التطور الديمقراطي في اليمن:

تقرير حول

تعزيز مشاركة المرأة في السياسة

وتنمية الأحزاب السياسية

وتطوير العمليات الانتخابية

التنسيق والتحرير: زياد ماجد

معدّو التقارير
حورية مشهور
د. عبد العزيز محمد الكميم

تم إعداد هذه التقارير عام ٢٠٠٣ كجزء من مشروع نفّذته المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "أيديا" بالتعاون مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، وهدف إلى مناقشة التطور الديمقراطي في العالم العربي.
تم تنفيذ المشروع بتمويل من الحكومة الألمانية - وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية.

© جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة
للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات(International IDEA)
وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)

تاريخ النشر ٢٠٠٥

تصميم الغلاف: توربو للتصميم ـ رام الله

ISBN 91-85391-41-7

تم اعداد وطباعة هذا التقرير تحت اشراف شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND) كجزء من مشروع نفَّذته بالتعاون مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). ولا يعكس هذا التقرير بالضرورة آراء المؤسسات القائمة بالمشروع.

مقدمة

رفعت الضغوط والمطالبة الداخلية بالتغيير من الوعي، وسرَّعت السجالات والنقاشات حول طبيعة عمليات الإصلاح والحاجة إليها في العديد من البلدان العربية. ومثل هذه النقاشات تدور في أوساط مجموعات متنوعة لكل منها مصالحها واهتماماتها الخاصة. وفي هذا السياق، برزت مسائل تعزيز المشاركة السياسية للمرأة والأحزاب السياسية وتطوير العمليات الانتخابية باعتبارها مسائل مركزية في أجندات الإصلاح السياسي في العالم العربي.

إنَّ تأسيس محطات البث التلفزيوني الفضائية والإذاعات العربية في أواسط التسعينيات، وسَّعت فضاء النقاش الذي لا تحدُّ منه لا القيود ولا الرقابة على الصعيد المحلي. وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ تصديق العديد من الحكومات العربية على الاتفاقيات والمعاهدات - المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية والسياسية، وإلغاء كل أشكال التمييز ضد النساء- شكَّل رافعة للتغيير. كما تشكِّل الاتجاهات الديموغرافية (60% من السكان دون سنِّ الرشد) زخماً إضافياً للمطالبة بالإصلاحات الاقتصادية والسياسية في المستقبل.

ونتيجة لذلك أدخلت إصلاحات عديدة إلى بعض البلدان، كالبحرين، والإمارات العربية المتحدة، وقطر، والكويت، في حين يتطور الانفتاح السياسي في اليمن، ويستمر التقدم في كلٍّ من الأردن والمغرب، حيث تتحقق الإصلاحات.

لقد حدَّد تقرير برنامج الأمم المتحدة الأول للتنمية البشرية في العالم العربي (2002)، الذي أعده علماء وخبراء عرب، أهم ثلاثة تحدِّيات للتنمية تواجه العالم العربي، وهي: العجز في كلٍّ من المعرفة والحرية وتمكين النساء. وفي الاستنتاجات التي خلص إليها التقرير، وكررتها الإعلانات الصادرة عن العديد من الإصلاحيين العرب والشبكات الإقليمية، يتضح أنَّ الطريق الأمثل أمام البلدان العربية هو من خلال "تعزيز الحكم الرشيد" و"إصلاح مؤسسات الدولة، وتعبئة الجماهير". وقد شُدد التقرير على ما يلي:

* التمثيل السياسي الشامل في هيئات تشريعية فعالة، مبنية على انتخابات حرة وصادقة وكفوءة ونظامية.
* إجراءات قانونية وإدارية ضامنة لحقوق المواطن وموافقة لحقوق الإنسان الأساسية، ولاسيما حرية التعبير وحرية الاجتماع للجميع.
* مشاركة النساء في المؤسسات السياسية والاقتصادية والمجتمعية.

وبالتركيز على مشاركة النساء والأحزاب السياسية والنظم والعمليات الانتخابية، ارتبط مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "أيديا" مباشرة بهذه الموضوعات، وبأجندات الإصلاح التي طُوِّرت في البلدان المستهدفة الثلاثة، مصر، والأردن، واليمن.

وقد ركز تقرير برنامج الأمم المتحدة الثاني للتنمية البشرية في العالم العربي (2003) على أحد التحديات الثلاثة التي حُددت في العام 2002، وهي بناء مجتمع المعرفة. فهو يقر بأنه ثمة بعض تقدم في قضية المرأة من حيث بعض مظاهر المشاركة الشعبية منذ العام 2002، "بيد أنَّ بقع الضوء هذه، التي ترافقت مع بزوغ الوعي حيال الحاجة إلى الإصلاح، كشفتها، جزئياً، ارتدادات جديدة في مجال حرية الرأي والتعبير والاجتماع". إنَّ الحاجة إلى الحوار وخلق التوافق حول أجندات الإصلاح السياسي تتسم بكونها أهم الآن من ذي قبل. ومن المتأمل أن يساهم مشروع "أيديا" في هذا المجال.

ويعد هذا التقرير حول التطور الديمقراطي في اليمن واحداً من أهم التقارير التي تمخض عنها مشروع الديمقراطية في العالم العربي الذي نفذته المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أيديا" بالتعاون مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، والذي هدف إلى مناقشة الإصلاحات الديمقراطية في كل من مصر والأردن واليمن عن طريق إجراء تحليل مقارَن والإسهام بالمعلومات المتصلة بالممارسة الرشيدة، فضلاً عن إغناء السجالات حول الإصلاح الديمقراطي في كل من البلدان الثلاثة.

ركّز المشروع على ثلاثة موضوعات متداخلة اعتُبرت منطلقات للمساعدة في صياغة أجندة إصلاحية، هي: إصلاح النظام الانتخابي، وتنمية الأحزاب السياسيّة، ومشاركة النساء السياسية. إنّ التحديات والفرص والتوصيات التي حددها التقرير هي نتيجة عمل فريق بحثي من البلدان الثلاثة، إضافة إلى المساهمات المقدّمة في الاجتماعات الإقليمية التي نُظّمت في سياق المشروع.

وعلى الصعيد الوطني في البلدان المختارة الثلاثة، تم تشكيل فرق من الخبراء يمثلون مختلف وجهات النظر، ليعدوا أوراق بحث تتناول في العمق قضايا الإصلاح الانتخابي ونشاط الأحزاب السياسية والبعد الجندري في السّياسة، والقيام بمشاورات أولية مع مختلف المعنيين المحليين. وقد اجتمعت فرق الخبراء الثلاثة في بيروت (تشرين الأول/أكتوبر 2003) لمراجعة الاستنتاجات الأولية والتعاون على وضع تقارير البلدان.

تعكس التحديات الحاسمة التي تواجه الديمقراطية في العالم العربي موضوعات تُعتبر مركزية بالنسبة إلى نشاط "أيديا" على وجه العموم، أي إجراء انتخابات حرة وعادلة وإشراك النساء وأنشطة الأحزاب السياسية. وتتسم وجهة النظر الإقليمية بأهمية قصوى لفهم اتجاهات الديمقراطية في العالم العربي. ولذا، فإن جهود "أيديا" تنصب على توفير منتدى للحوار ضمن البلدان العربية وفي ما بينها، بهدف تحديد الممارسة الديمقراطية الرشيدة وخلقها في المنطقة. ومن هذا المنطلق تم إعداد هذا التقرير حول التطور الديمقراطي في اليمن كمساهمة في الحوار الجاري حول الديمقراطية وكحافز للمزيد من الحوار في المستقبل.

ونأمل أن يساهم المشروع في وضع تحليل مقارَن وجمع المعلومات عن الممارسة الرشيدة في عملية إشاعة الديمقراطية، بغية إغناء النقاش حول الإصلاح الديمقراطي في كل من مصر والأردن واليمن. وقد هدف المشروع أيضاً إلى تحديد التحديات والفرص الرئيسية للإصلاح التي يمكن أن تكون صالحة أيضاً للبلدان العربية الأخرى، حيث تجري تحولات ديمقراطية، أو للهيئات الدولية المهتمة بدعم العملية الإصلاحية في العالم العربي.

بالنسبة إلى العمليات الانتخابية، تشمل التوصيات التي خرج بها المشروع للحكومات والمعنيين المحليين الحاجة إلى المزيد من الاستقلالية والاحترافية في إدارة الانتخابات، والتفويض المنهجي المنظّم بغية مراقبة الانتخابات المحلية، وإيجاد آليات لحل النزاعات الانتخابية، ووصول الأحزاب السياسية المتكافئ إلى وسائل الإعلام، وبعض الضبط لتمويل الحملات الانتخابية. وفي ما يتعلق بصيغة النظام الانتخابي، فقد اقتُرح إدخال نظم انتخابية مختلطة بقصد تحسين التمثيل وشرعيته؛ إذ ينبغي أن تجري مناقشات وطنية واسعة تتناول الإصلاح الانتخابي كأفضل طريقة لتحقيق التوافق.

لتعزيز مشاركة النساء السياسية، تُوصي الحكومات والمعنيون المحليون بأن تُمنح النظم الانتخابية المحتمَلة مزيداً من الاهتمام الجدي، فضلاً عن اتخاذ إجراءات إيجابية واعتماد

"كوتات" جندريَّة للأحزاب السياسية والمؤسسات الأخرى. ولعلَّ أفضل تعزيز لمسائل الجندر تناله من خلال بنىً خاصة داخل الحكومة، ومن خلال مؤسسات عامة خاصة؛كوجود محقق متخصص في قضايا التمييز ضد النساء. كما ينبغي على المجتمع المدني أن يدرج الجندر قضيةً رئيسيةً في برامجه، وفي الشبكات والائتلافات الإقليمية، دعماً للبعد الجندري في أجندات العمل الديمقراطي.

لتعزيز تنمية الأحزاب السياسية بوصفها لاعباً فعالاً في عملية نشر الديمقراطية، اقتُرِحَ تحديث قانون الأحزاب السياسية وخلق ضمانات أقوى لحرية الاجتماع. وعلى المدى القصير، ينبغي على الأحزاب أن تنتقل إلى تطبيق الديمقراطية من الداخل. كما يجب أن يُسهَّل الحوار الحزبي الداخلي على كلا المستويين الإقليمي والوطني.

تدل دراسات البلدان التي أعدت من خلال المشروع على وجود ثلاثة مستويات من التعقُّدات الرامية إلى خلق التغيير وتنفيذ الإصلاحات:

البيئة القانونية: تعديل قانوني أو سنُّ تشريع جديد يعزز المشاركة السياسية ويقوي الأحزاب السياسية وإصلاح العمليات الانتخابية. ويأخذ هذا المستوى بعين الاعتبار بصورة رئيسية الحكومات والبرلمانات؛ ولكنه يأخذ أيضاً بعين الاعتبار الأحزاب السياسية، ومراكز البحوث، وغير ذلك من منظمات المجتمع المدني التي يجب أن تخلق مناخاً حوارياً مع الحكومات لبلوغ توافق أو إجماع رأي على القوانين والتدابير الجديدة.

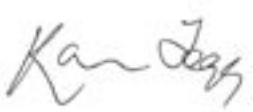
الحاكمية والقدرة الداخليتان: على الأحزاب السياسية والمنظمات النسائية أن تطور استراتيجيات للتغيير وإيجاد التحالفات اللازمة لإعطاء الحكومات مثالاً يمكن أن تحذوه. كما ينبغي عليها أن تكون ديمقراطية وتمثيليةً كيما تستطيع اكتساب المصداقية وبناء الثقة وترسيخ أساس لرأي عام قوي داعم لجهودها.

البيئات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية: إصلاح القطاعات الاقتصادية وفتحها لتمكين عدد أكبر من النساء للانخراط في الأنشطة الإنتاجية، وتغيير المناهج التعليمية بما يهدف إلى رفع الوعي حيال أهمية أدوار النساء والأحزاب السياسية وثقافة المواطنة وحرية الاختيار والانتخاب. ويأخذ هذا المستوى أيضاً في حسبانه قطاعي الإعلام والمعلومات. فالإعلام يقوم بدورٍ رئيسيٍ في صياغة أفكار الناس وتشكيلها، وأيُّ خطة إصلاح ينبغي أن تعكسها وسائل إعلامية مستقلة وحرة، حيث يقدم كل المعنيين آراءهم، وحيث يختار الناس أولئك الذين يعكسون مصالحهم وقيمهم على النحو الأفضل.

وترى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "ايديا" وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية أن ثمة فرصاً حقيقية للتطور الديمقراطي في المنطقة، ولكن يحتاج كل بلد لحيز ووقت لتحقيق خياراته الخاصة، وتشكيل مؤسساته الديمقراطية بما يوافق أوضاعه الثقافية والسياسية والتاريخية الخاصة، ولتطوير أجندة إصلاحه الخاصة وإستراتيجيته لإشاعة الديمقراطية. ولانخراط ناجح في دعم عملية إشاعة الديمقراطية، ينبغي على اللاعبين الدوليين أن ينموا مصداقيتهم بترسيخ التعاون القائم على حوار صادق والتزام بعيد المدى. وتأمل "ايديا" وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بأن تتمكنا من البناء على نتائج هذا المشروع الأولي وتطويره وبالتالي المساهمة في مسيرة تطور وإصلاح قائمة على الحوار الداخلي البناء بين كافة الأطراف المعنية.

وفي النهاية نتوجه بجزيل الشكر للسادة زياد ماجد ومارتن أنجبي والسيدة نادية حنضل زاندر لما بذلوه من جهد في تنسيق هذا المشروع القيم، والى السيدة حورية مشهور والدكتور عبد العزيز محمد الكميم، والمحامي محمد المخلافي وكافة الباحثين والمفكرين الذين ساهموا في هذا المشروع وفي تعميق الحوار حول الديمقراطية في العالم العربي.

زياد عبد الصمد
المدير التنفيذي
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



كارين فوج
السكرتير العام
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المحتويات

ملخص تنفيذي

1. الظروف المحيطة بقضايا المرأة والأحزاب والانتخابات في اليمن 9

الجمهورية اليمنية، المشاركة السياسية للمرأة اليمنية 21

المراجع والهوامش 41

الأسس الدستورية والقانونية للتعددية الحزبية في الجمهورية اليمنية 43

المراجع والهوامش 71

الأنظمة الانتخابية 79

المراجع والهوامش 108

ملخص تنفيذي

ملخص تنفيذي

زياد ماجد

1. الظروف المحيطة بقضايا المرأة والأحزاب والانتخابات في اليمن

لوحظ في اليمن حدوث عدد من المتغيرُّات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على امتداد العقود الأربعة الخالية؛ كان أهمها ثورة أيلول/سبتمبر 1962 ضد الإمامية في اليمن الشمالي، وثورة تشرين الأول/أكتوبر 1973 ضد حكم الاستعمار البريطاني في اليمن الجنوبي. وفي السبعينات والثمانينات كانت ثمة فترات نزاع بين شطري اليمن. وقد أدت العوامل الإقليمية والدولية، وكذلك الحوار الوطني الذي ظل مستمراً في أحلك فترات النزاع، إلى توحيد اليمن في أيار/مايو عام 1990 ونشوء جمهورية اليمن. وفي أيار/مايو عام 1994 أفضت حركة انفصالية إلى قتال بين الشمال والجنوب دام شهرين وانتهى في تموز/يوليو بانتصار توحيد البلاد. وقد تألفت مصاعب التوحيد من مصاعب سياسية واقتصادية نجم معظمها من حرب الخليج التي اندلعت في عام 1991. ولعلَّ أهم نتائج التوحيد المباشرة تكمن في التزام الديمقراطية شكلاً للحكم يأخذ بعين الاعتبار إعلان دستور لليمن الموحد المعدَّل باستفتاء أجري في عام 1991. يتسم تركيب المجتمع اليمني بالقبلية، ولا سيما في الجزءين الشمالي والشرقي من البلاد.
على هذه الخلفية تُبسط موضوعات البحث في هذه الورقة.

1.1. مشاركة النساء اليمنيات السياسية

تتسم مسألة المشاركة النسائية السياسية في اليمن بالحيوية، ولا سيما في الفترة التي أعقبت انتخابات نيسان/إبريل 2003 البرلمانية، ونتيجة لها فقد بلغت نسبة الناخبات المسجلات 42% من إجمالي الناخبين المسجلين، بيد أنَّ النتائج كانت محبطة؛ إذ لم يترشَّح إلا 11 امرأة ولم تفز أي منهن. وقد دلَّ ذلك على الهوة الموجودة بين تشريع "متقدم" تماماً مدعوم من الحركات النسائية وبين حقيقة نظرة المجتمع اليمني البالغة السلبية إلى النساء لدى القبيلة ومنظومتها القيمية.

1.1.1. نظرية جيدة، ممارسات سيئة

من وجهة النظر الدستورية يعبرِ الدستورِ اليمني عن فكرة حقوق كل المواطنين الكاملة دون تمييز؛ ويحتوي مواد خاصة بالنساء منوهاً بأدوارهن الاجتماعية المطلوب منهن الاضطلاع بها وحمايتها، كما لا يحتوي أي مادة تمييزية ضد النساء في حقوقهن السياسية. ومن ناحية أخرى، صدق اليمن عدداً كبيراً من الاتفاقيات الدولية، وخصوصاً اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد النساء، واتفاقية حقوق النساء السياسية، واتفاقية قبول الزواج وعمر الزواج الأدنى وتسجيل الزيجات. كما ينص الدستور على التغطية القانونية لمنظمات المجتمع المدني ويمنح الناس الحق في التنظيم السياسي والثقافي والمهني. وبشكل عام، على الرغم من وجود مجال للتحسين فإن إطار العمل القانوني الذي يرعى الحياة العامة يبدو سليماً ومؤاتياً لزيادة المشاركة النسائية في الحياة العامة.

أما من الناحية العملية، فتبقى أمور كثيرة ينبغي تحقيقها. ويشير هذا التقرير إلى اتجاه في التشريع الإسلامي يعارض تولي المرأة أياً من المناصب العامة. وبرغم أن لجنة الانتخابات العليا، على سبيل المثال، اتخذت تدابير من شأنها دعم المشاركة النسائية في العملية الانتخابية، إلا أنها لا تضم في عداد أعضائها السبعة أي امرأة. وفي نهاية عام 2000 ومع تشكيل "اللجنة الوطنية للنساء"، التي شكّلتها الحكومة عام 1996 استجابةً لنداء المؤتمر الدولي الرابع للمرأة في "بيجينغ" لصياغة الآليات المؤسسية الوطنية بغية تحسين وضع النساء، عُمدَ إلى دراسة قوانين البلاد، وخلصت اللجنة إلى أن معظمها ضمن حقوقاً متساوية بوجه عام، في حين أن بعضها تضمن نصوصاً تمييزية. واقتُرح عشرون تعديلاً في كلا الحكومة ومجلس النواب. ولكن خمسة من التعديلات المقترحة قُبلَت بعد مفاوضات صعبة خاضتها اللجنة مع النواب.

ثمة عدد ضئيل جداً من النساء في السلطة التنفيذية. وكان هناك، لدى كتابة هذا التقرير، وزيرة واحدة (لحقوق الإنسان) وامرأتان فقط ترشحتا بين 111 عضواً في مجلس الشورى. أما في وسائل الإعلام فهناك ثماني نساء رئيسات تحرير صحف (مقارنة بـ55 رئيس تحرير)، ووجود نساء في المناصب التنفيذية هو وجود رمزي على الأغلب ولا يعكس الصورة الحقيقية لمؤهلات النساء اليمنيات وخبراتهن. ومع أن قانون السلطة القضائية لا يميز بين الرجال والنساء فإن متطلّب شهادة يمنحها معهد القضاء العالي تمنع النساء بالفعل من تولي منصب قضائي، ذلك أن المعهد الذي يهيمن عليه المتشددون المعارضون لتقدّم المرأة، لم يقبل دخول أي امرأة. وبالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني، أجري مسح غطّى 1692 جمعية من بينها 87 جمعية متخصصة بقضايا المرأة، وبين أن هيئاتها الإدارية تتكون من 4645 رجلاً و299 امرأة، وهذه نسبة لا تكاد تُذكر. وأخيراً، لا يبدو الوضع أفضل في النقابات والأحزاب السياسية، فهذه الأخيرة يبلغ أعضاء الخمسة الكبرى المؤسس لها 12.975 عضواً من بينهم 259 امرأة فقط.

ومن بين الأسباب التي أدت إلى هذه النتائج السيئة لإطار العمل المؤسسي يُذكر: الفقر المدقع الذي يؤثر في النساء، وخصوصاً انعدام التعليم (حيث يبلغ معدل الأمية نحو 76%)، وانعدام الخدمات الأساسية، مما يجعل من المشاركة النسائية السياسية رفهاً، فضلاً عن انعدام شبه كامل للتمثيل النسائي السياسي وطابع الحركة النسائية المؤسسية.

إن هذا التقرير لا يناقش إطار العمل القانوني اليمني المبني على الشريعة، أو القانون الإسلامي، فالمشكلة تكمن قبل أي شيء في التراث القبلي والاجتماعي - الثقافي الذي يعيق جدياً تقدم النساء جميعاً.

1.2. الأحزاب السياسية في اليمن

لفهم وضع الأحزاب السياسية الراهن في اليمن ينبغي أن تؤخذ الظروف التي كانت سائدة قبل التوحيد بعين الاعتبار.

1.2.1. تراث نظام الحزب الواحد في الجانبين

في اليمن الشمالي، بعد ثورة 1962 ضد النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري، أغفلت النصوص الدستورية المؤقتة مسألة حرية الأحزاب من حيث تأسيسها وعملها، في حين أن دستور عام 1964 الأول الدائم حدّ من حرية النشاط الحزبي وحصرها بإيجاد تنظيم سياسي وحيد توجهه السلطات. وأما الدستور التالي (1970)، فقد نص بوضوح على حظر كل أشكال النشاط الحزبي، بحيث إن تطور النشاط الحزبي السياسي انطلق من اللاشيء إلى الحد منه ليرسو على حظره. وقد أنشئ "المؤتمر الشعبي العام" في بداية الثمانينات ليقوم بدور الحزب الوحيد، وليتكون من مراجع سياسية وقبلية وأعضاء من الجيش ومن التنظيمات الأمنية المتنوعة.

أما دستور اليمن الجنوبي فقد تبنى الاشتراكية الماركسية المعارضة للتعدُّدية الحزبية. وقد أعلن دستور عام 1978 بوضوح اعتماد نظام الحزب الواحد تحت قيادة الحزب الاشتراكي اليمني اتباعاً للنموذج المطبّق في الدول الاشتراكية. وأمام هذا الواقع أعلن أعضاء اللجنة الدستورية، التي شُكّلت لوضع مسودة "دستور الوحدة"، أنه ينبغي لكي تنجح الوحدة يجب استيعاب كل القوى السياسية (في الشمال والجنوب وغيرها من القوى الموجودة خارج إطار العمل ذاك) في دولة موحدة تضمن حقوقها في العمل والنشاط.

2.2.1. ولادة التعددية الحزبية وتطورها

في كانون الثاني/يناير 1990 حددت لجنة النظام السياسي الموحّد إطار العمل السياسي المقبل في اليمن بأنه نظام تعددي يرخص المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني للعمل كحزبين سياسيين مستقلين جنباً إلى جنب. وكان معنى الإبقاء على كلا الحزبين بدلاً من دمجهما أو حلهما (وهو أمر كان ملحوظاً) كان طريقة لوضع أسس النظام الجديد من القوى السياسية الموجودة وليس الانطلاق من جديد، فحددت معالم الخريطة الحزبية السياسية المتكونة من حزبين "حاكمين".

أما القوى السياسية الأخرى فبإعلانها أنها أنشأت أحزاباً وإصرارها على حقوقها السياسية جعلت التعدُّدية واقعاً فعلياً. وقد جاء في التعديل الدستوري الأول الذي أجري في عام 1994: "يقوم النظام السياسي على التعددية السياسية والحزبية تأميناً لانتقال السلطة السلمي". وقد تضمن التعديل مادة تكفل عدم تعديلها إلا من طريق إجراءات معقّدة تنتهي باستفتاء شعبي، بما يحمي من أي محاولة في المستقبل من جانب حكومة ما لإفساد النشاط الحزبي السياسي أو إضعافه من خلال أغلبية ثلاثة أرباع الهيئة التشريعية، في الوقت الذي يشكل فيه "انتقال السلطة السلمي" ضمانة تحول دون الاستيلاء على السلطة بالانقلاب أو التآمر أو استخدام القوة بأي شكل من الأشكال.

ومن المثير ملاحظة أن المواد الدستورية الراعية لإنشاء الأحزاب السياسية تنص على أنه لا يجوز أن تُبنى على أساس تبعية مناطقية أو قبلية أو مذهبية أو عائلية أو مهنية. وتنص كذلك على أن

مبادئ الأحزاب وأهدافها وبرامجها ووسائلها لا يمكن أن تتنافى مع الإيمان الإسلامي. وعلى نحو مماثل، يجب ألا يتناقض النشاط الحزبي مع العقيدة الإسلامية. أما الأمر الذي أكد عليه الدستور اليمني فهو عدم الفصل بين الدولة والدين، لا بل هو يفرض الجمع بينهما.

3.2.1. تأسيس الأحزاب السياسية

صُدر قانون الأحزاب في تشرين الأول/أكتوبر 1991 وشُكِّلت لجنة الشؤون الحزبية السياسية بعد ستة أشهر للموافقة على تشكيل الأحزاب السياسية. وقد أدّى النزاع بين الحزبين (المؤتمر والاشتراكي) في ما يتعلق ببرنامج عمل اللجنة إلى تجميد قانون الأحزاب السياسية فعلياً حتى عام 1995. في هذا الوقت، ومع أن القانون لم ينفّذ، إلا أن حرية الانخراط في النشاط الحزبي لم تُقمع. ومع ذلك، فعندما أعيدت الحياة إلى اللجنة لم يكن العديد من الأحزاب الصغيرة قادراً على استيفاء الشروط للترخيص فانتهى بها الأمر إلى الغياب عن الساحة.

تكوّنت لجنة الشؤون الحزبية السياسية من ثلاثة أعضاء من السلطة الإجرائية وأربعة من السلطة القضائية. وبرغم تركيبة هذه اللجنة وطريقة اختيار أعضائها فقد اعتبرت في حينه متقدمة نسبياً. فامتيازاتها أساسية، وهي تقرر بين أمور أخرى ما إذا كان سيسمح بوجود حزب أم لا، وهي تراقب أنشطة الحزب وتمويله الذي تقدمه الدولة. وبعض مواد القانون يمكن تفسيرها في الواقع بطريقة تدعم قرارات اللجنة بحل الحزب أو تعليق نشاطاته، مع أن هذا لم يحدث بعد.

وبحلول انتخابات نيسان/إبريل 1997 كان قد رُخص لخمسة عشر حزباً، وتلقّى موافقة اللجنة 22 حزباً في عام 2003. وقد ألغت معايير الترخيص فعلياً عدداً من الأحزاب التي كانت تمارس نشاطاً سياسياً قبل أن تستعيد اللجنة نشاطها، حيث بلغ عددها أكثر من 45 حزباً.

وقد اعتُبر الشرط الأكثر تقييداً في تأسيس حزب تتكون هيئته التأسيسية من 75 عضواً و2500 منتسب، وهذا من أعلى الأرقام المطلوبة في أي بلد عربي تبنّى التعددية الحزبية. والهدف من ذلك هو تقليص عدد الأحزاب وتحسين فاعليتها.

4.2.1. الابتعاد من التوازن النسبي

على الرغم من أن اليمن يعيش تجربة التعدُّدية الحزبية الدستورية منذ اثني عشر عاماً، وهذه فترة قصيرة للحكم، غير أن نهج النمو على امتداد الدورات الانتخابية البرلمانية الثلاث التي جرت (1993، 1997، 2003) تقدم إشارات تحدِّد الاتجاه السائد.

ففي عام 1993 أعلن 46 حزباً عن وجوده في الظروف التي أسلفنا وصفها (قبل تنفيذ تدابير ترخيص الأحزاب)، ولكن 22 حزباً فقط هي التي شاركت في الانتخابات. وفاز سبعة منها بمقاعد في مجلس النواب؛ وقد أسفرت الانتخابات عن التوازن التالي: احتل حزب المؤتمر الشعبي 40.53% من أصل 300 مقعد في الهيئة التشريعية، تلاه "الإصلاح" وهو حزب إسلامي كان موجوداً في اليمن الشمالي السابق، فنال 20.93%، فيما حصل الحزب الاشتراكي اليمني على 18.6% من المقاعد. أما حزب البعث فقد حصل على 2.33%، إضافة إلى ثلاثة أحزاب صغيرة نال كل منها مقعداً واحداً، مع فوز المستقلين بـ15.95% من عدد المقاعد الإجمالي. وقد دخلت الأحزاب الثلاثة الأولى في حكومة ائتلافية، فيما شاركت أربعة أحزاب معارضة بعض الشيء في الهيئة التشريعية، وشارك 15 حزباً معارضاً آخر في الانتخابات ولكنها أخفقت، وعجز 24 حزباً عن دفع أي من المرشحين.

في عام 1997 وبعد سريان قانون الأحزاب رُخِّص 17 حزباً شارك منها في الانتخابات 12 حزباً، وقاطعتها أربعة، بما فيها الحزب الاشتراكي اليمني. وفي نتيجة الأمر حصل "المؤتمر الشعبي" على 62.54% من مقاعد مجلس النواب فشكل الحكومة بنفسه، وانتقل "الإصلاح" إلى معسكر المعارضة بعد نيله 18.06% من المقاعد. وفازت امرأتان بمقعدين.
في عام 2003 بلغ عدد الأحزاب المرخصة اثنين وعشرين شاركت كلها في الانتخابات. وبقي "المؤتمر" في السلطة بعد نيله 79.09% من إجمالي المقاعد (محتكراً بذلك ثلاثة أرباع الأغلبية التي يحتاج إليها في الهيئة التشريعية، بما يجعله قادراً على القيام بما يريد بصورة فعالة) ؛ ولكن نسبة مقاعد "الإصلاح" تراجعت إلى 15.15% كما تراجعت تنافسية "الاشتراكي" إذ لم يحصل على أكثر من 2.32% من المقاعد، فيما انخفضت حصة النساء إلى مقعد واحد.
إن الاتجاه العام يميل، إذن، نحو تركُّز السلطة بيد حزب واحد هو حزب "المؤتمر الشعبي العام"؛ وسبب ذلك يكمن جزئياً في تطور قانون الانتخاب كما سيُلاحظ أدناه.

3.1. النظام الانتخابي في اليمن

يكفل الدستور اليمني التعددية الحزبية والسياسية والهدف المتضمَّن هو تداول سلمي للسلطة من خلال انتخابات حرة وتنافسية تجريها إدارة مستقلة ومحايدة. وتشمل أولويات اليمن الابتعاد من النزاع والعنف والاستبدادية ونظام الحزب الواحد إلى السلام والديمقراطية التعددية والتحديث والتقدم. ويشمل هذا إقامة برلمان ناجم عن انتخابات يُقرُّ بشرعيتها وتجمع مختلف الإيديولوجيات والمصالح وتتكون من الرجال والنساء والغني والفقير، وتكون فعالة وتؤثر في تشكيل الحكومات وصياغة سياساتها. ولكن النظام الانتخابي في اليمن موضوع نزاع ويرى إليه على أنه إحدى العقبات الرئيسية في وجه التحول الديمقراطي.

1.3.1. نظام انتخابي نحو بداية جيدة

يقوم نظام انتخاب مجلس النواب على عضو واحد منتخَب في دائرة فردية بحسب الأغلبية النسبية، أي أكبر عدد من الأصوات المجمَّعة. وأفضلية هذا النظام في أنه بسيط، وهو بالتالي قريب من السكان ذوي الأغلبية الأمية، ولا يتضمن تكاليف مالية باهظة؛ كما لا يوجد فيه ضرورة لإجراء دورة ثانية للحصول على أغلبية مطلقة. هذا، ويضمن الدستور حق جميع المواطنين اليمنيين بالاقتراع والترشُّح لمجلس النواب، دون تمييز على أساس من الجندر أو اللون أو الدين أو السياسة أو اللغة أو التابعية الإثنية أو الإقامة. كما يعتبر الدستور أيضاً الديمقراطية التعددية وسيلة لانتقال السلطة السلمي، وذلك من خلال انتخابات قانونية منتظمة ومباشرة ومفتوحة وسرية.
وتحدِّد قوانين الانتخاب الطريقة التي تُجرى بموجبها الانتخابات وفرض الحقوق المتساوية التي يجب أن تتمتع بها الأحزاب والمنظمات السياسية. وقد اشترطت هذه القوانين وجوب أن تكون الانتخابات الرئاسية والمحلية تنافسية أيضاً.
وقد شُكِّلت اللجنة العليا لإدارة الانتخابات أول انتخابات برلمانية متعددة في العام 1993. وعلى قاعدة الحوار والأسس السابقة، توافقت أحزاب "المؤتمر" و"الاشتراكي" والمعارضة على أن تكون لجنة الانتخابات العليا مستقلة عن الحكومة وليست من الأحزاب التي ينبغي عليها أن تعزز دورها

لتقوية التعدُّدية. وتشمل عضوية اللجنة ممثلين عن كل الأحزاب السياسية والمستقلين وامرأة واحدة. إنَّ استقلالية اللجنة واللجان الفرعية ذات تأثير كبير على انتخابات عام 1993 التي اعتُبرت أعدل انتخابات أجريت في تاريخ اليمن.
ولجنة الانتخابات العليا مسؤولة عن الإعداد للانتخابات وإدارتها والإشراف عليها ومراقبتها وعن تحديد الدوائر الانتخابية وتسجيل الناخبين والنظر في الترشيحات وتنظيم الإعلان الانتخابي واستخدام وسائل الإعلام وإدارة عمليات الاقتراع وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج. وهذه الهيئة فريدةٍ من نوعها في المشرق العربي وقد يؤدي وجودها بالمرء إلى افتراض أنَّ الانتخابات في اليمن تتسم بالحرية والعدالة.

2.3.1. تنامي سيطرة السلطة التنفيذية

على الرغم من كل ذلك، فعندما أنشئت هذه الهيئات الإشرافية (اللجنة العليا واللجان المحلية) في عام 1996 عنى غياب ممثلي الأحزاب الأخرى (غير حزب "المؤتمر") أنَّ اللجان كانت تمثل الحكومة وحزبها ("المؤتمر") المنزرع في كل مؤسسات الدولة بطريقة لا فكاك منها. وقد عنى ذلك أنَّ السلطة التنفيذية نفسها هي التي تجري الانتخابات بما فيه مصلحة الحكومة وحزبها. وهكذا، فقد حصد حزب "المؤتمر" أغلبية ضخمة في الانتخابات التالية، في عام 1997، لتسلب من مجلس النواب فعاليته ومن الانتخابات البرلمانية والرئاسية عنصر التنافس. وقد أدخلت الحكومة فيما بعد تعديلاً على قانون انتخابات عام 2001 ألغى استقلالية لجنة الانتخابات العليا وحصانة أعضائها، محولةً إياها إلى هيئة مرتبطة بالسلطة التنفيذية، وتحديداً بالرئيس، وهو نفسه رأس حزب المؤتمر الشعبي العام.
فيما بعد، وبفضل الحوار الذي أجري بين الحكومة والمعارضة عقدت مساومة أجبرت فيها الحكومة والحزب الحاكم على معاينة مبدأ توازن الأعضاء الحزبيين في تركيب لجنة الانتخابات العليا واللجان المحلية، على ألا يُحدَّد ذلك في القانون. ومع ذلك، فقد أخفق الحوار خلال جولاته اللاحقة في تحقيق هذا التوازن في اللجان التي أعدت لوائح الناخبين لانتخابات عام 2003 وأدارتها. فقد حافظ حزب "المؤتمر" على أغلبية الثلثين في كل لجنة، بحيث لم تستوفِ انتخابات عام 2003 المعايير التي حدَّدها التشريع اليمني لانتخابات حرة وعادلة.

3.3.1. انتهاكات القانون

تُقسَّم الدوائر الانتخابية، وفق الدستور، بشكل متساوٍ من حيث عدد السكان. وهذه المادة كانت موجودة في القانون 13 لعام 2001. وفي عام 2002 أجريت تعديلات على القانون في محاولة للتعاطي مع مشكلات جدية كتحديد الإقامة الانتخابية، من دون نجاح يذكر. وقد أفضى ذلك إلى التلاعب والرشوة والتزوير في تسجيل الناخبين بطرق عديدة. وقد انتُهكت أيضاً، على نحو واسع، نصوص قانونية كالمنع الدستوري لاستغلال حزب ما مناصب القطاع العام أو المال العام أو وسائل الإعلام الرسمية.
وبالإجمال، فإنَّ التشريع الانتخابي لم يوحَّد ولم يُحترم، ولم تكن الهيئة الانتخابية محايدة كونها افتقرت التوازن السياسي، كما لم تُنفَّذ سياسات الحكومة. وهكذا، فإنَّ لائحة الارتكابات المسيئة للانتخابات التي عُوينَت طويلة جداً، مع الإشارة إلى أن حزب "المؤتمر الشعبي" استفاد من هذا الوضع.

4.3.1. نظام انتخابي غير عادل

إنّ نظام الدوائر الفردية والفوز من خلال الأغلبية النسبية، ومهما كانت حصة الأصوات الإجمالية، يؤديان إلى انعدام التوازن. وهذا الاختلال يتفاقم بسبب التلاعب بتقسيم الدوائر الانتخابية وتجاهل أعداد السكان، بهدف إفساد الفرص أمام الأحزاب السياسية.

وعلى الرغم من وجود دستور وقوانين انتخابية وأحزاب سياسية صيغت من أجل انتخابات حرة وعادلة وإنماء التعددية السياسية، فإن النظام الانتخابي الذي أنشئ من أجل تحقيق هذه الأهداف لم يُختبَر بعناية. ففيه الكثير من الثغرات ولا تنجم عنه نتائج شرعية قانونية، مما يعيق عملية التحول الديمقراطي وإنجاز أولويات المجتمع. وحيث إنّ النفع الأكبر من الديمقراطية الكامن في التغيير من خلال صندوق الاقتراع هو المطلوب، فما حدث لم يكن إلا أمراً محبطاً.

2. عقبات أجندة الإصلاح في اليمن وتوصيات

يلقي هذا التقرير الذي يتناول مظاهر الحياة السياسية الثلاثة في اليمن، الضوء على عدد من المشكلات العامة؛ وأولاها وأهمها على الإطلاق الموروث التاريخي المتمثل بالثقافة القبلية التي ترفع بضعة رجال أثرياء إلى مواقع السلطة المطلقة على جميع النساء وأغلبية الرجال. إنّ نفوذ هذه الثقافة يجعل من الصعب على الناس أن يصدّقوا أنّ في وسع القوانين تغييرها. وثمّة نسبة كبيرة من اليمنيين، على سبيل المثال، على استعداد لتقبّل الحلول القصوى، التي تشمل عادةً استخدام القوة، لفض النزاعات الحزبية أو الأزمات السياسية، وستكون أقل إذعاناً للمساومة أو التوافق.

يمكن للنساء أن يتسجّلن كناخبات بشكلٍ واسع، ولكن وبسبب معدلات أميتهنّ المرتفعة وكذلك بسبب تدني وضعهنّ الاجتماعي وعجزهنّ عن اتخاذ قراراتهنّ الشخصية بأنفسهنّ سيجبرهنّ الرجال على الاقتراع للرجال. ويبدو القبول بتعليم الإناث وعملهنّ في الثقافة اليمنية أمراً محدوداً جداً. والأحزاب السياسية بدورها تظهر التزاماً ضئيلاً نحو النساء أو ينعدم لديها، وتبدو في الواقع أنها تتخذ موقفاً سلبياً من مسألة الترشيح النسائي.

وترى الأحزاب المعارضة إلى مختلف القوانين والتشريعات باعتبارها طرقاً تتمكن السلطات من خلالها بالإبقاء عليها في دائرة المراقبة؛ وهذه الثقافة تنعكس أيضاً في البُنى الحزبية نفسها، ذلك أنّ الأحزاب لا تمارس الديمقراطية أو الحوار الداخليين. فقرارات القيادة "مقدّسة" بالنسبة إلى القاعدة، والقادة يعتقدون أنهم يستأهلون الامتيازات التي في حوزتهم. ويصبح سلوك القواعد الحزبية بالتالي ميكانيكياً ومفتقراً إلى الإبداع. وفي سياق التفكير نفسه، لن تقوم الولاءات القبلية على البرامج الحزبية بل على الولاء للقبيلة. والواقع أنّ زعماء القبائل أصبحوا هم القادة الحزبيين، ومن الآثار الجانبية لذلك أنّ الأحزاب السياسية تميل أكثر فأكثر إلى مفاقمة النزاعات المناطقية وغيرها.

1.2. صعود نجم القبائل

طوّر حزب المؤتمر الشعبي المهيمن سياسة "مزج" شيوخ القبائل بالسلطات السياسية. وهذه القوى التقليدية باتت تسيطر على البرلمان من خلال الحزب الحاكم الذي يستمر بدوره في تعزيز الوشائج القبلية بسبب الثغرات العديدة الموجودة في القانون الانتخابي المرعي، ولينتقل من انتخابات إلى

أخرى إلى نظام الحزب الواحد. في ظل مثل هذا النظام يصبح التنافس محصوراً بين أعضاء الحزب الواحد نفسه. وكما في البلدان الأخرى التي يهيمن فيها فعلياً نظام الحزب الواحد (وإن بشكل غير رسمي)، تُنتهك العملية الانتخابية تحت أعين المراقبين الدوليين. هذا، ويستخدم التهويل والترهيب والتهديد والإكراه والعنف في بعض الأحيان. ويشعر حزب المؤتمر الشعبي حتى بالحرية في انتهاكه الدستور؛ فالانتخابات الرئاسية لم تجرَ كما هو مبرمج، إذ سمح للرئيس بأن يحكم لأكثر من ولايتين وهذه هي الفترة القصوى، فضلاً عن إجراء إعادة تقسيم غير قانونية للدوائر. وبكلام آخر، هذه هي ثقافة السلطة التي تتبنى التعددية شكلاً وقانوناً، ولكنها تنقضها عملياً بالممارسة.

2.2. الحاجة إلى تحسين إطار العمل المؤسسي والدستوري والقانوني

وثمة عقبة أخرى خلص هذا التقرير إلى استنتاجها، وهي عدم ملاءمة القوانين الموجودة، وخصوصاً القوانين الانتخابية مع أي تطوير ديمقراطي. وعلى الرغم من أن قوانين اليمن تضمن الحقوق المتساوية، فهناك 15 قانوناً تحتوي مواد تمييزية ضد النساء وتنتقص من مواطنيتهن وإنسانيتهن، كأن يصدر القاضي قراراً يسمح بإعادة المرأة إلى بيت زوجها بالقوة إذا كانت تركته. وفي قانون المنظمات والأحزاب السياسية يُعتبر الاشتراط على الحزب الذي يسعى إلى نيل وضعية قانونية أن يكون في عداده 2500 عضو على الأقل، عائقاً هائلاً أمام تشكيل الأحزاب السياسية، وبالتالي فهو عقبة أمام التعددية.

والدستور نفسه يشترط الدائرة الفردية، أي أن المرشَّحين يُختارون من بين الأفراد وليس من الأحزاب؛ وهذا إلى جانب عوامل أخرى أسهم في قتل التعددية قبل أن تحظى بفرصة تطورها. وهذا لا يوافق شرط الوحدة التي يمكنها أن تقضي على المعارضات المناطقية والمحلية وتعزز التماسك السياسي الوطني.

3.2. نظام يفضي إلى الاختلال حتى ولو طُبِّق بشكل سليم

وبالإضافة إلى كل ذلك، تؤدي إضافة النظام الانتخابي، نظام الأغلبية النسبية (الذي ينص عليها الدستور)، إلى نظام الدائرة الفردية إلى وضع بلغت معه حصة المقاعد التي فاز بها حزب الحكومة أكبر من نسبة الأصوات التي حصل عليها، في حين أن العكس هو الصحيح بالنسبة إلى الأحزاب الأخرى: فحزب الحكومة يحوز حالياً أربعة أخماس المقاعد في مجلس النواب مع أنه نال أكثر من نصف الأصوات بقليل في انتخابات عام 2003 (بغض النظر عن مسألة ما إذا كانت هذه الأصوات تأمنت له بالوسائل القانونية والسليمة). وقد تعاظم هذا الاتجاه مع الانتخابات المتتالية، والأمل بالتغيير يتضاءل، في حين أن البرلمان يستمر في فقدانه قدرته على محاسبة الحكومة. وهذا يقوي مجدداً السلطة الإجرائية على حساب السلطة التشريعية.

إن انتخابات الدائرة الفردية القائمة على الأغلبية النسبية تثبط التحالفات الحزبية وتحول دونها وتؤدي بدلاً من ذلك إلى شقها، ومن الطبيعي أن يسهم ذلك في منع النساء من الترشح وهن غير قادرات على تعبئة التحالفات التقليدية بغية الفوز بأحد مقاعد الدائرة الفردية. كما يعاني التشريع الانتخابي أيضاً من ثغرات أخرى، كغياب الآليات الكفيلة بالحماية من استخدام الحزب السياسي للمال العام وبيروقراطية الدولة.

4.2. عواقب سلبية تغذي دائرة فاسدة

تعاني الحركة النسائية من الضعف والتشرذم وعدم القدرة على تشكيل التحالفات لممارسة الضغط على الأحزاب السياسية التي من خلالها يمكن للحركة أن تكتسب تأثيراً في البرلمان وتوجه انتباهه إلى قضايا المرأة. والانقسامات التي عززتها الحرب الأهلية في عام 1994 متبوعة بالانتخابات البرلمانية الأولى. إن فرض النظم القائمة على القبلية والمناطقية وسياسة الهيمنة العائلية أدّى إلى الشرذمة والحروب والثورات والانقلابات التي عزلت اليمن عن البلدان الأخرى في شبه جزيرة العرب. وبصرف النظر عن ذلك، يصعب الوصول إلى المشاركة السياسية في ظروف سيادة الفقر والافتقار إلى التعليم (أكثر من نصف الشعب اليمني أمي) وإلى البنى التحتية.

ينجم من كل ذلك أنّ هدف اليمن الرئيسي في الوقت الحاضر هو أنه إذا كان يريد أن يتقدّم ليصبح بلداً ديمقراطياً وتعددياً فعليه التغلّب على الثقافة القبلية وتغييرها. ولكن، كيف يمكن لثقافة عميقة الجذور وقديمة العهد أن تتبدّل؟كيف يمكن لمجتمع أن ينتقل من القبلية والانقلابية ليتحول إلى مجتمع مدني وإلى مواطنة قائمة على المساواة؟

5.2. شنُّ المعركة على جبهتين

تتلخص إحدى جبهات هذه المعركة في اكتساب فهم أفضل للنشطاء السياسيين ودورهم، ولا سيما النساء، وفي التزامهم أكثر من خلال نظرة شاملة إلى كيفية تحسين ظروف الناس (صحتهم وتعليمهم ومستوى معيشتهم) ولا سيما النساء أيضاً بوجه خاص وعدم الاعتماد على الحلول الرمزية (كتسجيل الناخبين) والسياسات الإيجابية التي لا تغير الواقع كثيراً. ويشمل ذلك زيادة التحاق النساء بالتعليم وتحديد نسبةٍ تسربهنّ من التعليم العام والعالي وتوفير فرص التدريب والتقدم وتأمين الموارد للنساء بما يحسّن وضعهنّ في المجتمع. ولتحقيق ذلك، سيكون من الجيد أن تقيم الحركة النسائية علاقات التعاون والتنسيق في ما بينها لخلق مجموعات ضغط فعالة تنهض بقضايا المرأة. وعلى الأحزاب السياسية أيضاً دور تقوم به، ليس في الانتخابات فحسب، بل في تثقيف المجتمع بالقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان.

وأما الجبهة الثانية فهي استمرار المعركة القانونية. ثمّة الكثير من الأمور التي تحققت على الصعيدين الدستوري والقانوني، وثمّة الكثير ينبغي تحقيقه. يجب أن تنفذ الخطوات القانونية لضمان مشاركة النساء على نحو إيجابي وفعّال. ويوصى في هذا المجال بإنشاء وزارة لتنمية المرأة، وكذلك الممارسة الإجبارية، بما فيها "الكوتا" النسائية في مجلس النواب والمجالس المحلية ومجلس الشورى وغيرها من الهيئات الحكومية والسلك الدبلوماسي. وهذه هي الطريقة الوحيدة لمقاومة الثقافة المتشددة الموجودة.

ومن التوصيات كذلك تعديل الدستور بما يضمن قطع الطريق على التأويلات في ما يتعلق بتأسيس نظام سياسي قائم على التعدّدية الحزبية. يجب أن تصبح لجنة شؤون الأحزاب السياسية هيئة قضائية محايدة بالكامل. والأحزاب نفسها يجب أن تجبر على إجراء انتخاباتها الداخلية بشكل دوري إذا كان سيُسمح لها بالاستمرار في قيامها بأنشطتها. وهذا ينبغي القيام به بطريقة تضمن حقوقاً متساوية لأعضائها، رجالاً ونساءً، في المناقشات وفي صنع القرار والتمثيل الخارجي.

ولعل أهم توصية مع ذلك هي أنَّ قانون الانتخاب ينبغي أن يُصلح فيُستبدَل نظام الدائرة الفردية بنظام آخر يقوي نظام التعددية الحزبية، أي نظام التمثيل النسبي واللوائح المقفلة مع حدٍ أدنى لمقاعد تشغلها النساء (ويوصى هنا أن تشكل "كوتا" 10%) بأسماء تظهر في اللوائح الحزبية التي يرجَّح أن تفوز بالانتخابات.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعادة تقسيم الدوائر أمر ضروري، وذلك بغية خفض عدد المحافظات. أما لجنة الانتخابات العليا وغيرها من اللجان الانتخابية فيجب أن تضم في عضويتها ممثلين من كل الأحزاب التي تحوز 1% من مجمل الأصوات في الانتخابات السابقة، على ألا يتجاوز عدد ممثلي الأحزاب عضواً واحداً في كل لجنة.

ومن التدابير الإجبارية التي ينبغي السعي لتحقيقها تحديد واضح للإقامة الانتخابية.

وأخيراً، على التدابير التي تضمن إجراء الانتخابات بشكل سليم وتحول دون حدوث انتهاكات للقانون الانتخابي أن تكون أقوى وأن تطبَّق بحزم أكثر.

الجمهورية اليمنية

المشاركة السياسية للمرأة اليمنية

حورية مشهور
نائبة اللجنة الوطنية للمرأة – اليمن

المقدمة

أصبحت مسألة المشاركة السياسية للمرأة من القضايا الرئيسة المطروحة بقوة على الساحة اليمنية، خصوصاً بعد الانتخابات النيابية الأخيرة 2003، ووصول أعداد الناخبات إلى أكثر من ثلاثة ملايين وأربع مئة ألف ناخبة بنسبة 43 بالمئة من إجمالي الناخبين، وشعور الجميع، المؤيدين والمعارضين لإدماج المرأة بصورة كاملة في العمل السياسي، بأن صوت المرأة اليمنية أصبح يشكل رقماً صعباً، ويمكنها أن تقلب الحسابات، وتغير كفة الميزان أو ترجحها لصالح هذا الطرف أو ذاك، بالرغم من الطرح القائل إن المسألة ليست بهذه الخطورة، لأن المرأة لا تزال تابعة للرجل يوجهها كيفما شاء، ولا يجانب هذا الرأي الصواب كلياً، وقد شاهد الجميع بأم العين كيف وقفت الحركة النسوية مكتوفة الأيدي أمام تجييش الرجال للنساء وشحنهن بسيارات النقل العامة لتوصيلهن إلى مراكز الانتخابات لتقييد أسمائهن بغرض توفير الدعم وضمان فوز مرشحيهم من الرجال من هذا الحزب أو ذاك، من هذه القبيلة أو تلك، مستغلين جهل النساء وأميتهن وضعف مكانتهن وعدم قدرتهن حتى على اتخاذ أبسط القرارات على المستوى الشخصي، ناهيك عن القرارات ذات الطبيعة العامة.

وتحاول الحركة النسوية – الضعيفة، المشتتة والمتنافسة تنافساً غير خلاق والتي لا تملك أي رؤية استراتيجية – الاستفادة من دروس الانتخابات المستخلصة لتحسين مستوى أدائها، وإنشاء تحالفات، وخلق شبكات، وتطوير آليات تنسيق في ما بينها، أو على الأقل، هذا ما تعبّر عنه بعض تلك القياديات والناشطات النسويات، لتجاوز إشكاليات ضعف تمثيل النساء، والدعوة لتصحيح الوضع، وتحسين الصورة.

ولعل الاستراتيجية الوطنية للنوع الاجتماعي التي أعدتها اللجنة الوطنية للمرأة تعدّ استجابة حقيقية لذلك، إذ جعلت من الفقر والمشاركة السياسية للمرأة قضايا وأهدافاً استراتيجية وأولوية من أولويات عملها، وكان المؤتمر الثاني للمرأة المنعقد خلال الفترة من 8-10 آذار/مارس 2003

قد أقر الاستراتيجية بالإجماع، بل كان العمل السياسي للمرأة محوراً أساسياً من محاوره. وقد تزامن انعقاد المؤتمر مع التهيئة والاستعداد للانتخابات النيابية، وربما أرادت المرأة من المؤتمر أن يكون تظاهرة سياسية تلفت من خلالها اهتمام صانعي السياسات والقرارات العليا وبحجم الحركة النسوية وتأثيرها بين صفوف النساء، وكانت تأمل رفع مستوى الالتزام السياسي الذي كان يمكن التعبير عنه من خلال زيادة أعداد المرشحات ودعمهن ومساندتهن في الانتخابات، وزيادة تمثيلهن في التشكيل الوزاري الذي تلي الانتخابات. ولكن النتيجة لم تكن صدمة للنساء فحسب، بل والداعمين للمسيرة الديمقراطية عموماً، لأنها كانت مؤشراً لا يعكس توجهاً ديمقراطياً، وينبئ بتراجع عن مكتسبات استحقتها المرأة اليمنية بجدارة.

وتدرك المرأة أن هذا الموقف السلبي منها كرّسته القبيلة ومنظومتها القيمية ونظرتها الدونية للمرأة، وحتى الأحزاب السياسية التي كان يعوّل عليها في التنوير والتغيير لأنها تمثل أنماطاً تجديدية من مكونات الدولة الحديثة، كانت هي الأخرى امتداداً للقبيلة وفكرها المقاوم لتحسين وضع المرأة ليس في الحياة السياسية فحسب، بل وفي الحياة بصورة عامة. ولا عجب في ذلك فالتمازج والتداخل والتشابك بين مؤسسات المجتمع المدني والقبيلة بلغ مداه إلى درجة أن بعض مؤسسات المجتمع المدني أصبحت تمثل نماذج مصغرة للعلاقات القبلية، بل ويمكن أن تكون معبرة عن قبيلة أو قبائل بذاتها.

ولا شك في أن القبيلة هي جزء أساسي من النسيج الاجتماعي، إن لم تكن المكون الأساسي في التركيبة الاجتماعية، وفي التركيب السياسي للدولة المعاصرة، وتحدث تغييرات في داخلها مستجيبة لواقع العصر، ولكن هذا التغيير يشمل الرجال، ولا يمس النساء قليلاً أو كثيراً.

وعوداً إلى بدء في ما يخص تفعيل دور النساء في العملية السياسية، والتي ينظر إليها في إطار التنمية الشاملة للمرأة اليمنية وللمجتمع اليمني، فإن التجربة أثبتت أن النصوص القانونية وحدها لا تكفي، بل لابد من تغيير الوضع من خلال إدراك القيادات النسائية لدورها وزيادة الالتزام السياسي من خلال نظرة شاملة عامة لتحسين الوضع ليس بحلول رمزية صورية قد تكون تعبيراً عن نوايا طيبة وتوجهات إيجابية، ولكنها لا تغير كثيراً في واقع الحال.

ويأتي إعداد هذه الدراسة ثمرة للتعاون بين اللجنة الوطنية للمرأة والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، إسهاماً متواضعاً لتحليل واقع المشاركة السياسية للمرأة بالتركيز على عقد الوحدة الذي فتح آفاقاً ملحوظة في العمل الديمقراطي، أفاد في ما أفاد المرأة، وإن بصورة محدودة.

وسوف يتم الوقوف على حجم الصعوبات والتحديات، ومحاولة التعرف إلى مكامن القوة التي يمكن تعزيزها في ما يخدم توسيع قاعدة مشاركة المرأة. وأخيراً الوصول إلى رؤى داعمة ومشجعة لإدماج المرأة اليمنية في الحياة العامة سعياً نحو تنمية مستدامة يصنعها ويقطف ثمارها أفراد المجتمع جميعهم رجالاً ونساء.

أولاً: لمحة عن الواقع السياسي

خلال العقود الأربعة الماضية، شهدت اليمن تغيرات اقتصادية وسياسية واجتماعية، لعل أهمها قيام ثورتي 26 أيلول/سبتمبر 1962 على النظام الإمامي في المناطق الشمالية؛ وثورة 14 تشرين الأول/أكتوبر 1973 ضد النظام الاستعماري البريطاني في الجنوب. وأفضى نضال الشعب اليمني للخلاص والتحرر من تلك الأنظمة التي أعاقت نموه وتقدمه.

ومثلت السبعينيات والثمانينيات فترات صراع ومواجهة بين الشمال والجنوب وصلت إلى درجة المواجهة المسلحة (أيلول/سبتمبر 1972، شباط/فبراير 1979، نيسان/أبريل 1988). واستطاعت القوى الوطنية تحجيمها والحد من آثارها ومعالجتها بالحوار في توجه صائب لتغليب المصلحة الوطنية العليا بين أبناء الشعب الواحد. وكان من ثمار الحوار الوطني الذي لم ينقطع حتى في أشد الفترات صراعاً، إضافة إلى عوامل إقليمية ودولية قيام الوحدة في 22 أيار/مايو 1990، مشكّلة بذلك نقطة تحوّل تاريخية في حياة اليمنيين، حيث كانت الوحدة مطلباً ملحاً وغاية جليلة ظلت تنشدها القوى الوطنية.

وبالطبع لم يكن الأمر سهلاً بصورة مطلقة في قبول الوحدة شكلاً ومنهجاً ومضموناً، إذ حاولت بعض القوى الاجتماعية والسياسية، مشبعةً بفكر معاد للوحدة وغذّتها رغبات خارجية للحيلولة دون توحيد شطري اليمن، وسعت تلك القوى لتأجيج الأزمة بين شركاء الوحدة وتشجيع محاولة الانفصال في أيار/مايو 1994 الأمر الذي أدّى إلى اقتتال اليمنيين، في شمال الوطن وجنوبه شهرين متتاليين كبّد الاقتصاد الوطني خسائر قدرت ما بين 11-13 بليون دولار[1]، انتهى في السابع من تموز/يوليو بانتصار خيار الوحدة.

وبالرغم من تلك الظروف والصعوبات التي رافقت قيام دولة الوحدة الفتية، بالإضافة إلى صعوبات سياسية واقتصادية ارتبطت بحرب الخليج الثانية في العراق إلا أن أهم النتائج المباشرة للوحدة كان الالتزام بالديمقراطية منهجاً للحكم، وكان من آثاره وضع دستور دولة الوحدة للاستفتاء عام 1991، والذي قاطعته آنذاك الفئات المحافظة والمتشددة التي كانت تقاوم الوحدة مع من اعتبرتهم الكفرة والملحدين. وتم أول تعديل لدستور دولة الوحدة عام 1994، بعد انتهاء الحرب، وخضع الدستور عام 2000 لتعديلات أخرى أهمها:

* تشكيل مجلس الشورى.
* استحداث منصب نائب رئيس.
* الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية ومد فترة رئاسته إلى سبع سنوات.
* تمديد فترة مجلس النواب من أربع إلى ست سنوات.

وبالرغم من اختلاف وجهات النظر حول تلك الاستفتاءات وتعديلات الدستور المتكررة خلال فترة وجيزة، والتي رأى فيها البعض محاولة السلطة التنفيذية توسيع صلاحياتها، وتقليص صلاحيات السلطة التشريعية، فإن التوجه نحو الديمقراطية كان أمراً حتمياً يصعب التراجع عنه، وهو ما عبر عنه رئيس الجمهورية علي عبد الله صالح في لقاء صحافي عشية انتخابات المجالس المحلية في شباط/فبراير 2001 حينما قال:"قد تكون الديمقراطية أمراً مراً ولكن الأمرّ منه عدم الديمقراطية أو التراجع عنها".

وهكذا نصّ الدستور في مادته الخامسة والتزاماً منه بأهم مبادئ الديمقراطية، على أن النظام السياسي للجمهورية يقوم على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً، وينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة العمل السياسي.

كما نص في مادته (41) 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.

وبالرغم من أن الواقع لم يجسد تحولات عميقة ونوعية، إلّا أن هذه المبادئ الدستورية الديمقراطية تظل إنجازاً كبيراً، على الأقل من الناحية النظرية والالتزام السياسي بأسسها ومبادئها. كما أن عمر الممارسة الديمقراطية الزمني والمحدد بعقد ونيف من الزمان (13 عاماً) هي فترة قصيرة جداً لا يجوز القياس عليها، ومع ذلك فإن جملة تلك الإجراءات العملية كالاستفتاء على الدستور وتنظيم الانتخابات النيابية والرئاسية وانتخابات المجالس المحلية تعد بحد ذاتها إنجازات وإجراءات إيجابية على الصعيدين المحلي والعربي مهما رافقها من قصور.

وتأثرت المرأة اليمنية بهذا المناخ السياسي بصورة مباشرة، وسنتناول ذلك في سياق هذه الدراسة بصورة تفصيلية من خلال تحليل واقع المشاركة العامة للمرأة سيما المشاركة السياسية وتحليل أهم الصعوبات والمعوقات التي تحول دون وصول النساء إلى مواقع صنع القرار وهن اللاتي تبوأن عبر التاريخ أرفع المناصب كبلقيس ملكة سبأ التي حكمت في القرن العاشر قبل الميلاد، وأسماء بنت شهاب، وأروى بنت أحمد الصليحية اللتين حكمتا في القرن الثاني عشر بعد الميلاد، وسجّل التاريخ ازدهار اليمن إبان حكم النساء كتشييد السدود وبناء المعابد ودور العلم وإصلاح الطرق وتحسن الزراعة.

وحتى في التاريخ المعاصر كان للمرأة اليمنية الريادة في الحصول على حقوقها السياسية في الترشح والانتخاب في وقت مازالت أخواتها في الجزيرة والخليج يناضلن من أجل أبسط الحقوق بما في ذلك الحق في قيادة السيارة الشخصية، ولعل هذه الأوضاع بما تتضمن من تداخل وتشابك في العلاقات بين الدول الشقيقة المجاورة تلقي بظلالها على أوضاع النساء في هذا القطر أو ذاك، فعلى سبيل المثال وعلى الرغم من مكانة المرأة الكويتية العلمية والعملية إلّا أنها لا تزال محرومة من حقوقها السياسية بالرغم من المرسوم الأميري الذي أصدره أمير البلاد في أيار/مايو 1999. ورتب تقرير التنمية البشرية، الصادر عن الأمم المتحدة، البحرين في المركز (36) من مجموع (173) بلداً إلّا أنه انحدر إلى المركز الـ(56) بمؤشرات تمكين المرأة[2].

وقد خرجت صفر اليدين من انتخابات المجالس البلدية في أيار/مايو 2002. ولم تكن أختها القطرية بأفضل حال منها في انتخابات المجلس البلدي المركزي في آذار/مارس 1999. ونعتقد جازمين بأن رياح التغيير التي تهب على المنطقة سوف تصيب المرأة، وستؤدي إلى مزيد من الحراك الاجتماعي الذي لا نريده لاستحقاقات خارجية بل لاحتياجات ودواع داخلية، وفي إطار المحددات الثقافية والاجتماعية للبيئة العربية والإسلامية، وبما يعزز التنمية البشرية وتحسين وضع الإنسان العربي، وزيادة نسبة مشاركته في الحياة العامة، إذ يصير من الصعوبة بمكان أن نتحدث عن المشاركة العامة للمرأة العربية، وتحديداً المشاركة السياسية في وقت لا يزال فيه الرجل العربي مقموعاً ومسلوب الحقوق.

وسوف تستهدف هذه الدراسة إلى جانب التعرض لمكامن الضعف، محاولة التعرف إلى مصادر القوة لتعزيز واقع المشاركة العامة للمرأة وتمكينها في مختلف المجالات التنموية، بعد أن أصبحت التنمية قضية حياة أو موت بالنسبة لكثير من البلدان النامية، ومنها بلادنا وهذا ما أشارت إليه مؤشرات التنمية البشرية في مختلف المجالات كالتعليم والصحة والبيئة والعمل والمشاركة السياسية. وبالتالي نأمل أن تقدم هذه الدراسة إسهاماً متواضعاً في تقديم رؤية لتحسين واقع المشاركة العامة للمرأة.

ثانياً: المرأة اليمنية والديمقراطية

1- المرأة والدستور

في ظل هذا المناخ الديمقراطي الذي يضيق هامشه ويتسع وفقاً لظروف محلية وإقليمية ودولية، كانت المرأة تتأثر بتلك التغييرات كلها سلباً وإيجاباً. وجاءت نصوص الدستور معبرة عن حقوق كاملة لكل المواطنين دونما تمييز، وإن كان بعض الغلاة في الحركة النسوية قد أثرن نقاشاً حول عدم استخدام صيغ المخاطبة الأنثوية في الدستور، ومردودٌ على ذلك أن اللغة العربية واسعة، وكثير من الألفاظ هي للعموم، تشمل الذكر والأنثى مثل كلمة المواطنين، أو لفظ الجميع ولكل مواطن (عدا في بعض الحالات التي سنتعرض لها لاحقاً حيث يكون تخصيص الخطاب ضرورياً للذكر أو الأنثى) على سبيل المثل تنص المادة (24) من الدستور على "تكفل الدولة تكافل الفرص لجميع المواطنين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وتصدر القوانين لتحقيق ذلك" وكلمتا جميع المواطنين مقصودٌ بهما الرجال والنساء.

كما أشارت المادة (41) إلى أن المواطنين جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة. ونصت المادة (43) على: "للمواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون الأحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق".

وإذا كانت هذه النصوص كلها فيها مخاطبة للمواطنين جميعهم، والمقصود بالمواطنين هنا الرجال والنساء، فإن نص كل من المادتين (30) و(31) خاطب المرأة تحديداً، وعبّر عن احتياجاتها وأحد أهم أدوارها الاجتماعية، فالمادة (30) تقضي بحماية الدولة الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب.

ففي ذلك تعزيز لدور مميز من أدوار المرأة ألا وهو الأمومة، وهو دورٌ مرتبط وملتصقٌ بطبيعتها وفطرتها الإنسانية. وإذا كانت هذه المادة قد شملت الطفولة والنشء والشباب فلا شك في أن نصف هؤلاء من الإناث.

أما المادة (31) التي دار حولها نقاش وجدل كبير، فهي في الأصل مستمدة ومشتقة من حديث للرسول (صلى الله عليه وسلم) وتنص على أن "النساء شقائق الرجال ولهن من الحقوق وعليهن من الواجبات ما تكفله وتوجبه الشريعة وينص عليه القانون". فالتمعن في تفسير النص الدستوري والاشتقاق من الحديث الشريف يظهر التأكيد على حقوق وواجبات متساوية للنساء والرجال. وكلمة شقائق في اللغة العربية تعني أخوات والأخوات لهن حق الرعاية والاهتمام على إخوتهن وليس في الكلمة انتقاص بل فيها تقدير وتكريم عظيم للمرأة كأخت للرجل تسانده وتقف إلى جانبه وتحاط بالرعاية والاهتمام منه.

لن نقف كثيراً عند حدود النص وتفسيراته فلا غبار عليه شكلاً أو مضموناً، ولكننا سننطلق إلى اختتام النص بعبارة "لهن من الحقوق وعليهن من الواجبات ما تكفله وتوجبه الشريعة الإسلامية وينص عليه القانون" فإن تطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية بصورة سليمة فيها كفالة كاملة وضمان لحقوق المرأة، لأن الإسلام كرم الإنسان رجلاً كان أم امرأة أعظم تكريم، قال تعالى "و لقد كرمنا بني آدم". وكرمت المرأة تحديداً بعد أن كانت ذليلة مهانة في كثير من الثقافات والحضارات الأخرى في الفترة التي عاصرت ظهور الإسلام، وكذلك في المراحل اللاحقة، وكانت الديانة الإسلامية قد نهت عن وأد البنات ودعت إلى ضرورة تربيتهن وتعليمهن ومشاورتهن في الأمور الخاصة والعامة.

وبالتالي، فإن هذا النص الدستوري الذي يدور حوله جدل كبير هو نص داعم ومساند للمرأة ولصيانة وكفالة وضمان حقوقها، والأمر برمته مرتبط بالتطبيقات في الدول الإسلامية التي تختلط فيها العادات والتقاليد والأعراف بأصول الشريعة الإسلامية وغالباً ما تسيء بعض تلك العادات والتقاليد إلى نصوص الشريعة الإسلامية السمحاء وجوهرها كحرمان النساء من الإرث، أو التعليم، أو اختيار الزوج، وكلها أمور أوجبتها وأكدتها الشريعة الإسلامية.

ونخلص من ذلك بأن الدستور خلا من أية مواد تمييزية في ما يتعلق بحقوق المرأة السياسية، عدا الفقرة (هـ) من المادة (107) المتعلقة بالترشح لرئاسة الجمهورية ونصها: "أن لا يكون متزوجاً من أجنبية، وأن لا يتزوج أثناء مدة ولايته من أجنبية".

وهي عبارة صريحة وواضحة فيها مخاطبة للذكر ولم يفترض المشرع بأن امرأة يمكن أن تترشح أو تصل لرئاسة الجمهورية، ولعل ذلك يرجع أيضاً لمعارضة تيار فقهي للولاية العامة للمرأة ورئاسة الجمهورية هي من أهم الولايات العامة وأخطرها لاسيما في البلاد التي مازال الهامش الديمقراطي فيها محدوداً، حيث تتركز فيها معظم السلطات في يد فرد واحد، وهي ما يطلق عليها بالولاية العظمى أو المطلقة.

وكان قد دار حديث عن ترشيح امرأة، هي السيدة ابتسام الحمدي، لنفسها في الانتخابات الرئاسية عام 1999 إلاّ أن المشروع ولد ميتاً، إذ لم تظهر بعد ذلك بوادر استكمال إجراءات الترشح والمضي فيه قدماً، ومع ذلك فإن طرح هذه المسألة يأتي من باب إحقاق الحق ليس إلا. فأمام المرأة اليمنية كثير من الاهتمامات والأولويات ليس أقلها أهمية قضية الفقر والأمية وتعليم البنات وصحة المرأة، وبالطبع فإن الوصول إلى مواقع السلطة وصنع القرار هو طموح مشروع بالنسبة للمرأة اليمنية، ولكن هناك مواقع هي أحرى بأن تناضل المرأة للوصول إليها كمجلس النواب والمجالس المحلية ومجلس الشورى ليس لدواع ترفية وتحقيق وجاهات اجتماعية ومكانات مميزة، وإنما لاحتياجات تقتضيها المصلحة العامة للمرأة اليمنية، بل والتنمية الاقتصادية الاجتماعية بصورة عامة.

ومع أن مبدأ المساواة الكاملة في الحقوق والواجبات هو حق إنساني ينبغي أن ينعكس في الدستور، إلا أننا سننأى بهذه الدراسة عن الخوض في أمور قد تبدو هلامية سرابية، وإن كانت المنظمات النسوية، وفي مقدمها اللجنة الوطنية للمرأة، ينبغي أن تسعى مع شركائها في مؤسسات المجتمع المدني للمطالبة بإزالة أي تمييز في الدستور والقوانين الأخرى لضمان حقوق كاملة غير منقوصة للمرأة، بل إن الدعوة قائمة لكسب التأييد والدفع بتبني تمييز إيجابي للمرأة (Affirmative Action) لتجاوز المعوقات الثقافية والاجتماعية التي تحول دون تمتعها حتى بما كفله لها الدستور والقوانين من حقوق، من تلك القضايا الملحة تخصيص حصص (Quotas) للنساء في المجالس المنتخبة كمجلس النواب والمجالس المحلية وحصص في مجلس الشورى وأخرى في الحكومة وفي السلك الدبلوماسي. وهو ما تطبقه دول نامية مثل المغرب والأردن وأوغندا بل ودول عريقة في الديمقراطية مثل بعض دول الاتحاد الأوروبي التي سعت لزيادة التمثيل البرلماني لنسائها لتتجاوز هدفاً وضعته الأمم المتحدة بتوصيل 30 بالمئة من النساء إلى مقاعد البرلمان، والذي يعد أحد المؤشرات الأساسية للديمقراطية.

2- المرأة والقانون رقم (13) لسنة 2001 بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء

إن التمييز الإيجابي الذي ندعو إليه وتطبقه الكثير من الدول إنصافاً لنصف مجتمعاتها المتمثل بالنساء، يصبح أكثر من ضرورة في المجتمعات التي تسود فيها ثقافات متشددة تصل إلى التطرف في التعامل مع المرأة، كما هو الحال في المجتمعات القبلية التي تقاوم بضراوة التمدن والتحضر. واليمن، كما يشير د. فؤاد الصلاحي، "من الدول التي تتصف بغلبة السمات التقليدية، حيث البنى القبلية تشكل أهم التكوينات الاجتماعية التي تتصف بكونها ليس مجرد مظاهر ماضوية بل باعتبارها مؤسسات فاعلة ومقررة في مختلف المجالات بما فيها دور المرأة في المجال السياسي".

ومثلما أستطاع المشرع، في المادة (7) من القانون رقم (13) السنة 2001 بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، توفير الشروط الكاملة لمشاركة المرأة بفعالية كناخبة، مراعياً بذلك الظروف الاجتماعية والثقافية لاسيما في المناطق الريفية التي لا تقبل الاحتكاك بين النساء والرجال، كان يمكن أن يقوم بصياغة تكييف قانوني لدعم المرأة المرشحة وتشجيعها.

ومما جاء في المادة (7) : "تقوم اللجنة العليا باتخاذ الإجراءات التي تشجع المرأة على ممارسة حقوقها الانتخابية بتشكيل لجان نسائية تتولى تسجيل وقيد أسماء الناخبات في جداول الناخبين والتثبت من شخصياتهن عند الاقتراع وذلك في إطار المراكز الانتخابية المحددة في نطاق كل دائرة من الدوائر الانتخابية".

وواقع الحال يقول إن هذا التنظيم القانوني جاء بالأساس لدعم المرشحين من الرجال. وتم هنا تكييف النص لينسجم مع العادات والتقاليد ويذلل الصعوبات للدفع بالناخبات لتقييد وتسجيل أسمائهن، وتستفيد القوى المتنافسة في الانتخابات من أصوات النساء بصورة ملحوظة - حيث إن بعض المراكز الانتخابية تزيد فيها أعداد النساء على الرجال (حوالى 40 مركزاً في الجمهورية) بحسب تصريح رئيس قطاع الإعلام في اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء - ومن أجل ذلك تقوم بتسهيل إجراءات التسجيل وشروطها وتنظيم وسائل النقل الجماعية لهن.

ويثار السؤال هنا، وهل الأمر صعباً لاستحداث نص قانوني يدعو لتشجيع المرأة المرشحة كأن تخصص دوائر لتتنافس النساء فيها، أو اعتماد نظام القائمة النسبية، أو حصص لمن خضن غمار الانتخابات ولم يحالفهن الحظ فيتم تسميتهن أعضاء في مجلس النواب حسب عدد الأصوات التي حصلن عليها في الانتخابات، كما حدث في الأردن في الانتخابات النيابية الأخيرة.

وتكوين اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء ذاتها، لا يعكس شروطاً إيجابية مواتية، فمن بين الأعضاء السبعة لا توجد امرأة. وكانت في عام 1993 قد وصلت امرأة واحدة إلى عضويتها من بين 17 عضواً، ثم تم التراجع عن ذلك بعدم تسمية امرأة أخرى مكانها في اللجنة التي تم تشكيلها عام 1997 وتم تقليص العضوية فيها. ويتم تشكيل هذه اللجنة من سبعة أعضاء يعينون بقرار من رئيس الجمهورية من بين قائمة تحتوي على 15 اسماً يرشحهم مجلس النواب، ووجود امرأة في اللجنة الوطنية العليا للانتخابات والاستفتاء هو استحقاق لأكثر من 3.400.000 ناخبة يعطي دلالات ومغزى عن أهمية التمثيل السياسي للمرأة في المواقع والمؤسسات السياسية كلها.

3- المرأة والقوانين الأخرى

كانت اللجنة الوطنية في أواخر عام 2000 قد شكلت فريقاً قانونياً شرعياً ووطنياً لمسح القوانين الوطنية في إطار التفويض الرسمي لها في قرار إنشائها بإعداد المقترحات اللازمة بشأن تعديل التشريعات والسياسات والأنظمة المتعلقة بشؤون المرأة والمشاركة في صياغة هذه التشريعات[3].

وقام هذا الفريق بدراسة 57 قانوناً و11 اتفاقية دولية وقعت عليها اليمن ذات علاقة بالمرأة، وخلصت إلى أن معظم القوانين كفلت حقوقاً متساوية للنساء والرجال بصورة عامة، ولكن بنود بعض القوانين كقانون الجنسية وقانون الأحوال الشخصية وقانون الجرائم والعقوبات وقانون السجل المدني تضمنت نصوصاً تمييزية تم رفع مقترح بشأنها إلى مجلس الوزراء، ثم إلى مجلس النواب للمناقشة والإقرار، ثم لرئيس الجمهورية للمصادقة، ومن بين 20 مقترحاً بالتعديل تم قبول خمسة مقترحات، ولم يكن الأمر سهلاً وهيناً بل كان على اللجنة الوطنية للمرأة أن تعقد سلسلة لقاءات بأعضاء من مجلس النواب لكسب التأييد لتعديل النصوص القانونية المقترحة، وأن تفتح قنوات متصلة للحوار، وتلتقي بهؤلاء أو أولئك من أصحاب القرار حتى تم القبول بالحد الأدنى من تلك المقترحات.

ومن مقترحات النصوص القانونية التي تمت الموافقة والمصادقة على تعديلاتها:

* المادة (47) من قانون الأحوال الشخصية رقم (20) الصادر بالقرار الجمهوري لسنة 1992 وتعديلاته بالقانون رقم (27) لسنة 1998، وهو النص الخاص بإعطاء الزوجين حق الفسخ إذا وجد في زوجه عيباً منفراً سواء أكان العيب قائما أثناء العقد أو طرأ بعده. وقد كان النص القديم يعدد عيوب المرأة ولم يتعرض لعيوب الرجل.

والحقيقة أن قانون الأحوال الشخصية يعد من أكثر القوانين التي تضمنت بنوداً تمييزية ضد المرأة، فالمادة (2) اعتبرت المرأة موضوعاً لمتعة الرجل، واعتبرت الغاية الأساسية للزواج (به تحل المرأة للرجل).

ويشير الباحثان د. محمد أحمد علي ورشيدة النصيري في بحثهما حول "مكانة المرأة في تشريعات الجمهورية اليمنية" المنشور في دراسات يمنية[4]، إلى أن المشرع استخدم ألفاظاً ومفاهيم كانت تستخدم قبل قرون ولم تعد مفهومة اليوم، كما أن بعضها لم يعد ذا محتوى قانوني، أو يمكن أن يمثل مشكلات قانونية أوجد لها العلم حلولاً علمية لا توصلها لأن تكون سبباً في إنهاء العلاقة الزوجية. ومن أمثلة ذلك المادة (47) التي تنص على "ويعتبر عيباً في الزوجين الجنون والجذام والبرص، ويعتبر عيباً في الزوجة: القرن والرتق والعفل..."، ويلاحظ أن المصطلحات الثلاثة الأخيرة لم تعد متداولة أو شائعة أو معروفة.

والمادة (11) المستمدة من نص قرآني صريح، يؤكد على حق الرجل بالزواج بأربع نساء، واشترط العدل بينهن، وإلا فالأصل واحدة، ولم يبين وسائل التحقق من إقامة العدل بين الزوجات.

وهناك مواد أخرى بحاجة إلى تعديل في قانون الأحوال الشخصية وفقاً لمقال للأستاذة أمة العليم السوسوة، رئيسة اللجنة الوطنية للمرأة سابقاً ووزيرة حقوق الإنسان حالياً، في نشرة حقوقنا[5] العدد (6) سبتمبر 2000 الصادرة عن مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، وهذه المواد هي (9) و(10) و(11) و(12) و(14) و(15) و(22) و(42) و(71) و(136) و(137) و(149) و(150) و(157) و(159) وترى السوسوة أن المواد المشار إليها لابد من تغييرها بما يتلاءم مع احتياجات المرأة والظروف والمتغيرات التي تمر بأوضاعها في الأسرة والمجتمع. أما التعديلات التي أقترحها الفريق القانوني والشرعي الذي كونته اللجنة الوطنية للمرأة فهي تعديل النصوص القانونية التالية: (7) و(8) و(9) و(11) و(12) و(15) و(47) والمادة الأخيرة هي المادة الوحيدة التي تمت الموافقة على تعديلها في قانون الأحوال الشخصية.

المادة (2) الفقرة (أ) من قانون الأحوال المدنية والسجل المدني رقم (48) لسنة 1991 والمتعلقة بالأشخاص المكلفين بالتبليغ عن ميلاد الطفل، ولم تكن الأم من ضمن الأشخاص الذين يملكون الحق في تبليغ الجهات الرسمية بميلاد الطفل.
قانون تنظيم السجون رقم (48) لسنة 1991، ويقضي التعديل برعاية السجينة الحامل ووليدها وعدم تطبيق عقوبة الحرمان من الغذاء عليها في حالة الشغب.
وفي قانون الجنسية رقم (6) لسنة 1990، مازال هذا القانون يتضمن تمييزاً ضد المرأة في إكساب زوجها الأجنبي وأطفالها منه جنسيتها بالتبعية. والدول العربية كلها تقريبا تتبع هذا التنظيم القانوني في ما يتعلق بحقوق الزوج الأجنبي والأطفال من التمتع بجنسية الزوجة أو الأم. وهذه الدول كلها متحفظة على المادة (9) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عدا اليمن وتونس، إلّا أن بعض الدول العربية كانت قد اتخذت تدابير لكفالة حقوق الأطفال، كالتعديل الذي تم في اليمن بإضافة مادة جديدة قضت بحق أطفال المرأة اليمنية المتزوجة من أجنبي في حال طلاقها منه الحقوق كافة التي يتمتع بها الأطفال من أبوين يمنيين ومنحهم الجنسية اليمنية بعد بلوغهم الثامنة عشرة إن اختاروا ذلك.
كذلك إضافة مادة جديدة برقم (45) مكرر في قانون العمل رقم (5) لسنة 1995، قضت بأن على صاحب العمل الذي يستخدم خمسين عاملة في مكان واحد أن ينشئ أو يعهد إلى دار للحضانة بإيواء أطفال العاملات بالشروط والأوضاع التي تحدد بقرار من الوزير.
وللإنصاف فإن هناك قوانين أخرى كقانون العمل رقم (5) لعام 1995، وقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1999، وفرت امتيازات للمرأة بحكم دورها كأم وزوجة، كما منحت المرأة الحامل ساعات عمل مخفضة (خمس ساعات عمل) ابتداءً من الشهر السادس وإجازة وضع لمدة 60 يوماً، وللحالات المتعسرة كالولادة القيصرية أو ولادة التوائم 90 يوماً، كما تتمتع بساعات عمل مخفضة لمدة ستة أشهر إضافية بعد عودتها من إجازة الولادة وذلك مراعاة لوضعها كمرضع، كما منع القانون تشغيل النساء ليلاً إلا في شهر رمضان، أو العمل في الأعمال الشاقة والخطرة.
كان يمكن لهذا التكييف القانوني ذي العلاقة بدور المرأة الإنجابي، والمرتبط باحتياجاتها العملية وحاجات أسرتها الأساسية، أن يتم أيضا لتلبية احتياجات المرأة الاستراتيجية كحقها في الوصول إلى مواقع السلطة وصنع القرار من خلال توفير فرص التعليم العام والعالي لها وحصولها على فرص التدريب والتأهيل والترقي الوظيفي والوصول للموارد اللازمة لتحسين مكانتها في الأسرة وفي المجتمع واتخاذ تدابير لإدماجها في الحياة العامة.
وحتى الحقوق الكاملة التي نصٍ عليها الدستور وكفلتها القوانين الأخرى لم تتمتع بها المرأة ولم تستفد منها بصورة كبيرة، ووفقاً لتحليل د. الصلاحي[6] "فالبنى السياسية والاجتماعية في اليمن بما تحمله من ركام سلبي تحول دون استفادة المرأة من تلك القوانين الوطنية ومن الاتفاقيات الدولية التي وقعت وصادقت عليها اليمن".
ويرى الصلاحي أن الغبن اللاحق بالمرأة لا يتصل معظمه بغياب النصوص القانونية وإنما بالظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية العامة في المجتمع، ولن ينجح أي تمكين للمرأة إلا في سياق تنموي تحديثي متكامل، يأخذ بالاعتبار تعليم المرأة وتدريبها وإكسابها المهارات الضرورية وتطوير مستواها المعيشي والصحي. ويعزز الالتزام السياسي ذلك، فأن "جنوب اليمن الذي استقل عام 1967 كان للدولة دور فاعل في تدخلها والتزامها بإحداث تحولات راديكالية في واقع

المرأة، أن الدولة (وفقاً لفلسفتها) ألزمت نفسها بذلك واعتبرت القانون أهم المداخل والميكانزمات الفاعلة لإحداث التحولات الاجتماعية والسياسية الجديدة، بمعنى آخر يمكن القول إن الدولة رأت في القوانين آلية مهمة في تعميق المسيرة الإنمائية، وكان قانون الأسرة لعام 1974 الذي منح المرأة حقوقا متميزة تتجاوز الواقع الاجتماعي كثيراً، اعتبر خطوة جريئة غير مسبوقة في اليمن والجزيرة العربية"[7].

(وفي الشمال الذي سيطرت على الدولة فيه نخبة تقليدية اتجهت الدولة إلى وضع عدد من النصوص القانونية بدءاً بالدستور ومروراً باستحداث عدد من القوانين الأخرى تمنح بموجبها المرأة عدداً من الحقوق وتوسع من دائرة نشاطها العام، وسعت إلى استيعاب المرأة في قوة العمل ضمن جهاز الدولة إدارياً وسياسياً، ورغم ذلك كانت النخبة التقليدية الحاكمة تصيغ خطابها نحو المرأة بحذر حيث استمرت الثقافة التقليدية تحاصر المرأة في أنماط محددة لأدوارها وحركتها مع التقبل المحدود لتعليم المرأة وعملها"[8].

أهم المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالمرأة التي وقعتها اليمن:

جدول (1): الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها اليمن، اللجنة الوطنية العليا لحقوق الإنسان 2002

الاتفاقية السنة
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 29-9-1994
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 09-2-1987
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 09-2-1987
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 30-5-1984
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري 18-10-1972
الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق السياسية للمرأة 09-2-1987
اتفاقية الرضا بالزواج والحد الأدنى لسن الزواج وتسجيل عقود الزواج 09-2-1987
اتفاقية حظر الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير 06-4-1989
الالتزام بخطة عمل ومنهاج بكين أيلول/سبتمبر 1995م

4- مشاركة المرأة في الانتخابات النيابية والمحلية

بلغ إجمالي عدد السكان ممن تجاوزوا سن الثامنة عشرة، والذين يعتبرون أهلاً قانوناً للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات 6.282.949، منهم حوالى 3.206.882 امرأة، يمثلن حوالى 51 بالمئة من إجمالي المؤهلين للمشاركة في الانتخابات، وبلغ حجم المسجلين في قوائم الناخبين خلال الفترة 93-97:

جدول 2: التقرير الوطني حول تنفيذ اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة – صنعاء 2002

عدد المسجلين في انتخابات 1993				عدد المسجلين في انتخابات 1997			
ذكور	النسبة	إناث	النسبة	ذكور	النسبة	إناث	النسبة
2209944	82%	478790	18%	3.364.796	73%	1.272.073	27%
إجمالي: 2688734				إجمالي: 4.636.796			

بلغ عدد النساء المسجلات عام 1993، 47890 امرأة، لم تزد نسبتهن على 18 بالمئة ثم تزايد تسجيل أعداد النساء عام 1997 حيث بلغ عددهن 1.272.073 ووصلت نسبتهن إلى 30 بالمئة. واستمرت أعداد الناخبات بالارتفاع عام 2003 حتى وصلت إلى ثلاثة ملايين وأربع مئة ألف ناخبة مشكلة حوالى 42 بالمئة من إجمالي الناخبين.

جدول 3: التقرير الوطني لحقوق الإنسان – صنعاء 2003

عدد المسجلين في انتخابات 2003			
ذكور	النسبة	إناث	النسبة
4.682.048	58%	3.415.114	42%
إجمالي: 8،097،162			

جدول 4: مصادر اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء؛ 1993، 1997، 2001، 2003

الانتخابات	المرشحون			الفائزون		
	نساء	رجال	نسبة النساء %	نساء	رجال	نسبة المقاعد %
الانتخابات النيابية لعام 1993	41	3.140	1.3	2	299	0.7
الانتخابات النيابية لعام 1997	19	2.096	1.3	2	299	0.7
انتخابات المجالس المحلية 2001	147	24.864	0.6	35	7.032	0.4
الانتخابات النيابية لعام 2003	11	1644	0.6	1	300	0.3

من تحليل مشاركة المرأة في الانتخابات النيابية لثلاث دورات نلاحظ ما يلي:

- لم تقابل هذه الزيادة الطردية في أعداد النساء الناخبات زيادة في أعداد المرشحات، بل على العكس تناقصت أعداد المرشحات من 41 مرشحة في انتخابات 1993 إلى 19 عام 1997 ثم إلى 11 مرشحة بالانتخابات النيابية في نيسان/إبريل 2003 وفازت امرأتان في انتخابات 1993 و1997 بينما لم تفز سوى امرأة واحدة في الانتخابات الأخيرة.
- انخفضت أعداد المرشحات بصورة دراماتيكية حتى بلغ أدنى مستوى لها في الانتخابات النيابية 2003. كما أن أعداد الرجال انخفضت ولكن ليس بصورة حادة. ويعزى هذا الانخفاض في أعداد المرشحات إلى موقف الأحزاب السياسية السلبي من قضية ترشح المرأة.

- بلغ عدد المرشحات لانتخابات مجلس النواب لعام 2003 إحدى عشرة مرشحة، 5 منهن عضوات أحزاب رشحتهن أحزابهن، و6 مرشحات مستقلات، واجهن صعوبات بالغة في الترشح بمختلف مراحله.

وفي انتخابات المجالس المحلية التي تم تنظيمها في شباط/فبراير 2001 بلغ عدد المرشحات 125 نجحت منهن 30 مرشحة في مجالس المديريات، و5 مرشحات في مجالس المحافظات. وهي نسبة بسيطة أيضاً لا تعكس صورة ايجابية لمشاركة المرأة اليمنية في العمل السياسي.

وإذا كانت هذه الدراسة تتعرض بصورة تفصيلية تحليلية في مختلف أجزائها لمعوقات وصول النساء إلى مواقع صنع القرار، وتحديداً مجلس النواب، فإنه جدير بالإشارة هنا أن انخفاض أعداد المرشحين والتناسب العكسي بين أعداد الناخبين والمرشحين خصوصاً المستقلين إنما يعود بدرجة أساسية للضوابط التي فرضها قانون الانتخابات العامة ولاستفتاء رقم (13) لعام 2001، حيث نصت المادة (85) الفقرة (ب) بأنه "يشترط لقبول ترشيح المستقل لعضوية مجلس النواب أن يتم تزكيته من مجموعة من الناخبين لا يقل عددهم عن ثلاثمائة ناخب يمثلون أغلب مراكز الدائرة الانتخابية".

وبالرغم من أن العدد المطلوب من المزكين نظرياً يبدو يسيراً ولكن من الناحية العملية الإجرائية كان الأمر في منتهى الصعوبة للكثير من الذين كانوا يرغبون في ترشيح أنفسهم من المستقلين.

وفي كل الأحوال فقد كان هذا إجراءً تنظيمياً ضرورياً بسبب الزيادة الكبيرة في أعداد المرشحين عامي 1993 و1997، ولم يكن البعض يأخذ المسألة بجدية كبيرة، وإنما كان يرشح نفسه بغرض المساومة والحصول على مكافآت الانسحاب من الترشح لصالح بعض المرشحين.

إن وجود المرأة في مجلس النواب ضروري لتحقيق مصالح نصف أفراد المجتمع لأن المرأة أقدر على مراعاة اهتمامات أختها المرأة واحتياجاتها، وإلا فماذا يمكن أن نقول عن مرور بعض القوانين من مجلس النواب تضمن تمييزاً ضد المرأة وكان فيها انتقاص من مواطنتها أو إنسانيتها مثل قانون الجنسية، وقانون الأحوال الشخصية، أو النص الخاص ببيت الطاعة في قانون المرافعات الذي يعطي الحق للقاضي بإصدار حكم لإعادة المرأة التي تركت بيت الزوجية إليه باستخدام القوة[9].

5- المشاركة في الحكومة:

شهد التشكيل الوزاري في نيسان/إبريل 2001 تعيين أول وزيرة دولة لحقوق الإنسان، وتعيين أول سفيرة، وتعيين مندوبة دائمة لليمن لدى المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة (اسسكو) في المغرب. وفي التشكيل الوزاري الأخير في أيار/مايو 2003 بعد الانتخابات البرلمانية الأخيرة، غطى الإعلام مسألة تعويض النساء عن نكسة الانتخابات بزيادة عددهن في السلطة التنفيذية، ولم يتم الأمر كما تمنته المرأة اليمنية، وروّجت له وسائل الإعلام، فتم خروج وزيرة واستبدالها بمن كانت السفيرة الوحيدة الممثلة لليمن في الخارج. ومن مراجع وزارة الخارجية يتبين إن عدد اللاتي يشغلن وظائف في السلك الدبلوماسي 105 موظفات يتوزعن على النحو الآتي:

* امرأتان بدرجة سفير ولا يشغلن الوظيفة فعلاً.
* امرأتان بدرجة قائم بالأعمال.

* سبع نساء بدرجة مستشار.
* ثلاث نساء بدرجة سكرتير أول.
* أربع نساء بدرجة سكرتير ثان.
* امرأتان بدرجة سكرتير ثالث.
* ثلاث وثمانون امرأة بدرجة ملحق إداري.
* امرأتان بدرجة ملحق إعلامي.

وفي مكتب رئاسة الجمهورية تعمل 46 امرأة، منهن مستشارات، وسبع بدرجة نائب وزير، وسبع بدرجةٍ وكيل وزارة، وأربع بدرجة وكيل مساعد، ومنهن أيضا رؤساء دوائر واختصاصيات و14 مديراً عاماً.

وفي الإعلام تشغل ثماني نساء رئيسات تحرير صحف معظمهن في صحف أهلية، مقابل 55 رئيس تحرير.

وتبين النظرة الفاحصة لعمل المرأة في الجهاز التنفيذي بأن وجود النساء في هذه المواقع ليس إلا وجوداً رمزياً صوريا، لا يعكس الحجم الحقيقي للكفاءات والخبرات النسوية في الساحة اليمنية. ولذلك تتنامى دعوات ممثلات الحركة النسوية ودعاة التحديث بضرورة رفع تمثيل النساء في المؤسسات السياسية كافة بما يتناسب وحجم المرأة اليمنية العددي ووزنها النوعي ونضالها التاريخي جنبا إلى جنب مع أخيها الرجل في المراحل كلها.

وفي مجلس الشورى تم تسمية امرأتين كأعضاء فيه من مجموع 111عضواً، وبنسبة 1.8 بالمئة وفي حين كانت هذه الدراسة قيد الإعداد تم تعيين ثلاثة رجال في المجلس.

6- المرأة في القضاء:

لم يفرق قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنه 1991 بين الرجل والمرأة عند وضع شروط تعيين القضاة في المحاكم وشاغلي وظائف النيابة العامة، فقد حددت المادة (75) من هذا القانون شروطاً عامة لمن يعين في منصب قاضٍ، أو يلتحق بوظائف النيابة العامة، ومنها ما يتعلق بمعايير القبول في هذه الوظائف كالعمر والجنسية والحصول على الشهادة الجامعية في الشريعة والقانون أو الحقوق، إلا أنه من الناحية العملية توجد الكثير من الصعوبات، منها: اشتراط الحصول على شهادة المعهد العالي للقضاء لمن يعين قاضياً، وإن لم توجد نصوص مكتوبة تمنع دخول النساء للمعهد إلاّ أن الكثير من التعقيدات الإدارية وهيمنة المتشددين في قيادة المعهد تحول دون التحاق النساء فيه، ولم يتم حتى الآن قبول أي امرأة في المعهد للتأهل لممارسة القضاء. وقد كان لليمن الريادة في منطقة الجزيرة العربية في تعيين قاضيات فعليات، قبل الوحدة، في الشطر الجنوبي من الوطن، واحدة منهن قاضية في محكمة الاستئناف، والباقيات قاضيات محاكم ابتدائية، كما يوجد مساعدات قضاة. ويصل أعداد النساء اللاتي يعملن في سلك القضاء والنيابة إلى 32 امرأة، مقابل 1200 قاضٍ. وتعمل ثلاث وخمسين امرأة في مجال المحاماة، مقابل 650 من الرجال حسب بيانات نقابةً المحامين.

وعام 2000 تم إنشاء الشرطة النسائية، وقد ضمت أول دفعة 500 فتاة يمارسن مهامهن في حفظ الأمن[10]، ولم يكن السلك العسكري في المحافظات الجنوبية، قبل الوحدة، مقتصراً على الرجال بل عملت النساء في المؤسسة العسكرية في الأمن والدفاع والشرطة، وحصلت بعضهن على رتب عسكرية عالية.

7- المرأة والمجتمع المدني

بدايات المجتمع المدني كانت في الأربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي، وتجسّدت أولاً بظهور الأندية الفئوية المعبرة عن مصالح فئات أو جماعات معينة، والجمعيات الخيرية، وتمحورت أنشطتها في إقامة المشاريع الخيرية لخدمة أبناء المناطق التي يمثلونها وينتمون إليها، ثم تطورت بظهور تشكيلات وطنية معارضة للحكم الإمامي في الشمال والنظام الاستعماري في الجنوب، واتسم عملها بالسرية بسبب تجريمها في القانون، إلا أن الظهور الحقيقي لمؤسسات المجتمع المدني تم مع قيام الوحدة التي وفرت غطاء قانونياً وشرعياً لمنظمات المجتمع المدني، وذلك من خلال نص المادة (58) من الدستور التي نصت على حق المواطنين في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً وثقافياً، وأن الدولة تضمن هذا الحق، وتتخذ الوسائل الضرورية كلها التي تمكن المواطنين من ممارسته.

وصدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم (1) لسنة 2001. وفي المسح الذي أعدته وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وغطى 1692 جمعية، بلغ عدد أعضاء هيئاتها الإدارية من الذكور 4645 بينما بلغ عدد الإناث 299، وبالتالي فإن نسبة الإناث لا تكاد تذكر، ومن بين هذا العدد من الجمعيات فإن حوالى 87 متخصصة في مجالات المرأة.

أ- العضوية في المنظمات والجمعيات غير الحكومية:

العضوية في هذه المنظمات كانت وفقاً لنتائج المسح الميداني على النحو التالي:

جدول 5: تقرير نتائج المسح الميداني للمنظمات الأهلية 2001م. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل

البيان	الذكور	الإناث	إجمالي	نسبة الإناث
أعضاء الجمعيات العمومية	132.550	25.865	158.415	16.3%
أعضاء الهيئات الإدارية	6865	991	7.856	12.6%
أعضاء لجان الرقابة والتفتيش	2590	332	2.992	11.1%
رؤساء الهيئات الإدارية	743	101	844	11.9%
أمناء العموم	739	105	844	12.4%
المسؤولون الماليون	738	106	844	12.5%

ب- المرأة في العمل النقابي:

بسبب ضعف النشاط الصناعي وعدم وجود حركة عمالية فاعلة ومؤثرة، وحتى التنظيمات النقابية في مجال النشاط الخدمي كالتعليم لم تستطع تعزيز أدائها في ما يتعلق بالدفاع عن حقوق منتسبيها، ويؤخذ عليها انقسامها وتسييسها. ومشاركة النساء في العمل النقابي محدودة، إذ تبلغ في الهيئات القيادية 15 بالمئة وتصل نسبة مشاركة النساء في المجلس المركزي الهيئة القيادية الأدنى في اتحاد عمال الجمهورية، 10 بالمئة حيث إن عدد عضوات المجلس 11 عضوة من بين 115عضواً من الرجال، ولا توجد امرأة في المكتب التنفيذي، وهو الهيئة القيادية الأعلى

في النقابة العامة لعمال الجمهورية، ولا عجب في ذلك إذا ما عرفنا أن النساء لا يشكلن سوى 23 بالمئة من إجمالي قوة العمل، تتكدس حوالى 80 بالمئة منها في الأنشطة الزراعية، وتعمل خارج القطاع المنظم الذي لا تحصل مقابله على أجور، لأنه يتم في الحيازات العائلية، ويستهدف بالأساس تلبية احتياجات الأسرة الضرورية. وفي القطاع الزراعي لم يبذل الاتحاد التعاوني إلا جهوداً متواضعة في تنظيم الفلاحات وتأطيرهن فيه للاستفادة من خدمات التدريب والإرشاد والتسليف والتسويق وغيرها من الخدمات الزراعية التي يستفيد منها الرجال لأنهم أولاً يعملون في القطاع النقدي، وثانياً لأنهم ينتسبون تنظيمياً للاتحاد.

ج- المرأة في الأحزاب السياسية:

تتحفظ الأحزاب السياسية على حجم العضوية فيها لأنها مؤشر أساسي لتأثيرها وثقلها السياسي وتتحفظ أكثر على حجم عضوية النساء فيها، وتشترط المادة (14) من القانون رقم (66) لعام 1991 للأحزاب والتنظيمات السياسية الفقرة (ب) عند تقديم طلب تأسيسها يجب أن يكون الحد الأدنى للعضوية في الحزب أو التنظيم السياسي عند التأسيس لا يقل عن 2500 عضو، وقد بلغ إجمالي الأعضاء في قوائم التأسيس لخمسة من الأحزاب الرئيسية 12.975، منهم 259 امرأة مثلن نسبة 2 بالمئة على النحو التالي:

- المؤتمر الشعبي العام 37 امرأة
- حزب التجمع اليمني للإصلاح 20 امرأة
- حزب البعث العربي الاشتراكي 78 امرأة
- التنظيم الوحدوي الناصري 48 امرأة
- الحزب الناصري الديمقراطي 30 امرأة

ويتراوح وضع النساء في الهيئات القيادية العليا للأحزاب السياسية بين 5 بالمئة إلى 14 بالمئة على النحو التالي:

جدول 6: التقرير الاستراتيجي السنوي لليمن 2000

اسم الحزب	الهيئة القيادية	الذكور	الإناث	الإجمالي	نسبة الإناث
المؤتمر الشعبي العام	اللجنة العامة	19	1	20	5%
الحزب الاشتراكي	المكتب السياسي	25	4	29	14%
التنظيم الوحدوي الناصري	الأمانة العامة	14	1	15	7%
حزب الرابطة (رأي)	اللجنة التنفيذية	20	2	22	9%
الإجمالي		78	8	86	9%

وتزداد أعداد النساء في الهيئات القيادية الأدنى كأعداد مطلقة، ولكن تقل نسبتهن المئوية بسبب زيادة أعداد الرجال، كما يتضح من الجدول التالي:

جدول 7: اللجنة الوطنية للمرأة؛ التقرير السنوي حول وضع المرأة في اليمن 2003

اسم الحزب	الهيئة القيادية	الذكور	الإناث	الإجمالي	نسبة الإناث
المؤتمر الشعبي	اللجنة الدائمة	665	35	700	5%
التجمع اليمني للإصلاح	مجلس الشورى	153	7	160	4%
الحزب الاشتراكي اليمني	اللجنة المركزية	150	33	183	18%
التنظيم الوحدوي الناصري	اللجنة المركزية	70	4	74	5%
الإجمالي		1145	79	1224	4.6%

وقد يعود أحد أسباب ضعف عضوية النساء في الأحزاب السياسية إلى النساء أنفسهن، وإلى نظرة المجتمع للعمل السياسي بأنه عمل ذكوري بحت، محفوف بالكثير من المخاطر، أو بسبب شعور بعض النساء بعدم الجدوى من وجودهن في تلك الأحزاب، لأن الأحزاب لا توكل إليهن مهام حقيقة إلا أثناء الانتخابات في الأنشطة التعبوية بين صفوف النساء؛ كما أن الأحزاب تنزع غالباً لتحسين صورتها الديمقراطية وتجميلها من خلال عضوية النساء، بالإضافة، كما أشرنا سابقاً إلى أنهن يمثلن أدوات فاعلة للنفاذ إلى القاعدة العريضة من الناخبين وهن النساء، في ظل منظومة قيم لا تسمح بالتواصل المباشر بين النساء والرجال.

وكانت النساء بمن فيهن عضوات الأحزاب السياسية قد شكين بمرارة - تم ذلك على وجه الخصوص في المؤتمر الوطني الثاني للمرأة 8-10 آذار/مارس 2003 - عدم تلقيهن أي شكل من أشكال الدعم المادي أو المعنوي في الانتخابات النيابية الأخيرة نيسان/ابريل 2003 بل على العكس جوبهن بمقاومة شرسة من القيادات المجتمعية كالشيوخ ومن الوجاهات الاجتماعية، أو الأقارب والأهل.

أما مقاومة الأحزاب فقد كانت خفية مبطنة، لا يستطيعون التعبير عنها صراحة لأنها ستؤثر في مصداقيتهم أمام الناخبين، ولذلك استخدموا طرقاً ملتوية غير مباشرة في الضغط على المرشحات أو عدم دعمهن، وكان موقف الأحزاب هذا جلياً من اللحظات الأولى في الإعداد والتهيئة للانتخابات لأنها لم تقدم مرشحات في اللجان الإشرافية الأساسية، وتعللت بأن قدرات النساء على الحركة والانتقال بين مختلف المراكز الانتخابية محدودة.

كما أن عدد المرشحات من الأحزاب السياسية لم تتجاوز الخمس من بين إحدى عشرة مرشحة. ولم يقدم الحزب الحاكم، أكبر الأحزاب السياسية في البلاد، سوى مرشحة واحدة في انتخابات 2003. وحتى حزب مثل الحزب الاشتراكي اليمني الذي وصلت أعداد النساء إبان حكمه في المناطق الجنوبية في ما كان يسمى (جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية) في انتخابات المجالس المحلية عام 1983 إلى 34 امرأة من بين 305 أعضاء، بنسبة 11 بالمئة من عضوية تلك المجالس. وفي 1986 تم اختيار عشر نساء لعضوية مجلس الشعب الأعلى من بين 111 عضواً، بنسبة 9 بالمئة. وفي الانتخابات النيابية الأخيرة كان هناك تراجع كبير عن مواقفه السابقة من المرأة، تجسد في الترشح المتواضع لامرأتين، بل إنه عارض ترشح أحدى عضواته القياديات في محافظة عدن ما حدا بها إلى الاستقالة من الحزب، والتقدم للترشح كمستقلة.

وفي المناطق الشمالية في ما كان يسمى (الجمهورية العربية اليمنية) أقر الميثاق الوطني عام 1982 حق المرأة في التصويت والترشح، وترشحت مجموعة من النساء لم تنجح أي منهن. وفي انتخابات مجلس الشورى 1988 الذي تكوّن من 159 عضواً سمح للنساء بالتصويت ولم يسمح لهن بالترشح.

وخلت تقريباً معظم البرامج الانتخابية لمختلف الأحزاب السياسية من مواقف والتزامات محددة لدعم المرأة في الوصول إلى مجلس النواب.

بل إن ما جاء في برامج بعض الأحزاب كان لا يعكس إلا عبارات مطاطية لا تعبر عن التزامات سياسية حقيقية، كان الهدف منه عدم تفويت الفرصة لكسب أصوات النساء اللاتي أصبحن ورقة انتخابية أساسية بوصول أعدادهن إلى أقل بقليل من أعداد الناخبين الرجال (نسبة النساء 43بالمئة)، ودليلنا على ذلك الواقع العملي وعدد المرشحات التي قدمتها الأحزاب وعدم دعم النساء أو مساندتهن، بما في ذلك عضواتهم، وللأمانة فإن بعض الأحزاب الصغيرة كانت قد تبنت قضية ترشح المرأة، ولكنها لم تكن تملك مفاتيح التغيير، وإمكاناتها محدودة.

وفي اتفاق الضوابط الذي وقعته سبعة أحزاب سياسية لضمان سير العملية الانتخابية بصورة حسنة، وجاء تلبية لدعوة رئيس الجمهورية بضرورة الاصطفاف الوطني لاحترام قواعد اللعبة الديمقراطية، ونبذ أي شكل من أشكال العنف. وشمل 32 نقطة، وكان بمثابة ميثاق شرف بين هذه الأحزاب الرئيسية؛ لم تستطع، بل ولم تهتم أصلاً، تلك الأحزاب بقضية دعم ترشح النساء، ساعدها في ذلك ضعف الحركة النسوية وتشتتها التي لم تستطع أن تشكل تحالفات للضغط على الأحزاب لإيصال النساء إلى مجلس النواب، ولم تستطع اللجنة الوطنية للمرأة تحقيق الكثير بالرغم من الجهد الإعلامي والتعبوي الكبير الذي بذلته والمحاولات المستميتة لفتح قنوات الحوار مع من يمثلون مفاتيح التغيير وفي مقدمتهم رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وقيادات الأحزاب السياسية الفاعلة والمؤثرة.

وإن العبارة التي وردت في هذا الاتفاق لا تقدم ولا تؤخر كثيراً، بل عكست ما ورد في البرامج الانتخابية لتلك الأحزاب من رؤية ضبابية غير واضحة أو محددة، بخاصة وأن الاتفاق كان يتمحور حول الانتخابات تحديداً، وكانت مسألة ترشح المرأة من القضايا الساخنة، وكانت عبارة دعم ترشح المرأة ستعبر عن التزام سياسي قوي، وستعكس مصداقية تلك الأحزاب في التعاطي مع أحد أهداف المرأة اليمنية وطموحاتها في الوصول إلى أهم مواقع صنع القرار.

وقد ورد في اتفاق الضوابط "دعم المرأة اليمنية وحقها في ممارسة حقوقها الدستورية والسياسية والاجتماعية دون انتقاص أو تمييز وفقاً لأحكام الشريعة".

ولأننا كنا على أعتاب انتخابات وقد صيغت هذه الوثيقة وأعدت بصورة خاصة لتلك الانتخابات، فإن نساء اليمن لم يكن بحاجة لتلك العبارات الجميلة الرنانة المتكررة، بل كان من المتوقع أن يصدر عن الأحزاب موقف صريح يؤكد دعم ترشح النساء في تلك الانتخابات.

وحالياً تقوم الحركة النسوية، بالاستفادة من الدرس واستخلاص العبر منه برسم استراتيجية محددة المعالم واضحة الأهداف، وبناء تحالفات السنوات الست القادمة حتى موعد الانتخابات النيابية القادمة عام 2009، وقبلها التهيئة والإعداد الجيدين لانتخابات المجالس المحلية في مطلع عام 2006 لضمان زيادة تمثيل النساء فيها.

ثانياً: أهم الآليات المؤسسية لتنمية المرأة

1- اللجنة الوطنية للمرأة

تم استحداث اللجنة الوطنية للمرأة بقرار من مجلس الوزراء رقم (97) لسنة 1996، إذ كانت هذه اللجنة تعبيراً عن التزام حكومي، كما كانت استجابة مباشرة لمخرجات مؤتمر بكين الداعية لإنشاء وتعزيز الآليات المؤسسية الوطنية للنهوض بأوضاع المرأة، واقتضى تفعيل دور اللجنة وتطوير أدائها من خلال إعادة تشكيلها الذي تم بموجب قرار آخر لرئيس مجلس الوزراء رقم (68) لعام 2000، وعلى أساسه تم إنشاء المجلس الأعلى للمرأة برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وضمت اللجنة في عضويتها بموجب ذلك القرار مدراء ومديرات إدارات المرأة كافة في الوزارات والمؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى تمثيل بعض منظمات المجتمع المدني العاملة في مجالات تنمية المرأة في عضويتها، ومن أهم تلك المنظمات:

مركز دراسات المرأة/جامعة صنعاء، اتحاد نساء اليمن، مركز البحوث والتطوير التربوي، الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات، نقابة المحامين، الصندوق الاجتماعي للتنمية، جمعية رعاية الأسرة اليمنية، جمعية التحدي للمعوقات، الجمعية الخيرية الشعبية، جمعية الإصلاح الاجتماعي الخيرية، جمعية الكشافة والمرشدات، جمعية سيدات الأعمال، الاتحاد العام لنقابات عمال الجمهورية، الاتحاد التعاوني الزراعي.

كما أن للجنة فروعاً في محافظات الجمهورية كلها تديرها منسقات لمتابعة قضايا تنمية المرأة على مستوى المحافظات ويمثلن اللجنة في المكتب التنفيذي للمحافظة.

2- أهم مهام واختصاصات اللجنة

اقتراح السياسات والاستراتيجيات التنموية للنهوض بالمرأة اليمنية.

التنسيق مع الجهات الوطنية الحكومية وغير الحكومية لضمان انعكاس هذه السياسات التنموية في خططهم وبرامجهم التنفيذية.

إعداد المقترحات اللازمة بشأن تعديل التشريعات والسياسات والأنظمة المتعلقة بشؤون المرأة والمشاركة في صياغة هذه التشريعات.

تعميم التشريعات المتعلقة بقضايا المرأة وحقوقها، ونشر الوعي القانوني بين صفوف النساء.

التنسيق مع الجهات الحكومية وغير الحكومية والمانحين في ما يتعلق بشؤون المرأة.

القيام بالدراسات والبحوث والمسوحات والإحصاءات المتعلقة بشؤون المرأة.

إعداد التقارير حول مستوى التقدم الذي يحرز للنهوض بأوضاع المرأة.

الإعداد والتحضير لعقد المؤتمرات والندوات والحلقات النقاشية الخاصة بالمرأة.

إصدار النشرات والدوريات الإعلامية المختلفة المرتبطة بقضايا المرأة.

وترتبط اللجنة بعلاقات عمل وتعاون مع كثير من المنظمات الحكومية وغير الحكومية الوطنية والإقليمية والدولية التي تصب كلها في مصلحة تنمية المرأة وتحسين أوضاعها في مختلف المجالات التعليمية والصحية والاقتصادية والسياسية.

وقد شكلت استراتيجية النوع الاجتماعي التي أقرها مجلس الوزراء أهم إنجاز من إنجازات اللجنة ومثلت أداة ورؤية تنموية للمرأة يلتقي حولها شركاء التنمية جميعهم في الحكومة والمجتمع المدني والمانحين، وتبنى على أساسها الخطط والمشاريع والبرامج التنفيذية.

وبالإضافة إلى المؤتمر الوطني الثاني للمرأة آذار/مارس 2003 الذي أفضى إلى التوصيات عبرت عن إجماع نساء اليمن من ألوان الطيف السياسي والاجتماعي كافة لزيادة مشاركة المرأة في الحياة العامة، وزيادة تمثيلها في العمل السياسي بصورة خاصة.

3- أهم التحديات

نستخلص مما سبق أن هناك الكثير من الصعوبات والعوائق التي لا تزال تحول دون إدماج المرأة اليمنية في الحياة العامة وتحديداً الحياة السياسية، وأهم هذه التحديات:

أ- الفقر:

تعاني حوالى 27 بالمئة من إجمالي الأسر في الجمهورية اليمنية من الفقر الحاد (فقر الغذاء)، بينما يبلغ الفقر المطلق (فقر القدرات) 47 بالمئة. والفقر في اليمن ظاهرة ريفية أنثوية، حيث إن معظم السكان الريفيون يعانون الفقر، ويتجسد فقر المناطق الريفية في ضعف بناها التحتية مثل عدم توافر المياه والكهرباء وشبكة المواصلات والاتصالات وخدمات التعليم والصحة وشبكة الصرف الصحي. كما أن معاناة المرأة من الفقر أشد وطأة بسبب افتقارها للقدرات والمهارات الضرورية لمواجهة أعباء الحياة.

ب- التعليم:

تنتشر الأمية، خصوصاً بين النساء (تبلغ الأمية بين النساء 76 بالمئة) وضعف معدلات التحاق البنات بالتعليم (يبلغ معدل التحاق الإناث بالتعليم37. 4 بالمئة بينما يصل معدل الأولاد إلى 68%) ولا تكمل سوى 27% من البنات مرحلة التعليم الأساسي ويقل أعداد البنات في معاهد التعليم الفني والمهني بصورة ملحوظة فقد بلغ عدد خريجي هذه المعاهد في عام 2001م 774 خريجاً منهم 29 من الإناث بنسبة 3.7%.

وفي التعليم الجامعي تبلغ نسبة البنات في جامعة صنعاء أكبر الجامعات اليمنية 39% تليها جامعة تعز بنسبة 20% ثم جامعة عدن بنسبة 18% (للعام الأكاديمي 2000 -2001م).

ج- التمثيل السياسي:

برز ضعف مستوى التمثيل السياسي للمرأة بضعف تمثيلها في مجلس النواب والمجالس المحلية ومجلس الشورى والحكومة والسلك الدبلوماسي والقضاء، وبضعف عضويتها في منظمات المجتمع المدني، وازدواجية مواقف الأحزاب في التعامل معها، الأمر الذي يعكس ضعفاً في مستوى الالتزام السياسي تجاهها.

د- منظومة القيم الاجتماعية والثقافية:

هناك ظاهرة استمرار إعادة إنتاج الموروث الاجتماعي الثقافي المعيق لتقدم المرأة، ومحاولة ربط هذه الظاهرة بأصول الشريعة الإسلامية السمحاء.

هـ- البناء المؤسسي للحركة النسوية:
ضعف الحركة النسوية وتشتتها، وعدم تنسيق المواقف بينها وتوحيد رؤاها بالرغم من محاولات اللجنة في التنسيق واستحداث شبكات للمنظمات النسائية، وكانت هذه الحركة قد نجحت نجاحاً محدوداً في العمل ضمن شبكة مناهضة العنف ضد المرأة وغياب استراتيجيات فاعلة للتنسيق والتعاون بين مختلف المنظمات النسائية ودعاة الديمقراطية المؤيدين لإدماج المرأة في الحياة السياسية.

و- البنية التحتية في المناطق الريفية:
مما يضاعف معاناة المرأة الريفية خصوصاً عدم قدرتها على الوصول إلى أبسط الاحتياجات والخدمات الأساسية، ويجعل من المشاركة السياسية للمرأة الريفية التي تنوء بأعباء مزدوجة ضرباً من الترف.

4- التوصيات:
تبني برامج شاملة لمكافحة أمية النساء وزيادة معدلات التحاق البنات بالتعليم، والحد من تسربهن من التعليم العام.
ارتفاع مستوى الالتزام السياسي بقضايا إدماج النساء في العمل العام والمشاركة السياسية على وجه الخصوص.
اتخاذ تدابير قانونية لضمان مشاركة المرأة الإيجابية والفاعلة للمرأة.
استحداث وزارة لتنمية المرأة، تجعل من قضية تنمية المرأة أجندة حكومية مستمرة في اجتماعات مجلس الوزراء.
تبني استراتيجيات شاملة لتنمية المرأة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية كلها.
التنسيق والتشبيك والتعاون بين المنظمات النسوية لتكوين جماعات ضغط فاعلة ومؤثرة لتبنّي قضايا المرأة العادلة.
رفع مستوى وعي المجتمع بأهمية مشاركة النساء في العمل العام كقضية تنموية مصيرية لا للمرأة فحسب ولكن للمجتمع ككل.
إدماج النساء بصورة كاملة في التنمية، وإيجاد آليات لاحتساب عمل المرأة خارج القطاع المنظم، وخصوصاً المرأة العاملة في القطاع الزراعي.
استثمار المكون الثقافي القيمي في المجتمع بما يعزز المشاركة الكاملة لأفراد المجتمع جميعهم رجالاً ونساء.
خلق شبكة من التحالفات بين المنظمات النسوية وغيرها من المنظمات والمؤسسات العامة الديمقراطية والداعمة لإدماج النساء في الحياة العامة.
تعزيز ثقة المرأة بنفسها من خلال إمكانية تبوّئها المراكز القيادية، وحسن أدائها في تلك المواقع.
الاهتمام بتحسين وضع المرأة الريفية من خلال تحسين وصولها إلى الفرص والخدمات والموارد.

المراجع والهوامش:

1- Matra Colburn، Gender and development in Yemen (Sana:2002)، P.23
2- أنظر ورقة عمل فوزية صالح شهاب، المقدمة في ندوة المرأة والسياسة ودورها في التنمية (قطر:نيسان/أبريل 2002).
3- قرار رئيس الوزراء رقم 68 لعام 2000 بشأن إنشاء المجلس الأعلى لشؤون المرأة.
4- دراسات يمنية العدد 44 (تموز/يوليو- كانون الأول/ديسمبر 1992).
5- انظر: حقوقنا (تصدر عن مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان)، العدد 6 (أيلول/سبتمبر 2000).
6- فؤاد الصلاحي، "الوضع السياسي للمرأة في إطار مفهوم الكوتا"ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الوطني الثاني للمرأة، بتاريخ 8- 10 آذار/مارس 2003، ص2.
7- فؤاد الصلاحي، الدور السياسي للمرأة اليمنية في إطار مفهوم النوع الاجتماعي: دراسة تحليلية (2002).
8- المصدر نفسه.
9- تمّ إلغاء القانون بعد ضغط من الحركة النسائية.
10- التقرير الوطني لحقوق الإنسان (صنعاء: آذار/مارس 2003).

الأسس الدستورية والقانونية للتعدّدية الحزبية في الجمهورية اليمنية وانعكاس تطبيقها على تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها

عبد العزيز محمد الكميم
أستاذ العلوم السياسية المساعد – جامعة صنعاء

الأسس الدستورية والقانونية للتعدّدية الحزبية في الجمهورية اليمنية وانعكاس تطبيقها على تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها

المقدمة

تحتل الظاهرة الحزبية، في الوقت الراهن، حيزاً كبيراً من الاهتمام نظراً لما قد يترتب على درجة نجاحها، أو إخفاقها، من آثار بالغة على استقرار مؤسسات الأنظمة السياسية السالكة لهذا المسار وحياة مجتمعاتها، وفي الوقت نفسه أضحت عملية التحول إلى التعددية معياراً يحكم حدود تعامل الدول النامية مع محيطها الدولي بعد أن تصاعدت الدعوات إليها، وانتشار منظمات الدفاع عن الحريات العامة، وبات مبدأ حقوق الإنسان موضوعاً ثابتاً على جداول أعمال المنظمات الدولية والإقليمية.

لقد اتّسمت هذه المرحلة بظهور مفردات جديدة في لغة الخطاب السياسي الدولي تعكس في مجملها حقيقة أن تبني التعددية الحزبية أصبح محل اهتمام منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية، وفي هذا السياق، نقوم بإجراء دراسة حول موضوع الأسس الدستورية والقانونية للأحزاب السياسية اليمنية، بناءً على طلب شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ودعمها، وفقاً لما سيتم إيضاحه في الإطار العام للدراسة.

1- إشكالية الدراسة وحدودها

حُدُد موضوع "الأسس الدستورية والقانونية للأحزاب السياسية في الجمهورية اليمنية" مرتكزاً أساسياً لمفردات البحث، ويتوقف تناول الجوانب الأخرى على مدى ارتباطها وخدمتها لأهدافه.

أما البعد الزمني للدراسة، فيبدأ بالفترة التي انتقل إثرها النظام السياسي إلى التعددية الحزبية في منتصف أيار/مايو 1990، وينتهي بموعد إجراء أحدث التعديلات الدستورية عام 2001.

2- الأهمية والأهداف

تحتل الضمانات الدستورية والقانونية مركز الصدارة بين المتطلبات الأساسية لضمان الحقوق والحريات السياسية، بصورة عامة، وحق تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها، بصفة خاصة.، باعتبار الدستور أسمى القواعد الدستورية التي تكتسبت بمقتضاها الأحزاب شرعية الإعلان عن كياناتها التنظيمية، وحقها في ممارسة نشاطها السياسي بتنظيم أعضائها وتمثيلهم سياسياً، وتبني تحقيق مطالبهم، وحقها في التنافس للوصول إلى السلطة، أو المشاركة فيها والتأثير في سلوكها.

وتسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يتلخص أبرزها في ما يأتي:

- تقديم فكرة موجزة عن خلفية التراكم التاريخي للتشريعات الدستورية السابقة وفي حدود ما يتصل بموقفها من الحرية الحزبية، وتأثير تلك المواقف في عملية صنع القواعد التشريعية المنظمة للحياة الحزبية في ظل التعدد الحزبي.
- تحديد الأسس الدستورية والقانونية المنظمة للحياة السياسية والحزبية ومتابعة تطوراتها وانعكاسات تطبيقاتها في واقع الممارسة العملية.
- تحليل طبيعة العلاقات الداخلية للأحزاب السياسية ودرجة التزامها بتطبيق المبادئ الديمقراطية.
- محاولة تقييد المعوقات القانونية التي تحدّ من حرية الأحزاب وفاعلية أدائها في الحياة السياسية، ومحاولة استنباط الإجراءات الكفيلة بضمان مستقبل تجربة التعدد الحزبي وتطورها.

3- فرضية الدراسة

ترتكز محتويات الموضوع على فرضية أساسية تشير إلى وجود علاقة طردية بين مستوى التزام الأحزاب بتطبيق القواعد الديمقراطية في علاقاتها الداخلية وفي إطار علاقتها بغيرها من أطراف التعدد الحزبي وبين درجة الاستقرار والتماسك التنظيمي لكل من الأحزاب والنظام السياسي الكلي، والعكس صحيح.

4- المحتويات:

تتوزع مفردات الموضوع، بصورة عامة، على أربعة محاور رئيسية هي:

المحور الأول: الأسس الدستورية للأحزاب اليمنية.

المحور الثاني: الإطار القانوني للتعددية الحزبية في اليمن.

المحور الثالث: طبيعة التعامل الرسمي للسلطة في تطبيق التشريعات القانونية.

المحور الرابع: أبرز الملامح العامة للأحزاب اليمنية والعوامل المؤثرة في أدائها.

المحور الأول: الأسس الدستورية للأحزاب اليمنية

تحتل الضمانات الدستورية والقانونية مركز الصدارة بين المتطلبات الأساسية لضمان الحقوق والحريات السياسية، بصورة عامة، وحق تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها، بصفة خاصة.

ويقصد بالأسس الدستورية للتعددية الحزبية، القواعد الدستورية التي اكتسبت بمقتضاها الأحزاب شرعية الإعلان عن كياناتها التنظيمية، وحقها بممارسة نشاطها السياسي وتنظيم أعضائها وتمثيلهم سياسياً، وتبني تحقيق مطالبهم، وحقها في التنافس للوصول إلى السلطة،

أو المشاركة فيها، والتأثير في سلوكها، باعتبار الدستور أسمى القوانين التي يقوم عليها نظام الدولة القانونية الحديثة[1]، وهو القانون الأساسي الذي يبين شكل الدولة وسلطاتها، ويحدد طبيعة العلاقات القائمة بين مؤسسات السلطة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني وحقوق الأفراد وواجباتهم، وذلك بافتراض أنّ النظم الديمقراطية تعكس دساتيرها كفالة الحريات السياسية وفق علاقات متوازنة بين السلطات بما يمنع طغيان إحداها على الأخرى[2].

وعلى الرغم من بروز حالة التفاوت بين نصوص الدساتير، الخاصة بالعمل السياسي وواقع الممارسة السياسية العملية في كثير من النظم السياسية، إلاّ أنّ الدستور يظل، دائماً، هو الإطار الأشمل لتحديد بنية المؤسسات وطريقة أدائها لتعكس تلك المؤسسات بوضوح، المنطق الذي ينطوي عليه الدستور من حيث نزعته إلى تدعيم حرية التعدد الحزبي وتوسيع نطاق أدائها أو تحجيمها ووضع القيود عليها.

وطبقاً لهذا الطرح، فإننا سنتناول معالم الأسس الدستورية التي تحكم عملية التحول إلى التعدد الحزبي في الواقع النظري ليتسنى بعد ذلك تحديد المسافة بين البناء النظري والواقع الفعلي لتجربة التعدد الحزبي في الجمهورية اليمنية.

ونظراً لوجود تشريعات دستورية في اليمن قبل قيام دولة الوحدة، نرى من المفيد أن يتصدر الجزء الأول تقديم فكرة مختصرة عن التشريعات الدستورية التي صدرت في ظل النظام الجمهوري لشطري اليمن قبل قيام الوحدة، وفي حدود ما يتصل بموقفها من الأحزاب السياسية، ثم نتناول نصوص أسس التعدد الحزبي ومضامينها في دستور عام 1990، ثم نتتبع حركة التطور في الأسس الدستورية لحرية التعدد الحزبي وفقاً للتعديلات الدستورية لعامي 1994، و2001.

1- موقف التشريعات الدستورية السابقة على قيام الوحدة من الحرية الحزبية

أ- تشريعات شطر اليمن الشمالي 1962- 1990:

برزت سمتا الثورية والعمومية على التشريعات الصادرة بعد قيام ثورة 26 أيلول/سبتمبر 1962، ضد الحكم الملكي في الشطر الشمالي من اليمن وإعلان قيام النظام الجمهوري[3]. إذ إنّ الإعلان الدستوري الأول، الصادر بتاريخ 3 تشرين الأوّل/أكتوبر 1962، والدستور الموقت الصادر بتاريخ 13 نيسان/أبريل 1963، لم يضعا نظاماً دائماً للحكم[4]، ولذلك لم يرد في نصوصهما ما يدل على موقف محدد من العمل الحزبي في إطار النظام الجمهوري الجديد، بل التزما الصمت تجاه مسألة السماح بحرية تنظيم الأحزاب، أو عدم الإقرار بشرعيتها.

وبصدور الدستور الدائم في 27 نيسان/أبريل 1964، تحددت معالم العمل السياسي، وفقاً لما قررته المادة (155) من الدستور التي نصت على أن "يشكل المواطنون تنظيماً شعبياً للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة، ولحث الجهود لبناء الأمة بناءً سليماً"[5]. وبذلك حصر الدستور حرية العمل السياسي، في إنشاء تنظيم سياسي واحد[6]، تنشئه السلطة في الوقت الذي كفل الدستور حق تكوين التنظيمات الاجتماعية والنقابات[7].

أما الدستور الدائم لعام 1970، فقد نص صراحة في المادة (37) "على أن الحزبية بجميع أشكالها محظورة"[8]، ووفقاً لهذا النهج فإن الدستور لم ينزل عند مقتضى حظر حرية التعدد الحزبي وحصرها في إطار تنظيم سياسي واسع أو حزب وحيد، بل تجاوزها إلى تحريم جميع أشكال الحزبية[9]. ومحدداً الموقف المعادي للحزبية والتحزب: وقد استمر العمل نافذاً بحظر الحزبية،

دستورياً، وفقاً لنص المادة (37) من دستور 1970، كسمة مشتركة لسلطات النظام المتعاقبة في الشطر الشمالي حتى قيام الوحدة، عام 1990.
أما في واقع الممارسة العملية فإن الحظر الدستوري للحزبية، لم يقض تماماً على سرية ممارسة النشاط الحزبي المناوئ للسلطة، على الرغم من إجراءات الجهاز الأمني المتشددة ضد هذا السلوك، والتنشئة السياسية الرسمية المناهضة للحزبية، وفي ظل هذا الوضع كانت القيادات السياسية المتعاقبة تدرك بوجود الأحزاب السياسية وتحركها في إطار سري، وفي بعض الأحيان، أتيح قدر من حرية الحركة لبعض الأحزاب بصورة غير رسمية، بدليل أنّ قيادة حركة 13 حزيران/يونيو، أصدرت في أيلول/سبتمبر 1974، قانوناً يحظر على جنود وضباط القوات المسلحة والأمن الانتماء إلى الأحزاب السياسية.

ب- تشريعات شطر اليمن الجنوبي من1967-1990:
وفي الشطر الجنوبي تبنت نصوص التشريعات الدستورية المذهب الاشتراكي الماركسي، السائر في اتجاه معاكس لحرية التعدد الحزبي باعتبارها من خصائص النظام الليبرالي الغربي.
وتضمنت نصوص دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية مفهوم احتكار تنظيم الجبهة القومية (الحاكم) للنشاط السياسي وفقاً لما ورد في نص المادة السابعة على أن "يقود تنظيم الجبهة القومية، على أساس الاشتراكية العلمية، النشاط السياسي بين الجماهير ضمن المنظمات الجماهيرية بغية تطوير المجتمع بطريقة تستكمل فيها الثورة الوطنية المنتهجة الطريق غير الرأسمالية"[10].
وفي تطور لاحق نصت المادة (3) من دستور سنة 1978، المعدل، على أنّ "الحزب الاشتراكي اليمني المتسلح بنظرية الاشتراكية العلمية هو القائد والموجه للمجتمع والدولة، وهوا الذي يحدد الأفق العام لتطور المجتمع وخط السياسية الداخلية والخارجية للدولة"[11].
ويحمل هذا النص إعلان التحول الصريح إلى تبني نظام الحزب الواحد، مقتدياً بالأنموذج الاشتراكي العلمي المطبق في دول المنظومة الاشتراكية التي تميل نصوص دساتيرها، من الناحية النظرية[12]، إلى ضمان مزيد من الحريات الاجتماعية، على حساب الحريات السياسية، وفي طليعتها حرية التنظيم السياسي.
ولا شك في أنه لم يغب عن فكر أعضاء اللجنة الدستورية التي تشكلت عام 1972، لصياغة مشروع دستور دولة الوحدة، وأقرت بالتوقيع على صيغته النهائية عام 1981[*] أنّ الواقع السياسي للمجتمع اليمني الكامل يتكون من قوى سياسية متعددة منها، قوتان في سلطة نظامي الحكم في الشطرين، وقوى أخرى خارج إطار كل منهما، وعليه فإن وجود ضمانات دستورية تهدف إلى استيعاب القوى السياسية جميعها في نظام دولة الوحدة وتكفل ممارسة حقوقها، هي إحدى المتطلبات الأساس لنجاح الوحدة واستقرارها.

ج- الظروف المحيطة بعملية التحول الرسمي إلى التعددية السياسية والحزبية عام 1990:
إن النشاط الحزبي بمفهومه التعددي والعلني كان محظوراً في شطري اليمن قبل قيام الوحدة.
ففي الشمال حُرّم النشاط الحزبي بنص الدستور، وفي الجنوب لم يسمح النظام بقيام أية أحزاب إلى جانب الحزب الاشتراكي الحاكم إلا قبل فترة قصيرة من قيام الوحدة.

وقد مهدت مفاوضات الوحدة، في مرحلتها الجادة، لظهور التعددية السياسية عندما أصبح تحديد شكل النظام السياسي لدولة الوحدة ضرورة ماثلة أمام قيادتي الشطرين. وكانت هذه المهمة موكلة إلى لجنة التنظيم السياسي الموحد التي عقدت دورتها الأولى في 21 تشرين أول/أكتوبر 1989، لبحث ومناقشة الصيغة المناسبة للتنظيم السياسي لدولة الوحدة. وقد ناقشت اللجنة البدائل التالية[13]:

البديل الأول: اندماج المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني في إطار واحد.

البديل الثاني: احتفاظ الحزب الاشتراكي والمؤتمر الشعبي باستقلاليتهما وحق القوى الوطنية والشخصيات الاجتماعية الوطنية بممارسة نشاطهم السياسي.

البديل الثالث: يحل المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني نفسيهما ويتركان الحرية لقيام التنظيمات السياسية.

البديل الرابع: قيام تنظيم سياسي يتكون بشكل جبهة وطنية عريضة تضم المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي والقوى الوطنية المؤمنة بأهداف ثورتي سبتمبر وأكتوبر، على أن تحتفظ كل من هذه القوى باستقلالها. وتم الاتفاق على مواصلة مناقشة بحث هذه البدائل في الدورة الثانية.

وفي 10 كانون الثاني/يناير 1990 أقرت لجنة التنظيم السياسي الموحد أن البديل الثاني الذي ينص على احتفاظ الحزب الاشتراكي اليمني والمؤتمر الشعبي العام باستقلاليتهما وحق القوى الوطنية والشخصيات الاجتماعية الوطنية بممارسة نشاطهم السياسي، هو حق يكفله دستور دولة الوحدة لجميع التنظيمات السياسية في ظل هذه الدولة.

والواقع أن الركون إلى البديل الثاني وإقرار التوجه نحو نظام التعدد الحزبي إنما أملته عوامل عديدة، أبرزها: صعوبة دمج الحزب الاشتراكي والمؤتمر الشعبي العام في ظل الاختلاف الأيديولوجي لكل منها من جهة، وخوفاً من سيطرة أحدها على الآخر من جهة أخرى، وكذلك استحالة تخلي الحزبين الحاكمين عن السلطة وفقاً للخيار الثالث. كما أن دخول تيارات مختلفة ومتناقضة في إطار جبهة وطنية قبل تثبيت أركان الدولة الجديدة قد يهدد استقرار بنية دولة الوحدة، لذا ترك هذا البديل كخيار طوعي في المستقبل.

وعلى ضوء ما سبق، كان الإقرار الرسمي بالتعددية الحزبية كقاعدة للنظام السياسي لدولة الوحدة هو الخيار الأمثل باعتباره أول منجزات الوحدة اليمنية ولأنه جاء، في الوقت نفسه، مواكباً للمتطلبات التي أفرزتها المتغيرات الدولية الداعية إلى تقويض نظام الحزب الواحد والأخذ بالديمقراطية التعددية ومراعاة حقوق الإنسان.

وعلى الرغم من أن تبني نظام التعدد الحزبي في اليمن قد ارتبط بشكل أساسي بحدث داخلي تجسد بتحقيق الوحدة عام 1990، وتأثر بصورة غير مباشر ة بالعوامل الداخلية والإقليمية والدولية التي ساعدت على التعجيل بموعد إعلان الوحدة، إلا أن ذلك لا ينفي البتة عدم تأثير المتغيرات الدولية المتسارعة نهاية عقد الثمانينيات، ابتداءً من انهيار النظم الشمولية ومنظومتها الاشتراكية في أوروبا الشرقية والبلدان النامية التي كانت قائمة على نظام الحزب الواحد وتحولها الجارف نحو التعددية الحزبية، وانتهاءً بسقوط الاتحاد السوفيتي ونظام القطبية الثنائية وانتصار النظام الرأسمالي الغربي القائم على التعددية الحزبية كنموذج دولي وحيد، ومما لاشك فيه أن هذه العوامل قد ساهمت بشكل أو بآخر في انحسار نظام الحزب الواحد والتحول إلى نظام تعدد الأحزاب في معظم دول العالم ومنها اليمن، في إطار ما أطلق عليه بالموجة الديمقراطية الثالثة.

2- الإطار الدستوري للتعددية الحزبية في دستور1990 وتعديلاته عامي 1994و2001

أ- دستور دولة الوحدة للعام 1990م:

رسمت محتويات ومضامين دستور دولة الوحدة ومضامينه، 1990 - في بعدها السياسي - صورةً مغايرةً للموقف المناهض لحرية التعدد الحزبي التي حملتها الدساتير في ظل التشطير، وأزالت آثار التشوهات التي لحقت بمفهوم الحزبية من جراء مقولات العبارات التي أطلقتها بعض الشخصيات السياسية[14]، والمخاوف التي كرسها مفعول التنشئة السياسية والثقافية لوسائل الإعلام الرسمية عن مخاطر التعددية الحزبية[15]. بعد أن وفّر لها مشروع دستور دولة الوحدة الحد الأدنى من أسس التعددية الحزبية وفرضتها تطورات الأحداث الداخلية، وانعكاسات التغيرات التي أفرزتها البيئة الدولية خياراً سلمياً ومنطقياً أمام قيادتي الشطرين، وحولتها القوى السياسية – من خلال إعلان قيام أحزابها وإصرارها على ممارسة حقوقها السياسية - إلى واقع ملموس في مسار الحياة السياسية لنظام الجمهورية اليمنية.

وقد استندت الأحزاب السياسية كافة التي أعلنت عن وجودها بعد قيام الوحدة، في شرعيتها إلى المادة (39) من دستور دولة الوحدة التي تضمنت حرية التعددية الحزبية، ونصت 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 تمكّن الموطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية".

إن تحليل مضمون هذه المادة يكشف أن منطوقها يعكس صياغة مرنة، إذ لم ينص صراحة على التعددية الحزبية، وأتاح إمكانية تفسيرها بأشكال متعددة يتلاءم مع أي توجه رسمي للسلطة: فعبارة "حق المواطنين في تنظيم أنفسهم سياسياً" لم يربطها المُشَرّع بالحق في تكوين الأحزاب، مثلما نص صراحة على الحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية. وعبارة "وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية" لا تحدد نوعية هذه المؤسسات والمنظمات، إذ يمكن تفسيرها وتحديدها بالتنظيم الموحد، أو بأي منظمة سياسية تُنشئها السلطة.

وأمام عدم الوضوح هذا، فربما قد يفسر نص هذه المادة بصيغةَ تمكّن السلطة من الالتفاف عليها بهدف عدم منح الأحزاب إجازة لممارسة نشاطها.

وفي هذا السياق يمكن القول إن نص المادة (36) مثلاً تركت مثلباً قانونياً في الدستور كان ينبغي تعديلها بحيث ينص صراحة على قيام النظام السياسي للجمهورية اليمنية على أساس التعددية الحزبية.

ب- التعديلات الدستورية لعامي 1994 و2001:

جاء التعديل الأول لدستور الجمهورية اليمنية عام 1994، متجاوزاً للتصورات والمثالب السابقة عندما نصت المادة (5) منه على أن "يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً وينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي".

وإضافة إلى ما أحدثه هذا التعديل من إزاحة الغموض حول الأساس الدستوري لظاهرة التعددية الحزبية، يرى أحد الباحثين "أن المُشَرّع اليمني قد أصاب كبد الحقيقة حين قرر في هذا النص أن هدف التعددية الحزبية هو تداول السلَطة سلمياً، أي الحيلولة دون تولي السلطة عن طريق الانقلاب أو التآمر أو استخدام العنف بكل أشكاله"[16].

أما التعديلات الدستورية لعام 2001، فقد قضت بإدخال نص المادة (5)، ضمن المواد الدستورية الجامدة، التي لا يمكن تعديلها إلاّ عن طريق إجراءات معقدة، تنتهي بالاستفتاء الشعبي العام[17] ضماناً للحيلولة دون قيام أي حكومة أو حزب يصل إلى السلطة بإحداث تعديلات تمس حرية تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها بمجرد امتلاكها لأغلبية ثلاثة أرباع المجلس التشريعي، طبقاً لما كانت تنص عليه إجراءات أحكام تعديل الدستور قبل تعديلات عام 1994.

ثانياً: الإطار القانوني للتعددية الحزبية في الجمهورية اليمنية

يقصد بالإطار القانوني للتعددية، الأحكام والإجراءات التفصيلية المتعلقة بتكوين وممارسة نشاط الأحزاب والتنظيمات السياسية تحقيقاً للضمانات الدستورية التي تقضي بكفالة حق المواطنين بالإسهام في الحياة السياسية، والتعبير عن آرائهم بحرية، وحقهم في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً باتخاذ الدولة للوسائل الضرورية التي تضمن الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والثقافية كافة.

ومع الإقرار بأن الإطار القانوني للأحزاب لا ينحصر في محتويات قانون واحد بل يشتمل على منظومة متكاملة من القوانين المنظمة للحقوق والحريات السياسية بشكل عام، مثل قانون الانتخابات العامة، وقانون الصحافة والمطبوعات، وقانون المسيرات، وغيرها من القوانين ذات الصلة بوسائل المشاركة السياسية وقنواتها، والتعبير عن الرأي العام، الا أن محدودية المساحة المخصصة لهذا الجزء تفرض علينا التعامل مع قانون الأحزاب السياسية باعتباره القانون المختص بتنظيم الحياة الحزبية وتكوين آلية إدارة شؤونها، وذلك وفقاً لما يأتي:

1- قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (66) لسنة 1991

صدر قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 66 لسنة 1991 ليؤكد أن الحريات العامة بما فيها التعددية السياسية والحزبية حق وركن أساسي من أركان النظام السياسي والاجتماعي للجمهورية اليمنية ولا يجوز إلغاؤه، أو الحد منه، أو استخدام أي وسيلة تعرقل حرية المواطنين في ممارسة هذا الحق.

ويضمن نص المادة الخامسة من القانون لليمنيين حق تكوين الأحزاب والتنظيمات السياسية، ولهم حق الانتماء الطوعي أيضاً إلى أيّ حزب أو تنظيم سياسي طبقاً للشرعية الدستورية وأحكام القانون.

وبينما وضَحَتْ المادة السادسة من القانون، آلية ومجال ممارسة النشاط الحزبي لضمان تداول السلطة، أو المشاركة فيها سلمياً عن طريق الانتخابات، أكدت المادة السابعة على أن ترسيخ الوحدة الوطنية من أهم وظائف الأحزاب والتنظيمات السياسية.

أ- شروط تأسيس الأحزاب السياسية:
حدد القانون، في مادته الثامنة الشروط التي يجب توافرها لتأسيس أي حزب، أو للاستمرار في ممارسة نشاطه السياسي وهي:
- "عدم تعارض مبادئه وأهدافه وبرامجه ووسائله مع الدين الإسلامي الحنيف وسيادة الوطن ووحدته ونظامه الجمهوري وأهداف ثورتي سبتمبر وأكتوبر ودستور الجمهورية اليمنية والحريات والحقوق الأساسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتأكيد على التمسك بانتمائه القومي العربي والإسلامي".
- "عدم قيام الحزب أو التنظيم السياسي على أساس مناطقي أو قبلي أو طائفي أو سلالي، أو مهني".
- "عدم قيام الحزب أو التنظيم السياسي على أساس مناهض للدين الإسلامي أو على أساس تكفير الأحزاب الأخرى أو المجتمع وأفراده، أو الادعاء بالتفرد بتمثيل الدين أو الوطنية والقومية أو الثورة".
- "ويحظر على الحزب أو التنظيم السياسي إقامة التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية أو المساعدة في إقامتها أو استخدام العنف والتهديد به أو التحريض عليه".
- "أن لا يكون الحزب تابعا لأي حزب أو تنظيم سياسي أو دولة أجنبية ويحق لأي حزب إقامة علاقات ثنائية متكافئة مع أي تنظيم سياسي غير يمني وبما لا يتعارض مع المصلحة الوطنية العليا ونصوص الدستور والقوانين النافذة. وأن تكون مبادئ الحزب وأهدافه ووسائله وتشكيلاته وقيادته علنية".

ب- شروط الانتماء إلى عضوية الأحزاب السياسية:
اشترطت المادة العاشرة في من يُقْبَل انضمامه إلى عضوية الحزب، أن يكون يمنياً، وألا يقل عمره عن ثمانية عشر عاماً، وأن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية الكاملة، وألا يكون من أعضاء السلطة القضائية، أو من ضباط، أو أفراد القوات المسلحة، أو الأمن، أو من أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي أثناء فترة عملهم في البعثات اليمنية في الخارج.

ج- إجراءات تأسيس الأحزاب:
أما إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية فقد حُددت وفقاً للمادة الرابعة عشرة بتقديم طلب كتابي موجه إلى رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية، موقع من خمسة وسبعين مؤسساً، على أن يكون الحد الأدنى لمجموع أعضاء الحزب عند التأسيس ألفين وخمسمائة عضو، وأن يكونوا من أغلب محافظات الجمهورية. وتقوم اللجنة خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ تقديم الطلب بالاعتراض على تأسيس الحزب بقرار مسبَبْ ومُوثَق، ويعتبر عدم الاعتراض عليه خلال تلك الفترة بمثابة الموافقة على التأسيس.
وأتاحت المادة الخامسة عشرة لطالبي التأسيس حق الاعتراض على قرار اللجنة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استلام قرار اللجنة، وفي حالة الخلاف تحال القضية إلى المحكمة المختصة للبت فيها بصفة الاستعجال، ويحق للأطراف الطعن بكافة طرق الطعن القانونية. وفي ما يتعلق بالجانب المالي، فقد جاءت المواد من (17) إلى (27) مُفَصلة لموارد الأحزاب السياسية والأحكام المالية المتصلة بها.

وفي إطار ممارسة العمل الحزبي ضمنت المادة (30) لكل حزب حق إصدار الصحف للتعبير عن آرائه من دون التقيد بالحصول على الترخيص المنصوص عليه في قانون الصحافة. كما يحق لكل حزب استخدام وسائل التعبير عن الرأي كلها.
وفي الوقت نفسه فرض القانون في المادة الثالثة والثلاثين على كل حزب أن يتقيد في ممارسته النشاط الحزبي بما يلي:
- عدم المساس بعقيدة الشعب الإسلامية.
- عدم تبني أي شكل من أشكال الحكم الملكي والسلالي البائد.
- عدم الإخلال بالأمن والنظام العام، أو الإقدام على التآمر.
- عدم المساس بحيادية الوظيفة العامة، والمال العام وعدم تسخيرها للأغراض الحزبية.
- عدم استخدام المساجد والمنشآت التعليمية والحكومية لممارسة النشاط الحزبي.

د- استثناء الأحزاب السابقة على صدور القانون من إجراءات التأسيس

استثنى مشروع القانون المقدم من الحكومة حزبي المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي، من إجراءات التأسيس المحددة في القانون[18]، بحكم وجودهما الرسمي السابق على صدور القانون، ما أثار ردود أفعال الأحزاب السياسية التي هي خارج نطاق السلطة، والتي كانت تعارض من حيث المبدأ صدور قانون يختص بمنح التراخيص لتأسيس الأحزاب السياسية بحجة أنها استمدت شرعية قيامها مباشرةً من الدستور، وينبغي عدم إلزامها بالحصول على رخصة تأسيس بعد مرور أكثر من سنة على ممارسة نشاطها العلني على واقع الحياة السياسية.
ونتيجة الجدل بين القوى السياسية داخل مجلس النواب وخارجه[19]، في ظل حالات التوازن والاعتبارات التي فرضتها طبيعة المرحلة على نمط العلاقات بين الأحزاب السياسية داخل السلطة وخارجها، وانطلاقاً من حرص السلطة على لم شتات آليات العمل السياسي - كوسيلة للحفاظ على كيان الدولة الوليدة - شمل الإعفاء من إجراءات التأسيس الأحزاب السياسية كلها التي أعلنت عن وجودها الفعلي قبل صدور القانون بتاريخ 1991/10/16.
وقد ورد ضمن الأحكام العامة والانتقالية من المادة (38) من قانون الأحزاب أنّ "لا تنطبق أحكام المواد (13، 14، 15، 16) المتعلقة بإجراءات التأسيس على كل من المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني والأحزاب التي أعلنت عن قيامها قبل صدور قانون الأحزاب السياسية بتاريخ 1991/1/16".
ووفقاً لهذا الاستثناء ميَّز قانون الأحزاب السياسية في إجراءات التأسيس بين صنفين من الأحزاب بناءً على معيار تاريخ صدور القانون، شمل الصنف الأول منهما، الأحزاب السياسية التي أعلنت عن وجودها قبل تاريخ صدور القانون، 16 تشرين الأول/أكتوبر1991، بينما تأتي ضمن الصنف الثاني الأحزاب التي ستظهر بعد صدور القانون والتي ستنطبق عليها إجراءات التأسيس المحددة في مواده.
وبخصوص الأحزاب الموجودة على الساحة اليمنية قبل صدور القانون فَتَحدَد أسلوب تأسيسها وإجراءاته بنص المادة (38) من قانون الأحزاب التي قضت بأن "التسجيل وإجراءاته للأحزاب والتنظيمات القائمة سيتم وفقاً للائحة يصدرها مجلس الرئاسة وعلى هذه الأحزاب والتنظيمات السياسية أن توائم وضعها بالنسبة للعضوية السابقة على صدور هذا القانون بما يتفق وأحكام

الفقرة (4) من المادة (10) من هذا القانون [20]. كما تُحدد اللائحة الكيفية التي تتم بها هذه المواءمة، وكذا الفترة الزمنية اللازمة لذلك، شريطة أن لا تتجاوز 30 كانون الأول/ديسمبر 1991".
ويتضح من منطوق المادة (38) عملية الترابط الوثيق بين تطبيق حالة استثناء الأحزاب القائمة من إجراءات التأسيس وصدور اللائحة التنفيذية من جهة؛ وتطبيق القانون وتشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية من جهة أخرى.
وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنَّ عدم الاتفاق بين حزبي السلطة خلال المرحلة الانتقالية على تفعيل برنامج عمل لجنة شؤون الأحزاب السياسية - ومن ثم إخفاقهما في إصدار اللائحة التنظيمية[21] - أدى إلى تجميد قانون الأحزاب السياسية بعد صدوره عام 1991، وحتى بداية عام1995[22]، عندما أعيد تشكيل لجنة شؤون الأحزاب وتفعيل نشاطها بصدور لائحتها التنفيذية، وترتب على ذلك إعادة النظر في حالة الاستثناء التي وردت في نص المادة (38) من الأحكام العامة والانتقالية في قانون الأحزاب السياسية وفقاً لما سيتم إيضاحه في ثنايا الفقرة التالية.

2- لجنة شؤون الأحزاب السياسية: أسلوب التشكيل وحدود الصلاحيات

تُعد لجنة شؤون الأحزاب الجهاز الفني المختص بتنفيذ الأحكام والإجراءات المتصلة بتكوين الأحزاب وممارسة نشاطها وحقوقها وواجباتها وفقاً للقواعد المنظمة للحياة الحزبية المحددة في النصوص الدستورية وقوانينها ولوائحها التنفيذية. ويعد أسلوب تشكيل هذه اللجنة وطبيعة تركيبها، من المسائل الحيوية للأحزاب السياسية في المعارضة والسلطة على حد سواء، لما لذلك من تأثير بالغ في حرية تكوين الأحزاب، وفاعلية أداء نشاطها، وتأثيرها في مدخلات النظام السياسي ومخرجاته.
لذلك فإن أهمية دراسة طبيعة تكوين اللجنة ودرجة حياد أعضائها، وحدود صلاحياتها تعطي مؤشرات ذات دلالة لقياس اتساع نطاق هامش الحرية أو القيود التي تضعها السلطة أمام العمل الحزبي من جهة، وتعد معياراً لتحديد درجة الثقة في العلاقة بين السلطة والمعارضة ومصداقية التسليم بمبدأ التداول السلمي للسلطة، من جهة أخرى.
واستناداً إلى ما تقدم ذكره من المعلومات يمكن القول... إن تطبيق القواعد الدستورية والقانونية المنظمة للحياة الحزبية على واقع الممارسة الفعلية، يتوقف على قرار تشكيل اللجنة والإقرار بحقها في ممارسة مهامها وفقا للصلاحيات الدستورية والقانونية الممنوحة لها. وهذا ما عبرت عنه خلفيات تكوين لجنة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية، للمرة الأولى في شهر آذار/مارس من عام 1992، عقب صدور قانون الأحزاب، وأكده واقع التجربة، إذ أن حالة التوتر وعدم الثقة في العلاقة بين المؤتمر الشعبي والحزب الاشتراكي أدت إلى عدم الإقرار والتسليم بحق اللجنة في أداء مهامها، وعدم تمكينها من ممارسة صلاحياتها، ما أدى إلى تجميد تطبيق العمل بأحكام قانون الأحزاب، وتعطيل بعض أحكامه الانتقالية - في ما بعد - والتي أعطت وضعاً خاصاً للتعامل مع الأحزاب القائمة.
وعلى الرغم من أن غياب تطبيق القانون لم يحد من حرية العمل السياسي، إلا أن الأحزاب الصغيرة دفعت ثمن تلك الفسحة، عندما وجدت نفسها عاجزة عن الوفاء بشروط التأسيس ضمن متطلبات اللجنة الجديدة التي عاد إحياؤها 1995، وتفعيل نشاطها بعد أربع سنوات من غيابها، واعتبار منح ترخيصها شرطاً لشرعية بقاء تلك الأحزاب واستخدام حقها بالمشاركة في الانتخابات النيابية لعام 1997 وفقاً لما سيتم الإشارة إليه.

أ- أسلوب تكوين اللجنة:

تتشكل لجنة شؤون الأحزاب طبقاً لما حدده نص المادة (13) من قانون الأحزاب السياسية، على النحو الآتي:

* وزير الدولة لشؤون مجلس النواب - رئيساً
* وزير العدل - عضواً
* وزير الداخلية - عضواً
* أربعة أعضاء من غير المنتمين لأي حزب أو تنظيم سياسي من رجال القضاء غير العاملين أو من المحامين المقبولين بالترافع أمام المحكمة العليا على أن تتوافر في الأعضاء المذكورين، النزاهة والحيدة والاستقلالية والتمسك بمبدأ الديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية.

وبينما تحدد طريقة اختيار رئيس اللجنة واثنين من أعضائها بحكم طبيعة عملهم وزراء في الحكومة، يتم اختيار الأعضاء الأربعة الآخرين عن طريق ترشيحهم من مجلس القضاء الأعلى، ويؤدون اليمين أمام مجلس الرئاسة (سابقاً) بالتزامهم بالشروط المتقدمة طوال مدة عضويتهم في اللجنة[23]، ويصدر بعضويتهم قرار جمهوري. وتعقد اللجنة اجتماعاتها في مقرها بالعاصمة صنعاء مرة كل شهر بشكل دوري، ويجوز لها عقد اجتماعات استثنائية بناء على طلب رئيسها أو ثلث أعضائها. وتعدّ اجتماعات اللجنة قانونية بحضور أغلبية الأعضاء، وتتخذ قراراتها بالأغلبية المطلقة، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس[24]، وفي حالة غياب رئيس اللجنة لأي سبب، أو كان منصبه شاغراً بسبب الوفاة أو العجز أو الاستقالة يحل محله العضو الذي يليه في ترتيب تشكيل اللجنة ثم الذي يليه[25].

يتضح لنا من طبيعة تركيب اللجنة وأسلوب تشكيلها[26]، إنها في صورتها القانونية تعبر عن وضع توازن مقبول بين طرف رسمي- يتبنى مواقف الحكومة- وآخر يُتوخى فيه الحياد ويسعى إلى تحقيق المصالح العامة في حالات التباين بين مواقف طرفي السلطة وأحزاب المعارضة وفقاً لما يستوجبه تطبيق أحكام التشريعات النافذة حيال قضايا الأحزاب التي تعرض أمام اللجنة للبت فيها.

إن وجود أربعة أعضاء مستقلين ضمن تكوين اللجنة مقابل ثلاثة من حزب السلطة لا يمنح الحكومة أغلبية استصدار قرار مخالف بحق حزب أو أكثر من أحزاب المعارضة، إذا تحققت فعلاً المواصفات التي اشترطها القانون في أعضاء اللجنة الأربعة، حتى وإن كانت رئاسة اللجنة من حق الحزب الحائز على السلطة.

وتتضح صفة التوازن والحياد في بنية لجنة شؤون الأحزاب اليمنية - من الناحية القانونية - من خلال مقارنتها بالآليات المختصة بإدارة شؤون الأحزاب السياسية في بعض الأقطار العربية التي تبنت نظمها تجربة التعددية الحزبية. ففي الأردن أوكل القانون إلى وزارة الداخلية اختصاص تولي شؤون الأحزاب السياسية[27]، وكذلك الوضع في الجزائر[28]، وفي تونس[29]. أما في مصر فإن قانون الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته أنشأ لجنة شؤون الأحزاب السياسية ومنحها صلاحيات إدارة وتنظيم شؤون العمل الحزبي، ولكنها تختلف في تركيبها وأسلوب تشكيلها، وصلاحياتها عن وضع مثيلتها في اليمن[30] بشكل منح للجانب الحكومي -في مصر- أغلبية مطلقة داخل اللجنة يمكنها من استصدار أي قرار من دون أدنى تأثير للجانب المستقل. "ولا شك أن تشكيل اللجنة بهذه الكيفية ينبئ عن مخاطر محتملة تحد من قيام الأحزاب

السياسية وتعرقل ممارسة نشاطها ويضعف إمكانية تحقيق عدالة الفصل في القضايا المنظورة أمام اللجنة كون غالبية أعضائها هم في الوقت نفسه أعضاء في الحزب الحاكم، ومن ثم فلا يسوغ لها أن تكون حكماً في قضية هي طرف فيها"[31].

وعلى الرغم من أنّ طبيعة تكوين لجنة شؤون الأحزاب اليمنية، وأسلوب اختيار أعضائها يعد صيغة متقدمة مقارنة بالآليات المناظرة المختصة بإدارة شؤون الأحزاب وتنظيمها في بعض أقطار الوطن العربي، إلا أنها ليست الأنموذج الأمثل، إذ إن إسناد إدارة شؤون الأحزاب وتنظيمها إلى لجنة قضائية محايدة، أدعى إلى تحقيق العدل، وأكثر ضماناً لتنفيذ القواعد القانونية المنظمة لتكوين وممارسة نشاط آليات العمل السياسي في ظل التعدد الحزبي.

وننوه في هذا المقام إلى أنّ ظاهرة التنازع بين أحزاب المعارضة والسلطة حول تكوين الآلية المختصة بإدارة حياة الأحزاب وتنظيمها، وأسلوب تشكيلها وصلاحيتها، سعياً من الطرفين إلى كسب مقومات التأثير في توجيه قراراتها، إنّما تنبئ في حقيقة الأمر عن نظرة قاصرة يرى من خلالها الحزب الحاكم استمرار بقائه في السلطة، وتظن أحزاب المعارضة استحالة انتقالها إلى السلطة، فيتركزُ هَمُ الأول في الاعتقاد أن حماية البقاء في السلطة تتأتى من خلال ما يمتلكه حزب السلطة من قدرات على استصدار التشريعات أو اتخاذ الإجراءات المعيقة لحركة أحزاب المعارضة من دون التفكير في أنّ احتمال انتقاله إلى وضع المعارضة في ظل نظام التعدد الحزبي يكون أمراً وارداً، وأنّ تلك الصلاحيات المفرطة، ستغدو في مثل هذه الحالة قيوداً عليه، ليدرك عندها كلا الطرفين أهمية حياد سلطة إدارة وتنفيذ القواعد المنظمة لحرية العمل الحزبي، وبقائها في منأى عن عوامل التأثير في أدائها.

ب- صلاحية واختصاصات لجنة شؤون الأحزاب:

أناط المشرع بلجنة شؤون الأحزاب صلاحيات متعددة، تتعلق بالفصل في إمكانية تكوين الأحزاب وما ينبثق عن مراحل إجراءات التأسيس من إشكاليات. ولها صلاحيات رقابية وفقاً لما استوجبته وجهة نظر المشرع من أساليب الرقابة على النشاط السياسي للأحزاب، وحصر مواردها ومصروفاتها المالية.

وقد أجاز المشرع للجنة عملية فحص وتدقيق الوثائق والمتطلبات المقدمة من الأحزاب الراغبة في التأسيس، والتحقق من صحتها ومدى استيفائها ومطابقتها للشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية. ويحق لها أن تتخذ الإجراءات اللازمة كافة للتأكد من دقة المعلومات والبيانات الواردة في طلب التأسيس ومرفقاته طبقاً للقانون[32].

وتصدر اللجنة شهادة إيداع طلب التأسيس، عند استيفاء الطلب للشروط والبيانات المحددة، وعكس ذلك يعد قرارها برفض الطلب خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ إيداعه، أي اعتراض على تأسيس الحزب[33].

ويستهدف دور اللجنة في ممارسة نشاط الأحزاب، التأكد من مدى الانسجام والتناغم بين ما تقدم به الحزب في وثائق طلب التأسيس من القواعد المنظمة لشؤونه السياسية والتنظيمية والمالية وواقع سلوكه العملي من جهة، واستمرار امتلاكه للمسوغات القانونية الضامنة لحقه في استمرار ممارسة نشاطه الحزبي من جهة أخرى.

وفي حالة مخالفة الحزب لأحكام قانون الأحزاب ولائحته التنظيمية، منح المشرع اللجنة حق اتخاذ إجراءات ردعية متدرجة، فتقوم بتوجيه التنبيه إلى الحزب المخالف وعليه أن يلتزم في سلوكه اللاحق بمقتضيات التنبيه. ويحق للجنة في حالة عدم الالتزام أن توجه إنذاراً إلى الحزب المخالف، وفي حالة عدم الالتزام بمقتضيات الإنذار، يحق لها اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة بما في ذ لك الإحالة إلى القضاء[34].

وتتراوح حالات التقاضي، بين طلب اللجنة باستصدار حكم قضائي بتوقيف نشاط الحزب أو أي قرار من قراراته، وحقها بطلب حل الحزب السياسي بناءً على طلب مسبب من رئيس اللجنة، بعد موافقة أعضائها، إلى المحكمة المختصة لحل الحزب السياسي وتصفية أمواله، وتحديد الجهة التي تؤول إليها تلك الأموال[35]، وذلك بسبب فقدان الحزب لشرط من شروط التأسيس، أو ارتكابه لأي من المحظورات المنصوص عليها في المادة (33) من قانون الأحزاب[36]، والمادة (56) من اللائحة التنفيذية.

كما يجوز لرئيس اللجنة بعد موافقة أعضائها أن يطلب من المحكمة المختصة وبصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أي قرار من قراراته إلى حين الفصل في طلب الحل، ويجب على المحكمة أن تفصل في طلب وقف نشاط الحزب أو أي من قراراته خلال خمسة عشر يوماً، وأن لا تزيد مدة الفصل في طلب الحل على تسعين يوماً، ابتداءً من تاريخ إعلان اللجنة لرئيس الحزب بطلبها المقدم إلى القضاء.

كما حدد المشرع اختصاص اللجنة وصلاحياتها في المجال المالي للعمل الحزبي، في مهمتين أساسيتين، تتسم الأولى بطابعها الرقابي على مصادر الموارد المالية للأحزاب السياسية، وأوجه إنفاقها، وتنظيم حساباتها، وتتصل المهمة الثانية بتوزيع الإعانات المالية المخصصة في ميزانية الدولة لمستحقيها من الأحزاب السياسية.

وفي نطاق المهمة الأولى، للجنة حق الرقابة على مشروعية الإيرادات المالية للأحزاب السياسية[37]، وسلامة صرفها على أغراض الحزب وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات التي يتضمنها نظامه الأساسي، ولائحته الداخلية.

وبهدف تنظيم موارد الحزب، وإخضاعها لرقابة لجنة شؤون الأحزاب، أوجب المشرع على الحزب السياسي، أن يودع أمواله في أحد المصارف اليمنية، وأن يمسك دفاتر محاسبية منتظمة تتضمن إيراداته ومصروفاته طبقا للقواعد التي حددها نظامه الداخلي، وعلى الحزب أن يرفع تقارير سنوية عن حسابه الختامي إلى اللجنة في موعد أقصاه نهاية شهر تشرين أول/أكتوبر من كل عام[38]، كما يجب على الحزب القيام بتسجيل ممتلكاته كافة لدى اللجنة وإخطارها بحدوث أي زيادة أو نقصان.

ويحق للجنة شؤون الأحزاب، استناداً إلى نص المادة (42) من اللائحة التنفيذية، بعد اطلاعها عن التقرير السنوي على الحساب الختامي للحزب أو التنظيم القيام بالمراجعة والتفتيش على دفاتر مستندات الحزب وإيراداته ومشروعية إيراداته وأوجه صرف أمواله، ولها أن تستعين لتنفيذ ذلك بمجموعة فنية غير حزبية تنتدبها اللجنة، وعلى اللجنة والمجموعة الفنية المحافظة على سرية النتائج التي يتم التوصل إليها، إلا في حالة اكتشاف مخالفة تستدعي العرض على القضاء وفقاً للقانون ولائحته التنفيذية.

وتمارس لجنة شؤون الأحزاب إجراءات اختصاصها بتوزيع النسبة المستحقة للأحزاب من الإعانة المالية المقدمة من الدولة، بتقديم مقترحها إلى مجلس الوزراء سنوياً بالمبلغ الإجمالي لهذه الإعانة، طبقاً لأحكام قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية، ويدرج المبلغ بعد إقراره في مشروع الموازنة العامة للدولة[39].

وتحدد اللجنة نسب توزيع المبلغ الإجمالي للإعانة بين الأحزاب السياسية، طبقاً لما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب في مادتها السادسة والثلاثين على النحو الآتي:

أ- "25 بالمئة من إجمالي الإعانة توزع بصورة متساوية على الأحزاب والتنظيمات السياسية التي لها تمثيل في مجلس النواب.

ب- 75 بالمئة على سائر الأحزاب أو التنظيمات السياسية بما فيها تلك المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة، وذلك وفقاً لعدد الأصوات التي حاز عليها مرشحوها في الدورة الانتخابية لمجلس النواب، ولا يستحق الحزب أو التنظيم السياسي نصيباً من هذه النسبة إذا كان مجموع عدد الأصوات التي حاز عليها مرشحوه تقل عن 5 بالمئة من مجموع الأصوات". وفي الأحوال كلها لا يجوز أن تتجاوز الإعانة السنوية التي تقدمها الدولة عن إجمالي الاشتراكات السنوية لأعضاء الحزب، وتؤول الزيادة في مثل هذه الحالة إلى خزانة الدولة[40].

ونستطيع القول إنّ تحليل طبيعة الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للجنة شؤون الأحزاب السياسية، يكشف بعداً آخر من سمات تجربة التعدد الحزبي - في مجاله التشريعي - يتحدد في تأثير أسلوب التعامل بين السلطة والمعارضة في مرحلة ما قبل قيام التعدد الحزبي، في ترسيخ ملامح كل منهما في تصور الآخر، وانعكاس ذلك على نصوص القواعد التشريعية المنظمة للعمل السياسي في ظل التعدد الحزبي، إذ إن المدّة الزمنية من ممارسة العمل الحزبي التعددي، لم تسهم بما فيه الكفاية في إزالة آثار القمع والاضطهاد التي لحقت بأحزاب المعارضة أثناء ممارسة نشاطها السري، وينبعث من ذلك الوضع تفسيرها للقوانين والإجراءات المنظمة للعمل الحزبي بأنها لا تعدو أن تكون إلاّ وسيلة تتربص من خلالها السلطة للإيقاع بها.

ومن جهتها تنظر السلطة للمعارضة وفقاً للتصور السابق، فتضفي سمة التآمر للإطاحة بها، على أي سلوك أو موقف معارض لإصدار بعض القوانين المنظمة للعمل الحزبي، وإجراءات تنفيذها في واقع الممارسة السياسية.

وقد تجلى مثل هذا التصور أو الافتراض في سلوك السلطة عندما عزمت أحزابها [ائتلاف المؤتمر والإصلاح] على الإقدام على تطبيق قانون الأحزاب بهدف تنظيم الحياة السياسية وسبل ممارسة العمل السياسي في المجتمع اليمني[41]، فشرعت في اتخاذ إجراءات تفعيل آلية تنفيذ قانون الأحزاب، من خلال إعادة تشكيل لجنة شؤون الأحزاب، وإصدار اللائحة التنفيذية المفسرة للقانون، وإجراءات عمل اللجنة، ما آثار شكوك أحزاب المعارضة ومخاوفها، التي توهمت أو اعتقدت، استناداً إلى تصوراتها السابقة لسلطة الحزب الحاكم، أنّ أي إجراء في هذا الاتجاه يمهد للقضاء عليها وتهميش دورها في الحياة السياسية، فأبدت اعتراضاً كلياً على تلك الإجراءات، من دون أن تحدد اعتراضها على مواطن المخالفات والتجاوزات القانونية والإجرائية للسلطة لتبيان أن موقفها المعارض يقتصر على عدم دستورية بعض قواعد وإجراءات السلطة وليس على فكرة تطبيق القواعد المنظمة لحياة التعدد الحزبي برمتها.

وفسرت السلطة استنادا إلى تصوراتها السابقة عن المعارضة، بأن سلوكها المعارض وإعلانها عدم الالتزام بتلك الإجراءات، ينبئ عن نوايا سيئة تبيّتها أحزاب المعارضة ضدها.

ويمكن القول إن التحليل المنطقي للسلوك المبالغ في تفسير كل طرف لمواقف الطرف الآخر، يكمن في الانعكاسات السلبية للإرث التاريخي من الثقافة والممارسة السياسية التي سادت وترسخت على مدى ربع قرن من حقبة سرّية العمل الحزبي[42]، والتي لا يكفي لإزالة آثارها نصف عقد من علنية التعدد الحزبي مهما بلغَ حد التظاهر وإبداء كل طرف حرصه وإعلان تمسكه بالمبادئ وألأهداف والقواعد التي تحكم وتحدد طبيعة العلاقة بين السلطة والمعارضة أياً كان موقعه في طرفي المعادلة.

وقد ثبت من واقع التجربة أن مزيداً من ممارسة العمل السياسي التعددي يساعد تدريجياً على تبديد المخاوف المتبادلة بين أحزاب السلطة والمعارضة، وهذا ما سنحاول إيضاحه في الجزء الأخير من هذا الموضوع، من خلال تناول الجوانب المتصلة بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، وما نتج من إجراءات تطبيقها من إثارة مواقف متباينة بين أحزاب السلطة وأحزاب المعارضة.

ثالثاً- أسلوب التعامل الرسمي في تطبيق التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية

منذ عام 1990 وحتى مطلع عام 1996 لم يكن هنالك أي تدخل للسلطة في حرية تكوين الأحزاب السياسية، أو أدنى قيود تحد من ممارسة نشاطها نظراً لعدم إمكانية تفعيل قانون الأحزاب، وقد نتج عن تطورات الأحداث التي أفضت إلى القضاء على محاولة الانفصال عام 1994، زوال أبرز الأسباب التي حالت دون تطبيق قانون الأحزاب السياسية، المتمثلة بالخلاف بين حزب المؤتمر الشعبي والحزب الاشتراكي، منذ منتصف المرحلة الانتقالية، وأسفر عن حالة الخلاف، استمرار ممارسة النشاط الحزبي في ظل غياب تطبيق القواعد القانونية المنظمة، لمدة أربع سنوات من تاريخ إصدار قانون الأحزاب السياسية، ليعود من جديد عزم السلطة على إحياء العمل بقانون الأحزاب السياسية.

وتعد اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب، الحلقة الثالثة في سلسلة مجموعة منظومة التشريعات القانونية المنظمة للحياة الحزبية، وأكثرها قرباً من محك التعامل الفعلي بين السلطة والمعارضة، إذ إن بنود موادها تمس بشكل مباشر حريات التعدد الحزبي فتطلق أو تحد مجال تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها، وفي كثير من الحالات يلتهم هذا الصنف من التشريعات ما تمنحه الدساتير وتقره من الحقوق والحريات.

1- إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية والآثار المترتبة عليها

صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب اليمنية بقرار جمهوري من رئيس الدولة، بناء على عرض من رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية، وبعد موافقة مجلس الوزراء، بتاريخ 21 آب/أغسطس 1995[43].

واشتملت اللائحة على خمس وستين مادة، موزعة بين تسعة أبواب تضمنت، التسمية والتعريفات، والأسس والأهداف، وشروط تكوين الأحزاب واستمرار نشاطها، ولجنة شؤون الأحزاب، والإجراءات الخاصة باكتساب الأحزاب شخصيتها الاعتبارية، وإشهار طلب تأسيسها. والموارد والأحكام المالية، والحقوق والواجبات، والآثار القانونية والجزائية، فالأحكام الختامية.

وبحكم طبيعة اللائحة فNن معظم موادها هي تكرار تفصيلي لما ورد في قانون الأحزاب السياسية، وكانت المادة (61) من أهم المواد التي أثارت اعتراضات أحزاب المعارضة لأنها نصت على أن "تلتزم جميع الأحزاب والتنظيمات السياسية بإجراءات التسجيل والتأسيس الواردة في قانون الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية" (وهذا يعني إلغاء الوضع الاستثنائي الذي منحته المادة (38) من قانون الأحزاب السياسية بإعفاء الأحزاب التي كانت قائمة قبل صدور القانون من إجراءات التأسيس المحددة في المادة (8) من القانون، وبهذا انتفى التمييز بين الأحزاب القديمة والأحزاب الجديدة قيد التأسيس من جهة، وأحزاب السلطة والمعارضة من جهة أخرى.

واتساقاً مع ما نصت عليه المادة المذكورة من اللائحة، وما ترتب عليها من تأثير في وضع الأحزاب السياسية وشرعية كياناتها التنظيمية واستمرار مزاولة نشاطها، غدت الأحزاب كلها، وفقاً لمنطوق المادة (61) تفتقد إلى الشرعية، وكان عليها أن تسعى من جديد لاكتساب شخصيتها الاعتبارية بالكيفية وبالشروط التي تقتضيها الأحكام والإجراءات الخاصة بالتأسيس المحددة في قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية.

ولقد أثار صدور اللائحة التنفيذية أسئلة وقضايا عديدة، عن مدى دستورية بعض مواد اللائحة، وفي مقدمها المادة (61)، وما يترتب على إجراءات تطبيقها ونتائجه وهل تمتلك الأحزاب المعارضة ما يؤهلها من مقومات القوة والتأثير ما يكفي لإثناء السلطة عن تطبيق هذا القرار وتعديل موقفها. وفي حالة الإخفاق هل تستطيع الأحزاب كلها أن تفي بمتطلبات التأسيس وشروطه؟ وأهم من كل ذلك، تقويم الآثار الإيجابية والسلبية لمثل تلك الإجراءات على حرية تكوين الأحزاب وفاعلية أداء ممارسة نشاطها السياسي.

2- ردود الأفعال الحزبية من إصدار اللائحة التنفيذية والدعوة إلى تطبيقها

تباينت مواقف الأحزاب السياسية، من صدور اللائحة وإجراءات تطبيقها انطلاقاً من حساباتها الخاصة، وفي حدود ما تمتلكه من القدرات والبدائل التي أثارتها الأسئلة السابقة.

فقد دافع حزبا ائتلاف السلطة، المؤتمر الشعبي والإصلاح، عن الشرعية الدستورية والقانونية لإصدار مواد اللائحة التنفيذية بشكل عام والمادة (61) منها بشكل خاص. وقد تلخصت حجج ومسوغات سلامة تصرفاتها في ما يأتي:

إنّ إجراءات إعداد اللائحة، وصياغة بنودها وإجراءات السلطة لإصدارها، تم وفقاً للصلاحيات التي منحها الدستور، وحددها قانون الأحزاب السياسية[44]. وتبرر السلطة - ممثلة في الحكومة - إلغاءها للعمل بأحكام المادة (38) من القانون التي استثنت الأحزاب السابق قيامها، على صدور القانون، كونها أصبحت في حكم المنتهية من الناحية القانونية، إذ إن سريان العمل بهذه المادة مشروط مدّة زمنية محددة، تنتهي بانقضاء شهر كانون أول/ديسمبر 1991.

ولا يقتصر هذا الوضع على أحزاب بذاتها، بل إن الإلغاء طال الأحزاب السياسية كلها، وأصبحت كلها بما فيها حزبا السلطة المؤتمر الشعبي العام، والتجمع اليمني للإصلاح ملزمة بتقديم المتطلبات الخاصة بالحصول على ترخيص لاستمرار ممارسة النشاط السياسي ما يعني امتثالها بتقديم عريضة كتابية مرفقة بقائمة من المتطلبات والشروط، أبرزها تضمين الطلب قائمة تضم خمسة وسبعين مؤسساً، يصادق على توقيعاتهم رئيس محكمة ابتدائية مختصة، وأن لا يقل عدد أعضاء الحزب عند التأسيس عن ألفين وخمسمائة عضو من أغلب محافظات الجمهورية.

وقد تراوحت مواقف أحزاب المعارضة من صدور اللائحة التنفيذية بين القبول الحذر والمشروط، والاعتراض على إجراءات السلطة والطعن أمام القضاء بعدم دستورية بعض مواد اللائحة، وبين هذين الموقفين تبنت أحزاب أخرى - تتسم بمحدودية منتسبيها وضآلة تأثيرها - موقف المترقب إلى ما ستسفر عنه نتائج المواجهة بين طرفي الجدل الحزبي.

أبدى الحزبان الحاكمان، المؤتمر والإصلاح وأحزاب المجلس الوطني للمعارضة[45] تفاعلاً إيجابياً مع مطالب لجنة شؤون الأحزاب الخاصة بمنح ترخيص استمرار ممارسة النشاط السياسي للأحزاب القائمة، وترخيص التأسيس للأحزاب حديثة العهد، وفقاً لمتطلبات وشروط متماثلة، وشرعت هذه الأحزاب على التتالي بمباشرة إجراءات الترخيص[46]، وأعلنت ستة من الأحزاب الثمانية التي كانت تشكل مجلس التنسيق الأعلى للمعارضة[47]، معارضتها لمطالب لجنة شؤون الأحزاب استناداً إلى المادة (61) من اللائحة التنفيذية، وتمسكها بنص المادة (38) من قانون الأحزاب السياسية، واكتفت أحزاب مجلس التنسيق الستة بتقديم طلب مكتوب إلى لجنة شؤون الأحزاب لتسجيل أسمائها لدى اللجنة عملاً بأحكام المادة (38) من القانون.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر 1995، قامت الأحزاب الستة المعارضة برفع دعوى قضائية تتضمن طعناً دستورياً وقانونياً في عدد من مواد اللائحة التنفيذية[48] ضد رئيس لجنة شؤون الأحزاب لكونه ممثلاً للجنة من الناحية القانونية. وتعد هذه الدعوى أول قضية تعرض أمام القضاء اليمني للطعن بشرعية إجراءات السلطة في ظل التعدد الحزبي[49].

وتمركز البعد السياسي لموقف الأحزاب المعترضة على اللائحة التنفيذية، حول مجموعة من المسوّغات النابعة من واقع ممارسة العمل الحزبي، إذ ترى تلك الأحزاب أنها تستمد شرعيتها من مقومات وجودها التاريخي وامتدادها التنظيمي وواقع ممارسة نشاطها في ظل التعدد الحزبي في السلطة والمعارضة، ومشاركتها في عملية الاستفتاء على الدستور عام 1991، والانتخابات النيابية لعام 1993، بصفتها الحزبية وحصول مرشحي البعض منها على عضوية البرلمان.

وفي ظل هذا الوضع كان يجب أن تقتصر طلبات لجنة شؤون الأحزاب الخاصة بإجراءات التأسيس على الأحزاب في طور التأسيس، وتكتفي من الأحزاب السابقة لصدور القانون بتسجيلها أحزاباً قائمة يتوجب عليها أن تقدم للجنة المتطلبات اللازمة في سبيل الإيداع. "وعندما منحت اللجنة لنفسها أن تقرر إلغاء كيان الحزب أو منحه الشخصية الاعتبارية من جديد، ما دفع مجموعة من الأحزاب إلى عدم الاستجابة لمتطلبات اللجنة، بل والاعتراض على دستورية وقانونية تلك الصلاحيات وإجراءاتها. وعندما لمست تفهماً من قبل اللجنة لوضع الأحزاب القائمة أبدت تلك الأحزاب تعاونها واستعدادها بتسوية وضعها بما يضمن عدم المساس بالشخصية الاعتبارية للأحزاب القائمة.

3- التأثيرات الإيجابية والسلبية الناجمة عن إصدار اللائحة وتطبيقها على الواقع الحزبي

يمكن القول في هذا الموقف إنه على الرغم من الاعتراضات القانونية والسياسية التي أثارتها مواقف الأحزاب المناوئة لإصدار اللائحة وتطبيق إجراءاتها، إلا أنها لم تكن تمتلك من مقومات الإقناع والتأثير ما يُمكنها من ثني الحكومة عن قراراتها[50]، بعد أن أظهرت تصميماً على وضع حد لغياب تطبيق القواعد القانونية المنظمة للحياة السياسية في ظل التعدد الحزبي، وأفلحت في ذلك عندما شرعت بتطبيق تلك الإجراءات على أحزاب السلطة نفسها، فحدت بذلك من فاعلية تأثير

مواقف الأحزاب المعارضة، وفسرت سلوكها المعارض بأنه تهرب من الانصياع للأحكام القانونية التي كان لها دور فاعل ومؤثر في صياغة بنودها وإصدارها عندما كانت تمتلك سلطة التأثير في مفاصل صنع القرار التشريعي في مجلس النواب.

وتأكيداً للاتجاه السابق، أعلنت لجنة شؤون الأحزاب في بداية عام 1996، أن حصول الحزب السياسي على شهادة إيداع قانونية يعد شرطاً أساسياً لتمتعه بحق المشاركة في الانتخابات التشريعية لعام 1997. ودفع هذا القرار بقية الأحزاب إلى سرعة تقديم طلباتهم، وبالتالي تمكنت اللجنة من فحص الوثائق المقدمة من الأحزاب واستكمال إجراءات النشر، وقبل موعد الانتخابات التشريعية 27 نيسان/أبريل 1997، بلغ عدد الأحزاب التي منحت الترخيص القانوني خمسة عشر حزباً سياسياً، ثم توالت أحزاب أخرى في ترتيب أوضاعها وتقدمت بطلباتها للحصول على الصفة القانونية. بينما تقدمت أحزاب جديدة بطلب الحصول على الترخيص القانوني لتأسيسها وممارسة نشاطها، ليصبح عدد الأحزاب التي حصلت على الصفة القانونية من لجنة شؤون الأحزاب حتى عام 2003 اثنين وعشرين حزباً وفقاً لما يتضح في الجدول رقم (1).

الجدول رقم (1)

الأحزاب التي حصلت على الصفة القانونية حتى نهاية عام 2003[51]

اسم الحزب/التنظيم	تاريخ نشر شهادة الايداع	اسم الحزب/التنظيم	تاريخ نشر شهادة الايداع
1. المؤتمر الشعبي العام	5/2/96	12. حزب البعث العربي الاشتراكي القومي	9/3/97
2. حزب البعث العربي الاشتراكي	17/2/96	13. اتحاد القوى الشعبية	3/97/
3. الحزب الديمقراطي الناصري	11/3/96	14. الرابطة اليمنية (الشرعية)	3/97
4. التجمع اليمني للإصلاح	1/3/96	15. الحزب القومي الاجتماعي	3/97
5. رابطة أبناء اليمن (رأي)	27/3/96	16. حزب التحرير الشعبي الوحدوي	7/97
6. التنظيم الوحدوي والشعبي الناصري	5/4/96	17. حزب الوحدة الشعبية	7/97
7. الجبهة الوطنية الديمقراطية	27/4/96	18. حزب الشعب الديمقراطي (حشد)	10/97
8. حزب جبهة التحرير	7/8/96	19. التنظيم السبتمبري	1998
9. التصحيح الشعبي الناصري	18/8/96	20. التجمع الوحدوي اليمني	1999
10. الحزب الاشتراكي اليمني	8/10/96	21. حزب الخضر الاجتماعي	2001
11. حزب الحق	17/10/96	22. الاتحاد الديمقراطي	2001

إن الأثر المباشر لإجراءات لجنة شؤون الأحزاب في واقع الحياة الحزبية هو أنها أحدثت تقسيماً جديداً للأحزاب التي أعلنت عن وجودها في ساحة العمل السياسي وفقاً لمعيار الترخيص القانوني، فأصبحت هناك أحزاب شرعية وأخرى غير شرعية، ووفقاً لهذا المنظور انخفضت "حالة التضخم الحزبي" بنسبة (50 بالمئة) عن المستوى الذي كانت عليه خلال السنة الأولى من علنية التعدد الحزبي، إذ تجاوز عددها خمسة وأربعين مُسماً حزبياً[52]. طبقاً لما يتضح من خلال محتويات الجدول رقم (2).

جدول رقم (2)

الأحزاب السياسية التي أعلنت عن وجودها في ساحة العمل السياسي[53]

التسلسل	اسم الحزب/التنظيم	التسلسل	اسم الحزب/التنظيم
1	المؤتمر الشعبي العام	24	مؤتمر التلاحم الوطني
2	الحزب الاشتراكي اليمني	25	التنظيم الشعبي التقدمي اليمني
3	التجمع اليمني للإصلاح	26	حزب الأحرار الدستوري
4	التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري	27	الحزب القومي الاجتماعي
5	حزب الحق	28	حزب الله
6	حزب البعث العربي الاشتراكي	29	حزب الشورى
7	اتحاد القوى الشعبية	30	تنظيم طلائع اليمن
8	الحزب الناصري الديمقراطي	31	حزب السلام
9	تنظيم التصحيح الشعبي الناصري	32	الحزب الثوري اليمني
10	الطلائع الوحدوية الناصرية	33	حزب المهاجرين الأحرار
11	تنظيم الصقور الناصرية	34	القيادة الثورية الناصرية
12	منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي	35	الجبهة الشعبية للاتفاق
13	التنظيم الشعبي لجبهة التحرير	36	الجبهة الديمقراطية
14	التنظيم السبتمبري الديمقراطي	37	الحزب الإسلامي الديمقراطي
15	الجبهة الوطنية الديمقراطية	38	التنظيم العربي الإسلامي الناصري
16	حركة النهضة	39	منظمة فتيان اليمن
17	حزب الأحرار الدستوري	40	جبهة التصحيح الثورية
18	جبهة قوى الوحدة اليمنية	41	حزب جبهة التحرير
19	حركة التوحيد والعمل الإسلامي	42	منظمة المرابطين الناصريين
20	حزب المنبر اليمني الحر	43	الرابطة (الشرعية)
21	الحزب الجمهوري	44	الحزب الديمقراطي الثوري
22	اتحاد القوى الثورية الإسلامية	45	الحركة الديمقراطية
23	حزب الوحدة القومي العربي	46	الحركة الإسلامية العالمية

وبعد التوجه نحو تقليص عدد الأحزاب وتنمية فاعليتها، سلوكاً إيجابياً إذا لم يمس حرية تكوين الأحزاب السياسية.

وتبنت لجنة شؤون الأحزاب نوعاً من المرونة في تعاملها مع بعض الأحزاب عند تطبيقها شروط التأسيس وإجراءاته المحددة في قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية، وجنحت إلى أسلوب الوفاق السياسي مع بعض الأحزاب التي يتواءم وضعها مع بعض الشروط الخاصة بإجراءات الحصول على ترخيص باستمرار النشاط السياسي[54]. ولم تبد اللجنة تشدداً في تفسير وفحص وتدقيق الشروط العامة لتكوين الأحزاب واستمرار نشاطها عنَد مطابقتها الوثائق والمستندات المقدمة من طالبي الترخيص لاستمرار ممارسة النشاط الحزبي.

ومن جانب آخر وقف تطبيق اللائحة التنفيذية الخاصة بشروط ومتطلبات التأسيس، عائقاً أمام الأحزاب الصغيرة التي كانت تتطلع إلى اكتساب الصفة القانونية لكياناتها وممارسة نشاطها.

وأضحى شرط امتلاكها لألفين وخمسمائة عضو قيداً ثقيلاً حدّ من حقها الدستوري في تكوين الأحزاب أيا كانت مسوغات المشرع القانوني[55]، الذي هدف إلى تحقيقها من خلال وضع هذا الشرط.

ويعد اشتراط قانون الأحزاب اليمني ولائحته التنفيذية توافر عدد الأعضاء السابق على طالبي تأسيس الحزب السياسي، الأكثر عدداً في شروط حجم العضوية المطلوبة لتأسيس الأحزاب في قوانين الأحزاب السياسية لبعض الأقطار العربية التي أخذت بنظام التعدد الحزبي[56].

وفي حقيقة الأمر إنّ الأحزاب السياسية اليمنية التي أبدت اعتراضها في أول الأمر على شروط التأسيس التي وردت في قانون الأحزاب – في بداية مناقشة مجلس النواب لمشروع القانون – ولكن بعد إعفائها من تلك الشروط واقتصار تطبيقها على الأحزاب الناشئة بعد صدور القانون، سعت تلك الأحزاب - عبر ممثليها في عضوية لجنة الصياغة بمجلس النواب التي كانت تضم ممثلين لمعظم أحزاب المعارضة - إلى إضافة شرط جديد على الأحزاب التي ستنشأ في المستقبل بأن لا يقل عدد أعضاء الحزب عند تقديمه طلب التأسيس عن ألفين وخمسمائة عضو. ويعبر هذا الوضع عن ضيق أفق نظرة المشرع القانوني الذي هدف إلى معالجة قضايا آنية، عند وضعه هذا الشرط للحد من زيادة عدد الأحزاب، من دون إدراك مدى تأثير هذا الإجراء في حرية تكوين الأحزاب في المستقبل.

ولمست تلك الأحزاب عبء ذلك القيد الذي وضعته على غيرها من الأحزاب المستقبلية، عندما وجدت نفسها مجبرة على تنفيذه، بتقديم أسماء ومعلومات (2500) من أعضائها ونشرها في الصحيفة الرسمية، فضلاً عن (75) مؤسساً، بعد إلغاء العمل بالمادة (38) من القانون التي كانت قد استثنت الأحزاب القائمة من الالتزام بشروط التأسيس التي وردت في الفصل الثالث من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية.

إنّ التقويم العام لتأثير القوانين التنظيمية والتنفيذية ممثلة بقانون الأحزاب ولائحته التنفيذية، سلباً وإيجاباً في واقع تكوين الأحزاب ومستقبلها وممارسة نشاطها في ظل التعدد الحزبي، يتضح من خلال الواقع المنظور لأسلوب أداء لجنة شؤون الأحزاب السياسية لمهامها وصلاحياتها وأسلوبها في التعامل مع الأحزاب السياسية. فالوقائع تظهر أنه لم تبرز مظاهر سلبية تشير إلى الحد من حرية ممارسة النشاط السياسي للأحزاب القائمة. أي أنّ اللجنة لم تستغل صلاحياتها بصورة سلبية للحد من حرية قيام الأحزاب خلال المدة، 1996-2003 إلا أن عمومية ومطاطية بعض مواد قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية وعدم خضوع تطبيقها لمقاييس محددة ولا سيما تلك المواد المتعلقة بالشروط اللازم توافرها لتأسيس الأحزاب أو لاستمرارها في ممارسة نشاطها،

يمكن أن يستخدم تفسيرها بصورة يجعل منها ذريعة لحل أي حزب سياسي، أو توقيف نشاطه، أو أي من قراراته بحجة افتقاده لشرط من شروط التأسيس المنصوص عليها في المادة (8) من قانون الأحزاب والمادة (9) من اللائحة التنفيذية، أو ارتكابه لأي من المحظورات المنصوص عليها في المادة (33) من القانون، والمادة (56) من اللائحة التنفيذية.

رابعاً: أبرز الملامح العامة للأحزاب اليمنية والعوامل المؤثرة في أدائها

1- أبرز ملامح تشكيل الخارطة الحزبية خلال ثلاث دورات نيابية 1993-2003

يشكل المجموع الكلي لقوام الخارطة الحزبية في اليمن عام 2003 (22) حزباً سياسياً، تشكلت ملامحها على مدى ثلاث دورات انتخابية نيابية، خلال أعوام، 1993 و1997 و2003. وتشير دلالات نتائجها إلى أن ملامح الخارطة الحزبية في اليمن أخذت تتجه نحو الاستقرار سواءً من حيث حجمها العددي، أو تحديد مواقعها بين مراكز السلطة وصفوف المعارضة، وترتيبها على قائمة الأحزاب استناداً إلى وزن ثقلها السياسي وحجم مشاركتها في مراحل العمليات الانتخابية كلها، وانتهاءً بمستوى قدراتها على التأثير الجماهيري في إطار سعيها للضغط على السلطة للاستجابة لمطالبها وفرض رقابة حزبية فاعلة على أداء مؤسسات السلطة.

أ- ملامح الخارطة الحزبية وفقاً لنتائج انتخابات الدورة النيابية الأولى عام 1993:

بلغ مجموع الأحزاب اليمنية التي أعلنت عن وجودها على الساحة خلال السنة الأولى لحرية التعدد الحزبي (46) مسمىً حزبياً، وعلى الرغم من غياب أي قيود أو إجراءات قانونية تحد من حرية ممارسة نشاط الأحزاب بين عامي1990-1996، إلا أنها خضعت لعملية فرز واقعي من خلال مشاركتها في العمليات الانتخابية. ففي انتخابات الدورة النيابية الأولى عام1993، لم يمتلك أكثر من نصف عدد الأحزاب التي أعلنت عن نفسها مجرد الإعلان عن مشاركتها في الانتخابات، واقتصر عدد الأحزاب المشاركة على (22) حزباً، لم يصل منها إلى عضوية المجلس النيابي سوى ستة أحزاب؛ حاز المؤتمر الشعبي العام على المرتبة الأولى بحصوله على (122) مقعداً، بنسبة (40.53 بالمئة) من إجمالي المقاعد النيابية البالغة (301) مقعد، يليه في المرتبة الثانية التجمع اليمني للإصلاح بحصوله على (63) مقعداً، بنسبة (20.93 بالمئة) من مجموع المقاعد، يليه في المرتبة الثالثة الحزب الاشتراكي اليمني بحصوله على (56) مقعداً بنسبة (18.6 بالمئة) من مجموع المقاعد، يليه بفارق كبير حزب البعث العربي الاشتراكي - قبل انقسامه إلى حزبين - الذي حصل على سبعة مقاعد، بنسبة (2.33 بالمئة). وحصل كل من التنظيم الوحدوي الناصري والديمقراطي الناصري والتصحيح الناصري وحزب الحق على مقعد واحد لكل منها. وفي الوقت الذي حصل المستقلون على (48) مقعداً بنسبة (15.95 بالمئة) بقي (15) حزباً خارج إطار المشاركة التشريعية.

وكان تحديد المواقع الحزبية بين السلطة والمعارضة وفقاً لنتائج 1993، كما يلي:

- تمكنت من الوصول إلى السلطة ثلاثة أحزاب سياسية، من خلال تشكيلها حكومة ائتلاف ثلاثي بين (المؤتمر - الإصلاح - الاشتراكي).
- حققت أربعة من أحزاب المعارضة مشاركة نسبية في إطار السلطة التشريعية إلى جانب أحزاب السلطة.

- أخفق خمسة عشر حزباً في إحراز أي مشاركة في السلطة التشريعية، مكتفية ببقاء أسمائها مدرجةً ضمن قائمة أحزاب المعارضة المشاركة في العملية الانتخابية.
- أضحى أربعة وعشرون مسمىً حزبياً من مجموع الأحزاب التي أعلنت عن وجودها، من الناحية العملية، خارج نطاق القدرة على الدخول في حلبة التنافس الانتخابي.

ب- ملامح الخارطة الحزبية وفقاً لنتائج انتخابات الدورة النيابية الثانية 1997:

- بلغ عدد الأحزاب التي حصلت على الترخيص القانوني لاستمرار نشاطها قبل موعد انتخابات عام 1997 (17) حزباً يمثل مجموعها حجم الخارطة الحزبية.
- شارك في الانتخابات (12) حزباً وأربعة أحزاب أعلنت عن مقاطعتها الانتخابات، وقد تحددت مواقع الأحزاب على الخارطة الحزبية بين مراكز السلطة وصفوف المعارضة، ومستوى مشاركتها في الحياة السياسية، استناداً إلى المؤشرات التي عكستها نتائج الانتخابات بتاريخ 1997/4/27 وفقا لما يأتي:

* تمكن المؤتمر الشعبي العام من الحفاظ على استمرار بقائه في السلطة بعد حصوله على (187) مقعداً، بنسبة (62.54 بالمئة) من إجمالي المقاعد النيابية، استطاع بموجبها تشكيل أعضاء الحكومة للمرة الأولى بصورة منفردة.

* حصل التجمع اليمني للإصلاح على (54) مقعداً، بنسبة (18.06 بالمئة) من مجموع المقاعد، تمكن بموجبها من الحفاظ على استمرار مشاركته النسبية في إطار السلطة التشريعية، وأخفق في المحافظة على استمرار بقائه في السلطة، متحولاً إلى صفوف المعارضة.

* حصل المرشحون المستقلون على (54) مقعداً، تمثل نسبة (18.06 بالمئة) من ضمنهم مجموعة من أعضاء الحزب الاشتراكي رشحوا أنفسهم بصورة مستقلة رغم قرار حزبهم مقاطعة الانتخابات.

كما حصل التنظيم الوحدوي الناصري على ثلاثة مقاعد نيابية، وحصل حزب البعث الاشتراكي، قطر اليمن، على (مقعدين) نيابيين، ليتمكنا من المحافظة على استمرار وجود تمثيل نيابي رمزي لحزبيهما إلى جانب كل من المؤتمر والإصلاح والمستقلين. واقتصر تمثيل النساء على (مقعدين) فقط من أصل (301) مقعد.

- أخفق ثمانية من الأحزاب المشاركة في الانتخابات في إيصال أي من مرشحيها إلى عضوية البرلمان لتصبح إلى جانب الأحزاب المقاطعة خارج إطار المشاركة التشريعية.

ج- ملامح الخارطة الحزبية وفقاً لنتائج انتخابات الدورة النيابية الثالثة، 2003:

- بلغ عدد الأحزاب التي تكتسب الصفة القانونية (22) يمثل مجموعها قوام الخارطة الحزبية في اليمن عام 2003.
- شارك في العملية الانتخابية الأحزاب كلها البالغ عددها (22) حزباً، وتحدد إعادة ترتيب مواقعها على الخارطة الحزبية سواءً من حيث مكانتها بين السلطة والمعارضة ومستوى مشاركتها في الحياة السياسية، طبقاً لما أسفرت عنه نتائج انتخابات الدورة النيابية الثالثة بتاريخ 2003/4/27:
- تمكن المؤتمر الشعبي العام من المحافظة على استمرار بقائه في السلطة بعد حصوله على (226) مقعداً، تشكل نسبة (79.09 بالمئة) من مجموع (297) مقعداً - تم الإعلان عن نتائجها النهائية،

بعد أن تقرر إعادة الانتخابات في أربع دوائر انتخابية - استطاع بموجبها تشكيل أعضاء الحكومة بصورة منفردة، للمرة الثانية على التوالي، محققاً ارتفاعاً ملحوظاً في حجم تمثيله النيابي بنسبة (13.55 بالمئة) زيادةً عما كانت عليه في الدورة السابقة عام 1997.
- حصل التجمع اليمني للإصلاح على (54) مقعداً، تشكل نسبة (15.15 بالمئة) من مجموع المقاعد المعلنة، مسجلاً تراجعاً واضحاً في حجم مشاركته النيابية بنسبة (3 بالمئة) انخفاضاً عما كانت عليه في الانتخابات السابقة عام 1997.
- حصل المستقلون على (14) مقعداً، بنسبة (4.71 بالمئة) محدثين تناقصاً حاداً في حجم تمثيلهم النيابي يقل بنسبة (50 بالمئة) مقارنةً بما كانت عليه في انتخابات الدورة السابقة عام 1997.
- تراجع حصة الحزب الاشتراكي من المقاعد النيابية إلى سبعة مقاعد منخفضة بمقدار (49) مقعداً، مقارنة بآخر مشاركة رسمية للحزب عام 1993.
- تمكن التنظيم الوحدوي الناصري من الحفاظ على مستوى مشاركته السابقة في المجلس النيابي بعد حصوله في الانتخابات الأخيرة على ثلاثة مقاعد نيابية، بينما انخفض مستوى تمثيل حزب البعث العربي الاشتراكي إلى مقعدين بدلاً من ثلاثة كان يشغلها في الدورة السابقة. ليصبح عدد أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان أربعة أحزاب سياسية يصل مجموع ثقلها النيابي، في حالة اتفاقها، إلى نسبة (20 بالمئة) في مواجهة حزب الأغلبية.
- انحسار مستوى تمثيل النساء في البرلمان إلى مقعد واحد من مجموع المقاعد النيابية.

2- تحليل العلاقات الداخلية للأحزاب السياسية وتأثيرها على أدائها

لم تتمكن غالبية الأحزاب اليمنية من تجاوز أزمة الديمقراطية داخل تكويناتها التنظيمية وفي ممارساتها الداخلية مع أعضائها[57]، ابتداءً من الإخلال وعدم الالتزام بحقوق أعضائها في المناقشة والحوار وإبداء الرأي والاعتراض، والمشاركة الفاعلة في عملية صنع القرارات الحزبية، وانتهاءً بعدم التسليم بحقوق الأعضاء في الانتخاب والترشح لشغل المناصب الحزبية، واتباع الأساليب الديمقراطية عند تولي الهيئات القيادية.

لقد نتج من حالات التردي في العلاقات بين مواقف بعض القيادات الحزبية في اليمن[58]، وبينها وبين هيئاتها وعناصرها القاعدية، إلى حدوث فجوة عميقة بين تلك القيادات من جهة، وبينها وبين قواعدها وجماهيرها من جهة ثانية، بل وأخذت تزداد امتدادات تأثير هذه الفجوة في مختلف المستويات، فألقت هذه الأزمة بثقلها الأكبر على كوادر الأحزاب والتنظيمات وقواعدها التي باتت ممزقة في ولائها بين اتجاهات متعددة، وأدى هذا التمزق إلى حالة من الإحباط عن جدوى العمل الحزبي، فلا هي وجدت الحل الأمثل خارج العمل المنظم، وفي الوقت نفسه لا تقبل الاستمرار بالسير في الطريق الخاطئ بحجة الانضباط الحزبي والتنظيمي.

وحين تكون لقرارات القيادة الحزبية "قداسة" لدى قواعدها، فإنّ سلوكها يطبع باللاإرادية، ويتسم بالتجاوب الآلي وعدم الإبداع، ويفضي هذا السلوك إلى تعطيل قدراتهم، لاسيما عندما يصبح ذلك بناءً ثقافياً وتربوياً، فإنه ينمي لدى الأعضاء الشعور بالأحادية والأفضلية، ما يجعل دورهم معيقاً للتعامل بالأساليب الديمقراطية، بفعل الولاء المطلق، ولذلك فإنّ الصراعات الحزبية الداخلية تكون في الغالب، ناتجةً من الإخلال بأسلوب الاحتكام إلى القواعد الديمقراطية في تداول الزعامة الحزبية تولياً أو إقصاءً.

3- تأثير التركيبة القبلية للمجتمع اليمني في الأحزاب السياسية

أ- تأثير التركيبة الاجتماعية:

حتى أواخر أربعينيات القرن العشرين كانت البنية الاجتماعية التقليدية هي السائدة في المجتمع اليمني[59]. وبموجب هذه البنية كان السكان ينقسمون إلى شرائح مُحددة[60]، لكل منها حقوق وواجبات متمايزة، ووظيفة ودور اجتماعي خاص بها، ومكانة معينة في سلم البنية الاجتماعية، وغالباً ما تتوارث كل شريحة كلّ ما يتصل بها من صفات وما تكسبه من حقوق. ويستند تصنيف الشرائح الاجتماعية إلى عوامل النسب ونوع المهنة والوراثة والدور السياسي.

ودون التوغل في كثير من تفاصيل البنية الاجتماعية، فإننا سنرُكز على إحدى خصائصها المتصلة بتأثير رواسب العوامل السلبية التي تولدت عن تطبيَق نظام اجتماعي متمايز في الحقوق والواجبات، على نظام التعدد الحزبي الذي يستند إلى مبدأ الحقوق والواجبات المتساوية لأفراد المجتمع جميعهم. فقد جرى الحال في واقع البنية التقليدية على نحو يمنح لبعض الشرائح حُقوقاً لا تكتسبها غيرها، وتلتزم كل شريحة بتأدية وظيفة اجتماعية خاصة بها، وترتب على ذلك أن تَشَكّلت حقوق وواجبات مختلفة لدى كل شريحة. وثَبّتتْ الأعراف والتقاليد الموروثة تلك الحقوق والواجبات، وترسّخت في النفسية الاجتماعية بموجب منظومة الحقوق والواجبات التي كانت سائدة. فقد كانت وظائف الدولة العليا ومناصبها المهمة، مقصورةً على شريحتي السادة والقضاة، أمّا الوظائف العسكرية للدولة فكانت تؤديها القبائل المسلحة تحت قيادات شيوخها، أما بقية الشرائح فكانت خارج دائرة العمل السياسي تماماً، ومحرومة من حقوقها السياسية، واستمر التعامل معها "كدافعي ضرائب وإتاوات وملتزمي سخرة لصالح الدولة"[61].

ومنذ نهاية الستينيات شهدت البنية التقليدية للمجتمع اليمني تغيرات كبيرة، نتيجة التطورات السياسية التي أحدثتها الثورة في شطري اليمن[62]، إلاّ أنّ مخلفات هذه البنية وبعض رواسبها النفسية لا تزال شاخصةً، لاسيما ما ترسخ منها من أفكار لمفهوم الحقوق والواجبات المتساوية للسكان، باستبعاد فكرة تساوي المواطنين جميعهم في الحقوق والواجبات.

إنّ مخلفات هذه النفسية سوف تُعيق ترسخ المبادئ الديمقراطية، بما في ذلك مبدأ حق السكان جميعهم بالمشاركة في تقرير شؤون الحكم، وشغل الوظائف العامة، وجعل الأفضلية في التعيين والترقية يخضع لمعيار الكفاءة لا للحسب والنسب. ومما لا شك فيه أن بقايا تلك الآثار قد تسحب نفسها كمعوقات أمام تحقيق أهداف منظومة التعدد الحزبي خلال مراحلها الأولى، إلاّ أن عملية الانتقال إلى المجتمع المدني المعاصر واستمرارية الممارسة الديمقراطية سوف تؤدي نفسها إلى تذويب هذه النفسية تدريجياً لتحل محلها نفسية قائمة على مبدأ المساواة بين المواطنين جميعهم بغض النظر عن النسب أو المهنة أو الانحدار الاجتماعي.

ب- تأثير التركيبة القبلية في اليمن في الأحزاب السياسية:

تتسم تركيبة المجتمع اليمني بغلبة التكوين القبلي، لاسيما في المناطق الشمالية والشرقية[63]، وتشير بعض الدراسات إلى استمرار فاعلية دور القبيلة في حياة المجتمع اليمني السياسية[64]. ويهمنا في هذا المجال التركيز على الآثار الناجمة عن طبيعة التركيبة القبلية للمجتمع اليمني على نظام التعدد الحزبي.

وتختلف في هذا السياق الآراء حول تحديد هذا الأثر، فبينما تُبرز كثير من الدراسات الأثر السلبي للتركيبة القبلية في واقع التعددية الحزبية، وتعدّه من أبرز معوقات نمائها[65]، استناداً إلى أنّ ولاء القبائل لأي من الأحزاب السياسية لن يكون محكوماً بحالات المقارنة والترجيح بين برامج الأحزاب، أو تقويم مواقفها وإسهامها في البناء الوطني والديمقراطي، بل سيكون محكوماً – في الأغلب – بالحالات الشخصية، فضلاً عن أنّ بعض المفاهيم والقيم القبلية تمارس تأثيراً سلبياً في القيم والمبادئ الديمقراطية، إذ أنّ تمجيد القبيلة لمبدأ القوة يتعارض مع مبدأ الحوار والاحتكام إلى معايير قانونية وأخلاقية أو منطقية لحل الخلافات الناشئة داخل الحزب السياسي أو خارجه في إطار العلاقات الحزبية، ويترتب على ذلك أنّ نسبة كبيرة من سكان اليمن تكون على استعداد نفسي للحلول المتطرفة التي غالباً ما تلجأ إلى القوة لفض الخلافات الحزبية أو حل الأزمات السياسية، وتكون أقل ميلاً للحلول الوسط أو التوفيقية.

ويرى آخرون[66] أنّ من سمات التركيبة القبلية مناوأتها لظاهرة التحديث والعصرنة، والنظرة العدائية للدولة. وعلى ذلك فإن الكيانات القبلية تعرقل بصورة جادة عملية إقامة مؤسسات الدولة الحديثة ومؤسسات المجتمع المدني التي من ضمنها الأحزاب السياسية.

وبصورة معاكسة للتوجه السابق تنتقد بعض الدراسات الطروحات التي تحمّل التركيب القبلي مسؤولية الصراعات العنيفة[67]، ومناهضة التحديث، وتعدّ هذا التوجه نمطاً أحادياً في جانب من التفكير العربي يرتبط بفهم جزئي لنظرية التحديث، بحيث يعلي من شأن كل ما هو "حديث"، وإن كان سلبياً، ويحط من قدر كل ما هو "تقليدي" حتى وإن كان إيجابياً. ووفقاً لهذا النمط، يتحقق التقدم فقط عندما تصبح الدولة والمجتمع أكثر حداثة بدءاً من المدن والمباني وحتى الجوانب السياسية والثقافية.

وبذلك تصبح البنى التقليدية، أهم عائق أمام التطور السياسي ومصدراً للصراعات، وهذه النظرة -وإن كانت تنطبق على بعض الحالات- لا تستقيم مع الطابع المركب للمجتمع السياسي وحقائق الأحداث في اليمن[68].

وبخصوص الآراء التي تعتبر البنية القبلية عائقاً للتطور الديمقراطي والتعدد الحزبي تشير بعض الدراسات[69] إلى أنه على الرغم من تصنيف القبيلة في اليمن ضمن البنى التقليدية إلا أنه في ظل غياب أو تغييب مؤسسات المجتمع المدني الحديثة، فإنّ القبيلة كانت تؤدي، مرحلياً، بعض وظائف الحزب السياسي ومهامه في مواجهة السلطة، والقيام بتجميع مصالح الأفراد والتعبير عنها، وبعد الإقرار بعلنية تكوين الأحزاب والتحول إلى نظام التعدد الحزبي لم ترفض القبيلة اليمنية فكرة التحديث الاجتماعي والسياسي وقيمه بشكل مطلق، إذ قبلت بوجود الأحزاب السياسية وتعايشت معها، ابتداءً من اشتراك أفرادها في عضوية الأحزاب السياسية، وانتهاءً بترؤس البعض منها لأحزاب لها وزن في ساحة العمل الحزبي.

ويتضح من العرض السابق حالة الانقسام بين الآراء السابقة، حول تحديد تأثير واقع المجتمع القبلي باليمن في ظاهرة التعدد الحزبي. فبينما يَعُدها البعض من أبرز معوقات نجاحها، يعتد البعض الآخر بالتفاعل الإيجابي للقبائل مع التحول إلى علنية التعدد الحزبي، ويرى أن التعدد القبلي يمكن أن يوفر أساساً موضوعياً لنجاح التجربة الحزبية بحكم الاستقلالية النسبية الطبيعية للقبيلة عن سلطة الدولة، أو قدرتها على تحقيق نوع من الاستقلالية، انطلاقاً من أنّ الدول ذات التركيب القبلي المتنوع الذي لا يقوم على انتماء غالبية السكان لقبيلة واحدة قد تملك فرصةً دائمة لإحلال قدر من التوازن بين فرقاء العمل السياسي.

وبين اتجاهي الجدل السابق حول تحديد طبيعة تأثير التكوين القبلي في نمو تجربة التعدد الحزبي، يمكن القول إنّ البنية القبلية كأي ظاهرة اجتماعية سياسية لها تأثيراتها الإيجابية والسلبية في التعددية الحزبية، وتتوقف عملية الحدّ من تأثير دورها السلبي في مدى قدرة الأحزاب السياسية في استثمار الجوانب الإيجابية للقبيلة وتوظيفها لصالح العمل الحزبي من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ الظاهرة القبلية لم تكن بمفردها متغيراً مستقلاً لتفعيل دور الأحزاب في الحياة السياسية أو تهميشها، فهناك دول تتضاءل فيها نسبة التأثير القبلي في بنية المجتمع، وتعاني أيضاً من غياب أو هامشية دور الأحزاب السياسية والعكس صحيح[70].

وبذلك نستطيع القول إن القبيلة في المجتمع اليمني قد تكون عاملاً مساعداً لنجاح تجربة التعدد الحزبي عندما لا يطغى الولاء القبلي على الولاء الوطني ولا يتجاوز نفوذ القبائل في مناطقها الحد الذي يضعف سلطة الدولة بقدر أكبر مما تستوجبه متطلبات التوازن الديمقراطي، وستكون الفرصة مهيأة أكثر لخدمة هذا التوجه عند حدوث حراك اجتماعي داخل البنية القبلية من خلال انخراط أعداد متزايدة من أفرادها في مجالات التعليم والوظائف العامة للدولة ومنظمات المجتمع المدني.

استنتاجات وتوصيات ختامية

من خلال المعلومات التي شملها استعراض الأجزاء السابقة تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نشير إلى أهمها في ما يأتي:

1- تبين من خلال استعراض القواعد الدستورية أن دستور الجمهورية اليمنية وتعديلاته عامي 1994 و2001 - الذي تشكلت على قاعدته علنية التعدد الحزبي - يتسم بخلو نصوصه من أي قيود على حرية تكوين الأحزاب وممارسة نشاطها، ما جعل التجربة اليمنية تندرج في تصنيفها ضمن التجارب الحزبية العربية غير المقيدة[71]، إلاّ أنّ إيجابية الموقف الدستوري من منح الحق في تشكيل الأحزاب وممارسة نشاطها، لا ينفي الآثار السلبية –غير المباشرة- لموقف التشريعات الدستورية من الحزبية في المرحلة السابقة لقيام الوحدة عندما خضعت الأحزاب السياسية في اليمن لموقف دستوري يناصبها العداء الوضع الذي أثر سلباً في تكوينها ومسلكها وثقافتها وخبراتها وأساليب عملها، وحتى في سيكولوجية أعضائها، عندما لجأت إلى أساليب العمل السري وتكونت تقاليدها الحزبية تحت ضغط العداء والملاحقة من جانب السلطات التنفيذية[72].

ومع التسليم بانحسار نطاق التأثير السلبي للإرث الثقافي المعادي للحزبية، بصورة معاكسة لاتجاه الوعي المتنامي لدى شريحة واسعة من أفراد المجتمع اليمني بأهمية دور الأحزاب في الحياة السياسية كنتيجة طبيعية للخبرة المكتسبة من واقع الممارسة الديمقراطية عبر خمس عمليات انتخابية تنافسية – نيابية ورئاسية ومحلية - بين عامي1993-2003، إلاّ أنّ بقايا آثار الموقف السلبي من الحزبية لا تزال موجودة حتى اليوم في الفكر السياسي لمجتمعات العالم الثالث، بشكل عام، والمجتمع اليمني منها على وجه الخصوص.

2- تبين من خلال تتبع المراحل التي مرت في عملية صياغة الأسس القانونية المنظمة للحياة الحزبية في اليمن، أن تراكمات الإرث التاريخي لطبيعة العلاقات بين السلطة والمعارضة التي كانت سائدة في ظل الحظر الحزبي والعمل السري، قد ألقت بآثارها السلبية في أسلوب صياغة أحكام قانون الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية، إذ عبرت بعض الأحكام المحددة لشروط وإجراءات تأسيس الأحزاب وممارسة نشاطها عن ظاهرتي المخاوف والشكوك المتبادلة بين أحزاب السلطة

والمعارضة التي سادت خلال السنوات الأولى من ممارسة العمل الحزبي العلني والتي عكست نفسها سلباً على شكل قيود قانونية وإجرائية ساهمت في إعاقة حرية تكوين الأحزاب، نشير إلى أبرز تلك المعوقات في ما يأتي:

أ- المعوقات القانونية:

تتلخص أبرز هذه المعوقات في العقبات التي وضعها قانون الأحزاب السياسية أمام حرية تكوين الأحزاب السياسية باشتراطه على طالبي تأسيس الحزب السياسي أن لا يقل عدد أعضائه عند التسجيل عن (2500) عضو، علاوة على بعض إجراءات التأسيس المعقّدة التي تضمنتها اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، التي وردت ضمن شروط قائمة المتطلبات المرفقة بعريضة طلب التأسيس المقدمة إلى لجنة شؤون الأحزاب السياسية.

لقد وقف تطبيق اللائحة التنفيذية الخاصة بشروط التأسيس ومتطلباته، عائقاً أمام عدد من الأحزاب الصغيرة التي كانت تهدف إلى اكتساب الصفة القانونية لممارسة نشاطها وأياً كانت المسوغات التي هدف المشرع القانوني إلى تحقيقها من وضع تلك الشروط فإنها قد حدّت من الحق الدستوري في تكوين الأحزاب السياسية.

إنّ الاستمرار في وضع الحواجز القانونية والإجرائية أمام الأحزاب التي ترغب في اكتساب شرعية وجودها وممارسة نشاطها العلني، قد يعمق الشعور لدى القوى السياسية التي لم تحصل على الترخيص من لجنة شؤون الأحزاب السياسية، بضعف فرصتها في التمتع بقنوات نظامية علنية للتعبير عن رأيها في ظل القوانين الحاكمة للعمل السياسي والحزبي، ويولّد لديها ردود أفعال عكسية تدفعها إما إلى محاولة الالتفاف على القيود القانونية لتحقيق هدفها، وأما إلى ممارسة نشاطها عبر وسائل وقنوات غير مشروعة، ويكون من الأجدى، في كلتا الحالتين، إتاحة الفرصة أمامها للعمل في إطار النسق الديمقراطي السلمي.

ب- المعوقات الناتجة من أسلوب تشكيل آليات إدارة شؤون الأحزاب وأداء مهامها:

تتمحور هذه المعوقات حول الآثار السلبية لأسلوب تشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية على مسار تطور الحياة الحزبية في اليمن. فعلى الرغم من أنّ طبيعة تكوين لجنة شؤون الأحزاب وأسلوب اختيار أعضائها – وفقاً لما سبق إيضاحه - يعد صيغةً متقدمة، مقارنةً بالآليات المناظرة لها في بعض الأقطار العربية، إلّا أنها ليست النموذج الأمثل لأداء هذا الغرض، إذ إنّ إسناد إدارة وتنظيم شؤون الأحزاب إلى هيئة قضائية محايدة، أدْعى إلى تحقيق العدل، وأكثر ضماناً لسلامة تفسير وتنفيذ القواعد القانونية المنظمة لتكوين وممارسة آليات العمل السياسي في ظل التعدد الحزبي، وبقائها في منأى عن عوامل التأثير المحتملة في ثبات حيادها.

3- ويعكس الواقع المنظور لأسلوب أداء لجنة شؤون الأحزاب لمهامها واستخدام صلاحياتها الرقابية، ونمط تعاملها مع الأحزاب السياسية من عام 1996-2003، أنها لم تبرز مظاهر سلبية تشير إلى أنّ ممارسة اللجنة لدورها الرقابي قد حدّ من حرية ممارسة النشاط السياسي للأحزاب التي حصلت على الصفة القانونية. أي أنّ اللجنة لم تستغل صلاحياتها المنصوص عليها في قانون الأحزاب بصورة تعيق حركة الأحزاب السياسية وممارسة نشاطها أو تحد من هامش حرياتها، بل أن سلوك اللجنة في تعاملها مع بعض الحالات، اتسم بقدر من المرونة، وأبدت مواقف مشجعة لمشاركة الأحزاب في العمليات الانتخابية.

إلاّ أنّ عمومية ومطاطية بعض مواد قانون الأحزاب، وعدم إمكانية إخضاع تطبيقها لمقاييس محدّدَة، لاسيما تلك المواد المتعلقة بالشروط اللازم توافرها لتأسيس الأحزاب أو لاستمرارها في ممارسة نشاطها، يمكن أن يستخدم تفسيرها بصورة يجعل منها ذريعة لحل أي حزب سياسي، أو توقيف نشاطه، أو أي من قراراته بحجة افتقاده لشرط من شروط التأسيس المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون الأحزاب والمادة التاسعة من اللائحة التنفيذية، أو بدعوى ارتكابه لأي من المحظورات المنصوص عليها في المادة (38) والمادة (56) من اللائحة التنفيذية.

ولذلك فإنّ الضرورة تستدعي التوصية بإجراء تعديلات على بعض أحكام ومواد قانون الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية، لتبسيط شروط وإجراءات تأسيس الأحزاب السياسية، وتحديد أسس رقابية واضحة وقابلة للقياس في إطار صلاحيات محدودة تمنح للجنة شؤون الأحزاب السياسية ممارسة رقابة لاحقة، على نشاط الأحزاب وماليتها وعلاقاتها الخارجية، وعلى تقيدها بأحكام قانون الأحزاب وضوابطه، وبصورة تمكن المشرع من تجاوز حالة المخاوف والشكوك بين أحزاب السلطة والمعارضة التي سادت خلال السنة الأولى لتجربة التعدد الحزبي، وعكست نفسها على نصوص أحكام قانون الأحزاب السياسية، حيث أنّ الأحزاب لم تكن تمتلك مقومات العمل الحزبي الشرعي والعلني، ولم يتشكل لديها الحد الأدنى من ثقافة وتقاليد الديمقراطية الحزبية، ولا آليات الانتقال بنشاطها إلى المضمار المؤسسي، وفي ظل تلك الظروف لم يكن متوقعاً أن يأتي قانون الأحزاب مطابقاً للحالة الديمقراطية المنشودة بمعزل عن الأوضاع السياسية والثقافية التي كانت سائدة والتي اتسمت بفقدان الثقة والشكوك المتبادلة بين أطراف العملية السياسية.

4- إنّ مرور ثلاثة عشر عاماً من عمر التجربة الحزبية يعدّ كافياً لتبديد تلك المخاوف، وأضحى تحديث قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية مطلباً ملحاً لمواكبة التطور الديمقراطي وتوسيع دائرة مشاركة المرأة في الحياة الحزبية، لاسيما أنّ قانون الأحزاب يتصف بالجمود مقارنة بقانون الانتخابات العامة الذي جرت على نصوصه ستة تعديلات دورية منذ 1991-2002. ومن أهم المتطلبات التي يجب أن يتضمنها تعديل قانون الأحزاب- إضافة إلى ما سبق- ما يأتي:

* وضع أحكام محددة وقابلة للقياس تضمن إلتزام الأحزاب بتطبيق نصوص نظمها الداخلية، وبخاصة عقد مؤتمراتها العامة في مواعيدها المحددة، وتحديث وإحلال في عضوية هيئاتها القيادية والقاعدية عن طريق إجراء انتخابات دورية في مواعيد محددة كشروط أساسية لاستمرار الشرعية القانونية للممارسة العمل السياسي للأحزاب.

* تخصيص نسبة محددة لمشاركة النساء في عضوية الهيئات القيادية للحزب بمختلف مستوياتها التنظيمية بما يتلاءم مع نسبة النساء من حجم العضوية الكلي للأحزاب والتمكين الفعلي للمرأة من ممارسة النشاط الداخلي ومشاركتها في عمليات صنع القرارات الحزبية.

* وضع آلية مناسبة لإجراء انتخابات داخلية لتحديد مرشحي الأحزاب لعضوية المجالس النيابية والمحلية والاستشارية وتخصيص نسبة محددة للنساء لضمان مشاركتهن في عضوية الهيئات التشريعية والتنفيذية للدولة.

وفي إطار تحليل واقع العلاقات الداخلية للأحزاب السياسية تعكس مظاهر ممارسات النشاط الداخلي للأحزاب خلال المدة الزمنية 1990-2003 تبايناً ملحوظاً في مستوى التطور الديمقراطي في تنظيم الحياة الداخلية بين مجموعتين رئيستين من الأحزاب، المجموعة الأولى، وهي التي حققت نسباً متفاوتة من التطور ودرجة الالتزام بتطبيق القواعد الديمقراطية في تعاملاتها

الداخلية، وتشمل الأحزاب الفاعلة في ساحة العمل السياسي وفي مقدمها، المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح والحزب الاشتراكي اليمني والتنظيم الوحدوي الناصري وحزب البعث العربي الاشتراكي، إضافة إلى عدد محدود من الأحزاب.
أما المجموعة الثانية فهي الأحزاب التي تفتقد كثيراً من مقومات التعامل الديمقراطي، وتضم بقية الأحزاب التي تتدرج في قائمة التعدد الحزبي طبقاً لمستوى التزامها بتطبيق القواعد الديمقراطية تجاه أعضائها.
5- إن غياب اعتماد الأساليب الديمقراطية في الحياة الداخلية لدى غالبية الأحزاب السياسية في اليمن، يعدّ سبباً جوهرياً لظاهرة التعدد التنظيمي والانقسامات الحزبية بين عناصر الاتجاه الفكري والتنظيمي الواحد، الذي عادةً، يؤدي إلى تشتت الأحزاب، وإضعاف فاعلية دورها وتأثيرها في الحياة السياسية، ويُلحق ضرراً بالعملية الديمقراطية. لذا فإن تجاوز الأحزاب لأزمة الديمقراطية الداخلية يُعّد شرطاً أساسياً لتحصينها من الاختراقات الخارجية، ولضمان نموها وتطورها أولاً، وهذه الخطوة تعد مقدمةً طبيعيةً لنمو نظام التعدد الحزبي ونجاح العملية الديمقراطية برمتها.
وخلاصة القول فإن أولى المتطلبات يستوجب الالتزام بإحداث تعديلات على قانون الأحزاب بما يضمن سلامة الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب والتنظيمات السياسية من خلال علنية نشاط الأحزاب وعقد مؤتمراتها الدورية في موعدها المحدد لانتخاب هيئاتها القيادية وإقرار وتحديث منظومة القواعد التي تحكم حياتها الداخلية بصيغة تضمن الحقوق المتساوية للأعضاء -رجالاً ونساء- في النقاش، والمشاركة في اتخاذ القرار الحزبي والتمثيل الخارجي، واحترام حرية الرأي الآخر، لينعكس هذا السلوك على علاقات الأحزاب ببعضها، استناداً إلى أنه من لا يمارس الديمقراطية في نشاطه الداخلي وبين صفوف أعضائه لا يرجى منه أن يمارسها في علاقاته مع غيره من أطراف التعدد الحزبي، لأن الحوار الديمقراطي أرقى وسيلة لحل أي خلافات قد تنشأ داخل الأحزاب السياسية أو خارجها.

الهوامش والمراجع

(1) د. مطهر محمد العزي، المبادئ العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية (بدون: ب. ن، 1994)، ص68.
(2) د. علا أبو زيد "الإطار السياسي والقانوني لعملية التحول الديمقراطي في مصر من 76-1992"، في كتاب حقيقة التعددية السياسية في مصر (القاهرة: مكتبة مدبولي، 1996)، ص69.
(3) د. مطهر محمد العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية (دمشق: مطبعة الكاتب العربي، 1985).
(4) حددت مقدمة الإعلان الدستوري لعام 1962، سريان العمل به خلال الفترة الانتقالية ومدتها خمس سنوات، غير أن العمل بهذا التوقيت انتهى بصدور الدستور الموقت، عام 1963، الذي تحدد مدة العمل به بإعلان موافقة الشعب على الدستور الدائم، يُنظر: المادة (60) من دستور سنة 1963 – الموقت - (صنعاء: المكتب القانوني للجمهورية العربية اليمنية)، ص26.
(5) يُنظر: نص المادة (155) من الدستور الدائم لسنة 1964 (تعز: مطابع الجمهورية)، ص53.
(6) تنفيذاً لنص المادة (155)، وأعلن في 17 تشرين الأول/أكتوبر 1966، عن إنشاء الاتحاد الشعبي الثوري الذي عقد مؤتمره الوطني العام في 18 كانون الثاني/يناير 1967، وصدر في العام نفسه القانون الأساسي للاتحاد الشعبي الثوري، الذي يتضح من بنوده أنه التنظيم السياسي الوحيد في البلاد خلال تلك الفترة، وقد توقف نشاطه بإزاحة الرئيس عبد الله السلال عن الحكم بتاريخ 5 تشرين الثاني/نوفمبر 1967، لمزيد من الاطلاع يُنظر: د. مطهر محمد العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، مصدر سابق، ص220.

(7) نص المادة (38) من الدستور الدائم لسنة 1964، مصدر سابق.
(8) نص المادة (37) من الدستور الدائم لسنة 1970 (صنعاء: المكتب القانوني للجمهورية العربية اليمنية)، ص9.
(9) علق أحد أساتذة القانون على نص المادة (37) بقوله: "لَعَلَّ دستور الجمهورية العربية اليمنية هو الدستور العربي الوحيد الذي حرم الحزبية بجميع أشكالها، ومثل هذا الحكم يفسح المجال لبقاء تنظيمات بديلة أهمها النظام القبلي وهو أخطر على وحدة الدولة. أما النظام الحزبي السليم فإنه كفيل بتفتيت التقاليد القبلية التي تعاني منها اليمن (د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة القاهرة، دار الفكر، 1986، نقلاً عن: د. صالح حسن سُميع، أزمة الحرية في الوطن العربي، رسالة دكتوراه منشورة القاهرة: مطابع الزهراء، 1988، ص382).
(10) نص المادة (7) من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لسنة 1970.
(11) نص المادة (3) من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لسنة 1978، المعدّل.
(12) ضَمنَ نص المادة (44) من دستور 1978، المعدل، للمواطنين الحق في التجمع والتظاهر، وحرية التعبير عن طريق الصَحافة والنشر والإعلام، وأقرت الأسس الاجتماعية في دستوري 1970و1978، المعدل، بضمانات حق العمل ومجانية التعليم والتطبيب وقيام التنظيمات الجماهيرية التي تلتزم "بقيادة التنظيم السياسي الحزب الحاكم الوحيد"، ويشير د. قائد محمد طربوش إلى "أنّ هذه الضمانات ظلت نصوصاً نظرية، أما ما طبق منها عملياً فهو احتكار السلطة من قبل التنظيم السياسي للجبهة القومية، ثم الحزب الاشتراكي. وإقامة منظمات جماهيرية تابعة له، لذلك فقد كانت حرية الرأي والتظاهر مقيدة بالتوجه الأيدلوجي والسياسي للدولة" (انظر: د. قائد محمد طربوش، "الإطار التشريعي للتغيير الديمقراطي في الجمهورية اليمنية، مجلة الثوابت، صنعاء، المؤتمر الشعبي العام، العدد 15، 1999، ص23).
(14) عبد العزيز محمد الكميم، الوحدة اليمنية: دراسة في عوامل الاستقرار والتحديات (صنعاء، جامعة صنعاء، 1996)، ص46.
(15) من المقولات المشهورة التي نُسبت إلى الرئيس عبد الرحمن الأرياني في مطلع السبعينيات "الحزبية تبدأ بالتأثر وتنتهي بالعمالة". و"نرفض الحزبيةَ سواءً أتتنا بمسوح الرهبان أو بقرون الشيطان". عبد الرحمن ميفع، مصدر سابق، ص126.
(16) ومن الشعارات الرسمية التي أطلقها الحزب الاشتراكي اليمني "لا صوت يعلو فوق صوت الحزب"، المصدر السابق نفسه.
(17) عبدالله صالح الكميم، "الحريات العامة في دستور الجمهورية اليمنية لعم1990، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة بغداد، كلية القانون، 1995)، ص89.
(18) دستور الجمهورية اليمنية المعدل سنة2001م، المادة (158).
(19) نصت المادة (33) من مشروع القانون المقدم من الحكومة بأنه "لا تنطبق أحكام المواد (9) و(10) و(11) و(12)، المنصوص عليها في إجراءات التأسيس على كل من المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني، وذلك بحكم وجودهما الرسمي السابق على صدور هذا القانون، وعليهما مواءمة وضعهما بما يتفق مع حكم الفقرة (4) من المادة (6)، وذلك بالنسبة للعضوية فيهما السابقة على صدور هذا القانون عند نهاية المرحلة الانتقالية كحد أقصى" المواد (10) و(11) و(12) من مشروع الحكومة تقابل المواد، (13) و(14) و(15) و(16) من قانون الأحزاب المتعلقة بتشكيل اللجنة وشروط وإجراءات التأسيس. . ويقصد المواءمة في الفقرة (4) الالتزام بشروط العضوية وتحديد موقف العسكريين والقضاة والدبلوماسيين المنتمين إلى الحزب الاشتراكي والمؤتمر.
(20) طالبت لجنة إعادة الصياغة شمول الأحزاب القائمة قبل صدور القانون بالإعفاء من إجراءات التأسيس، مماثلةً بالحزب الاشتراكي والمؤتمر، ولاعتبار أن هنالك أحزاباً وتنظيمات سياسية كان لها تواجد سياسي تنظيمي فعلي منذ سنوات طويلة، إلا أنها لم تكن معلنة، وعاصرت وشاركت في الحياة السياسية، وتعاملت معها قيادتا الشطرين معاً قبل قيام الوحدة، مما يقتضي عدم حرمانها من الاستثناءات التي طرحت في مشروع القانون المقدم من الحكومة، وأكدت اللجنة أن تقوم هذه الأحزاب بإيداع وثائقها لدى اللجنة المختصة وفقاً للإجراءات المحددة. يُنظر: تقرير لجنة الحقوق والحريات لمجلس النواب حول مشروع قانون الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص32.
(21) يؤكد مضمون شرط مواءمة وضع العضوية السابقة للأحزاب القائمة حرص المشرع على ضرورة التزامها بحظر الانتماء الحزبي على منتسبي القوات المسلحة والأمن وأعضاء السلطة القضائية والسلك الدبلوماسي وفقاً لأحكام الفقرة (4) من المادة (10) من قانون الأحزاب.

(22) بعد صدور القانون برزت مظاهر الخلاف بين المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي، حول جملة من القضايا أبرزها؛ عدم الالتزام بمبدأ حياد القوات المسلحة عن العمل الحزبي، ودمج المؤسسات الإيرادية للدولة، وتقاسم المناصب السياسية العليا، وتضارب الاختصاصات الوظيفية، وكان إعاقة عمل لجنة شؤون الأحزاب السياسية التي تشكلت في شهر آذار/مارس 1992، أسلوباً للتنصل من تنفيذ الالتزام بحظر الانتماء الحزبي في صفوف الجيش. ويُعدّ الحزب الاشتراكي أكثر ميلاً لاستمرار هذا الوضع بحكم عملية الترابط في طبيعة تكوينه التنظيمي بين العضوية المدنية والعسكرية. يُنظر بهذا الخصوص: حسن أبو طالب، الوحدة اليمنية، مصدر سابق، ص262.

(23) لم يؤد تجميد العمل بإحكام قانون الأحزاب السياسية إلى إعاقة استمرار تكوين الأحزاب السياسية وممارسة نشاطها السياسي، بل أنها تمتعت بحق المشاركة في الانتخابات النيابية عام 1993، الأحزاب السياسية كلها التي أعلنت عن وجودها بمجرد امتلاكها المقومات الذاتية لممارسة هذا الحق.

(24) الفقرة (ج) من المادة (13) من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، مصدر سابق.

(25) يُنظر: المادة (13) من اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية (صنعاء: وزارة الشؤون القانونية، 1995/8/21)، ص7.

(26) المادة (14) و(15) من اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، المصدر السابق، ص7.

(27) لم تصل تركيبة اللجنة بالمظهر النهائي الذي استقرت عليه إلا بعد مرحلة من حالات المد والجزر في تصورات طرفي حكومة ائتلاف حزبي المؤتمر والاشتراكي (آنذاك) والأحزاب السياسية الأخرى، سعياً من الطرفين لضمان الأغلبية داخل اللجنة، إذ جاء تصور الحكومة لتركيب اللجنة في مشروع قانون الأحزاب المقدم إلى مجلس النواب، بأن تتكون من خمسة أعضاء برئاسة وزير الدولة لشؤون مجلس النواب، وعضوية وزيري العدل والداخلية واثنين من غير المنتسبين إلى أي حزب من بين رؤساء محاكم الاستئناف السابقين غير العاملين في القضاء، ويصدر بتعيينهما قرار جمهوري من مجلس الرئاسة (سابقاً). وفي تصور لجنة مجلس النواب - التي تضم في عضويتها ممثلين عن الأحزاب الأخرى في تقريرها واقتراحاتها حول مشروع القانون - اكتفت في تكوين اللجنة بوزيرين أحدهما رئيساً وثلاثة أعضاء مستقلين وفقاً لشروط وأسلوب الاختيار المحددة. للمقارنة يُنظر: المادة (9) من مشروع قانون الأحزاب المقدم من الحكومة، مصدر سابق، ص4. والمادة (13) من تقرير لجنة الحريات العامة بمجلس النواب حول مشروع القانون، مصدر سابق، ص14. والمادة (13) من الصيغة النهائية لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، مصدر سابق، ص5.

(28) يُنظر: المواد (7-9) من قانون الأحزاب السياسية الأردنية رقم (32) لسنة 1992، مصدر سابق، ص124.

(29) تضمنت المادة (11) من القانون الجزائري، إسناد إجراءات تصاريح تأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي إلى الوزير المكلّف بالداخلية، وهو من يتولى رقابة المطابقة ونشر وصل التأسيس في الجريدة الرسمية، ورفع طلبات الحل والتوقيف إلى القضاء، المادة (15) و(34) من قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، مصدر سابق، ص4-10.

(30) ورد في الفصل (8) من قانون الأحزاب التونسي، بأنه لا يمكن للحزب السياسي أن يتكون ويمارس نشاطه إلاّ بعد الحصول على ترخيص صادر بقرار من وزير الداخلية، ويتعين على الراغبين في تكوين حزب سياسي وفقاً لما تضمنه الفصل (11) من القانون أن يودعوا لدى وزارة الداخلية تصريحاً ينص على أسم الحزب وغرضه وشعاره ومقره ووثائقه المطلوبة لمنحه الترخيص.

(31) طبقاً للمادة (8) من قانون الأحزاب المصري رقم (40) تشكل لجنة شؤون الأحزاب من (أ) رئيس مجلس الشورى (ب) وزير العدل (ح) وزير الداخلية (د) وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب (هـ) وثلاثة من غير المنتمين إلى الأحزاب السياسية من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين، أو نوابهم، ويصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية، ويحل محل رئيس مجلس الشورى في الرئاسة عند غيابه أحد وكيلي المجلس وفي حالة غيابهم جميعاً يصدر رئيس الجمهورية قراراً باختيار من يحل محل رئيس لجنة شؤون الأحزاب، ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم وزير العدل ووزير الداخلية، ووزير الدولة لشؤون مجلس الشعب، وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس. يُنظر: المادة (8) من قانون الأحزاب السياسية رقم (40) في مصر، المعدلة بالقانون رقم (144) لسنة 1980 والقانون رقم (30) لسنة 1981، مصدر سابق، ص9-10.

(32) لمزيد من الاطلاع على القيود التي قد تنجم عن طبيعة تكوين لجنة شؤون الأحزاب السياسية في مصر وصلاحياتها الواسعة، على حرية التعدد الحزبي في مصر يُنظر: د. صالح سميع، مصدر سابق، ص363- 367.

(33) الفقرة (ب) من المادة (26) اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، رقم (66)، مصدر سابق، ص11.

(34) المادة (27) من اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، رقم (66)، مصدر سابق، ص11.
(35) يُنظر نص المادة (59) و(60) من اللائحة التنظيمية لقانون الأحزاب، رقم 11 (66)، مصدر سابق، ص21.
(36) الفقرة (2) من المادة (58) من اللائحة التنظيمية، مصدر سابق، ص21.
(37) يقصد بالمحظورات التي يجب على كل حزب أن يتقيد بها عند ممارسة نشاطه، عدم المساس بالعقيدة والشريعة الإسلامية السمحاء، عدم تبني أشكال الحكم البائد الملكي والسلاطيني، وتحريم أي نشاط يناهض أهداف الثورة اليمنية والنظام الجمهوري والوحدة والديمقراطية، عدم الإخلال بالأمن والنظام العام، عدم المساس بحيادية الوظيفة العامة ويحظر تسخيرها الوظيفة والمال العام للإغراض الحزبية، الامتناع عن الإستقطابات الحزبية لأعضاء المؤسسات العسكرية والقضائية والدبلوماسية، عدم استخدام المساجد والمنشآت التعليمية والحكومية لممارسة النشاط والدعاية الحزبية.
(38) حدد القانون أربعة مصادر تتكون منها الموارد المالية للحزب السياسي وهي: - اشتراكات أعضاء الحزب وتبرعاتهم، - نصيب الحزب من الإعانة المخصصة من الدولة، - حصيلة عائدات استثمار أموال الحزب في مجال إصدار الصحف، واستغلال دور النشر أو الطباعة شريطة أن يكون هدفها الأساسي خدمة أغراض الحرب، - الهبات والتبرعات المقدمة من أشخاص يمنيين سواءً كانوا طبيعيين أو اعتباريين، وبالمقابل يخطر على الحزب السياسي وفقاً لنص المادة (34) من اللائحة التنظيمية استثمار أمواله في المجالات التجارية، عدا إصدار الصحف واستغلال دور النشر، ولا يجوز للحزب أو التنظيم السياسي قبول أي تبرع أو ميزة أو هبة أو منفعة من غير يمني ولو كان متمتعاً بالجنسية اليمنية.
(39) المادة (41) من اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص15.
(40) المادة (35) من اللائحة التنفيذية، مصدر سابق، ص15.
(41) توقف الإعانة المالية المقدمة من الدولة لأي حزب أو تنظيم سياسي في أي من الحالات الآتية: أ- إذا صدر حكم قضائي من المحكمة بتوقيف نشاطه وفقاً لنص المادة (43) لقانون الأحزاب. ب- عدم تقديم الحزب تقريره السنوي عن حسابه الختامي إلى اللجنة. ج- قبول الحزب أي تبرع أو هبة أو منفعة أو ميزة مخالفاً لأحكام المادة (43) من اللائحة التنفيذية، بناءً على حكم قضائي بات. د- عدم التزام الحزب، بمقتضيات أحكام المادة (43) من قانون الأحزاب، وبناءً على حكم قضائي بات. هـ- إذا أوقف الحزب نشاطه اختياراً. وينتهي إيقاف الإعانة ويعود صرفها عند انتهاء سبب الوقف وتسقط الإعانة المقترحة من الدولة لأي حزب إذا صدر حكم قضائي بات بحل الحزب. المادة (39) و(40) من اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص15.
(42) أعيد تشكيل حكومة ائتلاف المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح بدلاً من حكومة الائتلاف الثلاثي، المؤتمر والإصلاح والاشتراكي، بعد القضاء على محاولة الانفصال في صيف 1994، والتي أسفرت نتائجها عن خروج الحزب الاشتراكي إلى صف أحزاب المعارضة.
(43) رسخت عملية التثقيف السياسي لنظامي الحكم في الشطرين صورة مشوهة للقوى السياسية المعارضة للسلطة. وساعد على ذلك سلوك بعض قوى المعارضة باستخدامها للعنف والتخريب والتآمر للإطاحة بالسلطة وإثارة الخلافات والحروب بين شطري اليمن عامي 1972 و1979، وزرع أكثر من 800.000 ألف لغم في المناطق الواقعة على الحدود المفتعلة بين شطري اليمن.
(44) القرار الجمهوري رقم (109) لسنة 1995، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، رقم (66) لسنة 1991 (صنعاء: وزارة الشؤون القانونية، 1995).
(45) استندت السلطة إلى دستورية إجراءاتها، بنص المادة الخامسة من الدستور المعدل سنة 1994، التي منحت القانون حق تنظيم الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي. وبدوره أوكل قانون الأحزاب السياسية، في مادته (39) إلى اللائحة التنفيذية تحديد الإجراءات التفصيلية لتطبيق أحكام قانون الأحزاب، ومنح القانون مهمة رئيس الدولة صلاحية إصدارها بقرار جمهوري بناءً على عرض وزير الدولة للشؤون القانونية رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية، وبعد موافقة مجلس الوزراء على مشروع اللائحة.
(46) تميل أحزاب المجلس الوطني للمعارضة - الائتلاف الديمقراطي للمعارضة (آدم) سابقاً - إلى تأييد سياسة الحكومة، ويضم الحزب الناصري الديمقراطي وحزب البعث العربي الاشتراكي وحزب جبهة التحرير.
(47) نشرت شهادة إيداع المؤتمر الشعبي العام بتاريخ 1996/2/16 وتلاه حزب البعث العربي الاشتراكي بتاريخ 1996/2/17، والحزب الناصري الديمقراطي بتاريخ 1996/3/11، فالتجمع اليمني للإصلاح بتأريخ 1996/3/1. وتتابعت عملية النشر التي شملت إلى جانب اسم الحزب ونظامه الداخلي وبرنامجه السياسي، كشوفاً بأسماء (75)

مؤسساً و(2500) عضو. يُنظر على التوالي صحيفة الثورة، الأعداد (11408 بتاريخ 1996/2/16) و(11420 بتاريخ 1996/2/26) و(11443 بتاريخ 1996/3/12) و(11451 بتاريخ 1996/3/24)، صنعاء، الجمهورية اليمنية.

(48) هذه الأحزاب الستة هي الحزب الاشتراكي اليمني، والتنظيم الوحدوي الشعبي الناصري، وحزب البعث العربي الاشتراكي (حزب البعث العربي الاشتراكي القومي حالياً)، واتحاد القوى الشعبية، وحزب التجمع الوحدوي اليمني، وحزب الحق.

(49) تضمنت مذكرة الطعن التي تقدمت بها أحزاب مجلس التنسيق الأعلى للمعارضة إلى الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا عدم دستورية عدد من مواد اللائحة التنفيذية أبرزها: المادة (61) التي ألزم نصها الأحزاب والتنظيمات السياسية كلها بإجراءات التسجيل والتأسيس الواردة في قانون الأحزاب ولائحته التنفيذية، المادة (31) التي نصت على منع مؤسسي الأحزاب من ممارسة أي نشاط حزبي قبل اكتساب الحزب للشخصية الاعتبارية، المادة (18) التي أقرت تعيين سكرتير للجنة بدرجة وزير، يصدرٌ بتعيينه قرار جمهوري، المادة (81) فقرة (4) التي حظرت الانتماء الحزبي على أعضاء اللجنة العليا للانتخابات، المادة (24) فقرة (2) التي اشترطت أن يكون النظام الداخلي وبرنامج العمل السياسي مقرين من أعضاء الحزب عند التقدم بطلب التأسيس. وقد عزز مقدمو الطعن مذكرتهم بالمسوغات القانونية التي تعتبر- من وجهة نظرهم - أدلةً على عدم دستورية المواد المطعون فيها. والتمسوا من المحكمة قبول الطعن شكلاً وموضوعاً والحكم بعدم الدستورية والقانونية في المواد المطعون فيها من مواد اللائحة التنفيذية رقم (109) لسنة 1995.

(50) يُنظر مذكرة الطعن بعدم الدستورية والقانونية لعددٍ من مواد اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية، الدائرة الدستورية للمحكمة العليا، صنعاء، 1995.

(51) كان الحزب الاشتراكي يشغل منصب رئاسة مجلس النواب ورئاسة لجنة الحقوق والحريات التي قامت بإعادة صياغة مشروع قانون الأحزاب السياسية، يُنظر: تقرير لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان بمجلس النواب حول مشروع قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، مصدر سابق، ص33.

(52) المصدر: سجل لجنة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية (صنعاء: سكرتارية اللجنة، 2003م).

(53) د. رشا العليمي، ود. أحمد البشاري، البرامج الانتخابية للأحزاب السياسية في الجمهورية اليمنية- دراسة مقارنة- كتاب الثوابت (صنعاء: الآفاق للطباعة، 1993)، ص5.

(54) يُنظر كل من: حسن أبو طالب الوحدة اليمنية، مصدر سابق، ص370. وإلهام مانع، مصدر سابق، ص ص227 -228. والملف الوثائقي للانتخابات النيابية اليمنية (صنعاء: أوان للخدمات، 1997) ص21-22.

(55) على سبيل المثال –الاتفاق السياسي بين لجنة شؤون الأحزاب والحزب الاشتراكي يقوم بموجبه الحزب الاشتراكي بتقديم قائمة الخمسة والسبعين مؤسساً، وتقديم رسالة تؤكد أن المواد المخالفة لقانون الأحزاب، والمذكورة في مشروع النظام الداخلي للحزب لا يتم العمل بها حالياً، وأنه سيتم تعديلها عند انعقاد المؤتمر الرابع للحزب، وكذلك تقديم تعهد بإيصال قائمة بأسماء (2500) عضو في وقت لاحق. يُنظر: نشوان السميري، مصدر سابق، ص188.

(56) لم يرد هذا الشرط في مشرع قانون الأحزاب رقم (66) لسنة 1991، المقدم من الحكومة والذي اكتفى بتوقيع (75) عضواً على طلب التأسيس وفقاً لنص مادته العاشرة. وأعيد صياغته في مجلس النواب، وأضافت لجنة الحريات العامة، في المادة (14) أنه "يجب أن يكون الحد الأدنى للعضوية في الحزب عند تقديم طلب التأسيس لا يقل عن (2500) عضو تحت مبرر يحول دون نشوء أحزاب صغيرة وهشة تكون مجرد إضافة أرقام إلى خريطة العمل السياسي. كما أنّ هذا الشرط سيساعد كثيراً على تقارب التيارات السياسية المتجانسة ويدفعها نحو التوحد والاندماج، للمقارنة يُنظر: مشروع قانون الأحزاب السياسية المقدم من الحكومة إلى مجلس النواب، مصدر سابق، ص4. وتقرير لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان بمجلس النواب، حول قانون الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص16.

(57) اشترطت المادة (7) من قانون الأحزاب المصري المعدل سنة 1981، أن يكون طلب التأسيس موقعاً عليه من خمسين عضواً من أعضائه المؤسسين. واكتفى قانون تنظيم الأحزاب التونسي رقم (32) لسنة 1988 في الفقرة (ب) من الفصل (12) أن تكون الوثائق المودعة لتكوين حزب سياسي ممضاة من طرف مؤسسين اثنين أو أكثر. وفي المادة (12) من قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي الجزائري اشترطت أن يكون طلب التأسيس مصادق عليه وموقع من ثلاثة أعضاء مؤسسين، واشترطت المادة (14) بأن لا يقل عدد المؤسسين والمسيرين عن (15) عضواً. كما اشترط قانون الأحزاب الأردني رقم (32) لسنة 1992، أن لا يقل عدد المؤسسين عن خمسين شخصاً وفقاً لما ورد في المادة (4) من القانون.

(58) يؤكد حقيقة هذا الواقع مجموعة من القيادات الحزبية في اليمن، يُنظر كلٌ من: عبد الملك المخلافي (الأمين العام للتنظيم الوحدوي الناصري)، "المعارضة اليمنية رؤية مستقبلية"، ورقة مقدمة إلى ندوة المعارضة اليمنية (صنعاء: مركز دراسات المستقبل، 1998)، ص30. وحمود محمد عباد (رئيس دائرة المنظمات الجماهيرية للمؤتمر الشعبي العام)، في ندوة المعارضة اليمنية، المصدر نفسه، ص9. وكذلك محمد محمد قحطان (رئيس الدائرة السياسية للتجمع اليمني للإصلاح)، "المعارضة اليمنية رؤية مغايرة"، المصدر نفسه، ص3. ومحمد. جسّار (عضو الهيئة المركزية لحزب رابطة أبناء اليمن)، "المعارضة اليمنية رؤية مستقبلية"، المصدر نفسه، ص33.

(59) على سبيل المثال لا الحصر قيام بعض قيادات الحزب الاشتراكي عام 1994 بإعلان الانفصال عن نظام دولة الوحدة، بصورة تتناقض مع أهداف ومبادئ الحزب وسلوك أعضائه مما ترك آثاراً بالغة واقع الحزب ومكانته في الحياة السياسية.

(60) د. خالد عبد الجليل، "تحديات وآفاق الديمقراطية في اليمن"، قضايا العصر (عدن: الحزب الاشتراكي اليمني)، العدد 6 و7 (يونيو/يوليو 1990)، ص115.

(61) هذه الشرائح هي: السادة، القضاة، شيوخ القبائل، المزارعون، التجار، الحرفيون، الأخدام.

(62) المصدر السابق، ص121.

(63) بلقيس أحمد منصور، "النخبة السياسية الحاكمة في اليمن"، رسالة ماجستير غير منشورة (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1997)، ص18.

(64) محمد محسن الظاهري، الدور السياسي للقبلية في اليمن 1962- 1990، (رسالة ماجستير منشورة) - (القاهرة: مكتبة مدبولي، 1996)، ص67.

(65) الظاهري، المصدر نفسه، ص67.

(66) د. خالد عبد الجليل، مصدر سابق، ص، 118-120.

(67) مركز دراسات المستقبل، حلقة نقاشية حول مستقبل القوى السياسية في اليمن، سلسلة دراسات المستقبل (صنعاء: مركز دراسات المستقبل، العدد6، 1998)، ص84-88.

(68) يُنظر كلاً من: د. وحيد عبد المجيد، مصدر سابق، ص245. وكذلك: د. حسنين توفيق إبراهيم، مصدر سابق، ص101. وأندريا أكوفا "تقرير عن الانتخابات النيابية اليمنية لعام 1997، مصدر سابق، ص55.

(69) يستدل هذا الرأي على مصداقية ما ذهب إليه، أن البعض يحمل التركيبة القبلية في اليمن مسؤولية الصراع والحروب- ولاسيما حرب صيف عام 1994، في حين يؤكد واقع الأحداث دور القوى "الحديثة" في نشوب الحرب اليمنية، ولاسيما الأحزاب السياسية، وفي مقدمها الحزب الاشتراكي الذي طالما اعتبر نفسه أكثر "حداثة". فقد دارت رحى الحرب بأسلحة الجيش الثقيلة، لا بأسلحة القبائل، وبعد أن أغلق المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي منافذ الحوار كلها، على الرغم من قيام قوى قبلية بدور ملموس في السعي لهذا الحوار. وبعد اندلاع الحرب كان موقف القوى القبلية أكثر تقدماً ورقياً من بعض القادة الحزبيين، وذلك بالتزامها الحياد. وكان يتوقع أن يمتد الصراع الحزبي إلى داخل القبيلة الواحدة التي ينقسم الانتماء الحزبي لإفرادها بين المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي. د. وحيد عبد المجيد "حالة التطور الديمقراطي في العالم العربي"، مصدر السابق، ص254.

(70) محمد محسن الظاهري، مصدر سابق، ص208- 210.

(71) على سبيل المثال لم يساعد انخفاض نسبة التأثير القبلي في كل من مصر وتونس في ارتفاع نمو التجربة الحزبية، بصورة أفضل من مستواها في كل من الأردن واليمن، مقارنةً بارتفاع درجة تأثير القوى القبلية والعشائرية في تركيبتهما الاجتماعية. د. وحيد عبد المجيد، "حالة التطور الديمقراطي في العالم العربي" مصدر سابق، ص251. ود. يحيى الجمل، التعددية السياسية في الوطن العربي، مصدر سابق، ص169.

(72) التقرير الاستراتيجي العربي لعام 1994 (القاهرة: مركز الدراسات الاستراتيجية بالأهرام، 1995)، ص251-257.

الأنظمة الانتخابية

الأنظمة الانتخابية

المقدمة

عرفت اليمن الانتخابات التعددية بعد قيام الجمهورية اليمنية في 22 أيار/مايو 1990، وكفل دستورها التعددية السياسية والحزبية كأساس للنظام السياسي وغايته التداول السلمي للسلطة عبر انتخابات تنافسية حرة ونزيهة تديرها إدارة انتخابية مستقلة ومحايدة.

وهذه الدراسة محاولة للإجابة عن سؤالين رئيسيين: هل أوجد التشريع النافذ نظاماً انتخابياً عادلاً يكفل إجراء انتخابات حرة ونزيهة وفقاً لمعايير الحد الأدنى في القانون الدولي؟ وهل تحترم في الممارسة العملية هذه المعايير وسيادة القانون عموماً، ومن ذلك على وجه الخصوص، حياد الإدارة الانتخابية، المال العام والإعلام العام والوظيفة العامة وإرادة الناخب وحقوقه؟

وللإجابة عن هذين السؤالين مباشرة أو ضمنا، تناولت الدراسة تقويم النظام الانتخابي من حيث نظام التصويت والفوز، ومن حيث توافر شروط المنافسة المتكافئة بين الأحزاب، وذلك في التشريع النافذ والممارسة العملية وعلى ضوء معايير القانون الدولي للانتخابات الحرة والنزيهة.

وفي المنهج اعتمدت الدراسة على الجمع بين المنهج الشكلي والتحليلي، وبالاعتماد على المصادر التشريعية: الدستور اليمني، وقانون الانتخابات العامة والاستفتاء، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون السلطة المحلية، والقوانين الأخرى ذات العلاقة ومعايير الحد الأدنى للانتخابات التعددية الحرة والنزيهة، وذلك في الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، ومنها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، ومصادر دراسة تطبيق تلك المعايير والنظم الانتخابية المختلفة والممارسة العملية في البلدان الديمقراطية وبلدان التحول الديمقراطي وخصوصاً: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول أشكال النظم الانتخابية، ودراسة جاي س. جودوين - جيل: الانتخابات الحرة والنزيهة - القانون الدولي والممارسة العملية، التي وضعت بتكليف من الاتحاد

البرلماني الدولي، مقترحات إصلاح النظام الانتخابي والحوار حولها بين الأحزاب والحكومة اليمنية، بخاصة الحوار الذي تم عام 2001، البيانات الرسمية للجنة العليا للانتخابات، وبيانات أحزاب المعارضة والرقابة الدولية، وخصوصاً الصادرة عن المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية المتعلقة بانتخابات 2003. وعلى إمتداد صفحات الدراسة أخذت بالاعتبار معايير متطلبات التحول الديمقراطي وأولويات اليمن للانتقال من الصراع ودورات العنف وحكم الاستبداد ونظام الحزب الواحد إلى السلام والديمقراطية التعددية والتحديث والتقدم.

تكتسب هذه الدراسة أهميتها وحيويتها من موضوعها، إذ أنه يتوقف على النظام الانتخابي مستقبل التحول الديمقراطي، ويساعد على إحداث التحول أو إعاقته، والخطوة الأولى لضمان إحداث وبناء النظام الديمقراطي تتمثل بإيجاد برلمان معترف بشرعية نتائج الانتخابات التي أوجدته، ويكون معبراً عن المصالح والأيديولوجيات المختلفة، يضم بين أعضائه الرجال والنساء، الأغنياء والفقراء، يتمتع بفاعلية وتأثير في تشكيل الحكومة وسياساتها، وهو ما لم يتحقق في اليمن كما يتبين من الدراسة. وكون النظام الانتخابي القائم محل خلاف، ويعتقد أنه جزء من أسباب إعاقة التحول الديمقراطي، استهدفت الدراسة إظهار مدى صلاحية النظام الانتخابي في اليمن لتوفير القناعة بعدالة وشرعية نتائجه وتوفير شروط الانتقال الديمقراطي وإمكانية التداول السلمي للسلطة، ومعوقات ذلك من حيث التشريع والممارسة.

تتكون الدراسة، إلى جانب هذه المقدمة من فصلين:

الفصل الأول: معايير التمثيل في مجلس النواب

تناول هذا الفصل النظام الانتخابي من حيث تمثيل الأحزاب في مجلس النواب وفقاً لمعايير النظام الانتخابي العادل، مثل: عدالة النظام في تحقيق التناسب بين عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب والمقاعد التي يحصل عليها في المجلس، تعزيز نتائج هذا النظام للتعددية الحزبية والانتقال من القبيلة والقبلية إلى المجتمع المدني، مدى تحقيق الرضا والقبول بالنتائج وشرعية الحكم القائمة عليها، تعبير المجلس عن المصالح والأيديولوجيات المختلفة وتواجد المرأة والفقراء فيه.

الفصل الثاني: معايير المنافسة بين الأحزاب

وفي هذا الفصل تناولت الدراسة الجوانب الإدارية وشروط المنافسة وفقاً لمعايير الحد الأدنى في القانون الدولي للانتخابات التعددية الحرة والنزيهة، مثل: حياد الإدارة الانتخابية واستقلالها، سلامة سجل الناخبين، حياد الوظيفة العامة والمال العام والإعلام العام، البيئة الانتخابية السليمة والآمنة والحملات الانتخابية.

وفي كل فصل تم تحليل النصوص التشريعية بالربط مع الممارسة العملية والتوصل إلى استنتاجات خاصة بكل فصل.

الخلاصة اشتملت على تلخيص لجوهر الدراسة، ووضع الاستنتاجات العامة وذيلت بمقترح إصلاح النظام الانتخابي.

الفصل الأول

معايير تمثيل الأحزاب في مجلس النواب

إن البحث في موضوع النظام الانتخابي القائم في بلد ما لتقويمه بهدف إظهار مدى صلاحيته، أو عدم صلاحيته واقتراح إصلاحه أو استبداله، يستوجب الوقوف ابتداء عند تحديد الأولويات الأهم للبلاد التي ينبغي أن يوجه النظام الانتخابي لتحقيقها، بما يجعل الديمقراطية ليست مجرد طقوس، وإنما وسيلة فعالة وسليمة وهادفة إلى تطوير العملية الديمقراطية في بلد تم فيه بناء النظام الديمقراطي، أو إلى تخليصه، كاليمن، من نمط حكم الاستبداد، والانتقال من الصراع إلى السلام ومن الشمولية إلى الديمقراطية التعددية ومن تسويد ألبُنى التقليدية إلى الحداثة، بدءاً بمغادرة العصبية والعلاقات القبلية والانتقال إلى المجتمع المدني والمواطنة المتساوية، وتمكين الشعب من اختيار حكّامه وتغييرهم عبر التداول السلمي للسلطة، والمساهمة في إزالة معوقات التقدم وتحديث الدولة والمجتمع وخلق بيئة وبنية ثقافية واجتماعية ديمقراطية توفّر شروط الاستقرار السياسي وتحقيق التنمية، وهذا الاختيار لمضمون النظام الانتخابي، لابد أن يرافقه الاختيار المناسب لشكل النظام الذي تكون إجراءاته متوافقة مع القدرة الإدارية المحكومة بمستوى التطور في البلد، والمستوى الثقافي للناخب، في بلد كاليمن يعاني أكثر من نصف سكانه الأمية وتدني الوعي السياسي، وبالتالي، يكون أحد موجهات النظام الانتخابي - رفع الوعي السياسي، وتحقيق تراكم في الثقافة الديمقراطية من خلال كل دورة انتخابية، لكن هذه المحددات الخاصة في كل بلد لا تعطي المبرر لإسقاط المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية التعددية الحرة والنزيهة وصولاً إلى التداول السلمي للسلطة وإلاّ صارت الانتخابات المتكررة تكريساً لديمقراطية الواجهة للحفاظ على نمط الحكم الاستبدادي وترسيخاً لتقاليد مناهضة للديمقراطية، الأمر الذي يترتب عليه فقدان الثقة والأمل في التغيير عبر الآليات الديمقراطية وفي المقدمة الانتخابات العامة، وهو ما يخشى أن يصل التوجه الديمقراطي في اليمن إليه، ويستوجب إصلاحه قبل فوات الأوان.

على الرغم من أن عمر التوجّه الديمقراطي في اليمن قد بلغ إعلانه 12 عاماً، جرت خلاله ثلاث دورات انتخابية نيابية في الأعوام 1993، 1997، 2003، وشارك الناخبون في استفتاءين على الدستور عام 1992 وتعديله عام 2001، ورافق الاستفتاء الأخير انتخابات أعضاء المجالس المحلية، وشاركوا لأول مرة في انتخاب رئيس الجمهورية عام 1999، غير أن هذه الفترة وما جرت فيها من انتخابات لم تشكل نقلة جديدة لتعزيز الديمقراطية، وإنما على العكس نجد أن كل دورة انتخابية تأتي أقل سلامة وأقل نزاهة من سابقتها، كما يتبين لاحقاً. ومن هذا المدرك، فإن الأولويات التي سنستند إليها كمحددات للنظام الانتخابي الأفضل في اليمن، هي أولويات الانتقال إلى المجتمع المدني والانتقال الديمقراطي، علاوة على الأولويات المتعلقة بالوحدة الوطنية والاندماج الاجتماعي والسياسي والمصالحة الوطنية التي لم يتأتَ للدولة الموحدة بعد قيامها عام 1990 من تحقيقها وعمقت مشكلاتها حرب 1994.

أخذ اليمن بنظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، وسوف نخضعه للتقويم من خلال ثلاثة معايير: تعزيز التعددية الحزبية، القبول بالشرعية، وعدالة النظام، علاوة على معايير الانتخابات الحرة والنزيهة، إن مباشرة أو ضمناً بحسب ما يسمح به المقام.

1- تعزيز التعددية الحزبية

يعد من الأولويات الأهم للنظام الانتخابي في اليمن التي يجب أن يوجه لتحقيقها - تثبيت وتعزيز النظام الحزبي والتعددية الحزبية الركن الأساس للنظام السياسي الديمقراطي، وكون الأحزاب تمثل مؤسسات المجتمع المدني التي تستوعب القوى الراغبة في المشاركة في إدارة

الشأن العام والحياة السياسية، وعن طريقها تمثل المصالح والأيديولوجيات المختلفة، وتحويل الصراع المدمر على السلطة والثروة إلى تنافس للوصول إلى الحكم بواسطة الآليات الديمقراطية وعبر الانتخابات الحرة والنزيهة، ويتوقف على تعزيز التعددية الحزبية مستقبل بناء النظام الديمقراطي وإزالة معوقات التغيير والتحديث في اليمن. بالتالي، فإن اختيار أي نظام انتخابي لا يستهدف تحقيق هذه المهمة، يجعل الانتخابات ضرباً من العبث، ويجعل التوجه الديمقراطي من دون مضمون ومن دون مستقبل لأسباب تتعلق بظروف اليمن، ومنها حداثة الاعتراف بالتعددية الحزبية، حيث تم الاعتراف بها مع قيام الجمهورية اليمنية عام 1990 من دون أن يكون هذا المفهوم قد تشكل أو تمت مناقشته في الاتفاقيات الخاصة بتوحيد اليمن ابتداءً من بيان طرابلس عام 1972 وحتى اتفاقية صنعاء الموقعة بين حكومتي الشطرين حينئذ بتاريخ 4 أيار/مايو 1988، بل كانت تلك الاتفاقيات تنص على إقامة نظام الحزب الواحد[1]، وبعد توافق طرفي حوار التوحيد: الحزب الاشتراكي اليمني والمؤتمر الشعبي العام، تمسك الأول بربط الوحدة بالديمقراطية، أي الإقرار بالتعددية الحزبية، وحسمت قمة صنعاء المنعقدة في الفترة 24-26 كانون الأول/ديسمبر 1989 القبول بالتعددية الحزبية[2]، غير أن هذا الحسم لم يقم على وضوح كاف للتعددية المطلوبة وغايتها، ويتبين ذلك، من خلال الإبقاء على خيار تشكيل جبهة وطنية[3]، وهوً خيار كان يقصد به إيجاد تعددية تحكمية، وحتى بعد أن حسم الأمر بصيغ قانونية[4]، وبعد إصدار قانون الأحزاب[5] ظلت المحاولات لدمج المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني ولا زالت حتى الآن[6]، ولما كانت التعددية الحزبية، بل وإعلان الديمقراطية في اليمن، هي نتاج التوازن السياسي الذي تشكل بقيام الجمهورية اليمنية، فإن اختلال هذا التوازن بفعل نتائج حرب 1994 يجعل دور النظام الانتخابي حاسماً لتعزيز التعددية الحزبية وتطوير العملية الديمقراطية، ومن ذلك، المساهمة في إزالة فكرة أن الحزبية عمالة وخيانة التي كانت مسوّدة في شمال اليمن، وثقافة نظام الحزب الواحد التي كرست عمليا في الجنوب حتى عام 1990، وفي الوقت نفسه لم يتح لثقافة التعددية أن تزدهر وتنمو بعد قيام الجمهورية اليمنية بفعل تأثير الدعوة للكراهية التي سبقت حرب 1994 واستمرار نتائجها التي كرست قيماً مناهضة للديمقراطية والتعددية الحزبية[7].

من هنا فإن النظام الانتخابي الملائم - هو النظام الذي يقود في الممارسة العملية إلى إحلال التعددية الحزبية محل التعددية القبلية، وبالتالي، إحلال الولاء الوطني محل الولاءات الضيقة القبلية والسلالية والجهوية - المناطقية، ولكي تنهض الأحزاب بهذه المهام لابد أن يكون النظام الانتخابي مساعداً على أن تكون متماسكة وقوية، وأن يتطور النظام الحزبي باتجاه أن يكون عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان تمثيلاً مؤثراً متوافقاً مع تعدد المصالح والرؤى في المجتمع، أي أن يمكّن النظام الانتخابي الأحزاب من تكوين قاعدة عريضة أساسها المصالح والرؤى وتشجيعها على التحالف لخلق القاعدة العريضة السياسية والأيديولوجية والتخلّص من الروابط البالية التي تمنع الاندماج الوطني وتؤدي إلى التشرذم المناطقي والقبلي والسلالي. وأخذاً بمفهوم النقائض يكون النظام الانتخابي الذي يقود إلى الحفاظ على الروابط المتخلفة مناهضاً لتعزيز الديمقراطية والتحديث، ويجعل من التعددية الحزبية صورة مساوية للتعددية القبلية، بل وتشجيع وجود الأحزاب المختلطة مع القبيلة والمرتكزة على الراوبط المناطقية السلالية والقرابة والنسب، وهو ما ينطبق على النظام الانتخابي القائم في اليمن، كما يتبين لاحقا، ومن ثم يكون جديراً بالاستبدال بإجراء إصلاح شامل للنظام الانتخابي.

2- إحلال الروابط السياسية محل العلاقات القبلية

من المعلوم أن قوة تأثير البنى التقليدية في اليمن، زعماء العشائر والقبائل والعلاقات القبلية

وعاداتها وتقاليدها في تصاعد مستمر عكس منطق الأشياء وجدلية التحول التاريخي، إذ تم إنهاء النظام السياسي التقليدي - الإمامة - في الشمال بقيام الجمهورية عام1962 والقبيلة كمؤسسة ذات تأثير محصورة الوجود في منطقة صغيرة - شمال الشمال، لكن نهاية عقد الستينيات ومطلع السبعينيات من القرن العشرين شهد حالة إنعاش للعلاقات القبلية في مناطق أخرى من الشمال، وفي الثمانينيات جرى إعادة إنتاج العلاقات القبلية وتسييد عاداتها وتقاليدها. وبعد استقلال الجنوب من حكم التاج البريطاني وقيام الدولة الوطنية على أنقاض نظم السلطنات والمشيخات المعتمدة على البنية القبلية وعلاقاتها وعاداتها وتقاليدها، حلت سلطة الدولة محل سلطة القبيلة، والعلاقات السياسية والرابطة الوطنية، وبدرجة كبيرة، محل العلاقات القبلية، والقانون محل الأعراف والعادات القبلية. وبعد توحيد اليمن وقيام الجمهورية اليمنية عام 1990 مصحوبة بالديمقراطية التعددية جرى إحياء مستهدف للعلاقات القبلية في الجنوب. وبعد حرب 1994 تمّ (تسويد) الثقافة القبلية في اليمن كلها.

ولأن قوة العلاقات القبلية وتسوّد ثقافتها قد اصطنعت بفعل السلطة، ولكي لا تحل التعددية السياسية والحزبية محل الروابط القبلية، وتحل الروابط السياسية محل الروابط القبلية، جرى عن قصد إيجاد أحزاب مختلطة مع القبيلة، وصارت الزعامات والوجاهات القبلية والعشائرية الحقيقية والمستحدثة - المصطنعة - هي الزعامات الحزبية، خصوصاً على الصعيد المحلي، وصار الولاء للسلطة ونيل دعمها للمرشح في الانتخابات النيابية يمر عبر الولاء القبلي والدعم العشائري أو العائلي. وكما يتبين لاحقاً، فإن النظام الانتخابي الحالي في اليمن يعزز الروابط القبلية، وينتج منه غلبة تمثيل القوى التقليدية في مجلس النواب، وهو تسييد للأقلية الصغيرة جداً في المجتمع كبنية فعلية وثقافة أصيلة.

ومن هذا المدرك، فإن اليمن بحاجة إلى نظام انتخابي يعزز التعددية ويمكّن اليمن من الانتقال إلى التحديث، ومن ذلك إقامة دولة القانون ومؤسسات المجتمع المدني، وفي مقدمها، الأحزاب السياسية، بما يمكنها من أن تؤدي دوراً فاعلاً ليس في المشاركة السياسية، ومنها الانتخابات فحسب، بل والمشاركة الفاعلة في التحديث وتنشئة المجتمع وأفراده على القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان والانتقال إلى المجتمع المدني الحديث، بما في ذلك إحلال الروابط السياسية محل العلاقات القبلية والانتماء الوطني والولاء لكيانه الأكبر بدلاً من الانتماءات القبلية والعشائرية والمناطقية والسلالية التي تعيق الاندماج الوطني وإقامة الدولة الحديثة، ناهيكم عن إقامة الديمقراطية والاستقرار والتنمية.

3- عدالة النظام الانتخابي

يفضي التفرد بالسلطة إلى التحكم بها وبالثروة واحتكارهما معاً، علاوة على أن شحة الموارد والتخلف في اليمن يجعل إمكانية قيام الحد الأدنى من العدالة الاجتماعية غير ممكن، ويهمش مصالح الأغلبية الساحقة من الفقراء، ويستبعد دورهم وخصوصاً الدور السياسي للمرأة، وبالتالي تفقد السلطة كل شرعية للبقاء والحد الأدنى من القبول ما يجعلها مصدراً لدورات العنف والغلبة ويجعل المجتمع رهينة للضعف والتخلف وعدم الاستقرار، الأمر الذي يستوجب اختيار النظام الانتخابي الذي تأتي نتائجه ببرلمان يضم في عضويته الرجال والنساء، الأغنياء والفقراء ومن مختلف المناطق، وأن يكون حجم تمثيل الأحزاب في البرلمان متناسباً مع حجم الأصوات التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات وهو ما ليس بمقدور النظام الحالي تحقيقه.

4- تحقيق الشرعية والقبول بها

تظهر قراءة تاريخ اليمن القريب والبعيد مقاومة الشرعية السلالية والمناطقية والقبلية ورفضها،

وأن محاولة فرضها بالقوة أفضى إلى التمزق والحروب والثورات والانقلابات التي تميز بها اليمن عن غيره من دول الجزيرة والخليج، وإدراكا من أن الشرعية الديمقراطية ضرورة حياتية لليمن ووحدته وللتحديث والسلام الاجتماعي فيه كان التسليم بضرورة قيام الوحدة سلمياً وارتباط إعلان قيامها بإعلان قيام الديمقراطية والتعددية الحزبية، غير أن حرب 1994 قد تلت أول انتخابات نيابة، وجعلت أساس شرعية الوحدة والحكم، شرعية المنتصر في الحرب، وصار من أولويات البلاد استعادة الوفاق الوطني والقبول بالشرعية بالرضا الحقيقي، الأمر الذي يستوجب أن يساهم النظام الانتخابي في خلق مناخ للوفاق بين المناطق والأحزاب والناخبين وإحلاله محل مناخ العداء والصراع والعنف الذي خلقته الحرب واستمرار نتائجها، وأن يكون من وسائل المصالحة الوطنية بإزالة الانقسامات الحادة داخل المجتمع التي عمقتها الحرب ونتائجها، والنظام الانتخابي الذي يستطيع أن يؤدي هذا الدور، هو النظام الانتخابي العادل الذي يجعل نتائج الانتخابات محققة لشرعية مقبولة، أي أن تأتي نتائج التمثيل في مجلس النواب - مساوية لحجم الأصوات التي يحصل عليها الحزب ومجسّدة لتمثيل المصالح المتباينة والمواقف والأيديولوجيات المختلفة على امتداد الساحة الوطنية، وأن يمثل البرلمان تلوينات الوضع السياسي القائم بالفعل - وبما يجعل طريقة عمله تعبيراً عن مصالح المواطنين جميعهم وقادراً على توجيه سياسات الحكومة نحو مراعاة المصالح كافة وإيقاف السياسات الخاطئة، وتجعله قادراً على محاسبة الحكومة، وبما يجعل الأقلية قادرة على إخضاع الأغلبية للمساءلة ومنعها من الخروج على الشرعية الديمقراطية، وهو ما لم يكن قادراً على تحقيقه النظام الانتخابي الحالي في اليمن، ما يستوجب استبداله بإجراء إصلاح شامل للنظام الانتخابي.

5- النظام الانتخابي

إن إيراد الأولويات الأهم للتغيير والتقدم في اليمن، في ما سبق يأتي كأساس لتقويم مدى صلاحية النظام الانتخابي الحالي من عدمها لتحقيق مهام الانتقال الديمقراطي وإحداث تغيير في البنى السياسية والاجتماعية والاقتصادية، المستهدفة في نهاية المطاف من إجراء انتخابات دورية، وهل بمقدور هذا النظام الذي سوف نستعرض هنا أهم ملامحه، أن يقود فعلاً إلى التغيير والتداول السلمي للسلطة؟ من هنا فإن التقويم للنظام الانتخابي لا يقدم الإجابة الواضحة إلا بربط التشريع بالممارسة العملية والنتائج المترتبة على هذا النظام.

كفل الدستور اليمني في المادتين (43، 64) حق الانتخاب والترشح لعضوية مجلس النواب لكل مواطن يمني من دون تمييز بسبب الجنس، أو اللون، أو العقيدة الدينية، أو السياسية، أو اللغة، أو الانتماء القومي، أو العرقي، أو محل الإقامة[8].. وحدد أهلية التمتع بحق الانتخابات بلوغ الشخص سن الثمانية عشر عاما[9]. وأهلية التمتع بحق الترشح لعضوية مجلس النواب بلوغه سن الخمسة وعشرين عاماً، وأن يكون مجيداً للقراءة والكتابة. لكن الدستور أجاز الخروج عن مبدأ عدم التمييز ومعيار المواطنة المتساوية لممارسة حق الترشح، حيث أجاز حرمان المواطن من ممارسة هذا الحق على أساس معايير قيميه غير منضبطة: أخلاقية ودينية، باشتراط المادة (64) فقرة (د) أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب مستقيم الخلق والسلوك، مؤدياً الفرائض الدينية.

ومعلوم بالضرورة أن المواطن اليمني هو كل من يحمل الجنسية اليمنية، سواء أكان مقيماً فيها أم غير مقيم، أو كانت الجنسية أصلية أو مكتسبة، غير أن القانون رقم (13) لسنة 2001 بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، قد أتى في مادته (3) بحكم يميز ضد الجنسية المكتسبة بانتقاص حقه في استعمال حق الانتخاب، إذ يشترط مضي مدة على اكتسابه الجنسية اليمنية[10]، ويترتب على ذلك حرمانه من حق الترشح لعضوية مجلس النواب[11].

حدد دستور الجمهورية اليمنية أساسين للنظام الانتخابي، وترك للقانون تفاصيل تصميم هذا

النظام:
الأول: أن يحقق انتخابات تعددية تفضي إلى التداول السلمي للسلطة، وهو الركن الأساس الذي يقوم عليه النظام السياسي للجمهورية اليمنية، وذلك بنص المادة (5) من الدستور[12].
الثاني: أن تجري الانتخابات على أساس الدائرة الفردية، لكن الدستور لم يحدد كيفية الترشح لعضوية مجلس النواب، وكيفية الفوز، وهل يكون الفوز بالأغلبية المطلقة، أي نظام الدورتين، أو بالأغلبية النسبية.
ومن خلال القراءة المنفردة للمادة (63) من الدستور قد يتبادر إلى الذهن أن غاية المشرّع من اختيار نظام الدائرة الفردية هو إتاحة فرصة المفاضلة بين المرشحين وليس بين الأحزاب، والحرص على التمثيل الجغرافي وربط عضو مجلس النواب بناخبيه في الدائرة الجغرافية وتمثيل مصالحهم المحلية وتمكينهم من مساءلته، حيث تنص المادة (63) على أن:"يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد"، وتقسّم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني مع التجاوز عن نسبة (5 بالمئة) زيادة أو نقصاناً وينتخب عن كل دائرة عضو واحد.
ومن ثم سنجد وفقاً لهذه القراءة، أن تفضيل إتاحة الاختيار بين المرشحين وليس بين الأحزاب في بلد يعد تثبيت التعددية الحزبية فيها أولوية مهمة يحتاج تحقيقها إلى تشجيع النظام الحزبي والتعددية الحزبية، فإن النظام الانتخابي يقود إلى إجهاض التعددية من أساسها ووأدها قبل أن تلد، ويجعل الدستور نافياً بعضه بعضاً، إذ تتعارض أحكام المادة (63) مع المبادئ الحاكمة للدستور المنصوص عليها في المادة (5). وصحة هذا الاستنتاج هي قائمة اليوم، وكانت قائمة منذ قيام الجمهورية اليمنية، لكنها لم تكن قائمة عند وضع الدستور الذي كان قد تم قبل التوافق على التعددية الحزبية، وتم إقرار الدستور من قبل المجلسين التشريعيين في الشطرين، ثم الاستفتاء عليه مطلع عام 1992 كما هو عليه، وتم اعتماد قيام التعددية الحزبية على التوافق في تفسير المادة (39) من الدستور[13]، واعتبار أن مضمونها يستوجب إقامة نظام التعددية الحزبية، أما النص في المادة (5) من الدستور يقوم على أن التعددية الحزبية والتداول السلمي للسلطة الركن الأساس للنظام السياسي فقد تم استحداثه في دستور ما بعد حرب 1994 ولم يتم التنبه إلى ضرورة تعديل الأساس الآخر للنظام الانتخابي المنصوص عليه في مادة أخرى وهي الآن المادة (63)، الأمر الذي يستوجب إزالة هذا التعارض باستبدال نظام الدائرة الفردية بنظام انتخابي يعزز التعددية الحزبية.
أما قصد التمثيل الجغرافي وربط عضو مجلس النواب بناخبيه وتمثيل مصالحهم المحلية، فإنه لم يكن وارداً عند وضع الدستور، ويتضح ذلك من خلال قراءة نص المادة (63) مع نصي المادتين (4، 75)[14]، إذ أناطت المادة (4) تمثيل مصالح السكان المحليين بالمجالس المحلية المنتخبة، ونصت المادة (75) على أن عضو مجلس النواب لا يمثل الدائرة التي ينتخب فيها وإنما يمثل الشعب بأكمله ومسؤوليته رعاية مصلحة المجتمع ككل، ولا يخضع للمسألة أمام ناخبيه، وليس لهم أن يقيدوا عضويته بأي قيد أو شرط، علاوة على أن هذا الأمر لا يتوافق مع متطلبات الوحدة الوليدة: تحقيق إزالة انقسام الشعب إلى شطرين، بإحلال الانتماء الوطني محل الانتماء الشطري، وتحقيق الاندماج السياسي الذي يعيقه التمثيل الجغرافي في مجلس النواب، ويجعل الغلبة فيه لتمثيل مصالح الشطر الأكبر وهو الشمال.
من هنا نجد أن اختيار نظام الدائرة الفردية لم يكن مراعياً فيه يومئذ تعزيز النظام السياسي الديمقراطي وبناءه والتعددية الحزبية التي تمثل إحدى الوسائل الديمقراطية لتداول السلطة سلمياً لسببين رئيسين:
1- عدم إقرار التعددية الحزبية حين وضع الدستور.
2- عدم إدراك تأثير هذا النظام الانتخابي في مستقبل الديمقراطية والتعددية الحزبية[15].

ولكنه من غير المستبعد أن اختيار نظام الفوز بالأغلبية النسبية كان مقصوداً من قبل طرفي التوازن يومئذ: المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني لأسباب تنافسية، وقلة تكلفة العملية الانتخابية، بالمقارنة بنظام الفوز بالأغلبية المطلقة، أي نظام الدورتين الانتخابيتين. غير أننا نرجح وللأسباب السابقة أن اختيار النظام الانتخابي بمجمله قد أتى آخذاً بالنظام المألوف الذي كان متبعاً في الانتخابات البرلمانية غير التعددية في الشطرين.

بيد أن الأمر اختلف بعد إجراء أول انتخابات نيابية عام 1993 بما مكّن تحالف المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح بالفوز بعدد من المقاعد يفوق نسبة ما حصل عليه كل منهما والفوز بأغلبية مقاعد الشمال مقابل فوز الحزب الاشتراكي بمقاعد الجنوب كلّها، وتعديل الدستور بعد انتصار التحالف في الحرب والإخلال الكلي بالتوازن السياسي الذي كان يمثله الحزب الاشتراكي أكبر أحزاب اليسار، وعودة الرغبة إلى إجهاض التعددية الحزبية، إذ صار التمسك بنظام الدائرة الفردية عند تعديل الدستور والفوز بالأغلبية النسبية في التغييرات المتلاحقة لقانون الانتخابات مقصودين من قبل الحكومة وحزب المؤتمر الشعبي العام، لتحقيق أهداف آنية في الانتخابات، وإذا كان هذا النظام لا يستهدف تعزيز التعددية الحزبية، فإنه لا يستهدف إتاحة الفرصة للمستقلين، بالقدر الذي يساعد على إضعاف التعددية، ، فوفقاً لقانون الانتخابات النافذ لعام 2001 يتم الترشح لعضوية مجلس النواب بموجب المادة (85) باسم حزب سياسي، أو بصفة مستقل، لكن القانون وضع شروطاً تمييزية لترشح المستقل، إذ يشترط لقبول ترشحه أن يتم تزكيته من مجموعة من الناخبين لا يقل عددهم عن ثلاثمائة ناخب مسجلين في مختلف مراكز الدائرة الانتخابية وأغلبها وأن لا يزكون أكثر من مرشح واحد، غير أن القانون قد أعفى المرشح من هذه الشروط ومن إجراءات طلب الترشح في حالة أن يكون قد رشح باسم حزب سياسي كأحد أعضائه، ثم قام بسحب ترشحه، فإعطاء هذا المرشح الحق في أن يستمر كمرشح مستقل واستثنائه من تلك الشروط والإجراءات. ولعل هذا الاستثناء قد قصد به التشجيع على منافسة أعضاء الأحزاب لأحزابهم وتفتيت الكتلة الانتخابية للأحزاب الصغيرة وأحزاب المعارضة إجمالاً وإيجاد الانقسامات فيها.

وطبقاً للمواد (8، 57، 100) يكون للناخب صوت واحد يعطيه لأحد المرشحين في الدائرة الانتخابية، وتشمل ورقة الاقتراع اسم المرشح والرمز الانتخابي الخاص بالحزب، أو الرمز الخاص به إن كان مرشحاً مستقلاً، وتوضع الأسماء والرموز في ورقة الاقتراع بالتراتب وفقاً لأولوية طلبات الترشح. وفي ظل الأمية التي يعاني منها أكثر السكان، فإن شمول ورقة الاقتراع على الرموز الانتخابية قد سهل للأميين الاختيار.

ويعتبر فائزاً في عضوية مجلس النواب وفقاً للمادة (105) من القانون المرشح الذي يحوز على الأغلبية النسبية من الأصوات الصحيحة[16].

وهكذا، فإن النظام الانتخابي في اليمن – هو نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، وتتم المفاضلة فيه بالأساس بين المرشحين، وتأتي المفاضلة بين الأحزاب بالدرجة الثانية، وتتحكم فيها القدرات المالية للمرشح والحزب ونفوذهما، وهو نفوذ يعتمد على النفع والضرر بحصول الناخب على مبلغ من المال مقابل صوته، أو الحفاظ على الوظيفة الحكومية، أو الحصول على وظيفة جديدة، أو السلامة من الإيذاء والضرر. وهو نظام صالح لنظام الحزب الواحد، أو الحاكم الفرد كوسيلة لتجديد شرعية الحكم، دونما اعتبار لعدم توافر القناعة بهذه الشرعية، ولكنه عاجز عن أن يأتي بنتائج تقود إلى التغيير أو بعث الأمل بإمكانية التغيير، عن طريق الانتخابات الديمقراطية وتداول السلطة سلمياً، وبالتالي، يكون هذا النظام الانتخابي، وبفعل عدم عدالة جوانب النظام الانتخابي الأخرى: الجوانب الإدارية وشروط التمكين من المنافسة المتكافئة، عامل إحباط لأمل التغيير الديمقراطي واستبدال الحكام ما يهدد النظام السياسي بالانهيار، والعودة بصورة أو بأخرى إلى

نهج العنف الذي لم يسترح اليمن من دوراته على امتداد قرون مضت.
ومن النتائج الأبرز لهذا النظام الانتخابي ما يلي:
1- لا يقوم على التمثيل العادل، ولا يمثل الأغلبية للكتلة الانتخابية لا على المستوى الجغرافي للدائرة، ولا على المستوى الوطني، وبالتالي عدم التمثيل العادل للأحزاب، والنتيجة الماثلة أمامنا هي تراجع التعددية الحزبية وتأثيرها، إذ أن نسبة الأصوات التي يحصل عليها حزب الحكومة تقل بكثير عن نسبة المقاعد التي يفوز بها في مجلس النواب، بينما نسبة ما تحصل عليه الأحزاب الأخرى من الأصوات لا تقابلها النسبة نفسها من المقاعد، وباتجاه إضعاف تمثيلها واستبعاد الأحزاب الصغيرة من التمثيل في مجلس النواب بالأصل، وهو اتجاه يتعاظم من دورة انتخابية إلى أخرى نحو فقدان الأمل بالتغيير عبر الوسائل الديمقراطية، ويفقد البرلمان القدرة على توجيه سياسة السلطة التنفيذية، ومحاسبة الحكومة، ويجعل دوره الضعيف أصلاً، بفعل تغليب الدستور لقوة السلطة التنفيذية ونفوذها، معدوم الأثر، لعدم وجود أقلية قادرة على مساءلة الأغلبية ومحاسبتها، علاوة على غياب الاحترام للشرعية الدستورية. وبالعودة إلى نتائج الانتخابات النيابية في دورتيها الأولى والأخيرة (1993-2003) نجد هذا الاتجاه بوضوح: ففي انتخابات 1993 شارك في الانتخابات 23 حزباً ومثل في مجلس النواب (7) أحزاب، وحصل المؤتمر الشعبي العام على نسبة 29.5 بالمئة من الأصوات و40.5 بالمئة من مقاعد مجلس النواب، وحصل الحزب الاشتراكي على 18.5 بالمئة من الأصوات وعلى 18.6 بالمئة من المقاعد، وحصل التجمع اليمني للإصلاح على 17 بالمئة من الأصوات و36 بالمئة من المقاعد، و16 حزباً حصلوا على أصوات، ولم يحصل أي منهم على مقعد في مجلس النواب[17].
وفي انتخابات 2003 شارك (21) حزباً، مثلت في البرلمان خمسة أحزاب، حصل المؤتمر الشعبي العام على نسبة 57.79 بالمئة من الأصوات و76.08 بالمئة من المقاعد، والحزب الاشتراكي اليمني 4.87 بالمئة من الأصوات، و2.33 بالمئة من المقاعد، والتجمع اليمني للإصلاح 22.51 بالمئة من الأصوات، و14.95 بالمئة من المقاعد و16 حزباً لم يحصل أي منهم على مقعد في مجلس النواب[18].
وهذا التراجع للتعددية الحزبية، وفي بلد يسعى إلى الانتقال الديمقراطي ومغادرة مرحلة ما قبل الحداثة وما قبل دولة القانون ذات طابع جهوي ومذهبي، قبلي وعشائري، أيديولوجي سياسي واجتماعي، يعني أن استمرار هذا النظام يفضي إلى ترسيخ الواقع القائم وإعاقة التغيير والتحول والتقدم.
2- يقود نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، وبمساندة عدم الفصل بين حزب الحكومة وأجهزتها، وبين المال الخاص لأصحاب السلطة والمال العام وعدم حياد الوظيفة العامة والإعلام العام، إلى تشجيع الأحزاب المختلطة بأجهزة الدولة ومع القبيلة على المزيد من تعميق هذا الاختلاط والاعتماد على العشيرة أو القبيلة أو السلالة أو التعصب المناطقي وانحدار التعددية الحزبية نحو التماثل مع التعددية العشائرية والقبلية، وتوجيه دور الأحزاب باتجاه معاكس نحو إذكاء نزاعات التعصب والمناطق وتراجع الأفكار الحديثة وتطابق الانتماء الحزبي مع الانتماء العشائري، ويزيد من خطورة تأثير هذا النظام، أن حفاظ مسؤولي السلطة المحلية على مواقعهم الوظيفية، وحفاظ ذوي النفوذ من الزعامات القبلية والمناطقية على نفوذهم المستمد من سلطة الدولة، يتوقف على نجاح مرشح أو مرشحي حزب الحكومة في مناطق سلطتهم أو نفوذهم، ما يضطرهم إلى اختيار مرشحين قادرين على استدعاء النزعة القبلية والمناطقية، وبالمقابل يلجأ مسؤولو الأحزاب المحليون إلى السلاح نفسه لإنجاح مرشحيهم، وإثبات جدارتهم في القيادة الحزبية، وبالنسبة للأحزاب التي تركز في حملاتها الانتخابية وبرامجها السياسية - أحزاب اليسار- على مفاهيم الحداثة ومفاهيم وقيم مناهضة لمفاهيم التعصب القبلي ونظم ما قبل الدولة،

فإن مسؤوليها أو المنتمين إليها، ومن ذلك أعضاء قيادات عليا في أحزابهم، يضطرون إلى تقديم أنفسهم كمرشحين مستقلين أملاً في حصولهم على أصوات قبائلهم، أو تجنباً للتصادم مع قبائل وإقطاعيات مرشحي الأحزاب الأخرى، وبرزت هذه الظاهرة بصورة أكبر في انتخابات 2003.

3- لا يساعد نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية على خلق مناخ للوفاق بين الأحزاب والناخبين بدلاً من مناخ العداء والصراع والعنف، بما في ذلك بين الأحزاب التي لا يوجد تصادم بين تصوراتها الفلسفية - الأيديولوجية، والبرنامجية، وبالتالي، يعيق هذا النظام إمكانية التحالفات بين الأحزاب، ومن أمثلة ذلك عدم تمكن أحزاب اللقاء المشترك في انتخابات 2003 من إنجاح اتفاقاتها بعدم منافسة بعضها بعضاً، وتبادل الدعم لمرشحيها بسبب، تمسك قيادات هذه الأحزاب المحلية بالترشح في أكبر عدد من الدوائر لتثبيت نفوذهم في أحزابهم، إلى جانب أسباب أخرى. بل إن هذا النظام يؤدي إلى انقسامات داخل الحزب الواحد، بسبب حرص كل قيادة محلية في الحزب على أن تحصل على أكبر قدر ممكن من الدعم المالي لتتمكن من الترشح في أكبر عدد ممكن من الدوائر. وفشل الحزب في منطقة معينة من الحصول على مقاعد في البرلمان يصير مدعاة لمحاولة استبعاد عناصر في قيادة الحزب ينتمون إلى هذه المناطق.

4- يؤدي نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية إلى ضياع الأصوات، وهذا الضياع بالنسبة للأحزاب، وبخاصة، تلك التي تفتقر إلى مصادر التمويل والأحزاب الصغيرة، يؤدي إلى فقدان أعضائها وأنصارها الأمل في فوز مرشحيها، وهو أمر يعود إلى إحجام الأعضاء عن النشاط، وتصويت الأنصار لمرشح حزب آخر، ولهذا السبب، تمردت كوادر حزبية في انتخابات 2003 على أحزابها ونشطت لصالح مرشحي أحزاب أخرى للحصول على مقابل مادي نظير نشاطهم، أو لتغليب حظ مرشح حزب أقرب إلى تصوراتهم، وهو أمر يؤدي استمراره إلى الانشقاقات داخل الأحزاب وتشرذمها وتآكل قاعدتها الشعبية وضمور كتلتها الانتخابية، وفي نهاية المطاف إلى استبعاد تمثيل مصالح ورؤى قطاع واسع في المجتمع. وتقود هذه النتائج للنظام الانتخابي إلى خطر يتعاظم على مستقبل النظام السياسي والتوجه الديمقراطي، بسبب فقدان الأمل في التغيير الديمقراطي وانقطاع الصلة بالنظام السياسي، ولا يمنع حدوث هذا الخطر سعي حزب الحكومة إلى إخراج أعداد من المثقفين من أحزابهم وإلحاقهم بالمؤتمر الشعبي العام ومنحهم الامتيازات في مناصب حزبية أو حكومية، إذ إن كل حزب قد وجد تعبيراً عن تيار سياسي وأيديولوجي واجتماعي موجود في الواقع وفي المجتمع، واستبعاد هذا الخطر يتطلب إيجاد نظام انتخابي عادل يجعل البرلمان ممثلاً لمختلف التنظيمات السياسية والأيديولوجية والمصالح المختلفة للمجتمع كله.

-5 لقد أدى نظام الدائرة الفردية إلى استبعاد تواجد المرأة في البرلمان، إذ إن اختيار المرشحين الأكثر قبولاً والأقدر على استدعاء العصبية وتأييد القوى التقليدية قد أفضى إلى تجنب قيادات الأحزاب، المحلية منها بالذات، ترشح المرأة وعلى الأقل تجنب الترشح في دوائر يرجح فيها الفوز، وإلى تشجيع الأحزاب الرافضة لتواجد المرأة في البرلمان على التمسك بموقفها، وتفضي كل دورة انتخابية إلى تلاشي هذا الوجود للمرأة في البرلمان... ففي انتخابات 1993 كان عدد المرشحات (42) امرأة، فاز منهن في عضوية مجلس النواب اثنتان فقط من الحزب الاشتراكي اليمني ومن جنوب البلاد، وكان عدد المرشحات في انتخابات 1997 (19) امرأة، فاز منهن امرأتان من المؤتمر الشعبي ومن جنوب البلاد (عدن). وفي انتخابات 2003 كان عدد المرشحات (11) امرأة، فاز منهن امرأة واحدة في مدينة عدن من المؤتمر الشعبي ومشكوك في صحة فوزها.

6- لقد نتج من هذا النظام الانتخابي غير العادل الذي يمكن حزب الحكومة من التحكم بنتائجه والحصول على الأغلبية المريحة في انتخابات 1997 والأغلبية الكاسحة في انتخابات 2003، هيمنة القوى التقليدية على البرلمان بصورة كلية، ليس بفضل قوتها الفعلية التي لا تتناسب

البتة مع هذه النتيجة، وإنما بفضل ما يتيحه النظام الانتخابي بمجمله من التلاعب بالانتخابات ونتائجها، وتوظيف الروابط القبلية الحقيقية والمصطنعة، لتحقيق هذه الغاية، ويترتب على ذلك إقصاء ممثلي القوى الحديثة وتواجد المرأة وممثلي الفقراء، إذ إن المؤتمر الشعبي قد ولد في مطلع الثمانينيات من القرن الماضي مختلطاً بالسلطة التي سوّدت نفوذ القبيلة والقوى التقليدية عموماً - ومختلطاً بالقبيلة ذاتها من خلال شيوخها وأبنائهم في الجيش وأجهزة الدولة المختلفة.
وقد أظهرت إحدى الدراسات حول التركيب الاجتماعي لمجلس النواب الحالي، أن الأغلبية الكاسحة للمؤتمر الشعبي العام قد جعلت الأغلبية الكاسحة في مجلس النواب من القوى التقليدية وبالذات شيوخ القبائل الذين يمثلون في مجلس النواب نسبة 30 بالمئة من أعضاء المجلس وشيوخ القبائل الذين يجمعون بين الزعامة القبلية (شيوخ قبائل) والنشاط التجاري، ويندرجون ضمن فئة التجار وأصحاب رؤوس الأموال التي تمثل 26 بالمئة من أعضاء المجلس، وأبناء شيوخ القبائل والقادة التقليديون الذين يستمدون مكانتهم الاجتماعية من مكانة آبائهم وأسرهم، وقد حصلوا على تأهيل علمي، ويعملون في أجهزة الدولة، وقد صنفتهم الدراسة ضمن فئة أسمتها "الصفوة التقليدية الجديدة" يمثلون 13 بالمئة من أعضاء مجلس النواب، وبقية النسبة في عضوية المجلس هم من العسكريين 8 بالمئة، وأكاديميون 4 بالمئة، أصحاب المهن الحرة 7 بالمئة والموظفون 12 بالمئة[19].
ومجمل القول أن نتائج النظام الانتخابي القائم تجعل مجلس النواب ممثلاً للقوى التقليدية والأغنياء والرجال، وتأتي كل دورة انتخابية باتجاه استبعاد ما يشذ عن القاعدة من تواجد المرأة وممثلي القوى الحديثة والفقراء، ما يجعل استمرار هذا النظام والممارسة في العملية الانتخابية السائدة يقود تدريجياً إلى حيلولة التعددية الحزبية والتوجه الديمقراطي إلى الزوال وانسداد آفاق التحديث وبناء دولة القانون.
7- لقد أدى نظام الدائرة الفردية إلى حرمان قاعدة واسعة من الناخبين من ممارسة حق الانتخاب المتمثلة بالمقيمين خارج اليمن، لعدم إمكانية إشراكهم في الانتخابات النيابية، إذ إن ذلك يتطلب إيجاد جداول انتخابية لكل دائرة في كل بلدان المهجر وإيجاد إدارة انتخابية في كل بلد توازي الإدارة الانتخابية في عموم الوطن اليمني.
وبسبب هذا النظام فإن اعتبار المادة (5) من قانون الانتخابات البلد دائرة انتخابية واحدة بالنسبة للانتخابات الرئاسية والاستفتاء قد أدت إلى أن تجيز المادة (6) لليمنيين المشاركة في الانتخابات عن طريق التصويت في مقار السفارات والقنصليات اليمنية في الخارج[20].
لهذه الأسباب ولأسباب أخرى، مثل: تعميق الوحدة الوطنية وضمان توسيع المشاركة الشعبية، اقترحت، أحزاب المعارضة عام 2001 أثناء الإعداد لانتخابات 2003 وطرح الحكومة مشروع تعديل قانون الانتخابات، استبدال النظام الانتخابي بنظام القائمة النسبية[21].
وهكذا، يتبين مما تقدم أن نظام الدائرة الفردية، والفوز بالأغلبية النسبية، يتعارض مع أولويات التغيير في اليمن، ولا يحقق تعزيز الديمقراطية، وإقامة نظام التعددية الحزبية، وهو نظام غير عادل، يستبعد تمثيل القوى الجديدة، وتيارات سياسية وأيديولوجية مهمة، وتمثيل الفقراء ووجود المرأة، وفي نهاية المطاف يحافظ على هيمنة البنى التقليدية ودولة ما قبل القانون، ولايساهم في حل الإنقسام المجتمعي المتعدد الأوجه، وإحداث مصالحة وطنية تزيل نتائج صراعات الماضي ودورات العنف وآثارها، والحيلولة دون تكرارها، ويقود على وجه الخصوص إلى:
* إعادة إنتاج التخلف وحيوية البناء التقليدية وقواها.
* إعادة إنتاج نظام الحزب الواحد الذي يستمد فاعليته من الاختلاط بأجهزة الدولة والقبيلة.
* تعطيل الميزة الكبرى للديمقراطية، بإحباط الأمل في إمكانية التغيير بالطرق السلمية وعبر الآليات الديمقراطية.

ولعل الميزة الوحيدة لنظام الدائرة الفردية - هي بساطة النظام وقلة تكلفة إجراء العملية الانتخابية. وأما ميزة تمكين المستقلين من التواجد في مجلس النواب، فهي ميزة افتراضية، إذ ليس بمقدور المستقلين المنافسة في ظل المنافسة الحزبية، ومن يفوز منهم يكون بدعم من هذا الحزب أو ذاك، فينضم إلى كتلته البرلمانية، أو يؤيد مواقفه، ، وقد أظهر ذلك الدورات الانتخابية الثلاث، ففي انتخابات 2003 فاز في عضوية مجلس النواب 14 مستقلاً، انضم عشرة منهم إلى كتلة المؤتمر الشعبي، وبقي أربعة بصفة مستقلين، ومعروف أن فوزهم كان بدعم من أحزاب اللقاء المشترك.

الفصل الثاني
معايير المنافسة بين الأحزاب

تبين من الفصل السابق أن النظام الانتخابي في اليمن (نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية) نظام غير عادل، وغير صالح لبناء الديمقراطية التعددية، ويساهم في الحفاظ على البنية التقليدية ودولة ما قبل القانون. وأياً كان هذا النظام الانتخابي الساري، أو الذي يمكن إعماله مستقبلاً في اليمن، فإن انتقال اليمن من الصراع ودورات العنف إلى السلام، ومن نظام الحزب الواحد إلى النظام الحزبي التعددي، يتطلب توفير شروط المنافسة المتكافئة وإجراء الانتخابات في بيئة ديمقراطية ومناخ انتخابات سليم وآمن، تبدأ بتوفير الضمانات السياسية والقانونية لإجراء انتخابات حرة ونزيهة (تسوية ملعب التنافس). وهذا هو المطلب الذي تطرحه أحزاب المعارضة اليمنية قبل كل انتخابات، بدءاً من عام 1996 أثناء الإعداد للانتخابات النيابية لعام 1997، وانتهاءً بالإعداد لانتخابات 2003[22]، لتمكين الأحزاب السياسية من خوض المنافسة المتكافئة طبقاً لمعايير الحد الأدنى للانتخابات الحرة والنزيهة في القانون الدولي التي تقوّم هذه الدراسة من خلالها النظام الانتخابي في اليمن.

حددت معايير حرية الانتخابات ونزاهتها صراحة، وضمناً نصوص الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، كمبادئ عامة لكفل الحرية وعدم التمييز في الحقوق السياسية، ومبادئ مباشرة تتعلق بحق المواطن المشاركة بإدارة الشأن العام وحرية الانتخابات ونزاهتها أو الانتخابات الديمقراطية التعددية وبخاصة نص المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948[23]، والمادة (25) من المعهد الدولي الخاص بحقوق الإنسان المدنية والسياسية لعام 1966[24]. وأكد على هذه المعايير إعلان معايير الانتخابات الحرة والنزيهة الصادر عن البرلمان الدولي عام 1994[25]، وقرار لجنة حقوق الإنسان بشأن زيادة فاعلية مبدأ الانتخابات الدورية النزيهة وغيرها من الصكوك الدولية الشاملة والإقليمية ومجمل هذه المعايير تتمثل في: أن يكون لكل مواطن نصيب عادل من المشاركة في السلطة في ظل نظام ديمقراطي تعددي، وأن تستمد سلطة الحكم من إرادة الشعب الحرة، تعبر عنها انتخابات صادقة وحرة ونزيهة تجري على فترات منتظمة على أساس الاقتراع العام السري والمتساوي بين الناخبين والأحزاب في ظل تأمين الحقوق السياسية وعدم التمييز، والإدارة النزيهة للانتخابات والتسجيل المناسب للناخبين، توثيق الإجراءات الخاصة بالاقتراع والأساليب المناسبة لمنع الغش، احترام حكم القانون وكفالة حمايته لكل الأحزاب والمرشحين والناشطين والناخبين، وتوفير الثقة والاطمئنان بجهة فض المنازعات، بخاصة استقلال القضاء وحياده وتيسير اللجوء إليه[26].

وبالإضافة إلى ذلك، اعتبر البيان الختامي لمؤتمر الآمن والتعاون في أوروبا (كوبنهاغن 1990) أن الديمقراطية التعددية وحكم القانون: أمران جوهريان لضمان احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية كلها، وأن من معايير الانتخابات الحرة والنزيهة - الديمقراطية التعددية: الفصل الواضح بين الدولة والأحزاب السياسية والمنافسة الحرة.

وهذا كله، طبعاً إلى جانب، وجود النظام الانتخابي العادل، من حيث تناسب الأصوات التي يحصل عليها الحزب أو المرشح، والفوز في عضوية البرلمان.
وسوف نحاول هنا تطبيق هذه المعايير العامة والمجملة، بحدود ما يسمح به المقام، على النظام الانتخابي في اليمن، من حيث التشريع والممارسة الانتخابية ليتبين ما إذا كان النظام الانتخابي والممارسة العملية في اليمن يؤديان إلى إجراء انتخابات حرة ونزيهة - ديمقراطية تعددية، أم لا؟
لقد كفل دستور الجمهورية اليمنية الديمقراطية التعددية، وما يتصل بها من حقوق الإنسان في المواد (4، 5، 6، 24، 25، 28، 40، 41، 42، 43، 58، 65، 106، 145، 146، 149، 151، 159) وغيرها من المواد، وترك لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، وقانون الانتخابات العامة والاستفتاء، وقانون الصحافة، وقانون السلطة القضائية وغيرها تفصيل مبادئه وقواعده العامة.
ولقد وضع الدستور القاعدة العامة للديمقراطية التعددية ومبادئ ضمان المساواة وعدم التمييز بين المواطنين والأحزاب السياسية بضمان توفير تكافؤ الفرص السياسية بين الأفراد والأحزاب، وإتاحة المشاركة السياسية والاجتماعية وحرية نشاطها والانتماء إليها وتمكينها من المنافسة والوصول إلى الإعلام العام على قدم المساواة، وكفال التعبير عن الرأي واحترام استقلالية القضاء، والإدارة المستقلة للانتخابات وغير ذلك من الشروط الضرورية لإجراء انتخابات حرة ونزيهة.
وسنكتفي بالإشارة إلى مبادئ الدستور وأحكامه المتصلة مباشرة بالانتخابات التعددية وشروط الانتخابات الحرة والنزيهة.
اعتبر الدستور الانتخابات التعددية: النيابية، الرئاسية، والمحلية شكلاً مباشراً لممارسة الشعب للسلطة (م4). وأن التعددية السياسية والحزبية أساس النظام السياسي للجمهورية اليمنية، وأن الديمقراطية التعددية وسيلة تداول السلطة سلمياً (م5) بانتخابات دورية، وبطريقة (الاقتراع السري العام الحر المباشر) (م63، 65 وغيرهما من المواد).
فصلت قوانين الانتخابات العامة بدءاً بالقانون رقم (41) لسنة 1992 بشأن الانتخابات العامة، وانتهاءً بالقانون رقم (13) لسنة 2001 بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، طريقة الانتخابات العامة الحرة وإجراءاتها المباشرة المتساوية والدورية ومنح المواطنين: رجالاً ونساءً، والأحزاب، حقوقاً متساوية في الانتخابات والترشح. وفصل القانون رقم (66) لسنة 1991 بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية الحقوق المتساوية للأحزاب السياسية بصورة عامة.
نص قانون الانتخابات لسنة 2001 على كفالة الانتخابات العامة بالاقتراع السري العام الحر المباشر المتساوي في الانتخابات النيابية (م55).
أكد القانون على أن تكون الانتخابات تنافسية في المادة (63) الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، والمادة (78) الخاصة بالانتخابات المحلية.
وحدد القانون المقصود بالانتخابات المتساوية في عدد من المواد منها (56، 53، 8، 3)، وذلك بأن يتمكّن كل ناخب يتمتع بالأهلية السياسية من ممارسة حق الانتخاب والترشح دون تمييز، وأن يكون لكل ناخب صوت واحد، وتقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية متساوية، غير أن هذه المساواة افتراضية من حيث النتيجة، إذ تبين من الفصل السابق، أن النظام الانتخابي يجعل شغل مقاعد مجلس النواب ليس تعبيراً عن عدد الأصوات التي حصل عليها الحزب أو المرشحون... والمساواة من حيث المبدأ، هو أن يكون لكل صوت قوة مساوية لأي صوت آخر، والمساواة بالمعنى النسبي الذي يجيز وجود تفاوت بنسب بسيطة، لكنه يؤكد مبدأ أو قاعدة أن للأصوات قيمة واحدة، غير أن نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، مهما كانت نسبة الفوز إلى مجموع أصوات الناخبين، يفضي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الأحزاب والمرشحين والناخبين ويزيد من إخلال هذا النظام بمبدأ المساواة التلاعب بتقسيم الدوائر الانتخابية خلافاً لمعيار السكان خروجاً على

المادة (62) من الدستور، والمادة (42) فقرة (أ) من قانون الانتخابات، وبقصد الإضرار بالأحزاب المنافسة، كما سنرى لاحقاً.

حدد القانون مدلول الانتخابات الحرة وتأمين حرية الاختيار في غير مادة، لكن المدلول المباشر جاء في المادة (4) فقرة (هـ) التي تنص على أنه "4-هـ- لا يجوز إكراه أي مواطن على اختيار موطن انتخابي معين، أو إكراه أي ناخب على الإدلاء بصوته لمرشح معين، ويعاقب كل ذي سلطة مدنية أو عسكرية hاستخدم سلطته أو نفوذه لتغيير إرادة الناخب بالعقوبات المنصوص عليه في المادة (133) من هذا القانون مع إبعاده من وظيفته"[27]. وفي ما يتعلق بالمساواة بين الأحزاب بصورة مباشرة، سوف نبين مدلول ذلك وفقاً للقانون في فقرات أخرى.

بيد أن شيوع ممارسة الإكراه في العملية الانتخابية وفي الانتخابات كافة التي تلت حرب 1994: النيابية 1997 والرئاسية 1999، والمحلية المرافقة للاستفتاء على الدستور عام 2001م قد جعلت نص المادة (4/هـ) يسبب الحرج للحكومة في كل دورة انتخابية، فكان من غايات المشروع المقدم من الحكومة في النصف الثاني من عام 2001 اقتراح إلغاء النص من القانون، وأعيد في القانون النافذ نتيجة حوار الحكومة مع المعارضة.

ومن ضمانات حماية الناخب من إكراهه على اختيار مرشح بالتصويت له خلافاً لإرادته، حدد القانون طريقة الاقتراع السري في المادة (100/ب) إجراء التصويت وراء الستار بصورة سرية[28].

لكن الظاهرة السائدة - هي تفشي الإكراه الذي بلغ ذروته في الانتخابات النيابية عام 2003، ليشمل المرشحين ونشطاء الأحزاب والناخبين، بل ومورس في مراكز الاقتراع التي تواجدت فيها الرقابة الدولية، على الرغم من ضآلة نسبة هذه المراكز إلى مجموع مراكز الانتخابات[29].

شاهد المراقبون الدوليون "الخروقات القانونية الانتخابية، بما في ذلك التهديد والوعيد السياسي" من قبل ناشطي المؤتمر الشعبي العام لناشطي الأحزاب الأخرى، وتدخل أجهزة الأمن في العملية الانتخابية والتصويت العلني واقتياد رجال الأمن للناخبين إلى مراكز الاقتراع[30]، الأمر الذي ترتب عليه شيوع الانتهاك لمبدأ سرية الانتخابات وذلك بوسيلتين:

1- توزيع بطاقات الاقتراع خارج مراكز الاقتراع مؤشر فيها على المرشح.

2- تدخل مسوؤلي السلطة المحلية والأجهزة الأمنية لفرض الاقتراع العلني على مرؤوسيهم، أو على الناخبين جميعهم بتمزيق الستار والتواجد مع المقترعين عند التأشير على بطاقة الاقتراع.

وفي ما يتعلق بالانتخابات الدورية، فإن الدستور اليمني وقانون الانتخابات لم يستخدما هذا المصطلح في المبادئ المتعلقة بقواعد الانتخابات الحرة والنزيهة، وإنما أورد النص على الانتخابات الدورية من خلال تحديد مدة مجلس النواب وهيئات الدولة المنتخبة الأخرى، ووجوب إجراء الانتخابات في نهاية تلك المدة[31]. وطبقاً للمعايير الدولية: ينبغي ألا تكون الفترات الفاصلة بين الانتخابات قصيرة جداً ولا تكون طويلة جداً، وإنما يجب أن تكون متفقة مع الممارسة الطبيعية للدول الديمقراطية[32].

وبهذا المفهوم للانتخابات الدورية نجد أن تعديل الدستور عام 2000 قد مثّل خطوة إلى الوراء من شأنها إفقاد الحياة السياسية فاعليتها بعدم احترام الانتخابات الدورية من ناحيتين:

- طبقاً لنص المادة (64) من الدستور قبل تعديله تحدد "مدة مجلس النواب بأربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له"، وهي المدة المناسبة لبلد في مرحلة التحول وشائعة في كثير من البلدان، ومنها بلدان الديمقراطيات العريقة، غير أن تعديل هذه المدة باتجاه مناقض لتعزيز التعددية السياسية وإضعاف الأمل في إمكانية تداول السلطة سلمياً، قد أطال هذه المدة إلى ست سنوات. وحدث ذلك أيضاً لمدة رئيس الجمهورية، حيث كانت المادة (111) من الدستور تحدد مدة رئيس الجمهورية بخمس سنوات، وفي التعديل تم إطالة هذه المدة إلى سبع سنوات[33].

- قيام مجلس النواب ورئيس الجمهورية بممارسة سلطتهما خارج الشرعية التي حددتها إرادة الناخب عند انتخاب أعضاء مجلس النواب لمدة أربع سنوات ورئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات، وتم إلغاء الدورة الانتخابية النيابية الرئاسية، أي بعدم إجراء الانتخابات في موعدها، بل وتم الخروج على عدم جواز تولي رئاسة الدولة لأكثر من دورتين انتخابيتين اللتين كان رئيس الجمهورية قد أنتخب فيهما منذ تعديل الدستور عام 1994 وكانت الدورة الأولى عام 1994 بانتخاب غير مباشر، إذ استثنيت هذه الدورة من الانتخابات المباشرة، والدورة الثانية بالانتخاب المباشر عام 1999[34].

1- إدارة الانتخابات

لجان إدارة الانتخابات: تعد من أولويات اليمن الأهم الانتقال من الصراع طويل التاريخ وعميق الجذور، ومن الانقسام الوطني إلى السلام الاجتماعي والوفاق الوطني، وبالانتقال من نظام الحزب الواحد إلى النظام الحزبي التعددي، ولكن في ظل ظروف احتكار السلطة والثروة وعدم احترام حكم القانون، ومن هذا المنطلق ومدرك ضرورة تعزيز التعددية الحزبية، وبفضل التوازن الذي قامت به الوحدة اليمنية مشروطة بإقامة النظام الديمقراطي، جرى تشكيل لجنة عليا لإدارة الانتخابات بعد قيام الجمهورية اليمنية من ممثلي القوى والأحزاب السياسية المختلفة قبل النص على تشكيلها في الدستور وقبل صدور القانون رقم (41) لسنة1992 بشأن الانتخابات العامة، وبعد صدور القانون جرى تعديله لتحديد عدد أعضاء اللجنةٍ بحيث يمكّن الأحزاب القائمة يومئذ كافة من المشاركة، وحدد عدد أعضائها بسبعة عشر عضواً، يرشحهم مجلس النواب، ويصدر بتعيينهم قرار من مجلس رئاسة الدولة، بناء على القانون صدر قرار بالتشكيل الجديد للجنة العليا للانتخابات، فضمت اللجنة ممثلي الأحزاب السياسية جميعها والمستقلين وامرأة[35]. وبالمثل تم تشكيل اللجان الانتخابية التي تولت عملية إنشاء السجل الانتخابي وإدارة أول انتخابات نيابية تعددية في 1993/4/27. وعلى أساس الحوار والمنطلقات السابقة تم التوافق يومئذ بين طرفي السلطة: المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني ومع أحزاب المعارضة على أن استقلال إدارة الانتخابات - هو الاستقلال عن الحكومة وليس عن الأحزاب التي يجب تثبيت دورها لتعزيز الديمقراطية التعددية، وأن حياد هذه الإدارة منوط بتوازن القوى الحزبية فيها وبما يمكّن الأحزاب من ممارسة الرقابة داخل هذه الإدارة لمنع بعضها من استغلالها لصالح أي حزب أو الخروج على القانون.

ولقد كان لاستقلال اللجنة العليا للانتخابات واللجان التابعة لها على المستويات المحلية، والحياد الذي ضمنه التوازن وقناعة الأحزاب السياسية كافة بكفاءتها ونزاهتها الأثر البالغ في العملية الانتخابية برمتها، إذ تعدّ أول انتخابات نيابية في 1993/4/27 أنزه انتخابات جرت في اليمن، وكانت الانتخابات النيابية التالية لها 1997/4/27 والرئاسية 1999/9/23 والمحلية 2/20/ 2001 خطوة متدرجة إلى الخلف، بل إن الأثر الإيجابي لانتخابات 1993 والأثر السلبي لما تلتها من انتخابات يشمل العملية الديمقراطية برمتها، فالأولى كانت معززة للديمقراطية التعددية، والتالية تراجعاً عما قد أتيح من هامش ديمقراطي ومصدراً لخيبة الأمل في الانتقال الديمقراطي والتغيير، إذ تظهر بوضوح الخبرة الدولية أن تعزيز الديمقراطية: "يتطلب... أن تكون المؤسسة التي تدير العملية الانتخابية مستقلة وعلى درجة من الكفاءة، وأن يدرك كل المرشحين والأحزاب المشتركة أنها نزيهة تماماً"، و"وتظهر الخبرة أن الثقة في نظام حزبي متعدد ناشئ لا تكون على الأرجح إلاّ إذا كانت الأحزاب ذاتها قد اختارت من بينها زملاء لهم في إدارة العملية الانتخابية"[36].

ومن المفارقات أن إدارة الانتخابات في اليمن اليوم صارت من الناحية القانونية - هيئة دستورية مستقلة ومحايدة منذ عام 1994 إذ استحدث في تعديل الدستور يومئذ النص على ذلك، وتنص

المادة (159) من الدستور على أن:" تتولى الإدارة والإشراف والرقابة على إجراء الانتخابات العامة والاستفتاء العام لجنة عليا مستقلة ومحايدة، 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".

بموجب قانون الانتخابات لعام 2001 النافذ الذي حافظ على الأحكام الخاصة بالإدارة الانتخابية، كما كانت في قانون الانتخابات لعام 1996 وتعديلاته، تشكل اللجنة العليا للانتخابات من (7) أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية من بين قائمة تحتوي على (15) اسماً يرشحهم مجلس النواب، وتقر القائمة بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (م19). ومدة عضوية اللجنة ست سنوات، ويجوز عند إعادة الترشيح والتعيين إعادة ترشيح وتعيين أعضاء اللجنة جميعهم أو بعضهم لدورة ثانية فقط (م20). ويشترط القانون فيمن يرشح ويعين لعضوية اللجنة: أن يكون قد بلغ من العمر (35) سنة، وأن يكون من أبوين يمنيين، وحاصلا على الشهادة الجامعية، ومن ذوي الكفاءة والخبرة، ويوجب على العضو المنتمي إلى حزب سياسي أن يجمد نشاطه الحزبي بعد تعيينه مدة عضويته في اللجنة (م21). ويحصن القانون عضو اللجنة من الفصل الإداري من عضوية اللجنة، ولا يجيز فصله من مصدر قرار التعيين إلا بموجب حكم قضائي بسبب فقدانه أحد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة (21) من القانون، ويعين الخلف في حالة الفصل أو الوفاة بطريقة التعيين نفسها ولبقية المدة المقررة لعضوية اللجنة، وذلك من بين قائمة المرشحين المقرة من مجلس النواب عند تشكيل اللجنة العليا. وينتخب رئيس اللجنة ونائبه من قبل الأعضاء ومن بينهم.

تتولى اللجنة العليا للانتخابات الإدارة والإعداد والإشراف والرقابة على إجراء الانتخابات العامة والاستفتاء العام ابتداء من تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية نيابية ومحلية وتسجيل الناخبين، ومروراً بالترشح وتنظيم الدعاية الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام، وإدارة الاقتراع والفرز، وانتهاءً بإعلان النتائج.

تتولى إدارة الانتخابات على المستوى المحلي: اللجنة الإشرافية لكل محافظة، لجنة أساسية لكل دائرة نيابية لإعداد جدول الناخبين، ولجان فرعية لكل مركز، ولجنة أصلية لإدارة الانتخابات على مستوى الدائرة النيابية، ولجان فرعية لكل صندوق انتخابي لجنة، وهي لجان موقتة تتشكل عند إجراء كل عملية انتخابية وتنتهي بانتهائها. ويتولى الأعمال الإدارية الدائمة جهاز إداري مركزي دائم له فروع في المحافظات، يتبع اللجنة العليا، وعلى الرغم من أن القانون الجديد قد نص على أن يتم التوظيف في هذا الجهاز على أساس التأهيل والكفاءة، وبموجب مسابقة يعلن عنها في وسائل الإعلام، غير أن اختلال التوازن في اللجنة العليا قد جعل الحكومة وحزبها تستحوذ على هذا الجهاز الإداري واستخدامه لصالحهما. وطبقا للمادة (25) من القانون يخضع لإشراف اللجنة العليا وتوجيهاتها، إلى جانب الجهاز الإداري المركزي والفرعي التابع لها:

- اللجان الإشرافية والأساسية والفرعية ولجان إدارة الانتخابات والاستفتاء، ويكون رؤساء هذه اللجان وأعضاؤها مسؤولين عن أداء الأعمال التي أناطها بهم القانون، أمامها، وللجنة العليا محاسبتهم واستبدال من يخل بواجباته منهم.
- كل من تستعين به اللجنة من السلطة التنفيذية المحلية للقيام بمهام أو أعمال تتعلق بالانتخابات العامة، مثل: اللجان الأمنية والمحافظون ومسؤلو الأمن ومديرو المديريات، والتأكد من حيادهم في أداء المهام التي أوكلتها إليهم.
- وسائل الإعلام العام في ما يتعلق بالانتخابات. تجدر الإشارة هنا إلى أن القانون قد اشترط حياد مسؤولي السلطة التنفيذية المحلية الذين تنيط بهم اللجنة العليا للانتخابات مهام تتعلق بإجراء العملية الانتخابية، غير أن هؤلاء ومنذ انتخابات 1997، وانتهاء بانتخابات 2003، يجمعون

بين المهام المتعلقة بالانتخابات الموكلة إليهم من اللجنة العليا للانتخابات وتولي قيادة الحملات الانتخابية للمؤتمر الشعبي العام في النطاق الجغرافي الذي يتولون فيه السلطة التنفيذية المحلية والمهام الانتخابية الموكلة إليهم من اللجنة العليا للانتخابات:محافظة، مديرية – دائرة انتخابية نيابية.

إن الاستقلال القانوني لإدارة الانتخابات وتولي اللجنة العليا للانتخابات إدارة جوانب الانتخابات كلها وبصلاحيات كاملة، تجعل دورها حاسماً لكل إجراءات الانتخابات ونتائجها، وهي حالة متفردة ومتميزة به إدارة الانتخابات في اليمن بين إدارة الانتخابات في المشرق العربي، الأمر الذي يترتب عليه افتراض حرية الانتخابات في اليمن ونزاهتها، غير أن تشكيل اللجنة العليا للانتخابات وبالتبعية اللجان المحلية عام 1996 من دون مشاركة الأحزاب قد جعلها ممثلة للحكومة وحزبها المؤتمر الشعبي العام، ولم يغير وضع اللجنة وجود عضوين يمثلان التجمع اليمني للإصلاح – كشريك في الائتلاف وحليف للسلطة يومئذ، الأمر الذي ترتب عليه قيام انتخابات تحكمية وغير تنافسية، وبفعل اختلاط المؤتمر الشعبي العام بأجهزة الدولة، أدّت الدور الفعلي في إدارة الانتخابات أجهزة السلطة التنفيذية لصالح الحكومة وحزبها، وصارت إمكانية المنافسة غير متاحة لأن التنافس ليس بين أحزاب وإنما بين أجهزة الدولة مدعمة بإمكانات الدولة واحتكار السلطة والثروة، ما جعل المؤتمر الشعبي العام يحصل على أغلبية كبيرة في مجلس النواب نتيجة انتخابات 1997 وجعل المجلس من دون فاعلية، ومكنّه من جعل هذه الانتخابات النيابية وانتخابات الرئاسة غير تنافسية ونتائجها تحكمية غير موثوق بها، وكما هو واضح مما سبق، فإن قانون الانتخابات لا ينص على تشكيل اللجنة العليا للانتخابات واللجان المحلية من ممثلي الأحزاب أو مشاركة الأحزاب في تشكيلها. غير أن أحزاب المعارضة ابتدأت منذ عام 1996 المطالبة بالتمثيل المتساوي للأحزاب، بالاستناد إلى أن التوازن – هو الذي يحقق استقلال إدارة الانتخابات عن الحكومة ويفرض حيادها وعدم تسخيرها لصالح حزب واحد، وإن ذلك هو قصد الدستور والقانون من النص على استقلالها وحيادها. وبالاستناد إلى الإشارات الضمنية لمشاركة الأحزاب المتمثلة بنص المادة (21) الفقرة (و) الذي أوجب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية تجميد نشاطهم الحزبي بعد تعيينهم في عضوية اللجنة العليا للانتخابات، والنص في المادة (24) الفقرة (د) على عدم جواز تشكيل أي لجنة من اللجان المحلية: الإشرافية ولجان إعداد جداول الناخبين: الأساسية والفرعية ولجان إدارة الانتخابات: الأصلية والفرعية من حزب واحد، واعتبار أن تشكيل لجان الانتخابات عقب حرب 1994 مخالفاً لأحكام المادة (159) من الدستور وأحكام قانون الانتخابات. ولقطع دابر الحجج التي يستند إليها للمطالبة بالعودة إلى إشراك الأحزاب في لجان إدارة الانتخابات، طرحت الحكومة مشروع تعديل قانون الانتخابات عام 2001 استهدف في ما يتعلق بالإدارة الانتخابية إلغاء الاستقلالية القانونية للجنة العليا للانتخابات، وإلغاء حصانة أعضائها من العزل، وتحويلها إلى جهاز إداري يتبع السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية رئيس المؤتمر الشعبي العام[37].

لكن الحوار بين الحكومة وحزب المؤتمر من جهة والمعارضة من جهة أخرى توصل إلى حل وسط بإبقاء نصوص القانون على ما هي عليه، مع إضافة قرينة جديدة على مشاركة الأحزاب، بالنص على أن من تستبعدهم اللجنة العليا للانتخابات من أعضاء اللجان الانتخابية المحلية يستبدلون من الأحزاب نفسها التي ينتمون إليها، وضمن ذلك في المادة (25/ب) من القانون الحالي، مع التزام الحكومة والمؤتمر الشعبي أدبياً بمبدأ التوازن في تشكيل اللجنة العليا للانتخابات واللجان المحلية من خلال تشكيلها من ممثلي الأحزاب، دون النص على ذلك في القانون، وأن يتم التوافق بين الأحزاب على كيفية التمثيل من خلال حوار يجرى قبل التشكيل.

بيد أن الحوارات اللاحقة لم تنجح في تحقيق التوازن في تشكيل اللجنة العليا للانتخابات الحالية

واللجان المحلية التي تولت إنشاء جداول الناخبين الجديدة قبيل الانتخابات النيابية لعام 2003 وتولت إدارة هذه الانتخابات، إذ احتفظ المؤتمر الشعبي بأغلبية الثلثين في تشكيل كل لجنة، ومثّل الحزب الاشتراكي اليمني بعضو واحد والتجمع اليمني للإصلاح بعضو واحد في اللجنة العليا، ومثل الأول بـ11 بالمئة من أعضاء اللجان المحلية، والثاني بـ20 بالمئة، وكان تمثيل بقية الأحزاب رمزياً والأغلبية منها كان تمثيلها صورياً لصالح حزب المؤتمر[38]، الأمر الذي ترتب عليه فقدان الانتخابات النيابية في 2003/4/27 معايير الحد الأدنى في القانون الدولي، بل والتشريع اليمني ذاته للانتخابات الحرة والنزيهة.

نظام تسجيل الناخبين: في ظل نظام الدائرة الفردية المعمول به في اليمن، فإن جزءاً مهماً من سلامة سجل الناخبين وإقامة جداول الناخبين على أسس صحيحة، بحيث تشمل أصحاب الحق بالمشاركة في الانتخابات جميعهم، بحيث يمكن للمواطنين جميعهم المستوفين شروط التصويت من التسجيل، ويحول دون غش الانتخابات من قبل السلطة، أو إساءة استعمال الحق في الانتخابات من قبل الأحزاب أو الأفراد، يعتمد على التقسيم السليم للدوائر الانتخابية طبقاً للمعايير القانونية، وعدم قابلية الموطن الانتخابي للتلاعب والغش بضبط هذا الموطن، ووجود سجل مدني دقيق، وشمول وثائق الهوية على تحديد الموطن الانتخابي، وفي ظل أي نظام انتخابي سواء أكان نظام الدائرة الفردية، أم التعددية أم نظام التمثيل النسبي، يشترط في نظام تسجيل الناخبين شرطان رئيسيان: التنظيم الدقيق، القبول الواسع الذي لا يتحقق إلّا بتوافر الثقة في حياد إدارة الانتخابات ونزاهتها، وإلى جانب هذه الثقة والنزاهة، يتوقف القبول والثقة بالعملية الانتخابية ونتائجها، على الثقة بسجل الناخبين للاعتبارات التالية:

- لسجل الناخبين الدور الأساس، وقد يكون الحاسم في تنظيم الانتخابات الحرة والنزيهة.
- يعتبر سجل الناخبين الوسيلة الموثوق بها لشرعية جداول الناخبين وصحة بيانات الناخبين المشمولين فيه، سواء لممارسة الحقوق الانتخابية، أو لتسوية المنازعات الانتخابية.
- يعتبر الأساس الذي تعتمد عليه الأحزاب والمرشحين لمعرفة الخارطة الانتخابية والاتصال بالناخبين وتحقيق أهداف الحملة الانتخابية (من بيت إلى بيت).
- يعتبر الأساس الذي يعتمد عليه وكلاء الأحزاب والمرشحين والمراقبين لأداء واجباتهم أثناء عملية الاقتراع.

حدد الدستور اليمني طريق الانتخاب المتساوي في المادة (63) في ما يتعلق بتقسيم الدوائر "...وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني مع التجاوز عن نسبة (5 بالمئة) زيادة أو نقصاناً...". وأعاد قانون الانتخابات في المادة (53) المتعلقة بالدائرة الانتخابية النيابية، التأكيد على مبدأ الانتخابات المتساوية، وتيسيراً لوصول الناخبين إلى أماكن التسجيل والاقتراع ومراعاة للتواصل بين السكان، نصت المادة (24/أ) على أن تتولى اللجنة العليا للانتخابات: "تقسيم الجمهورية إلى دوائر انتخابية وتحديدها على أساس مبدأ المساواة بين السكان مع مراعاة العوامل الجغرافية والاجتماعية، ويصدر بذلك قرار جمهوري". ونصت في الفقرة (ب) من المادة نفسها على: "تقسيم كل مديرية إلى دوائر انتخابية محلية متساوية من حيث العدد السكاني ولها عند الضرورة التجاوز عن نسبة 5 بالمئة زيادة أو نقصان" والدائرة المحلية بموجب المادة (60) من القانون رقم (4) لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية - هي النطاق الجغرافي الذي يمثل الدائرة الفردية لانتخاب عضو المجلس المحلي، واشترطت في تقسيم المديرية إلى دوائر محلية المساواة بين الناخبين، وذلك قبل تعديلها عام2002 كما جاء في المادة (24/ب) من قانون الانتخابات، بالإضافة إلى مراعاة العوامل الجغرافية والاجتماعية، كما جاء في المادة (24/أ). غير أن قانون الانتخابات لم يكن يستهدف من استحداث الفقرة (ب) من المادة (24) تأكيد ما جاء في قانون السلطة المحلية فحسب، بل كان يستهدف حل المشكلات الناجمة عن

انطواء سجل الناخبين على تزوير واسع، ومعالجة مشكلة التلاعب بالموطن الانتخابي، وتحديد هذا الموطن في الانتخابات بالدائرة المحلية كافة، وإنشاء الجداول الدائمة للناخبين على أساسها، وتحديد مكان الاقتراع في هذه الدائرة (كمراكز انتخابية نيابية) يتم فيها التسجيل والاقتراع، ومعالجة مشكلة التلاعب بتقسيم المراكز، أو الدائرة المحلية، الناجم عن عدم تطابق الدائرة النيابية والمديرية، منطلقاً من قرار الحكومة إعادة التقسيم الإداري للبلاد، ومن ذلك تقسيمها إلى 301 مديرية، وبالتطابق مع الدوائر الانتخابية النيابية[39].

بيد أن هذه المعالجة كانت بما يتعلق بمشكلة الموطن الانتخابي جزئية لا تؤدي إلى حل جوهري، وبعد فشل الحوار بين الحكومة - وحزبها المؤتمر الشعبي، من ناحية، وأحزاب المعارضة من ناحية ثانية، بسبب رفض الطرف الأول تعديل أحكام قانون الانتخابات المتعلقة بالموطن الانتخابي[40].

عرفت المادة (2/د) من قانون الانتخابات الموطن الانتخابي: المكان الذي يقيم فيه الشخص عادةً، أو الذي به محل عمله الرئيسي، أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيه، أي أن القانون أعطى مجالاً واسعاً لاختيار مكان التسجيل والاقتراع: موطن الإقامة، أو موطن العمل، أو مقر عائلة الناخب، وإن كان منقطع الصلة به وبالسكان فيه، وترتب على هذه الخيارات الواسعة التلاعب والغش بتزوير سجل الناخبين - جداول الناخبين الدائمة، من خلال:

- استخدام شرائح واسعة كقوة انتخابية متحركة: جيش، أمن، موظفون مدنيون وعمال القطاع العام، والطلاب وغيرهم.
- حل تزاحم أقطاب النفوذ على الترشح في دوائر معينة، أو إزاحة مرشحون من المعارضة من دوائر لا توجد فيها شخصيات من ذوي النفوذ القبلي أو الحكومي، وذلك بتسجيل وترشيح هذه الشخصيات النافذة في مناطق لم يعد لهم صلة بها بحجة أنها الموطن الأصلي للعائلة.
- تكرار التسجيل في مراكز الدائرة النيابية الواحدة والدوائر المختلفة، وتسجيل من لم يبلغوا سن المشاركة في الانتخابات.
- التصويت باسم الغائبين والموتى أو حتى باسم الناخبين الذين ينتظرون في طابور الاقتراع قبل تمكنهم من التصويت.

ولهذه الأسباب طالبت المعارضة بالاقتصار على موطنين: الإقامة ومقر العائلة مع تحديد الأخير، واستبعاد موطن العمل، وإلغاء الجداول الدائمة للناخبين لضبط الموطن الانتخابي ولكون الجدول قد شابه التزوير بتعديله بالحذف والإضافة عام 1996 وبإقرار الجميع، بما في ذلك اللجنة العليا للانتخابات الذي اعترفت أن الأسماء المكررة فقط تزيد على نصف مليون شخص[41]. بيد أن الحكومة قبلت بإدخال تعديلات جزئية فقط أفضت إلى إلغاء جداول الناخبين الدائمة واستحداث جداول جديدة تقوم على أساس الدائرة المحلية كموطن انتخابي للانتخابات العامة كافة، وتقييد حق اختيار موطن العمل بمضي مدة 6 اشهر على ممارسته العمل في الموطن الجديد[42].

ولكي يتمكن الأفراد من الطعن في سجل القيد، وتتمكن الأحزاب من ممارسة هذا الحق وتحديد استراتيجية حملتها الانتخابية في ما يتعلق بالاتصال المباشر بالناخبين أوجبت المادة (13/أ) إعلان صور رسمية لسجل القيد (جداول الناخبين) لكل دائرة انتخابية، وحق فروع الأحزاب السياسية في الدوائر الانتخابية تصوير الجداول المعلنة على نفقتها.

بيد أن الممارسة العملية في تقسيم الدوائر وإنشاء سجل جديد للناخبين عطلت هذا النظام التشريعي، وجعلت السجل الجديد أسوأ من سابقه الملغى. وباعتقادنا أن ذلك، يرجع إلى استغلال أسباب موضوعية لم تنجزها مرحلة الانتقال، مثل: عدم قيام مؤسسة الدولة الحديثة، وإلى عدم وحدة النظام القانوني نفسه، وإلى عدم احترام حكم القانون، وعدم الالتزام بتنفيذ السياسات الحكومية، وعدم استقلال الإدارة الانتخابية وحيادها بغياب التوازن فيها، ومن تلك الأسباب نبين ما يلي:

- عدم وجود سجل مدني شامل لكل البلاد ودقيق يمنع التلاعب بالأعمار والموطن الانتخابي، الأمر

الذي سهل التحايل على نظام تسجيل الناخبين وتسجيل الأطفال والتسجيل في غير الموطن الانتخابي في أكثر من دائرة انتخابية محلية (مركز) وبأسماء مختلفة للشخص الواحد.

- لم يجر التقسيم الإداري الذي شكلت له لجنة حكومية عام 1991م، وذلك لأن الخلاف حول التقسيم بين طرفي سلطة دولة الوحدة: المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني بسبب تمسك القوى التقليدية بالحدود القبلية والمناطقية التي لا ترجع إلى ما قبل توحيد اليمن فحسب، بل إلى ما قبل الدولة، عطل مشروع التقسيم، وكانت الحكومة أثناء إعداد قانون الانتخابات عام 2001 قد أعلنت عزمها على إعداد مشروع التقسيم الإداري، وتقديمه إلى مجلس النواب لكي يتم مناقشته وإقراره، وعلى ضوئه ستقوم اللجنة العليا للانتخابات بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية النيابية، وتقسيمها إلى دوائر محلية (الموطن: مكان التسجيل والاقتراع)، وبعد صدور قانون الانتخابات وتشكيل اللجنة العليا للانتخابات، أصدر مجلس النواب، بصورة غريبة ومخالفة للإجراءات الدستورية والقانونية لعمل المجلس، قراراً قضى بوقف مشروع التقسيم الإداري قبل أن يقدم إلى المجلس[43].

- بسبب النظام الانتخابي القائم، وما ينتج منه من أغلبية لا تحتكم إلى الشرعية، جرى الإخلال بنظام تسجيل الناخبين بقصد إيجاد المداخل للغش في سجل الناخبين، وبالنتيجة في نتائج الانتخابات، إذ كان يحصر مشروع القانون المقدم من الحكومة بعد الحوار مع المعارضة إثبات الحق للقيد في سجل الناخبين بالبطاقة الشخصية والتصويت بالبطاقة الانتخابية، غير أن اللجنة المختصة في مجلس النواب وبسبب الأغلبية الكبيرة للمؤتمر الشعبي العام فيها، وفي المجلس، عدل المشروع دون أن يكون هناك مشروع بمقترحات جديدة تم تقديمه طبقاً للإجراءات الدستورية لاقتراح مشاريع القوانين[44] ما جعل النظام القانوني يناقض بعضه بعضاً. وبسبب استمرار احتكار السلطة والثروة جرى في الانتخابات النيابية لعام 2003 استخدام هذه المداخل للتلاعب بالموطن الانتخابي وحق القيد في سجل الناخبين وبالتصويت، وتم الغش الجماعي والفردي لسجل الناخبين وفي التصويت[45].

- السعي إلى تحويل الممارسة المناهضة للشرعية القانونية إلى تشريع، وذلك ما حدث في القانون الجديد لعام 2001[46].

- باشرت اللجنة العليا أول إجراء للإعداد للانتخابات النيابية لعام 2003م بإعادة النظر في تقسيم الدوائر النيابية، وتم إعادة التقسيم وتقسيم المديريات إلى دوائر انتخابية محلية يقوم عليها جدول الناخبين - وصارت الموطن الانتخابي - مكان التسجيل والاقتراع.

- قامت بهذه المهمة من دون تطابق الدوائر النيابية مع المديريات والدوائر المحلية وتحديد موقع تسجيل الناخبين والتصويت على أساس استراتيجية انتخابية لحزب واحد، ما جعل التقسيم مخلاً بمبدأ الانتخابات النيابية المتساوية من خلال التفاوت الكبير بين عدد الناخبين المسجلين في الدوائر النيابية المختلفة، إذ نجد أن دوائر يقل عدد المسجلين فيها عن 20 ألفاً، وأخرى يقارب 60 ألفاً[47]، أما التفاوت الكبير في تقسيم الدوائر المحلية الأكثر وضوحاً، فقد دفع الحكومة إلى تحصين تلك المخالفات بتشريع يقرّه مجلس النواب[48].

- ومع أن التقسيم كان وفق استراتيجية معدة سلفاً للإخلال بمبدأ المساواة والتلاعب بالموطن الانتخابي، جرى التوجيه رسمياً بعدم التقيّد بتسجيل الناخبين بالضوابط القانونية المحددة للموطن الانتخابي في إطار الدائرة المحلية[49].

ظهر الغش بسجل الناخبين بجلاء من خلال ثلاثة مظاهر: تسجيل مئات الألوف ممن لم يبلغوا السن القانونية[50]، التفاوت الكبير بين الدوائر النيابية والمحلية من حيث عدد الناخبين المسجلين[51]، وعدد الناخبين الذي تم تسجيلهم في هذه العملية - هو أكثر بكثير من عددهم الممكن من الناحية الإحصائية[52].

ومما أشير إليه في ما تقدم نجد أن غش سجل الناخبين قد قام على استراتيجية مسبقة، وبالتالي،

يكون متعمداً للتأثير في نتائج الانتخابات لصالح المؤتمر الشعبي العام - وهو ما تحقق في النتيجة نفسها للانتخابات النيابية 2003.

الحملات الانتخابية

تأثير المال والإعلام الجماهيري: يحظر الدستور في مادتيه (40، 5) تسخير الوظيفة العامة المدنية والعسكرية والمال العام، ويندرج في ذلك الإعلام العام، لصالح حزب سياسي، وأكد ذلك كل من قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى ضمان مساواة الأحزاب والمرشحين في الانتخابات باستخدام وسائل الإعلام العام[53].

بيد أن الممارسة العملية تجرى بالمخالفة التامة لهذه النصوص، ولم يظهر أثر ذلك في الانتخابات النيابية الأولى عام 1993 بسبب التوازن القائم يومئذ في إطار السلطة، أما الانتخابات التي جرت بعد عام 1994 فقد تم بصورة جلية التطابق التام بين حزب الحكومة وأجهزة الدولة التي تتولى قيادة الحملة الانتخابية للمؤتمر الشعبي العام برئاسة المحافظ المسؤول عن أجهزة السلطة المحلية كلها في المحافظة كرئيس للسلطة التنفيذية فيها، ويسخر الإعلام الجماهيري: إذاعة، تلفزيون، صحف يومية، لصالح المؤتمر الشعبي العام ومرشحيه، وهي وسائل الإعلام الجماهيري الموجودة في البلاد ومملوكة للدولة، ولا تمتلك الأحزاب الأكبر في المعارضة غير صحيفة أسبوعية لكل حزب، وعن طريق تولي أجهزة الدولة الحملة الانتخابية لصالح حزبها فإنها تسخر لذلك الأموال العامة، وتستحوذ على التبرعات من أصحاب رؤوس الأموال، ما يجعل أحزاب المعارضة غير قادرة على الاشتراك الحقيقي في الحملات الانتخابية في مواجهة احتكار السلطة والثروة، وفي ظل هذا الوضع ونظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية أزداد تأثير هذه العوامل الثلاثة في تقرير النتائج، بل صارت تقرر النتائج سلفاً.

وأمام فقدان الأمل بتحقيق نتائج لصالح أحزاب المعارضة يعول عليها وفقدان قيمة الصوت الانتخابي وتدني الوعي بطرق التغيير، نجد الناخب يفضل تحقيق مصلحة مباشرة حقيقة أو وهمية: مثل الوعود بالمشاريع للدائرة الانتخابية في حالة انتخاب مرشح المؤتمر، وبيع الأصوات بخاصة في آخر انتخابات نيابية 2003، وفي هذه الانتخابات يقدر ما خصصه المؤتمر الشعبي العام بين 40 إلى 60 مليار ريال، وحزب الإصلاح 10 مليارات ريال، بينما الحزب الاشتراكي اليمني الذي لازالت ممتلكاته وأمواله تحت يد أجهزة السلطة، فقد خاض الانتخابات بمخصص قدم له من الحكومة مبلغ 100مليون ريال، الأمر الذي أنعكس حتى على الترشيح - حيث رشح المؤتمر الشعبي العام في 294 دائرة والإصلاح في221، أما الاشتراكي فلم يرشح إلاّ في 105 دوائر فقط، وجرت الانتخابات في ظل تهميش منظمات المجتمع المدني، تقسيم الأحزاب، السيطرة على النقابات والجمعيات الأهلية، أو شل فاعليتها، وملاحقة الصحف الحزبية والصحفيين قضائياً[54]، بالإضافة إلى تفشي ممارسة الإكراه الذي قاد إلى العنف والعنف المضاد، ونجم عنه سقوط العشرات بين جريح وقتيل أثناء القيد والتسجيل وقبيل الانتخابات وأثناءها[55].

لقد رصدت الأحزاب والمرشحون في عملية انتخابات 2003 عدداً هائلاً من وقائع مخالفة القانون، وأكدت جلها الوقائع المرصودة من قبل المراقبين الدوليين، وتمظهرت في ما يلي:

- إعادة تقسيم الدوائر النيابية، وتقسيم المديريات إلى دوائر محلية دونما اعتبار للأسس القانونية وبخاصة معيار عدد السكان والمعيار الجغرافي.
- الإكراه الواسع للناخبين ولمنتسبي القوات المسلحة والأمن والخدمة المدنية على التسجيل خارج مواطنهم الانتخابية والتصويت لصالح حزب الحكومة، والرقابة على التصويت من خلال فرض التصويت العلني.
- شراء أصوات الناخبين.
- غش سجل الناخبين، وتزايد عدد المسجلين ممن لم يبلغوا السن القانونية.
- استبعاد مرشحين لأحزاب المعارضة وبخاصة من الاشتراكي والإصلاح.

- وفي الحملة الانتخابية تم استخدام المال العام والوظيفة العامة والإعلام العام لصالح حزب الحكومة ومرشحيه، وإخافة نشطاء الأحزاب الأخرى وتهديدهم بفقدان وظائفهم، وملاحقة أجهزة الأمن لهم، وتهديد بعض المرشحين والنشطاء بالاغتيال والضرب والتعدي على البرامج الانتخابية لأحزاب المعارضة من خلال نشرها في وسائل الإعلام العام منقوصة ومشوهة. استغلال السيطرة على مؤسسات التعليم وإداراتها لتسجيل تلاميذ المدارس من لم يبلغوا السن القانونية في سجل الناخبين، وإكراههم وإكراه ولاة أمورهم وتحت الرقابة للتصويت لمرشحي المؤتمر الشعبي العام.
- الخروج على القواعد القانونية للدعاية الانتخابية بالإقدام على الدعوة للكراهية الوطنية والدينية ضد أحزاب في المعارضة، وإقدام أجهزة الدولة على تمزيق شعارات مرشحيهم، واستمرار الدعاية الانتخابية داخل مراكز الاقتراع.
- توزيع بطاقات التصويت خارج الاقتراع واستخدام أكثر من بطاقة اقتراع والتأشير عليها سلفاً لصالح مرشحي المؤتمر.
- استخدام الأغلبية الممثلة للمؤتمر في لجان إدارة الانتخابات لتغيير نتائج الاقتراع عند وجود مؤشرات لصالح فوز مرشحي المعارضة، أو تحويلها لصالح مرشحي المؤتمر، أو تعطيل الفرز، أو إعاقة إعلان النتيجة التي بموجبها حقق مرشح المعارضة الفوز. وفي حالات معينة استخدام القوة لإلغاء النتيجة، وذلك بإبعاد ممثلي الحزب المعارض من لجان إدارة الانتخابات؛ الاقتراع والفرز أو تهديد المرشح أو الاستيلاء على الصناديق والوثائق، أو منع إعلان النتيجة، وإلغائها من قبل اللجنة العليا للانتخابات.
- طرد أعضاء لجان التصويت والفرز ومندوبي المرشحين، بل والمراقبين الدوليين حيثما تواجدوا، من غرفة الاقتراع أو الفرز، وإخفاء بطائق اقتراع أو إضافة بطائق.
- منع مقترعين من الوصول إلى المراكز الانتخابية للاقتراع وذلك عن طريق إحداث فوضى وإطلاق النار.
- السماح لنشطاء المؤتمر الشعبي بالدخول والخروج من قاعات الاقتراع وإليها للتأثير في إرادة الناخبين.

ولعل مرد هذا الحال يرجع إلى:

أولاً: احتكار السلطة والثروة، وهي إشكالية تتطلب معالجتها إصلاحاً دستورياً يمنع تمركز السلطة في يد هيئة من هيئات الدولة، أو بيد شخص، وإصدار تشريع يجعل المؤسسات المعنية بإدارة المال العام - البنك المركزي، والوظيفة العامة والإعلام العام مستقلة عن السلطة التنفيذية.

ثانياً: تناقض النظام الانتخابي من حيث النصوص القانونية وخلو قانون الانتخابات من الآليات التي تمنع استخدام المال العام والوظيفة العامة لصالح حزب.

ثالثاً: عدم حياد إدارة الانتخابات: اللجنة العليا واللجان المحلية، ولعل هذا السبب - هو مباشر التأثير ويتطلب الإصلاح الفوري.

رابعاً: غياب حكم القانون، وعدم استقلال القضاء وحياده، بالإضافة إلى عدم توفير شروط مواجهة المهام الجديدة المتمثلة بحماية الديمقراطية التعددية وحقوق الإنسان من حيث التأهيل والإدارة والأداء[56].

ويوصلنا كل ما تقدم إلى استنتاج يجسّده الواقع المعاش - هو أن النظام الانتخابي في اليمن والممارسة في العملية الانتخابية يجعلان كل دورة انتخابية خطوة إلى الخلف عن سابقتها، ويقودان إلى نظام الحزب الواحد؛ تحقق فاعليته أجهزة السلطة بالإكراه وتسخير المال العام والوظيفة العامة للترغيب والترهيب وتطوير وسائل مخالفة القانون وتضييق فرص منافسة الأحزاب الأخرى، وأن استمرار هذا الحال قد يؤدي إلى إغلاق الملعب على فريق واحد يتنافس لاعبوه مع بعضهم بعضاً، ما لم يتم إصلاح النظام الانتخابي القائم وإيقاف الممارسة خارج القانون "وتسوية الملعب".

الخلاصة والتوصيات

مما تقدم يتبين أن النظام الانتخابي المعتمد في اليمن هو نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، وهو نظام تقادم عليه الزمن في التطبيقات الدولية، وأنه قد تم تضمين نظام الدائرة الفردية في دستور الجمهورية اليمنية قبل إقرار الديمقراطية التعددية، وأتى أول قانون انتخابات عام 1992 للأخذ بنظام الأغلبية النسبية للفوز بعضوية مجلس النواب، ويتم الترشح باسم الأحزاب، أو مرشحين مستقلين، ويكفل الدستور والقانون حق التصويت لكل من بلغ من العمر 18 سنة من الذكور والإناث المسجلين في الجدول الدائم للناخبين، باستثناء اشتراط على من يكتسب الجنسية اليمنية أن يكون قد مضى على اكتسابه الجنسية 15 سنة.

وبتقويم نظام الدائرة الفردية، والفوز بالأغلبية النسبية، على ضوء معايير تحقيق أولويات اليمن كبلد من بلدان التحول الديمقراطي تقف أمامه مهمة الانتقال من الصراع والخلاص من دورات العنف إلى السلام، ومن التفرد بالحكم واحتكار السلطة والثروة ونظام الحزب الواحد إلى المشاركة والديمقراطية التعددية، ومن الانقسام متعدد الأوجه إلى الوحدة والتحديث وبناء دولة القانون، والانتقال إلى المجتمع المدني الحديث وحكم القانون وكفالة حقوق الإنسان، نجد أن هذا النظام الانتخابي لم يكن قد تم اختياره بدراية ووعي لتحقيق تلك المهام، بل ويتناقض مع غاية تحقيقها جملة وتفصيلاً، فهو لا يعزز نظام التعددية الحزبية، ولا يحقق العدالة بتناسب الأصوات التي يحصل عليها الحزب ومرشحيه مع الفوز والتمثيل في مجلس النواب، ولا يحقق الشرعية المقبولة المسلم بها كنتيجة من نتائج الانتخابات الديمقراطية، وبالتالي يعيق التحول وتحقيق أولويات المجتمع. واستمرار هذا النظام يجعل إحباط الأمل في التغيير بالوسائل الديمقراطية تكتمل حلقاته، ومن ثم، يعطل الميزة الكبرى للديمقراطية: التغيير عبر صناديق الاقتراع.

غير أن لهذا النظام ميزتين:

الأولى - بساطة النظام:

أ- تجعله متناسباً مع تدني المستوى الثقافي وتفشي الأمية في اليمن.

ب- تجعله متناسباً مع تدني مستوى القدرات الإدارية في البلاد.

الثانية - قلة تكلفة إجراء العملية الانتخابية.

بيد أن الغاية ليس إجراء انتخاباتٍ دورية أو غير دورية، وإنما أن تفضي الانتخابات إلى التحول الديمقراطي وتداول السلطة سلمياً، الأمر الذي يجعل نظام الدائرة الفردية والفوز في عضوية مجلس النواب بالأغلبية النسبية مناقضاً للأسس الدستورية للنظام السياسي في اليمن، ويعطل الغاية من إجراء انتخابات نيابية أو محلية، إذ إن أساس النظام السياسي طبقاً للدستور هو التعددية السياسية والحزبية، والانتخابات هي الوسيلة لتداول السلطة سلمياً بين الأحزاب، والأساس لشرعية الحكم المقبولة من قبل أطراف اللعبة الديمقراطية، وهو قبول لا يتحقق إلا بعدالة نتائج النظام الانتخابي ووثوق الأحزاب والناخبين بصحة تلك النتائج.

وفي ما يتعلق بالشق الآخر من النظام الانتخابي في اليمن - الجوانب الإدارية وشروط تمكين الأحزاب والمرشحين من المنافسة المتكافئة من خلال استقلال الإدارة الانتخابية وحيادها، وقيام سجل الناخبين على أسس سليمة، وسلامته من الغش، وفصل الأحزاب السياسية عن الدولة، وعدم تدخل السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية، وحياد المال العام، بما في ذلك الإعلام العام، والوظيفة العامة وإجراء الانتخابات في مناخ خال من الخوف والتخويف والإكراه بأشكاله كلها، واستقلال القضاء المنوط به حماية الحقوق وحيّاده، وإنفاذ القانون على الجميع ويُسر اللجوء

إليه، فإن تقويم هذا الجانب من النظام الانتخابي بأعمال معايير القانون الدولي للانتخابات الحرة والنزيهة، يتبين أن النصوص التشريعية: في الدستور وقانوني الانتخابات والأحزاب السياسية، تستوعب الكثير من تلك المعايير كاستقلال اللجنة العليا للانتخابات وحيادها، والإشارة إلى تمثيل الأحزاب فيها وفي اللجان التي تشكلها للإدارة الميدانية: قيد الناخبين وتسجيلهم وإدارة الانتخابات، وكفالة حق الطعون في السجل أمام اللجان وأمام القضاء، والطعن في إجراءات التصويت، وفرز الأصوات والنتيجة أمام المحكمة العليا، وحظر تسخير المال العام، بما في ذلك الإعلام العام، وضمان حق الأحزاب والمرشحين باستخدامه بالتساوي، والوظيفة العامة، بما في ذلك القوات المسلحة والأمن وحياد هذه الأجهزة، وحظر تدخل السلطة التنفيذية ومعاقبة مسؤوليها على التدخل، أو ممارسة الإكراه...الخ. غير أن التشريع يعاني من النواقص والثغرات مثل: غياب آليات حماية المال العام والوظيفة العامة من التسخير لصالح حزب، وفي ظل تبعية أجهزة إدارتها للحكومة - كطرف منافس في الانتخابات يسعى بالطرق المشروعة وغير المشروعة، بخاصة في ظل غياب حكم القانون، إلى إقصاء الأحزاب المنافسة لحزبها في الانتخابات، في ظل عدم استقلال القضاء، وعدم تحديثه تأهيلا وإدارة وأداءً، وعدم تحديد كيفية تمثيل الأحزاب في إدارة الانتخابات في بلد لا يزال يمر بمرحلة ما قبل دولة القانون، والاستقلال عن الحكومة والحياد، لا يكون إلا بقيام التوازن المانع لذلك في تشكيل هذه الإدارة الانتخابية.

وتبين الدراسة أن النصوص التشريعية للنظام الانتخابي في هذا الجانب تنطوي على المداخل لتعطيل الجانب الإيجابي فيه، فمثلاً معايير سلامة السجل الانتخابي وإجراءات الاقتراع والفرز، يجري الإخلال بها من خلال نصوص التشريع التي تجيز القيد والتسجيل في سجل الناخبين من دون إثبات الحق في التسجيل بوثيقة الهوية الرسمية – البطاقة الشخصية، وعدم تضمينها في حالة وجودها الموطن الانتخابي، وممارسة التصويت من دون تقديم البطاقة الانتخابية التي منحت لكل ناخب مسجل في سجل الناخبين، وغير تلك من المداخل التي ترتب عليها غش سجل الناخبين ونتائج الاقتراع. لكن الأمر الأكثر تأثيراً في تحديد نتائج الانتخابات بصورة تحكمية، هو غياب المناخ الانتخابي كالأمن والبيئة الديمقراطية السليمة، بسبب بقاء نتائج حرب 1994 وآثارها، وما ترتب على ذلك من انقسام عميق في المجتمع وإجراءات استثنائية ضد أحزاب ومنظمات جماهيرية، وخاصة ضد الحزب الاشتراكي، ولا زالت قائمة، وبسبب تسويد الممارسات المخالفة للقانون في الانتخابات كافة التي أجريت بعد عام 1994 ومن ذلك تدخل أجهزة السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية، وبخاصة عند الجمع بين مهام مناطة بها من قبل اللجنة العليا للانتخابات وتولي الحملة الانتخابية للمؤتمر الشعبي العام، وممارسة الضغط والإكراه والعنف من قبل هذه الأجهزة، بما في ذلك الجيش والأمن، وتسخير المال العام - الإعلام العام والوظيفة العامة لصالح حزب الحكومة ومرشحيه، الأمر الذي يترتب عليه التعطيل الكلي للجوانب الإيجابية التشريعية في النظام الانتخابي، ويزيل كل إمكانية للمنافسة المتكافئة بين أحزاب المعارضة وحزب الحكومة المسنود بقوة السلطة وإمكانات الدولة كلها المالية والإعلامية، وتحدد حكومته أماكن الدعاية الانتخابية، ويمتلك الأغلبية المقررة في الإدارة الانتخابية على الصعيد المركزي والمحلي.

ومن ثم، تظهر الدورات الانتخابية المتتالية منذ عام 1997 وحتى عام 2003 أن الانتخابات التعددية الحرة والنزيهة تؤول تدريجياً إلى مجرد نص تشريعي وحالة مفترضة، الأمر الذي يترتب عليه تهديد وجود الهامش الديمقراطي والتعددية الحزبية وعدم القبول بالشرعية القائمة على نتائج انتخابات غير موثوق بها، واستمراره يقود إلى أن تفقد الأحزاب والناخب اليمني الأمل في إمكانية التغيير عبر الوسائل الديمقراطية. وبالتالي، عدم جدوى المشاركة في الانتخابات إلّا في حالة وجود مصلحة آنية ومباشرة للأشخاص.

وهكذا، ومن خلال القراءة الكلية للنظام الانتخابي في اليمن مقرونة بالممارسة العملية السائدة، وعلى امتداد صفحات الدراسة، يمكن التوصل إلى استنتاج رئيس: أن النظام الانتخابي ومعه

النظام السياسي، يعاني أزمة بنيوية في التشريع الذي يناقض بعضه بعضاً في الأسس والمنطلقات والأحكام الإجرائية التفصيلية، وفي ثقافة الحكم بتناقض قبولها الشكلي – القانوني بالديمقراطية التعددية، وفي الممارسة تنفي ذلك، إما بالآلية التشريعية نفسها، أو بالممارسة العملية بأكثر وضوح، لصالح إعادة إنتاج نظام الحكم الشمولي في الجانب السياسي ونظام الحزب الواحد، ولصالح تسويد البنية التقليدية وتعدديتها:العائلية، العشائرية، القبلية، المناطقية ومراكز النفوذ. ومن خلال النتائج القائمة في الواقع لهذا النظام، يستنتج ما يلي:

- إعادة إنتاج واقع نظام الحزب الواحد، بصورة أو بأخرى، واقع ما قبل الوحدة وما قبل إعلان الديمقراطية التعددية، إذ يبلغ نصيب حزب الحكومة من مقاعد مجلس النواب الحالي حوالى أربعة أخماس مقاعد المجلس، الأمر الذي يترتب عليه المزيد من ضعف الهيئة التشريعية، وغياب فاعليتها وقدرتها في التأثير في تشكيل الحكومة وسياساتها، ويجعل المعارضة - الأقلية غير قادرة على مسألة الأغلبية، ومنعها من الخروج على الشرعية القانونية وشرعية النظام الديمقراطي، وهو أمر ينذر بمخاطر عودة الاستبداد بالحكم وإهدار حقوق الإنسان.
- عدم عدالة النظام الانتخابي من حيث تناسب عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب وعدد المقاعد التي يفوز بها في البرلمان، بغض النظر عن كيفية الحصول على هذه الأصوات، إذ يمثل حزب الحكومة بحوالى أربعة أخماس أعضاء مجلس النواب، بينما الأصوات التي احتسبت له، بوجه حق أو من دونه، تزيد على نصف الأصوات بقليل.
- عدم الاقتناع بشرعية النتائج بسبب عدم اقتناع أحزاب المعارضة بصحة النتيجة، وتعتبرها أنها نتيجة تحكمية وتحققت بطرق غير مشروعة، وفي انتخابات غير حرة وغير نزيهة، ولهذا السبب وبسبب رفضها لنظام التصويت والفوز، وشعورها بعدم جدوى وجودها في البرلمان، تجري مناقشة سحب أحزاب المعارضة لممثليها في مجلس النواب داخل هذه الأحزاب وفي ما بينها، ولم يحسم هذا الأمر حتى الآن.
- استبعاد تواجد المرأة في مجلس النواب.
- استبعاد تواجد ممثلي الفقراء، وهم الأغلبية الساحقة والفئات المحتقرة والمهمشة في مجلس النواب.
- سيطرة القوى التقليدية في المجتمع على مجلس النواب، وتهميش تواجد قوى التحديث والحداثة والمتخصصون في المجالات المختلفة.
- وتأسيساً على ما تقدم، يتطلب النظام الانتخابي في اليمن سرعة إصلاحه، بما يجعله منظومة متكاملة كلية، تحقق إقامة النظام الديمقراطي التعددي ومهام التحول الديمقراطي خصوصاً، وأولويات الانتقال والتحول للبلاد عموماً، ولما كان إعمال النظام الانتخابي وتوجيهه إلى تحقيق الأولويات لا يتأتى، إلّا في ظل توافر ضمانات النظام الديمقراطي ككل، مثل تطبيع الحياة السياسية، وتحقيق مصالحة وطنية، والفصل بين السلطات والأحزاب السياسية والدولة، وإيجاد مؤسسات مستقلة عن الحكومة لإدارة المال العام والإعلام العام والوظيفة العامة: المدنية والعسكرية. يتطلب إصلاح سياسي - دستوري ووفاق وطني شامل، ليس هذا المجال مناسباً لتناوله، فإن مقترحاتنا أو توصياتنا ستنصب على إصلاح النظام الانتخابي، ونوردها مجملة في ما يلي:

أولاً- النظام الانتخابي: التصويت والفوز:

- استبدال نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، بنظام يحافظ على ميزة البساطة وقلة التكلفة. أثبت في الممارسة العملية تحقيق أولويات بلدان التحول الديمقراطي وبخاصة، في البلدان التي يوجد فيها بعض التماثل مع اليمن، مثل:ماضي الصراعات العنيفة والانقسامات الحادة والحاجة إلى المصالحة الوطنية وإنهاء حالة احتكار السلطة والثروة، علاوة على تعزيز التعددية

الحزبية وعدالة نتائج الانتخابات وإيجاد برلمان فاعل، يمثل فيه الأغنياء والفقراء، والرجال، والنساء، والقوى السياسية المتواجدة على الساحة اليمنية كلها. لقد اثبت نظام، التمثيل النسبي: القائمة المغلقة الفاعلية والنجاح في بلدان الانتقال الديمقراطي، ومن ثم نقترح أن يستبدل نظام الدائرة الفردية بنظام القائمة النسبية: يتم انتخاب نصف أعضاء مجلس النواب زائد عضو واحد من قائمة وطنية لكل حزب، والنصف الآخر من قوائم المحافظات - قائمة الحزب أو تحالف أحزاب ومع مستقلين في المحافظة، ولضمان تحقيق غايات هذا النظام ينص في قانون الانتخابات على ما يلي:

أ- أن يكون مستوى الحد الأدنى لتمثيل الحزب في البرلمان هو عدد الأصوات التي تؤهله للفوز بمقعد في البرلمان.

ب- أن يعطي القانون الأحزاب حق تشكيل تكتل وإقامة هيئة موحدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية لأغراض التنافس في الانتخابات، ويكون لها الحرية، وتحديد دور تلك الهيئة للتعامل باسمها مع الغير في ما يتعلق بالانتخابات أو توحيد المواقف والتنسيق والتعاون بين أحزاب التكتل ومع الغير، ولها أن تخوض الانتخابات بقائمة موحدة يجري التصويت لها في ورقة اقتراع واحدة، أو بقوائم منفصلة، وفي حالة نزول كل حزب من أحزاب التكتل بقائمة منفصلة، تجمع أصواتها للتمثيل الاضافي كتكتل واحد يمنح المقعد أو المقاعد المستحقة بموجب تلك الأصوات للحزب أو الأحزاب الأقل تمثيلاً.

ج- وضع نسبة إلزامية لترشيح النساء في قائمة الترشيح لكل حزب، بما لا يقل عن 10 بالمئة من مجموع القائمة وأن توضع أسماء المرشحات ضمن هذه النسبة في موقع يحتمل الفوز.

د- ولكي يوضع حد للضغط على النواب للانسحاب من أحزابهم أو رشوتهم لاتخاذ مواقف إلى جانب حزب الحكومة - يضمن القانون النص على حق الحزب استبدال النائب الذي تخلّى عن برنامج الحزب الانتخابي بالتخلي عن الحزب، أو اتخاذ مواقف مناهضة لهذا البرنامج مع ثبوت ذلك بالدليل واستبداله بالمرشح الذي يلي آخر الفائزين في قائمة الحزب.

- تحويل مجلس الشورى الذي يعين أعضاءه حالياً رئيس الجمهورية إلى مجلس ثان للبرلمان يحقق التمثيل الجغرافي، تنتخب كل محافظة عدداً متساوياً من أعضائه، على أساس نظام القائمة النسبية، المغلقة وتكون المحافظة دائرة انتخابية.

ثانياً - النظام الانتخابي من حيث الجانب الإداري وشروط التمكين:

- إجراء تقسيم إداري يغيّر عدد المحافظات باتجاه التقليص، بحيث تمثل المحافظات الجنوبية والشرقية وما يضاف إليها من مساحات جديدة ما يقارب نصف العدد الإجمالي لمحافظات الجمهورية، وعليه يتم إعادة تقسيم المديريات والدوائر الانتخابية المحلية، حيث يقوم على أساسها سجل الناخبين، ويكون الموطن الانتخابي ومكان تسجيل الناخبين والتصويت لكل من يكون موطنه الانتخابي الدائرة المحلية المعنية، وتكون المحافظة دائرة انتخابية في انتخابات أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، والمديرية دائرة انتخابية لانتخاب أعضاء المجلس المحلي للمديرية، ويجري الانتخاب بموجب نظام القائمة النسبية المغلقة.

- ضبط الموطن الانتخابي وتحديده بموطن الإقامة الدائمة للشخص، أو موطن الإقامة الدائمة لعائلته.

- تشكيل اللجنة العليا للانتخابات واللجان المحلية: اللجان الإشرافية ولجان القيد والتسجيل واللجان الانتخابية بالتساوي من الأحزاب التي تحصل على 1 بالمئة من أصوات الناخبين في آخر انتخابات عامة، ولا يجوز أن يمثل أي حزب بأكثر من عضو واحد في أي لجنة، واستبعاد اللجنة الأمنية العليا التي تعتبر جزءاً من اللجنة العليا للانتخابات، ويكتفى باللجان الأمنية المحلية،

وتكون الأجهزة الأمنية المحلية أثناء العملية الانتخابية تحت الإشراف المباشر للجنة العليا للانتخابات، وتقوم اللجان الأمنية المحلية بمهامها طبقاً لتعليمات اللجنة العليا للانتخابات ولجان إدارة الانتخابات التابعة لها.

- النص في القانون على أهم الضمانات الفنية لسلامة السجل الانتخابي ومنع الغش فيه وشمولية بياناته ودقتها، واعتماد نظام البصمة والتوثيق الإلكتروني، وتصميم البطاقة الانتخابية بطريقة تمنع تزويرها، علاوة على تعميم البطاقة الشخصية وشمولها الموطن الانتخابي.
- إيجاد الضمانات التشريعية والمؤسسية لضمان حياد المؤسسات والأجهزة والإمكانات المملوكة للدولة، ومنها ما يلي:

أ- منع ترؤس المسؤولين في الوحدات الإدارية إدارة الانتخابات العامة لأحزابهم، أو المشاركة فيها، أو في الدعاية الانتخابية بصورة مباشرة، أو غير مباشرة.

ب- عدم جواز إلزام الموظفين بالحضور يوم الاقتراع إلى مقار أعمالهم، أو نقلهم، أو نقل أفراد معسكرات الجيش والأمن جماعياً إلى مراكز التسجيل والاقتراع.

ج- التحريم على الأجهزة الحكومية الصرف من أموال هذه الأجهزة لدعم أي حزب سياسي، أو استعمالها لصالحه بصورة مباشرة وغير مباشرة.

د- توقف وسائل الإعلام العامة عن تغطية النشاط الحكومي المتصل بافتتاح مشاريع، أو وضع أحجار الأساس لها، أو الزيارات الميدانية قبل ثلاثة أشهر من يوم الاقتراع.

- إزالة العوائق والقيود المالية الحالية على الترشح وتقديم الطعون الانتخابية كافة.
- تأسيس محاكم انتخابية تتولى إقرار صحة الأصوات والإجراءات الانتخابية، أو عدم صحتها في أماكن الاقتراع، لعدم قدرة المحاكم على نظر الطعون باستقلالية.

المراجع والهوامش:

(1) نص بيان طرابلس الموقع في 28 شباط/فبراير عام 1979، وبيان الكويت الصادر في 30 آذار/مارس 1979 على أن ينشأ تنظيم سياسي موحد يضم فئات الشعب المنتجة كلّها.

(2) نص الاتفاق الصادر عن القمة في البند - رابعاً على: ... تكليف لجنة التنظيم السياسي باتخاذ ما يلي:

1- مشروع الاتجاهات الأساسية لقانون التنظيمات السياسية.

2- مشروع الاتجاهات الأساسية لقانون الانتخابات.

3- مشروع الميثاق الوطني.

4- تنظيم الحوار مع التنظيمات.. وإشراكها في مناقشة المشاريع أعلاه.

5- إعداد تصور يحدد وضع القوات المسلحة من العمل السياسي في ظل دولة الوحدة.

(3) على الرغم من أن اجتماع لجنة التنظيم السياسي في دورتها الثانية المنعقدة في مدينة عدن في الفترة من 8-10 كانون الثاني/يناير 1990، قد أقرت التعددية السياسية بصورة نهائية، غير أن عدم توافر القناعة الكلية بالتعددية جعلها تضع الباب مفتوحاً لخيار آخر، هو تشكيل جبهة وطنية بصورة طوعية.

(4) الصيغة القانونية المقصودة هنا - إقرار مشروع الاتجاهات الأساسية لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية من قبل لجنة التنظيم السياسي في دورتها بمدينة تعز في الفترة من 3-5 أيار/مايو 1990.

(5) صدر قانون الأحزاب برقم (66) عام1991.

(6) بالعودة إلى صحف الحكومة نجد أنها لازالت تكرر الدعوة إلى دمج الأحزاب وبخاصة دمج الحزب الاشتراكي والمؤتمر الشعبي كتعبير عن عدم القناعة بالتعددية الحزبية، والضيق بوجود الحزب الاشتراكي.

(7) إن تعزيز التعددية الحزبية لا يحقق مهمة تعزيز العملية الديمقراطية فحسب، بل يجب أن يساهم في تحديث الدولة والمجتمع الذي تعيقه، أو من عوائقه قوة تأثير المؤسسة التقليدية - ما قبل الدولة: القبيلة والعشيرة وتقاليد التعصب والمصالح القبلية الضيقة، وتمكنت القبيلة والقبلية من إعاقة التحديث والإبقاء على اليمن على جانب طريق التقدم والبلد العربي الآسيوي الوحيد الأقل نمواً، بفعل غياب الديمقراطية، ومن ثم استبعاد دور مؤسسات المجتمع المدني الحديث، الأمر الذي يستوجب أن يوجه النظام الانتخابي نحو رفع دور هذه المؤسسات، وفي المقدمة دور الأحزاب السياسية التي أثبتت التجارب المعاصرة، أنها الأطر التي

يتمكن المواطن من خلالها المشاركة السياسية بفاعلية ووسائل فاعلة في التحديث وتنشئة المجتمع على الديمقراطية وحقوق الإنسان وتعبئة أفراده للانتقال إلى المجتمع المدني الحديث، والمشاركة في بناء النظام الديمقراطي، ومن أجل إنجاز هذه الأولوية.

(8) تنص المادة (43) على أن: "يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن بلغ من العمر ثمانية عشر سنة شمسية كاملة...".

(9) تنص المادة (43) على أن: "للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون الأحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق". تنص المادة (1/64) على أن: "1- يشترط في الناخب الشرطان الآتيان: أ- أن يكون يمنياً، ب- أن لا يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً. 2- يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب الشروط الآتية: أ- أن يكون يمنياً، ب- أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً، ج- أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة، د- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً للفرائض الدينية وإلا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره".

(10) تنص المادة (3) على أن: "يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن بلغ من العمر ثمانية عشر سنة شمسية كاملة، ويستثنى من ذلك المتجنس الذي لم يمضِ على كسبه الجنسية اليمنية المدة المحددة قانوناً". وأساس هذا التمييز - هو القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن الجنسية اليمنية الذي حدد هذه المدة بخمسة عشر سنة من تاريخ كسب الجنسية وحصر الحصول على الجنسية، اليمنية على الأجنبي المسلم.

(11) تنص المادة (23) من قانون الجنسية على: "الأجنبي المسلم الذي اكتسب الجنسية اليمنية عملاً بأحكام المواد (4، 5، 6، 9، 11) من هذا القانون لا يكون له حق مباشرة الحقوق السياسية المقررة لليمنيين قبل انقضاء خمسة عشر سنة من تاريخ كسبه للجنسية المذكورة، كما لا يجوز انتخابه، أو تعيينه في أي هيئة نيابية قبل مضي المدة المذكورة من التاريخ المذكور".

(12) "يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً...".

(13) بعد تعديل الدستور لمرتين صار رقم هذه المادة (58) في الدستور الحالي، والتي تنص على:"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".

(14) تنص المادة (4) من الدستور على:"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 (75) على أن: "عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط".

(15) في ظل الانتخابات غير التعددية التي كانت تجري في الشطرين لم تكن هناك ضرورة لدراسة الأنظمة الانتخابية للبلدان الديمقراطية التي تقوم نظمها السياسية على التعددية الحزبية، وبالتالي، لم يتم اختبار هذا النظام بناءً على دراية فعلية بالنظم الانتخابية لتفضيل إحداها على الأخرى، ومن ثم لم يكن وارداً ومدركاً تحديد تأثيره في مستقبل الديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية والحياة السياسية إجمالاً. كان يفترض وبعد الإقرار بالتعددية الحزبية وإصدار عام 1991 القانون الخاص بالأحزاب السياسية، أن يأتي القانون رقم (41) لسنة 1992 بشأن الانتخابات العامة ليضع تفاصيل هذا النظام بما يحقق عدالة نتائجه بإيجاد تناسب بين عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب أو المرشح المستقل، والفوز بعضوية مجلس النواب، بما يجعل الفائز ممثلاً للأغلبية وليس الأقلية، ويكون التمثيل محققاً للشرعية بقبول فعلي، غير أن القانون جعل الفوز بالأغلبية النسبية، أي حصول المرشح على الأصوات الأكثر بالنسبة للأصوات التي حصل عليها المرشحين الآخرين، بغض النظر عن نسبتها إلى عدد الأصوات الصحيحة والتي قد تكون متدنية في كثير من الدوائر التي يكون التنافس فيها قوياً ولا تصل نسبة الفائز من الأصوات إلى 10 بالمئة من أصوات الناخبين الصحيحة.

(16) تنص المادة (105) من القانون على أن: "يعتبر فائزاً في الانتخابات المرشح الذي يحوز على الأغلبية النسبية من الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات...".

(17) في انتخابات 1993 حصل المؤتمر الشعبي العام على (640. 523) صوتاً، مثلت نسبة 29. 5 بالمئة وعلى (122) مقعداً بنسبة 40.5 بالمئة من مقاعد مجلس النواب. وحصل الحزب الاشتراكي اليمني على (413.984) صوتاً بنسبة 18.5 بالمئة، مقابل الفوز بـ(56) مقعداً بنسبة 18.6 بالمئة. وحصل التجمع اليمني للإصلاح على (382.545) صوتا بنسبة 17 بالمئة قابلها 63 مقعداً بنسبة 21 بالمئة. وحصل حزب البعث العربي الاشتراكي على (80.362) صوتا بنسبة 3.5 بالمئة و(7) مقاعد بنسبة 3.6 بالمئة. وحصل التنظيم الوحدوي الناصري على (52.303) صوتاً بنسبة 2.3 بالمئة ومقعد واحد بنسبة 0.33 بالمئة. وحصل حزب الحق على (18.659) صوتاً بنسبة 0.80 بالمئة وعلى مقعدين بنسبة 0.66 بالمئة. وحصل كل من التصحيح الشعبي الناصري والحزب الديمقراطي الناصري على مقعد واحد لكل منها مع تقارب نسبة الأصوات والمقاعد أو المقعد. وحصل 16 حزباً على أصوات من دون حصول أي منها على مقاعد في مجلس النواب. المصدر البيانات الرسمية للجنة العليا للانتخابات.

(18) المؤتمر الشعبي نسبة الأصوات الإجمالي 57. 8 بالمئة 56.1 بالمئة من أصوات الذكور، و60.2 بالمئة من أصوات الإناث، وعدد المقاعد 229 بنسبة 76.08 بالمئة. الاشتراكي نسبة الأصوات 5.5 بالمئة ذكور، 4.61 بالمئة إناث والإجمالي 4.87 بالمئة، وعدد المقاعد (7) بنسبة 2.33 بالمئة. الإصلاح نسبة الأصوات 23.1 بالمئة ذكور و21.6 بالمئة إناث، والإجمالي 22.5 بالمئة، وعدد المقاعد (45) بنسبة 14.95 بالمئة. الوحدوي الناصري نسبة الأصوات 1.88 بالمئة ذكور، و1.74 بالمئة إناث، والإجمالي 1.83 بالمئة، وعدد المقاعد (3) بنسبة 1 بالمئة من المقاعد. البعث العربي نسبة الأصوات 0.68 بالمئة وعدد المقاعد 2 بنسبة 0.66 بالمئة. والمستقلون نسبة الأصوات 10.35 بالمئة وعدد المقاعد (14) بنسبة 4.65 بالمئة. وستة عشر حزباً لم يحصلوا على مقاعد (المصدر البيانات الرسمية للجنة العليا للانتخابات).

(19) وردت هذه الدراسة ضمن تقرير المعهد اليمني للتنمية الديمقراطية، صنعاء، 2003، ص150 وما بعدها. والتقرير بالأصل ظاهر التحيز للمؤتمر الشعبي العام والحكومة ويشيد بحماسة بنتائج انتخابات 2003.

(20) تنص المادة (6) من قانون الانتخابات على: "أ- يجوز في الانتخابات الرئاسية والاستفتاء العام لكل يمني مسجل اسمه في جدول الناخبين بإحدى دوائر الجمهورية وحاملاً البطاقة الانتخابية التصويت في أي سفارة أو قنصلية يمنية في الخارج، وعلى اللجنة العليا للانتخابات أن ترتب الإجراءات التي تكفل لهم حق التصويت وبحسب ظروف كل بلد. ب- لا يجوز إجراء أي انتخاب في أي سفارة أو قنصلية ما لم يكن نصاب الناخبين المتواجدين المسجلين في جدول الناخبين الحاملين للبطاقة الانتخابية لا يقل عن خمسمائة ناخب".

(21) أحزاب اللقاء المشترك: التجمع اليمني للإصلاح، الحزب الاشتراكي اليمني، التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري، حزب البعث العربي الاشتراكي (القومي)، حزب الحق، اتحاد القوى الشعبية، وشاركت معها في المقترح أحزاب أخرى كالحزب السبتمبري: مبادئ وأسس ترسيخ الديمقراطية الشوروية وتطوير العملية الانتخابية، قدم المقترح إلى الحوار الذي ضم الحكومة والمؤتمر الشعبي العام مع أحزاب المعارضة في الاجتماع المنعقد بتاريخ 2001/7/8. وكان خيار القائمة النسبية - هو الخيار الأول لأحزاب المعارضة والخيار رقم (2) نظام الدورتين: "2- في حالة عدم إمكانية تطبيق نظام القائمة النسبية يتم تطبيق نظام الدورتين الانتخابية في الدوائر التي لا يحصل المرشح فيها على أكثر من 50 بالمئة من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم سواء في الانتخابات النيابية أو المحلية، شريطة أن يكون الذين أدلوا بأصواتهم أكثر من 50 بالمئة من المسجلين". غير أن اللجنة القانونية المكلفة من أحزاب اللقاء المشترك بوضع مقترحات تفصيلية، استبعدت الخيار الثاني، نظام الدورتين، لأن النظام لا يحقق الأولويات كلها بالإضافة إلى أن التكلفة المالية لتطبيقه باهظة (المصدر: مبادئ وأسس ترسيخ الديمقراطية...).

(22) راجع بيانات ومقترحات أحزاب مجلس التنسيق الأعلى لأحزاب المعارضة واللقاء المشترك في:مجلس التنسيق الأعلى لأحزاب المعارضة: من أجل انتخابات حرة ونزيهة 1997. وكرر ذلك في مقترح المقدم إلى الحوار بين الحكومة وحزبها وأحزاب المعارضة الذي جاء فيه "أولا: الضمانات لإصلاح المناخ السياسي والانتخابي: 1- ضمان حيادية الأجهزة الرسمية والوظيفية العامة وعدم تسخيرها للحزب الحاكم، 2- ضمان حيادية المال العام. ثانياً: 1-

ضمان حيادية الإعلام الرسمي من خلال خضوعه للجنة وطنية للإعلام، 2- ضمان حيادية القوات المسلحة والأمن وعدم استقلالهما في تغيير إرادة الناخبين، 3- ضمان عدم التدخل في سلطة القضاء، أو التأثير فيه، والتأكيد على مبدأ سيادة القانون وتوفير المناخ السياسي الملائم لممارسة الديمقراطية بمعالجة أثار الصراعات السياسية السابقة، بما فيها أثار حرب 1994 وتحقيق الوفاق الوطني (مبادئ وأسس..، المصدر السابق).

(23) تنص المادة (21) من الإعلان على: "1- لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشئون العامة لبلاده أما مباشرة وأما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً. 2- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد. 3- أن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت".

(24) تنص المادة (25) من العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية "لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز في المادة (2) ودون قيود غير معقولة في: أ- أن يشارك في سير الحياة العامة أما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية. ب- أن ينتخب وأن ينتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة وعلى أساس من المساواة على أن تتم الانتخابات بطريق الاقتراع السري وأن تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين. ج- أن يكون له الحق في الحصول على الخدمة العامة في بلاده، على أسس من المساواة.

(25) وافق مجلس البرلمان الدولي على إعلان معايير الانتخابات الحرة والنزيهة في دورته الرابعة والخمسين بعد المئة (باريس 26آذار/مارس 1994).

(26) تتمثل هذه المعايير بما يلي: 1- الإرادة الحرة: أن يعبر الشعب بحرية، بكفالة أن تجري الانتخابات في جو يتميز بعدم وجود أي خوف أو تخويف، أي إيجاد مناخ انتخابي آمن وسليم تكون فيه حقوق الإنسان كافة مصونة، وإزالة الحواجز كافة التي قد تحول دون المشاركة الكاملة للجميع، وتوافر الشروط كافة لإجراء الانتخابات في مناخ ملائم، وتأمين حرية اختيار أي حزب أو

شخص أو طرف سياسي وتوفير الطمأنينة لدى كل مواطن بأنه لن يلحق به أي أذى أو ضرر نتيجة اختياره الحر. وباختصار توفير شروط الإرادة الحرة للشعب وتأمين هذه الحرية. 2- تأمين الحقوق السياسية ذات الصلة بالمنافسة المتكافئة: حرية الرأي والتعبير عنه، حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات. 3- عدم التمييز، ومن ذلك، أن تتساوى الفرص أمام الأحزاب في المنافسة وإجراء الحملات الانتخابية على قدم المساواة، وفرص مساوية للوصول إلى وسائل الإعلام الجماهيري، من أجل أن يطرح كل حزب سياسي آراءه السياسية على قدم المساواة مع الأحزاب الأخرى، بما في ذلك، الحزب الذي يشكل الحكومة. 4- إعمال مبدأ الاقتراع السري العام المتساوي والدوري. 5- الإدارة النزيهة للانتخابات: أ- الإدارة والإشراف بحيدة واستقلال، ب- التسجيل المناسب للناخبين، ج- توثيق الإجراءات الخاصة بالاقتراع، د- توفير الأساليب المناسبة لمنع الغش الانتخابي. 6- حكم القانون وتوفير حمايته لكل الأحزاب والناخبين والمرشحين. 7- توفير الاطمئنان والثقة بجهة فض المنازعات، وفي المقدمة – استقلال وحياد القضاء، وتيسير اللجوء إليه.

(27) تنص المادة (133) من القانون رقم (13) لسنة 2001 على:"مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة. أولاً- من هدد أو استعمل القوة لمنع ناخب من استعمال حقه ليحمله على التصويت على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت. ثانياً- كل من أعطى أو عرض أو تعهد بأن يعطي ناخباً فائدة لنفسه أو لغيره ليحمله على التصويت على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت. ثالثاً- كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أخباراً غير صحيحة عن سلوك أحد المرشحين أو أخلاقه بقصد التأثير في أراء الناخبين وفي نتيجة الانتخاب. رابعاً- من دخل المقر المخصص للانتخابات حاملاً سلاحاً نارياً بالمخالفة لأحكام المادة (97) من هذا القانون. خامساً- كل من اعتدى على لجنة الانتخاب، أو على أحد أعضائها بالسب أو القذف أو التهديد أثناء تأديته لعمله أو بسببه. سادساً- كل من قام بالتقطع للجان أو لصناديق الاقتراع بغرض الاستيلاء عليها أو المساومة أو الإعاقة لنتائج الفرز. سابعاً- كل من قام باستخدام سلطته أو نفوذه لتغيير إرادة الناخب مع عزله من وظيفته. ثامناً- كل من خالف نص المادة (143) من الأحكام العامة من هذا القانون".

(28) "يسلم رئيس اللجنة لكل ناخب ورقة الاقتراع ليثبت رأيه فيها وراء الستار المخصص لذلك داخل قاعة الانتخابات بشكل سري، ثم يضعها في صندوق الاقتراع أمام رئيس اللجنة وأعضائها والمرشحين أو مندوبيهم دون أن يكون لأي منهم حق الإطلاع على محتواها، ويجوز للناخب المعاق أو الأعمى أو العاجز عن التمييز بين الرموز أو التأشير عليها أن يستعين بمن يثق به من الناخبين ليثبت رأيه في ورقة الاقتراع".

(29) راجع البيان الأولي لوفد المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية. صنعاء 29 نيسان/أبريل 2003م.

(30) المصدر نفسه.

(31) تنص المادة (65) من الدستور بعد تعديله عام 2001 على أن مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل...الخ.

(32) انظر جاي س. جودوين - جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة: القانون الدولي والممارسة العملية (القاهرة: الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ش.م.م.، 2000)، ص75.

(33) صار رقم المادة المعدلة (112)، وتنص على:"مدة رئيس الجمهورية سبع سنوات شمسية، تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية، ولا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين مدة كل دورة سبع سنوات فقط.

(34) تنص المادة (161) من الدستور "تسري مدة السبع السنوات الواردة في المادة (112) من الدستور ابتداء من الدورة الأولى الحالية لمدة رئيس الجمهورية. وتنص المادة (162) من الدستور "تسري مدة السنتين المضافة إلى مدة مجلس النواب في المادة (65) من الدستور ابتداء من مدة مجلس النواب القائم وقت إقرار هذا التعديل الدستوري. وهكذا تم الخروج على مبدأ الانتخابات الدورية باستحداث أحكام انتقالية في الدستور، في المادة (161) التي نصت على استمرار رئيس الجمهورية لمدة عامين بعد انتهاء المدة التي أنتخب لتولي رئاسة الدولة خلالها (مدة 5 سنوات) والنص على اعتبار أن الولاية الحالية لرئيس الجمهورية - هي الدورة الأولى، وبالتالي، يكون لرئيس الجمهورية الحالي حق الترشح في دورة ثالثة وتولي رئاسة الجمهورية لسبع سنوات أخرى، وبالمثل نص على تحديد مدة مجلس النواب في المادة (162) من الدستور، وعلى أساس هذا التوجه مدد أعضاء المجالس المحلية ولايتهم لمدة عامين في مؤتمرهم الأول، حيث أوصى المؤتمر بمد مدة المجالس المحلية الحالية لسنتين إضافيتين على المدة التي تم انتخابهم لها، وبموجبها اقترحت الحكومة تعديل قانون السلطة المحلية والتمديد للمجالس المحلية لمدة عامين من دون انتخابات، فوافق مجلس النواب على مقترح الحكومة بفضل أغلبيتها الساحقة وتم تعديل القانون عام 2002.

(35) نصت المادة (20) من مشروع التعديل على:"تشكل اللجنة العليا وفقاً للإجراءات التالية: أولاً: يرشح رئيس الجمهورية قائمة من 15 شخصاً ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في هذا القانون. ثانياً: تعرض هذه القائمة على مجلس النواب ليقوم بانتخاب سبعة أشخاص من هذه القائمة ويكون الانتخاب بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. ثالثاً: أ- تتكون اللجنة من تسعة أعضاء يصدر بهم قرار من رئيس الجمهورية، على أن يتضمن القرار تسمية رئيس اللجنة، وذلك على النحو التالي: 1-

السبعة الأعضاء الذين تم انتخابهم من قبل مجلس النواب، 2- عضوان يختارهم رئيس الجمهورية. ب - ... ج- تعتبر اللجنة مسؤولة مباشرة عن أعمالها أمام رئيس الجمهورية". والفقرة (ج) من المادة (21) من المشروع نصت على: "ج- لرئيس الجمهورية أن يستبدل أي عضو من أعضاء اللجنة العليا أو يعين أي شخص لأي مقعد يشغر في اللجنة بنفس الطريقة التي عين بها سلفه". اشترطت الفقرة (و) من المادة (22) من المشروع في عضو اللجنة العليا للانتخابات: "و- ألّا يكون منتمياً إلى حزب أو تنظيم سياسي وفي حالة انتمائه إلى حزب أو تنظيم سياسي وجب عليه أن يقدم استقالته من حزبه ويعلن ذلك".

(36) جاي س. جودوين - جيل: المصدر السابق، ص77.

(37) ولاستبعاد وجود أية قرينة يحتج بها على ضرورة مشاركة الأحزاب في الإدارة الانتخابية: اللجنة العليا واللجان الانتخابية المحلية، نص التعديل على أنه يشترط في عضو اللجنة العليا أن لا يكون منتمياً إلى حزب سياسي، وفي حالة وتعيين عضو في اللجنة العليا للانتخابات ينتمي إلى حزب سياسي يجب عليه تقديم استقالته من حزبه وإعلان ذلك، وإلغاء في مشروع التعديل النص على عدم جواز تشكيل أية لجنة انتخابية محلية من حزب واحد، غير أن الحوار أفضى إلى الحفاظ على النص السابق. وبغض النظر عن أن مشروع تعديل قانون الانتخابات قد أستهدف التخلص من الشروط القانونية المتوافرة في نص القانون جزئياً للانتخابات الحرة والنزيهة، وتحويل الممارسة العملية المخالفة للقانون إلى نصوص قانونية، غير أن قبول الحكومة – والمؤتمر الشعبي العام للحوار مع المعارضة بشأنها، كانت عودة حميدة إلى أجواء التعددية الحزبية وحواراتها قبيل الانتخابات النيابية لعام 1993م، بصرف النظر عن اختلاف النتائج في الحالتين: وفي الحوار تمسكت أحزاب المعارضة بأحكام المادة (159) من الدستور وأحكام القانون النافذ مع اقتراح تعديلات تعزز مبدأ الحيادية والاستقلالية في إدارة الانتخابات وتعيد للتعددية الحزبية اعتبارها، وتعزز من دورها، ومن ذلك تشكيل اللجنة العليا للانتخابات من ممثلي الأحزاب السياسية الفاعلة بالتساوي، وفي المقترح التفصيلي، حددت الأحزاب الفاعلة، بأن يكون الحزب الممثل في اللجنة قد حصل في أخر انتخابات عامة تسبق تشكيل اللجنة على مالا يقل عن 1 بالمئة من أصوات الناخبين، ويتم ترشيحهم من قبل أحزابهم وتزكيتهم من قبل مجلس النواب ويصدر بتعيينهم أو تسميتهم قرار يصدره رئيس الجمهورية مع توسعة اللجنة إلى تسعة أعضاء، كما يتم تشكيل لجان الانتخابات المحلية بالتمثيل المتساوي لهذه الأحزاب، وفي حالة فصل أعضاء اللجان المحلية من قبل اللجنة العليا يستبدلون بأعضاء من الأحزاب التي يمثلونها نفسها، لتعزيز الاستقلال المالي للجنة العليا للانتخابات في الممارسة العملية ينص على اعتماد ميزانية مستقلة لها تدرج كرقم موحد في الموازنة العامة للدولة. جاء ذلك في مقترح أحزاب اللقاء المشترك المقدم إلى جلسة الحوار المنعقد بتاريخ 2001/7/8 تحت عنوان مبادئ وأسس ترسيخ الديمقراطية الشوروية وتطوير العملية الانتخابية، والمقترح التفصيلي الذي وضعته بعد ذلك اللجنة القانونية لهذه الأحزاب لمناقشة التعديلات على ضوئه.

(38) كانت حصص الأحزاب السياسية في اللجان الإشرافية والأساسية والفرعية في انتخابات 2003 على النحو التالي: المؤتمر الشعبي العام 44 بالمئة، التجمع اليمني للإصلاح20 بالمئة، الحزب الاشتراكي اليمني 11 بالمئة، الوحدوي الشعبي الناصري 4 بالمئة، البعث العربي الاشتراكي 2 بالمئة، حزب الحق 1.5 بالمئة، اتحاد القوى الشعبية 1.5 بالمئة، البعث العربي الاشتراكي القومي 1.5 بالمئة، الديمقراطي الناصري 1 بالمئة، التصحيح الناصري 1 بالمئة، الجبهة الوطنية 1 بالمئة، الرابطة اليمنية 0.33 بالمئة، القومي الاجتماعي0.33 بالمئة، الرابطة (رأي) 0.33 بالمئة، التحرير الشعبي الوحدوي 0.33 بالمئة، حزب جبهة التحرير 0.33 بالمئة حزب الوحدة الشعبية 0.33 بالمئة، حزب الشعب الديمقراطي 0.33 بالمئة، الاتحاد الديمقراطي للقوى الشعبية 0.33 بالمئة، حزب الخضر الاجتماعي 0.33 بالمئة التنظيم السبتمبري 0.25 بالمئة، والتجمع الوحدوي اليمني 0.25 بالمئة بالإضافة إلى 10 بالمئة كحصة للجنة العليا للانتخابات وهي من الناحية العملية حصة أخرى للمؤتمر الشعبي العام.

(39) وكان من مطالب المعارضة إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية والمحلية إلى جانب تحديد الموطن الانتخابي بالدائرة المحلية.

(40) طالبت المعارضة اقتصار الخيارات على موطن الإقامة الدائمة وموطن الإقامة الدائمة لعائلة الناخب وإلغاء موطن العمل.

(41) حول تسجيل الناخبين عام 1996. راجع مجلس التنسيق: مرجع سابق.

(42) قبلت الحكومة والمؤتمر الشعبي إدخال تعديلات جزئية فقط، ومنها الدائرة المحلية - كمركز انتخابي نيابي وموطن انتخابي يقوم عليه الجدول الدائم للناخبين، وتم تأكيد هذه المعالجة بإضافة تعريف بالدائرة المحلية في الفقرة (س) من المادة (2). وعرّفت الدائرة الانتخابية المحلية: بأنها الوحدة الانتخابية الأساسية التي يتضمن جدول الناخبين فيها كل الناخبين الذين يحق لهم ممارسة حقوقهم الانتخابية، وهي تشكل مركزاً انتخابياً في إطار الدائرة الانتخابية النيابية، وجدول الناخبين فيها هو المعتمد في الانتخابات المحلية والنيابية والرئاسية وفي إبداء الرأي في الاستفتاء، ونصت المادة (4/أ) إنه: "... وفي كل الأحوال لا يجوز أن يسجل المواطن أسمه في أكثر من مركز انتخابي واحد، كما لا يجوز أن يمارس حق الانتخاب إلّا في المركز الذي سجل اسمه فيه". وقيدت المادة (4/ب) تغيير الموطن الانتخابي إلى موطن العمل بالنص على أنه: "... لا يجوز لأي لجنة قيد أي ناخب لديها بحكم انتقال عمله ما لم يكن قد مضى على ممارسته العمل بالموطن الجديد مدة ستة أشهر على الأقل من تاريخ تقديم الطلب". وضمن القانون نص انتقالي بإلغاء الجداول الدائمة للناخبين القائمة وإجراء تسجيل جديد للناخبين في الدائرة الانتخابية المحلية، حيث نصت المادة (144) على: "تباشر اللجنة العليا بعد صدور هذا القانون إجراء القيد والتسجيل على مستوى كل دائرة محلية وإعداد جدول الناخبين فيها، ويعتبر هذا الجدول

وفقاً لما نصت عليه الفقرة (س) من المادة (2) هو المعتمد في الانتخابات المحلية والنيابية والرئاسية وإبداء الرأي في الاستفتاء". ولمواجهة استخدام نفوذ السلطة المدنية والعسكرية للتلاعب بالموطن الانتخابي عبر إكراه الناخب وبخاصة من الموظفين المدنيين والعسكريين سواء بالترهيب ونقلهم بصورة جماعية إلى مركز تسجيل محدد أو بدفع المال لغير الموظفين، نصت المادة (4) في الفقرة (د) على إخضاع الناخب الذي تعمد قيد أسمه في سجل الناخبين بأكثر من موطن للعقوبة الجنائية، ونصت الفقرة (هـ) على فرض العقوبة الجنائية على كل ذي سلطة مدنية أو عسكرية استخدام سلطته أو نفوذه لتغيير إرادة الناخب، ومن ذلك إكراهه على اختيار موطن انتخابي معين، علاوة على حذف اسم من أدرج في السجل خلافاً للقانون أو بغير حق وفقاً للمادة (13/ب) من القانون. وطبقا للمادة (12/أ) يتم مراجعة جداول الناخبين وتحريرها أو تعديلها بالحذف والإضافة خلال ثلاثين يوما مرة كل سنتين، ومرة قبل أربعة أشهر على الأقل من تاريخ صدور قرار دعوة الناخبين للانتخاب، ويحصن الجدول من التعديل بعد صدور هذا القرار.

(43) والتعليل الممكن لهذا السلوك، هو خلاف القوى التقليدية والعناصر الحداثية داخل المؤتمر الشعبي العام على هذا التقسيم الذي لا يعلم به غير الحكومة والمؤتمر، وإخراجاً للحكومة من الحرج استخدمت الأغلبية غير المسؤولة وغير المساءلة في البرلمان، لإيقاف المشروع، وهذا أمر بحد ذاته يظهر مساوئ النظام الانتخابي الحالي الذي نتج منه مثل هذه الأغلبية، وبالتالي، برلماناً ضعيفاً (كاريكاتورياً)، مهمة أعضائه التصويت حسب التعليمات.

(44) وكان من ذلك نص المادة (11): "على لجان إعداد الجداول التثبت من عمر المواطن الذي يطلب قيد اسمه في جداول الناخبين والتأكد من بلوغه السن القانونية ببطاقة إثبات الهوية الشخصية، أو أي وثيقة رسمية أخرى تحمل صورة صاحبها أو بشهادة العاقل والأمين بعد اخذ اليمين منهم"، ولأن هذا النص كان نتاج استراتيجية محددة الأهداف لم تجد الطعون أي تعامل جاد على من سجلوا من دون وجه حق: لا أمام لجان القيد والتسجيل ولا أمام القضاء. وتنص المادة (18) على" أ- لكل مواطن قيد اسمه في جداول الناخبين حق ممارسة الاقتراع والاستفتاء ويلزم إثبات شخصيته عن طريق البطاقة الشخصية أو البطاقة الانتخابية التي يجب أن تحمل صورته أو أي وثيقة رسمية أخرى تحمل صورته". لكن هذه التغييرات التي أحدثت في مجلس النواب على مشروع القانون لم تطل المادة (99) التي تنص: "على كل ناخب أن يقدم إلى رئيس لجنة إدارة الانتخابات عند الإدلاء برأيه البطاقة الانتخابية، وعلى رئيس اللجنة أو أحد أعضائها التأكد من وجود اسمه في جداول الناخبين والتثبت من شخصيته، ويتم التأشير بذلك أمام اسمه".

(45) بالتنسيق بين المسؤولين الحزبين والأجهزة المدنية والعسكرية وعقال الحارات والأغلبية في لجان جداول الناخبين ولجان إدارة الانتخابات، والقيام بالنقل الجماعي لمنتسبي هذه الأجهزة وتلاميذ المدارس إلى مراكز القيد والتسجيل التي يختارها هؤلاء المسؤولون لتسجيلهم والإدلاء بأصواتهم وتحت أشراف المسؤولين العسكريين والمدنيين ومد راء المدارس، وزاد من حدة هذه الممارسة وشراستها نظام الدائرة الفردية، وتكليف المسؤولين المحليين في السلطة التنفيذية والحزب بإنجاح مرشحي حزب الحكومة في دوائرهم، وعلى النتيجة التي يحققونها يتوقف مستقبلهم الوظيفي.

(46) ومن أمثلة ذلك: بسبب إجراء الانتخابات الرئاسية بطريقة غير تنافسية، ودعوة المعارضة إلى مقاطعتها ودعوتها إلى تصويت (بلا) لتعديل الدستور عام 2001 وفي ظل أن جدول الناخبين لكل دائرة انتخابية (مركز التسجيل والاقتراع) هو سجل يدوي وكل لجنة لديها جدول الناخبين في المركز فقط، جرى الخلط وبقصد بين التصويت المباشر في انتخابات الرئيس والاستفتاء، والتقيد بالتصويت في الموطن الانتخابي للناخب للتأكد من حقه في التصويت ومنع تكرار التصويت، فأعلنت اللجنة العليا للانتخابات الحق في التصويت في أي مركز اقتراع دونما التقيد بالموطن وإثبات الشخصية بأية طريقة كانت، الأمر الذي ترتب عليه عدم الوثوق بالنتيجة، وتحويل تلك الممارسة المعترض عليها، جرى النص في المادة (5) من قانون الانتخابات النافذ الصادر عام 2001 على: "لغرض الانتخابات الرئاسية والاستفتاء العام تعتبر الجمهورية دائرة انتخابية واحدة ويجوز للناخب الإدلاء برأيه بالبطاقة الشخصية أو الانتخابية أو أي وثيقة رسمية تحمل صورته في أي مركز اقتراع وعلى اللجنة العليا وضع الضوابط الكفيلة بما يضمن هذا الحق".

وكان قد سبق تعديل الدستور ليتوافق مع قانون السلطة المحلية الذي صدر مخالفاً له، ثم جرى تعديل قانون السلطة المحلية ليتلاءم مع مخالفة تقسيم الدوائر المحلية لأحكام المادة (60) منه.

(47) راجع البيانات الرسمية للجنة العليا للانتخابات الخاصة بانتخابات 2003.

(48) وبموجب اقتراح الحكومة بتعديل المادة (60) من قانون السلطة المحلية بعد أن تم تحديد حدود الدوائر المحلية وصدور قرار جمهوري بالتقسيم، إذ كانت تنص قبل التعديل على: "تقوم اللجنة العليا للانتخابات في ضوء أحكام المادة السابقة بتقسيم المديرية إلى دوائر بحيث تمثل كل دائرة منها بعضو واحد في المجلس المحلي للمديرية" وتتعلق المادة السابقة المشار إليها بتقسيم الدوائر المحلية على أساس معيار التساوي في عدد السكان مع مراعاة المعيار الجغرافي، غير أن التعديل قد أتى خلافاً لها مع استمرار نصها، وخلافاً لقانون الانتخابات النافذ... حيث نص التعديل على "تقوم اللجنة العليا للانتخابات في ضوء أحكام المادة السابقة بتقسيم المديرية إلى دوائر انتخابية محلية، بحيث تمثل كل دائرة منها بعضو واحد أو أكثر في المجلس المحلي للمديرية"،

وكانت تلك الممارسة المخالفة للقانون بقصد تعمد إيجاد المداخل لغش جداول الناخبين لصالح الحكومة وحزبها.
(49) ومن ذلك إصدار توجيهات من خارج اللجنة العليا التزمت بها لجان قيد وتسجيل الناخبين، ومن ذلك، التعليمات الصادرة من اللجنة الأمنية إلى لجان القيد والتسجيل بعدم الالتزام بالموطن الانتخابي في قيد منتسبي القوات المسلحة والأمن في سجل الناخبين وبسبب احتجاج المعارضة على ممارسة الخروج على حكم القانون من قبل اللجنة العليا للانتخابات ولجان القيد والتسجيل وقبولها باغتصاب صلتها من قبل من لم يمتلكوا الحق في ذلك قانوناً، أعلنت اللجنة العليا خصومتها لتلك الأحزاب علناً مع إعلانها بالتمسك بتلك الممارسات الخارجة على القانون.
(50) اعترفت اللجنة العليا أن عددهم حوالى 200 ألف شخص.
(51) التفاوت بين الدوائر وعدد الناخبين المسجلين، مبين في البيانات الرسمية للجنة العليا للانتخابات.
(52) بلغ عدد الناخبين المسجلين 8 ملايين و97 ألفاً و162 ناخباً، في حين تقدر الإحصاءات السكانية الرسمية أن عدد السكان ممن بلغوا 18 عاماً وما فوق، وهم الذين يحق لهم القيد والتسجيل في سجل الناخبين يبلغ متوسطه 8.814.413 شخصاً (انظر: كتاب الإحصاء السنوي لعام 2001، صنعاء، الجهاز المركزي للإحصاء، 2002، ص39 و42)، ومن بينهم الغائبون في بلدان المهجر ويقدرون بـ"بأكثر من مليون". علاوة على أنه من غير الممكن أن يقبل على التسجيل كل من يتمتع بالحق، ومن ذلك النساء حيث يفوق عددهن في هذا السن بكثير الرجال المقيمين في اليمن.
(53) تنص المادة (5) من الدستور على أنه:"ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين". وتنص المادة (40) على أن: "يحظر تسخير القوات المسلحة والأمن والشرطة وأية قوات أخرى لصالح حزب...". تنص المادة (39) من قانون الانتخابات على:"تنظم اللجنة العليا استخدام وسائل الإعلام الرسمية المرئية والمسموعة والمقروءة لكافة المرشحين بالتساوي لعرض برامجهم الانتخابية، وبما يكفل تحقيق تكافؤ الفرص في استخدام تلك الوسائل، ويحق للأحزاب والتنظيمات السياسية عرض برامجها الانتخابية في وسائل الإعلام الرسمية المرئية والمسموعة والمقروءة وفقاً للقواعد التي تضعها اللجنة العليا وبصورة متساوية". وتنص المادة (143) من قانون الانتخابات لعام 2001 أنه لا يجوز تسخير إمكانية الدولة ومواردها وأجهزتها وآلياتها ومعداتها لصالح أي حزب أو تنظيم سياسي أو مرشح بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويعاقب من يقوم بذلك بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (133) من هذا القانون". وينص القانون رقم (66) لسنة 1991 بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية في المادة (33/ع) على عدم المساس بحيادية الوظيفة العامة، كما يحظر تسخير الوظيفة العامة أياً كان نوعها أو مستواها، أو المال العام لأي غرض حزبي أو تنظيمي بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وفي حالة المخالفة تطبق العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة". والمادة (31) تنص على أن:"تمكن أجهزة الإعلام الرسمية جميع الأحزاب والتنظيمات السياسية بالتساوي من استخدام وسائلها لنقل وجهات نظرها إلى المواطنين...".
(54) راجع: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، المصدر السابق.
(55) بالإضافة إلى عدم الثقة بالقضاء فقد فرض قانون الانتخابات مبلغ خمسين ألف ريال يرفق بالطعن في نتائج الاقتراع والفرز، ما جعل بعض الأحزاب غير قادرة على تقديم الطعون كالحزب الاشتراكي الذي أقتصر على تقديم طعنين فقط باسمه، وترك للمرشحين تقديم الطعون بأسمائهم في حالة قدرة المرشح على تقديم مبلغ الضمان، ومع ذلك فإن المحكمة العليا لم تبطل إجراءات الاقتراع والفرز والنتيجة إلّا في ثلاث دوائر ولصالح المؤتمر الشعبي العام، من بين أكثر من ستين دائرة قدمت الطعون في نتائجها إلى المحكمة العليا. لقد تناولنا مشكلات غياب حكم القانون وعدم استقلال والقضاء وحياده في أعمال منشورة، أنظر مثلاً: قضية دولة القانون في الأزمة اليمنية، الجزء الأول (بيروت:دار الكنوز الأدبية، 1999). احترام فكرة القضاء الحديث في الوطن العربي (تعز: مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، 2002). سياسة وتدريس القانون في كليات الحقوق اليمنية وأثرها على تحقيق العدالة (تعز: مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، 2002).