نظام الحكم الجديد في اليمن

علي صالح مساعد
معهد البحوث والدراسات العربية

DOI: https://doi.org/10.56807/buj.v5i1.358

الملخص

دعا الوضع الذي تمر به اليمن إلى البحث عن حلول لإخراج اليمن من المحن التي يمر بها وكانت الاطراف السياسية قد اتفقت على عقد مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي انبثق عنه وثيقة الحوار الوطني الشامل صنعاء 2013م-2014م، حيث جاء في طياتها تأسيس دولة يمنية جديدة ذات صفة اتحادية مبنية على الإرادة الشعبية وضمان حرية جميع ابناء الشعب ورفاههم، وقد هدفت هذه الدراسة إلى دراسة نظام الحكم الجديد في اليمن واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن المتبع في الدراسات الإنسانية ومنها القانونية والاجتماعية، والذي يحلل عناصر نظام الحكم في الدولة، وتقويم هذه العناصر و دورها في بناء الوزن السياسي لهذه الدولة وتحليل علاقاتها الداخلية والخارجية، وتوصلت الدراسة إلى أن الأخذ بالنظام الرئاسي في دستور اليمن الجديد ليس موفقاً، خاصة وأن الدساتير اليمنية السابقة قد أخذت بهذا النظام وأدى ذلك إلى الانفراد بالسلطة وتمحورها في شخص رئيس الجمهورية، واعتمد نظام الجمهورية اليمنية على اللامركزية في تقسيمات الإدارة المحلية للمحافظات والمديريات، وهذا يعتبر حلاً لمشكلة المركزية في البلاد، واوضحت النتائج ان الرئيس في نظام الحكم الجديد في اليمن هو الحاكم الفعلي في السلطة التنفيذية وهو من يعين الوزراء ويعتبرون موظفين معه في ادارته.

الكلمات المفتاحية: نظام الحكم الجديد، اليمن، دستور اليمن الجديد، رئيس الجمهورية، النظام الرئاسي.

Abstract

The current situation in Yemen called for the search for solutions to get Yemen out of the ordeals it is going through, and the political parties agreed to hold a comprehensive national dialogue conference, from which the Comprehensive National Dialogue Document Sana'a 2013-2014 emerged, as it included the establishment of a new Yemeni state with a federal character based on The popular will and ensuring the freedom and well-being of all the sons and daughters of its people. This study aimed to study the new system of government in Yemen. The study relied on the descriptive, analytical and comparative approach used in human studies, including legal and social studies, which analyzes the elements of the system of government in the state, and evaluates these elements and demonstrates their role in building The political weight of this state and the analysis of its internal and external relations, and the study concluded that the introduction of the presidential system in the new constitution of Yemen is not successful, especially since the previous Yemeni constitutions adopted this system and this led to the monopolization of power and its centering in the person of the President of the Republic, and the system of the Republic of Yemen relied on decentralization in The divisions of local administration into governorates and districts, and this is considered a solution to the problem of centralization in the country, and the results showed that the president in the system of government is What is new in Yemen is the de facto ruler in the executive authority, and he is the one who appoints ministers, and they are considered employees with him in his administration.

Keywords: *the new system of government, Yemen, the new constitution of Yemen, the president of the republic, the presidential system.*

المقدمة:

تعاني اليمن مشاكل أفرزها عجز التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الشامل مما أدى إلى عدم زيادة الثروة القومية بالقدر الذي يتناسب مع طاقاتنا البشرية، ومواردنا الطبيعية، وأهمية بلادنا الاستراتيجية في السياسة العربية والدولية.

كما أن الفساد المتزايد أدى إلى تراكم الثروة القومية في أيدي فئة من المجتمع (محدودة) و(مستجدة) فانقرضت الطبقة الوسطى، وازدادت الطبقة الدنيا اتساعاً، وتفاقمت ظاهرة الفقر، والجوع، والبطالة، والتسول، وبدأت الأحزاب السياسية في التناحر، وتفاقمت الاوضاع إلى حد الخوض في نزاعات مسلحة مازالت مستمرة إلى يومنا هذا.

جوهر السياسة هو الحفاظ على وضع قائم (أو) تغييره إلى وضع قادم، أي أن السياسة تقع بين خيارين، إما ابقاء الوضع القائم على ما هو عليه خوفاً من أن يؤدي تغييره إلى وضع أسوأ منه، وإما السعي إلى تغييره لأنه أصبح من السوء بحيث لم تعد للشعب طاقة على تحمله، وهنا دعت الحاجه إلى البحث عن حلول لإخراج اليمن من المحن التي يمر بها واتفقت الاطراف السياسية على عقد مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي انبثق عنه وثيقة الحوار الوطني الشامل صنعاء 2013م-2014م، حيث جاء في طياتها تأسيس دولة يمنية جديدة ذات صفة اتحادية مبنية على الإرادة الشعبية وضمان حرية جميع ابناء وبنات شعبها ورفاهم (وثيقة الحوار الوطني الشامل،2013م – 2014م، ص38)، وهذه الدراسة تبحث في ماهية الدستور الجديد في اليمن.

وبناءً عليه، يتحتم على الباحث في هذه المقدمة أن يبين مشكلة الدراسة، وأهميتها، وكذلك يبين أهداف الدراسة، والحلول التي تسعى للوصول إليها، وتساؤلاتها، مع تحديد منهج الدراسة المناسب، واستعراض خطة الدراسة.

أولاً- موضوع الدراسة:

سوف نتبنى في هذه الدراسة السلطات العامة في الدستور الجديد مع بيان الاختصاصات في الدستور، والتي حددتها الدساتير في اليمن قبل الوحدة، وكذلك التعرف على نظام الحكم في دستور دولة الوحدة، والمقارنة بمشروع الدستور الاتحادي اليمني الجديد.

ثانياً- مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في مستقبل الدستور اليمني ومدى ملائمة مشروع دستور اليمن الاتحادي للوضع في اليمن وطبيعة الدستور الجديد وماهية نظام الحكم فيها.

ثالثاً- أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذه الدراسة من الناحيتين العلمية والعملية للأسباب الآتية:

1- يشكل دراسة سلطات الدولة في دستور اليمن الاتحادي.

2- وجود حالة تحول دستورية في اليمن من الدولة البسيطة الى الدولة الاتحادية.

3- يضطلع البحث بدراسة السلطات في مشروع الدستور الجديد.

4- تقديم مرجع قانوني أكاديمي ومهني للباحثين وطلبة الشريعة والقانون في الجامعات، وأيضاً للمختصين والمهتمين بالشأن الدستوري اليمني.

رابعاً- أهداف الدراسة:

الهدف الرئيسي للدراسة هو دراسة نظام الحكم في مشروع الدستور الاتحادي.

خامساً- تساؤلات الدراسة:

لأغراض تحقيق الدراسة لأهدافها، فإننا نضع السؤال الرئيسي وهو:

- ما هو شكل السلطات واختصاصها؟
- ويتفرع عن السؤال الرئيسي عدة اسئلة وهي:
- ماهو شكل الدولة الجديدة في اليمن وتنظيم السلطات فيها؟
- ماهي اختصاصات السلطات في مشروع الدستور اليمني الجديد؟

سادساً- منهج الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن المتبع في الدراسات الإنسانية ومنها القانونية والاجتماعية، والذي يحلل عناصر نظام الحكم في الدولة، وتقويم هذه العناصر وبيان دورها في بناء الوزن السياسي لهذه الدولة وتحليل علاقاتها الداخلية والخارجية.

سابعاً- تقسيمات الدراسة:

المطلب الأول: السلطات الاتحادية.

المطلب الثاني: سلطات الاقليم والولايات.

المطلب الثالث: الهيئات المستقلة.

ثامناً- الخاتمة.

تنظيم السلطات في مشروع دستور اليمن الاتحادي

يتضح من الأسس السياسية أن شكل الدولة في اليمن الجديد فيدرالي، وغالباً ما يتم اختيار نوع نظام الحكم في الدول الفيدرالية تبعًا لأسلوب نشأة الدولة الفيدرالية والظروف والعوامل المرافقة لتلك النشأة، فكلما كانت الغلبة للعوامل التي تدعو إلى الاستقلال على العوامل التي تدعو إلى الاتحاد، تكون دواعي توحد السلطة المركزية أكبر، لكي تكون قادرة على العمل لتثبيت

النظام ومنع سيادة الفوضى. فمثلًا عندما تنشأ الدولة الفيدرالية من تحول دولة موحدة بسيطة إلى دولة فيدرالية، فإن الدافع في الغالب يكون هو محاولة الحفاظ على القوة، وعلى تماسك الدولة من التفتت والانقسام جراء التنازع على السلطة. وفي هذه الحالة التي تظهر فيها دواعي الانفصال تستلزم حكومة موحدة؛ لأن الحضور الموحد للحكومة الفيدرالية له دور إيجابي لدعم الاستقرار السياسي وتثبيت الأمن العام خاصة في دولة ما بعد النزاعات. ومعروف أن النظام الرئاسي تكون الحكومة فيه موحدة أكثر من النظام البرلماني؛ لأنها تُشكل دائمًا من قبل طرف واحد وتحت مسؤوليته وهو رئيس الدولة.

أما في النظام البرلماني فعادة ما يشترك رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في تشكيل الحكومة من حزب الأغلبية، ولن تكون آمنة من تنازع الأحزاب خاصة لو تم تشكيلها عن طريق ائتلاف حزبي. وتطبيق النظام البرلماني في حالة نشوء الدولة الفيدرالية بطريقة الاندماج، قد يكون مناسبًا؛ لأن هدف الاتحاد في هذه الحالة يكون عادة هو زيادة القوة في مختلف المجالات، ويكون السعي إليه عن حب وطموح من الغالبية العظمى للشعب، وبذلك تكون العوامل التي تدعو إلى الاتحاد أكبر من العوامل التي تدعو إلى الاستقلال (مجموعة القانون الدولي العام والسياسيات، 2012م، ص23).

ويبدو أن المشرع اليمني قد تنبه لهذا الأمر فأخذ بالنظام الرئاسي؛ لأن الدولة الفيدرالية اليمنية سوف تنشأ بطريقة التحول من دولة بسيطة إلى دولة فيدرالية، والدافع لهذا التحول هو محاولة الحفاظ على الوحدة والنجاة من التفتت والانقسام. والنظام الرئاسي هو الأكثر قدرة على المحافظة على الوحدة اليمنية، وذلك من خلال قوة الحكومة الفيدرالية الموحدة، التي تستطيع أن تحافظ على تماسك الدولة، وعلى الحد من أنشطة ذوي النزعة الانفصالية.

ومن خلال ما سبق ووضحناه، سوف نتطرق في هذا البحث لبيان ما أقره دستور اليمن الجديد من شكل الدولة ونظامها، وكيفية توزيع عمل السلطات الثلاث وبيان ما هيتها، وللدراسة المستفيضة وبيان صحة الدستور ومدى التزامه بالنظم المتبعة في الدول الفيدرالية، وجب علينا وضعه في موقع المقارنة مع دستور آخر.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب بحسب ما جاء في الدستور الجديد من تقسيمات لسلطات الدولة كالتالي:

المطلب الأول: السلطات الاتحادية.

المطلب الثاني: سلطات الاقاليم والولايات.

المطلب الثالث: الهيئات المستقلة.

المطلب الأول

السلطات الاتحادية

ان شكل السلطات الاتحادية تكاد تكون متشابهة إلى حد كبير في مختلف الدساتير التي أخذت بالنظام الاتحادي، ولكنها قد تختلف في حالة الأخذ بأنظمة مختلفة في انظمة الحكم.

وهنا نبين شكل السلطات الاتحادية الثلاث في دستور اليمن الجديد ولكل سلطة من السلطات الثلاث الاتحادية اختصاصات تميزها عن السلطات الأخرى والتي سوف نوضحها كالتالي:

الفرع الأول

السلطات التشريعية الاتحادية واختصاصاتها

أولاً: السلطات الاتحادية:

يتولى القيام بمهام هذه السلطة بموجب مسودة دستور اليمن الجديد البرلمان الفيدرالي الذي يسمى بالجمعية الوطنية، ويختص هذا المجلس بالتشريع للدولة، فتسري تشريعاته على جميع أقاليم الدولة الاتحادية، وتسمو ما يصدره من قوانين على ما تصدره مجالس الأقاليم من قوانين وتسمو عليها (مسودة دستور اليمن الجديد، 2014م، المادتين 342، 344).

وتختلف أنظمة الدول في تكوين السلطة التشريعية، فيأخذ بعضها بنظام المجلس الواحد، وبعضها يأخذ بنظام المجلسين (فهمي، بدون، ص269)، وغالبًا ما تأخذ الدول الفيدرالية بنظام المجلسين (مولود، 2000م، ص25)، مجلس شعبي يمثل شعب الدولة بكاملها، ومجلس تُمثل فيه الأقاليم على قدم المساواة (بدوي، 1986م، ص701). وقد سار مشروع الدستور اليمني على نفس منوال أغلب الدول الفيدرالية، حيث أسند السلطة التشريعية للجمعية الوطنية، التي تتكون من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد (مسودة دستور اليمني الجديد، 2014م، المادة144)، نبينها كما يلي:

أولاً: مجلس النواب:

ويتكون مجلس النواب من (260) عضوًا، يتم انتخابهم مباشرة من قبل الشعب، واشترط مشروع الدستور في المادة (138) على أن يتم انتخابهم وفقًا لنظام القائمة النسبية المغلقة (دستور اليمن الجديد، المادة 63).

وكقاعدة عامة يتم تشكيل مجلس النواب عن طريق الانتخاب العام والمباشر من قبل شعب الدولة، بحيث توزع مقاعده على جميع أقاليم الدولة بحسب عدد السكان (بدوي، 1986م، ص70).

إلا أن مشروع الدستور اليمني لم يجعل توزيع مقاعد مجلس النواب على الأقاليم بحسب عدد السكان، وإنما جعل

حصة تمثيل إقليمي عدن وحضرموت في المجلس مساويًا للأربعة الأقاليم الأخرى وذلك في الدورة التشريعية الأولى (مسودة دستور اليمن الجديد، المادة 424). وفي الدورة التشريعية الثانية قرر أن يمثل إقليمي عدن وحضرموت في مجلس النواب الاتحادي وفقًا لمعادلة المساحة والسكان بنسبة 40%. وبعد دورتين انتخابيتين تلي الدورة الأولى أجاز مراجعة النسبة المذكورة، وفقًا لمعادلة المساحة والسكان بقانون يُشترط لإقراره موافقة ثلثي ممثلي الجنوب في مجلس الاتحاد (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 139).

ثانياً: مجلس الاتحاد:

وهو المجلس الذي تُمثل فيه أقاليم دولة جمهورية اليمن الاتحادية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 141). ويسمى في أغلب الدول الفيدرالية التي تأخذ بنظام المجلسين بالمجلس الاتحادي أو مجلس الشيوخ أو مجلس الولايات، وتختلف طرق تشكيله من دولة إلى أخرى، فعلى سبيل المثال في ألمانيا الاتحادية تقوم حكومات الوحدات بتعيين من يمثلها في مجلس الاتحاد، بينما في الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب ممثلي الولايات عن طريق الاقتراع العام المباشر (بسيوني، 1997م، ص110). وقد اختار مشروع الدستور أن يكون تشكيل مجلس الاتحاد عبر انتخاب أعضائه بالاقتراع العام المباشر وفقًا لنظام القائمة النسبية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 141)، وهو نفس النظام الانتخابي الذي عبره يُنتخب أعضاء مجلس النواب الفيدرالي.

وفي أغلب الدول الفيدرالية في العالم يقوم التمثيل داخل مجلس الاتحاد على أساس التمثيل المتكافئ لكل وحدة من الوحدات المكونة، بحيث يمثل كل إقليم في المجلس بعدد متساوي من الأعضاء، دون النظر إلى مساحة الإقليم أو تعدد سكانه، إلا أن بعض الأنظمة الفيدرالية تلجأ إلى الخروج عن القاعدة العامة في توزيع العضوية، حيث تأخذ في الاعتبار الاختلافات في السكان، مثلًا تحصل الوحدات ذات الكثافة العالية على عدد من المندوبين أكثر من ما تحصل عليه الوحدات قليلة السكان (أندرسون، بدون، ص41). وتماشيًا مع القاعدة العامة المعمول بها في أغلب الدول الفيدرالية قرر مشروع الدستور الاتحادي لليمن أن يمثل كل إقليم في مجلس الاتحاد (12) عضو بالإضافة إلى (6) أعضاء لمدينة صنعاء و(6) أعضاء لمدينة عدن، بحيث يصبح عدد أعضاء مجلس الاتحاد (84) عضوًا (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 141)، إلا أن هناك استثناء وقتي في هذا الأمر كما كان في تشكيل مجلس النواب. حيث استثنى المشروع تطبيق قاعدة التمثيل المتكافئ في الدورة الانتخابية الأولى، فجعل تمثيل إقليمي عدن وحضرموت ومدينة عدن في المجلس في الدورة الانتخابية الأولى بالمناصفة مع باقي الأقاليم الأربعة بالإضافة إلى العاصمة صنعاء (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة424). وهذا الاستثناء جاء به المشرع اليمني تنفيذًا لتوصية مؤتمر الحوار الوطني الشامل في إطار معالجاته للقضية الجنوبية، ومحاولة منه لاسترضاء كيانات الحراك الجنوبي المشاركة في المؤتمر والتي كانت تطالب بالانفصال.

ثانياً: اختصاصات السلطات التشريعية الاتحادية:

سوف نتطرق لاختصاصات كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ومجلس الجمعية في أربعة نقاط كالتالي:

1- الاختصاص التشريعي:

أجاز المشرع لكل من أعضاء مجلسي النواب والاتحاد الحق في اقتراح مشاريع القوانين (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 171)، وتحال مشاريع القوانين المقدمة إلى لجنة خاصة في مجلس النواب لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها من عدمه، فإذا قرر المجلس النظر فيها تحال إلى اللجنة المختصة لدراسته (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/172)، يناقش مجلس النواب مشروع القانون فإذا أقره يحال المشروع إلى مجلس الاتحاد خلال أسبوع من تاريخ اقراره (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 2/172)، واذا أقر مجلس الاتحاد مشروع القانون المحال إليه من مجلس النواب دون تعديل، يتم رفع مشروع القانون موقعاً عليه من رئيسي المجلسين إلى رئيس الجمهورية لإصداره (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 3/172).

إذا رأى مجلس الاتحاد إجراء تعديلات على مشروع القانون يعيده إلى مجلس النواب مرفقاً به مبررات التعديل، فإذا أقرها مجلس النواب يرفع بتوقيع رئيسي المجلسين إلى رئيس الجمهورية لإصداره (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 4/172).

في حال رفض مجلس النواب التعديلات المقترحة على مشروع القانون من قبل مجلس الاتحاد يحال المشروع إلى لجنة مشتركة من المجلسين تتكون من عدد متساو من كل منهما، وتتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية أعضائها، على أن يوافق نصف ممثلي كل مجلس على الأقل، وإذا لم تتوصل إلى حل يسقط مشروع القانون (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 5،6/172).

وتبحث اللجنة في النصوص محل الخلاف وتقترح صيغة لها تعرض على مجلس النواب، فإذا رفض المجلس الصيغة المقترحة من اللجنة المشتركة عد المشروع مرفوضاً ولا

يجوز تقديمه في نفس دورة الانعقاد، أما اذا وافق مجلس النواب على الصيغة المقترحة من اللجنة المشتركة يعرض على مجلس الاتحاد لإقراره، فإذا لم يقره يعد المشروع مرفوضاً (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 7/172).

يجري التصويت على مشاريع القوانين مادة ماده، وتوضح اللائحة الداخلية لكل مجلس الاجراءات المتعلقة بذلك (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 173).

لرئيس الجمهورية الحق في طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقرته السلطة التشريعية، ويعتبر هذا الحق حق اعتراض توقيفي لا حق اعتراض مطلق (شيحا، عبدالوهاب، بدون تاريخ، ص307)، إذ تستطيع السلطة التشريعية التغلب على إرادة الرئيس وذلك بإعادة النظر في القانون والموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإذا تم ذلك صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 174).

2- الاختصاص السياسي:

لقد نص الدستور على مبدأ الفصل بين السلطات، فإن من القواعد العامة للسلطة التشريعية امتلاكها الوظيفية السياسية، وهي الرقابة على أداء السلطة التنفيذية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 7/140)، فهي تراقبها على جميع تصرفاتها، وتراقب مختلف اعمالها وتناقشها في سياستها العامة التي وضعتها لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة تستطيع السلطة التشريعية التعرف على سير الجهاز الحكومي وكيفية أداءه لأعماله المختلفة، ولها كذلك أن توقف الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال مخالفه للدستور، وأن تردها إلى جادة الصواب (أبو ليله، 1969م، ص922)، وتباشر السلطة التشريعية مراقبة أداء السلطة التنفيذية، حتى اذا ما كان هناك خلل ما أو تقصير أو أراد النواب الاستفهام عن شيء فإن تلك الرقابة تبدأ بالتحرك، وأولى حركاتها السؤال، ومن ثم المسائلة، وطرح الموضوع للمناقشة ومن ثم الاستجواب، وينظم القانون أحكام عدم الوفاء بهذا الالتزام (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة178).

3- الاختصاصات المالية:

تعتبر الوظيفة المالية من الوظائف الرئيسة للبرلمان، حيث ان البرلمانات عندما تشكلت كانت في البداية للموافقة على الضرائب التي يحتاجها الحكام، ولما قويت شوكة البرلمانات تطورت دعائمها وبسطت سلطاتها على المالية العامة للدولة، ولم يعد الأمر مقصوراً على مجرد الموافقة على فرض الضرائب وإنما اصبح دورها في المراقبة وإصدار التشريعات أيضاً (أبو ليله، 1969م، ص920).

ومن اختصاصات مجلس النواب الأصيلة مناقشة واقرار الموازنة العامة الاتحادية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 2/140).

4- الاختصاصات الأمنية:

جعل الدستور إعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص السلطة التشريعية، وجعله من اختصاصات الجمعية الوطنية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/145)، وحسناً فعل فالحروب دائماً ما تجلب الويلات والدمار على الشعوب.

كما منح الدستور مجلس الاتحاد الموافقة على تعيين رئيس هيئة الأركان العامة ونوابه ومساعديه، ورئيس جهاز المخابرات العامة، وقادة افرع القوات المسلحة، والموافقة على حجم القوات المسلحة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 2/142 ، 4).

الفرع الثاني

السلطات التنفيذية الاتحادية واختصاصاتها

أولاً: السلطات التنفيذية الاتحادية:

السلطة التنفيذية هي السلطة التي تكون مسؤولة عن تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية في البلاد، وتقوم على وضع القواعد العامة موضع التنفيذ، ودورها تابع لدور السلطة التشريعية، وتتكون من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين ابتداء من أعلى موظف (رئيس سلطة) وانتهاء بأصغر موظف تنفيذي، وتقوم على فكرة الوحدة وسرعة التصرف (عثمان، الطماوي، 1952م، ص208)، وكذلك تنفذ ما تقرره السلطة التشريعية حول إدارة شؤون الدولة والمواطنين فيها بحسب ما تنص عليه هذه القوانين، وتشمل كذلك الوزراء وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات وأجهزة الإدارة (الطماوي، 1986م، ص197)، وتختلف طريقة تشكيلها في النظم الديمقراطية من دولة إلى أخرى وذلك بحسب النظام المتبع في الحكم.

يتباين تكوين السلطة التنفيذية في الدول الفيدرالية كما في الدول ذات النظام البسيط، وذلك بحسب طبيعة النظام السياسي الذي تأخذ به كل دولة، فتكون أحادية في الدول ذات النظام الرئاسي متمثلة في رئاسة الدولة (بسيوني، 1997م، ص275)، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، وتكون ثنائية في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني وتتمثل في رئاسة الدولة الفيدرالية والحكومة الفيدرالية، كما في جمهورية ألمانيا الاتحادية (الحلو، 2005م، 253). وفي ظل حكومة الجمعية تتكون السلطة التنفيذية من عدد من الأعضاء يتم انتخابهم من قبل المجلس

التشريعي الفيدرالي. مثل دولة سويسرا، الذي يقوم مجلسها التشريعي بانتخاب سبعة أعضاء يُكّونون المجلس التنفيذي الفيدرالي لمدة أربع سنوات (الهنداوي، 2006م، ص74).

وقد ذكرنا سابقاً أن المشرع اليمني قد تنبه لهذا الأمر فأخذ بالنظام الرئاسي حيث أناط المشرع برئيس الجمهورية القيام بمهام السلطة التنفيذية، ويساعده في ذلك نائبه ووزراؤه (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة179)، وبذلك جمع رئيس الدولة بين رئاسة الجمهورية وبين رئاسة الحكومة. ومن ثم فإنه من سيقوم باختيار الوزراء الذين يعاونونه في مهامه، ويخضعون له خضوعًا تامًا. ويمكن للوزراء التأثير في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بشؤون الحكم، إلا أنهم لا يستطيعون اتخاذ القرار مباشرة من دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية صاحب القرار الفعلي، وإذا اجتمع رئيس الجمهورية بوزرائه فهو اجتماع على سبيل التشاور، لذلك لا يلزمه رأي أغلبيتهم (مجيد، 2012م، ص43).

ولكي يقف رئيس الجمهورية على قدم المساواة مع البرلمان المنتخب من قبل الشعب، فإن النظام الرئاسي يقتضي أن يصل رئيس الدولة إلى منصبه عن طريق الشعب، سواء أكان عن طريق الاقتراع العام المباشر أم غير المباشر (الويتز، 1996م، ص175)، وبذلك يكون رئيس الجمهورية ممثل الأمة في مباشرة رئاسة الدولة وممارسة السلطة التنفيذية (بسيوني، 1997م، ص275)، وهو ما قرره مشروع الدستور الذي نص على انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب في انتخابات عامة ومباشرة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة180).

ويعد فائزًا بمنصب رئيس جمهورية اليمن الاتحادية من يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة ممن أدلوا بأصواتهم في الانتخابات. وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة في الجولة الأولى، تجرى جولة ثانية خلال عشرين يومًا من إعلان النتيجة. وتكون الانتخابات في الجولة الثانية بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، وفي هذه الجولة يكون فائزًا بمنصب الرئيس من يحصل على أغلبية الأصوات الصحيحة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة186).

ويعتبر تحديد مدة ولاية رئيس الدولة من أهم القواعد المميزة للنظام الجمهوري الديمقراطي عن غيره من الأنظمة الجمهورية الدكتاتورية الذي يتولى فيها رئيس الدولة مقاليد الحكم مدى الحياة (الخزرجي، 2004م، ص270). لذلك تتضمن العديد من الدساتير على أحكام تحدد المدة الزمنية التي يشغل خلالها رئيس الجمهورية منصبه، وعدد مرات إعادة انتخابه، وفي هذا الشأن جعل مشروع الدستور مدة الرئاسة خمس سنوات تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 181)، ولفترتين رئاسيتين فقط، لا يجوز بعدهما الترشح لولاية ثالثة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 190). ويتم انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه معًا في قائمة واحدة.

ثانياً: اختصاصات السلطات التنفيذية:

وضحنا سابقاً بأن نظام الحكم في الدستور اليمني الجديد هو نظام رئاسي، لذلك الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 190)، وهو رئيس الحكومة، ولهذا فلا وجود لمجلس وزراء متضامن، فرئيس الجمهورية هو الذي يدير دون سواه شؤون الحكم وأمور السلطة التنفيذية، وهو الذي يختار وزراءه ويحاسبهم ويعفيهم من مناصبهم، والوزراء ليسوا سوى معاونين أو سكرتيرين له، يشاورهم متى شاء دون أن يكون ملزماً بآرائهم.

وللرئيس عدة اختصاصات تم ذكرها في الدستور كالتالي (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 191):

1- تمثيل الدولة في الداخل والخارج.
2- رسم وتوجيه السياسة العامة للدولة.
3- تعيين واعفاء وعزل الوزراء الاتحاديين.
4- إنشاء البعثات الدبلوماسية أو إلغاءها.
5- اعتماد سفراء الدول الأجنبية.
6- تعيين كبار موظفي الاتحاد المدنيين والعسكريين وسفراء اليمن لدى الدول الأخرى، ومندوبيها الدائمين لدى المنظمات الدولية والإقليمية، بعد موافقة مجلس الاتحاد.
7- تقديم الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب.
8- إعلان حالة الطوارئ والحرب والسلم، بعد موافقة الجمعية الوطنية.
9- إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي وافقت عليها السلطة التشريعية.
10- اقتراح مشاريع القوانين الاتحادية.
11- إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين الاتحادية واللوائح والقرارات المنظمة للوزارات والمؤسسات والهيئات والأجهزة الاتحادية.
12- العفو من العقوبة أو تخفيفها في غير حالات القصاص والحدود أو أي حقوق خاصة بعد أخذ المشورة من الهيئات ذات الشأن بحسب القانون.

13- منح الأوسمة والنياشين وفقاً للقانون.
14- إصدار القوانين التي اقرتها السلطة التشريعية الاتحادية.
15- المصادقة على تنفيذ أحكام الاعدام.
16- تقديم تقرير شامل عن حال الدولة إلى الجمعية الوطنية كل عام.
17- اي اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور أو القانون.

الفرع الثالث

السلطة القضائية الاتحادية واختصاصاتها

أولاً: السلطة القضائية الاتحادية:

السلطة القضائية هي السلطة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها، بكل استقلالية وفق الأحكام والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ووفق القانون الأساسي للدولة (الشريف، 2010م، ص15)، بمعنى آخر هي التي تتولى تفسير القوانين ومن ثم تطبيقها على الوقائع التي تعرض عليها، اي الفصل في المنازعات (الخصومات، المنازعات، الخلافات)، وفي حالة خرق القانون من طرف المواطنين أو من طرف الأجهزة الرسمية للدولة، أو في حالات النزاع بين المواطنين أنفسهم أو بين أجهزة الدولة والمواطنين، تقوم بالفصل في ذلك، ولها حق النظر في القوانين والأنظمة والقرارات التي تجد المحكمة أنها مخالفة لأحكام الدستور وتتألف السلطة القضائية من القضاة وأعضاء النيابة ومعاونيهم ويشترط فيهم الكفاءة والعدالة والنزاهة، مع توفير الضمانات اللازمة لاستقلالهم وأداء مهامهم، ويتم اختيار القضاة بثلاثة طرق: الناخبين، الهيئة التشريعية، التعيين. وتختلف طريقة تشكيل هذه السلطة بين الدول الديمقراطية باختلاف نظم الحكم (الطماوي، 1996م، ص468).

إن سيادة الدستور الفيدرالي على ما دونه من الدساتير المحلية، والقوانين الفيدرالية على ما دونها من قوانين محلية، أمران متلازمان بالضرورة مع مظهر وحدة الدولة الفيدرالية. ولضمان تلك السيادة وذلك العلو لا بد من وجود هيئات قضائية فيدرالية. وقد جاء تشكيل السلطة القضائية في دستور اليمن الجديد على قسمين، القسم الأول تحدث عن السلطة القضائية من ناحية المبادئ العامة ومجلس القضاء الأعلى ضمن سلطات الدولة الاتحادية، والقسم الثاني يبين المحكمة الدستورية وأفرد لها باباً مستقلاً وهو الباب الرابع، حيث ان للمحكمة الدستورية أهميتها الخاصة نظراً لتركيبها واختصاصاتها، نبين فيما يلي تشكيلة السلطة القضائية كما يلي:

أولاً: مجلس القضاء الأعلى:

يعتبر مبدأ استقلالية القضاء من أهم مقومات دولة القانون، لذا حرص دستور اليمن الجديد على تأمين العديد من الضمانات لاستقلالية السلطة القضائية منها الضمانات المؤسساتية، إذ يعتبر المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية تسهر على استقلالية القضاء.

وقد قرر الدستور تكوين مجلس أعلى يتولى إدارة شؤون السلطة القضائية ويجسد استقلالها (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 218)، ويتكون مجلس القضاء الأعلى من 9 أعضاء، عضو من المحكمة الدستورية، وعضو من المحكمة العليا الاتحادية، وعضو من المحكمة الإدارية العليا، وعضو يمثل النيابة العامة، وعضو من المحكمة العليا في كل إقليم، وعضوان من المحاميين المقبولين للترافع أمام محكمة عليا، وعضوان من أساتذة القانون في الجامعات الحكومية لا تقل درجتهما عن أستاذ مشارك (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 219). ومدة العضوية في المجلس اربع سنوات (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 221)، تكون قابلة للتجديد مرة واحدة، والقضاء الإداري جهة قضائية مستقلة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 225)، وقد حدد الدستور أماكن انشاء المحاكم ونوعيتها، حيث قرر بإنشاء محاكم ابتدائية في المديريات، ومحاكم استئناف في الولايات، ومحاكم عليا في الأقاليم، وتنشأ محكمة عليا اتحادية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 226)، وقد حدد الدستور بأن النيابة العامة هيئة من هيئات السلطة القضائية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 226).

ثانياً: المحكمة الدستورية:

وتتشكل المحكمة الدستورية من أربعة عشر عضوًا، من كبار القضاة والمحامين وأساتذة القانون في الجامعات، ذوي الكفاءة والنزاهة والخبرة. ويراعى تمثيل المرأة وأن يمثلوا مختلف الأقاليم، وتجرى إجراءات التعيين بأن يرشح رئيس الجمهورية سبعة أعضاء، والسبعة الأعضاء الآخرين يرشحهم المجلس الأعلى للقضاء والجامعات ونقابة المحاميين. ويُحدد القانون آلية اختيار قائمة المرشحين لكل فئة، ولا يصدر قرار رئيس الجمهورية بتعيينهم إلا بعد موافقة مجلس الاتحاد بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 329). وقد حدد مشروع الدستور أقصى مدة لعضوية أعضاء المحكمة الدستورية بعشر سنوات لا يجوز تجديدها (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 330). ويتم تجديد نصف الأعضاء بعد مضي نصف الفترة، ويحل محلهم أعضاء جدد (دستور

اليمن الجديد، 2014م، المادة 331)، ولم يحدد الدستور مكان انشاء المحكمة الدستورية.

ثانياً: اختصاصات السلطة القضائية:

السلطة القضائية كغيرها من السلطات لها اختصاصات تميزها عن السلطات الأخرى، وتعتمد خاصيتها على دورها في المجتمع، وسوف نبين خصائصها كالتالي:

1- اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء:

يختص المجلس الأعلى للقضاء بما يلي (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 221):

1- وضع الخطط والسياسات العامة لإصلاح وتطوير أداء السلطة القضائية.

2- ابداء الرأي في التشريعات الخاصة بشؤون السلطة القضائية.

3- إعداد مشروع موازنة السلطة القضائية والإشراف على تنفيذها.

4- تعيين رئيس ونواب هيئة التفتيش القضائي، مع مراعاة أن يكون أعضاء الهيئة من مختلف الأقاليم.

5- النظر في نتائج التفتيش الدوري على أعمال القضاة وأعضاء النيابة العامة.

6- الإشراف على تأهيل القضاة وتطوير كفاءاتهم، والإشراف على منهجية التعليم النظري والتدريب العملي، واستيعاب القاضيات وعضوات النيابة العامة في مختلف درجات المحاكم وأنواعها.

7- أي اختصاصات أخرى بموجب القانون.

بالنظر إلى مجمل الاختصاصات التي أقرها الدستور لمجلس القضاء الأعلى، لم يقرر الدستور من ضمنها اختصاص تعيين القضاة ومسارهم الوظيفي، بل أحال ذلك إلى القانون (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 223)، وهذا يجسد استقلالية منقوصة للسلطة القضائية، حيث يعتبر المجلس الأعلى للقضاء جهاز له اتصال وثيق باستقلالية القضاة ذاتهم، سواء في وظيفتهم أو عند ممارسة أعمالهم وله أيضاً علاقة باستقلالية جهاز القضاء ككل، إذ يعتبر البعض أن المجلس الأعلى للقضاء سلاح ذو حدين، حيث لو امتاز المجلس بنوعية ودستورية واقعية وحقيقية لكان أفضل ضمانة للقاضي والقضاء، أما إذا أفرغ من الفاعلية والجدوى فإنه لن يفيد القاضي في شيء، ولا يحقق أي استقلالية قضائية (غربي، 2020م، ص79).

لذلك يرى الباحث أن على المشرع اليمني الاهتمام بالمسائل التي تتعلق بتعيين القضاة، ونقلهم ومسارهم الوظيفي، والتعيين في الوظائف القضائية النوعية، والنص عليها صراحة من ضمن الصلاحيات المقررة في الدستور لمجلس القضاء الأعلى.

2- اختصاصات المحكمة الدستورية:

التي من أهم اختصاصاتها تفسير أحكام الدستور، ان تفسير نصوص الوثيقة الدستورية يمثل دور مهم للمحكمة الدستورية، وذلك لعلاقته بنفاذ القانون الدستوري بصورة عامة والدستور بصورة خاصة، كما يكتسب تفسير الدستور أهميته اذا ما علمنا أن وثيقة الدستور غالباً ما تأتي بصورة مختصرة، ويتم صياغتها في عبارات عامة وغامضة، مما يتعين معه وجود جهة مختصة قادرة على القيام بهذه المهمة الجسيمة، اذا ما أثار نزاع معين بين إقليم وآخر أو بين سلطة معينة وأخرى حول مفهوم هذه النصوص، وقد أكد الدستور اليمني على هذا الاختصاص الأصيل في الفقرة الرابعة من المادة (327).

ومن الاختصاصات الأخرى للمحكمة النظر في مدى موافقة دساتير الأقاليم للدستور الاتحادي والرقابة على دستورية القوانين واللوائح والقرارات، وهذه الرقابة قد تكون سياسية سابقة، أو قضائية لاحقة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/327).

كما تختص أيضاً في الفصل في تنازع الاختصاصات بين جهات القضاء، والفصل في حالات التنازع الناشئة عن صدور حكمين نهائيين متناقضين من جهتين قضائيتين مختلفتين، والفصل في تنازع الاختصاص بين مختلف مستويات الحكم (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 327). وأحكام وقرارات المحكمة الدستورية مُلزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة، ولها حجية مطلقة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 332).

المطلب الثالث

سلطات الأقاليم والولايات

لقد مر علينا آلية تشكيل السلطات الاتحادية الفيدرالية، باعتبارها سلطات مركزية للاتحاد ككل، وفي هذا المطلب نبحث فيه تكوين السلطات العامة في الأقاليم.

كقاعدة عامة تقوم الدولة الفيدرالية على إقليم موحد، يمثل الكيان الجغرافي للدولة الفيدرالية في مواجهة العالم الخارجي (الهنداوي، 2006م، ص26)، ويتكون من مجموع أقاليم الوحدات الدستورية المكونة للدولة الفيدرالية (متولي، عصفور، خليل، بدون تاريخ، ص107). وكما وضحت مسودة الدستور فإن الإقليم الجغرافي لدولة جمهورية اليمن الاتحادية إقليم واحد، يتكون من ستة أقاليم هي: إقليم حضر موت، وإقليم سبأ، وإقليم عدن، وإقليم الجند وإقليم آزال، وإقليم تهامة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 391)، ولكل مواطن يمني حرية

البقاء والإقامة والتنقل في أي إقليم من هذه الأقاليم (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/80). ولا يجوز وضع أي عوائق أو قيود، أو حواجز جمركية أو ضريبية، أو إدارية بين تلك الأقاليم (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 19).

والأقاليم والولايات في الدولة الفيدرالية المرتقبة في اليمن مستقله، وتجسد مظهر استقلالها من خلال ما تملكه من مؤسسات دستورية تدير شؤونها الخاصة. وسوف أستعرض ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

السلطات الدستورية الخاصة بالإقليم

يقضي مشروع دستور اليمن الجديد أن يكون لكل إقليم من أقاليمه الستة دستوره الخاص، وإقليمه الجغرافي المحدد، وسلطاته السياسية الخاصة، نبين ذلك كما يلي:

أولًا: دستور الإقليم:

كقاعدة عامة في الدول الفيدرالية أن يملك كل إقليم من الأقاليم المكونة للدولة دستوره المستقل الذي لا يتعارض مع الدستور الفيدرالي (الظاهري، 2018م، ص94)، إلا أن بعض الدول الفيدرالية لا تمنح أقاليمها دساتير مستقلة ثابتة لها، إذ أن كل ما يتعلق بالإقليم ينص عليه الدستور الفيدرالي، وذلك بمثل الهند ونيجريا (أبو طبيخ، بدون تاريخ، ص30). وفي اليمن وبالرغم من عدم النص صراحة في مشروع دستور اليمن الجديد على أن يكون لكل إقليم دستوره الخاص، إلا أنه يُفهم من اشتراط عدم تعارض دستور الإقليم مع الدستور الاتحادي للدولة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/238)، أن كل إقليم سوف يتمتع بدستوره الخاص الذي ينظم شؤونه السياسية والإدارية والقضائية.

والإقليم هو صاحب الاختصاص في وضع دستوره وإقراره وتعديله، دون الرجوع إلى السلطات الاتحادية، كما في أغلب الدول الفيدرالية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية (ابوطبيخ، بدون تاريخ، ص30).

وقد يفرض الدستور الفيدرالي طُرقًا معينة لوضع وإصدار دساتير الأقاليم، كدستور الاتحاد السويسري الذي يشترط أن تكون دساتير أقاليمه صادرة بموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، وأن تكون قابلة للتعديل من جانبه (بسيوني، 1997م، 106).

أما مشروع الدستور اليمني فلم يشترط صدور دساتير الأقاليم بأسلوب معين، لكنه اشترط إقراره من مجلس نواب الإقليم بأغلبية ثلثي الأعضاء (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/238). واعتقد أنه كان الأجدر بمشروع الدستور أن يحدد أسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي لإصدار دساتير الأقاليم، كأن يشترط أن يتم وضع الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، ويشترط موافقة مواطني الإقليم كشرط لنفاذة، وذلك من أجل ترسيخ الديمقراطية وتوسيع المشاركة الشعبية.

ثانياً: السلطة التشريعية:

إلى جانب السلطة التشريعية الاتحادية (الجمعية الوطنية) توجد في كل إقليم سلطة تشريعية خاصة به يتولى القيام بمهامها مجلس نواب الإقليم، ويتكون هذا المجلس عن طريق الانتخاب العام المباشر وفقًا لنظام القائمة النسبية، بحيث لا يزيد أعضاؤه عن (80) عضوًا (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 230).

ثالثاً: السلطة التنفيذية:

أن يكون إلى جانب السلطة التنفيذية للدولة الفيدرالية اليمنية المرتقبة سلطة تنفيذية خاصة بكل إقليم، وهذا هو الأمر المعتاد الذي يجرى في جميع الدول الفيدرالية، ويتبع ذلك عادة أن تكون الحكومات المحلية نسخة مصغرة عن الحكومات الفيدرالية، فإذا كانت الحكومة الفيدرالية رئاسية تبع ذلك أن تكون حكومة الإقليم رئاسية أيضاً، كما هو حاصل في النظام الأمريكي (فورتمان، 2018م، ص85)، وإذا أعتمد النظام البرلماني في تشكيل وتنظيم الحكومة الفيدرالية وجب أن يعتمد نفس النظام في الحكومة المحلية، كما في ألمانيا الاتحادية (الهنداوي، 2006م، 104)، وبذلك يكون هناك تناسق في التكوين والصلاحيات لكلا المستويين.

وفي حالات نادرة جدًا تم تشكيل الحكومات المحلية على نحو مختلف عن المستوى الفيدرالي، ففي إيطاليا تُشكل الحكومة الفيدرالية بحسب النظام البرلماني، بينما تتكون الحكومات الإقليمية وفقًا للنظام الرئاسي (المؤسسة الدولية، بدون، ص14)، وهو ما أخذ به مشروع الدستور اليمني، ولكن على العكس من ذلك. حيث اعتمد النظام الرئاسي في تكوين وتنظيم السلطة التنفيذية الاتحادية، والنظام البرلماني في تكوين وتنظيم السلطة التنفيذية للإقليم.

فمن خلال الأحكام التنظيمية التي أوردها مشروع الدستور، نجد أنه جعل للسلطة التنفيذية في الإقليم طرفين هما حاكم الإقليم والحكومة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 239). حيث يتم انتخاب حاكم الإقليم من قبل مجلس نواب الإقليم (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 240)، ومن ثم يقوم حاكم الإقليم باختيار أعضاء الحكومة ويتقدم بها إلى مجلس النواب للحصول على الثقة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 242).

وتتولى السلطة التنفيذية وضع السياسة العامة للإقليم في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 245). كما تقوم بتنفيذ الدستور والقوانين والسياسة العامة في نطاق الإقليم (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 241).

رابعاً: السلطة القضائية:

يقتضي النظام الفيدرالي أن يُنشئ كل إقليم محاكم خاصة به تتولى تطبيق قوانينه والفصل بموجبها في المنازعات التي تثور بين مواطنيه في إطار النطاق الجغرافي لحدوده الإقليمية (بسيوني، 1997م، 116). وقد نص مشروع الدستور على إنشاء محاكم عليا في الأقاليم تختص بالبت في الأحكام التي ترفع إليها من محاكم الاستئناف في الولايات، وتكون أحكامها نهائية باستثناء ما تختص به المحكمة العليا الاتحادية وفقًا لما ينظمه القانون (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 226).

كما يُنشأ في الأقاليم مجلس قضاء ينظم قانون السلطة القضائية اختصاصاته التي تشمل:

1. إدارة المحاكم وأجهزة النيابة العامة على مستوى الأقاليم.
2. وضع الخطط والسياسات العامة لإصلاح القضاء في الإقليم وتطوير أدائه.
3. إعداد مشروع موازنة القضاء في الإقليم والإشراف على تنفيذها.
4. أي اختصاصات أخرى ينص عليها القانون (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 223).

الفرع الثاني

المؤسسات الدستورية الخاصة بالولاية

تمثل الولاية في مسودة دستور اليمن الجديد مكون جغرافي لها مؤسساتها الدستورية الخاصة بها، فلها سلطة تشريعية مستقلة عن السلطة التشريعية الخاصة بالإقليم، ولها سلطة تنفيذية مستقلة عن السلطة التنفيذية للإقليم، ولها محاكمها التي تختص في نظر المنازعات التي تنشأ بين سكانها. وبذلك فإنها تعتبر مستوى ثالث من الحكم مستقل لها صلاحيات وسلطات مستقلة نصت عليها مسودة دستور اليمن الجديد (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 338). وبالتالي ليست وحدات محلية داخل الإقليم. ويمكن استعراض هذه المؤسسات كالتالي:

أولًا: السلطة التشريعية

مجلس الولاية هو السلطة التشريعية للولاية، ويتكون من ممثلين عن مجالس المديريات في الولاية بحد أدنى ممثل عن كل مديرية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 251).

وبالرغم من عدم النص صراحة على حق مجلس الولاية سن القوانين، إلا أنه من المعلوم بالضرورة أن من مهام أي سلطة تشريعية سن القوانين، لذلك فإن لمجلس الولاية بصفته السلطة التشريعية للولاية سن القوانين التي تطبق في نطاق الولاية.

ومن اختصاصات مجلس الولاية أيضاً انتخاب والي الولاية ورئيس سلطتها التنفيذية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 254). كما أن للمجلس سلطة رقابية على أداء المجلس التنفيذي للولاية، وله سلطة فرض الضرائب، ورسوم الخدمات التي تقدمها الولاية، والغرامات المرتبطة بها وسائر الموارد الأخرى في حدود صلاحياته الدستورية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 253).

ثانيًا: السلطة التنفيذية

للولاية مجلس تنفيذي يقوم بمهام السلطة التنفيذية فيها، ويتألف من الوالي رئيسًا وعضوية مدراء الأجهزة التنفيذية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 256). والوالي هو المسؤول التنفيذي الأول في الولاية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 255)، ويتم انتخابه من قبل مجلس الولاية من غير أعضائه (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 254).

ويتولى المجلس التنفيذي للولاية إعداد مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومشروع موازنتها، والحسابات الختامية لها، وتنسيق أداء الأجهزة التنفيذية، والإشراف على نشاطاتها، ويحدد القانون اختصاصات المجلس الأخرى (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 256). كما يتولى تنفيذ الدستور والقوانين والسياسة العامة للدولة في نطاق ولايته، والتوجيه والإشراف على الأجهزة التنفيذية فيها (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 255).

ثالثًا: محاكم الولاية

أنشأ مشروع الدستور في الولايات محاكم استئناف، تختص باستئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الابتدائية في المديريات، ويمكن الطعن في أحكامها أمام المحكمة العليا في الإقليم (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 226).

الفرع الثالث

المؤسسات الدستورية الخاصة بمدينتي صنعاء وعدن

قد تكون بعض عواصم الدول الفيدرالية وبعض مدنها المهمة التي تتميز بخصوصية معينة اقتصادية أو سياسية أو تاريخية ودينية، مدنًا اتحادية ذات صبغة وطنية لا ترتبط بإقليم من الأقاليم. وقد اعتبر مشروع الدستور مدينة صنعاء عاصمة جمهورية اليمن الاتحادية، مدينة اتحادية غير خاضعة لسلطة أي إقليم، تجسد الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي. ولها وضع خاص

يضمن استقلاليتها وحيادتها وبما يكفل أداء الأجهزة والمؤسسات الاتحادية لمهامها بكفاءة وفاعلية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 264).. كما أن مدينة عدن ذات وضع اقتصادي وإداري خاص في إطار إقليم عدن (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 273). ولم تنص المسودة على إنشاء محاكم خاصة في مدينة صنعاء، لكنها نصت على أن تنشأ في مدينة عدن محاكم نوعية، وسوف نبين الهيئات الخاصة بالمدينتين تباعًا كالتالي:

أولًا: مؤسسات مدينة صنعاء

لمدينة صنعاء سلطات تشريعية وأخرى تنفيذية نبينها كما يلي:

1. السلطة التشريعية:

يتولى السلطة التشريعية لمدينة صنعاء مجلس المدينة، الذي يُنتخب بالاقتراع العام المباشر وفقًا لنظام القائمة النسبية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/268). ويقوم هذا المجلس بالاختصاصات المسندة للمجالس التشريعية في كل من الأقاليم والولايات المحددة في مشروع الدستور (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 266).

2. السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية لمدينة صنعاء من عمدة المدينة والمجلس التنفيذي للمدينة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 269)، ويتم انتخاب عمدة المدينة بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 270).

ثانيًا: مؤسسات مدينة عدن

تتمتع مدينة عدن بسلطات تشريعية وتنفيذية مستقلة على النحو التالي:

1. السلطة التشريعية:

يتولى القيام بالسلطة التشريعية في مدينة عدن مجلس المدينة، الذي يتم انتخابه بالاقتراع العام المباشر وفقًا لنظام القائمة النسبية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 275). وللمجلس الصلاحيات والمسؤوليات المسندة للمجالس التشريعية لكل من الإقليم والولاية في مشروع الدستور، بما في ذلك صلاحيات سن القوانين ذات الصلة بالنظام الاقتصادي والمالي الخاص، والمصادقة على الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية. ويجوز أن يمنح القانون الاتحادي أو الإقليمي المجلس صلاحيات إضافية (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 274).

2. السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية لمدينة عدن من حاكم المدينة والمجلس التنفيذي للمدينة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 276)، يتم انتخاب حاكم المدينة بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 277)، ويقوم حاكم المدينة بتعيين أعضاء المجلس التنفيذي بعد موافقة مجلس المدينة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 278).

3. المحاكم الخاصة: تنشأ في مدينة عدن محاكم نوعية للفصل في المنازعات التجارية والمالية ومنازعات الاستثمار (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 280).

المطلب الثالث

الهيئات المستقلة

لقد نص الدستور اليمني الجديد على الهيئات المستقلة، من خلال التوضيح بالأحكام العامة وتعدد هذه الهيئات، وسوف نتطرق إلى هذه الهيئات من حيث المبادئ العامة، ونذكر مظاهر استقلالها في فرعين كالتالي:

الفرع الأول: مظاهر الاستقلال المرتبطة بالمعيار العضوي.

الفرع الثاني: مظاهر الاستقلال المرتبطة بالمعيار الموضوعي.

الفرع الأول

مظاهر الاستقلال المرتبطة بالمعيار العضوي

تنضوي مظاهر الاستقلال المتصلة بالمعيار العضوي جوانب متعددة، سنعمل على تركيزها في اربعة نقاط كالتالي:

أولاً- الطابع الجماعي والمتنوع لتشكيل الهيئات المستقلة:

من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيئات المستقلة بصورة عامة يلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها (سمير، ص6)، حيث يتألف أعضاء هيئة الانتخابات والاستفتاء من سبعة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية (قانون الانتخابات، المادة19)، ويتألف أعضاء مكافحة الفساد في اليمن من أحد عشر عضواً (قانون مكافحة الفساد، المادة6)، ويتم تزكيتهم عبر الاقتراع السري في مجلس النواب من بين 30 شخصية يرشحهم مجلس الشورى (قانون مكافحة الفساد، الماده 6/ ج ،د)، ويتم الرفع بهم إلى رئيس الجمهورية لإصدار قرار التعيين، وفي مشروع الدستور الاتحادي نص على وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد وهي هيئة مكافحة الفساد (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 292)، وعموماً نجد أن تعيين أعضاء الهيئات المستقلة في مشروع الدستور الاتحادي يتم من خلال الانتخاب من قبل مجلس الاتحاد بأغلبية لا تقل عن ثلثي أعضاءه (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 283).

ويشترط في هذا التكوين التنوع من حيث الخبرة والاختصاص وبما يحقق أهداف الهيئات المستقلة (دستور اليمن

الجديد، 2014م، المادة 4/282)، فالهيئات المستقلة انشئت لتلبية نشاطات حساسة ومتخصصة وبناء على ذلك يعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين امراً جوهرياً (conceil،2000،).

ثانياً- عدم الجمع بين الوظائف:

ضماناً لاستقلالية أوفى لأعضاء الهيئات المستقلة، يتطلب أن لا يجمعوا بين عملهم وأي وظيفة ذات طابع تنفيذي أو تشريعي، ويلاحظ ان هذه القاعدة أكدتها المبادئ الدستورية العامة، من خلال تحريم الجمع بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية، ففي فرنسا نص دستورها النافذ على: (تتنافى وظائف عضو الحكومة مع ممارسة أي ولاية برلمانية واي وظيفة تتعلق بتمثيل مهني ذات طابع وطني، ومع أي منصب في القطاع العام أو أي نشاط مهني.....) (دستور جمهورية فرنسا، 1958م، المادة 23).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية أكد الدستور ذلك أيضاً بالنص على: (.....لا يجوز ان يعين أي عضو بمجلس الشيوخ أو النواب في أية وظيفة مدنية تابعة لسلطة الولايات المتحدة ان يصبح عضواً في أي من مجلسي الكونجرس أثناء استمراره في منصبه) (دستور الولايات المتحدة الأمريكية، 1787م، المادة 2/6/1).

وقد جاء النص في مسودة الدستور الاتحادي اليمني كالتالي: (يتفرغ عضو المجلس لمهامه النيابية، ولا يجوز له أن يشغل أي منصب آخر عن طريق الانتخاب أو التعيين أو أي وظيفة عامة في أي مستوى من مستويات الحكم.....) (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 158)، كما نص على ذلك أيضاً في الأحكام العامة من الفصل الخامس الخاص بالهيئات المستقلة والمجالس المتخصصة أنه لا يجوز الجمع بين عضوية الهيئات المستقلة وأي وظيفة أخرى (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 2/282).

ويلاحظ أن الأمر لم يقف عند حدود المبادئ الدستورية العامة، فالقوانين الخاصة بالهيئات المستقلة حرصت على تأكيد هذه الحقيقة بصورة خاصة، ففي فرنسا نجد على سبيل المثال ان وسيط الجمهورية يفقد وظيفته إذا ما تم انتخابه عضواً في البرلمان، إذ لا يجوز له الترشيح لعضوية البرلمان أو المجالس البلدية خلال فترة عمله كوسيط للجمهورية (بدير، 1996م، ص94)، كما أكد ذلك القانون الخاص بمجلس المنافسة الجزائري.

والى أبعد من ذلك يذهب القانون الامريكي الذي لا يجيز لشاغلي الإدارة في الوكالات المتخصصة ان يتقلدوا بعد تركهم العمل وظائف في الشركات أو المؤسسات التي خضعت لرقابتهم سابقاً (حنفي، 2000م، ص188).

أما في اليمن رددت ذلك نصوص قوانين بعض الهيئات المستقلة، ومن ذلك ما جاء في قانون هيئة مكافحة الفساد الذي نص على: (ب- لا يجوز لموظفي الهيئة أن يباشروا أي عمل أو نشاط يمس بصورة مباشرة أو غير مباشرة باستقلالية وحيادية الهيئة).

ثالثاً- إعفاء أعضاء الهيئات المستقلة:

يتمتع أعضاء الهيئات المستقلة علاوة على ما قدمناه بالضمانة ضد الإعفاء من الوظيفة، وهذا ما أكدته النصوص الخاصة بتنظيمها، ففي فرنسا يمكن تلمس هذه الضمانة بشكل واضح فيما يتعلق بوسيط الجمهورية، فالوسيط لا يعفى من وظيفته إلا في الحالة التي يتعذر فيها القيام بواجبات وظيفته، وذلك بطلب من رئيس الجمهورية يوجه إلى اللجنة المؤلفة من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس محكمة الحسابات، ويكون قرار اللجنة بإعفاء الوسيط بإجماع الأعضاء (بدير، 1996م، 94)، كما أن رئيس مجلس التنافس ونوابه لا يجوز إعفائهم قبل انتهاء مدة ولايتهم والبالغة ست سنوات (ordonnance،1986).

وهذه الضمانات من المبادئ التي أكدها مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 27 آب 1989م، الذي انتهى فيه إلى الغاء القرار السلبي الناتج عن صمت الوزير الاول عن اجابة طلب السيد Ordonneau، الذي أعفي من منصبه كرئيس لمجلس المنافسة قبل انتهاء مدة الست سنوات، فضلاً عن الزام الدولة بدفع التعويض نتيجة لذلك بناء على طلب السيد Ordonneau.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن الواقع السياسي والقانوني أكد استقلالية الهيئات المستقلة في مواجهة صلاحية الرئيس الأمريكي في اعفاء أعضاء الوكالات، وهذا ما تأكد بصورة جلية في قضية منفذ وصية (همفري) ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام 1935م، وملخص هذه القضية يدور حول قيام الرئيس الأمريكي روزفلت بإعفاء السيد (همفري) وهو عضو في هيئة التجارة الفيدرالية أثناء فترة البرنامج الجديد (Duncan،2010،p203)، اعتقاداً منه أنه يعمل على إفشال السياسات المتعلقة بهذا البرنامج، وحصل ان توفي همفري بعد تنحيته بمدة قليلة، مما دعا بزوجته إلى اقامة الدعوى، مدعية أن ليس للرئيس الحق في إعفاء أعضاء الهيئات التنظيمية المستقلة، لأسباب سياسية، وبناء على ذلك قررت المحكمة العليا إن اللجان

والهيئات التنظيمية المستقلة ليست جزءاً من الفرع التنفيذي، إذ تؤدي مهام شبه تشريعية وشبه قضائية، ولن استخدام سلطة الإعفاء من قبل الرئيس يؤدي بالتأكيد إلى تسيس هذه اللجان والهيئات (نيكولز، 1997م، ص154 – 156).

وفي السياق نفسه نجد على الرغم من إن الدستور الأمريكي يعطي للرؤساء الحق أن يقوموا بتعيينات خلال عطلة مجلس الشيوخ، وبدون موافقته لملىء المواقع الشاغرة (دستور الولايات المتحدة الأمريكية، 1787م المادة2 /3/2)، إلا أن مجلس الشيوخ وضع قيداً لمواجهة هذه الصلاحية، تمثل بإقراره قانوناً منع بمقتضاه دفع رواتب لموظفين خدموا لأكثر من سنة بدون موافقة مجلس الشيوخ، وقد حد هذا القانون من استخدام السلطة بشكل كبير، إذ لم تستخدم منذ عهد روزفلت(حيث سن هذا القانون) إلا لمرة واحدة في عهد الرئيس بوش (دبليو بوش) عام 2002م (فيورنا، 2008م، ص383).

و قد حذا المشرع اليمني في الدستور الاتحادي اليمني الجديد المزمع اقراره حذو الجميع حيث نصت المادة (282) في الفقرة (5) على عدم اجازة عزل أعضاء الهيئات المستقلة إلا بموافقة مجلس الاتحاد وفقاً للقانون، وعلى ذلك نرى ان يستخدم المشرع اليمني مصطلح الإعفاء.

رابعاً- مدة العضوية:

يرتبط بالضمانات ذات الجانب العضوي ما يتعلق بمدة الولاية، حيث تفوق مدة ولاية أعضاء الهيئات المستقلة عموماً مدة الدورة البرلمانية وولاية الحكومة تبعاً لذلك، وهذا ما يوفر استقلالية أوفى للهيئات المستقلة، تتمثل في ابعادها عن تأثير الحكومة والأحزاب السياسية، ففي فرنسا نجد أن العضوية في مجلس التنافس وسيط الجمهورية ست سنوات (مرسوم فرنسي، 1973م، القسم2)، والمجلس الأعلى للاتصال السمعي والبصري ست سنوات (مرسوم فرنسي، 1986م).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن مدة الولاية في لجنة التجارة الفيدرالية سبع سنوات، ولجنة تكافؤ فرص التوظيف خمس سنوات (فيورنا، 2008م، ص379)، وفي بريطانيا يتم تعيين أعضاء مؤسسة BBC لمدة خمس سنوات (العنبكي، 2003م، ص86).

وفي اليمن نجد اتجاهاً متفاوتاً وغير منضبط إذا صح التعبير، حيث يلاحظ أن مدة العضوية في هيئة مكافحة الفساد خمس سنوات (قانون مكافحة الفساد، المادة 11/ب)، بينما تكون في اللجنة العليا للانتخابات ست سنوات (قانون الانتخابات، المادة 20/أ).

ويرى الباحث أن مدة العضوية تكون مبنية على أساس المصلحة المرتجاة من الهيئة المستقلة، بحيث تكون مدة العضوية مبنية على المدة المطلوبة للقيام بالمهام الخاصة الموكلة للعضو، ولا يضير تفاوت مدة العضوية من هيئة إلى أخرى فقد كفل الدستور المدة للعضوية وتمديدها تمديد نصفي وفقاً للمعايير، ويعتقد الباحث أن مصطلح المعايير تعني الغاية المطلوب اتمامها من هذه الهيئة أو تلك.

الفرع الثاني

مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب الموضوعي

تتمثل مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب الموضوعي في ركيزتين هما الاستقلال المالي والاستقلال الإداري وهذا ما سنهتم به بتوضيحه في نقطتين كالتالي:

أولاً- الاستقلال المالي:

يراد بالاستقلال المالي بصورة عامة ان تستطيع الهيئات المستقلة من حيث الواقع تكوين مواردها المالية، ومن ثم اختيار الاسلوب الذي يلائم استقلالها، ومن ثم لا يكفي للقول بوجود استقلال مالي للهيئات المستقلة ان تكون لها ذمة مالية وسلطة ادارتها، فالاستقلال هذا يبدو نظرياً، وبعبارة أخرى ان الاستقلال يجب أن يكون فعلياً لا شكلياً.

ويؤكد الفقيه الفرنسي vedel هذه الحقيقة بالقول (إن استقلال المؤسسة العامة الذي يتألف الجزء الأكبر من ميزانيتها من الاعانات التي تقدمها السلطة المركزية هو استقلال ظاهري لا فعلي، وبعبارة أخرى فان الاستقلال المذكور يكون متحقق في نطاق القانون أكثر منه في نطاق الواقع) (العلوش، 1968م، ص85).

وأول مظاهر الاستقلال المالي للهيئات المستقلة أن تكون لها حسابات خاصة متميزة عن حسابات الدولة أو الهيئة المرتبطة بها عضوياً (العلوش، 1986م، ص86)، وكذلك ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة استثناء من مبدأ وحدة الميزانية، وهذا الاستثناء يجد تبريره في مقتضيات الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة وتمتعها بالشخصية المعنوية (فودال، 2001م، ص445).

وفي مشروع الدستور الاتحادي اليمني المزمع اقراره سار المشرع على هذا النهج من حيث أن الهيئات المستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والموازنات المستقلة (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/282).

ثانياً- الاستقلال الإداري:

تتمتع الهيئات المستقلة بالاستقلال الإداري، ويعد من عناصر الاستقلال الإداري قدرة الهيئات المستقلة على صياغة

نظامها الداخلي (سمير، ص30)، ففي هذا المظهر تتجلى قدرتها في اختيار القواعد التي تنظم عملها دون أن يكون ذلك خاضعاً للتصديق من قبل السلطة التنفيذية، فضلاً عن حريتها في اختيار أعضائها ورسم قواعد إنهاء مهامهم، وقد أكدت هذا المظهر القوانين الخاصة بالهيئات المستقلة، ففي فرنسا نص على ذلك مرسوم 26 تموز 1989م الخاص بتنظيم وسير عمل المجلس الأعلى للسمع والبصر (مرسوم فرنسي، 1989م، القسم 4).

وكذلك الحال في بريطانيا إذ تتمتع المنظمات الغير حكومية بسلطة تعيين عدد من موظفيها دون اتباع الاجراءات المعمول بها في اختيار الموظفين (حنفي، 2000م، ص168).

وفي اليمن أشار الدستور الاتحادي الجديد المزمع اقراره على الاستقلال الإداري (دستور اليمن الجديد، 2014م، المادة 1/282).

الخاتمة

ظهرت العديد من الدساتير في اليمن لتحديد خيارات وضع مستقبل الدستور اليمني بين نظام الحكم الملكي والجمهوري الموحد إلى النظام الاتحادي الذي تنتخب سلطته ويكمن الخطر في ذلك من خلال الصعوبات التي تواجه هذا الخيار الذي يتطلب مستوى وعي متخصص ناهيك عن كلفة تطبيق هذا الخيار، وخيارات أخرى تحدد إطار وضع الدستور من قبل مجلس النواب أو الشعب ابتداء من المجالس المحلية وانتهاء بمجلس النواب والمجلس الاتحادي، ولكن المشكله لا تقتصر على هذا الإطار فحسب بل تتعداه إلى إمكانية التطبيق من عدمه، وما احتمالات النجاح؛ لذلك فقد حاول الباحث دراسة الدساتير السابقه ومدى تأثر الدساتير التالية بالمتغيرات السياسية ومدى تأثرها بتعدد الاحزاب وتعدد الدول المكونة لليمن حيث كانت ملكيه ثم جمهوريه في الشمال والجنوب وموحده، ووفقا لهذه الدراسه المقارنه توصل الباحث إلى عدة نتائج وتوصيات وهي كالتالي:

النتائج:

1- تبين الدراسة أن الأخذ بالنظام الرئاسي في دستور اليمن الجديد ليس موفقاً، خاصة وأن الدساتير اليمنية السابقة قد أخذت بهذا النظام وأدى ذلك إلى الانفراد بالسلطة وتمحورها في شخص رئيس الجمهورية.

2- الرئيس في دستور اليمن الجديد هو الحاكم الفعلي في السلطة التنفيذية وهو من يعين الوزراء ويعتبرون موظفين معه في ادارته.

3- الرئيس في مشروع دستور اليمن الاتحادي هو من يملك صلاحيات الحاكم الأول في السلطة التنفيذية، وقد تعززت تلك الصلاحيات بشكل أكبر بعد ما نص الدستور على انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، فرئيس الجمهورية يمارس اختصاصات اصلية وفعلية وليست شرفية أو شكلية كما هو مفترض في النظام البرلماني فهو يباشر اختصاصات واسعة لا يوجد نظير لها حتى في النظام الرئاسي، بعضها يمارسها بنفسه مباشرة باعتباره الشخص الذي يتولى السلطة التنفيذية كتعيين الوزراء وعزلهم، وبعضها الآخر يمارسها بالاشتراك مع الحكومة (مجلس الوزراء) كإشتراكه في رسم السياسة العامة للدولة.

4- السلطة القضائية في الدستور اليمني الجديد قد نالت نصيبها العادل في التشكيل والاختصاصات، وعند النص الدستوري يتم بطلان كل ما هو ادنى منه، مع الملاحظه على عدم ذكر اختصاص التعيين للقضاة في الدستور اليمني وهذا يعتبر تجسيداً ناقصاً في استقلال السلطة القضائية.

5- تبين الدراسة تعدد سلطات الحكم في الدستور اليمني الجديد، حيث بلغت ثلاث سلطات موزعة على أربعة مستويات إدارية وهي تشريعية وتنفيذية وقضائية، وتتعدد هذه السلطات في كل مستوى من المستويات الإدارية في الاقاليم والمحافظات والولايات ومدينة صنعاء ومدينة عدن.

6- اعتماد النظام الاتحادي كمخرج للأزمة الراهنة في اليمن لم يأتي من فراغ، كون اليمن قد مرت بتجارب دستورية عديدة، لم تؤدي إلى نتيجة تذكر في حل المشكلة المركزية القائمة في اليمن.

التوصيات:

1- يوصي الباحث بوضع شرط درجة علمية كبيرة في من يترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وان تكون هذه الدرجة لا تقل عن الدكتوراه في مجال العلوم السياسية والقانونية للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية وشرط درجة الماجستير لمنصب عضو السلطة التشريعية، واليمن مليئة بالكوادر العلمية المؤهلة القادرة على تطبيق القانون وتنفيذه بالصورة الصحيحة.

2- يتم بالأخذ بالنظام البرلماني النيابي، حيث تكون السلطة التشريعية هي المؤسس للحكومة، كونها منتخبة من قبل الشعب وأيضاً الانتخابات المتعددة قد تكلف ميزانيات كثيرة واجراءات أكثر وقد يشوبها نوع من التضليل، ولكن عند قيام انتخابات واحدة للمجلس التشريعي والتنافس الكبير فيها سوف يولد حكومة ناجعة وقرارات سليمة وسوف تتبع مصلحة الشعب اكثر فيها.

3- وقد أوصى الباحث بالأخذ بنظام الإقليمين في الدولة الاتحادية الجديدة، والاعتماد على التقسيمات الإدارية للسلطة

المحلية المتبع في دستور الجمهورية اليمنية، وذلك بسبب احتياج البلاد للقدرات المالية والإدارية الكبيرة في التحكم بتعدد المستويات الإدارية والسلطات الحاكمة في الدستور اليمني الجديد، وأيضاً تعدد الانتخابات في كل مستوى من مستويات الحكم وفي كل تقسيم إداري من التقسيمات الاربعة وهذا يكلف الدولة امكانيات قد لا تتحقق خصوصاً وان اليمن سوف يخرج من حرب دامت تسعة سنوات وهي مستمره إلى غاية كتابة هذه النقطة.

4- **يوصي الباحث** المشرع الدستوري اليمني اعطاء المزيد من الاستقلال للسلطة القضائية واعطاء السلطة القضائية نص دستوري يعطيها حق تعيين القضاة وعزلهم وانتدابهم حتى يكون القضاة في معزل عن أي تدخل من السلطات الأخرى.

المراجع

1- المراجع العربية

أولاً: الكتب

- شيحا ابراهيم عبد العزيز ، د. محمد رفعت عبدالوهاب، *النظم السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري)*، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- جنو إسماعيل مجيد- *السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية وإشكالياتها (دراسة مقارنة)*- الإسكندرية- المكتب الجامعي الحديث- الطبعة الأولى- 2012م.
- فودال جورج ، بيار دلفولفيه، *القانون الاداري*، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001م.
- خليل عثمان وسليمان الطماوي، *موجز القانون الدستوري المبادئ العامة والدستور المصري*، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952م.
- الهنداوي جواد ، *النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي*، دراسة تحليله مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الوطنية للتنمية والتطور، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2006م.
- العلوش سعد ، *نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة*، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.
- الطماوي سليمان محمد ، *السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي*، مطبعة جامعة عين شمس، ط5، 1986م، .
- حنفي عبدالله ، *السلطات الادارية المستقلة*، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م
- العنبكي مجيد ، *الدستور البريطاني*، الجزء الأول، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2003م.
- فهمي مصطفى زيد ، *مبادئ الأنظمة السياسية*، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- رعد نزيه - الأنظمة السياسية- لبنان- المؤسسة الحديثة للكتاب- الطبعة الأولى- 2012م
- نيكولز ديفيد كيه ، *أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة*، ترجمة صادق ابراهيم عودة، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1997م.
- لاري إلويتز، *نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية*- ترجمة جابر سعيد عوض- القاهرة- الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافية العالمية- الطبعة العربية الأولى- 1996م
- أبو طبيخ عبد المنعم أحمد -*توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)*- رسالة ماجستير- كلية القانون والعلوم السياسية- الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك- ص30.
- موريس بي فيورينا وآخرون، *الديمقراطية الأمريكية الجديدة*، الطبعة العربية الأولى، ترجمة لميس فؤاد اليحيى، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2008م.
- فورتمان ميشيل وآخرين- *النظام السياسي الأمريكي*- ترجمة د/ محمد عرب صاصيلا- دمشق- الهيئة العامة السورية للكتاب- 2018م.

ثانياً: الرسائل العلمية

-الواسعي منصور محمد - *حقا الانتخاب والترشيح وضماناتها في الدستور اليمني، دراسة مقارنة مع الدستور المصري*- رسالة دكتوراه- جامعة أسيوط- كلية الحقوق- 2009م.

ثالثاً: المجلات العلمية والدوريات

- غربي أحسن ، *المجلس الأعلى للقضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020م*، بحث منشور في المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 2 ، لسنة 2020م.
- بدير علي محمد ، *مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الأفراد*، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون، جامعة بغداد، 1996م.

- الظاهري مسعد ضيف الله ، *الفيدرالية وامكانية تطبيقها في اليمن*، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة سبأ، صنعاء، العدد الثاني، 2018م.
- الصالحي مها بهجت يونس ، *المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين*، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد 11، العدد 21، ديسمبر، 2008م.
- سمير حدري ، *السلطات الادارية المستقلة واشكالية الاستقلال*. بحث منشور في الانترنت، www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net/1356-topic.

رابعاً: الدساتير والقوانين

- دستور الجمهورية اليمنية 1991م وتعديلاته.
- مسودة دستور اليمن الاتحادي.
- دستور جمهورية فرنسا لعام 1958م المعدل.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787م المعدل.
- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991م، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني المادة (239).
- مجموعة القانون الدولي العام والسياسات (PILPG)- صياغة دستور مرحلة ما بعد النزاع- واشنطن- ديسمبر 2012م.
- قانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد في اليمن.
- قانون رقم (13) لسنة 2001م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء.
- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لعام 2007م المعدل.
- قانون رقم 39 لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد في اليمن.

2- المراجع الاجنبية

- Loi n 73-6 du 3 janvier 1973. www.legifrance.gouv.fr.art(2).
- Loi n 86-1067 du 30 septembre 1986 relative a` la liberte` de communication.art4. www.legifrance.gouv.fr
- Ordonnance n 86-1243 du 1 de'cembre 1986. www.legifrance.gouv.fr art (2).
- Conseil d'Etat، 7 Juillet 1989. www.easydroit.fr/jurisprudence.
- Duncan watts: Dictionary of American government and politics Edinburgh University press ltd، U.S.A ،2010، p.203-204.
- De`cret n89-518 du 26 juillet 1989. Art 4.