



الجمهورية اليمنية  
التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري

رؤية

التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري  
حول بناء الدولة

(هوية الدولة - شكل الدولة - نظام الحكم - النظام الانتخابي - السلطة التنفيذية  
والتنظيم الإداري - السلطة التشريعية - السلطة القضائية)

المقدمة إلى فريق بناء الدولة - مؤتمر الحوار الوطني الشامل



# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## مقدمة:

منذ ما يقرب من قرن من الزمان واليمنيون يتطلعون إلى بناء دولتهم الديمقراطية العصرية التي تلي طموحاتهم في تحقيق العدالة، وسيادة حكم القانون، وتجسيد المواطنة المتساوية، والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وتحقيق التنمية الوطنية الشاملة، وضمان السيادة الوطنية، في إطار مشروع متكامل للنهوض الوطني.

وعلى طريق تحقيق هذا الهدف خاض اليمنيون معارك ضارية متواصلة مع قوى التخلف والاستعمار والهيمنة، كانت أهم محطاتها ثوري ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢، و ١٤ أكتوبر ١٩٦٣.

وبانتصار الثورة اليمنية وتحقيق الاستقلال الوطني، ثم بتجاوز واقع التشطير وقيام الجمهورية اليمنية في ٢٢ مايو ١٩٩٠ كانت كل الأبواب مشرعة لإقامة الدولة الوطنية الديمقراطية التي طالما حلمنا بها خلال تاريخنا المعاصر.

ولكن سرعان ما تبددت آمالنا بعد شهور قليلة من قيام الدولة الوليدة وتفجر الأزمة السياسية، ثم باشتعال حرب صيف ١٩٩٤ وما أعقبها من قيام سلطة فردية مستبدة، أحكمت سيطرتها على كل مقدرات البلاد، وحولت مؤسسات الدولة إلى مجرد أشكال ديكورية فارغة من أية مضامين حقيقية، ومجرد أداة لتحقيق مصالح الحاكم الفرد وقلة قليلة من المنتفعين من أصحاب المصالح والنفوذ. وهو ما أفضى في النهاية إلى أزمة شاملة، وحالة احتقان سياسي واجتماعي كامل، تبتدت أخطر مظاهرها وتجلياتها فيما عُرف بالقضية الجنوبية، التي تختزل تقريباً حقيقة هذه الأزمة التي عاشها الوطن وتجسدها بصورة أكثر وضوحاً.

ولم يكن هناك من بد أمام شعبنا الصابر الجاهد إلا تفجير ثورته الشعبية السلمية المباركة في فبراير ٢٠١١، التي كانت طلائعها ومصدر قوتها وعنفوانها شباب وشابات هذا الوطن الأخيار، الذين سجلوا مع بقية أفراد شعبهم ملحمة وطنية، ستظل علامة فارقة في تاريخنا المعاصر.

لقد وفرت هذه الثورة الظروف الموضوعية لإمكانية مشاركة كل القوى والفعاليات السياسية والاجتماعية في إعادة رسم ملامح صورة مستقبل البلاد على النحو الذي ننشده جميعاً، من خلال انعقاد مؤتمر الحوار الوطني الشامل.

وفي هذا السياق، وعلى طريق تحقيق الهدف المنشود لتأسيس الدولة المدنية الديمقراطية المؤسسية الحديثة؛ تأتي مشاركة التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري بهذه الرؤية الأولية إلى فريق بناء الدولة.

وتشتمل هذه الرؤية على تصوراتنا الأولية المتعلقة بالحوار التي سيتم مناقشتها في فريق بناء الدولة، وهي: هوية الدولة — شكل الدولة — نظام الحكم — النظام الانتخابي — السلطة التنفيذية والنظام الإداري — السلطة التشريعية — السلطة القضائية.



# المحور الأول

## هوية الدولة

تحدد هوية الدولة من خلال الأسس السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي تقوم عليها هذه الدولة، ونشير فيما يلي إلى أهم هذه الأسس.

### أولاً: الأسس السياسية:

في الأسس السياسية للدولة ينبغي التأكيد على المبادئ التالية:

- ١- الانتماء العربي للدولة، باعتبارها جزء من الأمة العربية، والتأكيد على أن من الأهداف الرئيسية لها السعي لتحقيق الوحدة العربية الشاملة.
- ٢- التأكيد على أن الدين الإسلامي دين الدولة، وبأن الدولة جزء من الأمة الإسلامية.
- ٣- الشريعة الإسلامية هي مصدر القوانين جميعاً.
- ٤- اللغة العربية هي اللغة الرسمية، والتأكيد على ضرورة الاهتمام بها، واتخاذ كل الوسائل لضمان إتقانها، وتحسين أساليب تدريسها.
- ٥ - الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاؤها بطريق غير مباشر من خلال الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وهيئات الحكم المحلي المنتخبة.
- ٦- قيام النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً، من خلال نظام مدني ديمقراطي، وانتخابات حرة ونزيهة وشفافة، وفق نظام انتخابي يؤمن تمثيل عادل للقوى السياسية والشرائح الاجتماعية، ووجود إدارة انتخابية محايدة تتمتع بالكفاءة والنزاهة، وتعمل وفق إجراءات علنية وشفافة.
- ٧- الفصل بين السلطات، والتوازن فيما بينها، وعدم طغيان أي منها على غيرها من السلطات.
- ٨- سيادة القانون واحترام المشروعية الدستورية أساس نظام الحكم في الدولة.
- ٩- المواطنون جميعاً متساوون أمام القانون، ولا يجوز التمييز بينهم بسبب الجنس أو العرق أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد الفكري أو السياسي أو الرأي أو الوضع الاقتصادي والمالي أو المكانة الاجتماعية.
- ١٠- حرية تكوين الأحزاب، وعدم الحاجة إلى الحصول على ترخيص من أية جهة إدارية، وأن يكون من حق كل متضرر من قيام هذا الحزب اللجوء للقضاء. وعدم جواز حلها أو وقف نشاطها إلا بحكم قضائي بات من محكمة مختصة. وعدم جواز قيام حزب على أساس عرقي أو طائفي أو مذهبي أو جهوي، أو أن يكون له تشكيل عسكري أو شبه عسكري.



١١- إعمال مبدأ المحاسبة لكل من يتولى وظيفة عامة، بدءاً بمنصب رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، وحتى أدنى السلم الوظيفي، وحظر أي حصانة من المساءلة لأي منهم.

١٢- ضرورة حيادية أجهزة الدولة المدنية والعسكرية والأمنية، وعدم جواز تسخيرها لمصلحة أي شخص أو فئة أو حزب.

١٣- كفالة حق المواطنين في التعبير عن آرائهم وخياراتهم السياسية، وفي التعبير عن إرادتهم في التغيير السلمي للسلطة، من خلال وسائل العمل المدني كالمسيرات والمظاهرات والإضرابات والاعتصامات والعصيان المدني، ومختلف أشكال العمل السلمي وآليات التعبير عنه، وبدون سلاح. وعدم جواز تعطيل هذه الحقوق، أو الانتقاص منها بأي صورة من الصور. وأن يتم النص على عقوبات جنائية بحق أي فرد يساهم بأي صورة من الصور في الانتقاص من هذه الحقوق.

١٤- حظر أي تغيير للنظام السياسي بالعنف والقوة المسلحة، وعدم جواز الدعوة لتحقيق الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية بالعنف والقوة المسلحة، واعتبار ذلك من الأعمال التي تضع فاعلها تحت طائلة المسؤولية الجنائية.

١٥- الدولة هي التي تنشئ القوات المسلحة والشرطة والأمن، ومهمتها حماية الجمهورية وسلامة أراضيها وأمنها ولا يجوز لأي هيئة أو فرد أو جماعة أو تنظيم أو حزب سياسي إنشاء قوات أو تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية لأي غرض كان وتحت أي مسمى. والتأكيد على أن يكون بناء القوات المسلحة على أسس وطنية، وغير جهوية، وفق عقيدة تتكسر فيها قيم الانتماء الوطني، ووضوح المهمة الأساسية للجيش، المتمثلة في الدفاع عن حياض الوطن. وعلى أن يتم ضمان التعيين والترقية فيها على أسس مهنية خالصة، والنأي بها عن أي تدخل في الخلافات السياسية.

١٦- الشرطة هيئة مدنية نظامية تؤدي واجبها لخدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتعمل على حفظ النظام والأمن العام، والآداب العامة، وتنفيذ ما تصدره إليها السلطة القضائية من أوامر، كما تتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات. وينبغي التأكيد على بناء جهاز الشرطة، والأجهزة الأمنية الأخرى على أسس وطنية وغير جهوية، وفق عقيدة تتكسر فيها قيم الانتماء الوطني، وفقاً للمهمة الأساسية لهذه الأجهزة، والمتمثلة في تحقيق الأمن للمواطن والوطن وضمان السكينة العامة. وذلك من خلال تأهيل مناسب، يتناسب مع المهام الموكلة إليها، وبما يضمن التزامها باحترام حقوق الإنسان، وصيانة كرامة المواطنين. والتأكيد على أهمية ضمان التعيين والترقية فيها على أسس مهنية خالصة، والنأي بها عن أي تدخل في الخلافات السياسية.

١٧- حظر تسخير القوات المسلحة والأمن والشرطة لصالح حزب أو فرد أو جماعة، والنأي بها عن أي صراعات حزبية أو طائفية أو مناطقية أو قبلية، وضمان حيادها وقيامها بمهامها الوطنية على الوجه الأمثل وبحظر الانتماء والنشاط الحزبي فيها.

١٨- تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم، ولا يجوز تقييد حرية فرد إلا بحكم قضائي.

١٩- تقوم جميع المحاكم بتطبيق نصوص القوانين بما يتفق والحقوق الأساسية للمواطنين بموجب الدستور نصاً وروحاً، وفي جميع الأحوال على المحاكم تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق الأساسية للمواطنين بالاستناد مباشرة إلى الدستور.

٢٠- التأكيد على التزام الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة. والتأكيد على ضرورة إدراج كافة أحكام الاتفاقيات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها الدولة وأصبحت نافذة — في التشريعات الداخلية المتعلقة بها، وعدم إصدار أية تشريعات أو لوائح تخالف أو تنتقص من هذه الحقوق بأي شكل كان، واعتبار أحكام هذه المعاهدات في مرتبة تعلقو على أي حكم في قانون نافذ.



## ثانياً: الأسس الاقتصادية: في الأسس الاقتصادية للدولة ينبغي التأكيد على المبادئ التالية:

- ١- تقوم السياسة الاقتصادية للدولة على أساس التخطيط الاقتصادي العلمي، وبما يكفل الاستغلال الأمثل لكافة الموارد وتنمية وتطوير قدرات كل القطاعات الاقتصادية في شتى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي إطار الخطة العامة للدولة بما يخدم المصلحة العامة والاقتصاد الوطني ورفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير الاحتياجات الأساسية لهم، وتحقيق العدالة الاجتماعية.
- ٢- النشاط الاقتصادي الفردي حر، على ألا يتعارض ذلك مع المصلحة الاجتماعية.
- ٣- كفالة التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الحر، بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع.
- ٤- احترام الملكية الخاصة وعدم جواز المساس بها إلا عند الضرورة ولمصلحة عامة وبتعويض عادل. والمصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.
- ٥- الملكية بأشكالها المختلفة (العامة - الخاصة - التعاونية - المختلطة - الوقف) مصنونة ومحمية، بما يكفل لها حرية النشاط والنمو، والنأي بها عن الاستغلال والاحتكار، وبما يمكنها من القيام بدورها بكفاءة، وعلى أساس التكامل والتنافس وإتاحة الفرص المتكافئة أمامها. وعلى الدولة أن ترعى بوجه خاص العمل التعاوني وتحمي منشآته ومشروعاته.
- ٦- للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون.
- ٧- الثروات الطبيعية بجميع أنواعها ومصادر الطاقة الموجودة في باطن الأرض أو فوقها أو في المياه الإقليمية أو الامتداد القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة ملك للدولة. وتلتزم الدولة بالحفاظ عليها وحسن استغلالها للمصلحة العامة، ومراعاة حقوق الأجيال المتعاقبة فيها. ولا يجوز منح امتياز لاستغلالها إلا بقانون.
- ٨- 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. وإنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها وإعفاء منها لا يكون إلا بقانون. ويراعى في التشريعات الضريبية تحقيق العدالة، والموازنة بين الدخل ومقدار الضريبة، وتحقيق الأغراض الاجتماعية من تشريعها.
- ٩- للأموال والممتلكات العامة حرمة، وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها، وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون. ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة أو منح امتياز لاستغلالها إلا بقانون.
- ١٠- تتولى هيئة وطنية مستقلة تحصيل الزكاة وصرفها في مصارفها الشرعية. ولا يجوز خلط الأموال المتحصلة من الزكاة مع مالية الدولة.
- ١١- ترعى الدولة وتشجع نظام الوقف الخيري، وتنشأ هيئة وطنية مستقلة تتولى إدارة الأوقاف بما يكفل المحافظة عليها، والاستغلال الجيد لها، وصرف عوائدها بما يحقق أهدافها.



## ثالثاً: الأسس الثقافية والاجتماعية:

في الأسس الثقافية والاجتماعية للدولة ينبغي التأكيد على المبادئ التالية:

- ١- تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وتصدر القوانين لتحقيق ذلك .
- ٢- كفالة مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة، بناءً على معايير واضحة في المؤهلات والكفاءة، وضمان الترقية وفق إجراءات قانونية شفافة وعلنية ومتكافئة. ووجوب تحديد حد أدنى للأجور والمعاشات، يكفل حياة كريمة للموظفين والمتقاعدين، وعلى أن يتم تعديله دورياً بما يحقق هذا الهدف.
- ٣- تكفل الدولة حماية العمال والفلاحين والفئات الضعيفة من الاستغلال، وتنظم العلاقة بين هؤلاء وأصحاب العمل، بما يضمن حقوقهم وعدم تعرضهم لأي تعسف.
- ٤- كفالة جميع الحقوق المدنية والسياسية للمرأة وعدم التمييز ضدها، وتشجيعها في الوصول إلى كل المناصب الإدارية والسياسية في الدولة، والمجالس المنتخبة بنسبة لا تقل عن ٣٠%.
- ٥- تجريم الحض على الكراهية القائمة على العنصر أو العرق أو اللون أو النوع الاجتماعي، أو الدين.
- ٦- لجميع المواطنين الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنيًا ونقائياً، والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية - وتضمن الدولة هذا الحق، كما تتخذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية.
- ٧- لكل مواطن الحق في أن يختار العمل المناسب. وله الحق أن ينشئ أو ينتمي إلى نقابة تمثله، وأن يشارك بكل حرية في الأنشطة والفعاليات النقابية، ومنها حق الإضراب عن العمل. ولكل متضرر من أي إجراءات إدارية الحق في الحصول على تبرير كتابي واضح لهذا الإجراء. وأن يكون له الحق في اللجوء إلى القضاء للطعن في أي إجراءات أضر بسببها.
- ٨- وجوب التزام أجهزة الإدارة العامة بمبدأ الشفافية في عملها ومنح الحق للأفراد والهيئات أصحاب المصلحة، وأجهزة الإعلام المختلفة حق الإطلاع على نشاط الإدارة، والحصول على صور من الوثائق المتعلقة بعملها، واعتبار ذلك واجباً على جهة الإدارة، وتقرير العقوبة المناسبة على عدم وفاء أي موظف بهذا الواجب. كما يحق لكل شخص بموجب أمر قضائي أن يحصل على أية معلومات أو وثائق لدى شخص آخر تكون ضرورية لممارسة وحماية أي حقوق له.
- ٩- ضمان حق كل مواطن في الحصول على المعلومات، وتحصيل المعرفة من مصادرها، ونشرها؛ دون أية إعاقة.
- ١٠- ضمان حرية الصحافة ووسائل الإعلام، وحظر ممارسة الرقابة عليها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري، وجعل القضاء وحده المختص بمراقبة أداؤها بناءً على دعوى من صاحب مصلحة.
- ١١- تشرف الدولة على التعليم وتوجهه بما يحقق الهدف العام في التنشئة السليمة للفرد والتأهيل العلمي الجيد، وبما يكفل تحقيق الربط بين مخرجات التعليم وحاجات المجتمع ومتطلبات التنمية والمنافسة في سوق العمل. وتلتزم الدولة بمجانية التعليم وتحسين نوعيته في مراحل المتعددة الأولية والجامعية، وهو حق تكفله الدولة بإنشاء مختلف المدارس والمعاهد والجامعات والمؤسسات الثقافية والتربوية، وتأهيل المعلمين التأهيل الجيد، وتقديم كل وسائل الدعم للعملية التعليمية. والتعليم في المرحلة الأساسية إلزامي. وتعمل الدولة

على نحو الأمية، وتهتم بالتوسع في التعليم الفني والمهني، كما تهتم الدولة بصورة خاصة برعاية النشء وتحميه من الانحراف وتوفر له التربية الدينية والعقلية والبدنية وهي له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في جميع المجالات.

١٢- تكفل الدولة حرية البحث العلمي و الإبداعات الأدبية والفنية والثقافية، وتقوم على تشجيعها وتوفير الوسائل الخفقة لذلك، كما تشجع الاختراعات العلمية والفنية والإبداع الفني وتحمي براءات الاختراع في كل هذه المجالات.

١٣- الرعاية الصحية حق لجميع المواطنين، وتكفل الدولة هذا الحق بإنشاء المستشفيات والمؤسسات الصحية والتوسع فيها.

١٤- تكفل الدولة توفير الضمانات الاجتماعية للمواطنين كافة في حالات المرض أو العجز أو البطالة أو الشيخوخة أو فقدان العائل، كما تكفل ذلك بصفة خاصة لأسر الشهداء.

١٥- ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بما يؤدي إلى إدماجهم في المجتمع، وتأمين حياة كريمة لهم.

١٦- تكفل الدولة تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية والمحن العامة.

١٧- لكل مواطن الحق في بيئة غير ضارة بصحته أو رفايته، وعلى الدولة حماية البيئة لمصلحة الأجيال الحالية والمستقبلية، من خلال تدابير تشريعية وغيرها، بما يضمن: الحد من تلوث البيئة، والحفاظ على الموارد البيئية، وتنمية الموارد الطبيعية، وإمكانية استخدامها بشكل مستدام، وبما يحقق تنمية اقتصادية واجتماعية جيدة.

١٨- لكل شخص الحق في الحصول على سكن ملائم. وعلى الدولة أن تتخذ التدابير التشريعية وغيرها لتحقيق ذلك، ولا يجوز طرد أي شخص من مسكنه، أو هدم هذا المسكن إلا بحكم قضائي بات.

١٩- لكل طفل الحق في:

— اسم وجنسية منذ المولد.

— رعاية أسرية أو رعاية بديلة عند حرمانه من الرعاية الأسرية.

— تغذية أساسية ومأوى، وخدمات الرعاية الصحية الأساسية، والتعليم، والخدمات الاجتماعية.

— الحماية من سوء المعاملة أو الإهمال أو الاستغلال.

— الحماية من ممارسات العمل المستغلة. وألا يطلب منه أو يسمح له بأن يؤدي عملاً أو يقدم خدمات غير ملائمة لسنه، أو

تعرض مصالحه أو تعليمه، أو صحته الجسدية والنفسية، أو نموه العقلي أو الاجتماعي للخطر.

— أن يكون له معاون قانوني تعينه الدولة على نفقتها، في الإجراءات المدنية التي تمس الطفل إذا كان من المحتمل أن يتعرض إلى

ظلم بدونها.

— ألا يستخدم بشكل مباشر أو غير مباشر في نزاع مسلح، وأن يتمتع بالحماية في أوقات النزاعات المسلحة.

٢٠- تكفل الدولة رعاية المواطنين اليمنيين في الخارج، بما يضمن المحافظة على هويتهم، ورعاية مصالحهم في بلدان الإقامة وفي

وطنهم، وضمان حقهم في المشاركة السياسية، وعلى وجه خاص المشاركة في الانتخابات العامة.



# المحور الثاني

## شكل الدولة

### الخيارات المتاحة لشكل الدولة اليمنية المنشودة

#### مقدمة:

تحتل مسألة اختيار شكل الدولة اليمنية المنشودة مكانة هامة بين القضايا التي ستكون موضع الحوار والمناقشة في مؤتمر الحوار الوطني الشامل؛ بل ربما كانت أهم هذه القضايا على الإطلاق؛ حيث إن حسن اختيار شكل الدولة سيعوّل عليه أن يؤسس لإمكانية وضع حلول جذرية للإشكالية المزمنة لتركيز السلطة في البلاد بصورة عامة، وأن يوفّر في نفس الوقت حلاً وطنياً حضارياً ناجعاً للقضية الجنوبية بصورة خاصة.

وتقدم هذه الورقة إطاراً أولياً لإمكانية مناقشة هذه المسألة، من خلال الآتي:

- ١- التعريف بالشكلين السائدين للدول في العالم المعاصر، وهما: شكل الدولة البسيطة، وشكل الدولة الفيدرالية.
- ٢- التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.
- ٣- عرض الخيارات المطروحة لشكل الدولة اليمنية المنشودة، وبحث الشكل الملائم منها.

### أولاً: في التعريف بكل من الدولة البسيطة والدولة الفيدرالية:

#### (أ) - الدولة البسيطة:

الدولة البسيطة: هي الدولة التي تتميز بوجود سلطات واحدة تدير كل شئونها الداخلية والخارجية. فيكون لها دستور واحد، وسلطة تشريعية واحدة، وسلطة تنفيذية واحدة، وسلطة قضائية واحدة. وتتولى هذه السلطات ممارسة صلاحياتها في نطاق الدولة كلها. ولا يؤثر في اعتبار الدولة بسيطة، أن تأخذ الدولة بنظام اللامركزية الإدارية، مهما كان حجم الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للوحدات الإدارية المحلية، مادام أن هذه الوحدات الإدارية تعمل تحت توجيه وإشراف ومراقبة السلطة المركزية، ولا تتمتع بسيادة خاصة بها.

ومن أمثلة الدولة البسيطة: اليمن، مصر، فرنسا.





## (ب) - الدولة الفيدرالية:

الدولة الفيدرالية هي الدولة التي تتمتع الأقاليم أو الولايات المكونة لها بالسيادة الداخلية في المسائل التي يحددها الدستور الاتحادي للدولة، وهي المسائل التي تتعلق في الغالب بإدارة الشأن الداخلي لهذه الأقاليم أو الولايات.

### مبررات الأخذ بشكل الدولة الفيدرالية:

يتم اللجوء إلى شكل الدولة الفيدرالية لمواجهة أوضاع معينة قائمة في الواقع، منها:

- ١- وجود فوارق اجتماعية وثقافية واقتصادية بين السكان، يصعب التعامل معها في إطار دولة بسيطة.
- ٢- الرغبة في المحافظة على التميّز الذاتي للطوائف والأعراف والفئات التي تعيش في إطار الدولة.
- ٣- وسيلة لإزالة الفوارق القائمة بين الدول التي دخلت في الاتحاد، كمقدمة للانتقال بعد ذلك إلى شكل الدولة البسيطة في مرحلة لاحقة.

### كيف تنشأ الدولة الفيدرالية:

تنشأ الدولة الفيدرالية بإحدى طريقتين:

- الطريقة الأولى: أن تتحد دولتان أو أكثر مع بعضها لتكوين الدولة الفيدرالية الجديدة. وهذه الدول تكون في العادة متقاربة حضارياً وثقافياً وتاريخياً. وهذه الطريقة هي السائدة في نشأة الدول الفيدرالية، ومن أمثلتها: الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وألمانيا، وأستراليا.
- الطريقة الثانية: أن تفكك دولة موحدة أو بسيطة إلى عدة دويلات. وهذا ما حدث في كل من: البرازيل، والأرجنتين، والمكسيك، وبلجيكا.

### معالم الدولة الفيدرالية:

تقوم الدولة الفيدرالية على فكرتين أساسيتين:

الأولى: فكرة التميّز الذاتي للولايات المكوّنة للدولة الفيدرالية:

وتتجسد هذه الفكرة في أنه يكون لكل ولاية حق الاشتراك في حكم الدولة الفيدرالية بوصفها كياناً متميزاً. أي أن هذا الحق لا يقوم على أساس أن الولايات هي عبارة عن مجموعة من السكان، وإنما على أساس أنها كيان متميز، يُؤخذ رأيه في حكم البلاد بهذا الوصف. وفكرة التميّز هذه تُعد مبدأ هاماً في التمييز بين وضع الولايات في الدولة الفيدرالية، ووضع الوحدات الإدارية العادية في الدولة البسيطة. وتبرز فكرة التميّز الذاتي بوضوح في تكوين البرلمان الاتحادي (في المجلس الأعلى الذي يمثل الولايات)، عندما يتم تمثيل كل ولاية — على أساس أنها كيان متميز — بعددٍ متساوٍ من النواب بين كل الولايات.



الثانية: فكرة ازدواجية الدستور والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية:

حيث توجد في الدولة الفيدرالية ازدواجية في الدساتير، وفي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، على النحو التالي:

١- يكون للدولة الفيدرالية دستورها الاتحادي الذي ينظم شئون الدولة كلها، ويحدد صلاحيات كل من السلطة الاتحادية والولايات، ويعلو على دساتير الولايات.

ويكون لكل ولاية من ولايات الدولة دستور خاص بها ينظم شئون الولاية والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيها، في حدود السلطات الممنوحة لها في الدستور الاتحادي.

وتحدد اختصاصات كل من السلطة الاتحادية وسلطات الولايات مسألة جوهرية في الدول الفيدرالية، وينبغي للدستور الاتحادي أن ينظمها بصورة دقيقة وواضحة.

ويتم توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والولايات بإحدى الطرق التالية:

الطريقة الأولى: أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من السلطة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر. ولكن يعيب هذه الطريقة أنه لا يمكن حصر الاختصاصات وتوزيعها بصورة كاملة ونهائية؛ لأن التطور سيكشف عن كثير من المسائل التي لم يتم تحديدها في الدستور، الأمر الذي سيتطلب إجراء تعديل للدستور كلما ظهرت مسائل جديدة لم يتم تنظيم الاختصاص بشأنها؛ ولذلك فإن هذه الطريقة نادرة التطبيق.

الطريقة الثانية: أن يقتصر الدستور على تحديد سلطات الولايات على سبيل الحصر، وما عدا ذلك يكون الاختصاص فيها للسلطة الاتحادية.

الطريقة الثالثة: أن يقتصر الدستور على تحديد السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وما عدا ذلك يكون الاختصاص فيها للولايات.

٢- يكون للدولة الفيدرالية سلطة تشريعية عليا، وبرلمان اتحادي يقوم بالتشريع للدولة كلها، في نطاق المسائل المحددة له في الدستور الاتحادي.

ويتكون البرلمان الاتحادي - عادة - من مجلسين، بحيث يمثل أحد المجلسين مجموع الشعب في الدولة كلها، ويتم انتخابه وفق قواعد ومعايير واحدة. أما المجلس الثاني فهو المجلس الذي يمثل الولايات. وفي العادة يتم تمثيل الولايات في هذا المجلس على أساس المساواة الكاملة بينها بغض النظر عن الاختلافات فيما بينها من حيث عدد السكان أو المساحة أو الأهمية الاقتصادية أو غير ذلك.

ويختص البرلمان الاتحادي بوضع القوانين التي تطبق على الدولة بجمع ولاياتها، في حدود الاختصاصات الاتحادية التي يحددها الدستور الاتحادي. ومن هذه المسائل: كل المسائل المتعلقة بالشئون الخارجية والدفاع، الجنسية، العملة، المقاييس والموازين، الجمارك.

ويكون لكل ولاية سلطتها التشريعية وبرلمانها الخاص، الذي يقوم بسن التشريعات الخاصة بالولاية في المسائل المحددة التي نص عليها الدستور الاتحادي ودستور الولاية. وقد يتكون برلمان الولاية من مجلس واحد أو من مجلسين طبقاً لما ينص عليه دستور الولاية، وقد تتم الانتخابات في الولاية باقتراع عام أو مقيد، وابتخاب مباشر أو غير مباشر، وقد تتم الانتخابات فيها وفق نظام الأغلبية أو نظام التمثيل النسبي أو غيره من الأنظمة.



٣- تكون للدولة الفيدرالية سلطة تنفيذية اتحادية (حكومة اتحادية)، وقراراتها واجبة النفاذ في كل أرجاء الدولة في جميع الولايات، وفق الاختصاصات المحددة لهذه السلطة في الدستور الاتحادي. وهناك مهام رئيسية تحتكرها الحكومة الاتحادية تتمثل بصورة رئيسية في إدارة الشؤون الخارجية. وفي النطاق الداخلي فإن الحكومة الاتحادية تستأثر ببعض الاختصاصات السيادية الهامة، ومنها: الشؤون الخارجية ومسائل الدفاع، الجنسية، العملة، البريد، الجمارك. ويكون لكل ولاية سلطاتها التنفيذية المحلية، أي حكومة خاصة بالولاية تمارس الاختصاصات المخولة لها وفق الدستور الاتحادي والدستور الخاص بالولاية.

٤- يكون للدولة الفيدرالية سلطة قضائية اتحادية تختص فقط بالمنازعات ذات الطابع الاتحادي (المنازعات بين الولايات، أو بين السلطة الاتحادية والولايات، أو المنازعات التي تحدث في عدة ولايات،... الخ) كما أنه يمكن للمحاكم الاتحادية أن تعتبر جهة استئنافية لبعض أحكام محاكم الولايات. وفي المقابل يكون لكل ولاية سلطة قضائية محلية خاصة بها.

## مزايا وعيوب شكل الدولة الفيدرالية:

### (أ) - مزايا الدولة الفيدرالية:

١- تسمح الدولة الفيدرالية لكل ولاية من ولاياتها بإدارة شؤون نفسها بنفسها بسلطات وصلاحيات كبيرة، تراعي الفروق الذاتية الاجتماعية والثقافية والقومية والعرقية وغيرها. ومن ثم فإن الدولة الفيدرالية تكون هي الحل الأمثل لمواجهة واقع التنوع القائم بين الولايات.

٢- الدولة الفيدرالية هي الشكل الأمثل عندما تتسع رقعة الدولة وتتراعى أطرافها.

٣- تسمح الدولة الفيدرالية بالجمع بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة؛ حيث تأخذ من الدولة الموحدة مبدأ الاحتفاظ بوحدة الدولة ككيان واحد كبير وقوي في النطاق الدولي، وأيضاً في الاحتفاظ ببعض السلطات في المسائل الداخلية الهامة، وتأخذ من الدولة المركبة مبدأ إعطاء قدر كبير من الاستقلال للولايات في السيادة على إقليمها بما يرضي مواطنيها ويحقق مصالحهم.

٤- تسمح الدولة الفيدرالية بتجربة نظم ونماذج سياسية متعددة؛ فتتضح مزايا وعيوب كل نظام، وتتمكن كل ولاية من الاستفادة من النظم التي تثبت نجاحها وفعاليتها في التطبيق في الولايات الأخرى.

### (ب) - عيوب الدولة الفيدرالية:

١- قد تؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة، عندما يتم منح الولايات صلاحيات كبيرة تضعف من سيطرة الحكومة الاتحادية على كثير من الشؤون الهامة في الدولة، وتحول بينها وبين قدرتها على الموازنة بين مصالح الولايات ومصالح الدولة العليا.

٢- المنازعات التي قد تنشور بسبب الازدواجية في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات.

٣- تكبد الدولة الفيدرالية المواطنين نفقات ضخمة بسبب تعدد الهيئات في الدولة وازدواجيتها بين السلطة الاتحادية والولايات.

٤- ضعف سيطرة الدولة الفيدرالية على اقتصاديات الدولة، وعدم قدرتها على توجيه هذا الاقتصاد بما يحقق الأهداف الوطنية العامة.



## ثانياً : التمييز بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية:

في ظل شكل الدولة الفيدرالية وفي اللامركزية الإدارية هناك لامركزية، ولكن طبيعة هذه اللامركزية مختلفة بين النظامين، بفروق جوهرية. ونشير فيما يلي إلى مظاهر التمييز بينهما:

١- الفارق الأساسي والجوهري بين شكل الدولة الفيدرالي ونظام اللامركزية الإدارية يتمثل في أن اللامركزية في الدولة الفيدرالية هي لا مركزية من طبيعة سياسية وليست إدارية كما هو الحال في اللامركزية الإدارية. ويعني ذلك أن اللامركزية السياسية في الدولة الفيدرالية تنال من وحدة سيادة الدولة، بينما اللامركزية الإدارية لا تمس هذه الوحدة؛ فالولايات في الدولة الفيدرالية تتمتع بقدر من السيادة، لأنها تشارك السلطات المركزية في ممارسة السيادة الداخلية. ومن ثم فإن اختصاص الولايات يحددها الدستور الاتحادي وليس مجرد قانون عادي، كما أنه لا يجوز تعديل الدستور والانتقاص من اختصاصات الولايات بدون موافقتها. وإلى جانب ذلك فإن لكل ولاية دستوراً الخاص الذي ينظم سلطاتها المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية. أما في اللامركزية الإدارية فلا تتمتع الوحدات الإدارية التي تُقسّم إليها الدولة بأي قدر من السيادة، فليس لها دستور، وليس لها سلطات سيادية تشريعية وتنفيذية وقضائية، واختصاصاتها تنحصر فقط في القيام بالوظائف الإدارية للمرافق ذات الطابع المحلي، وهذه الاختصاصات يقررها في العادة تشريع عادي وليس الدستور.

٢- في الدولة الفيدرالية تشارك الولايات في تكوين الإرادة العامة للدولة بوصفها كيانات متميزة. حيث يحتوي البرلمان الاتحادي على مجلس يمثل الولايات، ويكون لكل ولاية - عادة - ممثلون على قدم المساواة مع الولايات الأخرى، يعبرون عن إرادة الولاية في السلطة التشريعية الاتحادية. أما في اللامركزية الإدارية فلا تكون للوحدات الإدارية - غالباً - مثل هذه المشاركة ككيانات متميزة.

٣- في الدولة الفيدرالية تقتصر الرقابة التي تمارسها السلطة الاتحادية على جانب واحد فقط هو جانب المشروعية، أي مدى احترام الولايات للدستور الاتحادي. وهذه السلطة لا تمارسها الحكومة الاتحادية، وإنما السلطة القضائية الاتحادية. وبناءً على ذلك ليس من حق الحكومة الاتحادية الرقابة والإشراف على أسلوب ممارسة الولايات لاختصاصاتها المحددة في الدستور الاتحادي أو على مدى الملاءمة فيها من عدمها. أما في اللامركزية الإدارية فإن الوحدات الإدارية تخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية بصورة كاملة.

## ثالثاً: الخيارات المطروحة لشكل الدولة اليمينية المنشودة، والشكل الملائم منها:

عندما يتم التفكير باختيار شكل الدولة، ينبغي توخي أمرين أساسيين:

الأمر الأول: المعرفة الواعية بطبيعة الأشكال القائمة للدول، والتي سيتم اختيار الشكل المناسب منها.

والأمر الثاني: الوعي المناسب بحقائق واقع البلاد التي يراد اختيار الشكل الملائم لها.

وبالنظر إلى ظروف الواقع اليمني الذي عانى طويلاً من سلطة مركزية مفرطة استندت إلى عصبوية متخلفة، استأثرت بالسلطة والثروة، وكرّست الاستبداد والتسلط الفردي المطلق؛ كانت نتيجتها سلسلة من المآسي التي ذاق ويلاهما شعبنا طوال تاريخه في كل أرجاء الوطن؛ ابتداءً من إعاقة قيام مشروع وطني كبير قادر على استنهاض طاقات أبناء اليمن جميعاً وقيادتهم إلى المستقبل الذي يمشون به ويستحقونه، وانتهاءً بزور الفتن الداخلية بين أفراد الشعب والمس بأسس وحدته الوطنية، وما بينهما مآس لا تحصى، تجسدها ظروف الواقع القائم.



ويعتقد المعرفة بالأشكال المتاحة للدول في العصر الحاضر؛ فإن التفكير في الاختيار لا بد أن يتجه نحو شكل للدولة المنشودة لا يسمح باحتكار السلطة أو بتركيزها. وسيكون ذلك ممكناً من خلال إقامة هذه الدولة على أسس جديدة تضمن التوزيع العادل للسلطة والثروة، وتسد منافذ الاستبداد، وتعيق أي إمكانية لاحتكار السلطة والتفرد بالحكم وتوريثه، وبما يكفل تعزيز الوحدة الوطنية، وتحقيق تنمية وطنية متوازنة، على أساس من المشاركة السياسية الكاملة لكل أبناء الوطن.

وعلى هذا الأساس ينبغي أن يتم التفكير باختيار شكل الدولة المناسب للبلاد. وسنشير فيما يلي إلى أهم الخيارات المطروحة لشكل الدولة اليمنية القادمة، ونحدد الخيارات المستبعدة منها، ثم ننتهي إلى الخيارات التي نعتقد أنه يمكن النظر فيها.

## الخيارات المطروحة لشكل الدولة اليمنية:

من خلال استقراء الآراء المتداولة بشأن شكل الدولة اليمنية القادمة، يمكن الإشارة إلى أهم هذه الخيارات، وهي:

- ١- الحكم المحلي كامل الصلاحيات وفق التقسيم الإداري الحالي.
- ٢- الحكم المحلي كما ورد في وثيقة العهد والاتفاق (أي بتقسيم البلاد ٤ - ٧ أقاليم).
- ٣- الحكم المحلي كامل الصلاحيات وفق الشروط الواردة في مشروع رؤية الإنقاذ الوطني.
- ٤- الفيدرالية بين إقليمين، أي بين ما كان يعرف بشطري اليمن، في الفترة ما بين نوفمبر ١٩٦٧، و ٢٢ مايو ١٩٩٠.
- ٥- الفيدرالية بين أكثر من إقليمين.

## الخيارات المستبعدة:

(أ): الخيار الأول، أي الحكم المحلي كامل الصلاحيات وفق التقسيم الإداري الحالي: فهذا الخيار ينبغي - في رأينا - استبعاده؛ لأن التقسيم الإداري الحالي لا يقوم على أساس منطقي أو عملي، كما أن صغر حجم المحافظات وعدم امتلاك الكثير منها لموارد وقدرات ذاتية كافية لن يمكنها من إدارة شئونها بنفسها بصورة جيدة، ومن ثم لا يمكن أن يكون هذا التقسيم أساساً لقيام حكم محلي سليم قادر على تحقيق الأهداف المرجوة منه. وسيكون هذا الرأي هو نفسه بالنسبة للخيار الثالث إذا كان هذا الخيار يعني إعادة تقسيم الدولة إلى أكثر من سبعة أقاليم، لنفس الأسباب المذكورة سابقاً.

(ب): الخيار الرابع، أي الفيدرالية بين إقليمين، يبدو - في رأينا - أنه أيضاً خيار غير ملائم للأسباب التالية:

- ١- إن هذا الخيار لا يقوم على أي أساس سوى أنه كانت هناك دولتان قبل الوحدة. وفي الحقيقة فإن هاتين الدولتين لا تاريخ لهما ولا جذور يتجاوز ما قبل عام ١٩٦٧م أي يوم الاستقلال الوطني وحتى يوم ٢٢ مايو ١٩٩٠م.
- ٢- إن الفيدرالية على أساس إقليمين لا تستند إلى مبررات منطقية أو مصلحة حقيقية. فلو كانت هناك مبررات موضوعية لقيام الدولة على أساس الفيدرالية من إقليمين؛ لكان مثل هذا الأمر قد طرح بمبرراته بصورة قوية وجادة في مفاوضات الوحدة نهاية عام ١٩٨٩ وبداية عام ١٩٩٠. وعلينا ألا ننسى أن ما يعرف بالحراك في المحافظات الجنوبية بدأ في صورة مطالب حقوقية واضحة تتعلق بالموظفين المدنيين والعسكريين الذين تم تسريحهم بصورة انتقائية وانتقامية، في إطار سياسات إقصائية متخلفة انتهجها النظام السابق طوال فترة حكمه. ولم تكن لهذا الحراك في البداية أي دلالة أخرى غير ذلك.



وبالإضافة إلى ذلك فإن الفيدرالية على أساس إقليمين لن تحل مشكلة تركيز السلطة، لأنه يمكن أن تكون هناك مشكلة تركيز للسلطة في كلا الإقليمين بعد ذلك.

٣- أنه في ظل حالة من الاصطفاف الشطري الجنوبي القائم، الناتج عن معاناة نفسية قاسية تولدت يوم ٧/٧/١٩٩٤، وتكرست بعد ذلك في ظل ممارسات إقصائية متخلفة للسلطة القائمة بعد الحرب؛ فإن الفيدرالية بين الشطرين السابقين لن يكون من شأنها إلا تكريس هذا الاصطفاف، وتجسيده كحقيقة واقعة، بحيث لن يغدو بعد ذلك مجرد رد فعل طارئ وآني للمشاعر المتولدة عن نتائج حرب صيف ١٩٩٤ وما تلاها من ممارسات للسلطة؛ ولكن سيتجسد في شعور نفسي متزايد بجموية متميزة لا أصل لها ولا أساس من الواقع والتاريخ.

٤- إن ما وقع من غبن على أبناء المحافظات الجنوبية منذ عام ١٩٩٤ يمكن معالجته بإجراءات تصحيحية تُعاد فيها الحقوق لأصحابها، في إطار رؤية وطنية للمصالحة والتسامح تشمل الوطن كله، وفي إطار شراكة حقيقية في مشروع النهوض الوطني.

## الخيارات الممكنة:

(أ) : الحكم الخلي كامل الصلاحيات كما ورد في وثيقة العهد والاتفاق (أو في مشروع رؤية الإنقاذ الوطني، إذا كان عدد الأقاليم لن يزيد عن سبعة)، أي على أساس أن يتم تقسيم البلاد إلى أقاليم كبيرة نسبياً (٣ - ٧ أقاليم) على أن يتم هذا التقسيم وفق الأسس العلمية والوطنية التي أشارت إليها وثيقة العهد والاتفاق ومشروع رؤية الإنقاذ الوطني الصادرة عن اللجنة التحضيرية للحوار الوطني عام ٢٠٠٩، وهذه الأسس هي:

١- أن يجري التقسيم وتحديد الأقاليم وفقاً لدراسة علمية ميدانية، تأخذ بالاعتبار المعايير الموضوعية، والأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومنها:

- البعد الوطني والسياسي: ويستهدف تعزيز مقومات الشراكة المجتمعية، وخلق التكامل في المصالح والمنافع المتبادلة، بما في ذلك الروابط والصلات الضرورية لتمتين النسيج الاجتماعي والوطني، وتجاوز النزعات والولاءات التقليدية القبلية والمناطقية والجهوية والطائفية والمذهبية، وتنمية مقومات الثقافة الوطنية وروح الولاء والانتماء الوطني لليمن الواحد.

- البعد الجغرافي: ويتعلق بمراعاة الترابط والامتداد الجغرافي الملائم، والميسر لإقامة البنية التحتية المطلوبة، وتسهيل التواصل، بما يعزز من القدرة على إدارة الأقاليم بشكل فعال وكفؤ.

- مراعاة التوازن السكاني والثقل الديمغرافي بين الأقاليم الجديدة، بما يؤدي إلى تنمية وطنية متوازنة.

- البعد الاقتصادي: ويتعلق بتوازن مقومات الحياة الاقتصادية والمعيشية للسكان من الموارد والثروات الطبيعية والبشرية المتوفرة لكل إقليم، وبحسب ما توضحه الخرائط الجيولوجية وخرائط الموارد الطبيعية، لضمان توفر الموارد الذاتية لكل إقليم، وبما يحقق التوزيع العادل للموارد والثروات.

- أن يكون لكل إقليم منفذ بحري يسهل له تنشيط حركته التجارية استيراداً وتصديراً، فضلاً عما يقدمه ذلك الساحل من موارد اقتصادية في المجال السياحي والسكاني وغيرها من الموارد التي تسهم في دفع عجلة التنمية في الأقاليم بشكل متوازن.



٢- الانتخاب الحر والمباشر للهيئات والقيادات المحلية، بما يكفل التجسيد الحقيقي للممارسة الديمقراطية على نطاق واسع، وتحفيز المشاركة الشعبية في الحياة السياسية.

٣- التحديد الدستوري الواضح للسلطات والصلاحيات المركزية واللامركزية، وفقاً لمبدأ الشراكة في الحكم، وبما يمكن هيئات وقيادات الحكم المحلي المنتخبة من إدارة شعورها كافة، فيما يتعلق بقضايا: العمل، والوظيفة العامة، والتعليم، والصحة، والإسكان والمواصلات، والطرق، والبناء وتخطيط المدن، والتجارة الداخلية، والشئون الاجتماعية والاقتصادية، والنشاطات والفعاليات الثقافية، ومهام الشرطة والأمن، وغيرها من الخدمات العامة بما في ذلك حق تعيين القيادات التنفيذية، والموظفين، وحق الرقابة والمحاسبة على مختلف الأنشطة التنفيذية في الإقليم، وحق سن الضرائب والرسوم المحلية، وإصدار اللوائح والأنظمة المتعلقة بالحكم المحلي، واتخاذ التدابير لحماية أراضي وعقارات الدولة، والأوقاف العامة في الإقليم، وغيرها من الوظائف غير السيادية.

ويبدو من الناحية النظرية أن هذا الخيار هو الخيار الأمثل للواقع اليمني، وخاصة إذا ما توفرت ضمانات لهذا الخيار تجعله أكثر رسوخاً وفاعلية، ومن هذه الضمانات:

— أن يتم تنظيم صلاحيات كل من السلطة المركزية وسلطات الحكم المحلي للأقاليم بصورة مفصلة في الدستور.

— ألا تكون هناك إمكانية لتعديل هذه النصوص إلا من خلال استفتاء.

— أن يكون البرلمان مكوناً من مجلسين، يكون أحدهما ممثلاً للأقاليم بالتساوي، ويمارس اختصاصات سيادية خاصة فيما يتعلق بشئون الأقاليم.

— أن تمنح الأقاليم أقصى صلاحيات ممكنة تقترب بها من وضع الولايات في الدولة الفيدرالية.

(ب) : الفيدرالية بين أكثر من إقليمين (٣ إلى ٥ أقاليم): إذا عدنا إلى المبررات التقليدية لوجود الدولة الفيدرالية التي سبقت الإشارة إليها؛ قد لا نجد في ظروف اليمن ما يشجع على الأخذ بهذا الخيار، فلا وجود لدينا لتعدد عرقي أو ديني أو ثقافي أو مذهبي حقيقي عميق، كما أن مساحة الدولة محدودة. وبالإضافة إلى ذلك فإنه بالنظر إلى العيوب المحتملة لشكل الدولة الفيدرالية ومنها: ما يمكن أن تسببه من تفتيت لوحدة الدولة، وما قد تنور من مشاكل بسبب الازدواجية في السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، بالإضافة إلى ما ستتكبده الدولة من نفقات إضافية بسبب ازدواجية الأجهزة الاتحادية وأجهزة الأقاليم، لا تتحملها ظروف البلاد الاقتصادية؛ فإن كل ذلك قد لا يبدو مشجعاً على هذا الخيار لشكل الدولة اليمنية المنشودة.

ومع ذلك فإن هناك الكثير من المبررات الموضوعية القوية، الخاصة بظروف البلاد ما يجعل التفكير بخيار الدولة الفيدرالية على أساس أكثر من إقليمين أمراً ضرورياً، وعلى وجه خاص عندما يكون هذا الخيار هو الحل الناجع والأمن للقضية الجنوبية، وأيضاً حلاً جذرياً لمشكلة تركيز السلطة، بوصفها منبع الاستبداد، ومن أهم العوامل الكابحة للتقدم والنهوض الوطني. آخذين في الاعتبار أن الدولة الفيدرالية هي دولة واحدة موحدة.

وعلى أن ندرك — وفق ما عرفنا من طبيعة النظام الفيدرالي — أن بالإمكان صياغة نظام خاص للدولة الفيدرالية المقترحة يسمح بتوزيع مناسب للسلطات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، بما يتفق مع ظروف واقعنا، ويحقق مصالح كل أبناء الوطن.

وفي كلا الخيارين، يكون لكل من مدينة صنعاء ومدينة عدن وضع خاص كوحدات خارج إطار الأقاليم.



## المحور الثالث

### شكل النظام السياسي (نظام الحكم)

أثبتت الممارسة السياسية خلال ما يزيد على عقدين من الزمن من عمر الجمهورية اليمنية وجود خلل بنيوي في طبيعة النظام السياسي القائم، وكشفت عجز هذا النظام عن توفير أسس مناسبة للممارسة السياسية تلي مصالح أفراد المجتمع، وتحمي هذا الكيان من أية مخاطر تهدده. وأظهرت الممارسة العملية للسلطة السابقة في ظل هذا النظام أنه لم ينتج سلطة فردية مستبدة، أو يسد آفاق التطور والنهوض الوطني فقط، بل ساهم في السير في اتجاه الإجهاز على المكاسب التي تحققت بقيام الجمهورية اليمنية بإحداث جروح غائرة في الوحدة الوطنية يدفع ثمنها الآن هذا الوطن غالياً.

ونشير فيما يلي إلى أهم مظاهر الخلل في النظام السياسي الذي كان قائماً:

١- تكريس سلطة الفرد ومنحه سلطات وصلاحيات واسعة، وغير محدودة. ولا يقابل كل تلك السلطات أية إمكانية للمساءلة أو الخاسبة. وهو وضع غريب لا ينسجم بأية حال مع أي نظام ديمقراطي أو حتى يتجه نحو التحول الديمقراطي.

٢- عدم وجود حكومة مؤسسية فاعلة، قادرة على القيام بوظائفها كاملة؛ بسبب هيمنة رئيس الجمهورية عليها وتحويلها إلى مجرد سكرتارية له، وهو ما أدى إلى غياب بنيان مؤسسي وتقاليد مؤسسية تتناسب مع حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الحكومة، والمهام المناطة بها.

٣- الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وهيمنة السلطة التنفيذية بصورة كاملة على كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

إن هذا الخلل البنيوي في النظام السياسي، وبممارسات السلطة السابقة هو الذي أنتج الأزمة الشاملة التي عاشتها البلاد، والتي وصلت إلى حد الانسداد الكامل لآفاق العمل السياسي، والحياة العامة بصورة شاملة، ولم يكن هناك من طريق سوى طريق الثورة الشعبية السلمية التي فجرها ثلة من خيرة شباب هذا البلد، فتحووا بدمائهم الزكية مع بقية فئات مجتمعهم في كل أرجاء البلاد صفحة جديدة في تاريخنا الجيد.

إننا اليوم بحاجة إلى إعادة صياغة النظام السياسي الملائم لظروف واقعنا، مستلهمين ما أسفرت عنه خبرة الممارسة السياسية منذ قيام الجمهورية اليمنية وحتى الآن، وخبرات التجارب الإنسانية في هذا المجال.

وكل ما سبق يدعونا إلى البحث عن نظام سياسي ملائم لا يسمح بتركيز السلطة واحتكارها في يد فرد أو فئة أو حزب، في إطار آلية ديمقراطية ملائمة لتداول السلطة سلمياً. ونعتقد أن اختيار شكل النظام البرلماني بالتوازي مع نظام القائمة النسبية سيسهم في تحقيق هذا الهدف؛ وذلك عندما تكون السلطة التنفيذية بمثابة هيئة هي مجلس الوزراء وليس فرداً واحداً، في ظل رقابة كاملة من البرلمان على كل أعمالها. وعلى أن يكون منصب رئيس الجمهورية منصباً شرفياً، كونه رمزاً لوحدة الدولة وله بعض المهام البروتوكولية فقط. وسيكون من المناسب في المرحلة الحالية الاتجاه نحو وجود حكومة ائتلافية من عدة أحزاب يتحقق فيه التوازن والتنوع السياسي والاجتماعي في البلاد.





# المحور الرابع

## النظام الانتخابي

### الملائم لظروف الواقع اليمني

#### مقدمة:

يؤدي النظام الانتخابي دوراً بالغ الأهمية في العملية الانتخابية، بل وفي مجرى الحياة السياسية في البلاد. فهو إما أن يوفر آلية ملائمة لإجراء انتخابات تعبّر نتائجها بصدق عن إرادة الناخبين، وإما أن يصبح مجرد أداة لتزييف أو تغييب هذه الإرادة. وهو إما أن يثمر نتائج إيجابية تكرس السلم الاجتماعي وتحقق الاستقرار السياسي للمجتمع وتحفز على وجود حكومات قوية وفاعلة، وفي نفس الوقت تكون خاضعة للمحاسبة والمساءلة، وإما أن يسفر عن أوضاع أخرى سلبية، من شأنها زعزعة الاستقرار في المجتمع، وتغذية الشعور بالإقصاء والتهميش لدى بعض فئات أو قطاعات من المجتمع، كما يمكن أن يؤدي إلى وجود حكومات ضعيفة غير قادرة على القيام بمهامها، وغير ذلك من النتائج المختلفة.

وعلى هذا الأساس فإن عملية اختيار النظام الانتخابي في أي دولة من الدول هي مسألة بالغة الأهمية، وينبغي إدراك أن هذا الاختيار هو من أهم القرارات التي ستحدد ملامح العمل السياسي الديمقراطي في البلاد. ومن ثم ينبغي عند اختيار النظام الانتخابي مراعاة كل العوامل الموضوعية في المجتمع حتى يمكن لهذا النظام أن يثمر أفضل النتائج. وتتناول هذه الورقة: — معايير اختيار النظام الانتخابي.

— مقارنة بين الشكّلين الرئيسيين للنظم الانتخابية، وهما: نظام الفائز الأول، ونظام القائمة النسبية.

— بيان النظام الانتخابي الملائم للواقع اليمني.

#### أولاً: معايير اختيار النظام الانتخابي:

نورد فيما يلي أهم المحددات والمعايير التي ينبغي مراعاتها عند اختيار النظام الانتخابي:

#### ١ - ضمان تعبير نتائج الانتخابات عن الإرادة الحقيقية للناخبين:

ويتحقق ذلك من خلال أمرين: الأمر الأول هو أن يتيح النظام الانتخابي الفرصة لتمثيل عادل ومتوازن لكل فئات المجتمع في الهيئات المنتخبة، بحيث يشعر كل فرد في المجتمع بأنه ممثّل في هذه الهيئات. الأمر الثاني، أن يكون النظام الانتخابي قد وفّر شروطاً عادلة لإجراء الانتخابات، تسمح للناخبين بمشاركة متساوية، بمعنى عدم وجود أية عوائق تحول بين الناخبين وممارسة حقوقهم الانتخابية، أو إمكانية للغش والتزوير أثناء الانتخابات أو عند إعلان نتائجها، وأن تكون قوة صوت الناخب مساوية لصوت الناخب الآخر، أي أن تكون الأصوات القادرة على إيصال المرشحين إلى الهيئات المنتخبة واحدة في أي مكان من البلاد.



## ٢ - تحقيق السلم الاجتماعي :

يمكن للنظام الانتخابي أن يسهم بإيجابية في تحقيق وترسيخ السلم الاجتماعي، عندما يفرض تطبيق هذا النظام إلى تمثيل صادق ومتوازن لفئات المجتمع، ويجسد مبدأ المواطنة المتساوية والقدرة على المشاركة الفاعلة في إدارة شؤون المجتمع لكل المواطنين.

## ٣ - رعاية البنية الحزبية والتعددية السياسية في المجتمع:

غدت الأحزاب السياسية في ظل نظام التعددية السياسية أمراً ضرورياً لأي نظام ديمقراطي في العصر الراهن، ويصعب القول بوجود مجتمع ديمقراطي معاصر في ظل غياب التعددية السياسية والحزبية. وتبدو الأحزاب السياسية اليوم آلية أرقى لإدارة الصراع الاجتماعي تقنن واقع الاختلاف والتنوع في الرؤى والأفكار والاجتهادات الإنسانية، وتحل مشاكل الصراع الاجتماعي الناتج عن ذلك الاختلاف والتنوع، بصورة سلمية وديمقراطية.

وتؤدي الأنظمة الانتخابية دوراً مهماً في رعاية البنية الحزبية أو في إفساد الحياة الحزبية وتخريبها. وينعكس أثر النظام الانتخابي على جوانب عدة من نشاط الأحزاب السياسية. حيث إن بعض الأنظمة الانتخابية تشجع على وجود الأحزاب، بل هي تستلزم وجود الأحزاب، وفي مقابل ذلك هناك أنظمة انتخابية يمكن أن تعمل من خلال المرشحين الأفراد فقط. ومن ناحية أخرى فإن للنظم الانتخابية دوراً هاماً في تكريس التماسك والانضباط الداخلي للأحزاب السياسية. وبالإضافة إلى ذلك فإن اختيار نظام انتخابي معين قد يكون له دور هام في الارتقاء بالعمل السياسي للأحزاب؛ فهناك من النظم الانتخابية ما يحفز الأحزاب السياسية على توسيع قاعدتها الشعبية على أوسع نطاق ممكن، والاتجاه إلى كسب أنصار ومؤيدين لها في كل أنحاء البلاد، وإنتاج برامج سياسية تتسع لكل مطالب وهموم أبناء البلاد؛ وهناك من النظم ما يسمح بتفوق الأحزاب السياسية ضمن أطر ضيقة عرقية أو قبلية أو دينية أو مذهبية أو إيديولوجية... إلخ.

## ٤ - تسهيل وتشجيع الممارسة الانتخابية:

ينبغي للنظام الانتخابي أن يكون من اليسر بحيث يتيح لكل الناخبين أن يمارسوا حقوقهم الانتخابية بكل سهولة ودون أية إعاقة. وهذا اليسر أو الصعوبة مرتبط بطبيعة الحال بظروف كل مجتمع، فمثلاً في مجتمع تنتشر فيه ظاهرة الأمية يكون من الإجراءات المعيقة افتراض النظام الانتخابي قدرة الناخب على القراءة والكتابة للمشاركة في الانتخاب، كما أن النظام الانتخابي الذي يكلف الناخبين أعباءً مادية أو عناءً ومشاقاً لمشاركتهم في الانتخاب يعد من الأنظمة التي تعيق هذه المشاركة.

ومن الواجب أيضاً أن يسهم النظام الانتخابي في تحفيز وتشجيع الناخبين على ممارسة حقهم الانتخابي. ومن أهم العوامل الحفزة على المشاركة في الانتخابات هو الشعور بمجدوى هذه المشاركة، أي شعور الناخب بأهمية صوته في التأثير على نتائج الانتخابات. وعلى العكس من ذلك فإن شعور الناخب بأن مرشحه أو الحزب الذي يناصره لا يمتلك حظوظاً معقولة من النجاح في ظل النظام الانتخابي القائم قد يدفعه إلى اتخاذ موقف سلبي من هذه الانتخابات منذ البداية.

## ٥ - الحيادية:

ينبغي للنظام الانتخابي أن يضمن أقصى درجة ممكنة من الحيادية عند إجراء العملية الانتخابية، بحيث لا يحايي حزباً سياسياً على حساب أحزاب أخرى، ولا فئة اجتماعية على حساب فئات أخرى.



## ثانياً: مقارنة بين نظام الفائز الأول ونظام القائمة النسبية:

### (أ) نظام الفائز الأول:

يقصد بنظام الفائز الأول: النظام الانتخابي الذي تتم فيه الانتخابات على أساس دوائر انتخابية فردية، ويعتبر المرشح في هذه الدائرة فائزاً بحصوله على أعلى الأصوات بين المرشحين في الدائرة، دون اشتراط حصوله على الأغلبية المطلقة.

### ومن مزايا نظام الفائز الأول:

- ١- سهولة تطبيقه، حيث لا يحتاج الناخب سوى التأشير أمام اسم أو رمز أو صورة المرشح، بالإضافة إلى أن عملية فرز الأصوات تكون سهلة وبسيطة.
- ٢- يتيح هذا النظام للناخب فرصة التعرف على المرشح عن قرب، وإقامة الصلّات المباشرة معه، فيكون الاختيار عن معرفة حقيقية للمرشح.
- ٣- يفرز حكومات قوية ومتماسكة، حيث يؤدي في الغالب إلى فوز أحد الحزبين الكبارين في البلاد بأغلبية تمكنه من تشكيل الحكومة.
- ٤- يمنح هذا النظام الفرصة للأفراد المستقلين لدخول البرلمان، وقد يكون من هؤلاء الأفراد عناصر كفأة ومؤثرة غير مستوعبة في الأحزاب السياسية القائمة.

### ومن عيوب هذا النظام:

- ١- مجافاته العدالة في ترجمة الأصوات إلى مقاعد. حيث يمكن أن يمنح هذا النظام بعض الأحزاب مقاعد تفوق كثيراً نسبة الأصوات التي حصلت عليها، ويمنح في نفس الوقت أحزاباً أخرى مقاعد أقل من نسبة الأصوات التي حصلت عليها.
- ٢- يترتب على هذا النظام إهدار أعداد كبيرة من أصوات الناخبين. وقد يكون لذلك انعكاسات سلبية خطيرة، يسببها الشعور بالإحباط لدى الأحزاب الصغيرة وناخبها، الذين تهمر أصواتهم لتستولي الأحزاب الكبرى على المقاعد التي توازي هذه الأصوات.
- ٣- يجعل هذا النظام النائب الفائز أسير دائرته الانتخابية، وكل همّه مصالح دائرته فقط ليضمن وصوله إلى البرلمان مرة أخرى في الدورة القادمة، وقد يكون ذلك على حساب أداء دوره الحقيقي كنائب عن الشعب كله.
- ٤- يقلص هذا النظام من فرص وجود تمثيل مناسب للمرأة في البرلمانات، حيث لا تجازف الأحزاب السياسية بترشيح النساء خوفاً من قلة فرصهن في الفوز مقابل المرشحين الذكور.
- ٥- يقلل من فرص حصول الأقليات على تمثيل مناسب لها.
- ٦- لا يتيح هذا النظام للأحزاب السياسية حرية كاملة في اختيار الكفاءات المناسبة للعمل البرلماني، بل تظل خاضعة لضغوط الوجاهات والنقل العصوي أو المالي للمرشح، وعوامل أخرى.
- ٧- يسهّل هذا النظام الرشوة الانتخابية، سواء من جانب ذوي الأموال أو من جانب السلطة، نتيجة لصغر الدائرة الانتخابية.
- ٨- يسمح هذا النظام بالتلاعب في نتائج الانتخابات عن طريق التلاعب بحدود الدوائر الانتخابية وفقاً لمصالح الحزب الحاكم.



## (ب) نظام القائمة النسبية:

نظام القائمة النسبية: هو النظام الانتخابي الذي تتم الانتخابات فيه من خلال التنافس بين قوائم انتخابية متعددة، حيث يقدم كل حزب أو ائتلاف حزبي قائمة بمرشحيه في الدائرة الانتخابية المتعددة المقاعد، ويصوّت الناخبون لصالح قائمة من هذه القوائم المتنافسة، ثم تتم قسمة المقاعد بين هذه القوائم بحسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة. فمثلاً إذا كانت هناك ثلاث قوائم تتنافس على مائة مقعد، وحصلت القائمة الأولى على نسبة ٦٠% من أصوات الناخبين، وحصلت الثانية على نسبة ٣٠%، وحصلت الثالثة على نسبة ١٠% من الأصوات؛ فإن المقاعد توزع بين هذه القوائم على النحو التالي:

— القائمة الأولى الحاصلة على ٦٠% من الأصوات تحصل على ٦٠ مقعداً.

— القائمة الثانية الحاصلة على ٣٠% من الأصوات تحصل على ٣٠ مقعداً.

— القائمة الثالثة الحاصلة على ١٠% من الأصوات تحصل على ١٠ مقاعد.

ويتم تحديد أسماء المرشحين الفائزين من كل قائمة — في الغالب — بحسب ترتيب أسمائهم في القائمة، أو بحسب ما ينص عليه القانون في هذه المسألة.

## ومن مزايا نظام القائمة النسبية:

- ١— يحقق نظام القائمة النسبية التناسب بين عدد الأصوات وعدد المقاعد الفائزة بموجبها على نحو دقيق، على عكس ما تؤدي إليه نظم الأغلبية من تفاوت.
- ٢— يرتقي بالعملية الانتخابية، حيث تغدو المنافسة بين الأفكار والبرامج بدلاً من المنافسة بين الأفراد على أسس شخصية.
- ٣— يسمح للأحزاب السياسية بتقديم قوائم متوازنة للمرشحين تمثل كل الشرائح والفئات في المجتمع.
- ٤— يتيح للأحزاب اختيار كفاءات جيدة وخبرات متنوعة لتمثيلها في المجالس النيابية، دون أن تكون خاضعة لضغوط بعض الأفراد. وهذا ما يسهم في رفع كفاءة وتفعيل أداء المجالس النيابية.
- ٥— يتيح فرصاً أكبر لتمثيل المرأة من خلال وضع أسماء المرشحات من النساء في مراكز متقدمة من القوائم المغلقة للأحزاب، مع إمكانية ضمان حد أدنى لمشاركة المرأة في حدود ٣٠%.
- ٦— عندما تتوسع الدوائر الانتخابية أو تصبح الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة في ظل نظام القائمة النسبية؛ فإن ذلك يسهم في تكريس الاندماج الاجتماعي والوطني، حيث يشعر الفرد في أي منطقة بشراكة حقيقية مع غيره من المواطنين في المناطق الأخرى في قضايا وأهداف واحدة تجمعهم. ولا شك أن ذلك يسهم في دعم التماسك الاجتماعي وتحقيق الاندماج الوطني، على عكس الحال في ظل نظام الدائرة الفردية عندما تكون القضايا المحلية الصغيرة الخاصة بكل منطقة هي محور الخطاب الإعلامي للمرشحين في إطار هذه الدوائر.
- ٧— يسهم في الارتقاء بالخطاب الإعلامي؛ حيث سيكون على الأحزاب توجيه خطاب إعلامي وطني يلامس قضايا كل فئات المجتمع في البلاد كلها، وتحاشي مخاطبة مصالح ضيقة: طائفية، أو مذهبية، أو مناطقية؛ وفي ذلك مساهمة في رفع الوعي الوطني العام، وإدارة الصراع بين الناس على هذه الأسس والأهداف الوطنية العامة.



٨- يشجع نظام القائمة النسبية على وجود أحزاب تقوم على أسس وطنية، وتوسيع دائرة نشاطها بالتوجه إلى قطاعات أخرى من الناخبين خارج مواقع ثقلها الحزبي الرئيسية أو التقليدية. ففي ظل نظام القائمة النسبية وبالذات عندما تكون الدولة كلها دائرة واحدة، سيصبح على الأحزاب أن تبحث لها عن أنصار وناخبين في كل أنحاء البلاد، وذلك سيدفعها إلى تبني برامج تسعى لتحقيق مصالح المواطنين في كل أنحاء البلاد، ولن يكون مجدياً مخاطبة فئات أو طوائف بعينها في مناطق محددة دون غيرها.

٩- يشجع نظام القائمة النسبية على التقاء الأحزاب وتكتلها، سواء قبل الانتخابات في إطار برنامج انتخابي مشترك، أو في إطار ائتلاف لتشكيل الحكومة بعد الانتخابات. والتقاء الأحزاب على هذا النحو مفيد لتحقيق الاستقرار الاجتماعي، وتجسيد ثقافة القبول بالآخر، وإمكانية التعايش بين الأحزاب المختلفة، وعلى وجه خاص في الديمقراطيات الناشئة.

١٠- يسهم نظام القائمة النسبية - وعلى نحو خاص عندما تكون الدولة دائرة واحدة أو عند استخدام طريقة المتوسط الوطني - في ضمان تساوي قوة الصوت في كل مناطق البلاد، على عكس الحال في نظام الفائز الأول، حيث يمكن أن يفوز المرشح في دائرة معينة بنسبة ضئيلة جداً من أصوات الناخبين مقارنة بغيره من المرشحين في دوائر أخرى.

١١- يحفز نظام القائمة النسبية الناخبين على المشاركة الإيجابية في الانتخابات لشعور الناخبين بالأمل في إمكانية فوز أحزابهم، حيث لن تعدم هذه الأحزاب فرص الحصول على أصوات لها من هنا أو هناك في إطار الدائرة الانتخابية الواسعة. وتشير الإحصاءات إلى أن متوسط مشاركة الناخبين في ظل أنظمة الأغلبية ٤٠% من إجمالي عدد الناخبين، بينما متوسط مشاركة الناخبين في الدول التي تعتمد نظام القائمة النسبية تصل إلى ٧٠% في حدها الأدنى، وإلى ٩٠% في حدها الأعلى.

١٢- تؤدي نظم التمثيل النسبي إلى مستويات أعلى من استقرار السياسات في الدولة، ومن الأداء الاقتصادي الأفضل؛ وهذا ما أثبتته تجارب دول أوروبا الغربية التي تعتمد نظام التمثيل النسبي لانتخاب برلمانها. والسبب في ذلك أن الحكومات الائتلافية الناتجة عن تطبيق النظم النسبية تؤدي إلى استمرار الالتزام بالقرارات الهامة التي تساعد على التطوير والتنمية المستدامة، على عكس الحال في نظم الأغلبية، حيث قد يؤدي التناوب المتكرر بين حزبين رئيسيين إلى وجود سياسات متناقضة عند كل تناوب على السلطة.

١٣- يقلل تطبيق نظام القائمة النسبية من إهدار أصوات الناخبين.

١٤- في ظل هذا النظام، وعند تحديد حد أدنى لنسبة الأصوات التي تسمح للقائمة بالفوز؛ يمكن إقصاء الجماعات المتطرفة أو أولئك المرشحين المعتمدين على ثروتهم أو على عصبيتهم من دخول المجلس.

١٥- يعتبر نظام القائمة النسبية - وعلى وجه خاص القائمة المغلقة - نظاماً سهلاً وغير معقد، ولا يثير أية صعوبات أو مشاكل، مهما كانت أحوال المجتمع الذي يطبق فيه هذا النظام.

## ومن عيوب نظام القائمة النسبية:

من العيوب المحتملة لتطبيق نظام القائمة النسبية ما يلي:

١- يؤدي نظام القائمة النسبية إلى إضعاف الصلة بين النائب والمرشح.



٢- يؤدي تطبيق نظام القائمة النسبية في الغالب إلى عدم حصول حزب على الأغلبية، ويكون من اللازم قيام حكومة ائتلافية من أحزاب متعددة، وهذا الوضع قد يحول بين هذه الحكومات وبين قدرتها على اتخاذ قرارات سريعة وحازمة، كما يجعل الحكومات عرضة لعدم الاستقرار.

٣- التخوف من أن تؤدي بعض تطبيقات نظام القائمة النسبية إلى تشجيع ظهور الأحزاب السياسية المتطرفة ونموها، عندما تتاح أمامها فرص دخول المجالس النيابية.

٤- إن أسماء المرشحين وترتيبها في القوائم الحزبية المغلقة يخضع لهيمنة قيادة هذه الأحزاب، دون أن يكون للناخبين دور فاعل في اختيارها. حيث تشير التجارب إلى أن المرشحين في صدارة قوائم الأحزاب يكونون في العادة هم الأشخاص المرضي عنهم من قيادة الحزب، وليس بالضرورة أكفأ العناصر لأداء هذه المهمة.

## ثالثاً: النظام الانتخابي الملئم للواقع اليمني :

قبل أن نحدد النظام الانتخابي الذي نراه ملائماً للواقع اليمني في الظروف الراهنة، لا بد من الوقوف على السلبات التي نتجت عن تطبيق نظام الفائز الأول، إلى جانب التعرف على ملامح الواقع اليمني التي ينبغي مراعاتها عند اختيار النظام الانتخابي.

### أ: النتائج السلبية لتطبيق نظام الفائز الأول:

برزت خلال فترة تطبيق هذا النظام العديد من النتائج السلبية منها:

١- مجافاة العدالة، بسبب عدم التناسب بين الأصوات التي يحصل عليها الحزب والمقاعد التي يفوز بها. حيث سيطر الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) على أغلبية مقاعد البرلمان خلال الدورات الانتخابية الثلاث، مع أن المقاعد التي يحصل عليها هذا الحزب لا تتناسب مع الأصوات الممنوحة له. بل إن ما حصده من المقاعد يفوق كثيراً نسبة تلك الأصوات. ففي انتخابات ١٩٩٣، حصل الحزب الحاكم على ١٢٢ مقعداً من إجمالي مقاعد مجلس النواب التي تبلغ ٣٠١ مقعد، أي بنسبة ٤١% من مقاعد البرلمان، وذلك مقابل حصوله على ٢٨% فقط من إجمالي عدد الأصوات الصحيحة للناخبين. وفي انتخابات ١٩٩٧، حصل الحزب الحاكم على ١٨٧ مقعداً، أي بنسبة ٦٢,٥% من مقاعد البرلمان، وذلك مقابل حصوله على ٤٣,٠١% فقط من إجمالي الأصوات الصحيحة للناخبين. وفي انتخابات ٢٠٠٣، حصده الحزب الحاكم ٢٢٩ مقعداً، أي ما نسبته ٧٦% من مقاعد البرلمان، مقابل حصوله على ٥٧,٨% فقط من إجمالي الأصوات الصحيحة للناخبين.

٢- ضالة تمثيل المرأة في البرلمان: في ظل النظام الانتخابي القائم لم تتمكن المرأة من الوصول إلى البرلمان إلا بنسبة ضئيلة جداً، فمن بين ٣٠١ عضو من أعضاء البرلمان كانت هناك امرأتان فقط فازتا بعضويته في انتخابات ١٩٩٣، وامرأتان أيضاً في انتخابات ١٩٩٧، ثم تقلصت هذه المشاركة إلى امرأة واحدة في انتخابات ٢٠٠٣.

٣- تكريس الهيمنة الاجتماعية التقليدية: في ظل الواقع الاجتماعي المتخلف المشتمل على بُنى تقليدية عتيقة قبلية وعشائرية، وفي ظل حالة الفقر والفاقة، وفي غياب إرادة سياسية للحكم تمتلك رؤية واضحة لتأسيس نظام ديمقراطي حقيقي؛ أضحت نظام الفائز الأول في إطار الدوائر الفردية آلية حاضنة لتكريس الهيمنة الاجتماعية لذوي الوجاهات القبلية والعشائرية وأصحاب رؤوس الأموال. حيث يقوم الحزب الحاكم بضم هؤلاء إلى صفوفه، فيصبح شيخ القبيلة أو التاجر هو القائد الحزبي في منطقته؛ فيضمن هؤلاء استمرار سيطرتهم



الاجتماعية التقليدية، ويضمن الحزب الحاكم أصواتهم في المجلس النيابي. وكان من نتائج هذه الممارسة أن المناطق التي كانت قد تخلصت أو تخففت من الروابط القبلية والعشائرية باتت تشهد حركة إحياء مقصودة لهذه الروابط، في اتجاه بدا معاكساً لمنطق التطور.

٤- غياب الأمل في إمكانية التداول السلمي للسلطة: أتاح نظام الفائز الأول في إطار الدوائر الفردية للحزب الحاكم الفرصة للتحكم بمسار الانتخابات وحسم نتائجها قبل إجرائها، من خلال جملة من الممارسات المؤثرة في العملية الانتخابية، تبدأ بهندسة الدوائر الانتخابية وتقسيمها وفقاً لمصلحة الحزب الحاكم، ثم بممارسة الضغوط الاجتماعية على ذوي النفوذ الاجتماعي ورؤوس الأموال في الدائرة، واستخدام الرشوة الرسمية من خلال تقديم وعود من جانب الدولة بإقامة مشاريع خدمية في الفترة التي تسبق إجراء الانتخابات، وانتهاءً بتوظيف كل أجهزة الدولة ومواردها وقادة الوحدات الإدارية وهيبة الدولة لإنجاح مرشح الحزب الحاكم في الدائرة. وفي ظل هذه الأوضاع تفقد العملية الانتخابية معانيها، وتغدو الانتخابات مجرد إجراءات شكلية مظهرية لإضفاء مسحة عصرية تجل صورة النظام الاستبدادي، ولا تشف عن بصيص أمل في إمكانية أن تقود إلى تداول سلمي للسلطة.

## ب: ملامح الواقع اليمني المؤثرة في اختيار النظام الانتخابي:

هناك مجموعة من الحقائق الموضوعية التي تشكل صورة الواقع اليمني في العصر الراهن، والتي ينبغي مراعاتها عند اختيار النظام الانتخابي الملائم لهذا الواقع، ونشير إليها فيما يلي:

### ١- العصبية القبلية:

ما يزال للعصبية القبلية تأثير بالغ في كثير من المناطق اليمنية. وهذه العصبية القائمة على أساس الولاء للقبيلة بديلاً — وليس رافداً — للرابطة الوطنية وقيم المجتمع المدني الحديث؛ تتنافى بطبيعة الحال مع القيم الحضارية الحديثة في الدول المتقدمة، المبنية على مبدأ المواطنة المتساوية وسيادة حكم القانون. ولا ريب أن استمرار هذه العصبية القبلية يعيق عملية الاندماج الاجتماعي، ويعيق أيضاً أية محاولات لتأسيس الدولة المدنية الحديثة التي تحتكم هيئات الدولة فيها إلى الشرعية الدستورية والقانونية، ويعتمد المواطنون على الحماية القانونية التي تضمنها مؤسسات الدولة الإدارية والقضائية والأمنية، لا حماية بُنى أخرى تقليدية قبلية أو عائلية توازي سلطات الدولة. ومن ثم لا بد من البحث عن نظام انتخابي يتفهم وجود هذه العصبية ويعمل على الحد من سطوتها وتأثيراتها، ويسهم في مساعي تهذيبها وتفكيكها، لا أن يكرس هذه العصبية ويغري بممارستها ويشجع على استمرارها.

### ٢- نفوذ الجهات الاجتماعية المحلية:

في ظل التكوين الاجتماعي القبلي، وبسبب من إرث تاريخي طويل لسيطرة بعض الأسر على الزعامة في قبائلها؛ كانت هناك دائماً شخصيات اجتماعية تحتكر الزعامة وتتوارثها، ولا تريد أن تتنازل عن أي من السلطات الناتجة عنها. وفي إطار الممارسة السياسية الحديثة ووجود البرلمان المنتخب ترى هذه الجهات أنها الأحق بالتمثيل في البرلمان. وقد نتج عن ذلك أن أفراداً من أسر محددة صاروا أعضاء دائمين في البرلمان حتى لو كان بعض هؤلاء يفتقدون للحد الأدنى من الشروط اللازمة لعضوية البرلمان، وهو ما يعني في النهاية إفراغ العملية الانتخابية من معانيها، وتصبح مجرد شكل وآلية حديثة ومعاصرة لإضفاء صورة خادعة لواقع سيطرة اجتماعية تقليدية تعيد إنتاج نفسها في ثوب جديد وتحت لافتات عصرية. وإذا ما أضفنا إلى سطوة الجهات القبلية نفوذ كبار الموظفين المدنيين



والعسكريين وأصحاب رؤوس الأموال، في ظل الظروف الاجتماعية الراهنة؛ فإن علينا أن نتوقع طبيعة الممارسة الديمقراطية الناتجة عن هذا الوضع، وعلى نحو خاص طبيعة تمثيل المجلس النيابي للإرادة الحقيقية لجمهور الناخبين(١).

### ٣- انتشار الأمية في المجتمع:

تنتشر الأمية في المجتمع اليمني على نطاق واسع، وتبلغ نسبة الأفراد الأميين ٤٠,٧% من مجموع السكان (٣,٢١% نسبة الأمية من الذكور، و٦٠% من الإناث). ومن المهم إيجاد نظام انتخابي يشجعهم على ممارسة دورهم الانتخابي ويلتزم ظروفهم، فينبغي أن يكون نظاماً سهلاً وغير معقد، ولا يتطلب القدرة على القراءة والكتابة.

### ٤- اتساع دائرة الفقر في المجتمع:

المجتمع اليمني من المجتمعات الفقيرة، بل هو من أشد المجتمعات فقراً، حيث يعيش ما نسبته ٣٤,٧٨% من المواطنين تحت خط الفقر. وفي إطار العملية الانتخابية فإن حالة الفقر هذه تشجع على انتشار ظواهر سلبية عديدة في الممارسة، منها ظاهرة شراء الأصوات والرشاوى الانتخابية.

### ٥- ضعف دور المرأة السياسي:

في ظل ظروف التخلف الاجتماعي التي طال أمدها عانت المرأة اليمنية من الإقصاء والتهميش، وتغيب دورها السياسي في المجتمع. وفي ظل الموروث الاجتماعي بثقافته الذكورية المتأصلة يصعب على النساء الدخول في منافسة مع الرجال في الانتخابات على قدم المساواة، بل لا بد من توفير آليات مناسبة تسمح بتمثيل مناسب للنساء في البرلمان. وهناك من النظم الانتخابية ما تسمح بتحقيق هذا الهدف دون غيرها من النظم الأخرى.

### ج: نظام القائمة النسبية هو الأكثر ملاءمة للواقع اليمني:

بدراسة تجربة تطبيق نظام الفائز الأول في انتخابات مجلس النواب اليمني خلال عقدين من الزمن في ثلاث دورات انتخابية، بدت أمامنا المثالب العديدة لتطبيق هذا النظام. وعند الأخذ بعين الاعتبار الظروف الموضوعية للواقع اليمني التي أشرنا إليها، والتي ينبغي مراعاتها عند اختيار النظام الانتخابي؛ يبدو أن نظام الفائز الأول ليس هو النظام الانتخابي المناسب لهذا الواقع، ولا بد من البحث عن نظام انتخابي آخر يمكن له أن يتعامل بصورة إيجابية مع هذه الظروف الموضوعية للواقع اليمني. ونعتقد أن نظام القائمة النسبية هو النظام الانتخابي الأكثر ملاءمة لهذا الواقع في العصر الراهن.

(١) في دراسة للتركيبة الاجتماعية لمجلس النواب المنتخب عام ٢٠٠٣ تبين أن ٣٠% من أعضاء مجلس النواب هم من شيوخ القبائل، و٢٦% من التجار وأصحاب رؤوس الأموال، و٤% من العسكريين، و١٣% من أبناء شيوخ القبائل وأبناء القادة التقليديين الذين حصلوا على تعليم حديث، والذين يستمدون مكانتهم الاجتماعية من مكانة آبائهم وأسرهم، و١٢% من الموظفين، و٧% من أصحاب المهن الحرة، و٤% من الأكاديميين. انظر أحمد عبد الله الصوفي، وآخرين، التحول الديمقراطي في اليمن، المعهد اليمني لتنمية الديمقراطية، صنعاء، ٢٠٠٣، ص ١٥٠.





ونعتقد أن الصورة الملائمة من هذا النظام للواقع اليمني تتمثل في: جعل البلاد دائرة انتخابية واحدة، وإجراء الانتخابات من خلال قوائم حزبية مغلقة، مع تحديد حد أدنى من الأصوات لإمكانية دخول أي قائمة إلى البرلمان، وعلى أن يتم توزيع المقاعد المتبقية وفقاً لطريقة الباقي الأكبر.

ونورد فيما يلي المبررات التي قادتنا إلى اختيار نظام القائمة النسبية بالقيود التي حددناها هنا:

١- إن نظام القائمة النسبية هو النظام الانتخابي الذي يحقق التمثيل العادل والمتساوي لجموع الناخبين، من خلال تناسب عدد المقاعد التي يحصل عليها الحزب مع عدد أصوات الناخبين التي مُنحت لهذا الحزب.

٢- إن هذا النظام هو نظام سهل وغير معقد ويناسب حال كثير من الناخبين الأميين، ولا يتطلب سوى التأشير أمام رمز الحزب الذي سيصوت له.

٣- يساهم هذا النظام في تكريس الاندماج الاجتماعي وتعميق الوحدة الوطنية، حيث يتيح هذا النظام للناخب إبداء رأيه في المرشحين على مستوى الدولة كلها. وسيكون ذهن الناخب هنا منشغلاً بأفكار كبرى مرتبطة بمفهوم الوطن كله، بدلاً من أن يظل حبيس فكرة مصلحة صغيرة محصورة في دائرة ضيقة.

٤- يمكن لهذا النظام أن يخرجنا من مأزق احتكار بعض الأفراد لعضوية البرلمان في دوائر معينة يعتمدون فيها على وجاهتهم، حيث لن يكون كافياً هؤلاء الاعتماد فقط على العصبية القبلية أو العائلية أو على وضع التبعية الذي يفرضونه قسراً على الناخبين التابعين لسلطاتهم الاجتماعية أو الإدارية. فعندما تتسع الدائرة الانتخابية على مستوى الدولة كلها، يصبح فوز هؤلاء اعتماداً على وجاهتهم وهيمنتهم في مناطقهم غاية في الصعوبة إن لم يكن مستحيلًا. وفي الوصول إلى هذه النتيجة فائدة مزدوجة، فإلى جانب كسر احتكار بعض الأفراد والأسر لتمثيل الدائرة في البرلمان - وكثير من هؤلاء لا يكونون مؤهلين للقيام بأداء دور حقيقي وفاعل في البرلمان - فإن في هذه النتيجة فائدة اجتماعية بتحرير الناخبين من سطوة السيطرة الاجتماعية القائمة، إلى جانب المساهمة في خلق وعي اجتماعي مبدأ المواطنة المتساوية، وشعور كل فرد بذاته وقيمه ودوره في الحياة العامة.

٥- سيتيح هذا النظام للأحزاب السياسية اختيار مرشحها وفق أسس سليمة تعتمد على القدرة والكفاءة ودرجة الانضباط، وهو ما سيساهم في رقي مستوى العمل البرلماني.

٦- سيساهم هذا النظام في الارتقاء بالأداء الإعلامي للأحزاب السياسية، حيث سيكون على الأحزاب أن توجه خطابها الإعلامي إلى عموم أبناء الوطن، وهذا ما سيدفعها إلى تبني خطاب يركز على القواسم المشتركة التي تهم كل أبناء الوطن بدلاً من مخاطبة فئات محدودة في منطقة معينة بقضايا خاصة تتعلق بهذه المنطقة وحدها.

٧- إن التاريخ الطويل من ممارسات أنظمة الحكم الفردية والاستبدادية لقرون عدة حلت، وغياب ثقافة القبول بالتنوع والاختلاف قد ترك بصماته واضحة على الوعي والسلوك الاجتماعي؛ يصبح معه النزوع إلى التسلط والاستبداد ديدن كل من يعتلي كرسي السلطة بأي طريق كان. وهذا يقتضي إيجاد حلول عملية يمكن بها مواجهة هذا الواقع. ونعتقد أن من أهم المعالجات هو السعي إلى تفتيت السلطة، وعدم تركيزها في يد فرد أو فئة أو حزب واحد. وفي هذا السبيل نعتقد أن تشجيع وجود أحزاب كثيرة قوية وفاعلة وعدم حصرها في حزبين كبيرين يتناوبان على السلطة، هو أمر مطلوب في هذه المرحلة، بحيث يكون تشكيل حكومة ائتلافية أمراً لا مفر منه. إن وجود أحزاب مؤتلفة في السلطة سيخلق نوعاً من التوازن، ويوفر إمكانية وجود درجة أعلى من الشفافية في عمل الحكومة



وأجهزتها الإدارية، وهو أمر لازم لإمكانية المراقبة والمحاسبة. وبتعبير آخر نعتقد أن وجود ائتلاف حاكم هو الأفضل لظروف الواقع اليمني في العصر الراهن ولفترة انتقالية طويلة نسبياً، حيث لا يكون متاحاً لحزب واحد الانفراد بتقرير السياسات، بل يشعر كل حزب أنه مطالب بإقناع شركائه في الائتلاف بالسياسات التي يقترحها؛ وهذا ما يرشد سياسات الحكومة، ويحقق الشفافية في ممارستها لعملها، ويرسخ الممارسة الديمقراطية.

ولا ريب أن نظام القائمة النسبية هو الذي يمكن أن يرعى وجود أحزاب متعددة وليس نظام الفائز الأول الذي يساعد على وجود الثنائية الحزبية، أي أن يتناوب على السلطة حزبان كبيران.

٨- سيسهم هذا النظام في ترسيخ قواعد الديمقراطية الناشئة في البلاد وتفعيل العمل السياسي من خلال شعور الناخبين بأن أصواتهم ستكون مؤثرة وستؤتي ثمارها في فوز مرشحي قائمة الحزب الذي يؤيدونه. وعلى عكس الحال في التجربة السابقة، حيث كان الكثير من الناخبين يعزفون عن المشاركة في الانتخابات لقناعتهم بعدم إمكانية فوز المرشح أو الحزب الذي يؤيدونه، وهو ما يؤدي بهم إلى اتخاذ موقف سلبي من الانتخابات منذ البداية.

٩- يسهم نظام القائمة النسبية في سد منافذ إفساد العملية الانتخابية بواسطة الأموال والرشاوى الانتخابية. ففي ظل نظام القائمة النسبية واتساع الدائرة الانتخابية لا تكون هناك إمكانية لانتشار هذه الظاهرة.

١٠- في ظل نظام القائمة النسبية يمكن للأحزاب السياسية أن تضم في قوائمها عدداً مناسباً من النساء يسمح بتمثيل مقبول للمرأة في البرلمان، بنسبة ينبغي ألا تقل عن ٣٠% من أعضاء البرلمان.

١٢- يمكن لنظام القائمة النسبية أن يسهم - إلى جانب إصلاحات أخرى - في معالجة حالة الاحتقان السياسي والاجتماعي القائمة في المحافظات الجنوبية، من خلال وجود مشروع سياسي وطني يستوعب أبناء الوطن جميعاً، ويسمح بالشراكة الوطنية الحقيقية، وإمكانية التداول السلمي للسلطة، في ظل انتخابات نزيهة وعادلة.

إن نظام القائمة النسبية على أساس الدائرة الوطنية الكبرى سيسهم في تكريس الشعور بالمشاركة الحقيقية في إدارة شئون الدولة من خلال إحساس الناخب بأهمية صوته في ترجيح كفة قائمة انتخابية تمثل البلاد كلها. كما أن تحول الدعاية الانتخابية من التركيز على قضايا محلية في إطار الدائرة الفردية إلى التركيز على القضايا الوطنية المشتركة سيسهم في تجاوز أي دعوات فئوية ضيقة.

وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا النظام الذي يحقق العدالة التناسبية بين الأصوات والمقاعد يمكن أن يخلق شرعية مقبولة ناتجة عن وجود تمثيل متوازن لكل القوى والاتجاهات السياسية الفاعلة في البلاد، وهو سبيل آمن لترسيخ المصالحة الوطنية.



# المحور الخامس

## السلطة التنفيذية

### والتنظيم الإداري

تحدد طبيعة وشكل السلطة التنفيذية والتنظيم الإداري في أي دولة وفقاً لشكل النظام السياسي القائم فيها. وإذا كنا قد رجحنا مقترح النظام البرلماني للدولة اليمنية المنشودة؛ فإن تصوراتنا لطبيعة السلطة التنفيذية وطبيعة التنظيم الإداري ستأتي متسقة مع تلك الرؤية السابقة لشكل النظام السياسي المختار.

وتتناول هذه الورقة رؤيتنا لملامح السلطة التنفيذية، والتنظيم الإداري، بالإضافة إلى مجموعة من المبادئ العامة المتعلقة بكل منهما، والتي ينبغي النص عليها في الدستور، وذلك على النحو الآتي:

## أولاً : الملامح العامة

### للسلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من:

- ١- رئيس الجمهورية.
- ٢- الحكومة.

### (أ): رئيس الجمهورية:

رئيس الجمهورية هو رمز للدولة ووحدها، ويقوم بمهام بروتوكولية محددة، وفق ما ينص عليه الدستور. ويتم انتخابه لمدة خمس سنوات من قبل مجلس الشورى، ويؤدي اليمين الدستورية أمامه. ويجوز إعادة انتخابه لمدة أخرى مماثلة.

وممارس رئيس الجمهورية الاختصاصات الآتية:

- ١- تمثيل الدولة في المناسبات البروتوكولية في الداخل والخارج.
- ٢- اعتماد المبعوثين الدبلوماسيين إلى الدولة بعد موافقة الحكومة.
- ٣- إصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب.
- ٤- منح الأوسمة والنياشين بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.



٥- إصدار القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد إقرارها من قبل السلطة التشريعية.

٦- إصدار قرار العفو العام بعد إقراره من قبل المجلس الوطني.

٧- دعوة مجلس النواب ومجلس الشورى إلى عقد أول جلسة لكل منهما خلال السبعة الأيام التالية لإعلان نتائج الانتخابات.

٨- تكليف رئيس حزب الأغلبية أو ائتلاف الأغلبية بتشكيل الحكومة الجديدة.

٩- الدعوة لإجراء انتخابات مبكرة بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء.

١٠- الدعوة إلى إجراء استفتاء بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء.

## (ب): الحكومة:

تشكل الأغلبية البرلمانية [حزب الأغلبية، أو ائتلاف الأغلبية] الحكومة، ويكون رئيس الحكومة هو المسئول الأول عن أداؤها. والحكومة هي السلطة التنفيذية الفعلية في الدولة، وتخضع لها كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات والأجهزة التنفيذية المدنية والعسكرية، عدا تلك المؤسسات التي تتمتع باستقلال خاص بمقتضى أحكام الدستور، فالحكومة سيدة قرارها، وهي التي تتحمل تبعات أعمالها كاملة، وتخضع في ذلك لرقابة البرلمان وإمكانية مساءلتها ومحاسبتها. ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء حكومته وعرضها على مجلس النواب، ويمنح المجلس الثقة لكل عضو فرداً فرداً، كما يتولى رئيس مجلس الوزراء عرض برنامج الحكومة على مجلس النواب وطلب نيل الثقة على أساسه. ويؤدي رئيس وأعضاء الحكومة اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية.

## اختصاصات الحكومة:

١- إعداد مشروع برنامجها السياسي، وتنفيذ ما ورد فيه بعد حصولها على الثقة من مجلس النواب.

٢- التوجيه والإشراف والرقابة على عمل الوزارات والهيئات والمؤسسات والأجهزة التنفيذية ومؤسسات القطاعين العام والمختلط.

٣- متابعة تنفيذ القوانين واللوائح في أداء كافة أجهزة الدولة.

٤- عقد القروض بموجب أحكام الدستور.

٥- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية.

٦- إعداد مشروعات الخطط العامة للتنمية وعرضها على المجلس الوطني، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذها بعد إقرارها من السلطة التشريعية.

٧- تعيين وعزل موظفي الدولة مدنيين وعسكريين وفقاً للقانون.

٨- ترشيح السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الإقليمية والدولية، وترشيح كبار الموظفين المدنيين والعسكريين الذين ينبغي الموافقة على تعيينهم من قبل مجلس النواب أو مجلس الشورى.

٩- التفاوض والتوقيع على المعاهدات الدولية وإحالتها إلى السلطة التشريعية للمصادقة.



١٠ - منح النياشين والأوسمة، أو الإذن بحمل النياشين التي تمنح من دول أخرى طبقاً للقانون.

١١ - إعداد مشروعات القوانين.

١٢ - إصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية.

## ثانياً: الملامح العامة

### للتنظيم الإداري

وفقاً لرؤيتنا بشأن شكل الدولة اليمنية المشودة، والتي افترضنا فيها إعادة تقسيم الدولة إلى (٣-٧) أقاليم، في إطار اللامركزية بالخيارين الممكنين من وجهة نظرنا (إدارية/سياسية)؛ فإن الأمر الجوهري فيما يتعلق بالتنظيم الإداري للدولة هنا، هو كيفية تنظيم السلطات والصلاحيات بين مستويات هذا التنظيم الإداري.

وبغض النظر عن شكل الدولة الذي سيتم الأخذ به؛ فإن هناك صورة جديدة للتنظيم الإداري ستنشأ، هي تقسيم الدولة إلى أقاليم.

وإذا كان عدد هذه الأقاليم في حدود الخمسة أقاليم، فستكون هناك حاجة إلى وجود ثلاثة مستويات من السلطات في الدولة:

المستوى الأول: (المركزي/الاتحادي). المستوى الثاني: سلطة الإقليم (الحكومة الإقليمية). المستوى الثالث: سلطة المحافظات.

وفي ظل هذا الوضع فإن المتصور أن تتوزع الصلاحيات بين هذه المستويات على النحو الآتي:

**١- السلطة (المركزية/الاتحادية):** وهذه السلطة ستحدد صلاحياتها في الدستور. وستشمل هذه الصلاحيات: العلاقات الخارجية، شئون الدفاع، الأمن الخارجي، الشرطة (المركزية/الاتحادية)، شئون الجنسية، الضرائب والرسوم (المركزية/الاتحادية)، الجمارك، التجارة الخارجية، العملة الوطنية، البنك المركزي، الاتصالات والبريد، الملاحة الجوية والبحرية، المواصفات والمقاييس، حقوق الملكية الفكرية، والملكية الصناعية، الاقتراض الخارجي، السياسة التعليمية العامة، التوظيف الوظيفي. وعلى أن ينص الدستور بأن أي صلاحيات أخرى لا تدخل في صلاحيات الأقاليم بحسب الدستور، تعتبر من صلاحيات السلطة الاتحادية.

**٢- سلطة الأقاليم:** ينبغي أن يتم النص على صلاحيات الأقاليم في الدستور (مهما كان شكل الدولة)، وتحدد هذه الصلاحيات في الدستور على سبيل الحصر، وتتناول كل ما يتعلق بالشأن المحلي للإقليم، وأن تكون للإقليم سلطات سيادية كاملة في هذه الشؤون.

**٣- سلطة المحافظات:** حيث ينبغي أن تكون للمحافظات صلاحيات حكم محلي كامل في إطار كل محافظة.

أما إذا كان عدد الأقاليم أكثر من خمسة، فالمتصور ألا تكون هناك حاجة للمستوى الثالث من التنظيم الإداري الذي هو مستوى المحافظات. ويمكن أن يكون البديل لذلك في توسيع نطاق المديرية، من خلال دمج بعض المديرية مع بعضها.



## ثالثاً: بعض الأسس العامة

### المتعلقة بالسلطة التنفيذية والتنظيم الإداري

نقترح أن ينص الدستور على الأسس التالية المتعلقة بالسلطة التنفيذية والتنظيم الإداري:

- ١- حضر تولي أحد أقارب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء إلى الدرجة الرابعة في أحد المناصب التالية: رئيس المجلس الأعلى للقضاء - محافظ البنك المركزي ونوابه - رئيس هيئة الأركان العامة للقوات المسلحة ونوابه ومساعديه - قادة فروع القوات المسلحة [البرية والبحرية والجوية] ونوابهم ومساعديههم - رؤساء الأجهزة الأمنية والاستخبارية ونوابهم ومساعديههم - رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونوابه - رئيس وأعضاء اللجنة العليا للانتخابات.
- ٢- إعمال مبدأ المحاسبة لكل من يتولى وظيفة عامة، بدءاً بمنصب رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، وحتى أدنى السلم الوظيفي، وإلغاء أي حصانة من المساءلة لرئيس الجمهورية ونائبه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.
- ٣- حيادية أجهزة الدولة المدنية والعسكرية والأمنية، وتجرى استخدام أو تسخير الوظيفة العامة أو المرافق الحكومية أو المال العام أو مقدرات الدولة وأجهزتها للمصلحة الشخصية أو الحزبية.
- ٤- كفالة الدولة للمساواة في المواطنة، وحق كل مواطن في الوصول عن جدارة واستحقاق إلى شغل وظيفة عامة تتناسب مع مؤهلاته وكفاءته. وضمان ترقيته وفق إجراءات علنية وشفافة ومتكافئة بين جميع المواطنين.
- ٥- وجوب التزام أجهزة الإدارة العامة بمبدأ الشفافية في عملها ومنح الحق للأفراد والهيئات أصحاب المصلحة، وأجهزة الإعلام المختلفة حق الإطلاع على نشاط الإدارة، والحصول على صور من الوثائق المتعلقة بعملها، واعتبار ذلك واجباً على جهة الإدارة، وتقرير العقوبة المناسبة على عدم وفاء أي موظف بهذا الواجب.
- ٦- النص على كفالة الحق في الترقية الوظيفية عند استكمال شروطها القانونية، وفق مبدأ المساواة والفرص المتكافئة بين الموظفين. وأن تتم الترقية إلى الوظائف الإدارية حتى وظيفة وكيل وزارة وما في مستواها من كوادرات المؤسسة ذاتها المؤهلين بحسب القانون للترقية إلى هذه الوظيفة، وبحيث تخضع الترقية في كل الوظائف وحتى درجة ووظيفة وكيل وزارة لقوانين الخدمة المدنية. وتقتصر التعيينات السياسية على الوظائف السياسية المتمثلة في منصب الوزير أو نائبه فقط.
- ٧- يتم شغل الوظائف في أجهزة الدولة (المركزية/الاتحادية) وفق آلية شفافة، تقوم على مبدأ التنافس، مع مراعاة التكافؤ النسبي بين الأقاليم.
- ٨- عند إقدام سلطة أي إقليم على خرق الدستور أو القوانين (الاتحادية) بما يشكل خطراً على وحدة الدولة، ولم تتخذ السلطة التشريعية في الإقليم الإجراءات الكفيلة بوقف هذا الخرق، يجوز للمجلس الوطني اتخاذ القرار بحل السلطة التشريعية في الإقليم، وإقالة الحكومة المحلية، وتكليف الحكومة (الاتحادية) بتعيين حكومة مؤقتة للإقليم إلى حين انتخاب سلطة تشريعية إقليمية جديدة، وتشكيل حكومة جديدة للإقليم، وعلى أن ينص قرار الحل على موعد إجراء انتخابات جديدة خلال مدة لا تتجاوز ستون يوماً.



# المحور السادس

## السلطة التشريعية

### مقدمة:

انسجاماً مع رؤيتنا المقترحة لشكل الدولة اليمنية المنشودة؛ فإن السلطة التشريعية تتكون من مجلسين تشريعيين، مدة كل منهما أربع سنوات، يمثل المجلس الأول سكان الدولة كلها بوصفهم شعباً واحداً (ويسمى مجلس النواب). أما المجلس الثاني (ويسمى مجلس الشورى) فهو المعبر عن فكرة حضور الأقاليم المكونة للدولة بوصفها كيانات متميزة، ومشاركة فعلياً بهذا الوصف في اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بكيان الدولة. وإلى جانب هذين المجلسين هناك مستوى آخر في السلطة التشريعية يتكون من الاجتماع المشترك لمجلسي النواب والشورى، وتسمى هذه الهيئة (المجلس الوطني) وتسد له اختصاصات تتفق مع طبيعة تكوينه ليكون قادراً على اتخاذ أخطر القرارات المتعلقة بالدولة.

ونشير فيما يلي إلى كيفية تكوين كل من مجلس النواب ومجلس الشورى، والصلاحيات المنوطة بكل منهما، وصلاحيات الاجتماع المشترك لهما (المجلس الوطني)، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً: مجلس النواب:

يتكون مجلس النواب من (...) نائباً، يجري انتخابهم بالاقتراع السري الحر والمباشر وفقاً لنظام القائمة النسبية الوطنية.

ويختص مجلس النواب بالآتي:

- ١- اقتراح ومناقشة وإقرار القوانين، مع مراعاة القوانين التي يشترك في إقرارها مع مجلس الشورى.
- ٢- منح الثقة للحكومة، وسحبها منها.
- ٣- إقرار الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة، بعد مناقشتها، والتصويت عليها فصلاً فصلاً، ومجلس النواب مناقشة إجراء تعديلات على الموازنة بما يكفل التوزيع العادل للمشاريع، والتحديد العلمي للأولويات، والحفاظ على الموارد الوطنية.
- ٤- مناقشة وإقرار الحسابات الختامية للدولة للأعوام السابقة، ويتم التصويت عليها فصلاً فصلاً.
- ٥- المناقشة والإقرار الأولي للقوانين المتعلقة بتنظيم سلطات الدولة، أو المتعلقة بالحقوق الأساسية للمواطنين، أو المتعلقة بشؤون الحكم المحلي، وعلى وجه خاص القوانين التالية: قانون السلطة القضائية، قانون مجلس الوزراء، قانون الانتخابات، قانون الصحافة، قانون النقابات والجمعيات.
- ٦- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ويكون لمجلس النواب أن يصدر قرارات ملزمة في الشؤون العامة.
- ٧- اختيار رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.



## ثانياً: مجلس الشورى:

يتكون مجلس الشورى من عدد من الأعضاء لا يزيد عن نصف عدد أعضاء مجلس النواب، يتم انتخابهم جميعاً بالاقتراع السري الحر والمباشر بنظام القائمة النسبية على مستوى الإقليم، وبالتمثيل المتساوي بين الأقاليم.

ويختص مجلس الشورى بالآتي:

- ١- اقتراح ومناقشة وإقرار القوانين المتعلقة بتكوين الأقاليم وتقسيماتها.
- ٢- القراءة الثانية والإقرار النهائي للقوانين المتعلقة بتنظيم سلطات الدولة، أو المتعلقة بالحقوق الأساسية للمواطنين، أو المتعلقة بشؤون الحكم المحلي، وعلى وجه خاص القوانين التالية: قانون السلطة القضائية، قانون مجلس الوزراء، قانون الانتخابات، قانون الصحافة، قانون النقابات والجمعيات.
- ٣- الرقابة على السلطة التنفيذية في القضايا التي يختص بها المجلس.
- ٤- اختيار أعضاء الهيئات التالية: المجلس الأعلى للقضاء - المحكمة الدستورية - اللجنة العليا للانتخابات .
- ٥- اختيار رئيس وأعضاء الهيئات المستقلة التالية: المجلس الوطني للإعلام، الهيئة العامة للأوقاف، الهيئة العامة للزكاة.
- ٦- الموافقة على تعيين القيادات المدنية والعسكرية التالية: محافظ البنك المركزي - رئيس هيئة الأركان العامة للقوات المسلحة، ونوابه، ومساعديه - رئيس الهيئة العامة للخدمة المدنية - النائب العام.
- ٧- الموافقة على تعيين سفراء الدولة لدى الدول الأخرى، ومندوبيها لدى المنظمات الدولية والإقليمية.

## ثالثاً: المجلس الوطني:

يتكون هذا المجلس من الاجتماع المشترك لمجلسي النواب والشورى، ويختص بالآتي:

- ١- إقرار السياسة العامة للدولة.
- ٢- مناقشة وإقرار الخطة العامة للتنمية.
- ٣- الموافقة على الاتفاقيات التي من شأنها تعديل حدود الدولة أو الاتحاد مع دولة أخرى، أو التحالف، أو الدفاع، أو الصلح، أو السلم.
- ٤- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ.
- ٥- الموافقة على قرارات العفو العام.
- ٦- انتخاب رئيس الجمهورية.





## بعض الأسس العامة المطلوبة لضمان كفاءة وفاعلية أداء السلطة التشريعية:

- ١- لضمان قدرة أعضاء السلطة التشريعية على الوفاء بالمهام المناطة بهم؛ ينبغي اشتراط الحصول على مؤهل جامعي على الأقل لإمكانية الترشيح لأحد المجالس النيابية.
- ٢- ضرورة وجود أداة ملائمة لدى السلطة التشريعية تمكنها من القيام بمهمة الرقابة الفعلية على أداء الحكومة، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال جعل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تحت الإشراف المباشر لمجلس النواب.
- ٣- أهمية اتخاذ الإجراءات التشريعية التي تمكن من تمثيل مناسب للمرأة في السلطة التشريعية بنسبة لا تقل عن ٣٠% من عضويتها.
- ٤- ضمان الشفافية الكاملة في أداء المجالس النيابية، بحيث تتاح إمكانية النقل المباشر لوقائع جلساتها، وعدم وضع أية قيود على وسائل الإعلام للقيام بمهمة التغطية الإعلامية الكاملة لوقائع الجلسات.
- ٥- يكون لكل مجلس من مجالس السلطة التشريعية لائحة خاصة تنظم أعماله، ويقوم كل مجلس بمناقشة وإقرار اللائحة الخاصة به، وتصدر بقانون.



# المحور السابع

## السلطة القضائية

مقدمة:

عانت السلطة القضائية من اختلالات عميقة في بنيتها المؤسسية والتنظيمية، في ظل منظومة حكم استبدادية، اختزلت كل سلطات الدولة في شخص الحاكم الفرد، وأعاقت وجود بنية مؤسسية للدولة في شتى المجالات.

وفي ظل هيمنة الحاكم على السلطة القضائية، واستشراف الفساد في أجهزتها المختلفة؛ أضحي جهاز القضاء عاجزاً عن أداء وظائفه، بوصفه الملاذ الأخير للمظلومين والباحثين عن العدالة، والحصن الأخير للمواطنين في حماية حقوقهم، وصيانة حرياتهم وكرامتهم. وآية ذلك افتقاد المجتمع ثقته في هذا الجهاز، وعزوف المواطنين عن اللجوء إلى القضاء إلا عند الضرورة القصوى، وفي إطار الموازنة بين أهون الشرّين.

إن من أهم التحديات التي ستواجه تأسيس الدولة اليمنية الحديثة المنشودة هي مهمة معالجة أوضاع السلطة القضائية، وهي مهمة ليست هينة، وينبغي أن تولي لها كل العناية.

ونعتقد أن إصلاح أوضاع السلطة القضائية يقتضي: توفير ضمانات دستورية وقانونية تجسد استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية، وتسد أي منافذ للتدخل في شئونها، وتضمن قيام هذه السلطة بأداء مهامها بكل كفاءة وفاعلية؛ من خلال:

— إيجاد مجلس أعلى للقضاء قادر على إصلاح الأوضاع المختلة في السلطة القضائية، والقيام بمهامه بكل استقلالية.

— إنشاء محكمة دستورية عليا لها كيانها الخاص، وقادرة على الوفاء بكل مهامها.

— إنشاء قضاء إداري كجهة قضائية مستقلة قادرة على حماية مبدأ المشروعية.

— حضر إنشاء المحاكم الاستثنائية.

ونشير فيما يلي إلى الإجراءات المطلوبة لتحقيق ذلك:

### أولاً: فيما يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء:

يتطلب إصلاح أوضاع السلطة القضائية توفير ضمانات حقيقية لاستقلالها وفاعلية أداء أجهزتها. ومن هذه الضمانات: أن يتم تكوين مجلس أعلى للقضاء تكون له صلاحيات كاملة في إدارة شئون السلطة القضائية، وأن يتم اختيار أعضاء هذا المجلس وفق آلية تجسد إرادة المجتمع وتوجهاته في السلطة القضائية، وتضمن اختيار كفاءات مناسبة لعضوية المجلس، تمتلك القدرة على إصلاح الأوضاع المختلة في السلطة القضائية الناجمة عن الممارسات الخاطئة في المرحلة السابقة، وسيتحقق ذلك من خلال انتخاب هذا المجلس من قبل ممثلي المجتمع [السلطة التشريعية] وأن يتم اختيارهم من بين ذوي الكفاءة والتزاهة من القضاة، وكبار المحامين، وأساتذة القانون.

ويختص المجلس الأعلى للقضاء بما يلي:

١- وضع الخطط والسياسات لإصلاح وتطوير أداء السلطة القضائية.



٢- اقتراح ودراسة التشريعات الخاصة بشؤون السلطة القضائية.

٣- تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة، ونقلهم، وندبهم، وإعراقهم، وتقاعدهم، وقبول استقلالهم، ووقفهم عن العمل، ومساءلتهم تأديبياً. وبصورة عامة يتولى المجلس كل المهام المتعلقة بالشؤون الوظيفية للقضاة وأعضاء النيابة العامة، مع عدم إعطاء أية صلاحيات في هذا الشأن لوزير العدل ووزارة العدل.

٤- النظر في نتائج التفيش الدوري على أعمال القضاة وأعضاء النيابة العامة، والتحقيق في الشكاوى المقدمة ضدهم، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بشأن ذلك.

٥- النظر في الطلبات والتظلمات المقدمة من القضاة وأعضاء النيابة العامة في أي شأن من شؤونهم الوظيفية.

٦- إعداد مشروع موازنة السلطة القضائية، والإشراف على تنفيذها.

## ثانياً: فيما يتعلق بالمحكمة الدستورية:

لا بد من إنشاء محكمة دستورية مستقلة. حيث إن إيكال مهامها إلى إحدى دوائر المحكمة العليا أثبت عدم فاعليته. ويمكن ضمان فاعلية أداء هذه المحكمة في هذه المرحلة بانتخابها من قبل ممثلي إرادة المجتمع (السلطة التشريعية)، وأن يتم اختيار المرشحين لعضوية هذه المحكمة من ذوي الكفاءة والتزاهة من: القضاة، وكبار الخامين، وأساتذة القانون.

وتختص المحكمة الدستورية بما يلي:

١- الرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

٢- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية.

٣- الفصل في حالات التنازع الناشئة عن صدور حكمين نهائيين متناقضين.

٤- الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات المركزية/ الاتحادية، واللامركزية.

٥- تفسير الدستور والنصوص التشريعية من قوانين ولوائح.

٦- محاكمة رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء عند اتهامهم بارتكاب جريمة الخيانة العظمى.

## ثالثاً: فيما تعلق بإنشاء القضاء الإداري واختصاصاته:

يتطلب إرساء دولة القانون وجود جهة قضائية حارسة لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون في الدولة، وقادرة على حماية وإنصاف المواطنين من أي قرارات أو إجراءات إدارية جائرة، ويتحقق ذلك بإنشاء جهة قضائية مستقلة للفصل في المنازعات الإدارية، يتوفر لأعضائها التأهيل والخبرة الكافية لأداء مهمتهم، ويؤهلون لهذه المهمة تأهيلاً خاصاً يمكنهم من أداء مهامهم على أكمل وجه. وبحيث تتكون جهة القضاء الإداري من: محكمة إدارية عليا ومحكمة استئناف إدارية ومحاكم إدارية في المحافظات.