مجلة جامعة الملكة أروى العلمية المحكمة

QUEEN ARWA UNIVERSITY JOURNAL

مدى دستورية اسناد منصب رئاسة المجلس المحلي الى محافظ المحافظة في ظل النظام القانوني للإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية

د. عبدالرحمن أحمد المختار

استاذ القانون العام المساعد -كلية الشريعة والقانون - جامعة الحديدة

2014

ISSN: 2226-5759 *ISSN Online: 2959-3050* *DOI:10.58963/qausrj.v1i12.154*

Website: qau.edu.ye

مدى دستوريـــة اسناد منصب رئاسة المجلس المحلـي الى محافظ المحافظة في ظل النظام القانوني للإدارة المحليـــة في الجمهورية اليمنيـــة

د. عبدالرحمن أحمد المختـار
استاذ القانون العام المساعد
كلية الشريعة والقانـون - جامعـة الحديـدة

ملخص:

يهدف هذا البحث الى التأسيس لخوض مجال دستورية القوانين، هذا المجال الذي ظل منسيا لأكثر من عقدين من الزمن منذ نفاذ الدستور في بداية التسعينات من القرن الماضي، رغم أن أغلب القوانين اليمنية تزخر نصوصها بعيب عدم الدستورية، ومع ذلك لا الباحثين ولا الجهة القضائية المختصة انتصر أيا منهما لأحكام الدستور ، ويرجع الامر باعتقادنا بالنسبة لدور الدائرة الدستورية السلبي في هذا المجال الى تشكيلها الذي يفتقد لتخصص قضاتها سواء من حيث التأهيل أو الممارسة، هذا من جانب ومن جانب آخر شحة الابحاث التي تبرز بوضوح أوجه عدم الدستورية في التشريعات الصادرة عن مجلس النواب ، وهو ما طبع المرحلة السابقة بطابع الجمود البحثي والقضائي في مجال عدم الدستورية.

ويعد الخوض في موضوع هذا البحث كسرا لذلك الجمود الذي ران على مجال دستورية القوانين خلال الفترة الماضية باعتبار أن هذا الموضوع يلامس حالة عدم دستوريه تنتهك بشكل صارخ حق فئة كبيرة من المواطنين هم جمهور الناخبين، وسيسهم بحث هذا الموضوع بشكل كبير في تفعيل دور الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في مجال دستورية القوانين باعتبار أنه لم يقتصر على مجرد ابراز حالة عدم الدستورية بشكل واضح ، بل تناول دور هذه الدائرة السلبي خلال الفترة الماضية وهو ما سيترتب عليه دون شك تجنب تلك السلبية في التعاطي مع المنازعات الدستورية مستقبلا.

Abstract

This research aims to establish constitutionality of laws، this subject which has been forgotten for more than two decades since the issue of the constitution in the last century، even though most Yemeni laws texts not mention unconstitutionality. Even more the researchers and the judicial authority not consider the provisions of the Constitution، We think that's due to the negative role of Constitutional department and lack of his judges for professionals and experiences. On the other hand، the insufficiency of research that highlights on constitutional legislation which issue from the parliament and this lead to lack of research in the field of unconstitutional at the previous stage.

The discussion into the subject of constitutionality of laws during the last period was touches the absence of a constitutional which violate the right of a large class of electorate. This research will discuss this matter greatly in the activation of the role of the Constitutional department of the High Court in the field of constitutionality of law and not just highlight the absence of constitutional، but show the negative role of this department during the last period، which would result in avoid those negative in dealing with constitutional disputes in the future.

كانت اليمن في بداية التسعينات من القرن الماضي على موعد مع مرحلة جديدة، أقيمت فيها الجمهورية اليمنية على أنقاض نظامين شموليين سادا شطري الوطن لم يكن للدستور ولا للقانون ولا للحريات العامة من الناحية العملية سمو ولا اعتبار يذكر فكان كل السمو والسيادة للحكام فقط، وإن كان كل من نظامي الشطرين يتغنى من الناحية النظرية بالدستور والديمقراطية وحكم الشعب وحقوق وحريات المواطنين، رغم حظر الدستور فيهما صراحة للحرية السياسية للمواطنين([1]) وصبها في قالب محدد([2]) غير أنه قد تغير الوضع تماما من الناحية النظرية اعتبارا من يوم الإعلان عن إعادة تحقيق الوحدة اليمنية في 22مايو 1990 ، فالدستور قرر عددا من الحقوق والحريات العامة،

1 - نصت المادة (37) من دستور 1970 الصادر في شمال اليمن سابقا على أن « الحزبية بجميع أشكالها محظورة.

2 - نصت المادة (3) من دستور 1970 المعدل الصادر في جنوب اليمن سابقا على أن «الحزب الاشتراكي اليمني المتسلح بنظرية الاشتراكية العلمية هو القائد الموجه للمجتمع والدولة وهو الذي يحدد الأفق العام لتطور المجتمع وخط السياسية الداخلية والخارجية للدولة.

وحدد الضمانات الكفيلة بتوفير الحماية اللازمة لتمتع المواطنين بها، وهو ما لوحظ على مستوى ممارسة الأفراد من الناحية العملية لحقوقهم وحرياتهم السياسية على الأقل في الفترة التالية لإعلان الجمهورية اليمنية.

وقد تبنى الدستور النهج الديمقراطي فقرر أن النظام السياسي يقوم على أساس التعددية الحزبية والسياسية وهدفها التداول السلمي للسلطة أو المشاركة فيها([3]) على مستوى مؤسسات السلطة العامة، و ينطبق ذات القول بالنسبة لممارسة السلطة على المستوى المحلي، حيث أقام الدستور نظام الإدارة المحلية[4] على أساس الانتخاب العام الحر المباشر والمتساوي لمجالس الوحدات المحلية على مستوى المحافظة والمديرية([5]) وفي الجانب التطبيقي على المستوى العام فقد قام على أساس التحايل والتلاعب بالمبادئ الدستورية التي لم يبق لها الحكام من السمو إلا اسمه ([6]) فماذا عن سمو هذه المبادئ وتطبيقيها بالنسبة للمستوى المحلي ؟

أهمية البحث و أهدافه

تكمن أهمية هذا البحث في أنه يطرق من الناحية الأكاديمية مسألة في غاية الأهمية تعتبر من المسائل المسكوت عنها من جانب أصحاب الشأن، والمتحرج منها من جانب القضاء، والمتغافل عنها من جانب الباحثين والمهتمين بالشأن القانوني . وتتلخص أهمية هذا البحث وأهدافه في الأتي:

1 - لفت الانتباه إلى أهمية الخوض في موضوع عدم الدستورية الذي شاب نصوص بعض القوانين الصادرة عن مجلس النواب وذلك لكسر الحاجز النفسي أو الاعتقاد أو القناعات لدى بعض الأفراد في مؤسسات الدولة وخارجها بعدم جدوى الخوض في هذه المسألة للتباسها وعدم وضوحها .

2 - إبراز بعض مظاهر انتهاك أحكام الدستور من خلال تسليط الضوء على أوجه عدم الدستورية التي شابت السلطة المحلية محل البحث .

3 - إبراز مظاهر الانتهاك الصارخ لحقوق المواطنين ناخبين ومرشحين في مختلف محافظات الجمهورية نتيجة لعدم دستورية قانون السلطة المحلية محل البحث .

مشكلة البحث

يعد قانون السلطة المحلية الصادر سنة 2000 وهو التشريع المنظم للشأن المحلي واحدا من التشريعات التي تزخر نصوصها بمخالفة أحكام الدستور هذه المخالفات التي لا تمس الوثيقة الدستورية فحسب بل إنها تعد انتهاكا لحقوق وحريات الأفراد ، ومع ذلك فمسألة عدم الدستورية ليست مثارة في بلادنا وكأن التشريعات الصادرة عن مجلس النواب لا تشوبها شائبة ، وتتلخص مشكلة

3 - ينظر نص المادة (5) من دستور1990 النافذ.

4- حول مفهوم الإدارة المحلية وأهميتها ومقوماتها. ينظر د. محمد الديداموني محمد عبد العال الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر القانوني طنطا 2008 ص13-43.

5- ينظر نص المادة (47) من الدستور النافذ.

6 - تعرض الدستور لتعديلات واسعة بعد اقل من أربع سنوات على نفاذه شمل أكثر من خمسين مادة ، كما تعرض سنة 2001 لتعديلات واسعة كذلك وكل هذه التعديلات رغم شمولها إلا أن محورها تغيير مدة الرئاسة كلما شارفت على الانتهاء لتبدأ مدة جديدة.

هذا البحث في النقاط الآتية :

1 - أن سلطات الدولة في بلادنا تفاخر بالدستور وتتغنى باحترامه وفي ذات الوقت تنتهكه كل من جهتها فالتنفيذية تقترح مشاريع قوانين تخالف نصوصها أحكام الدستور، والتشريعية وبسبب تدني مستوى معرفة النواب، وتحت ضغط وسطوة السلطة التنفيذية تناقشها وتقرها ، وتراوغ وتتملص منها وتتهرب السلطة القضائية في حال رفعت أمامها دعوى تتعلق بالدستورية.

2 - مر على صدور قانون السلطة المحلية أكثر من عقد ونصف من الزمن والى اليوم ورغم أنه مشوب بعيب عدم الدستورية إلا أنه لا يزال قائما ومطبقا منتهكا للدستور ومتعديا على حقوق الأفراد.

3 - أن موضوع دستورية القوانين لا يحظى في بلادنا بعناية المتخصصين في القانون من أكاديميين ومحامين وقضاة وغيرهم .

4 - أن مراكز الدراسات والبحوث لا تولي موضوع الدستورية رغم أهميته ما يستحق من الاهتمام فلم نسمع أو نعلم بعقد ندوة أو ورشة عمل تناقش موضوع عدم دستورية نصوص بعض القوانين وانتهاكها لأحكام الدستور .

5 - أن جانبا مهما من المشكلة التي يعالجها هذا البحث تتمثل في مدى كفاءة أعضاء مجلس النواب في الحيلولة دون انتهاك الدستور مستقبلا بشكل سافر من خلال ما يصدر من تشريعات مخالفة لأحكام الدستور.

6 - أن جانبا مهما أيضا من مشكلة البحث تتمثل في مدى ضرورة وجود قضاء دستوري متخصص يطلع بمهمة الرقابة على دستورية القوانين بكفاءة عالية ، بدلا عن الوضع القائم الذي اقتضى إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى جهة لا تتمتع بالتخصص في هذا المجال و لا يتوافر لها الحد الأدنى من فقه القضاء الدستوري .

منهجية البحث

لإخراج أهداف هذا البحث إلى حيز الوجود فإن ذلك يتطلب دراسة تحليلية قانونية نقدية لينتظم بذلك عقد موضوعه في مبحثين نخصص أولهما لبحث منصب رئيس المجلس المحلي في ظل التجربة الأولى للإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية ، في حين نتناول في ثانيهما إسناد منصب رئس المجلس المحلي في ظل التجربة الثانية وعلى أن نسبق كل ذلك بمدخل تمهيدي نخصصه لأهمية نظام الإدارة المحلية وتطوره في اليمن ذلك على النحو الآتي:

مدخل تمهيدي

المبحث الأول: إسناد منصب رئيس المجلس المحلي في ظل التجربة الأولى لنظام الإدارة المحلية

المطلب الأول: المبادئ الدستورية المنظمة للإدارة المحلية

الفرع الأول :في ظل الصيغة الأولى لدستور سنة1990

الفرع الثاني: في ظل الصيغة المعدلة للدستور سنة 1994

المطلب الثاني : القواعد القانونية المنظمة للإدارة المحلية في ظل قانون 1991

الفرع الأول : القواعد العامة في شأن تنظيم الإدارة المحلية
الفرع الثاني : القواعد الخاصة بشغل منصب رئيس المجلس المحلي
المبحث الثاني: منصب رئيس المجلس المحلي في ظل التجربة الثانية لنظام الإدارة المحلية
المطلب الأول: تعيين المحافظ أساس إسناد منصب رئاسة المجلس المحلي في ظل الصيغة الأولى للقانون رقم 4 / 2000
الفرع الأول : تشكيل المجلس المحلي في ظل القانون رقم 4 / 2000
الفرع الثاني : أساس إسناد رئاسة المجلس المحلي للمحافظ المعين
المطلب الثاني: إسناد منصب رئيس المجلس المحلي في ظل الصيغة المعدلة للقانون رقم4 / 2000
الفرع الأول: الانتخاب وسيلة إسناد منصب رئاسة المجلس المحلي للمحافظ
الفرع الثاني: حالات عدم الدستورية التي شابت تعديل 2008
الفرع الثالث: أثر تقرير مبدأ انتخاب المحافظ على دستورية تعديل 2008

مدخل تمهيدي

لا يختلف فقهاء القانون الدستوري ([7]) على المكانة التي يتربع عليها الدستور في قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يتمتع الدستور بالسمو على غيره من القوانين ، والأصل أن هذا السمو مسلم به في النظم الديمقراطية الحقيقة ولا يحتاج للنص عليه ، ففي هذه النظم فقط يتحقق لقواعد الدستور السمو والسيادة على غيرها من القواعد القانونية في الدولة ، أما النظم التي تدعى الديمقراطية ولا تطبق مبادئها فعليا ، فإنها تعد من النظم المستبدة ([8]) ومن ثم فلا مجال للقول بمبدأ سمو الدستور في هذه النظم إذ يعد فيها الحكام هم أصحاب السمو ولا سمو يعلو على سموهم ([9]).

والأصل عندما تمارس سلطات الدولة اختصاصاتها أن تلتزم الحدود التي رسمها لها الدستور، كونه يمثل المصدر الذي تستمد منه هذه السلطات اختصاصاتها ، ومن ثم فإن تجاوزها لتلك الحدود الدستورية يخرج أعمالها عن دائرة المشروعية الدستورية ، ويصمها بعيب عدم الدستورية ، ويعد مبدأ الفصل بين السلطات ضمانة مهمة تكفل حماية نصوص الدستور من الانتهاك ذلك أن هذا المبدأ يرتكز على أساس حماية الحرية ومنع الاعتداء والاعتدال والموازنة ([10]) ووفقا لهذا المبدأ فإن تجاوزت إحدى سلطات الدولة حدودها الدستورية دفعتها الأخرى وأعادتها إلى جادت الصواب .

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات في تطبيقه السليم يمثل ضمانة مهمة تكفل حماية

7- ينظر حول ذلك أستاذا الدكتور إحسان حميد المفرجي ،النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ،مطبعة جامعة بغداد 1990ص 164. ود.جورجي شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري ، المبادئ الاساسية ، دار النهضة العربية القاهرة 2003 ص 189-190. ود. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ص169.ود. يايسن محمد الخرساني ، يوسف هزاع الوافي ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري والسياسي في اليمن،دراسة تحليلية مقارنة بالنظام البرلماني والرئاسي ، مركز الأمين للنشر والتوزيع، 2009ص 83. ود.محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبدالعزيز شيحا ،النظم السياسية والقانون الدستوري دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية 1998 ص501-503.

8 - ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، دور القضاء في علو الدستور ، مطبعة العشري ، 2008 ص222.

9 - ينظر للباحث المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في الدساتير اليمنية ، الجزء الأول ، مكتبة صلاح الدين للنشر والتوزيع الحديدة ، 2012 ص60..

10 - ينظر أ.د. يحيي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر ص 128.

الدستور من الانتهاك من جانب أي من سلطات الدولة، فإن إهدار تطبيق هذا المبدأ في اليمن في ظل الدستور النافذ، من خلال تكريس الاختصاصات والصلاحيات بيد السلطة التنفيذية([11]) يترتب عليه حتما إهدار الضمانة التي يوفرها للدستور مبدأ الفصل بين السلطات في تطبيقه السليم، فمن المسلم به أن تركز السلطة في يد فرد أو جهة واحدة سوف يؤدي إلى إساءة استعمالها([12]).

ولتجاوز التأثيرات السلبية لإساءة استعمال السلطة على سمو الدستور يبرز دور الرقابة على دستورية القوانين([13]) وأهمها الرقابة القضائية التي توفر الحماية للدستور ضد انتهاكات السلطتين التنفيذية والتشريعية، فهذه الأخيرة وهي تمارس وظيفتها في إصدار القوانين الأصل أنها ليست مطلقة اليدين في إصدار ما تشاء من القوانين دون حدود أو قيود ، بل إن عليها أن تلتزم الحدود التي رسمها لها الدستور، وإلا اعتبرت هذه القوانين معيبة بعيب عدم الدستورية ، ويقع على عاتق القضاء([14]) بحث عيب عدم الدستورية في الدعاوى المرفوعة أمامه، فإذا ما تحقق هذا العيب قضى بعدم الدستورية ليصبح القانون الصادر عن السلطة التشريعية بالمخالفة لأحكام الدستور كأن لم يكن .

وغالبا ما تخول بعض الدساتير جهات القضاء كافة الامتناع([15])عن تطبيق القوانين المخالفة لإحكامها والقضاء عندما يمتنع عن تطبيق القانون المشوب بعيب عدم الدستورية إنما يمارس وظيفته التي تقوم وفقا لمبدأ التدرج القانوني على أساس إعلاء شأن النص الدستوري على غيره من النصوص([16]).

وفي اليمن لا يختلف حال الرقابة القضائية عن حال مبدأ الفصل بين السلطات، ولا نبالغ إذا قلنا أن أكثر من عقدين من الزمن على نفاذ دستور الجمهورية اليمنية لم توفر الرقابة القضائية([17])

11 - كرس الدستور لرئيس الجمهورية اختصاصات متنوعة تنفيذية وتشريعية وقضائية.

12 - أ.د محمد أنس قاسم جعفر النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1999ص 119. وكذلك د. فؤاد العطار. حيث يذكر أن عدم الجمع بين السلطات وعدم تركيزها يمثل المعنى السياسي لمبدأ الفصل بين السلطات، بينما اُختلف في الاصطلاح القانوني لهذا المبدأ، وهو ما ترتب عليه اختلاف الدساتير في تطبيقها له، وتوزيعها لوظائف الدولة وهو ما ترتب عليه اختلاف أنظمة الحكم إلى جمعية ورئاسي وبرلماني. لمزيد من التفصيل ينظر مؤلفه النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية 1965، ص 205 وما بعدها.

13 - تأخذ بعض الأنظمة بالرقابة السياسية وتمثل فرنسا النموذج لهده الرقابة . حول هذا النوع من الرقابة ينظر د. هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر ، مع تحليل للإحكام الدستورية في البلدين ، دار النهضة العربية 2007ص 38 46-.و د. رائد صالح أحمد قنديل ، الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة 2010 ص34 وما بعدها.

14 - ينظر حول رقابة القضاء على دستورية القوانين د. يسف حاشي ، في النظرية الدستورية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان ، الطبعة الأولى 2009 ص 425.و د. إلياس جوادي ، رقابة دستورية القوانين، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2009 ص 215.و. د محمد صلاح عبد البديع السيد ، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون وأحكام المحكمة العليا ، دار النهضة العربية ط 3 2004 ص 35-48.

15 - وهو ما يعرف برقابة الامتناع وصورتها أن يفع المدعى عليه أمام المحكمة المختصة بمناسبة نزاع تنظره بعدم دستورية قانون يراد تطبيقه عليه ، وبعض الدساتير يأخذ برقابة الإلغاء التي تخول أي مواطن حق الطعن بعدم دستورية أي نص قانوني بمجرد صدوره وليس شريطا أن يكون ذلك بمناسبة نزاع منظور أمام محكمة مختصة ، وتجمع بعض الدساتير بين النوعين من الرقابة فيما يعرف بالمزج بنهما ومقتضى هذا الأسلوب أن يطعن أحد الأفراد بعدم دستورية نص قانوني فتوقف المحكمة النزاع وتحيل موضوع الفصل في عدم الدستورية إلى الجهة القضائية المختصة .حول المزيد من التفصيل عن أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين ينظر أستاذنا د.مظهر محمد العزي ، المبادئ الدستورية العامة، منشورات دار الجامعة اليمنية 1997م ص79. وأستاذنا د. إحسان حميد المفرجي ،النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد الطبعة الأولى 1990 ص176 وما بعدها.و ينظر د . عبد الغني بسيوني عبدالله ، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية 1997 ، ص 418 وما بعدها.ود. فتحي فكري،القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، الكتاب الأول، شركة ناس للطباعة 2006 ص 198 وما بعدها.

16 - ينظر جيروم أ. بارون... الوجيز في القانون الدستوري ، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة الطبعة العربية الأولى 1998ص 51.و د. جورجي شفيق ساري ، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير دراسة تحليلية لنصوص القانون وأحكام القضاء وأراء الفقهاء ، دار النهضة العربية الطبعة الثالثة 2005 ص24-30.

17 - منذ أن اكتمل البنيان القانوني للدائرة الدستورية بالمحكمة العليا نأت بنفسها ، وحاولت جهدها التملص من اي دعاوى ترفع أمامها بعدم الدستورية ،

- التي تتولها الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا([18])- للدستور حدا أدنى من الحماية ضد انتهاكات السلطة التشريعية لأحكامه فلم يسبق لها أن قضت بعدم دستورية نص قانوني رغم أن القوانين زاخرة بالنصوص المنتهكة للمبادئ الدستورية ، ومن صور تلك الانتهاكات الموضوع الذي نحن بصدده في هذا البحث الذي نأمل أن يكون فاتحة لأبحاث كثيرة في هذا المجال، وخطوة أولى في طريق إعلاء شأن الدستور مستقبلا.

المبحث الأول

منصب رئيس المجلس المحلي في ظل التجربة الأولى لنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية

بدأت تجربة الإدارة المحلية في اليمن الموحد بالتوازي مع إقرار الدستور للتجربة الديمقراطية في 22 مايو سنة 1990 الذي تضمن المبادئ المقررة لنظام الإدارة المحلية، ووفقا لهذه المبادئ صدر القانون رقم 52 لسنة 1991 متضمنا القواعد القانونية لنظام الإدارة المحلية، وسنسلط الضوء في هذا المبحث على المبادئ الدستورية المنظمة للإدارة في مطلب أول في حين نخصص المطلب الثاني لبحث القواعد القانونية المنظمة للإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية وخصوصا من هذه القواعد ما يتعلق بمنصب رئيس المجلس المحلي محور بحثنا، وذلك على النحو الأتي:

المطلب الأول

المبادئ الدستورية المنظمة للإدارة المحلية

تضمن دستور الجمهورية اليمنية الصادر في 22مايو سنة 1990 والمعدل سنة 1994 وكذلك سنة 2001 مبادئ دستورية نظمت الإدارة المحلية في البلاد وسنتناول في هذا المطلب منصب رئيس المجلس المحلي في ظل الصيغة الأولى والصيغتين المعدلتين للدستور سنة 1994 و2001([19]) وذلك على النحو الأتي:

بل أن بعض أعضائها كانوا يتسألون هل يدخل نظر مثل هذا الدعاوى في اختصاص دائرتهم، إلى أن يمل رافعي الدعوى ويدعوها . حول المزيد من التفصيل ينظر للباحث ، المبادئ الدستورية العامة ، وتطبيقاتها في الدساتير اليمنية، مكتبة صلاح الدين الحديدة ، 2011 ص 83-88

18 - بعكس ما هو عليه الحال بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا في مصر حول دور هذه المحكمة ينظر د. عاطف عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة بين مصر والولايات المتحدة الطبعة الأولى 2011 ص312 وما بعدها. ود.وهيب عباد سلامة، أسلوب إصدار المحكمة الدستورية لأحكامها، دار النهضة العربية الطبعة الثانية 2003 ص 25-27.و د. عصمت عبد الله الشيخ ،مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات في النظامين المصري والكويتي دار النهضة العربية 2009 ص-13 24 و91.

19 - أفرط المشرع اليمني فيما يتعلق بتعديل الدستور حيث تجاوز عدد المواد التي خضعت للتعديل الخمسين مادة سنة 1994 ، وأيضا كانت هناك تعديلات واسعة سنة 2001 دونما مراعاة لأي ضوابط أو قيود تتعلق تنظم عملية تعديل الدستور.

الفرع الأول :في ظل الصيغة الأولى لدستور سنة1990

نظم دستور سنة 1990 في صيغته الأولى الإدارة المحلية في الفصل الرابع من الباب الثالث منه حيث نص على أن " تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ويعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها كما ينظم القانون توزيع الاختصاصات لرؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح فيها وتعتبر الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة ([20]).

كما نص على أن " يكون للوحدات الإدارية مجالس محلية منتخبة ، ويحدد القانون ما يمنح لها من مهام وصلاحيات وحقوق وواجبات ، كما يبين القانون طريقة انتخابها ونظام عملها ومواردها المالية ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية ([21]).

يتضح من خلال النصين السابقين أن المشرع الدستوري قد ميز بوضوح بين الوحدات الإدارية والمجالس المحلية حين خصص للأولى المادة(117) منه في حين خص الثانية بالمادة(118) حيث حدد بشكل واضح لا لبس فيه ولا غموض آلية تشكيل المجالس المحلية وتتمثل هذه الآلية في الانتخاب وهو ما يعني أن المشرع الدستوري اليمني قد تبنى هذه الصيغة لتشكيل المجالس المحلية ذلك أنه وفقا للقواعد العامة يقصد بالمجلس المحلي مجموعة الأفراد الذي يضطلعون بإدارة الشأن المحلي بصورة جماعية ([22]).

وقد أحال النص الدستوري إلى القانون تحديد الطريقة التي يتم بها انتخاب المجالس المحلية والتي قد تكون مباشرة بحيث يستطيع المواطنون انتخاب من يمثلهم في المجالس المحلية بشكل مباشر أو غير مباشرة بحيث يختار المواطنون مندوبين عنهم لانتخاب من يمثلهم في المجالس المحلية بشكل غير مباشر ونعتقد أن المشرع الدستوري الذي تبنى الانتخاب أساسا لتشكيل المجالس المحلية وترك للمشرع القانوني حرية اختيار الطريقة المناسبة لانتخاب أعضاء هذه المجالس، وهو بذلك المسلك إنما ترك قدرا من المرونة في اختيار أو تعديل الطريق الانتخابي لأعضاء المجالس المحلية بسهولة ويسر وبإجراءات تتم عن طريق المشرع العادي باعتبار أن تحديد المشرع الدستوري لطريقة بذاتها تتطلب تعديلات دستورية فيما إذا لم تكن الطريقة مناسبة خصوصا وأن تجربة الإدارة المحلية لا تزال في خطواتها الأولى.

الفرع الثاني: في ظل الصيغة المعدلة للدستور سنة 1994

لم تمهل السلطة السياسية الدستور طويلا إذ لم تفوت الفرصة التي لاحت لها عقب حرب صيف سنة 1994 التي ترتب عليها خروج أحد طرفي الوحدة من السلطة وحلول طرف آخر محله ([23])

20 - ينظر نص المادة (177) من الدستور في صيغته الأولى.

21- ينظر نص المادة (118) من الدستور في صيغته الأولى.

22- ينظر أستاذنا الدكتور أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية ، شركة دار التنوير للطباعة والنشر بيروت لبنان 1990 الطبعة الثانية ص 106 وكذلك أ. د دائل محمد إسماعيل الخلاقي، الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، دار الفكر ودار الفكر المعاصر دمشق بيروت الطبعة الثانية 1994 ص 27.

23- لم تكن الصيغة التي أُقر بها دستور 1990 محل رضا لبعض القوى السياسية المعارضة، والتي وصل الأمر ببعضها إلى إصدار الفتاوى بتحريم الوحدة استنادا لهذه الصيغة التي يعد الدستور وفقا لها علمانيا حسب رأي هذه القوى، وما تبع ذلك من تحريضها لجماهير الشعب أثناء عملية الاستفتاء على هذا الدستور سنة 1991وحثها على التصويت برفضه وبذلك فقد تم التعديل في ظل شد وجذب بين مؤيد لهذا التعديل ومعارض له خصوصا أثناء الفترة

فتعرض الدستور لتعديلات واسعة لم تكن وليدة اللحظة، بل كانت من إرهاصات الفترة الانتقالية وما شابها من صراعات كان تعديل الدستور من أهم أسبابها ([24]).

ولم تستثنَ الإدارة المحلية من عملية التعديل من حيث الشكل والمضمون فمن حيث الشكل افرد لها التعديل مساحة أوسع مما كانت عليه في ظل الصيغة الأولى للدستور، وخصص لها الفرع الثالث من الفصل الثاني الذي خصصه التعديل للسلطة التنفيذية، ومن الناحية الموضوعية جاء النص المعدل أكثر وضوحا وصراحة في تبنيه للانتخاب بوصفه الآلية الوحيدة لتشكيل المجالس المحلية ([25]) وكذلك الحال فيما يتعلق بطريقة انتخاب أعضاء هذه المجلس([26]) حيث نص على أن " تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخابا حرا مباشرا ([27]) ومتساويا ([28]) على مستوى المحافظة والمديرية ([29]).

ولئن كان النص قبل التعديل قد ترك للمشرع العادي حرية اختيار طريقة انتخاب أعضاء المجالس المحلية ، فإن النص المعدل قد حدد بشكل دقيق طريقة انتخاب أعضاء المجالس المحلية وظاهر النص من هو تقرير ضمانة دستورية تكفل حماية حق الانتخاب من أي انتهاك له أو تلاعب به من جانب المشرع العادي.

كذلك الحال جاء النص المعدل مقررا لاختصاصات المجالس المحلية على خلاف النص قبل التعديل([30]) حيث تمارس المجالس المحلية مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية ، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية ... ([31]).

ويفهم من إيراد التعديل لاختصاص وصلاحيات المجالس المحلية ولو على سبيل الاجمال في صلب الوثيقة الدستورية هو حماية هذه الاختصاصات واعتبار المساس بها أو الاعتداء عليها من جانب أي من سلطات الدولة بمثابة مساس بالدستور واعتداء عليه ، وهو بذلك يقرر ضمانة دستورية ترتقي بصلاحيات واختصاصات المجالس المحلية إلى مصاف الموضوعات التي تنظمها النصوص الدستورية ، وما يترتب على ذلك من تمتعها بما يجب للنصوص الدستورية من السمو على غيرها من

الانتقالية وكان لكل من الاتجاهين من المبررات ما يؤيد موقفه. لمزيد من التفصيل حول أسباب التعديل وحجج كل طرف ينظر مؤلفنا المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية ، مكتبة صلاح الدين الطبعة الأولى ، 2012 ص

24 - حول أسباب تعديل الدستور ينظر مؤلفنا المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في الدساتير اليمنية مكتبة صلاح الدين للنشر والتوزيع الحديدة الطبعة الأولى 2012ص

25- نصت المادة(118) من دستور 1990 في صيغته الاولى على أن «يكون للوحدات الادارية مجالس محلية منتخبة ، و...كما يبين القانون طريقة انتخابها ونظام عملها ومواردها المالية ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية.

26- حول شروط وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية ينظر د. محمد علي فرغلي ، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه ، دار النهضة العربية 1998 ص 266 288- و-378 391.

27- وفقا لذلك أن يتمكن الناخب من اختيار ممثله بشكل مباشر دونما وساطة وهو ما يعرف بالانتخاب على درجة واحدة أو الطريقة المباشرة. ينظر أستاذنا الدكتور ثروت بدوي النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، 2005 ص 240.

28- ويعني ذلك أن يكون لكل ناخب صوت واحد بغض النظر عن ثروته أو مركزه الاجتماعي أو مكانته الدينية وقد كان هناك اختلال في التصويت حيث يمنح رب الأسرة إلى جانب صوته عدد من الأصوات يساوي عدد أصوات أسرته ... ينظر أ.د أنور رسلان ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، ص 177وما بعدها.

29- ينظر نص المادة 144 من الدستور المعدل سنة 1994.

30- الذي ترك للمشرع العادي مهمة تحديد هذه الاختصاصات.

31- ينظر نص المادة 144 من الدستور المعدل سنة 1994.

النصوص القانونية ([32]).

وكما تبنى التعديل بشكل صريح الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية وحدد طريقة انتخاب أعضائها حدد كذلك وسيلة إسناد منصب المحافظ في الوحدات الإدارية حيث نص على أن « تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري([33]) كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها... ([34]).

بهذا النص يكون التعديل قد أفرد تنظيما خاصا بمنصب محافظ المحافظة كما هو بالنسبة للنص قبل التعديل وإن جاء التنظيم بعد التعديل بشكل أكثر تفصيلا ووضوحا ، ورغم أن النص قد خير السلطة المركزية بين عدد من الوسائل لإسناد منصب محافظ المحافظة إلا أن أسلوب التعيين هو الذي ظل متبعا خلال أكثر من عقد ونصف من عمر تجربة الإدارة المحلية ([35]) وبذلك فقد ظل التعيين هو وسيلة إسناد منصب محافظ المحافظة في حين ظل الانتخاب المباشر حصرا هو وسيلة تشكيل المجالس خلال العقد الأول من عمر تجربة الإدارة المحلية ([36]).

المطلب الثاني

القواعد القانونية المنظمة للإدارة المحلية في ظل قانون 1991

الفرع الأول : القواعد العامة في شأن تنظيم الإدارة المحلية

تضمن قانون الإدارة المحلية رقم (52) الصادر سنة 1991عدد من المبادئ التي تقرر الأخذ بنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية أهمها تمتع الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات بالشخصية الاعتبارية بوصفها ركنا من أركان الإدارة المحلية، وكذلك الاستقلال الذي يمكن الوحدات المحلية من تشكيل مجالسها المحلية عن طريق الانتخاب([37]).

وورد كذلك في القواعد العامة المنظمة للإدارة المحلية في هذا القانون النص على الكيفية

32 - لم يحظ الدستور بالاحترام حيث تم تجاوز نصوص الدستور من خلال العبث بها في تعديل سنة 2001 بل وتعمد تعطيلها من جانب حزب السلطة وأحزاب المعارضة عندما تم التمديد سنة2009 لمجلس النواب سنتين إضافيتين وفتح المدة اعتبار من سنة 2011 لتصبح مدة ولاية هذا المجلس أطول مدة ولاية في تاريخ المجالس النيابية لتتجاوز اثنا عشر سنة.

33 - هذه العبارة جاء بها التعديل ولم يتضمنها الدستور في صيغته الأولى.

34 - ينظر نص المادة (134) من الدستور المعدل سنة 1994.

35 - ورغم أن المشرع اليمني عدل عن أسلوب التعيين بالنسبة لمحافظ المحافظة ورئيس مجلسها المحلي إلى أسلوب الانتخاب إلا أن أسلوب التعيين ظل عالقا بذهنيته ذلك أنه ورغم النص على انتخاب المحافظ ذيل المشرع أخر النص نص الفقرة أ من المادة (38) من قانون التعديل بقوله « ويصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد إعلان نتيجة فوزه.

36 - أسند تعديل 2000 إلى محافظ المحافظة رئاسة المجلس المحلي بحكم منصبه واستمر هذا الوضع ساريا حتى عام 2008.

37 - ينظر نص المادة (3) من قانون الإدارة المحلية الملغي

التي يتم بها تشكيل المجالس المحلية ([38]) واختصاصاتها ([39]) ومدة ولايتها ([40]) والتأكيد على الجوانب الإدارية لتلك الاختصاصات باعتبار أن نظام الإدارة المحلية المعمول به في الجمهورية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة ([41]) وهو ما يعني تقرير حق هذه المجالس بالاضطلاع بمهمة التخطيط والعمل على تلبية متطلبات الشأن المحلي خلال فترة ولايتها فيما يتعلق بالجوانب المحددة لها في القانون ودون أن تتجاوزها إلى الجوانب السياسية ([42]).

ويتضح من خلال القواعد القانونية السابقة الواردة في أول قانون منظم للشأن المحلي في الجمهورية اليمنية أنها قد تبنت بشكل صريح المبادئ العامة التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية في الدول العريقة التي تبنت الإدارة المحلية بوصفها النظام الأمثل لإدارة الشأن المحلي([43])وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للقواعد العامة المنظمة للإدارة المحلية بشكل عام في ظل هذا القانون فكيف هو الحال بالنسبة للقواعد الخاصة المنظمة لمنصب رئيس المجلس المحلي ؟

الإجابة على هذا التساؤل ستكون محلا لبحثنا في الفرع التالي :

الفرع الثاني : القواعد الخاصة بشغل منصب رئيس المجلس المحلي

تبنى المشرع اليمني في ظل قانون الإدارة المحلية الملغي رقم 52 لسنة 1991 نظام الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية بشكل عام حيث نص على أن " يتألف المجلس المحلي لكل وحدة إدارية من أعضاء ينتخبون انتخاباً حراً وعاماً ومباشراً ومتساوياً من قبل المواطنين المتمتعين بالحق الانتخابي، وفقاً لأحكام قانون الانتخابات العامة ([44]).

والحقيقة أن هذا المسلك يتفق مع المبادئ التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ويتفق مع الرأي الراجح في فقه الإدارة العامة ، والقانون الإداري الذي يتبنى الانتخاب كأساس لتشكيل المجالس المحلية، وما يهمنا هنا أن محافظ المحافظة المعين من جانب السلطة المركزية لشغل هذا المنصب التنفيذي ممثلا للسلطة التي عينته لم يكن له حق رئاسة المجلس المحلي بحكم منصبه كما هو عليه الحال في ظل القانون النافذ([45]) وهذا مسلك إيجابي يحسب للمشرع اليمني في تلك المرحلة إلا أنه

---

38 - تنص المادة (51) من القانون السابق على أن « يتألف المجلس المحلي لكل وحدة إدارية من أعضاء ينتخبون انتخابا حرا وعاما ومباشرا ومتساويا من قبل المواطنين المتمتعين بالحق الانتخابي وفقا لأحكام قانون الانتخابات العامة.

39 - تنص المادة(50) من هذا القانون على أن « المجالس المحلية المنتخبة في الجمهورية اليمنية هي جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة وهي التي تقرر في نطاق وحدود وحداتها خطط وبرامج التطوير والتنمية المحلية والموازنات السنوية والحسابات الختامية لوحداتها ...وتمارس الإشراف والرقابة والتوجيه على أعمال الهيئات التنفيذية للسلطة المحلية على الوجه اليمن في هذا القانون.

40 - تنص المادة (13) من قانون الإدارة المحلية الملغي على أن « يكون لكل وحدة من الوحدات المحلية في الجمهورية اليمنية مجلس محلي منتخب ، ويتم انتخاب أعضائه من قبل المواطنين لدورة انتخابية قدرها ثلاث سنوات ميلادية وفقا لشروط وأحكام قانون الانتخابات العامة.

41 - ينظر نص المادة (50) من هذا القانون.

42 - حول المزيد من التفصيل ينظر للباحث بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية ، مكتبة الأمين للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2010 ص

43 - حول المزيد من التفصيل ينظر استأذنا الدكتور أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق ص 16.وكذلك د. محمد محمد بدران الإدارة المحلية ، دراسات في المفاهيم والمبادئ دار النهضة العربية 1986 ص22-28

44 - المادة (51) من قانون الإدارة المحلية الملغي .

45 - ينظر استأذنا الدكتور مطهر محمد إسماعيل العزي ، الحركة التعاونية من الوجهتين النظرية و التشريعية في الجمهورية اليمنية ، الطبعة الأولى 1994 ص229

ومع الأسف الشديد وبدلا من أن يتطور نظام الإدارة المحلية بشكل إيجابي فقد حصل العكس وتنكب المشرع اليمني الصواب في ظل القانون النافذ([46]).

وفيما يتعلق بشغل منصب رئيس المجلس المحلي في ظل هذا القانون فقد نص على أن «ينتخب المجلس المحلي ... من بين أعضائه في أول اجتماع له رئيسا للمجلس المحلي ونائباً ومقرراً وعضوين آخرين غيرمتفرغين لمدة دورة المجلس المنصوص عليها في المادة (53) وهؤلاء- يؤلفون المكتب التنفيذي للمجلس المحلي للوحدة([47]).

وليس لمحافظ المحافظة المعين من جانب السلطة المركزية في ظل هذا القانون أدنى سلطة مباشرة في مواجهة المجالس المحلية، وجل ما يملكه في هذا الجانب هو التنسيق بين المجلس المحلي([48]) والمجلس التنفيذي للمحافظة الذي يرأسه المحافظ([49]) وفقا لأحكام قانون الإدارة المحلية الملغي، وهو ما يتفق مع المبادئ العامة للإدارة المحلية([50]).

المبحث الثاني

منصب رئيس المجلس المحلي في ظل التجربة الثانية لنظام الإدارة المحلية

ذكرنا أن المشرع الدستوري اليمني تبنى من خلال عدد من المبادئ التي أوردها في صلب الدستور في صيغته الأولى نظام الإدارة المحلية المعمول به في الديمقراطيات العريقة التي يسود فيها هذا النظام ، و على ذات المسلك سار المشرع العادي حيث أورد قانون الإدارة المحلية رقم 52 لسنة 1991 عدد من القواعد القانونية التي نظم من خلالها الشأن المحلي وهو مسلك إيجابي يحمد عليه المشرع اليمني الدستوري والعادي.

وكان الأصل وفقا للمجرى الاعتيادي للأمور أن تتطور تجربة الإدارة المحلية في اليمن بمرور الزمن ، وأن يكرس هذا التطور في صلب النصوص الدستورية والقانونية ذلك أن مرور الزمن من شأنه أن يكشف القصور والعيوب التي اعتورت التشريع المنظم للشأن المحلي ومن ثم يأتي تعديل القانون أو تبديله فرصة سانحة لوضع المعالجات الناجعة لتلك العيوب، لا أن يأتي متخلفا، ومنحرفا عن المبادئ الدستورية[51]

لكن ما حدث هو العكس فبدلا من إن تتطور تجربة الإدارة المحلية في اليمن تقهقرت ، وخسرت تقريبا كل المكاسب النظرية التي جاء بها قانون الإدارة المحلية الملغي([52]) ناهيك عن غيرها من المكاسب

46 - ينظر لا حقا ص16.

47 - المادة(66) من قانون الإدارة المحلية الملغي .

48 - تنص الفقرة العاشرة من المادة (21) من هذا القانون على أن» التنسيق بين المجلس التنفيذي للمحافظة والمجلس المحلي.

49 -تنص الفقرة التاسعة من المادة(21)من قانون الإدارة المحلية الملغي على أن» رئاسة المجلس التنفيذي للمحافظة ومتابعة تنفيذ قراراته.

50 - حول طبيعة علاقة المحافظ المعين بالإدارة المحلية المنتخبة ينظر د. محمد الديدموني محمد عبدالعال ، مرجع سابق ص 137-146.

51 - حول حالات الانحراف التشريعي ينظر د. محمد ماهر أبو العينين ، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين وتطبيقه في مصر ، الجزء الأول التطور التاريخي لفكرة الانحراف ، دار النهضة العربية ص 209 وما بعدها.

52 - حول التطور التشريعي لنظام الإدارة المحلية ينظر استأذنا الدكتور دائل محمد إسماعيل المخلافي، مرجع سابق ص 238وما بعدها.

العملية، وتحديدا فيما يتعلق بإسناد منصب رئيس المجلس المحلي للمحافظة وهو محور بحثنا ، ولمزيد من تسليط الضوء على ذلك سنقسم بحثنا لهذا الموضوع إلى مطلبين نخصص أولهما لإسناد منصب المحافظ في ظل القانون رقم 4 / 2000 في صيغته الأولى ، في حين سيختص المطلب الثاني بإسناد منصب المحافظ في ظل هذا القانون في صيغته المعدلة بالقانون رقم 18 / 2008 وكل ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

تشكيل المجلس المحلي وأساس إسناد رئاسته للمحافظ في ظل الصيغة الأولى للقانون رقم 4 / 2000

لم تكن هناك علاقة بين إسناد منصب محافظ المحافظة وبين إسناد منصب رئيس المجلس المحلي حيث كان يتم إسناد الأول عن طريق السلطة المركزية[53] وهي صاحبة حرية مطلقة في اختيار من تسند إليه هذا المنصب، في حين لم يكن لها شأن يذكر بالنسبة لإسناد منصب رئيس المجلس المحلي الذي كان يتم عن طريق الانتخاب ، أما في ظل القانون رقم 4 / 2000 فقد تغير الأمر بشكل جذري وأصبح الارتباط وثيقا بين منصب محافظ المحافظة ومنصب رئيس المجلس المحلي بحيث يتم إسناد المنصبين إلى شخص واحد عن طريق السلطة التنفيذية، ولم يعد للجمهور أي سلطة في اختيار رئيس المجلس المحلي أو ممارسة أي نوع من الرقابة على أدائه لوظيفته في أي من المنصبين ،إذ الأمر يرجع في كل ذلك عمليا إلى السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص في إسناد المنصبين إليه.

وتأسيسا على ما تقدم سنبحث هذا المطلب في فرعين نخصص أولهما لتشكيل المجلس المحلي في ظل هذا القانون ، في حين نخصص الفرع الثاني لأساس إسناد منصب رئيس المجلس المحلي لمحافظ المحافظة المعين ، وكل ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول : تشكيل المجلس المحلي في ظل قانون 2000

يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من المديريات للمجلس بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (15) عضواً بما فيهم رئيس المجلس([54]).

وفيما يتعلق بآلية تشكيل المجلس المحلي فقد نص القانون على أن» تمثل المديريات في المجلس المحلي للمحافظة تمثيلاً متساوياً بواقع عضو واحد عن كل منها يتم انتخابه من قبل المواطنين ،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([55]).

والملاحظ أن المشرع اليمني اعتمد الانتخاب أساسا لتشكيل المجلس المحلي وهو ما يتفق مع نصوص الدستور([56]) وقد أكدت المادة الرابعة من قانون السلطة المحلية هدا التوجه ودلك بنصها على

53 - حول علاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية المنتخبة ينظر د. محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية، مرجع سابق ص 123-128.

54 - الفقرة أ من المادة (16) من قانون السلطة المحلية النافذ

55 - الفقرة ب من المادة (16) من قانون السلطة المحلية النافذ

56 - وهذا هو الرأي الغالب في الفقه القانوني والذي تتبناه معظم القوانين . لمزيد من التفصيل ينظر أستاذنا الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين ،

أن « يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ 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 طبقاً لأحكام هذا القانون ، وكذا الرقابة الشعبية والأشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

كما نصت المادة (8) من هذا القانون على أن « يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخابا حراً مباشراً ومتساوياً طبقاً لأحكام الدستور، وهذا القانون وتؤكد المادة (9) من هذا القانون حق المواطنين في الانتخاب والترشيح، وذلك بنصها على أن «للمواطنين جميعاً في نطاق وحداتهم الإدارية حق الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية طبقاً لأحكام هذا القانون وقانون الانتخابات العامة».

غير أن ما يمكن ملاحظته أن المشرع اليمني لم يستوعب مبادئ الإدارة المحلية في شأن انتخاب المجالس المحلية، ولم يستوعب أيضا معنى المجلس المحلي فاكتفى بإيراد النصوص الدستورية والقانونية ([57]) التي تنسجم مع مبادئ الإدارة إلا أنه ما لبث أن جاء بنصوص قانونية تخالف مبادئ الإدارة المحلية والنصوص الدستورية.

الفرع الثاني: أساس إسناد منصب رئاسة المجلس المحلي إلى محافظ المحافظة المعين

ذكرنا سابقا أن المجلس المحلي للمحافظة يتم تشكيله عن طريق الانتخاب باستثناء رئيس المجلس المحلي الذي تم إسناده خلافا لمبادئ الإدارة المحلية ونصوص الدستور إلى محافظ المحافظة المعين من جانب السلطة التنفيذية، ويشغل المحافظ منصب رئيس المجلس المحلي وفقا للقانون بحكم منصبه ولا يحتاج الأمر إلى أي إجراء آخر من جانب السلطة المركزية أو من جانب الهيئة المحلية فقد نصت المادة (39) من قانون السلطة المحلية النافذ على أن « المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية ([58]).

ووفقا لذلك يعد هذا النص أساسا لإسناد منصب رئيس المجلس المحلي إلى محافظ المحافظة، وليس شرطا من ثم أن تتحقق في محافظ المحافظة ما يتطلبه القانون من شروط في بقية أعضاء المجلس المحلي، وفوق ذلك فإن هذا المسلك للمشرع يتناقض مع نصوص الدستور التي حددت الانتخاب حصرا وسيلة تشكيل المجلس المحلية وميزت بشكل واضح وجلي بين منصب رئيس الوحدة الإدارية الذي تتمتع السلطة المركزية بحرية تعيينه واختياره دون معقب عليها من أي جهة كانت ، وبين منصب رئيس المجلس المحلي الذي اسند المشرع مهمة انتخابه إلى الجمهور، ولم يجز الدستور بحال من

الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر المعاصر بيروت لبنان 1993 ص 65 وما بعدها.

57 - لم يقتصر الأمر على تأكيد مبد الانتخاب من خلال النصوص الدستورية والقانونية بل أكدت دلك أيضا النصوص اللائحية حيث نصت الفقرة أ من المادة(19) من اللائحة التنفيذي لقانون السلطة المحلية على أن « يكون لكل وحدة إدارية على مستوى المديرية والمحافظة مجلس محلي ينتخب أعضاءه انتخابا حرا مباشرا متساويا لدورة انتخابية مدتها أربع سنوات شمسية.

58 - وأكدت ذلك الفقرة ب من المادة(58) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بنصها على أن « المحافظ هو رئيس المجلس المحلي بحكم منصبه وهو المسئول الأول في المحافظة باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية ، ويكون مسئولا ومحاسبا أمامها.

الأحوال إسناد منصب رئيس المجلس المحلي إلى موظف عام معين من جانب السلطة المركزية .

ولذلك يعد نص المادة (39) من قانون السلطة المحلية مخالفا للدستور ومن ثم مشوب بعيب عدم الدستورية وهو ما يعني أن شغل محافظ المحافظة لمنصب رئيس المجلس المحلي وهو شخص معين من جانب السلطة المركزية يعد مصادما للدستور وتعد من ثم تصرفات المحافظ المتعلقة بالمجلس المحلي باطلة وتجدر الإشارة إلى أن الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا قد تصدت لهذا الموضوع عندما رفع أمامها مجموعة من المحامين دعوى بعدم دستورية قانون السلطة المحلية ومع أن الدائرة الدستورية قد سارت في إجراءات نظر الدعوى إلا أنها قد ماطلت وذهبت في حكمها مذهبا عجيبا فبعد انتظارها إلى أن تم تعديل الدستور سنة 2001 لتتوافق نصوصه مع نصوص القانون المطعون بعدم دستوريته قضت حينها الدائرة الدستورية بأنه لا محل للدعوى بعدم الدستورية كون نصوص القانون تتفق ونصوص الدستور بعد تعديله وكان الأصل أن تقضي باتفاق نصوص القانون مع نصوص الدستور قبل التعديل وليس بعد التعديل.

ولم تكن الدائرة الدستورية بمماطلتها هي المتسببة الوحيدة في هذه النتيجة بل أن تدني الثقافة القانونية لدى رافعي الدعوى بعدم الدستورية كان له الدور الأكبر في خسارة مبدأ المشروعية لأول قضية تفصل فيها الدائرة الدستورية حيث كان موضوع الدعوى الدستورية هو عدم دستورية تعيين محافظ المحافظة من جانب السلطة المركزية وهو خطأ جسيم وقع فيه رافعي الدعوى إذ يكفل الدستور للسلطة المركزية حق تعيين محافظ المحافظة ، وكان الأصل أن يكون موضوع الدعوى الدستورية هو عدم دستورية إسناد منصب رئاسة المجلس المحلي لمحافظ المحافظة المعين من جانب السلطة المركزية باعتبار هذا الإسناد يخالف نصوص الدستور التي حددت حصر طريقة تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب الحر المباشر من جانب المواطنين([59]).

المطلب الثاني

إسناد منصب رئيس المجلس المحلي للمحافظة في ظل الصيغة المعدلة للقانون رقم4/2000

لم يستقر المشرع اليمني على حال واحدة، فمثلما هو يتنقل فيما يتعلق بتسمية التشريع المنظم لإدارة الشأن المحلي في البلاد من مصطلح إلى آخر إذ اختار سابقاً لتسمية هذا التشريع قانون الإدارة المحلية وهي التسمية الصائبة، وحاليا أختار تسمية قانون السلطة المحلية، وهي تسمية غير دالة على ذلك الجزء من النشاط الإداري الذي تمارسه الهيئات المحلية، ومستقبلا وكما هو جاري في هذه الأيام الترويج له من خلال اختيار تسمية الحكم المحلي للتشريع المنظم لذلك الجزء المحدد من النشاط الإداري للسلطة التنفيذية الذي تتولى المجالس المحلية ممارسته تحت إشرافها([60]).

59 - ينظر نص المادة (118) من الدستور في صيغته الأولى و نص المادة (144) من الدستور في صيغته المعدلة سنة 1994 وكذلك نص المادة (146) من الدستور في صيغته المعدلة سنة 2001.

60 - كان المشرع اليمني قد اختار التسمية الصحيحة للتشريع المنظم للشأن المحلي في ظل قانون الإدارة المحلية لسنة 1991 وحاد عن هذا المسلك الصائب في ظل التشريع المعدل سنة 2000حيث اختار تسمية قانون السلطة المحلية وهي تسمية غير دقيقة ، ولازال العمل جاريا على إيجاد مصطلح أخر لمشروع القانون الجديد تحت تسمية قانون الحكم المحلي . لمزيد من التفصيل ينظر مؤلفنا بعنوان تجربة السلطة المحلية في اليمن دراسة قانونية تحليلية نقدية

وإذا كان هذا هو حال المشرع اليمني فيما يتعلق بتسمية التشريع المنظم للشأن المحلي، فإن حاله كذلك فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية، حيث يتنقل المشرع بين أساليب مختلفة لتشكيل هذه المجالس وبشكل مفاجئ، وغير مدروس حيث صدر قانون تعديل قانون السلطة المحلية النافذ برقم 2008/18، تعرض هذا التعديل لموضوع غاية في الأهمية يتعلق أساساً بتشكيل المجالس المحلية أو بالأصح استكمال تشكيل المجالس المحلية وفقاً لأسلوب واحد هو أسلوب الانتخاب، ورغم إيجابيات هذا المسلك للمشرع اليمني إلا أنه يؤخذ عليه الكثير من المثالب التي تنحدر به إلى درجة الانعدام لانحرافه عن المبادئ الدستورية ، ولهذا الانحراف مظاهر متعددة ستكون مع مسبق محلا للبحث التفصيلي في الفروع الآتية :

الفرع الأول: الانتخاب وسيلة إسناد منصب رئاسة المجلس المحلي للمحافظ

إن من أهم ايجابيات القانون رقم 2008/18 هو أنه مثل خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح من خلال تبني هذا التعديل لمسلك يحقق الانسجام بين المبادئ الدستورية وما تقضي به من النصوص على تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب حصراً، وبين النصوص القانونية التي تعد قبل هذا التعديل منتهكة للمبادئ الدستورية كونها قد أجازت للسلطة المركزية حق إسناد منصب رئيس المجلس المحلي للمحافظة إلى المحافظ بحكم منصبه.

ويكون المشرع بهذا التعديل قد أزال جزئيا ذلك الاختلال والتعارض الذي استمر ثمان سنوات ليقرر بعدها أن شغل منصب رئيس المجلس المحلي يتم عن طريق الانتخاب ، وليصبح الفائز بمنصب محافظ المحافظة من خلال الانتخاب رئيسا للمجلس المحلي بحكم منصبه.

ومن إيجابيات هذا التعديل هو إيراده لعدد من الشروط المهمة الواجب توافرها فيمن يرغب الترشح لمنصب محافظ المحافظة لم يسبق أن تطلب المشرع مثلها من قبل لشغل هذا المنصب المهم على مستوى الوحدة المحلية أو مجلسها المحلي ، وعلى رأس هذه الشروط شرط المؤهل العلمي([61]) حيث ظل منصب محافظ المحافظة ورئيس مجلسها المحلي بحكم منصبه حكرا على السلطة المركزية تختار من تريد دونما تقييد بمؤهل بذاته وكذلك شرط السن - رغم ما فيه من إشكال- الذي حدده المشرع بأربعين سنة، إذ ظل تحديد سن محافظ المحافظة ورئيس مجلسها المحلي قبل هذا التعديل من صلاحيات السلطة المركزية وحدها لا يشاركها فيه أحد فلها أن تختار الشخص الذي تراه لهذا المنصب دونما تقييد بسن محددة، ولها ذلك طالما أن الأمر لا يزال في نطاق المباح، ولم يقيدها نص قانوني بسن محددة.

كما يعد من إيجابيات هذا التعديل اشتراط حصول المرشح لمنصب محافظ المحافظة على تزكية 10% من الهيئة الانتخابية، يمثلون أغلبية المديريات المكونة للمحافظة، وهذا الشرط أوردته الفقرة (د) من المادة السابقة، يهدف المشرع من خلال إيراده لهذا إلى ضمان حد أدنى من الجدية للعملية الانتخابية، بحيث يلزم لقبول وثائق المرشح لمنصب محافظ المحافظ حصوله على نسبة 10% من مجموع أعضاء المجلس المحلي للمحافظة والمديريات التابعة لها ، وهو شرط درج المشرع

مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية صنعاء ، سلسلة دراسات سياسية العدد 2 يناير 2011 ص 68وما بعدها.

61 - أو جب التعديل وفقا للفقرة ج من المادة (38) منه على من يرغب في الترشيح لمنصب محافظ المحافظة أن يكون حاصلا على مؤهل جامعي.

اليمني على إيراده في كافة العمليات الانتخابية المحلية والنيابية والرئاسية، وهو مسلك إيجابي إذا ما توافرت له الضمانات الحقيقية التي تكفل عدم الانحراف به ليصبح قيدا على حق حرية المرشح والهيئة الانتخابية على حد سواء.

الفرع الثاني: حالات عدم الدستورية في تعديل 2008

ويمكن أن نناقش هذه المظاهر في النقاط الآتية:

أولا: عدم الدستورية المتعلق بأسلوب انتخاب محافظ المحافظة

نصت الفقرة (أ) من المادة (38) المعدلة من قانون السلطة المحلية على أن "يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير، يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل هيئة انتخابية تتكون من المجلس المحلي للمحافظة ومجالس مديريات المحافظة ممن تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في الفقرة (ج) من هذه المادة، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري فور إعلان نتيجة فوزه، ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية.

حدد هذا التعديل لانتخاب محافظ المحافظة أسلوباً غير الأسلوب المتبع في الانتخابات في تشريعات الجمهورية اليمنية، سواء في ذلك الانتخابات المحلية أم البرلمانية أم الرئاسية باعتبار أن الدستور قد حدد حصراً أسلوب الانتخاب المباشر دون غيره في انتخاب أعضاء الهيئات المحلية، وانتخاب أعضاء مجلس النواب، وذات الأسلوب يسري بالنسبة لانتخاب المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، حيث نص فيما يتعلق بانتخابات المجالس المحلية على أن "تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية"... [62]، ونص فيما يتعلق بانتخابات مجلس النواب على أن " يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريق الاقتراع السري الحر المباشر المتساوي..."[63] ونص فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية على أن " يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية"[64].

وكذلك الحال بالنسبة لقانون الانتخابات العامة، حيث نص فيما يتعلق بانتخابات المجالس المحلية على أنه "مع مراعاة أحكام قانون السلطة المحلية يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية بالاقتراع السري الحر المباشر والمتساوي طبقاً للأحكام المقررة في هذا القانون والقوانين النافذة"[65] ونص فيما يتعلق بانتخابات مجلس النواب على أن "يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع السري العام الحر المباشر والمتساوي..."[66] وفيما يتعلق بانتخابات رئيس الجمهورية نص هذا القانون على أن" يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية حرة ومباشرة ..."[67].

62 - ينظر نص المادة (146) من الدستور النافذ.
63 - ينظر نص المادة (63) من الدستور النافذ.
64 - ينظر نص الفقرة (هـ) المادة (108) من الدستور النافذ.
65 - ينظر نص المادة (78) من قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم3/2001
66 - ينظر نص المادة (53) من قانون الانتخابات العامة والاستفتاء النافذ.
67 - ينظر نص الفقرة أ من المادة (63) من قانون الانتخابات العامة والاستفتاء النافذ

ولم يختلف مسلك قانون السلطة المحلية النافذ في تنظيمه لانتخابات المجالس المحلية عما سارت عليه نصوص الدستور وقانون الانتخابات العامة والاستفتاء، إذ ورد النص في هذا القانون على أن" يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون[68].

ومن خلال صراحة النصوص الدستورية والقانونية السابقة في تقريرها لأسلوب الانتخاب العام المباشر لأعضاء المجالس المحلية وأعضاء مجلس النواب ومنصب رئاسة الجمهورية، يتضح أن الأسلوب الذي جاء به تعديل 2008 يتعارض مع ما قررته تلك النصوص، إذ يقوم هذا الأسلوب على أساس الانتخاب غير المباشر أو على درجتين بالنسبة لمحافظ المحافظة، ومن شأن هذا التعارض مع أحكام الدستور أن يجعل من ذلك التعديل مشوباً بعيب عدم الدستورية، حيث أن المشرع لم يراع تحقيق الانسجام والتوافق بين نصوصه والنصوص الدستورية والنصوص القانونية الأخرى التي تنظم الانتخابات المحلية، بل لم يراع المشرع تحقيق الحد الأدنى من الانسجام بين تنظيم قانون السلطة المحلية للانتخابات المحلية، وبين هذا التعديل الذي أدخل عليه، وهنا يبرز الحديث عن اعتبار عملي في غاية الأهمية لا يمكن تجاهله يتعلق هذا الاعتبار بأهلية المواطن لانتخاب من يمثله على المستوى القومي بشكل مباشر في انتخابات المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، وكذلك الحال فيما يتعلق بأهليته لانتخاب ممثله في البرلمان وبشكل مباشر، ليصبح في نهاية المطاف غير أهل لانتخاب من يمثله على المستوى المحلي بشكل مباشر.

وإذا ما تساءلنا عن العذر الذي يمكن التماسه للمشرع على كل هذا الإغفال للنصوص الدستورية والقانونية، وبالأصح التغافل عنها، أو ما هي الصعوبات العملية التي جعلت المشرع يصدر تعديلا للقانون المنظم للانتخابات المحلية، ينتهك بهذا التعديل نصوص الدستور والقوانين النافذة؟ ولماذا لم يقرر المشرع تأجيل هذا التعديل حتى يحين موعد الانتخابات المحلية ليتم انتخاب محافظ المحافظة ضمن انتخابات أعضاء المجالس المحلية بشكل عام؟ وإذا ما كان هناك استعجال غير مبرر، فلماذا لم يقرر المشرع أن تتم هذه الانتخابات بأسلوب مباشر كما هو مقرر في النصوص الدستورية والقانونية؟

لا شك أن كل تلك التساؤلات لا يمكن بحال من الأحوال أن تجد لها إجابات تبررها سوى دخول ذلك التعديل ضمن حالات تنصل المشرع عن استشعار أو مراعاة القدسية والسمو الذي يجب أن يتمتع بهما الدستور، والذي يقتضي ألا يصدر من التشريعات إلا ما كان منسجما ومتوافقا مع أحكامه، وهذه هي مسئولية مجلس النواب الذي يجب عليه مراعاتها كونها تمثل صميم وظيفته التشريعية، لا أن يصدر التشريعات وتعديلاتها كما ترد إليه مقترحات مشروعاتها من السلطة التنفيذية وعلى علاتها، بل يجب عليه فحصها ودراستها وتدقيقها وعرضها للمناقشة من خلال الندوات حتى يمكن الوصول بها إلى مرحلة الانسجام مع أحكام الدستور والقوانين النافذة.

وكان الأحرى بمجلس النواب أن يتروى في مسألة البت في ذلك التعديل وبتلك السرعة، ويعطي للنقاش وقتاً كافياً، ولم يكن هناك من ضرورة لتعجيل انتخاب المحافظين -التي تعد من حيث الأصل خطوة ايجابية- إلى أن يحين موعد الانتخابات المحلية حتى يمكن تكريس هذه الخطوة بشكل

68 - ينص المادة (8) من قانون السلطة المحلية رقم 4/2000.

أكثر إيجابية باعتبار أن التعجيل بها لم يرسخها كما يجب نظراً لما شابها من عيوب عدم الدستورية التي ليس من شأنها أن تسمها بالبطلان فحسب، بل تصل بها إلى درجة الانعدام.

ثانيا: عدم الدستورية المتعلق بالخلط بين الانتخاب والتعيين

لم يقتصر أثر الإرباك والاستعجال على تعارض هذا التعديل مع أحكام النصوص الدستورية والقانونية فحسب، بل إن هذا التعارض نجده ليس في نطاق التعديل أو المادة بشكل عام بل في محتوى ذات الفقرة، ففي حين تقرر الفقرة (أ) من المادة(38) من هذا التعديل في بدايتها انتخاب المحافظ بالاقتراع السري، نجدها في نهايتها تناقض الحكم الوارد في بدايتها حيث تمنح للسلطة التنفيذية سلطة تعيين محافظ المحافظة من خلال قرار جمهوري يصدر بذلك فور إعلان نتيجة فوزه في الانتخابات([69]).

وإذا كان من المعقول والمقبول أن يكون بعض أعضاء المجلس المحلي معينين والبعض منهم منتخبين([70]) وفقاً لرأي البعض من فقهاء القانون الإداري للمبررات والحجج التي قيلت في تبرير ذلك([71]) فإن من غير المعقول، ومن غير المقبول أن يكون نفس الشخص منتخبا من جانب الجمهور، ومعينا من جانب السلطة المركزية في ذات الوقت، ونحسب أن المشرع لم يقصد هنا التعيين بمعناه الفني، وإلا كان ذلك يمثل دليلا على عدم إمكانية التمييز من جانب المشرع بين معاني الألفاظ ومدلولاتها ونحن نستبعد هذا الاحتمال، ونرجح أن يكون للاستعجال دوره في ورود هذا الخلط، وأن إرادة المشرع قد انصرفت في هذه الجزئية ليس إلى التعيين بمعناه الفني كما ذكرنا وإنما إلى مجرد التسمية فقط بحيث يصدر القرار الجمهوري بتسمية الفائز بمنصب المحافظ تالياً لإعلان نتيجة الانتخابات، على أنه لا يترتب على عدم صدور القرار الجمهوري بالتسمية أثر فيما يتعلق بأحقية الفائز في الانتخابات بمنصب المحافظ، وإلا كان معنى ذلك نسف العملية الانتخابية من أساسها والعودة إلى ما كان عليه الحال قبل التعديل.

وأمام هذه الوضعية يمكن إثارة عدد من التساؤلات، وهي إذا ما رفضت السلطة التنفيذية وفقا لفهم ظاهر النص إصدار قرار جمهوري بتعيين الفائز في الانتخابات لأي سبب كان وهو أمر وارد عملياً فما هو الحكم في هذه الحالة ؟ وما قيمة فوز المرشح بمنصب المحافظ إذا لم يصدر القرار الجمهوري؟ وما قيمة آراء هيئة الناخبين التي قررت اختيار ذلك المرشح؟ بل وما قيمة العملية الانتخابية برمتها؟ وما هي الفائدة من تقريرها إذا كان الأمر سينتهي بصدور قرار من جانب السلطة التنفيذية بتعيين محافظ المحافظة؟ إذا كانت السلطة التنفيذية تملك سابقاً وبموجب نصوص الدستور وقانون السلطة

69 - تنص الفقرة أ من المادة (38) المعدلة على «أن يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل هيئة انتخابية تتكون من المجلس المحلي للمحافظة ومجالس مديريات المحافظة ممن تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها في الفقرة ج من هذه المادة ، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري فور إعلان نتيجة فوزه ، ويباشر مهامه بعد أداء اليمين..

70 - الانتخاب في النظام الانجليزي هو الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس المحلية في مختلف مستوياتها عن طريق الاقتراع المباشر لمدة أربع سنوات يتم تجديد ثلث الأعضاء المنتخبين كل عام. لمزيد من التفصيل ينظر د. محمد علي فرغلي ، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه ، دراسة تأصيلية وتطبيقيه لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب ، دار النهضة العربية 1988 الطبعة الأولى ص 389-390.وينظر كذلك د. هاني علي الطهراوي قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا ، مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكلية السلطات المحلية في النظامين ، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن الطبعة الأولى 2004 ص14.

71 - حول مبررات التعديل ينظر للباحث المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ص99-101.

المحلية حق تعيين محافظ المحافظة، فهل لازالت تملك هذا الحق بعد تعديل هذا القانون؟

لا شك أن الاحتمالات التي أثارتها التساؤلات السابقة يمكن أن تجد لها تطبيقات عملية، فرفض السلطة التنفيذية إصدار قرار التعيين للفائز بمنصب محافظ المحافظة أمر وارد لأي سبب من الأسباب، ولا شك أن سكوت المشرع عن بيان الحكم في هذه الحالة سيرتب آثاراً سلبية، حيث أن عدم اعتراف السلطة التنفيذية بفوز المرشح في الانتخابات سيثير النزاع بين المكونات السياسية والاجتماعية للمجتمع المحلي، بل أن هذا النزاع قد يتعداه إلى مكونات المجتمع على مستوى الدولة، وهو أمر خطر على أمن وسلامة المجتمع.

وقد كان الأحرى بالمشرع ألا يقرر هذا الحق للسلطة التنفيذية ،فهي قد كانت تملك هذا الحق، ولا جدال في ذلك، وفقاً لأحكام الدستور والقانون قبل التعديل، أما بعد التعديل فلم يعد من حقها تعيين محافظ المحافظة، باعتبار أن شغل هذا المنصب يتم حصرا عن طريق الانتخاب، ولا بأس من صدور قرار بتسمية الفائز بهذا المنصب خلال فترة محددة، وإذا لم يصدر هذا القرار خلال الفترة المحددة أعتبر الفائز في الانتخابات شاغلاً لمنصب المحافظ بقوة القانون.

والقول بغير ذلك يترتب عليه إهدار إرادة الناخبين أصحاب السلطة الحقيقية في اختيار من يمثلهم، ولا يجوز الحجر على إرادتهم ورهنها بقرار يصدر عن السلطة التنفيذية، لأن من شأن ذلك مصادرة هذه الإرادة ونسف العملية الانتخابية من أساسها.

ثالثا : عدم الدستورية المتعلق بوظيفة المرشح واستقالته وإقالته

تضمنت الفقرة (هـ) من المادة السابقة مجموعة من الأحكام تتعلق بوظيفة المرشح قبل الانتخابات، واحتمال عودته إليها بعد فوزه وانقضاء مدة ولايته، وكذلك استقالته من منصب محافظ المحافظة، ومن يملك إقالته منه، ففيما يتعلق بوظيفة المرشح قبل وأثناء الترشيح لمنصب المحافظ فإنه يظل محتفظاً بها ويمارسها، وليس هناك مانع قانوني من ذلك، إلى أن تعلن نتيجة الانتخابات فإن لم يحالفه الحظ استمر في وظيفته دونما تأثير للعملية الانتخابية عليها، وإن حالفه الحظ في الفوز بمنصب المحافظ أعتبر وفقاً لهذه الفقرة، وبقوة القانون مستقيلاً من وظيفته اعتباراً من تاريخ إعلان نتيجة فوزه.

وما يمكن قوله هنا أن المشرع اليمني لم يكن موفقاً في هذا المسلك، وكان الأصل أن يلزم كل مرشح يتولى منصباً من المناصب العامة، ويرغب في الترشح لمنصب محافظ المحافظة أن يقدم استقالته من منصبه قبل تقديم وثائقه إلى لجنة القيد والتسجيل بمدة معقولة يحددها المشرع، ليكفل بذلك عدم استغلاله لهذا المنصب، وتسخيره لخدمة عملية ترشحه لمنصب محافظ المحافظة، وما يزيد من سلبية هذا المسلك أنه في حال ما إذا كان هذا المنصب في مرفق خدمي مرتبط بشكل مباشر بجانب من جوانب حياة الجمهور، فإنه يمكن لهذا المرشح توجيه خدمات هذا المرفق إلى الهيئة الناخبة بما يضمن له استمالة أكبر قدر ممكن من الأصوات إلى جانبه.

ومن سلبيات مسلك المشرع اليمني في هذا التعديل، والواردة ضمن الأحكام التي تضمنتها هذه الفقرة، ما يتعلق بإسناده لحق البت في موضوع استقالة محافظ المحافظة إلى رئيس الجمهورية، وكذلك منحه حق إقالة المحافظ من منصبه .

ووفقاً للقواعد العامة، فإن من يملك حق التعيين يملك حق الإقالة، ومن ثم إذا ما تم شغل منصب محافظ المحافظ عن طريق الانتخاب من جانب هيئة ناخبة محلية، فإن هذه الهيئة وحدها هي التي تملك سلطة إقالة محافظ المحافظة، بخلاف ما كان عليه الحال قبل هذا التعديل إذ كانت السلطة المركزية تملك سلطة تعيين محافظ المحافظة، وتملك بالنتيجة سلطة إقالته من منصبه، لا خلاف حول ذلك ولا جدال، ومن ثم يعد إسناد سلطة إقالة محافظ المحافظة المنتخب إلى السلطة المركزية إسناداً باطلاً منتهكا للدستور الذي قرر تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، وينطبق ذات القول فيما يتعلق بإجازة المشرع لمحافظ المحافظة تقديم استقالته إلى السلطة التنفيذية، فالهيئة الناخبة التي اختارت المحافظ هي التي تملك وحدها البت في موضوع استقالته، وبخلاف ما كان عليه الحال قبل هذا التعديل، حيث كان رئيس الجمهورية يملك بمفرده وبدون منازع حق البت في موضوع استقالة محافظ المحافظة، وهو ما يتأكد معه القول بعدم دستورية النصوص التي تمنح السلطة التنفيذية حق إقالة المحافظ ، وتلزمه تقديم استقالته إليها.

رابعا : عدم الدستورية المتعلق بجهة الإشراف على الانتخابات

نصت الفقرة (ز) من المادة (38) من قانون التعديل على أن " تباشر الوزارة فور صدور هذا القانون الإجراءات النظامية لانتخاب المحافظين طبقاً لأحكام هذا القانون، وتتولى الوزارة الإدارة والإشراف على عملية الانتخاب وتضع الضوابط المنفذة لذلك.

وهذا النص يعد من أخطر المثالب التي تؤخذ على هذا التعديل، ذلك أن الدستور قد نص في المادة (159) على أن" تتولى الإدارة والإشراف والرقابة على إجراء الانتخابات العامة والاستفتاء العام لجنة عليا مستقلة ومحايدة، ويحدد القانون عدد أعضاء اللجنة، والشروط اللازم توافرها فيهم، وطريقة ترشيحهم وتعيينهم، كما يحدد القانون اختصاصات وصلاحيات اللجنة بما يكفل لها القيام بمهامها على الوجه الأمثل.

وكذلك الحال بالنسبة لقانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (13) لسنة 2001 الذي جاء ضمن مواد الفصل الثالث منه عدد من النصوص تتعلق بالانتخابات المحلية وإشراف اللجنة العليا عليها، حيث نصت المادة (81) منه على أن "يقدم طلب الترشيح على النموذج المعد لذلك إلى اللجنة الأصلية التي تعينها اللجنة العليا لهذا الغرض، وذلك في الأيام العشرة التالية لفتح باب الترشيح خلال أوقات الدوام الرسمي .كما ورد في المادة (84) من هذا القانون ما نصه "تحدد اللجنة العليا اللجنة التي تقوم باستقبال طلبات الترشيح والبت فيها، وفي كل الأحوال يتم رفع أسماء المرشحين الذين تم قبولهم إلى اللجنة العليا لتتولى تنظيم إعلانهم.

ولم يختلف الأمر بالنسبة لقانون السلطة المحلية النافذ الذي ورد ضمن أحكامه العامة ما نصه "تتولى اللجنة العليا للانتخابات طبقاً لأحكام هذا القانون وقانون الانتخابات العامة الإعداد والتحضير والإشراف على انتخابات المجالس المحلية في كافة الوحدات الإدارية بما في ذلك وضع دليل انتخابي للمجالس المحلية، يبين فيه الأحكام والقواعد والإجراءات والمواعيد الخاصة بالترشيح وضوابط الدعاية الانتخابية وطريقة إعلان النتائج والطعون المتعلقة بها وجهات الفصل فيها[72].

72 - ينظر نص المادة مادة (153) من قانون السلطة المحلية النافذ.

ويتبين مماسبق:

- أن المشرع الدستوري حدد حصراً الجهة المنوط بها الإشراف على الانتخابات العامة في البلاد سواء في ذلك المحلية أم البرلمانية أم الرئاسية، وهذه الجهة هي اللجنة العليا للانتخابات التي وصفها المشرع الدستوري بأنها مستقلة ومحايدة، وبذلك فإن نص الفقرة (ز) من قانون التعديل الذي أسند لوزارة الإدارة المحلية مهمة الإدارة والإشراف على انتخابات محافظي المحافظات يعد نصاً مشوباً بعيب عدم الدستورية لمخالفته صراحة لنص المادة (159) من الدستور، وإذا كانت اللجنة العليا للانتخابات مستقلة ومحايدة كما وصفها نص المادة السابقة، فإن هذا الوصف لا ينطبق على وزارة الإدارة التي لا تعد مستقلة ولا محايدة في ممارستها لاختصاصاتها كونها واحدة من الوزارات المكونة للحكومة التي تمثل الحزب الحاكم، وتأتمر بأوامره وتنفذ سياسته في المجالات كافة، وبذلك فإشراف وزارة الإدارة المحلية وإدارتها لانتخابات محافظي المحافظات يمثل انتهاكاً صارخاً لأحكام الدستور، يترتب عليه بطلان العملية الانتخابية برمتها، وإن نجحت هذه العملية وتحقق الهدف منها لأن « الأمر متعلق بسيادة القانون[73].
- أن المشرع العادي حدد آلية تنظيم الانتخابات المحلية والجهة التي تقدم إليها طلبات الترشيح، وهي حسب النص السابق اللجنة الأصلية التي تعينها اللجنة العليا للانتخابات، وهو ما يعني أن وزارة الإدارة المحلية لا علاقة لها لا من قريب ولا من بعيد بإدارة عملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية والإشراف عليها، سواء تعلق الأمر بتشكيل المجالس بكامل قوامها، أو اقتصر على بعض أعضائها، فاللجنة العليا للانتخابات هي المختصة أولاً ، وأخيراً بالإشراف على انتخاب محافظي المحافظات وليس وزارة الإدارة المحلية التي لا يتوافر لها الحياد والاستقلال الذي تتمتع به اللجنة العليا للانتخابات.
- أن اللجنة العليا للانتخابات تسند إلى لجنة معينة من قبلها - وفقا لأحكام قانون الانتخابات- مهمة استقبال طلبات الترشيح والبت فيها، والرفع بأسماء المرشحين الذين تم قبولهم إلى اللجنة العليا للانتخابات التي تقوم دون غيرها بمهمة تنظيم إعلان تلك الأسماء، وإذا ما كان الأمر كذلك، وبكل هذا الوضوح، فما هو المبرر الذي جعل المشرع يقحم جهة أخرى لإدارة مسألة جعلها الدستور والقانون حصراً من اختصاص اللجنة العليا للانتخابات لاعتبارات تتعلق بالتخصص والحياد والاستقلال؟
- أن قانون السلطة المحلية النافذ أسند وفقا لنص المادة (153) منه إلى اللجنة العليا للانتخابات حصر مهام الإعداد والتحضير لانتخابات المجالس المحلية، كما تتولى اللجنة العليا الإشراف على انتخابات المجالس المحلية للمحافظات والمديريات ولها وضع كافة القواعد المنظمة للعملية الانتخابية بدءاً بإصدار الدليل الانتخابي الذي يتضمن المواعيد الخاصة بالترشيح، وضوابط الدعاية الانتخابية، وطريقة إعلان النتائج والطعون المتعلقة بها وجهات الفصل فيها، ولم يترك المشرع لوزارة الإدارة المحلية سلطة اتخاذ أي من هذه الإجراءات التي اختص بها حصراً اللجنة العليا للانتخابات، ليس في النص الوارد في قانون السلطة المحلية فحسب، وإنما من قبله في نصوص الدستور وقانون الانتخابات العامة والاستفتاء، الأمر الذي يتأكد معه القول بعدم دستورية

73 - ينظر حكم محكمة استئناف أمانة العاصمة بجلسة 17 سبتمبر 1996 حكم غير منشور.

تعديل 2008، وما تضمنه من أحكام بخصوص انتخاب محافظي المحافظات، وما يترتب على ذلك من بطلان للعملية الانتخابية التي تمت استناداً إلى هذا التعديل.

- أن الانتهاكات والتصرفات غير المشروعة من جانب السلطة لم تقف عند ذلك الحد بل تجاوزته الى ما هو أبعد بكثير فقد صدر القرار الجمهوري رقم(9) لسنة 2010 م بشأن دعوة المجالس المحلية للمحافظات والمديريات للانعقاد بدعوة أعضاء المجالس المحلية للانعقاد لانتخاب أمناء عموم المجالس المحلية ورؤساء اللجان المتخصصة، وإذا كان المشرع قد منح السلطة المركزية حق دعوة أعضاء المجالس للانعقاد بعد أسبوع من إعلان نتائج الانتخابات المحلية لانتخاب الأمين العام وأعضاء اللجان ، فإننا هنا لا نجد مبررا لدعوة المجالس المحلية للانعقاد دون أن تكون هناك أي عملية انتخابية قد تمت، وأعقبتها الدعوة، وهو ما يعني أن السلطة المركزية تملك بحكم القانون دعوة المجالس المحلية للانعقاد لمرة واحدة فقط، ومن ثم لا يجوز لها استخدام هذا الحق لأكثر من مرة باعتبار أن المدة التي ينتخب لها الأمين العام للمجلس المحلي ورؤساء اللجان فيه هي ذات المدة لبقية الأعضاء وهي أربع سنوات.

وهنا يمكن القول أن الانتخابات التي تمت استناداً لتلك الدعوة تعد تكريساً جديداً للسلبيات والانتهاكات فإذا كان عقد الدورات الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية بشكل دوري منتظم تمثل أهم آليات ترسيخ تجربة الإدارة المحلية، فإن انتخابات أمناء عموم المجالس المحلية وفقاً لهذا الأسلوب يهدم أسس وآليات ترسيخ هذه التجربة لأنه :

1 - لا يوجد نص قانوني يخول السلطة المركزية حق دعوة الناخبين لانتخاب أمناء عموم المجالس المحلية ورؤساء اللجان إلا لمرة واحدة عقب إجراء العملية الانتخابية، في هذه الحالة فقط توجه السلطة المركزية الدعوة لأعضاء المجالس المحلية للاجتماع، ولا أساس للدعوة في غير هذه الحالة.

2 - يترتب على هذه الدعوة والعملية الانتخابية المترتبة عليها تجديد الشرعية لأمناء عموم المجالس المحلية ورؤساء اللجان من جانب أعضاء المجلس المحلي المنتهية شرعيتهم الشعبية العادية باعتبارهم في حالة شرعية الضرورة، ومن ثم، وطالما كانوا فاقدين للشرعية هم أنفسهم فلا يملكون أن يمنحوها لغيرهم، ففاقد الشيء لا يعطيه، والأصل إذا ما استمرت هذه المجالس لفترة محددة هي فترة حالة الضرورة التي اقتضت امتداد فترة المجالس المحلية لأجل مسمى أو غير مسمى يتم خلاله معالجة حالة الضرورة من جانب السلطات المختصة، فإنه وبالنتيجة تمتد مدة أمناء عموم المجالس المحلية ورؤساء اللجان دونما حاجة لإعادة انتخابهم.

3 - في حال إعلان السلطة المركزية السيطرة على حالة الضرورة التي اقتضت امتداد مدة المجالس المحلية، فالأصل أن تدعو الناخبين في أقرب وقت إلى انتخابات محلية جديدة، وبعد إعلان نتائجها تدعو أعضاء المجالس إلى الاجتماع لانتخاب أمناء العموم ورؤساء اللجان، وبذلك فقط يتم تكريس تجربة الإدارة المحلية، وعكس ذلك يترتب عليه الإخلال بمبادئ هذه التجربة.

الفرع الثالث: أثر تقرير مبدأ انتخاب المحافظ على دستورية تعديل 2008

ذكرنا سابقا أن المشرع الدستوري ميّز بين الوحدة الإدارية والمجالس المحلية بحيث جعل من

اختصاص السلطة المركزية اختيار أو انتخاب أو تعيين رؤساء الوحدات الإدارية ، وكان التعيين من جانب هذه السلطة في إسناد منصب المحافظ ، في حين أوكل الدستور إلى المجتمع المحلي مهمة انتخاب المجالس المحلية بكامل قوامها، وبذلك يصبح المجلس المحلي مستقلا تماما لا مجال للسلطة المركزية في تشكيله كليا أو جزئيا وهو ما كان عليه الوضع القانوني في ظل قانون الإدارة المحلية لسنة 1992 وحتى سنة 2000 حين صدر قانون السلطة المحلية الذي منح السلطة المركزية حق إسناد منصب رئاسة المجلس المحلي إلى محافظ المحافظة المعين من جانبها وهو وضع مخالف للدستور ومنتهك لنصوصه .

وظل هذا الوضع المخالف للدستور حتى سنة 2008 حين صدر قانون التعديل الأول لقانون السلطة المحلية والذي تمحور أساسا حول تعديل آلية إسناد منصب محافظ المحافظة حيث أصبحت هذه الآلية وفقا لذلك التعديل هي الانتخاب وكان الهدف من هذا التعديل هو الخروج من حالة عدم الدستورية فيما يتعلق بإسناد منصب رئيس المجلس المحلي إلى موظف معين من جانب السلطة المركزية غير أن هذه المحاولة قد باءت بالفشل فبدلا من عيب واحد شاب القانون قبل التعديل وهو إسناد منصب رئيس المجلس المحلي إلى شخص معين وهو ما جعل هذا القانون مشوبا بعيوب دستورية واختلالات متعددة فالتعديل خالف النظام الانتخابي المعمول به في الجمهورية اليمنية سواء بالنسبة للانتخابات المحلية أم البرلمانية أم الرئاسية، وهو كذلك قد خالف الدستور والقانون من خلال إسناده لمهمة الإشراف والإدارة لعملية انتخاب المحافظ إلى جهة غير تلك الجهة التي حددها الدستور([74]) وبيّن القانون أحكام إشرافها تفصيلا على العمليات الانتخابية سواء المحلية([75]) أم البرلمانية([76]) أم الرئاسية([77]) .

ولم يتخلص التعديل من عقدة السيطرة المركزية إذ رغم تقرير النص المعدل مهمة إسناد منصب المحافظ إلى هيئة ناخبة حددها بشكل دقيق إلا أن مع كل ذلك عاد ليقرر حق السلطة المركزية في تعيين محافظ المحافظ بقرار يصدر عنها بعد إعلان نتيجة فوزه متجاهلا ما يمكن أن يترتب على مثل هذا المسلك من مخاطر من شانها أن تهدد أمن وسلامة المجتمع .

وإذا كان التعديل كما أوضحنا أنفا قد انصب على تغيير آلية إسناد منصب محافظ المحافظة فإنما يتعلق ذلك فقط بمنصب رئاسة الوحدة الإدارية ، ولا علاقة له بمنصب رئاسة المجلس المحلي فالأصل أن ينطبق على رئيس المجلس المحلي ما ينطبق على بقية أعضائه وفقا لأحكام الدستور والقانون ومن ثم يتبادر إلى الذهن سؤال مهم وهو هل تم انتخاب رئيسا للمجلس المحلي ليصبح محافظا للمحافظة بحكم منصبه ؟ أم تم الانتخاب لمنصب المحافظ ليكون رئيسا للمجلس المحلي بحكم منصبه؟

في حقيقة الأمر إذا ما افترضنا خلافا للتعديل وأن المقصود هو انتخاب رئيسا للمجلس المحلي ليكون محافظا للمحافظة بحكم منصبه فإنه سيترتب على ذلك مخالفة هذا الافتراض النصوص الدستورية والقانونية وكذلك تنتفي رقابة المجلس المحلي المنتخب على الوحدة الإدارية التي تسند

74 - تنص المادة (159) من الدستور النافذ على أن «تتولى الإدارة والإشراف والرقابة على إجراء الانتخابات العامة والاستفتاء العام لجنة عليا مستقلة ومحايدةٌ ويحدد القانون عدد أعضاء اللجنة والشروط اللازم توفرها فيهم وطريقة ترشيحهم وتعيينهم ، كما يحدد القانون اختصاصات وصلاحيات اللجنة بما يكفل لها القيام بمهامها على الوجه الأمثل ..

75 - ينظر الفصل الثالث من الباب الخامس من القانون رقم 13 لسنة 2001 بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء .

76 - ينظر الفصل الأول من ذات الباب .

77 - ينظر الفصل الثاني من ذات الباب.

مناصب جميع إداراتها عن طريق التعيين من جانب السلطة المركزية .

وإذا ما افترضنا أن هدف التعديل هو إسناد منصب رئيس المجلس المحلي إلى محافظ المحافظة المنتخب رغم ما شاب هذا التعديل من لبس واختلال انحدر به الى مهاوي عدم الدستورية فقد ترتب عليه تقرير حق السلطة المركزية في تعيين المحافظ بموجب قرار يصدر عنها عقب إعلان نتيجة فوزه، وهذا يعني أن التعديل لم يأت بجديد وأننا أمام اجتهاد في مواجهة النص ذلك أن النص الدستوري واضح وصريح لا لبس فيه ولا غموض في شأن انتخاب المجالس المحلية انتخابا عاما حرا مباشرا متساويا ، وكما أوضحنا سابقا فإن مصطلح المجلس المحلي يعني جميع أعضائه بما فيهم رئيس المجلس المحلي إذا لم يكن نظام الادارة المحلية يتبنى الرأي القائل بتشكيل المجالس المحلية بصورة مختلطة بحيث يكون بعضهم منتخبا والبعض الأخر معينا ودونما تعارض بين النصوص القانونية والمبادئ الدستورية، وهذا الفرض غير متحقق في الاتجاه الذي تبناه المشرع اليمني الدستوري والقانوني في شأن نظام الإدارة المحلية([78]).

وإذا ما أضفنا إلى ما سبق ممارسات السلطة المركزية العملية في شغل منصب محافظ المحافظة عن طريق التعيين لأي سبب من الأسباب فتارة نجدها تنقل المحافظ المنتخب من محافظته ليصبح وزيرا في إحدى الوزارات([79])وحينا آخر يعين عضو في البرلمان في منصب محافظ المحافظة المنتخب في انتهاك صارخ للدستور الذي يحرم الجمع([80]) بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة([81]) وكذلك مخالفة أحكام القانون التي تحدد كيفية شغل منصب المحافظ المنتخب في حال خلوه لأي سبب من الأسباب([82]).

وما يمكن التأكيد عليه في هذا المقام أن التعديل الذي تم إدخاله على قانون السلطة المحلية([83]) سنة 2008 لم يؤد إلى إزالة عيب عدم الدستورية ، بل كرّس هذا العيب بشكل يفوق ما كان عليه الحال قبل التعديل.

78 - تنص المادة (146) من الدستور النافذ على أن « 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 و المحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون ، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها ودورها في تنفيذ الخطط و البرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية

79 - كما هو الحال بالنسبة لمحافظ محافظة حجة الذي تم انتخابه سنة 2006 وفي سنة 2010 تم تعيينه وزيرا للزراعة وتعيين أخر من جانب السلطة المركزية خلفا له ، وكذلك الحال بالنسبة لمحافظ محافظة تعز الذي تم تعيينه سفيرا بوزارة الخارجية رغم أنه منتخب من جانب جمهور الناخبين لشغل منصب محافظ المحافظة ، وتعيين أخر من جانب السلطة المركزية بديلا عنه والأمر كذلك بالنسبة لغيرها من المحافظات.

80 - تنص المادة (80) من الدستور على أن« لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي أو أي وظيفة عامة، ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء .

81 - كما هو الحال بالنسبة لعضو مجلس النواب أحمد محمد الكحلاني الذي تم تعيينه أمينا للعاصمة والنائب يحيى محمد الشعيبي الذي تم تعيينه محافظا لمحافظة عدن وأكرم عطيه الذي تم تعيينه محافظا لمحافظة الحديدة رغم ان الجميع منتخبين أعضاء في مجلس النواب.

82 - وفقا للفقرة ك من المادة (38) من القانون رقم 38 لسنة 2008 الخاص بتعديل قانون السلطة المحلية تباشر الوزارة إجراءات انتخاب محافظ للفترة المتبقية فور زوال أسباب التعذر.

83 - السلطة المحلية تسمية ابتدعها المشرع اليمني لم يسبقه إليها أحد ، وإن كان لبعض التشريعات وبعض الفقهاء سبق في تسمية القانون المنظم للشأن المحلي بغير اسمه الدقيق كما هو الحال بالنسبة للتسمية بـ « الحكم المحلي أو اللامركزية الإدارية. لمزيد من التفصيل حول ذلك ينظر أستاذنا الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري ، دار النهضة العربية 2006 ص 350 وما بعدها. وأستاذنا الدكتور أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية ، مرجع سابق ص 14 وما بعدها.- أستاذنا الدكتور دائل محمد إسماعيل المخلافي ، الإدارة المحلية أسس وتطبيقات مرجع سابق ص 9 وما بعدها.

الخاتمة

في نهاية بحثنا لموضوع مدى دستورية إسناد منصب رئيس المجلس المحلي إلى محافظ المحافظة ، نستطيع أن نقرر هنا أن المشرع اليمني كان قد تبنى مسلكا إيجابيا في بداية تجربة الإدارة المحلية في ظل القانون رقم 52 / 1991والتي امتدت لعقد من الزمن تقريبا، في حين مثل قانون السلطة المحلية رقم 4/ 2000 انتكاسة لتجربة الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية ، وقد خرجنا من بحثنا لهذا الموضوع بعدد من النتائج والتوصيات نجملها على المحو الاتي:

أولا : النتائج

1 - أن مسلك المشرع اليمني بشكل عام في ظل التجربة الأولى للإدارة المحلية كان منسجما مع نصوص الدستور ومبادئ الإدارة المحلية ، وقد ترجم هذا المسلك قانون الإدارة المحلية الصادر برقم 25 / 1991 الذي نظمت نصوصه تجربة الإدارة المحلية حتى عام 2000.

2 - أن تبني المشرع اليمني للانتخاب كوسيلة لإسناد منصب رئيس المجلس المحلي جاء منسجما مع النصوص الدستورية ومبادئ الادارة المحلية.

3 - أن صدور القانون رقم 4/ 2000 بشأن السلطة المحلية قد ترتب عليه نسف كل المكاسب التي تحققت في ظل القانون السابق .

4 - أن إسناد المشرع اليمني منصب رئيس المجلس المحلي الى محافظ المحافظة المعين بحكم منصبه يمثل انتهاكا صارخا لنصوص الدستور الذي قرر صراحة شغل هذا المنصب عن طريق الانتخاب الحر المباشر ، وهو ما يصم نصوص هذا القانون بعدم الدستورية.

5 - أن مسلك المشرع اليمني في تعديل 2008 لقانون السلطة المحلية الذي اقتضى انتخاب محافظ المحافظة عن طريق المجلس للمحافظة والمجالس المحلية للمديريات يعد منتهكا للمبدأ الدستوري الذي قرر صراحة تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب الحر والمباشر من جانب المواطنين ، وهذا التعديل يكون قد سلب المواطنين حقهم في انتخاب من يمثلهم وحقهم في محاسبته، وهو ما يصم هذا التعديل بعدم الدستورية.

6 - إذا كان المشرع اليمني قد تبنى أسلوب الانتخاب غير المباشر لمحافظ المحافظة ورئيس مجلسها المحلي، إلا أنه في ذات الوقت مال إلى تكريس أسلوب التعيين بشكل مباشر وغير مباشر من خلال إجازة النص للسلطة التنفيذية تعيين المحافظ في حال تعذر انتخابه ، وكذلك الأمر بالنسبة لامين عام المجلس المحلي، وأيضا من خلال إجازة النص المعدل للمحافظ الترشح لأكثر من دورة انتخابية في ذات المحافظة ، وليس هناك مانع من تكرار هذه العملية في محافظة أخرى.

7 - رغم أن تعديل 2008 تبنى الانتخاب لمحافظ المحافظة من جانب هيئة ناخبة إلا أنه فيما يتعلق بإقالة المحافظ واستقالته جعلها التعديل من حق السلطة التنفيذية وهو ما لا ينسجم مع القواعد العامة.

8 - أن تعديل سنة2008 مشوب بعيب عدم الدستورية أيضا من ناحية إسناد مهمة الإشراف على انتخابات المحافظ إلى جهة غير محايدة هي وزارة الإدارة المحلية ، وهي تعد جزءاً من الحكومة

تمثل الحزب أو الائتلاف الحاكم خلافا لما نص عليه الدستور .

9 - أن السلطة التنفيذية قد أهدرت ما تضمنه تعديل 2008 فيما يتعلق بانتخاب محافظ المحافظة وأصبح التعيين لهذا المنصب هو وسيلة الإسناد متذرعة في ذلك بمبررات متعددة، وأن السلطة التنفيذية لم تقف في انتهاكها عند حد إسناد منصب رئيس المجلس المحلي لأشخاص معينين من جانبها، بل ذهبت أبعد من ذلك في انتهاكها لأحكام الدستور والقانون من خلال تعمدها إسناد منصب محافظ المحافظة ورئيس مجلسها المحلي إلى أعضاء في البرلمان في انتهاك صارخ لأحكام الدستور التي تحضر الجمع بين عضوية البرلمان وأي وظيفة عامة أخرى.

التوصيات

1 - نوصي المشرع اليمني بالعمل على إزالة عيب عدم الدستورية الذي شاب قانون السلطة المحلية المتعلق بشغل منصب رئيس المجلس المحلي من جانب محافظ المحافظة لتعارضه مع المبدأ الدستوري الذي ينص صراحة على تشكيل المجلس المحلي عن طريق الانتخاب المباشر.

2 - نوصي المشرع اليمني بالعمل على إزالة عيب عدم الدستورية المتعلق بمنح السلطة التنفيذية حق إقالة المحافظ المنتخب وقبول استقالته وأن يكون ذلك حصرا من حق الهيئة الناخبة.

3 - نوصي المشرع اليمني بالعمل على إزالة عيب عدم الدستورية المتعلق بإسناد مهمة الإشراف على انتخاب محافظ المحافظة إلى وزارة الإدارة المحلية لتصادم هذا المسلك مع المبدأ الدستوري الذي أسند صراحة مهمة الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية إلى اللجنة العليا للانتخابات التي وصفها الدستور بأنها محايدة ومستقلة ، وهو مالا يتوافر لوزارة الإدارة المحلية التي تمثل جزءاً من الحكومة المشكلة من حزب أو مجموعة أحزاب وهو ما يجعلها منحازة إلى جانب حزبها.

4 - نوصي المشرع اليمني بالعودة لتبني المسلك السابق في ظل قانون الإدارية المحلية رقم 52لسنة 1991 فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب .

5 - نوصي المشرع اليمني بالعدول عن مسلك الانتخاب غير المباشر لمحافظ المحافظة، وتبني الانتخاب المباشر عن طريق جمهور الناخبين .

6 - نوصي المشرع اليمني بإزالة عيب عدم الدستورية المتعلق بإسناد منصب محافظ المحافظة ورئيس مجلسها إلى أعضاء في البرلمان عن طريق التعيين من جانب السلطة التنفيذية .