كلية الحقوق
قسم القانون العام

العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور الجمهورية اليمنية

دراسة مقارنة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث
محمود حسين علي ناجي

لجنة المناقشة والحكم

١- الأستاذ الدكتور/ ثروت بدوي
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة (مشرفاً ورئيساً)

٢ـ الأستاذه الدكتورة/ سعاد الشرقاوي
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة (عضواً)

٣ـ ا الأستاذ الدكتور / محمد انس قاسم جعفر
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف (عضواً)

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ أَفَمَن زُيِّنَ لَهُۥ سُوٓءُ عَمَلِهِۦ فَرَءَاهُ حَسَنٗاۖ فَإِنَّ ٱللَّهَ يُضِلُّ
مَن يَشَآءُ وَيَهۡدِي مَن يَشَآءُۖ فَلَا تَذۡهَبۡ نَفۡسُكَ عَلَيۡهِمۡ
حَسَرَٰتٍۚ إِنَّ ٱللَّهَ عَلِيمُۢ بِمَا يَصۡنَعُونَ ٨ ﴾

صدق الله العظيم

(سورة فاطر آية ٨)

إلى من علماني أن معرفة الله لا تكتمل إلا بالعلم والمعرفة

والداي طيب الله ثراه

والى والدتي أطال الله في عمرها

إلى ميراثي الثمين ..... أخوتي

إلى من سهرت الليالي وأسهمت في نجاحي ..... زوجتي الغالية

إلى من تحملوا العناء من أجلي

أولادي اشرف، وأحمد، وعصام. وشيما، واية، وابرار.

إلى أغلى تراب في هذه الارض ..... بلدي اليمن.

أهدي رسالتي

يسعدني أن أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان لمن له الفضل بعد الله عز وجل لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور- ثروت بدوي، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة.

مع الاعتراف بجهوده الطيبة وتوجيهاته السديدة الدقيقة التي زادتني دقة وتثبتاً في البحث منذ بداية الرسالة وعبر مراحلها المختلفة حتى نهايتها، ومهما قلت فلن أوفيه قدره، وسيضل فضله علي يطوق عنقي ماحييت، فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما يشرفني أن أتوجه بخالص الشكر ووافر الاحترام إلى العالمة الجليلة الأستاذة الدكتورة- سعاد الشرقاوي أستاذة القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة على كرمها تفضلها بالموافقة على الاشتراك بلجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة رغم مشاغلها العلمية الكثيرة، سائلاً الله عز وجل أن يجزيها خير الجزاء، وأن يمدها بالصحة والعافية.

كما يطيب لي أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور محمد انس قاسم جعفر أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف، على كرمه تفضله بالموافقة على الاشتراك في المناقشة والحكم على هذه الرسالة رغم مشاغله العلمية الكثيرة سائلاً الله عز وجل أن يجزيه خير الجزاء.

ولست بذلك أمدحهم فهم أكبر من أن يمدحهم مثلي.

وفي النهاية أتقدم بخالص شكري إلى كل من غمرني بفضله وقدم لي نصيحة أسهمت في إخراج هذا العمل إلى النور.

المقدمـــة

استقر الفقه الدستوري منذ أوائل القرن الثامن عشر على التمييز بين أنواع ثلاثة من وظائف الدولة القانونية هي الوظيفة التشريعية, والوظيفة التنفيذية, والوظيفة القضائية.

وحين استقر هذا التقسيم الثلاثي قام التساؤل حول ما إذا كان من الافضل لحسن سير الوظيفة الحكومية تركيز جميع هذه الوظائف في قبضة شخص واحد أو هيئة واحدة، أو توزيعها بين أكثر من شخص أو أكثر من هيئة.

ولكن الدساتير المعاصرة أرادت تخليص الشعوب من مساوئ نظام تركيز السلطة فآمنت بضرورة تعدد الهيئات العامة، مع توزيع العمل بين هذه الهيئات أخذا بقاعدة التخصص الوظيفي بمعنى أن تكون كل هيئة من هذه الهيئات متخصصة في أعمال وظيفة بعينها من وظائف الدولة الثلاث, فتتخصص هيئة في أعمال التشريع وثانية في أعمال التنفيذ وثالثة في أعمال القضاء، ولقد أصبح هذا الاتجاه يمثل قاعدة الأساس في التنظيمات الدستورية المعاصرة، وهو ما يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات[1].

(١) مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ قديم– آمن به أفلاطون وأخذه عنه أرسطو ويعتمد في صورته المعاصرة على أفكار "لوك, ومونتسكيو" ونقل عنهما, ولكن قبل ظهور هذا المبدأ وقت أن كانت أوروبا تعاني من النظام الإقطاعي كانت شريعة الإسلام قد ظهرت في جزيرة العرب تعلن المبادئ الحرة السامية التي تكرس أفكار الديمقراطية وتفوقها في إقامة التوازن الدقيق بين حرية الأفراد وحقوق المجتمع، وبين سيادة الشعب وبين المثل العليا التي فرضها الله تعالى لتحقيق سعادة الإنسان في كل مكان في الدنيا والآخرة، ولقد أعلن القرآن الكريم المنزل من عند الله تعالى على نبيه محمد صلى الله عليه واله وسلم تلك المبادئ والأحكام للدولة المثلى لبني الانسان الذي خلقه الله وكرمه على سائر مخلوقاته وارتضى له من الاحكام والمبادئ ما يضمن له الحياة العادلة الحرة في إطار محكوم ودقيق فقد أعلن القرآن الكريم مبدأ الشورى الواجبة على الحاكم الذي هو نفسه لم يأت إلا نتيجة اختيار الأفراد، وكذلك مبادئ الحرية والمساواة والعدل. تفاصيل ذلك: انظر:

ونظـراً لأهميـة هـذا التقسـيم والتوزيـع لوظـائف الدولـة بـين سـلطات ثـلاث (تشريعية وتنفيذية وقضائية) رسخت معظم الدول ومنها الدول العربية مبدأ الفصل بين السلطات في دساتيرها وأجازت التعاون بين هذه السلطات، ولكن هذا التعاون والتـوازن بـين السـلطات أكثـر مـا نجـده فـي الـدول التـي تطبـق النظـام السياسـي البرلماني[٢]، أما الدول التي تطبق النظام السياسي الرئاسي كالولايات المتحدة مثلا، فقد تبنت مبدأ الفصل الشديد بين السلطات، ومع ذلك فإنها لم تأخذ بالفصل التام، إذ إنـه يعـود لـرئيس الجمهوريـة حـق الاعتـراض علـى القـوانين، ومخاطبـة البرلمـان،

د. طعيمة الجرف: موجز القانون الدستوري, مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٦٠م, ص٨٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري, دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٩م, ص٢، د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة , دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة-١٩٧٠م، ص١٠١ وما بعدها.

(٢) يعرف النظام البرلماني أو الحكومة البرلمانية بأنها نظام الحكم الذي يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة فيه نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب، وتقوم الحكومة البرلمانية على أسس ثلاثة: أ- رئيس دولة يسود ولا يحكم، يشارك الشعب في حق السيادة ولا يكون مسؤولاً سياسياً, وانتفاء المسؤولية يقتضي التسليم بألا يكون له سلطات فعلية، ومعنى ذلك أن تكون سلطاته المقررة له في الدستور مجرد سلطات اسمية. ب- وزارة تتولى فعلاً ممارسة جميع سلطات رئيس الدولة المقررة له في الدستور وتكون مسؤولة عنها أمام البرلمان والذي يجب أن تحوز ثقة الأغلبية فيه وإلا وجب عليها الاستقالة. جـ- تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة يكون من شأنه أن يسمح لرئيس الدولة بحق مشاركة البرلمان في التشريع، كأن يقترح القوانين ويصدرها أو يعترض عليها، كما يسمح للبرلمان بحق مشاركة رئيس الدولة في التوجيه في الشؤون التنفيذية كأن يعتمد الميزانية، ويقر الحساب الختامي، ويوافق على عقد القروض العامة، والتزامات استغلال موارد الثروة الطبيعية، ويصدق على كثير من الأعمال الأخرى كإعلان الحرب الهجومية وعقد معاهدات الصلح والتحالف والتجارة وغيرها مما يكون من شأنه تعديل في أرضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات، كل هذا مع قدر من الرقابة المتبادلة يسمح لرئيس الدولة في النهاية بحق حل المجلس النيابي، كما يسمح لممثلي الشعب في مقابل ذلك بحق سحب الثقة من الوزارة أو إلزامها الاستقالة عند الاقتضاء، راجع في ذلك: د. طعيمة الجزف، موجز القانون الدستوري، مرجع سابق, ص١٠٥,١٠٦.

والتأثير عليه عن طريق حزبه إذا كان من حزب الأغلبية في البرلمان، كما أن الكثير من أعمال السلطة التنفيذية لا تعتبر نافذة إلا بموافقة السلطة التشريعية، كتعيين كبار الموظفين، وإبرام بعض المعاهدات، والموافقة على الموازنة، بالإضافة إلى صلاحيتها في اتهام رئيس الجمهورية الذي تتم محاكمته أمام مجلس الشيوخ الذي يملك حق عزله، وذلك عندما تنسب إلى الرئيس الخيانة العظمى أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات أو الجنح الخطيرة.

أما عند انحرافه في استعمال السلطة، أو إساءة التدبير أو الوقوع في الخطأ المضر بالمصلحة العامة، وما إلى ذلك فإنه يخرج من نطاق الاتهام والمحاكمة والإدانة والعزل.

وهكذا يمكن القول إن الدول التي تبنت مبدأ الفصل الشديد بين السلطات لم تستطع تجاهل أهمية وضرورة وجود تعاون وتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وذلك لأجل فرض الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين لمنع أي منهما من الطغيان أو الاستبداد أو الانحراف عن القانون، والمس بحقوق وحريات الأفراد التي كفلها الدستور.

وقد أقرت الدول التي تبنت مبدأ الفصل المرن بين السلطات بضرورة التعاون والتوازن بين السلطات، وهذا الأمر يطلق عليه اسم الضوابط والموازين.

والسؤال الذي يطرح هنا، هل إن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية متوازنة، أم أن إحدى هاتين السلطتين تتمتع بصلاحيات أكثر من الأخرى؟

وهل إن الإخلال في التوازن في الصلاحيات بينهما يفسح المجال أمام هيمنة إحداهما على الأخرى؟

ونظرا لأهمية معالجة هذه الإشكالية، وتأثيرها على صعيد دور مجلس النواب اليمني في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، وفاعلية هذه

الرقابة، رأيت البحث في موضوع " العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور الجمهورية اليمنية"، وذلك لمعرفة مدى التوازن في الصلاحيات الدستورية بين رئيس الجمهورية وبين مجلس النواب، ومركز كل منهما في الدولة، ومدى فاعليتها بالاستناد إلى صلاحياتهما الممنوحة بموجب احكام الدستور.

أهمية البحث:

تأتي أهمية الموضوع من ناحيتين، الأولى نظرية، والأخرى علمية.

١- الأهمية النظرية:

تبرز الأهمية النظرية لهذا البحث في شرح وتحليل مجمل النصوص الدستورية التي توضح العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، وفي توضيح الطريقة التي يمارس الشعب من خلالها السيادة في انتخاب هذه السلطات، وكذلك معرفة ما إذا كان المشرع اليمني موفقاً في تحديد هذه العلاقة، أم أن هناك قصوراً من قبل المشرع في هذه العلاقة، مما جعل إحدى هذه السلطات تفوق بقية السلطات الأخرى.

٢- الأهمية العلمية:

يمكن استعراض الأهمية العلمية من خلال بيان الوضع الدستوري للسلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث يجري بيان ما إذا كان يتم اختيار البرلمان من قبل الشعب، أم أن لرئيس الجمهورية سلطة تعيين كل أو بعض أعضائه، وكذلك مدى سلطته في إنهاء ولايتهم عن الشعب قبل الأجل المحدد لولايتهم، وهو ما يعرف بحق الحل.

كذلك تكمن الأهمية في بيان الإجراءات التي يتبعها البرلمان في ممارسته لسلطاته، وفي بيان دور رئيس الدولة في التأثير على دورات الانعقاد وفي وقف جلسات المجلس، وطلب انعقاده في غير المكان المخصص له للانعقاد، وفي بيان

سلطته في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها ونشرها، كذلك بيان ما سيسهم به دور كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب في تطوير العملية الديمقراطية والعمل على تطويرها، وفي إيجاد نوع من التعايش بين جميع هذه السلطات، كل ذلك من خلال شرح وتحليل هذه العلاقة وتقديم صورة واضحة لهذه العلاقة من الواقع السياسي، من خلال السلطات الممنوحة لهما في الدستور، ومحاولة إيضاح الجوانب المهمة من هذه العلاقة في عملية البناء السياسي للدولة، أضف إلى ذلك مدى التعاون بينهما في مجريات العمل السياسي والتشريعي، وفي ترسيخ المبادئ الديمقراطية والتعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة عن طريق الاحتكام لصناديق الانتخاب.

منهج البحث:

سوف تقوم هذه الدراسة على اتباع المنهج التحليلي المقارن، والذي يقوم بدوره بدراسة الوقائع بطريقة علمية تستند إلى تحليل الموضوع محل البحث، وذلك بدراسة علمية دقيقة للتعرف على تفاصيل الموضوع من خلال تحليل عناصره تحليلاً مستفيضاً بوصف أجزاء الموضوع ونقدها وبيان المزايا والعيوب التي تلحق به.

صعوبة البحث:

تكمن هذه الصعوبة في اتساع موضوع البحث إذ إن كل جزء من أجزائه يمكن أن يكون موضوع أطروحة أو أكثر، لكن قلة البحوث والدراسات في اليمن في هذا الجانب هي التي دفعتني لتناوله بشكل كلي واعتبار هذا البحث نواة لبحوث أخرى تتناول كل إشكالية من إشكالياته على حدة بصورة أكثر عمقاً وتحديداً، كما أن قلة المراجع المباشرة في القانون الدستوري اليمني مثلت عاملا آخر لتناوله بهذا الشكل، مما اضطرني للاعتماد على النصوص الدستورية والقانونية، محاولاً استقراءها وتحليلها.

تقسيم البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى قسمين رئيسيين يتقدمهما باب تمهيدي اهتم بدراسة الأصل العام للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأنظمة الدستورية المعاصرة.

وفي القسم الأول من هذا البحث تناولت علاقة رئيس الجمهورية بمجلس النواب، وذلك من خلال ثلاثة أبوب، تناولت في الباب الأول دور رئيس الجمهورية في تشكيل مجلس النواب، وتناولت في الباب الثاني دور رئيس الجمهورية في ممارسة العمل التشريعي، وفي الباب الثالث تناولت دور رئيس الجمهورية في سير عمل مجلس النواب.

وفي القسم الثاني تناولت علاقة مجلس النواب برئيس الجمهورية، وذلك من خلال ثلاثة أبواب؛ تناولت في الباب الأول دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية، وفي الباب الثاني دور مجلس النواب من الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية، وفي الباب الثالث دور مجلس النواب في تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية.

وقد اختتمت هذا البحث بملخص لواقع العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، مبرزاً من خلالها النتائج والتوصيات.

الباب التمهيدي

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة

ظل مبدأ تركيز السلطة هو المبدأ السائد في الأنظمة السياسية في العصور القديمة والوسطى[1]، حيث كانت السلطة شخصية أي مرتبطة بشخص الحاكم يمارسها بصورة مطلقة كيف يشاء باعتباره مصدراً لجميع السلطات في الدولة.

ومما لاشك فيه أن نظام تركيز السلطة الذي عرفه الفكر السياسي في تلك العصور قد أدى إلى الاستبداد وضياع الحقوق والحريات، وقد أثبت التاريخ أن تركيز السلطة غالباً ما يعرض حريات المحكومين للخطر وحقوقهم للضياع، وأن الحاكم الذي يركز السلطة بين يديه كثيراً ما يستخدمها لتحقيق أغراضه الشخصية وإشباع نزواته الخاصة، أو على الأقل لا يأبه في ممارسة اختصاصاته إلى رغبات المحكومين ومطالبهم.

ودرءًا لهذا الخطر كان لابد من توزيع السلطة بين هيئات حاكمة مختلفة بشكل يجعل من كل هيئة رقيباً على الهيئات الأخرى فيمنعها من الخروج على حدود وظيفتها ويحول بينها وبين الاستبداد بما في أيديها من اختصاصات[2].

---

(١) لم تعرف النظم البدائية فكرة توزيع السلطة، فقد كانت السلطة حقاً شخصياً للحاكم، اكتسبه بفضل ما يمتاز به من صفات أو مواهب خاصة به، ومن الطبيعي ألا تجتمع تلك الصفات والمواهب إلا في شخص واحد يقهر جميع القوى التي تنافسه أو تنازعه السلطة، ومن ثم كانت السلطة تتركز في يد الحاكم وحده يمارس اختصاصاتها بصورة مطلقة: أنظر في ذلك: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٥م، ص٢٨١. د. أيمن محمد شريف: الازدواج الوظيفي العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ٢٠١١م، ص١.

(٢) أنظر في ذلك: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص٢٨٢. د. محمد ربيع مرسي: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٥م، ص٨.