العام (أن السلطة التنفيذية، مؤسسة دستورية ينظمها الدستور من حيث التكوين والإختصاص وأنها في ظل النظام البرلماني تتكون من طرفين رئيس الدولة والحكومة، وأن دستور الدولة ينظمهما بإعتبارهما سلطة واحدة).

غير أن دستور سنة ١٩٩١م قبل التعديل ـ فصلهما عن بعض واعتبر الحكومة هيئة تنفيذية تحت إشراف السلطة التشريعية، كما جعل تحديد اختصاصاتها حقاً لها، حيث قرر في المادة (١٠٣) منه أن (تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، ويؤلفون جميعاً مجلس الوزراء ويحدد القانون اختصاصات وتنظيم مجلس الوزراء واختصاصات رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ـ كما يحدد اختصاصات الوزرات وتنظيماتها).

وهذا المسلك لا تتبعه إلا أنظمة حكومة الجمعية التي لا تعترف بمبدأ المساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. كما كان عليه دستور الشطر الجنوبي قبل وحدة. فقد نصت المادة (٦٨) منه على أن (توجد سلطة واحدة للدولة في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وتستند إلى سيادة الشعب العامل.

أما مجلس الوزراء فقد اعتبرته المادة (٩٩) من الدستور الهيئة التنفيذية والإدارية العليا لسلطة الدولة، وهذا يعني أنها هيئة تابعة لمجلس الشعب الأعلى، بل أن المادة (١٠٠) منه (جعلت لمجلس الشعب الأعلى حق إنتخاب مجلس الوزراء

حيث قررت أن ينتخب مجلس الوزراء من قبل مجلس الشعب الأعلى في أول دورة له).

وقد أثر هذا النظام في نفسية الجانب الجنوبي من لجنة إعداد مشروع الدستور حيث جعلت تحديد اختصاص الحكومة من حق مجلس النواب، كما هو موضح في المادة (١٠٣) من الدستور سنة ١٩٩١م قبل التعديل (التي جعلت تحديد إختصاص الحكومة حق لمجلس النواب بقانون خلافاً لطبيعة النظام الذي أخذ به وهو النظام البرلماني مما جعله معيباً بالتناقض في الطبيعة الدستورية لنظام الحكم في ظله).

مما دفع المشرع الدستوري اليمين الى تناول المواد المتعلقة بإختصاص الحكومة بالتعديل - حيث جعل تحديد إختصاصها عن طريق الدستور بإعتبارها مؤسسة دستورية وبالتالي أثر التعديل على مركز الحكومة الدستوري بإعادتها إلى وضعها الطبيعي باعتباره الطرف الثاني للسلطة التنفيذية وقد حددت المادة (١٣٥) من دستور سنة ١٩٩٤م - بعد التعديل اختصاصات الحكومة بقولها(يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والدفاعية وفقاً للقوانين والقرارات). كما يمارس بوجه خاص الإختصاصات التالية:

أ - الإشتراك مع رئيس الجمهورية في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية.

ب - إعداد مشروع الخطة الإقتصادية للدولة والميزانية السنوية وتنظيم تنفيذها وإعداد الحساب الختامي للدولة.

ج - إعداد مشاريع القوانين والقرارات وتقديمهما إلى مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق إختصاص كل منهما.

د - الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات قبل عرضها على مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما.

هـ - إتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين.

و ـ توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزرات والأجهزة الإدارية والمؤسسات والهيئات العامة والقطاعين العام والمختلط وفقاً للقانون.

ز ـ تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقاً للقانون ورسم وتنفيذ السياسة الهادفة إلى تنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد في إطار الخطة الإقتصادية.

ح ـ متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على أموال الدولة.

ط ـ الإشراف على تنظيم وإدارة النقد والإئتمان والتأمين.

ي ـ عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة وفي حدود أحكام الدستور.

وبهذا التعديل صارت الحكومة تمثل العضو الثاني للسلطة التنفيذية المستقلة عن السلطة التشريعية كما زال التناقض والتعارض الذي يمثل عيباً في الدستور قبل التعديل. على أن تقتصر دور القانون على تحديد الأسس العامة للتنظيم التي تشتمل المعايير والضوابط التي يجب مراعاتها في تنظيم الوزارات والمصالح والمؤسسات والتقسيمات الإدارية الأخرى وتحديد الإدارات التشريعية الأخرى التي يتم بها ذلك.

الفرع الثاني

أثر التعديلات الدستورية على أعضاء الحكومة

كما سبق القول بأن الحكومة مؤسسة دستورية يتولى دستور البلاد تنظيمها، ومن ذلك بيان الشروط الازم توافرها في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، غير أن الدستور قبل التعديل لم يترض لها فلم نجد نصاً يبين هذه الشروط، خلافاً لدستور سنة ١٩٧٠م الدائم الذي بين في المادة (٨٥) منه حيث إشترطت أن يكون رئيس مجلس الوزراء.

١ ـ من ابوين يمنيين

٢ ـ وأن لا يكون متزوجاً أو يتزوج أثناء توليته بأجنبية

أما بالنسبة للوزراء فقد أشترطت المادة (٩٨) منه (أن يكون يميناً بلغ من العمر ثلاثين عاماً مستقيماً أخلاقاً وسلوكاف محافظاً على الشعائر الإسلامية).

ولعل إغفال دستور سنة ١٩٩١م النص على الشروط اللازم توافرها فيمن يعين وزيراً نتيجة لتأثر لجنة إعداد مشروعة بدستور سنة ١٩٧٨م ـ الذي أغفلها تطبيقاً للإيديولوجية التي كانت تحكم ذلك النظام.

غير أن المشرع الدستوري وجد من الضروري النص على تلك الشروط نظراً لأهمية المنصب الذي يتولاه الوزير والإختصاصات التي يمارسها. فقرر في المادة (١٢٩) من الدستور بعد التعديل وجوب توفر عدة شروط في رئيس الوزراء والوزراء. حيث نصت على أنه (يجب أن يتوفر في رئيس الوزراء ونوابه االوزراء الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب مع مراعاة أن لا تقل سن أي منهم عن ثلاثين سنة بإستثناء رئيس الوزراء الذي يجب أن لا تقل عن سن أربعين سنة).

وبناء على هذه الإحالة، وبالرجوع إلى المادة (٦٣) من الدستور بعد التعديل الفقرة الثانية تبين أنها إشترطت عدة شروط وهي:

أ ـ أن يكون يميناً

ب ـ أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً.

ج ـ أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة.

د ـ أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً للفرائض الدينية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه إعتباره.

ولعل الحكمة من إشتراط السن وتحديده بثلاثين سنه كحد أدنى للوزير وأربعين سنة بالنسبة لرئيس الوزراء لا تختلف عن الحكمة التي وضحتها عند شرح شروط أعضاء مجلس النواب وشروط رئيس الجمهورية وأكتفي بالإحالة عليها لمن يريد المزيد من المعرفة.

ومن الجدير بالملاحظة أن المشرع الدستور قد بذل جهداً كبيراً في سبيل إزالة التعارض والتناقض تناوله تلك النصوص الدستورية بالتعديل وخاصة فيما يخص طبيعة نظام الحكم كونه نظاماً برلمانياً كما سبق الشرح ـ غير أنه أغفل الحديث عن الركن الثاني من أركان النظام البرلماني المتمثل في الأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية القائم على الرقابة والتعاون بينهما حيث قرر جميع مظاهر رقابة السلطة التشريعية التنفيذية مثل حق مجلس النواب في السؤال والإستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الحكومة.

وبالمقابل أغفل مظاهر الرقابة والتعاون بالنسبة للسلطة التنفيذية والتي تتمثل في حق السلطة التنفيذية في مراقبة السلطة التشريعية في دعوة مجلس النواب إلى الإنعقاد وفض إجتماعاته وتأجيلها بالإضافة إلى أهم مظهر لرقابة التنفيذية على التشريعية هو حق التنفيذية في حل مجلس النواب حلاً رياسياً أو وزارياً دون تقييده بغير الشروط المعتادة.

لذا نأمل من المشرع الدستوري تداركها في تعديل لاحق بحيث يطبق مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كونه من أركان النظام البرلماني الذي أخذ به دستور سنة ١٩٩٤م بعد التعديل.

المبحث الثالث
أثر التعديلات على السلطة القضائية

المطلب الأول
أثر التعديلات على مكانة السلطة القضائية بين السلطات

السلطة القضائية هي إحدى السلطات الثلاث في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة وتأخذ حيّزاً في دساتيرها غير أن دستور ٩١م لم يعتبرها في التبويب من سلطات الدولة التي شملها الباب الثالث حيث خصص لها باباً لاحقاً هو الباب الرابع الأمر الذي يوحي بأنها مجرد مرفق خدمي، بل إن العنوان كان مثيراً للبس حيث لم تذكر السلطة وإنما (القضاء والنيابة العامة) حتى جاء التعديل الذي وضعها بالمكان الذي يناسب التركيب الهيكلي لبناء المؤسسات الدستورية من التبويب حيث أورد الأحكام الخاصة بالسلطة التنفيذية ضمن الباب الثالث الذي خصص للحديث عن تنظيم سلطات الدولة، ولما كانت هذه السلطة الثالثة فقد وردت أحكامها في الفصل الثالث من هذا الباب تحت عنوان السلطة القضائية، وبهذا التعديل تطابق هذا العنوان مع التقسيم المعروف لسلطات الدولة، كما زال اللبس الذي أثاره العنوان السابق حول وحدة السلطة القضائية.

المطلب الثاني
أثر التعديلات على بعض أجهزة السلطة القضائية

١ ـ تتميز السلطة القضائية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث الهيكل التنظيمي لها حيث تتكون من مجلس القضاء الأعلى ثم المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية، ولم يتناول الدستور بالذكر سوى أهم المبادىء التي تحكم السلطة القضائية ومجلس القضاء الأعلى والمحكمة العليا بينما أحال الدستور

على القانون تنظيمها وتحديد اختصاصاتها مثل قانون السلطة القضائية وقانون المرافعات وقانون الإجراءات الجزائية.

تتميز السلطة القضائية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث الهيكل التنظيمي لها حيث تتكون من مجلس القضاء الأعلى ثم المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية، ولم يتناول الدستور بالذكر سوى أهم المبادىء التي تحكم السلطة القضائية ومجلس القضاء الأعلى والمحكمة العليا بينما أحال الدستور على القانون تنظيمها وتحديد اختصاصاتها مثل قانون السلطة القضائية وقانون المرافعات وقانون الإجراءات الجزائية.

لذلك فالتعديل الدستوري قد اقتصر على تعديل اختصاص مجلس القضاء الأعلى حيث أناطت المادة (١٥٠) منه بالمجلس مهمة دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء تمهيداً لإدراجها رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة[1]. وهذا التعديل قد عزز استقلال السلطة القضائية.

٢ ـ أثر التعديل الدستوري على اختصاصات المحكمة العليا:

بالرجوع إلى المادة (١٢٤) من الدستور قبل التعديل يتبين أنها ذكرت أهم اختصاصات المحكمة العليا على وجه الخصوص وهي:

الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات.

الفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء.

الفصل في الطعون الانتخابية.

الفصل في الطعون والأحكام النهائية المكتسبة للدرجة القطعية في المواد المدنية والجنائية والأحوال الشخصية.

الفصل في الطعون والأحكام النهائية المكتسبة للدرجة القطعية في المنازعات

---

(١) انظر المادة (١٥٠) من الدستور بعد التعديل.

الإدارية والدعاوي التأديبية[1].

وقد لاحظ المشرع الدستوري خلال تطبيق هذه المادة ضرورة تعديل بنودها من ذلك البند الأول الذي أناط بالمحكمة العليا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات.

حيث استبدل عبارة الفصل في الدعاوي والدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات ـ في الفقرة (أ) من المادة (١٥١) من الدستور بعد التعديل ـ بعبارة الرقابة على الدستورية التي ذكرت في الفقرة (١) من المادة (١٢٤) من الدستور قبل التعديل.

ولعل الهدف من التعديل قصر دور المحكمة العليا على الفصل في الدعاوى والدفوع وهذا الإجراء لا يتم إلا بعد صدور القانون بينما عملية الرقابة كانت تمارس بإجراءات سابقة على الصدور وبدون تقديم دعوى أو دفع وكذا بإجراءات لاحقة على الصدور بناء على دعوى أو طلب وهذا التعديل يتفق مع الطبيعة القضائية للمحكمة المتمثل في الفصل في المنازعات المعروضة عليها.

كما تناول التعديل الاختصاص المنصوص عليه في الفقرة رقم (٣) من المادة (١٢٤) قبل التعديل وهو الفصل في الطعون الانتخابية. حيث قصر دور المحكمة على التحقيق وإبداء الرأي في صحة الطعون المحالة إليها من مجلس النواب المتعلقة بصحة عضوية أي من أعضائها كما هو واضح في الفقرة (جـ) من المادة (١٢٤) قبل التعديل وهو الفصل في الطعون الانتخابية. حيث قصر دور المحكمة على التحقيق وإبداء الرأي في صحة الطعون المحالة إليها من مجلس النواب المتعلقة بصحة عضوية أي من أعضائها كما هو واضح في الفقرة (جـ) من المادة (١٥١) بعد التعديل.

والملاحظ على هذا التعديل أنه تعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لأن

---

(١) انظر المادة (١٢٤) من الدستور قبل التعديل.

مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن تختص المحكمة بالفصل في صحة الطعون بحكم ثم يأتي دور مجلس النواب بإصدار قرار تنفيذي بخصوص العضو بناء على حكم محكمة، وهو ما كان عليه العمل في ظل قانون الانتخابات رقم (٤١) لسنة ١٩٩٢م حيث قررت الفقرة (أ) من المادة (٧٦) منه: (أن تتولى هيئة رئاسة مجلس النواب إرسال الطعون مع المستندات المرفقة بها خلال عشرين يوماً من مباشرة المجلس لمهامه إلى المحكمة العليا للفصل في الطعون الانتخابية وموافاة المجلس بنتيجة ما توصلت مع كامل الأوراق والمستندات)[١].

فالمادة المذكورة جعلت للمحكمة حق الفصل في الطعون، لا مجرد إبداء الرأي بعد التحقيق، ولعل المشرع الدستوري يتدارك هذا التعارض في تعديل لاحق إن شاء الله ولا يؤدي إلى الازدواجية في الاختصاص كما توهم البعض لأن طبيعة الحكم قضائي وقرار المجلس التنفيذي ولعل أهم التعديلات في الاختصاصات هو إضافة الفقرة (هـ) من المادة (١٥١) بعد التعديل التي أضافت اختصاص خلاف النص الأصلي منه مع أهميته في الأنظمة الجمهورية وهو (محاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وفقاً للقانون)[٢].

وهذه الإضافة ضرورية لتنفيذ نص المادة (١٠١) قبل التعديل الخاصة باتهام رئيس المجلس الرئاسة وأعضاء المجلس أو نص المادة (١٢٦) بعد التعديل المتعلقة باتهام رئيس الجمهورية أو نائبه[٣] وتحديد هذا الاختصاص بنص دستوري يتمشى مع مكانة رئيس الجمهورية بين السلطات. ومبدأ الأخذ بطريقة اختيار رئيس الجمهورية بواسطة الشعب. لأن ترك تحديد هذا الاختصاص للقانون يضعف من هيبة رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية.

---

(١) راجع الفقرة (أ) من المادة (٧٦) من قانون الانتخابات رقم٤١ لسنة ١٩٩٢م.

(٢) راجع الفقرة (هـ) من المادة (١٥١) المضافة إلى دستور ٩١م.

(٣) انظر المادتين (١٠١) قبل التعديل والمادة (١٢٦) بعد تعديل الدستور.

الفصل الثالث

أثر التعديلات الدستورية على إجراءات تعديل الدستور

يعتبر دستور الجمهورية لسنة ٩١م من الدساتير الجامدة نسبياً، حيث لا يمكن تعديل مواده إلا بإجراءات مشددة أوضحتها المادة (١٢٩) قبل التعديل كما سبق شرحها في الباب السابق وقد تناول التعديل من خلال المادتين (١٥٦، ١٥٧) من الدستور بعد التعديل صاحب الحق في طلب التعديل وكذا نفاذ التعديل.

المبحث الأول
أثر التعديلات على صاحب الحق في طلب التعديل

لقد أعطت المادة (١٢٩) من الدستور قبل التعديل لكل من مجلس الرئاسة ومجلس النواب حق طلب تعديل مادة أو أكثر من مود الدستور.

ولعل المتأمل في نص المادة المذكورة يجد أنه لم يحدد نسبة من يجوز لهم طلب التعديل من أعضاء مجلس الرئاسة كما فعل بالنسبة لأعضاء مجلس النواب حينما اشترط أن يكون الطلب المقدم من المجلس موقعاً عليه من ثلث أعضائه، وهذا الإطلاق يفهم منه أن يكون موقعاً من جميع أعضاء المجلس، غير أن تغيير شكل الرئاسة إلى رئيس جمهورية قد استوجب تعديل المادة (١٢٩) حيث أعطته المادة (١٥٦) بعد التعديل لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب، وبهذا صار الحق لرئيس الجمهورية وقطع كل خلاف حول الطلب المقدم من مجلس الرئاسة[1].

أما بالنسبة لبقية الإجراءات فلم يتناولها التعديل حيث أقرها النص الجديد سوى ما أضافه وهو ما نتناوله في المبحث الثاني.

---

(١) انظر المادة (١٥٦) بعد التعديل - مرجع سابق -.

المبحث الثاني
أثر التعديلات على نفاذ مواد التعديل

لقد كان التعديل يمر بثلاث مراحل في ظل النص القديم وهي مرحلة اقتراح التعديل فمرحلة مناقشة مبدأ التعديل وأخيراً مرحلة مناقشة المواد المطلوب تعديلها والتصويت عليها من قبل أعضاء مجلس النواب، فإذا وافق عليه ثلاثة أرباع أعضاء المجلس فإن المواد المعدلة تصبح نافذة من تاريخ الانتهاء من التصويت. غير أن المشرع الدستوري أدرك أن هذه الإجراءات لا تحقق الضمان الكافي لحماية الدستور من التعرض للتعديلات التي قد تؤدي إلى إلغاء معظم مواده تحت ستار التعديل مستقبلاً، فأضاف حكماً قضى بضرورة عرض أمر التعديل على الشعب بطرقة الاستفتاء الدستوري بحيث لا يصبح أي تعديل نافذاً إلا إذا حاز على موافقة الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وبهذا اكتفى بما تناولته من التعديلات بالدراسة ومدى تأثيرها على نظام الحكم في الجمهورية اليمنية.

الباب الخامس

تعديلات دستور الجمهورية اليمنية لسنة ٢٠٠١م

المقدمة:

القانون الدستوري كغيره من القوانين الوضعية القابلة للتغيير تبعاً للتطور المستمر في حياة المجتمعات لأن الذي أنشأها هو الإنسان - الذي وإن علم بأمور الماضي وساير الحاضر إلا أن تقديره وتوقعه لما يكون في المستقبل مبني على الحدس والتخمين قد يصيب وقد يخطئ، لذلك فإن الأمر يتطلب تحقيق قدر من التوافق والانسجام بين الواقع الجديد الذي أفرزته معطيات التغيير والتحديث في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمع وبين نظامه القانوني المتمثل في الدستور بحيث يخضع الأخير لمنطلق التعديل الذي يواكب ويتسع لتلك التحويلات - على الرغم من تعديلات بعض مواد دستور سنة ١٩٩١م التي تمت عام ١٩٩٤م وقد تناولتها بالدراسة في الباب الرابع من كتابي - المبادئ الدستورية العامة، والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، وأثر التعديلات على نظام الحكم للأسباب التي ذكرتها في الباب المذكور - إلا أن تلك التعديلات لم تستكمل ما اعتور الدستور من نقص ولم تزل كل المبادئ المتعارضة مع وجهة نظر الشعب اليمني وكذا التناقض بين أسس ومبادئ الأيدلوجية التي اختارها وبعض المواد التي اشتمل عليها الدستور هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإنما شهدته بلادنا من تطور ملموس في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية منذ إقرار التعديل الدستوري من قبل مجلس النواب في التاسع والعشرين من شهر سبتمبر سنة ١٩٩٤م. وخاصة في ميدان البناء المؤسسي للدولة الحديثة التي حدد الدستور أسسها وملامحها العامة.

فإن هذا التطور يتطلب رعاية متواصلة للنهج الديمقراطي عن طريق تعديل في النصوص الدستورية والقانونية بهدف تفادي ما يمكن أن يكون قد حدث من نقص في النصوص الدستورية وتطويرها.

وكذا إزالة أية عوائق أكدت التجربة وجودها في أي نص دستوري. إلى جانب ما تتطلبه عمليات الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري من تطور للنصوص الدستورية المتصلة بهذه المسائل، وذلك بهدف توفير الحماية الدستورية لهذه الإصلاحات وضمان تواصلها وتقدمها صوب تحقيق النتائج المرجوة منها.

وقد تناول التعديل عدداً من مواد الدستور المنظمة لعمليتي الترشيح والانتخابات والأسس الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومراحل التعديل الدستوري كما أضاف بعض مواد وحذف بعضاً منها سوف نتناولها بالدراسة والمناقشة من خلال الفصول التالية :-

الفصل الأول : - التعديلات الدستورية : وأثرها على الأسس الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الفصل الثاني : - التعديلات الدستورية وأثرها على تنظيم السلطات العامة.

الفصل الثالث : - التعديلات وأثرها على إجراءات تعديل الدستور.

الفصل الأول

التعديلات الدستورية وأثرها على أسس الدولة

طبقاً للنظرية الحديثة التي نادت بالدولة المتدخلة، فإن الدولة الحديثة تقوم على مجموعة أسس أهمها الأسس السياسية والأسس الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وبما أن التعديل قد تناول بعض مواد الدستور المتعلقة بالأسس المذكورة فسوف نتناولها بالشرح والتعليق من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: - أثر التعديلات على الأسس الاقتصادية.

المبحث الثاني: - أثر التعديلات على الأسس الاجتماعية والثقافية.

المبحث الأول

التعديلات وأثرها على الأسس الاقتصادية

كما سبق القول- في شرح التعديلات الدستورية لسنة ١٩٩٤م في الجانب الاقتصادي - أن اختلاف طبيعة نظام الحكم في ظل دستوري ١٩٧٠، ١٩٧٨م قد أثر تأثيراً كبيراً في اختيار الأسس الاقتصادية في ظل دستور سنة ١٩٩١م.

حيث ظهر عليها التعارض والخلط إلى درجة أن المطلع على الأسس الاقتصادية التي تضمنها دستور سنة ١٩٩١م كان لا يستطيع تحديد الطبيعة الاقتصادية لنظام الحكم في الجمهورية اليمنية في ظل دستور ١٩٩١م.

وقد لاحظ المشرع الدستوري ذلك وتداركه في تعديل سنة ١٩٩٤م. إلا أن التعديل المذكور لم يشمل جميع جوانب التعارض حيث بقيت بعض مظاهر أنظمة

اقتصادية لا تنسجم مع النظام الاقتصادي الذي اختاره الشعب اليمني من ناحية ومن ناحية أخرى التطور الملموس في الجانب الاقتصادي واعتناق مبدأ حرية النشاط الاقتصادي وخاصة فيما يتعلق بحرية التجارة، وتأكيد مبدأ المنافسة في ظل نظام السوق الحر، ومنح المزيد من الضمانات لحماية الاستثمارات المحلية والأجنبية في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية.

لهذين السببين لم يجد المشرع الدستوري اليمني بدا من تعديل المواد التالية لإزالة التعارض ومتابعة التطور الاقتصادي بإضافة أحكام لتنظيم هذه المرحلة.

وتناولنا لهذا الأساس بالدراسة والتحليل من خلال عرض المادة المعدلة، ثم المادة المعدلة ثم نتبع ذلك بدراسة تحليلية للنصين المذكورين لبيان أثر التعديل في النظام الاقتصادي وبالتالي أثره على نظام الحكم:-

أولاً:- نص المادة (١٠) من الدستور قبل التعديل:-

تنص المادة (١٠) من الدستور على أن (ترعى الدولة التجارة الخارجية وتشجيع التجارة الداخلية والاستثمار بما يخدم الاقتصاد الوطني، وتصدر التشريعات التي تكفل حماية المنتجين والمستهلكين وتوفير السلع الأساسية للمواطنين ومنع الاحتكار وتشجيع رؤوس الأموال الخاصة على الاستثمار في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للقانون.

ثانياً:- نص المادة (١٠) من الدستور بعد التعديل:-

تنص المادة (١٠) منه على أن (ترعى الدولة حرية التجارة والاستثمار وذلك بما يخدم الاقتصاد الوطني، وتصدر التشريعات التي تكفل حماية المنتجين والمستهلكين وتوفير السلع الأساسية للمواطنين، ومنع الاحتكار وتشجيع رؤوس الأموال الخاصة على الاستثمار في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للقانون.

ثالثاً:- أثر التعديلات على النظام الاقتصادي، وبالتالي على نظام الحكم:-

(١)- أثر التعديل على النظام الاقتصادي:-

لقد ترتب على ظهور التعارض بين الأيدلوجيتين في النظام الاقتصادي في الشطرين - قبل الوحدة - أن حاولت اللجنة المشتركة المناط بها إعداد مشروع دستور سنة ١٩٩١م وضع صيغة توفيقية تمثلت في بعض نصوص الفصل الثاني من دستور سنة ١٩٩١م قبل التعديل سنة ١٩٩٤م، إلا أنها من الناحية الدستورية ظلت متعارضة لا يمكن معها تحديد الطبيعة الاقتصادية في ظل دستور سنة ١٩٩١م مما جعل المشرع الدستوري يتناولها بالتعديل بما يتلاءم مع التوجه العام للدستور بحيث تكون سياسية الدولة الاقتصادية قائمة على حرية النشاط الاقتصادي. ومن ذلك المادة (٦) من الدستور قبل تعديل سنة ١٩٩٤م التي كانت تمثل التعارض حيث أزال التعارض المذكور بتعديل المادة المذكورة بالمادة رقم (٧) بعد تعديل سنة ١٩٩٤م: حيث قررت الأسس الاقتصادية المنسجمة مع التوجه العام للدستور فقد نصت على أن (يقوم الاقتصاد الوطني على أساس حرية النشاط الاقتصادي بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع، وبما يعزز الاستقلال الوطني وباعتماد المبادئ التالية: -

١. العدالة الاجتماعية الإسلامية في العلاقات الاقتصادية الهادفة إلى تنمية الإنتاج وتطويره وتحقيق التكافل والتوازن الاجتماعي وتكافؤ الفرص ورفع مستوى معيشته.

٢. التنافس المشروع بين القطاع العام والخاص والتعاوني و المختلط وتحقيق المعاملة المتساوية العادلة بين جميع القطاعات.

٣. حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا للضرورة والمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون).

وعلى الرغم من ظهور أثر تعديل المادة (٦) من الدستور قبل التعديل لسنة ١٩٩٤م حيث وضحت الطبيعة الاقتصادية للجمهورية اليمنية من خلال المبادئ التي نصت عليها المادة (٧) بعد التعديل سنة ١٩٩٤م سالفة الذكر التي تقوم عليها النظرية الاجتماعية مع وجود مجال للتنافس المشروع بين جميع القطاعات، وحماية الملكية الخاصة، مع حذف المبادئ المتعلقة بالنظرية الاشتراكية التي كان يعتنقها دستور سنة ١٩٧٨م قبل الوحدة - غير أن تعديل المادة (٩) من الدستور قبل التعديل سنة ١٩٩٤م التي كانت من أهم المواد التي اشتملت على أهم المبادئ الاشتراكية ومنها مبدأ توجيه الدولة التجارة الخارجية والإشراف على التجارة الداخلية - حيث كان يترتب على الأخذ به إذا به شخصية الفرد في كيان المجتمع - حيث تم تعديلها تحت رقم (١٠) بعد تعديل سنة ١٩٩٤م إلا أن المادة (١٠) من الدستور لم تتكفل بإزالة جميع التعارض حيث أبقت على بعض لوازم المبادئ الاشتراكية، حيث نصت مقدمتها على أن (ترعى الدولة التجارة الخارجية وتشجع التجارة الداخلية والاستثمار بما يخدم الاقتصادية الوطني).

فمع أن المشرع الدستوري قد استخدم لفظ (ترعى الدولة) إلا أنه لا زال يحفظ للدولة حق التدخل في حركة التجارة الخارجية والداخلية مما أثر على حركة الاستثمار الخارجي وعدم تحرير التجارة، وبهذا بقى التعارض بين ما قررته المادة (١٠) بعد تعديل سنة ١٩٩٤م والمادة رقم (٧) بعد تعديل سنة ١٩٩٤م التي أكدت على أن حرية النشاط الاقتصادي هي الأساس الذي يقوم عليه الاقتصاد الوطني. كما أن النص على قيام الدولة بتشجيع المنافسة وحماية الاستثمار يستلزم حرية التجارة.

لكل ذلك تناول المشرع الدستوري المادة (١٠) من الدستور بالتعديل حيث جعل موضوع رعاية الدولة حرية التجارة والاستثمار، لا التجارة، كما جعل موضوع تشجيع الدولة مبدأ المنافسة في التجارة لا التجارة الداخلية.

حيث صار نص المادة بعد تعديل سنة ٢٠٠١م (ترعى الدولة حرية التجارة والاستثمار، وذلك بما يخدم الاقتصاد الوطني، وتصدر التشريعات التي تكفل حماية المنتجين والمستهلكين، وتوفير السلع الأساسية للمواطنين ومنع الاحتكار وتشجيع رؤوس الأموال الخاصة على الاستثمار في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للقانون).

وبهذا التعديل يكون المشرع الدستوري قد أجرى تطويراً في النص المذكور لاتصاله بأسس الاقتصاد الوطني القائم على حرية النشاط الاقتصادي وعلى الأخص فيما يتعلق بحرية التجارة وتأكيد قاعدة المنافسة، ومنح المزيد من الضمانات الاستثمارية المحلية والأجنبية في مختلف مجالات التنمية.

(٢)- أثر التعديل في الأسس الاقتصادية على نظام الحكم :-

باستقراء الأثر المباشر على الأسس الاقتصادية الذي نتج عن تعديل نص المادة (١٠) من الدستور لسنة ٢٠٠١م حيث قصر رعاية الدولة على حرية التجارة والاستثمار المحلي والأجنبي في منافسة مشروعه يظهر فيها دور الفرد في النشاط الاقتصادي كما يظهر فيها دور الجماعة وهذا الاتجاه معناه أن المشرع الدستوري قد اختار مبدأ التوازن بين مصالح الفرد والجماعة، وهذا يعني الاعتراف بالحرية الاقتصادية للفرد، إلا أن المبادئ الأخرى التي نص عليها الدستور تدل على أن حرية الفرد ليست مطلقة بل مقيدة بعدم الإضرار بالمصلحة العامة، وضرورة البقاء على الملكية الخاصة واعتبارها أساساً للنظام الاجتماعي وبهذا التعديل يكون الدستور قد أزال مظاهر التعارض التي كانت تعد من لوازم الأيدلوجية الاشتراكية وصارت طبيعة نظام الحكم- بعد التعديل خالية من التعارض حيث استوفى الدستور مظاهر النظام الديمقراطي النيابي البرلماني مع تطعيمه ببعض مظاهر النظام الرياسي.

تعديل نص المادة (١٣) من الدستور لسنة ٢٠٠١م :-

أولاً:- نص المادة (١٣) قبل تعديل سنة ٢٠٠١م :-

(إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون).

ثانيا:- نص المادة (١٣) بعد تعديل سنة ٢٠٠١م :-

((أ- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والتكاليف العامة إلا بقانون.

ب- إنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها والإعفاء منها لا يكون إلا بقانون.))

ثالثاً:- أثر تعديل النص المذكور على النشاط الاقتصادي:-

لا يمكن معرفة هدف السلطة التنفيذية من تعديل نص المادة (١٣) من الدستور قبل تعديل سنة ٢٠٠١م إلا بعد معرفة الفرق بين الضريبة والرسم.

فالضريبة عبء مالي تفرضه الدولة بقانون، يقع على نشاط أو دخل أو ملكية يلتزم المكلف بأدائها إلى خزينة الدولة باعتباره واجباً عليه.

أما الرسم فهو ما يؤديه المستفيد من المال مقابل خدمة تقدم له مثل رسوم دخول المتاحف، أو رسوم حصوله على بطاقة أو جواز سفر أو رسم مقابل المعاينة الطبية.

ومع أنّ الضريبة والرسم لا ينشأن إلا بقانون إلا أن النص الدستوري السابق على التعديل كان يعامل الرسوم كما يعامل الضرائب من حيث الإنشاء والتعديل

والإلغاء دون مراعاة للفرق الجوهري المتمثل في أن الرسم غير واجب على المواطن فلا يلزم بأدائه إلا إذا رغب بالاستفادة بالخدمة التي تقدم له مقابل الرسم. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن تكاليف تقديم الخدمة قد تختلف من وقت إلى وقت ومن مكان إلى آخر، وبالتالي فإن مساواة الرسوم دستورياً بالضرائب العامة أدى إلى تعقيد عملية إنشاء الرسوم وتنظيم جبايتها والإعفاء من دفعها في الحالات التي تتطلب ذلك لذلك طلبت الحكومة تعديل المادة المذكورة بفصل الضرائب عن الرسوم حيث يبقى الجزء المتعلق بالضريبة من حيث النشأة والتعديل والإلغاء والإعفاء لا تتم إلا بقانون على أن تعامل الرسوم بصورة مستقلة ولذا فصل النص الجديد بينهما حيث خصص الفقرة (أ) من المادة (١٣) من الدستور بعد التعديل للضرائب العامة، بينما خصص الفقرة (ب) منها للرسوم. وبهذا الفصل تكون الحكومة قد حصلت على حق مطالبة تعديل قانون الرسوم من حيث نشأة الرسوم أو تنظيم جوانبها والإعفاء وتعديلها مستقلاً عن الضرائب وذلك تبعاً لتغيير تكاليف الخدمات التي تؤديها الحكومة للمستفيدين من المواطنين.

وقد كان لهذا التعديل أثر على النشاط الاقتصادي وتمكين الحكومة من إنشاء المرافق الخدمية بالمستوى الذي يواكب التطور العام في جميع مجالات النشاط الاقتصادي.

المبحث الثاني
أثر التعديلات على الأسس الاجتماعية

مما تناوله التعديل إضافة مادة جديدة إلى الأسس الاجتماعية والثقافية في الفصل الثالث من الباب الأول بعد المادة (٣٥) من الدستور برقم مادة (٣٥) من الدستور بعد التعديل:

((حماية البيئة مسئولية الدولة والمجتمع، وهي واجب ديني ووطني على كل مواطن)).

ولعل الأسباب التي دعت المشرع الدستوري إلى إضافة هذه المادة إلى الفصل الثالث المخصص للأسس الاجتماعية والثقافية من الدستور الحالي هي:-

١. كون الدستور- قبل التعديل لم يتعرض صراحة لهذه المسألة- حيث اعتبرها المشرع الدستوري نقصاً في الأسس التي ينبغي النص عليها في الدستور.
٢. تمشياً مع التطور العالمي فقد أصبحت حماية البيئة من التلوثات هماً عالمياً أبرمت من أجله اتفاقيات ووضعت قواعد دولية، التزمت اليمن بالعديد منها.
٣. الحفاظ على النظافة العامة، وحماية البيئة البرية والبحرية من التلوث لم يكن هماً عالمياً فحسب بل اصبح يحتل أهمية بالغة على الصعيد المحلي لإرتباطها المباشر بصحة الإنسان وحيوية نشاطه. لذا فإن رفع مستوى الاهتمام بها إلى مصاف المواد الدستورية قد أصبح أمراً لا بد منه إلى جانب النص على كونه واجباً دينياً وطنياً.

وهذا التعديل - وإن كان مقبولاً من الناحية الموضوعية للأسباب سالفة الذكر: إلا أنه منتقد من الناحية الشكلية- وبيان ذلك أن الفقه الدستوري ينعي على الدساتير المكتوبة احتوائها على موضوعات غير دستورية المتفق عليها وهي تحديد شكل الدولة وبيان طبيعة نظام الحكم وتنظيم السلطات العامة في الدولة، والنص على الحقوق والحريات العامة.

وهذا الفريق يحبذ النص عليها في قانون خاص.

الفصل الثاني

التعديلات الدستورية وأثرها على تنظيم السلطات

لقد تناول المشرع الدستوري بعض مواد دستور سنة ١٩٩٤م المتعلقة بتنظيم السلطات العامة بالتعديل عام ٢٠٠١م وكان لذلك آثار نتناولها بالدراسة من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول

أثر التعديلات على السلطة التشريعية

(مجلس النواب)

أولاً:- أثر التعديلات على اختصاص مجلس النواب:-

(١)- نص المادة (٦١) من الدستور قبل التعديل:-

(مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور).

(٢)- نص المادة بعد التعديل برقم (٦٢) من الدستور:-

(مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور).

(٣)- أثر التعديل على اختصاص مجلس النواب:-

لقد اختار المشرع الدستوري النظام الديمقراطي النيابي والبرلماني الذي يأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية (مجلس النواب) والتنفيذية القائم على التعاون والرقابة بينهما.

غير أن نص المادة (٦١) قبل التعديل أعطت مجلس النواب حق التوجيه على أعمال الهيئة التنفيذية وحق التوجيه يعني هيمنة السلطة التشريعية على التنفيذية وهو مظهر من مظاهر حكومة الجمعية، الذي لا يعترف بمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يعتبر السلطة التشريعية هي المهيمنة على السلطة التنفيذية.

ولذا لما كانت طبيعة نظام الحكم في ظل الدستور الحالي أنه نظام برلمان يقوم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين فإن النص على حق التوجيه باعتباره من اختصاصات السلطة التشريعية يتعارض مع مبدأ الفصل النسبي بين السلطات الذي أخذ به الدستور الحالي.

لذا تناوله المشرع الدستوري بالتعديل بالحذف حيث تم حذف حق التوجيه من النص بعد التعديل حيث اكتفت بالرقابة - بقولها- كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية - وبهذا يكون التعديل قد أزال التعارض.

(٤)- وقد ترتب على تعديل المادة (٦١) من الدستور قبل التعديل بحذف عبارة ((كما يمارس - مجلس النواب- (التوجيه) على أعمال الهيئة التنفيذية)) تعديل المادة (٩٢) بخصوص لفظ توجيهات حيث أستبدلها بعبارة (حق توجيه التوصيات للحكومة في المسائل العامة أو في أي شأن يتعلق بادئها لمهامها أو بأداء من أعضائها من خلال المادة (٩٣) من الدستور.

ولعل أسباب تعديل المادة (٩٢) هي نفس الأسباب التي ذكرناها في أسباب تعديل المادة (٦١) قبل التعديل وأهمها عدم الإخلال بقاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثانياً:- أثر التعديل على مدة مجلس النواب :-

(١)- نص المادة (٦٤) من الدستور قبل التعديل :-

(مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل، فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً ويباشر سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد).

(٢)- نص المادة بعد التعديل برقم (٦٥) من الدستور:-

(مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل، فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً، ويباشر سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد).

(٣)- أسباب ومبررات تعديل مدة المجلس:-

(أ)- ثبت من التجربة أن مدة السنوات الأربع لمجلس النواب فترة قصيرة فما أن يبدأ عضو مجلس النواب المنتخب في التعرف على مهامه وعلى حقوقه وواجباته وعلى آلية عمل المجلس والعلاقة مع السلطة التنفيذية حتى تنتهي السنة الأولى تقريباً، وما أن يبدأ نشاطه يستقر ومشاركته تتصاعد خلال السنتين الثانية والثالثة - وهي فترة قصيرة بالنظر إلى طبيعة نظام العمل في المجلس - حتى تبدأ السنة الرابعة والأخيرة التي تفرض عليه أن يبدأ الاهتمام بالانتخابات التالية بالإضافة إلى ذلك

بأن التكاليف المالية الباهضة المطلوبة للانتخابات العامة - أيا كانت - تفرض ضرورة إعادة النظر في المدة الزمنية القائمة لأن من شأن تواصلها بحسب مواعيدها - وهو أمر لا مفر منه - يجعل من هذه العملية الديمقراطية الهامة أمراً مكلفاً للغاية ومرهقاً لاقتصاد البلاد وللميزانية العامة.

ومع التسليم بأن الديمقراطية خيار لا رجعة عنه أن ثمن الحرية و الممارسة الديمقراطية لا بد من دفعه ففي نفس الوقت يجب التسليم أيضاً أن الاقتصاد في النفقات العامة واجب وأن التنمية والخدمات العامة أولى من غيرها بالأموال، ولا بد من الاعتدال والتوازن في كل أمر وبين كل الأمور.

(ب)- أن التعديل التكميلي المشار إليه يصبح أمراً حتمياً عند إقرار تمديد مدة مجلس النواب إلى ست سنوات وذلك من أجل أن يطبق هذا التعديل ابتداءً من مجلس النواب القائم وقت إقرار هذا التعديل حتى لا يفهم أن التعديل سوف ينطبق فقط على المجلس التالي لهذا المجلس ولما بعده من مجالس.

(ج)- ولا شك أن إقرار هذا التعديل يتطلب بالضرورة إجراء تعديل تكميلي عن طريق إضافة مادة جديدة في الباب الخامس (أحكام عامة) نصها كما يلي: -

مادة (٦٢) تسري مدة الستين المضافة إلى مجلس النواب في المادة (٦٥) من الدستور ابتداءً من مدة مجلس النواب القائم وقت إقرار هذا التعديل الدستوري.

المبحث الثاني

أثر التعديلات على السلطة التنفيذية

كما سبق أن المشرع الدستوري أخذ بالنظام البرلماني القائم على ثنائية السلطة التنفيذية حيث تتكون من رئيس دولة ووزارة مسئولة سياسياً ويباشر السلطة الفعلية.

لذا سوف نتناول تأثير التعديلات على رئيس الجمهورية أولاً ثم مجلس الشورى ثانياً، من خلال المطلبين التاليين ونظراً لعدم تناول المشرع الدستوري الحكومة في تعديل ٢٠٠١م فنكتفي بما شرحناه في تعديلات ١٩٩٤م:

المطلب الأول

أثر التعديلات على رئيس الجمهورية

أولاً:- أثر التعديلات على كيفية انتخاب رئيس الجمهورية وإجراءاتها :-

تمشياً مع التطور الذي شمل جوانباً من النظام الدستوري للدولة كان لا بد من تناول النصوص الدستورية المبينة لكيفية انتخاب رئيس الجمهورية بهدف الوصول إلى التطبيق الأمثل لمبدأ الديمقراطية.

ومن تلك النصوص المادة (١٠٧) من دستور سنة ١٩٩٤م ولكي تكون الفائدة شاملة - وكما هو منهج البحث فيما سبق فسوف نضع أمامك النص المعدل - السابق- والنص المعدل - الجديد- ثم نبين أثر التعديل على إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية تباعاً:

(١) النص المعدل (السابق) مادة (١٠٧): (يكون الترشيح والانتخاب لرئيس الجمهورية كما يلي:

أ- يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية.

ب-تقدم الترشيحات إلى رئيس مجلس النواب.

ج-يتم فحص الترشيحات للتأكد من انطباق الشروط الدستورية على المرشحين من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب.

د- تعرض أسماء المرشحين الذين تتوفر فيهم الشروط على أعضاء مجلس النواب للتزكية.

ه- يعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية من يحصل على تزكية نسبة عشرة في المائة (١٠٪) من عدد أعضاء مجلس النواب.

و-يكون مجلس النواب ملزماً أن يزكي لمنصب رئيس الجمهورية شخصين على الأقل تمهيداً لعرض المرشحين إلى الشعب في انتخابات تنافسية.

يعتبر رئيساً للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بنفس الإجراءات السابقة للمرشحين اللذين حصلا على أكثر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

(٢) النص المعدل (الجديد) مادة (١٠٨): يكون الترشيح والانتخاب لرئيس الجمهورية كما يلي:

أ- تقدم الترشيحات إلى رئيس مجلس النواب.

ب-يتم فحص الترشيحات للتأكد من انطباق الشروط الدستورية على المرشحين في اجتماع مشترك لهيئتي رئاسة مجلس النواب ومجلس الشورى.

ج-تعرض أسماء المرشحين الذين تتوفر فيهم الشروط في اجتماع مشترك لمجلسي النواب والشورى للتزكية، ويعتبر مرشحا لمنصب رئيس

الجمهورية من يحصل على تزكية نسبة خمسة في المائة (٥٪) من مجموع عدد الأعضاء الحاضرين للمجلسين وتكون التزكية بالاقتراع السري المباشر.

د- يكون الاجتماع المشترك ملزماً أن يزكي لمنصب رئيس الجمهورية ثلاثة أشخاص على الأقل تمهيداً لعرض المرشحين على الشعب في انتخابات تنافسية لا يقل عدد المرشحين فيها عن أثنين.

ه- يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية.

و- يعتبر رئيساً للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بنفس الإجراءات السابقة للمرشحين اللذين حصلا على أكثر عدد من أصوات الناخبين اللذين أدلوا بأصواتهم.

(٣) أثر التعديلات على إجراءات انتخابات رئيس الجمهورية:-

بنظرة فاحصة للنصين (١٠٧) لسنة ١٩٩٤م، (١٠٨) سنة ٢٠٠١م سوف يتبين أن المشرع الدستوري حافظ على كثير من الفقرات التي نصت على معظم إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية ولم يتناول بالتعديل إلا الفقرات التي كانت تقرر إجراءات من شأنها تعقيد عملية الانتخاب وتضيق دائرة المشاركة الشعبية، وعدم تشجيع الأحزاب والتنظيمات السياسية على المشاركة الفعالة في الانتخابات - كما سوف نوضحه في أسباب التعديل - وأهم الفقرات التي تناولها التعديل هي:

الفقرة (ج) من المادة (١٠٧) قبل التعديل بخصوص فحص وثائق المرشحين:

حيث صارت بعد التعديل فقرة (ب) من المادة (١٠٨) وقد تمثل التعديل بإناطة مهمة فحص الترشيحات لمنصب رئيس الجمهورية بهيئة رئاسة مجلس النواب وهيئة

رئاسة مجلس الشورى، وبناءً على هذا التعديل فإن فحص الترشيحات للتأكد من انطباق الشروط الدستورية على المرشحين لا يقتصر على هيئة رئاسة مجلس النواب فقط وإنما يكون في اجتماع مشترك لهيئتي رئاسة مجلس النواب ومجلس الشورى.

كذا الفقرات (د، هـ، و) بخصوص التزكية ونسبة المزكين وكذا عدد المرشحين الواجب تزكيتهم ومن له حق التزكية:

بالرجوع إلى الفقرات الثلاث (د، هـ، و) من المادة (١٠٧) من دستور ١٩٩٤م نجد أن المشرع الدستوري قد تناولها بالتعديل وصارت (ج، د، هـ) من المادة (١٠٨) ٢٠٠١م.

وقد ظهر أثر التعديل في الفقرة (ج) من ثلاث نواحي:-

الناحية الأولى: أنه أوجب عرض أسماء المرشحين الذين توفرت فيهم الشروط الدستورية على مجلسي النواب والشورى - بعد أن كان مقصوراً على مجلس النواب فقط وذلك للتزكية.

أما الناحية الثانية: فإن المشرع الدستوري قد رأى أن نسبة التزكية قبل التعديل (١٠٪) تؤثر في دائرة المشاركة سلباً على المستوى الشعبي والتنظيمات السياسية فتناولها بالتعديل حيث قرر في الفقرة (ج من المادة ١٠٨) بعد التعديل أن يعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية من يحصل على تزكية نسبة خمسة في المائة (٥٪) من مجموع عدد الأعضاء الحاضرين للمجلسين. مجلس النواب ومجلس الشورى خلافاً لما كان عليه الحال قبل التعديل حيث كانت التزكية بنسبة عشرة في المائة (١٠٪) من عدد أعضاء مجلس النواب.

ومن ناحية ثالثة: فإن المشرع الدستوري أشترط أن تكون التزكية بالإقتراع السري المباشر كضمان لحرية أعضاء المجلسين في الاقتراع على التزكية.

وأخيراً اشترط في الفقرة (د) من المادة (١٠٨) أن يكون الاجتماع المشترك ملزماً أن يزكي لمنصب رئيس الجمهورية ثلاثة أشخاص على الأقل تمهيداً لعرض المرشحين على الشعب في انتخابات تنافسية.

(٤) أسباب ومبررات تعديلات إجراءات انتخابات رئاسة الجمهورية:

معلوم أن المشرع الدستوري لا يتناول نصاً دستورياً بالتعديل إلا إذا كانت هناك أسباب تدعو إلى ذلك وأهم أسباب تعديلات إجراءات انتخابات رئاسة الجمهورية هي:

١. تطوير النظام الانتخابي فيما يخص الانتخابات الرئاسية وجعله أكثر مرونة دون أن يعني ذلك أن النص النافذ كان خطأ.

٢. أن النسبة المذكورة للتزكية في النص النافذ (١٠٪) من شأنها أن تحد من إمكانيات تجسيد المادة (٥) من الدستور التي تم إدخالها في تعديل ١٩٩٤م والتي تنص على أن (يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً... الخ) وخاصة عندما يحدث انخفاض في عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان وكذلك عند قلة عدد النواب الممثلين للأحزاب إلى ما دون نسبة (١٠٪) المطلوبة للتزكية. وهذا التعديل من شأنه أن يشجع الأحزاب والتنظيمات السياسية على المشاركة الفاعلة في الانتخابات لأن المشاركة المتزايدة لهذه الأحزاب من شأنها إثراء الممارسة الديمقراطية وتقوية دور المعارضة في البرلمان التي نعتبرها الوجه الآخر للسلطة في إطار النظام السياسي المستند إلى الدستور.

٣. كما أن شرط الـ(١٠٪) يعقد إمكانية حصول أي مرشح مستقل بصورة جادة على هذه النسبة في حين أنه من الطبيعي أن يوفر الدستور فرصاً متكافئة لمرشحي الأحزاب. وللمرشحين المستقلين مع وضع الضوابط التي تمنع أن

يكون الترشيح مزاجياً وتضمن في نفس الوقت أن يكون أي ترشيح قائماً على حد معقول من الجدية.

٤. توسيع دائرة التشاور والتداول بشأن فحص طلبات الترشيح والتأكد من انطباق الشروط الدستورية على المرشحين وذلك من خلال إسناده هذه المهمة لاجتماع مشترك لكل من هيئتي رئاسة مجلس النواب ومجلس الشورى ونفس الشيء ينطبق على الهيئة التي سيناط بها اتخاذ قرار التزكية حيث ستصبح هذه الهيئة هي الاجتماع المشترك لمجلس النواب ومجلس الشورى مع انخفاض نسبة التزكية من (١٠٪) إلى (٥٪) من عدد أعضاء الاجتماع المشترك للمجلسين.

٥. ورغبة في إتاحة الفرصة لمزيد من المرشحين في الانتخابات الرئاسية فقد تم رفع الحد الأدنى من اثنين إلى ثلاثة بهدف إضفاء مزيد من حيوية المنافسة في الانتخابات الرئاسية وتقديم بدائل وخيارات أكثر أمام جمهور الناخبين مع المحافظة على الطابع التنافسي للانتخابات الرئاسية من خلال اشتراط وجود مرشحين اثنين أمام الناخب كحد أدنى.

ثانياً: أثر التعديلات على مدة رئاسة الجمهورية:

لقد ترتب على تعديل مدة مجلس النواب لزوم تعديل مدة رئاسة الجمهورية حيث كانت المادة (١١١) من الدستور قبل التعديل تنص على أن ((مدة رئيس الجمهورية خمس سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية)).

ولذلك فإن المشرع الدستوري قد تناول المادة المذكورة بالتعديل تحت رقم (١١٢) من الدستور الحالي حيث رفع المدة من خمس سنوات إلى سبع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية ولا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين مدة كل دورة سبع سنوات فقط).

كما قررت المادة (١١٣) بعد التعديل حكم انتهاء مدة مجلس النواب في الشهر الذي انتهت فيه مدة رئيس الجمهورية حيث نصت على أنه (إذا انتهت مدة مجلس النواب في الشهر الذي انتهت فيه مدة رئيس الجمهورية يستمر رئيس الجمهورية ليمارس مهامه إلى ما بعد انتهاء الانتخابات النيابية واجتماع المجلس الجديد على أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وذلك خلال ستين يوماً من أول انعقاد لمجلس النواب الجديد).

كما أوضحت المادة (١١٤) بعد التعديل ميعاد بدء اتخاذ إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية الجديد بقولها (قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بتسعين يوماً تبدأ الإجراءات لانتخاب رئيس للجمهورية جديد، ويجب أن يتم انتخابه قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل، فإذا انتهت المدة دون أن يتم انتخاب الرئيس الجديد لأي سبب كان استمرار الرئيس السابق في مباشرة مهام منصبه بتكليف من مجلس النواب لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً ولا تزيد هذه المدة إلا في حالة حرب أو كارثة طبيعية أو أية حالة أخرى يستحيل منها إجراء الانتخابات).

ثالثاً: أثر التعديلات الدستورية على اختصاصات رئيس الجمهورية:

لقد تناول المشرع الدستوري المادة (١٠٠) قبل تعديل ٢٠٠١م لتوضيح أثر التعديل سوف نطرح أمام القارئ المادة (١٠٠) قبل التعديل ثم نقارنها بالنص المعدل (١٠١) لسنة ٢٠٠١م ثم نبين أثر التعديل ثم نتبع ذلك بالدراسة والتحليل للمادة (١١٩) قبل التعديل التي تناوله التعديل بالحذف على ما يأتي:

(١)- نص المادة (١٠٠) سنة ١٩٩٤م: (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب في الأسباب التي بُنى عليها الحل، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس

الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشمل القرار على دعوة الناخبين وإجراء انتخابات جديدة لمجلس النواب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء فإذا لم يشمل قرار الحل الدعوة المشار إليها أو لم تجر الانتخابات اعتبر باطلاً، ويجتمع المجلس بقوة الدستور، كما يجتمع المجلس بقوة الدستور إذا لم يجر الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً أو لم يحز على الأغلبية المطلوبة ... فإذا جرت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخابات، فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها، وإذا حل المجلس فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه مرة أخرى.. وفي جميع الأحوال لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاده الأولى).

(٢) نص المادة (١٠١) لسنة ٢٠٠١م:

(أ) لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويجب أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بُني عليها وعلى دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

(ب) لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء في الأحوال الآتية:

١. إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف.

٢. إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام البند (١) من الفقرة (ب) من هذه المادة.

٣. إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين.

وفي كل الأحوال إذا لم يتضمن قرار الحل أو الدعوة إلى انتخابات مبكرة دعوة الناخبين خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مبكرة أو لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد اعتبر القرار باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور، فإذا أجريت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخابات، فإذا لم يُدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها، وإذا حل المجلس فلا يجوز حله مرة أخرى للسبب نفسه، كما لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاده الأولى.

(٣) (من خلال القراءة الفاحصة للنص الدستوري السابق يتراءى لنا بصورة واضحة أن المشرع الدستوري اليمني قد وضع قاعدة عامة بالنسبة لحل مجلس النواب ومن ثم أوجد استثناءاً لهذه القاعدة وسنبين ذلك على النحو التالي:

أولاً: نجد أن المادة (١٠١) من الدستور قد نصت كقاعدة عامة على عدم جواز حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية إلا عند توفر جوانب هامة وهي التي تعد بحد ذاتها ضمانات تمنع رئيس السلطة التنفيذية من الإساءة في استعمال هذا الحق، حيث إنه وبدون تلك الضمانات فإن حق الحل سوف ينقلب وبالاً على نظام الدولة الدستوري، وسنورد فيما يلي بيان تلك الضمانات وهي:

١. لا يجوز اللجوء إلى الحل إلا عند الضرورة، وكما سبق فإن حالة الضرورة متروكة لتقدير رئيس الجمهورية كحكم بين السلطات، ولهذا فإن هذا الشرط لا يخضع لرقابة القضاء، بوصفه أمراً سياسياً يخضع لرقابة الرأي العام.

٢. لا يجوز استعماله إلا بعد استفتاء الشعب، وهذا القيد الدستوري مهم ومفيد إذ بوجوده يتفادى رئيس الجمهورية الحل وما قد يؤدي إليه من

نتائج وخيمة إذا ما كانت إرادة الناخبين تؤيد المجلس وسياسته، حيث ستكون نتيجة الاستفتاء رافضة للحل وبالتالي تتفادى بهذا الإجراء المسبق عملية الانتخابات وإجراءاتها وما قد يتحمله الشعب من مشاق والدولة من نفقات عند إعادة الانتخابات بل ويستطيع الرئيس نفسه أن يتفادى ما قد يؤدي إليه عودة الأغلبية ذاتها من إحراج له قد تدفعه إلى الاستقالة.

٣. أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بُني عليها هذا الحل وكذلك على دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد خلال ميعاد لا يتجاوز (٦٠) يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، نجد أن هذا القيد مهم جداً حيث إن ورود أسباب الحل في صلب قرار الحل من شأنه أن يجعل الصورة واضحة جلية للشعب ويخلق رأياً عاماً نيراً يمكنه من الحكم السليم في الاستفتاء إما بالموافقة وإما بالرفض على إجراء الحل - هذا من جهة ومن جهة ثانية إن اشتراط أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد خلال موعد أقصاه (٦٠) يوماً وذلك حتى لا يترك الحبل على الغارب وتتمكن السلطة التنفيذية من التهرب من رقابة البرلمان مدة طويلة.

٤. لا يجوز اللجوء إلى الحل للسبب نفسه الذي حل به المجلس السابق أو في الدورة الأولى لانعقاد المجلس، إن عدم تكرار الحل لذات السبب يرجع إلى حكمة واضحة وهي أن حل المجلس هو مجرد إجراء للتعرف على رأي الشعب في موضوع معين فلا محل لحل المجلس الجديد إذا كشف الشعب عن رأيه بصورة واضحة وإلا كان ذلك من قبيل التحدي للشعب، إذ لا يعقل أن يتصرف رئيس الدولة على خلافه، على الأقل إذا ما أراد احترام التقاليد الدستورية. ومن زاوية أخرى نجد أن الدستور قد نص على عدم جواز الحل خلال الدورة الأولى لانعقاد البرلمان وهي المدة التي تلي انتخابه

وفي هذا نجد المشرع الدستوري اليمني قد أحسن صنعاً بتقديره هذه القاعدة حتى يعطي البرلمان الفرصة لإثبات وجوده وللحكم على سلامة تصرفاته ومدى حرصه على مَصَالح الشعب، وإذا كان هذا المنع يجعل الحكومة ورئيس الدولة تحت رحمة البرلمان في هذه المدة ويخل كذلك بمبدأ الموازنة الذي يقوم عليه النظام البرلماني الذي يتطلب في المقابل منع إسقاط الحكومة من خلال تلك المدة، فإنه وإن صدق في دول الديمقراطيات البرلمانية العريقة التي تقوم على التوازن، لا يستقيم وعصرنا الحاضر الذي يشهد كل يوم تزايداً في سلطات السلطة التنفيذية، ولا يستقيم كذلك مع واقع اليمن السياسي الذي يشهد رجحان كفة السلطة التنفيذية على سائر المؤسسات الدستورية وبالتالي فإن هذه المدة ضرورية حتى تحتفظ السلطة التشريعية بتوازنها في مواجهة السلطة التنفيذية التي قوي نفوذها واشتد بطشها في عالم اليوم. ناهيك أن ما قيده المشرع اليمني في عدم جواز الحل في الدورة الأولى لانعقاد مجلس البرلمان له فائدته الكبيرة في عدم الالتجاء إلى سلاح الحل بكثرة لأن في ذلك أن زعزعة سير المؤسسات الديمقراطية فضلاً عما يتحمله الشعب والدولة من مشاق ونفقات.

٥. أن يجتمع المجلس الجديد خلال (١٠) أيام من إتمام انتخابه، فهذه ضمانة أوردها المشرع الدستوري اليمني حيث يجتمع المجلس الجديد المنتخب إما بناءاً على دعوة رئيس الجمهورية الذي يدعو لاجتماعه خلال عشرة أيام من إتمام انتخاب المجلس أو يجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة في حالة عدم دعوة رئيس الدولة لذلك الاجتماع.

هذه هي أبرز وأهم الضمانات التي أوردها المشرع الدستوري اليمني عند استعمال حق الحل من قبل رئيس الدولة.

ثانيا: من المعلوم أن الأصل العام في قضية حل مجلس النواب هو عدم جواز الحل إلا وفقا لشروط وأوضاع بينتها المادة (١٠١) حيث يستفاد من ذلك من مطلع نص هذه المادة التي تنص على أنه (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا ...) ولكن نرى أن المشرع الدستوري عدل في الأصل في حالات معينة بينتها ذات المادة السابقة بفقرتها (ب) التي تضمنت ثلاث حالات حيث أجاز فيها لرئيس الدولة في الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء الشعب في ذلك مع الإبقاء على الشروط الأخرى اللازمة لضمان دستورية قرار الحل ناهيك من أن إجراء انتخابات جديدة سوف يكلف الدولة أموالا باهظة وهي في غني عنها.

والحالات التي نص عليها المشرع الدستوري والمتعلقة بحق رئيس الجمهورية في دعوته لإجراء انتخابات برلمانية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء هي كما أوضحتها الفقرة (ب) من المادة (١٠١) وهي على النحو الآتي:

١. إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف، أي بمعنى إذا لم تفسر نتائج الانتخابات البرلمانية عن أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من خلالها من تكليف من يشكل الحكومة للبلاد وفي الوقت نفسه تعذر تشكيل حكومة ائتلاف أجاز الدستور لرئيس الدولة الحق في الدعوة لإجراء انتخابات برلمانية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء.

وهناك ملاحظة مهمة وجديرة بالاهتمام وهي أن الدستور اليمني لم ينص على إعطاء حق تشكيل الحكومة لحزب الأغلبية في البرلمان أو تشكيلها بموافقته وإنما نص على أن يكلف رئيس الجمهورية من يشكل الحكومة وإصدار قرار بتسمية أعضائها (المادة ١١٩/٤) وإن عدم النص على ذلك قد يؤدي إلى نشوب أزمات سياسية خطيرة قد يستتبعها فراغ في السلطة

كحالة استعمال رئيس الجمهورية صلاحيته الدستورية لحل مجلس النواب لمواجهة إصدار حزب الأغلبية بقراره في تشكيل الحكومة وهو ما أجاز المشرع الدستوري لرئيس الدولة في حل البرلمان دون إجراء استفتاء.

٢. إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن ذلك الحجب بسبب التعارض مع أحكام الحالة الأولى. في هذه الحالة أجاز الدستور لرئيس الدولة حل البرلمان دون إجراء استفتاء في حالة ما إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين، ولا يكون ذلك في تصوري إلا إذا كان أغلبية أعضاء البرلمان لا ينتمون للحزب الحاكم هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن الحكومة وعلى وجه الخصوص في بلدان العالم الثالث تكون مسلوبة الإرادة وتخضع لإرادة رئيس الجمهورية وإن حجب البرلمان الثقة عن الحكومة يكون بمثابة حجب الثقة عن رئيس الجمهورية وهذا ما لا يقبله الحزب الحاكم مما استدعى المشرع الدستوري إلى النص على جواز حق رئيس الدولة في حل البرلمان دون استفتاء في حالة تكرار لحجب الثقة عن الحكومة.

٣. إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين، أجاز الدستور في المادة (٩٨) لمجلس النواب في حقه لسحب الثقة من الحكومة ولكن في الوقت نفسه قيده في عدم جواز تكرار سحب الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال عامين متتاليين وإلا سيكون البرلمان عرضة للحل من قبل رئيس الجمهورية دون استفتاء من قبل الشعب، وهذا يعد بحد ذاته إخلالا بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يجعل عنق السلطة التشريعية في قبضة أيدي السلطة التنفيذية.

(٣): (أ)- نص المادة (١١٩) قبل التعديل بالحذف: (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات في قانون الميزانية ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض يتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة، أما إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس، زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب عليه من آثار على النحو الذي يقره.

(ب)- التعديل في المادة شطب هذه المادة من الدستور.

(ج)- أسباب ومبررات شطب المادة (١١٩) من الدستور ما يأتي:

١- استفاد الغرض المقصود من أحكام هذه المادة، حيث كانت هي الأساس والسند الدستوري لإصدار القرارات الجمهورية بالقوانين طوال الفترة التي تلت قيام الجمهورية اليمنية وذلك من أجل الإسراع بعملية توحيد القوانين الشطرية التي كانت سائدة في الشطرين قبل الوحدة واستبدالها بقوانين جديدة تستند إلى دستور الجمهورية اليمنية، ولقد أدت هذه المادة دورها وأصبحت عملية التشريع مستقرة ولم يعد هناك ما يبرر هذه الصلاحية الاستثنائية في التشريع.

٢- التأكيد على قيام مؤسسات الدولة بكامل مهامها وصلاحياتها وفي المقدمة مجلس النواب السلطة التشريعية في الدولة تجسيدا لنهجنا الديمقراطي وحفاظا على مبدأ الفصل بين السلطات، لقد تخطى الوطن عتبات الخطر وحان الوقت لأن تتحمل كل جهة مسئولياتها وليشعر الجميع أن القانون

يتساوى أمامه كل منا وأن احترام الدستور والقانون هو التعبير الحقيقي عن الاحترام الكامل لإرادة الشعب الحرة.

(د) أثر حذف المادة سالفة الذكر من الدستور على سلطة رئيس الدولة في إصدار قرار بقانون (لوائح الضرورة) ومدى أهمية الإبقاء على المادة المذكورة:

١- نظرا لأهمية هذه القرارات بقوانين فهي تحقق نوعا من التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يقوم عليه النظام البرلماني وكذلك يحقق التعاون بينهما، حيث أنه ما دام البرلمان يملك حق التشريع الكامل فإنه يجوز بالمقابل أن يمارس رئيس الدولة وظيفة التشريع الجزئية والمتمثلة في إصدار قرارات جمهورية بقوانين أثناء غياب المجلس.

٢- نلاحظ أن المشرع اليمني عندما ألغى مادة لائحة ضرورية كان يهدف إلى تقوية السلطة التشريعية من خلال عودة الأمور إلى نصابها الطبيعي ويختص البرلمان وحده بمهمة التشريع ولكن نظرا لأن اليمن من الدول حديثة العهد بالتطورات الدستورية كان لابد من بقاء هذه المادة وعدم حذفها ناهيك إن هناك بعض الدول العربية المتطورة كمصر مازالت تنص في دساتيرها على حق رئيس الدولة في إصدار قرار بقانون وذلك نظرا لأهمية هذه المادة وخاصة عند غياب المجلس التشريعي وحدوث حالات استثنائية توجب الإسراع في اتخاذ التدابير لا تحتمل التأخير فكان لابد من تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة لحسم الموقف.

٣- إن بقاء المادة الخاصة بحق رئيس الدولة بالتشريع المذكور لا تتعارض مطلقا مع مبدأ الفصل بين السلطات.

٤- طالما أن لوائح الضرورة خاضعة أولا وأخيرا لرقابة البرلمان فما العبرة من عدم النص عليها ما دامت مرجعية قانونيتها للبرلمان صاحب الاختصاص

الأصيل في التشريع حيث إن أغلب الدساتير تنص على وجوب عرض هذه اللوائح (القرارات بقوانين) على البرلمان في أول اجتماع له وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، وللبرلمان الحق في الموافقة عليها أو رفضها، فلما هذا التخوف من النص عليها في الدستور طالما البرلمان هو من له الكلمة الأولى والأخيرة في هذا المجال.

لذلك كان لابد من بقاء المادة الخاصة بإصدار قرار بقانون وذلك لما يتطلبه الواقع العملي لمثل تلك اللوائح التي يكون لها مفعولها الإيجابي وقت الضرورة.

المطلب الثاني
التعديلات الدستورية
وأثرها على المجلس الاستشاري

لقد ترتب على التطور الملموس في تنظيم السلطات العامة في الدولة وتوسيع اختصاصها واختيار الأسلوب الأمثل لممارستها لمهامها الدستورية، أن يتناول التعديل المادة (١٢٥) من الدستور قبل التعديل التي كانت تبين نشأة المجلس الاستشاري ووسيلة إنشائه والحكمة من إنشائه واختصاصاته حيث تناول التعديل التسمية والمضمون والصلاحيات - كما سنوضحه في الأسباب التي سوف نذكرها بعد معرفة النص المعدل تحت رقم (١٢٥) بعد التعديل الذي قرر أن (ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس شورى من ذوي الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي والاستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية وفي سبيل القيام بمهامه يمارس مجلس الشورى صلاحياته الدستورية التالية: -

(أ)- تقديم الدراسات والمقترحات التي تساعد الدولة على رسم استراتيجياتها التنموية وتسهم في حشد الجهود الشعبية من أجل ترسيخ النهج الديمقراطي

وتقديم الاقتراحات التي تساعد على تفعيل مؤسسات الدولة ويسهم في حل المشاكل الاجتماعية وتعمق الوحدة الوطنية.

(ب)- إبداء الرأي والمشورة في المواضيع الأساسية التي يرى رئيس الجمهورية عرضها على المجلس.

(ج)- تقديم الرأي والمشورة بما يسهم في رسم الاستراتيجية الوطنية أو القومية للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والأمنية لتحقيق أهدافها على المستويين الوطني والقومي.

(د)- إبداء الرأي والمشورة في السياسات والخطط والبرامج المتعلقة بالإصلاح الإداري وتحديث أجهزة الدولة وتحسين الأداء.

(هـ)- الاشتراك مع مجلس النواب بتزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود والتشاور فيما يرى رئيس الجمهورية عرضه من قضايا على الاجتماع المشترك.

(و)- رعاية الصحافة ومنظمات المجتمع المدني ودراسة أوضاعها واقتراح تطويرها وتحسين أدائها.

(ح)- تقييم السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وتقييم تنفيذ برامج الاستثمار السنوية.

(ط)- استعراض تقارير جهاز الرقابة والمحاسبة ورفع تقرير بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

كما بينت المادة (١٢٦) كيفية تكوين مجلس الشورى وعدد أعضائه والصفات الجوهرية اللازم توافرها في العضو حيث نصت على أن: (يتكون مجلس الشورى من مائة وأحد عشر عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من غير الأعضاء في مجلس النواب أو المجالس

المحلية ويحدد القانون الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الشورى على ألا يقل سنه عن أربعين عاما. كما يحدد المزايا والحقوق التي يتمتع بها أعضاء مجلس الشورى ويؤدون اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية، ويضع مجلس الشورى لائحة داخلية تنظم أعماله وطريقة انعقاد اجتماعاته وكيفية اتخاذ قراراته وتصدر بقانون).

وقد ترتب على إناطة بعض المهام بمجلس الشورى التي يمارسها بالمشاركة مع مجلس النواب إضافة مادة (١٢٧) تبين من له حق دعوة المجلسين للاجتماع المشترك حيث نصت على أن (يعقد مجلس النواب ومجلس الشورى اجتماعات مشتركة بدعوة من رئيس الجمهورية لمناقشة المهام المشتركة بينهما المحددة في الدستور، ويتم التصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين ويتولى رئيس مجلس النواب رئاسة الاجتماع المشترك).

أسباب تعديل المادة (١٢٥) قبل التعديل:-

رفع مستوى ومكانة المجلس الاستشاري إلى مستوى- ليس من حيث التسمية فقط - وإنما أيضا من حيث مضمون الصلاحيات ومستوى وعدد الأعضاء فيه وذلك بهدف إحداث تطوير مؤسسي على مستوى الهيئات القيادية للدولة دون المساس بالصلاحيات التشريعية المكفولة دستوريا لمجلس النواب).

وكان من شأن هذا التعديل أن ينشأ إطار مؤسسي عالي المستوى يستوعب الخبرات والكفاءات الوطنية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي وفي اتخاذ القرار.

كما أن تعديل المادة (١٢٥) أدى إلى وجود منصب رئيس وأعضاء مجلس الشورى وبالتالي إلى لزوم أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية فتطلب للضرورة إجراء تعديل محدود في نص المادة (١٥٩) بحيث يضاف رئيس وأعضاء مجلس الشورى إلى المكلفين بأداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية وقيامهم بالفعل بأداء اليمين الدستورية لإضفاء الصبغة الشرعية على أعمال مجلس الشورى.

الفصل الثالث

التعديلات وأثرها على إجراءات تعديل الدستور

القانون الدستوري كغيره من القوانين الوضعية القابلة للتغيير تبعا للتطور المستمر في حياة المجتمعات لأن الذي أنشأها هو الإنسان وكما سبق في تعديلات عام ١٩٩٤م فإننا سوف نتناول هذا الفصل من عدة نواحي: من له حق طلب التعديل وما هي الإجراءات اللازم إتباعها في تعديل نص أو أكثر من الدستور اليمني طبقا لما جاء في تعديلات سنة ٢٠٠١م وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول

التعديلات وأثرها على من له الحق في طلب التعديل

بالرجوع إلى المادة (١٥٦) من دستور سنة ١٩٩٤م وما يقابلها في المادة (١٥٨) بعد التعديل نجد أن المشرع الدستوري اليمني لم يتناول بالتعديل الجزء الخاص بمن له الحق في طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور حيث نصت على أن (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب والمبررات الداعية لهذا التعديل، فإذا كان الطلب صادرا عن مجلس النواب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضائه).

وكذلك الجزء الخاص ببعض إجراءات التعديل حيث نصت المادة (١٥٨) بعد التعديل على الإجراءات التي كانت متبعة في ظل المادة (١٥٦) قبل التعديل حيث قرر أنه (وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه

بأغلبية أعضائه فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها.

لذلك فإن الوضع بالنسبة لليبيا من له حق طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ظل كما كان في المادة السابقة.

حيث جعلت المادة (١٥٨) بعد التعديل هذا الحق لرئيس الجمهورية ومجلس النواب كما أن المشرع الدستوري لم يغير الإجراءات اللازمة للتعديل - نحيل من يريد المزيد من التوضيح على الجزء الخاص بالمادة (١٥٦) من دستور سنة ١٩٩٤م.

المبحث الثاني

أثر التعديلات على طبيعة أحكام دستور سنة ٢٠٠١م

كما سبق تعريف طبيعة أحكام هذا الدستور بأن المقصود بطبيعة أحكام الدستور مدى إمكان تعديلها بطريقة معقدة أم بطريقة عادية أو بمعنى آخر هل هي جامدة أم مرنة؟

وبالعودة إلى المادة (١٥٨) من دستور سنة ٢٠٠١م نجد أن المشرع الدستوري قد فرق بين أبواب الدستور من حيث مدى إمكان تعديلها والطريق اللازم إتباعه للتعديل حيث قسم أبواب الدستور إلى قسمين: -

القسم الأول: - ويشمل مواد البابين الأول والثاني كاملين وكذا المواد (٦٢، ٦٣، ٨١، ٨٢، ٩٢، ٩٣، ٩٨، ١٠١، ١٠٥، ١٠٨، ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٦، ١١٩، ١٢١، ١٢٨، ١٣٩، ١٤٦، ١٥٨، ١٥٩).

القسم الثاني: - ويشمل بقية مواد البابين الثالث والرابع.

حيث جعل طبيعة البابين الأول والثاني والمواد المذكورة في القسم الأول جامدة جمودا نسبيا حيث اشترط في المادة المذكورة إذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق ثلاثة أرباع المجلس على تعديل أي من مواد البابين الأول والثاني والمواد المذكورة في القسم الأول يتم عرض ذلك على الشعب للاستفتاء العام فإذا وافق على التعديل الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام اعتبر التعديل نافذا من تاريخ نتيجة الاستفتاء وبهذا يكون التعديل سنة ٢٠٠١م قد أبقى على شروط التعديل المنصوص عليها في المادة (١٥٦) من دستور سنة ١٩٩٤م بما فيها الاستفتاء العام إذا كان التعديل يشمل نصوصا متعلقة بالثوابت والأسس المذكورة في الباب الأول والباب الثاني من الدستور التي تنظم الأسس السياسية للدولة والأسس

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأسس الدفاع الوطني وحقوق وواجبات المواطنين الأساسية.

أما القسم الثاني الذي يشمل بقية مواد البابين الثالث والرابع من الدستور وهي المواد ذات الطابع التنظيمي والإجرائي- فقد جعل طبيعة تعديلها وإجراءات تعديلها مرنة حيث اكتفى لإجازة التعديل ونفاذه بحصول المواد المعدلة على موافقة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس النواب من تاريخ الموافقة دون حاجة إلى إجراء استفتاء عام.

ولعل السبب الذي جعل المشرع الدستوري يعدل إجراءات تعديل مواد البابين الثالث والرابع من الدستور من إجراءات مشددة وخاصة طرح المواد على استفتاء عام إلى إجراءات مرنة بحيث اكتفى بحصول التعديل على أصوات ثلاثة أرباع أعضاء مجلس النواب - هو أن مواد البابين المذكورين لا تتعلق بالثوابت ولا تمس الأصول الدستورية وأسس الدولة وإنما بعض المسائل الإجرائية والتنظيمية الهادفة إلى تطوير أساليب وعلاقة العمل المشترك بين سلطات الدولة.

وبناء على التقسيم السابق فإن التعديل قد أبقى على شروط التعديل المنصوص عليها في المادة (١٥٦) لسنة ١٩٩٤م بما فيها الاستفتاء العام بالنسبة للقسم الأول كون التعديل يشمل نصوصا متعلقة بالثوابت والأسس المذكورة في البابين الأول والثاني التي تنظم الأسس السياسية للدولة وغيرها من الأسس وحقوق وواجبات المواطنين الأساسية.

بينما اكتفى - بالنسبة لمواد القسم الثاني بعرضها على مجلس النواب لمناقشتها والتصويت عليها وبالتالي تكون نافذة إذا حصل التعديل على ثلاثة أرباع أعضاء مجلس النواب.

وبهذا تكون طبيعة تعديل مواد القسم الثاني مرنة كونها تعدل كما تعدل القوانين العادية سوى نسبة الأغلبية حيث أخذ المشرع الدستوري بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس النواب.

الفهرس

المقدمة ٥

باب تمهيدي

مقدمة القانون الدستوري ٧

الفصل الأول: مدلول القانون الدستوري ٩

المبحث الأول: المدلول اللغوي ١١

المبحث الثاني: المدلول التشلي في تعريف القانون الدستوري ١٣

المبحث الثالث: المدلول الموضوعي للقانون الدستوري ١٦

الفصل الثاني: مدى الطبيعة القانونية للقنون الدستوري ١٩

الباب الأول

النظرية العامة للقانون الدستوري ٢٣

الفصل الأول: القانون الدستوري في ميلاده ونشأة القواعد الدستورية ٢٥

المبحث الأول: نشأة القواعد الدستورية المكتوبة ٢٦

المطلب الأول: الدستور أو الوثيقة الدستورية ٢٧

المطلب الثاني: القانون العادي كمصدر للقانون الدستوري أحياناً ٤٢

المبحث الثاني: القواعد الدستورية العربية (الدستور العرفي) ٤٦

المطلب الأول: معنى الدستور العرفي ٤٦

المطلب الثاني: نشأة القواعد الدستورية العربية (أركان العرف) ٤٧

المبحث الثالث: العرف الدستوري (في بلاد الدساتير المكتوبة) ٥٢

المطلب الأول: العرف الدستوري كمصدر تكميلي للقانون الدستوري ٥٢