مقاربة للانتقال من النظام المختلط إلى النظام الرئاسي

عبد الله احمد غانم

النظام الرئاسي هو أحد أشكال الأنظمة السياسية الدستورية في البلدان الديمقراطية الحديثة التي تعرف أشكالاً ثلاثة من الأنظمة السياسية الدستورية وهي :

1 - النظام الرئاسي، ونموذجه الرئيسي نظام الولايات المتحدة الأمريكية

2 - النظام البرلماني، ونموذجه الرئيسي نظام المملكة المتحدة (بريطانيا)

3 - النظام المختلط أي ذلك النظام الذي يجمع بين ملامح النظام البرلماني وملامح النظام الرئاسي ونموذجه الرئيسي نظام الجمهورية الفرنسية .

وجميع هذه الأنظمة هي أنظمة حكم ديمقراطية تأخذ بجميع مبادئ وقواعد وآليات الديمقراطية السياسية المتعارف عليها عند جميع الشعوب مثل مبادئ الشرعية الدستورية وسيادة الشعب واعتباره مصدر السلطات وحكم القانون والفصل بين السلطات وكذلك مثل آليات الانتخابات والاستفتاء والتعددية الحزبية وحرية الصحافة وحقوق الإنسان .. الخ .

والفرق بين هذه الأنظمة هو فقط في كيفية تنظيم العلاقات والصلاحيات والمسؤوليات بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وموقع رئيس الدولة وعلاقاته الدستورية مع هذه السلطات.

تهدف هذه السطور إلى تقديم تحليل موجز لماهية النظام الرئاسي في مشروع التعديل الدستوري الجديد الذي أعلن عن مبادئه العامة فخامة الأخ علي عبد الله صالح رئيس الجمهورية خلال شهر رمضان المنصرم في إطار الحوار الديمقراطي الذي دعا إليه بمشاركة جميع الأحزاب والتنظيمات السياسية والهادف إلى إجراء إصلاح سياسي جاد من خلال تعديل دستوري يتناول جوانب دستورية عديدة نستعرض منها هنا ما يتعلق بالانتقال إلى النظام الرئاسي الكامل على أن يتم تناول بقية الجوانب في أوراق أخرى .

من المعروف أن نظامنا السياسي الدستوري الراهن يقوم على الخلط بين النظامين البرلماني والرئاسي ومن ملامحه الرئيسية وجود حكومة تمارس السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية وهي مسئولة عن أعمالها مسئولية تضامنية أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية ويمارس البرلمان إلى جانب الوظيفة التشريعية وظيفة رقابية واسعة على أعمال السلطة التنفيذية ودون أن يوجد نص في الدستور ينص صراحة على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .

النظام السياسي الدستوري الراهن يقوم على الخلط بين النظامين البرلماني والرئاسي ومن ملامحه الرئيسة وجود حكومة تمارس السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية

ولما كنا نستعرض هنا ما يتعلق بالنظام الرئاسي فلا بد من الإشارة أولاً إلى أن الانتقال من نظام دستوري إلى آخر كالانتقال من البرلماني إلى الرئاسي أو العكس أو الانتقال من المختلط إلى أي من البرلماني أو الرئاسي إنما هو أمر لا يجرى جزافاً أو انتقائياً بقدر ما يتأثر بعوامل عدة أغلبها ذات طابع موضوعي وأهم تلك العوامل :

1-ضرورة المحافظة بل التعزيز المستمر لمبادئ وقواعد وآليات الديمقراطية السياسية والحرص على ألا تتأثر سلباً هذه المبادئ والقواعد والآليات بفعل الانتقال من نظام إلى آخر .

2 - ضرورة تكريس مؤسسات الدولة الحديثة وهيئاتها الدستورية .

3 - ضرورة تعزيز بنية الدولة الهادفة إلى خدمة المواطنين وتحسين مستوى معيشتهم .

4 - مراعاة تراث وتقاليد المجتمع وعلاقته بسلطة الدولة ومسؤوليات الرجل الأول فيها وهنا يمكن أن نجد أحد أهم مبررات الانتقال إلى النظام الرئاسي الكامل.

5 - مراعاة أن يتم الانتقال بواسطة الهيئات الدستورية القائمة وبحسب النصوص الدستورية النافذة بل وعبر الاستفتاء الشعبي العام إذا اقتضى الأمر .

5 - ضرورة التنبه لمخاطر وعيوب النقل الآلي أو النقل الميكانيكي للأنظمة الدستورية من بلد إلى آخر فلا بد عند الانتقال إلى نظام معين أن تراعى خصوصية التجربة ومستوى التطور الراهن .. الخ.

وبالنسبة لنا في الجمهورية اليمنية فإن الانتقال إلى النظام البرلماني قد أصبح مستبعداً لعدم مناسبته لظروفنا وكذلك لأن النظام المختلط بين البرلماني والرئاسي لم يستنفذ كامل أغراضه بعد فإن النظام الرئاسي مع ذلك هو المناسب طالما تم الالتزام بالعوامل والأسس المذكورة آنفاً لضبط عملية الانتقال .

النظام الرئاسي الكامل

يحتاج الانتقال إلى النظام الرئاسي الكامل تعديلاً في دستور الجمهورية اليمنية يتضمن الأسس التالية :

1 - النص صراحة على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات واعتماده أساساً لتنظيم سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وكذلك وكذلك النص على أنه في حالة خلو منصب الرئيس يتولى النائب مهام الرئيس لما يبقى من مدة الرئاسة وليس كما هو حالياً حيث يتولى النائب في حالة خلو منصب الرئيس مهام الرئاسة لمدة ستين يوماً تجري خلالها انتخابات عامة لانتخاب رئيس جديد ، وبذلك يصبح نائب الرئيس ومهامه جزءاً أساسياً من مؤسسة الرئاسة ومهامها الدستورية .

2 - ضرورة تكريس مؤسسات الدولة الحديثة وهيئاتها الدستورية وعلى صعيد إعادة تنظيم العلاقات الدستورية القانونية بين السلطات الثلاث وبما يحفظ لكل واحدة من هذه السلطات مكانتها وأهميتها ذلك لأن مبدأ الفصل بين السلطات هو الذي يحمي السلطة التشريعية من طغيان السلطة التنفيذية ويوفر لها كامل حريتها في أداء الوظيفة التشريعية وصياغة القوانين دون تدخل من السلطة التنفيذية كما يوفر للسلطة التنفيذية حماية كافية من تدخل السلطة التشريعية أو أعضاء البرلمان في أعمالها التنفيذية وبالتالي عدم الخضوع لهيمنة وتوصيات السلطة التشريعية وفي نفس الوقت فإن مبدأ الفصل بين السلطات يوفر للسلطة القضائية الحماية الدستورية والقانونية من تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية أو أعضائهما في أعمال السلطة القضائية ويؤدي بالتالي إلى ضمان التزام القضاة في أحكامهم بالشريعة الإسلامية ونصوص القانون دون التأثر بأية عوامل أخرى .

المبادرة الرئاسية تتضمن تعديلاً دستورياً ينص لأول مرة على اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات وهو ما لم يكن منصوصاً عليه في الدستور الحالي ويعد تطوراً مهماً لعملية بناء الدولة الديمقراطية الحديثة في اليمن

2 - استبعاد مجلس الوزراء من بين الهيئات الدستورية الحالية والنص على إناطة السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية الذي يتولى اختيار الوزراء وكبار مساعديه ويشرف على أعمالهم ويتولى مراقبتهم ومحاسبتهم مع ضرورة تنظيم عرض هؤلاء على البرلمان عند تعيينهم للمرة الأولى .

3 - ضرورة النص على وجود بديل لمجلس الوزراء ويتمثل في جهاز تنفيذي كفؤ يتبع رئيس الجمهورية ويمتلك القدرة على تنفيذ المهام بالكفاءة المطلوبة .

4 - ضرورة النص على أن يختار رئيس الجمهورية نائبه ويعلنه عند إعلان ترشحه لمنصب الرئيس وبذلك يتم الانتخاب للرئيس ومعه نائبه

الانتقال من نظام السلطة المحلية الحالي إلى نظام الحكم المحلي في المحافظات والمديريات بما في ذلك انتخاب المحافظين ومدراء عموم المديريات سيسهم في إحداث نهوض اقتصادي واجتماعي وإداري في جميع أنحاء الجمهورية

5 - زيادة مهام ومسؤوليات وصلاحيات رئيس الجمهورية عما هو قائم حالياً وبحيث يصبح هو ومعه جهازه التنفيذي على دراية وإطلاع بكل ما يدور في هيئات ومؤسسات وأجهزة الدولة الأمر الذي يمكنه من اتخاذ ما يلزم من إجراءات ومعالجات فورية ومباشرة وفقاً للقوانين النافذة .

6 - النص على إلغاء حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب وكذلك إلغاء حق البرلمان في حجب الثقة أو سحبها من الحكومة وكذلك إلغاء صلاحية البرلمان في إقرار السياسة العامة للدولة.

7 - إعادة تنظيم مسألة استقالة رئيس الجمهورية وتنظيم عملية انتقال السلطة بعد الانتخابات الرئاسية بحيث ينص على جواز أن يقدم رئيس الجمهورية استقالته ولكن ليس إلى البرلمان كما هو حالياً وإنما إلى الشعب بإعلان عام وكذلك النص في الدستور لأول مرة على كيفية انتقال السلطة إلى الرئيس الجديد بعد إعلان نتيجة الانتخابات الرئاسية و ذلك من خلال تحديد مدة معينة لا تزيد على ثلاثة أشهر مثلاً وكذلك تحديد نوعية الإجراءات اللازمة لتنظيم عملية الانتقال .

8 - الإبقاء على كافة النصوص الدستورية المتعلقة بالديمقراطية والتعددية الحزبية وحقوق الإنسان وحرية الصحافة وبقية الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في الدستور.

النظام الرئاسي لايخلو من العيوب

لا بد من التنويه هنا إلى أن ما ذكر آنفاً إنما هي خطوط عريضة لملامح النظام الرئاسي وأما بقية التفاصيل فسوف يأتي ذكرها في الصياغة النهائية لمشروع التعديل الدستوري التي سيعلن عنها في أكثر من مناسبة وأبرزها عند تقديم مشروع التعديل إلى مجلس النواب وعند البدء بالمناقشات المفتوحة مع الأحزاب والتنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني ومع جماهير الشعب وبصورة عامة وأخيراً قبيل عرضها على الاستفتاء الشعبي العام .

حيث وأن النظام الرئاسي لا يخلو من عيوب كما هو الحال في الأنظمة الدستورية الأخرى وحيث أن تجارب عدد من البلدان الديمقراطية التي سبق أن طبقت هذا النظام قد أفرزت عدداً من الإيجابيات والسلبيات ولما كان من الحكمة الاستفادة من تجارب الآخرين مع مراعاة خصوصياتنا وتفادي ما ثبت من سلبيات فقد حرص فخامة الأخ رئيس الجمهورية عند الإعلان عن مبادرته بشأن التعديلات الدستورية والنظام الرئاسي أن يتزامن النظام الرئاسي مع تطبيق عدد من التحولات والإصلاحات السياسية والدستورية والقانونية أهمها :

1 - تطوير السلطة التشريعية وإعادة تنظيمها بحيث تتكون من مجلسين هما : مجلس النواب ومجلس الشورى وفقاً للأسس التالية :

أ- يقوم المجلسان بممارسة الوظيفة التشريعية .

ب- يمارس كل مجلس مهامه الدستورية على حدة وفي نفس الوقت سيجري توسيع نطاق المهام المسندة دستورياً إلى الاجتماع المشترك للمجلسين ويترتب على ذلك إعادة تنظيم الاجتماعات المشتركة وتسميتها وكيفية رئاستها والتصويت فيها.

ج- انتقال مجلس الشورى من وضعه الحالي كجزء من السلطة التنفيذية ليكون المكون الرئيسي الثاني للسلطة التشريعية إلى جانب مجلس النواب.

د- الانتقال إلى نظام انتخابي لمجلس الشورى بدلاً من التعيين وعلى أساس تمثيل المحافظات بعدد متساوي بغض النظر عن عدد السكان.

هـ- الانتقال إلى نظام الحكم المحلي في المحافظات والمديريات بما في ذلك انتخاب المحافظين ومدراء عموم المديريات وبما يضمن صلاحيات وإمكانيات كافية لهيئات الحكم المحلي تمكنها من إحداث ماهو منشود من نهوض اقتصادي واجتماعي وإداري للسكان في جميع أنحاء الجمهورية وبحيث تتفرغ الوزارات المركزية لمهام التخطيط الوطني والإشراف والرقابة دون التدخل اليومي في أعمال الحكم المحلي في المحافظات والمديريات دون أن يعني ذلك أي شكل من أشكال الفيدرالية كما قد يتصور البعض ذلك أن هيئات الحكم المحلي ماهي إلا مكونات للدولة المركزية الواحدة .

مزايا النظام الرئاسي اليمني

إلى جانب ما يتمتع به النظام الرئاسي من مزايا معروفة لدى الباحثين والمهتمين بشؤون الأنظمة السياسية والدستورية وأنظمة الحكم الديمقراطية فإن النظام الرئاسي في مشروع التعديل الدستوري الجديد يتميز بمزايا أضافية أهمها ما يلي :

1 - أن هذا النظام يأتي مراعياً لخصوصياتنا الوطنية كدولة وكمجتمع وليس مجرد نقل آلي لتجارب الآخرين فمن المعروف أن تجارب الحكم في اليمن وما تركته من تراث وما تعود عليه الناس من تقاليد في العلاقة بين المواطن والحاكم إنما تؤدي إلى اعتبار الرجل الأول في الدولة مسؤولاً عن كل شيء يخص شؤون الحكم دونما اعتبار لمستويات المسؤولية في ترتيبية هيكل الدولة وهيئاتها ، ولذا فإن طبيعة النظام الرئاسي بكل ما تتضمنه من إناطة أهم وأكبر المسؤوليات برئيس الدولة الذي هو رئيس السلطة التنفيذية تأتي منسجمة مع ما تمت الإشارة إليه من تراث وتقاليد .

2 - كما أن هذا النظام بكل ما يترتب عليه من إعادة تنظيم لهيكلة السلطة التنفيذية من شأنه أن يؤدي عملياً إلى وحدة الإرادة والقرار وفي المهام التنفيذية العاجلة منها والآجلة وهو ما نفتقده الآن ونعاني من غيابه وما نتج عن ذلك من تداخل في المهام واختلاط في المسؤوليات وتعثر هنا أو إخفاق وتقصير هناك .. إن وحدة الإرادة ووحدة القرار في الأمور التنفيذية ستؤدي دون شك إلى تنفيذ أفضل لمشاريع التنمية وإلى ضبط أدق لإجراءات المعاملات اليومية في كافة أجهزة الدولة ومؤسساتها والخدمية منها على وجه الخصوص وسيكون لذلك كله دون ريب أثر إيجابي لدى عامة الناس على صعيد الحياة اليومية وعلى صعيد تقوية علاقة المواطنين بالدولة ؟

3 - إن تطبيق هذا النظام وبما يتضمنه من وحدة الإرادة ووحدة القرار على الصعيد التنفيذي يصبح أكثر إلحاحاً بالنظر إلى الأوضاع الراهنة وما هو متوقع في المدى الزمني المنظور من اتساع حجم ونوعية المهام المنتصبة أمام الدولة والمجتمع في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية وعلى صعيد البناء المؤسسي للدولة الحديثة ومؤسساتها ومن تزايد في الأعباء والحاجات الملحة التي تفرضها الحياة ومجرياتها اليومية مع ما هو جار من شحه في الموارد والإمكانيات المادية والبشرية..إن مواجهة كل ذلك يتطلب فعلاً دوراً استثنائياً لقيادة البلاد السياسية تمكن رئيس الدولة من الإطلاع بمواجهة تلك الأعباء والمسئوليات .

4 - ولا شك أن ما يعزز عملية الانتقال إلى النظام الرئاسي الكامل هو ما يتوافق معه من تعزيز وتكريس المنجزات الديمقراطية وقيمها الجديدة ويحول دون التراجع عنها أو الانتقاص منها ولا يخفى على أحد أن كل هذه المنظومة من الإصلاحات السياسية والدستورية والقانونية والإدارية إنما تأتي في هذا الوقت بالذات تنفيذاً للبرنامج الانتخابي للرئيس علي عبد الله صالح وبعد عام واحد من النجاح الكبير الذي أحرزه الرئيس وبرنامجه في الانتخابات الرئاسية والمحلية التي جرت في العشرين من سبتمبر 2006م .

ولتأكيد ارتباط هذه الإصلاحات وطابعها الديمقراطي نقتبس هنا ما جاء في البرنامج الانتخابي بشأن بعض جوانب التعديل الدستوري:

مواطن حر وسعيد .. ووطن ديمقراطي

مستقرترسيخ النهج الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والفصل بين السلطات والتداول السلمي للسلطة من خلال :

1 - تعزيز العمل بمبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أساساً في تنظيم العلاقات وممارسة السلطات والصلاحيات .

2 - العمل على إجراء بعض التعديلات الدستورية والضرورية بهدف المزيد من تعزيز النهج الديمقراطي التعددي في بلادنا ومنها تحديد مدة رئيس الجمهورية بخمس سنوات بدلاً من سبع سنوات وتشكيل السلطة التشريعية من غرفتين بحيث يكون مجلس الشورى في غرفة ثانية إلى جانب مجلس النواب ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشورى بطريقة مباشرة وبحيث تمثل فيه كافة محافظات الجمهورية بعدد متساو من الأعضاء وتوسيع صلاحياته التشريعية ، ويحدد القانون طريقة تشكيله وعدد أعضائه وآلية عمله .. وبما يضمن أن يضم في عضويته شخصيات من ذوي الخبرة والتجربة والكفاءة والنزاهة وممن لهم رصيد وطني في مسيرة الثورة والجمهورية والوحدة ، وإسهامات بارزة في المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وغيرها .. وبما يحقق الأهداف المنشودة من هذا المجلس في توسيع المشاركة السياسية وخدمة الوطن .

3 - تطوير النظام الانتخابي عبر ضمان دورية ونزاهة الانتخابات العامة وكفالة شفافية كافة مراحلها.

4 - تعزيز تماسك ووحدة العمل التنظيمي للأحزاب والتنظيمات السياسية الوطنية .

5 - مواصلة الاهتمام بالنقابات والاتحادات العمالية والطلابية والمهنية والإبداعية وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني ، وبما يمكنها من أداء دورها في رعاية منتسبيها وحماية حقوقهم وتطوير قدراتهم وبما يكفل لهم الإسهام الفاعل في المسيرة الديمقراطية والتنموية .

وختاماً نؤكد هنا أن مصلحة الوطن والمواطن هي الهدف الحقيقي من هذه الإصلاحات السياسية والدستورية وفي مقدمة ذلك الانتقال إلى النظام الرئاسي، ومن أجل اليمن نعمل اليوم على تطبيق البرنامج الانتخابي لفخامة الأخ الرئيس الذي أكد في مقدمة ذلك البرنامج على :

(من أجل الحفاظ على وطن آمن ومزدهر ، وبناء مستقبل أكثر إشراقاً لأجيال اليمن فإننا نجدد العهد والوعد بالحفاظ على الثورة والجمهورية والوحدة والحرية والديمقراطية وصون المنجزات الوطنية والتاريخية ومواصلة مسيرة العطاء والتنمية والمضي قدماً في تحقيق المكاسب والإنجازات على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والديمقراطية والاجتماعية والثقافية والأمنية والعسكرية وغيرها ، والعمل الدؤوب من أجل ترسيخ أسس دولة المؤسسات والنظام والقانون.. وتعزيز الأمن والاستقرار.. وتعميق الممارسة الديمقراطية.. وتجسيد مبدأ التداول السلمي للسلطة ونهج التعددية السياسية.. وحماية حقوق الإنسان.. ومشاركة المرأة .. وكفالة الحريات العامة والفردية وأن نرقى باليمن إلى مستوى طموح كل أبنائه رجالاً ونساءً في الداخل والخارج واستكمال مسيرة البناء والتنمية والنهوض الحضاري ومكافحة الفساد وتأسيس اقتصاد وطني متين يوفر حياة كريمة لكل المواطنين).