

ملخص رسالة الماجستير بعنوان:

الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)^(*)

د. لؤي طارش محمد نعمان

أستاذ القانون الدستوري المشارك

كلية الحقوق – جامعة عدن

محاضر في المعهد العالي للقضاء

Loei.tharesh.law@aden-univ.net

يُعد موضوع الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في اليمن من المواضيع التي لم تتناولها أقلام الباحثين إلا فيما ندر، وهي من ضمن الصعوبات التي واجهتنا عند كتابة هذه الرسالة. حيث تضمنت الدراسة مقارنة مع بعض الدول منها مصر وفرنسا، وذلك لإبراز الجوانب الإيجابية والسلبية فيما يتعلق بهذه الدراسة ورغبة من الباحث أيضاً في أن نهل من هذه الدول أبرز الجوانب الإيجابية في هذا الخصوص وندعو إلى تضمينها في دستور الجمهورية اليمنية. ويجب الإشارة هنا أن إجراء هذه الدراسة التي تمت بين عدة دول هي من ضمن الصعوبات التي واجهتنا عند كتابة البحث لأننا لم نقتصر عند إجراء هذه المقارنة بإتيان النصوص الدستورية لمقابلة بعضها ببعض ولكن تم دراستها بصورة تحليلية ليظهر البحث بصورة علمية دقيقة.

ولما كان منصب رئيس الدولة هو المحور الرئيس في هذا النظام فإن تدعيمه وتطويره في الاتجاه الديمقراطي يعد من المتطلبات الأولية لتحقيق الهدف المنشود. بيد أن السلطة تتركز في الواقع في يد رئيس الدولة فان ذلك سيخلق حتماً نوعاً من الإخلال بين السلطات وسترجح كفة إحداها على حساب الأخرى. وكما يقول الفيلسوف والمفكر مونتسكيو بهذا الخصوص (لا تكون الحرية مطلقاً إذا ما أجمعت السلطة التشريعية

* نوقشت الرسالة في رحاب كلية الحقوق جامعة عدن، عام ٢٠٠٢م، ونالت على تقدير امتياز.

والسلطة التنفيذية في شخص واحد أو في هيئة حاكمية واحدة وذلك لأنه يخشى أن يضع الملك نفسه ... قوانين جائرة لينفذها تنفيذاً جائراً ...). وتأسيساً على ذلك فإن فضولي العلمي جذبي لدراسة سلطات رئيس الدولة ، وباعتبار دراسة سلطات رئيس الدولة عديدة فإن ما يهمني في هذا البحث ويشبع رغبتني هو أن أتناول إحدى هذه السلطات التي أراها بحق أنها سلطات مغتصبة من سلطة أخرى ألا وهي (الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة). وتعدُّ السلطة التشريعية من أهم السلطات في الدولة حيث يعدُّها جان جاك روسو السلطة الأم التي تتولى بالأصل وظيفة تشريع القوانين. ويتفق الباحثون في العلوم السياسية في أن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية للبرلمان، لذلك أضفت الوظيفة اسمها على البرلمان فسجى بالسلطة التشريعية. وإنَّ ما يعزز دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع هو أن الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى الحزب الحاكم في الدولة وهذا بدوره يساهم إلى حد كبير في تعزيز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية – بصورة تجاوزت حدودها المرسومة في النصوص، في اغلب الأحيان، وحصرت في الوقت نفسه دور البرلمان في دائرة ضيقة هي التصويت على القانون.

ومع أن التقاليد المستقرة جعلت سلطة التشريع يمارسها البرلمان بمفرده (حيث لا يكون ذلك إلا في الديمقراطيات النيابية البحتة)، إلا أن الدكتور سليمان الطماوي يشير إلى أن هناك ثلاثة أعضاء يمارسون الوظيفة التشريعية، وهم:

أولاً: البرلمانات – أيّاً كان تسميتها – التي تقوم بالدور الأساسي في إعداد التشريعات.

ثانياً: رئيس الدولة – ملكاً كان أو رئيس جمهورية – حيث يشارك في إعداد ووضع التشريعات، بدرجة متفاوت طبقاً للأسس التي يقوم عليها نظام الدولة.

ثالثاً: الناخبون، وذلك في حالة الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة التي تجعل من الناخبين عضواً أصيلاً في التشريع بجوار رئيس الدولة والبرلمان من خلال إعطاء هذا العضو حق الاستفتاء وحق الاعتراض وحق الاقتراح.

وهكذا نجد أن الوظيفة التشريعية على وفق ما أوضحنا سابقاً هي (الوظيفة الأساسية للبرلمان وهي تتمثل في إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة).

وسلطة التشريع بالمعنى السابق قد تمارسها السلطة التشريعية بمفردها أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو الحكومة). ويجب الإشارة هنا أنه ما دام موضوع بحثنا يتمحور في الدور التشريعي لرئيس الدولة فإنني أكون في غنى عن ذكر الوظيفة التشريعية للبرلمان وذلك لعدم الخوض في مسائل تبعدنا عن الهدف الأساسي المرجو من كتابة هذا البحث.

فعند دراستنا لموضوع بحثنا الذي تناول الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في الدساتير اليمنية فإنني أثرت أن انتهج خطة البحث الآتية:

قسم البحث إلى مبحث تمهيدي، وفصلين كاملين ثم خاتمة للبحث، تضمن المبحث التمهيدي دراسة موجزة تناولت مفهوم الوظيفة التشريعية وقسمنا هذا المبحث على مطلبين.

وتضمن الفصل الأول: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في الدساتير اليمنية (في الشطرين سابقاً حتى قيام الوحدة اليمنية)، حيث قسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث، هي: المبحث الأول: تناولت فيه الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في دساتير الجمهورية العربية اليمنية. وفي المبحث الثاني: تناولت فيه الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في دساتير جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.

وتضمن الفصل الثاني دراسة الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية والنظم الدستورية محل المقارنة (فرنسا - مصر). حيث قسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث هي:

المبحث الأول: تناول بحث سلطة رئيس الدولة وتأثيره على البرلمان.

المبحث الثاني: تناول بحث سلطة رئيس الدولة في التشريع.

المبحث الثالث: تناول بحث سلطة رئيس الدولة كمشرع.

وأخيراً الخاتمة والتي تضمنت عرضاً لخلاصة البحث، وقد انقسمت على قسمين تناولت في أولها أبرز النتائج التي تمخضت عنها هذه الدراسة وذلك من خلال إعطاء صورة موجزة عن هذا البحث حتى يتيسر على كل قارئ التعرف على الخلاصة الإجمالية لهذا البحث. أما القسم الثاني من هذه الخاتمة فقد أرتأيت أن أبرز فيها مجمل والمقترحات والتوصيات التي أتمنى أن تكون جديرة بالاهتمام ويتم العمل بها.

أولاً: من خلال هذه الدراسة المستفيضة توصلنا إلى النتائج الآتية وهي:

- ١- فيما يتعلق بحل البرلمان، نجد أن المشرع الدستوري اليمني قد كان متميزاً ومتفوقاً في الوقت نفسه عن نظيره المصري في هذا الجانب حيث نص الجانب اليمني من جهة على وجوب أن يتضمن قرار الحل على الأسباب التي بني عليها هذا الحل ومن جهة ثانية نص على عدم جواز حل البرلمان مرتين للسبب نفسه، ومن جهة ثالثة نص على عدم حل البرلمان في الدورة الأولى لانعقاد المجلس ومن هنا نرى أن مشرعنا الدستوري اليمني قد أحسن صنعا في هذا الجانب وذلك لنصه على هذه الضمانات المهمة والتي أغفلها المشرع الدستوري المصري وتركها تخضع للتفسيرات الفقهية المختلفة.
- ٢- فيما يتعلق بسلطة الاعتراض على القوانين، نجد أن مشرعنا الدستوري اليمني في هذا الخصوص قد وقف موقفاً وسطاً مقارنةً بنظيره المصري والفرنسي من خلال طلبه لأغلبية مجموع أعضاء البرلمان في المداولة الثانية وذلك للتغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون بينما نجد من جهة أن المشرع الدستوري الفرنسي قد اكتفى بذات الأغلبية التي أقرته في المداولة الأولى وهو ما يضعف حق الاعتراض ويجعله عديم القيمة، ومن جهة ثانية نجد أن المشرع الدستوري المصري قد اشترط أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان في المداولة الثانية وهذا بحد ذاته يشكل في اعتقادي صعوبة كبيرة أمام البرلمان في التغلب على اعتراض الرئيس على مشروع القانون.
- ومن زاوية ثانية نجد أن مشرعنا الدستوري اليمني قد انفرد بالنص عن بقية دساتير الدول محل المقارنة على إلزام رئيس الجمهورية في حالة الاعتراض بتسبيب اعتراضه وذلك لما للتسبيب من فائدة في أن يحيط

بالبرلمان بالدوافع والأسباب التي حدت برئيس الدولة على الاعتراض هذا من جهة ومن جهة أخرى حتى لا يشوب إعتراضه أي غموض أو تكهنات.

- ومن زاوية ثالثة نرى أن مشرعنا الدستوري اليمني قد كان موفقاً عندما حدد كلاً عن مدى مدة للاعتراض على القوانين ومدة أخرى للإصدار ولم يزاوج بينهما كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي ، ولم يغفل على النص على مدة الإصدار كما فعل المشرع الدستوري المصري والذي ترك للفقه تفسير ذلك.

بل نجد أن مشرعنا الدستوري اليمني قد كان ضليعاً عند نص وبشكل صريح على أن يصدر القانون بقوة الدستور في حالة رفض الرئيس للإصدار.

٣- فيما يتعلق بحق رئيس الدولة في تعديل الدستور، نرى أن مشرعنا الدستوري اليمني من جهة قد اشترط ضرورة موافقة ٤/٣ أعضاء البرلمان على المواد المطلوب تعديلها بينما نجد أن المشرع الدستوري المصري قد اشترط فقط ٣/٢ أعضاء البرلمان، ومن هنا نلاحظ أن هذه النسبة البرلمانية العالية التي تطلبها المشرع الدستوري اليمني على الموافقة على تعديل مواد الدستور له ما يبرره وهو في اعتقادي للحيلولة دون تعديل الدستور بصورة مستمرة ومتكررة وهذا بدوره يؤدي إلى خلق نوع من الاستقرار السياسي والاقتصادي. ومن جهة ثانية نرى أن مشرعنا الدستوري اليمني بخلاف دساتير الدول محل المقارنة قد حدد بعض الأبواب والمواد في الدستور والتي وإن جرى لها أي تعديل يجب أن يعرض ذلك التعديل على الشعب ليقول كلمته فيه، أما في غير تلك الأبواب والمواد المنصوص عليها في (م/١٥٨ دستور) فإنه يمكن أن يُعدَّ التعديل فيها نافذاً من تاريخ الموافقة عليه من قبل مجلس النواب بنسبة ٤/٣ أعضائه دون حاجة إلى استفتاء شعبي، وبهذا التمييز الذي أتى به مشرعنا الدستوري نرى أن له ما يبرره من وجهة نظر مشرعنا وهو في اعتقادي حتى لا يكون أي تعديل وإن كان بسيطاً يطلب من قبل رئيس الدولة أو مجلس النواب يتم عرضه

للاستفتاء عليه وذلك لما لنفقات الاستفتاء من أعباء مالية عالية تتحملها الدولة وهي في غنى عنها.

٤- أما بخصوص حق رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية لمسنا من خلال دراستنا هذه أن مشرعنا الدستوري اليمني قد أحسن صنعا عندما لم ينص على مثل هذه اللوائح في الدستور وذلك حتى تسود في دستورنا اليمني المبادئ الدستورية السامية بما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنني أرى كما يقول معظم الفقه عدم جواز تفويض البرلمان اختصاصاته لغيره وذلك لتعارض فكرة التفويض مع فكرة الاختصاص فالذي يجوز التفويض فيه هو الحق أما الاختصاص فهو مجرد صلاحية يخولها الدستور لهيئة معينة فلا يجوز مطلقاً التنازل عنها لهيئة أخرى إلا إذا نص الدستور على ذلك صراحةً.

٥- أما عند تناولنا لحق رئيس الدولة في إصدار لوائح الأزمات الخاصة فوجدنا أن المشرع الدستوري اليمني لم ينص على مثل هذه اللوائح بخلاف نظيره المشرع المصري والفرنسي وقد أحسن مشرعنا الدستوري في ذلك، وذلك لما تتسم به هذه اللوائح من سلبيات منها على سبيل المثال لا الحصر (أ- ضعف الضمانات التي تقررها هذه اللوائح وهذا بدوره سيؤدي إلى عواقب وخيمة على الحقوق والحريات العامة. ب- إعطاء مزيد من السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة إلى حد قيل بأنها نوع من الدكتاتورية المؤقتة. ج- يمثل إصدار هذه اللوائح من قبل رئيس الدولة عدواناً صارخاً على سلطات البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية في الدولة).

٦- أما فيما يتعلق بحالة الطوارئ فإننا أولاً نعيب على المشرع اليمني في أنه لم يصدر إلى الآن قانوناً للطوارئ وفقاً لدستور الجمهورية اليمنية حيث أنه لا يزال القانون الشطري رقم (٨) لعام ٦٣م المعدل بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (٢٤) لعام ١٩٦٣م ساري المفعول أما من جهة ثانية فإننا نرتب على كتف المشرع الدستوري اليمني وذلك لاحتواء النص الدستوري الخاص بإعلان حالة الطوارئ على ضمانات مهمة وجوهرية وقد كان أكثر تشدداً من نظرية المشرع المصري من خلال اقتصره لمدة عرض الإعلان على البرلمان في ٧ أيام بخلاف

المشرع المصري الذي نص على مدة ١٥ يوم هذا من جانب ومن جانب آخر نجد أن النص الدستوري اليمني قد نص على انعقاد المجلس القديم بحكم الدستور في حالة ما إذا كان مجلس النواب منحلًا وذلك بخلاف المشرع الدستوري المصري الذي جعل العرض على البرلمان في حالة الحل حتى انعقاد البرلمان الجديد عند أول جلسة له وهذا يعني امتداد العمل بالسلطات الاستثنائية لحالة الطوارئ وهذا يستتبع بالضرورة انتهاكاً واضحاً للحقوق والحريات.

ثانياً: إنَّ من أهم المقترحات والتوصيات التي توصل إليها الباحث من خلال هذه الدراسة الآتي:

(١) على المشرع اليمني ضرورة إصداره لقانون الطوارئ بدلاً من ذلك القانون الشطري رقم (٨) لعام ١٩٦٣م وذلك للتعارض الواضح لهذا القانون الأخير مع الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور النافذ للجمهورية اليمنية ناهيك وأنَّ هذا القانون هو قانون شطري لا يستحب تطبيقه.

(٢) نرى أنَّه من الضروري أن يتضمن الدستور النافذ للجمهورية (لعام ٢٠٠١م نصاً دستورياً يتناول) حقَّ رئيس الدولة في إصدار لوائح غيبة البرلمان وذلك لكون هذا النص الدستوري ذا أهمية كبيرة فهو من جهة يحقق نوعاً من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن جهة ثانية تلعب هذه اللوائح دوراً كبيراً عند حدوث حالات استثنائية طارئة يستوجب تدخل رئيس الدولة في إصدار مثل هذه اللوائح والبرلمان في حالة غياب ومن جهة ثالثة فإنني أرى أنَّه طالما أن هذه اللوائح تكون مرجعية قانونيتها وصلاحياتها للبرلمان الذي له الحق في الموافقة عليها أو رفضها فإذا لَمَّ التخوف من عدم النص عليها.

وتأسيساً على ذلك فإنني أتمنى من المشرع الدستوري اليمني أن ينص على هذه اللوائح مع التشديد في القيود عند أقرب تعديل دستوري لما لها من مفعول إيجابي وقت الضرورة.

(٣) نجد أن هناك ثغرة دستورية في الدستور النافذ للجمهورية اليمنية في (م/١٠١) وهي عدم النص على وقف جلسات مجلس النواب في حالة حله مع أن الدستور السابق للجمهورية اليمنية لعام ١٩٩٤م قد نص على ذلك، لذا نتمنى من مشرعنا

الدستوري اليمني أن يسدَّ هذه الثغرة وينص صراحةً على وقف جلسات مجلس النواب في حالة حله ولا يترك هذا الجانب لتفسيرات الفقهاء المتضاربة. وهناك ثغرة دستورية أخرى وهي لم يوضح المشرع الدستوري اليمني مسألة من يحق له فض دورات اجتماع مجلس النواب، حيث كان صامتاً في هذا الجانب، لذا نتمنى من مشرعي الدستور اليمني أن يسد هذه الثغرة وينص صراحة لمن له الحق في فض دورات المجلس، وإن كنت أرى أن هذا الحق يكون لرئيس الدولة أسوة بالمشرعين الدستوريين المصري والفرنسي.

٤) لقد أحسن مشرعي الدستور عندما لم ينص على اللوائح التفويضية وإن كان في رأينا أن يحرم النص عليها بنص صريح هذا من جهة ومن جهة ثانية نرى أن مشرعي الدستور قد كان موفقاً أيضاً في عدم نصه على لوائح الأزمات الخاصة لأنه ليس العبرة بكثرة النصوص الدستورية التي تعالج الظروف الاستثنائية وإنما المهم أن تكون هذه النصوص دقيقة وقاطعة وهذا بالطبع لا يتفق مع الواقع اليمني لأنَّ اليمن حديثة العهد بالصياغة الدستورية.

٥) هناك سلبية وقع بها المشرع الدستوري اليمني ونتمنى أن يتلافها قريباً عند اقرب تعديل دستوري، المتمثلة بحق رئيس الدولة في حل البرلمان حيث استثنت (م/١٠١) بفقرتها (ب) بنودها (١، ٢، ٣) ثلاث حالات من إجراء استفتاء شعبي حولها واكتفت فقط بحق دعوة رئيس الدولة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء لذا نرى أن في هذا الاستثناء إعطاء مزيد من الديكتاتورية للسلطة التنفيذية ولا يحقق التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ناهيك وأنَّ هذا الاستثناء يناقض بشكل صريح ومباشر النص الدستوري اليمني والذي يؤكد في المادة الرابعة منه على أن الشعب هو مالك السلطة ومصدرها.

٦) أورد مشرعي الدستور اليمني في م/١٥٨ بعض الأبواب والمواد الدستورية المهمة والمصيرية بالنسبة للشعب اليمني التي استوجب فيها إجراء استفتاء شعبي فيها في حالة أن جرى فيها أي تعديل ولكنني أرى ضرورة تضمين هذه المادة لبعض المواد الدستورية التي لم ينص عليها المشرع الدستوري التي تستلزم بالطبع استفتاء شعبي فيها في حالة أن جرى بها أي تعديل وذلك لأهميتها وهذه المواد هي (٨٩، ٩٠، ٩١، ١٠٢، ١٤٥، ١٤٩، ١٥٣).