YOHR

المرصد اليمني لحقوق الإنسان

التقرير السنوي

لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن ٢٠٠٧

بناء دولة القانون :

متطلبات التحول الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان

صنعاء أبريل ٢٠٠٨

التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن ٢٠٠٧

الطبعة الأولى

ابريل ٢٠٠٨م

رقم الإيداع (٥٠١) لسنة ٢٠٠٨م

جميع حقوق الطبع محفوظة للمرصد اليمني لحقوق الإنسان

www.yohr.org

observatory@maktoob.com

الجمهورية اليمنية

صنعاء

ص.ب (١٢٥٩٣)

ت: ٥١٤٦٠٤ ١ ٩٦٧ + فاكس : ٥١٤٦٠٧ ١ ٩٦٧ +

بالتعاون مع

الصندوق الوطني للديمقراطية NED

فريق إعداد التقرير

رئيس الفريق / المشرف العلمي
د . عادل مجاهد الشرجبي

اللجنة الفنية
أ.د/ محمد أحمد المخلافي د. عبدالقادر البنا أ. محمد علي المقطري

فريق إعداد الأوراق الخلفية

أ/ أحمد الوادعي	أ.د/ محمد أحمد المخلافي	د/ عادل مجاهد الشرجبي
د/ فؤاد الصلاحي	أ/ عبد العزيز البغدادي	د/ ألهام المتوكل
د/ عبد الله الفقيه	د/ عبد القادرعلي البنا	د/ يحيى صالح محسن
د/ خديجة السياغي	د/ محمد عبد الله نعمان	د/ شهاب المقدام
أ/ علي الصراري	أ/ محمد علي المقطري	د/ عبد الناصر المودع
أ/ قادري أحمد حيدر	أ/ رشاد الشرعبي	أ/ باسم أحمد الحاج
أ/، عبد الله المشرقي	أ/ مراد الغارتي	أ/ منيرأحمد السقاف
	أ/ نبيل عبد الحفيظ عبده سيف	

تصميم وبرمجة قاعدة البيانات
م/ أسامة سيف الدبعي

المراجعة اللغوية
أ.عبد الله سيف

الإخراج والتنسيق
أ. مراد الغارتي أ. منير أحمد السقاف

المحتويات

الموضوع	الصفحة
مدخل	٥
مقدمة	٨
القسم الأول: بنية الدولة وفق المعايير الدولية	١٠
الباب الأول : البنية التشريعية اليمنية " الواقع ومتطلبات التحول الديمقراطي "	١١
الفصل الأول: بناء دولة المواطنة.. دولة القانون "التشريعات المتعلقة بتنظيم سلطات الدولة"	١٣
أولا: الفصل بين السلطات واستقلالها	١٤
ثانيا: المساواة أمام القانون	٢٣
الفصل الثاني: الحريات السياسية	٢٥
أولا : حرية التعبير	٢٦
ثانيا: حرية التنظيم	٣١
الفصل الثالث: المشاركة السياسية والتداول السلمي للسلطة	٣٨
- النظام الانتخابي والتداول السلمي للسلطة	٤٠
- مطالب المعارضة لإصلاح النظام الانتخابي	٤٥
- تقسيم الدوائر الانتخابية	٤٦
- السجل الانتخابي	٤٨
خلاصة وتوصيات الباب الأول	٥٤
الباب الثاني : الإدارة العامة في ضوء متطلبات الحداثة والحكم الرشيد	٢٧
الفصل الرابع: البناء التنظيمي لهيئات الدولة والعلاقة بين سلطاتها	٥٩
- استقلال القضاء ونزاهته	٥٩
- العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية	٦٢
- تكوين السلطة المحلية	٦٤
- العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة المركزية	٧٠
الفصل الخامس: الإدارة العامة ومتطلبات الحكم الرشيد	٧٢
- خصائص الإدارة العامة في اليمن	٧٣
- نمط توزيع السلطة	٧٤
أولا: الشفافية	٧٥
ثانيا: الرقابة والمساءلة	٨١
ثالثا: مكافحة الفساد	٨٦
رابعا: سيادة القانون	٩١
خامسا: المشاركة	٩٤
خلاصة وتوصيات الباب الثاني	٩٩
الباب الثالث : أدوار الدولة والمجتمع المدني في التحول الديمقراطي	١٠١
الفصل السادس: دور الدولة في إدارة التنافس السياسي	١٠٣
أولا : دورية الانتخابات	١٠٣
ثانيا: البنية المؤسسية للانتخابات	١٠٥
ثالثا : حياد مؤسسات الدولة وأجهزتها	١٠٧
رابعا: الإعلام الحر رافعة من روافع التحول الديمقراطي	١٠٩

المحتويات	الصفحة
الفصل السابع: الأطر الثقافية والقوى الاجتماعية للتحول الديمقراطي	١١٨
أولا : البنية الاجتماعية التقليدية ومدى استيعابها للديمقراطية	١١٩
ثانيا: رؤى الأحزاب للإصلاح الديمقراطي	١٢٢
ثالثا: قوى التحول الديمقراطي	١٢٥
- الشباب	١٢٧
- المشاركة السياسية للنساء	١٣٠
الفصل الثامن : الدولة والمجتمع المدني	١٣٢
- حرية التأسيس ونشاط منظمات المجتمع المدني	١٣٣
- أهم ما تعرضت له منظمات المجتمع المدني	١٤٢
خلاصة وتوصيات الباب الثالث	١٤٥
القسم الثاني: البيانات الرصدية خلال العام ٢٠٠٧	١٤٧
- الحقوق المدنية والسياسية	١٤٩
- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٥١
- جداول ملحقه	١٦١

مدخل

تتحقق حماية حقوق الإنسان والتمكين منها في مجتمع ديمقراطي تحكمه منظومة تشريعية ومؤسسية تكفل للمواطنين حق المساواة والعدل وسيادة القانون والمشاركة في الشأن العام واحترام حقوق الإنسان ،وبما يكفل نصيب عادل لكل مواطن من السلطة والثروة ، ومن منطلق تكامل وعالمية حقوق الإنسان ، فأن الحركة الديناميكية التي يشهدها عالم اليوم وتزايد المطالبات العالمية لإصلاح الأنظمة السياسية في دول العالم بما يتفق مع المعايير الدولية والتزام الدول التي صادقت على المعاهدات والاتفاقيات الدولية يتطلب مواءمة قوانينها وتشريعاتها المحلية مع هذه المعايير إحداث الإصلاحات السياسية لأنظمتها واحترام حقوق الإنسان وتكريس النهج الديمقراطي وفقا لمعايير الحكم الرشيد ، وبما يحقق تحديث الدولة والمجتمع والفصل بين السلطات وتوازنها ولا مركزية الحكم .

أهداف التقرير:-

نظرا لارتباط حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وتمكينه من ممارستها بطبيعة البنية المؤسسية للدولة فقد رأى المرصد اليمني لحقوق الإنسان أن يكون بيان وتحليل بنية الدولة التشريعية والمؤسسية ومدى إمكانية تحقيق تحول ديمقراطي أساسا محوريا لتبيان الشروط اللازمة لحماية حقوق الإنسان والتمكين من ممارستها .

هذا هو التقرير الثالث للمرصد اليمني لحقوق الإنسان وقد تم اختيار موضوعه على أساس الاستخلاص الرئيس الذي تم الخروج به من التقريرين السابقين ، إذ أن تناولهما لتطورات حقوق الإنسان قد خلص إلى أن الحالة التشريعية والمؤسسية للدولة تعاني من أزمة بنيوية لا يمكن معها توفير شروط الانتقال الديمقراطي ، وبالتالي تقف حائلا دون توفير الشروط اللازمة لحماية حقوق الإنسان والتمكين من ممارستها ، الأمر الذي يستوجب إزالة هذه الأزمة بخلق الشروط لبناء الدولة الديمقراطية الحديثة التي معها يتحقق التحول الديمقراطي وتعزيز حقوق الإنسان ، وكان هو الأساس والمدرك الذي جعل المرصد يكرس هذا التقرير لبنية الدولة بما يحقق شروط التحول الديمقراطي . وفي هذا التقرير تم التوفيق بين إحداث تجديد على منهجية التقرير بتكريس الجزء التحليلي لبنية الدولة والتحول الديمقراطي مع الحفاظ على أساس التقرير في رصد التطورات في مجال حقوق الإنسان ورصد الانتهاكات خلال عام ٢٠٠٧م ، ومن ثم تم تقسيم التقرير إلى جزئين خصص الجزء الأول منه لإشكالية بنية الدولة ، والجزء الثاني لما تم من رصد لحقوق الإنسان مع بعض التحليل لمضامينه .

يظهر التقرير ان السمة الأبرز التي جعلت أوضاع حقوق الإنسان في حالة تردي وتراجع في اليمن وعدم توافقه مع التزاماتها بحماية حقوق الإنسان والديمقراطية على الصعيد الدولي هو إفراغ الحقوق والمكتسبات الدستورية من مضامينها عن طريق الدستور نفسه أو إسناد تنظيمها إلى قوانين تنتقص من تلك الحقوق أو يقيد ما جاء به الدستور والمواثيق الدولية وإحداث مفارقة سلبية بين المفهوم الدستوري والواقع التشريعي والتنظيمي ومن أمثلة ذلك قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية وقانون المسيرات والمظاهرات وقانون الصحافة والمطبوعات وغيرها ، كما قادت جملة من القوانين إلى هيمنة السلطة التنفيذية على

السلطات الأخرى وأصبح مبدأ الفصل بين السلطات منعدما بفعل تلك القوانين مثل قانون السلطة القضائية الذي افقدها استقلاليتها .
كما مثل تركيز السلطة ومركزيتها عائقا حقيقيا في الإصلاح على أسس ديمقراطية وقاد إلى غياب القانون والنظام وتراجع في كفال الحقوق والحريات وتخلف وضعف المؤسسات المعنية بتطبيق القانون وحماية الحريات المتمثلة بأجهزة القضاء والمؤسسة الأمنية وتجسيد سيطرة السلطة الفردية المرتكزة عليها أجهزة الدولة وتسيير شؤونها وفقا لمعايير الولاءات الشخصية والعشائرية والحزبية الضيقة وصاحب ذلك عدم وجود برنامج لبناء الديمقراطية وإصلاح النظام السياسي محدد المحتوى والوسائل والآليات وكل ذلك شكل إعاقة حقيقية للتحول الديمقراطي وبناء الدولة وفق معايير الحكم الرشيد . من هنا يهدف هذا التقرير إلى نشر الوعي العام بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان ومراقبة مدى العمل بشروط التحول الديمقراطي و رصد وتقييم حالة الديمقراطية للمساهمة في رؤى بناء دولة القانون والمؤسسات وتشجيع حرية الإعلام وتعدده ، والمساهمة في تعزيز استقلالية القضاء وتقوية دور منظمات المجتمع المدني والنشطاء في الأوساط الحقوقية والاجتماعية والحكومية وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد .
يمثل التقرير مصدرا مهما للمعلومات والمعرفة ولدعم الوعي المعلوماتي والبحثي بين عامة الناس وأجهزة الدولة وبلورة الثقافة الديمقراطية في الأوساط الاجتماعية وإنهاء هيمنة الدولة على الإعلام وتحرر القضاء من هيمنة السلطة التنفيذية ومراكز النفوذ والتحيز السياسي والاجتماعي وتوفير الثقة به كهيئة مستقلة ومحايدة .

منهجية التقرير:

إن ما يميز هذا التقرير عن التقارير السابقة هو تخصيصه لدراسة البنية المؤسسية والتشريعية للدولة لتوفير شروط التحول الديمقراطي مع رصد لحقوق الإنسان ، حيث تناول القسم الأول دراسة بحثية تحليلية ونظرية لبنية الدولة المؤسسية والتشريعية وحق المشاركة والمساءلة والمحاسبة وحرية الرأي والتعبير والتنظيم وذلك في (٢١) موضوع والقسم الثاني من التقرير تناول وقائع و لانتهاكات حقوق الإنسان خلال العام ٢٠٠٧م المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع رؤية تحليلية مختصرة عن أوضاع حقوق الإنسان بناء على البيانات الرصدية تلك ، وتحددت منهجية التقرير من خلال ما يلي :

- إقرار مقترح موضوع التقرير وهيكلته من قبل مجلس أمناء المرصد .
- عقد ورشة للباحثين واللجنة الفنية وهيئات المرصد لمناقشة مقترح هيكلية التقرير وموضوعاته وإقراره.
- اعتماد الشروط المرجعية لمواضيع البحث والتحليل وفق المنهجية العلمية الأكاديمية للبحث ، وتحديد موعد انجاز الأوراق البحثية من قبل الباحثين وتسليمها للجنة الفنية والمشرف العلمي للتقرير .
- تحرير مسودة التقرير ومناقشتها في ورشة جمعت الباحثين وممثلين من منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والناشطين الحقوقيين وذلك لإبداء ملاحظاتهم وتوصياتهم على مسودة التقرير.

إما في الجانب الرصدي الذي يغطيه القسم الثاني من التقرير فقد تم :

- عقد ورشة للراصدين الميدانيين ووحدة الرصد المكتبية والرصد الالكتروني تم فيها التدريب على تطوير آلية تحرير التقارير الرصدية ورفعها للمرصد وكيفية رصد الانتهاكات ذات الطابع الجماعي والتعامل معها .
- يتم جمع المعلومات والبيانات الرصدية لوقائع حقوق الإنسان عبر مصادر أساسية وثانوية : الأساسية تتم من خلال تلقي تقارير شهرية ودورية من الراصدين الميدانيين مع البيانات الرصدية في المحافظات التي يغطيها المرصد وإرسالها إلى قاعدة البيانات في برنامج الرصد الالكتروني الذي يعمل عليه المرصد والمصادر الثانوية تتم من خلال الرصد المكتبي للوقائع المنشورة عبر الصحافة الرسمية والحزبية والأهلية والتحقق منها عبر آلية تحقق أعلى مصداقية ممكنة للحالات المرصودة يتم إدخالها إلى قاعدة البيانات في البرنامج الالكتروني .
- يتم استخراج بيانات الرصد المجمعة من البرنامج وتسليمها إلى وحدة الرصد لإجراء عملية التحليل عبر باحثين مختصين .
- قيام اللجنة الفنية بإدماج الملاحظات والتوصيات الصادرة من المشاركين في ورشة مناقشة مسودة التقرير واستيعابها بالتقرير بشكله النهائي وإصداره بكتاب .

نأمل أن نكون قد قدمنا للقاري والباحثين والمهتمين وأصحاب القرار ما يمكن الاستفادة منه في هذا التقرير ومساهمة من المرصد اليمني في تقديم إحدى الأدوات الفاعلة لدفع صانعي السياسات والقرار نحو تحقيق المشروع الاستراتيجي لليمن – بناء دولة القانون – الدولة الديمقراطية الحديثة وإقامة الحكم الرشيد .

المدير التنفيذي
محمد علي المقطري

المقدمة

النظام السياسي الديمقراطي بشكلٍ عام هو نظام يقوم على منظومة تشريعية تضمن المساواة بين المواطنين، نظام سياسي يضمن حكم القانون، ويتيح التعبير عن الصوت السياسي وتشجيع مشاركة السكان في العمليات السياسية، حكومة تخلق مناخاً مواتياً لنمو روابط السكان، وتعظم قدراتهم السياسية، وتخلق آليات لا مركزية توسع المشاركة في الشؤون العامة وتقلل مخاطر هيمنة النخب، وإدارة عامة مستجيبة لاحتياجات المواطنين، تعمل على مكافحة الفساد واستخدام قوة الدولة لضمان عدالة توزيع ثمار التنمية. أما الديمقراطية الليبرالية فهي نظام للحكم تمثل الانتخابات فيه آلية لوصول الأفراد إلى السلطة، وتخضع قدرة الممثلين المنتخبين على ممارسة السلطة وصناعة القرار لقواعد القانون، وسلطتهم محكومة ومحددة بالحدود التي يحددها الدستور .

ويتمثل الهدف الرئيسي للدستور الديمقراطي في الحد من تسلط الحكومة على الأفراد، وبالتالي فإن الدستور الديمقراطي هو الدستور الذي يتضمن أحكاماً لتنظيم بناء الدولة وسلطاتها وفقاً لعدد من المبادئ التي تضمن توزيع السلطات وتوازنها، ونصوصاً تكفل حقوق المواطنين الأساسية، وذلك من خلال شموله على عدد من المبادئ، أهمها: الفصل بين الفروع الثلاثة لسلطة الدولة، التوازن بين سلطات الحكومة، استقلال القضاء، سيادة القانون ونفاذه على جميع المواطنين بالتساوي ودون أي تمييز. ومن أهم الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور الديمقراطي حق المواطنين في المشاركة في الشؤون العامة، وحقهم في مسائلة الحكومة والمسئولين العموميين، وحق جميع المواطنين في تولي الوظيفة العامة، وحق المواطنين في حرية الرأي والتعبير عنه، والإطلاع على كل ما يتعلق بالشؤون العامة، ويضع حدودا لممارسة سلطات الحكام على المحكومين وإرادة الأغلبية على حقوق الأقليات.

فلا تكتمل عملية التحول الديمقراطي بمجرد صياغة دستور ديمقراطي، فالدستور الديمقراطي يمثل فقط المرحلة التأسيسية للتحول الديمقراطي، أما الخطوة الثانية في التحول الديمقراطي فتتمثل في تأسيس مجموعة من الأجهزة والمؤسسات الحكومية الكفؤة لتنفيذ ما تضمنه الدستور من مبادئ، وبناء إدارة عامة متوائمة مع متطلبات الحكم الصالح Good Governance، وذلك من خلال وجود سلطة تشريعية مستقلة، تصدر قوانين وتشريعات تحقق أهداف المجتمع وتضمن العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين أفراد المجتمع، وسلطة قضائية عادلة ونزيهة ومستقلة، تفض ما قد ينشأ من نزاعات بين المواطنين بعضهم مع البعض الآخر، أو نزاعات بينهم وبين شاغلي السلطة، وفقاً لأحكام القانون، وأخيراً سلطة تنفيذية قوية تنفذ أحكام القضاء، وتدير شؤون الحكم وفقا لأحكام ونصوص الدستور والقانون.

وتتمثل الخطوة الثالثة في التحول الديمقراطي في تأسيس آليات لإعمال حقوق المواطنين السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك من خلال إجراء انتخابات حرة ونزيهة لضمان الحق في المشاركة السياسية، والسماح بوجود وسائط إعلام حرة ومستقلة

لضمان الحق في حرية التعبير والفكر والضمير، وأخيراً التشجيع على وجود مجتمع مدني مفتوح لضمان الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

وأخيراً فإن عملية التحول الديمقراطي تتطلب تكريس ثقافة ديمقراطية مدنية، تقوم على التسامح والحوار، بين مواطنين يحترم كل فرد منهم الفرد الآخر، ويتحلون بالتسامح تجاه التنوع الذي يزخر به المجتمع، وتضمن توفر الشروط الاجتماعية والثقافية التي تضمن حرية الأفراد واستقلالهم، بما يمكنهم من أن يشاركوا بفعالية في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم، ويمكنهم من المشاركة الفعالة في عمليات اتخاذ القرارات السياسية في المجتمع.

فإلى أي مدى استطاعت الدولة في اليمن تنفيذ إصلاحات تشريعية، سياسية، مؤسسية، اجتماعية ، وثقافية، متوائمة مع متطلبات التحول الديمقراطي؟، هذا ما نحاول عرضه وتحليله في التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية لعام ٢٠٠٧، والذي يتكون من **ثلاثة أبواب**: الباب الأول بعنوان البنية التشريعية اليمنية: الواقع ومتطلبات التحول الديمقراطي، ويتم فيه تحليل البنية التشريعية اليمنية ومدى توافقها مع متطلبات النظام الديمقراطي، ومدى كفالتها واحترامها لحقوق الإنسان ومبادئ المواطنة المتساوية، وتوجهاتها نحو بناء دولة النظام والقانون، والباب الثاني بعنوان: الإدارة العامة في ضوء متطلبات الحداثة و الحكم الرشيد، ويتكون من ثلاثة فصول، كرس الأول منها لتحليل البناء التنظيمي لمؤسسات الدولة والعلاقة بين سلطاتها، وكرس الثاني لحقوق المواطنين، وفي مقدمتها الحق في المشاركة في إدارة الشأن العام، حرية التنظيم والتعددية السياسية والحزبية وتداول السلطة، الحق في الانتخابات الحرة والنزيهة، الحق في شغل الوظيفة العامة والحق في حرية الرأي والتعبير، وكرس الثالث لتحليل واقع التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة. أما الباب الثالث فجاء بعنوان الدولة والمجتمع المدني، ويتكون من أربعة فصول، خصص الأول منها لدور الدولة في إدارة التنافس السياسي ومدى حياديتها، والفصل الثاني لتحليل الأطر الثقافية السائدة لبيان مدى تقبلها لعملية التحول الديمقراطي، والفصل الثالث لقوى التحول الديمقراطي، أما الفصل الأخير فخصص لتحليل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني الحديث.

القسم الأول :

بنية الدولة وفق المعايير الدولية

الباب الأول

البنية التشريعية اليمنية
الواقع ومتطلبات التحول الديمقراطي

تمهيـــــد

وفقاً للاتفاقيات الممهدة لتوحيد شطري اليمن عموماً، واتفاق عدن الذي عقد في ٣٠ نوفمبر ١٩٨٩ بشكلٍ خاص، تم توحيد الشطرين بناءً على اتفاق بين قيادة الحزبين الحاكمين (الحزب الاشتراكي اليمني والمؤتمر الشعبي العام)، وهو الاتفاق الذي صيغ في وثيقة سميت بـ" اتفاق إعلان الجمهوريـــة اليمنيـــة وتنظيم الفترة الانتقالية "، تم التوقيع عليها في ٢٢ مايو ١٩٩٠، وبدأ سريانها في نفس اليوم وفقاً لنص المادة الأولى منها(١)، وقد نصت المادة (٧ / جـ) منه على " تكليف مجلس الرئاسة بإنزال الدستور للاستفتـــاء الشعبي العـــام عليـــه قبـــل ٣٠ / نوفمبر ١٩٩٠ "، ومع ذلك لم يتم الاستفتاء على دستور دولة الوحدة إلا في منتصف مايو ١٩٩١.

وعلى الرغم من أن دستور دولة الوحدة الذي تم إقراره في استفتاء شعبي في ١٥ – ١٦ مايو ١٩٩١، شكل تقدماً عن دستوري الدولتين الشطريتين، إلا أنه كان توليفاً من نصوص كانت موجودة فيهما، وهو ما ينسجم مع التوافق الذي تم بين ممثلي الدولتين السابقتين، والذي يقضي بالأخذ بالأفضل مما هو موجود في تشريعات وتجربتي وتوجهات الشطرين، لذلك لم ينص صراحة على التعددية السياسية، ومع ذلك فقد شهد المجتمع اليمني بالتزامن مع إعلان تأسيس الجمهورية اليمنية في ٢٢ مايو ١٩٩٠، قدراً عالياً من الحريات السياسية والمدنية.

وقد شهد الدستور اليمني تعديلين عام ١٩٩٤، وعام ٢٠٠١، وقد مثلت بعض التعديلات تقدماً في مجال بناء دولة المواطنة المتساوية وضمان الحقوق السياسية والحريات المدنية للمواطنين، فيما شكل بعضها الأخر تراجعاً في هذه المجالات.

يتكون الدستور الساري (المعدل عام ٢٠٠١) من ١٦٢ مادة، تختص المواد (١ – ٦) بالأسس السياسية للجمهورية اليمنية، حيث تنص المادة (٥) على ما يلي: " يقوم النظام السياسي للجمهورية اليمنية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً، وينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي، ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين "، وتختص المواد (٧ – ٢٣) بالأسس الاقتصادية، وتختص المواد (٢٤ – ٣٥) بالأسس الاجتماعية، وتنظم المواد (٣٦ – ٤٠) الدفاع الوطني، وتنظم المواد (٤١ – ٦١) حقوق وواجبات المواطنين. أما المواد (٦٢ – ١٥٤) فتنظم سلطات الدولة، والمواد (١٥٥ – ١٥٧) تتعلق بشعار الجمهورية وعلمها ونشيدها الوطني. وأخيراً تنظم المواد (١٥٨ – ١٦٢) أصول تعديل الدستور وأحكاماً عامة.

والسمة العامة للدستور أنه يعاني من أزمة بنيوية ، فمن ناحية يقر بالديمقراطية : التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة ويوجب حماية حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى يركز السلطة بيد السلطة التنفيذية، بما يمكنها من الإخلال بالتوازن بين هيئات الدولة والانتقاص من حقوق الإنسان ، ويتبين ذلك من خلال مبادئ وأحكام الدستور المتعلقة ببنية

([1]) مادة (١) : تقوم بتاريخ ٢٢ من / مايو عام ١٩٩٠م الموافق ١٤١٠/١٠/٢٧هـ بين دولتي الجمهورية العربية اليمنية، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (شطري الوطن اليمني) وحدة اندماجية كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد يسمى (الجمهورية اليمنية)، ويكون للجمهورية اليمنية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة. تم توقيع الاتفاق من قبل رئيس الجمهورية اليمنية علي عبد الله صالح وعلي سالم البيض الأمين العام للحزب الاشتراكي اليمني.

الدولة والحريات الأساسية والمشاركة السياسية التي يتناولها التقرير في هذا الباب بصورة مباشرة وضمنا في أبوابه الأخرى.

الفصل الأول

بناء دولة المواطنة المتساوية .. دولة القانون

التشريعات المتعلقة بتنظيم سلطات الدولة

مقدمة

طبقاً لمبادئ وأحكام دستور الجمهورية اليمنية ، نصت المواد (٤، ٥، ٥٨) – على أن نظام الحكم نظام جمهوري ديمقراطي يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية وتداول السلطة سلمياً، ويمارس الشعب السلطة من خلال مجلس النواب والمجالس المحلية المنتخبة بالاقتراع الحر الدوري السري المباشر، ومن خلال هيئات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهيئات السلطة المحلية. وتقوم السلطة التنفيذية على ثنائية ممارستها من قبل رئيس الدولة والحكومة التي تخضع له وتساءل من قبله ومن قبل مجلس النواب . وتتمثل السلطة التشريعية بمجلس النواب، وهو مجلس منتخب وفقاً لنظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية ويشاركه في بعض الصلاحيات التشريعية مجلس الشورى الذي تم استحداثه بموجب تعديل الدستور عام ٢٠٠١، ويعين أعضاءه من قبل رئيس الجمهورية. وعلى مستوى السلطة المحلية، يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية للمحافظات والمديريات، فيما يتم تعيين رؤسائها من قبل رئيس الجمهورية، ولا ينيط بها القانون سوى مهام ذات طابع رقابي وتخطيطي؛ ويتكون النظام القضائي من المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف وهي محاكم موضوع، والمحكمة العليا كمحكمة قانون ودائرة دستورية. وإلى جانب المحاكم توجد أجهزة مساعدة أو إدارية تتمثل بجهاز التفتيش القضائي والمجلس الأعلى للقضاء، وتعتبر النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية[٢].

[2] محمد المخلافي والعبيد أحمد العبيد، دليل رصد حقوق الإنسان، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، ٢٠٠٦، ص ٨.

تتحقق البنية الديمقراطية للدولة من خلال الفصل بين السلطات واستقلال القضاء ولامركزية الحكم ويبين التقرير ذلك من خلال ما يلي:

١ - الفصل بين السلطات واستقلالها وتوازنها:

مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام الديمقراطي وأحد أهم مقومات الدولة الحديثة، علاوة على كونه يمنع احتكار وإساءة استخدام السلطة من قبل أي شخص أو هيئة من الهيئات، حيث يتم تقسيم السلطة إلى سلطات ثلاث رئيسية: تشريعية – تنفيذية – قضائية، بحيث تختص كل سلطة من هذه السلطات الثلاث بمهام دستورية محددة وتتمتع باستقلالية نسبية عن السلطتين الأخريين في تنفيذ مهامها العملية.

ولاشك أن مبدأ الفصل بين السلطات يحول دون أن تجمع السلطات في يد هيئة واحدة أو فرد واحد، الأمر الذي يمكن معه تحقيق العدالة في التشريع والقضاء. أما إذا كانت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة فقد انعدمت العدالة، إذ يخشى أن يشرع ذلك الشخص أو تلك الهيئة في سن قوانين جائرة ليتم تنفيذها بطرق ظالمة وغير مشروعة ، أما إذا لم تكن سلطة القضاء مستقلة عن سلطة التشريع وسلطة التنفيذ، فان حريات المواطنين وحقوقهم الأساسية، تصبحان عرضة للفوضى مادام القاضي هو المشرع، وإذا كانت مشتركة مع السلطة التنفيذية فان القاضي يغدو في هذه الحالة أكثر طغياناً واستبدادية.

إطار رقم (١) نص المادة (١٢٥) من الدستور المتعلقة بمجلس الشورى

مادة (١٢٥): ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس شورى من ذوي الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي والاستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية . وفي سبيل القيام بمهامه يمارس مجلس الشورى الصلاحيات الدستورية التالية:-

أ- تقديم الدراسات والمقترحات التي تساعد الدولة على رسم استراتيجياتها التنموية وتسهم في حشد الجهود الشعبية من أجل ترسيخ النهج الديمقراطي وتقديم الاقتراحات التي تساعد على تفعيل مؤسسات الدولة وتسهم في حل المشاكل الاجتماعية وتعمق الوحدة الوطنية.

ب- إبداء الرأي والمشورة في المواضيع الأساسية التي يرى رئيس الجمهورية عرضها على المجلس.

ج- تقديم الرأي والمشورة بما يسهم في رسم الاستراتيجية الوطنية والقومية للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والأمنية لتحقيق أهدافها على المستويين الوطني والقومي.

د- إبداء الرأي والمشورة في السياسات والخطط والبرامج المتعلقة بالإصلاح الإداري وتحديث أجهزة الدولة وتحسين الأداء.

ه- الاشتراك مع مجلس النواب بتزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود والتشاور فيما يرى رئيس الجمهورية عرضه من قضايا على الاجتماع المشترك.

و- رعاية الصحافة ومنظمات المجتمع المدني ودراسة أوضاعها واقتراح تطويرها وتحسين أدائها.

ز- رعاية تجربة السلطة المحلية ودراسة نشاطها وتقييمها واقتراح تطويرها وتعزيز دورها.

ح- تقييم السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وتقييم تنفيذ برامج الاستثمار السنوية.

ط- استعراض تقارير جهاز الرقابة والمحاسبة ورفع تقرير بشأنها لرئيس الجمهورية.

إطار رقم (٢) نص المادتين (٣ ، ٤) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠

مادة (٣): تتألف السلطة المحلية من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون، والقوانين النافذة، ويستثنى من ذلك: أ) أجهزة السلطة القضائية. ب) وحدات القوات المسلحة. جـ) فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية. د) أي مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدها قرار جمهوري.

مادة (٤): يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في إتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقا لأحكام هذا القانون. وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

ومبدأ توازن السلطات هو مبدأ مكمل لمبدأ فصلها في النظام الديمقراطي، فلا تتحقق الحرية والعدالة الكاملتان وسيادة القانون، دون توازن السلطات، ولا يتحقق ذلك ألا من خلال ضمان أن تكون كل هيئة من هيئات السلطات الثلاث في النظام الدستوري متكافئة مع غيرها بحيث تستطيع كل منها أن توقف تسلط الأخرى على المواطنين، ليس فقط من خلال تكافؤ هيئاتها وتحديد اختصاصاتها وتوزيع وظائفها، بل أيضاً من خلال إعطاء كل منها قوة معينة تستطيع أن تقاوم بواسطتها السلطات الأخرى، وأن تحمي الهيئات التي تمارس السلطات العامة في علاقاتها، بعضها مع بعض، عند ممارسة كل منها للاختصاصات المسندة إليها.

تنص المادة (١٤٩) من الدستور اليمني على أن السلطة القضائية " سلطة مستقلة قضائياً وماليا وإدارياً، والنيابة العامة هيئة من هيئاتها، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شؤون العدالة، ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم"،

وفقاً لنص المادة (٦٢) من الدستور – فإن مجلس النواب هو المخول بإصدار القوانين ومراقبة سلوك السلطة التنفيذية (الحكومة) وقراراتها وتوجهاتها السياسية، حيث تنص

إطار رقم (٣) المواد الدستورية التي تحدد اختصاصات مجلس النواب في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها

مادة (٨٨): أ - يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون، وإذا لم يصدر قانون الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بموازنة السنة السابقة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة.

ب- يحدد القانون طريقة إعداد الموازنة وتبويبها، كما يحدد السنة المالية.

مادة (٨٩): يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون.

مادة (٩١): يجب عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس النواب في مدة لا تزيد على تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً، وتصدر مصادقة المجلس بقانون، كما يجب عرض التقرير السنوي باباً باباً للجهاز المختص بالرقابة المحاسبية وملاحظاته على مجلس النواب، وللمجلس أن يطلب من هذا الجهاز أي بيانات أو تقارير أخرى.

مادة (٩٣): أ- لمجلس النواب حق توجيه التوصيات للحكومة في المسائل العامة أو في أي شأن يتعلق بأدائها لمهامها أو بأداء أي من أعضائها، وعلى الحكومة تنفيذها فإذا استحال عليها التنفيذ بينت ذلك للمجلس.

ب - إذا لم يقتنع المجلس بالمبررات يحق له مباشرة إجراءات سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء المعنيين، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة على المجلس إلا بناء على اقتراح من ربع أعضاء المجلس وبعد استجواب ، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل مرور سبعة أيام من عرضه ، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.

مادة (٩٤): يجوز لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله.

مادة (٩٥): لمجلس النواب بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكوِّن لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة، أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية. وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات.

مادة (٩٦): 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 عليه ،ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة.

مادة (٩٧): لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس 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 حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة.

مادة (٩٨): لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة، ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، ويجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس.

المادة (٦٢) على ما يلي: مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور. على الرغم من أن الدستور اليمني يتضمن نصوصاً تشير إلى الفصل بين السلطات واستقلالها، إلا أنه يتضمن نصوصاً أخرى مناقضة لها، فضلاً عن أن المنظومة التشريعية اليمنية ليست متكاملة، الأمر الذي يخل بمبدأ فصل السلطات واستقلالها وتوازنها.

هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

يكرس نص المادة (١٢٥) من الدستور هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث تنص على تشكيل مجلس شورى معين بقرار من رئيس الجمهورية، و تشركه في بعض مهام مجلس النواب المنتخب، الأمر الذي يمنح السلطة التنفيذية حق مشاركة نواب الشعب سلطاتهم، من خلال مجلس الشورى المعين من قبل رئيس الجمهورية؛ فضلاً عن ذلك فإن مجلس النواب وفقاً للمادة (٣) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ لا يستطيع توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية سوى عن ثلاث تهم فقط، هي:
الخيانة العظمى، خرق الدستور، المساس بسيادة واستقلال البلاد، وحتى في هذه التهم فإن القانون حدد إجراءات معقدة لتوجيه الاتهام([3]).

لمجلس النواب حق إقرار القوانين وإقرار السياسات العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة والحساب الختامي والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فقد ألزم الدستور الحكومة بعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويصدر بها قانون. واشترط القانون على الحكومة أن تحصل على موافقة مجلس النواب قبل نقل أي مبالغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وأن تعرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس النواب، فضلاً عن ذلك فإن مجلس النواب هو الذي يصادق على المعاهدات والاتفاقات التي تعقدها السلطة التنفيذية، ويحق له وفقاً للدستور توجيه السؤال لمجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء،

إطار رقم (٤) المواد الدستورية التي تحدد مهام وصلاحيات رئيس الجمهورية

مادة (١١٩): يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية:-
١- تمثيل الجمهورية في الداخل والخارج. ٢-دعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب. ٣- الدعوة إلى الاستفتاء العام. ٤-تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها.٥- يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور.٦- دعوة مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك مع رئيس الجمهورية كلما دعت الحاجة إلى ذلك. ٧-تسمية أعضاء مجلس الدفاع الوطني طبقاً للقانون. ٨- إصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ونشرها وإصدار القرارات المنفذة لها. -٩- -تعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون. ١٠- إنشاء الرتب العسكرية بمقتضى القانون. ١١- منح النياشين والأوسمة التي ينص عليها القانون أو الإذن بحمل النياشين التي تمنح من دول أخرى.١٢- إصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب. ١٣- المصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء. ١٤- إنشاء البعثات الدبلوماسية وتعيين واستدعاء السفراء طبقاً للقانون.
١٥- اعتماد الممثلين للدول والهيئات الأجنبية.١٦- منح حق اللجوء السياسي.١٧- إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة وفقاً للقانون. ١٨-يتولى أي اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون.
مادة (١٢٠): يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين ، أو إعفاء من تنفيذها. وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه.
مادة (١٢١): يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بقرار جمهوري على الوجه المبين في القانون، ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال السبعة الأيام التالية للإعلان فإذا كان مجلس النواب منحلاً ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور فإذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده على النحو السابق، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور. وفي جميع الأحوال لا تعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية ولا يكون إعلان حالة الطوارئ إلا لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب.

3) تنص المادة (٥) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة، على ما يلي: " يكون اتهام رئيس الجمهورية أو نائبه بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناءً على طلب يقدم من نصف أعضاء مجلس النواب ، وذلك إلى رئيس المجلس مشفوعاً بأدلة تؤيد الاتهام ، ويعتبر قرار الاتهام إحالة إلى المحكمة المختصة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس".

وتوجيه التوصيات للحكومة في المسائل العامة، وله حق سحب الثقة من الحكومة بعد استجواب رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، إلا أن قدرة مجلس النواب على ممارسة هذه المهام في الرقابة على السلطة التنفيذية ومحاسبتها واقعياً، تكتنفها صعوبات عديدة بما فيها الصعوبات الدستورية، حيث تحد من فعاليتها النصوص الدستورية المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية، والتي تضمنتها المواد (٧٠، ٧٤، ١٠١، ١٠٥، ١١٩، ١٢٢، ١٢٥، و ١٣٣) من الدستور، فهذه المواد تحد من دور مجلس النواب في صنع السياسة العامة والرقابة على تنفيذها، ولا يملك مجلس النواب صلاحية مساءلة رئيس الجمهورية رغم تركز السلطة وفقاً للدستور والقوانين المختلفة بيده، كما أن هناك آليات إضافية تتيح للحاكم مزيداً من تركز السلطات في يده، وعلى سبيل المثال فإن ما يسمى

بالأحزاب الحاكمة... ما هي في الواقع إلا مؤسسات تابعة للجهاز التنفيذي، حيث يتم تعيين المسؤولين الحزبيين ((أو المرشحين في حال الانتخابات من قبل الرئيس الذي يعتبر في الوقت نفسه رئيس الحزب، وهذا يعني عملياً أن البرلمان ((السلطة التشريعية)) يصبح جهازاً بيروقراطياً يعينه الجهاز التنفيذي.

تنص المادة (١٣٩ / ١) على أن " لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب حق إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بالاتهام بناءً على اقتراح مقدم من خُمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.وهذا النص يجعل إمكانية محاسبة السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية أمراً في غاية الصعوبة، ذلك أن حزب الأغلبية هو الذي يشكل الحكومة، وبالتالي فإن أي اقتراح بإحالة أحد الوزراء إلى المحاكمة يتطلب موافقة النواب الذين يمثلونه في مجلس النواب.

إطار رقم (٥) نص المادة (١٠١) من الدستور المعدل عام ٢٠٠١

أ - لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، ويجب أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بني عليها وعلى دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

ب- لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء في الأحوال الآتية:-

١) إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة إئتلاف.

٢) إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام البند (١) من الفقرة (ب) من هذه المادة.

٣) إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين.

وفي كل الأحوال إذا لم يتضمن قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مبكرة دعوة الناخبين خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مبكرة أو لم تجرَ الانتخابات في الموعد المحدد اعتبر القرار باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور، فإذا أجريت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخابات، فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها ، وإذا حل المجلس فلا يجوز حله مرة أخرى للسبب نفسه ، كما لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاده الأولى.

تكرس المادة (١٠١) من دستور عام ٢٠٠١ هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وتضعف دور هذه الأخيرة في مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها، فهي تجعل حل مجلس النواب حقاً لرئيس الجمهورية، وهذا يعني إخضاع البرلمان لوصاية السلطة التنفيذية التي يمكن لها بموجب نص هذه المادة ابتزاز البرلمانات القوية وتهديدها بالحل كلما أرادت أن تمارس دورها الفاعل كسلطة تشريعية أو رقابية تمثل المصالح الحقيقية للناخبين.

أما على مستوى الممارسة، فتتجلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية بشكلٍ واضح في الحالات التي يتم فيها إصدار قوانين متعارضة مع أحكام الدستور، فنتيجة ضعف السلطة التشريعية، وهيمنة السلطة التنفيذية عليها يوافق مجلس النواب على بعض

القوانين التي تتقدم بها السلطة التنفيذية، رغم تعارضها مع أحكام الدستور، وفي الحالات التي تقوم بعض الجهات أو الأفراد برفع دعاوى عدم دستورية هذه القوانين، فإن المحكمة العليا إما تتهرب برفض الدعاوى، أو تحكم برفضها، كما حدث عندما حكمت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بعدم قبول دعوى بلا دستورية قانون الضريبة العامة للمبيعات رقم(١٩) لسنة ٢٠٠١([4])، والحكم بعدم قبول دعوى بلا دستورية قانون السلطة المحلية التي تقدم بها عدد من المحامين، وقضى الحكم بمصادرة الكفالة، وإلزام المدعين بدفع مبلغ خمسين ألف ريال أتعاب محاماة([5])، وذلك رغم مخالفة نصوص المواد(٣٨ ، ٣٩ ، ٨١ ، و٨٢) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠، التي تنص على تعيين رئيس الجمهورية رؤساء المجالس المحلية للمحافظات والمديريات (محافظي المحافظات ومدراء المديريات)، لنص المادة (١٤٣) من الدستور المعدل لعام ١٩٩٤، التي تنص على انتخابهم. بل إن مجلس النواب ذاته الذي رضخ لرغبة السلطة التنفيذية عندما أصدر قانون السلطة المحلية، عوضاً عن أن يعدل القانون، قام بتعديل الدستور عام ٢٠٠١، وأضاف كلمة تعيين إلى المادة (١٤٥) في دستور ٢٠٠١ المعدلة للمادة (١٤٣) من دستور ١٩٩٤.

إخضاع السلطة القضائية للسلطة التنفيذية:

أفرغ النص الدستوري المتعلق باستقلال القضاء من مضامينه بسبب عدم تواءم قانون السلطة القضائية مع هذا النص الدستوري، الذي يمنح السلطة التنفيذية حق تعيين رئيس وأعضاء المحكمة العليا ومجلس القضاء الأعلى، فقد صدر قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ١٩٩١ في ٢٦ يناير ١٩٩١، أي قبل الاستفتاء على دستور الجمهورية اليمنية، وقد نصت المادة (٥٩) منه على أن " يكون تعيين رئيس المحكمة العليا ونائبيه وقضاة المحكمة بقرار من رئيس مجلس الرئاسة بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى "، والمادة (٦٠) على أن " يعين النائب العام والمحامي العام الأول بقرار من مجلس الرئاسة "، وعندما تم الاستفتاء على الدستور عام ١٩٩١، نصت المادة (١٢٠) منه على أن " القضاء سلطة مستقلة في أداء مهامه، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شؤون العدالة ،ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم". ولم يتم تعديل نص هذه المادة في التعديلين الدستوريين عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠١، فقد ورد نصها حرفياً في المادتين (١٤٧) و (١٤٩) في هذين الدستورين المعدلين على التوالي. في ضوء ذلك أشارت بعض الأطراف السياسية إلى عدم دستورية قانون السلطة القضائية، بل إن وزارة العدل ذاتها لم تنف هذه الفكرة، وإن كانت اعتبرتها شائبة، فقد أشار مشروع إستراتيجية تحديث وتطوير القضاء إلى ضرورة " تعديل نصوص قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ١٩٩١ بما يتفق والنصوص الدستورية النافذة في المواد (١٤٩، ١٥٠، ١٥١، ١٥٢،

---

[4]) لتحويل القضية إلى قضية رأي عام، قامت الغرفة التجارية الصناعية بأمانة العاصمة بنشر الدعوى التي تقدمت بها في كتاب، وإثباته على النحو التالي:
حسن علي مجلي، دعوى عدم دستورية قانون الضريبة العامة للمبيعات رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١، الغرفة التجارية الصناعية – أمانة العاصمة، صنعاء، مايو ٢٠٠٥.

[5]) انظر، المركز اليمني للدراسات ، التقرير الاستراتيجي اليمني ٢٠٠١، صنعاء، ٢٠٠٢، ص ٧٨.

و ١٥٣) ، لرفع شائبة عدم الدستورية عنه، وبما يجسد وجود سلطة قضائية مستقلة مالياً

إطار رقم (٦) المواد القانونية من قانون السلطة القضائية التي تجسد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية

مادة (٦٥): أ ـ لا يجوز نقل القضاة أو ندبهم إلاَّ في الأحوال المبينة في هذا القانون.
ب ـ تصدر حركة تنقلات قضاة المحاكم الاستئنافية بقرار جمهوري بناء على عرض وزير العدل، بعد التشاور مع رئيس المحكمة العليا، وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.
ج ـ تصدر حركة تنقلات قضاة المحاكم الابتدائية بقرار من مجلس القضاء بناء على عرض وزير العدل بالتشاور مع رئيس المحكمة العليا.
و ـ لوزير العدل عند الضرورة أن يندب أحد القضاة ولمدة لا تتجاوز ستة أشهر قابلة للتجديد مدة أخرى مماثلة في الحالات الآتية:
١ ـ ندب أحد قضاة محاكم الاستئناف للعمل في محكمة استئناف أخرى.
٢ ـ ندب أحد قضاة المحاكم الابتدائية للعمل في محكمة ابتدائية أخرى.
وفي جميع الأحوال يشترط أن يكون الندب بناء على طلب الجهة القضائية المعنية وإخطار مجلس القضاء الأعلى بذلك ويحتفظ القاضي بوظيفته الأصلية.
مادة(٦٧): تحدد المرتبات والبدلات لأعضاء السلطة القضائية وفقاً للجدول الملحق بهذا القانون ويجوز بقرار من رئيس الوزراء بناء على عرض وزير العدل منح بدلات أخرى لأعضاء السلطة القضائية غير ما ورد بهذا القانون.
كما أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذا الجدول وفقاً لما تقتضيه الضرورة لتحسين معيشة الموظفين العموميين.
مادة(٦٨): يمنح أعضاء السلطة القضائية بدل طبيعة عمل أو بدل تحقيق بواقع (٣٠% إلى ٥٠%) من المرتب الأساسي بحسب ظروف وطبيعة العمل والمناطق التي يعملون بها يصدر بتنظيم منحه في إطار حدي النسبة المقررة قرار من وزير العدل.
مادة(٦٩): يمنح أعضاء السلطة القضائية المعينون في المناطق الريفية بدل ريف بواقع ٣٠ % إلى ٦٠% من المرتب الأساسي، يصدر بتحديدها وتحديد نسبة البدل المقرر لها في إطار الحدين المذكورين قرار من وزير العدل.
مادة(٩٢): تشكل بوزارة العدل هيئة للتفتيش القضائي من رئيس ونائب وعدد كاف من القضاة يختارون من بين قضاة المحاكم على أن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة ويتم ندبهم بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى لمدة سنتين على الأقل قابلة للتجديد على أن يكون رئيسها من بين أعضاء المحكمة العليا.
مادة(٩٤): تختص هيئة التفتيش القضائي بما يلي:
١ ـ التفتيش على أعمال القضاة وذلك لجمع البيانات التي تؤدي إلى معرفة درجة كفاءتهم ومدى حرصهم على أداء وظيفتهم وإعداد البيانات اللازمة عنهم طبقاً لذلك لعرضها على مجلس القضاء الأعلى عند النظر في الحركة القضائية.
٢ ـ تلقي الشكاوى التي تقدم ضد القضاة.
٣ ـ مراقبة سير العمل في المحاكم وتقديم ما تراه من مقترحات في هذا الشأن لوزير العدل.
٤ ـ الاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون.
مادة(٩٥): يصدر وزير العدل بموافقة مجلس القضاء الأعلى لائحة التفتيش القضائي تبين فيها القواعد والإجراءات المتعلقة بعمل الهيئة وإجراءات تحقيق الشكاوى والتصرف فيها طبقاً لأحكام هذا القانون.
مادة(١٠٤): يشكل مجلس القضاء الأعلى على النحو التالي:
١ ـ رئيس مجلس الرئاسة رئيساً ٢ ـ وزير العدل عضواً ٣ ـ رئيس المحكمة العليا عضواً
٤ ـ النائب العام عضواً ٥ ـ نائبا رئيس المحكمة العليا عضوين ٦ ـ نائب وزير العدل عضواً
٧ ـ رئيس هيئة التفتيش القضائي عضواً ٨ ـ ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من مجلس الرئاسة على أن لا تقل درجة كل منهم عن قاضي محكمة عليا أعضاء
مادة(١٠٦): لا يكون اجتماع مجلس القضاء الأعلى صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه على الأقل.
ويجب أن يكون من بين أعضائه الحاضرين وزير العدل أونائبه ورئيس المحكمة العليا أو أحد نوابه وتكون جميع المداولات في المجلس سرية وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.
مادة(١٠٩): يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات التالية:
أ ـ وضع السياسة العامة لتطوير شئون القضاء.
ب ـ النظر في جميع المواضيع التي تعرض على المجلس فيما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم ومحاسبتهم وتقاعدهم ونقلهم واستقالاتهم على ضوء المواد المنصوص عليها في هذا القانون.
ج ـ تأديب القضاة.
د ـ دراسة مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء.
هـ ـ النظر في نتائج التفتيش الدوري على أعمال رؤساء وقضاة محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية لتقدير درجة كفاءاتهم وتحقيق الشكاوى التي تقدم ضدهم والنظر في الطلبات التي تقدم منهم والتصرف فيها وفقاً لأحكام لائحة التفتيش القضائي.
و ـ إبداء الرأي في مشروعات ميزانية السلطة القضائية.

وإدارياً، وقضائياً، إلى جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية "[٦].

[6])الجمهورية اليمنية – وزارة العدل، مشروع استراتيجية تحديث وتطوير القضاء ٢٠٠٥ – ٢٠١٥، صنعاء، ص ٣١.

لذلك فإن مركز السلطة القضائية القائم حاليا في اليمن لا يتوفر له امتلاك السلطة التي توازي هيئات السلطة الأخرى والقيام بدورها في حماية المشروعية لخضوع هيئات السلطة القضائية للسلطة التنفيذية ، سواء من حيث ترشيح وإصدار قرار تعيين القضاة الذي يتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد ترشيح من وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى وتبعية هيئة التفتيش القضائي لوزارة العدل ، كما يتشكل مجلس القضاء الأعلى من أغلبية تمثل السلطة التنفيذية بالتبعية أو التعيين(م ١٠٤) من القانون، كما منح قانون السلطة القضائية م(٦٥) لوزير العدل نقل القضاة وندبهم ، وتحديد المرتبات والبدلات الوظيفية من قبل السلطة التنفيذية التي يقع عليها أيضا تقدير الميزانية المخصصة للسلطة القضائية ضمن الموازنة العامة وعدم كفاية مخصصات القضاء للوفاء باحتياجاته يجعل المحاكم غير قادرة على تحقيق قدر معقول من الإدارة والتنظيم كما كان لتلك الإجراءات تأثير على مركز القاضي وتعرضه لضغوط وتدخل في شئون القضاء من قبل السلطة التنفيذية وتهديد موقعه والتأثير على استقلالية قراره، وبذلك تكون اليمن قد أهدرت أهم المبادئ الأساسية بشأن السلطة القضائية الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة بالقرار رقم (٤١ / ١٤٩) المؤرخ في ٤ ديسمبر ١٩٨٥ والمتمثلة بكفالة استقلال السلطة القضائية في القوانين المحلية النافذة واحترام هذا الاستقلال من قبل جميع مؤسسات الحكومة، وتحرير السلطة القضائية من كل التأثيرات والضغوط والقيود والتدخلات من قبل سلطات الدولة، وبما يمكن السلطة القضائية من أداء مهامها بصورة سليمة.

إطار رقم (٧) المواد الدستورية المتعلقة بالسلطة القضائية

مادة (١٤٩): القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شؤون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.

مادة (١٥٠): القضاء وحدة متكاملة ويرتب القانون الجهات القضائية ودرجاتها ويحدد اختصاصاتها كما يحدد الشروط الواجب توفرها في من يتولى القضاء وشروط وإجراءات تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم والضمانات الأخرى الخاصة بهم ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية بأي حال من الأحوال.

مادة (١٥١): القضاة وأعضاء النيابة العامة غير قابلين للعزل إلا في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون ولا يجوز نقلهم من السلك القضائي إلى أي وظائف غير قضائية إلا برضاهم وبموافقة المجلس المختص بشؤونهم ما لم يكن ذلك على سبيل التأديب وينظم القانون محاكمتهم التأديبية كما ينظم القانون مهنة المحاماة.

مادة (١٥٢): يكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه، ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقاً للقانون، ويتولى المجلس دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء، تمهيداً لإدراجها رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة.

مادة (١٥٣): المحكمة العليا للجمهورية هي أعلى هيئة قضائية، ويحدد القانون كيفية تشكيلها ويبين اختصاصاتها والإجراءات التي تتبع أمامها، وتمارس على وجه الخصوص في مجال القضاء ما يلي:-

أ - الفصل في الدعاوى و الدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات.

ب- الفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء.

ج- التحقيق وإبداء الرأي في صحة الطعون المحالة إليها من مجلس النواب المتعلقة بصحة عضوية أي من أعضائه.

د- الفصل في الطعون في الأحكام النهائية وذلك في القضايا المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية وفقاً للقانون.

هـ- محاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وفقاً للقانون.

مادة (١٥٤): جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب. وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

ونستنتج من ذلك أن أزمة القضاء هي أزمة بنيوية تجعله عاجزا في الأداء والممارسة، و في حماية الشرعية القانونية واحترام سيادة القانون، وهو الأمر الذي يتطلب إصلاح القضاء وفقا

لفكرة القضاء الحديث من خلال معالجة بنية الدولة وتحديثها وإقامة دولة القانون وفق المعايير الدولية[٧].

كما تنص المادة (٥) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة، على ما يلي: " يكون اتهام رئيس الجمهورية أو نائبه بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناءً على طلب يقدم من نصف أعضاء مجلس النواب ، وذلك إلى رئيس المجلس مشفوعاً بأدلة تؤيد الاتهام ، ويعتبر قرار الاتهام إحالة إلى المحكمة المختصة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس".

إطار رقم (٨) المواد الدستورية المتعلقة بأجهزة السلطة المحلية

مادة (١٤٥): تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب أو اختيار وتعيين رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها.

مادة (١٤٦): تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية ، وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.

مادة (١٤٧): تعتبر كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة، ويكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات، ويحدد القانون طريقة الرقابة على أعمال المجالس المحلية.

مادة (١٤٨): تقوم الدولة بتشجيع ورعاية هيئات التطوير التعاوني على مستوى الوحدات الإدارية باعتبارها من أهم وسائل التنمية المحلية.

إخضاع المجالس المحلية للسلطة التنفيذية:

على الرغم من أن الدستور اليمني ينص على الفصل بين السلطة التنفيذية من جانب، والفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث تنص المادة (٤) منه على 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 "، وعلى الرغم من أن قانون السلطة المحلية فقانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠ يشير في المادة (٤) منه صراحة على أن المجالس المحلية تمثل آلية لتوسيع المشاركة الشعبية، وذلك من خلال ممارسة المجالس المحلية المنتخبة في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية، وممارسة الرقابة على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها، إلا أن هذا التوجه أجهض بنص المادة (٣) من القانون نفسه، الذي جعل السلطة المحلية المنتخبة جزءً من السلطة التنفيذية المحلية المعينة، بل مجرد ملحق لها، الأمر الذي خلق تضارباً وتداخلاً في الاختصاصات والمهام بين الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظات والمديريات، والمجالس المحلية، مما يضعف دور المجالس المحلية، ويعزز هيمنة السلطة التنفيذية المركزية على المجالس المحلية، من خلال هيمنة أجهزة السلطة التنفيذية المحلية (التي تعتبر جزء من السلطة المركزية) على المجالس المحلية، الأمر الذي جعل أعضاء المجالس المحلية المنتخبين يشعرون بالضعف والإحباط، والعجز عن الوفاء بالوعود التي تعهدوا بها لناخبيهم.

[7]) د . محمد المخلافي ، احترام فكرة القضاء الحديث في الوطن العربي

تكرس اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية مزيداً من هيمنة السلطة المركزية على السلطة المحلية، وخضوع هذه الأخيرة للأولى، حيث تنص المادة (٢٩٢) على أن " السلطة المحلية بنظامها وتكويناتها جزءً من السلطة التنفيذية للدولة، وتكون قرارات رئيس الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء ملزمة لها".

نصت المادة (٥) من قانون السلطة المحلية على أن " تقسم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية وفقا للتقسيم الإداري للجمهورية اليمنية، ويبين القانون الصادر بشأنها عددها وتقسيمها وحدودها، وأن تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية "، والمادة (١٤) تنص على أن : (تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في رسم السياسات العامة وسن اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بناء على طلب منها، أو المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام، كما تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته والقرارات المنفذة له بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديريات دون إخلال بما ورد في الفقرة الأولى من هذه المادة، وتعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية، وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنموية التي يسند تنفيذها لكل من المحافظات والمديريات).[٨]

ثانياً: المساواة أمام القانون:

إن عدالة القضاء ونزاهته تتطلب في المقام الأول المساواة بين المواطنين أمام القانون، فالمساواة أمام القانون تمثل أهم مبدأ من مبادئ المواطنة المتساوية، وهو مبدأ ينظم العلاقة بين الحاكم والمحكوم من جانب، والعلاقة بين المحكومين بعضهم مع البعض الأخر من جانب آخر. وتنظم هذه العلاقات من خلال منظومة قانونية متكاملة من التشريعات التي تحقق المساواة بين المواطنين، وتكفل تمتعهم بالحريات العامة والخاصة، وهو ما كفلته المادة (٢٧) من دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩٠م (والذي تم الاستفتاء عليه عام ١٩٩١)، والتي كانت تنص على أن "المواطنون جميعهم سواسية أمام

إطار رقم (٩) نص المادة (٩٩) من قانون السلطة المحلية، التي تشترط أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحلية مسلماً

مادة (٩٩):
أ - يشترط في من يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي الشروط الآتية:-
١. أن يكون يمنياً .
٢. أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً.
٣. أن يجيد القراءة والكتابة.
٤. أن يكون مقيماً أو له محل إقامة ثابت في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها.
٥. أن يكون اسمه مقيداً في جداول قيد الناخبين في نطاق الدائرة المرشح بها في الوحدة الإدارية.
٦. أن يكون مستقيم الخلق والسلوك ومحافظاً على الشعائر الإسلامية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
ب- لا يجوز الجمع بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية المجلس المحلي في ذات الوحدة الإدارية ويسري هذا الحكم على أعضاء السلطة القضائية.

[8]) وزارة الشؤون القانونية، تشريعات السلطة المحلية ، الجمهورية اليمنية، سبتمبر ٢٠٠٥م ص٢-٤.

القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو اللون أو الأصل أو اللغة أو المهنة أو المركز الاجتماعي أو العقيدة"، وقد شكل تعديل نص هذه المادة بنص المادة (٤٠) في الدستور المعدل عام ١٩٩٤، والتي تنص على أن "المواطنون جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة"، تراجعاً واضحاً عن المساواة بين المواطنين وعدم التمييز[٩].

إن نص المادة (٤٠) من الدستور الساري يقر التمييز بين المواطنين أكثر مما يقر المساواة بينهم، وقد ترتب على ذلك أن أقرت السلطة التشريعية عدداً من التشريعات التمييزية بما فيها بعض أحكام الدستور، لاسيما ضد النساء، وضد المواطنين الذين لا يدينون بالإسلام، حيث اشترطت التشريعات على من يرشح نفسه لبعض الوظائف العامة أن يكون محافظاً على الشعائر الإسلامية، ومنها الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية (المادة ١١٧ / د من الدستور)، والترشيح لعضوية المجالس المحلية للمحافظات والمديريات (المادة ٩٩ / أ / ٦ من قانون السلطة المحلية، والمادة ٢٤ / أ / ٦ من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية).

وهناك تشريعات أخرى تشير بشكل غير مباشر إلى التمييز على أساس الدين، فالمادة (١٩٤) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤ بشأن الجرائم والعقوبات، تنص على أن " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة، أولاً: من أذاع علناً آراء تتضمن سخرية أو تحقير الدين في عقائده أو شعائره أو تعاليمه... "، وتنص المادة التالية لها مباشرة (١٩٥) على أن " تكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات أو الغرامة إذا كان الدين أو المذهب الذي نالته السخرية أو التحقير أو التصغير هو الدين الإسلامي "، الأمر الذي يعني أن يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز خمس سنوات من أذاع علناً أراءً تتضمن سخرية من الدين الإسلامي، أما الذي يذيع آراءً تتضمن سخرية من أديان أخرى فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات.

---

[٩] انظر، منتدى الشقائق العربي، تقرير الظل الأول للمنظمات غير الحكومية اليمنية حول مستوى تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)، صنعاء، (الطبعة الثانية، نوفمبر ٢٠٠٤م، ص٩).

الفصل الثاني
الحريات السياسية

مقدمة

في ظل النظام الديمقراطي الشعب هو وحده مصدر السلطة ومالكها، أما الحكومة فتمارس السلطة ولا تملكها، وتقوم العلاقة بين الدولة والمجتمع على أساس تعاقدي، وتتحدد شرعية السلطة التي تمارسها الحكومة في ضوء مدى التزامها بالعقد الاجتماعي القائم بين الدولة والمجتمع أو بين الحكومة والشعب، وذلك معناه أن السلطة في الدولة غير شخصية وغير مطلقة، فهي سلطة القانون الذي ينفصل عن شخص الحاكم. والخاصية الأساسية هنا أن السلطة السياسية مقيدة بالقانون، والقانون هو الذي يعبر عن الإرادة العامة للمجتمع. ووفقا لذلك يشير هذا المفهوم إلى الحقوق والحريات كمنظومة متكاملة باعتبارها الحقوق المتأصلة في الإنسان، وإنكار هذه الحقوق يؤدى إلى خلق ظروف يتسع فيها الاضطراب وعدم الأمن وبروز العنف والاقتتال. ولذلك فان احترام حقوق الإنسان يشكل أساس الحرية والعدالة والسلام في العالم، يضاف إلى ذلك ما جاء بديباجة الإعلان العالمي (الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرية والعدالة والسلام في العالم،، وان الدول الأعضاء الموقعة على الإعلان تتعهد بالتعاون مع الأمم المتحدة على ضمان اطراد مراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية واحترامها، وعلى توطيد احترام هذه الحقوق والحريات عن طريق التعليم والتربية والاعتراف بها).

الحريات السياسية هي الضمانات الدستورية التي تكفل حماية الأفراد من تسلط الحكومة، ومن الاستخدام التعسفي لسلطة القانون، وسوء استخدامها لسلطتها للتدخل في الحياة الخاصة للأفراد. وتتمثل الحريات المدنية الجمعية أو الجماعية، في حرية التنظيم، حرية التجمع، حرية الدين والاعتقاد، حرية التعبير، لذلك نسعى في هذا الفصل والفصول التالية من التقرير لتحليل محتوى الدستور اليمني للوقوف على مدى ضمانه واحترامه للحريات السياسية الجماعية للمواطنين.

أولاً: حرية التعبير:

ينص دستور الجمهورية اليمنية على أن "لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون". ويلاحظ أن الدستور اليمني قد همش إلى حد كبير حق الناس في الحصول على المعلومات، برغم تبنيه للعديد من النصوص التي تؤكد على ديمقراطية النظام وعلى حق المواطنين في المشاركة. وبرغم التزامه الصريح في مادته السادسة بمواثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فضلاً عن ذلك فإن الدستور اليمني لم يلب الحد الأدنى من الضمانات المتصلة بحق المواطنين في الحصول على المعلومات.

أقرت الجمهورية اليمنية التعددية الإعلامية، وذلك وفقاً لأحكام القانون رقم (٢٥) لعام ١٩٩٠ بشأن الصحافة والمطبوعات، والذي تنص المادة (٣) منه على أن "حرية المعرفة والفكر والصحافة والتعبير والاتصال والحصول على المعلومات حق من حقوق المواطنين لضمان الإعراب عن فكرهم بالقول أوالكتابة أو التصوير أو الرسم أو بأية وسيلة أخرى من وسائل التعبير، وهي مكفولة لجميع المواطنين وفق أحكام الدستور. مع ذلك فإن قانون الصحافة والمطبوعات قد كرس لتنظيم وسائل الإعلام المقروءة دون المرئية والمسموعة، وبشكل خاص الصحف والمجلات الأهلية والحزبية، ويرجع ذلك إلى أن الحكومة اليمنية تحتكر وحدها ملكية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وقد نص قانون الصحافة والمطبوعات([10]) رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٠ في مادته الثالثة على أن "حرية المعرفة والفكر والصحافة والتعبير والاتصال والحصول على المعلومات حق من حقوق المواطنين لضمان الإعراب عن فكرهم بالقول أو الكتابة أو التصوير أو الرسم أو بأية وسيلة أخرى من وسائل التعبير. وهي مكفولة لجميع المواطنين وفق أحكام الدستور وما تنص عليه أحكام هذا القانون.."، ونصت المادة الرابعة منه على أن "الصحافة مستقلة تمارس رسالتها بحرية في خدمة المجتمع وتكوين الرأي العام والتعبير عن اتجاهاته بمختلف وسائل التعبير في إطار العقيدة الإسلامية والأسس الدستورية للمجتمع والدولة وأهداف الثورة اليمنية وتعميق الوحدة الوطنية ولا يجوز التعرض لنشاطها إلا وفقاً لأحكام القانون."ونصت المادة الخامسة منه على أن " الصحافة حرة فيما تنشره وحرة في استقاء الأنباء والمعلومات من مصادرها وهي مسؤولة عما تنشره في حدود القانون."

([10]) صدر قانون الصحافة والمطبوعات رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٠ في ٢٣ ديسمبر عام ١٩٩٠.

إطار رقم (١٠) حقوق المواطنين الأساسية في الدستور اليمني

مادة (٤١): المواطنون جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة.
مادة (٤٢): لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون .
مادة (٤٣): للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون الأحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق.
مادة (٤٤): ينظم القانون الجنسية اليمنية، ولا يجوز إسقاطها عن يمني إطلاقاً . ولا يجوز سحبها ممن اكتسبها إلا وفقاً للقانون.
مادة (٤٥): لا يجوز تسليم أي مواطن يمني إلى سلطة أجنبية.
مادة (٤٧): المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره.
مادة (٤٨):
أ- تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم ، ويحدد القانون الحالات التي تقيد فيها حرية المواطن، ولا يجوز تقييد حرية أحد إلا بحكم من محكمة مختصة.
ب- لا يجوز القبض على أي شخص أو تفتيشه أو حجزه إلا في حالة التلبس أو بأمر توجبه ضرورة التحقيق وصيانة الأمن يصدره القاضي أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون ، كما لا يجوز مراقبة أي شخص أو التحري عنه إلا وفقاً للقانون، وكل إنسان تقيد حريته بأي قيد يجب أن تصان كرامته ويحظر التعذيب جسدياً أو نفسياً أو معنوياً، ويحظر القسر على الاعتراف أثناء التحقيقات، وللإنسان الذي تقيد حريته الحق في الامتناع عن الإدلاء بأية أقوال إلا بحضور محاميه،ويحظر حبس أو حجز أي إنسان في غير الأماكن الخاضعة لقانون تنظيم السجون، ويحرم التعذيب والمعاملة غير الإنسانية عند القبض أو أثناء فترة الاحتجاز أو السجن.
ج- كل من يقبض عليه بصفة مؤقتة بسبب الاشتباه في ارتكابه جريمة يجب أن يقدم إلى القضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ القبض عليه على الأكثر وعلى القاضي أو النيابة العامة تبليغه بأسباب القبض واستجوابه وتمكينه من إبداء دفاعه واعتراضاته ويجب على الفور إصدار أمر مسبب باستمرار القبض أو الإفراج عنه، وفي كل الأحوال لا يجوز للنيابة العامة الاستمرار في الحجز لأكثر من سبعة أيام إلا بأمر قضائي، ويحدد القانون المدة القصوى للحبس الاحتياطي.
د- عند إلقاء القبض على أي شخص لأي سبب يجب أن يخطر فوراً من يختاره المقبوض عليه كما يجب ذلك عند صدور كل أمر قضائي باستمرار الحجز، فإذا تعذر على المقبوض عليه الاختيار وجب إبلاغ أقاربه أو من يهمه الأمر.
ه- يحدد القانون عقاب من يخالف أحكام أي فقرة من فقرات هذه المادة، كما يحدد التعويض المناسب عن الأضرار التي قد تلحق بالشخص من جراء المخالفة، ويعتبر التعذيب الجسدي أو النفسي عند القبض أو الاحتجاز أو السجن جريمة لا تسقط بالتقادم ويعاقب عليها كل من يمارسها أو يأمر بها أو يشارك فيها.
مادة (٤٩): حق الدفاع أصالة أو وكالة مكفول في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفقاً لأحكام القانون، وتكفل الدولة العون القضائي لغير القادرين وفقاً للقانون.
مادة (٥١):يحق للمواطن أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة ولـه الحق في تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
مادة (٥٢): للمساكن ودور العبادة ودور العلم حرمة ولا يجوز مراقبتها أو تفتيشها إلا في الحالات التي يبينها القانون.
مادة (٥٣):حرية وسرية المواصلات البريدية والهاتفية والبرقية وكافة وسائل الاتصال مكفولة ولا يجوز مراقبتها أو تفتيشها أو إفشاء سريتها أو تأخيرها أو مصادرتها إلا في الحالات التي يبينها القانون وبأمر قضائي.
مادة (٥٧): حرية التنقل من مكان إلى آخر في الأراضي اليمنية مكفولة لكل مواطن، ولا يجوز تقييدها إلا في الحالات التي يبينها القانون لمقتضيات أمن وسلامة المواطنين، وحرية الدخول إلى الجمهورية والخروج منها ينظمها القانون، ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن الأراضي اليمنية أو منعه من العودة إليها.
مادة (٥٨): للمواطنين في عموم الجمهورية – بما لا يتعارض مع نصوص الدستور – الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً، والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور، وتضمن الدولة هذا الحق.. كما تتخذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية.

وبرغم أهمية القانون المنظم للصحافة والمطبوعات إلا انه ينبغي الإشارة إلى أن قانون الصحافة ينظم حق الصحفي في الحصول على المعلومات وليس حق الناس جميعا داخل البلد في الحصول على المعلومات. ومع انه يمكن الافتراض أن حصول الصحفي على

المعلومات وقدرته على نشرها تعني ولو بشكل غير مباشر قدرة المواطن في الحصول على المعلومة إلا أن مثل هذا الافتراض غير واقعي إلى حد معين.

ويعود ذلك إلى أسباب كثيرة منها مثلا حقيقة أن نوع المعلومات التي يتطلبها مواطن معين قد تختلف عن تلك التي يبحث عنها مواطن آخر. أضف إلى ذلك أن الصحافة والمطبوعات لم تعد الوسيلة الوحيدة لنشر المعلومات وأن هناك معلومات تتطلب وسائل أخرى.

القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٠ بشأن الصحافة والمطبوعات :

إن النصوص الدستورية التي كفلت الحقوق والحريات قد ضمنت بعض المواد التي تتيح المجال أمام القانون لأن يضع قيوداً تساعد السلطة التنفيذية على انتهاك هذا الحق. على سبيل المثال ما تضمنه آخر المادة (٢٦) من الدستور حيث جاء فيها: وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون.

إذ أن الحدود القانونية لم تؤطر بجوهر الحق في الدستور وضرورة المحافظة عليه، بل جعل الدستور مثل هذا النص رهناً بما قرره القانون، ففي حين تضمنت المواد ١٣،١٤،١٥،١٧،١٨،١٩،٢٠، من الفصل الثاني الباب الثاني حقوق الصحفيين، جاءت المواد من ٢١ وحتى ٢٦ من ذات الفصل لتضع قيوداً باسم الواجبات تتيح الفرصة لسلب الحقوق، وذلك بسبب عدم وضوح تلك القيود. فالمادة (٢١) نصت على أن يلتزم الصحفي بشرف المهنة ومواثيق العمل الصحفي ويعتبر إخلالاً بها تهديد المواطنين بأي صفة عن طريق الصحافة.

فعبارة بأي صفة عبارة عامة غير محددة ودقيقة تتيح الفرصة لأي قدر من التعسف في تفسير ما يعد تهديداً. وفي سياق قراءة القرار الجمهوري رقم (٤٩) لسنة ١٩٩٣ م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠ م بشأن الصحافة والمطبوعات في مجال الصحافة الفقرة (٨) من المادة (٣٦) المتعلقة بالتزامات الصحفي نلاحظ أن هذه الفقرة لا تلغي الإبهام الذي أشرنا إليه والمتعلق بالمادة (٢١)، وعوضاً عن أن تأتي مادة اللائحة لتوضيح معيار ما يعد تهديداً للمواطنين جاءت الفقرة (٨) من المادة (٣٦) المشار إليها لتذكر التهديد مجرد ذكر، كما في القانون، وتضيف الابتزاز لتجعله محصوراً فيما يخص الأشخاص الاعتباريين العامة أو الخاصة بغرض الحصول على فائدة مالية أو منفعة شخصية كما جاء في الفقرة المذكورة.

١. نصت المادة (٢٣) من قانون الصحافة على أنه: يلتزم الصحفي بالحصول على المعلومات والحقائق من مصادرها الموثوقة ونقلها للجماهير نقلاً صادقاً وأميناً وإيصالها السريع وعدم حجبها.

٢. ونصت الفقرة (٩) من المادة (٣٦) من اللائحة المشار إليها بأن على الصحفي الامتناع عن نسب أقوال أو أفعال أي شخص أو جهة دون التحقق من صحة نسبها أو إضافة أقوال عن شخصية أو جهة دون الرجوع إليها.

٣. ونص اللائحة هذا غريب لأنه ربط الصحفي بالشخص المنسوب إليه الخبر دون تحديد موقف الصحفي وحقه في النشر إذا تأكد من مصادره هو كما هو محدد في المادة (٢٣) من القانون، بالإضافة إلى أن اللائحة بدلاً من أن توضح التزامات الأشخاص والجهات المعنية بأن تتيح الفرصة للصحفي للتأكد من المعلومات أو الخبر جعلت الأمر غامضاً

وبالتالي خاضعاً لمزاج الشخص المعني بالخبر، كما هو واضح من نص الفقرة(٩) المذكورة.

٤. المادة(٢٦) من قانون الصحافة نصت على أنه لا يجوز للصحفي قبول أي إعانات أو هبات أو تبرعات أو مزايا خاصة بطريقة غير مشروعة مباشرة أو غير مباشرة من أي جهة كانت وفي المادة (٥١) من قانون الصحافة جاء الحظر للمساعدات مطلقاً، أي دون ورود عبارة (غير مشروعة)، وهذا يخلق تضارباً بين المادتين رغم أن المادة (٢٦) متعلقة بحقوق الصحفي، والمادة (٥١) متعلقة بالرقابة المالية. أما المادة (٣٦) فقرة (١٠) من اللائحة فقد جاءت كذلك بالنص التالي: يلتزم الصحفي بعدم قبول أي إعانات أو هبات أو تبرعات أو مزايا خاصة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من أي جهة أجنبية.

٥. وهنا نلاحظ أن الفقرة المشار إليها من اللائحة قد حلت محل القانون بل والدستور، لتضيف حكماً جديداً وهو حذف عبارة بطريقة غير مشروعة، الواردة في المادة (٢٦) من القانون لتمنع المسموح به دولياً ووطنياً، وهو الإعانات والمساعدات المشروعة، والمقصود كما هو واضح بالتبرعات غير المشروعة التبرعات والمساعدات غير المشروطة، فمن غير المعقول منع أي تبرعات أو مساعدات خارجية كما جاء في اللائحة لأن ذلك سيعني نوعاً من الفضول.

تصاعد المطالب بتحرير الإعلام:

إن قضية الحريات الصحفية خاصة والإعلامية عموماً أخذ حضورها يتصاعد باستمرار ويرتفع سقف المطالبين بها حد تبني نقابة الصحافيين الدعوة لطرح المؤسسات الصحافية الرسمية (الثورة، الجمهورية، ١٤ أكتوبر) للاكتتاب لصالح العاملين فيها، وتنفيذ اعتصامات أسبوعية استمرت أشهراً أمام مقر الحكومة وأثناء الانعقاد الدوري لمجلس الوزراء، وحملت مطالب خاصة كانت تغلفها بمطالب عامة كتحرير الإعلام الرسمي من القبضة الشمولية والسماح للأفراد والجماعات بتأسيس محطات تلفزيونية أرضية وفضائية، وإذاعية، ولم تعد تخلو بيانات اجتماعات ومؤتمرات الأحزاب والنقابات ومؤسسات مدنية من الإشارة إلى هذه المطالب أو بعضها مع إدانة انتهاك حرية الصحف والصحفيين وجرجرتهم إلى ساحات القضاء بصورة تعسفية.

فحزب الإصلاح ذو التوجه الإسلامي المحافظ، الذي كان يعده البعض فيما يخص حرية الإعلام بأنه في ذيل أحزاب المعارضة المنضوية في إطار تكتل اللقاء المشترك الذي يعد أكبرها، كان البيان الختامي لمؤتمره العام الرابع يقدم صورة واضحة للسقف الذي وصلت إليه هذه المطالب، حيث أشار إلى أن "من أهم أسس ومفاهيم العمل الديمقراطي هو الحق في التعبير وحرية النشر وامتلاك وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وكفالة حق الصحفيين في الحصول على المعلومات"، ولذلك دعا إلى "إلغاء قانون الصحافة والمطبوعات النافذ والتشريع بما من شأنه كفالة هذه الحقوق وإلغاء عقوبة حبس الصحافيين والتأكيد على الحق في الحصول على المعلومات من مصادرها وكفالة حياة معيشية كريمة للعاملين في الوسائل الإعلامية"، مع تكليف قيادة الحزب بالعمل مع كافة القوى لتخليص "الإعلام الرسمي من الهيمنة الأحادية لحزب واحد بما يجعله وسيلة للارتقاء بالوعي الشعبي العام وتوسيع آفاقه ومداركه وتعزيزاً لقيم الحوار والتسامح والتنافس الشريف"، وطالب بإطلاق "حرية إنشاء القنوات الفضائية التلفزيونية والإذاعية دون شروط تعسفية"، إلا أنه قيدها بشرط "ملتزمة بالثوابت الإسلامية والوطنية المنصوص عليها في الدستور"، وشدد

على ضرورة العمل على "استصدار قانون من مجلس النواب يؤكد على حق الحصول على المعلومات للمواطنين وتجريم كل من يمتنع في أجهزة الدولة عن توفيرها" .

لم يقف الأمر على النقابة وأحزاب المعارضة في الدفع نحو تحرير وسائل الإعلام العامة من القبضة الشمولية وإنهاء احتكار وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، فالعديد من منظمات المجتمع المدني عملت في هذا الاتجاه، حيث كان لمنظمة "صحفيات بلا قيود" دور كبير في الاعتصامات التي نفذت لأسابيع فيما عرف بعد ذلك (ساحة الحرية) أمام مجلس الوزراء. وكان من المطالب التي أعلن عنها قضية تحرير الإعلام العام وإنهاء الاحتكار الحكومي للإعلام المسموع والمرئي، وأثمرت تلك الاعتصامات منح العديد من الصحف تراخيص، بعد أن ظلت الوزارة تمتنع عن البت في أكثر من ٦٠ طلب ترخيص، بمبررات مختلفة.

وخلصت نقاشات ندوتين نظمهما يومي ٢٥، ٢٦ \ ٨ \ ٢٠٠٧، المرصد اليمني لحقوق الإنسان (دور الإعلام في التحول الديمقراطي) وملتقى المرأة للدراسات والتدريب (تحرير الإعلام في اليمن بين الواقع والضرورات الحتمية)، إلى ذات النتيجة، بالإضافة إلى الكثير من الفعاليات التي تبنتها منظمات مهتمة بحرية الصحافة والإعلام.

كما تضمن البرنامج الانتخابي للرئيس علي عبد الله صالح كمرشح للمؤتمر الشعبي العام في الانتخابات الرئاسية التي جرت في ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٦م، التأكيد على "إيجاد التشريعات الكفيلة بإنشاء قنوات فضائية ومحطات إذاعية لخدمة الجوانب الثقافية والاجتماعية والشبابية وغيرها وفي إطار الالتزام بالدستور وعدم الإضرار بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والمصالح العليا للوطن" . ورغم ضبابية ذلك الالتزام الانتخابي فإن البرنامج تضمن إتاحة المجال لنشوء قنوات تلفزيونية وإذاعات خاصة"، ومنذ أكثر من عام لم تتم أي مبادرة، سواءً باتجاه صدور قانون أو مشروع قانون تدرج ضمنه هذه التوجيهات"، وهو ما ظهر أخيراً أن المقصود به إنشاء قنوات تابعة للحكومة تهتم بتلك الجوانب والذي دشنته المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون بقناة مهتمة بالتعليم والشباب والرياضة والسياحة، والتي أطلقت عليها إسم سبأ، رغم وجود قناة بذات الإسم ستنطلق من بريطانيا قد سبق الحجز لها بشهرين لرجل الأعمال المعارض (حميد الأحمر) كنوع من التضييق وتقييد الحرية حتى خارج اليمن، ما جعله مع مجموعة مستثمرين آخرين ينتقدون ما لجأت إليه الحكومة، مؤكدين أنهم "يرغبون بالاستثمار داخل اليمن في المجال الإعلامي، غير أن القوانين واللوائح المنظمة للعمل الإعلامي في اليمن لا تسمح بالبث الفضائي الخاص، وفي حال السماح بالبث الفضائي فسنكون أول من يبادر للاستثمار في العمل الإعلامي داخلياً".

وسجلت قناة السعيدة الفضائية التي تبث من العاصمة المصرية نفسها كأول قناة يمنية خاصة، رغم أنها تبث من خارج اليمن وتتبع رجال أعمال لهم علاقة بمسئولين سابقين في التلفزيون الرسمي، قبل أن تبدأ إشارات قناة سبأ التي تبدو ذات خط سياسي معارض من خلال مالكها الذي كشف عن هويته مؤخراً (حميد الأحمر) وأكد أنها ستكون "صوتا لكل الأحرار اليمنيين" .

وتبرر الحكومة عدم السماح للأفراد والجماعات بإنشاء محطات تلفزيونية أو إذاعية، بأن ذلك يعود إلى أن القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٣م بشأن تنظيم المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون، أعطى للمؤسسة وحدها حق البث الإذاعي والتلفزيوني الأرضي والفضائي، "وبذلك يعتبر هذا النشاط محتكراً من قبل الدولة فهي التي تقيم المحطات الإذاعية والتلفزيونية، وأتاح القانون الفرصة لإقامة مؤسسات الإنتاج الإذاعي والتلفزيوني على إطلاق مفهوم الإنتاج كنوع من التجارة والاستثمار". يساق ذلك التبرير رغم أنه "قد استجد

في ظل المتغيرات الجديدة التفكير نحو تجاوز هذا الاحتكار بإقامة المحطات الإذاعية والتلفزيونية الخاصة والتفكير بالبث الفضائي الخاص".

والمسألة لازالت "قيد الدراسة بما في ذلك إقامة منطقة إعلامية استثمارية خاصة في المناطق الحرة"، والحكومة اليمنية متحمسة لترشيد الإعلام العربي الفضائي والإلكتروني عبر مقترحات تقدمت بها لمجلس وزراء الإعلام العرب، فهي "تسعى بإلحاح كبير من أجل صياغة تشريعات عربية للبث والنشر الفضائي في المنطقة العربية تلفزيونياً وإذاعياً وإلكترونياً، بعد إقرار مجموعة من المعايير العربية يمكن أن تحول دون الوقوع في العثرات ولا تقيد الحرية وإنما تجعلها مسؤولة وذات رسالة ووظيفة".

ثانياً: حرية التنظيم:

لم يكتف الدستور اليمني بالاعتراف بحق المواطنين في التنظيم فحسب، بل ألزم الدولة بضمان هذا الحق، وتهيئة جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، حيث تنص المادة (٥٨) منه على أن "للمواطنين في عموم الجمهورية – بما لا يتعارض مع نصوص الدستور – الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً، والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور، وتضمن الدولة هذا الحق.. كما تتخذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية".

وصدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠١م والذي حدد في مادته الثالثة الأهداف ومنها الهدف الثالث الذي أشار إلى توفير الضمانات الكفيلة بممارسة الجمعيات والمؤسسات الأهلية لأنشطتها بحرية واستقلالية كاملة، وبما يتلائم مع مسؤولياتها الاجتماعية. وأكد الهدف الخامس على تبسيط الإجراءات وتسهيل المعاملات المتعلقة بالحق في تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتمكينها من أداء رسالتها على الوجه الأكمل. وأعطت المادة (٦) لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حق الإشراف القانوني والرقابي على أوضاع وأنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها، وألزمت هذه المادة الوزارة بدعم ورعاية هذه الجمعيات والمؤسسات والاتحادات بما يكفل نجاحها وتحقيق أهدافها. وأعطت المادة (٧) لبعض الوزارات حق الإشراف الفني بالتنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (١١).

أوجبت المادة (٨) أن تتم عملية إشهار الجمعية أو المؤسسة بناءً على طلب كتابي مرفق به نسخة من عقد تأسيسها ونظامها الأساسي يودعها المؤسسون أو من ينوب عنهم لدى الوزارة أو مكتبها المعني مقابل سند استلام خطي بذلك. ألزمت المادة (١٠) وزارة الشئون الاجتماعية والعمل أو مكتبها المعني في حالة رفض طلب الإشهار طبقاً لأحكام هذا القانون إبلاغ قرار الرفض كتابياً مسبباً إلى المؤسسين أصحاب الشأن ونشره في لوحة الإعلانات الخاصة بالوزارة أو مكتبها المعني خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار. وللجمعية أو المؤسسة التي رفضت الوزارة إشهارها حق الطعن في قرار رفض الإشهار أمام المحكمة المختصة خلال (٦٠) يوماً من تاريخ إبلاغهم بالقرار حسب نص المادة (١١)، ويصبح

[11] تشريعات العمل الأهلي والتعاوني – قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠١م (١) الجمهورية اليمنية وزارة الشئون الاجتماعية والعمل قطاع التنمية الاجتماعي الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات – صنعاء ٢٠٠٣م صفحة (٧،٩)

للجمعية أو للمؤسسة شخصية اعتبارية قانونية معترف بها بعد إشهارها بمقتضى هذا القانون طبقاً لنص المادة (١٢). وفي هذه الحالة أي بعد الإشهار يمكنها الدفاع والادعاء باسمها والقيام بأي عمل يجيزه لها القانون ونظامها الأساسي (١٢).

في عام ٢٠٠٢م صدر قانون تنظيم النقابات العمالية رقم (٣٥) والذي يهدف حسب نص المادة (٣) إلى الدفاع عن حقوق ومكتسبات العمال وحركتهم النقابية ورعاية مصالحهم المشتركة والعمل على رفع مستواهم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والصحي، ويكفل التعبير وحرية النشاط النقابي بشكل تام وكامل والدفاع عنه دون تدخل في شؤونه أو التأثير عليه كما يهدف إلى ترسيخ وتعزيز الممارسة الديمقراطية والانتخاب الحر المباشر لجميع المنظمات والهيئات النقابية و تكويناتها، وكذلك إلى حماية الحقوق النقابية والاجتماعية الأساسية للعمال والسعي لتطبيق واحترام الاتفاقيات العربية والدولية ذات الصلة (١٣).

حيث أكدت المادة (٨) من القانون إنه لا يحق لأي جهة التدخل في أعمال المنظمات النقابية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، كما لا يحق لها إكراه أي شخص على الانضمام إلى النقابة أو الانسحاب منها أو عدم ممارسة الحقوق النقابية. نصت الفقرة (ب) من المادة (٧) على أن تكتسب المنظمة النقابية قانونيتها بعد تسجيلها وإشهارها لدى الوزارة، وأكدت المادة (١٠) على أنه لا يحق معاقبة أو نقل أو فصل أو توقيف العضو النقابي من العمل بسبب نشاطه النقابي أو انتمائه إليه. وأعطت المادة (١١) للمنظمة النقابية حق التقاضي أمام جميع اللجان التحكيمية والمحاكم والجهات ذات الاختصاص بالنسبة لمصالحها أو المصالح الفردية والجماعية لأعضائها والهيئات الناشئة عن علاقات العمل.

اعتبرت المادة (٣٥) أن اجتماعات المنظمات النقابية مكفولة بحرية تامة دون إذن مسبق ما دام الاجتماع بمقر التنظيم النقابي وإذا كان الاجتماع بمقر العمل فيتم التنسيق مع إدارة المنشأة أو صاحب العمل(١٤).

اعتبرت الفقرة (٥) من المادة (٨٧) من القانون المدني رقم (١٤) لعام ٢٠٠٢م الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً لأحكام الجمعيات والمؤسسات المبينة في هذا القانون شخصيات اعتبارية، وأعطت المادة (٨٨) من نفس القانون للشخص الاعتباري التمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها متصلاً بصفة الإنسان الطبيعية.

وضعت المادة (٩٠) شرطاً لإنشاء الجمعية، هذا الشرط يشير إلى أنه يجب أن يوضع للجمعية نظام مكتوب يوقع عليه الأعضاء المؤسسون، و أوجبت أن يشتمل على مجموعة من البيانات.(١٥)

أشار قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لعام ١٩٩١م في المادة (١٠) الفقرة (أ) إلى إشراك ممثل اللجنة النقابية المنتخبة في الوحدة (والمقصود بالوحدة هنا حسب تعريف القانون – الوزارة أو المصلحة أو الهيئة العامة أو الجهاز أو ما يماثلها ،وبصفة عامة كافة الوحدات الإدارية التابعة للحكومة) في عضوية لجنة شؤون الموظفين وحددت الفقرة (د) من نفس المادة اختصاصات لجنة شؤون الموظفين وأكدت ذلك المادة (١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة حيث أشار البند (٣) من الفقرة (أ) إلى ممثل اللجنة النقابية في الوحدة الإدارية وأكدت أنه في حال عدم وجود لجنة نقابية ينتخب الموظفون مندوباً عنهم لمدة عام وتنتهي عضويته بمجرد انتخاب لجنة نقابية في الوحدة الإدارية.

---

[12] تشريعات العمل الأهلي – المصدر السابق صفحة ١٠

[13] قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢م بشان تنظيم النقابات العمالية – الجمهورية اليمنية – وزارة الشؤون القانونية أغسطس ٢٠٠٢م

[14] قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢م .

[15] القانون المدني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢م الجمهورية اليمنية وزارة الشؤون القانونية أبريل ٢٠٠٢م .

وأشارت المادة (١١٥) من قانون الخدمة المدنية إلى تشكيل المجلس التأديبي العادي وحدد البند (٣) من الفقرة (أ) أن يكون سكرتير النقابة أو من يختاره الموظفون في الوحدة الإدارية في عضوية المجلس . وأكدت هذا التشكيل اللائحة التنفيذية للقانون في المادة (٢٢٢).[١٦]

مدى توافق التشريعات اليمنية مع المواثيق الدولية المتعلقة بالحق في التنظيم:

بالرجوع إلى المادة (٥٨) من الدستور وإلى قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم (١) لعام ٢٠٠١م وإلى قانون تنظيم النقابات العمالية رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٢م وإلى قانون حقوق الطفل رقم (٤٥) لعام ٢٠٠٢م والقانون المدني رقم (١٤) لعام ٢٠٠٢م وغيرها من القوانين اليمنية نجد أنها لا تختلف كثيراً عن المواثيق والصكوك الدولية التي أشرنا إليها في هذا التقرير، إلا أن هناك بعض الأحكام لا تنسجم انسجاما تاماً مع المواثيق الدولية فعلى سبيل المثال تعطي المعايير الدولية للمنظمات النقابية والجمعيات والمؤسسات الأهلية تشكيل نفسها بحرية تامة دون تدخل أي جهة كانت، بينما التشريعات اليمنية تشترط الموافقة المسبقة لإنشاء جمعية أو مؤسسة بتقديم طلب للجهة المعنية (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل) وتطلب تقديم كشف بأسماء الأعضاء المؤسسين وتوقيعهم ومهمتهم وعناوينهم.....الخ، وتشترط التشريعات اليمنية الإشهار وهذا لم يرد في المعايير الدولية واشتراط عدد معين في قانون النقابات (١٥) عضواً وفي قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية (٢١) عضواً و (٤١) عضواً عند عقد المؤتمر التأسيسي.

كما تناولت التشريعات اليمنية عملية الإشهار والتسجيل حسب نص المادة (٨) من قانون الجمعيات، والفقرة (ب) من المادة (٧) من قانون تنظيم النقابات العمالية رقم (٣٥)، وهذه الأحكام مخالفة للاتفاقيات الدولية ومخالفة لنص المادة (٥٨) من الدستور ولم تجز هذه النصوص للمنظمة النقابية أو الجمعية ممارسة نشاطها إلا بعد الإشهار ولم تمنح الشخصية العمومية حسب نص المادة (١٢) من قانون الجمعيات إلا بعد تسجيلها وإشهارها ،ولا تكسب المنظمة النقابية قانونيتها طبقاً للفقرة (ب) من المادة (٧) من قانون النقابات إلا بعد تسجيلها وإشهارها لدى الوزارة.

لم تجز الفقرة (٥) من المادة (٤) من قانون النقابات للعاملين في الجهاز الإداري للدولة ممارسة حق تكوين منظماتهم النقابية، حيث نصت "على أن هذا القانون لا يسرى على العاملين في السلطات العليا وفي دواوين الوزارات" وهذا النص مخالف لاتفاقية العمل الدولية رقم (١٥١) لعام ١٩٧٨م بشأن حماية حق التنظيم و إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، حيث نصت المادة (١) على أن هذه الاتفاقية تنطبق على كل الأشخاص الذين تستخدمهم السلطات العامة، حيثما لا تنطبق عليها أحكام أكثر مواتاة في اتفاقيات العمل الدولية الأخرى. ونصت الفقرة (٢) من نفس المادة على أن تحدد القوانين أو اللوائح الوطنية مدى انطباق الضمانات الواردة في هذه الاتفاقيات على مستخدمي المستويات العليا الذين تعتبر وظائفهم عادة وظائف وضع سياسات أو وظائف إدارية، أو على المستخدمين الذين تتسم واجباتهم بالسرية البالغة[١٧]، كما إن المادة (٢٤٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لعام ١٩٩١م قد أعطت للموظف الحق في التنظيم، حيث نصت على ما

---

[16] تشريعات الخدمة المدنية – إصدار وزارة الشؤون القانونية الطبعة الثانية أغسطس ٢٠٠٥م .

[17] اتفاقية العمل الدولية رقم (١٥١) لسنة ١٩٧٨م بشأن حماية حق التنظيم و إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، منشورات منظمة العمل الدولية.عام ١٩٨٩م.

يلي: "يتمتع الموظف بحق التنظيم والانضمام إلى النقابات والجمعيات المهنية التي تستهدف تعزيز مصالحه والدفاع عنها وذلك وفقا لقانون تنظيم النقابات وقانون الجمعيات التعاونية ولا يخضع في ذلك إلا للالتزامات الناشئة عن وضعه وطبيعة وظيفته".(١٨)

التعددية السياسية غاية الحق في التنظيم:

كفل دستور الجمهورية اليمنية في المادة (٥٨) منه حق المواطنين في تنظيم أنفسهم في منظمات سياسية واجتماعية ونقابية، وقبل أن يصدر المجلس التشريعي الموحد قانون تنظيم الأحزاب والتنظيمات السياسية، تأسست عدد من الأحزاب ومارست نشاطها العلني دون أن تواجه بالمنع، ونفس الشيء حدث بعد صدور القانون، وقد شهدت هذه المرحلة ظهور عشرات الأحزاب الجادة ذات الوجود الحقيقي المستقل، والشكلية التي لم تتوفر لها فرص البقاء والاستمرار.

في حين كان الحزبان الحاكمان (المؤتمر الشعبي العام في شمال اليمن، والحزب الاشتراكي اليمني في جنوب اليمن) يتصدران الحياة السياسية باعتبارهما الحزبين الوحيدين المتمتعين بشرعية الوجود والنشاط العلني في فترة ما قبل الوحدة ،وأيضاً الشريكين في المفاوضات من أجل تحقيقها، والمعنيين بتقاسم مسؤولية إدارة أجهزة الدولة اليمنية الموحدة، فإن الأحزاب التي كانت تعمل سراً، وفي ظروف الملاحقة والقمع أعلنت عن وجودها وكشفت عن أسماء قياداتها المركزية والمحلية، وافتتحت مقرات علنية لها في العاصمة وفي المحافظات.

تنتمي الأحزاب التي فازت مع قيام الوحدة بشرعية الوجود والنشاط إلى تيارات إيديولوجية وسياسية متنوعة، إسلامية وقومية وليبرالية ووطنية، تمثلت في حزب البعث العربي الاشتراكي (جناح العراق) ومنظمة البعث (جناح سوريا) والتنظيم الوحدوي الشعبي الناصري، واتحاد القوى الشعبية، ورابطة أبناء اليمن، كما تأخر الإخوان المسلمون عن إعلان وجودهم (تشكلت نواتهم الأولى في منتصف العقد الرابع من القرن الماضي) إلى شهر سبتمبر من عام ١٩٩٠م، بسبب سعيهم نحو توحيد العديد من الجماعات الإسلامية والقبلية، وقد تكللت مساعيهم بالنجاح بانعقاد المؤتمر الأول للتجمع اليمني للإصلاح في سبتمبر ١٩٩٠م.

وبينما حافظت الأحزاب الجادة على وجودها حتى الآن مثل حزب الحق، والتجمع الوحدوي اليمني، واندمج بعضها في أحزاب أكبر مثل الحزب الجمهوري (اندمج في المؤتمر الشعبي العام) والحزب الديمقراطي الوحدوي (انقسمت لجنته التحضيرية ثم ألتحق جزء منهم بالمؤتمر الشعبي العام والجزء الآخر التحق بالحزب الاشتراكي اليمني)، استقر الأمر ببقية الأحزاب عند نفس بداياتها الضعيفة كالحزب السبتمبري الديمقراطي، وتنظيم التصحيح الشعبي الناصري (انضم مؤسسه مجاهد القهالي مؤخراً إلى المؤتمر الشعبي العام) و حزب جبهة التحرير، والحزب الديمقراطي الناصري (انقسم عن التنظيم الوحدوي الناصري، وأقام علاقات وثيقة بالمؤتمر الشعبي العام). وتستكمل الخارطة الحزبية في اليمن ملامحها بإعلان مجموعة من الأحزاب المنشقة بدعم من الأجهزة الحكومية، وحصولها على وثائق تسجيلها لدى لجنة شؤون الأحزاب، كأحزاب معترف بها، لتشكل مجموعة الأحزاب

[18] قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لعام ١٩٩١م- مجموعة القوانين الشخصية والعمالية الطبعة الأولى ٢٠٠٣م- الكتاب الخامس – وزارة العدل ص. ٣٥٠

المسجلة لدى لجنة شئون الأحزاب قرابة ثلاثة وعشرين حزباً، وما عداها تلاشى فعلياً ورسمياً.

إطار رقم (١١) الخارطة الحزبية اليمنية

خلال السنوات الماضية أفرزت الممارسة السياسية للقوى السياسية اليمنية، وعلاقات التحالف والانشقاقات والصراع الحزبي، عن تبلور المكونات التالية للخارطة الحزبية في اليمن:

-اللقاء المشترك: تجمع يمثل قوى المعارضة الرئيسية، ويتكون من: التجمع اليمني للإصلاح (إسلامي) الحزب الاشتراكي اليمني (يساري) التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري (قومي) حزب الحق (إسلامي) إتحاد القوى الشعبية (وطني ليبرالي)،

-المؤتمر الشعبي العام: حزب حاكم منذ عام ١٩٨٢، وهو حزب براجماتي ليس له إيديولوجية واضحة.

-التكتل الوطني للمعارضة، تكتل من سبعة أحزاب ضعيفة موالية للحزب الحاكم.

-التجمع الوحدوي اليمني، حزب مستقل عن التكتلات إلا أنه يميل نحو اللقاء المشترك

-رابطة أبناء اليمن، حزب مستقل عن التكتلات يميل إلى الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام)

حركة المواقف السياسية:

طرحت عملية توحيد الدولتين اليمنيتين (الجمهورية العربية اليمنية، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) في دولة واحدة (الجمهورية اليمنية) قائمة طويلة من المهام المتعلقة بتشكيل المضامين السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الجديدة، ورسم توجهاتها المستقبلية وطبيعة علاقاتها الخارجية على المستويين الإقليمي والدولي. وظلت إجراءات دمج أجهزة الدولتين السابقتين، ومواءمة أوضاعها القانونية وصياغة منهج واحد لإدارة الدولة الموحدة معلقة، وبسبب نشوء طائفة كبيرة من الخلافات والانقسامات السياسية الداخلية، سرعان ما انخرطت في إطار عملية استقطاب ثنائي في النظام بين الحزبين الحاكمين ، وحسب "شيلا كارابيكون" فإنه ((عندما كان حكام صنعاء وعدن يصلون إلى طريق مسدود من خلال المؤسسات الدستورية الرسمية (مجلس الرئاسة، مجلس الوزراء والبرلمان) فإن المجال كان ينفتح للأحزاب من خارج التحالف الحاكم، مما مكنها ليس فقط من تقديم المرشحين، ونشر الصحف، بل ومن دخول المفاوضات المتعلقة بالانتخابات، وكذلك لجنة حوار القوى السياسية .

لقد أدت هذه العملية إلى تراجع الخلافات الإيديولوجية بين الأحزاب إلى المرتبة الثانية، مفسحة المجال لتقدم الخلافات السياسية وتعارض التصورات المطروحة حول كيفية بناء الدولة الجديدة لتحتل المرتبة الأولى. وقد أفاد هذا كثيراً في جعل حركة التحالفات الحزبية بالغة الحيوية والسلاسة، معتمدة على قاعدة المصالح والقواسم المشتركة، غير المحكومة بالطابع الإيديولوجي المتسم بالحدية والجمود.

وفي هذا الوضع اتجهت الأحزاب الموجودة خارج الحكم نحو إقامة كتلة حزبية واحدة خاصة بها، تعبر من خلالها عن طبيعتها المعارضة، لكنها في الوقت نفسه حافظت على مرونة خياراتها السياسية، بالقدر الذي يسمح لكل واحد منها باتخاذ مواقف خاصة به تقترب أو تبتعد بهذا القدر أو ذاك من محوري الاستقطاب الثنائي للحزبين الحاكمين (المؤتمر الشعبي والاشتراكي)..

لقد أخرجت حرب صيف عام ٩٤م الحزب الاشتراكي من التحالف الحاكم، لكنها أيضاً مهدت الطريق لخروج التجمع اليمني للإصلاح، وتمكين المؤتمر الشعبي من الإنفراد بالسلطة، وخلقت نتائج الحرب وضعاً مختلفاً من ناحية استبعاد الشركاء في الحكم، وتوسيع قاعدة المعارضة، إذ أنها قذفت بحزبين كبيرين إلى مساحتها، وتقلصت في الوقت نفسه فرص الدفع نحو إنضاج وتطوير العملية الديمقراطية، في ظل التراجع التدريجي عن الهامش الديمقراطي الواسع الذي سمحت به الوحدة، واختلال التوازن في الحياة السياسية،

مما جعل فرص الوصول إلى البرلمان تتضاءل، الأمر الذي دفع أحزاب المعارضة إلى إسقاط الكثير من تحفظاتها نحو بعضها البعض، والتركيز على تنسيق جهودها لحماية الهامش الديمقراطي من التآكل المضطرد.

إن وجود معارضة قوية ومؤثرة هو شرط أساسي للاستقرار السياسي، وعامل جوهري في احتواء النزعات الحزبية المتطرفة والانتماءات الاجتماعية الضيقة، (وعلى كافة الأطراف السياسية – وخصوصاً الحاكمة- الكف عن سياسة إضعاف الأحزاب السياسية عبر أساليب الإقصاء والاستقواء بأجهزة الدولة ومؤسساتها، أو من خلال دعم الانشقاقات، وتبني التفريخات الحزبية، أو الحيلولة دون حصول الأحزاب على حقوقها التي كفلها الدستور وقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية).

ومن أجل مواجهة المستجدات السلبية المهددة للأحزاب وللديمقراطية تم تكوين مجلس التنسيق الأعلى لأحزاب المعارضة مع التجمع اليمني للإصلاح، الذي كان مدركاً لما يحاك ضده في الانتخابات البرلمانية لعام ٩٧م، بهدف إخراجه من انتخابات حرة ونزيهة مطلع عام٩٧م، غير أن هذه الصيغة تجاوزت فيما بعد حدود الدعوة لضمان حرية ونزاهة الانتخابات إلى تشكيل كتلة سياسية فريدة من نوعها، تضم ألوان الطيف السياسي والفكري على ما بينها من اختلافات نوعية تتوزع على الاتجاهات الإسلامية والقومية واليسارية والليبرالية، معتمدة على برنامج سياسي تحالفي أظهر وجود ممكنات واسعة للقاء بينها.

العوائق القانونية للتعددية السياسية:

تؤثر بعض النصوص القانونية في قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية سلباً على نشاط الأحزاب، وتحد من فعاليتها السياسية والاجتماعية، وتتمثل أهمها في نص المادة (١٧) من القانون رقم (٦٦) لعام ١٩٩١ بشأن الأحزاب والتنظيمات التي تحد من حرية الأحزاب في الحصول على التمويل، فهي تشترط على الأحزاب عدم الاستثمار في المجال التجاري، وحصر مجال استثمارها في إصدار صحف أو استغلال دور النشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب أو التنظيم السياسي، وهو مجال لا يدر أرباحاً في جميع الأحوال، فضلاً عن ذلك فإنها تضيق على حق الأحزاب في الحصول على الهبات والتبرعات، فتحظر عليها قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من غير يمني، أو من جهة غير يمنية أو من أي شخص اعتباري، ولو كان متمتعاً بالجنسية اليمنية. وعلى الحزب أو التنظيم السياسي إثبات اسم المتبرع وقيمة ما تبرع به في سجلات حسابية قانونية مع إبلاغ الجهة المختصة إذا زادت قيمة التبرع عن (١٠٠,٠٠٠)مائة ألف ريال (خمسمائة دولار أمريكي) في المرة الواحدة، أو عن (٢٠٠,٠٠٠)مائتي ألف ريال (ألف دولار أمريكي) في العام الواحد، ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب والتنظيمات السياسية من وعاء أية ضريبة على الدخل.

اشتمل الباب الرابع من قانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩١م بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية على العديد من المواد التي تضيق الخناق على الموارد المالية غير الرسمية للأحزاب، وتترك مقدار ما يمنح لها من دعم حكومي لتقديرات الحكومة نفسها. ويبدو واضحاً أن هذه النصوص مدفوعة بالهواجس الأمنية، ويغدو الأمر أكثر جلاءً بالأحاديث التي يرددها بعض قادة المعارضة عن التهديدات التي تعرض لها بعض أنصار أحزابهم من رجال الأعمال بعد تقديمهم لتبرعات مالية ليست باهظة، إضافة إلى رفض الجهات الحكومية نشر إعلاناتها على الصحف الحكومية أو على صحف الحزب الحاكم أو القريبة منه.

إطار رقم (١٢) المادة (١٧) من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية

مادة (١٧) : تتكون موارد الحزب أو التنظيم مما يلي :
أ-اشتراكات وتبرعات أعضائه .
ب-الإعانات المخصصة من الدولة .
ج-حصيلة عائد استثمار أمواله في المجالات الغير تجارية ، ولا يعتبر من الأوجه التجارية بحكم هذه المادة استثمار أموال الحزب أو التنظيم في إصدار صحف أو استغلال دور للنشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب أو التنظيم السياسي.
د- الهبات والتبرعات. ولا يجوز للحزب أو التنظيم السياسي قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من غير يمني أو من جهة غير يمنية أو من أي شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية اليمنية ، وعلى الحزب أو التنظيم السياسي إثبات اسم المتبرع وقيمة ما تبرع به في سجلات حسابية قانونية ، مع إبلاغ الجهة المختصة إذا زادت قيمة التبرع عن (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف ريال في المرة الواحدة أو عن (٢٠٠,٠٠٠) مأتي ألف ريال في العام الواحد ، ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب والتنظيمات من وعاء أية ضريبة على الدخل .

الفصل الثالث

المشاركة السياسية والتداول السلمي للسلطة

مقدمة

إن المشاركة السياسية موضوع حيوي ومهم، وهو يعني بمدى انشغال الفرد بالأمور السياسية داخل مجتمعه، وإلمامه بالقضايا السياسية سواء على الصعيد المحلي أو العربي أو الدولي، وهي العملية التي من خلالها يلعب الفرد دوراً هاماً في الحياة السياسية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع، وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز هذه الأهداف ، دون تمييز بسبب النوع أو الدين أو اللون.

أن النتيجة الطبيعية للتعددية السياسية هي تداول السلطة بين الأحزاب التي تمثل هذه التعددية، وإن لم يكن الأمر كذلك فلا معنى لهذه التعددية، لأن من طبيعة هذه التعددية أن تقوم الأحزاب بطرح برامجها وآرائها على الشعب، ليطلع عليها ويناقشها ويوازن بينها ليختار منها ما يراه الأنسب لتحقيق مصالحه العامة والوصول إلى طموحه وتطلعاته، وبهذا الاختيار يتحقق تداول السلطة وتبادلها سلمياً بين هذه الأحزاب.

تتفق جميع الأحزاب اليمنية حتى الآن على اعتبار المشاركة في الانتخابات هي الوسيلة الرئيسية لتحقيق أهدافها السياسية، والوسيلة الوحيدة للوصول إلى سدة السلطة، ولذلك فإنها دأبت على المشاركة في الانتخابات الدورية، التي كان أولها الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٣م، باستثناء النيابية لعام ١٩٩٧م لأسباب تتعلق بحرب صيف عام٩٤م ونتائجها. لكن ما لبث الحزب الاشتراكي أن قيم تجربته في المقاطعة عام٩٧م، وتبين له مقدار الخسارة التي مني بها جراء ذلك، مما دفعه إلى اتخاذ قرار في مؤتمره العام الرابع عام ٩٩م للمشاركة في الانتخابات، التي تلت ذلك التاريخ.

مع اقتراب موعد كل دورة انتخابية يتعاظم اهتمام الأحزاب اليمنية بالشروط والظروف التي تجري فيها الانتخابات، وتسعى إلى تحسينها من خلال إدارة حوار بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة يكون الموضوع الرئيسي فيها تسوية أرض الملعب الانتخابي، وتوفير ضمانات التكافؤ والحرية والنزاهة في الانتخابات، وقد أفضى ذلك إلى توقيع العديد من الاتفاقات المحتوية على الضمانات القانونية والإجرائية، وعلى وعود مستقبلية بإدخال تحسينات أكثر على شروط وظروف إجراء العمليات الانتخابية، لكن هذه الاتفاقات تحولت في الواقع إلى أوراق تكتيكية يستخدمها الحزب الحاكم لإقناع أحزاب المعارضة للمشاركة في الانتخابات وفق الشروط التي يحددها هو، ومن خلالها يضمن تجديد أغلبيته ورفعها باضطراد، إذ أن الوقائع أثبتت أنه لا يفي بالتزاماته المنصوص عليها في الاتفاقات وفي القوانين والدستور، كما أنه يتنصل من الوعود المستقبلية التي تتضمنها تلك الاتفاقات بعد أن يكون قد حصد المكاسب الانتخابية التي خطط لها سلفاً.

المشاركة السياسية:

بصورة عامة لا تزال الأحزاب اليمنية تعاني من ضعف واضح في الخبرات الخاصة بإدارة حملات انتخابية ناجحة، وفي استخدام التقنيات الانتخابية الفعالة ، سواء على مستوى تصميم الرسالة الانتخابية أو طرق كسب تأييد الناخبين وضمان الحصول على أصواتهم، وحماية تلك الأصوات من الهدر والضياع. غير أن الأداء الانتخابي المتسم بالقوة يكاد ينحصر في حزبين رئيسين هما المؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم) والتجمع اليمني للإصلاح) (حزب معارض) ويعود الأداء الانتخابي القوي للمؤتمر الشعبي العام إلى احتكاره لأجهزة الدولة وإمكانياتها، وإلى وضعه لكافة الموارد الوطنية في خدمة حملاته الانتخابية، بما في ذلك استخدام السيطرة على العملية الانتخابية والتدخل عن طريق الأجهزة الحكومية بهدف التحكم في نتائجها، وكثيراً ما تشكو أحزاب المعارضة من أنها لا تتنافس مع حزب، وإنما مع دولة، وأن ذلك يجعلها عاجزة عن حماية النتائج الانتخابية الحقيقية التي تحصل عليها. أما قوة الأداء الانتخابي للتجمع اليمني للإصلاح فإنها تعود إلى دقته في التنظيم وامتلاكه لقاعدة تأييد شعبية واسعة نسبياً، بالإضافة إلى امتلاكه لموارد مالية تفوق بقية أحزاب المعارضة.

بالعودة إلى فترة قريبة (الأعوام الثلاثة) التي شهدت اهتماماً واستعادة غير عادية في تصورات الحزب الحاكم وأحزاب اللقاء المشترك لشأن إصلاح النظام السياسي، وبغض النظر عن الرؤى المتفاوتة لحجم وطبيعة الإصلاح إلا إنها تظهر أن النظام السياسي، القائم يحتاج إلى تغيير بإجراء إصلاح شامل وجوهري للنظام السياسي كالفصل بين السلطات وما يترتب عليه من إصلاح للسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتوفير شروط إمكانية التداول السلمي للسلطة، وإصلاح السلطة المحلية، واستقلال القضاء وإيجاد الضمانات لممارسة الحقوق والحريات الأساسية، وإصلاح الإدارة العامة، وشراكة المجتمع المدني ومؤسساته، ويشمل ذلك تعزيز التعددية السياسية والحزبية، وحماية حقوق الإنسان وحرياته وإيجاد الضمانات لممارسة الحقوق والحريات الأساسية، بما في ذلك حرية وتعددية الأعلام، وينبغي أن ينطلق الإصلاح الديمقراطي من قبل السلطة أو المعارضة، أو من الاثنين معاً.

رغم أن اليمن قد عرف الانتخابات البرلمانية قبل قيام الوحدة اليمنية، غير انه لم يكن مطروحا حينئذ الالتزام بالمعايير الدولية في الانتخابات الديمقراطية التعددية والمتمثلة بمعايير الانتخابات الحرة والنزيهة من خلال توفير الآليات التشريعية – المؤسسية لضمان نزاهة الانتخابات، إذ كانت تلك الانتخابات تجري في إطار التنافس بين أطراف الحزب أو التيار السياسي الواحد ، ولم تكن مصدرا لشرعية الحكم أو تداول السلطة ، وإنما كانت أداة لإعادة إنتاج شرعية قائمة ، ووسيلة لإعادة توزيع مواقع أفراد في الفئة الحاكمة ولم تكن تلك الانتخابات تستهدف التغيير في الدولة والمجتمع ([19]).

ومنذ تحقيق الوحدة اليمنية وتوجه اليمن نحو الديمقراطية وإقرار التعددية السياسية والحزبية بهدف تداول السلطة سلميا كأساس لنظام الحكم السياسي فيها ، وفقا لدستور الجمهورية ([20]) بدأت اليمن تولي أهمية كبيرة للنظام الانتخابي، وذلك من خلال إصدار التشريعات المنظمة له سواء في الدستور أو القوانين الخاصة . وبحيث يقوم النظام الانتخابي

---

[19] محمد احمد المخلافي، النظام الانتخابي في اليمن : معايير الانتخابات التعددية - ورقة عمل مقدمة إلى ورشة العمل المقررة لعرض الأوراق البحثية لمشروع العالم العربي تحت عنوان الديمقراطية والانتخابات – ٢٤ تشرين الأول أكتوبر ٢٠٠٣م التي نظمتها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية والمؤسسة الدولية للانتخابات والديمقراطية.

[20] تم الاستفتاء على دستور الجمهورية اليمنية يومي ١٥،١٦ أبريل ١٩٩١م وكانت نتيجة الاستفتاء....

فيها على أسس ديمقراطية تكفل تداول السلطة سلميا عن طريق انتخابات تنافسية حرة ونزيهة تراعى فيها المعايير الدولية للانتخابات التي يجب أن تتوافر في النظام الانتخابي.

وبالرجوع إلى أحكام ونصوص دستور الجمهورية اليمنية والى قانون الانتخابات العامة والاستفتاء فسنجد أن اليمن ومنذ تحقيق الوحدة اليمنية حرصت على أن تضمن في تشريعاتها النصوص التي تكفل تلك الحقوق، وضمانات ووسائل حمايتها، وكيفية ووسائل ممارستها.

تنص المادة (٤) من الدستور على 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 ".

وتنص المادة (٥) على ما يلي:" يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلميا ، وينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي ، ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين " [21].

التجربة الديمقراطية في أي بلد تتوقف على عدد من العوامل السياسية والاجتماعية والثقافية والتشريعية السائدة في المجتمع، وعلى وجه الخصوص الآليات والوسائل التي يتم ممارسة الديمقراطية من خلالها، وفي مقدمتها الانتخابات التنافسية الحرة والنزيهة والمتساوية التي يقوم الشعب من خلالها باختيار ممثلين عنه لإدارة شؤونه، إلا أن نجاح هذه الانتخابات بدوره يتوقف على النظام الانتخابي المعمول به والذي يجب أن يكون متوائما مع الدستور وأسس النظام السياسي التي يقوم عليها، وأن تتوافر فيه كافة الضمانات التشريعية المؤدية إلى تكريس مبادئ الديمقراطية وتحقيق مصلحة المجتمع.

النظام الانتخابي والتداول السلمي للسلطة:

تتمثل أهمية النظام الانتخابي في كونه المعيار الذي يتوقف عليه مستقبل التحول الديمقراطي في أي مجتمع ويساعد على إحداث التحول أو إعاقته ، ويلعب دورا هاما في تقييم ذلك التحول وأثره على التجربة الديمقراطية في أي بلد ، وبالتالي فان نجاح أي نظام انتخابي يتوقف أساسا على عدالته وأولوياته والأهداف التي يسعى لتحقيقها ، والعوامل التي قد تساعد أو تعّوق في ذلك .

فالنظام الانتخابي العادل والناجح هو الذي يمكّن من إرساء الاستقرار السياسي في البلد ، وتكريس قيم ومبادئ الديمقراطية في المجتمع وتحقيق مبادئ المساواة واحترام الحقوق والحريات واحترام سيادة القانون وقيام دولة المؤسسات وإشاعة ثقافة التسامح والتحول من القبلية والعشائرية والولاء لهما إلى الولاء للوطن ، وإحلال مبدأ التعددية والتداول السلمي للسلطة كأساس لنظام الحكم بدل النظام القائم على أساس الحزب الواحد أو الولاء للطائفة أو القبيلة. وأن تتوافر فيه كافة الضمانات التي تكفل التنافس بين كافة الأفراد والقوى السياسية في الوصول للسلطة عبر انتخابات حرة ونزيهة ومتساوية تراعى فيها المعايير الدولية.

وقد أخذت اليمن بنظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية كمحدد للنظام الانتخابي للانتخابات التشريعية. ومنذ قيام الوحدة نُفذت عدة دورات انتخابية – برلمانية ورئاسية ومحلية، إلى جانب استفتاءين للدستور. حيث جرت ثلاث دورات انتخابية برلمانية الأولى في

21- هذا النص الدستوري لم يكن ضمن نصوص دستور دلة الوحدة المقر من الشعب في عام ١٩٩٠م وإنما تم استحداثه في دستور ١٩٩٤م.

عام ١٩٩٣م والثانية في عام ١٩٩٧م، والثالثة في عام ٢٠٠٣م. وعلى مستوى الانتخابات الرئاسية جرت دورتان انتخابيتان الأولى في عام ١٩٩٩م والثانية في عام ٢٠٠٦م ، وبعد صدور قانون السلطة المحلية جرت دورتان انتخابيتان الأولى في عام ٢٠٠١م والثانية في عام ٢٠٠٦م ، كما شارك الناخبون في استفتاءين على الدستور الأول في عام ١٩٩١م والثاني في عام ٢٠٠١م صاحب الانتخابات لعضوية المجالس المحلية. وكانت جميع تلك الانتخابات تتم وفق نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية.

ومن خلال تلك التجارب وما صاحبها من نتائج بدأ هذا النظام يتعرض للانتقادات الواسعة، خاصة من قبل الأحزاب والتنظيمات السياسية التي وجدت نفسها خارج إطار اللعبة السياسية وعاجزة تماما عن لعب أي دور على الساحة ، أو القيام بأي خطوات إيجابية لتغيير الوضع القائم من خلال القنوات الدستورية وفي مقدمتها مجلس النواب الذي أصبح الحزب الحاكم يمثل أغلبية أعضائه، مما يمكنه من تسخير المجلس لتنفيذ سياساته والحد من نفوذ بقية الأحزاب المعارضة له ، وهذا الوضع أدى بدوره إلى قيام بقية الأحزاب بتشكيل تكتلات معارضة لسياسات الحزب الحاكم والدخول معه في مفاوضات وحوارات بقصد تغيير بعض مساوئ النظام الانتخابي ، إلا أن تلك الحوارات ورغم أنها قد بدأت قبيل الانتخابات البرلمانية التي تمت في عام ٢٠٠٣م إلا أنها وحتى الآن لم تتمكن من تحقيق أي تقدم فعلي.

يتطلب تكريس التعددية السياسية تصميم نظام انتخابي يمكن الأحزاب السياسية من الوصول إلى مجلس النواب والحصول على مقاعد برلمانية حسب الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات، وهو ما لم تستطع الأحزاب السياسية الحصول عليه في ظل نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية. وهو ما أكدته التجربة العملية، ففي الانتخابات التي تمت في عام ١٩٩٣م مثلا شارك في الانتخابات ٢٣ حزبا سياسيا لم يمثل في مجلس النواب سوى ٧ أحزاب فقط وكان لأحزاب المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح والحزب الاشتراكي اليمني الحظ الأوفر فيها ، حيث حصل المؤتمر الشعبي العام على نسبة (٢٩,٥%) من الأصوات و(٤٠,٥) من مقاعد مجلس النواب ، وحصل التجمع اليمني للإصلاح على نسبة (١٧%) من الأصوات وعلى (٣٦%) من المقاعد بينما حصل الحزب الاشتراكي اليمني على نسبة (١٨,٥%) من الأصوات وعلى (١٨,٦%) من المقاعد ، أما بقية الأحزاب الـ ١٦ فقد حصلت عليها أصوات ولم يحصل أي منها على مقعد في مجلس النواب (22).

وفي الانتخابات البرلمانية التي تمت في عام ٢٠٠٣م شارك في الانتخابات (٢١) حزبا لم يصل منها إلى مجلس النواب سوى (٥) أحزاب فقط ، حصل المؤتمر الشعبي العام على نسبة (٥٧,٧٩%) من الأصوات و(٧٦,٠٨%) من المقاعد ، وحصل الإصلاح على (٢٢,٥١%) من الأصوات وعلى (١٤,٩٥%) من المقاعد ، وحصل الحزب الاشتراكي على (٤,٨٧%) من الأصوات و(٢,٣٣%) من المقاعد أما بقية الأحزاب فرغم حصول البعض منها على أصوات إلا أن أياً منها لم يحصل على أي مقعد في المجلس.([23])

---

[22] - البيانات الرسمية الصادرة عن اللجنة العليا للانتخابات.

[23]- المرجع السابق.

إطار رقم (١٣) تأثير النظام الانتخابي على تشكيل برلمان تمثيلي

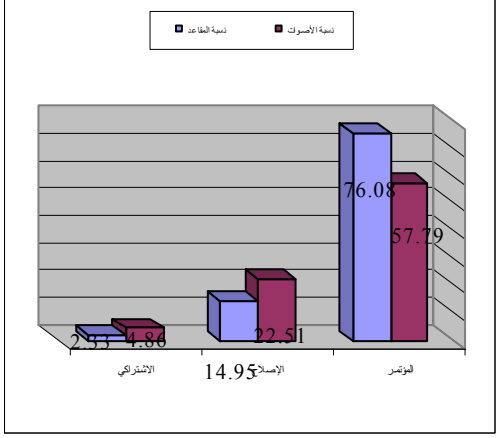
يتم احترام مبدأ ملكية الشعب للسلطة، وتجسيد التعددية السياسية والثقافية، من خلال تمثيل كل الجماعات السياسية والثقافية في البرلمان، وهو ما لم يتوفر حتى الآن في مجالس النواب المنتخبة، حيث أفرز النظام الانتخابي القائم برلماناً يمثل النخب التقليدية في المجتمع ولا تمثل فيه باقي الفئات الاجتماعية، وفي مقدمتها النساء، وسهل على الحزب الحاكم الفوز بمعظم مقاعد البرلمان، الأمر الذي أخل بمبدأ التعددية السياسية، حيث لا تضمن كثير من الأحزاب السياسية أن تكون ممثلة في البرلمان رغم حصول بعضها على عدد كبير من الأصوات.

يعتمد التصويت في ظل النظام الانتخابي القائم على روابط القرابة وعلاقات الموالاة والتبعية الشخصية، ولا يعتمد على البرامج الانتخابية للأحزاب السياسية، الأمر الذي أدى إلى أن النواب الذين يفوزون بعضوية مجلس النواب هم نواب خدمات لا مشرعين. الأمر الذي أضعف من قوة البرلمان في ممارسة دوره في الرقابة والمحاسبة، لاسيما أن كثيراً من النواب لا يمتلكون أي مؤهلات تعليمية.

يؤثر النظام الانتخابي، الذي هو الطريقة التي يتم من خلالها فرز وتجميع أصوات الناخبين وتوزيعها بين الأطراف المتنافسة على الهيئات التي جرى التنافس عليها، على شكل وطبيعة النظام السياسي وحجم ونوعية الأحزاب السياسية. ولهذا فأن وجود نظام انتخابي فعال ومقبول من جميع أطراف العملية السياسية يعد أحد الشروط الضرورية لقيام نظام ديمقراطي حقيقي. من هنا يأتي هذا التقرير لإبراز الدور الذي يلعبه النظام الانتخابي في تطوير العملية الديمقراطية أو إعاقتها من خلال تحليل لطبيعة هذا النظام والمخرجات التي أسفر عنها خلال الدورات الانتخابية التي شهدها اليمن منذ قيام الجمهورية اليمنية عام ١٩٩٠.

والنظام الانتخابي الذي نقصده هنا هو النظام الانتخابي الخاص بانتخاب أعضاء مجلس النواب في اليمن. وفي البداية سوف نقوم بتعريف لهذا النظام، ومن ثم سنشير إلى أوجه القصور التي يحملها من واقع التجارب الانتخابية السابقة، خاصة تأثيره السلبي على بعض الأطراف، كالأحزاب المتوسطة والصغيرة والقوى الحديثة والنساء والفئات الهامشية.

شكل رقم (١) نسبة المقاعد التي حصل عليها كل واحد من الأحزاب الرئيسة الثلاثة مقارنة بعدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخابات التشريعية لعام ٢٠٠٣.



أوجه القصور في النظام الانتخابي:

يُعمل بنظام الأغلبية النسبية في العديد من الدول خاصة في الدول (الأنجلوسكسونية) وأهم الدول التي تعمل بهذا النظام هي: بريطانيا والولايات المتحدة. ومن ميزات هذا النظام، حسب مؤيديه، أنه يساعد على خلق كتل سياسية كبيرة قادرة على إدارة العملية السياسية بشكل بسيط وهادئ ، خاصة في الدول التي تعمل بالنظام البرلماني كبريطانيا. فنظام الأغلبية النسبية يساعد الأحزاب الكبيرة على أن تحصل على نسبة من المقاعد البرلمانية أكبر بكثير من النسبة التي حصلت عليها من الأصوات الكلية لجموع الناخبين، ويتأتى ذلك على حساب الأحزاب المتوسطة والصغيرة والتي يضعفها هذا النظام إلى حد أنه قد يخرجها من العملية السياسية برمتها في نهاية المطاف. ولهذا نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا يهيمن على

الحياة السياسية فيهما حزبان رئيسيان يحتكران الحياة السياسية ويتناوبان الحكم بشكل شبه كامل تقريبا.

وقد أدى تطبيق هذا النظام في الانتخابات البرلمانية في اليمن إلى عدد من المشاكل يمكن إيراد أهمها في النقاط التالية:

عدم التكافؤ بين ما يحصل عليه الحزب من أصوات مع ما يحصل عليه من مقاعد:

بما أن هذا النظام يحابي بعض الأحزاب، وخاصة الأحزاب الكبيرة، فقد نتج عنه فوز بعض الأحزاب بنسبة من المقاعد تفوق كثيرا نسبة ما فازت به من مجموع أصوات الناخبين، مما يعني حصولها على تمثيل سياسي في المجلس يفوق كثيرا حجم التمثيل المعطى لها من جمهور الناخبين. في المقابل حصلت بعض الأحزاب على نسبة من مقاعد مجلس النواب تقل كثيرا عن نسبة ما حصلت عليه من جمهور الناخبين، وهو ما يعني حصول هذه الأحزاب على تمثيل سياسي داخل مجلس النواب أقل بكثير من حجم تمثيلها الممنوح من جمهور الناخبين. فعلى سبيل المثال، في انتخابات مجلس النواب عام ٢٠٠٣ حصل حزب المؤتمر الشعبي العام، على ما نسبته ٥٧,٧٩% من إجمالي أصوات الناخبين، وهو ما كان يؤهله بالفوز بـ ١٧٤ مقعدا نيابيا، غير أنه وبسبب النظام الانتخابي، فقد فاز بـ ٢٢٩ مقعدا بما يساوي ٧٦,٠٨% من إجمالي عدد مقاعد مجلس النواب. في المقابل حصل حزب التجمع اليمني للإصلاح على ما نسبته ٢٢,٥١% من أصوات الناخبين، وهو ما كان يؤهله للفوز بـ ٦٧ مقعدا نيابيا، غير أنه وبسبب النظام الانتخابي فلم يفز حزب الإصلاح إلا بـ ٤٥ مقعدا فقط. بما يساوي ١٤,٩٥% من عدد مقاعد المجلس. وينطبق نفس الأمر على الحزب الاشتراكي الذي حصل على ما نسبته ٤,٨٦% من إجمالي عدد الأصوات وهو ما كان يؤهله للفوز بـ ١٥ مقعدا نيابيا فيما لم يحصل إلا على ٧ مقاعد فقط نتيجة النظام الانتخابي. ولهذا فأن النظام الانتخابي الحالي في اليمن يحابي بعض الأحزاب على حساب أحزاب أخرى مما يعني أن الأعضاء المنتخبين في مجلس النواب لا يعكسون إرادة الناخبين وتوجهاتهم.

إضعاف الأحزاب:

كون نظام الأغلبية النسبية يقوم على فوز نائب واحد عن كل دائرة انتخابية فإنه بهذه الخاصية قد جعل المعركة الانتخابية تدور على مستوى الدائرة الانتخابية فقط، الأمر الذي يجعل من القضايا المطروحة في هذه المعركة تدور بشكل رئيسي حول الشأن المحلي الخاص بالدائرة الانتخابية. وهو ما يسهم في صرف نظر الناخب عن القضايا الوطنية التي تتضمنها البرامج الحزبية والتركيز بالدرجة الأولى على الصفات الخاصة بالمرشح، خاصة وأن المعركة تنحصر بين الأشخاص المتنافسين أكثر من كونها معركة بين ممثلين حزبيين يمتلكون برامج ذات طابع وطني. وبما أن الأمر على هذا النحو فإن فرص الفوز في الانتخابات البرلمانية، خاصة في الأرياف والمدن الصغيرة، تعتمد على قدرات المرشحين ونفوذهم في الدوائر التي ينتمون إليها بغض النظر عن انتمائهم السياسي.

ولأن الأمور تجري على هذا النحو فإن فرص الفوز تزداد لدى أفراد محددين ممن يمتلكون نفوذاً فعلياً في الدائرة، بسبب مركزهم الاجتماعي أو المالي، ويحظون بالقبول والحظوة لدى السلطة الحاكمة. وهذه المواصفات تنطبق بالدرجة الأولى على فئة المشايخ ورجال الأعمال والمسؤولين الحكوميين، وهذه الفئات هي أكبر شريحة تفوز في انتخابات

مجلس النواب.([٢٤]) ولهذا نجد أن هذه الفئات هي أكثر الفئات التي يرشحها الحزب الحاكم وتنزل باسمه بغض النظر عما إذا كانوا من الأعضاء النشيطين في الحزب الحاكم أم لا. وينتج عن ذلك تهميش واستبعاد للأعضاء الحزبيين من معظم عمليات الترشيح في انتخابات مجلس النواب الأمر الذي يضعف الاهتمام بالنشاط الحزبي وبالأحزاب عموما.

وقد ساعد على هذا الأمر أن السلطة الحاكمة قد جعلت انتخابات مجلس النواب تبدو وكأنها تنافس بين أشخاص للحصول على عضوية هيئة حكومية تعود بنفع مباشر على العضو المنتخب وأفراد دائرته. فالناخب، وبعد عدة دورات انتخابية، أصبح على يقين، بأن انتخابات مجلس النواب ليس الهدف منها تغيير الحكومة أو تقرير السياسة العامة للدولة، كما هي صلاحيات المجلس الدستورية، وإنما هدفها إيصال هذا الممثل أو ذاك إلى البرلمان، والاستفادة من ذلك في تحقيق منافع مباشرة له ولمن قام بانتخابه. وهذه القناعة تستفيد منها السلطة الحاكمة وتعمل على ترسيخها في أذهان الناخبين الذين ينصرفون عن الاهتمام بالبرامج الانتخابية للأحزاب، أو النشاط الحزبي برمته، ويركزون على شخص المرشح ومدى قدرته على تحقيق ما يعتقدون بأنه هدف الانتخابات النيابية.

ونتيجة لذلك فإن عضو مجلس النواب المنتخب يهتم بالدرجة الأولى بالقضايا المحلية الخاصة بدائرته أكثر من اهتمامه بالقضايا الوطنية. فكون الفائز في انتخابات مجلس النواب ممثلا لسكان دائرة محددة فإنه ملزم أمام جمهور الناخبين، خاصة في الريف والمدن الصغيرة، بأن يهتم بقضاياهم المباشرة. فعضو مجلس النواب هو المسئول الأول عن تمثيل مواطني دائرته أمام السلطة المركزية و المحلية. وتقع عليه مهمة متابعة قضايا المواطنين في دائرته، مثل الحصول على المشاريع الخدمية، وتحسين الخدمات الموجودة، وغيرها من المطالب التي قد تشمل أبسط الاحتياجات، كالحصول على منحة علاجية أو متابعة مصير سجين في جريمة أو جنحة، وغيرها من المهام التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس المحلي.

<u>إفراز برلمان غير تمثيلي:</u>

بما أن النظام الانتخابي يحابي أصحاب الوجاهات والمقربين من السلطة، كما سبق وذكرنا، فأن الكثير من الفئات يصعب عليها الفوز بالانتخابات خاصة في المناطق الريفية والمدن الصغيرة. ومن أهم هذه الفئات النساء والمثقفين والجماعات المهمشة. وهذه الفئات يكون نصيبها في الفوز ضئيلاً، الأمر الذي يجعل الأحزاب وبالتحديد الحزب الحاكم ينصرفون عن ترشيحها كي لا يخسروا الانتخابات. فأهمية الفوز بأغلبية برلمانية تدفع الحكومة إلى ترشيح القادرين على الفوز، والذين هم في الغالب ليسوا نساء ولا مثقفين ولا ينتمون لأقليات هامشية.

<u>يخلق تعددية سياسية مهيمن عليها من قبل الحزب الحاكم:</u>

كون العملية الانتخابية تجري وفق نظام الدوائر الفردية فقد تمكن الحزب الحاكم من أن يحكم قبضته ويزيد من عدد المقاعد التي يحصل عليها بشكل متصاعد. ويعود أحد أسباب ذلك إلى النظام الانتخابي الحالي الذي يهيئ الظروف للحزب الحكم من خلال الوسائل التالية:

---

[24] قدر أحد الباحثين نسبة المشايخ الذين فازوا في انتخابات مجلس النواب عام ٢٠٠٣ بما نسبته ٣٠% من إجمالي المجلس تلتها فئة رجال الأعمال بما نسبته ٢٦%. د. عبدالجليل الصوفي: نتائج الانتخابات النيابية ٢٧ أبريل ٢٠٠٣م مؤشرات ودلائل،شؤون العصر عدد (١٢) صنعاء ص (٢٠٣)

أ- يوصل الحزب الحاكم للناخبين رسالة مفادها أنه سيكافئ الدائرة التي تنتخب مرشحه بالاستجابة لمطالبها في الحصول على المشاريع والخدمات التي تحتاجها، فيما سيعاقب الدائرة التي تنتخب مرشح المعارضة بحرمانها من المشاريع والخدمات. وتعمل هذه الرسالة على إقدام الناخبين على اختيار مرشح الحزب الحاكم، وهو ما يؤدي إلى تناقص التأييد والتأثير لأحزاب المعارضة خاصة في الريف ، وانضمام بعض من أعضاء أحزاب المعارضة إلى عضوية الحزب الحاكم كي يفوزوا في الانتخابات في حال ترشحوا باسم الحزب الحاكم.

ب- يختار الحزب الحاكم مرشحيه في الانتخابات البرلمانية من بين الشخصيات ذات الثقل الاجتماعي القبلي أو المالي، حتى وإن لم يكونوا من أعضائه الفاعلين كما ذكرنا، عبر تحالف فضفاض، يتم بينه وبين هذه الشخصيات يستفيد منه الطرفان. فالحكومة تضمن عضواً ضمن كتلتها البرلمانية يصوت لصالحها حينما تحتاجه، والعضو " المتحالف " معها يحقق مكاسب خاصة له من خلال عضويته في المجلس. وفي هذا الصدد نشير إلى أن الحزب الحاكم لا يهتم إن كان العضو المحسوب عليه يحمل مؤهلات للعمل في مجلس النواب، إن لم نقل أنها تحبذ أن يكون مفتقدا لتلك المؤهلات، لأن العضو الغير مؤهل يسهل على الحكومة أن تحصل على صوته في القضايا العامة، التي قد لا يفقه فيها كثيرا أو لا تهمه. ويعد عضو مجلس النواب الجاهل الخيار النموذجي للحكومة، على عكس العضو المتعلم الذي قد لا يكون مطواعا لها حتى وإن كان من ضمن كتلتها البرلمانية.

مطالب أحزاب المعارضة بإصلاح النظام الانتخابي

استنادا إلى ما سبق وذكرناه فقد ارتأت أحزاب المعارضة بأن النظام الانتخابي الحالي قد أدى إلى تراجع العملية الانتخابية وأصبح أحد العوائق الرئيسية أمام تطوير العملية الديمقراطية، ومن أجل ذلك طالبت أحزاب المعارضة الممثلة في أحزاب اللقاء المشترك، في أكثر من مناسبة، وتحديدا ضمن برنامجها للإصلاح الشامل الذي تقدمت به في نوفمبر ٢٠٠٥، بتغيير النظام الانتخابي من نظام الأغلبية النسبية إلى نظام القائمة النسبية ، وهي تعتقد أن هذا التغيير سيعمل على إيجاد تمثيل سياسي في المجلس النيابي أكثر عدالة، حيث أن هذا النظام سيمنح كل حزب نسبة من المقاعد تساوي نفس نسبة ما حصل عليه من أصوات الناخبين كما هو واضح في الجدول رقم (٢).

وترى أحزاب اللقاء المشترك أن تبني نظام القائمة النسبية هو البداية الحقيقية نحو إصلاح النظام السياسي برمته، إذ أن تبني هذا النظام سيؤدي إلى فوز المرشحين الحزبيين على أصحاب الوجاهات الغير حزبيين وسيسمح للأحزاب أن توصل مرشحين قادرين ومؤهلين لعضوية مجلس النواب بعد أن تتحرر من هيمنة الشخصيات الاجتماعية على الدوائر الانتخابية وفوزهم بها. إلى جانب أن نظام القائمة النسبية سيعمل على خلق توازن للقوى السياسية داخل مجلس النواب يتناسب وحجمها الحقيقي لدى جمهور الناخبين، بعد أن يخفف من سيطرة حزب وأحد على أغلبية أعضاء مجلس النواب، كما يوضحه الجدول رقم (٢).

إن أحزاب المعارضة تعتقد بأن استمرار العمل بنظام الأغلبية النسبية سوف يعمل على المزيد من التدهور للعملية الديمقراطية في اليمن.

تقسيم الدوائر الانتخابية

تم أول تقسيم للجمهورية إلى دوائر انتخابية قبل إجراء أول انتخابات نيابية عام ٢٠٠٣،حيث قسمت الجمهورية الى٣٠١ دائرة نيابية، هو العدد الذي نص عليه الدستور.، وجاءت نصوص قانون الانتخابات لتوكل مهمة تنفيذه للجنة العليا للانتخابات،ولتؤكد على أن يتم التقسيم على أساس مبدأ المساواة بين السكان،مع مراعاة العوامل الجغرافية والاجتماعية، وأن يتم تقسيم كل مديرية إلى دوائر انتخابية محلية متساوية من حيث العدد السكاني،والتجاوز عند الضرورة عن نسبة ٥% زيادة أو نقصاناً([٢٥]).

وبرغم ما شاب ذلك التقسيم من نواقص وتداخلات،وما أثيرت حوله من إشكالات وخلافات،ومع حدوث متغيرات اجتماعية وسكانية كثيرة فقد ظل معتمدا لفترة عشر سنوات تقريبا،واستندت عليه مختلف إجراءات العمليات الانتخابية لانتخابات : ١٩٩٧ النيابية و١٩٩٩ الرئاسية و٢٠٠١ المحلية. وظلت إعادة النظر في هذا التقسيم مرتبطة بإجراء تقسيم إداري حديث للجمهورية، كانت قد شكلت لجنة حكومية لإنجازه عام ١٩٩٢. لكن تعُمق الخلاف مبكرا بين حليفي سلطة الفترة الانتقالية،ثم تمسك الرموز النافذة للقوى التقليدية بحدود التقسيمات القبلية والمناطقية، عطل طويلا إنجاز مهمة التقسيم الإداري، حتى جاء مجلس النواب نفسه ليوقف نهائيا عام ٢٠٠١، وبقرار لا يدخل ضمن اختصاصاته، مشروع التقسيم الإداري. وقد تم ذلك أثناء إعداد مشروع قانون الانتخابات الجديد (رقم١٣)، حين كانت الحكومة قد أعلنت عزمها على إعداد مشروع التقسيم الإداري.([٢٦])

مع اقتراب موعد دورة الانتخابات النيابية الثالثة ٢٠٠٣،وباشتداد مطالبات وانتقادات المعارضة التي بدت منسقة لأول مرة،وبظهور حاجة ملحة لإعادة ترتيب وترقيم الدوائر الانتخابية النيابية لتتوافق مع التعديل الذي جرى للتقسيم الإداري للعاصمة،ومع استحداث محافظتين جديدتين: عمران والضالع، أصبحت إعادة التقسيم الانتخابي للمديريات إلى دوائر محلية أمرا مفروغاً منه.لكن طريقة الإعداد لهذه العملية، ومدى تلبية نتائجها لمبدأ المساواة، ودرجة استقلالية وحيادية القائمين بها ظلت مثار شكوك وخلاف حاد بين المعارضة من جهة والحزب الحاكم واللجنة العليا للانتخابات من جهة أخرى.

في أغسطس ٢٠٠٢ كانت الإجراءات التشريعية والفنية اللازمة للتقسيم الانتخابي للمديريات إلى دوائر محلية قد جرى استكمالها عبر لجان وآليات ومشاركات واجتهادات للجنة العليا للانتخابات، جعلتها محل تشكيك قوى المعارضة الأساسية، إضافة إلى مراقبين مستقلين. فالتقسيم الذي أنجز تضمن تفاوتا ملحوظا في عدد سكان الدوائر،وتطلب لاكتساب شرعيته تعديلا لقانون السلطة المحلية رقم(٤)لعام٢٠٠٠، وهو التعديل الذي اعتبر مخلا بمبدأ المساواة بين السكان.

فالمادة(٦٠) من القانون كانت تنص على قيام اللجنة العليا للانتخابات(بتقسيم المديريات إلى دوائر انتخابية محلية تُمثل كل دائرة منها بعضو واحد في المجلس المحلي للمديرية)،وعُدلت على النحو التالي:(تمثل كل دائرة محلية بعضو واحد أو أكثر في المجلس المحلي للمديرية) ([٢٧])، ولذلك فان معالجة العوائق والصعوبات الجغرافية والسكانية التي بررت اللجنة بها تقسيماتها الجديدة وتعديل القانون، ترتب عليها تفاوت كبير في تمثيل

---

[25] القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، المادة ٥٣.

[26]) التطور الديمقراطي في اليمن،تقرير حول تعزيز مشاركة المرأة في السياسة وتنمية الأحزاب السياسية وتطوير العمليات الانتخابية، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية،والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،بيروت،٢٠٠٥،ص٩٨.

[27] القانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٢ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم٤ لسنة٢٠٠٠ بشأن السلطة المحلية.

المـديريات،بما يتعـارض مـع مبـدأ المـساواة الانتخابيـة الـذي أكدتـه المـواد : (٦٣) مـن الدسـتور،و(٥٣) و(٢٤ / أ) مـن قـانون الانتخابـات، وفـسرته المـادة(٢٤ب) عنـد تحديـدها لاختـصاصات اللجنـة العليـا للانتخابـات، علـى النحـو التـالي" تقسيم كل مديريـة إلـى دوائـر انتخابية محلية متساوية من حيث العدد السكاني ولها عند الضرورة التجاوز عن نسبة ٥ % زيادة أو نقصاناً ".

وكانـت أحـزاب المعارضـة قـد شـككت فـي عدالـة ومغـازي التقسيم الجديـد للمـديريات، واتهمت اللجنة العليا للانتخابات بتصميمه على نحو يشتت أصوات أنصارها ويلبي رغبات ومصالح الحزب الحاكم، كما بررت شكوكها بكون اللجنـة العليـا " سـمحت بتفرد بعض أعضاء الحزب الحاكم بالقيام بعملية التقسيم، وأحاطت إجراءات التقسيم الانتخابي بتكتم شديد، وفـي المقابـل حرمـت أحـزاب المعارضـة مـن المـشاركة بـل ومـن مجـرد الإطـلاع "([٢٨])على مجريات العملية.وبرغم الحوارات التي كانت تدور بين الحزب الحاكم و الأحزاب المعارضة الرئيسية، وإشراك ممثلين لها في أعمال اللجان،إلا أن التقسيمات التي اعتمدتها اللجنة العليا نفذت وفقا لتقديراتها هي وقبول من الحزب الحاكم والأحزاب الموالية، ولكن دون توصل إلى توافق و قبول عام بالتقسيم من طرف الأحزاب المعارضة. وقد ترتب على ذلك تكوين ٥٦٢٠ دائرة محلية (مركزا انتخابيا)([٢٩])،بدلا عن ٢٠٢٥ مركزا انتخابيا في التقسيم السابق للدوائر النيابية.، وبموجب التقسيم الجديد تمت عمليات تسجل الناخبين للانتخابات : النيابية (٢٠٠٣) والرئاسية والمحلية (٢٠٠٦).

وقبل انتخابات ٢٠٠٦ المحلية، كان لابد للخلاف حول حدود الدوائر الانتخابية أن يفرض نفسه، طالما لم تتخذ إجراءات لتجاوز قضايا الخلاف وتضييق مجال الاجتهاد خارج القانون الذي لا ينص على معايير واضحة وملزمة لتعيين حدود الدوائر، مع تأكيده على ضرورة أن تكون الدوائر متساوية من حيث عدد السكان ويكون هامش التفاوت ٥% فقط،وهذا ما يبقي الحسم في رسم حدود الدوائر مرهونا باجتهادات اللجنة العليا للانتخابات.وهكذا وبناء على تقديرات اللجنة العليا لسكان ومساحات الدوائر عام ٢٠٠٦، انتخبت معظم الدوائر المحلية عضوا واحدا فقط ، كممثل لها،"إلا أن هناك ما يقارب ٨٢٠ دائرة متعددة العضوية انتخبت مابين عضوين اثنين واثني عشر عضوا"([٣٠])،وكان هذا الوضع قد دفع البعثة الأوروبية للرقابة على انتخابات ٢٠٠٦ في اليمن إلى أن تقترح ضمن توصياتها ما يلي:

يجب أن تتبنى اللجنة العليا للانتخابات لوائح تنص على إجراءات محددة للتعامل مع حدود الدوائر الانتخابية،وتحديد مقاعد المجالس المحلية لكل مديرية، ويجب أن تتاح الفرصة للتشاور العام حول الحدود المقترحة.على اللجنة العليا والسلطات اليمنية الأخرى أن تتخذ خطوات عاجلة لضمان أن يتم تبني الحدود المناسبة للدوائر قبل الانتخابات النيابية والمحلية التالية في ٢٠٠٩ ([٣١])

---

[28] ناصر محمد الطويل،تقويم مراحل التحضير للانتخابات النيابية٢٠٠٣،مجلة شؤون العصر،السنة٧،العدد١٢،يوليو-سبتمبر٢٠٠٣،ص٨٢.

[29] انظر المرفق رقم (١)

[30] الاتحاد الأوروبي، بعثة مراقبة الانتخابات، اليمن٢٠٠٦، التقرير النهائي،مطابع الاتحاد،د.ت.،ص١٢.

[31] المصدر السابق، ص٤١.

السجل الانتخابي

في ظل نظام الدائرة الفردية، ترتكز هذه العملية،وتتحدد درجة سلامتها على مدى دقة وسلامة تقسيم الدوائر الانتخابية،وعلى سهولة التحقق من الموطن الانتخابي وعدم قابلية استخدامه للغش والتلاعب، وعلى وجود نظام شامل ودقيق للسجل المدني، إضافة إلى العوامل الأخرى التي يمكن أن تعيق أو تعقد عملية قيد وتسجيل الناخبين.

إطار رقم (١٤) معايير ومتطلبات النظام الحر والنزيه للسجل الانتخابي

- **إن تنظم وفقا لتشريعات وإجراءات متوافقة مع المعايير الدولية،ومن قبل بنية إدارية كفؤة ومدربة وفعالة ومستقلة وغير معرضة للتحيز أو الخضوع لضغوط أي من الأطراف السياسية.،على أن تعمل بشفافية كاملة،وتجمع عليها الأطراف المعنية كافة.**
- **أن تسبقها عملية تحديد للدوائر والحدود الانتخابية تؤمن لكافة الناخبين حق الاقتراع على قدم المساواة، وبحيث يراعى عند التحديد:تضاريس المناطق وتوزيعها الجغرافي والمعلومات الديمغرافية اللازمة والمستندة على تعداد سكاني دقيق. كما يراعى عند توزيع المراكز الانتخابية ضرورة المساواة في الوصول إليها في إطار كل دائرة.**
- **أن تجري عملية التسجيل وفق ضوابط دقيقة تكفل درجة عالية من الإنصاف والفعالية عند اتخاذ القرارات حول:مدى سلامة وتكامل الشروط القانونية لتسجيل الفرد كناخب (من حيث العمر والإقامة وغيرها)،أو لحرمانه من التسجيل، وبحيث لا يترتب على ذلك أي تمييز غير مسموح به أو معوقات فنية مبالغ فيها تحرم المؤهلين من حق الانتخاب.**
- **أن تتخذ الإجراءات الكافية للحيلولة دون تكرار التصويت من قبل نفس الناخب، ولمنع من لا يتمتعون بالأهلية من التصويت.**
- **أن يتمكن جميع المعنيين السياسيين بالمنافسة الانتخابية، من الحصول على القوائم الانتخابية كاملة وواضحة.،وان تكون هذه القوائم محل قبول مجمع عليه من كافة الأطراف المعنية.**
- **أن يتوفر قضاء نزيه وعادل ويمارس دوره في الحسم في إجراءات الطعن في القوائم الانتخابية وفي الاستئناف للقرارات.**
- **أن تحدد فترة زمنية كافية يتسنى خلالها لأكبر عدد ممكن من المؤهلين الوصول والتسجيل.**
- **أن تؤمن المتطلبات اللازمة لإجراء مراجعة وتحديث دوري منتظم للسجل الانتخابي في المواعيد المحددة لذلك،وبموافقة وإجماع كافة الأطراف المعنية.**

مثل هذه المقومات والضمانات لسلامة السجل الانتخابي،لم تكن قد ظهرت أو تأمنت بالقدر الكافي عند إجراء أول انتخابات برلمانية عام١٩٩٣،ومع ذلك فقد لعب عامل التوافق والتوازن السياسي الواضح بين قيادتي الشطرين السابقين، وعدم استفراد طرف بعينه بالسلطة وبإدارة العملية الانتخابية ، بدءا من تقسيم الدوائر وتسجيل الناخبين، لعب ذلك دورا حاسما في عدم ظهور نزاعات شديدة حول سلامة ونقاوة أول سجل انتخابي،حيث أنجزت عملية تسجيل الناخبين حينها بسلاسة لم تتكرر لاحقا رغم ظهور بعض المآخذ حول عدم شفافية الإجراءات التي نفذت حينها.وقد بلغ عدد المسجلين لانتخابات١٩٩٣ (٢,٦٨٧,٣٢٣) شخصا، لم تبلغ نسبة النساء منهم سوى حوالي ١٨%.([٣٢]).

وفي انتخابات ١٩٩٧ البرلمانية، ظهرت مستجدات وتوازنات سياسية مختلفة عن سابقتها، حيث أقصي شريك التوازن السابق(الحزب الاشتراكي) عن مواقع السلطة، اثرحرب١٩٩٤، وتحول إلى المعارضة، ليقف على رأس المقاطعين لهذه الانتخابات،لكن التحالف البديل (بين حزبي المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح)،كان هو عماد هذه الانتخابات،وقوتها السياسية المؤثرة، الأمر الذي ساعد إلى حد كبير على عدم احتدام الخلافات حول مجريات عملية القيد والتسجيل، رغم أن توازنات الحليفين هذه المرة، لم تصل حد الحيلولة دون الاستفراد ببعض مؤسسات السلطة ومواردها،لاستثمارها في الانتخابات.ومع ذلك، وخلال ما أسميت عملية "تسجيل غير المسجلين الذين بلغوا السن

[32] الانتخابات النيابية٢٠٠٣،وقائع ووثائق التقسيم الانتخابي والقيد والتسجيل ونتائج الانتخابات،اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء،الدار العربية للإعلان،صنعاء، ٢٠٠٤،ص١٠٦.

القانونية عام١٩٩٦"، فقد غابت الشفافية المطلوبة لمجريات العملية،وظهرت تشكيكات متعددة حول مدى سلامة السجل الانتخابي ودرجة التوافق حوله إلى الحد الذي قدرت فيه أعداد المكررة أسمائهم فقط في السجل بأكثر من نصف مليون مسجل([٣٣]).وقد بلغ عدد المسجلين لانتخابات ١٩٩٧ النيابية (٤٦٣٧٧٠١)، منهم حوالي٢٧% نساء.([٣٤])

ازداد الوضع تعقيدا خلال انتخابات١٩٩٩ الرئاسية،حين تمت أيضا ما أسميت بعملية" إضافة غير المسجلين إلى جداول الناخبين"،واتسعت دائرة تشكيك المعارضة بنقاوة وسلامة السجل الانتخابي وبغياب حد أدنى من الشفافية واطلاع الآخرين على مجريات العمليات الانتخابية. فهذه الانتخابات لم يتنافس فيها مع الحزب الحاكم أي من الأحزاب، وظهر مرشح وحيد محسوب على نفس الحزب لينافس رئيس الجمهورية المنتهية ولايته، ومع غياب منافسين حقيقيين تمت عملية تسجيل للناخبين أوصلت عددهم إلى (٥٦٠٠١١٩) مسجلا، منهم٣٠% نساء ([٣٥])

في ظل ما نشأ من خلافات حادة حول التقسيم المعتمد للدوائر، وحول ما يتضمنه السجل الانتخابي من شوائب وأخطاء لم يعد بالإمكان إنكارها أو تجاوزها،كانت أولى مهام اللجنة العليا للانتخابات، المشكلة في نوفمبر ٢٠٠١ هي إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية، وإعداد سجل قيد جديد بناء عليها.وقد سبقت إشارتنا أعلاه إلى أن رؤية وعمل هذه اللجنة في مجال الإعداد لتقسيم الدوائر، وما نتج عنه من تقسيم،لم يحظيا بقبول المعارضة. ومع ذلك فقد بدأ تنفيذ عملية القيد والتسجيل اللاحقة،بعد إتمام تقسيم الدوائر أواخر عام ٢٠٠٢،استعدادا لانتخابات٢٠٠٣ النيابية.

كانت حينها قد تشكلت ظروف تختلف عن الظروف التي رافقت المنافسات الانتخابية السابقة،فالمعارضة بدأت تقيم تحالفات جديدة،وتحاول تنسيق مواقفها لتضغط وتفاوض من أجل الوصول إلى إجراء تعديلات للتشريعات وللإدارة الانتخابية،تمكنها من توسيع مشاركتها وإشرافها على مجريات العملية الانتخابية. لكن حوار الحكومة والمؤتمر الشعبي العام مع أحزاب المعارضة، كان قد أخفق في الوصول إلى اتفاقات قابلة للتنفيذ بشأن الكثير من الموضوعات، المتعلقة بإجراءات ومتطلبات تقسيم الدوائر وبعملية القيد والتسجيل.وبسبب غياب نص قانوني صريح يحدد آلية ونسب تمثيل الأحزاب ضمن لجان إدارة الانتخابات،اشتد الخلاف بين أحزاب المعارضة وبين اللجنة العليا للانتخابات،التي تبنت مقترحات عدة كلها تجعل حصص مشاركة المعارضة ضمن قوام اللجان أدنى بكثير من حصة الحزب الحاكم ومواليه. لكن بعد حوارات مطولة وضغوطات متعددة، أشركت المعارضة بنسب جديدة ضمن قوام لجان القيد والتسجيل، مثلت بالنسبة لها حدا أدنى من التوازن في قوام اللجان، إذا طبق الاتفاق بعناية.وبلغت نسبة أحزاب المعارضة المؤتلفة ضمن اللقاء المشترك ٤٠% من قوام اللجان،مقابل٤٤% لحزب المؤتمر الحاكم و٨% لأحزاب المجلس الوطني الموالية له،أما نسبة الـ ٨% الباقية فأعطيت لأعضاء اللجنة العليا للانتخابات، الذين يمثل اثنان منهم فقط أحزاب اللقاء المشترك، مقابل خمسة يمثلون الحزب الحاكم والموالين له.

وخلال فترة عمل لجان القيد والتسجيل، التي استغرقت شهرا واحدا، تم تسجيل (٨٠٩٧٤٩٥) ناخبا وناخبة،(نسبة النساء منهم ٤٢%)،ويشكل العدد الإجمالي الجديد للمسجلين زيادة مطلقة تقارب المليونين والنصف مليون ناخب وناخبة، عن العدد الإجمالي

---

[33] انظر:التطور الديمقراطي في اليمن،مصدر سابق، ص٩٧.

[34] الانتخابات النيابية ٢٠٠٣،مصدر سابق، ص١٠٦.

[35] المصدر السابق، ص١٠٦.

السابق. وهذه الزيادة لم تكن متوقعة منطقيا،لاستحالة تحققها حتى من الناحية الإحصائية البحتة(باعتبار أن الإحصائية الرسمية لعام٢٠٠١،قدرت من هم في سن أكثر من ١٨ عاما من السكان بحوالي(٨٨١٤٤١٣) نسمة)([٣٦])،وبالتالي فان إجمالي المسجلين لن يكون صحيحا إلا حين نعتبر أن ما يقارب ٩٢% ممن هم في سن الانتخاب قد قيدوا أسماءهم، وهذا افتراض يستحيل تحققه في ظروف اليمن. لذلك كان من الطبيعي أن يفتح هذا الرقم باب الشكوك والجدل واسعا حول النصوص القانونية وآليات الإدارة الانتخابية المسيِّرة للتسجيل خلافا للقانون.

أما توزيع المسجلين على مستوى كل دائرة انتخابية، كما بينته نتائج القيد والتسجيل([٣٧])،فقد كشف عن تباين كبير، وكبير جدا في بعض الحالات، بين أعداد المسجلين في الدوائر المختلفة،ففي العاصمة مثلا بلغ عدد المسجلين في الدائرة النيابية الثامنة(٥٩٧٠٧)،بينما لم يبلغوا سوى(١٨٧٩٨) في الدائرة الثانية،وبلغ التفاوت مداه في الجوف مثلا بين الدائرة(٢٧٥) بعدد (٤٠٨٥٣مسجلا)،والدائرة(٢٧٤) بعدد (٤٢٢٠مسجلا) لا غير.ومثل هذا التفاوت الكبير يعكس درجة الإخلال بمبدأ التمثيل المتساوي للناخبين، كما يترتب عليه تفاوت شديد في عدد الأصوات اللازمة لفوز المرشح بعضوية المجلس،فالنائب عن الدائرة الثامنة فاز بعدد(٢٣٥١٠أصوات)،تمثل٦٤% من إجمالي الأصوات الصحيحة للمقترعين، بينما النائب عن الدائرة(٢٧٤) فاز بعدد(١٢١٠أصوات) فقط ، وتمثل٣٤% من إجمالي الأصوات الصحيحة للمقترعين.ولو نشرت بيانات مفصلة حول المسجلين في كل دائرة محلية لكان بالإمكان أيضا بيان درجة التفاوت واللامساواة في توزيع الناخبين المسجلين على مستوى الدوائر المحلية،والتي لن تكون أقل شدة.

في ظل التنافس الشديد الذي ساد عملية القيد والتسجيل عام٢٠٠٢،وحالة التوتر والعنف التي رافقتها وترتب عنها (٤٠٧) حادثة،أسفرت عن سقوط سبعة قتلى واثنين وأربعين جريحا، وشكوى المعارضة من عدم تقيد اللجنة العليا بنسب التمثيل المتفق عليها وتحولها إلى طرف حزبي غير محايد([٣٨])، إضافة إلى ما رافق العملية من تبادل الاتهامات والحملات الإعلامية بين الأحزاب المتنافسة ومن شكاوى من خروقات أمنية وقضائية،في ظل ذلك كان لابد وان يبقى السجل الانتخابي،بما يرتبط به من تشريعات وما يتطلبه من إجراءات وأدوار للجان، محط خلافات وعدم توافق بين الحزب الحاكم واللجنة العليا من جهة وبين أحزاب اللقاء المشترك من جهة أخرى.

ويعتبر الموطن الانتخابي، والوثائق المعتمدة لتسجيل واقتراع الناخب أبرز موضوعات الخلاف بين الطرفين فالمعارضة كانت قد حاولت، دون جدوى،اقتراح تعديلات للنصوص القانونية التي تمنح الناخب ثلاثة مواقع مختلفة كموطن انتخابي،هي محل إقامته الدائم ومحل إقامة أسرته، وان لم يقم فيه، ومحل عمله،وتعديلات للنصوص التي تسمح بتسجيل الناخب وتصويته عبر تعريف العاقل/الشيخ أو باستخدام وثيقة غير صادرة عن السجل المدني ولا تحوي صورته.وقد أدى تثبيت هذه الخيارات الواسعة لمكان التسجيل والاقتراع، ولوسيلة التعرف على الهوية إلى توفير مناخات أنسب لممارسة التلاعب والتزوير في السجل الانتخابي، ومن أبرز مظاهرهما:

---

[36] كتاب الإحصاء السنوي لعام٢٠٠١، الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء،٢٠٠٢،ص ص٤٢،٣٩.

[37] انظر التفاصيل في:الانتخابات النيابية٢٠٠٣، مصدر سابق،ص ص(١٠٨-١١٧)،(١٨٨-٢٥٩)

[38] انظر:ناصر محمد الطويل، تقويم مراحل التحضير..،مصدر سابق،ص٨٨،٨٥..

- تكرار التسجيل في أكثر من مركز ودائرة،وتسجيل من لم يبلغوا السن القانونية، إضافة إلى التصويت باسم الغير،بما فيهم الموتى والغائبين والمتأخرين.
- تسهيل مهمة التجييش لمجاميع كبيرة من أفراد الجيش أو الأمن([٣٩]) أو الموظفين أو الطلاب أو غيرهم لاستخدامهم كقوة انتخابية متحركة من مركز إلى آخر.

وضمن المرحلة التابعة لعملية القيد والتسجيل برزت خلافات واعتراضات عديدة حول دور اللجان الانتخابية الأساسية ثم المحاكم الابتدائية والإستئنافية وأهليتها في انجاز مهماتها في النظر والحسم في شكاوى الانتهاكات وفي الطعون وفقا للضوابط والآجال الزمنية التي يحددها القانون.وبهذا الصدد أكدت بعض الأطراف بما فيها اللجنة العليا للانتخابات([٤٠])،على نواقص وأخطاء واجتهادات وضعف في أداء اللجان الأساسية والمحاكم،تسببت في اتخاذ قرارات خاطئة أضرت بنقاوة السجل الانتخابي.

وقد تضمنت تقارير وتقييمات مراقبين وباحثين محليين ودوليين مختلفين تأكيدات على ممارسة طائفة واسعة من الانتهاكات أثناء مرحلة القيد والتسجيل،جعلت السجلات تشتمل على أعداد كبيرة من الأطفال ومن المتوفين ومن الذين تكرر تسجيل أسمائهم أكثر من مرة،والذين أكرهوا على التسجيل خارج مواطنهم الانتخابية من مدنيين وعسكريين([٤١])،وغير ذلك من الممارسات التي جعلت السجل الجديد، وفقا لبعض التقديرات،" أسوأ من سابقه الملغي"([٤٢])،وفوتت فرصة تنقيته وتحديثه على النحو الذي يجعله محط إجماع وقبول مختلف الأطراف المعنية بالشأن الانتخابي.

تزامنت مع بدء الإعداد لعملية القيد والتسجيل لانتخابات ٢٠٠٦، مواجهات ساخنة وغير مسبوقة بين أحزاب المعارضة المؤتلفة في اللقاء المشترك، وبين اللجنة العليا للانتخابات والمؤتمر الشعبي العام.ومع أن البحث عن معايير وضمانات الوصول إلى انتخابات حرة ونزيهة كان هو العنوان الأعم للمواجهة التي قررت المعارضة خوضها، إلا أن تغيير اللجنة العليا للانتخابات أولا ثم تصحيح وتنقية السجل الانتخابي، كانا الهمين الأساسيين اللذين استنفذ الخلاف حولهما جهدا ووقتا لم يثمرا إلا القليل وبعد فوات الأوان.فالحوارات بين المؤتمر الشعبي العام واللقاء المشترك، التي بدأت في يناير٢٠٠٦، لم تكلل باتفاقات تذكر إلا في يونيو ٢٠٠٦، أي بعد انتهاء الآجال القانونية المحددة لتنفيذ إجراءات القيد والمراجعة للسجل الانتخابي،وبذلك فُوتت مجددا فرصة سانحة أخرى للخوض المبكر والجدي في متطلبات وضمانات إيجاد سجل مدني حديث ومتكامل يُعتمد كأساس للسجل الانتخابي.،واشتراك كافة الأطراف المعنية منذ الخطوة الأولى في الإعداد والتنفيذ لعملية القيد والتسجيل،حتى تحظى نتائجها بالقبول العام المطلوب.

ولم يقتصر الأمر على تفويت هذه الفرص..،فتحت مبرر عجز الأحزاب عن التوافق على صيغة لتشكيل لجان القيد والتسجيل، بادرت اللجنة العليا للانتخابات باعتماد بديل آخر استثنى مشاركة الأحزاب، و تشكلت بموجبه اللجان من أعضاء ائتُقُوا من كشوفات طالبي التوظيف لدى الخدمة المدنية.وخلال مدة قياسية لم تتجاوز ١٥يوما أنجزت تلك اللجان كافة المهام

---

[39] إضافة إلى تعدد خيارات الموطن الانتخابي،أصدرت اللجنة العليا بتاريخ٢٠٠٢/١٠/٣ تعميما،منافيا للقانون، يمنح منتسبي القوات المسلحة والأمن حق التسجيل في أي من مراكز الدائرة الانتخابية النيابية،وهو الأمر الذي شجبته المعارضة واعتبرته إمعانا من الحزب الحاكم في تسهيل مهمة استخدام هؤلاء كقوة انتخابية يجري تحريكها وفقا لمقتضيات المنافسة الانتخابية.

[40] انظر الانتخابات النيابية٢٠٠٣،مصدر سابق،ص ص٩٦-١٠١.

[41] انظر مثلا:ناصر محمد الطويل، تقويم مراحل التحضير للانتخابات،مصدر سابق،ص٨٩،التحول الديمقراطي في اليمن،مصدر سابق،ص١٠٦،الانتخابات النيابية٢٠٠٣،مصدر سابق،ص١٢٥.

[42] التطور الديمقراطي في اليمن، مصدر سابق،ص٩٧.

الموكلة للجان القيد والتسجيل:كنقل الموطن الانتخابي للراغبين بذلك و منح بطاقات انتخابية لمن فقدت أو أتلفت بطائقهم، إضافة إلى المهمة الأكبر وهي تسجيل الناخبين الجدد المستوفين للشروط،وهم الذين وصل عددهم هذه المرة إلى (١١٤٩٨٧٥)([٤٣]).هذه الإجراءات للجنة العليا، باركها الحزب الحاكم ورفضتها المعارضة،لكونها سلبتها حقها في المشاركة والاطلاع والرقابة على أهم مراحل العملية الانتخابية،في الوقت الذي كان المؤتمر- وفق تقديرها- " قد أعد العدة لضمان تواجده القوي في اللجان الجديدة ".

تعددت الملاحظات والمآخذ على تشكيل لجان القيد والتسجيل، ثم على أسلوب ونتائج عملها،حيث رأى البعض انه قد تم إجراء تغييرات واسعة لقوامها،بهدف فرض أعضاء موالين للحزب الحاكم كبدائل، وأنها لم تتلق إعدادا وتأهيلا كافيين،ما تسبب في تدني مستوى أدائها وانتشار المخالفات والتدخلات في أعمالها، وأنها خضعت لضغوطات الأجهزة الأمنية، ولتدخلات غير قانونية([٤٤]).

لذلك فان ما أسمي يومها باتفاق المبادئ بين المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك(الموقع في٢٠٠٦/٥/١٨)،جعل من مهمة تنقية السجل الانتخابي من المخالفات القانونية،أحد أهم بنوده،وقد نص على: تشكيل فريق عمل قانوني مهني من المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك تعتمده اللجنة العليا، يتولى فحص السجل الانتخابي ويتخذ الإجراءات القانونية بإحالة أية مخالفات قانونية في السجل إلى القضاء، بهدف إزالتها من السجل، وعلى اللجنة العليا تمكين هذا الفريق من أداء مهمته في أقرب وقت ممكن.

لكن مضمون هذا النص كان عصيا على التنفيذ، كغالبية بنود الاتفاق.ففي الوقت الذي أعلنت فيه اللجنة العليا بأنها قدمت للفريق القانوني التسهيلات اللازمة،أعادت المعارضة أسباب عدم التنفيذ إلى: ممارسة المماطلة أولا في تشكيل الفريق، ثم رفض المؤتمر واللجنة العليا أن يتولى الفريق مهمة الفحص والتنقية للسجل، وحصر دوره في تلقي الأسماء المشتبه بها لإحالتها للقضاء. ووفقا لإفادات أعضاء الفريق القانوني من طرف المعارضة، فان اللجنة العليا رفضت تسليم السجل الانتخابي بذرائع مختلفة،كالقول أولا بأنه غير مكتمل، ثم التحجج بأن القانون لا يسمح بالاطلاع عليه أو إخراجه من مقر اللجنة،وقد أكد هؤلاء على أنهم أمام لاءات وممانعات اللجنة العليا للحيلولة دون تمكنهم من الاطلاع على السجل وتنقيته،وجدوا أنفسهم غير قادرين على فعل شيء، وأدركوا أن الاجتماعات التي عقدت للفريق كانت لمجرد استهلاك ما تبقى من الوقت، الأمر الذي اضطرهم إلى التوقف وإبلاغ قيادة المشترك بذلك([٤٥])،

ووفقا لتقديرات أخرى فان اللجنة العليا إمعانا منها في عرقلة عمل الفريق" قدمت معلومات غير صحيحة للرأي العام وادعت تقديمها للفريق القانوني للمشترك كل التسهيلات بما فيها السجل المصور...وأرجعت سبب تأخر الفريق في عمله إلى افتقاده لرؤية العمل"([٤٦]). وهكذا قامت اللجنة العليا بنفسها بممارسة مهام الحذف التي أوكلها الاتفاق للفريق القانوني، وترتب على عملها حذف ما يقارب ٢٤٠ألف مسجل، صنفوا على النحو التالي:(٥٥٢٥٠) محذوفون بقرارات وأحكام نهائية، (١٨٤٦٦٩) محذوفون بموجب قرار

---

[43] انظر تفاصيل الإعداد المسجلة في الملحق رقم(٣)

[44] التقرير التحليلي للرقابة على الانتخابات الرئاسية والمحلية في اليمن ٢٠٠٦،المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء،٢٠٠٧، ص ص٣٠،٢٨.

[45] انظر: الانتخابات الرئاسية في الجمهورية اليمنية٢٠٠٦،السلطة على محك التداول،رصد توثيق تحليل،إصدار صحيفة العاصمة،الآفاق للطباعة والنشر،د.ت.،ص٢٤.

[46] المصدر السابق،ص٢٤.

النيابة العامة.([47]) لكن اللجنة لم تعلن عن إتمام هذا العمل إلا بعد انقضاء أكثر من شهر على الموعد المحدد بالقانون، وكان ذلك قبل ١٨ يوما فقط من يوم الاقتراع، وفي الوقت نفسه، تأخر كثيرا نشرها للنسخة النهائية من السجل الانتخابي،حيث لم يتم ذلك إلا قبل ثلاثة أيام من يوم الاقتراع، ومع ذلك رفضت اللجنة تسليم نسخ الكترونية من السجل لأحزاب اللقاء المشترك.

وبتأخير نشر بيانات السجل إلى أوقات لم يعد فيها ممكنا الاعتراض والطعن في ما تحويه من خروقات، وبرفض تسليم نسخ منه للأحزاب كأطراف تملك حق الاطلاع المبكر قانونا، اتسع نطاق التشكيك والطعن بنقاوة وسلامة السجل.وهو أمر أكدته جهات عديدة محلية وأجنبية، ذات علاقة بالشأن الانتخابي.

[47] الأرقام مأخوذة عن:ورقة عضو اللجنة العليا للانتخابات،عبده الجندي المقدمة للندوة والحلقة النقاشية التي نظمها المركز الإعلامي اليمني بالقاهرة في يونيو ٢٠٠٧.

خلاصة وتوصيات الباب الأول

في الوقت الذي شكلت التعديلات الدستورية عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠١ تقدماً في مجال حقوق الإنسان، فإنها تضمنت تراجعاً في مجال الفصل بين السلطات، فقد تم استحداث عدد من النصوص الدستورية التي تنص صراحة على حقوق الإنسان الأساسية الفردية والجماعية، في مقابل ذلك تم استحداث نصوص تركز السلطة بيد السلطة التنفيذية ورئيسها ومنحها السيطرة على السلطتين التشريعية والقضائية وهيمنتها عليها دون مسؤولية سياسية أو محاسبية[٤٨] .

وبدلاً من أن يتم تعديل الدستور بما يؤدي إلى الفصل والتوازن بين السلطات، ويعزز دور البرلمان، ويؤدي إلى تعزيز تطبيق مبدأ لامركزية الحكم على المستوى الأفقي، فقد أدت التعديلات الدستورية إلى تعميق الأزمة البنيوية للنظام السياسي تشريعياً ومؤسسياً، من خلال مزيد من تركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية، وبيد رئيس الدولة على وجه الخصوص، وهيمنة السلطة التنفيذية على سلطات الدولة التشريعية والقضائية . ولمزيد من الإضعاف للسلطة التشريعية ومن ذلك أنشاء مجلس شورى يشارك مجلس النواب بعض صلاحياته، وسلب مجلس النواب حقه في إصدار قرارات ملزمة للحكومة أو تعديل الميزانية العامة. كما تم إشراك مجلس الشورى مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بعد أن كان مجلس النواب هو الذي يقر خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

تحد أحكام الدستور اليمني الساري من حق المواطنين في مساءلة حكامهم، فهي تركز السلطة في الفرع التنفيذي وتحديدا بيد رئيس الجمهورية وتحد من دور مجلس النواب في صنع السياسة العامة والرقابة على تنفيذها. ولا يملك مجلس النواب صلاحية مساءلة رئيس الجمهورية برغم تركز السلطة وفقا للدستور والقوانين المختلفة بيده. كما لا يستطيع المجلس مراقبة نفقات القوات المسلحة.

إن صياغة بعض المواد القانونية المتعلقة بالهيكل العام للدولة، ليست محددة بدقة مما ترك ثغرات وقفت حائلا أمام تنفيذ الجهات الرقابية والتنفيذية اللامركزية المنتخبة أو المعينة وفق القانون في الوحدات الإدارية بالمحافظات لمهامها واختصاصاتها بكفاءة وفاعلية.

أثبتت التجربة العملية عدم صلاحية النظام الانتخابي القائم على أساس الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية في إحداث تحول ديمقراطي حقيقي في اليمن ، وان الحزب الحاكم ومنذ قيام الوحدة قد اتخذ من هذا النظام وسيلة للبقاء في السلطة وعدم تمكين بقية الأحزاب السياسية من الوصول إلى مجلس النواب ولعب دور فعال فيه. وان النصوص التشريعية التي تحكم النظام الانتخابي في اليمن لم تجد لها أي تطبيق حقيقي في ارض الواقع. وان استمرار هذا الوضع سيؤدي حتما إلى إجهاض التجربة الديمقراطية في اليمن وبالتالي تعريض الوحدة الوطنية التي ارتبط قيامها بالديمقراطية للخطر، الأمر الذي يستوجب بالضرورة إلى عدم إدخال الإصلاحات اللازمة في البنية التشريعية للنظام الانتخابي واستبدال النظام الانتخابي

٤٨- المرصد اليمني لحقوق الإنسان " التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن – ٢٠٠٥م – ص (١٠ – ١١).

القائم بنظام انتخابي آخر أكثر فعالية وأقدر على إرساء دعائم الديمقراطية والحفاظ على الوحدة الوطنية ، وبما يمكن من تمكين كافة الأحزاب والقوى السياسية في اليمن من لعب دورها في المجتمع.

التوصيات:

١- إعادة النظر في بنية النظام السياسي بما يحقق الفصل بين السلطات وتوازنها ويمنع تركيز السلطة كمدخل لبناء دولة القانون وتحقيق الإصلاح الشامل، بما يكفل تفعيل الرقابة المتبادلة بين السلطات وتحقيق الاستقلال التام للقضاء وإبعاده عن السيطرة المالية أو الإدارية للسلطة التنفيذية.

٢- سن قانون ينظم حق الناس في الحصول على المعلومات ويلزم الحكومة بمختلف فروعها بنشر تلك المعلومات وتقديمها لطالبيها وفقا لآلية محدده.

٣- إلغاء قانون الصحافة الحالي لما يشتمل عليه من قيود تحد من قدرة الصحافيين في الحصول على المعلومات ونشرها وإلغاء العقوبات الجنائية والمحظورات غير محددة الأفعال وبما يتوافق مع المعايير الدولية لحرية الرأي والتعبير .

٤- سن قانون تحرير الإعلام المسموع والمرئي كشرط استباقي وضروري لأي حديث عن الديمقراطية وحرية التعبير، بما في ذلك حرية إمتلاك وسائله.

٥- إنشاء هيئة مستقلة لإدارة وسائل الإعلام العامة .

٦- إعادة النظر في اللوائح المنظمة لأدوار كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومنح الصلاحيات الكاملة لكل جهة مع مراعاة التوصيف الدقيق لاختصاص كل منها بما لا يدع مجالا للتداخل في المهام والاختصاصات، وتحديد الجهات المسؤولة عن التنسيق بين كافة الجهات وفي مختلف المجالات.

٧- تحديد العقوبات والجزاءات لكل من يتدخل في اختصاص الآخر، أو منع جهة من الجهات من مزاولة مهامها واختصاصاتها التي حددتها القوانين واللوائح.

٨- إصلاح التشريعات الانتخابية من خلال اتخاذ تدابير التمييز الإيجابي لصالح المرأة عبر تخصيص مقاعد خاصة بالمرأة، أو يتم توفير فرص فاعلة أكثر للسماح بزيادة تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة من خلال أنظمة معينة مثل حجز مقاعد معينة أو ا لقوائم المغلقة، ويمكن الأخذ بهذا المقترح من خلال البدء في خطوات عملية للأخذ بنظام القائمة النسبية (نظام التمثيل النسبي) بدلاً عن النظام المتبع حالياً وهو نظام "الدائرة الفردية" مع النص على إلزامية الأحزاب بوضع نسبة معينة في قوائمها تكون ملزمة لهذه الأحزاب كحد أدنى يتم حسمه من نتائج الحزب إبتداءاً.

٩- على اللجنة العليا للانتخابات قبل التحديث الرسمي القادم لسجل الناخبين، أن:

أ - تنفذ مراجعة مفتوحة ومتعددة الأطراف لسجل الناخبين من أجل تحديد الأسماء الغير مؤهلة بناءً على معايير منشورة ومتماسكة، ويجب إشعار الأشخاص الذين يعتقد أن إدراجهم في السجل لم يكن صحيحا،وان تتاح لهم الفرصة لإثبات أهليتهم، ومن ثمة على اللجنة العليا أن تحذف جميع الأسماء الغير مؤهلة بالطرق التي نص عليها القانون[٤٩]

ب - أن تضمن أن إجراءات تحديث السجل الانتخابي يتم تنفيذها بموجب القانون، وعلى الأخص فيما يتعلق بإنهاء ونشر سجل الناخبين في الأطر الزمنية المناسبة، وعلى اللجنة العليا أن تعزز من التدريب المقدم للموظفين القائمين على تسجيل الناخبين.

[49] انظر: الاتحاد الأوروبي، بعثة مراقبة الانتخابات، اليمن٢٠٠٦،مصدر سابق،ص ص٤١-٤٢.

ج - أن تضمن أن يتم اتخاذ الإجراءات السليمة لمنع تسجيل الناخبين الذين تقل أعمارهم عن الحد المنصوص عليه في القانون.

١٠- ينبغي استحداث نصوص قانونية صريحة تضمن إرساء آلية كفؤه ومأمونة لتعديل ونشر السجل الانتخابي، بحيث يتحقق الشفافية والنزاهة [٥٠].

١١- التعديل الدوري المنتظم للسجل، وفقا للمواعيد التي يحددها القانون.

١٢- قيام هيئات كفؤه ومحايدة، تجمع عليها كافة الأطراف السياسية المعنية، بمهام المراجعة الشاملة والدورية للسجل الانتخابي، ووفقا لمعايير واضحة مجمع عليها ومنشورة.

١٣- اعتماد إجراءات شفافة، وضمانات فنية حديثة لتأمين سلامة ونقاء السجل ودقة وشمولية بياناته، وبالذات:

- تعميم استخدام البطاقة الشخصية،واعتمادها كأساس لتسجيل الناخب.
- اعتماد نظام البصمة الالكترونية والتوثيق الالكتروني لبيانات الناخب.
- اعتماد نوعيات وتصاميم أكثر حداثة للبطاقة الانتخابية تحول دون تزويرها.
- تسليم كل حزب مصرح بنشاطه في المواعيد التي يحددها القانون، نسختين من السجل الانتخابي(ورقية والكترونية)، تتضمنان كافة بيانات الناخب.

١٤- نشر السجل الانتخابي في موقع اللجنة العليا للانتخابات،على شبكة الانترنت.

١٥- توفير الثقة بنزاهة وحياد الإدارة الإنتخابية من خلال إشراك أطراف الحياة السياسية - الأحزاب في تشكيل هذه الإدارة وتمثيلها بطريقة تمنع تسخيرها لأي حزب .

١٦- الفصل بين الحزب أو الأحزاب الحاكمة وأجهزة الدولة وإمكانياتها .

[50] انظر التقرير التحليلي للرقابة على الانتخابات الرئاسية والمحلية في اليمن ٢٠٠٦،مصدر سابق،ص ٦٤.

الباب الثاني

الإدارة العامة في ضوء
متطلبات الحداثة و الحكم الرشيد

تمهيد

عرف عالم الاجتماع الفرنسي جورج بوردو الدولة بأنها جهاز لخدمة فكرة، والمقصود بالجهاز هنا أجهزة السلطة المختلفة وفي مقدمتها جهاز الإدارة العامة، أما الفكرة فهي المصلحة العامة، وبالتالي فإن الدولة يجب أن تنشئ جهازاً إدارياً كفؤاً قادراً على تحقيق المصلحة العامة، لا مصلحة فئة اجتماعية أو نخبة معينة أو قبيلة أو طائفة أو جماعة إثنية، ولا تستطيع الإدارة العامة أن تحقق ذلك إلا إذا تم مأسسة أجهزتها، وفصل السلطة فيها عن الأشخاص الذين يديرونها، أي أنهم يديرونها وفقاً لمبادئ وأسس ومعايير محددة بدقة، وليس وفقاً لأهوائهم ورغباتهم الشخصية وتتسم هذه المبادئ بالعمومية، فهي مبادئ عامة بغض النظر عن تغير الأشخاص الذين يديرون المؤسسة، وهي أيضاً تفاعلية ، بمعنى أنها خاضعة لتقسيم عمل وتفويض للسلطة، وليست مركزة بيد شخص واحد، ينفذ الآخرون رغباته وقراراته.

في ظل النظام الديمقراطي الشعب هو وحده مصدر السلطة ومالكها، أما الحكومة فتمارس السلطة ولا تملكها، وتقوم العلاقة بين الدولة والمجتمع على أساس تعاقدي، وتتحدد شرعية السلطة التي تمارسها الحكومة في ضوء مدى التزامها بالعقد الاجتماعي القائم بين الدولة والمجتمع أو بين الحكومة والشعب، وذلك معناه أن السلطة في الدولة غير شخصية وغير مطلقة فهي سلطة القانون الذي ينفصل عن شخص الحاكم. والخاصية الأساسية هنا أن السلطة السياسية مقيدة بالقانون. والقانون هو الذي يعبر عن الإرادة العامة للمجتمع. ووفقا لذلك يشير هذا المفهوم إلى الحقوق والحريات كمنظومة متكاملة باعتبارها الحقوق المتأصلة في طبيعتنا والتي لا يتسنى بغيرها أن نعيش عيشة البشر، وهذه الحقوق تكفل لنا إمكانية تنمية واستثمار ما نتمتع به من صفات البشر التي تستند إلى تطلع الإنسان المستمر إلى حياة تتميز باحترام وحماية كرامته المتأصلة في ذاته كإنسان، وإنكار هذه الحقوق يؤدى إلى خلق ظروف يتسع فيها الاضطراب وعدم الأمن وبروز العنف والاقتتال، ولذلك فان احترام حقوق الإنسان يشكل أساس الحرية والعدالة والسلام في العالم. يضاف إلى ذلك ما جاء بديباجة الإعلان العالمي (الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرية والعدالة والسلام في العالم، وان الدول الأعضاء الموقعة على الإعلان تتعهد بالتعاون مع الأمم المتحدة على ضمان اطراد مراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية واحترامها، وإن توطيد احترام هذه الحقوق والحريات يتم عن طريق التعليم والتربية والاعتراف بها).

الفصل الرابع

البناء التنظيمي لهيئات الدولة والعلاقة بين سلطاتها

مقدمة:

إن نجاح التنمية يتوقف على طبيعة المؤسسات التي يتم عبرها ومن خلالها وضع السياسات التنموية وتنفيذها وتمويلها ومراقبتها وتقييمها، وعلى المنظومة العامة لإدارة الحكم Public Governance أي كيفية توزيع وممارسة السلطة، فإذا كان تطوير وإصلاح الأطر التشريعية يعد أمراً ضرورياً لتحديد التوجهات الديمقراطية للدولة، فإن طبيعة البنى المؤسسية الحكومية التي تؤسس لتنفيذ هذه التوجهات أكثر أهمية لتحقيق المشاركة الشعبية وتفعيل رأس المال الاجتماعي وتحسين إنجازات التنمية البشرية، فمؤشرات التنمية البشرية تمثل انعكاساً لطبيعة بنى مؤسسات الدولة وأجهزتها، ولمدى إنجازها لمسؤولياتها ومهامها وأهدافها، ومدى خضوعها للمحاسبة وأدائها لواجباتها وأعمالها بأساليب تتميز بالشفافية.

إن التزام الدولة بضمان حقوق الإنسان لمواطنيها، والتنمية البشرية التي تمثل واحداً من هذه الحقوق، يتوقف على مدى تبنيها سياسات اقتصادية مناصرة للفقراء وتوجهات سياسية تحقق العدالة والمساواة وحرية المواطنين وتحترم حقوق الإنسان وتنظم علاقات المواطنين ، بالدولة وعلاقاتهم، بعضهم بالبعض الآخر، على أساس مبادئ وحقوق المواطنة، وإصلاح المؤسسات والأنظمة الإدارية للدولة بما يحقق الفعالية في تأديتها لمهامها ومكافحة الفساد فيها، وبما يوفر قدراً من الشفافية يمّكن المستفيدين من خدماتها من مراقبتها ومحاسبتها، ويتيح للمجتمع المدني أن يساهم بفعالية في تخطيط وتمويل وتنفيذ ومراقبة وتقييم برامج التنمية البشرية ومشروعاتها.

استقلال القضاء ونزاهته:

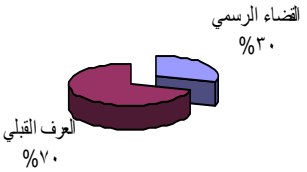
لا يتجسد الحق في محاكمة عادلة واقعياً إلا بتوفير الضمانات التنظيمية لإعمال الحق، والمتمثلة بمبادئ إجراء المحاكمة بواسطة محكمة مختصة ومستقلة وحيادية ونزيهة، ومشكلة بموجب القانون . ويتولى القضاء تحقيق العدالة دون أي قيود أو تأثيرات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، أي في ظل احترام مبادئ مشروعية القضاء واستقلاله وحياده كسلطة تتمتع بمركز لا يسمح للسلطات الأخرى بالانتقاص منها وإضعاف هيبتها، وذلك لأن "استقلال

إطار رقم (١٥) أهم متطلبات إصلاح القضاء
-إصدار قانون حماية استقلال القضاء.
-إعادة هيكلة وبناء وحدات الأجهزة القضائية.
-تفعيل دور هيئة التفتيش القضائي ، والمعهد العالي للقضاء بما يعزز دور الأخير في مجال القضاء الإداري.
-نقل النيابة العامة من النطاق الإشرافي لوزارة العدل إلى النطاق الإشرافي للسلطة القضائية.
-استكمال البنية التشريعية الموحدة لأنظمة إجراءات التقاضي أمام المحاكم وفقا لقانون المرافعات وضرورة إصدار اللائحة المنظمة لوزارة العدل.
-تبسيط إجراءات التقاضي والبت السريع في القضايا.
-إنشاء قضاء إداري مستقل.
إنشاء وتنظيم الشرطة القضائية وان تكون تبعيتها للقضاء.
المصدر: د.عبد الحكيم الشرجبي

السلطة القضائية أمر لا غنى عنه " [٥١]، وبالتالي فإن الاستقلال الحقيقي للقضاء يعتمد إلى حد كبير على طبيعة إدارة السلطة القضائية، فمكمن المشكلات التي تعاني منها الجمهورية اليمنية، هو الإدارة السيئة للسلطة القضائية، فمثلما تؤدي الإدارة العامة السيئة إلى انتشار الفساد السياسي، وعدم القدرة على السيطرة على البيروقراطية، وتبرز بالتالي: الرشوة، والمحسوبية، وسيادة أهل الثقة على أهل الخبرة والتأهيل والكفاءة[٥٢]، فإن سوء الإدارة القضائية يؤدي إلى الإخلال بنزاهة القضاء، وعدالته.

تنص المادة (١) من قانون السلطة القضائية اليمني على أن " القضاء سلطة مستقلة في أداء مهامه، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شؤون العدالة ، ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم "، مع ذلك فإن القانون ينطوي على إخلال تام بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية ويخضع القضاء للسلطة التنفيذية ويجعل مركزه غاية في الضعف، الأمر الذي يحد من استقلال السلطة القضائية، ويخضعها لهيمنة السلطة التنفيذية، فالسلطة التنفيذية هي التي تعين رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى، ورئيس وأعضاء المحكمة العليا، والنائب العام، ورئيس وأعضاء هيئة التفتيش القضائي.

شكل رقم ( ) التوزيع النسبي للقضايا التي يتم حلها عن طريق القضاء الرسمي والتي يتم حلها عن طريق العرف، حسب تقدير البنك الدولي.



القاضي هو حجر الزاوية في بناء النظام القضائي وتحقيق العدل والإنصاف وضمان محاكمة عادلة ، حيث أن القاضي يتخذ القرار الأخير بشأن حياة الإنسان وحرياته وحقوقه وواجباته وممتلكاته، الأمر الذي يوجب على الدولة إيلاء الاعتبار الأول لدور القضاة بالنسبة إلى نظام القضاء وإيلاء الأهمية أولاً لاختيارهم وتدريبهم وسلوكهم[٥٣]، أي أنه على الدولة أن تختار القاضي من بين المؤهلين الأكفا والأنزه ، وأن تمكنه من تطوير معارفه عن طريق التدريب وإعادة التأهيل ، وأن تحترم ولايته في القضاء وتكفل له تمام الاستقلال وتنفيذ أحكامه الواجبة التنفيذ وفقاً للقانون ([٥٤]).

([٥١]) مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المقرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها (٣٢/٤٠) المؤرخ ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥م ،

(52) انظر، عادل مجاهد الشرجبي، مصدر سابق، ص٦٧، ٦٨.

(٥٣) مبادئ استقلال السلطة القضائية ، الديباجة.

54 محمد المخلافي، الحق في محاكمة عادلة في اليمن، المعهد العربي لحقوق الإنسان، د ت، ص ٢٥.

وبناءً عليه، فإن المواطن العادي لديه ما يثنيه عن استخدام النظام القانوني كما أنه متردد هل يلجأ إلى الجهات القبلية أو إلى مؤسسات الدولة. وعلاوة على ذلك، فالمواطن العادي لا يدرك حقوقه القانونية ولذا فإنه يخفق في ممارسة ما يتمتع به من حقوق. "يشعر معظم اليمنيين بأنهم مبعدون عن القانون فالظاهر أنه لا يحمي إلا حقوق الأغنياء وأولي النفوذ، لذلك يميل المواطنون إلى تجنب التعامل مع النظام إلا في حالة عدم وجود ملاذ آخر". إن التعقيد في إجراءات المحاكم وارتفاع تكاليف التقاضي وعدم الاحترام من قبل مطبقي القانون والمحاكم وغياب القضاة والمحامين المؤهلين ومفاهيم الرشوة، كل ذلك قد أثنى المواطن عن اللجوء إلى النظام القانوني. كما أن مصاريف متابعة الإجراءات القانونية تقف بصف الخصم الغني. فبالنسبة للريفيين فإن المسافة وتكاليف البقاء في مراكز المدن (بحكم عدم كفاية البنية التحتية للمحاكم) تقف حجر عثرة أمام متابعتهم لقضية ما. هذه الأسباب جعلت معظم المواطنين يفضلون الصلح بعيداً عن المحكمة. حيث أن حوالي ٧٠% من الخلافات تحل عبر التحكيم القبلي، ومع ذلك لم يتم حتى الآن إجراء أي تحليل تصنيفي لهذه الظاهرة وهذا أمر غامض بكل ما تحمله الكلمة من معنى.([٥٥])

إطار رقم (١٦) أهم النتائج التي توصلت إليها دراسة تقييمية لمناهج وأساليب تدريس القانون بكلية الشريعة والقانون بجامعة صنعاء.

١- عدم وجود سياسة تحدد أهداف تدريس القانون ومحتواه وطرقه كوحدة جدلية يؤثر كل جزء فيها ويتأثر بالأجزاء الأخرى ،وعدم الربط بين المنهج واحتياجات العدالة والمجتمع ومتطلبات التنمية وحماية حقوق الإنسان والتطور الجاري على الصعيدين المحلي والدولي.

٢- عدم الربط بين تدريس القانون والبحث العلمي.

٣- انعدام الصلة بين تدريس القانون والتطبيق المهني.

٤- انعدام الصلة بين عملية التدريس وما يجري في الواقع.

٥- انعدام التواصل مع التطور القانوني في العالم.

٦- الاعتماد على أسلوب النقل والمتلقين لاكتساب المعرفة وعدم وجود أية مساحة للنشاط الإبداعي وحرية التفكير والتحليل والنقد.

٧- غياب شبه كلي للبحث العلمي والنشاط الأكاديمي من مؤتمرات وندوات علمية ، إصدار المجلات والدوريات العلمية.

المصدر: محمد أحمد علي المخلافي، سياسة تدريس القانون في كليات الحقوق اليمنية وأثرها على العدالة . مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان تعز سلسلة الكتاب (٧) ٢٠٠٢م.

إن أوضاع السلطة القضائية في اليمن تتطلب القيام بإجراء إصلاح شامل وجذري، على قاعدة القوانين القائمة مع التأكيد على التطبيق العام والإلزامي لهذه القوانين، بمعنى عدم الانتقائية، وفي نفس الوقت إصلاح البنية والبيئة التشريعية، وإحداث ثورة في القوانين تجتث كل القواعد المناهضة للتغيير الإيجابي، والمصادرة لحقوق الإنسان، وقد أقر مجلس الوزراء عام ١٩٩٧ خطة للإصلاح القضائي، وفي عام ٢٠٠١ وضعت الحكومة اليمنية بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خطة تحديد أولويات الإصلاحات القضائية في ضوء خطة الإصلاح القضائي التي تم وضعها عام ١٩٩٧، مع ذلك فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قيم تنفيذ هذه الخطة تقييماً سلبياً، حيث أشار إلى أن التنفيذ كان بطيئاً وغير جدي([٥٦]).

شهد العام الماضي خطوة جيدة، تمثلت في تعديل قانون السلطة القضائية بحيث لم يعد رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس القضاء الأعلى، وإسناد رئاسته إلى رئيس المحكمة العليا، إلا أن هذا التعديل لا يؤدي إلى تخفيف هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، ذلك أن رئيس المحكمة العليا نفسه يعين من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

55. نقلاً عن البنك الدولي

56 المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، دراسة مقدمة لندوة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، التي عقدت بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في البحر الميت، في الفترة ٦ – ٧ فبراير ٢٠٠٥، ص ٥٢.

العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

سحب الدستور اليمني حق مجلس النواب في تعديل الميزانية، وعادة ما تتم الموافقة على القوانين بإجراءات مخالفة لقواعد لائحته المتعلقة بمناقشة مشاريع القوانين وإقرارها، وفي مجال الرقابة فان المجلس لا يناقش عادة أداء السلطة التنفيذية إلا حين يكون ذلك مقبولاً منها، خلافاً لما نصت عليه المادة (٦٢) من الدستور التي تمنح لمجلس النواب حق إقرار القوانين، وإقرار السياسات العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة، والحساب الختامي، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

في ظل العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بات مجلس النواب أداة طيعة بيد السلطة التنفيذية توجهه كيفما شاءت وبالاتجاه الذي تشاء، وافتقد المجلس دوره في أن يكون ممثلاً حقيقياً لإرادة المجتمع، فلم يعد قادراً على الاعتراض على الاعتمادات الإضافية الهائلة للموازنة العامة، على نحو مخالف للقانون.

أعلنت الكتل البرلمانية لأحزاب اللقاء المشترك والمستقلين تحفظها على موازنة الحكومة للعام ٢٠٠٨م والتي قدمتها للبرلمان بإيرادات مقدرة بتريليون و ٥٢٤ ملياراً و ٥٠٣ ملايين ريال. في حينه قدرت النفقات بتريليون و ٨٢٩ ملياراً و ٥٨٥ مليوناً وبعجز قدره ٣٠٥ مليارات و ٨٢ مليون ريال، وأرجعت الكتل المعارضة تحفظها إلى التناقضات التي اتسم بها البيان المالي، وعدم صدقيته وافتقاره للشفافية(٥٧)، ومخالفته الصريحة للدستور والقوانين النافذة.

في صدارة هذه الأسباب إقدام الحكومة على صرف قرابة ١٦٠ مليار ريال من الاعتماد قبل تقدمها بالطلب إلى البرلمان في الـ ٢٣ من الشهر الماضي وهو ما اعتبره النائب صخر الوجيه – المستقيل من المؤتمر في تصريح " للشارع "(٥٨)، تجاوزاً للقانون والدستور، وسبباً موجباً لرفض الاعتماد الإضافي... في الطرف المقابل يطرح النائب نبيل الباشا (الذي ينتمي إلى كتلة الحزب الحاكم في مجلس النواب) رؤية نقيضة لخاصة زميله المنشق صخر الوجيه. فقد قال:" لم يكن أمام المجلس خيار إلا الموافقة على الاعتماد الإضافي، سيما وقد تم صرف هذا الاعتماد "، لكن صرف الاعتماد قبل موافقة البرلمان رغم كفايته ليس السبب رقم "١ " الموجب لرفض الطلب الحكومي قبله. هنالك الإصابات الجسيمة التي يلحقها الفساد بالدستور والقانون في طريق انقضاضه على ثروات البلد وأحلام أبنائه. وبالرغم من أن كتل المعارضة والمستقلين أشارت إلى الكثير من ملامح الفساد في الاعتماد الإضافي، إلا أن منطقه واحدة ورئيسية بقيت تقريباً بعيدة وطليقة دون إشارة إصبع إليها..(٥٩)

جدول رقم (١) تواريخ التعديلات السعرية للمشتقات النفطية

التعديل	التاريخ
التعديل الأول	١٩٩١ (قبل برنامج الإصلاح)
التعديل الثاني	٢٨ مارس ١٩٩٥.
التعديل الثالث	١٥ يناير ١٩٩٦.
التعديل الرابع	١٦ مارس ١٩٩٦.
التعديل الخامس	١ يوليو ١٩٩٧.
التعديل السادس	أكتوبر ١٩٩٧.
التعديل السابع	يونيو ١٩٩٨.
التعديل الثامن	١٩ مايو ١٩٩٩.
التعديل التاسع	١٩ يوليو ٢٠٠٥.

المصدر: عادل الشرجبي، دور الدولة في التحول الاجتماعي المركز اللبناني للدراسات الإستراتيجية، ٢٠٠٨، ص ٢١

٥٨- صحيفة الوحدوي – العدد (٧٧٥) الثلاثاء ١٣ نوفمبر ٢٠٠٧م الموازنة... أرقام مغلوطة ومعدل التضخم يتجاوز ٤٠% ص (١).

٥٩- صحيفة الشارع العدد (٢٣) السبت : ١٧ نوفمبر ٢٠٠٧م ص (٤).

٦٠- صحيفة الشارع العدد (٢٣) السبت: ١٧ نوفمبر ٢٠٠٧م ص (٤).

مـن إجمـالي مبلـغ الاعتمـاد الإضـافي (٥٧٨,٣٣٠,٥٦٧,٠٠٠) ريـال تجـاوز البنـد المخصص لرفع جاهزية القوات المسلحة (١٠٤) ملياراً أي أكثر من ثلث الاعتماد. وتوزع هذا البند على ٣ حصص، (٩٢) ملياراً ذهبت كبراهين إلى جيوب وزارة الدفاع، وفي حين حصلت وزارة الداخلية على (٧) مليارات لتنفيذ المرحلة الخامسة من خطة الانتشار الأمني (تشمل نشر ٧ آلاف جندي في ١١٢ مديرية)، وتلقت خانة إعادة تفعيل خدمة الدفاع الوطني الـ ٤ المتبقية موزعة على ٤ وزارات.. إن تخصيص مبلغ بهذا الحجم لرفع جاهزية القوات المسلحة يحولنا فوراً إلى دولة تخوض حرباً خارجية مع دولة أخرى. التأكيد على هذا يتحقق بقوة وكفاية عند النظر إلى الحصة المهولة التي صبت في مطحنة وزارة الدفاع. أي عدو تواجهه دولة أغلقت ملفاتها الحدودية مع الدول المجاورة ؟ المسألة مبررة في حالة وحيدة وهي أن الحكم في صنعاء يتعامل مع الداخل باعتباره عدواً حدودياً لا مناص معه من **أحد أمرين**: خوض حرب سيادية ضده أو توقيع اتفاقية حدودية معه، هذه زاوية في النظر إلى المسألة. الزاوية الأخرى: الفساد (تخيلوا على الأقل " الكوميشنات " المهولة التي في جيوب أفراد الدائرة الأكثر قرباً من قمة هرم السلطة العسكرية بعد سحب امتيازات عقد صفقات الأسلحة من أيدي السماسرة التقليديين).

النفط هو الآخر التهم حصة من الاعتماد الإضافي. وبدلاً من القيام بدوره كسلعة تعود على البلد المصدر بالثروات النقدية تحول النفط في اليمن إلى عالة على اقتصاد البلد. (٧١) ملياراً و (٤٩٥) مليوناً هو البند المخصص من الاعتماد الإضافي لدعم المشتقات النفطية بعد أن كانت الموازنة العامة لهذه السنة خصصت لنفس الغرض (٣٢٨) ملياراً، أي أن المبلغ المصروف من الخزينة العامة لدعم المشتقات النفطية حوالي (٤٠٠) مليار، أكثر من عائدات اليمن من تصدير النفط الخام (حوالي ٢٦٤ ملياراً حسب تقرير اللجنة المالية التي أحال البرلمان إليها طلب الحكومة باعتماد إضافي).

تطلق الوثائق الرسمية مصطلح التعديلات السعرية على عملية رفع الدعم عن السلع والخدمات التي تنتجها أو تبيعها الدولة، كالكهرباء، الاتصالات، المياه، والمشتقات النفطية، أو السلع الأساسية التي تدعمها الدولة، كالقمح، حليب الأطفال، وغيرها من السلع، وقد نفذت الحكومة تسعة تعديلات لأسعار المشتقات النفطية، حيث تم التعديل الأول عام ١٩٩١، قبل بدء الحكومة بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي، وثمانية تعديلات بعد بدء الحكومة بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي في مارس ١٩٩٥، وقد حدثت هذه التعديلات في ٢٨ مارس ١٩٩٥، ١٥ يناير ١٩٩٦، ١٦ مارس ١٩٩٦، ١ يوليو ١٩٩٧، أكتوبر ١٩٩٧، يونيو ١٩٩٨، و ١٩ مايو ١٩٩٩[٦٠]، ١٩ يوليو ٢٠٠٥، ومع أن تخصيصات الدعم المتعلقة بالمشتقات النفطية قد اختفت في عام ١٩٩٨، إلا أنها عاودت الظهور في عام ١٩٩٩، نظراً لآلية المحاسبة الجديدة التي تم الاتفاق عليها بين وزارة المالية والمؤسسة العامة للنفط والغاز، والتي بموجبها تقوم الوزارة ببيع النفط الخام بالأسعار العالمية لمصافي عدن والتي تقوم بدورها بإعادة بيع المشتقات النفطية لوزارة النفط وفقًا للأسعار العالمية أيضًا بحيث تتحمل وزارة المالية الفارق بين أسعار البيع المحلية والأسعار العالمية في صورة دعم، وهي آلية غير واضحة وغير شفافة.

---

60 انظر، عبد الخالق عبد المجيد عبده، تأثير التعديلات السعرية للمشتقات النفطية على مستوى الاستهلاك المحلي الإجمالي، مجلة الثوابت، صنعاء، العدد (١٨)، أكتوبر – ديسمبر، ١٩٩٩، ص. ص ١٣٢ – ١٤١.

اللامركزيـــــة:

لقد دخل قانون السلطة المحلية حيز التنفيذ بانتخاب أول مجالس محلية على مستوى المحافظات والمديريات في شهر فبراير ٢٠٠١م، وقد نقل هذا القانون طابع نظام الإدارة الحكومية من نظام الإدارة المركزية إلى نظام الإدارة اللامركزية، وكان تطبيق هذا النظام منذ البداية محل ملاحظة ومراقبة وتقييم من قبل وزارة الإدارة المحلية، والمؤتمرات السنوية للمجالس المحلية، بالإضافة إلى الدراسات التي نفذها خبراء بعض المنظمات الدولية والمانحين، وكان من نتائج تلك الملاحظات والدراسات النقدية لمواطن القوة والضعف التي تكتنف هذا النظام وتحيط به، مما استدعى ضرورة إجراء بعض التعديلات الدستورية لإصلاح النظام من جوانبه المختلفة.[٦١]

تكوين السلطة المحلية:

وفقاً لنص المادة (٣) من قانون السلطة المحلية، " تتألف السلطة المحلية من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون، وبالتالي فإن بعض أفراد السلطة المحلية منتخبون وبعضهم الأخر معينون من قبل السلطة المركزية،

السلطة المحلية على مستوى المحافظة تتكون من:

١. المحافظ، والذي يشغل منصب رئيس المجلس المحلي للمحافظة، وهو معين من قبل رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٣٨)من القانون،

٢. المجلس المحلي للمحافظة والذي يتكون من مجموعة من الأعضاء المنتخبين في المديريات للمجلس بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (١٥) عضواً بما فيهم رئيس المجلس (المعين) وتمثل المديريات في المجلس المحلي للمحافظة تمثيلاً متساوياً بواقع عضو واحد لكل مديرية، وفي المحافظة التي لا يصل عدد المديريات فيها الحد الذي يسمح بتشكيل المجلس المحلي للمحافظة بحده الأدنى يتم رفع مستوى تمثيل المديريات بالتساوي بما يحقق هذا الغرض ويمثل أعضاء المجلس المحلي للمحافظة جميع سكان المحافظة ويكون مقر المجلس المحلي في عاصمة المحافظة(م١٦، ١٧، ١٨).

٣. المكتب التنفيذي للمحافظة، والذي يتكون من محافظ المحافظة (رئيساً)، أمين عام المجلس المحلي المنتخب (نائباً للرئيس)، مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية المعينين من قبل السلطة التنفيذية المركزية (أعضاء).

وتتكون السلطة المحلية للمديرية من:

١. مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلي للمديرية)، والذي يصدر بتعينه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح الوزير.

٢. المجلس المحلي للمديرية والذي يتكون من مدير المديرية المعين (رئيساً)، ومابين ١٨ – ٣٠ عضواً منتخباً ([٦٢]).

---

[61] صحيفة ٢٢مايو، تصدر عن المؤتمر الشعبي العام، العدد ٧٢٨، الخميس ١ رمضان،١٤٢٨، الموافق ١٣ سبتمبر، ٢٠٠٧.ص٦

[62] مادة (٥٩): يتكون المجلس المحلي للمديرية علاوة على رئيسه المعين بمقتضى أحكام هذا القانون وفقاً للمستويات الأربعة التالية:-

١- المديرية التي يكون تعدادها السكاني (٣٥) ألف نسمه فما دون يتكون مجلسها المحلي من (١٨) عضواً.

٣. المكتب التنفيذي للمديرية، والذي يتكون من مدير عام المديرية (رئيساً)، أمين عام المجلس المحلي المنتخب (نائباً للرئيس)، ومديرو الأجهزة التنفيذية بالمديرية (أعضاء).

مهام السلطة المحلية:

مادة (٤): يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في إتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقا لأحكام هذا القانون. وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

غير أن القانون نفسه ولائحته التنفيذية، فضلاً عن الممارسة اليومية الواقعية جعلت من مهام المجلس المحلي في التنمية المحلية، مجرد دور شكلي، وهو ما نوضحه في ما يلي:

في مجال التخطيط:

يتم تحديد احتياجات الوحدة المحلية سواءً كانت المحافظة أو المديرية عن طريق ما تقوم به الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظات والمديريات كل فيما يخصه في ضوء برنامج زمني محدد يقترحه المكتب التنفيذي وتصادق عليه الهيئة الإدارية من المسوحات الميدانية وإعداد الإحصاءات والمعلومات المتعلقة باحتياجات الوحدة الإدارية من مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ويتوقف دور المجلس المحلي المنتخب والهيئة الإدارية على تقديم المقترحات والدراسات التي قامت بها ومراجعة ما تقوم بها هذه الأجهزة والمكتب من تقديرات الموازنة السنوية ومشروع خطة التنمية للوحدات الإدارية لدراستها ومناقشتها. وتقوم الهيئة الإدارية أيضاً بدراسة ومناقشة مقترح النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية الخاصة بالمجلس المحلي ثم إقرارها وإعادتها إلى المكتب التنفيذي مرة أخرى لإعادة صياغتها وترتيبها في ضوء ما أقره المجلس ورفعها إلى المحافظ على أن تتضمن مشاريع هذه الموازنات النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجالس المحلية(م٢٤٩، ٢٥٠).

ويقوم المحافظ بإحالة مشاريع خطط التنمية والموازنات للوحدات الإدارية إلى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة وذلك بمجرد تلقيه لها.

وتشكل لجنة الخطة والموازنات بالمحافظة على النحو الآتي(م١٣١ من القانون): محافظ المحافظة (رئيساً)، أمين عام المجلس المحلي نائبا للرئيس، و رؤساء اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمحافظة (أعضاء)، ومديروا عموم مكاتب المالية والخدمات المدنية والتخطيط والتنمية بالمحافظة أعضاء.

وتقوم لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة بتحليلها ومراجعتها وتنسيقها وتجميعها في هيئة خطة وموازنة واحدة على مستوى المحافظة وذلك في ضوء القواعد والإشارات والتعليمات

٢- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (٣٥) ألف نسمه ولا يتجاوز (٧٥) ألف نسمه يتكون مجلسها المحلي من (٢٠) عضواً.

٣- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (٧٥) ألف نسمه ولا يتجاوز (١٥٠) ألف نسمه يتكون مجلسها المحلي من (٢٦) عضواً.

٤- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (١٥٠) ألف نسمه يتكون مجلسها المحلي من (٣٠) عضواً.

الصادرة من اللجنة العليا للموازنة ويجوز لهذه اللجنة إجراء التعديلات اللازمة متى تبين لها عدم اتفاقها مع القواعد والإشارات المركزية مع مراعاة إبلاغ رئيس الوحدة المعنية والأسباب الموجبة لذلك(م١٣٣) من القانون وكذلك المادة(٢٥١/ج) من اللائحة التنفيذية ثم يعاد مشروع الخطة والموازنة المجمعة إلى المجلس المحلي للمحافظة لمناقشته وإقراره الإقرار الأخير قبل اتخاذ إجراءات التصديق عليها من قبل السلطة المركزية.

ومما سبق تتبين الرحلة الطويلة التي يتم بها وضع الخطط والمشاريع والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية والتي يقتصر فيها دور المجلس المحلي المنتخب على الاقتراح والدراسة والمناقشة ثم الموافقة المبدئية قبل إقرارها نهائياً من قبل السلطة المركزية.

في مجال التنفيذ:

ربط المشرع اليمني الإدارة التنفيذية برئيس الوحدة الإدارية وما يتبعه من مكتب تنفيذي وأجهزة تنفيذية محلية وهؤلاء كلهم يمثلون السلطة المحلية اللامركزية المعينة من قبل السلطة المركزية والتي تخضع لرقابة محكمة من هذه السلطة في ممارستها لاختصاصاتها الإدارية المحلية.

ويتوقف دور المجالس المحلية المنتخبة على سلطات رقابية تنظم على غرار العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كما سنرى لاحقاً، فهذه المجالس تعتبر بحق كما عبر عنها أحد المستشارين في برنامج الأمم المتحدة لشؤون اللامركزية بأنها(تفتقر إلى أي من السلطات التقريرية التي تمكنها من الإقدام على فعل أداء أو الامتناع عنه) فهذه المجالس لا تعدو كونها هيئات إدارية ذات مهام إشرافية واستشارية فقط.

كان الأجدى بالمشرع اليمني - طالما أن رئيس المجلس المحلي هو المحافظ أو المدير العام المعينين من قبل السلطة المركزية وهو رئيس الهيئة الإدارية ورئيس المكتب التنفيذي والرئيس الإداري للأجهزة التنفيذية المحلية - أن يجمع ذلك في هيئة إدارية واحدة تقتصر على الهيئة الإدارية المكونة من المجلس المحلي المنتخب إلى جانب مديري الأجهزة التنفيذية وتحديد صلاحياتهم في هذه الهيئة بما يتلاءم مع دورهم التنفيذي دون أن يتعارض مع حق المجلس في اتخاذ القرارات النهائية ، وبذلك يتلافى الازدواجية في ممارسة الاختصاصات والتنازع بين الهيئة الإدارية للمجلس المحلي المنتخب والمكتب التنفيذي والأجهزة التنفيذية، وبالتالي يقترب المجلس المحلي المنتخب من ممارسة دوره الأصلي والذي يتمثل في القيام بالوظيفة الإدارية .

في مجال التمويل:

حدد قانون السلطة المحلية ولوائحه، بالإضافة إلى قرارات وزارة المالية، خصائص النظام المالي المحلي وتتكون الموارد المحلية من فرعين *أولاً* : الموارد المحلية: وهي الموارد التي تحصل داخل المديرية ولصالحها حصرياً. *ثانياً* : الموارد المشتركة على مستوى المحافظة: وهي الموارد التي تحصل داخل المديريات ثم تجمع على مستوى المحافظة وتقسم على المحافظة(٢٥%) والمديرية المحصلة(٢٥%) وبقية المديريات(٥٠%) بالتساوي وهي جميعها مخصصة لنفقات الاستثمار.

ويتولى رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ - مدير عام المديرية) مسؤولية تنفيذ الخطة والموازنة وهو الآمر بالصرف فيما يتعلق بالنفقات الاستثمارية والجارية للديوان والأجهزة التنفيذية، بينما يكون الأمين العام للمجلس المحلي المسئول عن تنفيذ موازنة النفقات الجارية

المعتمدة للمجلس وهو الآمر بالصرف فيها، وتتبع الوحدات الإدارية نظام المشتريات الحكومي.

في مجال الرقابة والمحاسبة:

اقتصر اختصاص المجالس المحلية المنتخبة وفقاً لقانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية على التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أو المديرية وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها(م٩) من القانون ويترتب على هذا الاختصاص الرقابي سلطات رقابية تتمثل في حق المجالس المحلية المنتخبة مساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم، كما تمارس هذه المجالس سلطات رقابية على القائمين بالعمل التنفيذي في الوحدة الإدارية وهم المحافظ أو المدير العام للمديرية.

وتتمثل أيضاً هذه السلطات الرقابية الممنوحة للمجالس المحلية على القائمين بالعمل التنفيذي في حق المجالس المنتخبة في استدعاء مديري الأجهزة التنفيذية أو أي من العاملين فيها للاستيضاح منهم حول أية مسائل تدخل في اختصاصاتهم أو موافاة المجلس بأي بيانات أو معلومات من الموضوعات التي تتعلق بتلك الاختصاصات، كما يحق للمجلس تقديم طلبات الإحاطة وكذلك الحق في تقديم الأسئلة التي يمكن أن تتحول إلى استجواب ويترتب عليه سحب الثقة من رئيس الوحدة الإدارية أو المدير العام أو مدراء الأجهزة التنفيذية القائمة بالمخالفة(م١٨٩، ١٩١، ٢١٠).

ويشترط لسحب الثقة من رئيس المجلس المحلي (المحافظ) والمدير العام أو إقالة الأمين العام للمجلس وكذلك الهيئة الإدارية مجتمعة أن يتقدم ثلث الأعضاء للمحافظة إلى الوزير كتابة بطلب دعوة المجلس المحلي للمحافظة لعقد اجتماع استثنائي للنظر في المخالفات والخروقات المنسوبة لرئيس المجلس أو الأمين العام أو الهيئة الإدارية مجتمعة مع التقدم بطلب سحب الثقة أو الإقالة لهم . ويقوم الوزير عقب تلقيه الطلب بالتثبت من استيفائه للشروط أو الأوضاع المطلوبة قانوناً بدعوة المجلس المحلي المعني للانعقاد برئاسته في جلسة استثنائية للنظر في الخروقات القانونية لرئيس المجلس المحلي للمحافظة أو الأمين العام أو الهيئة الإدارية مجتمعة.

وتتخذ نفس الإجراءات بالنسبة للمديرية ولكن يرفع الطلب إلى المحافظ وتنعقد الجلسة لسحب الثقة من مدير عام المديرية بحضور مندوب من وزارة الإدارة المحلية ورئاسة محافظ المحافظة.

ومما سبق يتبين أن تنظيم سلطات المجالس المحلية المنتخبة في علاقتها مع الأجهزة التنفيذية على غرار العلاقة بين المجالس التشريعية والتنفيذية وهو مأخوذ من تنظيم المجالس الشعبية المحلية في جمهورية مصر العربية ، وهو أمر منتقد من الفقه الإداري المصري، فالمجالس المحلية ليست برلمانات فهذا يغاير تماماً معنى الإدارة المحلية فالقاعدة السليمة في الدول العريقة كبريطانيا وفرنسا أن هذه المجالس هي مجالس تنفيذية تقوم بممارسة أنشطتها الإدارية على المستوى المحلي من خلال أجهزتها الإدارية التنفيذية المرتبطة بها برابطة الخضوع والتبعية، فهذه المجالس تملك السلطات الرئاسية بالنسبة للعاملين في هذا الجهاز من تعيين وترقية وتوقيع العقوبات التأديبية والفصل . وتتمتع هذه المجالس بقدر كبير من الاستقلالية وحرية التقرير والمبادرة فيما تتخذه من قرارات إدارية أو تصرفات قانونية (عقود إدارية وغير إدارية) دون الحاجة إلى الإذن المسبق أو التصديق من قبل السلطة المركزية.

وكان الأجدى بالمشرع اليمني وهو يضع لبنات الإدارة الحديثة أن يستفيد من تجارب النظم المعاصرة وما وصلت إليه من تطور لا من حيث بدأت به وثبت فشله وعدم فاعليته لتعارضه مع الدور الحقيقي للإدارة المحلية وهو دور وظيفي يستهدف ممارسة الوظيفة الإدارية في نطاق الوحدة الإدارية المحلية فالمواطن العادي لن يشعر بأهمية الانتخابات المحلية وما تقوم عليه من المشاركة الشعبية في الإدارة العامة المحلية إلا إذا تعامل مع ناخبيه وجهاً لوجه وهو يقضي احتياجاته المحلية اليومية.

وحق المجالس المحلية المنتخبة في صنع القرار يبدأ من حقها في تحديد وإعداد الأولويات لاحتياجات وحدتها الإدارية تنموياً وأن يكون لها وظائف وصلاحيات واضحة محددة في مقدمتها موازنة الوحدة الإدارية وخطة التنمية للمحافظة أو المديرية وأن يكون لها الحق في الرقابة والمحاسبة على كافة الأجهزة التنفيذية المحلية وفقاً لإجراءات إدارية تتلاءم مع ما تتطلبه الإدارة الحديثة من تبسيط الإجراءات والشفافية وأن يكون لها الحق في إقرار خطة التأهيل وإعادة التأهيل وفرض رسوم ودخولات مختلفة وفقاً للقوانين المنظمة لهذه الرسوم أو الدخولات ، وذلك لصالح تطوير الوحدة الإدارية وتثبيت الأمن والاستقرار وتطوير الوحدة المحلية وتشجيع المواطنين في تطوير وحدتهم الإدارية . وهذا يعتبر الأساس في بناء إدارة حديثة ومبسطة تتلاءم مع متغيرات العصر الحديث من الاتجاه إلى بناء إدارة حديثة تقوم على الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية.

على الرغم من أن المشرع اليمني أصدر قانون السلطة المحلية لسنة٢٠٠٠م بعد مداولات عديدة واستشارات لعدد من الخبراء الأجانب المتخصصين في شؤون اللامركزية الإدارية إلا أن هذا القانون كما رأينا سابقاً لا يختلف عن القرار الجمهوري بقانون الإدارة المحلية ، والذي يعمل على تهميش دور المجالس المحلية المنتخبة ويقصر دورها على الرقابة والإشراف على ما تقوم به الأجهزة التنفيذية من إنشاء وتجهيز وإدارة للمرافق العامة المحلية.

ولا يختلف الحال بالنسبة لما تمارسه السلطة المركزية من رقابة على أشخاص وأعمال السلطة المحلية ككل ، سواء الرقابة على الأجهزة التنفيذية التي تقوم بالعمل الإداري المحلي أو الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة ذاتها وما تقوم به من أعمال ومهام رقابية على الأجهزة المحلية، فهذه الرقابة هي رقابة متشددة ولا تمت للوصاية الإدارية بشيء وهي بحق كما عبر عنها المستشار باتريك روم "بأنه لا وجود لاستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية وأن هذه الرقابة إنما تقوم على أساس مركزي تنحدر فيه السلطات من أعلى إلى أسفل فالهياكل والمقومات الأساسية التي بني عليها قانون السلطة المحلية إنما تعكس نمطاً فيه قدر كبير من المغالاة والإغراق في المركزية ".

وتمارس الوصاية الإدارية جهات مركزية متعددة تتمثل في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية وكذلك الوزارات المختلفة كل في نطاق اختصاصها، أما بالنسبة للرقابة المالية فتمارسها وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

كما تمارس الوصاية الإدارية داخل نطاق السلطة المحلية بواسطة المحافظ والمدير العام المعينين من قبل السلطة المركزية باعتبارهما ممثلي السلطة المركزية . وهذه الرقابة تمارس على الأجهزة التنفيذية وكذلك على المجالس المحلية المنتخبة وما تقوم به من مهام رقابية إلى جانب اعتبارهما سلطة محلية لا مركزية تخضع لرقابة السلطة المركزية وكذلك الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية المنتخبة في المحافظات على المجالس المحلية للمديريات.

الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة:

تبين فيما سبق أن اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة تتمثل في الرقابة والمتابعة والإشراف على ما تقوم به الأجهزة التنفيذية في أعمال السلطة المحلية وقد منحها القانون سلطات رقابية على أعمال وأشخاص السلطة المحلية التنفيذية وذلك وفقاً للتفصيل السابق . ومقابل هذه السلطات الرقابية وما تتضمنه من إصدار قرارات وتوصيات إدارية يكون للأجهزة التنفيذية المحلية وكذلك أجهزة السلطة المركزية الاعتراض على هذه القرارات والتي ترسل بنسخ منها إلى الوزارة وأجهزة السلطة المركزية بمجرد صدورها عن طريق رئيس المجلس المحلي ويتم الاعتراض على هذه القرارات كما يلي:-

إذا رأى الجهاز التنفيذي المعني من الوحدة الإدارية على مستوى المحافظة أو المديرية أن المجلس المحلي المنتخب أو هيئته الإدارية قد اتخذت قراراً أو أصدرت توجيهاً مخالفاً للقوانين والأنظمة النافذة أو السياسة العامة للدولة فيجب عليه التوضيح لها كتابةً بهذه المخالفات معززاً ذلك بالنصوص القانونية محل المخالفة.

وفي حالة إصرار المجلس المحلي المنتخب أو هيئته الإدارية على موقفه بعد تلقي التوضيح وجب عليه الرد كتابةً على الجهاز التنفيذي المعني وطلب التنفيذ على مسؤوليته وفي هذه الحالة يقوم الجهاز بالتنفيذ مع قيامه برفع الأمر عبر القنوات الرسمية إلى الوزير المختص للنظر فيه(م١٤٣/أ،ب).

كون قرارات المجالس المحلية للمحافظات أو المديريات في حدود سلطتها وصلاحياتها نافذة وسارية المفعول ما لم يتم الاعتراض عليها من قبل أجهزة السلطة المركزية المعنية خلال أسبوعين من تلقيها القرارات ويترتب على فوات هذه المدة سقوط الحق في الاعتراض(٢٩٧/أ،ب).

أما إذا اعترضت أجهزة السلطة المركزية المعنية على قرارات المجالس المحلية للمديريات والمحافظات، فإنه يجب أن يكون اعتراضها مسبباً تحت توقيع الوزير أو الوزير المختص أو الوزيرين معاً في الحالات التي تقتضي ذلك إلى رؤساء المجالس المحلية للمحافظات المعنية على أن تنسخ صورة منها إلى الوزارة وعلى رئيس المجلس المحلي للمحافظة إبلاغ رؤساء المجالس المحلية للمديريات المعنية بنسخ من الاعتراضات المقدمة على أي من قراراتها وذلك فور تلقيه لتلك الاعتراضات.(م٢٩٨/ب).

وتعتبر قرارات المجالس المحلية والمديريات المعترض عليها موقوفة التنفيذ حتى يتم البت في الاعتراضات المتعلقة بها وفقاً لأحكام القانون وهذه اللائحة، وتعاد هذه القرارات إلى المجلس المحلي المنتخب للنظر في هذا الاعتراض فإذا رفض المجلس المعني الاعتراض بالأغلبية المطلوبة عرض الأمر على مجلس الوزراء كما يكون للوزير المختص بالتنسيق مع الوزير الحق في عرض الأمر على مجلس الوزراء إذا كان الاعتراض قد صدر منه ويعتبر قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن نهائياً (المواد٢٩٩/أ-٣٠١/أ،ب).

كما تخضع الهيئة الإدارية للمجالس المحلية المنتخبة لرقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وقد نصت اللائحة التنفيذية على أنه يجب على الهيئة أن توفر لها كافة الإمكانيات للقيام بهذه الرقابة وعدم تعطيل أعمالها الرقابية وأن أي إجراء يتخذ من هذه الهيئة يؤدي إلى

تعطيل مهام الجهاز الرقابية يعتبر من قبيل المخالفات الموجبة لمساءلة أعضاء الهيئات الإدارية للمجالس بالتضامن فيما بينهم (المادة ٣٠٨).

العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة المركزية:

كان الدافع الأساسي للأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية المحلية هو الرغبة السياسية في تقديم مستوى أفضل للخدمات على المستوى المحلي وما يترتب عليها من تنمية محلية تخدم الفقراء قبل الأغنياء إلا أن تجربة اللامركزية في اليمن وفقاً لقانون السلطة المحلية الذي حدد مهام السلطة المحلية بإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال تكويناتها الموجودة وهي رئيس الوحدة الإدارية والأجهزة التنفيذية المحلية وكذلك المجالس المحلية المنتخبة مما أوجد الكثير من التضارب والتداخلات بين السلطة المحلية المنتخبة والسلطة المحلية المعينة ومن قبل السلطة المركزية وأيضاً بين الأجهزة المركزية التي لم تحدد اختصاصاتها الرقابية بوضوح وشفافية مما ترتب عليه الكثير من المصاعب والتداخل في الاختصاصات في الواقع العملي ، وذلك خلال الأربع السنوات الأولى لتجربة السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية مما يمكن القول معه بعدم نجاح التجربة الأولى للمحليات.

على الرغم من أن هذه السلطة المحلية المعينة من قبل السلطة المركزية والمتمثلة في المحافظ أو مدير المديرية وكذلك مدراء الأجهزة الإدارية بترشيح من المحافظ إلا أن هذه السلطة المحلية ليست بأحسن من السلطة المحلية المنتخبة في قدرتها على تخطيط وتنفيذ وتقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي وذلك باستقلال إداري ومالي عن السلطة المركزية.

يمكن أن نتوصل مما سبق إلى أن السلطة المحلية المعينة في إطار المحافظة أو المديرية لا تمارس دورها التنفيذي ، سواءً من الناحية المالية أو الإدارية وفقاً لقواعد وأسس الإدارة اللامركزية المعمول بها عالمياً فالسلطة المركزية تسحب منها هذا الدور في الواقع العملي في معظم الأحوال، ويمكن القول أن السلطة الممنوحة للمحليات هي مجرد تفويضات في إطار السلطة المركزية تمارس داخل الوحدات الإدارية وأن هذه السلطة المحلية المعينة والممثلة في المحافظ ومدير المديرية وما يتبعها من تقسيمات إدارية تخضع لرقابة رئاسية محكمة من السلطة المركزية كلاً في نطاق اختصاصه ، مما يترتب عليه شل حركتها والحد من فاعليتها في تنمية وتطوير الخدمات العامة على المستوى المحلي.

- المادة (١٤٧) والتي تعتبر أن المحافظين محاسبون ومسؤولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهم ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات فهذه المادة تجعل خضوع المحافظين لرئاسة الجمهورية والسلطة المركزية خضوعاً رئاسياً بحتاً في كل الأحوال، سواء كانت هذه السلطة المحلية تمارس أعمالاً من اختصاص السلطة المركزية أو تمارس أعمال السلطة المحلية وهذا يتعارض مع ما يتطلبه الحكم المحلي من استقلال الوحدات الإدارية من الناحية الإدارية والمالية عن السلطة المركزية وأنه في حالة الخلاف يكون القضاء هو الفيصل والحكم بين السلطتين.

- المادة (١٤٦) تحدد مهام المجالس المحلية باقتراح الخطط والبرامج والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية والإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية، ووفقاً لهذا النص ينحصر دور المجالس المحلية في الاقتراح والدراسة والإشراف والرقابة وليس لها سلطة في تقرير وضع وتنفيذ هذه الخطط والبرامج التنموية الإشرافية والرقابية على

الأجهزة الإدارية المحلية على غرار العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وقد أوضحنا سابقاً أن هذا ليس هو الدور الحقيقي للمجالس المحلية المنتخبة فدورها ليس سياسياً بل إداري تنفيذياً يقوم على أساس وضع الخطط والموازنات وفقاً لاحتياجاتها الفعلية في إطار الوحدة الإدارية ومن ثم تنفيذ هذه الخطط عن طريق أجهزتها الإدارية المحلية و التي تعتبر بمثابة الرئيس الإداري لهذه الأجهزة يحق لها توجيهها وإصدار الأوامر والتعليمات لها وكذلك متابعتها في مدى تنفيذها لهذه الخطط.

عدم وجود علاقة واضحة بين المحافظة والمديريات وحدود هذه العلاقة باعتبار أن رقابتها لهذه المديريات ليست رقابة رئاسية وإنما إشرافية فقط حتى نضمن عدم انتقال المركزية إلى المحافظة بما تحتويه من سلبيات كثيرة تعوق تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية، وكذلك عدم وجود قواعد واضحة للعلاقة بين المحافظ أو مدير عام المديرية والمجلس المحلي المنتخب وتحديد صلاحيات كُلّ منهما بحيث يكون هناك نوع من التوازن في ممارسة العمل التنفيذي وخاصة فيما يتعلق بالقرارات الهامة والتي يجب ألا ينفرد بها المحافظ وإنما يجب عليه الرجوع فيها للمجالس المحلية المنتخبة وذلك كحالة التعيينات والتأديب والفصل من الوظيفة العامة المحلية.

إن قانون السلطة المحلية وتطبيقه في الواقع العملي أثبت عدم الانتقال من المركزية إلى نظام اللامركزية الإدارية بل على العكس من ذلك كان هناك في الواقع العملي إغراق في المركزية وتسلط الإدارة المركزية في العاصمة على مجريات النشاط المالي والإداري ، وذلك نتيجة لعدم وضوح الاختصاصات بين السلطة المركزية واللامركزية.

الفصل الخامس

الإدارة العامة ومتطلبات الحكم الرشيد

مقدمة

الإدارة العامة المستجيبة لحاجات المواطنين والمتوائمة مع متطلبات الحكم الرشيد، هي إدارة يستطيع الناس إيصال أصواتهم إليها والتأثير على صناعة القرار فيها، ويعرفون كيف تسيَّر أعمالها ويحصلون على المعلومات التي يطلبونها عنها وعن أعمالها، والتي تطبق القانون بعدالة وتخضع له هي نفسها ولا تتعالى عليه، ويستطيع الناس مساءلتها وفقاً للقانون، وتقييمها لا على مدى التزامها بالقواعد والإجراءات فقط بل أيضاً على مدى كفاءتها وفاعليتها، لذلك فإن ترشيد الإدارة العامة، يتطلب تنفيذ إصلاحات لرفع قدرة المؤسسات الحكومية، وإعادة تأهيل الموظفين الرسميين، وتوفير إجراءات حافزة ملائمة، وآليات لضمان الاستجابة لاحتياجات السكان الفقراء، وتوجيه المؤسسات الحكومية بتنفيذ أنشطة وخدمات تحقق العدالة الاجتماعية ولا تتحيز للنخب، وذلك من خلال تنفيذ برامج تهدف إلى: تبسيط الإجراءات، تخفيض تكلفة الخدمات الاجتماعية وتحسينها، توفير المعلومات التي تمكن المواطنين من مراقبة الخدمات العامة، وبناء قنوات اتصال بين الموظفين العموميين والمستفيدين.

الإدارة العامة السيئة هي الإدارة التي تفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، وتستخدم الموارد العامة وتستغلها لتحقيق مصالح خاصة، والتي لا تطبق سيادة القانون، بحيث تطبق القوانين بطريقة انتقائية وتعسفية، ويعفي فيها المسئولون أنفسهم من تطبيق القوانين، وتخلق عدداً كبيراً من المعوقات القانونية والإجرائية، وتحصر عمليات صناعة القرار ووضع السياسات في إطار عدد محدود من الأفراد، ولا توفر درجة عالية من الشفافية، وتضع أولويات تتعارض مع التنمية، وتدفع نحو هدر الموارد المتاحة وتسيء استخدامها، وينتشر فيها الفساد وآلياته وثقافته، وتشجع قيم التسامح مع الفساد، وتفتقر إلى الشرعية أو تنقصها الشرعية، وتضعف ثقة المواطنين بها[٦٣] باستخدام منهجية القياس . بالمخالفة يمكن تحديد سمات الإدارة الجيدة، بأنها الإدارة التي لا تتوافر فيها سمات الإدارة السيئة والتي لا تستطع التغلب على مخاطر الوقوع فيها، وبالتالي فإن الإدارة العامة الجيدة (كما حددتها الدراسة الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) هي التي تحقق وتتحقق فيها، المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، تكافؤ الفرص، الفعالية، المحاسبة، والرؤية الإستراتيجية[٦٤].

---

[٦٣] انظر، حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، المستقبل العربي، بيروت، عدد (٣٠٩)، نوفمبر ١٩٩٤م، ص٤٥.

[٦٤] نقلاً عن المرجع السابق، ص٤٧.

خصائص الإدارة العامة في اليمن:

يمثل تحقيق التنمية البشرية واحدة من أهم مهام الدولة، ولا تستطيع تحقيقها إلا عبر تنفيذ برنامج شامل للإصلاح الإداري، يهدف إلى القضاء على مظاهر الحكم السيئ، ويعمل على تعزيز مظاهر الحكم الجيد، فالحكم السيئ هو الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، ويستخدم الموارد العامة ويستغلها لتحقيق مصالح خاصة، والذي لا يطبق سيادة القانون، بحيث يطبق القوانين بطريقة انتقائية وتعسفية، ويعفي في ظله المسؤولون أنفسهم من تطبيق القوانين، ويخلق عدداً كبيراً من المعوقات القانونية والإجرائية، ويحصر عمليات صناعة القرار ووضع السياسات في إطار عدد محدود من الأفراد، ولا يوفر درجة عالية من الشفافية، ويضع أولويات تتعارض مع التنمية، ويدفع نحو هدر الموارد المتاحة ويسيء استخدامها،وتنتشر فيه الفساد وآلياته وثقافته، ويشجع قيم التسامح مع الفساد، ويفتقر إلى الشرعية أو تنقصه الشرعية، وتضعف ثقة المواطنين به[٦٥] . وباستخدام منهجية القياس بالمخالفة يمكن تحديد سمات الحكم الجيد، بأنه الحكم الذي لا تتوافر فيه سمات الحكم السيئ، والذي يستطيع التغلب على مخاطر الوقوع فيها، وبالتالي فإن الحكم الجيد هو الذي تتحقق في ظله المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، تكافؤ الفرص، الفعالية، المحاسبة، والرؤية الإستراتيجية[٦٦].

بدأت الحكومة اليمنية بإعداد إستراتيجية تحديث الخدمة المدنية في منتصف عام ١٩٩٧، وتم الانتهاء من إعدادها في منتصف عام ١٩٩٨، وقد تم إقرارها بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٩٠) لعام ١٩٩٨، وتحددت مهام الإستراتيجية في بناء نظام حديث للإدارة العامة، يمكن الحكومة من تهيئة المناخ الملائم لنمو القطاع الخاص، وتقديم الخدمات الحكومية الضرورية بدرجة عالية من الجودة، وبكلفة اقتصادية. ***وتكمن أهداف التحديث ومكوناته في ما يلي***: شمول وعدالة توزيع الخدمات، إدارة الموارد البشرية والمالية بشكل كفؤ، تبسيط الإجراءات، إخضاع الوظيفة العامة لمبدأ الجدارة والاحتياج، شفافية الإجراءات والاستخدام الأمثل للمال العام، توفير البيئة الملائمة لنمو القطاع الخاص، الاتجاه نحو اللامركزية وتفويض السلطة،

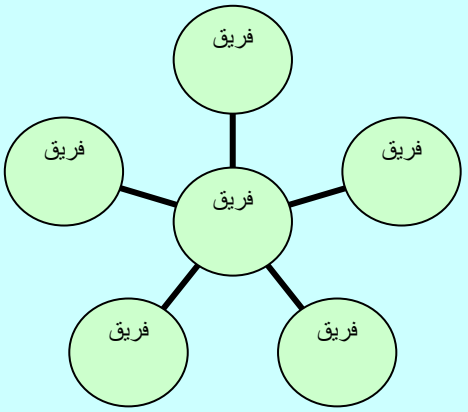
ولتنفيذ مكون التطوير الإداري في إطار إستراتيجية تحديث الخدمة المدنية، تم تأسيس مشروع تحديث الخدمة المدنية في أغسطس ١٩٩٨، والمجلس الأعلى للخدمة المدنية واللجنة التنفيذية له في ٢٣ أكتوبر ١٩٩٧، وفقاً للقرار الجمهوري بالقانون رقم (٢٥٠) لعام ١٩٩٧. وفي ١٧ يناير ١٩٩٧، تم تأسيس اللجنة العليا للتدريب والتأهيل، وفقاً للقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٠) لعام ١٩٩٩، بشأن المنح والإجازات الدراسية والتدريبية. وفي ٩ فبراير ١٩٩٩ صدر قرار رئيس الوزراء رقم (٤٠) لعام ١٩٩٩، بشأن الموافقة على أسس وإجراءات التوظيف الجديد، وبما يحقق العدالة وتكافؤ الفرص، وتقوم السياسة الجديدة للتوظيف على المبادئ التالية: توزيع الدرجات الوظيفية على أمانة العاصمة والمحافظات الأخرى، الإعلان عن الوظائف الجديدة لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، تسجيل طالبي الوظائف لدى مكاتب الخدمة المدنية، واعتبارها أساساً للترشيح لشغل الوظائف

---

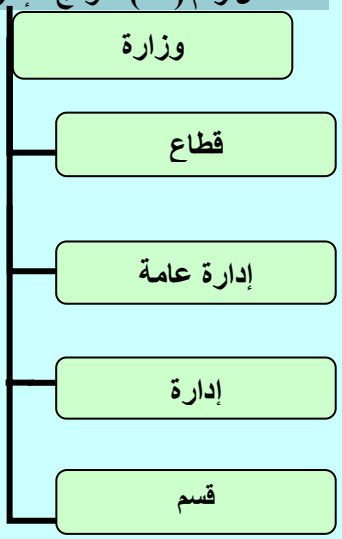
[٦٥] انظر، حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، المستقبل العربي، بيروت، عدد (٣٠٩)، نوفمبر ١٩٩٤م، ص٤٥.
[٦٦] نقلاً عن المرجع السابق، ص٤٧.

العامة، تصميم برنامج آلي للمفاضلة بين المتقدمين للوظائف العامة آلياً، دون تدخل بشري، توثيق كل العمليات، التسجيل، الترشيح، والاختيار، وإشراك المجالس المحلية في الرقابة على عملية التوظيف. إلا أن ذلك لم يؤد إلى توافق نظام الإدارة العامة في اليمن مع هذه المتطلبات
للحكم الجيد، ولا زالت تعاني من كثير من جوانب القصور البنيوية.

شكل رقم (٣) نموذج للإدارة بالأهداف



شكل رقم (٤) نموذج للإدارة بالأوامر



نمط توزيع السلطة:

مؤسسات السلطة التنفيذية الملائمة للتنمية الإنسانية عموماً هي التي تطبق توزيعاً متوازناً داخل المؤسسات الحكومية (لامركزية، عدم تركز، مساءلة داخلية)، وتطبق أيضاً توزيعاً متوازناً للسلطة خارج هذه المؤسسات، من خلال إشراك وتمثيل مختلف جماعات المجتمع وفئاته في المساءلة (المساءلة الخارجية)، وتطبق قواعد واضحة. وكفئة تعمل على تحقيق المساواة والعدالة، وتعمل على حماية الحقوق، وتيسر المعاملات والإجراءات، ويتم وضع القواعد وتنفيذها من خلال المؤسسات العامة، لذلك فإن الطريقة التي يتم بها تصميم تلك المؤسسات والطريقة التي تعمل بها لخدمة التنمية ورخاء المجتمع وتحقيق التوازن بين مصالح مختلف الجماعات يحدد أداء واستدامة التنمية الإنسانية(٦٧).

نظام الإدارة العامة اليمني نظام تراتبي، يقوم على التسلسل الهرمي، وتركز السلطة، فالمسؤول الأول في المؤسسة هو المسؤول عن كل شيء، وهو يحتكر عمليات صناعة القرار ولا يشرك سوى عدد قليل من المدراء، ولا يشارك بقية العاملين في عمليات صناعة القرار، وبالتالي فإن هذا النمط من الإدارة يكبح المبادرات، ويسمى نظام الإدارة بالقواعد، لذلك كثيراً ما نقرأ عبارة لا مانع بحسب النظام، في توجيهات المسؤولين في الإدارات

(٦٧) المرجع السابق، ص١٠.

والمؤسسات الحكومية. وفي ظل هذا النظام تتسم السلطة بالتركز وعدم التفويض، فضلاً عن ذلك فإن الإدارة العامة في اليمن متحيزة للنخب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وذوي النفوذ، الذين يستطيعون الحصول على الامتيازات من خلال الضغط بوسائل مختلفة، وبسبب ذلك فإن الفقراء يرون أن قدرة الدولة على إنفاذ القانون محدودة، وأن حضورها في المناطق الريفية حضور ضعيف جداً، الأمر الذي يمكن النخب القبلية التقليدية من أن تضطلع بدورها وتقوم بوظائفها، وتدير الشؤون العامة في المجتمعات المحلية وفقاً للأعراف والعادات والتقاليد بدلاً من القانون، الأمر الذي ترتب عليه تدني مستوى ثقة المواطنين الفقراء وسكان الريف بالدولة، وولد شعوراً لديهم بأن الدولة لا تمثلهم ولا تهتم بمصالحهم.

أولا: الشفافيـــــة

لم تصدر الحكومة اليمنية اية وثيقة حكومية رسمية شاملة عن برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي، الذي نفذته على مرحلتين رئيسيتين؛ مرحلة التثبيت الاقتصادي (مارس ١٩٩٥ - يونيو ١٩٩٧)، ومرحلة الإصلاحات الهيكلية (يوليو ١٩٩٧- يونيو ٢٠٠٠)، وقد اعتمد الباحثون الذين نفذوا دراسات وأبحاث في هذا المجال على بعض الوثائق التي أصدرها البنك الدولي، والتي تتضمن ما يعرف بخطابات النوايا(Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Polices) ومصفوفات الإجراءات والسياسات المتفق على تنفيذها مع الحكومة اليمنية،

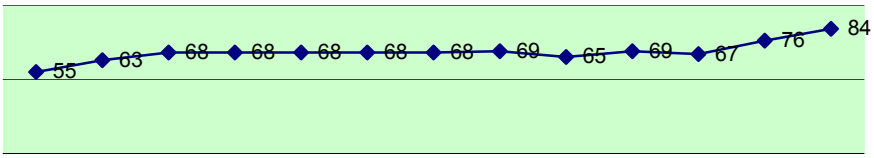
اتخذ مجلس إدارة صندوق تحديات الألفية (MCA) في اجتماعه الدوري بتاريخ ٨ نوفمبر ٢٠٠٥ قراراً بتعليق أهلية اليمن للاستفادة من المساعدات التأهيلية، بسبب تدني بل وتراجع مؤشرات إنجاز اليمن في مجال الحكم الجيد ومنها الشفافية، حيث فشلت اليمن عام ٢٠٠٤ في اجتياز ١٤ مؤشراً من إجمالي المؤشرات البالغ عددها ١٦ مؤشراً، مقارنة بـ ٨ مؤشرات وقت اتخاذ قرار إشراك اليمن، لذلك أسست اليمن في ديسمبر عام ٢٠٠٥ ما سمي بمجموعة سياسة الحكم الجيد (GGPG)، ضمت عدداً من ممثلي الوزارات وعدد من ممثلي المنظمات الدولية المانحة، ساهمت في إعداد وثيقة للإصلاحات أسميت بالأجندة الوطنية للإصلاحات (NRA)، وقد تم نشرها على موقع وزارة التخطيط والتعاون الدولي على شبكة الإنترنت، فكانت بذلك أول وثيقة رسمية حكومية تنشرها الحكومة اليمنية حول برنامج الإصلاح، مع ذلك فقد تضمنت هذه الوثيقة بعض المعلومات غير الصحيحة حول الشفافية، حيث أشارت إلى أن الحكومة تنشر بيانات تتعلق ببعض المجالات، وتبين بعد التحقق وزيارة المواقع التي أشارت إليها على شبكة الإنترنت أن هذه البيانات والمعلومات غير موجودة.

شهدت السنوات القليلة الماضية بعض التطورات الإيجابية على صعيد الشفافية، بعضها تم تثبيته وتحول إلى ممارسة مستمرة والبعض الآخر عانى من انتكاسة. وابرز التطورات الإيجابية على صعيد الشفافية هو قيام قناتي التلفزيون اليمني ببث جلسات مجلس النواب. وكان مجلس النواب قد هدد بسحب الثقة من وزير الإعلام في عام ٢٠٠٥ عندما تم توقيف بث جلسات مجلس النواب على القناة الفضائية بحجة صدور توجيهات عليا بذلك.[٦٨] وبدأ مجلس النواب بإصدار القوانين والتشريعات التي يتم إقرارها على اسطوانات مضغوطة مما يخفض تكلفة تداولها بين المهتمين بالنظر إلى ارتفاع تكاليف أسعار الورق. ولكن المستفيدين

[68] *العاصمة*، العدد ١٥١، ٢٠٠٥

من هذه التقنية هم عدد محدود بالنظر إلى وضع التكنولوجيا في البلاد. كما قام مجلس النواب بإصدار الموسوعة القانونية والتي تحتوي على جميع التشريعات التي اقرها المجلس وذلك حتى عام ٢٠٠٤.

شكل رقم (٥) تراجع مؤشر حرية الصحافة بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠٦ حسب بيانات بيت الحرية



المصدر: تم تكوين الشكل اعتماداً على بيانات بيت الحرية لعام ٢٠٠٦.

وتعمل الحكومة وان ببطء شديد على تطوير البنية الأساسية لأنظمة المعلومات. وقد بدأ المركز الوطني للمعلومات بصنعاء yemen-nic.com والذي أنشأ في عام ١٩٩٥ بممارسة عمله وتقديم بعض خدمات المعلومات إلى المستخدمين لها. وبدأت حكومة الجمهورية اليمنية الخطوات الأولى في إنشاء الحكومة الإلكترونية وعنوانها على الإنترنت هو Yemen.GOV.YE في عام ٢٠٠١ ثم تعثر المشروع لأسباب غير واضحة. ويمكن للحكومة الإلكترونية رغم الصعوبات البالغة التي تواجهها عملية تطويرها ورغم المعدل المنخفض لمستخدمي الإنترنت مقارنة بالدول المجاورة ، أن تساهم بجعل الإجراءات واضحة وان تعزز ولو بقدر محدود من قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات.

وتعمل بعض الوزارات والجهات الحكومية، غالبا بدعم من المانحين، على إنشاء مواقع لها على الشبكة العالمية للمعلومات وبحيث تتضمن تلك المواقع بعض المعلومات الهامة المتصلة بعملها. فالهيئة العامة للاستثمار مثلا تنشر على عنوانها gia.org قائمة بالفرص الاستثمارية المتاحة مع التكلفة التقديرية لكل فرصة. كما يتضمن الموقع أيضا قانون الاستثمار وقائمة بالمشاريع التي يتم تسجيلها. وتنشر وزارة الإعلام على موقعها yemeninfo.gov.ye معلومات عن المراكز الإعلامية وإحصائيات عن وزارة الإعلام وأسماء مراسلي الصحف ووكالات الإنباء الأجنبية ومعلومات عن الصحف اليمنية بما في ذلك طرق الاتصال بها. وبدوره يقوم البنك المركزي اليمني دوريا بنشر أسعار العملات والتقارير السنوية والتطورات في السياسات النقدية والنظام البنكي.

كما تقوم بعض الجهات الحكومية بنشر معلومات هامة في الصحف الرسمية من شأنها تحقيق الشفافية في التعامل ورفع قدرة المواطنين على مساءلة المسؤولين. فعلى سبيل المثال تقوم وزارة الخدمة المدنية بنشر قراراتها المتصلة بتوزيع الأشخاص المتقدمين للعمل على مختلف الجهات الحكومية في صحيفة الثورة الرسمية. كما تقوم الوزارة أيضا بالإعلان عن الاحتياجات السنوية من الوظائف. ويقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ووزارة الخارجية بالإعلان سنويا عن احتياجاتهم الوظيفية ويتم عقد اختبارات تنافسية بين المتقدمين. وأطلقت وزارة حقوق الإنسان ولأول مرة التقرير السنوي المتصل بحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤ ورغم المغالطات التي احتواها التقرير والمعلومات المضللة إلا أن التقرير يشكل خطوة ايجابية في الاتجاه الصحيح. وبدأ الجهاز المركزي للإحصاء في توفير المعلومات الإحصائية إما على شكل اسطوانات مضغوطة أو على شكل كتيبات.

وفي مقابل التطورات الإيجابية المحدودة التي تم إيرادها أعلاه، هناك الكثير من جوانب القصور والتطورات السلبية، فبالرغم من انه يتم بث جلسات مجلس النواب على القناتين التلفزيونيتين الرسميتين إلا أن الكثير من أعمال مجلس النواب تتصف بغياب الشفافية. فأعضاء مجلس النواب يشكون من عدم معرفتهم بموازنة المجلس، ومن استبعاد المجلس المتكرر من جدول أعماله لتقارير تناقش موضوعات ذات أهمية حيوية للمواطنين. ويؤدي مجلس النواب أعماله في مبنى وفي ظل إجراءات لا يتمكن معها المواطنون من حضور الجلسات بسهولة ويسر ومن متابعة المداخلات. ولا يتيح مجلس النواب ولجانه المتخصصة للأطراف المتأثرة بالسياسات العامة طرح وجهات نظرها في المسائل التي ينظرها.

تمنع الحكومة الناس من الحصول على المعلومات المتصلة بقضايا هامة. فبين عامي ٢٠٠٤-٢٠٠٧ منعت الحكومة الصحفيين ومراسلي وكالات الأنباء الإقليمية والدولية من زيارة محافظة صعدة التي شهدت مواجهات بين أنصار رجل الدين حسين بدر الدين الحوثي والقوات الحكومية. وتذهب الباحثة الأسترالية سارة فيلبس إلى القول أن الحكومة اليمنية قامت، ولفترة وجيزة، بحبس اثنين من الصحفيين الأجانب حاولا دخول المحافظة . وان المنظمات الدولية أيضا ممنوعة من دخول المنطقة.(٦٩) كما منعت الحكومة في يوليو ٢٠٠٥، وفقا لتقرير بثه موقع نيوز يمن الإخباري يوم ٢١ يوليو ٢٠٠٥، الصحفيين من تغطية أحداث الشغب التي اندلعت عقب قيام الحكومة برفع الدعم جزئيا عن مشتقات النفط. وقد مُنع مراسلو أسيوشيتد برس، وقناة الجزيرة، وشبكة ABTN الأمريكية، وتلفزيون رويترز، وقناة العربية، والعالم، والحرة، والكويت، وأبو ظبي من التصوير. كما تم منع الذين تمكنوا من التصوير من إرسال المواد إلى قنواتهم. وتم الاعتداء على الكثير من الصحفيين والمصورين وحُجز بعضهم في السجن. وتحاول الحكومة التغطية على انتشار بعض الأمراض كما حدث بالنسبة لحمى الضنك وشلل الأطفال في عام ٢٠٠٥ وعلى المشاكل مثل تهريب الأطفال عبر الحدود إلى الدول المجاورة، والزواج السياحي، والانتهاكات المتكررة للحقوق.

إطار رقم (١٧) مقتطفات من بيان منظمة صحفيات بلا قيود الذي أصدرته في ٣ مايو ٢٠٠٧ بشأن رفض التصريح لها بإصدار صحيفتها (بلا قيود)

أدانت منظمة صحفيات بلا قيود ما قامت به وزارة الإعلام من حرمان للمنظمة من إصدار صحيفة تصدر عنها، بطريقة مخالفة لصريح الدستور والقانون الذي نص على حق اليمنيين الثابت والأصيل في التعبير بالقول والصورة والكتابة.

والمنظمة وهي تشعر باستياء بالغ إزاء الردود التي جاءتها من الوزارة على تقديمها طلب تسجيل صحيفة (بلا قيود) كصحيفة صادرة عن المنظمة، فإنها تستنكر النتيجة التي قوبل بها طلبها بعد ثمانية أشهر من تقديمه ومن التردد اليومي على وزارة الإعلام وبعد استنجارها للمقر الخاص بالصحيفة وتزويده بالأجهزة والأدوات المختلفة لتكون النتيجة السيئة بأن(رأي الحكومة أن لا يُسمح لمنظمة صحفيات بلا قيود بإصدار صحيفة باسمها) حسب ما قاله وكيل وزارة الإعلام.

إن صحفيات بلا قيود ترى في ذلك اعتداءً وانتهاكا صارخا على حقها الأصيل والثابت في حرية التعبير وترى في سلوك وزارة الإعلام وتوقفها عن إصدار التراخيص لمن شاء امتلاكها من الأفراد والمنظمات والأحزاب ارتدادا واضحا عن رعاية حرية التعبير وضمان حق امتلاك وسائلها ونكوصا عن الوفاء بالتعهدات الداخلية والخارجية التي قطعتها الحكومة على نفسها بالالتزام الأكيد والثابت برعاية حرية التعبير.

كما ترى في امتناع الحكومة ممثلة بوزارة الإعلام عن إصدار التراخيص - حيث وهناك أكثر من خمسة وستين طلب ترخيص تقدم به صحفيون مضى عليها أكثر من عام ولم تبت الوزارة في أي منها - إخلالا كبيرا في الالتزام بمضامين الدستور النافذ، وعدم قدرة على التناغم والانسجام مع التشريعات والمواثيق الدولية التي تدعو إلى احترام حرية التعبير.

[69] سارة فيليبس، "تصدعات النظام اليمني"، *الوسط*، العدد ٦٥، ٢٠٠٥/٨/١٧

وبالنسبة للبيانات التي تنشرها مختلف الجهات الحكومية بما في ذلك البنك المركزي والجهاز المركزي للإحصاء فإنها في أحسن الأحوال تتصف بالانتقائية وتعرض بطريقة معقدة وغير منتظمة وهي تعكس البيانات التي يتم الحصول عليها والتي تريد الحكومة نشرها وليس البيانات التي ينبغي تقديرها أو الحصول عليها ونشرها، وفي أسوأ الأحوال يتم التلاعب بها. وتقوم الحكومة اليمنية وبشكل منتظم بمضايقة وترهيب الصحفيين. فقد ذكر المركز اليمني للتدريب وحماية الحريات الصحفية في اليمن بان عام ٢٠٠٤ كان "الأظلم في تاريخ الديمقراطية" والحقوق والحريات الصحفية في اليمن.(٧٠) وذكر المركز في تقريره بأنه سجل أكثر من ١٢٠ انتهاكا جسيما للحريات الصحفية خلال عام ٢٠٠٤.٧١ وذكر تقرير صادر عن منظمة "صحفيات بلا قيود" إن عدد الانتهاكات خلال عام ٢٠٠٦ قد بلغ حوالي ٧٠ انتهاكا.

تغيب الشفافية في ممارسة الأجهزة الأمنية لمهامها حيث تقوم الأجهزة الأمنية وبشكل منتظم باعتقال الأفراد وإخفائهم قسريا ومنع الزيارة عنهم أو منعهم من السفر دون تقديم أي مبررات لذلك.(٧٢) وتغيب الشفافية في ممارسات مختلف المؤسسات الخدمية المملوكة للدولة كالمؤسسة العامة للاتصالات التي تحتكر تقديم خدمة التلفون الثابت والإنترنت، والمؤسسة العامة للمياه والمجاري، ومؤسسة الكهرباء. ويفاجأ المواطنون بشكل مستمر بارتفاع مبالغ فواتير الكهرباء والماء والتلفون الأرضي دون تقديم مبرر.(٧٣) ويلاحظ أن العلاقة بين المواطن وشركات الخدمات لا تقوم على عقد يحدد حقوق وواجبات كل طرف من طرفي التعاقد. ويقوم مدراء المدارس والمستشفيات والمراكز والوحدات الصحية التابعة للدولة بفرض رسوم مالية غير قانونية ودون إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات.(٧٤) وتقوم مختلف الجهات الحكومية باستقطاع مبالغ من مرتبات العاملين بمبررات مختلفة دون الرجوع إليهم.(٧٥) وقد توقفت وزارة حقوق الإنسان عن إصدار تقريرها السنوي.

شهد عام ٢٠٠٧ بعض التطورات الإيجابية وبعض التطورات السلبية، فعلى صعيد التطورات الإيجابية فقد تم خلال العام ظهور عدد كبير من الصحف والمطبوعات الجديدة وأبرزها صحيفة "الشارع" التي أسسها الصحفيان "نائف حسان ونبيل سبيع"، "الغد" والتي أسسها الصحفي فيصل مكرم، "الأهالي" والتي أسسها الصحفي علي الجرادي، و"إيلاف" والتي أسسها الصحفي "محمد الخامري" و"المصدر" والتي أسسها الصحفي " سمير جبران." كما صدرت صحيفة حكومية جديدة عن وكالة سبأ للأنباء وهي صحيفة "السياسية." وعادت إلى الإصدار من جديد صحيفة "الصباح" التي كانت تصدر في خمسينيات القرن الماضي" في مدينة عدن. وشهد العام ازدهار خدمات الرسائل القصيرة المعروفة باسم الـ SMS والتي تقدمها الصحف ووسائل الإعلام الأخرى عبر التلفون السيار. ويتم تقديم الخدمة في الوقت الحالي من قبل عدد من وسائل الإعلام المحلية ومنها وكالة سبأ للأنباء (رسمية) وسبتمبر نت (رسمية) والصحوة نت (تابعة لحزب الإصلاح) وناس برس (تابعة لصحيفة الناس المقربة من الإصلاح). كما شهد العام ظهور أول قناة فضائية يمنية

---

70 *الوسط*، ٤٩، ٢٧ /٤/ ٢٠٠٥

71 *الوسط*، ٤٩، ٢٧ /٤/ ٢٠٠٥

72 *العاصمة*، ١٦٧، ٢٦ يونيو ٢٠٠٥، ١-٢

73 انظر الأيام، العدد ٤٣٧٥، ٢٠٠٥/١/٨

74 انظر على سبيل المثال: الوحدوي ٢٠٠٥/٢/١

75 انظر على سبيل المثال الوحدوي، ٦٤٣، ٢٠٠٥/١/٤

تبث من الخارج بسبب الحظر القانوني على الإعلام المسموع والمرئي المملوك للقطاع الخاص في اليمن.

على صعيد التطورات السلبية، شهد العام ٢٠٠٧ وفقا لمنظمة صحافيات بلا قيود، حدوث ١١٣ حالة انتهاك للصحافيين والكتاب. ورفضت وزارة الإعلام، وفقا لنفس التقرير، منح تراخيص الإصدار لصحف ومجلات في ٦٨ حالة. وتركزت الانتهاكات خلال عام ٢٠٠٧ في محاولات الحكومة الحيلولة بين الصحفيين والحصول على المعلومات.

قامت الحكومة خلال عام ٢٠٠٧ بمنع الوسائل الإعلامية غير الحكومية من تقديم خدمات الرسائل القصيرة. وبعد احتجاجات واسعة تم السماح لوسائل الإعلام المذكورة أعلاه بتقديم الخدمة. كما قامت الحكومة ومازالت تقوم بذلك حتى اليوم بحجب العديد من المواقع الإخبارية التي تبث من الداخل والخارج. وابرز المواقع التي تتعرض للحجب هي موقع الشورى نت التابع لحزب اتحاد القوى الشعبية، وعدن برس الذي يبث من الخارج ويتبنى القضايا الجنوبية، وموقع المنبر وغيرها من المواقع.

وبالنسبة للصحف التي صدرت والمواقع التي ظهرت فإن الملاحظ أن أغلبها إما تابع للسلطة بشكل مباشر أو يتبنى أجندتها عند الضرورة. وهناك الكثير من المواقع التي تعمل على اختلاق الشائعات والتحريض ضد المعارضين والدعاية ضدهم.

وشهد عام ٢٠٠٧ منعا للصحافيين من مختلف وسائل الإعلام من تغطية أهم الأحداث في البلاد وفي مقدمتها حرب صعدة التي اندلعت في يناير ٢٠٠٧ واستمرت لقرابة خمسة أشهر وكذلك أحداث المحافظات الجنوبية التي ابتدأت في منتصف العام.

جوانب القصور في البيانات التي تنتجها المؤسسات الحكومية اليمنية:

لا يكفي وجود تشريعات تنص على حق المواطنين في الحصول على المعلومات، ووجود مؤسسات متخصصة في إنتاج البيانات، بل يجب نشر ثقافة حقوقية تضمن معرفة المواطنين بحقهم في الحصول على المعلومات، ومعرفة المصادر والمؤسسات المناط بها توفير المعلومات، وبناء قدراتهم وتمكينهم من الاستفادة من المعلومات واستخدامها، حيث يجب أن تعرض البيانات بطريقة تسهل على المواطنين فهمها واستخدامها. والحقيقة أن البيانات التي تنتجها المؤسسات اليمنية المعنية بإنتاج البيانات، تتضمن كثيراً من جوانب القصور الكمي والكيفي، التي تؤثر سلباً على مستوى وفائها باحتياجات المستخدم، وتتمثل أهم جوانب القصور في ما يلي:

عدم انتظام دورية إنتاج البيانات: إن المتطلبات المؤسسية والمتطلبات الفنية، يجب أن تكفل إنتاج البيانات ونشرها بشكلٍ دوري، وهو أمر لم يتحقق حتى الآن، فالبيانات الوحيدة التي يتم حتى الآن إنتاجها بشكلٍ دوري هي بيانات التعداد العام للسكان والمساكن، وذلك على الرغم من تأخر نشرها، فقد نفذ أخر تعداد في ديسمبر ٢٠٠٤ ، ولم تنشر نتائجه إلا في أواخر عام ٢٠٠٧ وبنسخ الكترونية، أما النسخ الورقية، فلم تنشر حتى إصدار هذا التقرير، أما المسوحات الأخرى فإنها لا تنفذ إلا على فترات متباعدة، ولا تنشر نتائجها إلا بعد ما يزيد على سنتين إلى ثلاث سنوات على تنفيذها، فمسح ميزانية الأسرة الأول نفذ في عام ١٩٩٨، ولم ينفذ الثاني إلا عام ٢٠٠٥، أي بعد مرور أكثر من سبع سنوات، ولم تنشر نتائج هذا الأخير إلا بعد ما يقرب من ثلاث سنوات، والمسح الوطني لظاهرة الفقر نفذ عام ١٩٩٩، ولم ينفذ مسح أخر حتى الآن، أما تقرير التنمية البشرية، والذي يفترض أن يتم إعداده بشكلٍ دوري، فخلال عشر سنوات (منذ عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠٠٨) لم يُعد غير ثلاثة تقارير، وبالتالي فإن مثل هذه البيانات عندما تنشر تكون قد فقدت أهميتها.

صعوبة مقارنة البيانات: يرجع ذلك إلى أسباب سياسية، حيث تم تعديل التقسيم الإداري أكثر من مرة خلال السنوات الماضية، الأمر الذي يحول دون تمكن الباحثين (ناهيك عن المستخدمين العاديين للبيانات) من إجراء المقارنات على مستوى المحافظات والمديريات.

جدول رقم (٢) تناقض البيانات الخاصة بسكان الريف في بعض محافظات الجمهورية، كما وردت في صفحتين من صفحات كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٥.

المحافظة	ص ٢٣.	ص ٣١.	الفرق
إب	١٧٥٧٠٢٨	١٧٦٢٣٥٢	-٥٣٢٤
أبين	٣٢٢٣٠٠	٣٣٤٤٠٢	-١٢١٠٢
الحديدة	١٣٩٦٤٩٥	١٤٠٧٦٦٥	-١١١٧٠
حضرموت	٥٥٢٧٠١	٥٧٧٦٢٣	-٢٤٩٢٢
صنعاء	٨٩٣٧٩٦	٨٩٣٣٠٨	+٤٨٨
إجمالي	١٤٠٤٧٤٠٥	١٤١٠٠٤٣٥	-٥٣٠٣٠

المصدر: تم استخراج هذه البيانات من وزارة التخطيط والتعاون الدولي- الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٥، صنعاء، نوفمبر ٢٠٠٦، ص٢٩.

إخفاء البيانات وعدم إظهارها أو التلاعب بها لخدمة أغراض سياسية: فلم يتضمن كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٥ بيانات حول عدد المواطنين الذين قتلوا أو جرحوا أثناء مظاهرات الاحتجاج على ارتفاع الأسعار التي حدثت عام ٢٠٠٥، وذلك على الرغم من أن الصحف نشرت بعض أسمائهم. وتم التلاعب بالبيانات التي تتعلق بمعدلات البطالة، لقد تم اعتماد رقم أصغر في الفصل الخاص بالقوى العاملة من أجل أن تبدو نسبة البطالة متدنية.

جدول رقم (٣) تضارب البيانات الخاصة بعدد السكان المقيمين وفقاً لنتائج التعداد العام للسكان والمساكن، كما وردت في كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٥.

عدد السكان المقيمين	الجدول والصفحة
١٩٦٨٥١٦١ نسمة	جدول رقم (١) صفحة ٢٠.
١٩٦٨٥١٦١ نسمة	جدول رقم (٢) صفحة ٢٣.
١٧٩٣٧٥٥ نسمة	جدول رقم (٣) صفحة ٤٧.

قصور مستوى تدريب الكادر البشري: تجلى قصور مستوى تدريب الكادر البشري، في إنتاج بيانات غير منطقية، وغير موحدة المفاهيم، فقد تضمن كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٥ كثيراً من البيانات غير المنطقية، فقد تضمن الفصل الخاص بالأمن والعدالة، بيانات غير منطقية حول بعض الجرائم، حيث تضمن الجدول رقم (١١) الخاص بالجرائم الجسيمة التي أحد أطرافها من الأحداث أو القصر، بيانات تقول أن من بين الجناة في جرائم الشروع في القتل طفل واحد ذكر عمره أقل من سبع سنوات، ومن بين الجناة في جرائم اللواط طفلان ذكران يقل عمر كل واحد منهما عن سبع سنوات (٧٦)، وفي الجدول رقم (١٢) هناك (١٩) طفلاً ذكراً و(٥) أطفال إناث جناة في جرائم تهريب أشخاص، وجميعهم تقل أعمارهم عن سبع سنوات، وطفل ذكر واحد يقل عمره عن سبع سنوات. أيضاً جانٍ في

جدول رقم (٤) بيانات غير صحيحة وغير منطقية تضمنها كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٥ حول عدد السكان حسب نتائج تعداد ١٩٩٤.

فئات العمر	ذكور	إناث
٠ _ ١٤	٣٨٩٠٣٤٢	٣٥٢٥٦٩٢
١٥ _ ٦٤	٢٢٥٣١٢	٢٣٠٩٢١٩
٦٥ +	٧٥٨٣٤٨٩	٧٢١٤٤١٧
غير مبين	٠	٠
الإجمالي	١٣٧٣١١٤٣	١٣٠٤٩٣٢٨

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي- الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٥، صنعاء، نوفمبر ٢٠٠٦ ، ص ٢٩.

[76] انظر وزارة التخطيط والتعاون الدولي – الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٥، صنعاء، نوفمبر ٢٠٠٦، ص ٣٠٧.

قضية إثارة شغب (٧٧)، فكيف يتهم طفل يقل عمره عن سبع سنوات بجريمة لواط؟، وكيف يتهم طفل يقل عمره عن سبع سنوات بجريمة شغب؟، وكيف يتهم ٢٤ طفلاً (من الذكور والإناث) يقل عمر كل واحد منهم عن سبع سنوات بجريمة تهريب أشخاص؟، وأخيراً كيف يتهم طفل عمره أقل من سبع سنوات بجريمة تسلل وإقامة غير مشروعة؟.

الملاحظ أولاً أن جمع بيانات عمود الذكور غير صحيح، حيث أورد في صف الإجمالي الرقم التالي ١٣٧٣١١٤٣، وبإعادة جمع بيانات العمود يتضح أن الإجمالي الصحيح هو ١١٦٩٩١٤٣، فضلاً عن ذلك فإن عدد السكان من خلال جمع عمود الذكور والإناث سوف يبلغ ٢٦٧٨٠٤١٧١ نسمة، وهو غير منطقي، ذلك أن عدد السكان حسب النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن لعام ٢٠٠٤ بلغ حوالي ١٩٦٨٥١٦١ نسمة، الأمر الذي يعني أن عدد السكان عام ٢٠٠٤ تناقص عن ما كان عليه عام ١٩٩٤ بما يزيد عن سبعة ملايين، وهو أمر غير منطقي.

تشير البيانات في كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٣، إلى تراجع عدد الأطباء البشريين من ٤٣٨٤ طبيباً عام ٢٠٠٢، إلى ٣١٩٥ طبيباً عام ٢٠٠٣، وتراجع عدد الممرضين من ٨٣٢٦ إلى ٦٨٠٤ ممرضاً وممرضة خلال الفترة نفسها،(٧٨) وهو تراجع غير منطقي ، فمن غير المنطقي أن يتراجع عدد الأطباء خلال عام واحد بنسبة ٢٧%، ويتراجع عدد الممرضين بنسبة ١٨%، خلال عام واحد، ثم يرتفع عدد الأطباء البشريين عام ٢٠٠٤، إلى ٥٢٨٢ طبيباً، والممرضين إلى ٨٨٨٢ ممرضين وممرضات (٧٩)، وهو تغير غير منطقي، حيث أزداد عدد الأطباء عام ٢٠٠٤ بنسبة ٦٥% عن عام ٢٠٠٣، وازداد عدد الممرضين بنسبة ٣١%.

تصنيف البيانات: تضمن كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٥ بيانات حول مصابين (أي جرحى) في جرائم القتل العمد؟، فإذا كانت القضية التي حدث فيها قتيل وجريح اعتبرت قضية واحدة فإن ذلك يمثل دليلاً على عدم فرز البيانات فرزاً جيداً، فضلاً عن ذلك تضمنت البيانات الخاصة بالمجني عليهم في جرائم الشروع في القتل قتيلاً واحداً، فكيف يوجد قتلى في قضية شروع في القتل؟، وكيف توجد مصابة أنثى في جريمة لواط ؟، وكيف يوجد مصاب ذكر في جريمة زنى؟، إلا إذا كان اغتصاب أنثى كبيرة لطفل ذكر صغير(٨٠)، وكيف توجد ٩ مصابات في جرائم الزنا؟ إلا إذا كانت قضايا اغتصاب.

ثانياً: الرقابة والمساءلة

المساءلة بمعناها الواسع هي خضوع الأفراد والمؤسسات المعنية بالشأن العام للمساءلة حول القرارات والأفعال التي يتخذونها، سواءً كان هؤلاء الأفراد في مواقع سياسية أو في مواقع إدارية، حيث " يخضع القادة السياسيين للمساءلة العامة المتصلة بالقرارات التي يتخذونها والأفعال التي يقومون بها"(٨١)، ويمكن تصنيف أشكال المساءلة وآلياتها في نوعين

---

77 انظر، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

78 انظر وزارة التخطيط والتعاون الدولي - الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٣، صنعاء، يونيو ٢٠٠٤، ص ٢٨٠.

79 انظر وزارة التخطيط والتعاون الدولي – الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٤، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

80 عمر الطفل الذكر المصاب حسب التصنيف الوارد في كتاب الإحصاء كان في الفئة (١٥ – ١٨ سنة).

81 Michael Bratton and Carolyn Logan, "Voters but not Yet Citizens: the Weak Demand for Political Accountability in Africa's Unclaimed Democracies," September 2006.

رئيسين: المراقبة والمساءلة الشعبية أو الرأسية، والتي تتم عن طريق الانتخابات أو عن طريق منظمات المجتمع المدني والإعلام وغير ذلك من الآليات، والمساءلة الأفقية أو الداخلية، والتي تتم في إطار كل مؤسسة أو سلطة من سلطات الدولة، أو من خلال الرقابة المتبادلة بين سلطات الدولة، فالفصل بين السلطات الثلاث في الدولة وهي التشريع والتنفيذ والقضاء وإعطاء كل سلطة الأدوات الدستورية والقانونية اللازمة التي تمكنها من الرقابة على السلطتين الأخرين يساهم في تقوية المساءلة. (٨٢)

الرقابة والمساءلة الداخلية:

ترتب على الطابع الهرمي للإدارة العامة أن اتسمت عملية الرقابة الداخلية (أي الرقابة التي تمارسها منظومة الإدارة العامة على نفسها) بالمركزية، حيث أنيطت عمليات الرقابة بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وفروعه بالمحافظات، ولا توجد رقابة داخلية في إطار كل مؤسسة بذاتها، ولا تقوم كل مؤسسة بتقييم أدائها بشكل دوري فصلي أو سنوي، فضلاً عن ذلك فإن عمليات المراجعة السنوية التي ينفذها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، هي عمليات غير ذات فعالية، حيث تقوم على مراجعة الإجراءات ومدى تطابقها مع القواعد، ولا يتم تقييم النتائج وفقاً للأهداف المحددة سلفاً، أو المفترضة بل أن هناك مؤسسات لا تتوفر لها المخصصات المالية لتنفيذ أنشطتها، وتقتصر الموازنات المخصصة لها على الموازنات التشغيلية أي المرتبات والأجور والإيجارات فقط.

رغم أن الدستور النافذ أعطى مجلس النواب حق المصادقة على الموازنة إلا انه لم يضع حدوداً دستورية على مقدار الفائض أو العجز أو أولويات الصرف. فالمجلس إما أن يقبل أو يرفض الموازنة كاملة. وتحد من قدرة مجلس النواب على ممارسة دوره الرقابي حقيقة أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يتبع رئيس الجمهورية وليس مجلس النواب. كما أن اللجان المختلفة المشكلة في مجلس النواب لا تملك الإعتمادات المالية المستقلة التي تمكنها من الاستعانة بالخبراء والنزول الميداني. وتقوم السلطة التنفيذية وعلى نحو مستمر بتوسيع اختصاصات مجلس الشورى المعين وإشراكه في اختصاصات مجلس النواب المنتخب.(٨٣)

تسيطر السلطة التنفيذية على عملية تقديم مشاريع القوانين. فكل القوانين التي يقرها مجلس النواب هي تقريبا مشاريع تقدمها الحكومة. ومع أن الدستور يعطي النواب حق التقدم بمشاريع قوانين الإ أن النواب يفتقرون إلى الموارد والقدرات والاستقلال الحزبي الذي يجعلهم قادرين على التقدم بمشاريع قوانين. ويعطي الدستور مجلس النواب مجموعة من الأدوات التي تمكنه من ممارسة بعض المساءلة لأعضاء السلطة التنفيذية كحق السؤال والاستجواب وحجب آو سحب الحصانة عن الحكومة أو أي من أعضائها. لكن السيطرة الحزبية والاجتماعية على المجلس جعلته عاجزا وخلال ال١٧ عاما الماضية من عمر الجمهورية اليمنية عن ممارسة أية أداة من الأدوات الدستورية باستثناء حق توجيه السؤال وهو اقل الأدوات أهمية وتأثيرا.

---

[82] Ibid.

83. "Arab Political Systems: Baseline Information and Reforms – Yemen," found at www.carnegieendowment.org/arabpoliticalsystems

ورغم أن السؤال هو عبارة عن استيضاح يطلبه النائب من رئيس الوزراء أو من احد أعضاء الحكومة حول موضوع معين إلا أن رفض الحكومة الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات التي يقدمها أعضاء مجلس النواب هو أمر يتكرر باستمرار. فعلى سبيل المثال، اشتكى عضو مجلس النواب عن الحزب الحاكم حينها،المؤتمر الشعبي العام، صخر الوجيه، من العوائق التي تواجه الشفافية في مجلس النواب مثل عدم حضور الوزراء للإجابة على الأسئلة التي يوجهها النواب إليهم.(٨٤) واتفق معه في الشكوى النائب عبد العزيز جباري (من الحزب الحاكم أيضا) الذي قال في مقابلة أجرتها معه صحيفة الناس: "انأ وجهت عددا من الأسئلة للأخ وزير المالية ، منها كم الفوارق[حجم الفوارق الناجمة] نتيجة ارتفاع أسعار النفط لعام ٢٠٠٤؟...[كما سألته] أيضا ما هي المعايير التي يتم على أساسها تعيين قيادة وزارة المالية ومدراء فروعها في المحافظات؟ ولم نحصل على إجابة منذ فترة طويلة. فمعروف انه تم احتساب سعر النفط في الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠٠٤ ب٢٢ دولارا للبرميل الواحد بينما وصل سعره خلال تلك الفترة إلى أكثر من ٥٠ دولارا."(٨٥) ووفقا للنائبين صخر الوجيه (عن الحزب الحاكم) وعلي عشال (عن التجمع اليمني للإصلاح)، والإثنان عضوان في لجنة التنمية بمجلس النواب، فانه عندما تطلب لجنة التنمية المعلومات من الحكومة فإنها "تماطل وتتباطأ" بل وتأتي أحيانا بمعلومات "مضللة"(٨٦).

إطار رقم (١٨) أهم مظاهر القصور المؤسسي في الجهاز الإداري للدولة في اليمن

- **تضخم الهيكل التنظيمي والوظيفي في الحكومة**
- **سوء تخصيص القوى العاملة، وضعف تأهيلها المهني**
- **عدم خضوع الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة للكفاءة.**
- **التنازع والتداخل في المسئوليات بين الوزارات والأجهزة المختلفة**
- **ضعف التنسيق فيما بين الأجهزة الإدارية والمؤسسات**
- **ازدواجية الوظائف بين أجهزة السلطة التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية.**
- **تعدد واتساع خطوط السلطة علي المستوي المركزي والمحلي**
- **الافتقار إلى الأرشفة والتوثيق والاحتفاظ بملفات للعاملين**
- **الافتقار إلى قاعدة بيانات إحصائية دقيقة عن العاملين ووظائفهم ومؤهلاتهم.**
- **العمالة المتكررة، والزائدة، والضعيفة**

المصدر: د.عبد الحكيم الشرجبي،

تؤدي المؤسسات العامة في اليمن فيما عدا مجلس النواب وظائفها في جو يغلب عليه السرية والمركزية الشديدة وفي غياب سياسات معلوماتية معلنة. وقد ظهرت خلال السنوات الأخيرة وبشكل واضح ضغوط دولية قوية تمارس من قبل المانحين والمؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية بهدف دفع الحكومة لتعزيز الشفافية. وتطالب المنظمات الدولية الحكومة وغير الحكومة بدرجة من الشفافية ومن الشراكة المجتمعية التي يمكنها أن تعزز الشراكة بين المجتمع المدني والدولة وتعمل على فضح الفساد.

بدأت المجالس المحلية- والتي تشكل جزءا من السلطة التنفيذية - خلال السنوات القليلة الماضية في ممارسة قدرٍ من المحاسبة للمسؤولين التنفيذيين في المحافظات والمديريات، مثل مدراء الخدمة المدنية، الصحة، وغيرها من المكاتب الخدمية. فقد حاول المجلس المحلي لمحافظة حجة خلال عام ٢٠٠٧ إقالة المحافظ بتهمة الفساد، إلا أنه تم نقل المحافظ قبل المضي في الإجراءات. ومن غير الواضح ما إذا كانت الإقالات التي تتم تندرج في إطار الصراعات السياسية على المستويات المحلية والتي تعمل القيادات المركزية العليا في الحزب

[84] *الناس*، ٢٥٢، ٢٠٠٥/٦/٢٧، ٧
[85] *الناس*، ٢٠٠٥/٧/٤
[86] *الناس*،

الحاكم على تغذيتها أو تعتبر إحدى التطورات الناتجة عن الحراك الذي شهدته البلاد خلال عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ وعن الانتقال المحدود إلى اللامركزية.

ويوضح مؤشر قدرة المواطنين على مساءلة الحكام والذي يعتمد في حساب نتائجه على عدد من المعطيات المتصلة بالجوانب السياسية بما في ذلك الحقوق السياسية والحريات المدنية واستقلال وسائل الإعلام تلك الحقيقة. فقد تراجعت درجة اليمن على المقياس الذي يتراوح بين -٢,٥ (الحد الأدنى والأسوأ) و ٨٧٢,٥ بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٤ كما هو موضح في الجدول رقم (٤) من -٠,٩١ في عام ١٩٩٦ إلى -٠,٩٩ في عام ٢٠٠٤.

الآثار السلبية لقصور آليات المساءلة الداخلية في منظومة الإدارة العامة:

ترتب على هذا النمط من المحاسبة الداخلية عدد من الآثار السلبية التي ساهمت في جمود البناء المؤسسي وإضفاء مزيد من البقرطة على منظومة الإدارة العامة، وفي توسيع الفجوة بينها وبين المواطنين وتعقيد تعاملهم معها، وإعاقة التنمية بشكل عام، وتتمثل أهم الآثار السلبية فيما يلي:

الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص: بسبب ضعف مستوى الرقابة فإن المسؤول الأول في كل مؤسسة يدير المؤسسة وفقاً لرغباته وتوجهاته، متجاوزاً في بعض الحالات القوانين واللوائح، لاسيما أن التعيين في هذه الوظائف يتم في معظم الأحيان وفقاً لمعيار الولاء لا على أساس معيار الكفاءة.

الجمود والنمطية: يميل الموظفون الحكوميون في ظل نظام الرقابة ونظام الحوافز القائمين إلى الجمود وعدم التطوير في أساليب أداء عملهم، وأساليب تقديم الخدمات.

العجز عن تحقيق أهداف التنمية البشرية: إن تحقيق التنمية البشرية لا يعتمد على حجم الاستثمارات والسياسات الاقتصادية التي تحقق الاستقرار فحسب، وإنما أيضاً على درجة الكفاءة في الاستخدام والتوظيف الأمثل للموارد المتاحة، إن المقصود بكفاءة الاستخدام يمتد لينصرف أيضاً إلى المقاييس الإدارية، وبتعبير آخر فإن الكفاءة الإدارية تمثل عنصراً أساسياً لإدارة وتخصيص الموارد واستعمالها في أفضل المجالات والقطاعات التي تحقق عائداً اقتصادياً واجتماعياً أكبر، إذ يمكن في ظل توفر إدارة عامة كفوءة تحقيق نتائج تنموية جيدة حتى وإن كانت الموارد الأخرى محدودة، أما في ظل الإدارة محدودة الكفاءة ومنظومة الإدارة السيئة فإن النتائج غالباً ما تكون قاصرة عن تحقيق أهداف التنمية البشرية حتى في الحالات التي تتوفر فيها الموارد الأخرى، إذ يتم تبديدها(٨٨).

انتشار الفساد: إن جذور الاختلالات الإدارية في اليمن لا تكمن فقط في طبيعة النظام الإداري الذي يقوم على تسلسل غير كفؤ للوظيفة الإدارية وعلى تعدد الأجهزة الإدارية والاختصاصات، والذي أساء إلى طبيعة النظام الإداري، وأصبح بذلك عائقاً رئيسياً أمام الإنجاز ورفع الإنتاجية، وإنما تكمن وبصورة أساسية في ضمور منظومة القيم الأخلاقية للعاملين في الجهاز الإداري للدولة، وإلى ضعف منظومة الحوافز والضوابط، وبالتالي فإن تدني مستويات إنجاز أهداف التنمية البشرية ومؤشراتها، بأبعادها الأخلاقية والثقافية والعلمية ترك أثراً عميقاً على شيوع قيمة اللامبالاة وتراجع قيم الإنجاز والإتقان وانتشار الرشوة

---

[87] Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004., 2005

(٨٨) وزارة التخطيط والتنمية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليمن: تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨م، ص٢٢.

والمحسوبية والمجاملة وإسناد الوظيفة العامة إلى من هو ليس مؤهلاً لها، وفي ظل غياب مبدأ الثواب والعقاب، وتزداد الاختلالات في ظل غياب القضاء العادل والمستقل(٨٩).

ضعف الفعالية وبطء الإنجاز: بدأت اليمن استعداداتها لعملية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية منذ عام ١٩٩٥ عندما شرعت في تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، وشكلت عام ١٩٩٨ لجنة وزارية لدراسة ميزات وسلبيات الانضمام إلى المنظمة، خلصت إلى توصية الحكومة بالتسريع بعملية الانضمام لمنظمة التجارة العالمية، وقد تم قبول طلب اليمن للانضمام للمنظمة، فشكلت اليمن في ١٧ يوليو ٢٠٠٠ فريق عمل للتفاوض، وفي نوفمبر ٢٠٠٢ تقدمت اليمن بمذكرة تفاهم، وتم قبول المذكرة وفي إبريل عام ٢٠٠٣ تم تعيين ممثل ألمانيا في المنظمة رئيساً لفريق العمل الخاص باليمن، وتلقت اليمن ١٦٧ استفساراً وسؤالاً وملاحظة حول مذكرة التفاهم، وقدمت اليمن في يونيو ٢٠٠٤ إجاباتها على تساؤلات المنظمة، وعلى إثر ذلك بدأت المفاوضات، وتم عقد أول اجتماع لفريق العمل في جنيف في ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٤، ولا زالت عملية التفاوض جارية(٩٠).

الرقابة والمساءلة الشعبية:

تعتبر الانتخابات واحدة من آليات المحاسبة الشعبية للحكومات، وقد نفذت اليمن ثلاث دورات انتخابية برلمانية، ودورتين انتخابيتين رئاسيتين، ودورتين انتخابيتين محليتين، إلا أن هذه الآلية ليست آلية كافية للرقابة الشعبية، إذ تتطلب الرقابة والمحاسبة الشعبية للحكومات تصميم التنظيمات الحكومية بما يسمح للمواطنين بمراقبتها ومساءلتها، وتأسيس آليات لإيصال أصوات المستفيدين من خدمات الإدارة العامة، وهي متطلبات غير متوفرة في أجهزة ومؤسسات الإدارة العامة اليمنية، فهي تنظيمات مغلقة وغير مفتوحة، ولا توجد آليات لإيصال أصوات المستفيدين من خدمات المؤسسات الحكومية إليها،

يؤدي ضعف الشفافية وغياب القوانين المنظمة لحق المواطنين في الحصول على المعلومات إلى إضعاف قدرتهم على مراقبة حكامهم ومساءلتهم، حيث يهيمن الحزب الحاكم على الإعلام المسموع والمرئي والمقروء المملوك للدولة ويرفض منح المواطنين الحق في امتلاك القنوات الإذاعية والتلفزيونية مما يعني حرمان المواطنين من حقهم في الحصول على المعلومات من مصادر بديلة. ويستخدم الحزب الحاكم وسائل الإعلام الرسمية للدعاية للإجراءات التي يتخذها ولتوجيه اتهامات لفئات في الداخل والخارج بمحاولة قلب نظام الحكم والتخابر مع الخارج وغير ذلك من الاتهامات التي تفتقر إلى الأدلة. ويسخر الحزب الحاكم وسائل الإعلام المملوكة للدولة للتضليل ونشر الشائعات والهجوم على الخصوم السياسيين وتزييف الحقائق والكذب على الناس وبالمخالفة للدستور والقوانين النافذة.

فمنظمة الشفافية الدولية مثلا تطالب بإشراك منظمات المجتمع المدني في مختلف المشروعات وخصوصا تلك التي ينفذها البنك الدولي. ويعمل الدعم الأوروبي لقطاع الصحة في اليمن على إشراك المستفيدين من الأهالي في إدارة الخدمات الصحية والمشاركة في التكلفة. وبدوره يعمل صندوق التنمية الاجتماعي على إشراك الأهالي في تخطيط وتمويل المشروعات المختلفة بما في ذلك المدارس والطرق وغيرها.

---

(٨٩) المرجع السابق، نفس الصفحة.

90 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، التقرير الاقتصادي السنوي ٢٠٠٤، صنعاء، سبتمبر ٢٠٠٥، ص. ص ١٣٢ – ١٣٣.

ثالثا: مكافحة الفساد

الدولة التي تهيمن عليها نخبة غير مؤمنة بالتداول السلمي للسلطة، هي بالضرورة دولة فاسدة، والفساد فيها ليس فردياً ولا حتى فساد جماعات، بل هو فساد بنيوي، أو إفساد، حيث يضطر الحاكم أو النخبة الحاكمة إلى التغاضي عن الفساد، الذي تمارسه " شبكات المستفيدين من مواقع السلطة، الداعمين الطيعين لاستمرارية النظام، وتساعد الأنظمة الكلية عمداً على استفادة قيادات وأفراد من موارد الفساد، مع التقصي المستمر بفضل أجهزة الاستخبارات عن تفاصيله، وتكوين ملفات شخصية لكل فرد مستفيد من الفساد، فتستعمل هذه المعلومات للابتزاز في حال خروج الفاسدين عن الولاء للنظام"(٩١).

إطار رقم (١٩) بعض المواد التي تضمنتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي يمكن من خلالها تعريف الفساد

المادة (١٥): رشوة الموظفين العموميين :تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا: (أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. (ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

المادة (١٧): اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي :تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

المادة (١٨): المتاجرة بالنفوذ: تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا: (أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر؛ (ب) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

المادة (١٩): إساءة استغلال الوظائف: تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين.

المادة (٢٥): إعاقة سير العدالة: تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا: (أ) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية؛ (ب) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين.

على الرغم من أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لم تقدم تعريفاً للفساد، إلا أنه يمكن تعريف الفساد في ضوء المواد من ١٥ – ٢٧ منها، بأنه كل فعل أو مشاركة في فعل أو الامتناع أو المشاركة في الامتناع عن فعل يقوم به موظف عام مستغلاً وظيفته العامة أو الخاصة، يترتب عليه تحقيق

[91] أنطوان مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (٣١٠)، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٢٨.

مصالح خاصة مادية أو معنوية، أو يترتب عليه إخلال بمبدأ المساواة أو تكافؤ الفرص بين المواطنين المستفيدين من خدمات المؤسسة التي يعمل بها، أو منح شخص آخر امتيازات ومنافع بشكلٍ غير قانوني، أو يؤدي إلى إعاقة تنفيذ القانون وسير العدالة، ويندرج في إطار الفساد منح أي موظف عمومي أو أي شخص آخر مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو وعده بها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر. وبالتالي فإن مفهوم الفساد مفهوم شامل يشير على الأقل إلى الرشوة، اختلاس الأموال والممتلكات أو تبديدها، استغلال النفوذ، إساءة استغلال السلطة، الإثراء غير المشروع، إعاقة سير العدالة، أو تقديم الرشوة للموظف العام أو الوعد بها مقابل الحصول على مزية غير مستحقة قانوناً.

لم يستغرق مفهوم الفساد الذي تم تعريفه في المادة رقم (٢) من القانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بشأن مكافحة الفساد هذه الدلالات، حيث عرفت الفساد بأنه " استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة "، فهذا التعريف يقصر مفهوم الفساد على الرشوة والاختلاس، ولا يشمل اتخاذ قرارات مخالفة للقانون، و إعاقة سير العدالة، فضلاً عن أنه لم يشر إلى تقديم الرشوة إلى الموظف العام أو وعده بها من أجل الحصول على امتيازات غير قانونية باعتبارها فساداً، أي أنه يجرم المرتشي ولا يجرم الراشي، وذلك خلافاً لنص المادة (١٨ / أ) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي تجرم الراشي، في حال كانت الرشوة بهدف الحصول على ميزة غير قانونية، حيث تنص على " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا: (أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر". مع ذلك فإن المادة (٣٠) من القانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بشأن مكافحة الفساد، قد تجاوزت كثيراً من جوانب القصور هذه، باستثناء عدم تجريم تقديم الرشوة للموظف العام

إطار رقم (٢٠) نص المادة (٣٠) من القانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بشأن مكافحة الفساد

مادة (٣٠) تعد من جرائم الفساد:
١- الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
٢- الجرائم الماسة بالوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
٣- الجرائم المخلة بسير العدالة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
٤- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
٥- رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظائفهم بقصد الحصول على منفعة تجارية أو مزية غير مستحقة أو الاحتفاظ بها متى تعلقت بتصريف الأعمال التجارية الدولية ويسري بشأنها الحكم الوارد في قانون الجرائم والعقوبات.
٦- جرائم التزوير المتعلقة بالفساد وجرائم التزييف المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
٧- جرائم التهريب الجمركي والتهريب الضريبي.
٨- الغش والتلاعب في المزايدات والمناقصات والمواصفات وغيرها من العقود الحكومية.
٩- جرائم غسل العائدات الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذه المادة.
١٠- استغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة.
١١- جرائم الثراء غير المشروع.
١٢- أية جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر بوصفها من جرائم الفساد.

للحصول على منافع غير قانونية، وتجريم الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص، سواءً نجمت عنه مصلحة مادية للموظف أو لم تنجم.

يزدهر الفساد في اليمن بفضل عاملين رئيسيين هما: ضعف مؤسسات الدولة والانقسام— التعدد—الاجتماعي. ففي ظل ضعف مؤسسات الدولة حلت الشللية السياسية غير المؤسسية محل المؤسسات. وتم استخدام إيرادات النفط لشراء الو لاءات السياسية. ويخدم الفساد الكبير في اليمن خمس فئات نخبوية هي شيوخ بعض القبائل، قادة الجيش والأمن، البرجوازية الجديدة والمتمثلة في رجال الأعمال الذين يعتمدون على عقود الدولة غير الخاضعة للتنافس، التكنوقراط والنخب المحلية.(٩٢) وتتوزع عوائد "الفساد الكبير" من خلال أربع آليات هي:

الموازنة العامة للدولة، المناقصات، المؤسستين العسكرية والأمنية والحزب الحاكم— حزب المؤتمر الشعبي العام. ٩٣

تكمن مشكلة اليمنيين في كون الفساد الكبير يمثل الركن الأهم للنظام السياسي. فبقاء النظام واستمراره مرهون بشراء ولاءات النخب المستفيدة من الوضع القائم. وفي حال توقف التدفقات المالية لتلك النخب فإنها لن تجد أي مبرر للدفاع عن النظام القائم والعمل على استمراره. ويعمل النظام الانتخابي القائم على تكريس الترتيبات السياسية القائمة وبالتالي تكريس الفساد.

فالمشكلة لاتكمن في غياب الأطر الدستورية والقانونية الخاصة بمكافحة الفساد، فاليمن وقعت في ديسمبر عام ٢٠٠٣ على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد وصادق مجلس النواب على الاتفاقية في عام ٢٠٠٥. كما وقعت الجمهورية اليمنية على الاتفاقية الدولية ضد الجريمة المنظمة العابرة للدول وتم التصديق على الاتفاقية من قبل مجلس النواب في عام ٢٠٠٤. (٩٤) ويحتوي الدستور وقانون العقوبات والقانون الخاص بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وقانون الخدمة المدنية وغيرها من القوانين نصوصا خاصة بمكافحة الفساد. وتكمن المشكلة في الطريقة التي تمت بها صياغة بعض النصوص القانونية بطريقة فضفاضة تقبل أكثر من تفسير.٩٥ كما تكمن أيضا في غياب التطبيق لتلك النصوص.

في الوقت الذي تغيب فيه الشفافية والمساءلة ويعاني فيه نظام الحكم من ضعف الفاعلية، كان طبيعيا أن يشهد الفساد ازدهارا خلال السنوات الأخيرة. وفي المقابل تدهورت قدرة النظام على السيطرة على الفساد. فقد انخفضت درجة الجمهورية اليمنية من (-٠,٢٥) في عام ١٩٩٦ إلى (- ٠,٨٤) في عام ٢٠٠٤. (٩٦) وكانت درجة اليمن على فهرس الفساد الذي تعده منظمة الشفافية الدولية قد تراوحت كما يوضح الجدول رقم (٧) بين ٢,٤ و٢,٧ من أصل ١٠. وفي عام ٢٠٠٧ حققت قطر،الإمارات، الأردن، عمان، الكويت، السعودية درجات أفضل من اليمن وهي على التوالي ٦،٥,٧، ٤,٧، ٤,٧، ٤,٣، ٣,٤.

---

[92]. Ibid.

[93]. Ibid.

[94] للمزيد من التفاصيل حول الأطر الدستورية والقانونية الخاصة بمكافحة الفساد، انظر:

Dr. Mohamed Abdo Moghram, "Political Culture of Corruption and State of Corruption in Yemen."

[95] Ibid.

[96] Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, 2005

وفقا لتقارير منظمة الشفافية الدولية فقد تراوح مستوى الشفافية في اليمن بين ٢,٤ و٢,٧ من أصل عشرة خلال السنوات الثلاث الماضية. وقد احتلت اليمن وفقا لتقرير الشفافية الدولية الصادر في عام ٢٠٠٥ المرتبة ١١٢ من بين ١٤٥ دولة شملها التقييم وذلك بدرجة ٢,٤ من أصل ١٠.٩٧ ومن الملاحظ وفقا للجدول رقم (٧) أن درجة اليمن تدور في حلقة مفرغة فالدرجة التي حققتها في عام ٢٠٠٥ وهي ٢,٧ سرعان ما تدهورت في عام ٢٠٠٦ إلى ٢,٦ ثم إلى ٢,٥ خلال عام ٢٠٠٧.

جهود الحكومة في مجال مكافحة الفساد:

إطار رقم (٢١) أهم الإجراءات التي اتخذتها الحكومة في مجال مكافحة الفساد عامي ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧

- **صادقت اليمن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة (اتفاقية ميريدا Meride)،**
- **تنفيذ حملة توعية تهدف إلى رفع مستوى الوعي حول تأثيرات الفساد على التنمية.**
- **المصادقة على قانون الذمة المالية في شهر يوليو من العام ٢٠٠٦م من قبل مجلس النواب.**
- **مصادقة مجلس الوزراء في شهر إبريل من العام ٢٠٠٦ على دليل المشتريات والمناقصات.**
- **في شهر أغسطس من العام ٢٠٠٦م، أصدر وزير المالية تعميماً إلى المسؤولين الماليين في ٥٥ جهة حكومية توجههم برفع تقارير شهرية مفصلة لجميع أنشطة المشتريات.**
- **إصدار قانون مكافحة الفساد عام ٢٠٠٦م.**
- **تشكيل لجنة عليا لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٧.**

مارست المنظمات الدولية ضغوطا على حكومة الجمهورية اليمنية بهدف القيام بإصلاحات واسعة في مجالات عديدة بما فيها مكافحة الفساد، حيث ربط تقرير لصندوق النقد الدولي بين حدوث الإصلاحات وبين بقاء المساعدات الخارجية لليمن.(٩٩) وذهب البنك الدولي في ممارسته للضغوط إلى تخفيض مساعداته لليمن خلال السنوات (٢٠٠٦-٢٠٠٨) بنسبة ٣٤% (من ٤٢٠ إلى ٣٠٠ مليون دولار). وعلل مدير البنك الدولي في ذلك الوقت السيد ايمانويل مبي ذلك القرار بافتقار اليمن إلى الشفافية والحكم الرشيد.(١٠٠) وكانت دول الإتحاد الأوروبي قد أقرت في بداية عام ٢٠٠٥ تخفيض مساعداتها لليمن إلى النصف معللة ذلك بعجز الحكومة عن القيام بإصلاحات واجتثاث الفساد، وعدم إنفاق

إطار رقم (٢٢) أبرز مظاهر الفساد في اليمن

- **توريث المناصب العامة للأبناء وإهمال جوانب الكفاءة والقدرة وتكافؤ الفرص ونصوص الدستور والقوانين المختلفة.**
- **ممارسة المسؤولين للتجارة بالرغم من أن المادة (١١٨) من الدستور النافذ تحظر ذلك.**
- **إرساء العقود العامة على شركات يملكها كبار المسؤولين في الدولة بشكل مباشر(أي بأسمائهم) أو غير مباشر (بأسماء أقارب لهم) ودون إتباع إجراءات الإعلان. وقد اقر وزير الأشغال العامة في سبتمبر ٢٠٠٥ في جلسة لمجلس النواب اليمني بان ٨٠% من عقود الأشغال يتم إرساءها بدون منافسة وان ٢٠% فقط تخضع للمنافسة.[٩٨]**
- **انتشار الرشوة في التعامل مع الحكومة مما يؤدي إلى اعتماد أعمال إضافية لمنفذي الأعمال بالمخالفة للقانون، والصرف بالزيادة عما يستحقون، وعدم فرض غرامات التأخير، والصرف لأعمال لم تنجز ولمشاريع لم يتم تنفيذها**
- **لا يعرف احد بالتحديد بما في ذلك رئيس مجلس النواب الدخل الحقيقي لليمن من مبيعات النفط**
- **قيام مختلف الجهات الحكومية بالشراء بشكل مباشر دون إتباع الإجراءات التي يحددها القانون**

---

[97] *الصحوة*، ٩٧٤، ٢٠٠٥/٥/١٩

[98] Dr. Mohamed Abdo Moghram, "Political Culture of Corruption and State of Corruption in Yemen."

[99] *الوسط*، ٧٢، ٢٠٠٥/١٠/٥

[100] *الناس*، ٢٧٠، ٢٠٠٥/١٠/٣١

المعونات في الأغراض المخصصة لها.(١٠١) ويشكل الفساد عائقا هاما أمام اليمن في سعيها للحصول على المعونات الدولية بمختلف أشكالها..كما أن الفساد قد أدى إلى هروب رؤوس الأموال في وقت تحتاج فيه البلاد إلى تلك الأموال. وأدى كذلك إلى

تراجع ثقة المستثمرين باليمن وهو ما أدى بشركة بركتر اند جامبل وشركة الكيبل واللاسلكي وشركة ميناء سنغافورة إلى ترك اليمن.(١٠٢)

وقد ظهر أثر الضغوط الدولية على الحكومة اليمنية في اتخاذ الأخيرة للعديد من الخطوات والإجراءات. وابرز تلك الخطوات هي سن قانون مكافحة الفساد في أواخر عام ٢٠٠٦ وتشكيل اللجنة العليا لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٧، واللجنة العليا للمناقصات في عام ٢٠٠٧. وقد نص قانون مكافحة الفساد في مادته الثالثة على أن من أهدافه "إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد" و "تفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة والتيسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطات المعنية" وكذلك "تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه." كما تنص المادة التاسعة من القانون على أن يقوم مجلس الشورى باختيار الشخصيات المرشحة لعضوية الهيئة "ممن تتوفر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة على أن تمثل في الهيئة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة".

إطار رقم (٢٣) حملة التوعية بمخاطر الفساد التي نفذت عام ٢٠٠٦

في شهر يونيو من العام ٢٠٠٦، استهلت الحكومة حملة التوعية الوطنية لمكافحة الفساد، وفي مرحلتها الأولى، والتي استمرت لمدة ٦٠ يوماً بدءاً من ٦ يونيو ٢٠٠٦م في المدن الرئيسية في اليمن. من خلال نشر اللافتات ولوحات الإعلانات والملصقات التي تم رفعها في أكثر من ٧٠٠ موقع في ٦ مدن مع أكثر من ٣٠٠ لوحة إعلانية في مدينة صنعاء فقط. بالإضافة إلى حملات إعلانية في جميع الصحف الحكومية والمستقلة وصحف معارضة، بالإضافة إلى حملات إعلانية في التلفزيون والإذاعة.

إطار رقم (٢٤) مقتطف من إصدار صحفي وزعته منظمة "صحفيات بلا قيود" حول حلقة النقاش التي نظمتها حول جهود مكافحة الفساد وسبل تعزيز الحكم الرشيد وشارك فيها الأستاذ احمد الانسي رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

عدد من الصحفيين وجهوا في المؤتمر الصحفي سيلاً من الأسئلة لرئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كان أبرزها حول عدم الشفافية في الذمة المالية لكبار المسؤولين وعن تقرير الأراضي في عدن الذي تقدم به وزير التعليم العالي صالح باصرة إلى رئيس الجمهورية هل تسلمت الهيئة صورة منه، ومشكلة النهب للأراضي في الحديدة وفضيحة الكهرباء النووية ومشروع كهرباء مأرب التي أعطيت لمقاول بالتكليف المباشر دون مناقصة، والاعتمادات الإضافية وغيرها من الأسئلة التي تقدم بها الصحفيون، قال رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إن دور الهيئة التي يرأسها في هذا المجال هو تنفيذ القانون الذي اشترط السرية، وإن كانت لديه ملاحظات لكنه ملزم بتنفيذ القانون، كما إن الهيئة لم تتسلم ملف الأراضي في عدن والمحافظات الجنوبية لكنه قال إن الكثير من الأصوات هناك في الاحتجاجات قد خرجت للمطالبة بالانفصال ، وهو الأمر الذي يرفضه كونه أعطى يمينا عند تسلمه المنصب أن يحافظ على تراب الوطن ومن غير الممكن أن ينقض قسمه هذا ليوافق على مطالب الانفصال ، مع تأكيده أن هناك مطالب حقوقية مشروعة، داعيا إلى التحري في مسالة نقل المعلومة.

لكن الملاحظ أن القانون الخاص بإنشاء هيئة مكافحة الفساد وفي الوقت الذي جعل من تعزيز الشفافية والمشاركة هدفا له قد نص في مادته رقم (٣٨) على اعتبار "المراسلات والمعلومات والبلاغات المتصلة بجرائم الفساد وما يجري في شأنها من فحص أو تحقيق" من ضمن الأسرار التي يجب المحافظة عليها وعدم إفشائها. وقد شهد عام ٢٠٠٧ تشكيل الهيئة العليا

---

[101] *الوحدوي*، لم يذكر العدد، ٢٠٠٥/٢/١

[102] United States Agency for International Aid (USAID), *Yemen: Corruption Assessment*.

لمكافحة الفساد بعد طول تردد وبعد صراعات داخل الحزب الحاكم حول الكثير من الجزئيات.

ورغم أن عام ٢٠٠٧ شهد ظهور بعض قضايا الفساد إلى السطح مثل قضية الفساد في مؤسسة الميثاق[١٠٣] التابعة للحزب الحاكم وقضية اتفاق وزارة الكهرباء مع شركة أمريكية لإنشاء ٥ مفاعلات نووية خلال عشر سنوات بتكلفة ١٥ مليار دولار وقضية ملكية المؤسسة الاقتصادية اليمنية، وغيرها من القضايا إلا انه لم يتم اتخاذ أي إجراءات حيال ذلك. واكتفت الحكومة بإلغاء اتفاقية بناء المفاعلات النووية بعد أن كشف الإعلام بان الشركة يملكها صديق سابق للوزير الحالي للكهرباء، وأنه لم يسبق لها أن قامت بأي عمل من هذا النوع.

رابعا: سيادة القانون

سيادة القانون تعني أن يخضع الجميع لقواعد عامة معروفة مسبقاً تحكم علاقة الأطراف المختلفة، وأن يتحقق قدر من التوازن والتقابل في علاقات القوى بين هذه الأطراف، بحيث تتسيد القاعدة القانونية علاقة هؤلاء الأطراف، فالقاعدة القانونية بما تتضمنه من مظاهر السلطة والقهر لتنظيم نشاط معين تفرض على جميع أطراف العلاقة بلا تمييز[١٠٤]. تستلزم تأمين حماية حقوق الإنسان بالنسبة للأفراد والجماعات بشكل متساو، وكذلك المساواة بينهم في العقاب بموجب القانون، أن تعلو سيادة القانون على سلطة الحكومات. فهي تحمي المواطنين من أي إجراءات تعسفية قد تتخذها الدولة ضدهم، وتضمن معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة وخضوعهم للقانون وليس لنزوات الأقوياء وأصحاب النفوذ والوساطات[١٠٥].

كما يتوجب أن يوفر القانون الحماية للجماعات الأكثر ضعفا وفقرا من الاستغلال والظلم وسوء المعاملة. كما يتوجب على الحكومات أن تخلق المؤسسات والأطر اللازمة للمحافظة على القانون والنظام، ولتأسيس البنية التحتية الأساسية، ولتوفير خدمات أساسية كالصحة والتعليم، خصوصا للفقراء، وهو مطلب يؤكد عليه كل المفكرين العقلاء من أبناء اليمن المخلصين و الحريصين على مستقبل اليمن ونهضته وتقدمه[١٠٦].

في مقدمة واجبات الدولة وأهمها على الإطلاق، فرض سيادة القانون، وإنفاذه على جميع المواطنين دون تمييز، فضلاً عن خضوعها هي ذاتها لحكم القانون، إلا أن الدولة في اليمن بسبب طابعها التسلطي، عوضاً عن أن تعمل على فرض نفاذ القانون، ساهمت في بعض الحالات هي نفسها في انتهاكه، بل ورفضت تنفيذ أحكام القضاء أحياناً، ويمكن تلخيص

---

103 انظر على سبيل المثال: صحيفة *الشارع*، العدد ٢٠، ٢٧ أكتوبر ٢٠٠٧، الصحوة، العدد ٢٥ أكتوبر ٢٠٠٧، *الوحدوي*، *العدد*(٢٣) أكتوبر ٢٠٠٧

(104) انظر: الدكتور/ حازم الببلاوي، المصدر السابق، ص ٩٧ – ٩٨.

(105) بلغ الأمر حداً بعيداً في الاستهتار بالقوانين الراسخة منذ أمدٍ بعيد، حيث وصل الأمر إلى الالتفاف على الشروط الأكاديمية، الشكلية منها والموضوعية، وضربت المعايير العلمية في مقتل، فيما يتعلق بتعيين أعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية و في مختلف الكليات والأقسام، العلمية منها والأدبية، وأصبح التعيين في وظيفة معيد، أو مدرس، أو أستاذ مساعد، تتم دونما إعلان أو منافسة، كما يشترط ذلك قانون الجامعات اليمنية، إضافة إلى الإخلال بالشروط الموضوعية الأخرى. أما ما يتعلق بإدارة الكليات والأقسام العلمية فحدث ولا حرج!!، مما يضر بالمؤسسات العلمية وينقل فيروس الفساد إليها، ويضر بمبدأ المساواة ويضرب مبدأ تكافؤ الفرص. لمزيد من التفاصيل حول الخروقات القانونية، راجع: التقرير السنوي للمرصد اليمني لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٦م، تحت عنوان: الحق في التعليم، تقرير المرصد الصادر في إبريل ٢٠٠٧، ص٧٢ – ٨٨. وانظر كذلك الدكتور/ عادل مجاهد الشرجبي، أزمة التحول الديمقراطي في اليمن، مصدر سابق، ص٦٨.

(106) انظر المقابلة الصحفية مع الكاتب والمحلل السياسي، الأستاذ/ عبد الباري طاهر، صحيفة الناس، الصادرة بتاريخ ١١/٥/ ٢٠٠٧م، العدد (٣٧٠)، ص٥.

تعامل الحكومة مع القانون في أربعة أنماط من العلاقة، هي: تنفيذ بعض الأنشطة دون وجود قانون ينظمها، إصدار قوانين لم تلتزم الحكومة بتنفيذها أو إنفاذها، قوانين أصدرت وانتهكتها المؤسسات الحكومية، وقوانين تتعسف المؤسسات الحكومية في تنفيذها، ويمكن إيراد بعض الأمثلة على ذلك في ما يلي:

تنفيذ بعض الأنشطة دون وجود قانون ينظمها:

المشاركة في كلفة الخدمات الصحية: بدأت المؤسسات الصحية الحكومية في تنفيذ نظام المشاركة في الكلفة عام ١٩٩٤، دون وجود قانون أو لائحة تنظمه، ولم يصدر مجلس الوزراء قراراً ينظم مشاركة المجتمع في تمويل الخدمات الصحية، إلا عام ١٩٩٩، الأمر الذي ترتب عليه تبديد معظم العوائد على الفساد.

الخصخصة: بدأت اليمن في تنفيذ برنامج الخصخصة عام ١٩٩٥، وذلك على الرغم من أن قانون الخصخصة لم يصدر إلا عام ١٩٩٩، وقد تم خلال الفترة ١٩٩٥ – ١٩٩٩ تصفية وبيع ممتلكات سبع مؤسسات عامة وتأجير ثلاث مؤسسات أخرى.

قوانين أصدرت ولم تنفذ:

قانون إنشاء بنك الأمل للإقراض الأصغر: نصت المادة (٣ / أ) من قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إنشاء بنك الأمل للإقراض الأصغر الصادر في ٢٠/ يوليو/ ٢٠٠٢ على أن " ينشأ بموجب هذا القانون بنك يسمى بنك الأمل للإقراض الأصغر "، ونصت المادة (٢٣) منع على أن " يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية "، إلا أن هذا البنك لم يتم تأسيسه حتى اليوم.

قانون السجل المدني: تنص المادة (٣) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩١ بشأن الأحوال المدنية والسجل المدني على ما يلي: تُنشأ إدارة الأحوال المدنية والسجل المدني في كل من : ١ - المحافظة ، ويدخل في اختصاصها مراكز المحافظة والمديريات التابعة لها . ٢ - المديرية : ويدخل في اختصاصها مركز المديرية والعزل والقرى التابعة لها . إلا أن إدارات السجل المدني على مستوى المديريات لم تؤسس حتى الآن.

قانون العمل: فالفقرة (١) من المادة (١١) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥، بشأن العمل، تنص على ما يلي: " يشكل بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير مجلس عمل يتكون من ممثلي الوزارة وممثلين عن العمال وأصحاب العمل، إلا أن هذا المجلس لم يتم تأسيسه حتى الآن.

قانون صندوق الخدمة المدنية: صدر القرار الجمهوري بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩، بشأن إنشاء صندوق الخدمة المدنية، والذي نصت المادة (٣٠) منه على أن يعمل به من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية، وقد اعتمدت مخصصاته في الموازنة العامة منذ عام ٢٠٠٠، مع ذلك لم يتم تأسيس الصندوق إلا في عام ٢٠٠٤ بعد أن صدر القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، بشأن إنشاء صندوق الخدمة المدنية، الذي ألغى العمل بقانون عام ١٩٩٩،قبل أن يتم العمل به.

قوانين أصدرت وانتهكتها المؤسسات الحكومية:

قانون الانتخابات العامة:

ينص قانون الانتخابات على أنه لا يجوز ترشح شخص في الانتخابات البرلمانية والمحلية في دائرة انتخابية ليس مسجلاً في سجلات الناخبين فيها، وأن يعاقب كل من يمنع مواطناً من الإدلاء بصوته في الانتخابات بالسجن لمدة لا تزيد على عام، وقد شهدت الانتخابات

التشريعية حالة واحدة تم فيها ترشح مرشح في دائرة لم يكن مسجلاً فيها، وعوضاً عن أن تتخذ اللجنة العليا للانتخابات الإجراءات الكفيلة بتطبيق القانون، أعلنت فوزه .

قانون الجامعات اليمنية:

ينص قانون الجامعات اليمنية على أن رئيس الجامعة يجب أن يكون بدرجة أستاذ، وأن يكون قد أمضى على الأقل عشر سنوات في الخدمة الأكاديمية بعد حصوله على الدكتوراه، ويحدد القانون شروطاً تتعلق بالدرجة الأكاديمية والأقدمية في من يعين عميداً لكلية أو رئيساً لقسم أكاديمي، وبغض النظر عن أن هذا القانون قد جوبه بمعارضة شديدة من قبل أعضاء هيئة التدريس عند عرضه على مجلس النواب قبل صدوره، فإن السلطة التنفيذية لم تلتزم بأحكامه فعينت رؤساء جامعات وعمداء كليات ورؤساء أقسام لا يتوافر في بعضهم شرطا الدرجة الأكاديمية والأقدمية، أو أحد الشرطين على الأقل.

قانون الخصخصة:

تنص المادة (٥) من قانون الخصخصة على أن " لا يتم البدء بإجراء الخصخصة في إطار أي قطاع من قطاعات الاقتصاد الوطني إلا بعد تحريره "، مع ذلك فإن اللجنة العليا للخصخصة رشحت عدداً من المشروعات في قطاع الإعلام والثقافة، رغم احتكار الدولة ملكية وإدارة وتشغيل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة.

قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية:

تنص المادة (١٨) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أن " تقوم الدولة بتقديم الدعم المالي والعيني للجمعيات عند توفر ما يلي : أ- أن يكون قد مضى على تأسيسها ومباشرتها لنشاطها الفعلي الملموس مدة سنة على الأقل. ب - أن يكون نشاطها محققاً للمنفعة العامة . جـ - أن تقدم صورة من حسابها الختامي السنوي المقر من الجمعية العمومية إلى الوزارة أو المكتب المعني، مع ذلك فإن الحكومة دعمت تأسيس الجمعية الفلسفية اليمنية والجمعية الاجتماعية اليمنية، لمنافسة الجمعية الاجتماعية الفلسفية اليمنية، التي تمارس نشاطها منذ العقد الثامن من القرن العشرين، وقد أوقفت الدعم عن هذه الأخيرة لأن الانتخابات عام ٢٠٠٢ أفرزت هيئة إدارية من غير أعضاء الحزب الحاكم، وقدمت دعماً للجمعيتين المنافستين منذ الشهر الأول لتأسيسهما خلافاً للقانون، بل إن وزارة الشئون الاجتماعية رفضت تنفيذ حكم قضائي باستحقاقها للدعم.

قوانين يتم التعسف في تنفيذها:

قانون الانتخابات العامة والاستفتاء:

تعسفت اللجنة العليا للانتخابات في تفسير نصوص الفقرتين (هـ) و (و) من المادة (٦٠) من قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ التي تنص الفقرة و منها على عدم جواز ترشح الموظف العام في الدائرة التي يعمل بها إلا إذا كان قد مضى على تركه للعمل فيها مدة ثلاثة أشهر على الأقل،[١٠٧] وعلى الرغم من أن نص المادة قد حدد الموظفين الذين يجب أن يقدموا استقالاتهم من وظائفهم في الدوائر التي يترشحون فيها، ولا يشمل أساتذة الجامعات، إلا أن اللجنة العليا للانتخابات رفضت طلب أحد أساتذة جامعة صنعاء للترشح ضمن قائمة مرشحي أحد أحزاب المعارضة في الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٣ بحجة عدم تقديمه استقالته من وظيفته الأكاديمية قبل ثلاثة أشهر من موعد فتح باب

107 تنص الفقرة (هـ) منها على أنه " لا يجوز لرئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارات ورؤساء المصالح والمؤسسات العامة أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس النواب إلا إذا مضى على تركهم للعمل مدة ثلاثة اشهر على الأقل من تاريخ فتح باب الترشيح"، وتنص الفقرة (و) من المادة نفسها على أنه " لا يجوز للمحافظين ووكلائهم والقضاة ومديري المديريات ومدراء مكاتب الوزارات والمحافظات والمصالح والمؤسسات ومدراء الأمن والقادة العسكريين والمسئولين التنفيذيين في المجالس المحلية أو أي موظف عام في نطاق الوحدة الإدارية أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس النواب في الدوائر التي يعملون بها إلا إذا مضى على تركهم للعمل في نطاق الدائرة الانتخابية مدة ثلاثة اشهر على الأقل من تاريخ فتح باب الترشيح"

الترشيح، في مقابل ذلك فإن الأكاديميين المنتمين إلى الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة الذين فازوا بعضوية مجلس النواب في الانتخابات نفسها، استمروا في عملهم الأكاديمي في الجامعات رغم أن الفقرة (ا)[108] من المادة نفسها تقضي بضرورة توقف الموظف العام الذي يفوز بعضوية مجلس النواب عن ممارسة وظيفته العامة، حتى انتهاء مدة عضويته في المجلس. بما يعني أن اللجنة العليا للانتخابات تعتبر الأكاديمي موظفاً عاماً أحياناً، ولا تعتبره كذلك أحياناً أخرى.

خامسا : المشاركة

المشاركة تعني إفساح المجال لجميع المواطنين للمشاركة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، والمضمون هنا من الناحية الاقتصادية أن تتاح لكل الناس حرية وفرص المشاركة في النشاط الاقتصادي أياً كان مجاله، ومن الناحية الاجتماعية تمكين الإنسان من الانخراط في كافة أشكال الحياة في المجتمع، أياً كانت الفئة التي ينتمي إليها، وسياسياً تعني حرية الانتماء للأحزاب والتنظيمات السياسية والمشاركة في الانتخابات وفي كافة مستويات الحكم،

هناك ثلاثة أشكال أو مستويات للمشاركة هي: المشاركة في التنفيذ، وهي مشاركة غير فاعلة، حيث يتم إشراك السكان في تنفيذ برامج وسياسات تم تخطيطها وتصميمها مسبقاً من قبل مؤسسات رسمية، سواءً على المستوى المركزي أو المستوى المحلي، والمشاركة الاستشارية، وتتمثل في إشراك السكان المحليين والمنظمات غير الحكومية في تحديد المشكلات وترتيب الأولويات، ومن النادر في ظل هذا النوع من المشاركة أن يُشرك السكان المحليون في وضع الحلول وإعداد الخطط، وحتى في الحالات التي يشركون في هذه العمليات فإن مشاركتهم هي مشاركة استشارية، قد لا تلتزم بها المؤسسات الحكومية، وأخيراً المشاركة الفاعلة، وتتم عبر مساعدة السكان المحليين على تنظيم أنفسهم من أجل تحديد مشكلات مجتمعاتهم المحلية، وتحديد احتياجاتهم والعمل على تلبيتها، وترتيب أولوياتهم، واختيار الحلول المناسبة ورسم السياسات وتخطيط البرامج وتنفيذها، ومراقبتها وتقييمها.

إطار رقم (٢٥) المادة ١٣ من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي تشير إلى إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد

المادة (١٣): مشاركة المجتمع: ١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: أ. تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها. ب. ضمان تيسّر حصول الناس فعليا على المعلومات. ت. القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية. (ث) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: ١) لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم. ٢) لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم -2 . على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلّغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكّل فعلا مجرّما وفقا لهذه الاتفاقية.

108 تنص على أن " يعتبر كل موظف يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب متوقفاً عن ممارسة وظيفته العامة من تاريخ فتح باب الترشيح ، ويعود إليها إن لم يفز في الانتخابات وتدفع له كافة مستحقاته .. فإن فاز استمرت مستحقاته من جهة عمله خلال مدة عضويته في المجلس ، وكان له بعد انتهائها الحق في العودة إلى عمل مواز لعمله السابق على الأقل".

لا يمكن تحقيق الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية في ظل الإدارة المركزية، سواءً كانت مركزية راسية، تسيطر العاصمة والمؤسسات المودة فيها على المحافظات والمديريات والمؤسسات الموجودة فيها، أو مركزية أفقية، حيث كل وزارة تمثل جهازاً مستقلاً بذاته، وتسيطر كل مؤسسة مركزية على صناعة القرار المتعلق بمجال عملها، ولا تشرك غيرها من المؤسسات، أو تفوض بعض صلاحياتها لمؤسسات أخرى، كما هو عليه الأمر بالنسبة لوزارة المالية التي تسيطر على المال دون غيرها، وحتى في الحالات التي تنص فيها قوانين بعض المؤسسات على استقلالها المالي، فإن هذا الاستقلال على مستوى الواقع هو استقلال شكلي ومفرغ من مضامينه الحقيقية، فوزارة المالية هي التي تعين مديري الشؤون المالية بكل الوحدات الإدارية، وبالتالي فإن غياب الشراكة بين المنظمات الحكومية نفسها، يؤثر سلباً على إمكانية قيام شراكة بين المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية.

الاستراتيجيات التي تتبعها الدولة في الشراكة مع المجتمع المدني:

لقد أصبح مفهوم المشاركة مصطلحاً مكرراً في خطاب المشتغلين في مجال التنمية في اليمن، وأصبحوا يستخدمونه بالحق والباطل، في موضعه وفي غير موضعه، فقد أشار فريق إعداد الاستراتيجية الوطنية لتطوير التعليم الأساسي في الجمهورية اليمنية (٢٠٠٣ – ٢٠١٥)، إلى أنه تم إشراك وتدريب أكثر من ٤٠٠ فرد للمشاركة في جميع مراحل وضع وتنفيذ الاستراتيجية "[١٠٩]. ونعتقد أن المقصود هو إعداد الاستراتيجية وليس وضعها وتنفيذها. وبغض النظر عن ذلك فإن إشراك ٤٠٠ من العاملين في المجال التربوي، والذي اعتبره فريق إعداد الإستراتيجية يمثل تخطيطاً صاعداً من القاعدة إلى الأعلى ومنهجاً تشاركياً، لا يشكل سوى تكتيك بدائي في مجال المشاركة والتخطيط من أسفل إلى أعلى. إن المشاركة الحقيقية هي التي تقوم على إشراك المواطنين من خلال منظمات أسسوها بحرية. من خلال تتبع الإجراءات والعمليات التي اتبعتها الحكومة في ما أسمته بإشراك المجتمع المدني، تبين أن مفهوم الشراكة الذي تعتمده الحكومة لا يتطابق مع متطلبات الشراكة الحقيقية، فلم تصمم الحكومة آلية كفؤة لمشاركة المجتمع المدني، تقوم على الاستقلالية، التكافؤ، التعددية، فالحكومة هي التي تختار المنظمات الشريكة، فالحكومة تشرك منظمات موالية لها أو منظمات تسيطر عليها، أو ساهمت في تأسيسها بشكلٍ غير مباشر، ولا تشرك

إطار رقم (٢٦) قصور الآليات المنظمة لإسناد تشغيل معاهد ومراكز الأنشطة الاجتماعية إلى الجمعيات الأهلية

تنص المادة رقم(٢١) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية على ما يلي: " يجوز للوزارة إسناد تشغيل معاهد ومراكز الأنشطة الاجتماعية التابعة لها (الأسر المنتجة + دور الرعاية الاجتماعية.. الخ) إلى الجمعيات النشطة والناجحة بغرض تخفيف الأعباء على الدولة وضمان إشراك المجتمع في المساهمة في التنمية الاجتماعية المستدامة ، كما تقوم الوزارة بتقديم الدعم النقدي والعيني لها وتحدد اللائحة التنفيذية الشروط والضوابط اللازمة لذلك ولا يجوز للجمعية أو المؤسسة الأهلية التصرف بممتلكات وأصول هذه المعاهد والمراكز . يتضح من نص هذه المادة عدم وجود آلية كفؤة، للشراكة، وعلى مستوى التنفيذ فقد تمت بمزاجية، حيث أسند لمؤسسة الصالح التنموية دون غيرها إدارة عدد من دور الرعاية الاجتماعية، ودون منافسة أو أي آلية من آليات المنافسة.

[109] وزارة التربية والتعليم، الاستراتيجية الوطنية لتطوير التعليم الأساسي في الجمهورية اليمنية (٢٠٠٣ – ٢٠١٥)، مطابع الكتاب المدرسي، صنعاء، يناير ٢٠٠٣.

منظمات مجتمع مدني مستقلة استقلالاً حقيقياً، وهي التي تحدد أدوار المنظمات الشريكة، حيث تميل الحكومة إلى منح المنظمات " غير " الحكومية التي تشركها دوراً استشاري غير ملزم، فقد جاء في تقرير تقييم اللجنة المشتركة من موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المكلفة بمراجعة استراتيجية التخفيف من الفقر في اليمن المؤرخ في ١٥ يوليو ٢٠٠٢، أن تضمين الآراء والمعلومات التي تمخضت عن الفعاليات التي شاركت فيها منظمات المجتمع المدني في الاستراتيجية، كان يجب أن يتم من خلال تحليل محاضرها وتقاريرها، فآلية الاجتماعات والمشاورات التي أشارت إليها الاستراتيجية كانت في الحقيقة تفتقر إلى التنظيم والمهنية، وربما لم يستفد منها(١١٠).

تتحدد استراتيجيات المشاركة التي تسعى الدولة إلى تكريسها، وفقاً لطبيعة العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع المدني، والتي تقوم على هيمنة الدولة على المجتمع المدني، فبالنظر إلى المنظومة التشريعية اليمنية وتحليل ممارسات وأنشطة الجهاز الإداري للدولة وعلاقته بالمجتمع المدني، يتضح أن الدولة تسعى إلى تأسيس شراكة تابعة، حيث يقوم المجتمع المدني بدور التابع للحكومة وليس شريكاً لها.

إطار رقم (٢٧) الاستراتيجيات التي حددتها وثيقة السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية في الجمهورية اليمنية، التي صدرت في عام ١٩٩٤، لتفعيل مشاركة المجتمع في التنمية الصحية، والتي لم يتم تنفيذها حتى الآن.

- **إقامة ترتيبات تنظيمية (مجالس أو لجان صحية في المجتمع) تمنح المسؤولية والموارد لبناء رعاية صحية أولية، كما تساهم في مراقبتها وتقييمها.**
- **تخويل بعض الصلاحيات، مع تقديم موارد بشرية ومادية للمجتمعات (المحلية) لتنفيذ بعض مكونات البرامج الصحية التي يتفق عليها.**
- **اختيار أعضاء من المجتمع لعضوية مجالس إدارة المؤسسات الصحية.**
- **ضمان تمثيل المجتمع في أجهزة اتخاذ القرار على المستوى الوطني والمحلي، وخاصة في تحديد المشاكل والاحتياجات الصحية.**
- **إتاحة المعلومات عن السياسات والاستراتيجيات الصحية للأفراد وقادة الرأي في المجتمع، وعن دورهم في دعم هذه السياسات.**
- **تدريب مجموعات سكانية وأفراد لتنمية مسؤولياتهم عن رعاية أنفسهم وعائلاتهم وتطبيق أساسيات التغذية السليمة والصحة العامة.**
- **الاعتراف بدور المنظمات غير الحكومية كمساهمين في تطوير السياسات والاستراتيجيات الصحية.**

المصدر: وزارة الصحة العامة، السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية في الجمهورية اليمنية، وثيقة مقرة في المؤتمر الوطني الأول للتنمية الصحية (٦-٩ فبراير ١٩٩٤م)،صنعاء نوفمبر ١٩٩٤م، ص ٣٨.

شريك في التمويل دون الإدارة: يبرز هذا التوجه بشكلٍ جلي في القطاع الصحي، فقد تضمنت وثيقة السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية في الجمهورية اليمنية، التي صدرت في عام ١٩٩٤ تصورات تفصيلية لمستويين من مستويات المشاركة الشعبية في التنمية الصحية، يتعلق المستوى الأول بمشاركة المجتمع في تمويل الخدمات الصحية التي يقدمها القطاع العام وذلك من خلال المشاركة في تكلفتها(١١١)، أما المستوى الثاني من مستويات المشاركة فيتعلق بالمشاركة الشعبية في تخطيط وتنفيذ وإدارة ومراقبة وتقييم الخدمات الصحية، حيث أشارت الوثيقة إلى أن "مشاركة المجتمع هي العملية التي عن طريقها تتولى المجتمعات (المحلية) والأسر والأفراد مسؤولية صحتهم ورفاهيتهم، ويطورون قدراتهم على المساهمة في تنمية أنفسهم وتنمية مجتمعهم(١١٢).

---

[110]- International Monetary Fund & International Development Association; Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper; Approved by Jean – Louis Sarbib and Gobind Nankani (IDA) and George T. Abed and G. Russell Kincaid (IMF); July 15, 2002; p.11.

(١١١) انظر، وزارة الصحة العامة، السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية في الجمهورية اليمنية، وثيقة مقرة في المؤتمر الوطني الأول للتنمية الصحية (٦-٩ فبراير ١٩٩٤م)،صنعاء نوفمبر ١٩٩٤م، ص٣٤.

(١١٢) المرجع السابق، ص٣٨.

على الرغم من أن وثيقة السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية الصادرة عام ١٩٩٤م قد أشارت إلى مستويين لمساهمة المجتمع في التنمية الصحية الأول هو المساهمة في التمويل أو ما يطلق عليه " مشاركة المجتمع" والثاني المشاركة في التخطيط والإدارة والتنفيذ والمراقبة والتقييم، إلا أن التنفيذ اقتصر على المشاركة في التمويل، فقد "قررت وزارة الصحة العامة عام ١٩٩٤ أن تركز نشاطها المتعلق بمشاركة المجتمع على المجال المالي باعتباره مدخلاً ملائماً وعملياً لتحسين مستوى الرعاية الصحية وإصلاح القطاع الصحي، فقامت الوزارة بتفويض المؤسسات الصحية بتحصيل نسبة من تكاليف الخدمات الصحية من المستفيدين من هذه الخدمات، على أن يعاد توظيف العائدات المحصلة في تطوير خدمات المؤسسة التي قامت بتحصيلها، وفي تلبية احتياجاتها وتحسين أدائها والارتقاء بأدائها وتحفيز العاملين فيها[١١٣].

بدأت المؤسسات الصحية في تنفيذ سياسة المشاركة المالية (المشاركة في الكلفة) في نفس العام، ونتيجة لعدم وجود إطار قانوني ينظم هذه التجربة الجديدة فقد شابت عملية التنفيذ كثير من الأخطاء والتجاوزات، وتلافياً لذلك فقد أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (١٥) لعام ١٩٩٩م الخاص بتنظيم مشاركة المجتمع في تمويل الخدمات الصحية، والذي على ضوئه تم إعداد اللائحة التنفيذية والتسعيرة الاسترشادية لمختلف الخدمات الصحية المقدمة في كل مستوى من مستويات الرعاية الصحية[١١٤].

شريك تابع في التخطيط دون التنفيذ والمراقبة والتقييم:

من خلال تتبع الإجراءات والعمليات التي اتبعتها الحكومة في ما أسمته بإشراك المجتمع المدني، تبين أن مفهوم الشراكة الذي تعتمده الحكومة لا يتطابق مع متطلبات الشراكة الحقيقية، فلم تصمم الحكومة آلية كفؤة لمشاركة المجتمع المدني، تقوم على الاستقلالية، التكافؤ، التعددية، فالحكومة هي التي تختار المنظمات الشريكة، فالحكومة تشرك منظمات موالية لها أو منظمات تسيطر عليها، أو ساهمت في تأسيسها بشكلٍ غير مباشر، ولا تشرك منظمات مجتمع مدني مستقلة استقلالاً حقيقياً، وهي التي تحدد أدوار المنظمات الشريكة، حيث تميل الحكومة إلى منح المنظمات " غير " الحكومية التي تشركها دوراً

إطار رقم (٢٨) أهم العوامل المعيقة لممارسة المجالس المحلية لدورها في المساءلة والمحاسبة المنصوص عليه في قانون السلطة المحلية

- **قوة المحافظين المعينين من قبل السلطة المركزية في مواجهة المجالس المحلية المنتخبة وبالتالي الفشل في سحب الثقة من أي من المحافظين الذين يتم النزاع بينهم وبين هذه المجالس أو بينهم وبين أمناء العموم.**
- **ولاء الأجهزة الإدارية التنفيذية للسلطة المركزية وعدم اعترافها بالدور الرقابي للمجالس المحلية بل أن هذه الأجهزة ترى أن قانون السلطة المحلية لا ينطبق عليها وإنما هو فقط قانون خاص بالمجالس المحلية المنتخبة.**
- **وجود الكثير من القوانين وخاصة القوانين المالية تتعارض مع قانون السلطة المحلية الذي استحدث نمطاً جديداً للخطة والموازنة المحلية تخطيطاً وإعداداً وتنفيذاً واعتبار الهيئة الإدارية للمجلس المحلي لجنة مناقصات عامة تتمتع بسلطة البت في المناقصات والمزايدات للمتطلبات والمشاريع المدرجة في خطة الوحدة الإدارية مهما بلغت قيمتها وبالتالي هذا التعارض منع المجالس المحلية المنتخبة من ممارسة هذا الدور وخاصة في التعامل مع المبادرات الذاتية والتعاونية من المواطنين داخل المجتمعات المحلية.**
- **عدم كفاية الموارد المالية للمجالس المحلية والأجهزة التنفيذية أضعف إلى حد كبير من حركة المجالس المحلية في الرقابة والمتابعة والاتصال والتواصل.**
- **نقص المعلومات والخبرات لدى أعضاء المجالس المحلية المنتخبة المتعلقة بأداء أعمالهم والتي تساعدهم على اتخاذ القرارات.**
- **التعارض الكبير في ممارسة الإشراف الرقابي بين المجالس المحلية وهيئتها الإدارية وبين المكاتب التنفيذية وكذلك السلطة المركزية، وذلك نتيجة للتعارض بين الاختصاصات الرقابية مما يؤثر سلباً على درجة التعاون بينهما.**

[١١٣] أنظر، وزارة الصحة العامة، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الصحية (٢٠٠١-٢٠٠٥)، مرجع سابق، ص٧٦.
[١١٤] انظر، المرجع السابق، نفس الصفحة.

استشارياً غير ملزم.

يدعي فريق إعداد الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر أنهم أشركوا المجتمع المدني في إعداد ها، ورغم أن الأسلوب الذي تم به إشراكها كان شكلياً فإنه لم يشرك في التنفيذ والمراقبة والتقييم، حيث تتم المتابعة والتقييم من قبل وحدة خاصة لهذا الغرض في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، يقتصر نشاطها على تجميع تقارير الإنجاز من الوزارات والمؤسسات المركزية فقط، لتقوم بتجميعها في تقرير سنوي، وبالتالي فإن اللجان التي كان يعول عليها في وضع تصورات حول الإصلاحات المؤسسية واستراتيجيات لإشراك المجتمع المدني، هي نفسها بحاجة إلى إصلاح مؤسسي فضلاً عن عجزها عن تقديم مثل هذه التصورات.

وكيل في تقديم الخدمات وليس شريكاً في تحديد الأولويات: تجيز المادة رقم (٢٢) من القانون رقم (١) لعام ٢٠٠١ للحكومة أن تسند مهمة إدارة بعض المشروعات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية إلى المنظمات غير الحكومية، غير أن الممارسة الحقيقية تشير إلى أن الجمعية الوحيدة التي تم إسناد مثل هذه المهام إليها هي جمعية الصالح.

لعل أهم الأسباب التي أدت إلى اللجوء لهذه الاستراتيجيات والتكتيكات في مجال المشاركة، ترجع إلى هيمنة القوى التقليدية على المجال السياسي، فقد استطاعت النخب التقليدية أن تصدّر تصورها حول المشاركة من المجال السياسي إلى المجالات الأخرى، فمثلما كانت المشاركة السياسية شكلية تقتصر على الانتخابات دون تغيير حقيقي وتبادل سلمي حقيقي للسلطة، فإن المشاركة في المجالات الأخرى هي أيضاً مشاركة شكلية.

المشاركة من خلال المجالس المحلية:

يرى أغلبية أعضاء المجالس المحلية أن هذه المجالس لم تحقق الاحتياجات الضرورية للمواطنين وهذا كان من أسباب سوء العلاقة بين مجتمع الناخبين ومجالسهم المحلية وذلك نتيجة لفشل المحليات في إشباع احتياجات المواطنين الفعلية.

على الرغم من أهمية المجالس المحلية المنتخبة في نظر الأغلبية من المواطنين إلا أنهم يرون أنها ليست أهلاً للثقة للجوء إليها في حل مشاكل المجتمعات المحلية، لأنه لا يوجد لديها صلاحيات لحل هذه المشاكل وبالتالي فإنهم يفضلون اللجوء إلى شيوخ القبائل الأكثر قدرة على خدمة مناطقهم، ويؤكد بعض أعضاء المجالس المحلية أنهم مقصيون عن المشاركة في إعداد خطط التنمية لوحداتهم الإدارية. يرجع ذلك إلى انفراد السلطات التنفيذية للمحافظات بعملية إعدادها، وتدخل الأجهزة المركزية في تعديل الخطة وإلى عدم دعوة أعضاء المجالس المحلية عند إعدادها وعدم توفر البيانات والمعلومات اللازمة.

وحتى في الحالات التي يتم فيها إشراك أعضاء المجالس المحلية في إعداد خطط التنمية المحلية، فإن مشاركتهم لا تعكس توجهات السكان المحليين، فلا يوجد شكل أو آلية ثابتة تحقق للمجلس المحلي من خلالها الاتصال بفئات المجتمع لمعرفة احتياجاتهم وتوقعاتهم بصورة مباشرة، بل نجد أنه لا يوجد في كثير من الأحوال توافق بين مشروع الخطة الذي يعد ويقر بصورة مباشرة، من المجلس المحلي المنتخب والسلطة المحلية المعينة وبين الخطة النهائية بعد التصديق عليها من السلطات المركزية، مما يترتب عليه تدني الخدمات الأساسية في أغلب المحافظات بشكل عام وانعدام معظمها في المديريات وخاصة في المناطق الريفية.

خلاصة وتوصيات الباب الثاني

النظـام الإداري فـي الـيمن يمثـل خليطـا مـن المركزيـة واللامركزيـة الإداريـة، بـل إن المركزية لازالت هي الغالبة، حيث لا زالت السلطة المحلية غير ممنوحة الصلاحية الكاملة التـي منحهـا إياهـا الدسـتور والقـانون، وذلـك بـسبب النزعـة المركزيـة المتمثلـة فـي مكاتـب الـوزارات فـي مختلـف المحافظـات والتداخل فـي الكثيـر مـن المهـام مـا بينهـا وبـين المجـالس المحليـة، ممـا تـسبب فـي تعطيـل عمـل المجـالس المحليـة، التـي وجـدت نفسها بـين نـصوص قانونية غير قادرة على ترجمتها عمليا إلا في بعض الجوانب فقط، وفي بعض الوزارات.

أظهرت الدراسات التي استهدفت تقييم نظام السلطة المحلية منذ تطبيقه في إطـار مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية ، والذي قدم في أغسطس ٢٠٠٧م، أن الجهود السابقة على صعيد تعزيز اللامركزية تعاني من ضعف التنسيق بين أجهزة السلطة المركزية، ذلك أن مسؤولية تحقيق التنمية المحلية في اليمن لا تزال متناثرة بين عدد من الوزارات التي قد لا تتفق بالضرورة على مفهوم اللامركزية وكيفية تطبيقها، في الوقت الذي لا يمكن الانتقال إلى اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية في ظل غياب التنسيق بين كل مكونات الدولة والحكومة. كما أوضح التقرير أن الإمكانات المادية لم تكن بالقدر الكافي لتحقيق أهداف التنمية المحلية،كما أوضح التقرير أنه رغم قيام وزارة الإدارة المحلية باستحداث قطاع للمعلومات الخاصة بمنظومة السلطة المحلية إلا أن تلك الجهود لم تؤت ثمارها بعد، الأمر الذي يظهر الأهمية القصوى للإسراع في استكمال إنشاء مركز لمعلومات السلطة المحلية لتوفير البيانات والمعلومات اللازمة التي تمكن وزارة الإدارة المحلية من القيام بعمليات الدعم والتوجيه والرقابة الفعالة لمنظومة السلطة المحلية، وأيضا توصل التقرير إلى أن العوامل التي أضعفت جهود أجهزة السلطة المحلية في المرحلة السابقة تكمن في عدم العمل على تفعيل المجتمع المحلي في اتجاه تحقيق أهداف التنمية المحلية.[١١٥]

هناك تضارب وتداخل كبير فيما بين اختصاصات الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي والمركزي، وذلك ينطبق أيضا على الأجهزة الرقابية المختلفة، التي تطغى فيها الأجهزة المركزية على الأجهزة اللامركزية، وتشير دلائل عديدة إلى أن نظام الرقابة الرأسية والأفقية في الإدارة العامة اليمنية يعاني من كثير من جوانب القصور والمعوقات، وفي مقدمها عدم استقلال الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وتبعيته للسلطة التنفيذية التي يفترض أنه يراقبها، فضلاً عن أن طبيعة الرقابة التي يمارسها هي رقابة على الإجراءات وليست رقابة على الأداء، وتقييم لمدى تحقيق الأهداف.

ولعل الإشكالية الأساسية تتمثل في المراوحة حول فكرة اللامركزية إدارية ومالية وعدم القبول بفكرة اللاّمركزية الحكم التي يترتب عليها منح مجلس الحكم المحلي المنتخبة صلاحيات إدارة كافة شؤون السكان المحليين وعبر نظام دستوري لا يسمح بالخروج على ذلك .

---

115 نفس المصدر السابق.

التوصيات:

١. إيجاد نظام سياسي عبر إصلاح دستوري يحقق لامركزية الحكم .
٢. تفعيل القوانين في كل المجالات حتى لا يقتصر دورها على كونها نصوصا فقط.
٣. تفعيل دور الجهات الرقابية الرسمية والشعبية وتمكينها من القيام بمهامها مع توفير الحصانة الكاملة لأصحابها، وتحديد العقوبات والجزاءات لكل من يتجاوز حدود الحقائق التي تخدم الوطن وتكافح الفساد وليس المكايدات والتضليل للحقائق.
٤. تنفيذ إصلاحات تشريعية على قانون السلطة المحلية، بما يؤدي إلى تطوير اللامركزية، واستقلال السلطة المحلية، وانتخابها انتخاباً حراً ومباشراً.
٥. إلزام الجهات التنفيذية بممارسة الشفافية في أساليب الإدارة والابتعاد عن التكتيم التام لكل ما يدور داخل مؤسساتهم لاسيما الأمور المتعلقة بالجوانب المالية،والحقوق بالنسبة للعاملين، لأن ذلك من المؤشرات الخطيرة التي تنبئ بمزاولة تلك الجهات للفساد وبدرجة عالية.
٦. استحداث إدارات داخل كل مؤسسة تهتم وتعنى بقضايا العاملين وحقوقهم واستيعاب ملاحظاتهم حول العمل، والمخالفات والتجاوزات، على أن تكون تلك الوحدة كياناً مستقلاً عن الوحدة الإدارية، مع ضرورة منحها الحصانة، وضمانة تنفيذ النتائج التي ستتوصل إليها، وذلك من خلال سن القوانين التي تنظم هذه العملية وتحدد العقوبات والجزاءات لكل من يدلي بمعلومات خاطئة بهدف المكايدات مثلا.
٧. تحقيق استقلال الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن السلطة التنفيذية، وإلحاقه بالسلطة التشريعية، وتطوير أدائه.

الباب الثالث

أدوار الدولة والمجتمع المدني في التحول الديمقراطي

تمهيد

مفهوم المجتمع المدني هو مفهوم ثقافي معرفي، وبالتالي فهو مفهوم بنيوي structural، يشير إلى نمط من الدولة القومية (دولة الأمة) التي تحقق فيها فصل السلطة السياسية عن السلطة الدينية والسلطة الاجتماعية، وهي دولة تقوم على أساس العقد الاجتماعي لا على القوة العسكرية والغلبة، وبالتالي فإن المجتمع المدني بمعناه العام هو مجتمع نقيض للمجتمع الديني، والمجتمع القبلي، والمجتمع العسكري، وقد وصف جون لوك John Locke هذا النوع من المجتمعات بقوله: " فالأفراد الذين تجمعهم هيئة واحدة، ويخضعون لقانون وسلطة شرعية عامة تفض المنازعات بينهم، وتعاقب المجرمين، هؤلاء الأفراد يكّونون مجتمعاً مدنياً فيما بينهم، (...). يحدث ذلك إذا اجتمع عدد من الأفراد مكّونين شعباً واحداً، أو كياناً سياسياً موحداً، في ظل حكومة واحدة أو حاكم معين يتفقون عليه، ويتعاملون معه، ويفوضون له سلطة سن القوانين التي تتطلبها المصلحة العامة للمجتمع، وتنفيذها وفقاً للشريعة، (...)، وعلى ذلك فإن الحكم المطلق الذي يقبض فيه أفراد قليلون على كافة السلطات، لا يمكن أن يقوم بجانبه مجتمع مدني، وبالتالي لا يأخذ شكل الحكومة المدنية"[١١٦].

[116] جون لوك، الحكومة المدنية وصلتها بنظرية العقد الاجتماعي، ترجمة محمد شوقي الكيال، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، سلسلة اخترنا لك (٨١)، د. ت، ص. ص ٧٥ – ٧٧.

الفصل السادس

دور الدولة في إدارة التنافس السياسي

تُعَرف الديمقراطية من ضمن ما تعرف بأنها لعبة تتضمن ثلاثة عناصر رئيسية هي: أطراف يقومون باللعب وقواعد لعبة مقبولة ومحترمة من قبل جميع اللاعبين وتطبق عليهم جميعا بالتساوي،وأخيرا حكم محايد يشرف على تنفيذ قواعد اللعبة بحيث يمنع أي طرف من خرق قواعد اللعبة. وأي غياب أو إخلال بهذه العناصر أو أحدها ينسف اللعبة الديمقراطية بكاملها ويلغيها.

وفي حال أسقطنا هذه العناصر المذكورة على الواقع اليمني المعاصر فإننا سنجدها مجسدة فيما يلي: أطراف اللعبة الرئيسين هم: المؤتمر الشعبي العام، الذي هيمن ومن ثم سيطر على الحياة السياسية في اليمن منذ إعلان الوحدة وحتى الوقت الحالي، ويمثل في الوقت الحالي السلطة الحاكمة، والمعارضة التي يمثلها أحزاب اللقاء المشترك والتي تضم أكبر الأحزاب المعارضة وتحديدا حزبي الإصلاح والاشتراكي.

أما قواعد اللعبة الديمقراطية فهي تشتمل بشكل أساسي على: الدستور والقوانين المنظمة للعمل السياسي ومن أهمها قانون الانتخابات.

فيما يشتمل الحكم في اللعبة الديمقراطية على كل من: السلطة القضائية واللجنة العليا للانتخابات ولجنة شؤون الأحزاب.

ولنأت الآن إلى إيضاح مدى تحقق هذه العناصر على أرض الواقع، من خلال مخرجات اللعبة الديمقراطية ووجهة نظر اللاعبين الأساسيين حولها بعد مرور ما يقارب ١٨ عاما من بدئها، ولنبدأ أولا بذكر موجز لأهم المحطات التي مرت بها اللعبة السياسية في اليمن وكيف تم تطبيق عناصر اللعبة خلال المحطات التالية:

أولاً: دورية الانتخابات

في مايو من عام ١٩٩٠ تم إعلان قيام الجمهورية اليمنية من قبل السلطتين اللتين كانتا تحكمان شطري اليمن، وتم الإعلان عن تبني دستور للجمهورية اليمنية، وهو الدستور الذي كان قد تم الاتفاق عليه بين السلطتين في وقت سابق. وبعد حوالي العام من إعلان الوحدة تم الاستفتاء على هذا الدستور، رغم مقاطعة حزب الإصلاح، أحد أطراف اللعبة السياسية، الذي رفض بعضاً من بنوده. وتعد هذه المقاطعة أول رفض لأحد الأطراف لبعض من قواعد اللعبة وهو الدستور.

في أغسطس ١٩٩٢ تم تشكيل اللجنة العليا للانتخابات من ١٧ عضوا مثلوا جميع أطياف العمل السياسي تقريبا وحظي تشكيلها بقبول نسبي من جميع اللاعبين السياسيين، فيما يعتبر سابقة لم تتكرر حتى الآن.

تم إجراء أول انتخابات برلمانية تعددية عام ١٩٩٣ أسفرت عن فوز ثلاثة أحزاب رئيسية هي: حزب المؤتمر الشعبي العام، والحزب الاشتراكي، وحزب الإصلاح، وقد قبل جميع اللاعبين بنتائج الانتخابات، رغم أنهم كانوا قد تقدموا باعتراضات عليها لدى المحكمة العليا.

وبعد الانتخابات تم الاتفاق على تشكيل حكومة ائتلافية شملت الأحزاب الرئيسية الثلاثة. غير أن هذه الحكومة لم تعمر طويلا بعد أن دخلت الدولة في أزمة سياسية خطيرة، أعقبتها حرب دامية كان أطرافها هم الأطراف الأساسيين في اللعبة السياسية. وقد كان من أسباب هذه الأزمة والحرب الخلاف حول قواعد اللعبة السياسية، وهي القواعد التي حاول أطراف اللعبة حلها من خلال وثيقة (العهد والاتفاق)،وهي الوثيقة التي كانت تهدف إلى خلق قواعد لعبة جديدة، غير أن هذه الوثيقة لم تر النور نتيجة الخلاف بين أطراف اللعبة حول آلية تنفيذها، وهو ما أدى إلى اشتعال الحرب التي أدت إلى إضعاف وتدمير البنية الأساسية للحزب الاشتراكي وإخراجه من السلطة، مما يعد بمثابة استبعاد قسري لأحد أطراف اللعبة السياسية، وهذا الإجراء مثل أحد أكبر الخروق لعناصر اللعبة الديمقراطية في اليمن. إذ أن قواعد اللعبة الديمقراطية لا تجيز لأحد أطرافها استخدام القوة ضد طرف أخر لإضعافه أو السيطرة عليه.

بعد الحرب تم إجراء تعديلات دستورية واسعة من قبل مجلس النواب وبموافقة أطراف اللعبة السياسية، وإن كانت موافقة الحزب الاشتراكي قد تمت بشكل اضطراري نتيجة وضعه بعد الحرب.

في إبريل ١٩٩٧ أجريت انتخابات نيابية قاطعها الحزب الاشتراكي أحد أطراف اللعبة بحجة انعدام الظروف المناسبة لإجرائها وطعنه في الكثير من الإجراءات - قواعد اللعبة – التي سبقت الانتخابات وكذلك تشكيكه في نزاهة اللجنة العليا للانتخابات – الحكم – وقد دخل حزبا الإصلاح والمؤتمر الشعبي في تنسيق جزئي قبل الانتخابات وهو ما قد يعد تحايلاً على قواعد اللعبة. وقد أسفرت الانتخابات عن فوز المؤتمر الشعبي بـ ١٨٧ أضيف لهم ٣٦ من المستقلين لتصبح كتلة المؤتمر = ٢٢٣ بما يعادل ٧٤% من عدد المقاعد. وتعكس هذه النتيجة اختلالا واضحا لميزان القوى لصالح المؤتمر الشعبي. وقد اتُـهم الحزب الحاكم بأنه حصل على تلك النتيجة بعد أن استخدم موارد الدولة لمصلحته، ولسيطرته على الحكم – اللجنة العليا للانتخابات - وخرقه لقانون الانتخابات – قواعد اللعبة – والنتيجة هي تشكيك في مشروعية السلطة التي انبثقت عنه.

أجريت أول انتخابات رئاسية في سبتمبر ١٩٩٩، وقد قاطعتها بعض من أحزاب المعارضة احتجاجا على رفض تزكية مرشحها للمنافسة، واقتصارها على مرشح المؤتمر الشعبي وأحد أعضاء حزبه مما كان يعني غياب أحد عناصر اللعبة وهو وجود أكثر من لاعب، فما حدث هو لعبة من لاعب واحد، وهو ما لا يستحق أن يطلق عليه إسم لعبة.

في عام ٢٠٠٠ تقدم رئيس الجمهورية بطلب لتعديل الدستور – قواعد اللعبة – كان من أهم ما احتواه تمديد مدة منصب الرئاسة من خمس سنوات إلى سبع سنوات وإلغاء احتساب الفترة السابقة لرئيس الجمهورية. وقد أقرت التعديلات الدستورية في استفتاء عام شككت المعارضة وقوى أخرى في نزاهته – فيما يعتبر عدم قبول من أحد أطراف اللعبة بواحدة من أهم قواعد اللعبة السياسية.

في إبريل ٢٠٠٣ تم إجراء انتخابات نيابية وبمشاركة جميع أطراف العملية السياسية الرئيسيين، وأسفرت هذه الانتخابات عن فوز حزب المؤتمر الشعبي الحاكم بـ ٢٢٩ مقعدا بما يعادل ٧٦% من عدد مقاعد مجلس النواب، وقد اتهمت أحزاب المعارضة الحزب الحاكم بالإخلال بقواعد اللعبة، عن طريق خرقه لقانون الانتخابات الذي يحظر عليه استخدام إمكانات الدولة ومواردها في الانتخابات.

تقدمت أحزاب اللقاء المشترك – أحزاب المعارضة – بمبادرة للإصلاح السياسي في نوفمبر ٢٠٠٥ تضمنت الدعوة لتغيير شكل النظام السياسي من نظام مختلط إلى نظام برلماني، إلى جانب تغيير النظام الانتخابي من نظام الأغلبية النسبية المعمول به إلى نظام القائمة النسبية. وقد رفض الحزب الحاكم هذه المبادرة وتم تجاهلها. وتدل هذه المبادرة على عدم قبول لأحد أطراف اللعبة السياسية ببعض من أهم قواعد اللعبة وهو شكل نظام الحكم والنظام الانتخابي.

إطار رقم (٢٩) معايير الانتخابات الحرة التي وافق عليها البرلمان الدولي وأعلن عنها في دورته الرابعة والخمسين بعد المائة المنعقدة بباريس بتاريخ ٢٦ مارس ١٩٩٤.

١. الإرادة الحرة : أن يعبر الشعب بحرية ، بكفال أن تجري الانتخابات في جو يتميز بعدم وجود أي خوف او تخويف ،.
٢. تأمين الحقوق السياسية ذات الصلة بالمنافسة المتكافئة : حرية الرأي والتعبير عنه ، حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.
٣. عدم التمييز: بأن تتساوى الفرص أمام الأحزاب في المنافسة وإجراء الحملات الانتخابية على قدم المساواة.
٤. إعمال مبدأ الاقتراع السري العام المتساوي والدوري.
٥. الإدارة النزيهة للانتخابات :
أ- الإدارة والإشراف بحيدة واستقلال.
ب- التسجيل المناسب للناخبين.
ت- توثيق الإجراءات الخاصة بالاقتراع.
ث- توفير الأساليب المناسبة لمنع الغش الانتخابي.
٦. توفير الاطمئنان والثقة بجهة فض المنازعات – استقلال وحياد القضاء وتيسير اللجوء إليه.([117])

قبل الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٦ هددت أحزاب المعارضة بعدم المشاركة فيها إذا لم يجر تعديل على تشكيلة اللجنة العليا للانتخابات وطريقة عملها، وفيما بعد توصلت المعارضة والسلطة إلى اتفاق تم بموجبه إضافة عضوين من المعارضة إلى قوام اللجنة العليا، إلى جانب الاتفاق على بعض الإجراءات التي تضمن قيام انتخابات نزيهة. وعلى أثر ذلك تقدمت المعارضة بمرشح لها لهذه الانتخابات، والتي تمت في سبتمبر من ذلك العام بمشاركة مرشحين لقوى السلطة والمعارضة. وقد أسفرت الانتخابات عن فوز ساحق لمرشح المؤتمر الشعبي، شككت المعارضة بجدارته، ورفض مرشح المعارضة – اللقاء المشترك – القبول بهذه النتيجة. وقد جددت المعارضة شكواها من عدم حيادية اللجنة العليا – الحكم – ومن خرق الحكومة والحزب الحاكم لقواعد اللعبة.

في عام ٢٠٠٧ تقدم رئيس الجمهورية بطلب إجراء تعديلات دستورية تضمنت تغيير نظام الحكم من نظام مختلط إلى نظام رئاسي وتعديل آلية تعيين أعضاء اللجنة العليا للانتخابات بحيث تتشكل من القضاة، وقد رفضت أحزاب المعارضة هذه المقترحات على أساس أنها سترسخ سيطرة الحزب الحاكم ورئيس الجمهورية على الحياة السياسية بأكثر مما هو حاصل.

ثانياً: البنية المؤسسية للانتخابات

تدار العملية الانتخابية في اليمن بواسطة اللجنة العليا للانتخابات، والتي تتفرع عنها عدة لجان هي: اللجان الإشرافية، وهي اللجان التي تشكلها اللجنة العليا على مستوى المحافظات، واللجان الأصلية والفرعية وهي اللجان التي تشكلها اللجنة العليا للقيام بعملية الاقتراع والفرز وإعلان النتائج في الدوائر الانتخابية. وفيما يلي تعريف بطبيعة اللجنة العليا وآلية تشكيلها وطريقة عملها مع أوجه الخلل المتعلقة بها:

تتولى اللجنة العليا للانتخابات مسؤولية العملية الانتخابية بمختلف جوانبها منذ عملية التسجيل، مرورا بعملية الاقتراع والفرز وإعلان النتائج في الدوائر الانتخابية كما أن من

[117]- د. محمد احمد المخلافي – النظام الانتخابي في اليمن – مرجع سابق.

مهام اللجنة العليا الأخرى تقسيم الدوائر الانتخابية .وتعديلها وتشكيل اللجان المتفرعة عنها. إلى جانب ذلك تختص اللجنة العليا بتعيين موظفي الأمانة العامة للجنة وفروع ومكاتب اللجنة في المحافظات.

يحدد قانون الانتخابات رقم (١٣) الصادر عام ٢٠٠١م قوام اللجنة العليا للانتخابات بسبعة أعضاء، يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية من بين قائمة مقدمة له من مجلس النواب تضم ١٥ مرشحاً، وقد تم تعديل القانون في ٦-٧-٢٠٠٦ بحيث يكون قوام اللجنة تسعة أعضاء، وأن يتم إقرار قائمة المرشحين بأغلبية ثلثي مجلس النواب.

باعتبار اللجنة العليا للانتخابات هي الحكم بين الأطراف المتنافسة في العملية الانتخابية فمن الواجب أن تتمتع بالقبول الكامل من أطراف العملية السياسية وأن تتشكل بموافقتهم ورضاهم، غير أن القانون قد أوكل آلية تشكيلها إلى مجلس النواب ورئيس الجمهورية وهو ما يعد أحد أوجه القصور الرئيسية، لسببين رئيسين: الأول، يتمثل في إمكانية انفراد أحد الأحزاب بتشكيلها، فمن الممكن أن يحصل حزب واحد على أغلبية ثلثي مجلس النواب، وهي الأغلبية المطلوبة لإقرار أسماء المرشحين لعضوية اللجنة العليا للانتخابات. ومن ثم يقوم بوضع قائمة تكون في معظمها أو حتى كلها إن أراد، موالية له، وهو ما حدث مع اللجان الانتخابية التي تشكلت ومنها اللجنة العليا للانتخابات التي تشكلت عام ٢٠٠١م. فهذه اللجنة تشكلت حين كان حزب المؤتمر الشعبي يمتلك أغلبية برلمانية تعادل ما نسبته ٧٤% من عدد أعضاء مجلس النواب، وهو ما سمح له بأن يضع في القائمة أغلبية كبيرة من الموالين له، ومن ثم فقد تمكن حزب المؤتمر من أن يضمن لنفسه سيطرة حقيقية على اللجنة العليا للانتخابات، الثاني، هو منح الحزب الحاكم ميزة لم تمنح لغيره من الأحزاب في اتخاذ قرار تشكيلها، فمنح رئيس الجمهورية حق تعيين أعضاء اللجنة العليا من القائمة المقدمة له من مجلس النواب يعتبر بمثابة خلل في القانون، لأن رئيس الجمهورية هو رئيس لأحد الأحزاب المتنافسة في الانتخابات، كما وأنه أحد المتنافسين في الانتخابات الرئاسية، ومن ثم فإن أعطاء طرف من أطراف اللعبة حق تعيين الحكم الذي سيشرف على اللعبة يعد أمرا غير منطقي ، إذ أن من غير المنطقي أن توجد لعبة حقيقية إذا ما منح أحد أطرافها حق تعيين الحكم المشرف على إجرائها.

لقد نتج عن هذه الآلية أن أصبحت اللجنة العليا للانتخابات مسيطرا عليها من قبل الحزب الحاكم (١١٨)،الأمر الذي جعلها تبدو في نظر المعارضة والكثير من المراقبين طرفا غير محايد وغير مستقل ، وهو ما أفقد العملية الانتخابية النزاهة والمصداقية. وما أكد هذه التهم الفوز الكبير الذي حققه المؤتمر الشعبي في الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٣ ، حيث فاز بأغلبية فاقت الـ ٧٦% من عدد مقاعد مجلس النواب، وهي أغلبية كبيرة أخلت بموازين القوى داخل المجلس وجعلت حزب المؤتمر يسيطر سيطرة شبه كاملة على عمل مجلس النواب. من هنا فإن من الضروري إصلاح الخلل في آلية تشكيل اللجنة العليا للانتخابات، وهو ما سنتطرق إليه لاحقا.

---

[118] قدرت أحدى الدراسات أن خمسة من أعضاء اللجنة الانتخابية السبعة والتي تشكلت عام ٢٠٠١ موالون لحزب المؤتمر الشعبي، أربعة منهم أعضاء في الحزب، فيما العضو الخامس رئيس لأحد الأحزاب الموالية لحزب المؤتمر. أنظر التقرير الإستراتيجي اليمني، صنعاء ٢٠٠٣ صـ (٨٥)

ثالثاً: حياد مؤسسات الدولة وأجهزتها

إن قيام نظام ديمقراطي حقيقي يتطلب وجود تكافؤ للفرص بين جميع أطراف العملية السياسية. وتكافؤ الفرص يتأتي بدرجة أساسية من خلال حيادية مؤسسات الدولة بجميع أجهزتها حين تمتنع عن التدخل في الصراع السياسي القائم بين الأحزاب، خاصة أثناء العملية الانتخابية. ومن خلال التجربة التاريخية فأن تكافؤ الفرص غير متوفر في اليمن حتى الآن، حيث يلاحظ أن أجهزة الدولة المختلفة يتم تسخيرها لصالح الحزب الحاكم، وهو ما يؤدي إلى إخلال بتوازن القوى لصالح الحزب الحاكم. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال تتبع سلوك أهم مؤسسات الدولة في تعاملها مع أطراف العمل السياسي وكيف يؤدي ذلك إلى تشويه اللعبة السياسية.

يعتمد النظام الديمقراطي على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن أهم مظاهر تحقق هذا المبدأ وجود سلطة قضائية تتمتع بالكفاءة والاستقلالية عن سيطرة السلطة التنفيذية والتشريعية، كون السلطة القضائية تقع عليها مهمة حل النزاعات التي تنشب في الدولة بين الأطراف الرسمية وغير الرسمية. واستنادا إلى هذا الدور فأن إي أخلال باستقلالية السلطة القضائية ينسف النظام الديمقراطي من جذوره. وبالنظر إلى وضع السلطة القضائية في اليمن يتضح لنا بأن هذه السلطة تفتقر إلى الكثير من المقومات الضرورية خاصة الاستقلالية. فالسلطة القضائية خاضعة بشكل أو آخر للسلطة التنفيذية، فرغم تخلي رئيس الجمهورية عن منصب رئيس مجلس القضاء الأعلى إلا أنه لا زال لرئيس الجمهورية سيطرة واضحة على عمل السلطة القضائية من خلال امتلاكه سلطة تعيين مجلس القضاء الأعلى وإصدار قرارات التعيين للقضاة، فضلاً عن ذلك فإن القضاء اليمني حتى الآن لا يتمتع بالاستقلال المالي، فلا زالت ميزانية السلطة القضائية مربوطة بميزانية وزارة العدل الأمر الذي يعني سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية.

من هنا فإن السلطة القضائية في اليمن لا زالت غير مستقلة ومن ثم فإنها، بشكل أو أخر، ليست حكما نزيها وعادلا بين أطراف اللعبة السياسية، الأمر الذي يفقد اللعبة السياسية أحد أهم عناصرها وهو الحكم النزيه والعادل الذي بإمكان اللاعبين اللجوء إليه ليحل المنازعات التي تنشا بينهم، خاصة أثناء العملية الانتخابية.

إن عدم استقلالية القضاء يعني بأن القانون لا يطبق بالتساوي على جميع أطراف العملية السياسية، فخلال الانتخابات تتهم أحزاب المعارضة الحزب الحاكم بأنه يسخر موارد الدولة وأجهزتها المختلفة لصالحه، وهو ما يعد مخالفة صريحة للدستور ولقانون الانتخابات. ولكون السلطة القضائية تحت هيمنة ونفوذ السلطة التنفيذية فإن القضاء لا يقوم بدوره المطلوب في منع الحزب الحاكم من القيام بذلك . في نفس الوقت ترى أحزاب المعارضة أن السلطة القضائية تقوم بمعاقبتها دون وجه حق خدمة لمصالح الحزب الحاكم.

يحظر القانون اليمني على جميع أفراد القوات المسلحة والأمن، ممارسة العمل السياسي خلال خدمتهم العسكرية ، ويشمل ذلك عدم الانضمام إلى أي حزب سياسي أو القيام بالدعاية لصالح أي حزب أو التحريض على أي حزب، كما أن القانون يمنع تسخير موارد القوات المسلحة لصالح أي حزب. غير أن الواقع العملي يشير إلى أن هذا القانون لا يطبق عمليا ، حيث أن هناك شكوى دائمة من أحزاب المعارضة بأن أفراد الجيش وموارده تسخر لصالح الحزب الحاكم وخاصة في الأمور التالية:

أ- نشر وتوزيع الجنود على الدوائر الانتخابية وهو ما يؤثر في حجم الناخبين الأمر الذي يؤدي إلى تغيير موازين القوى في هذه الدوائر لصالح الحزب الحاكم، ويتم ذلك عبر إجبار أفراد القوات المسلحة بالتسجيل في بعض الدوائر والتصويت لصالح مرشح الحزب الحاكم.

ب- يتم استخدام إمكانيات المؤسسة العسكرية لصالح مرشحي الحزب الحكم ، مثل: نقل الناخبين الموالين للحزب الحاكم عبر وسائط النقل الخاصة بها، وكذلك استخدام هذه الوسائط في الدعاية الانتخابية الخاصة بالحزب الحاكم ومرشحيه عبر وضع صور المرشحين والرموز التابعة للحزب الحاكم على وسائط النقل ومقرات هذه المؤسسات.

ت- تتم ممارسة الدعاية الانتخابية لصالح مرشحي الحزب الحاكم داخل المعسكرات ، وهو ما لا يجيزه القانون.

ث- تمارس الضغوط المادية والمعنوية على أفراد القوات المسلحة كي يصوتوا لمرشحي الحزب الحاكم.

تتهم أحزاب المعارضة الحزب الحاكم بأنه يستخدم الموارد العامة للدولة لصالحه ، حيث أن جزءاً كبيراً من ميزانية الحزب الحاكم تأتي من الخزينة العامة للدولة بأكثر من جهة *ووسيلة منها*: منح الكثير من الأعضاء العاملين في الحزب الحاكم مرتبات من خزينة الدولة والذي يتم عن طريق انتدابهم من أجهزة الحكومة المختلفة للعمل في الحزب الحاكم. إلى جانب منح الحزب الحاكم الكثير من المباني الحكومية ليستخدمها كمقرات حزبية تابعة له أو دفع إيجارات المباني التي يستأجرها الحزب، وكذلك تمويل الصحف والمواقع الالكترونية التابعة له. وخلال الانتخابات يُتهم الحزب الحاكم بأنه يمول نفقاته الانتخابية من الخزينة العامة للدولة.

يلاحظ المراقبون السياسيون أن الحزب الحاكم يستخدم موظفي الحكومة وخاصة أصحاب المناصب العليا للعمل لصالحه من خلال قيامهم بالدعاية الانتخابية لصالح الحزب الحاكم ، مستغلين مواقعهم الإدارية والسياسية لإعطاء الوعود للناخبين بأنهم سيقدمون لهم الخدمات والمشاريع إن هم صوتوا للحزب الحاكم أو حرمانهم منها في حال صوتوا لأحزاب المعارضة، وتترك هذه الوعود أثرها خاصة في المناطق الريفية التي تكون في أمس الحاجة لهذه الخدمات والمشاريع، وتشهد الفترة التي تسبق الانتخابات قيام مسؤولي الدولة بوضع أحجار الأساس للكثير من المشاريع، معظمها لا ينفذ، ويكون هذا الأمر مقترناً أو مشروطاً بالتصويت لصالح الحزب الحاكم.

تحتكر الحكومة في اليمن وسائل الإعلام الجماهيرية خاصة الإذاعة والتلفزيون، وتمنع على القطاع الخاص أو الأحزاب السياسية إنشاء مثل هذه الوسائل. إلى جانب ذلك تمتلك الحكومة عدداً من الصحف اليومية والأسبوعية والشهرية. وتقوم الحكومة باستخدام جميع هذه الوسائل في الدعاية للحزب الحاكم بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فنشاطات الحزب الحاكم يتم تغطيتها بشكل كثيف من جميع وسائل الإعلام، فيما لا تنال أحزاب المعارضة إلا تغطية محدودة جدا تقتصر على فترات عقد المؤتمرات العامة لهذه الأحزاب، وحتى هذه المؤتمرات فأن التغطية الخاصة بها يتم التصرف في بعض منها، كحذف بعض البيانات والكلمات التي تنتقد الحكومة بشدة، في نفس الوقت الذي تقوم وسائل الإعلام الرسمية بفتح منافذها لأنصار ومؤيدي الحزب الحاكم، فيما يتم تغييب شبه كامل لأنصار أحزاب المعارضة. وخلال فترة الدعاية الانتخابية، وهي فترة قصيرة نسبيا، تسمح الحكومة، عبر اللجنة العليا للانتخابات، المخولة قانونا بالإشراف على وسائل الإعلام خلال فترة الدعاية الانتخابية، تسمح للأحزاب بعرض برامجها الانتخابية عبر وسائل الإعلام الرسمية. إلا أن

أحزاب المعارضة في جميع العمليات الانتخابية تشتكي من أن الفترة المخصصة لها في وسائل الإعلام قصيرة جدا ويعتريها الكثير من القصور والمضايقات.

الإعلام الحر رافعة من روافع التحول الديموقراطي:

يتمثل الإعلام العام في اليمن في وسائل الإعلام التابعة للدولة (تلفزيون، إذاعة، صحافة، مواقع إلكترونية) والتي تمول من الخزينة العامة ويمولها بالمفهوم الغربي (دافعو الضرائب) وتمتلك اليمن قناة فضائية تبث من صنعاء وهي أرضية بذات الوقت وأخرى أرضية تبث من عدن وستبث عبر الفضاء مطلع العام القادم، بالإضافة إلى قنوات جديدة ، منها التعليمية والشبابية والسياحية التي بدأت إشارات ترددها وسيقتصر بث الثلاث - باستثناء الفضائية - عبر القمر العربي عربسات، وهناك إذاعتان عامتان إحداهما تبث من صنعاء والثانية من عدن، بالإضافة إلى الإذاعات المحلية في المحافظات (تعز، إب، حجة، صعدة، المكلا، المهرة، الحديدة، ابين).

وفي مجال الصحافة المكتوبة تمتلك اليمن ٤ مؤسسات صحفية تتفاوت في حجمها وإمكانياتها وإصداراتها (مؤسسة الثورة – صنعاء، الجمهورية – تعز، ١٤ أكتوبر – عدن، دار باكثير – حضرموت)، إلى جانب وكالة الأنباء الرسمية (سبأ) وهي الوكالة الوحيدة في اليمن، في حين أن لدائرة التوجيه المعنوي للقوات المسلحة مؤسسة صحفية متكاملة (٢٦ سبتمبر)، بالإضافة إلى العديد من الصحف والمجلات الصادرة عن الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية العسكرية والمدنية.

والإعلام العام بكل تنوعاته هذه بالإضافة إلى المواقع التابعة له على شبكة الإنترنت، يعمل وفق آلية محددة وبذات الطريقة القديمة، "حيث يتشبث بالوظيفة المحددة له منذ تأسيسه في عهد الأتراك ليكون في خدمة" الحاكم الفرد أولاً والمتمثل في رئيس الدولة والحزب ثانياً، ويجتهد "في الدفاع عن السلطة" بأساليب ساذجة أحياناً وتهريجية أحياناً أخرى" و"لم يخرج بعد إلى فضاء الحرية الجديد الذي يعصف بالصحافة في عالم اليوم"، وجراء العقود التي مر بها يؤدي الإعلام هذه الوظيفة وتستمر القبضة الشمولية عليه ، والتي بدلاً من تراخيها يلاحظ اشتدادها ، ما جعله "يستسهل أكثر من ذي قبل إنكار حقوق الشعب الأساسية في العيش الكريم والتمتع بالحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان".

ولا يقف الأمر فقط عند الدعاية الفجة للحاكم شخصاً وحزباً ومؤسسة وإقصاء الآخر المختلف سياسياً وحزبياً ونقابياً مع توجه النظام ، وحتى من قد يكون ضمن منظومة النظام ويطرح رأياً مختلفاً، ولكنه يُسخر لمهاجمة الآخر وتخوينه وطنياً وتكفيره دينياً واتهامه بالعمالة والسعي للإضرار بالوطن والتآمر عليه، فهو "بدلاً من أن يلعب دوراً محايداً في الصراع السياسي ويرسخ مجموعة من القيم الوطنية المشتركة التي ينبغي أن تكون فوق الأحزاب والقبائل"، فإنه خدمةً "للمصالح الفردية الضيقة يتحول إلى مدافع عن الفساد ومنتهكي الحقوق والحريات" وبما يؤدي إلى "الإضرار بالمصالح الوطنية للشعب اليمني".

فعلى سبيل المثال فإنه يجرى استبعاد أحزاب المعارضة من إذاعة أي نشاط يتعلق بها رغم انه حق مكفول بنص المادة (٢٤) و(٤٢) من الدستور والمادة(٣١) من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية التي تنص على أن " تمكن أجهزة الإعلام الرسمية جميع الأحزاب والتنظيمات السياسية بالسوية من استخدام وسائلها لنقل وجهات نظرها إلى المواطنين.."، وقد شهدت إحدى المحاكم اليمنية في العام ١٩٩٩م دعوى قضائية رُفعت ضد وزارة الإعلام من ٣ أحزاب (الإصلاح والاشتراكي والوحدوي الناصري) بعد أن امتنعت الوزارة

عن نشر البيان الختامي للمؤتمر العام التاسع للناصري وبترت فقرات من بياني اللجنة المركزية للاشتراكي ومجلس شورى الإصلاح. ولم يمنع ذلك بغض النظر عن نتيجة الحكم من تكرار الممارسة ذاتها ضد الأحزاب في الوقت الذي يمكن الحزب الحاكم من تغطية كامل فعالياته عبر الصحافة والتلفاز والإذاعة. وفي الانتخابات النيابية ٢٠٠٣م جرى بتر فقرات من البرامج الانتخابية لأحزاب المعارضة المنضوية تحت تجمع "اللقاء المشترك" وذلك لتضمنها انتقادات للممارسات الحكومية، في الوقت الذي أصدرت هذه الأحزاب بيانات تستنكر فيها الدعاية الانتخابية التي صدرت عن رئيس الجمهورية للحزب الحاكم ومدحه لأداء الحكومة عشية وصباح الانتخابات النيابية. كما تكرر الأمر ذاته في الانتخابات الرئاسية والمحلية في سبتمبر ٢٠٠٦م وبحسب تقرير بعثة الاتحاد الأوربي المراقبة للانتخابات فإن وسائل الإعلام كانت منحازة للحزب الحاكم ومرشحه للانتخابات الرئاسية .

وتحرص أحزاب المعارضة في تكتل اللقاء المشترك على أن "تحصل على نصيبها من النشر في وسائل الإعلام الرسمية كحق دستوري وقانوني لا يجب التفريط فيه"، إلا انه مثلاً "في كل البيانات الصادرة عن الهيئات القيادية للحزب الاشتراكي" كان القائمون على الإعلام الرسمي "يجتزئون منها ما يتعلق بالقضايا العربية والدولية ويدفعون بها للنشر، أما القضايا الداخلية المتعلقة بأوضاع اليمن والتطورات الجارية فيها وموقف الحزب الاشتراكي بشأنها فقد كان يتم حجبها وإسقاطها"، ولأنها ملزمة دستورياً فهي تتحايل للتهرب من ذلك الإلزام الدستوري في "تغطية آراء ومواقف وفعاليات حزب في المعارضة بنفس الدرجة والمساحة عند تغطيتها لما يصدر عن الحزب الحاكم". وبسبب خلو بيان الاشتراكي - عمداً- من تناول القضايا العربية والدولية "راحوا يمزقون أوصال المواقف والآراء التي تضمنها البيان ويمارسون جريمة التزوير والتحريف فيها".

الإعلام الرسمي ذو السطوة الأكبر في بلد كاليمن تتجاوز فيه الأمية الـ ٦٥ % من الرجال والـ ٧٠ % من النساء، إلى جانب الدعاية للحاكم والإقصاء للآخر، فإنه مكرس في الأساس "للتحريض ضد المعارضة ممثلة في اللقاء المشترك" ، ويبقى بما هو عليه "أحد الاختلالات الأساسية في تشويه الرأي العام والتغرير به والتضليل عليه"، فكل مهمته "تضليل الناس عن الواقع الذي تعيشه البلاد" ، ويمارس دوراً أخطر حيث "يحرض أبناء القوات المسلحة والأمن ضد أبناء الوطن وأحزابه وقواه السياسية"، ويتم توظيفه "في خدمة أهداف السلطة وحزبها الحاكم في عملية التعبئة الخاطئة والخطيرة في كل مناسبة"، وفيما يتصدر تلك التعبئة والتحريض رئيس الدولة من خلال خطاباته خاصة في المعسكرات والمناسبات الوطنية والحوارات الصحفية، فإنه يوفر الغطاء كما أن المعارضين "يكتبون عن السلطة وعن الحكومة ويتناولونها بكل ما لديهم من حق وباطل، ويغضبون بمجرد أن تقوم السلطة بالرد عليهم في صحفها الرسمية والحزبية"، والمبرر لإقحام الإعلام العام في الصراع بين السلطة والمعارضة ينطلق من أن "الشعب اليمني بغالبيته أعطى صوته للمؤتمر الشعبي العام في انتخابات حرة ومباشرة وشكل وفقاً لذلك حكومته من أعضاء المؤتمر ويدير وزاراته بتمويل من الخزينة العامة، ومن الطبيعي أن تدافع صحف الحكومة عن سياسة الحكومة".

ورغم استمرار الصحفيين في وسائل الإعلام الرسمية في مطالبتهم لعقدين بإقرار الكادر الصحفي لتحسين أوضاعهم المالية، إلا أن وضع العاملين في مختلف وسائل الإعلام العام لا يختلف كثيراً عن تلك الصورة الشمولية للوسائل وإدارتها، فالصحفيون في مؤسسة ١٤ أكتوبر اعتصموا في مقر نقابتهم بعدن للمطالبة بحقوقهم ووقف استخدام الصحيفة لأغراض شخصية ومخالفة القوانين من قبل رئيس التحرير من خلال نشره لكل ما يسيء للصحفيين

المعتصمين من قذف وتشهير، ومع ذلك فإنهم يعاملون عموماً على أساس أن لا حقوق لهم في مواجهة مسؤوليهم، إبتداءاً بوزير الإعلام ومن دونه، "ولا حق لهم في التفكير والابتكار أو في الموضوعية أو الاستقلال الذاتي أو في تطوير مهارات مهنية أو اعتناق آراء أو تطوير قيم احترام الذات والآخر"، فهم وخاصة العاملون في الإذاعة والتلفزيون غالباً ما ينكفئون على ذواتهم ويواجهون أبشع أساليب القهر والتعذيب النفسي، وقد كان حوار رئيس قطاع التلفزيون المستقيل (عبدالغني الشميري) ليعكس معاناتهم، حيث أن الوزير يعمل على حظر الظهور على القناة الفضائية ليس فقط على الشخصيات المعارضة ولكن أيضاً على كبار القيادات في الحزب والدولة، ويلغي البرامج حتى أثناء بثها"، وأيضاً "يدعي امتلاك الحقيقة المطلقة واحتكار صدق المواطنة في ذاته ويمنح صكوك المواطنة بحسب أهوائه، أي باختصار تخوين الكل".

الحديث عن حرية رأي وتعبير مع احتكار الدولة لأهم وسائل الإعلام، التلفزيون والإذاعة والصحف الحكومية هو حديث ملتبس ومنقوص، على اعتبار ان هذه الأجهزة تلعب الدور الأساسي في تكريس رؤية الدولة وتسيير خطابها وفرض منطقها وسياساتها، ويلاحظ تركز الخطاب الرسمي حول حرية الصحافة بعيداً عن حرية الإعلام بوسائله المختلفة وحرية امتلاك وسائل إعلام (مرئية ومسموعة) للأشخاص والهيئات، ويتجاوز الاحتكار الرسمي للمعلومة الصحافة المسموعة والمرئية، إلى احتكار الوكالة الوحيدة للأنباء وحرمان الصحف الأهلية والحزبية من الحصول الميسور على المعلومة وحق تلقيها، وهو ما يجعل الإعلام الرسمي هو الوسيلة شبه الوحيدة للحصول على المعلومة.

ولا يقف الأمر عند الالتفاف على حق أحزاب المعارضة في نشر وبث أنشطة هيئاتها وإقصاء أصحاب الرأي غير المتوافق مع التوجه الرسمي، سواءً كانوا معارضة أو مستقلين أو من داخل الحزب والنظام الحاكم، فوسائل الإعلام تعمل على التحريض ضد المعارضة والصحافيين وتوجيه تهم الخيانة والعمالة والتكفير والقذف والتشهير وبعض الأحيان التهديد، من خلال خطابات وتصريحات مسؤولي الدولة وخاصة رئيس الجمهورية وفي الغالب تنطلق من داخل معسكرات واجتماعات وفعاليات القوات المسلحة والأمن، أو من خلال الأخبار الصحفية والكتابات وافتتاحيات الصحف والتغطيات الخبرية للأنشطة والفعاليات.

ففيما كانت الحكومة اليمنية تحتفي باليوم العالمي لحقوق الإنسان، احتوت الصفحة الأولى من يومية الثورة الأوسع انتشارا خبراً رئيسياً أعلى من خبر الإحتفائية، وضع له عنوان "رفعوا برقية إلى فخامة رئيس الجمهورية في ختام أعمال مؤتمرهم.. المشاركون في المؤتمر التقييمي لقادة عدد من الوحدات العسكرية يؤكدون التصدي الحازم لكل من يتطاول على الوطن"، وهو إشارة لكل من يعارض النظام فالمعارض دائماً ما يتم الإشارة إليه وتخوينه كمتطاول على الوطن، وفي اليوم السابق كانت افتتاحية صحيفة القوات المسلحة (٢٦ سبتمبر) تتناول أحزاب المعارضة والفعاليات الاحتجاجية بأنها (معارضة للوطن) حسب العنوان مشيرةً إلى أنها "معول للهدم، جل ما تقوم به هو التحريض على الفتن وإشعال الحرائق وخلق المشكلات وإقلاق أمن واستقرار الوطن وطمأنينة وسكينة المواطن..مستهدفة وضع العراقيل والصعوبات أمام الجهود المخلصة لتحقيق النهوض والتنمية الشاملة"، مطالبة المعارضة أن "تتحول من معارضة للوطن إلى معارضة من أجل الوطن وبنائه في الحاضر والمستقبل".

ويصل خطاب الإعلام الرسمي إلى أبعد من ذلك في التخوين والتشهير بأحزاب وقيادات وأشخاص في المعارضة أو مستقلين أو مخالفين من داخل الأطر الحزبية أو الحكومية للحزب الحاكم. والأمر ينسحب أيضاً على الصحافيين والصحافة المستقلة والمعارضة الذين

يتم تناولهم في الخطابات من أعلى مستوى بدءًا من رئيس الدولة إلى الكتابات والتناولات الصحفية، وصلت حد اتهامهم من قبل الرئيس قبل سنوات من داخل احد المعسكرات بأنهم يتسكعون في السفارات الأجنبية ويتنافسون على موائدها. وتحدى في خطاب آخر "كل من يدعي أن هناك صحفياً تعرض للأذى من السلطات أن يثبت صحة ذلك الإدعاء. والإدعاءات التي تتحدث عن تعرض الصحفيين لمضايقات هي اعتداءات مدفوعة الأجر، ينفذها أشخاص مأجورون، وبعض الصحفيين يدعي ذلك من أجل الضجيج الإعلامي وتهييج الرأي العام، وهناك من يقول تعال نضج في الصحافة ونذهب إلى السفارة الأميركية".

والخطير في الأمر إن الإعلام الرسمي يعتبر كل ما يصدر من رأس السلطة، ويرسِّخ ذلك في أذهان الناس وخاصة موظفي الدولة مدنيين وعسكريين، يعتبر انه "من المسلمات التي لا يجوز لأحد أن يرفضها أو يخضعها للتمحيص والدراسة"، ويقدم القيادي في حزب الإصلاح المعارض فتحي العزب دليلاً على ذلك "صحف وإعلام النظام حينما قدمت مبادرة الرئيس الأخيرة لم تقدمها كتجربة أو مشروع للمجتمع قابل للمناقشة والنقد والتعديل، واكتفت بتوجيه السباب والشتائم لأحزاب المشترك"، وجوهر الخطاب الإعلامي الرسمي والموجه "يسعى لإثارة الضغائن وتوتير الأجواء السياسية وتكريس حالة من الخصومة لانهاية لها بين فرقاء الحياة السياسية في البلاد"، وبحسب القيادي الاشتراكي علي الصراري فهو "خطاب إعلامي عدائي ومتوتر، ونوع من الدعاية الإعلامية المشحونة بروح الخصومة ومشاعر الكراهية".

كفل قانون الصحافة والمطبوعات الحالي الحرية للصحافة ومنح المواطنين حق إصدار الصحف والمجلات وملكيتها كحق تتمتع به الأحزاب السياسية المصرح لها والأفراد والشخصيات الاعتبارية والمنظمات الجماهيرية والإبداعية والوزارات والمؤسسات الحكومية، وأعطى القانون حق التظلم أمام القضاء لمن استكمل الشروط القانونية بإنشاء الصحيفة ورُفض طلبه، وذلك خلال ٣٠ يوماً من تاريخ إبلاغه بالرفض أو مضي ٣٠ يوماً دون الرد على طلبه.

إلا أن الواقع يبتعد كثيراً عن ذلك من خلال اللائحة التنفيذية للقانون والممارسات العملية لموظفي وزارة الإعلام، مما جعل "الحصول على ترخيص في اليمن صعب جداً، هناك شروط صعبة واشتراطات كبيرة، وليس القانون هو الفيصل فمازال الترخيص نوعاً من أنواع الرقابة"، ورُفضت الكثير من الطلبات بمنح تراخيص إصدار الصحف بسبب موقف طالبي التراخيص من النظام، فقد استمر الصحفيون سمير جبران وغيره يتابعون الحصول على ترخيص لشهور طويلة رغم استكمال الشروط القانونية المعقدة، وفي المقابل تمنح التراخيص لآخرين قد لا تنطبق عليهم الشروط القانونية أو شروط مزاولة المهنة التي تعمل بها نقابة الصحافيين اليمنيين.

والصحافة في اليمن مازالت تابعة لمؤسسات حكومية صحفية أو أخرى، أو صحافة أحزاب أو صحافة أفراد وأشخاص في الأغلب لا ترقى إلى مستوى تسمية صحيفة مقارنة بما هي عليه الصحف في الدول المشابهة في ظروفها السياسية والاقتصادية لليمن. وبحسب الوكيل المساعد لوزارة الإعلام (المحامية فتحية عبدالواسع) فمازال البعض من الصحف الصادرة "غير مستوعبة أن الصحافة أضحت فناً وصناعة"، والكثير ممن منحوا تراخيص إصدار صحف "عجزوا عن الاستمرار في إصدارها، والبعض الآخر ُمنح تراخيص دون أن يصدرها وبعضهم يتوقف عن الإصدار حتى قبل انتهاء المدة القانونية لإلغاء الترخيص ويعاود الصدور بغية الحصول على الدعم أو المزايا المالية في المناسبات الوطنية" مثل

الاحتفالات والانتخابات، ولذلك لم يبق من الصحف والمجلات المنتظمة الصدور سوى ١٤٥ من إجمالي الصحف المصرح لها والبالغ عددها ٣٦٣".

وتعترف المسؤولة الحكومية أنه "كما يبدو أن الاستثمار في المجال الصحفي ينطوي على مخاطر لا تشجع أصحاب رأس المال على الاستثمار فيه"، وإلى جانب ذلك فإن سبباً آخر لبقاء الصحافة اليمنية المعارضة (الأهلية والحزبية) في حالتها المتردية، حيث تمارس عليها الضغوط كالحرمان من الاعلانات التي تشكل مورداً لها من خلال منع الشركات ورجال الأعمال من الإعلان وخوفهم من نشر إعلاناتهم في صحف المعارضة، والذي يترتب عليه ضغوط وإجراءات غير قانونية أو قانونية تمارس عليهم من قبل السلطات الرسمية تضر بمصالحهم التجارية، فالصحافة باعتبارها القناة الوحيدة للرأي الآخر "يتم التركيز عليها وتفريغها من مضمونها وممارسة الضغوط عليها وحرمانها من المدد المالي بحرمانها من الإعلانات"، والصحف الرسمية وبعض الصحف الحزبية والأهلية (الموالاة) هي التي تحتكر الاعلانات.

إطار رقم (٣٠) حرية الوصول إلى خدمات الإنترنت .

ذكرت إحصائيات رسمية أن عدد المشتركين في شبكة الانترنت في اليمن بلغوا حتى نهاية سبتمبر ٢٠٠٦م ١٤٦ ألفاً و ٦٩ مشتركاً، في حين بلغ عدد مقاهي الانترنت ٨٢٢ مقهى، ووصل عدد المشتركين في الانترنت السريع ألفين و ٧٨١ مشتركاً(٥٩).

يأتي هذا في حين تواصل الحكومة احتكار خدمة الانترنت عبر شركتي يمن نت وتليمن الحكوميتين التي تقدمها لكبار المشتركين وتقوم يمن نت بحجب المواقع غير المرغوب فيها ووصلت حد حجب مواقع صحفية يمنية أو منتديات بسبب موقفها السياسي من النظام، ولم يتم إنهاء عملية الحجب لموقعي (الاشتراكي نت، الشورى نت) إلا بعد سلسلة إعتصامات للصحفيين والنشطاء وأنصار حرية التعبير،والتي لازالت مستمرة ووصلت حتى منتصف ديسمبر ٢٠٠٧م إلى الاعتصام التاسع عشر بعد توقف لأشهر عديدة ولازالت المطالب مرفوعة وتتعلق بتحرير وسائل الإعلام عموماً من القبضة الشمولية وإتاحة الفرصة لامتلاك وسائل إعلامية (إذاعية وتلفزيونية) وفتح المجال للتنافس في تقديم خدمة الإنترنت وحرية بث الرسائل التلفونية (SMS) بعد منعها والتشديد على ضرورة الحصول على ترخيص بشأنها ،والتي وضعت للاستجواب من قبل نواب المعارضة في البرلمان لوزيري الإعلام والاتصالات.

وتشير الإحصائيات إلى وجود ١٠٠ صحيفة أهلية وحزبية، إلى جانب ١٨٥ صحيفة ومجلة مسجلة صدر منها البعض لفترة وتوقفت جميعها، وتوجد ٢٣ صحيفة حصلت على تراخيص ولم تصدر تماماً، بالإضافة إلى ٨ مجلات متخصصة، غير المجلات الصادرة عن المؤسسات والجامعات والمعاهد العلمية والثقافية، ويرى عميد كلية الإعلام بجامعة صنعاء (الدكتور محمد عبدالجبار) أن الأغلب لهذه الصحف التي قدمت صورة قاتمة هي "صحف شنطة، لا تمتلك مقرات أو مطابع أو إدارة، بل وأصبح صاحب الصحيفة هو المحرر والمراجع والمصحح والقائم بالتوزيع والحصول على الإعلانات".

ورغم ذلك، إلا انه وخلال السنوات الأخيرة استقبلت الساحة اليمنية تباعاً عدداً من الصحف الأهلية المستقلة والجادة تتجه نحو التشكل كمؤسسات صحفية ولازالت، وكان لها الدور الأكبر في الحراك السياسي الذي شهدته اليمن ولازالت منذ ما قبل انتخابات ٢٠٠٦م، وساهمت في رفع سقف الحرية إلى اكبر مدى، وصارت محل اهتمام مختلف الأطياف السياسية والاجتماعية، ونافذة للتسابق على التعبير عن الرأي والمواقف من خلال التناولات الصحفية المختلفة، وتحولت إلى ملجأ للمظلومين ومسلوبي الحقوق ومنتهكي الحريات، وأيضا وسيلة لكشف الفساد وكان لها دور في دفع الحكومة للتراجع عن اتفاقيات ظللتها صفقات فساد كاتفاقية توليد الكهرباء بالطاقة النووية وقبلها الاتفاقية النفطية وتشغيل المنطقة الحرة بعدن اللتين ساند البرلمان فيها حشد الرأي العام ضدهما.

أوضاع الصحافة والصحفيين خلال عام ٢٠٠٧:

تزايدت الانتهاكات والاعتداءات لحرية الصحافة والصحافيين مع تصاعد ممارسة العديد من الصحفيين والكتاب لحرية التعبير بطريقة غير مألوفة في اليمن ، حد تجاوزها لما كان يعتقد أنها "خطوط حمراء" وأيضاً لاستمرار حملة التحريض والاستعداء ضد الصحفيين التي يقوم بها قيادات في الدولة وتتناولها وسائل الإعلام العامة من خلال مفردات يتم إطلاقها في الخطابات والمقابلات والمقالات والأخبار ضد الصحفيين المخالفين بالرأي مثل "مثيرو الفتن، العمالة، أصحاب الأجندة الخارجية، المتسكعين في السفارات، اللاهثين على ولائم وموائد السفارات، تهديد مصلحة الوطن، الإساءة لسمعة الوطن" وغيرها من المفردات.

وبحسب واقع حرية الصحافة في اليمن فإنه نتيجة لذلك التحريض بالدرجة الأولى الذي يأتي بسبب ضيق السلطة وقياداتها بالنقد والرأي الآخر وكشف الفساد والمظالم تحدث اعتداءات تقوم بها الأجهزة الرسمية أو أفراد خارجها يرون الصحفي مستحقاً لذلك إلى جانب انتهاكات يقدم عليها أفراد وضباط وقيادات في الجيش والأجهزة الأمنية قد تكون دون توجيهات لقادتهم أومن هو أعلى منهم ويرتكبونها في ظل اعتقاد أن الصحفي خائن ومثير للفتن ومغضوب عليه من الدولة ولا يتعرض الجناة في حقه حتى للمساءلة فلم تحدث حتى الآن مساءلة لأي منتهك لحرية الصحافة أو معتدٍ على صحفي أو صحيفة.

وتنوعت - ولازالت – تلك الانتهاكات لحرية الصحافة والاعتداءات مابين إغلاق الصحف وسحب تراخيصها ومنع توزيعها وطباعتها وجرجرتها إلى النيابات والمحاكم والحرمان من منح التراخيص والضغط على المعلنين، والقتل والضرب الوحشي والاختطافات من قبل جهات رسمية وجماعات أو أفراد غير رسميين أومجهولين، والاعتقالات التعسفية والترغيب والترهيب والتهديد والتضييق في الوظيفة والتخوين والتكفير والتحريض، والتصنت والمنع من السفر وحجب الصحف الالكترونية على شبكة الانترنت وتلفيق التهم بقضايا جنائية والتحريض خاصة في المعسكرات من قبل مسؤولي الدولة، حتى وصلت تلك الانتهاكات والضغوط حد القذف والنيل من أعراض الصحافيات وأسر الصحافيين.

وتشير تقارير الجهات المراقبة لحرية الرأي والتعبير الى وقوع (١١٢) حالة إنتهاك خلال عام ٢٠٠٧م (تقرير صحفيات بلاقيود) ورصدت خلال ١٠ أشهر من العام ٢٠٠٧م، ١٢٥ حالة انتهاك وأغلق عدد من الصحف وأوقف وسجن عدد من الصحفيين والمفكرين والكتاب خلال الثلاث السنوات الأخيرة، واختطف آخرون بسبب آرائهم السياسية المعارضة، في الوقت الذي سُجلت (٨٥) حالة انتهاك لحرية الصحافة والصحافيين خلال العام السابق ٢٠٠٦، وبحسب إحصائية (لنيابة الصحافة والمطبوعات) لعام ٢٠٠٥ فإن جميع القضايا الخاصة بالصحف كانت من نصيب صحف حزبية وأهلية ، ما عدا قضية واحدة لصحيفة رسمية هي "الرياضة"، فيما الإعلام المرئي والمسموع المحتكر من قبل الدولة لم تصل أي شكوى به أو مخالفة منه إلى نيابة الصحافة أو المحاكم.

وتكشف الإحصائية عن (٩٩) قضية واردة إلى النيابة تم البت في (٩٥) منها، فيما بقيت ٤ رهن التحقيق، وتشمل قضايا الصحف والقضايا المرتبطة بحقوق الملكية الفكرية، وعرض مشاهد مخلة بالآداب العامة، وتوزعت هذه القضايا ما بين الجرائم الجسيمة(٢)، وغير الجسيمة(٧٠)، والمخالفات(١٨)، والشكاوى(٩)، وتم إحالة (٨٧) من هذه القضايا إلى المحاكم، وفيما عدا صحيفة واحدة للحزب الحاكم هي موقع(المؤتمر نت) فإن أغلب الصحف الحزبية المحالة للمحاكم هي صحف معارضة .

وسجل مركز يمني متخصص في رصد الانتهاكات لحرية الصحافة ارتفاعاً كبيراً في نسبة الاعتداءات الجسدية بحق الصحفيين خلال العام ٢٠٠٥، بزيادة تتجاوز ٩٠% عما تعرض له صحفيون وكتاب رأي خلال العام ٢٠٠٤. وأشار مركز التأهيل وحماية الحريات الصحافية إلى أن إحصائياته الأولية لثمانية أشهر من عام ٢٠٠٥ تؤكد مؤشرات خطيرة ومرعبة، حيث سجل ارتفاعاً مماثلاً في وقائع التهديدات والمحاكمات والاستجواب الجماعي أمام محققي نيابة الصحافة وقضاة المحاكم.

وكشف المركز عن ما يقارب (٩٨) حالة انتهاك واعتداء ومضايقات مختلفة شهدتها الساحة الصحفية اليمنية خلال ثمانية أشهر، تلقى فيها ما يزيد عن (٧٩) صحافياً وكاتب رأي استدعاءات للمثول أمام المحققين، وأخضع معظمهم لجلسات استجواب مطولة وبصورة تكررت أسبوعيا، منهم ما يتجاوز الـ (٧٢) رئيس تحرير وناشر مطبوعة صحفية خاصة مستقلة وحزبية معارضة ورسمية حكومية، وأحيل عدد منهم للمحاكم في قضايا نشر.

وذكرت معلومات رسمية أن القضاء اليمني نظر في ١٣٣ قضية مرتبطة بالصحافة خلال ٢٠٠٠-٢٠٠٦م، ٦٠ منها صدرت فيها أحكام بالإدانة والسجن والغرامة، و١٣ براءة، و١٦ انقضاء الدعوى بسبب تنازل المجني عليه، و١٠ رفضت الدعوى فيها، و١٨ قضية لم يصدر فيها حكم حتى نهاية ٢٠٠٦م، بالإضافة إلى ٩ قضايا خارجة عنها أرسلت لمحكمة غرب الأمانة ولم يعرف مصيرها وقضيتان تفصل فيهما محكمة الاستئناف، ومثلهما حفظت، ودعوى احتساب واحدة وواحدة اكتفى القضاء فيها بتوجيه اللوم.

ووفق الإحصائية التي أجراها فريق إعداد التقرير من واقع المعلومات التي تضمنها كتاب صادر عن وزارة الإعلام بعنوان (الصحافة اليمنية ١٩٩٠م-٢٠٠٦م)، فإن ٦ قضايا رفعها وزراء في الحكومة وقضيتين رئيس وزراء ونائب رئيس جمهورية سابق، وتوزعت البقية بين قضايا رفعتها وزارة الإعلام أو نيابة الصحافة نيابة عن رئيس الجمهورية أو سفارات وسفراء أجانب وقضايا رفعتها وزارات ومؤسسات حكومية أخرى مدنية وعسكرية وأمنية وبرلمانيون سابقون وحاليون ورجال أعمال وقيادات حزبية . وبدا حجم القضايا المرفوعة من مواطنين تضرروا من النشر لا تتجاوز العشر قضايا.

وتعرض الصحافيون اليمنيون لمحنة لم يسبق لهم مثلها كمجموع بدأت (أواخر يناير ٢٠٠٦) حينما أعادت ٣ صحف أهلية نشر الرسوم المسيئة للرسول الكريم محمد (ص) سبق ونشرتها صحيفة دنمركية ما أثار غضب المسلمين في مختلف أرجاء العالم، وبرر مسئولو تلك الصحف أنهم قاموا بإعادة نشرها بعد تشويهها ضمن مواد تدافع عن الرسول الكريم ولتوعية القراء بحجم الإساءة التي طالت نبيهم لاستنهاض هممهم للتعبير عن الغضب والاستنكار بصورة أكبر

وأخذ تصعيد القضية طريقه بإعلان وزارة الإعلام عن سحبها لترخيص صحيفة الحرية واعتقال رئيس التحرير (اكرم صبرة) والمحرر في الصحيفة (يحيي العابد) من قبل نيابة الصحافة والمطبوعات وسحب ترخيص صحيفة الرأي العام وإغلاق مقرها وملاحقة رئيس التحرير (كمال العلفي) وسحب ترخيص صحيفة يمن أوبزرفر الناطقة باللغة الانجليزية واعتقال رئيس تحريرها (محمد الأسعدي)، لتتصاعد القضية شعبياً بإعلان رئيس جامعة الإيمان الشيخ عبدالمجيد الزنداني في مهرجان جماهيري غاضب ضد الصحيفة الدنمركية عن فتح باب التبرعات لتمويل محامين يتفرغون لمهمة مقاضاة الصحف والصحفيين اليمنيين الذين أعادوا نشر الرسوم.

وكان للتحريض الديني هذا أثره ، خاصة بعد إدانة القضاء للصحف الثلاث مع تفاوت حجم العقوبات ليرسم صورة قاتمة عنها ، تجاوزها إلى الصحفيين عموماً جنبا إلى جنب مع

التحريض السياسي من قيادة الدولة والإعلام الرسمي . إلا أن خطورة التحريض الديني أكبر وناشدت نقابة الصحافيين الرئيس إغلاق ملف الرسوم باعتبارها قضية سياسية واستمرارا للتحريض ضد الصحافيين في قضية خطيرة تتعلق بالدين إلى جانب أنها تسيء لسمعة اليمن أمام العالم في تعامله مع حرية الصحافة .

ولم يقف الأمر عند جرجرة الصحافيين بقضايا نشر، فقد لجأ النظام إلى جرجرتهم في قضايا أخرى ملفقة، حيث صدر منتصف سبتمبر٢٠٠٦ حكم عن محكمة العدين الابتدائية بمحافظة إب قضى بسجن رئيس مركز المعلومات وحماية الحريات الصحافية (محمد صادق العديني) لمدة ٣ سنوات وتغريمه مبلغ مليون و ٢٠٠ ألف ريال في قضية قتل تمت محاكمته فيها غيابياً وبدون استدعائه للحضور أو إبلاغه لتوكيل محامٍ وهو ما أعتبر أنها قضية ملفقة له بسبب كتاباته الناقدة لرئيس الدولة ونافذين سبق لهم أن أدخلوه السجن لأكثر من عام .

وتجاوز الأمر ذلك في عام ٢٠٠٧م إلى نقل المعركة مع الصحافة إلى المحكمة الجزائية المتخصصة بقضايا الإرهاب وأمن الدولة، فاقتيد الصحفي عبدالكريم الخيواني بعد اعتداءات قوة أمنية اقتحمت منزله إلى النيابة الجزائية المتخصصة دون ان يسمح له حتى بارتداء ملابسه لمباغتته نائماً، ووجهت له تهمة "العلاقة بخلية صنعاء الثالثة، الخلية التي بدأت وسائل إعلام الحكومة التحدث عنها ونشر أسماء أعضائها عقب اعتقاله وفي سياق تبرير اعتقاله"، وكانت التهمة "قيامه بالترويج لأفكار الحوثيين لدى وسائل الإعلام".

إطار رقم (٣١) وصف الصحفي عبد الكريم الخيواني للاعتداء عليه أثناء اختطافه

"وضعوني تحت أقدامهم في السيارة، وظلوا يعتدون علي طوال الطريق، وتناوبوا على ضربي مرة ثانية في المكان الذي طرحوني فيه وأنا معصوب العينين، وأسقطوني على الأرض وقالوا إنني على رأس هاوية، وكانوا يتواصلون مع شخصية عسكرية قيادية في البلاد، وكانوا يقولون هذه أخلاق الدولة وسنعرفك في المرة القادمة على أخلاق ما قبل الدولة، لا تكتب عن أسيادك، أنت لا تحترم الجمهورية والثورة والمشائخ، وظلت جملتهم المعتادة لا تتطاول على أسيادك".

المصدر: صحيفة الثوري، العدد ١٩٧٤، ٣٠\٨\٢٠٠٧

وكانت الخطوة الثانية تقديم صحيفة "الشارع" المستقلة إلى ذات المحكمة في القضية المرفوعة من وزارة الدفاع وتبنتها النيابة الجزائية ، والتي طالبت بإعمال مادة في قانون العقوبات تنص على الإعدام للمتهمين الثلاثة رئيس ومدير التحرير ومحرر(نائف حسان، نبيل سبيع، محمود طه) على ذمة قضية نشر تتعلق بملف المتطوعين في حرب صعدة في أول عدد للصحيفة، وهو ما اعتبر تجاوزاً بالمحكمة عن المهمات المعلنة لها وتكريساً لإرهاب ذوي الرأي ، واستغربت نقابة الصحفيين إصرار النيابة على إحالة شكوى وزارة الدفاع ضد الصحيفة إلى المحكمة الجزائية، "في سابقة خطيرة لا يتوقف أثرها عند الإضرار بالمركز القانوني للمتهمين، بل يتعداه إلى المساس بالركائز الدستورية التي تبنى عليها مهنة الصحافة منذ الوحدة اليمنية ١٩٩٠" .

ولأن الانتهاكات كانت سابقاً تتم من قبل جهات معروفة كأجهزة المخابرات والأمن والجيش، كان من السهل مواجهتها، لكن في الفترة الأخيرة - بحسب أمين عام نقابة الصحافيين مروان دماج- فقد أصبحت في "الفترة الأخيرة تمارسها جهات مجهولة ، أقرب إلى العصابات، وهذا يجعل النقابة عاجزة عن متابعة جهة مجهولة . خاصة فيما يتعلق بالقضايا الكبيرة والخطيرة، وبقاء هذه القضايا مقيدة ضد مجهول وعدم كشف الجناة وتقديمهم للعدالة يعني استمرار الاعتداءات وتفاقمها"، وهو ما كان في قضية الاختطاف لرئيس تحرير صحيفة "الوسط" المستقلة (جمال عامر) والاعتداء الجسدي والنفسي عليه مع التهديد بتصفيته وأسرته إذا استمر في الكتابة عن أسياده، وكذلك الحال مع الصحفي قايد الطيري.

إلا أن الاعتداء على الصحفي الخيواني بعد اختطافه (أغسطس ٢٠٠٧) في وضح النهار من أحد الشوارع الرئيسية بالعاصمة صنعاء أمام زملائه والعشرات من المواطنين، كان مختلفاً لما أعقبه من بيان صادر عن وزارة الداخلية ينفي الاعتداء البشع، معتبراً أن الخيواني ذهب إلى منطقة خولان خارج العاصمة صنعاء لحضور عرس لأحد معاريفه، واعتبرتها نقابة الصحافيين "جريمة خطيرة وتكراراً لجرائم سابقة ارتكبتها جهات وجماعات معادية للصحافة والقيم الديمقراطية في اليمن"، ولفتت إلى أن "مسارعة الجهات الأمنية في نفي حدوث جريمة وقعت في قلب العاصمة وعلى مرأى من صحفيين ومواطنين كانوا قريبين من مكان وقوعها، ليس من شأنه إلا إظهار الجهات الأمنية باعتبارها متواطئة في جريمة الاختطاف التي استهدفت الخيواني".

وفيما يجرجر الصحافيون أمام أجهزة القضاء في قضايا تستند إلى النصوص الفضفاضة لمحظورات النشر في القانون النافذ، لم تعلن الأجهزة الأمنية عن القبض أو حتى الكشف عن أي من الجناة في قضايا الاعتداءات التي طالت الصحفيين لسنوات بعضها كادت أن تودي بحياتهم . ولم تجد نفعاً مطالبات نقابة الصحافيين المتكررة لوزارة الداخلية لإعلان حسن النية تجاه الصحفيين بالكشف عن الجناة أو تقديهم للقضاء.

كثير من مراسلي وسائل الإعلام الخارجية ينالهم قسط من الانتهاكات مثل غيرهم من الصحفيين اليمنيين، ولطبيعة عملهم تفاقمت مشكلتهم بصورة أكبر فخلال الانتخابات الأخيرة "اتهمت المعارضة المؤتمر وبمساعدة الأجهزة الأمنية بالقيام بمنع مراسلي وموفدي وسائل الإعلام الخارجية من الالتقاء بقيادات المشترك أو استقاء معلومات منهم، وشكا مراسلو فضائيات عربية من ضغوط مباشرة طالتهم من قبل السلطة لوقف استضافة قيادات المشترك في تغطياتهم الإخبارية وبرامجهم عن الانتخابات وطلبت منهم الاعتماد على المصادر الرسمية في نقل المعلومات وعدم التطرق لأي معلومات صادرة عن المعارضة، ووصلت الضغوط حد منعهم من بث تقاريرهم عبر الفضائية اليمنية كخيار وحيد أمامهم ، مما سبب لهم مزيداً من المتاعب في أداء مهمتهم".

إلا أنه ومع الحراك الشعبي وتصاعد الفعاليات الاحتجاجية خاصة في المحافظات الجنوبية والشرقية وفي بعض المحافظات الشمالية، زادت الأجهزة من سطوتها ، فخلال أشهر منعت طواقم قناة الجزيرة من تغطية ٤ فعاليات شعبية في محافظات (لحج، والضالع، وحضرموت)، واحتجزت الطواقم وأدوات عملهم لساعات في مكاتبها أو فندق أو هددت بإغلاق مكتب القناة في اليمن إذا تم التعامل مع الخبر، وأقدمت على مصادرة - بعد الاحتجاز للطاقم- أشرطة التسجيل التابع لقناة العربية عقب تغطية فعالية قبلية احتجاجية في محافظة عمران، ما اعتبرته النقابة دليلاً واضحاً على البيئة الخطرة التي يعمل في ظلها الصحفيون اليمنيون.

الفصل السابع

الأطر الثقافية والقوى الاجتماعية للتحول الديمقراطي

مقدمة

الديمقراطية هي الشكل الوحيد لنظام الحكم السياسي الذي يتوافق مع احترام جميع حقوق الإنسان بفئاتها الخمسة(المدنية – السياسية- الاجتماعية – الاقتصادية- الثقافية). وهذه الحقوق المتنوعة مترابطة مع بعضها وغير قابلة للتجزئة وهى تكمل وتعزز بعضها البعض ، فأي تطور في إحداها يدعم التطور في الأخرى.. ولما كانت التجربة الديمقراطية في اليمن تجربة حديثة العهد وتندرج في إطار مجموعة الديمقراطيات الناشئة، فان بناء الديمقراطية وترسيخ مقوماتها يتوقف على الوعي بضرورتها (وعى الدولة والمجتمع) وذلك يتطلب قوة وإرادة لتأصيلها في الفكر والثقافة والسلوك وفى المرجعية الحضارية بصفة عامة، ومعنى ذلك أن الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي يحتاجان إلى تأسيسهما في وعى الأفراد والجماعات، والى تأسيسهما في منظومة الثقافة السائدة وأساليب وطرق التنشئة الاجتماعية ومؤسسات التعليم والإعلام والتثقيف الحزبي، بما يحولهما إلى قناعة راسخة . وهنا يتم تأصيلهما في السلوك اليومي لجميع الأفراد والتدرب عليهما من خلال ممارساتهم في مؤسسات المجتمع المدني الحديث.

إن الحقوق الاجتماعية الاقتصادية لا يمكن تحقيقها إلا في ظل الحقوق السياسية وكذلك الديمقراطية الاجتماعية الاقتصادية لا يمكن تحقيقها إلا في ظل الديمقراطية السياسية، وهذا يعنى ان العمل على تحقيق التنمية البشرية وإعمال حقوق الإنسان يجمع بينهما - من نواح كثيرة – دوافع مشتركة فضلا عن أنهما يعبران عن التزام أساسي بالعمل على تعزيز حرية الأفراد ورفاهيتهم وضمان احترام كرامتهم، ويعنى ذلك أنهما مترابطان على نحو توافقي وتكاملي، وان الحقوق الاجتماعية الاقتصادية لا تقل أهمية عن الحقوق المدنية السياسية، فحقوق الإنسان بكل مجالاتها وحدة واحدة لا تقبل التقسيم.

ولما كانت الحقوق تجعل البشر عناصر فاعلة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا فان القضاء على الفقر يمثل تحديا رئيسيا في مجال حقوق الإنسان للقرن الحادي والعشرين، ذلك أن الفقر وانعدام المساواة يجردان الأفراد من القوة ويصبحون عرضة للتمييز في جوانب كثيرة.. إن تطور مسار حقوق الإنسان في اليمن (وفي عموم المنطقة العربية) يتطلب تركيبة جديدة لهياكل ومؤسسات الدولة وأطرها، ولما كان المسار التحديثى اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وسياسيا قد قامت به الدولة منذ عام ٦٢ لكنها لم تنجح في إكمال هذا المسار ، حيث اعترضته معوقات وكوابح متعددة ومتنوعة محلية وخارجية قطعت الطريق أمام مشروع تنموي حداثي كان يستهدف (او يحاول) تقويض البنى والأسس التنظيمية للقوى التقليدية ومجالاتها مكانيا وزمنيا، مع توسيع حجم المدن او المراكز الحضرية واتساع استيعابها للمهاجرين من الريف، بما يرتبط به من تخليق فئات اجتماعية حديثة تعمل على تفكيك البناء الاجتماعي التقليدي وتوسيع آليات الحراك الاجتماعي أفقيا ورأسيا ومن ثم إعادة بناء الدولة والمجتمع وفق قاعدة المواطنة المتساوية واحترام الحقوق والحريات وإحداث تحولات تنموية

تقلل حجم الفجوة بين الطبقات وبين الريف والحضر، إلا أن كل ذلك لم يكتمل بناءه حيث عجزت الدولة عن إكمال مسارها التحديثي بل وهبط مستوى أدائها وفقدان مؤسساتها للانسجام والفاعلية وبروز جماعات تقليدية تسعى إلى مراكز صنع القرارات والتحكم بالمسار الكلى للدولة والمجتمع وفق مصالحها الضيقة، وهو الأمر الذي ترتب عليه تزايد حجم الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وتزايد الممارسات اللاقانونية الأمر الذي الحق الضرر الكبير بالمجتمع المدني الناشئ وكبح مسارات تطوره مقابل تضخم مؤسسة الدولة وترهل أدائها وبروز صراع بين مراكز القوى في تسابقها للسيطرة على مؤسسات الدولة انعكست تأثيراته سلبا على منظومة حقوق الإنسان (منظومة الحقوق والحريات بقسميها المدني السياسي / الاجتماعي الاقتصادي).

إن الدولة والمجتمع كلاهما معا يسهمان في انتهاكات حقوق الإنسان (كثير من الحروب والاضطرابات المحلية ترتبط بالعوامل الدولية)، وإن عدم ضمان تحقيق بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يرجع إلى تعثر وإخفاقات عمليات التنمية ، وإن التفاوت في التنمية بين الريف والحضر يرجع إلى غياب عدالة التوزيع وكذلك الحال مع الحقوق المدنية يرجع انتهاكها إلى طبيعة نظام الحكم والى طبيعة المجتمع ذاته.

أولاً :البنية الاجتماعية التقليدية ومدى استيعابها للديمقراطية وحقوق الإنسان

يتسم التكوين الاقتصادي الاجتماعي للمجتمع اليمنى باستمرار البنى الاجتماعية التقليدية خاصة البنية القبلية بمحدداتها الثقافية الموروثة، وتتباين القبائل من حيث الحجم ونمط المعيشة ودرجة قربها أو بعدها عن نسق السلطة الرسمي، وتتحد في الارتباط "المزعوم" بهوية مشتركة كالانتساب إلى أصل واحد، وتعتبر الأسرة الممتدة Extended Family هي القاعدة العريضة التي تتكون منها القبيلة. والقبيلة ذات طبيعة انقسامية ولذلك يتطلب أن تتحول الولاءات القبلية إلى ولاءات وطنيه عامه نحو الدولة المركزية التي يجب أن تشكل الإطار المرجعي والرمزي لكل مواطن . وهنا يتحقق الاندماج الاجتماعي والسياسي وتبرز المواطنة المتساوية.

تعمل الأحزاب والتنظيمات السياسية على التوظيف السياسي للعصبيات التقليدية من اجل تحويلها إلى آلية لتنظيم مصالحها الخاصة . ولنجاحها في ذلك تعتمد أسلوب الإقصاء والعنف ويغيب عنها أسلوب الحوار والتسامح . وهذه العملية التي تتداخل فيها محددات الوعي والانتماء تقليديا وحداثيا تخلق ما يسمى بـ ظاهرة التعويم التاريخي للمجتمع ، أي غياب الركائز والمقومات الأساسية التي تنهض عليها الدولة الحديثة (غياب ركائز التوازن الاجتماعي والسياسي) وهنا تغيب حقوق الإنسان والمواطنة وهو الأمر الذي يعاني منه المجتمع اليمني منذ أكثر من ثلاثين عاما. فالنظام السياسي العصبوي في اليمن يعتمد كل السبل الممكنة لفرض استمراره ، ومن ذلك خلق أو اعتماد شكل ديمقراطي يعتقد به، ووفق أساليب الترغيب والترهيب ومن خلال وسائل الإعلام، تتم الدعاية لهذا النظام وشكله الديمقراطي . وهنا يتشكل الرأي العام في إطار مفاهيم وتصورات يغرسها النظام الحاكم عن نفسه وطبيعته بشكل مستمر حتى يتم تحويلها إلى قناعة بديهية في المجتمع. وهنا يصبح المواطن مسلوب الإرادة تابعاً وعاجزاً – ضعيف الحركة – كما أن الدولة ذاتها مثل مواطنها تابعة وعاجزة، مرهونة الإرادة وفق المحددات الإقليمية والدولية.

اتجهت الدولة في اليمن منذ عشر سنوات على الأقل إلى استخدام مفهوم حقوق الإنسان في خطابها السياسي الرسمي ، بل وحاولت احتكاره . وهنا نكون أمام عملية انتحال الدولة لخطاب المجتمع المدني بل وعنوان مشروعه، ومع ذلك أخفقت الجهود الحكومية في تبنى مفهوم حقوق الإنسان وتحسين رصيدها عمليا.

في هذا السياق يتساءل التقرير هل يمكن البناء الديمقراطي في مجتمع تقليدي؟ وهل تستطيع اليمن أن تنجح في عملية البناء الديمقراطي وتأسيس نظام سياسي حديث يقوم على مبدأ المواطنة وحقوق الإنسان؟ الإجابة بالنفي لأن النخبة الحاكمة تدير اللعبة السياسية وفق عقلية الغنيمة ، وهي لذلك لا تؤهلها ظروفها الذاتية ومستواها الثقافي بان تعمل نحو بناء سياسي وطني يتجاوز الانتماءات القبلية. وهنا يمكن القول أن تدنى الوعي الحداثي بالديمقراطية ومنظومتها الثقافية يؤدى إلى تعظيم دور العوامل التقليدية التي تشكل اتجاها ووعيا ضديا للحداثة أي استمرارية المجتمع الأبوي، وهنا يلعب الموروث الثقافي دورا سلبيا في تشكيل عملية التنمية السياسية ، الآمر الذي يجعلنا نتساءل عن مدى استجابة البنى الأساسية (الاجتماعية التقليدية) التي يقوم عليها التحول الديمقراطي، خاصة وأن الديمقراطية تحتاج دوما إلى وجود قوى داخلية في المجتمع تدافع عنها حتى تصبح مطلبا عاما يمكن للناس أن يثوروا من أجلها. وهنا نتساءل من هم أنصار الديمقراطية وحقوق الإنسان في اليمن ؟؟ يقول هنتينجتون: أنشط أنصار التحول الديمقراطي في أي بلد كانوا دائما من بين جماعات الطبقة المتوسطة الحضرية، وهذه الطبقة كانت هي القوى الدافعة في عملية التحول الديمقراطي في دول الموجه الثالثة في شرق أوروبا، وان مستوى النمو الاقتصادي له تأثير واضح على الديمقراطية السياسية فالنمو الاقتصادي قد اوجد تغييرات في البنية والقيم الاجتماعية ، مما أدى إلى تشجيع التحول الديمقراطي، والنمو الاقتصادي يرفع مستويات التعليم في المجتمع ويحسن مستويات المعيشة والتنمية الاقتصادية تؤدى إلى اتساع عملية تكوين الطبقة المتوسطة (رجال الأعمال ، المهنيين أساتذة الجامعة أصحاب المحلات التجارية والخدمية الحديثة ، المدرسين المحامين الأطباء ، موظفي الحكومة) وهنا يكمن تفسير ضعف مسار التحول الديمقراطي عربيا بغياب القوى الاجتماعية (الرأسمالية- التكتل الحداثي الطبقي – الطبقة الوسطى) التي تربط تقدمها الاقتصادي الاجتماعي بالمطلب الديمقراطي، أو ضعف فاعليتها. ذلك أن ضعف المشاركة السياسية والشعبية واتساع حجم الأغلبية الصامتة - السلبية السياسية – إضافة إلى تدنى الوعي الحداثي، تشكل جميعها قيودا على تطور الديمقراطية.

من جانب آخر يمكن القول أن غياب الثقافة الديمقراطية لا يمكن معه أن نتصور أفرادا قادرين على المساهمة في الحفاظ على النظام الديمقراطي (فالديمقراطية كأي نظام قابلة للاستمرار آو الانقطاع) هنا لابد من بلورة_وعى سياسي حديث يخلق لدى أفراد المجتمع قناعة كاملة بأن الديمقراطية كنظام حكم تعد اقل النظم شرا على الإنسان . ولتحقيق ذلك لابد من النظر إلى أن النظام الديمقراطي لا يترسخ في المجتمع إلا وفق أطر مؤسسية وقانونية، ولا يمكن ربط الديمقراطية بالحاكم نفسه أيا كانت صفاته وقدراته ونحن العرب بوجه خاص عبر تاريخنا القديم والحديث نحاول دائما تجسيد الفكرة (الممثلة لطبيعة النظام السياسي) في الشخص الذي يمثلها ونحكم عليها من خلال هذا الشخص، ولا يزال هذا التصور له شيوعه لدى غالبية السكان في دول العالم الثالث التي تتصف بارتفاع معدلات الأمية وتدنى مستويات التعليم والثقافة، الآمر الذي يمنح الحاكم استخدام أساليب متعددة لتكوين وخلق تصور ميثولوجي عن نفسه وقوته وعن أهميته لانتظام المجتمع، هنا يغيب مفهوم المواطن ومفهوم حقوق الإنسان. وهذا الأخير نجد تطبيقه العملي في اليمن خلال

الانتخابات الرئاسية الأخيرة حيث تم تصوير الرئيس صالح بأنه ضرورة وطنية دونها يتجه المجتمع إلى الانشطار والصوملة وهذا يعكس عقلية لا تؤمن بالتداول السمي للسلطة ولا بحقوق الإنسان.

يتطلب التحول الديمقراطي Democratization في اليمن نسقاً ثقافياً وقيمياً يعبر في دلالته عن ذلك التحول. فالدولة اليمنية المعاصرة تتطلب تجديداً مؤسسيًا وثقافيا وسلوكيًا في إطار تمثلها نسقاً سياسياً ليبرالياً . وهذا الأخير وهو المعلن منذ عام ٩٠ يجب أن يرتبط به تغير قيمي يطرأ على النظام الاجتماعي وعلائقه المتعددة (أفقياً وعمودياً) وذلك يعبر في دلالته عن حركية المجتمع وتحولاته اقتصاديًا واجتماعيًا وسياسيًا، هذه التحولات تشكل في مجملها استجابة إيجابية للمتغيرات الدولية والإقليمية التي لم يعد في مقدور أي مجتمع أو دولة عزل نفسه عنها. إلا أن المعوقات الداخلية تحول دون تحقق ذلك التحول حيث تبرز قوة الموروث الثقافي التقليدي ليناهض التحول الديمقراطي أو لنقل ليشوه ملامح هذا التحول، في هذا الصدد يرى Michael Hudson أن المؤسسات السياسية الحديثة في اليمن قامت على البنى التقليدية التي عملت بدورها على إعاقة التقدم السياسي والاجتماعي، ومن جانب آخر يشير Paul Dresh إلى أن القبائل اليمنية التي تعبر عن البنية الاجتماعية التقليدية قد استطاعت أن تبسط نفوذها على الحكومة وأن تردد مصطلحات وقيماً حديثة كانت حكراً على الدولة، وذلك يعني في دلالته أن القبيلة كمؤسسة اجتماعية تقليدية تسمح للتحولات السياسية الحديثة ولكنها لا تتيح لهذه التحولات أن تتجذر وتتمأسس في الواقع وفق شروطها الخاصة، ولعل ذلك يعبر كما استنتج (مايكل هدسون) أن بعض القيادات التقليدية والسياسية الحديثة في اليمن لا تزال غير جاهزة للديمقراطية وأن ذلك يعبر عن رغباتها الخاصة في الانقياد لغرائزهم الديكتاتورية ونزعاتهم التسلطية.

إن فجوة الحداثة في اليمن تتصف باستمرار توسع فضائها الزمني والبنيوي وهو الأمر الذي تتولد عنه مشكلات وأزمات في الدولة والمجتمع، هنا يمكن ربط عدم احترام حقوق الإنسان بحالة تفكك بعض ملامح المجتمع التقليدي وعدم تطور وبناء المجتمع المدني الذي يعتبر الحامل التنظيمي والمؤسسي للحقوق والحريات (باعتبارها الهياكل التنظيمية المرتبطة بالحداثة). في هذا السياق يمكن القول أن المجتمع الحديث – في جميع البلدان - لا يخلو من انتهاكات حقوق الإنسان واللامساواة، لكنه يتميز بوجود أطر مؤسسية وتشريعية تعمل على ضبط تلك الانتهاكات وتخفيفها إلى أقل مستوى. فالحداثة والديمقراطية مترافقتان بالضرورة ، ذلك أن التحديث الاقتصادي الاجتماعي من شانه أن يعمل على تحرر الأفراد من الارتباطات العصبوية وخلق ارتباطات حداثية ترتبط بالتحديث المهني والثقافي والمعرفي وتتخلق عنها شرائح وطبقات جديدة.

صفوة القول أن تطور حقوق الإنسان في اليمن – آو في أي مجتمع - يرتبط ارتباطا مباشرا بمستوى التنمية في المجتمع (أي درجة التطور الاجتماعي والاقتصادي) ومعنى ذلك انه لا يمكن أن يتطور المجتمع في مجال الحقوق المدنية والسياسية بمعزل عن تطور المجال الاقتصادي والاجتماعي ، أي بمعزل عن التحديث والتنمية، فهذا الأخير يعمل على تفكيك البني والهياكل التقليدية ويخرج الأفراد من إطارها الثقافي والتنظيمي ماديا ومعرفيا ويدفع بهم نحو المدينة والارتباط بنشاطاتها الحديثة . وهنا تبرز عملية التحول من مجتمع القبيلة/الريف إلى مجتمع المدينة/الحضر ،حيث تقوم فيه علاقات تعاقدية وتقسيم عمل يرتبط بالتخصص والمهارات والمعرفة وبروز هياكل وتنظيمات حديثه سياسيا(الأحزاب) واجتماعيا (الجمعيات الأهلية) واقتصاديا (الغرف التجارية والجمعيات الصناعية).

ثانياً: رؤى الأحزاب للإصلاح الديمقراطي

من المهم التأكيد هنا على أن البرامج السياسية والانتخابية للأحزاب تحمل قدراً لا بأس به من التشابه في المضامين والتوجهات، بحيث يغدو من الصعب اقتصار تقييم رؤاها البرنامجية لقضايا التغيير الديمقراطي والتحديث والتنمية على ما يرد في برامجها السياسية والانتخابية فقط، وبمعزل عن مواقفها العملية من هذه القضايا، وخاصة في الظروف التي لا تكون فيها تحت ضغط الحاجة لممالأة الناخبين وخطب ودهم لاستقطاب أصواتهم أثناء الحملات الانتخابية.

إذ أن أخذ المواقف العملية بعين الاعتبار يسمح باستبعاد الأطروحات النظرية المطروحة لأهداف دعائية في ظروف معينة، ثم التراجع عنها، وذلك عندما تزول الحاجة لتحقيق مكاسب دعائية، وهو ما يمكن ملاحظته بوضوح في تراجع الحزب الحاكم عن وعوده البرنامجية والانتخابية، بعد الانتهاء من إجراء الانتخابات، مثل تراجعه بعد الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٣م علناً عن مطلب إقامة حكم محلي بصلاحيات واسعة بحجة أن اليمن غير مهيأة لذلك، والتراجع عن الوعدين الانتخابيين للرئيس علي عبدالله صالح بالقضاء على الفقر والبطالة خلال عامي ٢٠٠٧- ٢٠٠٨م وإشارته بعد انتهاء الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٦م، إلى أن وعوداً من هذا النوع مبالغ فيها، وأنها مجرد وعود تطلق أثناء الانتخابات فقط.

ومع ذلك فإن البرامج السياسية والانتخابية للأحزاب تحمل رؤى مختلفة في قضايا التحول الديمقراطي والتحديث والتنمية أحياناً بصورة جزئية وأحياناً بصورة كاملة، وهما الأمران اللذان سنهتم بهما هنا.

غير أننا سنكتفي هنا بتناول الرؤى البرنامجية للكتلتين السياسيتين الرئيسيتين في البلد، المتمثلتين بكتلة اللقاء المشترك لأحزاب المعارضة الخمسة، التجمع اليمني للإصلاح، والحزب الاشتراكي اليمني، والتنظيم الوحدوي الشعبي الناصري، واتحاد القوى الشعبية، وحزب الحق استنادا إلى مشروعها للإصلاح السياسي والوطني الشامل، والبرنامج الانتخابي لمرشحها للرئاسة٢٠٠٦م باعتبارهما يضمان القواسم المشتركة فيما بينها، والكتلة الثانية تتمثل في المؤتمر الشعبي العام من خلال البرنامج الانتخابي للرئيس علي عبدالله صالح في الانتخابات الرئاسية ٢٠٠٦م أيضاً.

ينطلق اللقاء المشترك في طرح رؤيته للتغيير الديمقراطي من اعتقاده بوجود أزمة شاملة تمر بها اليمن أفضت إلى: ((أن الإصلاح الشامل غدا خياراً لا بديل عنه، وضرورة حياتية لكل أبناء الشعب اليمني. في ضوء استحكام أزمة شاملة طالت أوضاع بلادهم كافة)). (١٤). ويؤكد المشروع: ((أن مشروعاً كهذا لا يمكن ضمان نجاحه ما لم يبدأ بالإصلاح السياسي أولاً)) (١٥). ويضيف: ((فعبر الإصلاح السياسي يمكن الإمساك بالمفاتيح العملية للشروع في تحقيق الإصلاحات في المجالات الأخرى.. وإيجاد إرادة وطنية تتوفر لها عناصر الثبات والنفاذ.. وبناء الأدوات الوطنية لمحاربة الفساد وإلغاء دوره المفصلي المدمر في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد والمعطل لحركة التطور والإصلاحات فيها)).

ويطرح المشروع رؤيته للنظام السياسي البديل في: ((إقامة نظام سياسي ديمقراطي تعددي برلماني، يضمن الفصل بين السلطات وتوازنها وتكاملها، ويحقق التكافؤ والتوازن بين السلطة والمسؤولية، بما يوفره من آليات المساءلة والمحاسبة التي تخضع لها الحكومة..

وضمان التداول السلمي للسلطة))، ويتناول المشروع: ((إصلاح السلطة القضائية وتعزيز دورها وصيانة استقلالها)) .

حدد المشروع الوسيلة التي يتم عن طريقها إقامة النظام البرلماني بـ: ((إصلاح النظام الانتخابي بما يضمن التمثيل العادل لكل فئات المجتمع وذلك من خلال الأخذ بنظام القائمة النسبية، وضمان حيادية اللجنة العليا للانتخابات.. واستقلال الإدارة الانتخابية في كل مراحلها، من خلال ا لمشاركة المتساوية لأطراف المنظومة السياسية الفاعلة في اللجنة العليا، ولجانها الميدانية)). على أن يستكمل إصلاح النظام السياسي بـ((الأخذ باللامركزية الإدارية في أوسع صورها.. واعتماد مبدأ الانتخاب للمحافظين ومدراء المديريات.. ومنح السلطات المحلية المنتخبة كافة الصلاحيات المالية والإدارية.. تقوية أجهزة الرقابة.. التوزيع العادل للثروة والموارد..الخ)). وتتناول الضمانات التي يقترحها المشروع: ((وضع التشريعات الكفيلة بالحيلولة دون الخلط بين إمكانيات وأجهزة الدولة، وإمكانيات وموارد أي حزب حاكم.. وضع الضوابط القانونية الكفيلة بحيادية الوظيفة العامة.. وبناء القوات المسلحة والأمن على أسس وطنية.. وتحريم انحيازها الحزبي، أو استخدامها في الخلافات السياسية بين الأحزاب.. وتوطيد مراكز القيادة والتوجيه في القوات المسلحة والأمن.. وتبعية القوات المسلحة وجميع الأجهزة الأمنية لمجلس الوزراء في كافة شؤونهما.. وتشكيل هيئة وطنية للخدمة المدنية.. وتشكيل مجلس وطني للإعلام)) .

أما رؤية المؤتمر الشعبي العام للتغيير الديمقراطي، فإنها تنطلق من قناعته بأن مهمة إنشاء نظام ديمقراطي في اليمن قد أنجزت، وأن ما يطرح من ملاحظات على التجربة اليمنية في هذا المضمار، فإنها عبارة عن شهادات دولية تؤكد نجاح التجربة، أو تطرح ملاحظات حول مسائل ثانوية يمكن استيعابها للمزيد من تطوير التجربة، لذلك فإن البرنامج الانتخابي للرئيس علي عبدالله صالح في إنتخابات٢٠٠٦م لم يتحدث عن إحداث إصلاحات سياسية جوهرية، وإنما تحدث عن اتخاذ إجراءات لتعزيز وتطوير ما هو قائم ، مثل: ((تطوير البناء الهيكلي المؤسسي للجهاز الإداري للدولة، بما يعزز التفاعل والتكامل بين مؤسسات الدولة ووحداتها الإدارية، وإلغاء مظاهر الازدواج الوظيفي)) ، وتعهد البرنامج بتطوير قانون السلطة المحلية بما يكفل انتخاب محافظي المحافظات ومديري المديريات، وتوسيع صلاحيات المجالس المحلية.. استكمال البناء المؤسسي للسلطة المحلية وتعزيز مواردها.. إعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي وفق أسس علمية واقتصادية واجتماعية ملائمة.. تقليص فجوة التنمية بين الريف والحضر)) .

ومع ذلك فإن الرئيس علي عبدالله صالح أعلن مبادرة سياسية في منتصف شهر أكتوبر٢٠٠٧م، تضمنت عشر نقاط معظمها من برنامجه الانتخابي، باستثناء النقطة الخاصة بتغيير شكل النظام السياسي وإقامة نظام رئاسي كامل، مع وعد غامض بشأن إقامة الحكم المحلي، وهما قضيتان لم تصدر شروح رسمية تحمل رؤية محددة بشأنهما.

ربط البرنامج الانتخابي لمرشح اللقاء المشترك للانتخابات الرئاسية ٢٠٠٦م تحقيق التنمية بإيجاد إدارة فاعلة وكفؤة، وباستقامة العدل، وسيادة القانون. كما تطرق إلى: ((إصلاح الهياكل والتنظيم الإداري وفق أسس علمية حديثة.. تحسين الأصول المعيشية للموظفين.. إعادة تأهيل الكادر الإداري.. وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب.. تطوير نظم الرقابة.. كشف بؤر الفساد والجريمة الاقتصادية وتقديم المتسببين في ذلك إلى الجهات القضائية المختصة.. حظر ممارسة الأعمال الخاصة الحرة على شاغلي الوظائف العليا للدولة، وإلزامهم قانوناً بتقديم إقرار الذمة المالية في بداية ونهاية تقلدهم مناصبهم.. إخضاع كبار

مسؤولي وموظفي الدولة.. للمساءلة والمحاسبة أمام ممثلي الشعب والأجهزة المعنية.. إلزام الحكومة بالشفافية وتفسير القرارات والسياسات الصادرة عنها))

وتعهد البرنامج الانتخابي لمرشح اللقاء المشترك بـ((إيقاف مسلسل الجرعات السعرية، وإعادة النظر في برامج الإصلاحات الاقتصادية، بحيث تتحمل الدولة الجزء الأكبر من فاتورة الإصلاحات وليس المواطن.. إصلاح الإدارة الاقتصادية.. ووضع إستراتيجية وطنية للتنمية الشاملة والمستدامة، تهدف إلى تنمية الموارد، وتنويع مصادر الدخل القومي بما يحقق زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع ومحو الفقر والبطالة.. تنفيذ استراتيجية تنموية تهدف إلى تحقيق التنمية الريفية والحضرية وتحقيق الأمن الاجتماعي للمواطنين.. إعادة ترتيب الأولويات الاقتصادية وذلك بالتركيز على تنمية وتطوير القطاعات الاقتصادية الواعدة كالزراعة والصناعات التحويلية والأسماك والسياحة، وحفز عمليات التصدير وتجارة إعادة التصدير.. إدارة شراكة حقيقية بين الدولة والقطاع الخاص.. وجذب رؤوس الأموال اليمنية المهاجرة والاستثمارات الخارجية.. تفعيل المناطق الحرة.. تهيئة المناخ والمقومات الداعمة للاستثمار.. مراجعة السياسات الضريبية.. زيادة الإنفاق الاستثماري.. تحقيق الإدارة الرشيدة للمال العام.. معالجة أزمتي المياه والكهرباء.. السعي نحو تحقيق اتحاد اقتصادي عربي – إسلامي.. الدراسة العميقة لمتطلبات مفاوضات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.. إعادة النظر في وضعية وتبعية البنك المركزي للسلطة التنفيذية.. تنظيم حركة رؤوس الأموال بما يكفل تعبئة المدخرات وعدم الإضرار بالعملة الوطنية))

على أن الرؤية الواردة في البرنامج الانتخابي للرئيس علي عبدالله صالح حول موضوع التنمية لا تحمل اتجاهات مغايرة لما ورد في البرنامج الانتخابي لمرشح اللقاء المشترك، فمن حيث المضمون يتشابه البرنامجان إلى درجة تقترب من التطابق، مع فارق بسيط هو أن موضوع التنمية الاقتصادية في البرنامج الانتخابي للرئيس صالح أخذ مساحة أكبر، وتفاصيل أكثر..

ونفس الشيء يمكن قوله عن تناول البرنامجين الانتخابيين لموضوعات التنمية الاجتماعية في مجالات خدمات التعليم والصحة، والكهرباء والمياه والشباب..الخ أما بالنسبة لتناولهما موضوع المرأة فإنهما من حيث الجوهر تناولاه بأفكار عمومية تعد بدعم وتشجيع مشاركتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتوسيع مجالات الرعاية التي يجب أن تحصل عليها، مع ملاحظة أن البرنامج الانتخابي للرئيس صالح تضمن تفصيلات أكثر، ولكن برنامج مرشح اللقاء المشترك أحتوى على قدر من التميز بطرحه لمشكلات عدد من الفئات الاجتماعية، وتبني سياسات معينة لمعالجتها ، مثل مشكلات أصحاب المهن الحرة، والمهمشين، وذوي الاحتياجات الخاصة..

وبصورة عامة تتسم البرامج السياسية والانتخابية للأحزاب اليمنية بقدر من المحافظة والتناول العمومي فيما يتعلق بموضوع المرأة وتمكينها ، باستثناء البرنامج السياسي للحزب الاشتراكي اليمني المقر في مؤتمره العام الخامس (يوليو٢٠٠٥)، الذي دعا إلى تحرير المرأة ((وإعادة بناء القيم الاجتماعية، بما يؤدي إلى التخلص من الازدواجية بين الدعوة والممارسة وتجسيد حقوق المرأة في الواقع)).

ودعا التقرير السياسي المقدم إلى المؤتمر العام الخامس للحزب إلى انتهاج سياسة تمييز إيجابي لصالح المرأة تمنحها كوتا ٣٠% في كافة المجالس والهيئات المنتخبة والمعينة. والشيء ورد في قرارات المؤتمر، وتخصيص نسبة ٣٠% للمرأة في الهيئات الحزبية المنتخبة كحد أدنى.

ويمكن ملاحظة أن موقف المؤتمر الشعبي العام قد تحسن نسبياً من المرأة في الآونة الأخيرة، وتضمنت مبادرة رئيس الجمهورية المطروحة بمنتصف أكتوبر٢٠٠٧م اقتراح ١٥% من مقاعد مجلس النواب (الكوتا للنساء). لكن المبادة لم تقترح الآليات الضامنة لتكون نسبة الـ١٥% نسبة فوز للنساء، وليس نسبة ترشيح، وبالمقابل يقترح الحزب الاشتراكي رفع نسبة الكوتا النسائية إلى ٣٠% ولضمان تحقيقها عملياً اقترح تغيير النظام الانتخابي من الدائرة الفردية إلى نظام القائمة النسبية، وتعديل القانون الانتخابي، بما يلزم القوائم الانتخابية باحتوائها على نسبة ٣٠% للنساء كحد أدنى، توزع بتسلسل مستوعب لهذه النسبة في مقدمات القوائم الانتخابية المحتمل حصولها على نسبة النجاح.

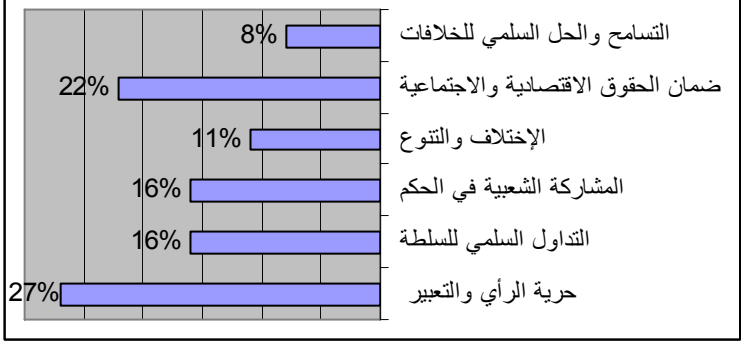
ثالثاً: قوى التحول الديموقراطي

الشباب :

تحتل فئة الشباب أهمية خاصة بسبب ما يعول عليها في عملية التغيير والتحديث، فضلاً عن ذلك فإن كبح وإعاقة تنمية الشباب تؤدي إلى استدامة الفقر البشري Sustainability of Human Poverity عوضاً عن استدامة التنمية الإنسانية،

بسبب عدم اتخاذ الدولة لسياسات تحدث البنية الاجتماعية في الريف وتضعف من سيطرة النخبة التقليدية على السلطة عموماً، فقد أدت اللامركزية إلى زيادة تمكين الصفوة التقليدية بدلاً من تمكين الناس، فجل أعضاء المجالس المحلية هم من الصفوة التقليدية (شيوخ القبائل) والصفوة التقليدية الجديدة (أبناء شيوخ القبائل الحاصلين على تعليم حديث)، بل أن الدولة لم تتخذ إجراءات حقيقية لإنفاذ القانون، فقد تم اختراق عدد من الشروط التي حددها قانون السلطة المحلية، وخضعت في بعض الحالات لضغوط النخب التقليدية، وبالتالي فقد وفرت المجالس المحلية آلية إضافية لتعزيز سلطة النخب التقليدية وتعظيم استفادتها من المشروعات التنموية،وزادت من انحياز التنمية لصالحها، وكرست أشكال اللامساواة والتفاوت الاجتماعي.

شكل رقم ( ) الدلالات التي يشير إليها مفهوم الديموقراطية من منظور عينة من الشباب اليمني



في ظل هذه الأوضاع فإن الشباب عموماً والشباب الذين ينتمون إلى الفئات الاجتماعية والسكانية الفقيرة، لم يتمكنوا من المشاركة في صناعة القرار، وعلى العكس من ذلك زاد تهميشهم واستبعادهم، فقد أصبح مدراء المشروعات التنموية الريفية في مجالات الصحة والتعليم والكهرباء والطرقات...الخ هم من المقربين من الصفوة التقليدية.

التنشئة السياسية لتنمية المواطنة المسؤولة لدى الشباب:

إن قدرة الشباب على إنجاز دورهم في التغيير الديمقراطي تتوقف على طبيعة عمليات التنشئة الاجتماعية والسياسية التي يتعرضون لها، ونوعية الثقافة المنقولة ومدى ملاءمتها وكفاءتها في توجيه الشباب للمشاركة في جهود التحول الديمقراطي والإصلاح، فالأطر الثقافية الموجهة للشباب في اليمن هي غالباً أطر تقليدية، تكرس قيم السلبية والخضوع، والتنظيمات الاجتماعية التقليدية هي الأكثر تأثيراً في صياغة توجهات المجتمع والشباب اليمني، وهي تكرس الهويات التقليدية أكثر مما تكرس الهوية الوطنية، وتكرس التمييز وعدم المساواة، لاسيما في ظل تمتع أبناء شيوخ القبائل والمسؤولين الحكوميين بالمزايا والامتيازات المادية والمعنوية، التي يقدمها لهم النظام السياسي.

تفتقر الأجهزة الحكومية إلى الطابع المؤسسي، حيث تخضع إدارتها للاجتهادات الفردية والولاءات الشخصية ولا تخضع للقانون، فالمؤسسات التعليمية، التي يعتمد عليها كمصدر لثقافة وتنمية وعي الشباب مبنية على أسس ومعايير غير مؤسسية في إداراتها ومراكز قياداتها، ولديها مناهج تعليمية تقليدية وتقدم بأساليب تقليدية، بمعنى أنها لا تهدف إلى تنمية القدرات والمهارات والفكر لدى الشباب لتساعد على تنمية روح المبادرة والتغيير ولا تتيح لهم الفرصة في تنفيذ الأنشطة الطلابية والشبابية والبحثية والإبداعية.

ومن هذا المنطلق تتراجع لدى الشباب قيم المواطنة المسؤولة، وتتكرس لديهم قيم الانسحاب من المجال السياسي، والإحجام عن المشاركة في الإصلاح الديمقراطي، فقد بينت اللقاءات التي أجراها فريق إعداد التقرير مع الشباب أن مفهوم الديمقراطية لديهم هو مفهوم غير واضح وملتبس، وهو ما يرجع إلى سيطرة الثقافة السياسية التقليدية في التعليم الجامعي وغياب الأنشطة الفكرية والمدنية التي ترفع من مستوى الوعي لدى الشباب، فالمصدر الثقافي الأكثر توفراً وتأثيراً في صياغة التوجهات الثقافية للشباب، وتنشئتهم السياسية، هي المصادر والحركات والأحزاب الدينية، والتي تقدم لهم الثقافة الإسلامية وفقاً لفهم تقليدي، يسهم في تنمية ثقافة العنف والتعصب والانغلاق، والتصدي لكل ما هو حديث، من منظور أنه غربي وكافر.

إطار رقم (٣٢) احتياجات الشباب الخاصة

- توفير الخدمات التعليمية، وتحسين نوعيتها، وتكافؤ فرص الحصول عليها.
- توفير خدمات صحية عامة وخدمات صحة إنجابية ذات نوعية جيدة وبكلفة مقدور عليها.
- توفير فرص عمل مناسبة، وبأجور تكفل مستوى معيشي لائق بالكرامة الإنسانية، وتحقق العدالة الاجتماعية من خلال تنوعها وتناسبها مع جميع المستويات التعليمية والتأهيلية، وتحقق إنصاف النوع الاجتماعي وتكافؤ الفرص.
- توفير الأنشطة الرياضية والترفيهية وأنشطة وقت الفراغ.

ومن خلال هذه النتائج ظهر أن هناك قصوراً في أداء المؤسسات الحديثة لدورها في التنشئة السياسية للشباب، وتعزيز قيم المواطنة المسؤولة لديهم، فهي لا تؤدي دورها الحقيقي في تنمية وعي الشباب وتعزيز دورهم في العملية الديمقراطية لا من ناحية المضمون ولا من ناحية الشكل ، فالإعلام المرئي والمقروء تتحكم به مجموعة سياسية تقليدية ، وبرامجه لا زالت سيئة، أما منظمات المجتمع المدني فلا زالت قاصرة على النخبة من المثقفين والناشطين، أما الأحزاب السياسية فهي تعاني من سيطرة النخب القديمة من القادة تقوم بدعواتها في الخطاب السياسي فقط بعيداً عن تطبيق ذلك في خططها وبرامجها السياسية وإن تضمنت دعم الشباب. وفيما يتعلق بالإعلام الخارجي من

خلال الفضائيات التي لا تقدم أي نوع من أنواع التوعية والثقافة الديمقراطية للشباب، وحتى أن الشباب في ارتباط الكثير منهم بالانترنت تظل نظرتهم قاصرة فقط على المواد الترفيهية وإشباع الرغبات والمتعة الشبابية.

المشاركة السياسية للشباب

على الرغم من أن اليمن شهدت إعلان الديمقراطية والتعددية في ١٩٩٠م إلا أن الأحزاب بمجملها اليسارية والقومية والدينية لم تتحول ديمقراطياً إلا في خطابها السياسي، فلا تزال بناها التنظيمية غير مؤسسية ولم تستطيع التخلص من تأثيرات الماضي ، والذي نلمسه من خلال هيمنة القيادات التقليدية على الأحزاب، كما أن نسبة المشاركة في اتخاذ القرارات محدودة في الإطار الداخلي للأحزاب، ومن مظاهر ذلك ليس فقط ضعف مشاركة الشباب، بل ومشاركة المرأة، لذلك فإن تلك الأحزاب بكل توجهاتها وطبيعتها لم تقم بالأدوار التنويرية في المجتمع بالشكل المطلوب، وبالتالي يبرز القصور في تعاطي الأحزاب مع التحول الديمقراطي فضلاً عن محدودية الممارسة الديمقراطية في شئون الأحزاب الداخلية.

أما البرامج المتعلقة بالشباب في الأحزاب السياسية فهي محدودة على الصعيد العملي وإن كانت في الخطاب السياسي وفي الخطط والبرامج الحزبية موجودة لكنها فرع واحد في برامجها وليست جزءاً من برنامج مستقل معني بالشباب، على الرغم من أن عدداً من الأحزاب لديها قطاعات معنية بالشباب إلا أنهم لا يستطيعون اتخاذ القرارات النهائية إلا بعد العودة للموافقة عليها من القيادة العليا في الأحزاب، حتى أن الخطط تقر من هيئات قيادية حزبية عليا لا يشارك فيها الشباب، وذلك يعني تسيير الأحزاب وقياداتها لمسائل الشباب وفقاً للوضع القائم من منظور حزبي وحسب حاجتها للشباب وليست برامجية معتمدة على نظام ديمقراطي.

والمجتمع المدني يمثل مدرسة للتعلم وتعليم الممارسة الديمقراطية وثقافة حقوق الإنسان، وبما أنه بمثابة الوسيط الذي يقوي دور المجتمع ويقوي مأسسة الدولة، فإنه يقدم دوراً رياديا في التثقيف المدني والسياسي والحقوق والممارسات نحو الإصلاح في المجالات المختلفة، وينظم علاقات الدولة والمجتمع، ويدفع مسار التحول الديمقراطي.

إن المجتمع المدني في اليمن يُعد واحداً من مظاهر الديمقراطية والحداثة ، فقد تشكل وتطور منذ عام ١٩٩٠م، حيث بدأ بعدد (٢٨٩) من المنظمات والجمعيات، ووصل في عام ٢٠٠٦م إلى ٥٣٣٥ مؤسسة وجمعية، مما يعني رغبة الأفراد والمجتمعات في إبراز مشاركتهم وميولهم إلى تنظيم قضاياهم في الشأن العام عبر المجتمع المدني الأهلي.

ولا توجد إحصائيات دقيقة حول عدد المنظمات الشبابية في اليمن إلا أنها قليلة جداً وغير مؤثرة على الساحة الديمقراطية والشبابية.

وفي إجاباتهم عن سؤال حول ما تقدمه منظمات المجتمع المدني للشباب وقضاياهم وهل تشجعهم على المشاركة وتتيح لهم الفرص، تمحورت الردود بأنها تقوم بجهود ومحاولات كجانب من أنشطتها تعنى بالشباب ولكنها تقتصر على التوعية والتثقيف، ولا تحدد أو تعالج قضايا ومشكلات الشباب، وبأن المنظمات متركزة في المدن الرئيسية بعيداً عن الريف، ومع أن CSOs لديها عدد من الشباب العاملين إلا أنها لا تتيح لهم الفرص للمشاركة الفاعلة وحتى أنها لا تشرك شبابها في صنع القرار، وهي مثل الأحزاب والحكومات في العمل والإدارة المؤسسية الضعيفة.

وحول معرفتهم بوجود نشاطات أو منظمات أو مبادرات شبابية، ومدى مشاركتهم فيها فقد تبين أن الشباب يعرفون بوجود إتحاد شباب اليمن ولكن لا يعرفون أو يشاركون في أنشطته لأن من يديره وأهدافه وتكوينه تحت مظلة الحزب الحاكم، وهذا يدل على فقدان الثقة بين الدولة وفئة الشباب تجعلهم ييأسون عن تحقيق أي شيء.

والغالبية أفادوا بمعرفتهم وانخراط عدد كبير منهم في برنامج القيادات الشابة حول حقوق الإنسان والديمقراطية في مركز تطوير الشباب اقتصادياً. وعن معرفتهم بالبرامج والمبادرات الحزبية الشبابية. وعن مدى تقييمهم للتجربة الرائدة من المنظمات فلم يجيبوا إلا عن مركز تنمية القيادات الشابة الذي يقوم بدور تدريبي تعليمي في المجال الاقتصادي والثقافة الأساسية لحقوق الإنسان وتعليم مفاهيم الديمقراطية.

وربطاً بالفقرة السابقة حول نشاطات CSOs المعنية بالشباب فإننا نجد ضعفاً في دور المجتمع المدني الموجه للشباب ، وفي قصور دور المبادرات الشبابية في الأحزاب السياسية وكذلك قلة المبادرات والمنظمات الشبابية ونشاطاتها، ونشر المعرفة بوجودها لتشجيع الشباب.

ومع أن هناك دوراً كبيراً يجب أن تلعبه وسائل الإعلام بمختلف أشكالها في المسائل المتعلقة بالشباب ونشاطاتهم وقضاياهم إلا أن هناك قصوراً في استهداف هذه الفئة إعلامياً، برغم أن مجال الصحافة يلعب دوراً تنويرياً هاماً في التحول الديمقراطي، إلا أن هناك عدداً كبيراً من الشباب في المؤسسات الإعلامية والصحفية يمارسون أعمالهم المهنية فقط.

إن ما نعرفه حول الشباب والمبادرات الشبابية أن هناك منظمات معنية بالشباب لكنها قليلة جداً متناثرة هنا وهناك في المحافظات، ومنها اتحاد شباب اليمن، وهو أكثر مؤسسة شبابية معروفة كونه يلقى دعماً حكومياً وإعلامياً. وفيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية الشبابية فهي لا تتجاوز عدد (٢٠) منظمة شبابية حسب مصادر الشباب الناشطين في هذه المنظمات ، وهي ذات تأثير قليل نظراً لقلة عددها وضعف إمكانياتها، وحسب إحصائيات وزارة الشباب والرياضة فأن هناك أكثر من (٣٠٠) نادٍ شبابي في الجمهورية اليمنية . وقد رصدت الوزارة خلال العام ٢٠٠٧م مبلغ (١٠) ملايين ريال لشراء الكتب الثقافية والعلمية توزع على المكتبات في تلك الأندية الشبابية[١١٩]، ووزارة الشباب مع أنها المعني الرئيسي بدعم وتشجيع الشباب إلا أنها اقتصر عملها على الأندية والفعاليات الرياضية.

وتوجد أيضا مبادرة لرئيس الجمهورية في تقديم جوائز سنوية للمبدعين الشباب منذ عام ١٩٩٩م في مجالات الفن والرسم والإبداع الثقافي.

إن المنظمات الدولية والبرامج الإقليمية المعنية بالشباب تقوم بجهود جيدة لدعم العمل الشبابي المدني والمشاركة السياسية والمجتمعية وتنمية روح التطوع لدى الشباب ومنها "برامج نسيج" الذي بدأ عمله في اليمن منذ منتصف ٢٠٠٦، وما تقوم به مؤسسة "فريد رش إيبرت "والتي تعمل في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان وتهتم في هذا الإطار بفئة الشباب من خلال دعم المنظمات المحلية، وكذلك المدرسة الديمقراطية وهي منظمة محلية تتبنى الإشراف على برلمان الأطفال ومجلس شورى الشباب المكونين من أعضاء من مختلف أنحاء اليمن من أجل أن يمارس الشباب تجربة في المجال المؤسسي والممارسات الحقوقية والديمقراطية والدور الرائد الذي يقوم به مركز اللغات العالمية للفتيات الذي يعمل

---

[١١٩] صحيفة ١٤ أكتوبر / ملحق مشاعل، العدد (٢١)، ٢٠٠٧/٦/١٧م.

على توعية الفتيات وتدريبهن ضمن برامج الحقوق والديمقراطية وتنمية المهارات وبناء القدرات في استخدام التكنولوجيا المعلوماتية.

وينبغي الإشارة إلى البرنامج الذي ينفذه مركز المعلومات والتأهيل في إنشاء أندية الديمقراطية للشباب في خمس جامعات يمنية، والذي بدأ منتصف العام ٢٠٠٧م، بهدف تشجيع الشباب على المشاركة في الأنشطة الشبابية الجامعية.

تتطلب الديمقراطية أن تكون هناك فاعلية للمجتمع المدني في العملية السياسية وكذلك إشراك كافة فئات المجتمع في الأنشطة والفعاليات السياسية على الصعيد الحكومي أو غير الحكومي وترتبط الأنشطة السياسية بالعمل المدني من منظور اجتماعي وتنموي. وطالما أن الواقع يشير إلى أن الكثير من الشباب اليمني لا ينتمي إلى الأحزاب أو المنظمات برغم وجود رغبة أو ميول نحو هذه الممارسات الديمقراطية، فمن الطبيعي أن يكون هناك ضعف لمشاركة الشباب في الفعاليات السياسية نظراً لعدم تمكينهم وعدم معرفتهم بتلك الأنشطة وإن كانوا يتابعونها في الإعلام. وغلب على آراء عدد من الشباب أن الفعاليات السياسية تتمثل في المشاركة بالعملية الانتخابية التي يشارك فيها الغالبية العظمى من الشباب في السن القانونية،باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان لكنها ليست ذات نتيجة تحقق رغباتهم ، فهم يرون أن النتيجة هي نفسها في كل الأحوال.

ومع ذلك هناك فرص لتطوير العدد الموجود أو المشارك في تلك الفعاليات بتشجيعهم ودعمهم والعمل على تحسين مساهماتهم من الشباب إلى الشباب في التثقيف والممارسة ، سواءً على الصعيد الحزبي أو المدني أو الشبابي في كل مستويات التعليم الجامعي.

أما عن مشاركتهم في الأنشطة الشبابية المتعلقة بالديمقراطية فقد كانت ردود الشباب ممن أجرينا معهم لقاءات تركز على وجود قصور في فهم العملية الديمقراطية ومكوناتها ومتطلباتها وطبيعة المشاركة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن عدداً من الشباب أشار إلى المشاركة في الجوانب المتعلقة بدعم مشاركة النساء في العملية السياسية (الانتخابية).

ويلاحظ خلال العام ٢٠٠٧م من عمليات الرصد للفعاليات الاحتجاجية المتعلقة بالانتهاكات التي تتعرض لها حقوق الإنسان والاعتصامات المتعددة التي عقدت سلمياً خلال هذا العام بأنها تتكون من أكثرية شبابية، كما أنه توجد مبادرة جيدة يقوم بها الشباب من أحزاب اللقاء المشترك (المعارض) في إجراء اتفاقات وحوارات تتعلق بالأنشطة الشبابية والسياسية والحزبية في جامعة بصنعاء.

إن تردد الشباب وخصوصاً شباب الجامعة في القيام بالممارسات الديمقراطية والحقوق يعود لأسباب الخوف من ردة الفعل الرسمية الأمنية تجاه أي فعل، حتى وأن كان يمارس حقوقه، كما أنهم يعتقدون بأن أي رأي أوعمل يقومون به سيؤدي إلى نفس النتيجة والتأثير السلبي المعتاد، إن أكثر دليل على ذلك ما حدث خلال النصف الأول من ديسمبر ٢٠٠٧ من الاعتداء والتهديد الذي تعرض له الطالب الشاب جميل سبيع من قبل أفراد الأمن والجنود داخل الحرم الجامعي، في فرضهم لوصايا وأشكال سلوك ونشاطات الطلاب والشباب.

وقعت الأحزاب السياسية الرئيسية (المؤتمر الشعبي العام، وأحزاب اللقاء المشترك) اتفاق مبادئ في ١٨ يوليو ٢٠٠٦، وهو الاتفاق الذي يؤكد في أحد بنوده على الدفع بالمرأة في "العملية الديمقراطية"، وتعزيز مشاركتها السياسية، حيث ينص هذا البند على: "ضرورة دعم دور المرأة في العملية الديمقراطية وتوسيع مشاركتها في الحياة السياسية"[١٢٠]. ولكن هذا البند لم يتحول فعلياً إلى تعزيز حقيقي لحجم المشاركة السياسية للمرأة، واستنكفت معظم الأحزاب عن تقديم عدد " جيد " من المرشحات في الانتخابات المحلية، ولم تزكّ الأحزاب الممثلة في مجلس النواب المرشحة الوحيدة للانتخابات الرئاسية، حيث تحتاج إلى تزكية من ٥% على الأقل من مجموع أعضاء مجلسي النواب والشورى كي تخوض التنافس الانتخابي على منصب رئيس الجمهورية. وتعتبر هذه المرة الأولى في التاريخ السياسي الحديث لليمن، التي تتقدم فيها امرأة للمنافسة على الموقع الأول في النظام السياسي. وتتحجج الأحزاب غالباً بمسألة الثقافة المحافظة، والواقع الاجتماعي السلبي تجاه النساء، في تبريرها لمسألة عدم الدفع بهن كمرشحات في الانتخابات، وهو الواقع والثقافة اللذان يرفضان برأي الأحزاب المرأة كمرشحة، ولكون هذا السلبية تجاه المرشحة ستؤثر على حظوظها بالفوز بشكل جدي، مما ينعكس على حظوظ الأحزاب في الانتخابات، ويُفاقم خشيتها من الخسارة وانخفاض حجم تمثيلها السياسي. فمثلاً يذكر البرنامج السياسي للمؤتمر الشعبي العام، في باب الأسس والوثائق: (النساء شقائق الرجال، والتمايز بين الجنسين لا يصلح للتفاضل، ولا يبرر عدم المشاركة الفاعلة للمرأة في الحياة العامة)، واقر في مؤتمره الأخير (السابع) تخصيص ١٥% من قائمة المرشحين للمرأة. ورغم هذا الإعلان والموقف المتقدم، لم يلتزم بتقديم سوى (٣٨) مرشحة. (٣٣) للمديريات، و(٥) للمحافظات. وهذا العدد المنخفض من المرشحات من قبل المؤتمر، لا يمكن تبريره بدعوى الموقف الاجتماعي، أو الثقافة المحافظة. حيث أن عدداً كبيراً من المرشحات اللواتي تقدمن كمستقلات في الانتخابات المحلية ينتسبن بالأساس إلى المؤتمر. ولكنهن لم يُمنحن فرصة للدخول في قوائم المرشحين للحزب الذي قدمهن، بل إن الكثير ممن ترشحن بشكل مستقل، تعرضن للمساومة المالية، والتهديد بالفصل من عضوية المؤتمر، والوظائف الحكومية، رغم أن رئيس المؤتمرالشعبي العام،وهو رئيس الجمهورية، أعلن في لقائه أمام مجموعة من الناشطات النسائيات أثناء لقائهن به أثناء الانتخابات، إن حزب المؤتمر الشعبي العام سيسحب أياً من مرشحيه في الانتخابات المحلية إذا ترشحت في مقابله امرأة، وهو الأمر الذي لم يتم، رغم ترشح العديد من النساء في مديريات ومراكز كان للمؤتمر فيها مرشحون، مثل ما حدث في تعز، والحديدة، وعدن، وعمران وغيرها من المحافظات.

أما حزب التجمع اليمني للإصلاح، فلديه مواقف متباينة لم تحسم حينها من المشاركة السياسية للمرأة كمرشحة، وهو في نظامه الأساسي في المادة (٦) أشار لكون المرأة عضوة فيه فقط، ولم يتحدث عن أي حقوق سياسية لها أبداً، ولم يقدم أي مُرشحة انسجاماً مع موقف التيار المحافظ والمتشدد منها. وفي كافة الدورات الانتخابية السابقة، سواءً المحلية أو النيابية، اقتصر دورها في إطاره على كونها صوتاً انتخابياً فقط. ورغم أنه وقع على اتفاق المبادئ

[120] أتفاق المبادئ الموقع بين كل من : حزب المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك في ١٨يوليو ٢٠٠٦م.

ضمن أحزاب اللقاء المشترك مع المؤتمر الشعبي العام، إلا انه لم يتبن ضمناً المادة التي تتعلق بدعم المرأة في العملية الديمقراطية، وتطوير مشاركتها في الحياة السياسية. ويعتبر توقيعه على هذه الاتفاقية المشتملة على هذا البند، ودون تحفظ صريح منه عليها، تطوراً في موقفه الإيديولوجي والسياسي من هذه المسألة، ويأتي استجابة لضغوط الفعاليات المدنية والسياسية، سواءً المحلية مثل: تحالف وطن، واللجنة الوطنية للمرأة، أو الخارجيه مثل: المعهد الديمقراطي الأمريكي، ومنظمة ايفس. والتي دفعت الأحزاب وحرضتها عموماً على التخلي عن استنكافها عن تعزيز ودعم مشاركة المرأة السياسية، وتجاوز أي موقف مُحافظ تجاهها. ومن جهة أخرى، يتقدم موقف الإصلاح تجاه المرأة، نتيجة لتراجع تياره المحافظ وتقدم التيار الأكثر انفتاحاً، وهو ما ظهر واضحاً خلال مؤتمره الرابع المنعقد في ٢٠٠٧، حيث ارتفعت نسبة تمثيل النساء في مجلس الشورى.

أما الحزب الاشتراكي اليمني، المعروف بكونه الأكثر دعماً للمرأة في خطابه النظري، وذو التجربة المهمة في دعم حقوق المرأة أثناء حكمه للدولة في جنوب اليمن قبل الوحدة (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية)، والحزب الأول الذي تتولى فيه امرأة موقع الأمين العام المساعد، فانه لم يقدم عدداً من المرشحات يتسق مع هذا التراث السياسي والنظري المنحاز للمرأة وحقوقها، ولدعم عملية مشاركتها السياسية.رغم أنه أوصى في قرارات مؤتمره الخامس بأن تكون نسبة النساء في الانتخابات هي ٣٠% على الأقل، أي تطبيق نظام الكوتا، وهو ما لم يلتزم به في الانتخابات المحلية الأخيرة. ورغم جهود الحزب الاشتراكي اليمني، قبل الانتخابات المحلية الأخيرة في ٢٠٠٦، بتخصيص مقاعد مُغلقة على النساء يتنافسن فيها، إلا أن حزب المؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم، ذا الأغلبية المطلقة في مجلس النواب) رفض الاستجابة للمبادرة، وذلك بعد رفضه بالأساس لنظام القائمة النسبية، الذي تُطالب باعتماده أحزاب اللقاء المشترك، وهو النظام الانتخابي الأكثر ملاءمة لتعزيز مشاركة المرأة السياسية، ورفع معدل تمثيلها في الانتخابات، ويكفل دعماً أكيداً لها. ويبدو أن هذا الموقف قد أعفى الحزب الاشتراكي من الحرج تجاه النساء، ولم يدفعه للالتزام بمقررات مؤتمره الخامس يوليو ٢٠٠٥، التي توصي بوضوح بتطبيق الكوتا النسائية. الأمر الذي خفض عدد المرشحات المقدمات في قوائمه الانتخابية، إلى (١٢) مرشحة فقط، لعدم ثقته بقدرتهن على المنافسة أمام مرشحي الأحزاب الأخرى، ضمن تقديره بان البيئة الاجتماعية المحافظة والذكورية ستتسبب بهزيمتهن، وبالتالي خفض حجم تمثيله السياسي!؟.

الفصل الثامن

الدولة والمجتمع المدني

تعاني منظمات المجتمع المدني من التضييق القانوني والإجرائي من قبل السلطة التنفيذية. وتحاول الحكومة وبطريقة غير منطقية الفصل بين ما هو سياسي تمارسه الأحزاب وما هو غير سياسي يمكن لمنظمات المجتمع المدني الخوض فيه. وتعمل السلطة وعلى نحو مستمر على السيطرة على منظمات المجتمع المدني وتقوم بإنشاء منظمات مجتمع مدني ترتبط بالدولة وتوكل إليها مهمة تمثيل المجتمع المدني أمام المانحين.

تعد المعايير الدولية لحرية التنظيم – الأساس المحدد للمركز القانوني للمنظمات غير الحكومية، وهي المعايير المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٤٨م حيث تنص المادة (٢٠) منه على أن لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر ١٩٦٦م وصار نافذاً في ٢٣ مارس ١٩٧٦م حيث تنص المادة (٢٢) منه على أن لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين ، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من اجل حماية مصالحه، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية ، في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق، وليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية ، أو تطبيق القانون بطريقة من شانها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

تلتزم الجمهورية اليمنية بهذه المعايير الدولية، إذ أنها من الدول المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتلتزم بأحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب المادة (٦) من الدستور التي تنص على: ((تؤكد الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة.

تشمل حرية التنظيم حرية تأسيس ونشاط المنظمات غير الحكومية وتمكينها من القيام بدورها، وتشمل حرية التأسيس والنشاط حرية الرأي والتعبير وحرية التجمع السلمي، ويشمل التمكين توفير المصادر المادية اللازمة للنشاط وتوفير بيئة آمنة لهذا النشاط. ومن ثم فإن المركز القانوني للمنظمات غير الحكومية لا بد أن يوفر الضمانات التي تحقق إمكانية ممارسة هذه الحريات وأن يوفر للمنظمات شروط التمكين من الممارسة، لكي تكون شريكة للدولة في بناء النظام الديمقراطي والمجتمع المدني وتحمل المسؤولية تجاه المجتمع من خلال المشاركة في التنمية والتنمية الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وفي سبيل ذلك تستخدم حق الرأي والتعبير والتجمع السلمي وحق الدفاع عن حقوق المجتمع أفراداً وجماعات. ووفقاً للمعايير الدولية، فإن ممارسة هذه الحقوق لا تخضع لرقابة الإدارة الحكومية أو الإذن المسبق وإلا نكون أمام تابع وليس شريكاً.

بالعودة إلى دستور الجمهورية اليمنية نجد أنه قد أخذ بحد أعلى من المعايير الدولية، إذ لم يجز للقانون تقييد ممارسة هذه الحقوق والحريات وقيدها بعدم التعارض مع نصوص الدستور، وأن يصب نشاط المنظمات غير الحكومية في خدمة أهداف الدستور. وباعتبار هذه المنظمات شريكة للدولة في تحقيق أهداف الدستور في مجال التنمية وتنمية الديمقراطية وحقوق الإنسان ،وكونها جزءاً من النظام السياسي أوجب الدستور على الدولة ضمان ممارسة هذه الحقوق والحريات وتمكين المنظمات من تلك الممارسة باتخاذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن كل مواطن من هذه الممارسة وضمان كافة حريات التأسيس والنشاط، حيث تنص المادة (٥٨) من الدستورعلى: ((للمواطنين في عموم الجمهورية – بما لا يتعارض مع نصوص الدستور – الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور، وتضمن الدولة هذا الحق... كما تتخذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية)).

من هنا يكون هدف التنظيم القانوني – هو تحقيق النص الدستوري، بتحديد التدابير التشريعية والمؤسسية اللازمة لضمان ممارسة حرية التأسيس والنشاط والتمكين، ومن ذلك، تحديد الجهة المعنية في الدولة برعاية المنظمات غير الحكومية وتقديم العون المالي والفني بما يمكن المواطنين من ممارسة هذا الحق، ولكي تقوم الشخصية الاعتبارية للمنظمة وتكون حجه على الغير وتتمتع المنظمة بالدعم المالي والمساعدة الفنية من الدولة والحصول على التسهيلات والامتيازات التي يمنحها القانون للمنظمات غير الحكومية، ينظم القانون ذلك من خلال إلزام المنظمات بإيداع وثائق تأسيسها لدى الجهة الرسمية المعنية بتقديم الدعم، وبموجب إيداع الوثائق يتم إشهار تأسيس المنظمات في سجل خاص بذلك لدى الجهة المعنية وإعلام الكافة بالتأسيس عبر وسائل الإعلام، ويحدد((القانون آلية الشفافية لعمل هذه المنظمات بما يحقق للجمهور الإطلاع من خلال هذا السجل على دور ونشاط المنظمات للاستفادة من نشاطها أو الرقابة عليها من قبل ذوي المصلحة، وليس من حق جهة الإيداع الرقابة على التأسيس أو النشاط أو رفض الإيداع(١٢١) (تخضع المنظمات غير الحكومية

121 راجع. محمد أحمد المخلافي : واقع المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان وأثره على الشراكة في اليمن مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان – تعز ٢٠٠٦ ص٢٥ وما بعدها.

للقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وقرار مجلس الوزراء رقم (١٢٩) لسنة ٢٠٠٤م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون، وحسب المادة (٣) من القانون تتمثل أهداف التنظيم القانوني بما يلي :

رعاية الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتشجيعها على المشاركة في مجال التنمية الشاملة.

ترسيخ الدور الرئيسي الذي تلعبه الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مجال التنمية وتطوير النهج الديمقراطي وقيم المجتمع المدني المسلم.

توفير الضمانات الكفيلة بممارسة الجمعيات والمؤسسات الأهلية لأنشطتها بحرية واستقلالية كاملة وبما يتلاءم مع مسؤوليتها الاجتماعية.

توسيع نطاق أعمال البر والإحسان وتعزيز التكافل الاجتماعي في أوساط المجتمع

تبسيط الإجراءات وتسهيل المعاملات المتعلقة بالحق في تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتمكينها من أداء رسالتها على الوجه الأمثل.

إذن جاء القانون ليؤكد أن هدفه يتمثل في تمكين المواطنين من ممارسة حرية تأسيس المنظمات غير الحكومية وممارسة هذه المنظمات لنشاطها بحرية واستقلالية كاملتين وتمتعها بالدعم اللازم لأداء دورها كونها شريكة للدولة في التنمية وبناء النظام الديمقراطي والمجتمع المدني،وفي تحُّمل المسؤولية تجاه المجتمع.

نظم القانون تأسيس المنظمات غير الحكومية في المادة (٤) التي تنص على أن ((تؤسس الجمعية أو المؤسسة وفقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية . ويشترط لتأسيس أي جمعية أو مؤسسة أهلية ما يلي :

أ- أن لا تخالف أهدافها الدستور والقوانين والتشريعات النافذة.

ب- أن يكون لها عقد تأسيس ونظام أساسي يتضمن كل مكوناتها التنظيمية والمالية والإدارية وعلى وجه الخصوص يجب أن تتضمن ما يلي :

١- اسم الجمعية أو المؤسسة وأن لا يكون مماثلاً أو مطابقاً لاسم جمعية أو مؤسسة أخرى قائمة في نطاق عملها الجغرافي والمحدد في نظامها الأساسي.

٢- عنوان المقر الرئيسي للجمعية أو المؤسسة ونطاق عملها الجغرافي

٣- الأهداف الرئيسية التي أنشئت الجمعية أو المؤسسة من أجلها بشكل مفصل وواضح وأي أهداف أخرى تسعى لتحقيقها طبقاً لأحكام هذا القانون.

٤- الموارد المالية للجمعية والمؤسسة ومصادرها وأوجه استخدامها والتصرف فيها.

٥- شروط قبول الأعضاء وحقوقهم وواجباتهم وشروط فصلهم وانسحابهم.

٦- كشف بأسماء الأعضاء المؤسسين وعناوينهم وتوقيعاتهم وأعمارهم ومهنهم.

٧- الهيكل التنظيمي للجمعية أو المؤسسة الأهلية.

٨- طريقة تشكيل الهيئة الإدارية للجمعية أو المؤسسة ولجنة الرقابة وأهدافها واختصاصاتها واجتماعاتها.

٩- نظام المراقبة المالية.

١٠- كيفية تعديل النظام الأساسي للجمعية أو المؤسسة.

١١- الإجراءات الخاصة بتصفية وحل الجمعية أو المؤسسة أو دمجها مع جمعية أو مؤسسة أخرى مشابهة لها أو تجزئتها إلى أكثر من جمعية أو مؤسسة أهلية وتحديد الجهة التي تؤول إليها أموالها وممتلكاتها)).

بغض النظر عن أن القانون قد قيد تأسيس المنظمات غير الحكومية بالقوانين والتشريعات النافذة ومن ذلك اللوائح القانونية خلافاً للمادة (٥٨) من الدستور والمادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وعدم وضوح المقصود بالتشريعات، مما يجعل

النص غير دستوري، لكن شروط التأسيس تنصب في توفير معايير الإدارة الجيدة أو الحكم الرشيد المتمثلة بحكم القانون والمشاركة والمساءلة والمحاسبة والشفافية والفاعلية وأن يكون لدى المنظمة غير الحكومية استراتيجية عمل واضحة بوضوح أهدافها . بيد أن الخروج المتخفي على المعايير الدولية والدستورية لحرية التأسيس وتقييد ذلك بالقوانين واللوائح النافذة، قد تلاه إسقاط للمركز القانوني المستقل للمنظمات غير الحكومية وإسقاط حرية التأسيس بجعل مصدر شرعية إنشاء المنظمات غير الحكومية واكتسابها الشخصية الاعتبارية – هوالإدارة الحكومية وإخضاع التأسيس لصدور ترخيص من قبل هذه الإدارة، حيث تنص المادة (٨) من القانون على أنه : ((يجب أن تتم عملية إشهار الجمعية أو المؤسسة بناءً على طلب كتابي مرفق به نسخة من عقد تأسيسها ونظامها الأساسي يودعها المؤسسون أو من ينوب عنهم لدى الوزارة (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل) أو مكتبها المعني مقابل سند استلام خطي بذلك . وللوزارة إصدار قرار بقبول الإشهار أو رفضه، إذ تنص المادة (٩) من القانون على : ((على الوزارة أو مكتبها المعني البت في الطلب خلال شهر من تاريخ تلقي الطلب فإذا انقضت هذه الفترة دون البت فيه اعتبر مقبولا بقوة القانون وعلى الوزارة أو مكتبها المعني بناء على طلب ذوي الشأن إجراء القيد في السجل المعد لديها والنشر في إحدى الصحف الرسمية.)) ١٠ : ((على الوزارة أو مكتبها المعني في حالة رفض طلب الإشهار طبقا لأحكام هذا القانون إبلاغ قرار الرفض كتابيا مسببا إلى المؤسسين أصحاب الشأن ونشره في لوحة الإعلانات الخاصة بالوزارة أو مكتبها المعني خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار.))

وبموجب المادة (١٢) لا تكتسب المنظمة الشخصية الاعتبارية إلا بعد إشهارها حيث تنص على : ((بعد إشهار أي جمعية أو مؤسسة بمقتضى أحكام هذا القانون تصبح لها شخصية اعتبارية قانونية معترف بها تمكنها من الدفاع والادعاء باسمها والقيام بأي عمل يجيزه لها القانون ونظامها الأساسي))

شرعية انتخابات الهيئات تقررها الوزارة من خلال الإشراف على الانتخابات وتنظيم سيرها حيث تنص المادة (٢٠/أ) من القانون على : ((ا. الإشراف على الانتخابات وتنظيم سيرها بالطرق الديمقراطية الصحيحة.))

ويحظر على المنظمة غير الحكومية مباشرة أعمالها إلا بعد استكمال إجراءات التسجيل ، إذ تنص المادة (٤٨) من القانون على : ((أ- يجوز تجزئة نشاط إي جمعية إلى جمعيتين أو أكثر لظروف استثنائية مسببة ولمصلحة واضحة تقررها الجمعية العمومية بأغلبية ثلثي أعضائها. ب - يعتبر قرار التجزئة بمثابة عقد يتم بموجبه توزيع حقوق والتزامات وموجودات الجمعية قبل التجزئة على الجمعيتين أو الجمعيات الجديدة وتكتسب هذه الجمعيات الجديدة شخصيتها الاعتبارية وفقا لأحكام هذا القانون. ج- تقوم الجمعية العمومية عند اتخاذ قرار التجزئة بتعيين محاسب قانوني يتولى توزيع حقوق والتزامات وموجودات الجمعية قبل التجزئة على الجمعيتين أو الجمعيات الجديدة.))

أضافت اللائحة التنفيذية قيوداً جديدة على حق تأسيس المنظمات غير الحكومية، ومن ذلك ما جاء في المادة (٧- ب/٥) التي تشترط إحضار إشعار بنكي لإيداع المبلغ المخصص لتأسيس المؤسسة وتشترط المادة (١٢/ب) لتسجيل الجمعية أو المؤسسة استكمال إجراءات الانتخابات – أي موافقة الوزارة على نتائجها، ونشر ملخص القيد في صحيفة حكومية على نفقة الجمعية أو المؤسسة وهو مالا يتم إلا بموافقة الوزارة.

من هنا يتبين أن إجراءات تأسيس المنظمات غير الحكومية – هي إجراءات ترخيص ، وتؤكد ذلك المادة (١٣/د) من اللائحة التنفيذية التي تنص على: ((يجب أن تصدر الإدارة

المختصة شهادة تسجيل الجمعية أو المؤسسة خلال عشرة أيام من تاريخ إشهارها وفقا للقانون))

ويرتبط حق المنظمة في مزاولة النشاط واستمراره بالحصول من الوزارة على ترخيص مزاولة النشاط مدته سنه واحدة ويجب تجديده سنوياً(١٢٢)

إذن التنظيم القانوني لم يعترف بالمركز القانوني المستقل للمنظمات غير الحكومية الذي يجعلها شريكاً للدولة ولم يعترف بالحق في حرية التأسيس وبإرادة وتحت وصاية الإدارة الحكومية تنشأ المنظمات غير الحكومية وتكتسب الشخصية الاعتبارية أتت هذه القيود في القانون وفي اللائحة التنفيذية خلافاً للمعايير الدولة المنصوص عليها في المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية و (٥٨) من الدستور.

ومن حيث حرية النشاط يكون هدف التنظيم القانوني – هو تمكين المنظمات غير الحكومية من أداء دورها في التنمية الشاملة وبناء الديمقراطية وإقامة المجتمع المدني كشريك للدولة في تحمل المسؤولية تجاه المجتمع، وتوفير الضمانات لحرية هذا النشاط واستقلالية أدائه وحرية اختيار هيئاتها النظامية دون تدخل أو وصاية الإدارة الحكومية بيد أن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية أتى بأحكامه التفصيلية مخالفاً للمعايير الدولية الخاصة بحرية نشاط المنظمات غير الحكومية ومعطلاً للضمانات الدستورية بإلغاء استقلالية هذه المنظمات وإعطاء الإدارة الحكومية سلطة الوصاية عليها والتدخل في شؤونها وتعطيل هيئاتها وإلغاء قراراتها، ومن ذلك:

١- منح وزراة الشؤون الاجتماعية والعمل سلطة الإشراف والرقابة على أوضاع وأنشطة المنظمات ، إذ تنص المادة (٦) على أن : ((: تتولى الوزارة الإشراف القانوني والرقابي على أوضاع وأنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها وتقوم بدعمها ورعايتها بما يكفل نجاحها وتحقيق أهدافها)).

٢- منح الوزارة سلطة الإشراف على انتخاب هيئات المنظمات غير الحكومية وتنظيم سيرها، إذا تنص المادة (٢٠) على أن :((تتولى الوزارة ممثلة بالإدارة العامة المختصة أو فروعها في المحافظات الإشراف على الجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها على النحو التالي:

أ. الإشراف على الانتخابات وتنظيم سيرها بالطرق الديمقراطية الصحيحة.

ب. تقديم المشورة والمساعدة الفنية للجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها عند وضع خططها وممارستها لأنشطتها وذلك بناء على طلب منها)).

٣- منح الوزارة سلطة دعوة الجمعيات العامة للانعقاد إذا تنص المادة (٣١) على أنه : ((إذا أصبح عدد أعضاء الهيئة الإدارية غير كاف لانعقادها بشكل صحيح توجب على رئيس الهيئة الإدارية أو بقية أعضائها دعوة الجمعية العمومية لعقد جلسة استثنائية يتم فيها ملء المناصب الشاغرة أو انتخاب هيئة إدارية جديدة لاستكمال بقية الفترة الانتخابية، وفي حالة عدم القيام بذلك خلال ثلاثين يوما يجوز للوزارة القيام بدعوة الجمعية العمومية للانعقاد لانتخاب هيئة إدارية خلال ثلاثين يوما أخرى من انقضاء تلك المهمة)).

المادة (٣٤) على : ((تنظم الدورة الانتخابية للجمعيات والمؤسسات الأهلية على النحوالتالي:

ا- تحدد فترة عمل الهيئة الإدارية بثلاث سنوات

---

122 راجع. محمد أحمد المخلافي : المصدر السابق صـــ٤١ـــ

ب- على الهيئة الإدارية قبل انتهاء مدتها بستة أشهر على الأقل أن تقوم بالإعداد والتحضير للدورة الانتخابية التالية وتقديم تقرير بذلك للجمعية العمومية في اجتماعها المنعقد لإجراء انتخابات الدورة الجديدة وإبلاغ الوزارة أو مكتبها المعني بذلك

ج - إذا لم تعقد الجمعية أو المؤسسة دورتها الانتخابية المحددة في الفقرة (ا) من هذه المادة فللوزارة حق دعوة الجمعية العمومية لانتخاب هيئة إدارية جديدة خلال ثلاثة أشهر.))

منح الوزارة سلطة إلغاء قرارات هيئات الجمعيات والمؤسسات المتعلقة بتعديل أنظمتها الأساسية، إذ تنص المادة (١٤) على أن : ((كل تعديل في النظام الأساسي لأي جمعية أو مؤسسة يعتبر التعديل كأن لم يكن ما لم يتم إشعار الوزارة أو مكتبها المعني خلال ٣٠ يوما من تاريخ إقرار التعديل

٥- منح الوزارة سلطة إلغاء قرارات هيئات المنظمات الحكومية الخاصة بالدمج، إذ تنص المادة (٤٧) على أنه : ((أ. يجوز دمج إي جمعية أو مؤسسة بجمعية أو مؤسسة أخرى مماثلة لها أو مشابهة لها في الأغراض، على أن يصدر قرار الدمج بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العمومية أو مؤسسي المؤسسة ولا تعتبر قراراتها نافذة إلا بعد تأكد الوزارة من سلامة إجراءات الدمج وتكتسب الجمعية أو المؤسسة الجديدة شخصيتها الاعتبارية وفقا لأحكام هذا القانون .

ب. تعتبر قرارات الدمج بمثابة عقود تنقل بموجبها حقوق والتزامات وموجودات الجمعية او المؤسسة قبل الدمج إلى الجمعية أو المؤسسة الجديدة.))

٦- منح الوزارة سلطة الرقابة على التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية وموافقتها على قيام المنظمات بتنفيذ نشاط بتكليف أو طلب من جهة أجنبية حيث تنص المادة (٢٣) على: ((أ. يجوز لأي جمعية أو مؤسسة أهلية بعلم الوزارة أن تحصل على مساعدات عينية وأموال من الخارج من شخص أجنبي أو من جهة أجنبية أو من يمثل أياً منهما في الداخل كما يجوز لها بعلم الوزارة أن ترسل شيئا مما ذكر لأشخاص أو منظمات في الخارج لأغراض إنسانية ب. يجوز لأي جمعية أو مؤسسة أهلية بموافقة الوزارة أن تقوم بتنفيذ أي نشاط بناء على طلب أو تكليف من جهة أجنبية .

ج. يجوز لأي جمعية أو مؤسسة أهلية أن تتلقى الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية التي لا تتعارض مع القيم الإسلامية وهذا القانون والقوانين النافذة.)).

أتت اللائحة التنفيذية للقانون لتضيف قيوداً جديدة أخرى منها :

إعطاء الوزارة حق الرقابة على أعمال الإدارة بفحص ومراجعة الأعمال الإدارية والمالية للمنظمة غير الحكومية وسلطة اتخاذ الإجراءات ضد المنظمة، حيث تنص المادة (٣/٣) على ((٣- فحص ومراجعة الأعمال الإدارية والمالية للجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها للتحقق من مدى مطابقتها لأحكام القانون وهذه اللائحة والنظام الأساسي واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالف منها بما لا يتعارض مع أحكام القانون وهذه اللائحة والقوانين الأخرى النافذة ذات الصلة.))

إعطاء الوزارة سلطة إيقاف قرارات الهيئات الإدارية للمنظمات غير الحكومية، حيث تنص المادة (٤) على :((للوزارة إيقاف أي قرار تتخذه الهيئة الإدارية / مجلس الأمناء / الهيئة العامة /المكتب التنفيذي في حالة مخالفته لأحكام القانون وهذه اللائحة ولهذه الهيئة / المجلس/ المكتب التظلم من قرار الإيقاف لدى الوزير وللمتضرر اللجوء إلى القضاء.)).

إعطاء الوزارة سلطة الرقابة على كافة نشاطات وأعمال المنظمات غير الحكومية، حيث تنص المادة (٢١/ب) على : ((ب - على الجمعية / المؤسسة أن تقدم للوزارة التقارير السنوية التالية:١- تقريراً من نسختين عن أعمالها ونشاطاتها ومشاريعها. ٢- تقريراً ماليا

من نسختين يحتوي على الحساب الختامي والميزانية العمومية مرفقا بها المذكرة التفسيرية وتكون التقارير مقرة من الجمعية العمومية في اجتماعها السنوي العادي/ مجلس الأمناء حسب الأصول وتقدم ضمن المدة المحددة في القانون ٣- التقارير الصادرة عن لجنة الرقابة والتفتيش أو المحاسب القانوني مصادقا عليها من الجمعية العمومية / مجلس الأمناء)).

وتنص المادة (٣١) على : ((أ - يدعو رئيس الهيئة الإدارية الجمعية العمومية للاجتماع العادي مرة كل سنة على الأقل خلال شهر واحد من تاريخ الانتهاء من تدقيق حسابات الجمعية، ويجوز دعوة الجمعية العمومية لاجتماعات غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك بطلب مسبب من رئيس الهيئة الإدارية أو ثلثي أعضائها أو بطلب من ثلث أعضاء الجمعية العمومية.. ب - تكون دعوة الجمعية العمومية للاجتماع بالإعلان عبر وسائل الإعلام الرسمية ويكون ذلك قبل أسبوعين على الأقل من التاريخ المحدد لعقد الاجتماع على أن يبين في الدعوة زمان ومكان عقد الاجتماع وجدول أعماله. وعلى الهيئة الإدارية إرسال نسخة من الأوراق التي ستناقش في الاجتماع إلى الإدارة المختصة والإتحاد الذي تنضم الجمعية إلى عضويته ، وذلك قبل موعد عقد الاجتماع بأسبوعين على الأقل. جـ - لا يجوز لعضو الجمعية العمومية أن يوكل عنه عضواً آخر يمثله في حضور اجتماع الجمعية العمومية ولا أن يصوت نيابة عنه. د- ليس للجمعية العمومية أن تنظر سوى في الأمور المدرجة على جدول الأعمال.)).

اشتراط موافقة وزير الشؤون الاجتماعية والعمل على إعفاء المنظمات غير الحكومية من الضرائب والرسوم الجمركية، حيث تنص المادة (١٩) على أنه : ((للجمعية أو المؤسسة طبقا لأحكام القانون حق التمتع بالمزايا التالية:- أ - الإعفاء من الضرائب بكافة أنواعها على كل عوائدها ومصادر دخلها. ب - الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية والرسوم الجمركية على ما تستورده من السلع والمستلزمات والمعدات والآلات وقطع الغيار والمواد الأولية، سواءً أكانت مصنعة أو غير مصنعة، واللازمة لتحقيق أهدافها وفقاً للإجراءات التالية:-١- التقدم بطلب كتابي إلى الوزير.٢- على الوزير البت في الطلب بالموافقة أو الرفض وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه. ٣- إذا وافق الوزير على الطلب يحال الطلب مع أولوياته إلى وزير المالية للنظر وإبداء الرأي فيه وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إحالته إليه، فإذا صدر قراره بالموافقة على الإعفاء تقوم الوزارة بتسليم الجمعية / المؤسسة قرار الإعفاء بمجرد تقديم الوثائق المثبتة لشراء المواد المشمولة بالإعفاء. ٤- إذا ما صدر قرار برفض الطلب فللجمعية / المؤسسة الطعن على هذا القرار لدى المحكمة المختصة.جـ - الإعفاء من الرسوم الجمركية على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج واللازمة لتحقيق أهدافها بناء على اقتراح الوزير وموافقة وزير المالية.د. تسري على المقرات الرئيسية للجمعيات / المؤسسات تعريفة استهلاك المياه والكهرباء المقررة للمنازل كما تمنح تخفيضاً قدره(٥٠%) من قيمة استهلاكها)).

منح الوزارة سلطة منع المنظمات غير الحكومية من الانتساب إلى عضوية المنظمات وشبكات المنظمات غير الحكومية الدولية أو اتحاداتها وتجريم ذلك، حيث تنص المادة (١٣٢) على أنه : ((يجوز للجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها الاشتراك / الانتساب إلى أي منظمة / جمعية / إتحاد عربي أو إقليمي أو دولي خارج الجمهورية طبقاً للشروط التالية:

١- أن يتفق نشاطها وأغراضها مع نشاط وأغراض المنظمة / الجمعية / الإتحاد التي ترغب بالاشتراك / الانتساب إليه.

أن تكون أغراض المنظمة / الجمعية / الإتحاد المراد الاشتراك / الانتساب إليه متفقة مع الشريعة الإسلامية والدستور والقوانين النافذة.
أن تخطر رسميا الوزارة بالرغبة في الاشتراك / الانتساب.
أن تمضي فترة الثلاثين يوما من تاريخ إخطار الوزارة دون أي اعتراض مسبب منها.)).
و تنص المادة (١٢٤) على أنه :
((أ- يجوز للوزارة رفع دعوى بحل الجمعية أو المؤسسة الأهلية إلى المحكمة المختصة في حال قيام الجمعية أو المؤسسة بارتكاب أي من المخالفات التالية:-
١- التصرف في أموال الجمعية أو المؤسسة وتخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.
٢- الحصول على أموال من جهة خارجية أو إرسال أموال إلى جهة خارجية بالمخالفة لأحكام القانون وهذه اللائحة.
٣- الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو إتحاد أو منظمة مقرها خارج الجمهورية بالمخالفة لأحكام هذه اللائحة.
٤- ثبوت أن حقيقة أغراضها استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة(١٩) من القانون.
٥- القيام بجمع التبرعات بالمخالفة لأحكام القانون وهذه اللائحة.
٦- ارتكاب مخالفة جسيمة لأحكام القانون.
ب - لا يجوز تقديم الدعوى بطلب الحل إلا بعد أن تكون الوزارة قد أعطت الجمعية أو المؤسسة ثلاثة إخطارات خلال ستة أشهر للقيام بإجراء التصحيح اللازم لما ارتكبته من مخالفة ولم تقم بذلك.
ج - لا يكون قرار الحل نافذا إلا بحكم نهائي بات من المحكمة المختصة ويتعين أن يتضمن قرار الحل تعيين مصف أو أكثر لمدة معينة وبمقابل يتم تحديده)).
٦- اشتراط البلاغ المسبق للوزارة بتلقي تمويل أجنبي وتجريم عدم تقديم البلاغ المسبق، حيث تنص المادة (١٧) على أنه : ((للجمعية أو المؤسسة – بعلم الوزارة- أن تتلقى مساعدات عينية أو مالية من الخارج من شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو ممثل أي منها في الجمهورية كما لها أن ترسل شيئا مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج لأغراض إنسانية وعلى الجمعية أو المؤسسة موافاة الوزارة بالبيانات الآتية :-
أ - أسم الجمعية / المؤسسة التي ستتلقى المساعدات ورقم وتاريخ شهادة تسجيلها.
ب - اسم الشخص الأجنبي أو الجهة الأجنبية وإسم من يمثلها في الجمهورية وإسم الدولة التي ينتمي إليها ومقره الرئيسي.
ج - الغاية المرجوة من تلقي أو إرسال هذه الأموال.
د - مقدار الأموال التي ترغب الجمعية / المؤسسة في الحصول عليها أو إرسالها.
هـ - الكيفية التي ستتلقى بها الجمعية / المؤسسة الأموال أو ترسلها.))
٧- اشتراط إذن خاص من الوزير لقيام المنظمات بتنفيذ نشاط بطلب من جهة أجنبية، حيث تنص المادة (١٨) على أنه : ((أ- للجمعية أو المؤسسة أن تقوم بتنفيذ أي نشاط بناء على طلب أو تكليف من جهة أجنبية بعد الحصول على إذن من الوزير بناءً على طلب تتقدم به متضمناً البيانات الآتية:
١- إسم الجمعية / المؤسسة التي ستقوم بتنفيذ النشاط ورقم وتاريخ شهادة تسجيلها.
٢- إسم الجهة الأجنبية وعنوانها وجنسيتها ومركزها الرئيسي.

٣- الغرض من النشاط الأساسي الذي تقوم به الجهة الأجنبية والدولة أو الدول التي تمارس فيها نشاطها .

٤- طبيعة وغرض النشاط الذي ستقوم الجمعية / المؤسسة بتنفيذه ومدته .

ب - على الوزير البت في الطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه، وتقوم الوزارة بإخطار الجمعية / المؤسسة بقرارها بموجب كتاب يرسل بالبريد المسجل أو يسلم باليد ، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره)).

إذن التنظيم القانوني لم يتجه نحو ترجمة المعايير الدولية والدستورية لحرية نشاط المنظمات غير الحكومية وإنما استخدم أداة لسيطرة الإدارة الحكومية على المنظمات غير الحكومية وسلبها الحق في حرية النشاط والاستقلال ومن ثم يكون قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية مخالفين لأسس النظام السياسي المنصوص عليه في الدستور اليمني، إذ أن المواد (٦،٥و٥٨) من الدستور تعتبر التعددية السياسة أساس النظام السياسي وتوجب حماية حقوق الإنسان وكفالة استقلال المنظمات غير الحكومية وحرية نشاطها مما جعل القانون ولائحته التنفيذية غير دستوريين ومخلين بالتزامات اليمن الدولية.

توجب المادة (٦) من القانون على الحكومة ممثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية، والعمل القيام بدعم المنظمات الغير حكومية ورعايتها بما يكفل نجاحها وتحقيق أهدافها، وعليها وفقاً للمادة (٢٠/ب) : ((تقديم المشورة والمساعدة الفنية للجمعيات والمؤسسات الأهلية واتحاداتها عند وضع خططها وممارستها لأنشطتها وذلك بناءً على طلب منها)) وتوجب المادة (١٨) من القانون على الدولة أن تقوم بتقديم الدعم المالي والعيني للجمعيات.

وهنا يلاحظ أن القانون لا يمنح المؤسسات الحق في الحصول على الدعم المالي والعيني، ومعظم النشاط في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان تزاوله المؤسسات، وفي الممارسة العملية نجد أن الدعم الحكومي للجمعيات يتجه إلى الجمعيات الموالية للحكومة أو المؤسسات التي تنشئها الحكومة كمؤسسات غير حكومية، مثل: مؤسسة الصالح.

تبين الدراسات أن المنظمات غير الحكومية غير الموالية للحكومة، تعتمد بدرجة أساسية على الدعم الأجنبي(١٢٣) والدعم المحلي يتجه بالأساس إلى أعمال الإحسان .

ويلاحظ هنا أن القانون قد خرج على النص الدستوري، إذ أن الدستور لم يفرق بين الجمعيات والمؤسسات وأوجب تمكين المنظمات دونما تمييز، سواءً كانت مؤسسات أو جمعيات.

لكي تؤدي المنظمات غير الحكومية دورها كشريك للدولة في التنمية الشاملة وبناء الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، تحتاج إلى شروط عمل ملائمة وفي مقدمة ذلك بيئة آمنه للنشاط وأداء المهام غير أن القانون لا يوفر هذه البيئة الآمنة للنشاط، وذلك بسبب أنه قد جعلها تحت وصاية الإدارة الحكومية ولم يكفل لها الدعم المادي بصورة محددة تجعل هذا الدعم كافياً لأداء النشاط . واستثنى القانون المؤسسات من هذا الدعم، وأوجد المداخل لملاحقة الجمعيات من قبل الحكومة لاعتمادها على الدعم الأجنبي الذي لا بديل له، وإعطاء الحكومة صلاحية العمل على حل الجمعيات والمؤسسات غير الحكومية وتجريم أعمالها وإخضاع القائمين عليها للعقوبات الجنائية.

خروجاً على مبدأ أن حل المنظمات غير الحكومية – حق استشاري لهيئاتها وأعضائها ويتم بقرار اختياري تصدره الهيئات أو بطريقة إجبارية بحكم القضاء ولأسباب محددة حصراً في القانون، حيث تنص المادة (٤٤/أ) من القانون على أنه : ((ا. يجوز للوزارة رفع

---

123 راجع. عبد الباقي شمسان : واقع المنظمات غير الحكومية – المرجع السابق صـ١١٤ـــ وما بعدها

دعوى بحل الجمعية أو المؤسسة الأهلية إلى المحكمة المختصة في حالة قيام الجمعية أو المؤسسة بارتكاب مخالفة جسيمة لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة)) .

وبهذا يكون القانون قد أعطى الحكومة سلطة معاقبة المنظمات غير الحكومية بملاحقتها قضائياً ولم يحدد أسباب الحل حصراً ولم يحدد أيضاً المقصود بالمخالفات الجسيمة التي تعطي الحكومة الحق في هذه الملاحقة، وتوسعة اللائحة التنفيذية للقانون في إيراد مبررات للملاحقات القضائية وحل المنظمات في المادة (١٢٤) الفقرة (أ) البنود (١،٣،٥) حيث تنص على :((أ- يجوز للوزارة رفع دعوى بحل الجمعية أو المؤسسة الأهلية إلى المحكمة المختصة في حال قيام الجمعية أو المؤسسة بارتكاب أي من المخالفات التالية:-

١- التصرف في أموال الجمعية أو المؤسسة وتخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.

٣- الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو اتحاد أو منظمة مقرها خارج الجمهورية بالمخالفة لأحكام هذه اللائحة.

٥- القيام بجمع التبرعات بالمخالفة لأحكام القانون وهذه اللائحة.)) ومع ذلك تظل قائمة الأسباب والمبررات مفتوحة للملاحقة والحل، إذ نصت اللائحة في نهاية المخالفات التي أوردتها أنه إلى جانبها يكون من أسباب الملاحقة والحل ارتكاب مخالفة جسيمة لأحكام القانون، حيث تنص على أنه : ((أ- يجوز للوزارة رفع دعوى بحل الجمعية أو المؤسسة الأهلية إلى المحكمة المختصة في حال قيام الجمعية أو المؤسسة بارتكاب أي من المخالفات التالية:-٦- ارتكاب مخالفة جسيمة لأحكام القانون)).

وبهذا أطلق القانون يد الحكومة لملاحقة المنظمات غير الحكومية وجعل أمامها الباب مفتوحاً لاعتبار أي نشاط مخالفة جسيمة للقانون، وبالتالي يكون من حق الحكومة ملاحقة المنظمات قضائياً والعمل على حلها ، إذ اعتبرت أي نشاط مخالفة جسيمة للقانون.

خلافاً لمبدأ أنه لا يجوز توقيع عقوبات جنائية على العمل المدني للمنظمات غير الحكومية فرض القانون في مادتيه (٦٨ و٦٩) توقيع عقوبات جنائية لم تحدد[١٢٤]((وأجاز تجريم النشاط بموجب اللائحة التنفيذية وقرارات الجهة الإدارية، وتترتب على ذلك عقوبات سالبة للحرية ضد منفذي النشاط أو القائمين عليه، حيث تنص المادة (٦٨) من القانون على أنه : ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة مالية لا تزيد على (١٠٠،٠٠٠) ريال كل من : ١- حرر أو قدم أو مسك محررا أو سجلا مما يلزمه القانون بتقديمه أو بإمساكه يشتمل على بيانات كاذبة مع علمه بذلك وكل من تعمد إعطاء بيان مما ذكر لجهة غير مختصة أو تعمد إخفاء بيان يلزمه القانون بإثباته للجهات المختصة.

٢- باشر نشاطا للجمعية أو المؤسسة يجاوز الغرض الذي أنشئت من اجله أو أنفق أموالها فيما لا يحقق هذا الغرض أو دخل بأموالها في مضاربات مالية لحسابه الخاص آو لحساب الجمعية أو المؤسسة بالمخالفة لأحكام هذا القانون.

٣- اشترك في مواصلة نشاط جمعية أو مؤسسة صدر قرار بحلها مع علمه بالحل ويعتبر العلم ثابتا في حق الكافة بمجرد نشر قرار الحل في صحيفة رسمية.

٤- تصرف أو استخدم الإعفاءات أو التسهيلات المشار إليها في هذا القانون لأغراض غير التي خصصت لها .

---

124 راجع. محمد أحمد المخلافي : المرجع السابق صـ٥٦ـــ وما بعدها

٥- كل مصف وزع على الأعضاء أو غيرهم من موجودات أو ممتلكات الجمعية أو المؤسسة على خلاف ما يقضي به نظامها أو القرار الصادر بالحل)).

و تنص المادة (٦٩) من القانون على أنه : ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة مالية لا تزيد على (٥٠,٠٠٠) ريال كل من:

1 -يسمح لغير أعضاء الجمعية أو المؤسسة المقيدة أسمائهم في سجلاتها بالاشتراك في إداراتها أوفي مداولات الجمعية دون قرار من الهيئة الإدارية.

٢- جمع تبرعات من الجمهور أو من شخص اعتباري آو أكثر لأغراض شخصية خلافا للأوضاع والحالات التي يجيزها هذا القانون.

٣ -تثبت عليه محاولة الإساءة أو المساس بسمعة الجمعية أو المؤسسة أو هيئاتها القيادية أو سعى إلى تعطيل أنشطتها وأعمالها، سواءً كان من داخل الجمعية أو من خارجها)).

ومن هنا نجد أن نشاط المنظمات غير الحكومية يفتقر إلى بيئة آمنه، وأن التنظيم القانوني بمجمله يخرج على معايير حرية واستقلالية المنظمات غير الحكومية ومبادئ الشرعية الجنائية المنصوص عليها في العهد الدولي لحقوق الإنسان، خاصة المواد (٢٢،١٥،٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومخالف لمبادئ وأحكام الدستور اليمني خاصة المواد (٥٨،٤٦،٥).

أهم الممارسات التعسفية التي تعرضت لها بعض منظمات المجتمع المدني:

على الرغم من التشريعات الوطنية والمواثيق المصادق عليها من قبل الجمهورية اليمنية ، التي تمنح المواطنين الحق في تكوين منظماتهم دون تدخل من أي جهة كانت إلا أن الممارسات تؤكد عكس ذلك فإن التدخلات وفرض وجهة نظر الشخصيات الاعتبارية والمعنوية والتأثيرات الحزبية لازالت تمارس بشكل صارخ في أنشطة هذه المنظمات أو في اختيار قيادتها ، مخالفة لرغبة أعضاء الجمعية العمومية حتى ولو كان الأشخاص المنتخبون من نفس الحزب ولكن الأشخاص غير مرغوب فيهم وهذا ما حصل في انتخابات اللجان النقابية بالبنك اليمني للإنشاء والتعمير والنقابة العامة للمصارف و الأعمال المالية والتأمينات، حيث رفضت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل منحهم التصريح (الإشهار) بحجة عدم حضور مندوبها الانتخابات ، رغم أن الوكيل المساعد لقطاع التنمية الاجتماعية ومدير عام النقابات والثقافة العمالية حضروا جلسات الافتتاح ولكن مدير عام النقابات أنسحب من الجلسات الإجرائية بناءً على توجيهات بالانسحاب ولكن بعد أن تم التأكد من الإجراءات والتأكد من الأشخاص الناجحين منحت النقابة العامة التصريح (الإشهار) عن نتائج الانتخابات التي أجريت يوم ٢٠٠٦/١١/٢٥م.

وكذلك ما حصل في نقابة المعلمين فبعد أن انعقد المؤتمر العام التأسيسي في الفترة من ١٣-١٩٩٠/٦/١٤م بعد تحقيق الوحدة المباركة وتم إشهار نقابة المعلمين عبر وزارة الشئون الاجتماعية والعمل وعقدت المؤتمرات الفرعية ومنحت التصاريح للفروع من مكاتب وزارة الشئون الاجتماعية والعمل واستمرت الوزارة بتجديد تصريح عمل النقابة حتى أكتوبر ١٩٩٤م الا أن الوزارة بعد ذلك التاريخ منحت نقابة المهن التعليمية والتربوية التصريح والإشهار ولم تعترف بالكيان النقابي المكون منذ عام ١٩٩٠م والمصرح له كممثل للمعلمين اليمنيين والذين حاولوا العمل على توحيد جهود وأنشطة المعلمين اليمنيين في كيان وأحد ووضع بعض المقترحات للتوحيد. واستمرت هذه المحاولات حتى نهاية عام ٢٠٠٧م

وعقدت نقابة المعلمين اليمنيين دورتها الانتخابية في مواعيدها حسب نظامها الأساسي وتقوم في كل دورة انتخابية بإبلاغ وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل عن موعد انعقاد الدورة لإرسال مندوب الوزارة لحضور جلسات المؤتمر وبالتالي الإشهار إلا أن الوزارة ترفض حضور هذه الدورات ولا تمنح النقابة الشرعية في الإشهار، مع أن الدستور والقوانين والاتفاقيات الدولية تعطى لهذه النقابة حق ممارسة نشاطها طالما وهي تخطو بخطوات قانونية وتمثل أعضاءها (الجمعية العمومية). ومنحت الوزارة تصريحاً لكيان قديم-جديد أعيد تشكيلة بعد حرب صيف ١٩٩٤م وهو نقابة المهن التعليمية والتربوية.

وبما أن المواثيق الدولية تمنح منظمات المجتمع المدني الحق في تكوينها وتأسيسها دون تدخل من أي جهة كانت فإن من حق نقابة المعلمين الإشهار طبقاً للدستور والمواثيق الدولية والتشريعات الوطنية مع حق أعضاء الجمعية العمومية في الكيانين الدمج في كيان وأحد وبأي مسمي يتفقون عليه إلا أن هناك تلاعباً من أطراف لها مصلحة في إبقاء الوضع كما هو عليه على الرغم من توجيهات الأخ رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء في ٢٠٠٠/٦/١٠م بتشكيل لجنة من الوزارات المعنية ومن رئيسي نقابة المعلمين ونقابة المهن التعليمية لبحث إمكانية الدمج.

وفي شركة الخطوط الجوية اليمنية تم إيقاف أنشطة النقابات ومضايقة قياداتها المنتخبة وتم فصل ثلاثة من قيادات نقابة مهندسي الخطوط الجوية اليمنية بسبب أنشطتهم النقابية ومطالبتهم لمجلس إدارة الشركة بتحسين أوضاع وظروف العاملين في الشركة ورفع أجورهم وتحديد ساعات العمل الإضافي وطلبهم عقد اجتماعات مع مدراء الإدارات لمناقشة أوضاع المهندسين ومنها مذكرات بتاريخ٨/٥ - ٩/٢ - ٢٠٠٦/٩/٤م لرئيس مجلس الإدارة وطلبت النقابة من إدارة (الصيانة) الهندسة بتاريخ ٧/١٧ – ٢٠٠٦/٩/١٤م عقد اجتماع لمناقشة أوضاع العاملين في الصيانة والهندسة دون جدوى لذلك رفعت النقابة الموضوع لوزير النقل للتدخل في حل الأزمة بين نقابة مهندسي الطيران وإدارة الشركة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٥ ورفعت النقابة مذكرات لرئيس الوزراء ولرئيس مجلس النواب بنفس التاريخ وكذلك مذكرات. لذلك قامت إدارة الشركة بفصل ثلاثة من قياديي النقابة في ٢٠٠٦/١١/٢٠م وبعد تصعيد الموضوع على مستوى السلطات العليا رضخت إدارة شركة الخطوط الجوية اليمنية لمطالب النقابة، وإعادت النقابيين إلى وظائفهم بعد أن تدخل وزير النقل لإيقاف الإضراب وإعادة المفصولين إلى وظائفهم حسب المشاورات بين وزارات النقل والشئون الاجتماعية والعمل والشركة والنقابة في مايو ٢٠٠٧م.

وجُمدت أنشطة نقابة المهندسين اليمنيين وشكلت لجنة تحضيرية من الجهات الحكومية ذات العلاقة بالمهن الهندسية إلا أن الخلاف لا يزال قائماً ولم تتمكن نقابة المهندسين من إعادة ترتيب وضعها القانوني وتشكيل قيادة جديدة بسبب التدخل السافر من قبل الجهات ذات العلاقة.

تواجه منظمات المجتمع المدني تدخلات ليس فقط من قبل السلطات بل وحتى من قبل أصحاب العمل مخالفة للدستور وللقوانين وللمواثيق الدولية فعندما طلب أصحاب الدراجات النارية تكوين نقابة لحماية حقوقهم ومصالحهم اتضح أن الراغبين في السيطرة على النقابة هم ملاك للدراجات النارية وان العاملين عليها هم المتضررون من إنشاء النقابة لأنها تهدف إلى حماية الملاك وليس العمال أو صاحب الدراجة الوحيدة والتي يعمل فيها الشخص نفسه.

وكذلك حدث عند رغبة العاملين لدى النحالين وأصحاب محلات بيع العسل حيث قام ملاك هذه المحلات وأصحاب مزارع النحل بعرقلة تشكيل النقابة والعمل على جعلها نقابة

تخدم مصالح الملاك وهكذا طلب مجموعة من بائعي القات تشكيل كيان نقابي يحميهم ويدافع عن حقوقهم الا أن بائعي القات يتكونون من تجار الجملة وتجار التجزئة لذلك يجب أن يتم تصنيفهم أولاً بحيث لا يتضرر بائع التجزئة عندما يستولي على النشاط أصحاب مزارع القات وتجار الجملة وتصبح النقابة مصدر ضغط وابتزاز لبائع القات البسيط.

وتواجه نقابة عمال وموظفي الشركة اليمنية لصناعة وتجارة الأدوية انتهاك حقوق أعضائها بسبب مطالبتهم بتسوية أوضاعهم حسب قانون المرتبات والأجور رقم (٤٣) لعام ٢٠٠٥م واستراتيجية الأجور بحكم أن الشركة حكومية ويديرها مدير عام المؤسسة الاقتصادية اليمنية (العسكرية).

وهناك انتهاكات أخرى في حق النقابيين فقد قام رئيس النقابة العامة للبنوك والمصارف المالية والتأمينات بزيارة لرئيس مجلس إدارة بنك الإسكان في سبتمبر ٢٠٠٧م لعرض مطالب اللجنة النقابية في البنك وتوقيف الإضراب إلا أن رئيس مجلس الإدارة قام بضرب رئيس النقابة وساعده في ذلك الحراس الموجودون لحراسته في البوابة.

وفي محافظة عدن قام مدير عام مكتب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بتوقيف رصيد نقابة المهن الصحية والطبية ورفع الاتحاد العام لنقابات عمال اليمن مذكرة لوزارة العمل بهذا الخصوص بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٢م يفيد فيها أن هذا التصرف مخالف لقانون تنظيم النقابات العمالية وهنا نشير إلى أن المادة (٥٢) من القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٢م تؤكد بأنه لا يجوز حجز أو مصادرة أموال أو ممتلكات المنظمة النقابية إلا بحكم قضائي، بات ولم تجز المادة (٥٣) من نفس القانون التصرف بأموال وأصول المنظمة النقابية سواء كانت ثابتة أو منقولة إلا بموافقة الجمعية العمومية والجمعية العمومية هي المخولة باستلام تقارير الحسابات الختامية التي تلتزم بها المنظمة النقابية وتقدمها عن كل عام في الثلاثة الأشهر التالية للسنة المالية السابقة. وتخضع الحسابات الختامية للمنظمة النقابية للمراجعة الدورية والتدقيق وفقاً للأنظمة المحاسبية المعمول بها المادة (٤٥) ([١٢٥]).

ومن هنا فأنه ليس من حق أي مكتب وزارة و لا من حق أي محافظ ولا من حق أي وزارة الحجز أو مساءلة المنظمة النقابية عن صرف أموالها طالما و أن الجمعية العمومية وهي السلطة العليا لم تتقدم بشكوى إلى القضاء و الذي بدوره يوجه بالحجز على الأموال بحكم قضائي بات بعد الطعون والإجراءات القضائية ، بالإضافة إلى أن هناك في كل منظمة نقابية لجنة رقابة وتفتيش منتخبة من قبل الجمعية العمومية هي المخولة بمراجعة الحسابات الختامية ورفع تقريرها للمؤتمر العام للمنظمات النقابية.

[125] قانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٢م بشأن تنظيم النقابات العمالية الجمهورية اليمنية وزارة الشئون القانونية أغسطس ٢٠٠٢م – طبع بمطابع دائرة التوجيه المعنوي

خلاصة وتوصيات الباب الثالث

على الرغم من أن التحول الديمقراطي قد بدأ في اليمن منذ عام ١٩٩٠، إلا أن هذا التحول لازال قاصراً على الجانب المؤسسي، ولم تتكرس بعد الثقافة الديمقراطية، وهو ما يتجلي في المعارك السياسية الدائمة بين القوى السياسية حول بعض بنود الدستور، وعلى التعديلات التي أجريت عليه وطريقة إجرائها، إلى جانب تقدم كل طرف بمبادرة مختلفة من أجل تعديل الدستور، ورفض الأطراف الأخرى لهذه المبادرات . وكل هذه الأمور تشير إلى أنه لا يوجد اتفاق بين أطراف اللعبة السياسية حتى الآن على قواعد تنظم عملية اللعبة الديمقراطية. وينطبق الأمر نفسه على اختلاف أطراف اللعبة حول النظام الانتخابي وآلية تشكيل اللجنة العليا للانتخابات – الحكم – بالإضافة إلى التشكيك الدائم باستقلالية القضاء ونزاهته وهو أهم حُكام اللعبة الديمقراطية. والنتيجة التي نستخلصها هنا هي: أن اللعبة الديمقراطية في اليمن لم تبدأ بشكل فعلي وما يحدث منذ ١٨ عاما لا يعدو كونه تمارين على اللعبة أو في أفضل الحالات لعبة ديمقراطية مشوهة، وهو ما نشهده بشكل واضح خلال العملية الانتخابية التي تعتريها الكثير من التشوهات والمشاكل من حيث البنية المؤسسية للانتخابات، وكفاءة وحيادية الإدارة الانتخابية، وحيادية مؤسسات الدولة خاصة: وسائل الإعلام، المال العام، المؤسسة العسكرية. إلى جانب ذلك المشاكل الناتجة عن النظام الانتخابي.

يعاني التشريع اليمني المتعلق بعلاقة الدولة بالمجتمع المدني أزمة بنيوية، فمن ناحية يقر التشريع في الدستور وقواعد القانون الدولي التي تلتزم بها الجمهورية اليمنية بشراكة المنظمات غير الحكومية للدولة على أساس من التكافؤ والندية والاستقلال وحرية التأسيس والنشاط ويلزم الدولة بتمكينها من هذه الشراكة وأداء دورها وتحقيق مهامها، وبمعنى أخر، تتمتع المنظمات غير الحكومية بمركز قانوني يجعلها شريكاً مستقلاً للدولة وليس تابعاً لها.

غير أن التنظيم القانوني المتمثل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية خرج على المعايير الدولية ومبادئ وأحكام الدستور بفرض الرقابة المسبقة على تأسيس ونشاط المنظمات غير الحكومية وإخضاعها لوصاية الإدارة الحكومية وربط وجودها ونشاطها بقبول هذه الإدارة الحكومية ومنحها للمنظمات الترخيص عبر التصريح السنوي، وأعطى الحكومة إلى جانب سلطة الرقابة الحق في الملاحقة القضائية للمنظمات وإخضاع القائمين عليها للعقوبات الجنائية.

من هنا نخلص إلى أن التنظيم القانوني للمنظمات غير الحكومية قد حرمها من المركز القانوني المستقل ومن الحق في الدعم والتمكين بمختلف صوره وجعلها تعمل في بيئة غير آمنة، الأمر الذي يستوجب إصدار قانون جديد يستوعب المعايير الدولية الخاصة بحرية تأسيس المنظمات وحرية نشاطها وإخضاع هذه الحرية للقيود المنصوص عليها في الدستور فقط، وتحديد آليات التمكين من ممارسة حق الإنشاء والنشاط بحرية وتقديم الدعم المادي والفني للمنظمات، وإيجاد نظام الإيداع من أجل التأسيس وإلغاء نظام الترخيص، وإخضاع نشاط المنظمات لرقابة القضاء فقط وإلغاء فرض العقوبات الجنائية على العمل المدني للمنظمات غير الحكومية.

ومن خلال ما ورد في هذا التقرير ليس ما ورد في هذا الباب فحسب، بل وعلى امتداد صفحاته يخلص التقرير إلى أن ثمة استمرار لأزمة الشراكة ومن غير الممكن حدوث تحول

ديمقراطي في اليمن دون الخروج من أزمة الشراكة، ومن هذا المدرك يوصي التقرير بسرعة العمل على إحداث إصلاح دستوري تكون في مقدمة مهام إصلاح النظام السياسي تشريعياً ومؤسسياً ، ويشمل الإصلاح المؤسسي ـ مؤسسات الدولة والمجتمع وبما يجعل الشراكة محققة بالفعل في القرار السياسي والتنموي وتداول السلطة في ظل دولة القانون وتسيير مؤسسات الدولة والمجتمع المدني طبقاً للمعايير الدولية للحكم الرشيد وبما يحقق حماية الدولة من الفشل ويوفر شروط التنمية والاستقرار وحماية الوحدة الوطنية .

القسم الثانـي

البيانـات الرصديـة
خلال العام ٢٠٠٧

مقدمة

بعد صدور تقريرين سنويين للمرصد يعالجان انتهاكات الحقوق في سياق تحليلي شامل ومتداخل مع القضايا الحقوقية المدروسة باستفاضة، وقضايا التحول الديمقراطي عامة، هانحن ابتداءً من هذا العام نجري تغييرا مهما على ذلك السياق المعتاد، ونعرض وقائع الانتهاكات المرصودة خلال عام ٢٠٠٧م في جزء مستقل من التقرير..وقد جاء هذا التغيير تلبية لتوصيات واقتراحات تقدم بها العديد من المختصين والمعنيين بقضايا حقوق الإنسان أثناء المناقشات التي نظمها المرصد للتقريرين السنويين السابقين.وكانت تلك النقاشات قد أوصت بأن يتم التركيز سنويا على قضية محوريه من قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية في الجزء الأول من التقرير، في حين يقتصر الجزء الثاني على عرض وتحليل ما تم رصده من انتهاكات حقوقيه طوال العام، مرفقا بالبيانات والجداول اللازمة لإبراز الانتهاكات وضحاياها على نحو أفضل، وهو ما سنحاول القيام به في هذا الجزء من تقريرنا. والمرصد اليمني لحقوق الإنسان الذي يعتبر أحد أهدافه الأساسية الرصد والتوثيق والحماية لحقوق الإنسان، استطاع من خلال إمكانياته المتاحة أن يقدم خبرة جيدة تتراكم تدريجيا في هذا المجال باستخدام البرمجية الحديثة في الرصد والتوثيق، وإعداد ونشر التقارير في مجال حقوق الإنسان. حيث يتم الرصد ميدانيا في (١٢) محافظة يغطيها (١٥) راصداً إضافة إلى (٣) راصدين متخصصين مكتبيا للتوثيق وتغطية أنواع الرصد الأخرى وعلى الرغم من أن الرصد الميداني لا يغطي في الغالب مراكز جميع المحافظات، إلا انه يعطي مؤشرات واقعية لما هو عليه حال أوضاع حقوق الإنسان في اليمن، ويأتي هذا القسم من التقرير ليقدم خلاصة موجزة لحالة حقوق الإنسان عام ٢٠٠٧يمكن أن تغدو مرجعية هامة للباحثين والدارسين، وكذلك الجهات الرسمية المعنية بمراجعة وإعادة النظر في التدابير اللازمة لإعمال وكفالة حقوق الإنسان وممارستها .

آلية الرصد

ومن الناحية العملية يتم الرصد من خلال آليتين:-

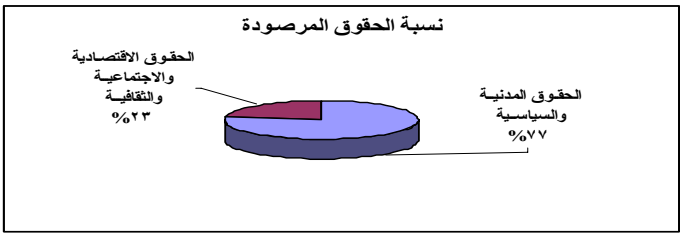
- رصد ميداني مباشر عبر الراصدين في المحافظات،الذين يقومون بتجميع البيانات والمعلومات عن واقعة الانتهاك وفقا لاستمارة مصممة يتم إرسالها عبر النافذة الالكترونية الخاصة بالراصد في موقع المرصد وتتم مراجعتها مكتبيا في وحدة الرصد والوحدة القانونية،ثم يجري إدخالها إلى قاعدة البيانات التي بدورها تقوم بفرزها بحسب الحق وصنف الواقعة ومكانه وتاريخه وصنف الضحية والجهة القائمة بالانتهاك .....

- رصد صحفي يتابع وقائع انتهاكات حقوق الإنسان المنشورة صحفيا عبر (١٥)صحيفة حكومية وحزبية وأهلية مستقلة. ويتم تفريغ بيانات وقائع الانتهاك وفق استمارة خاصة بذلك. وتتبع إجراءات المراجعة وفق معايير محددة بوحدة الرصد ثم الإدخال الالكتروني بنفس آلية الرصد الميداني .

كما يتميز المرصد بعلاقات تعاون وشراكه مع كثير من المنظمات الأهلية العاملة في مجال حقوق الإنسان وتبادل المعلومات والتعاطي مع بياناتها وفق منهجية العمل بالمرصد .

خلاصة رصد عام ٢٠٠٧

بلغ إجمالي عدد الوقائع المرصودة (ميدانيا وصحفيا) خلال عام ٢٠٠٧م (١٠٠٩)[١٢٦] واقعة انتهاك منها(٦٩٢) واقعة انتهاك فردية و(٣١٧) واقعة انتهاك جماعية، كان الضحايا فيها أكثر من شخص وبحسب الحقوق المنتهكة كان نصيب الحقوق المدنية والسياسية هو الأكثر انتهاكا، حيث بلغ إجمالي الوقائع (٧٨١) واقعة، وتمثل نسبة ٧٧،٤٠% من إجمالي الرصد، تتوزع على ستة حقوق مدنية وسياسية، و (٢٢٨) واقعة انتهاك بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بنسبة ٢٢،٥٩% من إجمالي الرصد، موزعة على ستة حقوق كما تم رصد (١٤٠) حالة تجمع سلمي خلال العام.



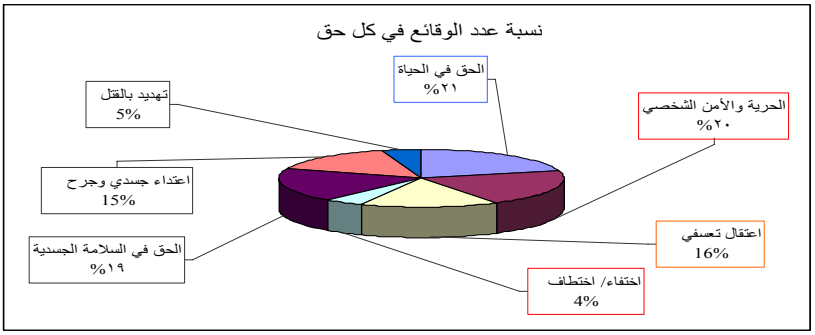
أولاً: الحقوق المدنية والسياسية:

يعد الحق في الحياة والحق في الحرية والأمن الشخصي والحق في السلامة الجسدية من الحقوق المدنية التي لا يجوز الانتقاص منها أو الاعتداء عليها مهما كانت المبررات، إلا أنها في اليمن من أكثر الحقوق عرضة للانتهاكات. ولو أخذنا الحق في الحياة مثلاً وخصوصاً وقائع القتل، نجد أن الكثير منها يعود إلى الانتشار الواسع للأسلحة الخفيفة والمتوسطة، فمجرد خلاف أو نزاع بسيط بين اثنين من المواطنين يصير سبباً كافياً لأن يفقد أحدهما حياته، إضافة إلى ظاهرة الثأر والحروب القبلية المستمرة من سنوات طويلة. وبالرغم من أن بعض تلك الوقائع تقع بالقرب من الأجهزة الأمنية إلا أنها تغض الطرف عنها ولا تحرك أي ساكن.

جدول رقم (٥) يوضح أعلى الحقوق المدنية والسياسية انتهاكا		
الحق المنتهك	عدد الوقائع	النسبة المئوية من إجمالي الوقائع في الحقوق المدنية والسياسية
الحق في الحياة	٢٣٠	٢٩,٤٤%
الحرية والأمن الشخصي ١. اعتقال تعسفي ٢. اختفاء/ اختطاف	٢٢٢ ١٧٤ ٤٨	٢٨,٤٢%
الحق في السلامة الجسدية ١. اعتداء جسدي وجرح ٢. تهديد بالقتل	٢١٢ ١٦٢ ٥٠	٢٧,١٤%

126 ـ الانتهاكات الخاصة بأحداث صعده وبالحراك المدني لم تدخل ضمن هذه الإحصائيات، حيث فضلنا الإشارة إليها بشكل مستقل.

و خلال عام ٢٠٠٧ بلغ عدد وقائع الانتهاكات المرصودة للحق في الحياة، والحق في الحرية والأمن الشخصي، والحق في السلامة الجسدية (٦٧٠) واقعة، أي ما نسبته (٨٥،٧٥)% من إجمالي الوقائع المرصودة في الحقوق المدنية والسياسية.



و كانت محافظة تعز أكثر المحافظات انتهاكا للحق في الحياة، حيث بلغ عدد الوقائع المرصودة(٣٦) واقعه، تليها كلٌ من أمانه العاصمة صنعاء وعمران بواقع ١٩ واقعة لكليهما. بينما سجلت أمانه العاصمة صنعاء (٢٢) واقعة اعتقال تعسفي، تأتي بعدها محافظة عدن (٢٠) واقعه اعتقال، ثم محافظه عمران (١٩) واقعه. وفيما يتعلق بالاختفاء والاختطاف كانت أمانه العاصمة صنعاء أيضا أعلى المحافظات انتهاكا لهذا الحق، حيث رُصدت (١٣) واقعه اختطاف، تليها كلُ من محافظة صنعاء ومحافظة تعز بواقع (٧) وقائع لكلٍ منهما.

إطار رقم (٣٣) يوضح نماذج من انتهاك الحق في الحياة

- **يوم الثلاثاء ٢٠٠٧/٧/١٧ فقد كلُ من سلطان عبده حسين القاضي ومحمد سيف القاضي وعبد الله بن حسين القاضي حياتهم إثر تعرضهم لعدة طلقات نارية على خلفية قضية ثأر قديمة بين آل القاضي وآل الكليبي بمحافظة عمران.**
- **صالح حمود عوضة (٢٢ عاماً) من آل الجنيد، محمد ناشر صالح الحاشدي (٢٠ عاماً) من آل الحاشدي، عزلة وادعة، مديرية بني صريم بمحافظة عمران، فقدا حياتهما يوم الخميس ٢٠٠٧/٧/٦ بسبب الحرب بين أسرتيهما والتي تعود إلى خلاف حول مسالك مياه الأمطار.**
- **٥-٨-٢٠٠٧ فقد المواطنان فيصل درهم (بني الحارث- صنعاء)، ودرهم عاطف (بني صريم- عمران) حياتهما في حرب قبلية بين آل الفقيه وآل القمش بمنطقة ذهبان، على خلفية نزاع حول قطعة أرض تدعي القبيلتان ملكيتها.**
- **٢٠٠٧/١٢/١١ قتل المواطن علي حمود الشريف على يد أحد الجنود على خلفية خلاف على قطعة أرض أمام بيت المجني عليه**
- **وصل عدد ضحايا حوادث السير خلال الربع الأول من ٢٠٠٧ إلى (٤٧٩) قتيلاً (٢٩٦٥) جريحاً.**
- **٢٠٠٧/١/١٨ فقد الطالب عادل محمد علي حياته بعد أن تم اعتقاله من حرم جامعة صنعاء ، وتم تبرير ذلك من قبل أجهزة الأمن بأنه سقط من فوق الطقم العسكري وتوفي على إثره.**

وفي السلامة الجسدية سجلت أمانة العاصمة صنعاء (١١) واقعة تهديدا بالقتل من أصل(٥٠) واقعه، تأتي بعدها محافظه عدن بـ (٧) وقائع. ومن ناحية أخرى سجلت محافظه تعز (٢٧) واقعه اعتداء جسدي وجرح من أصل (١٦٢) واقعه، تليها محافظة عدن (١٨) واقعه ومحافظه أبين (١٦) واقعه من إجمالي الوقائع المرصودة في هذا الحق.

- **شهد عام ٢٠٠٧** عددا أقل من انتهاكات حرية التعبير(الحريات الصحفية) مقارنة بعام ٢٠٠٦ حيث رُصدت (٣٢)[١٢٧] واقعة انتهاك للحريات الصحفية كان عدد الضحايا فيها (٥٦) صحفياً، فيما بلغ عدد الوقائع المرصودة خلال العام ٢٠٠٦ (٥٧) واقعة انتهاك. إلا أن هناك استمراراً لعلاقة التوتر بين السلطات والصحافة الحزبية والمستقلة. حيث يتعرض الصحفيون لأنواع من التهديد والتشهير والمضايقة من طرف النافذين والصحافة الحكومية، ،والأجهزة الأمنية،بسبب تبنيهم لآراء ناقدة للحكومة والتعبير عنها. وخلال ٢٠٠٧ نظم المدافعون عن حرية التعبير في اليمن عدة فعاليات احتجاجية للمطالبة بإطلاق الحريات الصحفية .

جدول رقم (٦) يوضح نماذج من الانتهاكات لحرية الرأي والتعبير

- **بلغ عدد القضايا المرفوعة ضد صحيفة الوحدوي (١٤ قضية).**
- **١٦-١-٢٠٠٧ موقع الصحوة نت الإخباري الإلكتروني يتعرض للحجب.**
- **٢٣-١-٢٠٠٧ حراس رئيس الوزراء السابق عبد القادر باجمال يعتدون على الصحفي محمد الغباري مراسل صحيفة البيان الإماراتية، أثناء حضوره لتغطية مؤتمر صحفي مشترك بين رئيسي الوزراء اليمني والأردني .**
- **٢٥-٢-٢٠٠٧ وزارة الاتصالات تحجب موقع الثوري نت الإخباري**
- **٢-٣-٢٠٠٧ نشرت صحيفة الثورة تحت عنوان تنبيه أن قناة تلفزيونية أو وكالة أنباء أو صحيفة تنشر تصريحات لعبد الملك الحوثي أو أخيه يحيى بدر الدين الحوثي أو أي من أعوانهم يعتبر عملاً معادياً لليمن ودعماً وتشجيعاً للإرهاب وخدمة للمخططات الإرهابية.**
- **٤-٣-٢٠٠٧ جنود يتبعون قسم شرطة النصر يداهمون صحيفة "الوحدوي" ويعتقلون رئيس تحريرها علي السقاف والمحرر الصحفي معاذ المقطري وذلك على خلفية نشر الصحيفة لموضوع تناولت فيه اللواء السابع حرس جمهوري.**
- **٥-٣-٢٠٠٧ إدارة جامعة الأيمان تمنع توزيع وبيع صحيفة البشائر الصادرة عن قطاع طلاب التجمع اليمني للإصلاح بالجامعة، وذلك على خلفية اتهام الصحيفة بنشر أفكار تكفيرية.**
- **أغسطس ٢٠٠٧ قام (ج-ع- أ) مدير أمن بتهديد الصحفي بشير السيد بالقتل على خلفية تحقيق صحفي.**

ثانياً:الحقوق الاقتصادية والاجتماعية :

تزايدت بصوره مقلقه خلال السنوات الأخيرة درجات التفاوت في المستويات الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين،وهو التفاوت الذي يدفع بفئات وشرائح واسعة من المهمشين والفقراء إلى أدنى السلم الاجتماعي، ويحرمهم من حق الحصول على الخدمات الأساسية. وتشير التقديرات إلى أن نسبة الفقر في اليمن أصبحت تتجاوز(٣٣%) ، كما أن البرامج الحكومية المعلن عنها رسميا للتخفيف من الفقر تثبت عجزها عن تحقيق تقدم ملموس في هذا المجال[١٢٨]، وهو العجز الذي يشير بوضوح إلى

جدول رقم (٧) يوضح أعلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية انتهاكا

الحق المنتهك	عدد الوقائع	النسبة المئوية من إجمالي الانتهاكات في الحقوق الاقتصادية
الحق في الملكية	٨٢	%٣٥,٧٦
الحق في تقاضي الأجر	٥٩	%٢٥,٨٧
الحق في العمل	٣٢	%١٤,٣٥

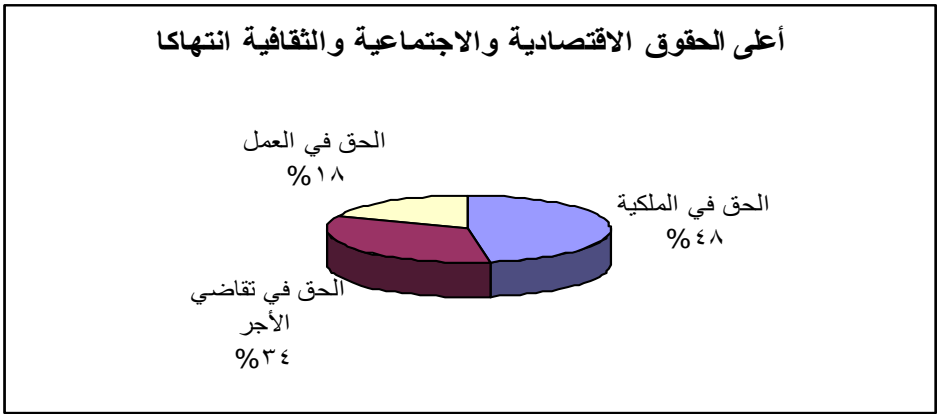
(127)- أشارت بعض التقارير إلى أن وقائع الاعتداء على الحق في حرية الرأي والتعبير (الحريات الصحفية) قد تجاوزت مائة واقعة خلال ٢٠٠٧م ، بينما في المرصد تم رصد (٣٢) واقعة كان الحق المنتهك فيها ـ الحق في حرية الرأي والتعبير (الحريات الصحفية) ورُصدت قضايا أخرى كان صنف الضحية فيها صحفيون ، منها وقائع التهديد بالقتل ، والاعتقال التعسفي والاختطاف وإجراءات المحاكمة العادلة، وهي قضايا رُصدت كوقائع انتهاك لحقوق غير الحق في حرية الرأي والتعبير .

(128)- انظر:تقرير إنجاز إستراتيجية التخفيف من الفقر لعام ٢٠٠٥،الوحدة الرئيسية لمراقبة الفقر،وزارة التخطيط والتعاون الدولي،يوليو ٢٠٠٦

فشل سياسات الإصلاحات الاقتصادية التي تتبناها الحكومة منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي،كما يشير في الوقت نفسه إلى فشل في استثمار الارتفاعات الهائلة لأسعار النفط،والتي تدر على خزينة الدولة موارد إضافية كبيرة وخلال العام ٢٠٠٧م ارتفعت أسعار المواد الاستهلاكية إلى أعلى نسبة لها حيث وصلت نسبة الزيادة في بعض المواد إلى ١٠٠%، فيما ظل معدل الدخل الشهري وخصوصاً للعاملين في القطاع الحكومي ثابتاً وهو ما ينعكس سلباً على الحق في العيش الكريم ويؤثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل عام .

وعلى العكس من الحقوق المدنية والسياسية كانت الحقوق الاقتصادية أقل رصداً كما تشير الأرقام ، ويعود ذلك إلى عدة أسباب أهمها أن الحقوق المدنية والسياسية وقائع فردية يسهل رصدها وتتبعها، بينما تحتاج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى تقصٍّ ورصد أدق وأشمل، وإلى دراسات تحليلية معمقه للخروج بمؤشرات تقترب من الحقيقة وتعكس مدى التمتع بهذه الحقوق، وهو ما سيعمل عليه المرصد في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٨م. وعلى الرغم من أن الوقائع المرصودة في الحقوق الاقتصادية لاتعكس واقع حجم الانتهاكات إلا أن عدد الضحايا فيها يفوق كثيراً عدد الضحايا في وقائع الانتهاك للحقوق المدنية والسياسية .

وبحسب مؤشرات الرصد فقد تم خلال عام ٢٠٠٧م رصد (٢٢٨) واقعة انتهاك في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكان الحق في الملكية والحق في تقاضي الأجر والحق في العمل أعلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعرضاً للانتهاك ، أما الحق في التعليم فقد رُصدت (١٧) واقعة حرمان من الحق في التعليم بلغ عدد الضحايا فيها (٤٧٧٦) ضحية .



وكانت محافظة عدن في مقدمة المحافظات انتهاكاً للحق في الملكية، حيث سُجلت (٢٤) واقعة من أصل (٨٢) واقعة انتهاك لهذا الحق في جميع المحافظات، وكذلك الحق في تقاضي الأجر سجلت عدن (١٢) واقعة من أصل (٥٩) واقعة مرصودة.

- لا يزال الحرمان من الحصول على الخدمات الصحية للأمهات والأطفال يشكل معدلات عاليه جدا، حيث تشير الإحصائيات الرسمية إلى أن معدل وفيات الأمهات لا يزال يشكل حوالي ٣٦٥ حالة وفاة لكل مائة ألف حاله ولادة ، وأن ٥٠% من الأطفال فقط يحصلون على رعاية طبية. وتصل حالات الإصابة بمرض السل في اليمن إلى (١٧١٠٧) حالات

إصابة سنوياً، حيث يصاب (٧٦٩١) يمنيا بالسل الرئوي، فيما يصاب (٩٤٦٦) يمنياً بأشكال أخرى من السل وفقا لتقارير منظمة الصحة العالمية ، وفي تصريح صحفي للدكتور ياسين العبسي مدير برنامج مكافحة السل أكد أن معدل الإصابة بين السكان تقدر بـ (٤٨) إصابة في كل (١٠٠٠) نسمة، وأن (٢٥٠٠) شخص يموتون سنويا بسبب الإصابة بالسل [١٢٩].
وبالرغم من وجود مصادر تمويل متعددة لمكافحة مرض الايدز إلا أن إمكانية الفحص والعلاج الآمن والمجاني للمصابين لا تزال محدودة، والمصابون لا يزالون عرضة للازدراء والخطر ويواجهون صعوبات في الحصول على العلاج والرعاية فالإصابة بمرض فقدان المناعة (الإيدز)في اليمن يعد من الفضائح الاجتماعية، حيث ينعكس خبر انتشاره سلبا على المريض وعلى سمعة عائلته، ومع أن الإحصاءات الرسمية لانتشار المرض تقدر حالاته بحوالي (١٨٥٠)حاله إلا أن تقديرات أخرى ترى أن الحالات تزيد كثيرآعن ذلك ، فمنظمة الصحة العالمية مثلا وفقا لمعاييرها الخاصة بقياس انتشار مرض الإيدز ترى أن وراء كل حالة معلنة عشر حالات غير معروفة أو غير مبلغ عنها .
خلال السنوات الأخيرة صارت اليمن سوقا مفتوحا لتجارة المبيدات الحشرية المستخدمة في الزراعة، منها خمسون صنفاً محرم استخدامه دوليا، إلا أنها تغطي الأسواق اليمنية دون أية رقابة أو ضوابط ، إضافة إلى الأدوية المزيفة والمهربة، والتي تمثل تجارة رابحة في ظل ارتفاع أسعار الأدوية، مما أدى إلى ارتفاع عدد حالات الإصابة بمرض السرطان بأنواعه المختلفة ، حيث تشير بعض التقارير إلى أن حالات الإصابة بالسرطان في اليمن تصل إلى مالا يقل (١٥٠٠٠) حالة ، ومما يزيد من معاناة المصابين بهذا المرض، عدم حصولهم على الرعاية الطبية اللازمة نظرا لوجود مركز طبي واحد في اليمن متخصص بعلاج الأمراض السرطانية، مما يجعل الكلفة المالية باهظة، كما أن غالبية المرضى لا يستطيعون السفر للخارج بالرغم من التسهيلات التي تقدمها الحكومة

إطار رقم (٣٤) يوضح نماذج من الانتهاكات التي يتعرض لها الحق في الصحة

- ٢٠٠٧/٥/ ضبطت إدارة البلدية في مكتب الأشغال العامة والطرقات في محافظة الضالع (٣٧٠) كرتون مصممة على هيئة قوالب وأشرطة تباع باعتبارها (بندول) قريب الشبه من حيث اللون والشكل الخارجي بدواء ايرلندي ،مع أنها مصنوعة من مادة الجص .
- في مارس ٢٠٠٧م أصيب أكثر من ٥٠ مواطناً في حارات السور ـ التحرير ـ المطراق باب مشرف بمحافظة الحديدة بوباء يسمى (الجيتا) وهو مرض يظهر على شكل حبيبات مائية تنتشر من الوجه والرقبة الى بقية أعضاء الجسم ، وتصيب المريض بما يطلق عليه علميا جدري الماء ، وبالرغم من البلاغات الرسمية لم تحرك الجهات المختصة أي ساكن
- فبراير ٢٠٠٧م اكتشفت لجنة تابعة لوزارة الصحة أثناء قيامها بحملة تفتيش على المنشآت الطبية الخاصة وجود (١٦٠) كادراً طبياً غير مرخص لهم بالعمل في اليمن .
- أظهرت دراسة تحليل لمياه الشرب نفذتها المهندسة جوهرة سيف ـ الهيئة العامة للموارد المائية ـ أن ٩٥% من محطات معالجة المياه في محافظة عدن تستخدم مياهاً ملوثة .
- مستشفى الوحدة التعليمي ـ الشيخ عثمان بمحافظة عدن استمر في فرض الرسوم المالية على خدمات الأمومة والطفولة حتى الأسبوع الأول من مارس ٢٠٠٧م ، مع أن هذا النوع من الخدمات الطبية يقدم مجانا وفقا لقرار وزارة الصحة الصادر في بداية ٢٠٠٦م.
- ٢٠٠٧/٥/٦م أحتجز فرع الهيئة العليا للأدوية والمستلزمات الطبية بميناء الحديدة ثلاث حاويات تحوي (٦١٩) طردا من الأدوية المزيفة ، بعد أن تبين للفرع عدم وجود بياناتها وعدم مطابقتها للمواصفات الخاصة بالأدوية .
- في إبريل ٢٠٠٧م بعثت المنظمة الألمانية لمكافحة السل والجذام رسالة إلى وزير الصحة أوضحت فيها اكتشاف الفريق الطبي التابع للمنظمة ٢٤ حالة إصابة بالجذام في مديرية المراوعة، منها (١٤حالة لدى أطفال) إضافة إلى(٤٠) حالة إصابة سابقة وجميعها لم تتلق العلاج ، وفي نفس السياق أكد الدكتور حارث محرم المسؤول عن البرنامج الوطني للتخلص من الجذام/ فرع الحديدة على وجود ٣٥ حالة إصابة في ثلاث قرى من قرى باجل .

[129] ـ صحيفة الأمة العدد (٣٩٧) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٨م

- شهد الحق في التعليم تراجعا ملحوظاً حيث ظل معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي متدنيا في أوساط شرائح واسعة من الفقراء، وبالذات منهم سكان الأرياف، حيث أشار تقرير البنك الدولي إلى أن نسبة الأمية في اليمن تصل إلى ٥٠%. وحسب وزارة التربية والتعليم فإن النسبة ٤٠%. وفي تصريحات صحفية لرئيس جهاز محو الأمية في اليمن (أحمد عبد الله العوذلي) كشف أنه من المتوقع ارتفاع نسبة الأمية في اليمن من (٥،٤٤٥،٠٠٠) أمي إلى (٧،٠٠٠،٠٠) أمي خلال الخمس السنوات القادمة. وحسب الإحصائيات الرسمية فإن نسبة الأمية في محافظات الجوف- صعده- حجة- ريمه تصل إلى(٥٠%) من إجمالي عدد السكان في تلك المحافظات، فيما تصل النسبة إلى (٤٠%) في محافظات عمران، المحويت، ذمار، الحديدة، وإلى (٣٠ -٣٩%) في محافظات إب ، لحج، صنعاء، شبوة، تعز، البيضاء، الضالع، مأرب، المهرة. ويشير جهاز محو الأمية إلى أن نسبة الملتحقين بالمدارس في الفئة العمرية (٦- ١٤) تتراوح بين (٦٠%- ٧٠%)، فيما تصل نسبة التسرب والرسوب في المرحلة الأساسية إلى (٤٢%) من إجمالي عدد الطلاب الملتحقين بالمدارس.

إطار رقم (٣٥) يوضح عدداً من الانتهاكات التي يتعرض لها الحق في التعليم في مديريتي الصعيد محافظة شبوة والحزم في محافظة الجوف

- مديرية الصعيد / شبوة:-

- عدد المدارس (١٣) مدرسة، منها ثلاث مدارس للبنات، مدرستان تعليم أساسي ومدرسة تعليم ثانوي، وخمس مدارس تعليم مختلط. وفي تقرير مسح شمل إحدى عشرة مدرسة، بلغ عدد الشعب الدراسية فيها (١٢٥)شعبة دراسية وإذا ما افترضنا أن متوسط عدد الطلاب في كل شعبة (٤٠) طالباً يكون عدد الطلاب في إحدى عشرة مدرسة (٥٠٠٠) طالب وطالبة .

- تعاني مدارس الصعيد من نقص كبير في عدد المعلمين، وخصوصا معلمي الرياضيات والفيزياء والقرآن والتربية الإسلامية، والمدرسة الثانوية الوحيدة للبنات وهي مدرسة الصعيد للتعليم الثانوي كان طلاب الثانوية فيها حتى تاريخ ٢٩/ أكتوبر بدون معلمين للرياضيات والفيزياء .

- يصل عدد المعلمين الموزعين على المدارس التي شملها المسح إلى (١٨٣) معلماً ومعلمة ، منهم (٣) معلمين يحملون شهادة الإعدادية و(٦١)معلماً يحملون شهادة الثانوية و(٩٥) معلماً يحملون شهادة الدبلوم (٢٤معلماً دبلوم معلمين ،و٦٧ معلماً دبلوم تربية، ومعلمان دبلوم عام، ومعلمان آخران دبلوم متوسط) بينما بلغ عدد المعلمين الحاملين لشهادة البكالوريوس (٢٥) معلماً منهم (٦) معلمين- بكالوريوس تربوي، والبقية بكالوريوس غير تربوي .

- مديرية الحزم/ الجوف:-

في تقرير رصدي قام به المرصد اليمني لست مدارس من مدارس المديرية تبين أن جميع المدارس بدون دورات مياه وأن ثلاث مدارس من غير نوافذ أو أبواب ، مما يجعل الطلاب معرضين للريح والبرد ، وبعض المدارس بدأت جدرانها بالتشقق مما يجعلها عرضة للانهيار في أي وقت .

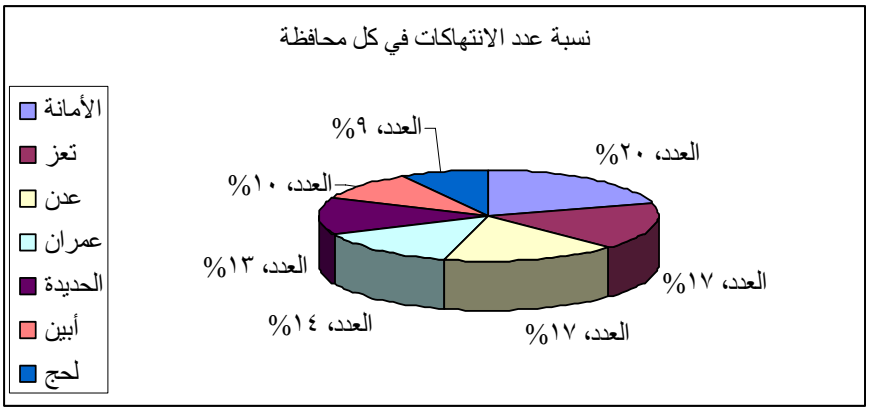
- مدرسة القسمة الأساسية تتكون من أربع قاعات وثلاث مازالت قيد الإنشاء وبما أن عدد الفصول الدراسية ٦ فصول يتم جمع فصلين دراسيين في قاعة واحدة ، وأحيانا يتلقى الطلاب دروسهم في الساحة تحت حر الشمس .

- مدرسة المعمورة الثانوية توقفت عن استقبال الطلاب وتحولت إلى زريبة ومخزن لأعلاف الغنم بعد أن صارت مسكناً لأحد المعلمين.

- ومدرسة عائشة للبنات توقفت عن استقبال الطالبات لأكثر من ٦ أشهر، بينما أغلقت مدرسة الميثاق أبوابها تماما وهي مدرسة عدد الطالبات فيها ٣٦٠ طالبة. المدارس الثلاث أغلقت على يد المالكين للأراضي التي بنيت عليها المدارس، بسبب التزام الدولة بمنحهم درجات وظيفية تعويضا لهم عن الأراضي التي أنشأته عليها المدارس، وهو ما لم تف به، مادفع المالكين إلى إغلاق المدارس.

- خلاصة وقائع الرصد :

إجمالاً جاءت محافظات أمانة العاصمة (صنعاء) وتعز وعدن في مقدمة المحافظات الأكثر تعرضاً للانتهاك خلال عام ٢٠٠٧م كما تشير إحصائيات الرصد، تأتي بعدها محافظات عمران والحديدة وأبين ولحج، حيث بلغ عدد الوقائع المرصودة في هذه المحافظات (٦٥٢) واقعة، بنسبة ٦٤,٦١% من إجمالي وقائع الانتهاكات المرصودة لكامل الحقوق.

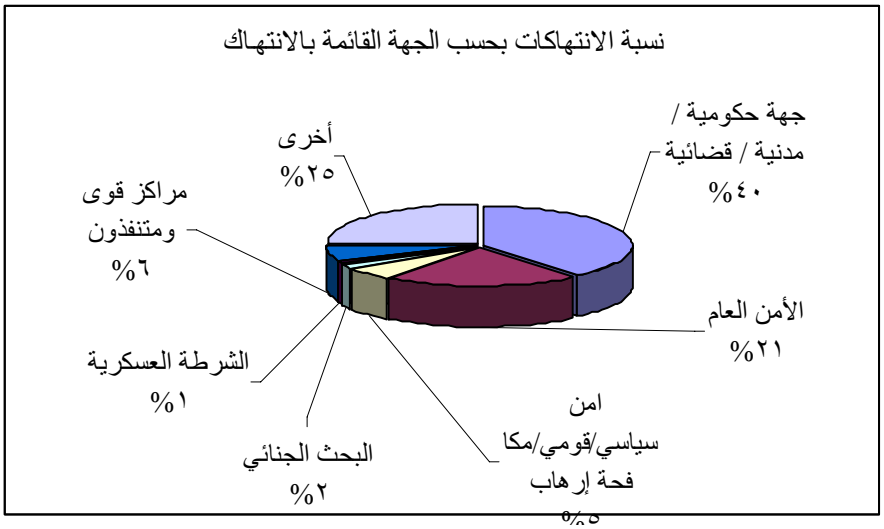


إن الجدول السابق لا يعني أن بقية المحافظات أقل عرضة للانتهاكات بقدر ما يعكس الحاجة إلى توسيع دائرة الرصد والبحث عن راصدين وتأهيلهم لرصد أوضاع حقوق الإنسان في بقية المحافظات، خصوصاً وأن غالبيتها مجتمعات محلية معروفة بتدني نسبة التعليم فيها واتساع دائرة الفقر.

إن قراءة سريعة لوقائع الانتهاكات الواقعة لمجمل الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشير إلى أن الجميع في اليمن عرضة للانتهاك نتيجة لغياب سيادة القانون وتراجع سلطات الدولة وغياب دولة المؤسسات، إلا أن المواطنين الأكثر فقراً هم الأكثر عرضة للانتهاك من غيرهم، ووفقا للرصد الخاص لعام ٢٠٠٧م فإن (٥٨٩) واقعة انتهاك من أصل (١٠٠٩) وقائع كان صنف الضحية فيها مواطنين و(١٥٤) واقعة تعرض لها موظفون رسميون، بينما جاء الأطفال في المرتبة الثالثة بـ (٦٤) واقعة انتهاك و(٦٠) واقعة انتهاك تعرض لها صحفيون .

جدول رقم (٩) يوضح أكثر المحافظات انتهاكا لمجمل الحقوق

م	المحافظة	العدد	النسبة
١	الأمانة	١٣٥	%١٣،٣٧
٢	تعز	١١٠	%١٠،٩٠
٣	عدن	١٠٩	%١٠،٨٠
٤	عمران	٩٠	%٨،٩١
٥	الحديدة	٨٤	%٨،٣٢
٦	أبين	٦٧	%٦،٦٤
٧	لحج	٥٧	%٥،٦٤



من جهة أخرى نجد أن (٢٥٧)واقعة كان القائم بالانتهاك فيها مواطنون غير مرتبطين بجهات رسمية، ومن أمثلتها وقائع الحروب القبلية والثارات وقضايا العنف المنزلي والخلافات الشخصية و(٦١) واقعة كان القائم بالانتهاك فيها نافذون ومراكز قوى، بينما توزعت وقائع الانتهاكات الأخرى على الجهات الرسمية.
ويعد الارتفاع في نسب الانتهاكات من طرف الجهات الرسمية لعدم اتخاذ تدابير وإجراءات ضد القائمين بالانتهاكات، حيث نجد أن الجهات الحكومية والمسؤولين عن إنفاذ القانون يتخذون مواقف سلبية من قضايا الانتهاكات، إما لكون القائم بالانتهاك هي السلطة نفسها أو جهات لها تأثير يصعب ملاحقتها ومساءلتها، إضافة إلى غياب الوعي لدى المعنيين بإنفاذ القانون. حيث بلغ إجمالي وقائع الانتهاكات المرصودة والتي قامت الجهات المختصة بدورها في عملية المتابعة والتحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية تجاهها (٢٠٣) واقعة مقابل (٥١١) واقعة كانت السلطات فيها هي المرتكبة للانتهاكات، وعدد (٢٩٥) وقائع لم تقم السلطات بواجبها، وكان دورها فيها إما التغاضي أو السكوت تجاه وقائع الانتهاكات.

أهم أحداث ٢٠٠٧م وأثرها على حقوق الإنسان

* حرب صعده:

شهد النصف الأول من عام ٢٠٠٧ تجدد الحرب بين القوات الحكومية وأنصار الحوثي ، أو ما يعرف بتنظيم "الشباب المؤمن"، وهي الحرب الرابعة والأطول بين الطرفين منذ عام ٢٠٠٤م ، كانت خلالها محافظة صعده منطقة معزولة تماماً سواءً عن الإعلام أو عن المنظمات الحقوقية والإنسانية.
خلفت الحرب الأخيرة وراءها الكثير من المآسي. وتعرض الإنسان اليمني في صعده لانتهاكات عديدة، حيث شرد ما لا يقل عن خمسين ألف مواطن من قراهم، وانتشرت الأوبئة والأمراض المعدية كما حدث في مدينة ضحيان، إضافة إلى انعدام الشعور والإحساس بالأمان، وهدم ومصادرة الأموال والممتلكات (مساكن/ مزارع)، وارتفعت أسعار المواد الاستهلاكية والضرورية بشكل كبير نتيجة الحصار المفروض على صعده، كما توقفت الكثير من المدارس عن استقبال الطلاب .

جدول رقم (١٠) يوضح نماذج من الانتهاكات التي تعرضت لها الممتلكات الخاصة

العدد	الحالة
٨٠	سيارة لمواطنين تعرضت للتدمير والنهب والحرق
١١٥	منزلاً تحولت إلى ثكنات عسكرية وسكن لأفراد الجيش
٤	مساجد ومراكز صحية تحولت إلى مواقع ومخازن عسكرية
٨	مدارس مدمرة تدميراً جزئياً
٧٤	منزلاً مدمراً تدميراً جزئياً
٧٩	منزلاً مدمراً تدميراً كلياً
٥	مساجد دُمرت تدميراً جزئياً

المصدر(المنظمة اليمنية للدفاع عن الحقوق والحريات)

وبسبب الحرب تعرض الكثير ممن ينتمون للمذهب الزيدي ومن المحسوبين على الحوثي للاعتقال أو الاختفاء، حيث بلغ عدد المفقودين خلال الحروب الأربعة (٢٨٦) شخصاً وتعرض ما لا يقل عن الألفي مواطن للاعتقال خلال الحرب الأخيرة (حصلنا على أسماء خمسمائة وثلاثين منهم)، ولم تقتصر الاعتقالات على محافظة صعده بل طالت الكثير في عدد من المحافظات، منها أمانة العاصمة صنعاء وحجة وعمران وذمار والحديدة .

جدول رقم (١١) يوضح نماذج ممن تعرضوا للاعتقال في صنعاء على خلفية الاحتفال بيوم الغدير			
الاسم	**التاريخ**	**مكان الاعتقال**	**ملاحظات**
محمد عبد الكريم الهادي	**٢٠٠٧/١٢/٢٧**	**إدارة امن العاصمة ومن ثم نقلو**	**طفل**
عبد الله الرواني		**ا إلى شعبة مكافحة الإرهاب**	=
عبد المغني الروني			=
علي حسين شرف الدين			=
عبد الله زيد المتوكل			=
أسحاق مطهر الكحلاني			=
عبد الرحمن الهادي			=
يحيى يحيى الكحلاني			=
محمد مفتاح		**امن محافظة صنعاء**	
محمود النعيمي		**امن محافظة صنعاء**	

وحتى تاريخ ٣٠ ديسمبر ٢٠٠٧م كان (٣٧٠) شخصاً منهم لا يزالون رهن الاعتقال، حيث تجاوزت فترة احتجاز البعض منهم عاماً كاملاً، دون أن يتم عرضهم على النيابة العامة وتحت مبررات غير قانونية كالحبس الاحترازي. ومن أمثلة ذلك (٤٨) معتقلاً في حجة و (١١) معتقلاً في ذمار.

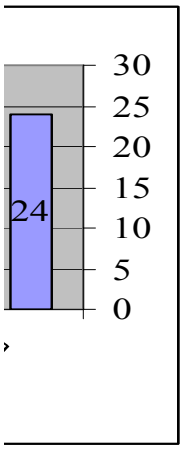
ووفقاً للمعلومات التي أدلى بها بعض من أفرج عنهم وحسب تقرير الزيارة الميدانية التي قام بها المرصد مع بعض منظمات المجتمع المدني للمعتقلين في سجن النصيرية بمحافظة حجة،أفاد السجناء بتعرضهم لعدة انتهاكات منها التعذيب النفسي والمعنوي والمعاملة المهينة واللا إنسانية إضافة إلى حشر أعداد كبيرة منهم في زنازين ضيقه ورطبة وسيئة التهوية، والحرمان من الزيارة، كما أن المرضى منهم نادراً ما يحصلون على عناية طبية، وكان المعتقل هاشم حجر أحد ضحايا هذه الانتهاكات، بعد أن رفضت جهات الاعتقال السماح له بتلقي العناية الطبية بالرغم من توجيهات القضاء ومناشدات المنظمات الحقوقية، مما أدى إلى وفاته في المعتقل في ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٧م .

وكشف تقرير رصدي أصدرته إحدى المنظمات الحقوقية أن ما لا يقل عن (٢٢٠) امرأة تعرضت حقوقهن للانتهاك خلال الحروب الأربعة (٢٠٠٤- ٢٠٠٧م) منها (١٢٢) واقعة انتهاك خلال عام ٢٠٠٧م، ثلاثين واقعة قتل ووفاه وثلاثين واقعه اعتداء على السلامة الجسدية، إضافة إلى انتهاك حرمة المنازل من خلال المداهمات الليلية. كما طالت الاعتقالات عدداً من النساء أيضا، حيث يشير التقرير الرصدي إلى (٢٣) واقعة اعتقال تعسفي خلال ٢٠٠٧م.

جدول رقم (١٢) يوضح نماذج من الإناث اللاتي تعرضن للانتهاك خلال ٢٠٠٧م في حرب صعده.				
م	الاسم	التاريخ	المكان	ملاحظات
١	إيمان يحيى صالح	٢٠٠٧	عتمه-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٢	بشاير يحيى محمد	٢٠٠٧	عتمه-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٣	بشرى احمد حسين	٢٠٠٧	عتمه-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٤	تقيه عايش	٢٠٠٧	عتمه-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٥	تهاني حسن داود	٢٠٠٧	عتمه-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٦	صباح احمد علي احمد البقس	٢٠٠٧/٣	فوط - خولان بني عامر	اعتقلت لمدة ثلاثة أيام
٧	فاطمه احمد حسين	٢٠٠٧	عتمة-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٨	نور حسن حسين	٢٠٠٧	عتمة-قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
٩	هيله أحسن عبد الله	٢٠٠٧	عتمة- قطابر	أثناء نزوحها من منطقة قطابر
١٠	منى الخالد		الأمن السياسي صنعاء	
المصدر الكترونيا من (تقرير عن حركة دفاع لرصد ومناهضة حقوق المرأة في اليمن)				

الحراك المدني:

لعل أهم ما يميز المشهد الحقوقي والسياسي في اليمن خلال عام ٢٠٠٧م وخصوصاً النصف الثاني منه هو ارتفاع سقف الحراك المدني بشكل ملفت بالمقارنة مع السنوات الماضية، حيث بلغ إجمالي عدد الفعاليات السلمية المرصودة (١٤٠) فعالية شملت معظم المحافظات، إلا أن محافظات لحج وأمانة العاصمة صنعاء والضالع وأبين وشبوة وتعز وحضرموت وعدن كانت أكثر المحافظات احتجاجاً، حيث بلغ عدد الفعاليات المقامة فيها (١٢٠) فعالية.



جدول رقم (١٣) يوضح عدد الفعاليات في المحافظات خلال العام ٢٠٠٧م			
م	المحافظة	عدد الفعاليات	النسبة
١	لحج	٢٤	%٢٠
٢	الأمانة	٢٠	%١٦
٣	الضالع	١٩	%١٥,٨٣
٤	أبين	٢٢	%١٨,٣٣
٥	شبوة	١١	%٩,١٦
٦	تعز	١٠	%٨,٣٣
٧	حضرموت	٧	%٥,٨٣
٨	عدن	٧	%٥,٨٣

رد فعل السلطات:

أتبعت السلطات والأجهزة الأمنية في كثير من الفعاليات وخصوصاً المقامة في عواصم المحافظات أساليب تحول دون ممارسة الحق في التجمع السلمي مثل تغيير مكان الفعالية والانتشار الأمني المكثف وسد المنافذ المؤدية إلى ساحة إقامة الفعالية..
وحسب إحصائيات الرصد فإن (٣٥) فعالية احتجاجية كان تدخل السلطات فيها سلبياً، وكلما ازداد عدد الفعاليات الاحتجاجية كلما ازداد الموقف الرسمي حساسية في التعاطي معها بحيث وصل في بعض الحالات حد استخدام الرصاص الحي والقنابل المسيلة للدموع لتفريق المعتصمين، مما أدى إلى مقتل سبعة مواطنين وجرح وإصابة (٣٩)آخرين.
بالإضافة إلى الاعتداء على الحق في الحياة والحق في السلامة الجسدية كان الحق في الحرية والأمن الشخصي من أكثر الحقوق التي تعرضت للانتهاكات على خلفية ممارسة المواطنين لحقهم في التجمع السلمي، حيث تعرض (٤٤١) مواطناً للإيقاف والاعتقال التعسفي،(يحتفظ المرصد بأسمائهم)، منهم نشطاء سياسيون ونقابيون تعرضوا للاعتقال لفترات متباعدة وصلت في بعض الحالات إلى أكثر من ثلاثين يوماً كما حدث مع كلٍ من حسن باعوم وناصر النوبه.

جدول رقم (١٤) يوضح الاعتقالات على خلفية التجمع السلمي

م	المحافظة	التاريخ	عدد المعتقلين	ملاحظة
١	عدن	٢٠٠٧/٢/٢٢	٩	
٢	عدن	٢٠٠٧/٠٧/٠٧	٦٠	
٣	عدن	٢٠٠٧/٠٨/٠٢	١٤٨	
٤	عدن	٢٠٠٧/٠٨/٠٦	٦٠	
٥	عدن	٢٠٠٧/٠٩/٠١	٩٧	
٦	عدن	٢٠٠٧/٠٩/٠٦	٢٢	
٧	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	١٢	حصلنا على أسمائهم من خلال الرصد الميداني بينما تحدثت بعض الصحف عن أكثر من ثلاثين معتقلاً
٨	أبين	خلال شهر نوفمبر	٣٠	
٩	تعز	٢٠٠٧/١١/١٤	٣	احتجزوا لعدة ساعات فوق احد الأطقم العسكرية ببير باشا بسبب إصرارهم على المشاركة في الاعتصام بعد ان منعت الأطقم العسكرية المواطنين القادمين من الحجرية من المشاركة .

جدول رقم (١٥) يوضح القتلى والجرحى على خلفية التجمع السلمي في المحافظات

م	الاسم	المكان	التاريخ	ملاحظات
١	صلاح سعيد القحوم	المكلا	٢٠٠٧/٩/١م	قتيل
٢	وليد صالح عبادي القحطاني	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	قتيل
٣	محمد قائد حمادي	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	قتيل
٤	شفيق هيثم حسن	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	قتيل
٥	محمد نصر هيثم العمري	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	قتيل
٦	فهمي محمد حسن الجعفري	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	قتيل
٧	عبد الناصر قاسم حمادة	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	قتيل
٨	توفيق هيثم محمد	عدن	٢٠٠٧/٩/١	جريح
٩	أحمد ناجي محمد	عدن	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٠	طاهر سالم طماح	عدن	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١١	وليد محمد قاسم	عدن	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٢	مالك حسن صالح الضامي	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٣	محمد مقبل طالب	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٤	يعقوب حسن محمد	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٥	موسى صالح رضوان	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٦	عبد الحافظ إسماعيل	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٧	نادر محمد مقبل	الضالع	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٨	ثابت محمد دكيس	ردفان	٢٠٠٧/٩/١	جريح
١٩	عميران ناصر الجمهوري	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٠	هيثم محمد صالح	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢١	سعد ناصر محمد	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٢	شايف محمد أحمد صلاح	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٣	شمسان هيثم محمد	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٤	حسين بن حسين صالح	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٥	ثابت ناصر محمد	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٦	ثابت سعيد مقبل	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٧	عبد الباري ثابت راشد	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٨	عبد الحميد راجح محسن	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٢٩	عبد الاله زيد مزاحم	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٣٠	سعيد مثنى ناجي	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٣١	عاصف هيثم ناصر الجهوري	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٣٢	عبده طاهر سالم	ردفان	٢٠٠٧/١٠/١٣	جريح
٣٣	اكرم جرمان	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح
٣٤	رياض سالم باصالح	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح
٣٥	محسن عبد الرحمن بن سلمان	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح
٣٦	حامد حسن العطاس	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح
٣٧	حمزة احمد بن الشيخ ابو بكر	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح
٣٨	حسن صالح البكري	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح
٣٩	وليد احمد باناجه	المكلا	٢٠٠٧/٠٩/٠١	جريح