لماذا الانتقال من نظام الحكم المختلط إلى نظام الحكم الرئاسي؟

إن دستور الجمهوريات الديمقراطية هو الذي يرسم شكل نظام الحكم لكونه يتضمن القواعد الأساسية التي تنظم حياة المجتمع في علاقاتهم وبين المجتمع والدولة على المستوى الداخلي وبين الدولة والمجتمع الدولي على المستوى الخارجي، والدستور بمعنى آخر هو المصدر الوحيد لجميع القوانين في البلاد.

وهناك ثلاثة أشكال لأنظمة الحكم (السلطة التنفيذية) في الدول الدستورية الديمقراطية.

د / علي قائد الحوباني

أستاذ القانون الدولي العام المشارك

كلية الحقوق – جامعة عدن

١ – نظام حكم برلماني كما هو حالياً في بريطانيا.

٢ – نظام حكم برلماني رئاسي (مختلط) كما هو حالياً في فرنسا ومصر وبلادنا.

٣ – نظام رئاسي كما هو حالياً في الولايات المتحدة الأمريكية.

إن نظام الحكم المختلط للسلطة التنفيذية كما هو حالياً الوضع في الدولة اليمنية كإحدى السلطات الثلاث (تشريعية ، قضائية ، تنفيذية) حيث تتوزع مهام السلطة التنفيذية في الجمهورية اليمنية إلى فرعين، وفقا لمواد الدستور ويعملان مستقلين في تنفيذ بعض المهام وتتداخل كل منهما في الأخرى وتأتي مسؤولية إحداهما (الفرع الأول) المتمثلة برئيس الجمهورية على قيادة الفرع الثاني المتمثل بمجلس الوزراء كما سنوضحه أدناه:

أولاً : جاء في المادة (١٠٥) أن رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يمارسون السلطة التنفيذية تضامناً كما جاء نصاً (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور).

وتنص المادة (١٢٩) على أن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة التنفيذية التابعة للدولة).

وتأتي المادة (١١٩) فقرة (٤) بإعطاء رئيس الجمهورية حق تكليف من يشمل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها.

وتحدد المادة (١٣٢) بأن (يختار رئيس الوزراء وأعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية...).

وأوجبت المادة (١٣٤) تأدية اليمين الدستورية من قبل رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء أمام رئيس الجمهورية.

كما أن المادة (١٤١) خولت رئيس الجمهورية إعفاء أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء من منصبه إذا طلب منه رئيس الوزراء ذلك في حالة عدم تعاونه معه.

كما يشترك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية وفقاً للفقرة الخامسة من المادة (١١٩) التي أوردت بأنه من ضمن اختصاصات الرئيس أن يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور، كما أعطت الفقرة (٦) من نفس المادة الحق لرئيس الجمهورية بدعوة مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

وفقاً لهذه المواد الدستورية يضع الفرع الأول من السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية بوصفه صاحب السلطة التنفيذية فعلياً، ولكنه لا يخضع للمساءلة في حالة الإخفاق في مهامه، ولا يوجد أي نص دستوري يشير إلى ذلك وإنما الذي يقع تحت طائلة المساءلة هو رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء في حالة الإخلال بمهامهم وذلك أمام السلطة التشريعية (مجلس النواب) وأمام رئيس الجمهورية الذي هو مشترك في السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء وفقاً للمادة (١٠٥).

كما تبينه النصوص الدستورية الآتية:

تنص المادة (١٣٩) على أن لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب حق إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بالاتهام بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل ولا يصدر قرار بالاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وتنص المادة (٩٧) على أن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالة الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة.

وأوردت قبلاً المادة (٩٦) أن مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية وفردية ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عنه ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة.

وأعطت المادة (٩٨) الحق لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه ويجب أن يكون الطلب من ثلاثة أعضاء للمجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس، هكذا تظهر دستورياً، إن السلطة التنفيذية في الدولة اليمنية تتوزع بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتقع الصلاحيات الأهم لدى رئيس الجمهورية فهو تارة مشترك مع مجلس الوزراء وتارة أخرى هو من يعينهم ويحاسبهم ويعفيهم من مهامهم ويحيلهم للمساءلة أمام المجلس التشريعي (مجلس النواب).

وتتداخل اختصاصاته مع مهام مجلس الوزراء أحياناً مثل : إنشاء البعثات الدبلوماسية وتعيين واستدعاء السفراء في الوقت الذي هم يعملون في إطار وزارة الخارجية العضو في مجلس الوزراء وفقاً للفقرة (١٤) من المادة (١١٩).

وكذلك تعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً لاختصاصاته التي منحتها إياه الفقرة (٩) من المادة (١١٩)، حيث أن الفقرة (ز) من المادة (١٣٧) تنص على أن يتولى مجلس الوزراء تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقاً للقانون.

وهناك خلط بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية حيث لا يوجد فصل بينهما وفقاً لما جاء في نص المادة (٧٩) حيث أوردت أنه يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء، ولا ندري على أي رؤية أستند المشروع اليمني في هذا النص في الوقت الذي أوجد نصاً هي المادة (٧٨) بأنه لا يجوز لعضو مجلس النواب أن يتدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية والقضائية، وهنا يتضح أن النظام الرئاسي النيابي وفقاً للنصوص والدستور اليمني تشوبه الازدواجية والخلط في المهام بين فرعي السلطة التنفيذية نفسها من وجهة ومجلس النواب كسلطة تشريعية والسلطة التنفيذية.

النظام الرئاسي

إذا أخذنا بنظام الحكم الرئاسي كما هو حالياً في الولايات المتحدة فإننا نورد ما جاء في الدستور الأمريكي الذي دخل حيز التنفيذ في ٢١ / يونيو / ١٧٨٨م، وقد تضمن فصل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

فقد جاء بالمادة الثانية الفقرة الأولى في باب الفرع التنفيذي:

١ – تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية ويشغل الرئيس منصبه لمدة أربع سنوات ويتم انتخابه مع نائب رئيس.

وجاء في التعديل الثاني والعشرين عام ١٩٥١م الفقرة الأولى لا يجوز انتخاب أي شخص لمنصب الرئيس لأكثر من دورتين كما لا يجوز لأي شخص تقلد منصب الرئيس أو قام بمهام الرئيس لأكثر من سنتين من أصل مدة ولاية انتخب لها شخص آخر رئيساً ينتخب لمنصب الرئيس لأكثر من دورة واحدة ولكن هذه المادة لا تنطبق على أي شخص كان يشغل منصب الرئيس لدى اقتراح الكونغرس هذه المادة، ولا تمنع أي شخص يكون شاغلاً منصب الرئيس أو قائماً بأعمال الرئيس خلال فترة الولاية التي تصبح فيها هذه المادة نافذة المفعول بين تولي منصب الرئيس حتى نهاية هذه الولاية.

وقد سمي الدستور الأمريكي بالقانون الأعلى ، ويتألف من مقدمة وسبع مواد و٢٦بنداً ويقيم نظاماً فدرالياً تتوزع فيه السلطات بين حكومة الولايات والحكومة القومية . وأنشئت حكومة قومية متوازنة وذلك بتوزيع السلطة على ثلاثة فروع مستقلة هي :

١ – الفرع التنفيذي ويتولى تنفيذ القوانين

٢ – الفرع التشريعي ويتولى سن القوانين

٣–الفرع القضائي يتولى تفسير القوانين وتطبيقها

حيث يمثل الرئيس الفرع التنفيذي ويمثل الكونجرس الفرع التشريعي وتمثل المحكمة العليا الفرع القضائي.

وقد تطور الدستور الأمريكي بإحداث تعديلات وصلت إلى ٢٦ تعديلاً كان التعديل الأول ينص على أن لا يصدر الكونغرس أي قانون خاص بإقامة دين من الأديان أو يمنع حرية ممارسته أو يحد من حرية الكلام أو الصحافة أو من حق الناس من الاجتماع سلمياً وفي مطالبة الحكومة بإنصافهم من الإجحاف .

وجاء التعديل العاشر بهدف طمأنة الناس إلى أن الحكومة القومية لن تبتلع الولايات ، ويؤكد أيضاً أن الولايات أو الشعب يحتفظون بجميع السلطات التي لم تمنح للحكومة .

وجاء التعديل الثاني عشر للمادة الثانية الفقرة الأولى الخاصة بكيفية انتخاب الرئيس ونائب الرئيس التي كان يتم بالاقتراع السري لشخصين فالذي يحوز على الأكثرية يكون هو رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية والذي يحوز على الأقل يكون نائباً له ، فأصبح الاقتراع لرئيس يتم بقائمة منفصلة عن نائب الرئيس كما جاء في تعديل ١٨٠٤م .

أي أن يتم اختيار الرئيس ونائبه كل على حدة حيث نص التعديل على أن (يجتمع الناخبون كل في ولايته ويصوتون بالاقتراع السري لرئيس ونائب رئيس ويتعين أن يكون أحدهما على الأقل من غير سكان الولاية نفسها ويذكرون في أوراق اقتراعهم اسم الشخص الذي ينتخبونه رئيساً ويذكرون في أوراق اقتراع مستقلة اسم الشخص الذي ينتخبونه نائباً للرئيس ، ويعدون لوائح مستقلة بأسماء جميع الأشخاص الذين اقترع لانتخابهم لنصب الرئيس ويعدون لوائح بأسماء جميع الذين اقترع إنتخابهم لمنصب نائب الرئيس ، وبعدد الأصوات التي نالها كل منهم يوقعون هذه اللوائح ويصادقون عليها ويحولونها مختومة إلى مقر حكومة الولايات المتحدة موجهة إلى رئيس مجلس الشيوخ ، ويقوم رئيس مجلس الشيوخ بحضور أعضاء مجلس الشيوخ والنواب بفض مظاريف اللوائح ، ثم يحصي عدد الأصوات والشخص الذي ينال العدد الأكبر من أصوات المقترعين للرئيس يصبح رئيساً إذا كان هذا العدد يشكل أكثرية مجموع الناخبين المعنيين ، وإذا لم يحصل أحد على مثل هذه الأكثرية يقوم مجلس النواب على الفور بالاقتراع السري باختيار الرئيس من بين الأشخاص الحائزين على أكثر عدد من الأصوات في لائحة الذين اقترع لهم لمنصب الرئيس ، على ألا يتجاوز عدد هؤلاء الثلاثة ولكن في اختيار الرئيس على هذا النحو يتم حساب الأصوات على أساس الولايات بحيث يكون لممثلي كل ولاية صوت واحد ، ويتشكل النصاب لهذا الغرض من عضو أو أعضاء عن ثلثي الولايات ،وتكون أكثرية جميع الولايات ضرورية ليتم الاختيار ، وإذا لم يختر مجلس النواب رئيساً عندما يؤول إليه حق الاختيار قبل الرابع من شهر مارس الثاني فحينئذ يتولى نائب الرئيس منصب الرئاسة كما في حالة وفاة الرئيس أو حالات عجزه التي ينص عليها الدستور ، وليصبح نائباً للرئيس الشخص الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات المقترعين لنائب الرئيس إذا كان هذا العدد يشكل أكثرية مجموع عدد الناخبين المعنيين ، وإذا لم يحصل أي شخص على مثل هذه الأكثرية فحينئذ يقوم مجلس الشيوخ باختيار نائب الرئيس الشخصين الذين فازا بأكبر عدد من الأصوات ، والنصاب اللازم لهذا الغرض يتألف من ثلثي العدد الإجمالي للشيوخ وسيكون الحصول على أكثرية العدد الإجمالي لازماً لهذا الاختيار، ولكن كل شخص غير مؤهل دستورياً لتولي منصب الرئيس فهو ليس مؤهلاً لمنصب نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وفقاً للدستور الأمريكي الذي يجعل السلطة التنفيذية بيد رئيس الولايات المتحدة وتؤول إليه صلاحية الوزراء ويتم إقرارهم من قبل مجلس الشيوخ ويكون القائد الأعلى للقوات المسلحة والأمن ويدير السياسة الخارجية .

التعديلات الدستورية المقترحة

إن التعديلات الدستورية المقترحة من قبل رئيس الجمهورية اليمنية والمقدمة بمذكرة إلى مجلس النواب المتواكبة مع مقترح الانتقال بنظام الحكم الرئاسي البرلماني إلى نظام الحكم الرئاسي نرى أن بعضها لم تتوافق ومقتضيات نظام السلطة التنفيذية التي ستكون من مهام الرئيس ونائبه كما سنوضحه أدناه :

أن المادة المقترحة كبديلة عن المادة (٨٠) من الدستور جاءت لتثبيت ما جاء بالمادة الدستورية الحالية فيما يتعلق بإجازة الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء بحيث نصت :

(لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والشورى أو عضوية أية منهما وعضوية المجلس المحلي أو أي وظيفة عامه ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء)

وقد عززت المادة (٧٧) ذلك وهذا يعني تناقضاً واضحاً مع مبدأ فصل السلطات الذي تضمنه اقتراح في تعديل الباب الثالث بتقسيم سلطات الدولة كمادة جديدة التي نصت على أن :

(يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات أساساً لتنظيم سلطات الدولة الثلاث ، التشريعية والتنفيذية والقضائية).

فلا يجب أن يكون عضو المجلس البرلماني في مجلس تشريعي سواء كان في مجلس النواب أو في مجلس الشورى لتمثيل الشعب في السلطة التشريعية في نفس الوقت عضواً في السلطة التنفيذية ، ولذا يجب أن يلغي ذلك من النصين الواردين في المادتين (٧٧)،(٨٠) ليكون متوافقاً والمادة الجديدة المقترحة وكذلك نظام الانتقال من الحكم المختلط إلى نظام الرئاسي حيث تتركز السلطة التنفيذية تحت مسؤولية رئيس الجمهورية .

ومن أجل انتقال السلطة التنفيذية من النظام المختلط إلى النظام الرئاسي ويتطلب ضرورة :

الانتقال من نظام الحكم المختلط إلى نظام الحكم الرئاسي

١– تشكيل محكمة دستورية عليا وليس كما هو الحال شعبة تابعة للمحكمة العليا ، وتفعيل دورها الرقابي على تنفيذ مواد الدستور .

٢– تشكيل محاكم إدارية ابتدائية استئنافية ومحكمة إدارية عليا.

٣– حذف النصوص القانونية التي تعطي حق الازدواجية بين عضوية مجلس النواب كسلطة تشريعية وعضوية مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية من جميع مواد الدستور.

٤– إيجاد نص دستوري لكيفية الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية ونائب للرئيس .

٥– تحديد صلاحيات ومهام نائب الرئيس ، وبأن يكون صوته مرجحاً في مجلس الأمة في حالة تعادل الأصوات الذي سيتشكل من الغرفتين التشريعيتين (مجلس النواب مجلس الشورى) فقد تضمنت المادة (١٢٧) المقترحة على أن يعتمد مجلس الأمة من مجموع أعضاء مجلس النواب والشورى ويرأس اجتماعاته نائب رئيس الجمهورية الذي أغلقت كيفية انتخابه وتأثيره على اتخاذ القرار أثناء التصويت ، حيث يجب أن يكون صوته مرجحاً عند تساوي الأصوات كما هو النظام الرئاسي الأمريكي الذي سنأخذ به نموذجاً.

٦– تعديل احد نصوص المواصفات المطلوبة لعضوية مجلس النواب الذي يجيز أن يكون مجيدا للقراءة والكتابة على أن يكون لديه مؤهل جامعي كما هو مطلوب من الأمين العام للمجلس المحلي لما لذلك من أهمية بالغة في المهام التشريعية ومناقشة وإقرار الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تناط بالمجلس .

٧– إضافة نص جديد بأن يتولى مجلس الأمة مساءلة الرئيس ونائبه عن أي خرق في مواد الدستور أو التقصير في تنفيذ مهامها .

٨– نرى أن يتم تعديل نص اليمين الدستوري للرئيس ونائبه الذي يؤديانه أمام مجلس الأمة بالصيغة الآتية :

(أقسم بالله العظيم أن أكون متمسكاً بكتاب الله وسنة رسوله وأن أؤدي بإخلاص مهام منصب رئيس الجمهورية وبأنني سأبذل كل مافي وسعي لأصون وأحمي وأدافع عن دستور الجمهورية اليمنية والله على ماأقول شهيد)، لأن النص الدستوري الحالي أورد احترام الدستور والقانون وليس العمل على تنفيذ قواعد ونصوص الدستور.

وفي حالة اشتمل التعديل الدستوري على هذه المواد المشار إليها وتطبيق مواد الدستور وقواعد القانون تطبيقاً فعلياً دون تدخل السلطة التنفيذية في مهام السلطة القضائية وإبعاد التدخل القبلي والعسكري في مهام واختصاصات السلطات الثلاث (التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية) وتطبيق القانون على الجميع دون استثناء ، وبصرامة لسيادة العدالة والمساواة بين جميع الموطنين . فإن النظام الرئاسي لتسيير أمور دفة السلطة التنفيذية هو الأفضل من وجهة نظرنا من الحكم المختلط (رئاسي ، نيابي).

وجهة نظر حول التعديلات الدستورية بشأن نظام الحكم

قبل الولوج في الحديث عن مبادرة الرئيس في أن يكون النظام السياسي للحكم رئاسياً كاملاً، أود أن أوضح ماهية النظام الرئاسي والنظام البرلماني والمختلط وذلك على النحو الآتي:

د. سهير علي احمد

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق – جامعة عدن

النظام الرئاسي

يضع هذا النظام الهيئة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، رئيس الصفوة الحاكمة، يعاونه الوزراء الذين يعدون مجرد مستشارين له، كما أن رئيس الدولة هو رئيس الحكومة، لذلك يستقل رئيس الدولة باختيار الوزراء، بحيث ينعدم دور البرلمان في هذا الخصوص، ومن ثم يكون الوزراء مسؤولين أمامه فقط، ولهذا فإن رئيس الدولة يمارس اختصاصاته مباشرة بقرارات يوقعها بمفردة لأنه هو المسؤولة الأول والأخير عن سير أعمال الهيئة التنفيذية.

وهذا النظام يتلاءم مع الأنظمة السياسية المتقدمة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً لأنه ليس باستطاعة رئيس الدولة في مثل هذه الأنظمة مخالفته الدستور والقوانين لسلطته، ومثل هذا أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية.

النظام البرلماني

وبموجب هذا النظام توزع أعمال الهيئة التنفيذية بين رئيس الدولة والحكومة، فتمارس الهيئة التنفيذية أعمالها باسم رئيس الدولة، المسؤولية الفعلية يتحملها مجلس الوزراء بزعامة رئيس الأغلبية البرلمانية.

ولهذا فإن النظام البرلماني تحكمه قواعد محددة أهمها عدم مسؤولية رئيس الدولة، ذلك لأن الاختصاصات التي ينص عليها الدستور باسم الدولة تمارس من قبل الحكومة، أي مجلس الوزراء، الذي يحصل على ثقة البرلمان، ذلك لأن التقليد يجري على أن يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء من بين الزعماء البرلمانيين الحائزين على ثقة البرلمان، ثم يختار رئيس الوزراء زملاءه الوزراء، على أن تقدم الوزارة بعد ذلك إلى البرلماني للحصول على ثقته.

ولهذا فالحكومة تكون حرة التصرف، ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة، بحيث إذا تجاوزت حدود القواعد القانونية فإن تصرفها غير مشروع.

وبذلك يتبين أن النظام البرلماني يمكن أن يتلاءم مع الأنظمة السياسية في الدول النامية أكثر من النظام الرئاسي، ذلك لأنه يمكن التخوف من رئيس الدولة المنتخب في النظام الرئاسي في الدول المتخلفة، لأنه ربما يستند برأيه دون الرجوع إلى الشعب، ومن ثم ينفرد بالسلطة ويصبح حكماً استبدادياً.

النظام المختلط

إن النظام السياسي الذي يأخذ بالنظام المختلط يجمع بين مظاهر النظام الرئاسي ومظاهر النظام البرلماني، ومن ثم فإن أعمال سلطة الدولة تتقاسمها كل من الهيئتين التنفيذية والتشريعية، ومثل هذا أخذت به فرنسا وفق دستور ١٩٥٨م والمعدل سنة ١٩٦٢م، حيث حددت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م اختصاصات الهيئة التشريعية على سبيل الحصر بحيث لايجوز تجاوزها، وقد حددت المادة (٣٧) من الدستور نفسه بأن باقي التشريع يكون من اختصاص الهيئة التنفيذية إلى ما جاء في المادة (١٦) من الدستور نفسه، بحيث جعلت اختصاصات رئيس الدولة في النظام المختلط في الظروف الاستثنائية واسعة جداً لا حدود لها من الناحية التشريعية والتنفيذية.

وبالرغم من كل هذا فإن رئيس الدولة في النظام المختلط ينتخب من قبل الشعب على مرحلة أو مرحلتين وفقاً لما جاء في الدستور، كما أن رئيس الوزراء الذي يعين من قبل رئيس الدولة والوزراء الذين يرشحهم رئيس الوزراء لابد أن يحصلوا على ثقة الوطنية، على أساس البيان الذي يشرح فيه الوزير الأول سياسة الحكومة وبرنامجها.

وبذلك فإن الهيئة التنفيذية في النظام المختلط تتكون من رئيس الدولة الذي يلعب الدور الأساسي في العمل التنفيذي بالإضافة إلى العمل التشريعي، بحيث يصبح رئيس الوزراء والوزراء تابعين وخاضعين لإرادته، وذلك لأن رئاسة مجلس الوزراء لاتتقرر للوزير الأول بل لرئيس الجمهورية، ولكن تتحقق المسؤولية التضامنية للوزراء ورئيس الوزراء على السياسة العامة لمجلس الوزراء أمام الجمعية الوطنية من دون رئيس الجمهورية.

وبالرجوع إلى النظام السياسي في اليمن نجده أخذ بالنظام المختلط بحيث يجمع بين مظاهر النظام الرئاسي ومظاهر النظام البرلماني وذلك على النحو الآتي:

أخذ الدستور اليمني بثنائية السلطة التنفيذية، يمارسها كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء(١).

هذا ويعمل رئيس الجمهورية على تجسيد إرادة الشعب واحترام الدستور والقانون وحماية الوحدة الوطنية ومبادئ وأهداف الثورة اليمنية، والالتزام بالتداول السلمي للسلطة، والإشراف على المهام السيادية المتعلقة بالدفاع عن الجمهورية، وتلك المرتبطة بالسياسة الخارجية للدولة ويمارس صلاحيته على الوجه المبين في الدستور(٢).

ويتولى رئيس الجمهورية(٣) أيضاً تمثيل الجمهورية في الداخل والخارج ودعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب والدعوة إلى الاستفتاء العام، وتكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها، ويضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور، وتسمية أعضاء مجلس الدفاع الوطني طبقاً للقانون، وإصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ونشرها وإصدار القرارات المنفذة لها، وتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون، وإنشاء الرتب العسكرية بمقتضى القانون، ومنح النياشين والأوسمة التي ينص عليها القانون أو الإذن بحمل النياشين التي تمنح من دول أخرى، وإصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب، والمصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء، وإنشاء البعثات الدبلوماسية وتعيين واستدعاء السفراء طبقاً للقانون، واعتماد الممثلين للدول والهيئات الأجنبية، ومنح حق اللجوء السياسي وإعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة وفقاً للقانون.

ويتولى اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون مثل: حق حل مجلس النواب والاعتراض على القوانين وإحالة رئيس الوزراء ونوابه والوزراء إلى التحقيق والمحاكمة(١). ووقف الحكومة عن العمل والمشاركة في أختيار الوزارة وحق التصديق على الأحكام القضائية المتعلقة بالإعدام بحيث لاتنفذ الا بعد ذلك التصديق(٢)، كما يتولى إصدار اللوائح التنفيذية(٣)، واللوائح التنظيمية(٤) ولوائح الطوارئ(٥).

وبهذا نجد أن المشرع الدستوري اليمني قد منح رئيس الجمهورية دوراً فعالاً وايجابياً في مجال السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية(٦) لا مجرد دور ثانوي ينحصر في مسألة الإشراف على الحكومة.

هذا وقد عرف الدستور الحالي مجلس الوزراء بأنه (هو حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارة العليا للدولة ويتبعها– دون استثناء – جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة).

وهذا التعبير هو وفق النظام البرلماني القائم على ثنائية السلطة التنفيذية، وفيه لا يكون لرئيس الدولة سلطات حقيقية، ولهذا تكون الوزارة فيه هي الهيئة التنفيذية العليا، لكن دستور الجمهورية اليمنية لم يأخذ بهذا النظام على إطلاقه إذ طعمه ببعض مظاهر النظام الرئاسي لاسيما فيا يتعلق بسلطات رئيس الدولة، ولهذا أخفق المشرع الدستوري اليمني في التعبير حينما قال أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية العليا.

لأنه ليس صحيحاً أن الوزارة هي الهيئة التنفيذية العليا للدولة، لمشاركة رئيس الجمهورية هذه الهيئة بل يعد رئيس الجمهورية هو السلطة التنفيذية العليا للدولة الأكثر أهمية من الناحية الدستورية والعملية التنفيذية، ومجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية (في المرتبة الثانية) للدولة.

ولو أن الدستور قال في تعريفه إن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة الإدارية العليا ويشكل مع رئيس الجمهورية الهيئة التنفيذية العليا للدولة) لكان هذا أصوب!

وبهذا نجد أن السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية في واقع اليمن السياسي هي الأكثر أهمية بوصفها القيادة الفعلية للدولة.

يرى بعض الكتاب اليمنيين٢ أن نصوص النظام الدستوري للجمهورية اليمنية تؤكد أن المشرع الدستوري قد تبنى النظام النيابي البرلماني والمطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي، فهو نظام نيابي برلماني لأنه قد أخذ بأسلوب ثنائية السلطة التنفيذية ومبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، تجسيداً لمبدأ الفصل بين السلطتين فصلاً مرناً وليس فصلاً تاماً ومطلقاً كما هو الحال في النظام الرئاسي.

ومن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل الدستور الحالي جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة، وحق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمام البرلماني.

كما نص الدستور على مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في حق مجلس النواب في تقديم توجيهات وتوصيات للحكومة وطرح موضوع عام للمناقشة، كما أن لها إجراء التحقيق واستجواب الحكومة، كما قرر الدستور المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب، فقد أخذ الدستور الحالي بالمسؤولية الجماعية والفردية حينما قرر في المادة (٩٦) منه (أن مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية وفردية) ،كما أعطى مجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة بعد إجراءات أوضحتها المادة(٨).

وجدير بالملاحظة أن هذا الحق على الرغم من وجودة في الدساتير السابقة الا أن السلطة التشريعية اليمنية لم تستخدمه في حياتها الدستورية ولو لمرة واحدة قبل الوحدة.

وبغرض تحقيق التوازن بين السلطات قرر الدستور الحالي للسلطة التنفيذية وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية أهمها الحق في التدخل في تكوين مجلس النواب، فرئيس الجمهورية هو الذي يتولى دعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب(١).

والحق في التدخل في سير العمل البرلماني عن طريق مجموعة وسائل منها دعوة المجلس إلى الانعقاد العادي وغير العادي، وطلب سرية الجلسات، وحضور الجلسات، كما أنه يجوز حل مجلس النواب، وأخيراً الاشتراك في الوظيفة التشريعية كحق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها وهذا الحق مشترك لعضو مجلس النواب وللحكومة، وحق إعادة النظر في القوانين وحق الإصدار إذ يجوز (لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون اقره مجلس النواب).

وفي رأيتا فإن نظام الحكم في ظل دستورنا الحالي، هو نظام رئاسي مطعم بالنظام البرلماني، فهو رئاسي لأن الدستور قد منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة جدا وذلك عكس ماهو متبع في النظام البرلماني، فرئيس الدولة في النظام البرلماني يسود ولا يحكم وليس مسؤولاً سياسيا ولكنه يقوم بدور الحكم المحايد بين الوزارة والبرلمان، ويعمل على تحقيق التوازن بينهما ومنع أحدهما من السيطرة على الآخر أو من مخالفة الدستور، ولا يملك العمل منفرداً من دون الوزارة إذ أنه يمارس السلطة التنفيذية عن طريقها.

وباستقراء نصوص الدستور يظهر لنا جلياً أن رئيس الجمهورية اليمنية يمارس صلاحيات فعلية، فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويحق له حل مجلس النواب، علماً بأن هذا الحق في النظام البرلماني مناط بالوزارة، كما يحق لرئيس الجمهورية اليمنية وقف الحكومة عن العمل، والمشاركة في اختيار الوزارة وتكليف من يشكلها، وكما هو معروف أن الوزارة تكون في النظام البرلماني مسؤولة سياسياً أمام البرلمان فقط مسؤولية تضامنية وليس إمام رئيس الجمهورية.

وبهذا نجد أن النظام اليمني ليس فقط مطعماً ببعض مظاهر النظام الرئاسي، فهو أصلاً نظام رئاسي لأن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي للدولة ومجلس الوزارة يشاركه في السلطة، والفرق بين النظام اليمني والنظام الأمريكي (الرئاسي) هو تسمية مجلس الوزراء أو وجود مجلس الوزراء.

ولهذا نرى أن من ابرز ملامح الدستور اليمني الحالي الوضع الخاص لرئيس الجمهورية وهيمنته الكاملة على سائر السلطات والمؤسسات الدستورية وذلك نتيجة عوامل شتى في مقدمتها الأخذ بالنظام المختلط.

ونحن إذا ما قارنا بين النظام المختلط (في اليمن) وبين النظام الرئاسي كما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، لتبين لنا أن السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في النظام المختلط تجاوز بكثير سلطات الرئيس في النظام الرئاسي.

وعليه فإن مبادرة رئيس الجمهورية بانتقال نظام الحكم المختلط إلى النظام الرئاسي، خطوة لتقليص بعض هذه الصلاحيات، فالنظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات الثلاث، ومبدأ وحدة السلطة التنفيذية.

وبذلك يقوم رئيس الدولة في مزاولة السلطة التنفيذية استناداً لمبدأ الاستقلال العضوي ومبدأ التخصص الوظيفي.

هذه وجهة نظر متواضعة..

والله ولي التوفيق

هامش :

١– أنظر المادة (١٠٥) من الدستور.

٢– أنظر المادة (١١٩) من الدستور المعدل.

٣– أنظر المادة (١١٨) من الدستور المعدل.

٤– أنظر المادة (١٣٧) من الدستور المعدل.

٥– أنظر المادة (١٢٣) من الدستور المعدل.

٦– أنظر المادة (٩٦) من الدستور ١٩٩١ والمادة (٢٠) من الدستور المعدل.

٧– أنظر نفس المواد السابقة.

٨– أنظر المادة (٩٧) من الدستور ١٩٩١ والمادة (١٢١) من الدستور المعدل.

٩– رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى– أنظر قانون السلطة القضائية اليمني المادة (١٠٤).

١٠– أنظر د. مطهر العزي: نظام الحكم في دستور سنة ١٩٩١م في ظل الجمهورية اليمنية ١٩٩٧م ص ٣٧ وأنظر د. أحمد عبدالملك أحمد: القانون الدستوري ، مصدر سابق ص ١٣٧ وما بعدها، وأنظر عبدالحق المغزي: مصدر سابق، ص ١٦٩ وأنظر د. مطهر العزي : المبادئ الدستورية، ١٩٩٧ ص ١٩١.

١١– أنظر د. أحمد عبدالملك أحمد : القانون الدستوري منشورات دار الجامعة اليمنية صنعاء ١٩٩٧م ، ص (١٩٥).

١٢– أنظر المواد (١١٨) و ٧٣ من الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م.

١٣– أنظر أحمد حافظ عطيه نجم، مصدر سابق ص ١١٠.