

قراءة في وثائق الدساتير اليمنية

التجربة الدستورية في اليمن في الفترة ما بين ١٩٣٧-١٩٩٤م

أخذ اليمن بكافة أنواع الاتحادات في العالم، وكذلك تغاير التشريع الدستوري اليمني في الأخذ بكافة أشكال أنظمة الحكم في العالم، ونشأت الدساتير اليمنية بجميع أساليب نشأة الدساتير في العالم وتباين هذه الأحكام في مجالات الحقوق والحريات، والنظم الانتخابية وقيام هيئات سلطة الدولة التنفيذية والتشريعية.

ومثلما مر التشريع الدستوري اليمني بكافة أنواع الدولة الاتحادية يكاد يكون قد أخذ بكافة أشكال أنظمة الحكم البرلماني والرئاسي والمزيج من النظامين البرلماني والرئاسي ونظام حكم الجمعية.

وشمل تغاير الأحكام الدستورية مبادئ الفصل بين السلطات ونظام وحدة سلطة الدولة كم شمل التغاير عناوين الوثائق الدستورية وتعددت أساليب نشأة الأحكام الدستورية بكل من المنحة والعقد والجمعية التأسيسية والاستفتاء وتباينت هذه الأحكام في القضايا الخاصة بالحقوق والحريات، والانتخابات، وهيئات الدولة التنفيذية والتشريعية. ولمزيد في الإيضاح سنأتي بعرض موجز لمسيرة التشريع الدستوري في اليمن مع التطرق إلى المفاهيم الدستورية العامة لكل من أشكال أنظمة الحكم وأساليب نشأة الدساتير وغيرها.

- تسميات الوثائق الدستورية اليمنية:

ذكر بعض الباحثين انه صدر ما لا يقل عن ٧٤ وثيقة خاصة بنظام الحكم في اليمن في الفترة ما بين ١٩٣٧-٢٠١١م (تباينت تسمياتها ما بين دستور مؤقت - ودستور دائم ودستور بدون صفة.

فقد صدرت ثلاثة دساتير مؤقتة للأعوام ١٩٦٣ و ١٩٦٧ و دستورين دائمين دستور ١٩٦٤م ودساتير بدون صفة دساتير ، و ١١ إعلان دستوري في الجمهورية العربية اليمنية (شمال اليمن سابقا). وفي جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية اليمن الجنوبي سابقا ثم مابعد الوحدة في الجمهورية اليمنية الفترة ما بين ١٩٦٢-١٩٩٢م

كما صدرت ٦ قرارات دستورية في في الجمهورية العربية اليمنية (شمال اليمن سابقا).. في الفترة ما بين ١٩٦٨-١٩٧٠م

وصدرت أيضا دساتير دون صفة. كدستور إمارة بيحان لعام ١٩٤٨م ودستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢م ودستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩م المعدل عام ١٩٦٢م ودستور ولاية دثينة لعام ١٩٦١م ودستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢م والميثاق المقدس لعامي ١٩٤٨ و ١٩٥٦م وقوانين الدولة في السلطنة القعظبية لعام ١٩٤٠م وفي السلطنة الفضلية لعام ١٩٤٧م والسلطنة الكثيرية لعام ١٩٤٩م وغيرها من الإمارات الجنوبية واتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية الصادر في ٢٧/٤/١٩٩٠م ودستورا جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية اليمن الجنوبي سابقا لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨م ثم دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩٠م

وقد تغيرت التسميات وكان هذا التغير في تلك التسميات والمصطلحات ناتجاً عن خلفية المشرع الثقافية والمدارس الفقهية التي تتلمذ عليها معدي تلك الوثائق .

وبالعودة إلى تسميات ومصطلحات الأحكام الدستورية في البلدان العربية والأجنبية وتأثيرها على المشرع اليمني نجد أن الأخير قد تأثر بأكثر من مدرسة قانونية من المدارس الفقهية العالمية. حيث كان المشرع إنجليز أو متأثر بالمدرسة الإنجليزية حين سن قوانين مستعمرة عدن واتحاد الجنوب العربي وولاية دثينة وإمارة بيحان وقوانين الدولة في السلطنات القعيطية والفضلية والكثيرية.. الخ.

وكان خبير التشريع مصرياً أو متأثر بالتشريع الدستوري المصري في الدساتير والإعلانات الدستورية في الجمهورية العربية اليمنية الشطر الشمالي سابقاً. في حين كان خبير التشريع ألمانيا في دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً. لعام ١٩٧٠م وسوفيتيا في دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً. لعام ١٩٧٨م.

واعدت اللجنة الدستورية المشكلة من قبل حكومتي الشطرين من متخصصين متأثرين بمدارس فقهية مختلفة. وانطلق المشرع الدستوري في الجمهورية اليمنية. من خلفية التشريع الدستوري المصري المتأثر بالمدرسة الفرنسية إلى هذا الحد أو ذاك.

ومفهوم الدستور المؤقت، الإعلان الدستوري، القرار الدستوري، تعني الأحكام الدستورية التي تحمل الصفة المؤقتة ويسري مفعولها في فترة محددة إلى أن يصدر الحكم الدستوري غير المؤقت.. وبناءً على ما تقدم فإن مصطلح الدستور المؤقت قد استخدم في اليمن وبعض البلدان العربية والأجنبية للتعبير عن طبيعة هذه الأحكام في ظل غياب المؤسسات الدستورية أو محدوديتها.

أما مصطلح الدستور الدائم فإنها من وجهة نظرنا تسمية غير دقيقة للقانون الأساسي للدولة، تنم عن ضيق فقهي عند الشرع وتشبث بالسلطة عند الحاكم، وهو فوق هذا وذاك ضرب من الوهم ينافي منطق التطور في الواقع المعاش، كما أنه لا تحمل هذه التسمية أية دلالات فقهية وليس لها أهمية قانونية. لأنه من الثابت في تاريخ الدساتير اليمنية والعربية والأجنبية أنه لم يبق دستور دائم دون تعديل بعض أحكامه في أي بلد من بلدان العالم أجمع كما أن الدساتير الدائمة قد سقطت ولم يبق منها إلا ما ندر.

وقد أخذ التشريع الدستوري اليمني بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ وحدة سلطة الدولة.

وكان دستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ نموذجاً للنظام البرلماني.

كما قرر الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠/١١/١٩٦٧م نظام الحكم الرئاسي في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً. وعمل به لمدة وجيزة فقط.

التطورات الدستورية في اليمن

أولاً- التطور الدستوري في (الجمهورية العربية اليمنية) سابقاً.

تعددت الوثائق والإعلانات الدستورية التي صدرت في (الجمهورية العربية اليمنية) سابقاً رغم أن الفترة ما بين قيام الثورة في ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢م والوحدة في ٢٢ مايو ١٩٩٠م ليست بالطويلة في حياة الشعوب حيث شهدت هذه الفترة صدور دستورين دائمين وثلاثة دساتير مؤقتة وستة إعلانات دستورية كما بلغت التعديلات الدستورية ٢٢ تعديلاً.

١- الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠/١٠/١٩٦٢م.

أول وثيقة دستورية تصدر بعد قيام ثورة ٢٦ سبتمبر هي الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠/١٠/١٩٦٢م. حيث أعلن في اليوم التالي من قيام الثورة تشكيل مجلس قيادة الثورة الذي أصدر أول إعلان دستوري له في ١٣ أكتوبر ١٩٦٢م مشتملاً على المبادئ التي سوف تسير على نهجها قيادة الثورة وكان موجزاً فقد اشتمل على إحدى عشرة مادة وأشار الإعلان في مقدمته إلى أن هذه القواعد التي يتضمنها هي التي ستحدد أسلوب الحكم خلال فترة انتقالية مدتها خمس سنوات.

وقد تضمن هذا الإعلان الدستوري أهداف الثورة في المادة الأولى منه كما تضمن بعض القواعد الدستورية ومنها: أن جميع السلطات مصدرها الشعب (م٢) وأن مجلس قيادة الثورة هو الذي يتولى الحكم (م٧) وقد ترتب على ذلك أنه لم يتضمن تنظيمياً مفصلاً للسلطات العامة وقد أسند السلطة التشريعية إلى هيئة أطلق عليها (المؤتمر الوطني) النص في (المادة ٩) منه على أن (يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء مؤتمر وطني ينظر في السياسة العامة للدولة وما يتعلق بها من موضوعات ويناقش ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته).

٢- الدستور المؤقت الأول ١٣ إبريل ١٩٦٣م

وفي ١٣/٤/١٩٦٣م صدر الدستور المؤقت الذي جعل مجلس الرئاسة هو الهيئة العليا لسلطة الدولة حيث تضمنت المادة (٣٩) منه على أن يشكل هذا المجلس من (١٩) عضواً والملاحظ أن هذا الدستور قد وكل مهام السلطة التشريعية إلى مجلس الرئاسة إضافة إلى الاختصاصات السياسية والتنفيذية (م ٣٤ م٤/ب) وجعل لرئيس الجمهورية وضعاً خاصاً باعتباره رئيساً للجمهورية وليس مجرد رئيس لمجلس الرئاسة (المواد: ٣١ ٣٢ ٣٣). وقد ظلت كثير من نصوص هذا الدستور تتكرر في الدساتير اللاحقة وحتى الدستور الحالي وقد بدا من مضمون مقدمته التأثير الواضح للثقافة القومية العربية التي كانت سائدة في تلك الفترة بفعل المبادئ التي تبنتها الثورة المصرية وارتباط الثورة اليمنية بها ارتباطاً وثيقاً.

٣- المرحلة الثانية : الإعلان الدستوري لعام ١٩٦٤م

صدر الإعلان الدستوري بتنظيم سلطات الدولة العليا بتاريخ ٦ يناير ١٩٦٤م واحتوى على (٣٦) مادة وأوضح في المادة (٣٦) منه بأن تبقى أحكام الدستور المؤقت الصادر في ١٩٦٣م فيما لا يتعارض مع أحكام هذا الإعلان.

وقد تضمن هذا الاعلان تنظيم سلطات الدولة العليا بصورة مفصلة حيث جعل سلطات الدولة العليا هي: رئيس الجمهورية والمكتب السياسي ومجلس الأمن القومي والمجلس التنفيذي. وبموجب هذا الإعلان تم استبدال المكتب السياسي بمجلس الرئاسة السابق مع تغيير طفيف في الاختصاصات.

وقد تدارك هذا الإعلان النقص الحاصل في الدستور المؤقت السابق حيث أسند الاختصاص التشريعي للمكتب السياسي (م ١٢). ونص هذا الإعلان على أن مجلس الأمن القومي هو "الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشؤون العسكرية والأمن القومي للبلاد" (م ٢٥) ويرأس هذا المجلس رئيس الجمهورية (م ١/أ) وبعد أقل من أربعة أشهر صدر في ٢٧/٤/١٩٦٤م ما سمي بالدستور الدائم.

٤- الدستور الدائم الأول ٢٧/٤/١٩٦٤م

وفيه أوكلت مهام السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (م ٩١) (١٢٠) وتم إلغاء المكتب السياسي ونص الدستور على إنشاء مجلس شورى وأوكل إليه مهمة السلطة التشريعية حيث حدد اختصاصاته التشريعية والرقابية في المادتين (م ٤٥ ٤٦).

الا انه لم يحدد الدستور عدد أعضاء المجلس وكيفية اختيارهم وإنما أحال ذلك إلى القانون وهذا غير منطقي لذا لم يصدر هذا القانون ولم يتم تشكيل مجلس الشورى إلا بعد سنوات وبعد انقلاب ٥ نوفمبر ١٩٦٧م. كما نص هذا الدستور على إنشاء تنظيم شعبي "للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة" (م ١٥٤) ولكن هذا التنظيم لم ينشأ إلا في ١٧/١٠/١٩٦٦م.

٥- الدستور المؤقت الثاني ٨ مايو ١٩٦٥م

بعد سنة تقريباً من صدور الدستور الدائم صدر القرار الجمهوري رقم (٣٧) بالإعلان الدستوري المؤقت ألغى الدستور السابق في ٨/٥/١٩٦٥م.

وكان هذا الاعلان مترجماً لنتائج مؤتمر خمر ويبدو في هذا الإعلان الدستوري الرغبة الواضحة في تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية وتكريس السلطة في مجلس الوزراء. ونص على إنشاء مجلس جمهوري وهو الذي يمثل رئاسة الدولة (م ٤). وتبدو صلاحيات المجلس الجمهوري وكأنها مجرد صلاحيات بروتوكولية وشرفية (م ٤-١٥) كما في النظام البرلماني.

وقد تضمن الدستور سلطة غريبة خارج المؤسسات الدستورية المعروفة وهي "لجنة المتابعة الدائمة لقرارات مؤتمر خمر" (م ١٩) حيث جاء في المادة (١٩) أن "مجلس الوزراء هو السلطة التنفيذية والإدارية العليا ويتولى الاختصاصات التالية:

١- الهيمنة على جميع المخططات التنفيذية والإدارية بما في ذلك حق التوظيف والعزل وتنفيذ المخططات التي تضعها لجنة المتابعة الدائمة لقرارات مؤتمر السلام [مؤتمر خمر]". أي أن هذه اللجنة أصبح لها الحق في وضع السياسية المتعلقة بالدولة برمتها وكأنها حلت محل المجلس الجمهوري في هذا الشأن!! وهو وضع غريب للغاية.

وقرر هذا الإعلان الدستوري أن مجلس الشورى هو الهيئة التشريعية العليا في الدولة (م ١٦) وحدد عدد أعضائه بـ ٩٩ عضواً (م ١٧) كما حدد اختصاصات المجلس وأولها وضع دستور دائم للدولة لعرضه على الاستفتاء في نهاية فترة الانتقال (م ١٨). ونص على أن يؤلف المواطنون

تنظيمًا شعبيًا سياسيًا يتولى حشد القوى الشعبية لحماية الثورة وتحقيق أهدافها (م ٢٣) ويسمى هذا التنظيم: المؤتمر الشعبي (م ٢٤).

٦- الدستور المؤقت الثالث ١١/٢٥/١٩٦٧م

بعد انقلاب ٥ نوفمبر ١٩٦٧م صدر دستور مؤقت (الدستور المؤقت الثالث) في ١١/٢٥/١٩٦٧م وهو نسخة طبق الأصل تقريبًا من دستور ١٩٦٥/٥/٨م مع تعديلات طفيفة أهمها: إلغاء الوصاية التي كانت للجنة المتابعة الدائمة لقرارات مؤتمر خمر وتحديد عدد أعضاء المجلس الجمهوري بثلاثة أعضاء وأن تكون الرئاسة دورية كل ثمانية أشهر. وتضمن نفس المادة الموجودة في الإعلان الدستوري السابق حول تشكيل تنظيم شعبي (م ٢١).

٧- صدور القرار الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٦٨م:

وفي ١٨/٨/١٩٦٨م صدر القرار الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٦٨م قضى بأن "يتكون المجلس الجمهوري من عدد من الأعضاء لا يقلون عن ثلاثة أعضاء ولا يزيدون عن خمسة أعضاء وتكون رئاسته دورية".

٨- القرار الدستوري رقم (٢) لعام ١٩٦٨م الصادر في ٢٥ سبتمبر:

وفي ٢٥/٩/١٩٦٨م صدر قرار دستوري برقم (٢) لسنة ١٩٦٨م ونص على أن يحل المجلس الوطني محل مجلس الشورى المنصوص عليه في الدستور وتغيير اختصاصاته. فأصبح أقرب إلى أن يكون مجلسًا استشاريًا ولم يعد من حقه أن يسحب الثقة من أعضاء المجلس الجمهوري أو من الحكومة كما كان عليه الحال في اختصاصات مجلس الشورى. ونص على أنه لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس الوطني وصدق عليه كل من رئيس المجلس الجمهوري ورئيس الوزراء (م ١) وحدد أعضاء المجلس بـ ٤٥ عضوًا.

وفي ٧/١١/١٩٦٩م صدر قرار دستوري برقم (٣) لسنة ١٩٦٩م منح المجلس الوطني حق سحب الثقة من الحكومة وإعفاء رئيس الوزراء من منصبه بأغلبية ثلثي الأعضاء. وفي ١٨/٥/١٩٧٠م صدر قرار دستوري رقم (١) لسنة ١٩٧٠م نص على أن يتألف المجلس الوطني من ثلاثة وستين عضوًا بدلًا من القوام السابق ٤٥ عضوًا.

٩- صدور الدستور الدائم (الثاني) ١٩٧٠:

وفي ٢٨/١٢/١٩٧٠م صدر الدستور الدائم (الثاني) وهو أهم الوثائق الدستورية في الجمهورية العربية اليمنية من حيث شموله للمسائل الدستورية وتطور الصياغة القانونية.

وقد أشير في مقدمته إلى أنه طُرح للنقاش لمدة ثلاثة أشهر قبل إصداره. وصدر الدستور من قبل المجلس الجمهوري. وهو أول دستور في الجمهورية العربية اليمنية الذي يشير بشكل واضح إلى أن القضاء سلطة مستقلة (م ١٤٤). والوحيد الذي نص على إنشاء محكمة دستورية عليا (م ١٥٥-١٥٨) وإن كان لم يتم إنشاؤها في الواقع. وشرع للقضاء الإداري (م ١٥٤).

وإن لم يجد النص سبيلًا للتطبيق. ونص على أن المجلس الجمهوري هو الذي يمثل رئاسة الدولة وهو المسئول عن وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها (م ٧٣). وهذا الدستور هو

الوحيد الذي نص على حظر الحزبية بنص واضح حيث جاء في المادة (٣٧) أن "الحزبية بجميع أشكالها محظورة". ونص هذا الدستور على أن يكون للوحدات الإدارية مجالس محلية تمارس شؤون المنطقة بطريقة ديمقراطية (م ١١٠) وهو ما لم يتحقق.

وبعد قيام حركة ١٣ يونيو ١٩٧٤م تم تعليق الدستور في ١٤/٦/١٩٧٤م وتجميد مجلس الشورى وحل الاتحاد اليمني.

ثم صدر إعلان دستوري مقتضب في ١٩/٦/١٩٧٤م يتكون من ٢٠ مادة فقط نص على أن يتولى رئيس مجلس القيادة أعمال السيادة العامة (م ١٤) ويتولى مجلس القيادة مهام السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة ووضع السياسة العامة وتحديد الإطار العام لها (م ١٥).

وفي ٢٢/١٠/١٩٧٤م صدر إعلان دستوري أعاد العمل بالدستور الدائم في إطار ما جاء به هذا الإعلان الدستوري ونص على أن يحل مجلس القيادة محل المجلس الجمهوري (م ١) وأن يدعى مجلس الشورى للانعقاد ويمارس اختصاصاته بموجب الدستور (م ٦). ونص على أن تحدد الفترة الانتقالية من ٦ أشهر إلى سنة ميلادية من تاريخ صدور هذا الإعلان الدستوري (م ٧).

وفي ٢٢/١٠/١٩٧٥م صدر إعلان دستوري لتنظيم الأوضاع الدستورية لمرحلة انتقالية جديدة نص على استمرار العمل بالدستور الدائم مع حلول مجلس القيادة محل المجلس الجمهوري ويمارس اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور (م ٢) واعتبار مجلس الشورى منتهيا لانتهاء الحد الأقصى لمدته الإضافية الممنوحة له (م ١). ونص على اتخاذ إجراءات لانتخابات نيابية (م ٤) ولم يحدد مدة زمنية للفترة الانتقالية!!

وفي ٢٦/٢/١٩٧٨م وبعد اغتيال الرئيس إبراهيم الحمدي صدر إعلان دستوري بتشكيل مجلس الشعب التأسيسي وتحديد اختصاصاته. ونص على أن يتألف المجلس من ٩٩ عضواً يختارهم مجلس القيادة (م ١). ويختص المجلس باقتراح شكل رئاسة الدولة وتنقيح أحكام الدستور التي لا تتماشى مع احتياجات المرحلة ومقتضيات العصر والقيام باختصاصات لجنة الانتخابات واللجنة التحضيرية للمؤتمر الشعبي العام والهيئة العلمية لتقنين الشريعة الإسلامية ومهام تكميلية أخرى هي: إبداء الملاحظات على مشاريع القوانين والاطلاع على الميزانية العامة ودراسة ما يحال له من مواضيع من مجلس القيادة ... (م ٢).

وفي ١٧/٤/١٩٧٨م صدر إعلان دستوري بتعديل الإعلان السابق. وبموجبه تم تعديل اختصاصات مجلس الشعب التأسيسي وأضيفت إليها: مناقشة مشاريع القوانين وإقرارها ورفعها للتصديق عليها وإصدارها [أي من قبل مجلس القيادة] (م ٢).

وفي ٢٢/٤/١٩٧٨م صدر إعلان دستوري بتحديد شكل رئاسة الدولة بأن يكون محددًا في رئيس الجمهورية وأن يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات وصلاحيات رئاسة الدولة المنصوص عليها في الدستور وذلك وفقا لقرار مجلس الشعب التأسيسي الصادر في نفس اليوم.

وفي ٢٤/٦/١٩٧٨م وبعد اغتيال الرئيس أحمد الغشمي صدر بيان عن مجلس الشعب التأسيسي قرر فيه تشكيل مجلس لرئاسة الجمهورية من أربعة أعضاء على أن يتم انتخاب رئيس للجمهورية في وقت قريب.

وفي ٨/٤/١٩٧٩م صدر إعلان دستوري بشأن مجلس الشعب التأسيسي قضى برفع عدد أعضائه إلى ١٥٩ عضواً يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية كما تم تعديل بعض اختصاصات المجلس.

ثانياً- التطور الدستوري لسلطات الدولة في (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً) سابقاً:

١ - دستور ١٩٧٠م بتاريخ ١٧ نوفمبر ١٩٧٠م .

صدر أول دستور في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في ١٧/١١/١٩٧٠م وتم العمل به في ٣٠/١٠/١٩٧٠م وقد اتسم هذا الدستور بالطابع الاشتراكي. فالدولة " تعبر عن مصالح العمال والفلاحين والمثقفين والبرجوازية الصغيرة وكافة الشغيلة... " (م١). و"الحزب الاشتراكي اليمني المتسلح بنظرية الاشتراكية العلمية هو القائد والموجه للمجتمع والدولة. وهو الذي يحدد الأفق العام لتطور المجتمع وخطة السياسة الداخلية والخارجية للدولة " (م٣). كما ان هذا الدستور قد خرج عن مفهوم الديمقراطية البرجوازية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما أوضحته (المادة ٦٢) منه بالنص على انه : ((توجد سلطة دولة واحدة فقط في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية تستند إلى سيادة الشعب العامل وتمارس سلطة الدولة بواسطة الهيئات المنتخبة من قبل الشعب أو بواسطة تلك المكونة بمقتضى إدارته وفقاً لأهدافه ومهامه الدستورية)).

أي أنه لا يوجد فصل بين السلطات بل كل السلطات في يد المجالس المنتخبة وهيئاتها أي في يد مجلس الشعب الأعلى الذي يعتبر هو الأداة العليا لسلطة الدولة [السلطة التنفيذية] وهو الأداة التشريعية التي تقر مبادئ سياسة الدولة وتكفل تنفيذها المتناسك من خلال جميع الهيئات الحكومية والاجتماعية. وعلى هذا الأساس يُقر الأسس العامة لأعمال هيئة الرئاسة ومجلس الوزراء وأجهزة الدولة الأخرى ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الصدد... " (م٦٩).

وفي جانب أسس النشاط الاقتصادي يؤكد الدستور على أن " تطور الدولة الاقتصاد الوطني على أساس القوانين الموضوعية للاشتراكية العلمية... " (م١٢). وعلى ضوء ذلك " تسيطر الدولة على التجارة الخارجية وتوجهها لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتوجه الدولة التجارة الداخلية وتدعم تطور الدور القيادي لقطاع الدولة فيها... " (م١٥).

وفي جانب الحريات السياسية وحقوق وواجبات المواطنين الأساسية نص الدستور على أنه " تعبر حقوق وواجبات المواطنين الأساسية عن العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينص عليها هذا الدستور... " (م٣٤) وأنه " تضمن الدولة حقوقاً متساوية للرجال والنساء في جميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتوفر الشروط اللازمة لتحقيق تلك المساواة. وتعمل الدولة كذلك على خلق الظروف التي تمكن المرأة من الجمع بين المشاركة في العمل الإنتاجي ودورها في نطاق الحياة العائلية وتعطى المرأة العاملة رعاية خاصة للتأهيل المهني " (م٣٦). ويبدو ثمة تناقض بين النصين.

وفي شئون القضاء نص الدستور على أن " ينتخب مجلس الشعب الأعلى في أول دورة له المحكمة العليا للجمهورية... " (م٨٢) ونص أيضاً على أن "يعين مجلس الشعب الأعلى المدعي العام للجمهورية... " (م٨٣) ونصت المادة (١٢٢) على أن "ينتخب قضاة المحكمة العليا

للجمهورية وقضاة محاكم المحافظات والمحاكم الجزئية من قبل مجالس الشعب المعنية وفقاً للدستور والقوانين ... ويجوز سحب الثقة من القضاة من قبل المجالس التي انتخبتهم إذا تبين أنهم أخلوا بالثقة التي أوليت لهم".

ومن الأحكام التي جاء بها الدستور: أنه "يجوز للناخبين في الدائرة الانتخابية أن يطلبوا سحب الثقة من عضو مجلس الشعب الأعلى الممثل لتلك الدائرة ويقدم الطلب من قبل ربع الناخبين لتلك الدائرة الانتخابية. ويتخذ مجلس الشعب الأعلى قراراً بشأن هذا الطلب بأغلبية أعضائه الحاضرين" (م ٨٩). ونصت المادة (١٢١) على أنه "لا يسمح بتشكيل محاكم استثنائية".

وبشأن السلطة المحلية نص الدستور على أن "أجهزة سلطة الدولة المحلية هي مجالس الشعب المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز المنتخبة من قبل المواطنين وسلطة الدولة المحلية وأجهزتها جزء من سلطة الدولة الواحدة ... وينظم القانون أجهزة سلطة الدولة المحلية على أساس المركزية الديمقراطية. وتصدر أجهزة سلطة الدولة المحلية في حدود صلاحياتها القرارات الملزمة لجميع المؤسسات والهيئات والمنشآت والمشاريع والتعاونيات ومزارع الدولة والمنظمات الجماهيرية والمسؤولين الإداريين والمواطنين في نطاق منطقة اختصاصها" (م ١١٢).

٢- دستور ١٩٧٨ م (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً) بتاريخ ٣١ أكتوبر ١٩٧٨ م .

جاء هذا الدستور شبيهاً بدستور ١٩٧٠ م إذ أخذ بمبدأ وحدة السلطة المتجسدة بنظام حكومة الجمعية النيابية ويبدو ذلك واضحاً من خلال ما قرره (المادة ٦٨) من دستور ١٩٧٨ م .

وهذا تطبيق للأساس الفلسفي لنظام حكومة الجمعية النيابية القائمة على فكرة وحدة السيادة .

كما اعتبرت السلطة التشريعية ممثل الشعب وهي أعلى سلطة في الدولة ولها الهيمنة على السلطة التنفيذية (م ٦٩) منه وكما أكدت على عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (م ١٠٠) منه.

يتضح مما سبق بأن مبادئ دستوري (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً) لعامي ١٩٧٠ م ١٩٧٨ م قامت على أساس وحدة سلطة الدولة التي تكون فيها السلطة العليا - مجلس الشعب الأعلى- ينتخب الأخير هيئة رئاسة مجلس الشعب ومجلس الوزراء والحكومة والمحكمة العليا ويعين المدعى العام .

على أن ما يؤخذ على هذا النظام أنه قد كان في ظل العهد الشمولي في (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الشطر الجنوبي سابقاً) المتمثل باحتكار الحزب الحاكم الوحيد للسلطة .

تجدر الإشارة إلى أن دستور ١٩٧٠ م قد كرس مقدمته كلها للحديث عن الوحدة اليمنية أرضاً وإنساناً حيث جاء في هذه المقدمة انه: ((إيماناً بوحدة المصير للشعب اليمني في الإقليم واعتماداً في الأساس على وحدة الشعب والأرض اليمنية فقد ناضل شعبنا اليمني ببسالة ضد الإمبريالية والاستعمار وضد رجعية الإقطاع المحلي متمثلاً في الحكم الإمامي والسلطيني. ورغم الأوضاع الاستثنائية غير الطبيعية التي وجدت متمثلة بتجزئة الإقليم إلى شطرين إلا أن هذه التجزئة لم تستطع أن تقف عائقاً أمام وحدة النضال الوطني المشترك لإقليمنا اليمني شمالاً وجنوباً. وهكذا ناضلت الجماهير اليمنية في الجنوب مع الجماهير اليمنية في الشمال جنباً إلى جنب من أجل إسقاط

النظام الإمامي وإقامة النظام الجمهوري. وبالمثل ناضلت الجماهير اليمنية في الشمال مع الجماهير اليمنية في الجنوب جنباً إلى جنب في خوض النضال المسلح ضد الوجود الاستعماري البريطاني)).

ولا تختلف مقدمة دستور عام ١٩٧٨ عن روح هذه المقدمة. كما ينبغي الإشارة إلى أن المادة (٦١) من الدستور كانت تضع التزاماً شخصياً على عاتق كل مواطن أن يساهم في تحقيق الوحدة حيث نصت على أنه "على كل مواطن أن يساهم في النضال من أجل تحقيق وحدة الشعب والأرض اليمنية وأن يحرص على حماية وتنمية العلاقات الديمقراطية الجديدة ومكافحة التقاليد والأفكار والعادات القبلية والانفصالية والإقليمية والعشائرية التي تتنافى مع أهداف الثورة الوطنية الديمقراطية".

ثالثاً التطور الدستوري لسلطات الدولة في الجمهورية اليمنية

نشأة الدستور بأسلوب الاستفتاء:

تعتبر نشأة الدستور بأسلوب الاستفتاء أن ينشأ بطريقة الديمقراطية شبه المباشرة وذلك بمباشرة الشعب السياسي حقه في إصدار الدستور دون أدنى واسطة.

والمعروف في نشأة الدستور بهذا الأسلوب أن تعد الدستور جمعية تأسيسية أو لجنة فنية ثم تقره السلطة التشريعية، وبعد ذلك يعرض على الشعب فإذا وافق عليه الشعب بأغلبية معينة بواسطة الاستفتاء يمتلك قوته القانونية من تاريخ موافقة الشعب عليه.

هذا وقد نشأ دستور عام ١٩٩٠م بأسلوب الاستفتاء وقد تمثل ذلك بموافقة قيادة الشطرين السابقين على مشروع الدستور الذي أعدته لجنة فنية معينة من قبل قيادة الشطرين في الفترة ما بين ١٩٧٢-١٩٨٠م وبعد ذلك أقره المجلسان التشريعيان السابقان تم عرض على الاستفتاء في ١٥-١٦/٥/١٩٩١م وأقره الشعب.

وقد قامت دولة الجمهورية اليمنية وفقاً لاتفاق "إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية" الذي وقع في ٢٢/٤/١٩٩٠م

وقد نص هذا الاتفاق في المادة (١) على أن "تقوم بتاريخ الثاني والعشرين من مايو عام ١٩٩٠م الموافق ٢٧ شوال ١٤١٠هـ بين دولتي الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (شطري الوطن اليمني) وحدة اندماجية كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد يسمى "الجمهورية اليمنية". ويكون للجمهورية اليمنية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة".

وعلى أن يتم تكوين مجلس رئاسة للجمهورية لمدة الفترة الانتقالية يتألف من خمسة أشخاص ينتخبهم اجتماع مشترك لهيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى (في الجنوب) والمجلس الاستشاري (في الشمال) وعلى أن ينتخب مجلس الرئاسة في أول اجتماع له رئيساً ونائباً للرئيس (م٢).

وحددت الفترة الانتقالية بمدة سنتين ونصف من تاريخ نفاذ الاتفاق (م٣). ونصت المادة (٨) على أنه "يكون هذا الاتفاق نافذاً بمجرد المصادقة عليه وعلى مشروع دستور الجمهورية اليمنية من قبل كل من مجلسي الشورى والشعب". ونصت المادة (٩) على أنه "يعتبر هذا الاتفاق منظماً

لكامل الفترة الانتقالية وتعتبر أحكام دستور الجمهورية اليمنية نافذة خلال المرحلة الانتقالية فور المصادقة عليه وفقاً لما أشير إليه في المادة السابقة وبما لا يتعارض مع أحكام هذا الاتفاق".

ومن ثم فقد كانت الوثيقة الدستورية المنظمة للفترة الانتقالية هي اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية وأيضاً أحكام دستور الجمهورية اليمنية الذي أشارت إليه الوثيقة والذي صادق عليه مجلسا الشورى والشعب في الشطرين في ٢١ مايو ١٩٩٠م.

١- دستور دولة الوحدة (المرحلة الانتقالية لعام ١٩٩١م) .

الواضح من نصوص الدستور أنها جاءت توافقية بين فلسفتين مختلفتين لدى النظامين القائمين في الشطرين وقتئذ وهي نتيجة لحالة التوازن القائمة.

وكانت أهم التحولات السياسية التي طرأت في ظل دولة الوحدة الوليدة تتمثل في إقرار التعددية السياسية وحرية تكوين الأحزاب كما انه قد حدث أن تم تمديد الفترة الانتقالية التي كانت محددة بسنتين وستة أشهر بسبب عدم استكمال التحضيرات لإجراء الانتخابات وفقاً لما جاء في الإعلان الدستوري الصادر عن مجلس الرئاسة بتاريخ ١٤/١١/١٩٩٢م والذي تم بموجبه تمديد الفترة الانتقالية حتى أجريت الانتخابات النيابية في ٢٧ إبريل ١٩٩٣م.

٢- الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م

أقر مجلس النواب في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٤م التعديلات الدستورية (الجمهورية اليمنية) لعدد (٨٠مادة) وذلك على النحو التالي:-

* تعديل صيغة (٥٠مادة). * إضافة (٢٩ مادة) . * إلغاء (مادة واحدة فقط).

وبذلك أصبحت مواد دستور الجمهورية اليمنية بعد التعديل (١٥٩) بعد أن كانت (١٣١مادة) في دستور ١٩٩١م .

المراجع

التجربة الدستورية في اليمن - ا. د قائد محمد طربوش صحيفة ١٤ أكتوبر - ١١ مارس ٢٠١٣م - العدد ١٥٧١

الوثائق والإعلانات الدستورية في الجمهورية اليمنية الثورة نت ٢٠ إبريل ٢٠١٣م

إعداد/ مطيع علي حمود جبير - أستاذ القانون العام المساعد كلية الشريعة والقانون (جامعة صنعاء) وكيل وزارة الشؤون القانونية لقطاع الإفتاء والتشريع.

مراحل معركة الدستور اليمنية موقع صحيفة الوسط ٢١/٠١/٢٠١٥م تقرير / رشيد الحداد