مبدأ الفصل بين السلطات

د. عبدالله سعيد الكانده [1]

(١) أستاذ القانون العام المساعد - كلية الشريعة والقانون- جامعة صنعاء - اليمن.

ملخص البحث:

البحث عن مبدأ الفصل بين السلطات، وهو أحد المبادئ الهامة الذي نادى به كثير من كتاب الثورة الفرنسية وفقهاء القانون في عديد من أقطار العالم بوصفه أحد الدعامات الهامة في النظم الديمقراطية على طريق ممارسة الشعب للسلطة بعد تجارب للحكم استبد فيها الملوك وبعض الطبقات بالسلطة.

إن البحث يتركز في محورين:

المحور الأول: خلاصته بالوثائق الدستورية والقانونية والسياسية التي اعتمدت على أساس الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وخلاصة بكل الوثائق والدساتير اليمنية التي أخذت بذلك المبدأ.

المحور الثاني: وهو قيام البحث بتوضيح التطبيق الفعلي لذلك المبدأ في الوثائق والدساتير اليمنية التي صدرت خلال النظم السياسية المتعاقبة في اليمن منذ قيام النظم الملكية في العصر الراهن مرورا بالنظم الجمهورية وحتى قيام دولة الوحدة اليمنية المباركة في الثاني والعشرين من مايو ١٩٩٠.

ABSTRACT:

The research about the separation of supremacies/authorities، which consider as very important topic that advocated by many of the French Revolution writers. the separation of supremacies is one of the main pillars of any democratic system that usually come after great suffer and distress after many experiences in the world in different areas upon many attempts and trials to take and control the power.

The research objectives are concentrated in two main points:

The first: the research will review all the constitutional, political and legal documents upon the principle of the separation of supremacies and will review all the documents and constitutions of Yemen that included this principle and its conjugate with national precept and political struggle in Yemen.

The second: the research will demonstrate the practical and actual solicitation of this principle and the Yemeni political experiment. This experiment has undergone setbacks due to the lack of proper and effective implementation of this principle، especially in the democratic system.

Geographical and time limitation:

The research demonstrates the separation of supremacies and its principle between theory and practice in Yemen and where it is stand from the Yemeni constitutions that adopted by

ISSN : 2410-1818

the National Commission of 1948 Movement through the Yemeni constitutions issued after the 26th September and 14th October revolutions and ended by the Yemen Unity constitution - Time limitations.

While the geographical limitation is the republic of Yemen (North and South territory).

The importance of the research highlighted that the separation of supremacies not only on the theoretical level، but also on the practical reality, because most of the world countries, experience in combat the authorities, controls and tyrants to give back the humanity salvation and get rid of the phenomenon of monopoly on supremacy to reach the democratic systems in line with the constitutional development.

المقدمة:

يتناول البحث موضوع الفصل بين السلطات وهو أحد الموضوعات المهمة التي نادى بها كثير من كتاب الثورة الفرنسية ويشكل هذا المبدأ أحد الدعامات الرئيسية للنظام الديمقراطي وهو لم يكن ثمرة جهد فكري بقدر ما كان ثمرة لمعاناة وقلق كبيرين لما مرت به تجارب عديدة في العالم في مجال السلطة ومحاولات الاستئثار بها.

تمهيد:

إن مبدأ الفصل بين السلطات هو نتاج لمشكلة فعلية واجهت كتاب ومفكرو الثورة الفرنسية على صعيد الواقع العملي في إدارة وتسيير شؤون الدولة... فصحيح أنه تم القضاء على الحكم الملكي الفردي.. فانتهى الحاكم الفرد وأقيم حكم الجمهور.. ولكن بقيت سلطات الدولة بيد الحاكم الجديد.. وهنا برزت مشكلة.. كيفية تقسيم السلطات على هيئات إلا وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.. وظهرت مشكلة أخرى بجانب التوزيع للسلطة بين هذه الهيئات الثلاث.. فكان لا بد من إيجاد ضوابط وقواعد تنظيم سير العمل داخل لكل الهيئات وما هي حدود صلاحيات كل منها وهنا كان البحث في إطار مبدأ الفصل بين السلطات أن توجد وثيقة تتول إيضاح حدود كل من هذه الهيئات ووضع الضوابط أو الكوابح التي توقف كل من هذه الهيئات عند حدود معينه بحيث لا تتجاوز أي منها حدود صلاحياتها المرسومة.

ISSN : 2410-1818

أهداف البحث:

تتركز أهداف البحث في محورين أساسيين:

الأول: أخذ الدساتير والوثائق السياسية والقانونية بمبدأ الفصل بين السلطات وهنا سنعرج على كل الوثائق والدساتير اليمنية التي تضمنت نصوصها ذلك المبدأ واقتران ذلك المبدأ بالنضال الوطني والسياسي في اليمن.. فكما هو حال التجارب السياسية التي شهدها العالم من الأنظمة الفردية والملكية شهدت التجربة اليمنية تحكم الفرد بالسلطة واستحواذه على كل السلطة فكان لا بد من وجود مقاومة ونضال ضد الحكم الفردي للمناداة بحكم الجمهور.

الثاني: هو التطبيق العملي والفعلي لوضع هذا المبدأ في التنفيذ وفي التجربة السياسية اليمنية.. فلقد مرت هذه التجربة بانتكاسات جراء عدم التطبيق السليم والفعلي لهذا المبدأ لاسيما في ظل النظام الديمقراطي.. فلقد وجد النظام الديمقراطي.. ولكنه عانى من عدم التطبيق الفعلي لمسك الجماهير وهيئاتها بالسلطة وتوزيعها بين هيئات الدولة.

حدود البحث المكاني والزماني:

يستعرض البحث مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق في اليمن وموقف الدساتير اليمنية التي أخذت به بدءًا من الميثاق الوطني لحركة ١٩٤٨م ومروراً بالدساتير اليمنية التي صدرت بعد قيام ثورتي ٢٦ سبتمبر و١٤ أكتوبر الخالدتين إلى قيام الوحدة اليمنية المباركة. فالحدود المكانية هي الرقعة الجغرافية لليمن بشطريه.

إما الحدود الزمنية فهي تبدأ منذ صدور الميثاق الوطني في اليمن في عام ١٩٧٨م في الشطر الشمالي والتي تم فيها القضاء على نظام الإمام يحيى حميد الدين مروراً بقيام ثورتي ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢م في ما كان يعرف بـ ((الجمهورية العربية اليمنية)) ومن ثم قيام النظام.... ثورة ١٤ أكتوبر ١٩٦٣م في ما كان يطلق عليه جنوب اليمن وقيام النظام الجمهوري هناك أيضاً، حتى قيام دولة الوحدة المباركة عام ١٩٩٠م وتأسيس النظام الديمقراطي الموحد لدولة الوحدة وغياب دولتي الشطرين.

أدوات البحث:

اعتمد البحث على الوثائق الدستورية التي صدرت في اليمن خلال الحقبة الزمنية والمكانية للبحث فتم الاستناد إلى:

١) الميثاق الوطني المقدس لحركة ١٩٤٨م الدستورية والصادر عام ١٩٤٨م.

٢) الوثائق الدستورية الصادرة في الجمهورية العربية اليمنية وتضم:

أ- الدساتير الدائمة.

ب- الدساتير المؤقتة.

ج- الإعلانات الدستورية.

د- القرارات الدستورية.

٣) دستور دولة الوحدة اليمنية الصادر عام ١٩٩١م.

٤) التعديلات الدستورية التي صدرت لتعديل بعض مواد دستور دولة الوحدة وهي:

أ- التعديل الدستوري لعام ١٩٩٤م.

ب- التعديل الدستوري لعام ٢٠٠١م.

٥) الدساتير التي صدرت في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وهي:

أ- دستور ١٩٧٠م.

ب- دستور ١٩٧٨م.

منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التجريبي والاستقرائي للتطبيقات العملية للنصوص الدستورية التي تضمنتها الوثائق الدستورية اليمنية عبر التاريخ الطويل للتجربة اليمنية في الحكم.

فهو منهج تاريخي لأنه يستعرض التطوير التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات أبان مراحل تاريخية متعددة كفكرة وكتطبيق والتطور الذي طرأ على هذا المبدأ خلال حقب تاريخية متعددة والأحكام الجديدة التي نادى بها أنصار هذا المبدأ.

وهو تجريبي لأنه يرصد تجربة دستورية معينة في اليمن وما مرت به دساتير اليمن إلى وصف ظاهرة الفصل بين السلطات من خلال وصفها وصفاً نظرياً وتطبيقياً.

فروض البحث وتساؤلاته:

السلطات طبقاً بين هيئات الدولة ولكن تبرز التساؤل الهام هو أن تلك الهيئات الذي يديرها هم أشخاص وأنهم بحكم موقعهم قد يكونوا يقودوا تلك الهيئات إما كأفراد أو مجموعات إلا أننا نلاحظ عبر التاريخ والتجارب أن الاستئثار بالسلطة سواء من قبل الفرد أو الأفراد أدى إلى وسائل البحث عن معالجة ذاك الاستئثار ووضع حد له وهو أمر منذ القدم.. فهل نجحت تجارب الدول والشعوب في الحد من ظاهره الاستئثار بالسلطة رغم ما بذله المفكرون لعديد من ثورات العالم للحد من هذه الظاهرة.

ISSN : 2410-1818

أهمية البحث:

من هنا تبرز أهمية هذا المبدأ ليس على الصعيد النظري فحسب بل وإنما على صعيد الواقع الفعلي فتجربة جميع دول العالم على صعيد بنيان الدولة وهيئاتها والقابضين فيها على السلطات فيها من أجل تخليص البشرية في كل بقاع العالم من ظاهرة الاستئثار بالسلطة بشكل يتوافق مع التطور الدستوري الذي تمر به الشعوب والدول فهذا المبدأ من الركائز الجوهرية للنظام الدستوري المعاصر حيث حرصت جميع نظم الحكم على اعتناقه.

عينة البحث:

صحيح أن مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد الركائز الأساسية للنظام النيابي والديمقراطي بشكل عام، وتأخذ به بصورة مختلفة كثير من دول العالم إلا أنه معظم الدساتير في عالمنا المعاصر تأخذ به ومنها الدول العربية ومن هذه الدول اليمن التي سنأخذ تجربتها على صعيد الحكم والدستور كعينة في هذا البحث.

ولذا فأن هذا البحث من المؤهل أن يضيف إلى هذا المبدأ ما رشحت عنه هذه التجربة في الحكم.

فصل تمهيدي

أهمية مبدأ الفصل بين السلطات ومبرراته وضمانات الأخذ به

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات ونبذة عن ظهوره:

١- نبذة عن مبدأ الفصل بين السلطات:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ القانونية الهامة التي تشكل حجر الأساس في دعائم دولة القانون والنظام الديمقراطي حيث ناضلت الجماهير في عدة أقطار في وجه التسلط والاستئثار بالسلطة وتركيزها بيد الحاكم الفرد من أجل ذلك كان لا بد أن يبحث الفقه الدستوري عن علاج قانوني لمسألة التفرد بالسلطة والاستئثار بها فتوصل إلى هذا المبدأ ليضع به حداً لاستيلاء الحاكم على سلطات الدولة والتحكم بكل السلطات فيها فلم تعد الدولة "هي أنا" كما كان عليه الحال في ظل النظم الفردية والملكية وإنما كان لا بد من توزيع السلطات على هيئات متعددة ولابد من أن تناط بكل جهة منها صلاحيات معينة بحيث لا تطغى إحداها على السلطات الأخرى فتحتكر سلطات الدولة بيدها ويعرف المواطنون والسلطات حدود صلاحيات واختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة وهو ما شكل بداية

ISSN : 2410-1818

عهد جديد في تنظيم آلة الدولة القانونية الحديثة وتعدد مهامها وهيئاتها وتوزيعها بين هيئات متعددة تنظمها وثائق وأعراف دستورية.

٢- نبذة مختصرة عن ظهور المبدأ:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الهامة التي حصرت الثورة الفرنسية على اعتناقها وتقريرها في إعلانات الحقوق والدساتير المختلفة.

وقد حرصت الثورة الأمريكية أيضاً على اتخاذ هذا المبدأ أساساً لتنظيم حكوماتها، ويحتم هذا المبدأ قيام حكومة نيابية لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي.

وقد عرف الفقه الفرنسي مبدأ الفصل بين السلطات بأنه المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقل بعضها عن بعض.

ولما كانت الأمة كما يرى بعض فقهاء الثورة الفرنسية، هي مصدر السلطات فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة.

ولا بد من التنويه هنا إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات (principle de separation des pourers) كان فكر الفلاسفة والعلماء منذ أقدم العصور في تقسيم وظائف الدولة ويمكن عرض آرائهم فيما يأتي:

١- المفكر أفلاطون رأى ضرورة توزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على هيئات متعددة مع إقامة التوازن والتعادل حتى لا تستبد هيئة بالحكم في الدولة فتضطرب أحوالها. فلقد أدرك أفلاطون في العهد القديم ضرورة فصل وظائف الدولة وفصل الهيئات التي تمارسها عن بعضها على أن تتعاون كلها على الوصول إلى الهدف الرئيسي للدولة وهو تحقيق النفع العام للشعب، وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها تقرر لها مواجهة بعضها وسائل للرقابة يراد بها منع الانحراف ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها الدستوري.

نلاحظ أن أفلاطون قد ذهب في كتابه ((القوانين)) إلى توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة وبين الهيئات على النحو الآتي:

- مجلس السيادة ويتكون من عشرة أعضاء وهذا المجلس هو الذي يهيمن على مختلف شؤون الدولة.
- جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين مهمتها حماية الدستور من عبث الحكام والإشراف على سلامة تطبيقه.

- مجلس شيوخ منتخب من الشعب ومهمته القيام بالتشريع (أي سن) القوانين، اللازمة للدولة.
- هيئة قضائية تتكون من عدة محاكم على درجاتها المختلفة مهمتها الفصل في المنازعات المختلفة.
- هيئة البوليس للحفاظ على الأمن داخل الدولة وهيئة للجيش للدفاع عن سلامة البلاد.
- هيئة تعليمية مختلفة، وهيئات تنفيذية لإدارة مختلف المرافق العامة في الدولة.

وبهذه الطريقة تتولى كل هيئة الإشراف على عمل معين وتسأل عنه وتتعاون جميع الهيئات على تحقيق المصلحة العامة.

٢- ذهب أرسطو إلى تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف هي:

- المداولة أو الفحص.
- الأمر.
- القضاء.

وبعد أن جدد أرسطو مظاهر أعمال الدولة رأى من الخير عدم تركيزها في يد واحدة وإنما يجب أن يعهد لها إلى الهيئات مختلفة تتعاون فيما بينها وتراقب بعضها.

٣- يعتبر المفكر (لوك) أول من كتب عن نظرية فصل السلطات وعني بدراستها في الحكومة النيابية على أساس السيادة الشعبية، وقد فصل آراؤه في كتابه المسمى ((الحكومة المدنية)) الذي وضعه في أعقاب ثورة ١٦٨٨م - وقسم (لوك) السلطات في الدول إلى أربع:

- السلطة التشريعية ومهمتها سن القوانين.
- السلطة التنفيذية وتقوم بتنفيذ القوانين والحفاظ على الأمن الداخلي.
- السلطة الاتحادية ووظيفتها إعلان الحرب وتقرير السلم وعقد المعاهدات ومباشرة الشؤون والعلاقات الخارجية.
- سلطة التاج أي مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية.

وكان يرى ضرورة فصل السلطة التشريعية عن التنفيذية ووضع كل منهما بيد هيئة خاصة مستقلة، ويضع (لوك) السلطة التشريعية مكان الصدارة بالنسبة للسلطات والأخرى فهي في نظره أعلى السلطات وأقدسها.

ومع بروز ظاهرة تعدد هيئات ومؤسسات الدول وأتساعها لم يعد بالإمكان اتقاء مظاهر إغراءات السلطة ونشاطاتها ولم يعد بالإمكان جمعها في يد حاكم واحد أو في يد هيئة واحدة فلذا كان لابد من توزيع هذه الاختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات متعددة ومختلفة لتتولى كل منها ممارسة اختصاص مختلف ووظيفة مميزة.

وارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بالفقيه الفرنسي "مونتسكيو" الذي حصر وظائف الدولة بثلاث وظائف رئيسية:

الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية وقد ميز بين الوظائف الثلاث ونادى بفصلها عن بعضها وتوزيع وظائفها على هيئات متعددة مستقلة وأن لا تتدخل أي منها في شان الهيئة الأخرى.

وبناءً على ما سبق من توزيع وفصل للسلطات فإن مؤدى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات هو أن تتوزع وظائف الدولة على سلطات ثلاث هي:

أولاً: السلطة التشريعية: وتختص بإصدار القوانين والإشراف على هيئات الدولة وميزانيتها.

ثانياً: السلطة القضائية: وتختص بالسهر على تنفيذ القوانين من خلال إصدار قرارات إدارية عامة أو فردية.

ثالثاً: السلطة القضائية: وتنفرد بإنزال كلمة القانون، أي الفصل في المنازعات سواء بين الأفراد، أم بين الأفراد والدولة.

وبما أن الفقيه الفرنسي مونتسكيو هو من زعماء الثورة الفرنسية فقد جاء هذا المبدأ الذي رفعه دعاة تلك الثورة في جزء منه لمعالجة الواقع الفردي أو التسلطي الذي كان يمارسه الملوك في عهدهم واستئثارهم بكل سلطات الدولة فلم يكن المبدأ مجرد مبدأ نظري وإنما كان صيحة جماهير في وجه الظلم عبر عنها هؤلاء الفلاسفة بتقليص أظافر أولئك الملوك وتحكمهم في مصير الشعب الفرنسي.

وبكل تأكيد فإن السلطات والهيئات التي تحدث عنها مونتسكيو في ذلك العصر لم تكن هي تلك الهيئات والسلطات التي أصبحت تحويها الآلة الحديثة للدولة بمفهومها المعاصر إذ أن الهيئات والسلطات للدولة اليوم تتكون من عدة هيئات أو أجهزة داخل كل هيئة من الهيئات الثلاث التي حددها مونتسكيو وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية ولكل منها عدة اختصاصات بعضها اختصاصات لم تكن معروفة في العصر الذي عاشه دعاة الثورة الفرنسية بسبب تعدد الوظائف الجديدة التي أصبحت تمارسها الدولة الحديثة وتطورها فالدولة لم تعد

ISSN : 2410-1818

حارس وحامي بل أصبحت تدخلية ولها وظائف اقتصادية واجتماعية متشعبة[1] بفعل تطور وظائف الدولة وفقاً للمفاهيم والرؤى الفكرية التي أصبح ينادي بها عدد من المفكرين والتنظيمات السياسية التي ظهرت في عالمنا المعاصر والتي طرحت الأفكار الاشتراكية والتقدمية التي عرفها عديد من أقطار العالم.

٣- حدود مبدأ الفصل بين السلطات:

يوجد تفسيران لمبدأ الفصل بين السلطات هما:

التفسير الأول:

الفصل الحاسم أو المطلق بين السلطات وقد أثر هذا الاتجاه على واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧م، والدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١م بحيث نجد أن هذين الدستورين قد أقاما فصلاً جامداً بين السلطات وخاصة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ويبدو أن من عاصر مونتسيكو فهموا أنه يوصي بفصل عضوي بين الوظائف أكثر من الفصل بين السلطات، ولقد اعتقدوا أن وظائف الحكم تتمثل في حقيقتها هيئة لكل منها وظيفة معينة، ومن ثم يجب أن تحدد نفسها بها وتقتصر على مجرد القيام بهذه الوظيفة، فعلى البرلمان أن يشرع القوانين وعلى الحكومة أن تنفذ القوانين وعلى القضاء أن يحكم في المنازعات التي تنشأ أثناء تنفيذ القوانين. وتفسير المبدأ على هذا النحو من شأنه أن يؤدي إلى فصل جامد بين السلطات. وإلى وضع حواجز بينها.

التفسير الثاني:

الفصل المرن بين السلطات إذ تتلخص من مجموع الأفكار التي تتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات إلى ضرورة تخصص هيئات الدولة في القيام بوظائف محددة تتولى القيام بها، وهذا يجب أن لا يجعلنا ننسى أمرا لا يقل أهمية عن ذلك وهو أمر جوهري ألا وهو ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة، وهذا يعني ضرورة قيام صلات بين السلطات طالما أن هذه السلطات ليست سوى تروس في آلة واحدة ألا وهي الدولة، وعلى ذلك فمن الأفضل أن يقال أن المطلوب هو استقلال السلطات وليس الفصل بين السلطات خاصة وأن عبارة الفصل بين السلطات لم ترد لا في كتابات (لوك) ولا (مونتسكيو).

ورغم الانتقادات التي وجهت لمبدأ الفصل بين السلطات بوصفه مبدأ وهمياً يستحيل تطبيقه وأن فيه تناقض مع وحدة الدولة غير أن أنصار هذا المبدأ دافعوا عنه وقدموا مبرراتهم التي

(١) أنظر د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٠٥.

ISSN : 2410-1818

تدعم الأخذ بهذا المبدأ وضرورة تطبيقه للنتائج الإيجابية التي يحققها وسنناقش أبرز هذه النتائج[٢] في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: النتائج الإيجابية التي يحققها الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وضمانات الأخذ به:

أولاً: منع الاستبداد وصيانة الحريات:

أن تجميع السلطات في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد الذي بدوره يؤدي إلى نتائج وخيمة على الحياة السياسية وهي النيل من حقوق الأفراد وحرياتهم إذ أن طبيعة النفس البشرية تجنح للاستبداد حين تستأثر بالسلطة لاسيما إذا كان نفوذها مطلقا لذلك قيل "السلطة المطلقة مفسدة مطلقة" و "أن السلطة تفقد النفوس توازنها وتلعب برؤوس الحكام".

كما أن توزيع السلطات والاختصاصات بين هيئات الدولة المتعددة يمكن أن يحول دون بروز شخصيات معينة تستحوذ على السلطات وتستبد بسلطات الدولة فكلما وجدت سلطات وهيئات أخرى محددة سلطاتها ووظائفها وفقا للدستور والقانون سوف تحد من انفراد أي من هذه الهيئات والسلطات وتمنعها من التجاوز في اختصاصاتها[٣] وحتى لو برزت هيئات جديدة لهذه الدولة جراء التطورات السياسية التي تمر بها عديد من البلدان فان الدساتير قادرة على أن تضع الاختصاصات اللازمة لها وأن تنظم علاقتها ببقية السلطات في الدولة وأن تضع القيود اللازمة لمنع المسؤولين من التصرف بشكل فردي ومزاجي وعشوائي.

ثانياً: تحقيق شرعية الدولة:

وهذا المبدأ يعني تحقيق الشرعية وسيادة حكم القانون أو بمعنى أخر خضوع الحكام والمحكومين للقانون وإذا ما عرفنا أن القانون مجموعة قواعد عامة ومجردة فأن تركيز وظائف وسلطات الدولة في يد هيئة أو جهة واحدة يؤدي إلى نزع هذه الصفة الأساسية للقانون وهي العمومية والتجريد والذي يعني أننا لو أسندنا وظيفة التشريع وكذلك وظيفة التنفيذ لهيئة واحدة لاستطاعت هذه الهيئة أن تصدر ما تراه من تشريعات لمعالجة مشكلات وحالات فردية تواجهها أثناء التنفيذ وهكذا تنتفي عن القانون أهم صفاته وهي العمومية والتجريد وينطبق نفس الحال فيما لو أسندت وظيفتي التشريع والقضاء لهيئة واحدة[٤].

---

(٢) سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٩٥.

(٣) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ١٨٤ وما بعدها.

(٤) د. أبو بكر مرشد فارع الزهيري: مبادئ النظم السياسية المعاصرة، ٢٠١٤م، صنعاء، ص ٥٠- ٥٢.

ISSN : 2410-1818

وهكذا نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات يكفل احترام القانون ويحقق مبدأ الشرعية في الدولة إحدى الركائز الأساسية لدولة القانون.

ثالثاً: يحقق فوائد تقسيم العمل:

أن من شأن العمل بمبدأ الفصل بين السلطات أن يؤدي إلى توزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة ومستقلة ومما يؤدي إلى أن تكون كل هيئة مختصة بعمل معين وهو أمر لا شك سوف يؤدي إلى أجادة العمل وإتقانه.

مما دعا عديد من فقهاء ومفكري الثورة الفرنسية إلى الأخذ بهذا المبدأ وأصبحوا يشكلون تياراً جارفاً منذ قيام الثورة الفرنسية شق طريقه صوب معظم دساتير العالم بوصفه ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية، حيث اعتنق المفكرين المبدأ وسجلوه في إعلان حقوق الإنسان إذ نصت المادة (١٦) منه: ((على أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها)).

ويعزو بعض الفقهاء أن ما قيل من انتقادات ومثالب في حق هذا المبدأ إنما كانت نتائج للأخذ بالتفسير الجامد له بل وأحياناً التطبيق المتطرف له، إذ أن بعض الأنظمة رأت أن التطبيق الأمثل لمبدأ الفصل بين السلطات يكمن في الفصل التام والمطلق بينها.

لان تصور الفقيه الفرنسي مونتسكيو كان يقضي باستقلال السلطات الثلاث وجعلها متساوية ومتوازنة مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث تستطيع أحداها وقف ووضع حد لتجاوزات السلطة الأخرى. فمونتسيكيو لم يذهب إلى حد القول بالفصل التام بين السلطات فقد ذكر أن السلطات على الرغم من فصلها ستجد نفسها بالضرورة وبطبيعة الأشياء مضطرة للتضامن والتعاون والسير معا.

لذلك تمثلت الأنظمة الديمقراطية المعاصرة (النيابية) وفقاً لموقفها من هذا المبدأ وأسلوب تطبيقه، حيث قسمت هذه الأنظمة إلى أنظمة برلمانية وأخرى رئاسية وأخرى أخذت بنظام حكومة الجمعية[٥].

(٥) د.عبدالغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية و١٩٩٧.

المبحث الثالث: الضمانات العملية للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

لعله من المفيد هنا أن نشير إلى بعض الضمانات التي ترسم الطريق للوصول الى إخراج هذا المبدأ من حيز التنظير إلى حيز الواقع العملي وهذه الضمانات هي:

أولاً: الدستور:

لعل من أهم الضمانات لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات هو الوثيقة الدستورية أو القواعد الدستورية بشكل عام التي تحدد شكل الدولة وطبيعة النظام وقواعد الحكم الذي تنتهجه الدولة وتحدد سلطات الهيئات الموجودة في تلك الدولة وتضع لكل اختصاصاتها وتضع الضوابط التي توقف أي سلطة عند حدود اختصاصاتها ولا تتعدى ذلك إلى حدود اختصاصات السلطة الأخرى وتضع الضوابط التي توقف ذلك التجاوز فوجود القواعد الدستورية واحترامها من قبل سلطات الدولة يجعل كل سلطة أو شخصية مسئولة في الدولة تفكر عند تجاوزها لسلطاتها المحددة في الدستور بأنها ستواجه بإجراءات قانونية سوف توقفها وتحد من التجاوزات التي تمارسها خارج أطار الدستور والقانون فوجود الدستور يقيد سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فهو الذي أنشأها وهو الذي ينظم اختصاصاتها(٦).

إن القواعد الدستورية سواء أكانت مكتوبة أو عرفية هي القانون الأسمى في الدولة بل وتعد أعلى القواعد القانونية فهي تسمو على التشريع العادي كما تستمر على التشريع الفرعي.

إن القواعد الدستورية تشكل قيوداً قانونية تحد من استئثار الحاكم بالسلطة فسلطة الفرد غير المقيد بدستور ومؤسسات لا ينتج عنها سوى الحكم المطلق وإهدار حقوق الإنسان وحرياته الأساسية(٧). ويترتب على احترام نصوص الدستور في التعامل بين سلطات الدولة أنه يصبح الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون حيث لا يعود هناك امتيازات خاصة أو حقوق شخصية لهم بل يكونوا مجرد موظفين لهم مهام واختصاصات حددها الدستور.

ثانياً: الرقابة القضائية:

وهو أن يتولى القضاء بنفسه فحص مشروعية القوانين التي أصدرتها الهيئة التشريعية لبيان مدى مطابقتها أو خروجها عن الدستور ومدى تجاوز البرلمان لاختصاصاته التي رسمها له الدستور وبجانب الرقابة القضائية توجد الرقابة السياسية - وهي رقابة وقائية تحول دون

(٦) د.عبدالله السابق،ني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ٤٨-٤٩،منشأة المعارف الإسكندرية / سنة ١٩٩٧م.

(٧) حسين جميل: حقوق الإنسان في الوطن العربي، سلسلة الثقافة القومية مركز دراسات الوحدة العربية، ص ١٦، بيروت ١٩٨٦م.

ISSN : 2410-1818

صدور القوانين التي تبين قبل إصدارها خروجها على الدستور والتنظيم قد ينص عليه الدستور صراحة فينشئ محكمة دستورية عليا ينوط بها رقابة دستورية القوانين البرلمانية وقد ينشئ الدستور محكمة عليا دون أن يسميها دستورية، وتكون هذه المحكمة على قمة التنظيم القضائي العام في الدولة(٨).

ثالثاً: دستورية القوانين وسمو القواعد الدستورية في الدولة وعلوها:

فلعل من المشاكل الهامة التي تثور في البلاد الديمقراطية التي تكرس مبدأ "الدولة القانونية" التي يجب أن تخضع فيها السلطات العامة في الدولة لمبدأ الشرعية أو سيادة القانون. فالدستور بوصفه قمة القواعد القانونية في أي دولة يجب أن يكون له السمو بحيث تكون قواعده في قمة الهرم للنظام القانوني للدولة. ومن هنا كانت الحاجة إلى وجود تنظيم قانوني أو دستوري يكفل ويضمن تحقيق وعلو وسمو للدستور في الدولة.

فمن المشاكل الهامة التي تثور في البلاد الديمقراطية التي تكرس مبدأ الدولة القانونية التي يجب أن تخضع فيها السلطات العامة في الدولة لمبدأ الشرعية أو سيادة القانون. فالدستور بوصفه قمة القواعد القانونية في أي دولة يجب أن يكون له السمو بحيث تكون قواعده في قمة الهرم للنظام القانوني للدولة. ومن هنا كانت الحاجة إلى وجود تنظيم أو دستوري يكفل ويضمن تحقيق علو وسمو الدستور في الدولة.

أن الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة وقائية تحول دون صدور القوانين التي تبين قبل إصدارها أنها تتضمن خروجا على الدستور وهذه الرقابة تختص بها لجنة يختار أعضاؤها من قبل البرلمان.

رابعاً: مبدأ علو الدستور:

أي سمو القواعد الدستورية في الدولة وعلويتها، ففي الدولة الديمقراطية التي تقوم على السيادة الشعبية واحترام حقوق وحريات الأفراد يجب أن تخضع الدولة بسلطاتها وهيئاتها وحكامها لسيادة القانون فمؤدى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتم العمل به في تلك الدول يحتم بجانب الفصل بين تلك السلطات أن تلتزم كل من هذه السلطات بالاختصاصات التي حددها لها الدستور وإلا تتجاوز تلك الاختصاصات المحددة لها وتلتزم بها وهذا لن يكون ألا باحترام الوثيقة القانونية التي تبين وتحدد تلك الاختصاصات ألا وهي الدستور.. فالدولة

(٨) د. محمد رفعت عبدالوهاب: رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، ص ٦، الدار الجامعية للطباعة والنشر ٢٠٠٠م بيروت.

ISSN : 2410-1818

بسلطاتها وهيئاتها وحكامها يجب أن تخضع لسيادة القانون تماماً مثلما يخضع له الأفراد وهيئاتهم الخاصة.

ففي الدولة القانونية يجب أن تكون أعلى وأسمى القواعد القانونية هي القواعد الدستورية وأن تستمد كل فروع القانون الأخرى من فروع القانون العام وكذلك فروع القانون الخاص أساسها من مبادئ الدستور الذي يعد الدعامة الأساسية للنظام القانوني كله.

أن دستورية القوانين وسمو القواعد الدستورية في الدولة وعلويتها تعد من سمات الدولة القانونية وتعد من الدولة الهامة التي تثور في البلاد الديمقراطية التي تكرس مبدأ "الدولة القانونية" التي يجب أن تخضع فيها السلطات العامة في الدولة لمبدأ "الشرعية" أو سيادة القانون. فالدستور بوصفه قمة القواعد القانونية يجب أن يكون له السمو بحيث تكون قواعده في قمة الهرم للنظام القانوني للدولة. ومن هنا كانت الحاجة إلى وجود تنظيم قانوني أو دستوري يكفل ويضمن تحقيق علوه وسموه.

فعلوية القاعدة الدستورية يعني تمتعها بمركز الصدارة في النظام القانوني للدولة فهي تعلو على كل القواعد القانونية على الإطلاق بحيث لا يوجد أي نص أو قاعدة أعلى من القاعدة الدستورية أو حتى تدانيها أو تساويها في المرتبة ومصدر هذه العلوية والسمو للقاعدة الدستورية هو مصدر هذه القواعد الذي هو الشعب بشكل مباشر كما هو الحال في حالة الاستفتاء أو بشكل غير مباشر عن طريق ممثليه في البرلمان أو قد تكون مصدر هذه العلوية طبيعة الموضوعات التي ينظمها الدستور والتي تتميز بخطورتها وأهميتها المطلقة في بناء الدولة والنظام القانوني فيها فعلى سبيل المثال نجد أن القاعدة الدستورية تبين فلسفة وأيديولوجية الدولة وشكل الدولة هل هي دولة بسيطة أم اتحادية وطبيعة نظام الحكم فيها مثل كونها دولة ديمقراطية تقوم على سيادة الشعب وتحترم مبدأ الفصل بين السلطات وتوضح هوية الدولة من حيث كونها عربية أو كونها إسلامية..... الخ.

لقد ظل مبدأ علو الدستور راسخا في أذهان الفقهاء الذين انتقدوا المبادئ الدستورية العامة للديمقراطية بل وازداد رسوخا كضمانة حقيقية للديمقراطية والحرية وأساس ثابت للنظام الدستوري والبنيان القانوني السليم فعلو الدستور هو القاعدة الأساسية لمعظم الديمقراطيات الحرة.

ففي أطار الدولة القائمة على أساس الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد أن البرلمان كسلطة تشريعية تتحدد اختصاصاتها بوضع القوانين وممارسة

بعض الاختصاصات الأخرى التي يحددها الدستور وبالتالي يستمد سلطته وشرعيته واختصاصه من الدستور.

وكذلك السلطة التنفيذية التي تصدر المراسيم واللوائح والقرارات الفردية فأنها تستمد اختصاصاتها وشرعيتها من الدستور.

والأمر ذاته فيما يخص السلطة القضائية وأساس شرعية الأحكام التي تصدرها فان مصدرها نصوص الدستور والمبادئ التي يوردها في هذا الخصوص.

إن مما يترتب على تحديد الدستور لاختصاص كل سلطة انه لا يجوز أن تفوض أي من هذه السلطات أي سلطة أخرى لاختصاصاتها بدون نص صريح في الدستور ذلك أن الاختصاص الذي حدده الدستور لكل سلطة عامة ليس امتيازاً شخصياً وإنما وظيفة يحددها الدستور لكل سلطة عامة مراعياً أهليتها وقدرتها بالنظر لطريقة تكوينها وتشكيلها. ثم إن مثل هذا التفويض إذا حدث بدون نص دستوري يعد انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقيمه الدستور.

الفصل الأول

مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في اليمن

قبل قيام ثورتي 26 سبتمبر و14 أكتوبر

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الملكي والأنظمة الفردية:

بعد أن أعطينا فكرة عن مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ ترتكز عليه النظم الديمقراطية نعرج الآن على النصوص والوثائق الدستورية اليمنية التي صدرت في شطري اليمن في ظل الحكم الملكي والأنظمة الفردية ثم نعرض إلى قيام حركة ١٩٤٨م وموقفها من الأخذ بهذا المبدأ وهنا نجد لزاماً علينا ان نعطي لمحة موجزة عن النصوص الدستورية التي نادت بها حركة ١٩٤٨م، ولكن لكي تتضح الصورة جلياً لنا لابد من التعرف على الوضع الذي كان قائما آنئذ في شطري اليمن وطبيعة نظام الحكم. لقد كان الشطر الشمالي من اليمن ملكياً بعد رحيل الأتراك واستيلاء أسرة آل حميد الدين على السلطة، ففي ظل النظام الملكي الذي حكم اليمن كان الإمام وهو اللقب الذي يطلق على الحاكم في تلك المرحلة، كان الإمام يجمع السلطتين الدينية والزمنية بوصفه إماما للأمة، وهكذا نجد أن الإمام

ISSN : 2410-1818

يجمع بجانب السلطة الدينية كل الهيئات والسلطات الزمنية فهو المشرع بحكم كونه المجتهد وهو المصدر الأعلى للقوانين والقائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة[٩] وأمير المؤمنين، فالإمام كان مصدر كل السلطات في الدولة وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح فسلطته مطلقة لا حد لها.. ولم يكن ثمة من دستور للبلاد إنما بعض القواعد العرفية المنظمة لرئاسة الدولة بشكل خاص ذات الطبيعة المذهبية[١٠]. وفي الشطر الجنوبي كان الحكام من السلاطين والمشايخ والأمراء أيضا يجمعون في أيديهم كل سلطات الدولة ولم يكن ثمة توزيع للسلطات غير أنهم لا يجمعون بين يديهم السلطات الدينية والزمنية معاً وإنما فقط السلطات الدنيوية حيث كان الحكام يستحوذون على سلطات الدولة الثلاث كلها. وكانت ترتبط تلك الكيانات السياسية بمعاهدات حماية مع المستعمر البريطاني جعلتها ناقصة السيادة أما عدن فقد حولها الاستعمار البريطاني إلى مستعمرة بريطانية ترتبط بالتاج البريطاني مباشرة ولذلك فالحديث عن دستور وفصل السلطات يصعب الخوض فيه لن عدن كانت مستعمرة بريطانية آنذاك ورغم وجود قانون مستعمرة عدن للأعوام ١٩٣٦- ١٩٥٩ الصادر عن الحكومة البريطانية لتنظيم الحكم فيها إلا إن الحديث عن دستور وفصل للسلطات مع وجود المستعمر أمر غاية الصعوبة. أما في المحميات التي كان يرتبط الحكام فيها بمعاهدات حماية مع القوات البريطانية أيضا أمر غاية في الصعوبة رغم بعض الوثائق التي صدرت في تلك المحميات التي صدرت لامتصاص غضب الجماهير.

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته بعد قيام حركة 1948م الدستورية والميثاق الوطني المقدس:

أن ثمة تطور هام حدث في عهد الإمام يحيى في الشطر الشمالي في ظل المملكة المتوكلية اليمنية، وقد حدث ذلك عندما ظهرت إلى الوجود حركة الأحرار الدستوريين التي نادت بالحكم الدستوري للبلاد عبر إمام شوروي عام ١٩٤٨م حيث كان من أهداف الحركة أنها:

١- حركة ديمقراطية تؤمن بأن الأمة مصدر السلطات وبأن الحكومة يجب أن تكون خاضعة لإرادة الشعب، فهي تعمل على أقامه حكم وطني نيابي ديمقراطي.

(٩) د. حسن ابراهيم حسن: اليمن البلاد السعيدة، القاهرة، ص ١٤٣.

(١٠) د. عبدالله سعيد الكانده: التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة ماجستير بجامعة بغداد، ١٩٨٠ م، ص ٨٠ - ٨١.

ISSN : 2410-1818

وتؤكد أن الأمة مصدر السلطات فلها وحدها حق التشريع (من خلال نوابها)، أي أنها أخذت بصورة الديمقراطية غير المباشرة وبذلك يحلون نوابها محل السلطة الفردية المطلقة وأن للأمة السيادة على الجميع بوصفها شخص معنوي[١١] ولعل الأخذ بمصطلح الأمة كان ترديداً لمفهوم الأمة الذي كان مأخوذاً به في تلك الحقبة.

٢- ومن المبادئ التي نادت بها الحركة أيضا مبدأ الفصل بين السلطات فلا تتركز السلطات في يد شخص واحد أو جماعة بذاتها وأصرت على نزع السلطات من يد الإمام الفرد ومن يد أبنائه وأن تكون السلطة التنفيذية خاضعة لأشراف سلطة تشريعية مؤلفة من أبناء الشعب وكانت تؤكد ضمن هذا المبدأ أي مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة السيادة الشعبية ومن هذا المنطق حصرت الحركة مطالبها في الآتي:

- تشكيل مجلس شورى تكون الحكومة مسؤولة أمامه.
- تشكيل حكومة من أبناء الشعب.
- ابتعاد الأمراء من المراكز الحكومية.. الخ[١٢].

٣- الإمامة: إن الميثاق تضمن في بنوده اعتماد طابع رئاسة الدولة القديم وهو الإمامة فظل[١٣] الطابع الديني هو الطابع المعتمد. فقد بويع عبدالله بن أحمد الوزير أماماً شرعياً المادة (١).

غير أن الإمام الجديد أُلزم بالتقيد بالدستور وبالشورى فأصبح أماماً شرعياً شوريا دستورياً مادة (١). ولكن احتفظ الإمام برئاسة الدولة وتم الاعتراف له بنفس الشخصية التي يتمتع بها سائر الملوك والرؤساء وحددت له اختصاصات في المادة (٢) من الميثاق وهي:

- إصدار جميع مراسيم الدولة وجميع الأحكام في المحاكم الشرعية.
- عدم نفاذ أية معاهدة إلا بعد موافقته وتوقيعه عليها.
- تسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين.
- الإشراف على مجلس الشورى ومجلس الوزراء.
- الإشراف على جميع أموال الدولة ومناقشة أي شخص ذي علاقة بها[١٤].

---

(١١) أنظر أحمد السقاف: أنا عائد من اليمن، بيروت ١٩٥٦م، ص ١٦٧- ١٦٩.

(١٢) د. عبدالله سعيد الكانده: المصدر السابق، ص ١٠٨- ١٠٩.

(١٣) أنظر: المناقشة السياسية لمجموعة من السياسيين اليمنيين في كتيب "أضواء على طريق اليمنيين من وراء الأسوار"، القاهرة، ١٩٦٣م، ص ١١-١٢.

٤- الدستور:

لقد كان الطابع الغالب على الحركة هو حرصها على أقامه حياة دستورية. ولذلك نال الدستور أهمية قصوى لدى هذه الحركة حيث نص الميثاق الذي اعتمدته الحركة كدستور للبلاد على أن يكون نظام الحكم شورويا دستوريا مادة (٣). كما نص الميثاق على وجوب المبادرة الى وضع الدستور اليمني في مدة لا تزيد على سنة واحدة مادة (١٧) وحدد الميثاق طريقة وضع الدستور مادة (٤، ٦، ٥).

وأناط الميثاق مهمة وضع الدستور بلجنة تأسيسية وأن يكون ضمن أعضائها أعضاء مجلس الشورى.

اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية:

ترك الميثاق للشورى: الشورى الحرية في اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية بين طريقة التعيين وطريقة الانتخاب وفي حال الأخذ بطريقة الانتخاب أناط الميثاق بمجلس الشورى وضع قانون انتخابهم. أما في حالة التعيين فانه ترك للمجلس مهمة تعيينهم بالاشتراك مع الإمام.

٥- مجلس الشورى:

نص الميثاق على تعيين مجلس مؤقت يسمى مجلس شورى كسلطة تشريعية وحدد الميثاق صلاحيات مجلس الشورى بـ:

أ) وضع القوانين المؤقتة.

ب) وضع ميزانية الدولة.

ج) المصادقة على المعاهدات أو رفضها.

أما بشأن تكوين المجلس فقد نص الميثاق على أن يتكون مجلس الشورى من سبعين عضوا يتم اختيارهم كالآتي:

أ) أعضاء محددين بأوصافهم.

ب) أعضاء محددين بأشخاصهم.

ج) أعضاء يتفق على تعيينهم مجلس الوزراء والإمام.

والأعضاء المحددين بأوصافهم هم:

١- أعضاء مجلس الوزراء.

(١٤) أنظر: الأستاذ عبدالله سعيد الكانده، التطور الدستوري في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير ١٩٨٠م، بغداد، ص ١٠٨ - ١١٠.

٢- مديرو الوزارات.

٣- المستشارون العموميون.

أما الأعضاء المحددين بأشخاصهم فهم الذين ورد ذكرهم في القائمة رقم (٣) الملحقة بالميثاق المواد (٩- ١٠).

ونص الميثاق على أن يصبح أعضاء الجمعية التأسيسية أعضاء في مجلس الشورى أو الهيئة التشريعية الجديدة ولكن الميثاق وضع شرطين لذلك وهما: أن لا يرى أكثر الأعضاء والإمام خلاف ذلك. وأن لا يكون التنفيذية من الشعب مادة (١٦).

٦- السلطة التنفيذية:

نص الميثاق على أن يتألف مجلس الوزراء على النحو الذي ورد في القائمة رقم (١) المرفقة بالميثاق مادة (١١) وعند الانتهاء من إقرار الدستور كان على الحكومة القائمة أن تقدم استقالتها للإمام. وكان على الإمام أن يدعو من يشاء لتأليف الحكومة الجديدة مادة (١٥).

ومن الجدير بالذكر أن هذه الوثيقة الدستورية تم العمل بها خلال مدة ثلاثة أسابيع تقريباً إلا أن ظروف محلية وإقليمية تكالبت على هذا المنجز الدستوري وأطاحت بحكم حركة ١٩٤٨م الدستورية وأعادت الحكم الملكي مرة أخرى عندما أستطاع الأمام أحمد الاستيلاء على السلطة مرة أخرى.

المبحث الثالث: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في الشطر الجنوبي إبان حكم الاحتلال البريطاني والسلاطين والأمراء والمشايخ:

أثناء وجود الاحتلال البريطاني للشطر الجنوبي في اليمن سواء في المناطق التي خضعت لحكمه بشكل مباشر كما هو الحال في مستعمرة عدن أو تلك المناطق التي كان يديرها السلاطين والأمراء والمشايخ من خلال الحكام المحليين الذين ارتبطوا بمعاهدات حماية مذلة، وفي هذه الحالة لا يمكن الحديث عن الدستور والسيادة وفصل للسلطات لان البلاد بكل هيئاتها كانت تحت سلطة الاحتلال البريطاني وتخضع لنفوذه سواء كانت في المناطق التي كان يديرها مباشرة كمنطقة عدن أو تلك التي كان يديرها بواسطة عملائه من الحكام المحليين فالحديث عن فصل السلطات يعني الحديث عن نظام نيابي كما مر بنا، ومع ذلك صدرت خلال تلك الحقبة عدة قوانين ووثائق منظمة لهيئات السلطة.

ISSN : 2410-1818

الفصل الثاني
مبدأ فصل السلطات في الدساتير اليمنية بعد قيام النظامين الجمهوريين في الشطرين

المبحث الأول: مبدا فصل السلطات وتطبيقاته في الدساتير اليمنية الصادرة من عام 1963م وحتى عام 1965م:

١) الدستور المؤقت الأول للثورة في الشطر الشمالي الصادر في ١٣ نيسان ١٩٦٣م:

بعد أن نجحت ثورة ٢٦ سبتمبر عام ١٩٦٢م في القضاء على فلول النظام الملكي وإقامة النظام الجمهوري في الشطر الشمالي تسللت بعض العناصر الملكية الى مفاصل الدولة الجديدة فازدادت الأوضاع الداخلية للثورة تردياً وارتأت فئات الشعب الواعية من القيام بوضع حد للعبث والفوضى. وكانت أولى البوادر تأتي في شكل تقديم نصائح وحلول.. وكان أول من بدأ ذلك ضباط الثورة حيث أجمعوا على ضرورة تغيير الأوضاع ووضع خطة عملية لخروج ذلك التغيير الى صعيد الواقع. ويمكن القول أن الأهداف التي تم الإجماع عليها من قبل تلك القيادات والحركة الوطنية هي إقصاء العناصر المشبوهة من جهاز الحكم وأقامه حكم ديمقراطي سليم لحماية المواطنين ووضع دستور مؤقت للبلاد[١٥] ومن مقومات النظام الديمقراطي الذي كان الشعب وقواه الوطنية يعملون على أقامته هو:

أولاً: الدستور:

أعلن رئيس الجمهورية العربية اليمنية ورئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة اليمنية في ١٣ نيسان سنة ١٩٦٣م الدستور المؤقت الأول للثورة أساساً لنظام الحكم الجديد في البلاد.

كما أن ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢م جاءت للقضاء على النظام الملكي الفردي وإقامة النظام الجمهوري أي نظام الجمهور بدلا عنه والسعي لإقامة النظام الديمقراطي (كوسيلة لحكم الشعب) الذي يرتكز على وجود دستور يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات على أن تكون السيادة للشعب بوصفه مصدر جميع السلطات وليس الفرد (مادة ٢).

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات:

أعتمد دستور ١٣ نيسان ١٩٦٣م أول دستور للثورة النهج الديمقراطي كنظام للحكم والعمل بمبدأ الفصل بين سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية حيث خصص الباب الرابع منه لنظام الحكم. تطرق فيه الى السلطتين التشريعية والتنفيذية فكرس الفصل

(١٥) راجع الأستاذ عبدالاله عبدالله: نكسة الثورة في اليمن، ص ٨٧، الطبعة الثانية، دمشق.

الخامس الباب الرابع منه لرئيس الدولة وأن يتولى رئيس الجمهورية رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الرئاسة والقيادة العليا للقوات المسلحة (مادة ٢٩) من الدستور وحدد في الفصل ذاته صلاحيات رئيس الدولة وفي الفصل الثاني ممن الباب ذاته تحدث عن مجلس الرئاسة وهي صيغة جماعية لرئاسة الدولة وحدد صلاحيات ذلك المجلس أما في الفصل الثالث من نفس الباب فقد تحدث الدستور عن المجلس التنفيذي أيضاً كصيغة جديدة لمجلس الوزراء وحدد اختصاصات المجلس (مادة ٤٨ و٤٩) منه. أما السلطة القضائية فقد أفرد لها باباً مستقلاً هو الباب الخامس(١٦).

وحدد الدستور صلاحيات كل من هذه الهيئات كما مر بنا بشكل واضح بهدف منع تركيز السلطة في يد الحاكم الفرد وعدم تجاوز أي منها على اختصاصات السلطة الأخرى وقد نص الدستور على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم غير القانون (مادة ٥١) وهو ما يعني استقلال القضاء عن السلطات العامة الأخرى ونص الدستور أيضاً على أنه لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة (مادة ٥١) تقديراً للدور المستقل الذي يجب أن يلعبه القضاء في ظل النظام الجمهوري.

وأكد دستور ١٣ نيسان ١٩٦٣م بأنه دستوراً مؤقتاً الى حين صدور الدستور الدائم (مادة ٦٠).

كان من المفروض أن يشير هذا الدستور الى الجهة التي تتولى تفسير الدستور وكيفية تعديله ألا أنه لم يشر الى ذلك غير أنه يمكن للمرء أن يستنتج من نصوصه أن الجهة التي كانت تملك أقامة الدستور كانت تملك بداهة مكنة تعديله وتفسيره وهي وفق لدستور ١٣ نيسان ١٩٦٣م المجلس الوطني لقيادة الثورة وهو امر روعي فيه الظروف التي كانت تمر بها الثورة اليمنية والواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي الذي ظل مضطربا لمدة طويلة من الزمن.

ثالثاً: الرقابة الدستورية:

لم يتطرق الدستور الى الرقابة الدستورية بأي صورة من الصور المتعددة لها وهذا ما ترتب عليه كثير من التجاوزات التي كان يمكن تجنبها لو وجدت جهة رقابية تملك الرقابة على أعمال ونصوص الدستور.

(١٦) أنظر: د. عبدالله سعيد الكاندة: المصدر السابق، ص ١٣٢.

ISSN : 2410-1818

٢) الاعلان الدستوري الصادر عام ١٩٦٤م لتنظيم سلطات الدولة العليا:

مع استمرار تزايد التآمر الداخلي والخارجي وعدم الالتزام بما جاء من نصوص دستورية في دستور ١٣ نيسان ١٩٦٣م الدستور الأول للثورة دعت القوى الوطنية الى عقد مؤتمر شعبي يشارك فيه الشعب بكل فئاته الاجتماعية حتى يضع حلولاً لإنقاذ مسيرة الثورة فكان مؤتمر عمران الذي أصدر في ختام أعماله قراراته السبعة والعشرين[١٧] التي أكدت على:

أولاً: الدستور:

أكد المؤتمرون في هذا المؤتمر على التمسك بالنظام الجمهوري أي التمسك بالنظام الديمقراطي والمطالبة بإيجاد الدستور كإحدى الضمانات الأساسية له، فإيجاد دستور يؤسس لنظام للحكم يتجاوز السلبيات السابقة. فكان هذا الإعلان الدستوري. ففي السادس من كانون الثاني (يناير) ١٩٦٤م، أصدر رئيس الجمهورية المشير عبدالله السلال قراراً بإعلان دستوري لتنظيم سلطات الدولة العليا ونصت (المادة ٣٦) منه على أن تبقى أحكام الدستور المؤقت (دستور ١٣ نيسان ١٩٦٣م) سارية فيما لا يتعارض مع هذا الإعلان.

ثانياً: الفصل بين السلطات:

أخذ الإعلان الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات وحدد سلطات الدولة العليا على النحو التالي:

- رئيس الدولة وهو رئيس الجمهورية (مادة ١).
- المكتب السياسي: وهو الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشؤون السياسية والتشريعية وحددت اختصاصاته في (المواد ١٢ - ٢٣).
- مجلس الأمن القومي: وهو الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشؤون العسكرية والأمن القومي وحددت اختصاصاته في الإعلان أيضاً في (المواد ٢٥ - ٢٨).
- المجلس التنفيذي: وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وحددت اختصاصاته في الإعلان في (المواد من ٢٩ - ٣٣).

ثالثاً: الرقابة الدستورية:

لم يأخذ هذا الإعلان الدستوري بمسألة الرقابة الدستورية كضمانة أساسية لتطبيق الدستور وتحقيق الفصل الفعلي للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

(١٧) أنظر د. عبدالله بن أحمد الثور: ثورة اليمن، ص ١٤٦ - ١٥٢، ١٩٦٨م.

ISSN : 2410-1818

٣) الدستور الدائم الأول للثورة الصادر في ٢٧ نيسان ١٩٦٤م:

حققت الثورة نجاحات على صعيد عديد من المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية ولذلك رأت القيادة السياسية من أجل حماية الثورة العمل على تجسيد كثير من المطالب التي نادت بها كثير من المؤتمرات التي عقدت في تلك الحقبة العمل على:

أولاً: إصدار الدستور الدائم الأول للثورة:

ففي ٢٧ نيسان ١٩٦٤م أصدرت القيادة السياسية الدستور الدائم الأول للثورة. وتناول في مواده المائة وأربعة وخمسين مادة وأبوابه الخمسة من ضمن ما تناول السلطات العامة واختصاصاتها فلقد حدد الدستور طبيعة وهوية النظام بأنها "دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة وهي جمهورية ديمقراطية..." (مادة ١) وأن السيادة للأمة وكان المفروض أن يجعل مسألة السيادة للشعب كما هو حال عديد من الدساتير المعاصرة.

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات:

أفرد الدستور الباب الرابع منه لتنظيم السلطات العامة للدولة (مادة ٤٤) منه وأوضح أنها تمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا الدستور وخصص الفصل الثاني للسلطة التشريعية "مجلس الشورى" (مادة ٤٥) وبين اختصاصاتها والفصل الثالث للسلطة التنفيذية (مادة ١١٩) حيث أفرد الفرع الأول منه لرئيس الجمهورية والفرع الثاني للحكومة والفرع الثالث لمجلس الدفاع الوطني والفرع الرابع للإدارة المحلية والفصل الخامس للسلطة القضائية وحدد الدستور اختصاصات هذه السلطات (مادة ١٤٠ - ١٤٦).

ثالثاً: الرقابة الدستورية:

لم يتطرق الدستور الى الرقابة الدستورية وهي ركيزة أساسية للتطبيق الفعلي لوجود الدستور.

٤) الدستور المؤقت الثاني الصادر في ٨ آيار ١٩٦٥م

صدر القرار الجمهوري رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٥م الخاص بإعلان الدستور المؤقت الثاني في ٨ آيار ١٩٦٥م[١٨]. وفي ظل هذا النظام وتردي الأوضاع السياسية التي شهدها اليمن في هذه المرحلة ومن أجل بناء الدولة القانونية كان لزاماً التمسك بالمبادئ القانونية التي تشكل أساساً للنظام الديمقراطي وهذه المبادئ هي:

(١٨) أ. علي محمد العلفي: نصوص يمانية، بغداد ١٩٧٨م، ص ٦١ ونص الدستور " على السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) وحدد صلاحياتها في (مادة ١٩ منه الى المادة ٢٢ منه) ثم تطرق الى مجلس الدفاع الوطني والقوات المسلحة كجزء من السلطة التنفيذية (مادة ٢٨ - ٣٤).

أولاً: الدستور:

وفعلاً تم صدور هذا الدستور عام ١٩٦٥م، كما مر بنا، وقد أحتوى هذا الدستور ستة أبواب ضمت ثماني وسبعين مادة وزعت على هذه الأبواب على التوالي:

الباب الأول كان عن نظام الدولة، أما الباب الثاني فكان عن سلطات الدولة وتحدث عن المجلس الجمهوري الذي يمثل رئاسة الدولة، ثم الباب الثالث وتعرض لمجلس الشورى ومجلس الوزراء والإدارة المحلية، والباب الرابع كان عن السلطة القضائية والباب الخامس وقد أفرد للحقوق والواجبات وأخيرا الباب السادس الذي حوى أحكاماً عامة. وقد حدد الدستور هوية نظام الدولة حين نص في المادة (١) منه "على ان اليمن دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة وهي جمهورية ديمقراطية برلمانية ". ونص في المادة (٢) " أن الشعب مصدر السلطات جميعاً ويزاول سلطاته عن طريق نوابه في مجلس الشورى" أي الأخذ بالنظام البرلماني والديمقراطية غير المباشرة. فالدستور أسند السيادة للشعب وهي تعد المبدأ الأول من المبادئ الثلاثة للديمقراطية.

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات:

وهو المبدأ الثاني من المبادئ الديمقراطية الثلاثة وقد نص الدستور على سلطات الدولة الثلاث في الأبواب التي مر الحديث عنها في مواده التي سبق الحديث عنها وكانت السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وحددت المواد الواردة في الدستور اختصاصات كل من هذه السلطات الثلاث لكي لا تتجاوز أي من هذه السلطات اختصاصات السلطات الأخرى وفي مجال السلطة التشريعية على أن تكون السلطة التشريعية من مجلس الشورى وحدد صلاحيات المجلس في المواد (١٦- ١٨) منه.

واتبع الدستور طريق الأخذ بأسلوب جماعي لرئاسة الدولة حيث نص على تشكيل رئاسة الدولة من مجلس جمهوري وحدد صلاحياته بموجب المواد من (٥- ١٥).

ونظم الدستور السلطة القضائية في الباب الرابع منه وحدد اختصاصاتها (مادة ٣٣ الى المادة ٤٢ منه).

ثالثاً: الرقابة الدستورية:

ثم تحدث الدستور عن الرقابة الدستورية فنص على تشكيل المحكمة الشرعية العليا (مادة ٥) وحدد اختصاصاتها (مادة ٤٢ منه) وبذلك أخذ هذا الدستور بجانب العمل بمبدأ فصل السلطات وتوزيع اختصاصاتها بمبدأ الرقابة القضائية كضمانة عملية للرقابة على تطبيق النصوص الدستورية.

المبحث الثاني: مبدأ فصل السلطات وتطبيقاته في الدساتير اليمنية الصادرة من عام 1967م وحتى عام 1970م:

صدرت في الجمهورية العربية اليمنية عدة دساتير خلال هذه الحقبة ونعرض لها على النحو التالي:

١) الدستور المؤقت الثالث الصادر في ٢٥ تشرين الثاني ١٩٦٧م:

بعد نجاح حركة ٥ "نوفمبر" تشرين الثاني ١٩٦٧م جعلت هذه الحركة همها الأساس العمل على إقامة دولة قانونية تعمل على ترسيخ الديمقراطية والتخلص من مظاهر الحكم الفردي فعمدت على:

أولاً: إصدار الدستور:

صدر هذا الدستور في ٢٥ تشرين الثاني ١٩٦٧م، وقد أحتوى على إحدى وسبعين مادة موزعة على ستة أبواب هي نظام الدولة والسلطات فيها وهي: المجلس الجمهوري ومجلس الشورى ومجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني والقوات المسلحة والإدارة المحلية والسلطة القضائية والمحكمة الشرعية العليا.

تعرض الدستور الى نظام الدولة على النحو التالي:

نص الدستور في (المادة ١) أن اليمن دولة عربية إسلامية ذات سيادة وهي جمهورية ديمقراطية برلمانية والشعب اليمني جزء من الأمة العربية. فبعد أن حدد هوية الدولة اليمنية كجزء من الأمة العربية والإسلامية والتأكيد على تمتعها بالسيادة الكاملة. أخذ الدستور بالنظام الديمقراطي البرلماني اي الشكل الديمقراطي غير المباشر. ونص في (المادة ٢) منه على أن الشعب مصدر السلطات جميعاً ويزاول سلطاته عن طريق نوابه في مجلس الشورى.

فأخذ الدستور بالصورة غير المباشرة للديمقراطية وأعتمد النظام النيابي وأكد أن الشعب هو مصدر السلطات جميعاً

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات:

أخذ الدستور بمبدأ الفصل بين السلطات وحدد اختصاصات كل من السلطات الثلاث وعلى النحو التالي:

١- المجلس الجمهوري ويتولى رئاسة الدولة (مادة ٤) وبين تكوينه وحدد اختصاصاته (مواد ٥ - ١٣) فرئاسة الدولة كجزء من السلطة التنفيذية أصبحت بموجب هذا الدستور جماعية.

٢- مجلس الشورى أو السلطة التشريعية وقد بين الدستور طريقة تكوينه وحدد اختصاصاته (مادة ١٤ - ١٦).

٣- ثم تعرض الدستور لمجلس الوزراء كجزء من السلطة التنفيذية مبيناً اختصاصاته (مادة ١٧ - ٢١).

٤- وتعرض لمجلس الدفاع الوطني والقوات المسلحة والإدارة المحلية وبين اختصاصات كل منها كجزء من السلطة التنفيذية (مادة ٢٢ - ٣٠).

٥- وبعد ذلك تعرض الدستور المؤقت الثالث الى السلطة القضائية في الباب الرابع منه وبين تكوينها واختصاصاتها (المواد من ٣١ - ٣٥).

ثالثاً: الرقابة الدستورية:

وعلى صعيد الرقابة الدستورية أخذ الدستور المؤقت الثالث بالرقابة القضائية فنص على تشكيل المحكمة الشرعية العليا وحدد اختصاصاتها في (المادة ٣٦ منه).

٢) الدستور الدائم لعام ١٩٧٠م:

أولاً: مطالبة بإيجاد الدستور الى مقترحات قدمها شهيد اليمن "القاضي محمد محمود الزبيري" والتي أيدها مؤتمر خمر للسلام الذي أنعقد في مدينة خمر عام ١٩٦٥م والتي من أهمها تعديل دستور سنة ١٩٦٤م وقد استمرت المطالبة بالتعديل حتى انتفاضة ٥ نوفمبر ١٩٦٧م وقيام مجلس جمهوري برئاسة القاضي عبدالرحمن الإرياني وتمشياً مع مسار الحركة التصحيحية أصدر المجلس الجمهوري المشكل في تلك الفترة قراره رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٨م بتشكيل لجنة تأسيسية كان من مهامها أعداد مشروع دائم وباشرت اللجنة أعمالها بإعداد مشروع الدستور حين رأت القيادة السياسية أنداك ضرورة تشكيل المجلس الوطني المؤقت الذي انبثقت عنه اللجنة التأسيسية التي كانت من خيرة الأعضاء الذين امتازوا بالعلم والرأي والحكمة وبعد أن أنهت اللجنة عملها قدمته الى المجلس الوطني لمناقشته والتصويت عليه وبعد إقراره ترك للشعب مناقشته ودراسته وإبداء الرأي في مواده ونصوصه. وهكذا وعلى الطريق الديمقراطي تم الآتي:

أولاً: الدستور:

ان وضع ونشأة دستور ١٩٧٠ كانت فيها قدرا من الديمقراطية من حيث انها اعتمدت على مجلس وطني للمشاركة في وضعه واستمعت الى رأي عدد من الشعب. ويضم الدستور الدائم لعام ١٩٧٠م مائة وسبعين مادة وقد وزعت على سبعة أبواب وفي ثنايا هذا الدستور الدائم لعام ١٩٧٠م نجد أنه قد اخذ بجوهر النظام الجمهوري النيابي البرلماني فجاء في المادة

ISSN : 2410-1818

الأولى منه: ((أن اليمن دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة تامة وهي جمهورية شورية نيابية))، ونهج الى إقامة التعاون بين السلطات حيث جعل بينها نوعاً من العلاقات المتبادلة.

ثانياً: الفصل بين السلطات:

وفي أطار الأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات الذي أخذ به دستور ١٩٧٠م نجد أنه قد حدد سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في الباب الرابع منه وبين صلاحياتها واختصاصات كل منها وعلى النحو التالي:

فعلى صعيد السلطة التشريعية أخذ الدستور بنظام المجلس الواحد وهو مجلس الشورى حسب ما جاء في المادة (٤٤) من الدستور ((أن مجلس الشورى هو الهيئة التشريعية العليا))، وحافظ على مبدأ الانتخاب لاختيار أعضاء المجلس مع إعطاء رئيس الجمهورية حق تعيين ٢٠٪ من الأعضاء (المواد من ٦٤ الى ٧٢ منه) فلقد أوضح الفصل الأول من الباب الرابع السلطة التشريعية من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وبين مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بينهما وبما أن هذا الدستور أخذ بالنظام البرلماني فأنه قد كون السلطة التنفيذية من المجلس الجمهوري والحكومة فتحدث في البدء عن المجلس الجمهوري الذي احتواه الفصل الثاني (المواد من ٧٣- ٩٤) وبين الدستور الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس وطريقة اختيار رئيس المجلس الجمهوري ومدة المجلس ومدى مسؤولية المجلس. وأفرد الفصل الثالث من هذا الباب للكلام عن الحكومة (المواد من ٩٥- ١٠٨) وفي الفصل الرابع تحدث عن السلطة المحلية في مادتين (١٠٩- ١١٠) وفي الفصل السابع تحدث الدستور عن مبادئ السلطة القضائية (المواد من ١٤٤- ١٥٤).

ثالثاً: الرقابة الدستورية:

كما أن هذا الدستور تحدث عن الرقابة الدستورية فأفرد الباب الخامس للمحكمة الدستورية العليا (المواد من ١٥٩- ١٦٠)[١٩].

ثانياً: دستورا جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية اللذان صدرا عام ١٩٧٠ و١٩٧٨، ويمكن عرض بعض السلطات الخاصة بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية فيهما على النحو الآتي:

أ) تم توزيع السلطات في تلك القوانين والدساتير الى سلطات ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية، رغم أن تلك الدساتير كانت متأثرة بنظرية السلطة الواحدة للدولة. فقد ورد

(١٩) انظر د. مطهر محمد اسماعيل العزي: المصدر السابق، ص ١١٤-١١٦.

ISSN : 2410-1818

في دستور ١٩٧٠و ١٩٧٨ أن يفوز المرشحون بمنصب رئاسة الدولة بأغلبية أعضاء السلطة العليا للدولة.

ب) حددت القيادة العليا للجبهة القومية في الشطر الجنوبي (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) مدة رئاسة الدولة في قرار ١٩٦٧/١١/٣٠م بمدة سنتين وخمس سنوات في دستور ١٩٧٨م، وفقا لقرار مجلس الشعب التأسيسي الصادر في ١٩٧٨/٤/٢٢م.

ج) قررت أحكام دستوري جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لعامي ١٩٧٠ و١٩٧٨م أن ينتخب مجلس الوزراء من قبل مجلس الشعب الأعلى. وتغايرت رئاسة الدولة في مجال التشريع وتمتعت رئاسة الدولة بحق إصدار القرارات الجمهورية بقوانين.

د) تم تعيين عدد من أعضاء السلطة التشريعية من قبل رئاسة الدولة كما هو مجلس الشعب الأعلى عام ١٩٧١م في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.

ه) كان مجلس الرئاسة هو الذي يدعو الى اجتماعات مجلس الشعب الأعلى.

و) تمتع مجلس رئاسة الشعب الأعلى بحق تقديم طلب مناقشة حل مجلس الشعب الأعلى في دستوري ١٩٧٨، ١٩٧٠م.

الفصل الثالث

مبدأ فصل السلطات في الدساتير اليمنية التي صدرت منذ عام 1978م وحتى قيام دولة الوحدة والتعديلات الدستورية الأخيرة

المبحث الأول: مبدأ فصل السلطات وتطبيقاته في الدساتير اليمنية الصادرة عام 1978م وإعلان الجمهورية اليمنية لتنظيم الفترة الانتقالية:

١) دستور ١٩٧٨م في الشطر الجنوبي:

لقد ناضلت الجماهير اليمنية في الشطر الجنوبي من اليمن منذ اندلاع ثورة ١٤ أكتوبر عام ١٩٦٣م ضد الأنظمة الفردية، أنظمة السلاطين والأمراء والمشايخ من جهة وضد الاستعمار البريطاني الذي كان جاثماً على أرضها من جهة أخرى ناضلت من أجل تحقيق حلمها في إعادة وحدة التراب اليمني والتحرر من الاستعمار البريطاني وإقامة نظام ديمقراطي تكون السيادة فيه للشعب وتتحقق فيه لها العدالة الاجتماعية واستطاعت أن تظفر باستقلالها من المستعمر عام ١٩٦٧م وتخلصت من الكيانات (ال٢٢) التي كانت تتحكم في الشطر

الجنوبي وأقيمت دولة جديدة أطلق عليها جمهورية اليمن الشعبية الديمقراطية، وقد شهدت هذه المرحلة صدور دستورين الأول عام ١٩٧١م والثاني عام ١٩٧٨م.

وقد شهدت المدة من ١٩٦٧ الى ١٩٧٨م، احتكار الجبهة القومية للسلطة ودمج اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية في قيادتها حيث القيادة العامة للجبهة القومية هي السلطة التشريعية التي تعيين رئيس الجمهورية.

لقد أخذ دستور ١٩٧٨م بنظام حكومة الجمعية بدليل عدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات حيث لم يعترف إلا بسلطة واحدة في الدولة وقرر في (المادة ٦٨ منه) أن توجد سلطة واحدة للدولة وهذا تطبيق للأساس الفلسفي لنظام حكومة الجمعية النيابية القائم على فكرة وحدة السيادة بوصفها وحدة مجردة مستقلة عن الأفراد.

كما أعتبر السلطة التشريعية ممثل الشعب وهي أعلى سلطة في الدولة. للشعب الهيمنة على الهيئة التنفيذية، وبهذا المعنى قررت المادة (٦٩) من الدستور المذكور أن مجلس الشعب الأعلى هو الإدارة العليا لسلطة الدولة كما أن المادة (٩٩) منه قد أكدت هذا الاتجاه بعدم الاعتراف بمبدأ المساواة أو عدم التوازن بين السلطتين التشريعية (مجلس الشعب الأعلى) والسلطة التنفيذية عندما اعتبرت مجلس الوزراء هيئة تنفيذية وأداريه في سلطة الدولة، بل أن المادة (١٥٥) منه قد حددت اختصاصات مجلس الوزراء بما يدل على تبعية الحكومة لمجلس الشعب بل أنها جعلت له حق انتخاب مجلس الوزراء عن طريق انتخاب مجلس الوزراء بقولها يتكون مجلس الوزراء عن طريق الانتخاب من قبل مجلس الشعب الأعلى في أول دورة له.

وهكذا نلاحظ أنه كان هناك دستور حدد هوية الدولة وجعل السيادة للشعب. وكان هناك توزيع للسلطات وتحديد لاختصاصات هذه السلطات إلا أن الدستور المذكور لم يتطرق الى الرقابة الدستورية.

٢) اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية لتنظيم الفترة الانتقالية:

لقد خاضت الجماهير اليمنية صراعا طويلا ضد أنظمة الحكم الفردي في الشمال والجنوب وضد الاستعمار البريطاني من أجل الوصول الى وحدة التراب اليمني وتحقق ذلك الهدف عندما أعلنت الوحدة اليمنية بين الشطرين في ٢٢ مايو عام ١٩٩٠م وقد سبقت هذا الانجاز التاريخي عدة مبادئ وأسس على طريق ترسيخ النظام الديمقراطي.

كان اتفاق عدن التاريخي خلال الفترة من ٢٩ نوفمبر الى ديسمبر ١٩٨٩م بين القيادتين السياسيتين للشطرين منجز عظيم نتج عنه "أتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية" نتيجة لقاء القيادتين السياسيتين للشطرين في صنعاء في ٢٢ أبريل ١٩٩٠م ولعل من

ISSN : 2410-1818

أهم تلك الأسس صدور مشروع دستور دولة الوحدة وقد جاء في هذا الإعلان كوصف لهذه الوثيقة الديمقراطية الهامة.

"أنه حرصاً على أن يسود العمل بدستور دولة الوحدة والشرعية الدستورية، وعدم اللجوء الى تجاوز الدستور أو تعديله من قبل أي جهة غير مخولة بحق التعديل...." فنلاحظ التأكيد على:

أولاً: الدستور:

حرص أتفاق إعلان الجمهورية اليمنية لتنظيم الفترة الانتقالية على أن يسود الالتزام والتقيد بما أورده الدستور من نصوص واختصاصات وعدم تجاوزها. وسنتناول هذه الوثيقة لاحقاً.

ثانياً: الفصل بين السلطات:

كما تحدث الإعلان عن الفصل بين السلطات وتحديدها فنص الاتفاق في المادة (١) "تقوم بتاريخ الثاني والعشرين من "مايو" آيار عام ١٩٩٠م الموافق ٢٧ شوال ١٤١٠هـ بين دولتي الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (شطري الوطن) اليمني وحدة اندماجية كاملة تزول فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد يسمى "الجمهورية اليمنية" ويكون للجمهورية اليمنية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة.....

وفي أطار تنظيم السلطة التنفيذية للدولة رئاسة الدولة الجديدة نص الاتفاق في المادة (٢) على أن يشكل مجلس رئاسة للفترة الانتقالية يتكون من خمسة أشخاص ينتخبون في أول اجتماع لهم رئيساً لمجلس الرئاسة ونائباً للرئيس لمدة الفترة الانتقالية وأن يتكون مجلس الرئاسة عن طريق الانتخاب في اجتماع مشترك يضم رئاسة مجلس الشعب الأعلى والمجلس الاستشاري.

- تنظيم السلطة التشريعية خلال فترة الانتقال وهي سنتين وستة أشهر نصت المادة (٣) على أن يتكون مجلس النواب من كامل أعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب الأعلى بجانب (٣١) عضواً يصدر بهم قرار من مجلس الرئاسة ويمارس مجلس النواب كامل الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وبجانب مجلس النواب نص الاتفاق مادة (٤) على أن يشكل مجلس استشاري من (٤٥) عضواً تحدد مهامه في قرار الإصدار.
- السلطة الثانية (الحكومة): نصت المادة (٥) على أن يشكل مجلس الرئاسة حكومة الجمهورية اليمنية التي تتولى جميع الاختصاصات المخولة للحكومة بموجب الدستور ونصت المادة (٨) من الاتفاق على أن يكون الاتفاق نافذاً بمجرد المصادقة عليه وعلى

ISSN : 2410-1818

مشروع دستور الجمهورية اليمنية من قبل كل من مجلس الشورى والشعب وقد انعكست كل تلك النصوص في دستور دولة الوحدة اليمنية لعام ١٩٩١م.

المبحث الثاني: مبدأ فصل السلطات في الدساتير اليمنية التي صدرت منذ عام 1991م وحتى صدور التعديلات الدستورية الأخيرة:

١) دستور الجمهورية اليمنية لسن ١٩٩١م:

صدر دستور دولة الوحدة لدولة بسيطة موحدة أطلق عليها الجمهورية اليمنية وتناول تنظيم سلطات الدولة وأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ليضمن منع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية والدولة القانونية والسلطات، وقد كان الاستفتاء على دستور دولة الوحدة في ١٥ مايو ١٩٩١م. وقد نظم دستور دولة الوحدة حسب أدناه:

أ) السلطة التشريعية وأطلق عمن: الدستور مجلس النواب: قد اجريت انتخابات مجلس النواب في عامي ١٩٩٣و ١٩٩٧م. ويعد مجلس النواب الهيئة التشريعية للدولة بحسب المادة (٤٠) من الدستور وحدد الدستور صلاحيات المجلس وكيفية تشكيله وإجراءات سير العمل فيه (مادة ٤٠ - ٨١) وقد أخذ الدستور بنظام برلماني مطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي (مادة ٩١ منه) حيث أخذ بثنائية السلطة التنفيذية وحكومة مسؤولة أمام البرلمان والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ب) السلطة التنفيذية وتتكون من:

- مجلس الرئاسة وبين الدستور كيفية تشكيله وحدد اختصاصاته في المواد (٨٢-١٠١) منه، وقد أجريت الانتخابات الرئاسية في عام ١٩٩٩م.
- الحكومة ويمثلها مجلس الوزراء وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ونص عليها الدستور في المواد من (١٠٣- ١١٦) ثم تطرق بعد ذلك الى السلطة المحلية في المواد من (١١٧- ١١٩) من الدستور، وقد أجريت انتخابات المجالس المحلية في عام ٢٠٠١م.

ج) القضاء والنيابة العامة ونص عليهما الدستور في المواد من (١٢٠- ١٢٥) حيث بين الدستور كيفية تكوينهما والمبادئ الحاكمة لعملهما واختصاصاتهما ولعل الجمع بينهما جعل الدستور محل نقد.

وفي أطار الرقابة القضائية نص الدستور أيضاً على تشكيل محكمة عليا ترك للقانون تحديد اختصاصاتها والإجراءات التي تتبع أمامها.

يرى بعض الفقهاء الرابع و٩١م لم يعتبر السلطة القضائية في التبويب من سلطات الدولة التي شملها الباب الثالث حين خصص لها باباً لاحقاً هو الباب الرابع ولعل مما زاد الأمر لبساً حين وضعها تحت عنوان القضاء والنيابة العامة[٢٠].

وفيما يتعلق باختصاصات السلطة القضائية نص الدستور أن اختصاصاتها هي:

- الرقابة على اللوائح والأنظمة والقرارات.
- الفصل في تنازع الاختصاصات.
- الفصل في الطعون الانتخابية.
- الفصل في الطعون في الأحكام المكتسبة الدرجة القطعية في المواد الجنائية والمدنية والأحوال الشخصية.
- الفصل في الطعون في الأحكام النهائية المكتسبة الدرجة القطعية في المنازعات الإدارية والتأديبية.

كما قرر الدستور الأخذ بالنظام الديمقراطي بصورتيه المباشرة وغير المباشرة[٢١] حيث قررت المادة (٤) منه أن الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة.

٢) التعديلات الدستورية لسنة ١٩٩٤م:

أدت الظروف السياسية المحيطة باليمن واختلافها الى أجراء تعديلات دستورية عام ١٩٩٤م، حيث أن دستور ١٩٩١م قد جاء كطبيعة توافقية بين وجهات النظر المتباينة لحكومتي كلا الشطرين نتيجة المواقف المتعارضة للنظامين السابقين في اليمن.. فقد كان دستور ١٩٧٠م في الشطر الشمالي قبل الوحدة يتبنى أيدولوجية تختلف عن الأيدولوجية التي يتبناها دستور ١٩٧٨م في الشطر الجنوبي ومن ذلك اختلاف نظام الحكم حيث كانت طبيعة نظام الحكم في ظل دستور ١٩٧٠م تتميز بأنه نظام جمهوري ديمقراطي نيابي برلماني.. كما أنه قرر في المادة الثالثة أن الشريعة الإسلامية مصدر القوانين جميعاً.

بينما كانت طبيعة نظام الحكم في ظل دستور ١٩٧٨م في الشطر الجنوبي متمثلة بأنه نظام جمهوري ديمقراطي نيابي بصورة "حكومة الجمعية" بدليل عدم أخذه بمبدأ الفصل بين

(٢٠) د. مطهر العزي، المصدر السابق، ص ٤٤٣.

(٢١) د. مطهر محمد أسماعيل العزي، المصدر السابق، ص ١٨٤ - ١٨٦.

ISSN : 2410-1818

السلطات حيث نصت المادة (٦٨) منه على أنه "السياسية الواحدة للدولة" بل أن المادة (٦٩) منه قد قررت أن مجلس الشعب[٢٢] الأعلى هو الإدارة العليا لسلطة الدولة (المادتين ٦٨ و٦٩) من دستور ١٩٧٨م لذلك فأنه في دستور ١٩٩١م توصلت حكومتا الشطرين الى وضع نص توفيقي فيما يتعلق بالشريعة الإسلامية وكذلك فيما يتعلق بالتعددية الحزبية.

وفيما يتعلق بطبيعة نظام الحكم بعد التعديل:

فلقد أدرك المشرع الدستوري التعارض بين مظاهر الأنظمة التي قررتها مواد دستور ١٩٩١م فأزال هذا التعارض بتعديل النصوص المتعلقة بطبيعة نظام الحكم في الجمهورية اليمنية في ظل تعديلات ١٩٩٤م تحت عنوان الأسس السياسية.

وبعد التعديل قرر الباب الثالث من الدستور بعد تعديلات عام ١٩٩٤م فأصبحت سلطات الدولة ثلاث وهذا التعديل يبين أن المشرع الدستوري قد أخذ بالصورة النيابية البرلمانية بوصفها الأساس وأن ظهرت بعض مظاهر النظام الرئاسي بصورة ثانوية.

وفيما يخص السلطة القضائية فأن التعديلات التي حوتها نصوص عام ١٩٩٤م قد وضعها في المكان الذي يناسب التركيب الهيكلي لبناء المؤسسات الدستورية من التبويب حيث أورد الأحكام الخاصة بالسلطة التنفيذية ضمن الباب الثالث الذي خصص للحديث عن تنظيم سلطات الدولة العليا، ولما كانت هذه السلطة الثالثة فقد وردت أحكامها في الفصل الثالث من هذا الباب تحت عنوان السلطة القضائية.

أما فيما يتعلق باختصاصات المحكمة العليا فقد جاءت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٤م لتضع بعض التعديلات على صعيد اختصاصات المحكمة العليا حيث نصت المادة (١٥٣) الفقرة (أ) على أن:

أ - الفصل في الدعاوي والدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات هو من اختصاصات المحكمة العليا.

□

(٢٢) د. مطهر العزي، المصدر السابق، ص ٣٧٠ - ٣٧١.

ISSN : 2410-1818

الخاتـمة:

بعد استعراض النصوص القانونية التي أوردتها الوثائق الدستورية اليمنية والتي كانت ثمرة طبيعية لسياق الأحداث التي شهدها القطر اليمني، حيث شهد هذا القطر انتقالا سياسياً من أنظمة ملكية وفردية (سلاطينية وأميرية ومشيخية) ونظام استعماري الى أنظمة جمهورية وديمقراطية في كلا الشطرين، فبعد أن كان اليمن كشطرين تحكم فيهما أنظمة قمعية تسلطية فردية استبدادية ملكية كان الحاكم فيها يجمع كل سلطات الدولة بيده بل ويجمع حتى السلطات الدينية بجانب السلطات الزمنية كما كان سائداً في الجزء الشمالي من اليمن تحولت هذه الأنظمة الى أنظمة جمهور ووضعت السلطة بيد الشعب بمضامينها الديمقراطية الحديثة. فتم المناداة بإيجاد أنظمة ديمقراطية تكون السيادة فيها للشعب ويكون الشعب هو مصدر السلطات ويعبر عنه نوابه من خلال المؤسسة التشريعية وقدم الشعب للوصول الى تلك المكاسب الديمقراطية تضحيات وشهداء في شطري اليمن ولم تأت تلك المكاسب التي حققها الشعب ولادة آنية أو كرد فعل فقط للموجات الدستورية التي سادت أجزاء عديدة من العالم وإنما جاءت استكمالا لكل المقومات التحررية التي شهدها اليمن عبر التاريخ.. فالحرية والمشاركة الشعبية في البناء الدستوري قد جاءت مستوعبة لكل التجارب في الحكم التي عرفها اليمن عبر تاريخه الطويل لذا فأن البناء الدستوري لهذه التجارب المعاصرة فيه هي امتداد لكل ذلك التاريخ الطويل في الحكم الذي شهد ازدهارا في مراحل تاريخية معينة ثم مر بانتكاسات عبر حقب تاريخية معينة أصاب فيها اليمن واليمنيين ما أصاب الوطن العربي من خراب ودمار في أنظمة حكمه.

ومن هنا كانت المناداة بالديمقراطية ومبادئها الثلاثة المتمثلة في مبدأ السيادة الشعبية ومبدأ تقرير الحقوق والحريات العامة ومبدأ الفصل بين السلطات للحد من تحكم الأنظمة الفردية التي تولت مقاليد الأمور في شطري اليمن وجمعت كل سلطات الدولة الثلاث بيدها.

من هنا نجد أن الدساتير التي صدرت بعد قيام حركة ١٩٤٨م ونجاح ثورتي ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢م وثورة ١٤ أكتوبر ١٩٦٣م قد أخذت بالمبادئ الأساسية الثلاثة للنظام الديمقراطي حين ضمنت كل وثائقها الدستورية مبدأ الفصل بين السلطات والسيادة الشعبية والحقوق والحريات العامة.. رغم أن تجربة الشطر الجنوبي بعد صدور دستور ١٩٧٨م اختطت نهجاً آخر في مجال تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أما في مجال بناء دولة القانون فقد أخذت كل الدساتير اليمنية في الشطرين بإيجاد الدساتير لتنظيم الحياة القانونية والسياسية في كلا الشطرين وكانت تلك الدساتير تحظى قواعدها وأحكامها بالسمو والعلوية وتضمنت نصوص

عديد من تلك الدساتير على الرقابة الدستورية بصورها المختلفة وبرز ذلك الاتجاه بشكل واضح وجلي بعد قيام الوحدة اليمنية المباركة في ٢٢ من مايو ١٩٩٠م وما جاء بعدها من نصوص أوردها أتفاق عدن التاريخي الذي أعاد اللحمة بين الشطرين حيث نحت باتجاه النظام الديمقراطي وعالجت الوضع الدستوري في اليمن بالاتجاه الصحيح من خلال تنظيم وترتيب سلطات الدولة في النصوص الدستورية الواردة في معظم الدساتير اليمنية والتي أوردها أيضا اتفاق عدن التاريخي ودستور دولة الوحدة والتعديلات الدستورية التي صدرت بعد ذلك.

المراجع:

١) فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.

٢) سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٣) نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري.

٤) أبو بكر مرشد فارع الزهيري: مبادئ النظم السياسية المعاصرة، صنعاء، ٢٠١٤.

٥) عبدالغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.

٦) حسين جميل: حقوق الإنسان في الوطن العربي، سلسلة الثقافة لبقومية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٦.

٧) محمد رفعت عبدالوهاب: رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ٢٠٠٠م.

٨) حسن إبراهيم حسن: اليمن البلاد السعيدة، القاهرة.

٩) عبدالله سعيد الكانده: التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة ماجستير، بغداد، ١٩٨٠.

١٠) أحمد السقاف: أنا عائد من اليمن، بيروت، ١٩٥٦.

١١) كتيب أضواء على طريق اليمنيين من وراء الأسوار، مجموعة من الكتاب السياسيين اليمنيين، القاهرة، ١٩٦٣.

١٢) عبدالاله عبدالله: نكسة الثورة في اليمن، دمشق، الطبعة الثانية.

١٣) علي محمد العلفي: نصوص يمانية، بغداد، ١٩٧٨.

ISSN : 2410-1818

١٤) مطهر محمد العزي: المبادئ الدستورية في الجمهورية اليمنية، مركز الصادق للطباعة، صنعاء، ٢٠١١.
١٥) عبدالله بن احمد الثور: ثورة اليمن، صنعاء، ١٩٦٨.
١٦) محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٧.
١٧) علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٨.
١٨) أشرف عبد الفتاح أبو المجد: ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة، إصدارات المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
١٩) مجلة الثوابت اليمنية، العدد ٧٩، صنعاء، مارس ٢٠١٥.