

# مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركزية تهيمش المرأة في المركز والمحليات

إعداد: د/ محمد علي السقاف

# المحتويات

1	المقدمة .....
4	الفصل الأول: الوحدات الإدارية وعلاقتها بالسلطة المركزية .....
5	المبحث الأول: المركزية واللامركزية .....
5	المطلب الأول: المركزية الإدارية .....
6	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية .....
6	الفرع الأول: الشئون المحلية .....
7	الفرع الثاني: أن تكون الإدارة محلية .....
7	الفرع الثالث: رقابة السلطة المركزية .....
8	الفرع الرابع: اللامركزية والفيدرالية .....
9	المطلب الثالث: تجربة الشطرين للوحدات المحلية مركزية أم لامركزية؟ .....
9	الفرع الأول: اختلاف التجريبتين .....
11	الفرع الثاني تجربتي الشطرين هل كانت مركزية أم لا مركزية؟ .....
12	المطلب الرابع: مفهوم اللامركزية الإدارية لدى الأحزاب الرئيسية .....
13	الفرع الأول: الانتخابات النيابية 27 أبريل 1993م ( ) .....
13	الفرع الثاني: وثيقة العهد والاتفاق .....
14	الفرع الثالث: مواقف الأحزاب بعد حرب صيف 1994م .....
	المبحث الثاني: هيمنة المركزية على السلطة المحلية في علاقة أجهزة السلطة المركزية بأجهزة السلطة
15	المحلية .....
15	المطلب الأول: هيمنة المركزية ومحدودية اللامركزية .....
16	الفرع الأول: اختلاف القانونين في درجات المركزية .....
19	الفرع الثاني: توافق القانونين في درجات المركزية .....
20	المطلب الثاني: الأجهزة المحلية للسلطة المركزية .....
21	الفرع الأول: المحافظ/ وكيل المحافظة/ مدير عام المديرية .....
23	الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية .....
24	الفرع الثالث: المكتب التنفيذي .....
24	المطلب الثالث: أجهزة السلطة المحلية المنتخبة: .....
25	الفرع الأول: المجالس المحلية (المحافظة والمديريات) .....
27	الفرع الثاني: أمناء عموم المجالس المحلية: .....
28	الفرع الثالث: الهيئات الإدارية للمجالس المحلية: .....
28	المطلب الرابع: الموارد المالية/الخاتمة .....
28	الفرع الأول: الموارد المالية .....
30	الفرع الثاني: الخاتمة .....
31	الفصل الثاني: مركزية تهميش المرأة في المركز والمحليات .....

المبحث الأول: الحقوق السياسية للمرأة اليمنية في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية (.....)	32
المطلب الأول: تجربة الشطرين قبل الوحدة.....	32
المطلب الثاني: في إطار دولة الوحدة.....	33
الفرع الأول: دستور الوحدة وتعديلاته.....	34
الفرع الثاني: قانون الانتخابات.....	35
الفرع الثالث: المواثيق والاتفاقات الدولية.....	36
المبحث الثاني: هامشية مشاركة المرأة في الدورات البرلمانية الثلاث 1993-1997-2003.....	36
المطلب الأول: مقارنة أعداد النساء المسجلات في جداول الناخبين.....	36
المطلب الثاني: مقارنة أعداد النساء المرشحات في الدورات الثلاث.....	37
المبحث الثالث: مشاركة المرأة في انتخابات المجالس المحلية.....	39
المطلب الأول: تجربة الانتخابات المحلية الأولى.....	39
المطلب الثاني: حتى لا تكون انتخابات 2006م كمثلتها لعام 2001م.....	42
الفرع الأول: موقف الأحزاب السياسية.....	42
الفرع الثاني: بعض المقترحات.....	42

# مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركزية تهميش المرأة في المركز والمحليات د/ محمد علي السقاف\*

## المقدمة

الجمهورية اليمنية هي الدولة العربية الوحيدة من بين دول جامعة الدول العربية التي تشكلت من دمج دولتين ذات سيادة عضوين في الجامعة العربية ومنظمة الأمم المتحدة ممثلتين في الجمهورية العربية اليمنية ( ج.ع.ي/ اليمن الشمالي )، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (ج.ي.ش/ اليمن الجنوبي) اللتان قررتا في اتفاقية الوحدة الموقعة بتاريخ 22 أبريل 1990 ذوبان الدولتين في شخصية دولية جديدة أطلق عليها اسم الجمهورية اليمنية.

ولعل خيار شكل الدولة البسيطة غير المركزية بديلا عن الكونفدرالية أو الفيدرالية لوحدة الدولتين له معاني وأبعاد عديدة فكلا الدولتين سبق لهما اختبار نظام اللامركزية في دولتيهما الوطنية.

فقد عرفت الـ ج.ع.ي قبل حركة 26 سبتمبر 1962 في عهد الإمامة نظام مركزي رمزي يتعايش بجانب لامركزية حقيقية على أرض الواقع بفعل تمتع الاتحادات القبلية بدرجة من الاستقلالية في إدارة شئون أراضي الاتحادات القبلية بزعامة شيخ القبيلة وبإطاحة النظام الامامي سعى قادة النظام الجمهوري إلى بناء أسس الدولة اليمنية مركزيا ببسط وجود الدولة على جميع أراضي الـ ج.ع.ي.

وفي اليمن الجنوبي في فترة الاستعمار البريطاني كانت هناك 22 سلطنة وأمارة ومشيخات تتمتع باستقلالية ذاتية شكلت فيما بينها بدعم بريطاني " اتحاد الجنوب العربي " في عام 1959 تحولت إلى اتحاد إمارات الجنوب العربي في عام 1962 بانضمام مستعمرة عدن إلى عضوية الاتحاد ذات الطابع الفيدرالي وبحصول اليمن الجنوبي على الاستقلال في نوفمبر 1967 تم إلغاء جميع تلك الكيانات وبناء دولة مركزية.

الإدارة المركزية لم تكن القاسم المشترك الوحيد بين الدولتين قبل الوحدة، النظام الشمولي كان القاسم الأخر الجامع بين الدولتين، حيث التعددية الحزبية محظورة فيهما بل أن ج.ع.ي حظرت الحزبية في نظامها السياسي، فيما الجنوب الذي عرف التعددية الحزبية في فترة الاستعمار البريطاني، لم يسمح

\* دكتوراه الدولة في القانون الدولي، جامعة السوربون، باريس 1977م  
ماجستير D.E.S. في القانون العام 1974م، وماجستير في العلوم السياسية 1975م، جامعة باريس 2

بعد الاستقلال ألا بوجود نظام الحزب الواحد، كما كانت حرية التعبير وحرية الصحافة مقيدة في كلا البلدين.

محدودية القواسم المشتركة التي تجمعهما يقابلها نقاط اختلاف كبيرة تفصل بين الدولتين أهم مظاهر الاختلاف بينهما يمكن إيجازه فيما يلي :

في الشمال نظام عسكري وقبلي يقوم على أسس دينية محافظة، ومجتمع عاش لفترة طويلة مغلقاً على نفسه ومعزولاً عن محيطه الإقليمي والعالمي في ظل حكم الإمامة، يقابله في الجنوب نظام حكم مدني ذات طابع علماني بحكم تبنيه الأيديولوجية الماركسية، ونظام الحزب الواحد ومجتمع منفتح على العالم الخارجي في فترة الاستعمار البريطاني وبعد الاستقلال بتوجهه السياسي والفريد من نوعه في المنطقة العربية. وانعكس ذلك بالضرورة على شرعية النظام السياسي في البلدين في الس.ج.ع.ي شرعية النظام العسكري يقوم على أساس دور الجيش في إطاحة نظام الإمامة وإقامة الجمهورية، ومشروعية القبيلة في المشاركة في الحكم على أساس دورها المفترض أو الحقيقي في الدفاع عن الثورة وحمايتها وبتناوب قطبي السلطة المؤسسة العسكرية والقبيلية في السيطرة المطلقة على الحكم في الشمال، وتأثر كلاهما بنفوذ التيارات الإسلامية غير الوسطية، المتداخلة مع التقاليد والعادات القبيلية التي تحصر دور المرأة ومكانتها في نطاق الأسرة. اقتصر التمثيل السياسي في الحكومة والبرلمان على الرجال دون تواجد المرأة. وغلب تمثيل العسكر والقبيلة في المؤسسات الدستورية للدولة من بين الرجال ! على حساب بقية الفئات الاجتماعية. ولعل هذا يفسر اعتماد مبدأ التعيين كقاعدة في التمثيل السياسي لفترة طويلة ، تبعها بعد ذلك في السنوات الأخيرة ما قبل إتمام الوحدة الأخذ بالنظام المزدوج بالانتخاب والتعيين.

واختلفت التجربة في نطاق ج.ي.د.ش فعلى مستوى الشرعية اعتبرت الحركات الوطنية مثل بقية الدول المستعمرة أن من حقها تقلد مقاليد السلطة لأن الفضل يعود لها في تحقيق الاستقلال. وهذا ما حدث في الجنوب بتولي الجبهة القومية ثم في وقت لاحق الحزب الاشتراكي السلطة وقيامهما لتعزيز شرعيتها باعتماد الانتخابات العامة كمصدر شرعية لنظام ديمقراطي. وجاء المفهوم الديمقراطي هنا على نمط التجارب الديمقراطية لدول المنظومة الاشتراكية ببنني نظام الحزب الواحد " القائد الموجه للمجتمع والدولة ". المهم هنا في تجربة الجنوب اعتماد الانتخاب كقاعدة عامة والتعيين كاستثناء في التمثيل السياسي من جهة ومن جهة أخرى مشاركة الرجال والنساء كناخبين ومرشحين دون تمييز بينهما والتأكيد الصريح على هذه المساواة في نصوص دستور ج.ي.د.ش. وفعلاً حصلت المرأة على 6 مقاعد في مجلس الشعب الأعلى (البرلمان) وتقلدن بعض المناصب القيادية في مؤسسات الدولة والحزب.

ومن نقاط الاختلاف الأخرى بين أوضاع البلدين هي في التفاوت السكاني بين الشمال والجنوب. 4 للشمال مقابل 1 في الجنوب، وفي تفاوت المساحة الجغرافية 3/1 المساحة في الشمال مقابل 3/2 في الجنوب.

وانعكس هذا التفاوت السكاني والجغرافي على مستوى التقسيم الإداري بوجود غالبية الوحدات الإدارية والدوائر الانتخابية في الشطر الشمالي من دولة الوحدة بسبب اعتماد معيار الكثافة السكانية كأساس للتقسيم دون الأخذ في عين الاعتبار معيار المساحة الجغرافية. ونتيجة لذلك جعل غالبية الناخبين والمرشحين مواطنهم الانتخابية في الشطر الشمالي. مما يعني أن المؤتمر الشعبي العام بحكم نشأته في أغسطس 1982 في ظل الـ ج.ع.ي واختلاطه بهيئات الدولة ومؤسساتها كحزب حاكم جعلت منه هو المحدد الأول ويكاد يكون الأخير في تحديد مسار ومضمون ديمقراطية دولة الوحدة سواء في نطاق تحديد درجة استقلالية أجهزة السلطة المحلية في علاقتها مع أجهزة السلطة المركزية أو في مدى مستوى تحقيق المرأة تقدماً حقيقياً في تمثيلها السياسي في المؤسسات الدستورية للدولة.

أمام هذه الاختلافات والتناقضات بين وضعي البلدين اختارت قياداتها الحل في الديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية كقاعدة يقوم عليها النظام السياسي لدولة الوحدة تمشياً من جهة مع توجهات دستور دولة الوحدة الذي أعدته نخبة من مثقفي البلدين ولما كبة من جهة أخرى موجات التحول نحو الديمقراطية التي شهدها العالم في بداية عقد التسعينيات بعد سقوط جدار برلين. تجسيدا لهذا التوجه الديمقراطي صدر القانون رقم (52) لسنة 1991 بشأن الإدارة المحلية وبمناسبة تنظيم أول انتخابات برلمانية في إبريل 1993، تناقست الأحزاب السياسية الرئيسية في برامجها الانتخابية في طرح رؤاها حول الإدارة والحكم المحلي. وفي مرحلة الأزمة السياسية الحادة التي أفضت إلى قيام الحرب الأهلية في صيف عام 1994 تباين بشكل واضح مفهوم الإدارة والحكم المحلي بين شركاء الأمس في قيام الوحدة بين من يطالب بلامركزية حقيقية وسلطات واسعة لأجهزة الحكم المحلي وبين من يتوجس من مثل هذا المطلب ألا يؤدي في المستقبل إلى شكل من أشكال الدولة المركبة. من هنا بعد انفراد المؤتمر الشعبي العام بالسلطة وحصوله على أغلبية كاسحة في البرلمان صوت على قانون جديد رقم (4) لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية. وبتغيير مسمى القانون من قانون الإدارة المحلية إلى قانون السلطة المحلية لم يغير في جوهره إن لم يكن تراجع عن بعض مزايا قانون الإدارة المحلية لسنة 1991 اللذان معاً حرصا على استمرارية هيمنة أجهزة السلطة المركزية على أجهزة السلطة المحلية مما جعلنا نميل إلى الاعتقاد أن شعار اللامركزية الإدارية والمالية ليست إلا شكلاً من أشكال إعادة إنتاج المركزية في اللامركزية المسموح بها للوحدات الإدارية. ونفس الشيء يمكن قوله بخصوص الضجيج السياسي والإعلامي عن وجود توجه جديد في التمكين السياسي للمرأة اليمنية في مختلف المؤسسات الدستورية للدولة خاصة على مستوى الهيئات المنتخبة. فقد أظهرت نتائج الدورة الثالثة للانتخابات النيابية لأبريل 2003 والانتخابات الأولى للمجالس المحلية تهميش المرأة إلى أدنى

مستوى في المركز وفي المحليات وبتراجع حجم تمثيلها في مجلس النواب لعام 2003 بفوز نائبة واحدة مقارنة بوجود نائبتين في دورتي 1993-1997.

هاذين الموضوعين يشكلان محوري هذه الدراسة.

**الفصل الأول:** الوحدات الإدارية وعلاقتها بالسلطة المركزية  
**الفصل الثاني:** تهميش المرأة في المركز والمحليات

## الفصل الأول: الوحدات الإدارية وعلاقتها بالسلطة المركزية

تحدد علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية في إطار الدولة إما على أساس النظام المركزي بصورتيه (التركيز- وعدم التركيز) أو النظام اللامركزي بصورتيه أيضاً (الإقليمي والمرفقي).

فإذا كان خيار المركزية أخذت به تاريخياً بعض الأنظمة الديمقراطية، إلا أنه كان سمة من سمات الأنظمة الشمولية في حين ارتبطت اللامركزية دائماً بالأنظمة الديمقراطية. فعلى مستوى اليمن قبل الوحدة بحكم طبيعة شمولية النظامين في ج.ع.ي و ج.ي.د.ش كان خيار المركزية الإدارية هي السمة الأساسية التي تحكم علاقة الإدارة المركزية بالوحدات الإدارية في كلا الدولتين. وبعد تحقيق الوحدة بدمج الدولتين في دولة واحدة وخيارها الديمقراطي تبنت الدولة الجديدة الجمهورية اليمنية النظام اللامركزي كأساس لتحديد نوع العلاقة بين المركز والوحدات الإدارية. وقد تأثر خيار اللامركزية بأمرين أساسيين؛ الأول: الموروث الثقافي والتاريخي للتجربة الوطنية للبلدين في علاقة المركز بالوحدات الإدارية فيهما، والثاني في اختلاف إن لم يكن تعارض مفهوم قيادتي الدولتين السابقتين في شكل التنظيم الإداري للجمهورية اليمنية. طرف يناهز بإعطاء صلاحيات واسعة واستقلالية أكبر للوحدات الإدارية في علاقتها بالسلطة المركزية وطرف آخر متخوف أن يؤدي ذلك المطلب إلى عودة التشطير من جديد وتجزئة الدولة البسيطة إلى عدة دويلات بدلاً من دولتين كما كانت عليه في الأصل قبل الوحدة. هذا التحفظ الراض قد يكون مبنياً على مخاوف حقيقية من عودة التشطير من جديد أو قد يكون تعبيراً عن قناعتهم بجدوى المركزية المتأصلة في ثقافة وطبيعة تأهيل بعض قيادات السلطة ذات التكوين العسكري والأمني اللذين تعودوا على إعطاء الأوامر وتنفيذها وعلى التوجيه من أعلى إلى أسفل.

وقد حسمت الحرب الأهلية لصيف عام 1994 بين التوجهين لصالح الفريق المناهض بتضييق درجة "استقلالية" الوحدات الإدارية إلى حده الأدنى وفقاً لما جرى ترجمته في قانون السلطة المحلية النافذ

رقم (4) لسنة 2000. فإذا كان هذا القانون الأخير لا يختلف في جوهره كثيراً عن القرار الجمهوري بالقانون رقم (52) لسنة 1991 بشأن الإدارة المحلية فإنه مع ذلك عمل على فصل واضح بين الهيئات المحلية المنتخبة وبين الهيئات المحلية التابعة للسلطة المركزية، بعكس القانون الحالي الذي جعل ممثلي الدولة المعيّنين يترأسون الهيئات المنتخبة وأعطى أجهزة السلطة المركزية صلاحيات أوسع في الشأن المحلي للوحدات الإدارية عن مستوى ما كانت عليه في قانون 1991. ولم يقتصر هذا التراجع التشريعي على مستوى تقليص هامش الديمقراطية المحلية بحرمان المواطنين من حقهم في إدارة شئونهم المحلية بأنفسهم وإنما جاء هذا التراجع امتداداً لما اعتري مسار الديمقراطية والحريات على المستوى الوطني بعد نهاية حرب صيف عام 1994م. سنتناول في مبحثين: الأول المركزية واللامركزية والثاني هيمنة المركزية على السلطة المحلية في علاقة أجهزة السلطة المركزية بأجهزة السلطة المحلية.

### المبحث الأول: المركزية واللامركزية

في البداية سيتم تعريف مفهوم المصطلحين المركزية واللامركزية الإدارية مع إعطاء قسطاً أوفر من التفاصيل لمصطلح اللامركزية لارتباطه بموضوع الدراسة، نتعرض بعد ذلك باختصار شديد إلى تجربة الشطرين قبل الوحدة ثم نتطرق لمفهوم الأحزاب السياسية الرئيسية لمصطلح اللامركزية الإدارية ونوع علاقة المركز بالوحدات المحلية.

### المطلب الأول: المركزية الإدارية

يعني مصطلح المركزية الإدارية أن الدولة عبر مراحل نشأتها لم تحصر ممارسة وظيفتها الإدارية في نطاق العاصمة التي تتمركز فيها أجهزة السلطة المركزية وإنما عملت عبر طبيعة وظيفتها أن يكون لها تواجد إداري يشمل جميع أقاليم الدولة. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف وفق الطريقة التقليدية للتبعية هي "التركيز الإداري" والمتمثلة في جعل مصدر اتخاذ القرارات الإدارية محصوراً مركزياً في إطار أجهزة السلطة المركزية. أبسط المعاملات الإدارية لا يمكن لموظفي الدولة الموزعين على مختلف أقاليم الدولة اتخاذ القرار بشأنها دون العودة إلى المركز. في ظل هذا التركيز الإداري أجهزة السلطة المركزية تصاب بالشلل وتعطل فاعلية وسرعة إنجاز المعاملات لذلك اتجهت الدول ذات التنظيم الإداري المركزي إلى الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري Deconcentration والمتمثل بإعطاء موظفي الدولة في الأقاليم تفويضاً لبعض سلطات الأجهزة المركزية في العاصمة للبت في بعض المسائل الإدارية محلياً بدلاً من إرسالها إلى المركز لاتخاذ القرار بشأنها. في كلا الحالتين التركيز وعدم التركيز الإداري تتخذ القرارات باسم الدولة فموظفي الدولة المحليين معيّنين من قبلها ويخضعون إلى رقابتها ومسئولتها ويتحقق بذلك وحدة الوظيفة الإدارية ونمطية الأداء .

## المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

1- يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة بين السلطات المركزية في الدولة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية على ضوء هذا التعريف يتبين وجود نوعين من أشكال اللامركزية الإدارية.

الأول: اللامركزية الإقليمية وفق تسمية الغالبية وفضل من جانباً تسميتها باللامركزية الجغرافية والمقصود بها الوحدات الإدارية. الثاني: اللامركزية المصلحية أو المرفقية أو الفنية والمتمثلة بالهيئات والمؤسسات العامة.

القاسم المشترك بين نوعي اللامركزية يستند إلى تمتع كلاهما بالشخصية الاعتبارية وخضوعهما إلى رقابة وإشراف السلطات المركزية

2- أسس ومرتكزات نظام اللامركزية للوحدات الإدارية

مفهوم اللامركزية الإدارية يعني تمتع الوحدة الإدارية بالاستقلالية التي تسمح لها بإدارة شؤونها المحلية في إطار مكونات الدولة التي تعتبر فيها الوحدات جزءاً لا يتجزأ منها.

فأسس اللامركزية بالنسبة للوحدات الإدارية تعني: 1- إدارتها لشؤونها المحلية بنفسها 2- وعبر هيئاتها المحلية الخاصة بها 3- تمارس أنشطتها تحت رقابة السلطة المركزية.

نتناول هذه المرتكزات تباعاً ثم نتطرق بعدها إلى تمييز مفهوم اللامركزية الإدارية عن مفهوم الفيدرالية .

## الفرع الأول: الشؤون المحلية

يعنى أن الهيئات المحلية في الوحدات الإدارية تتولى ممارسة كافة الاختصاصات المرتبطة بشؤونها المحلية في نطاقها الجغرافي المحدد. فكل اختصاص يندرج تحت هذا المفهوم يكون من حق الهيئات المحلية ممارسته. ومفهوم الشؤون المحلية ينطلق من كون أبناء الوحدة (الإقليم) بما تجمعهم من روابط وخصوصيات محلية ومعرفة باحتياجات منطقتهم من مشاريع وخدمات هم أدري في تحديدها واختيار ممثليهم في الهيئات المحلية للنهوض بمنطقتهم وتنميتها. وهنا يجب التمييز بين الاحتياجات المحلية والاحتياجات العامة على مستوى جميع مواطني الدولة. فخدمات مثل خدمة البريد يحتاجها الجميع في حين أن بعض خدمات المرافق العامة كالكهرباء والمياه قد لا يتوفران بالقدر المطلوب في إقليم أو منطقة ما مقارنة ببقية أقاليم الدولة وهنا تتجمع الجهود المحلية وروابط التضامن بين أبناء الإقليم لسد العجز المحلي من الكهرباء أو المياه بإنشاء مشاريع تلبي احتياجات المواطنين محلياً. وبصفة عامة المشروع هو الذي يحدد قائمة الشؤون المحلية التي تتبع السلطة المحلية والشؤون الأخرى ذات الطابع العام والقومي التي هي من اختصاص السلطة المركزية ولتمكين الهيئات المحلية

بالضلع بمسئولياتها في إدارة كافة الشؤون المحلية أعطاها المشرع الشخصية الاعتبارية وهذا يعني أن يكون للوحدات الإدارية شخصية قانونية تميزها عن الدولة وممتلكات وموارد مالية وموظفين تابعين لها تمكنها من إدارة شؤونها المحلية، ويعطيها حق تمثيل الوحدة أمام القضاء وفي حق التقاضي أمام المحاكم.

### الفرع الثاني: أن تكون الإدارة محلية

الأساس الثاني: للامركزية الإدارية يتمثل في الوضع الشخصي للأعضاء الذين يمثلون الإدارة المحلية للوحدة الإدارية ومفهوم الإدارة المحلية يعني أن أعضاء الإدارة يجب أن يكونوا من أبناء المنطقة الجغرافية للوحدة الإدارية وليسوا ممثلين للسلطة المركزية في الوحدة الإدارية من دون ذلك لن يتحقق شرط إدارة الوحدة لشؤونها المحلية بنفسها عبر هيئاتها المحلية الممثلة فيها أبناء الوحدة الإدارية فعنصر الارتباط بالمنطقة هو الذي يعطي صفة المحلية لأعضاء الإدارة المحلية

وحتى يكتسب أعضاء الإدارة صفة التمثيل للوحدة الإدارية : يجري تنظيم انتخابات عامة مباشرة لهم من قبل سكان الوحدة الإدارية وفق النظام الديموقراطي.

فالإدارة المحلية تأخذ سمة اللامركزية حين يتم اختيار أعضائها عبر الانتخاب، وتكون مركزية حين يتم تعيينهم بواسطة السلطة المركزية. فالديموقراطية هي النظام الذي يعطي المجتمع حق حكم نفسه بنفسه بدلاً من أن يحكم من الخارج. وما هو معمول به على المستوى الوطني أو القومي ينطبق على مستوى ممارسة الديموقراطية محلياً. وأداة ذلك هي الانتخاب المباشر الذي يعطي الوحدة الإدارية حق إدارة شؤونها بنفسها عبر هيئاتها المنتخبة.

### الفرع الثالث: رقابة السلطة المركزية

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الوحدات الإدارية عبر نوعين من الرقابة (1) رقابة على أعضاء الوحدة الإدارية (2) ورقابة على أنشطة الوحدة الإدارية.

1- الرقابة على أعضاء الوحدة الإدارية: تمتلك السلطة المركزية سلطات عقابية في شكل أيقاف عزل أعضاء الوحدة الإدارية أو حل مجالس الوحدة سواء كانوا من ممثلي السلطة المركزية أو من السلطة المحلية نقطة الاختلاف هي في الدرجة. فعلى سبيل المثال عند حل المجلس المحلي يفرض القانون على السلطة المركزية شروط محددة يتم في إطارها حل المجلس المحلي وفترة زمنية معينة لانتخاب مجلس بديل وبالتالي لا يمكن ولا يحق للسلطة المركزية استبدال أعضاء المجلس المنحل بأعضاء معينين من قبلها بينما يختلف الوضع بالنسبة لممثلي السلطة المركزية في الوحدة الإدارية هنا يحق للسلطة المركزية عزل ممثليها

كالمحافظ واستبداله بمحافظ آخر دون أن تقيد بشروط معينة في فترة زمنية محددة في استبداله.

## 2- الرقابة على أنشطة الوحدة الإدارية

تمارس السلطة المركزية رقابتها على أنشطة الهيئات المحلية ذات الإدارة المركزية مثلها كمثل ذات الإدارة اللامركزية. للتمييز بين نوعي الرقابة أطلقت عليها تسميات مختلفة. ( الرقابة الرئاسية) على أنشطة الإدارة المركزية، و ( الوصاية الإدارية) على أنشطة الإدارة غير المركزية فالموظف أو ممثل السلطة المركزية يخضع إلى الرقابة الرئاسية في مجمل أنشطته، ولا يمتلك أحقية وإمكانية في ممارسة مهامه خارج إطار التوجيهات والتعليمات الصادرة إليه من رؤسائه، بينما من هم يخضعون للوصاية الإدارية يمتلكون بعكس الفئة الأولى مساحة من الاستقلالية تمكنهم من ممارسة أنشطتهم دون الخضوع إلى توصيات وتعليمات السلطات المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي.

والرقابة تتسم بإعطاء المحافظ ممثل السلطة المركزية حق الاعتراض على قرارات الهيئات المحلية بعد صدورها، وتمتلك الأخيرة بدورها إيمان الطعن في قرار المحافظ بالاعتراض. وفي القانون البريطاني على سبيل المثال الجهة التي لها حق الوصاية الإدارية تمارس الرقابة على المحليات من خلال القضاء، وأخذت فرنسا أيضاً بهذا الحل بعد قانون 1982 للوحدات الإدارية في التحول من الرقابة الإدارية إلى الرقابة القضائية

## الفرع الرابع: اللامركزية والفيدرالية

يتخوف كثيرون من إعطاء الوحدات الإدارية استقلالية واسعة في إدارة شئونهم المحلية وفي تخفيف الرقابة الشديدة والصارمة عليهم من قبل السلطة المركزية كي لا يؤدي ذلك إلى تغيير في طبيعة الدولة البسيطة وتخوف من تحولها إلى دولة مركبة كالدولة الفيدرالية، في حين الاختلاف كبير بين مفهوم اللامركزية والفيدرالية. ويمكن تلخيص أوجه الاختلاف بين المصطلحين كما يلي:-

1- اختلاف الاختصاصات: تختلف اختصاصات الدولة أو الولاية في الاتحاد الفيدرالي عن اختصاصات السلطة المحلية في الوحدة الإدارية. فعنصر الاختلاف الأول فيها يتمثل في طبيعة الاختصاص. فالشؤون المحلية كما أسلفنا الإشارة إليه ذات طابع إداري بحت يختص أساساً بالمرافق العامة للوحدات الإدارية، بينما اختصاصات الدولة العضو في الاتحاد الفيدرالي ذات طبيعة شاملة يغطي جميع اختصاصات الدولة: من دستورية لإعداد دستورها، وتشريعية (إعداد قوانينها فيما هو خارج اختصاصات الحكومة الفيدرالية)، وإدارية وقضائية. ومن جهة أخرى اختصاصات السلطة المحلية، في الدولة البسيطة يحددها القانون مما يعني أن السلطة المركزية بإمكانها عبر البرلمان توسيع أو تضيق اختصاصات السلطة المحلية في

حين اختصاصات الدول الأعضاء في الحكومة الفيدرالية يحدده الدستور الفيدرالي ما هو من اختصاص الحكومة الفيدرالية وما هو من اختصاص دول الاتحاد الفيدرالي وهذا يعني خلافاً لوضع السلطة المحلية في الدولة البسيطة إن إجراء أي تغيير أو تعديل في الدستور الفيدرالي يتطلب موافقة أعضاء الاتحاد الفيدرالي ومصادقتهم على التعديل، من دون ذلك لا يمكن إجراء التعديل، بينما كما ذكرنا بالنسبة لاختصاصات السلطة المحلية يمكن للسلطة المركزية إجراء التعديل من جانب واحد على القانون المحدد فيه اختصاصات السلطة المحلية.

2) اختلاف سلطات دول الاتحاد الفيدرالي عن السلطات المحلية : ففي إطار الدولة العضو في الاتحاد الفيدرالي لا توجد إدارة محلية كما هو في الوحدات الإدارية، إنما دولة كبقية الدول مكونة من سلطات الدولة الثلاث سلطة تنفيذية، سلطة تشريعية، سلطة قضائية. هذا يميز بوضوح بين الفيدرالية كظاهرة سياسة واللامركزية في طابعها الإداري البحت.

1- اختلاف في طبيعة العلاقة بالسلطة المركزية. في إطار الوحدات الإدارية تخضع "لوصاية الإدارية" في علاقتها بالسلطة المركزية بينما في إطار الفيدرالية لا تخضع الدولة العضو في الاتحاد الفيدرالي إلى رقابة من الحكومة الفيدرالية في ممارستها لاختصاصاتها المحددة في الدستور الفيدرالي.

### **المطلب الثالث: تجربة الشطرين للوحدات المحلية مركزية أم لامركزية؟**

برغم وجود بعض أوجه الاختلافات بين تجربتي شطري اليمن إلا أن قاسمهما المشترك يتمثل في محدودية تطبيق اللامركزية الإدارية في نطاق الوحدات الإدارية التي يغلب عليها طابع الوصاية الإدارية في علاقتها بالسلطة المركزية

### **الفرع الأول: اختلاف التجريبتين**

1- على مستوى البنية الاجتماعية والسياسية: في ج.ع.ي بنية قبلية وحضرية وعسكرية وتعددية مذهبية/ وفي ج.ي.د.ش بنية حضرية ومدنية ( القبليّة تم تطويقها وتحجيمها في نهاية الاستعمار البريطاني ومن قبل دولة الاستقلال) لا توجد تعددية مذهبية.

2- على مستوى المسميات في التقسيم الإداري في ج.ع.ي قسم على 3 مستويات (محافظة قضاء, ناحية) وتقسم ثلاثي أيضاً في ج.ي.د.ش ( محافظة, مديرية, مركز)

• في الدساتير : في ج.ع.ي الإدارة المحلية (المجالس المحلية)

في ج.ي.د.ش سلطة الدولة المحلية (مجالس الشعب المحلية)

3- في اختصاصاتها. في ج.ع.ي (دستور 1964/ المادة 140) حددت اختصاصات الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية العمل في كل "ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وخولت أحكام دستوري عامي 1965 و 1967 لرئيس الوزراء أن يعمل طبقاً للقانون على

تهيئة الوحدات الإدارية وتدريبها على ممارسة الحكم المحلي دون الإشارة إلى الأحكام الخاصة بتنفيذ الخطة التي سبق أن قررها دستور 1964.

أما دستور 1970م فقد ترك للقانون تحديد اختصاصات العاملين في الوحدات الإدارية (م 109) وفي نفس الوقت تمارس المجالس المحلية شئون المنطقة بطريقة ديمقراطية وفقاً لقانون (م110)" ( )

• في ج.ي.د.ش افرد دستور 1978 مقارنة بدستور 1970م اختصاصات أوسع لمجالس الشعب المحلية في البت في جميع الشئون والقضايا المحلية ومناقشة القضايا العامة وتقديم الاقتراحات بشأنها إلى أجهزة الدولة العليا وتتولى قيادة البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وإقرار الخطط والميزانية المحلية والمصادقة على التقارير المتعلقة بسير تنفيذها والإشراف على أعمال الأجهزة الخاضعة لها (م 113-114)

4- في طبيعة الرقابة على الوحدات المحلية : في كلا الشطرين تتم الرقابة من قبل رئاسة الدولة في ج.ع.ي ومن قبل هيئة الرئاسة ومجلس الوزراء في ج.ي.د.ش وللجهتين في الشطرين سلطة تعيين كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين، وكان المحافظ من ضمن الذين يعينون بقرار جمهوري، في حين مأمور المديرية والمركز يتم تعيينها من قبل رئيس الوزراء في ج.ي.د.ش ولكن تميزت تجربة اليمن الجنوبية عن تجربة اليمن الشمالية بل أيضاً عن ما أقرته دولة الوحدة الـ ج.ي.د.ش بإعطاء البرلمان والقضاء دوراً رقابياً على الوحدات المحلية فأول مرة في تاريخ التشريع الدستوري اليمني ينص دستور 1978 لـ ج.ي.د.ش في المادة (8) على قاعدة عامة تقضي على اعتبار قرارات الأجهزة العليا ملزمة للأجهزة الدنيا والأجهزة الدنيا مسئولة وعرضة للمحاسبة عن أعمالها أمام الأجهزة العليا" هذا من جهة ومن جهة أخرى حدد الدستور الجهة المركزية المسند إليها مهمة الرقابة. فلم يوكل الدستور هذا الأمر فقط على السلطة التنفيذية مثل ج.ع.ي وج.ي.د.ش بل إلى السلطات الدستورية الثلاث بحسب طبيعة اختصاص كل منها.

فعلى مستوى السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء نصت المادة (106) من الدستور بأحقية المجلس إلغاء قرارات الأجهزة التنفيذية لسلطة الدولة المحلية، وأجازت له وقف تنفيذ قرارات مجالس الشعب المحلية.

وأعطت مجلس الشعب الأعلى (البرلمان) سلطة مراقبة نشاط أجهزة سلطة الدولة المركزية والمحلية وكافة المؤسسات والهيئات.. (م 84) وأوكلت المادة (130) للسلطة القضائية للمدعي العام للجمهورية ونوابه وممثلوه الخاضعون له الرقابة العليا على تنفيذ القوانين تنفيذاً دقيقاً

وموحداً من قبل جميع الوزارات... والمكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية... في حين  
تشريعات الجمهورية اليمنية أوكلت مهمة الإشراف على تنفيذ القوانين إلى المحافظ !!  
5- في مصدر الشرعية : ج.ع.ي في البدء تشكيل المجالس المحلية عبر التعيين ثم الجمع بين  
الانتخاب والتعيين

ج.ي.د.ش أقر دستور عام 1978م في المادة (8) بأن تكون جميع هيئات السلطة منتخبة  
ومحاسبة من قبل الشعب.. وقضت المادة (112) انتخاب مجالس الشعب المحلية في المحافظات  
والمديريات والمراكز انتخاباً حراً وعماماً ومتساوياً وبطريقة الاقتراع السري في الدوائر الانتخابية،  
وحددت المادة (115) انتخاب مجالس الشعب المحلية مكاتبها التنفيذية وفقاً للقانون.

### الفرع الثاني تجربتي الشطرين هل كانت مركزية أم لا مركزية؟

النزعة المركزية هي الغالبة في تجربتي الشطرين في إنشاء إدارة الوحدات الإدارية وإن وجدت  
بينهما بعض الاختلافات في الدرجات والمعايير. فعلى مستوى اليمن الشمالي الـ ج.ع.ي تطرح  
التجربة تساؤلات مشروعة حول حقيقة مفهوم الإدارة المحلية فيها. ففي ندوة حول "مستقبل الحكم  
المحلي في الجمهورية اليمنية" التي نظمتها مجلة الثوابت التابعة للمؤتمر الشعبي العام في صنعاء في  
28 مارس 1994م ( ) أفردت الأوراق المقدمة والتعقيبات عليها من شخصيات أكاديمية وصحفية  
في سياق تناولهم لتجربة ج.ع.ي حيزاً واسعاً لدور هيئات التعاون الأهلي للتطوير التي قادها الرئيس  
إبراهيم الحمدي عام 1975م التي تمثلت مهمتها الأساسية في تحصيل الإيرادات المحلية التي حددتها  
القرارات والقوانين واستخدامها في عمليات التنمية المحلية الريفية والحضرية التي اعتبرها صاحب  
البحث الأستاذ عبد الصمد القليسي "انها مثلت في حينها صورة ما من صور الحكم المحلي" في  
(ج.ع.ي) ( ) وأكد بدوره على هذا المفهوم باحث آخر الأستاذ عبد الوهاب المؤيد الذي غطت  
ورقته الفترة الزمنية لتجربة ج.ع.ي 1975-1988م ففكرة إنشاء مجالس محلية طرحت بعد تأسيس  
المؤتمر الشعبي العام في أغسطس 1982م وكانت قوام الفكرة في بدايتها إنشاء مجالس محلية مستقلة  
"إطاراً واسماً وغاية عن كل الأطر الأخرى بما فيها هيئات التعاون الأهلي" ( ) ثم عدلت الفكرة  
إلى إنشاء المجالس المحلية في إطار هيئات التعاون وسميت المجالس المحلية للتطوير التعاوني. مما  
نتج "عن ذلك خلط بين الإطارين والمهمتين في إطار واحد ... بصورة لم تعد فيه المجالس المحلية  
هيئات تعاونية ولم تصبح مجالس محلية... ثم تم تحويل قيادة المجالس المحلية للتطوير التعاوني  
التي تشكل بالانتخاب إلى وزارة تابعة للحكومة تشكل بالتعيين هذا من جهة ومن جهة أخرى دمج  
المجالس المحلية مع أجهزة الوحدات الإدارية في الوزارة" ( ) وفي تعقيب الدكتور محمد عبد  
الملك المتوكل على ورقة عبد الوهاب المؤيد اعتبر بدوره "أن تجربة المجالس البلدية وتجربة  
المجالس المحلية بعد ذلك كانت من الناحية النظرية خطوة متقدمة كما كانت من الناحية العملية صفرًا  
على الشمال أما أسباب الظهور الشكلي لتجربة المجالس البلدية والمحلية والغياب العملي لهذه  
المجالس من وجهة (نظره) أن هذه التجارب لم تأت رغبة في تطوير الإدارة المحلية وإنما جاءت

بدافع الاستبدال للحركة التعاونية التي ارتبطت بشخص الشهيد الحمدي ولم تأت نتيجة لحراك شعبي.... وإنما جاءت بإرادة رسمية...." ( )

من هنا يصعب تصنيف تجربة ج.ع.ي بمرركزية أو لا مركزية ولكن الأغلب وفق النصوص المشار إليها كما أسلفنا من ناحية الاختصاص والرقابة بالإضافة إلى معيار التعيين ثم الأخذ بالتعيين والانتخاب بأنها أقرب إلى نظام المراكزية مع أشكال عدم التركيز الإداري أما فيما يخص تجربة ج.ي.د.ش فهي تجمع بين نظام عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية. فعناصر عدم التركيز الإداري تكمن في تعيين المحافظون بقرار جمهوري، وأمور المديرية والمركز بقرار مجلس الوزراء وفق القانون رقم (17) لعام 1977م وما نصت عليه الفقرة (3) من المادة (8) لدستور 1978 بأن "تخضع الأجهزة التنفيذية وأجهزة الحكم المحلي لتبعية مزدوجة في ممارسة اختصاصاتها. فكل جهاز من هذه الأجهزة يخضع لسلطة الشعب التي في مستواه ويكون في نفس الوقت خاضعاً للجهاز الأعلى المسئول عن توجيهه وتصريف الشؤون الإدارية والحكم المحلي" ومن جهة أخرى خول الدستور مجلس الوزراء حق إلغاء قرارات الوزراء وقرارات الأجهزة التنفيذية لسلطة الدولة المحلية بما في ذلك المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية المادة (106) وأجاز لمجلس الوزراء إمكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس الشعب المحلية وترك اتخاذ القرار النهائي بهذا الشأن لهيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى المادة (106) واعتبرت المادة (105) من الدستور أن قرارات مجلس الوزراء ملزمة للمكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية ويجب تنفيذها في كل الأحوال وأكدت المادة نفسها أن رؤساء المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية محاسبون ومسئولون أمام مجلس الوزراء مقابل هذه الاختصاصات للسلطة المركزية على أجهزة سلطة الدولة المحلية أين تكمن إذن اللامركزية الإدارية؟ للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أن اللامركزية الإدارية تتمثل في وجود هيئات محلية خاصة بالوحدات الإدارية تتميز عن هيئات السلطة المركزية من جهة ومن جهة أخرى أن أعضاء مجالس الشعب المحلية منتخبون محلياً انتخاباً عاماً ومباشراً، ينبثق من تلك المجالس هيئة أخرى متمثلة في المكاتب التنفيذية التي تنتخب من مجالس الشعب المحلية.

والعنصر الآخر في اللامركزية ما ذكرناه سلفاً من اختصاصات أجهزة سلطة الدولة المحلية (راجع الفقرة 3). بالإضافة إلى تلك الاختصاصات قضت المادة (118) من الدستور (( بأن تعمل أجهزة سلطة الدولة المركزية على دعم مجالس الشعب المحلية وتطوير أعمالها وتوسيع اختصاصاتها عن طريق النقل المتواصل لحقوقها وواجباتها إلى أجهزة سلطة الدولة المحلية)).

#### **المطلب الرابع: مفهوم اللامركزية الإدارية لدى الأحزاب الرئيسية**

رأينا في تجربة الشطرين قبل الوحدة تفاوت مفهوميها حول اللامركزية الإدارية، وبعد قيام دولة الوحدة في 22 مايو 1990م كان على شريكي الوحدة التوصل إلى أرضية مشتركة حول مفهوم اللامركزية الإدارية ليتم العمل بها في إطار الدولة الجديدة. وجاء نتاج هذا التفاهم في صدور أول قانون في شكل قرار جمهوري بالقانون رقم (52) لسنة 1991م بشأن قانون الإدارة المحلية. ويبين

تاريخ صدور القانون أنه صدر في الفترة الإنتقالية التي كان فيها المؤتمر الشعبي العام ممثلاً عن ج.ع.ي والحزب الاشتراكي اليمني ممثلاً عن ج.ي.د.ش شريكي الوحدة احتكراً وحدهما الحكم في الفترة الانتقالية حتى تاريخ تنظيم أول إنتخابات برلمانية في إبريل 1993م. وجمع قانون الإدارة المحلية لعام 1991م بين المركزية واللامركزية الإدارية وبسبب توتر العلاقات بين قيادتي الدولة والحزبين بين رئيس مجلس الرئاسة ورئيس حزب المؤتمر الشعبي العام وبين نائبه وأمين عام الحزب الاشتراكي أنعكس ذلك على رؤاهما حول مفاهيمهما من اللامركزية الإدارية في شأن السلطة المحلية. وأول مظاهر تباعد المفاهيم بينهما تجسدت في أول إنتخابات برلمانية تجرى في دولة الوحدة في إبريل 1993م

### الفرع الأول: الانتخابات النيابية 27 أبريل 1993م ( )

1- موقف المؤتمر الشعبي العام: طالب المؤتمر في برنامجه الانتخابي بإجراء الانتخابات المحلية على مستوى المحافظين ومديري المديرية بعد إجراء التعديلات الدستورية والقانونية اللازمة وطالب بانتخاب المجالس المحلية ومنحها صلاحيات تمكنها من أداء دورها المطلوب وإعادة النظر في التقسيم الإداري للقضاء على مخلفات التشطير وتعميق الوحدة الوطنية.

2- موقف الحزب الاشتراكي: طالب برنامج الحزب بنقل السلطة كاملة إلى الوحدات الإدارية وانتخاب المحافظين والمدراء وهيئات الحكم المحلي وإعطاء الاستقلال المالي والإداري للمحافظات بما يضمن العمل على مشاركة الشعب في السلطة مشاركة فعلية باعتبار الحكم المحلي قاعدة أساسية للديموقراطية ولم يشر البرنامج الحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية

3- التجمع اليمني للإصلاح: لم يفرد برنامج التجمع عنواناً مستقلاً لقضية الإدارة المحلية وأكتفى بإشارة ضمن الحديث عن مجال التنظيم والإدارة مطالباً بالعمل على الحد من المركزية إلى أقصى قدر ممكن وانتهاج سياسة اللامركزية في القضايا المالية والإدارية..

### الفرع الثاني: وثيقة العهد والاتفاق

للخروج من الأزمة السياسية التي عصفت بالدولة اليمنية تحاورت قيادات الاحزاب وممثلي منظمات المجتمع المدني وتوصلوا إلى اتفاق حول أسس بناء الدولة اليمنية الحديثة وسبل الخروج من الأزمة السياسية، وسمي الاتفاق بوثيقة العهد والاتفاق الذي تم التوقيع عليه في عمان العاصمة الأردنية في 20 فبراير 1994م والمكون الرئيسي للوثيقة هو الحكم المحلي المستند على القواعد التالية:

- قاعدة اللامركزية الإدارية والمالية
- انتخاب جميع هيئات ومجالس الحكم المحلي.
- انتقال مركز الثقل في عدد من قضايا إدارة شؤون الإدارة المركزية (العاصمة) إلى أجهزة الحكم المحلي.

- إعطاء الوحدة الإدارية مسئولية واسعة عن قضايا العمل والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأخرى والشرطة والأمن.
- منح صلاحيات الحصول على موارد محلية جديدة مع توزيع الإيرادات بين سيادية ومحلية.

ولم تتضمن الوثيقة صلاحيات متعلقة بالسلطتين التشريعية والقضائية وأكدت في تعريفها بما هو مقصود بالحكم المحلي بأنه النظام الذي يعتمد على (قاعدة اللامركزية الإدارية والمالية في ظل الدولة اليمينية الواحدة وعلى مبدأ المشاركة الشعبية الواسعة في الحكم ومبدأ النهج الديموقراطي المعزز للوحدة الوطنية).

وكما قال الدكتور أحمد البشاري (أحد النخب القيادية المؤمنة بالحدثة في المؤتمر الشعبي العام) ((أنه رغم توقيع قيادات البلاد ورؤساء الأحزاب إلا أن الموافقة على الوثيقة كما تبين لاحقاً لم تكن نابعة عن قناعة كاملة بمحتوياتها بقدر ما كانت رغبة في تجاوز الخلافات القائمة والمتفاقمة)). ( )  
وباندلاع الحرب الأهلية عقب توقيع الوثيقة بنحو شهرين أعلن حزبي المؤتمر العام والإصلاح تنصلهما عن الوثيقة التي وقعا عليها.

### الفرع الثالث: مواقف الأحزاب بعد حرب صيف 1994م

بعد انفراد حزب المؤتمر الشعبي العام بالحكم بعد ائتلاف ثنائي مع حزب الإصلاح 1994-1997م، وتمهيش الحزب الاشتراكي لم يطرح المؤتمر من جديد في برنامجه الانتخابي في الانتخابات النيابية الثانية والثالثة 1997/2003م موضوع انتخاب المحافظين ومديري المديرية الذي سبق أن نادى به في انتخابات 1993م. ولهذا صدر قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م دون أن يتضمن الانتخاب المباشر إلا لأعضاء المجالس المحلية فقط برغم أن التعديلين للدستور عام 1994 و 2001 نص على إمكان انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية أو تعيينهم وفق تعديل 2001م. وفي أول انتخابات محلية في فبراير 2001م اقتصرت الانتخابات على أعضاء المجالس المحلية، وتعيين المحافظين ومديري المديرية. ومؤخراً في 2006م أعاد المؤتمر طرح فكرة إمكان انتخاب بدلاً من تعيين رؤساء الوحدات الإدارية ( المحافظين ومديري المديرية) ومن جانب بقية الأحزاب خاصة تلك المنضوية تحت "أحزاب اللقاء المشترك" وهي أحزاب معارضة تضمن مشروعهم للإصلاح السياسي الوطني الذي أطلق في 27 نوفمبر 2005م فيما يخص إصلاح السلطة المحلية: الأخذ باللامركزية الإدارية في أوسع صورها، واعتماد مبدأ الانتخاب للمحافظين وللمديري المديرية ومنح السلطات المحلية المنتخبة كافة الصلاحيات المالية والإدارية التي تمكنها من إدارة شؤونها التنموية والخدمية المحلية تخطيطاً وتنفيذاً وفي إطار السياسة العامة للدولة.. وتعديل قانون السلطة المحلية بما يضمن إزالة القيود المركزية.... والملفت للنظر هنا تغير موقف حزب الإصلاح بهذا الشأن بتوقيعه لمشروع

اللقاء المشترك الذي هو أحد أعضائه الرئيسيين بجانب الحزب الاشتراكي والتنظيم الوحدوي الشعبي الناصري واتحاد القوى الشعبية وحزب الحق.

❖ مبادرة حزب رابطة أبناء اليمن (رأي) حزب معارض عضو من أعضاء مجلس التنسيق الأعلى للمعارضة الذي أُنشئ عملياً باللقاء المشترك، تبني مبادرة فريدة في مايو 1998م في تشكيل لجنة من الكفاءات القانونية والإدارية والسياسية والفكرية في اليمن لصياغة مشروع وطني لقانون الحكم المحلي الذي أُستكمل في 1999/1/3م، وبغياب تمثيل برلماني "لرأي" لم يتم عرضه على مجلس النواب. وفي ديسمبر 2004م أُطلق حزب رأي "المشروع الوطني للإصلاح الشامل في اليمن" (قبل مبادرة اللقاء المشترك) نادى فيه صراحة إلى الأخذ بنظام الحكم اللامركزي وفق نظام الدولة المركبة.

## المبحث الثاني: هيمنة المركزية على السلطة المحلية في علاقة أجهزة السلطة المركزية بأجهزة السلطة المحلية

في غياب الحكم الرشيد والتوازنات السياسية تعكس التشريعات رؤى النظام السياسي القائم في شكل تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وتجسيدا لذلك تظهر المقارنة بين القرار الجمهوري بالقانون رقم (52) لسنة 1991م بشأن الإدارة المحلية وقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م أن القانونين برغم طابع المركزية لمضمونيهما إلا أنهما يختلفان في درجة ونطاق مركزيتهما حيث يبدو قانون 2000م أشد مركزية ووسع نطاقاً من قانون عام 1991م، وذلك برغم إختلاف تسميتهما بتسمية الأول بقانون الإدارة المحلية والثاني بقانون السلطة المحلية والذي يعطي الانطباع بالتسمية الأولى أن الوحدات الإدارية تتمتع في ظلها بسلطات أوسع واستقلالية أكبر عن قانون الإدارة المحلية وسنوضح فيما يلي أن المركزية هي المهيمنة واللامركزية محدودة للغاية.

### المطلب الأول: هيمنة المركزية ومحدودية اللامركزية

خلافاً لنص المادة الرابعة للدستور التي تقضي بأن ((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)) برغم وضوح ودقة هذا النص فإن المجالس المحلية المنتخبة عبر الانتخابات العامة وهي تمثل المواطنين أبناء الشعب محلياً في الوحدات الإدارية لا تمتلك من الاختصاصات في إدارة شؤونهم المحلية إلا القليل مقارنة باختصاصات السلطة المركزية وممثليها محلياً غير المنتخبين فالمركزية الشديدة القاسم المشترك للقانونين الصادرين في 1991م و 2000م جاء بعيداً عن روح نص المادة الدستورية آفة الذكر. وبالرغم من ذلك تميز قانون 1991م عن قانون 2000م بأن وضع تقسيماً واضحاً وفاصلاً بين الهيئات المنتخبة

محلياً والهيئات المعنية والممثلة لأجهزة السلطة المركزية في حين تعمد قانون 2000م تشكيل الهيئات المحلية من المنتخبين والمعيّنين في آن واحد دون الفصل والتمييز بينهما وفق قانون 1991م وبذلك عمد على إظهار امتلاك الهيئات المنتخبة على صلاحيات واسعة في إدارة شئونها المحلية بينما في واقع الأمر أغلب الصلاحيات هي في يد الطرف المعين من السلطة المركزية ممثلة بالمحافظ المعين. وفضل مثال على ذلك وضع المجالس المحلية في قانون السلطة المحلية لعام 2000م مقارنة بقانون 1991م

### الفرع الأول: اختلاف القانونين في درجات المركزية

فقانون الإدارة المحلية لعام 1991م وضع تقسيماً واضحاً بتخصيص الباب الثالث من القانون للوحدات الإدارية، خصص فيه الفصل الأول للتقسيمات الإدارية والفصل الثاني للمحافظون، والثالث لوكلاء المحافظات، والرابع للمجالس التنفيذية للمحافظات، والخامس لمديروا عموم المديريات وجميع الأشخاص والهيئات فيها معيّنون من السلطة المركزية في تمثيل هيئات السلطة المركزية في الهيئات المحلية والباب الرابع خصص للمجالس المحلية للوحدات الإدارية، حددت في الفصل الأول من الباب الرابع سلطات وصلاحيات المجالس المحلية للوحدات الإدارية، والفصل الثاني للمكاتب التنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة... الخ.

إن قسم قانون 1991م بشكل منفصل بين الأشخاص والهيئات المعنية من قبل السلطة المركزية في الوحدة الإدارية، والأشخاص والهيئات المنتخبة من قبل سكان الوحدة الإدارية من المواطنين .

فيما قانون السلطة المحلية لعام 2000م لم يأخذ بالتقسيم الفاصل والواضح بين المعيّنين والمنتخبين الذي عمل به قانون 1991م وأتبع نهجاً آخر في التقسيم على أساس التمييز بين المحافظات من جهة (الباب الثاني) والمديريات من جهة أخرى ( الباب الثالث) والمسألة هنا ليست شكلية في اختلاف منهج التقسيم في القانونين وإنما في الطريقة المتعمدة التي اتبعت في الخلط والتداخل بين الأشخاص المعيّنين والمنتخبين وتوزيعهما كأعضاء في جميع هيئات السلطة المحلية في مراكز قيادية وصلاحيات متفاوتة لصالح المعيّنين مما نتج عن ذلك غياب أي تشكيل في هيئة من هيئات السلطة المحلية يقتصر تكوينها على ممثلي أبناء المنطقة المنتخبين !! مما يلغي ذلك أحد ركائز اللامركزية الإدارية بأن تكون الإدارة محليه مشكله من أبناء الوحدة الإدارية.

وفق مفهوم اللامركزية الإدارية الذي استعرضناه ( في الفرع الثاني/ المطلب الثاني/ المبحث الأول). وتأكيدياً لذلك نقدم بعض الأمثلة في الهيئات المنتخبة: المجلس المحلي للمحافظة جميع أعضائه منتخبون ومع ذلك يتراأسهم المحافظ وهو معين من قبل رئيس الجمهورية، والمجلس المحلي للمديرية المنتخب يتراأسه مدير عام المديرية المعين من قبل مجلس الوزراء. وكلاهما يعتبران رئيس المجلس

المحلي الأول للمحافظة والثاني للمديرية ويتمتعان بصلاحيات واسعة هذه الصلاحيات الواسعة مصنفة وكأنها من اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة ويعطي إشارة كاذبة بأنها تتمتع فعلاً بتلك الاختصاصات، فيما هي في الواقع في يد ممثل السلطة المركزية. صحيح أن هناك أمين عام للمجلس المحلي منتخب من بين أعضاء المجلس، وله اختصاصات رمزية وبإمكانه أن يحل كقائم للمحافظ، أو مدير عام المديرية في حالة غيابهما إلا أن ذلك يضل أمراً نظرياً وحيث عملياً يستبدل أي محافظ بمحافظ آخر دون انتظار في حالة استدعائه من السلطة المركزية لمنصب آخر، أو في حالة الوفاة أو العجز في ممارسة مهامه. والهيئات المحلية الأخرى المنتخبة هي الهيئة الإدارية والمكونة من أمين عام المجلس المحلي ورؤساء اللجان المتخصصة وجميعهم من أعضاء المجلس المنتخب تؤول رئاستها إلى المحافظ غير المنتخب، ومن جانب آخر على مستوى الهيئات المعنية الممثلة لأجهزة السلطة المركزية كالمكتب التنفيذي يتكون على مستوى المحافظة من المحافظ رئيساً للمكتب وأمين عام المجلس المحلي المنتخب نائباً، وعضوية كل من وكيل المحافظة ومديري الأجهزة التنفيذية وجميعهم معينين باستثناء أمين عام المجلس المحلي. إن لا يوجد في أي هيئة من هيئات الوحدة الإدارية تمثيل خالص كامل وفاصل بين ممثلي أبناء المنطقة المنتخبين من جهة وممثلي السلطة المركزية المعيّنين في الهيئات المحلية حيث تعمد المشرع للقانون عام 2000م خلافاً لقانون 1991م إلى الخلط بين المعيّنين والمنتخبين داخل كل هيئة من هيئات السلطة المحلية. وعنصر الاختلاف الآخر بين القانونين يتمثل في شروط الترشيح لانتخابات المجالس المحلية ففي قانون 1991م قضت المادة (52) في الشرط الرابع أن يكون المرشح مقيماً بشكل دائم في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه في نطاقها بينما في قانون 2000م حددت المادة (99/أ) في الشرط الرابع أن يكون مقيماً أو له محل إقامة ثابت في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها. والفارق واضح بين الشرطين بين أن يكون مقيماً بشكل دائم (قانون 1991م) وبين أن يكون مجرد مقيماً وليس بشكل دائم، أو أن يكون له محل إقامة ثابت الذي لا يعني أنه عند ترشيحه كان مقيماً في الوحدة الإدارية بشكل دائم لأن بإمكان أي شخص الوصول إلى وحدة ما ويقرر اتخاذها بعد فترة قصيرة من انتقاله إليها محل إقامة ثابت له. في الخلاصة هاذين المثاليين يظهران جانب من اختلاف رؤية المشرع في القانونين إزاء أهمية وجود هيئات ممثلة فيها جميع أعضائها من أبناء الوحدة الإدارية، وارتباط ممثلي الوحدة بالمنطقة بشكل دائم.

◀ موضوع اختلاف آخر بين القانونين يتعلق بمن تؤول إليه "ممتلكات وحقوق والتزامات المجالس المحلية ومجالس الشعب المحلية (لـ ج.ع.ي/ ج.ي.د.ش)" فقد حددت بهذا الخصوص المادة (116) من قانون 1991م بأنها تؤول إلى المجالس المحلية المشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون، في حين قضت المادة (170) من قانون 2000م بأن تؤول "إلى المجالس المحلية المنتخبة ويتم استثمار وتشغيل هذه الممتلكات والحقوق لصالح الوحدة الإدارية المعنية بنظر رئيس الوحدة أي المحافظ المعين تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي المعني" في القانون الأول وحده المجلس

المحلي المنتخب برئاسة عضواً منتخباً بينما في القانون الثاني تؤول الممتلكات والحقوق بنظر رئيس الوحدة غير المنتخب وأن وضع تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي فالممتلكات والحقوق بيد المجالس المحلية هي إحدى مقومات الشخصية الاعتبارية التي حولها الدستور للوحدات الإدارية فلا معنى للوحدات الإدارية أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية إذا كانت ممتلكاتها وحقوقها هشة وضعيفة لا تحقق لها حداً أدنى من الذمة المالية المستقلة عن ذمة الدولة.

◀ في قانون 1991م لم ينص على أي دور للسلطة المركزية ممثله بمجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء في اختيار رئيس المجلس المحلي فقد اكتفت المادة (66) من القانون بأن ينتخب المجلس المحلي لوحدات المحافظة/ المديرية من بين أعضائه في أول اجتماع له رئيساً للمجلس المحلي ونائباً ومقرراً، بينما في قانون عام 2000م قضت المادة (21/ب) بخصوص المرشحين لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة بأنه في حالة عدم توفر شرط أو أكثر من الشروط المحددة في الفقرة السابقة في المرشح، أو تعذر انتخاب الأمين العام لأي سبب آخر فيجوز لرئيس الجمهورية اختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي لشغل هذا المنصب بناء على عرض من الوزير (وزير الإدارة المحلية) وموافقة مجلس الوزراء؟؟ ونفس الشيء على مستوى أمين عام المجلس المحلي للمديرية خولت المادة (63/ب) من القانون إلى مجلس الوزراء أماكن اختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي لشغل هذا المنصب

◀ بخصوص موضوع حل المجالس المحلية: حظر قانون 1991م حل المجالس المحلية بإجراء شامل في المادة (101) من القانون، بينما سمح فقط بإمكانية حل مجلس محلي محدود وليس لجميع المجالس المحلية كإجراء شامل شريطة أن لا يكون ذلك مرتين لسبب واحد. والجهة المخولة باتخاذ القرار هو رئيس مجلس الوزراء بموافقة مجلس الوزراء لأسباب تقتضيها المصلحة العامة. في حين في قانون 2000م لم يحظر حل كل المجالس المحلية بإجراء شامل اشترط فقط بأن يتم الحل الشامل بمقتضى قانون يصدر بهذا الشأن وأجاز كقانون 1991 حل مجلس محلي محدود على أن يصدر بشأن ذلك قرار جمهوري بموافقة مجلس الوزراء (المادتين 150/149) من القانون. وسيلاحظ أن قرار الحل لمجلس محلي هو من اختصاص رئيس الجمهورية وقرار الحل للمجالس المحلية كأجراء شامل مرتبط ذلك بصور قانون، فإن رئيس الجمهورية مع ذلك كرئيساً لحزب المؤتمر الشعبي العام الذي يمتلك الأغلبية الكاسحة في مجلس النواب بإمكانه إذا أراد استصدار قانون من مجلس النواب بحل جميع المجالس المحلية قبل نهاية ولايتها الشرعية.

## الفرع الثاني: توافق القانونين في درجات المركزية

في الفرع الأول تناولنا اختلاف درجات المركزية بين القرار الجمهوري بقانون رقم (52) لسنة 1991م بشأن الإدارة المحلية وقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م، ونستعرض الآن درجات التوافق في المركزية بين القانونين.

1- إلزامية قرارات مجلس الرئاسة وفق قانون 1991م وقرارات رئيس الجمهورية وفق قانون 2000م وكذا قرارات مجلس الوزراء على جميع المجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية (المادة 100/أ في قانون 91) والمادة (147/أ) في قانون 2000م . وبهذين النصين أفرغ القانون مضمون "اللامركزية الإدارية". وسيكون الأمر مختلفاً نسبياً لو قيدت إلزامية قرارات رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء على جميع المجالس المحلية في نطاق القانون نفسه بينما جعل تلك القرارات ملزمة دون تحديد مواضيعها ونطاقها فهذا يعني أن المجالس المحلية التي انتخبت من قبل مواطني الوحدة الإدارية واكتسبت مشروعيتها منهم ووجودها القانوني من نصوص الدستور نفسه أصبحت متساوية بنفس مستوى ومرتبة الأجهزة التنفيذية المحلية الخاضعة أصلاً لأجهزة السلطة المركزية ما الفارق بينهما إذن اذا كانت المجالس المحلية منتخبة بقوة نص الدستور (المادة 146) والذي حولها بسلطة الأشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية والمقصود بها الأجهزة التنفيذية يتم بواسطة القانون مساواتها في الالتزام بقرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء دون قيد أو شرط خلافاً بذلك لنص المادة (146) من الدستور الحالي. لماذا لم ينص الدستور مثل القانون على إلزامية قرارات السلطة التنفيذية (الرئيس ومجلس الوزراء) على المجالس المحلية المنتخبة في حين نص الدستور صراحة في المادة (147) بأن يكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم، أليس بذلك أراد الدستور التمييز بين الحالتين التي ساوهما القانون؟؟

2- حق الاعتراض على قرارات المجالس المحلية: سواء كانت هذه القرارات صادرة من المجالس المحلية في المحافظات أو المديریات: يحق لوزير الإدارة أو (السلطة المحلية)، إضافة إلى الوزير المختص الاعتراض على قرارات المجالس المحلية وفق المادة 100/4 من قانون 1991م والمادة 147/ج من قانون 2000 الذي أضاف فقط بأن تكون الاعتراضات مسببة وفي حالة إصرار المجلس المحلي على قراره المعارض عليه يعرض الوزير، أو الوزراء المختصين الأمر على مجلس الوزراء ، الذي يقوم بالبت في القرارات المعارض عليها ويكون قرار مجلس الوزراء نهائياً. تحفظنا هنا أيضاً على هذا النص في القانونين يعود إلى سببين. الأول في عدم تحديد حق اعتراض الوزراء في نطاق معين وصيغ هذا الحق بعبارات عامة دون حصره في مواضيع محددة. والثاني في جعل مجلس

الوزراء هو المرجعية في الفصل في القرارات المعترض عليها واعتبار قرارات المجلس بهذا الشأن نهائية، وبذلك يكون المشرع قد جعل من مجلس الوزراء حكماً بين المجالس المحلية والوزراء المخول لهم بحق الاعتراض على قرارات هذه المجالس وبذلك نصب المشرع مجلس الوزراء بدور الخصم والحكم في آن واحد دون أتاحة الفرصة أمام المجالس المحلية المعترض على قراراتها بالطعن أمام جهة أخرى محايدة كالقضاء بسبب اعتبار قرارات مجلس الوزراء نهائية وبسبب غياب المحاكم الإدارية المتخصصة.

3- رقابة المجلس المحلي للمحافظة على المجالس المحلية في المديرية: خول القرار بقانون لعام 1991م وقانون عام 2000م سلطة الأشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديرية ومثلما قرارات المجالس المحلية في المحافظات والمديرية تقع تحت أشرف ورقابة السلطات المركزية كما ذكرنا أعلاه وإمكانية الاعتراض على القرارات الصادرة منهما أعطي القانون صلاحية أوسع لمجلس المحافظة في المادة 2/100 من قانون 1991م بحق إلغاء قرار المجلس المحلي للمديرية، وكذا في المادة 147/ب من قانون 2000م بحق إلغاء وتعديل قرارات المجالس المحلية للمديرية المخالفة للقانون وسيلاحظ هنا أن حق إلغاء أو تعديل القرارات قيدت في حالة كانت القرارات المتخذة من مجالس المديرية مخالفة للقانون بينما كما أشرنا أن إلزامية قرارات رئيس الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء لجميع المجالس المحلية لم تقيد بضرورة أن تكون تلك القرارات لا تتعارض مع نصوص القانون وكذا فيما يخص بحق الاعتراض المخول للوزراء على قرارات المجالس المحلية. والاختلاف بين القانونين أن القانون 1991م منح المجلس المحلي للمديرية في حق الاعتراض على قرار الإلغاء إلى مجلس الوزراء، بينما لم يعطي قانون 2000م الحق نفسه بالاعتراض أمام مجلس الوزراء والمشكلة هنا أن المادة (146) من الدستور النافذ أعطت الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية ووفق النص يكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً ومباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية. إذن وفق نص المادة الدستورية ساوت بين المجالس المحلية في المحافظة والمديرية وخولت كلاهما بالشخصية الاعتبارية والمساواة بينهما، فكيف يمكن للقانون إعطاء إحدى الشخصيتين الاعتباريتين (المحافظة) صلاحيات إشرافية ورقابية وأحقية إلغاء أو تعديل قرارات المجالس المحلية الأخرى في المديرية التي تتمتع بالتساوي مثلها بالشخصية الاعتبارية؟

### المطلب الثاني: الأجهزة المحلية للسلطة المركزية

قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م ولائحته التنفيذية بالقرار الجمهوري رقم (269) لسنة 2000م هو واحد من القوانين سيئة الصيت المعدة من قبل ترزية القوانين في الحكومة اليمنية سواء على مستوى غياب دقة التسميات والتعاريف للمصطلحات الواردة في القانون واللائحة أو في

التقسيمات الداخلية لتبويب فصول القانون إضافة إلى ما سبق توضيحه من اختلاف هذا القانون مع القرار بقانون لعام 1991م، الذي تعمد القانون النافذ إلى الخلط في تشكيل الهيئات بين المعينين والمنتخبين ففي التسمية والتعاريف من الباب الأول للقانون ثم تعريف الأجهزة التنفيذية: بمكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية وتحت عنوان الأجهزة التنفيذية بالمحافظة في الفصل الثاني من الباب الثاني من القانون تضمن هذا الفصل فرع أول المحافظ وفرع ثاني وكيل المحافظة وفرع ثالث المكتب التنفيذي للمحافظة ومن هذا التقسيم يتضح تصنيف ممثلي السلطة المركزية كأشخاص المحافظ ووكيل المحافظة بأنهم أجهزة تنفيذية لم يتم تصنيفها في التسمية والتعاريف ضمن الأجهزة التنفيذية كما لم يدرج المكتب التنفيذي ضمن الأجهزة التنفيذية في التعريف المذكور من القانون. من هنا نقتصر في تناولنا هذا إلى محاولة التوفيق بين هاذين التناقضين بأن نخصص في الفرع الأول بشكل أساسي إلى ممثلي السلطة المركزية في الأجهزة المحلية ثم نتناول الأجهزة التنفيذية كما جاءت في التسميات والتعاريف، وأخيراً نشير إلى المكتب التنفيذي برغم وجود أمين عام المجلس المحلي المنتخب ضمن عضويته.

#### الفرع الأول: المحافظ/ وكيل المحافظة/ مدير عام المديرية

◀ في الدستور: تحتل أجهزة السلطة المحلية في الفرع الثالث من السلطة التنفيذية بعد رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء وقضت المادة (147) "بأن تعتبر كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة ويكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات" واكتفت المادة (145) بالقول أن القانون يبين طريقة ترشيح وانتخاب أو اختيار وتعيين رؤسائها (للوحدات الإدارية) ويحدد اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها ( ) من الواضح وفق نص المادة (145) من الدستور أنها لم تسمي المحافظ كرئيس مفترض للوحدة الإدارية واكتفت فقط بتحديد آلية اختيار رئيس الوحدة الإدارية أما عبر التعيين وإما عبر الانتخاب الذي على القانون أن يحدده، وهذا ما تم النص عليه في قانون السلطة المحلية وقانون السلطة المحلية لعام 2000م: حيث حددت المادة (39) بأن المحافظ هو رئيس المجلس المحلي، وفي المادة (2) في التسمية والتعاريف عرفت رئيس الوحدة الإدارية كما يلي: أمين العاصمة، محافظ المحافظة، مدير عام المديرية. فالمحافظ إذن على مستوى السلطة المحلية هو رئيس الوحدة الإدارية ورئيس المجلس المحلي المنتخب. وبالتالي حدد القانون ما لم تحده المادة (145) من الدستور بجعل المحافظ رئيس الوحدة الإدارية مما يعني بإمكان قانوننا آخر أن يعين على رئاسة الوحدة شخصاً آخر غير المحافظ !!. أما طريقة اختيار الحافظ فقد أوضحتها المادة (38/أ) من القانون بأن يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يصدر بتعيينه قرار جمهوري، وحق الرئيس بتعيين المحافظين في أي وقت، بمعنى آخر إمكان استبدال محافظ بمحافظ آخر وتغييره في أي وقت يراه رئيس الجمهورية. ويعتبر المحافظ هو المسئول الأول في المحافظة

باعتباره ممثل السلطة التنفيذية ويكون مسؤولاً ومحاسباً أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات وفق المادة (40) من القانون والتي أضافت بأنه "كما يكون مسؤولاً أمام المجلس المحلي للمحافظة والوزير (وزير الإدارة المحلية) في أدائه لمهامه واختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون" ويلاحظ في هذه الفقرة الأخيرة من المادة (40) تساوي المجلس المحلي المنتخب والوزير بجعل المحافظ مسؤولاً أمامهما وليس مسؤولاً ومحاسباً مثل ما هو عليه أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الذي تعتبر قراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات.

المحافظ المسؤول الأول في المحافظة وممثل السلطة التنفيذية: ينتج عن ذلك أنه مسؤولاً في الأشرف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات، وتوجيه أجهزتها التنفيذية والمحافظة على النظام العام فيها، المحافظة على الأموال العامة، تعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وإبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمحافظة بعد إعلان المناقصات عنها، وهو يمثل المحافظة ومجلسها المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير، وهو الذي يتولى إحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانوني إلى الأجهزة القضائية، وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التي يطلب منه القضاء تنفيذها.

المحافظ رئيس لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة وتنقل له السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب وهو الذي يقوم بترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني (مادة 43 قانون) وحددت المادة (45) من القانون بأن توجه التعليمات والمكاتبات من الأجهزة المركزية إلى المحافظة بإسم المحافظ كما توجه المكاتبات والمراسلات من الأجهزة التنفيذية بالمحافظة إلى السلطة المركزية والمحافظات الأخرى تحت توقيع المحافظ.

الاختصاصات السياسية كممثل السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حيث هو مكلف باحاطتهم علماً بما يحدث في المحافظة ويخضع لإزامياً بتنفيذ قراراتهما. فقد قضت المادة (65) من اللائحة التنفيذية بأن المحافظ عليه رفع تقارير نصف سنوية إلى وزير الإدارة المحلية عن سير الأعمال ومستوى الأداء في أجهزة السلطة المحلية على مستوى المحافظة والمديريات وكذا المشاكل والمعوقات التي تواجهها وتقوم الوزارة فوراً بنسخ صوراً منها لكل من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وكذا إطلاع أجهزة السلطة المركزية الأخرى على ما يخص كل منها وتقوم الوزارة أيضاً بنسخ صور من المكاتبات والمراسلات والتعليمات المتبادلة بين أجهزة السلطة المركزية ومحافظي المحافظات إلى كل من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء المتعلقة بمواضيعها بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنات السنوية والموارد المالية... والشئون الأمنية ومن جهة أخرى بسبب تبعية المحافظين للسلطة

التنفيذية غالباً ما يتهمون من قبل احزاب المعارضة في فترات الانتخابات بعدم حياديتهم من خلال دعمهم ومساندتهم لمرشحي الحزب الحاكم على حساب بقية الأحزاب المعارضة والشخصيات المستقلة ويلاحظ من جهة أخرى أن غالبية المحافظين المعينين هم من العسكر والوجهات القبلية، ونادراً ما يتم تعيين محافظين في المحافظات التي ينحدرون منها

◀ وكيل المحافظة : يكون لكل محافظة وكيل أو أكثر بدرجة وكيل وزارة يصدر بتعيينه قرار جمهوري يتولى مهام الإشراف على إدارة نشاط قطاع أو أكثر في المحافظة.

◀ مدير عام المديرية: يعين من قبل رئيس الوزراء، ويعتبر رئيس المجلس المحلي للمديرية وهو المسؤول التنفيذي الأول فيها ويتولى تحت إشراف المحافظ وتوجيهاته تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية، ورئاسة اجتماعات المجلس المحلي.

### الفرع الثاني: الأجهزة التنفيذية

أوضح القانون في المادة 14/ب بأن تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والأشرف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديرية وتعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية و الخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية وأوضحت المادة 6/ب من اللائحة التنفيذية أنه فيما عدا فروع ومكاتب الوزارات تظل فروع الهيئات والمؤسسات العامة والمصالح وسائر أجهزة الدولة الأخرى في الوحدات الإدارية مرتبطة مباشرة بإدارتها المركزية من النواحي التخطيطية والفنية والتمويلية والتنفيذية وبما لا يخل بسلطة رئيس الوحدة الإدارية في الإشراف عليها وتسيير أنشطتها بصفته الرئيس الإداري للوحدة الإدارية، وتوضح الفقرة (ج) من المادة نفسها أن الموارد المالية التي تحصل عليها الهيئات والمؤسسات العامة نظير الخدمات التي تقدمها في الوحدات الإدارية وعائداتها الاستثمارية تظل مورداً خاصاً بها. وحددت المادة (13) من اللائحة التنفيذية للقانون المهام التنفيذية التي تقوم بها الأجهزة التنفيذية تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي وتشمل تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية في مجالات نشاطها ونكتفي بذكرها على وجه الإجمال وهي:

1. مجال البلديات والأشغال العامة
2. مجال الشؤون الصحية
3. مجال الشؤون التعليمية
4. الشؤون الاجتماعية والعمل
5. الزراعة والري والثروة الحيوانية
6. مجال الشباب والرياضة
7. الثقافة والسياحة والآثار
8. التموين والتجارة والصناعة
9. النقل والمواصلات
10. خدمات الشرطة
11. الأوقاف والإرشاد
12. التخطيط والإحصاء
13. الموارد المالية
14. الاستثمار
15. الكهرباء والطاقة

### الفرع الثالث: المكتب التنفيذي

يتشكل المكتب التنفيذي وفق المادة (136) من لائحة القانون على مستوى المحافظة من محافظ المحافظة كرئيساً وعلى مستوى المديرية برئاسة مدير عام المديرية، ونائباً للرئيس في الوندتين أمين عام المجلس المحلي للمحافظة وكذا أيضاً على مستوى المديرية أمين عام مجلسها المحلي، إضافة إلى مديري الأجهزة التنفيذية في المحافظة وكذا أيضاً في المديرية. ويلاحظ في هذا التشكيل والذي سبق الإشارة إليه أنه مكون من شخص واحد منتخب ممثلاً بأمين عام المجلس المحلي والذي يحتل مرتبة نائب رئيس المكتب التنفيذي وجميع بقية أعضاء المكتب بما فيه رئيس المكتب (المحافظ) هم معينون ومن مهام واختصاصات المكتب وفق المادة (137) من اللائحة:

- تحديد احتياجات الوحدة الإدارية من المشاريع وتقدير التمويل اللازم لها وإعداد مشروع خطة التنمية والموازنة السنوية الخاصة بها قبل عرضها على المجلس المحلي.
- دراسة ومناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى الأداء وبحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل لقرارات المركزية وقرارات المجلس المحلي للوحدة الإدارية ووضع الخطط والبرامج الخاصة بتحصيل الموارد المالية بما يكفل رفع كفاءة التحصيل.
- يكون للمكتب التنفيذي للمحافظة سلطة الإشراف على أعمال المكاتب التنفيذية للمديريات.

### **المطلب الثالث: أجهزة السلطة المحلية المنتخبة:**

قضت المادة (3) من قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000 بأن تتألف السلطة المحلية من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي، والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون والقوانين النافذة ويستثنى من ذلك:

أ- أجهزة السلطة القضائية ب- وحدات القوات المسلحة ج- فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية د- أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديد قرار جمهوري

وقد استثنى قرار جمهوري رقم (65) لسنة 2002 هيئة الشرطة من خضوعها لقانون السلطة المحلية بأن اعتبرها مرفق ذو طابع عام وفق الفقرة (د) من المادة (3) من القانون وما يمثل ذلك من مخالفة قانونية في تعديل نص قانوني بقرار جمهوري! ( )

وأوضحت المادة (4) من القانون بأن يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية

المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقاً لأحكام هذا القانون وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

اكتفينا هنا بنص المادة (4) من القانون التي أعادت تأكيد مبادئ المادة (146) من الدستور، سنرى الآن بعد إعلان هذه المبادئ هل المشاركة الشعبية من خلال انتخاب ممثليها في المجالس المحلية تمتلك فعلاً وفق بقية نصوص القانون ولائحته التنفيذية صناعة اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي أم أن المجالس الشعبية المحلية في أحسن الحالات تقتصر اختصاصاتها على المداولات والتقرير بينما مهمة الإدارة والتنفيذ أوكل إلى ممثلي السلطة المركزية والأجهزة التنفيذية التابعة لها؛ وهل الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها بمقتضى نص المادة (4) من القانون هو حق مطلق أم مقيد بشروط تحول عملياً من الرقابة والمساءلة والمحاسبة خاصة في علاقة المجلس المحلي بالمحافظ الذي نصبه القانون وليس الدستور كرئيس للوحدة المحلية ومنها المجلس المحلي.

تقتصر أجهزة السلطة المحلية المنتخبة على المجالس المحلية وأمناء عموم المجالس المحلية وهيئاتها الإدارية التي تضم في تشكيلها اللجان المتخصصة.

### الفرع الأول: المجالس المحلية (المحافظة والمديريات)

نتناول أولاً طريقة قيام المجالس المحلية ثم نتناول اختصاصاتها

#### أولاً: طريقة قيام المجالس المحلية:

حددت المادة 19/أ من اللائحة التنفيذية للقانون بأن يكون لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية مجلس محلي ينتخب أعضاؤه انتخاباً حراً مباشراً متساوياً لدورة انتخابية مدتها أربع سنوات شمسية، عدلت هذه المدة إلى سنتان وفق لقانون رقم (71) لسنة 2000، وأجريت الانتخابات الأولى في فبراير 2001 للمجالس المحلية على أساس سنتان، بعد الانتخابات صدر تعديل جديد للقانون تحت رقم (25) لسنة 2002، ألغى بموجبه القانون رقم (71) لسنة 2000 وحددت المدة من سنتان إلى ثلاث سنوات ومددت فترة المجالس المحلية القائمة وقت صدور هذا القانون بثلاث سنوات؟؟ بمعنى آخر انتخب في فبراير 2001 أعضاء المجالس المحلية لولاية مدتها سنتان ثم بعد انتخابهم على هذا الأساس جرى تعديل مدة الولاية في قانون رقم (25) لسنة 2002 من سنتان إلى ثلاث سنوات وتمديد المدة 3 سنوات أخرى بمجموع أربع سنوات إضافية من أصل الولاية دون انتخاب. كان يفترض نهاية المدة في فبراير 2006، ولأن القانون رقم (25) لسنة 2002 نص ضمن تعديلاته "أنه إذا حان موعد انتخاب المجالس المحلية في سنة تجرى فيها انتخابات نيابية أو رئاسية أو استفتاء عام فيجري انتخاب المجالس المحلية بالتلازم مع أي منها سواء كان موعد انتخاب المجالس المحلية متقدماً عليها أو لاحقاً لها"، ولأن موعد الانتخابات الرئاسية في سبتمبر 2006) وهي أيضاً

سبق تمديدها سنتين إضافيتين بأثر رجعي!! فستجرى انتخابات المجالس المحلية بالتزامن مع الانتخابات الرئاسية في سبتمبر 2006 ويصبح بالتالي إجمالي مدة التمديد أربع سنوات وسبعة أشهر مما يشكل نموذجاً مصغراً لدولة القانون في اليمن وفوضى التشريع فيها مثلما هو سائد في بعض الأنظمة العربية الأخرى.

والنظام الانتخابي المعمول به لانتخاب أعضاء المجالس المحلية هو نظام الاقتراع الفردي بالأغلبية ذي الدورة الواحدة والمطبق على المستوى الوطني لانتخاب أعضاء مجلس النواب.

يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من مديريات المحافظة لعضوية المجلس مضافاً إليهم المحافظ رئيس المجلس المعين بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (15) عضواً بما فيهم رئيس المجلس. وتمثل مديريات المحافظة في المجلس المحلي تمثيلاً متساوياً بواقع عضو واحد عن كل منها يتم انتخابه من قبل المواطنين، لا يمثلون المديريات المنتخبين منها وإنما يمثلون جميع سكان المحافظة. وعلى مستوى المديريات تتكون المجالس المحلية تبعاً لعدد سكان كل منها. يخصص الاجتماع الأول الذي يعقده المجلس المحلي للوحدة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية عقب انتخابه لإنجاز ما يلي:

- 1- انتخاب أمين عام المجلس المحلي.
- 2- انتخاب رؤساء اللجان المتخصصة وهي لجنة التخطيط والتنمية والمالية ولجنة الخدمات ولجنة الشؤون الاجتماعية
- 3- تشكيل لجان المجلس المتخصصة من بين أعضاء المجلس ونشير إلى ما سبق ذكره آنفاً أن القانون أجاز لرئيس الجمهورية اختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي الأمين العام للمجلس في حالة عدم توفر شرط أو أكثر من شروط الترشيح للمنصب أو تعذر انتخاب الأمين العام لأي سبب آخر، (المادة 21/ب) من القانون، وأجاز الشيء نفسه لمجلس الوزراء في اختيار أمين عام المجلس المحلي على مستوى المديرية (المادة 63/ب).

#### ثانياً: اختصاصات المجالس المحلية

حدد القانون في المادة (19) ولائحته التنفيذية في المادة (7) اختصاصات المجالس المحلية في الوحدات الإدارية نشير إلى أهمها فيما يلي:

- 1- مراقبة تطبيق السياسات العامة والقوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات.
- 2- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم.

- 3- اقتراح ودراسة وإقرار مشروع خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازنتها السنوية والموافقة على مشروع حسابها الختامي.
- 4- دراسة الاحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية في الوحدة الإدارية ولأغراض تقييم المشاريع فيها.
- 5- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية ما لم تكن محددة بالقوانين والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء.
- 6- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المحافظة وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها.
- 7- دراسة وإقرار القواعد المنظمة لمساهمات المواطنين في تمويل وإنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم.
- 8- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشاركة من مصادرها المختلفة.
- 9- مناقشة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية والبيئية العامة تمهيداً لرفعها إلى الجهات المركزية المختصة لاعتمادها ومراقبة التنفيذ.
- 10- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والمهني والإبداعي وتقديم التسهيلات لها.
- 11- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي وحماية الآثار والمناطق الأثرية .
- 12- العمل على تنمية الموارد المائية وحمايتها من الاستنزاف والتلوث..الخ بالإضافة إلى تلك المهام والاختصاصات العامة للمجلس المحلي للمحافظة يتولى المجلس أيضاً الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمدريات.

### الفرع الثاني: أمناء عموم المجالس المحلية:

- يتولى أمين عام المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية كل فيما يخصه ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:
- 1- مساعدة رئيس الوحدة الإدارية (المعين) في إدارة شئون مجلسها المحلي.
  - 2- الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.
  - 3- متابعة إعداد مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالوحدة الإدارية ومتابعة إنجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى رئيس الوحدة الإدارية.
  - 4- اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس المحلي وتنفيذها بعد إقرارها.
  - 5- متابعة أعمال اللجان التي يشكلها المجلس المحلي.

6- ممارسة سلطات وصلاحيات رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) في حالة غيابه أو خلو منصبه.

### الفرع الثالث: الهيئات الإدارية للمجالس المحلية:

تتألف على مستوى المحافظة والمديرية من:

- رئيس المجلس المحلي (المحافظ)
  - أمين عام المجلس المحلي (المنتخب)
  - رؤساء اللجان المتخصصة
- رئيساً  
نائباً للرئيس  
أعضاء

ويلاحظ بهذا الخصوص أن المحافظ بجانب ترؤسه الهيئة الإدارية للمحافظة، مخول أيضاً بترأس الهيئة الإدارية للمديرية حيث لا يشارك مدير عام المديرية رئاسة الهيئة الإدارية برغم موقعه كرئيس المجلس المحلي للمديرية.

مهام الهيئة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية تتلخص في إدارة وتسيير أعمال المجلس المحلي فيما بين أدوار انعقاده ودراسة وإقرار مشاريع جداول أعمال اجتماعات المجلس المحلي، دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلي للوحدة وعرضها عليه ومراقبة ومتابعة الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية في أدائها لمهامها وتنفيذها للخطط والبرامج، متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي واعداد التقارير اللازمة بشأنها، وممارسة مهام المجلس المحلي في الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التي لا تحتتمل التأجيل، والتقدم بالاقتراح المسبب لإجراء المساعلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية.

وتعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة لجنة المناقصات العامة بالمحافظة وتطبق أحكام- قانون المناقصات والمزايدات، ويتولى الجهاز التنفيذي المعني بموضوع المناقصة إعداد كافة الوثائق الفنية المتعلقة بالمناقصة وتعلن المناقصات لمشاريع التنمية بالمحافظة باسم المجلس المحلي ويشترك رئيس الجهاز التنفيذي المعني في اجتماعات الهيئة الإدارية المتعلقة بالمراحل المختلفة للمناقصة ويكون له في هذه الحالة حق التصويت وفق المادة (33/د) من القانون وفي الأخير نشير إلى قيام الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة بمتابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات والرقابة على أعمال الهيئات الإدارية بالمديريات.

### المطلب الرابع: الموارد المالية/والخاتمة

#### الفرع الأول: الموارد المالية

حدد القانون واللائحة التنفيذية أربعة مصادر للموارد المالية للوحدات الإدارية هي:

أولاً: الموارد المحلية للمديرية التي تجبى في المديرية لصالحها. ثانياً: الموارد المشتركة على مستوى المحافظة وهي الموارد التي تجبى في مديريات المحافظة لمصلحة المحافظة، ثالثاً: موارد عامة مشتركة ما يجري جبايته وتحصيله مركزياً باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية، رابعاً: الدعم المركزي ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية ونظراً لأن الدراسة لا تتسع هنا لتناول أحكام هذه المواد بشرح مفصل لكثرة مصادر تلك الموارد والتي تصل إلى قرابة (60) مصدراً إلا أن مجمل تلك الموارد "لا تمثل في حقيقتها إلا مصادر مالية جديدة أو إضافية لتلك الموارد المفروضة أصلاً لصالح الخزينة العامة للدولة، وإنما جاءت على سبيل الاقتطاع مما لهذه الأخيرة من موارد قائمة ومفروضة أصلاً" ( ) وبمقتضى المادة (2559) من اللائحة التنفيذية تقوم كل وحدة إدارية بإعداد مشاريع خططها وموازناتها السنوية على أن تشمل الموازنات كافة الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية وبمقتضى المادة (255) من اللائحة التنفيذية تقوم كل وحدة إدارية بإعداد مشاريع خططها وموازناتها السنوية على أن تشمل الموازنات كافة الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية.

وتحدد المادة (255) من اللائحة بأن تدرج موازنة كل محافظة في الموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءاً منها ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامة للدولة من أحكام، وقضت المادة (255) المشار إليها بأن يقوم رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) في ضوء قواعد تنفيذ الموازنة بتنفيذ الموازنة السنوية للوحدة الإدارية باعتباره الأمر بالصرف من خلال وحدة حسابية واحدة. وتوضح اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001م في المادة (43) بأن يفتح في البنك المركزي أو أحد فروع أو أي بنك آخر يوافق عليه البنك المركزي حساب لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظات والمديريات يتكون من قسمين الأول: حساب تورد إليه كافة الموارد المالية للوحدة الإدارية الثاني: حسابات موازنة النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية اللازمة لتسيير العمل الإداري للأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية في الوحدات الإدارية. وحظرت المادة (45) من اللائحة المالية على كافة الوحدات الإدارية فتح أية حسابات أخرى خلافاً لحكم المادة (43) آنفة الذكر، وحظرت المادة (50) شراء أثاث أو وسائل نقل أو معدات لغرض استخدامها لممارية النشاط اليومي للوحدة الإدارية من غير الاعتمادات المخصصة لها/وأكدت المادة (52/أ) بأن رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) هو المسئول عن تنفيذ الموازنة السنوية للوحدة الإدارية وهو الأمر بالصرف.

وقد اعترف مؤخراً وكيل وزارة الإدارة المحلية لقطاع التنمية المحلية أن "هناك تعارضاً لا يزال قائماً في التشريعات القانونية مع قانون السلطة المحلية خاصة فيما يتعلق منها بالجانب الإداري والمالي وأبرز تلك القوانين قانون الموارد الزكوية وقانون المناقصات والمزايدات" ( ) وهو ما سبق أن انتقده عدد من مسؤولي الوحدات الإدارية مثل أمين عام المجلس المحلي بمديرية صيرة بمحافظة عدن بقوله "لم تمنح المجالس المحلية الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، كما أنه لم

يعمل بقانون المناقصات الخاصة بالمشاريع والذي تعتبر الهيئات الإدارية بمحلي المديریات بموجبه هي لجنة المناقصات" ( )

وتظهر أرقام موازنة الدولة لعام 2006 أن إجمالي نفقات السلطة المحلية قد بلغت 171,2 مليار ريال مقارنة بـ 163,2 مليار ريال في 2005 بزيادة عن العام الماضي بنسبة 4,9% في حين قدرت النفقات العامة للدولة بنحو تريليون و 179 مليار و 953 مليون ريال وبنسبة زيادة عن 2005م بـ 41,08% (\$1=195 ريال يمني) ( ) .

### الفرع الثاني: الخاتمة

من الواضح أن ما تم استعراضه من الاختصاصات والصلاحيات التي يمتلكها المحافظون والمدراء العامون المعينون من السلطة المركزية هي الأساس والاستثناء بيد المجالس المنتخبة التي بدورها تقع تحت رئاسة رئيس الوحدة الإدارية، فالمجالس المحلية لا تمتلك أجهزة تنفيذية تتبعها مباشرة خاصة على مستوى اختيار أفرادها الذين يتبعون أجهزة السلطة المركزية ويتأهون محليا رئيس الوحدة الإدارية المعين في حين تحتسب رواتبهم وأجورهم ضمن ميزانيات الوحدات الإدارية المعتمدة للسلطة المحلية في الميزانية العامة للدولة وبالغلة 119 مليار ريال يمني من إجمالي النفقات العامة المقدرة بـ 171 مليار ريال في موازنة 2006 وفي كتاب صدر من وزارة الإدارة المحلية في فبراير 2003 بعنوان أولويات دعم اللامركزية والدور التنموي للسلطة المحلية قدم ممثلي المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة في أوراقهم بعض الانتقادات للتجربة، فقد اعتبر البنك الدولي أن السلطات المحلية مهتمة بجذب التمويل الخارجي أكثر من تحصيل مواردهم المحلية ( ) و انتقد الجانب الهولندي بدء عمليات اللامركزية بسرعة دون فترة انتقالية مما جعل الأطراف المختلفة غير مستعدة لهذا التغيير وأشار إلى مقاومة التغيير مركزياً لنقل الصلاحيات من الجهات المركزية إلى الوحدات المركزية قائلاً أن الأهم أن تظهر الحكومة اليمنية عبر وزاراتها المعنية المختلفة التزاماً فعالاً بنهج اللامركزية وأن تقود المبادرة.

مختتماً أقواله بالقول "إن تقوية الأنظمة الضعيفة عملية تتطلب المزيد من الصبر والعمل الدؤوب" ( ) وكانت انتقادات الجانب الألماني أكثر صراحة الذي طالب بإصلاح النظام الحكومي والإداري برمته وتركيز خاص على الهيكل القبلي في اليمن واعتبر الجهات الحكومية ذات المستويات العالية ضعيفة وليست قادرة على أداء وظائفها الإشرافية-في عملية اللامركزية واعتبر أنه لا تزال الكثير من الجهات الحكومية ذات المستويات العالية مستمرة في العمل بطريقة مركزية، وعدم وجود استراتيجية واضحة للامركزية وبالتالي لن تكون عملية الإصلاح ناجحة إذا لم تتمكن المجالس المحلية من لعب دور قوي تقرر له لنفسها ( ) .

## الفصل الثاني: مركزية تهميش المرأة في المركز والمحليات

أوضحنا في مقدمة الدراسة أن أصل الجمهورية اليمنية هو نتاج ذوبان دولتين ذات سيادة مكونة من ج.ع.ي و ج.ي.د.ش توحدتا بتاريخ 22 مايو 1990م في شخصية دولية جديدة هي الجمهورية اليمنية ورغم توحد الدولتين في دولة واحدة إلا أن عناصر التمايز والاختلاف بينهما من ناحية التاريخ السياسي والموروث الثقافي والتركيبة السكانية والمساحة الجغرافية ومكونات نظامهما السياسي من عسكري / قبلي من جهة ونظام مدني من جهة أخرى هيمنت هذه الاختلافات بثقلها على خيارات الدولة الجديدة وتوجهاتها على مختلف الأصعدة.

وقد رأينا في الفصل السابق بخصوص الوحدات الإدارية وعلاقتها بالسلطة المركزية أنه ورغم اختلاف "التقنية القانونية" بين قانوني الإدارة المحلية لعام 1991م والسلطة المحلية لعام 2000م إلا أن قاسمهما المشترك في رؤاهما الموحدة تمثل في تثبيت مركزية القرار في العاصمة في علاقتها بأجهزة السلطة المحلية ونتج عن هذه الرؤى المشتركة قانون عام 1991م في ظل التوافق بين شريكي دولة الوحدة (ج.ع.ي / حزب المؤتمر الشعبي العام) و(ج.ي.د.ش / الحزب الاشتراكي اليمني) وجاء قانون عام 2000م ليؤكد بدرجة أكثر حدة التوجه المركزي في علاقة المركز بالمحليات حين انفرد المؤتمر الشعبي العام بالسلطة.

مفهوم المركزية كان إبدأً القاسم المشترك الذي جمع بين تجربة الحزبين (المؤتمر والاشتراكي) في فترة حكمهما للشطرين قبل الوحدة واختلف الأمر بينهما تماماً فيما يخص الحقوق السياسية للمرأة اليمنية في تجربة الشطرين هنا محور الاختلاف كبير بين التجريبتين. فاليمين الجنوبي كمستعمرة بريطانية سابقة وكدولة علمانية في توجهها الاشتراكي بعد الاستقلال تأثرت تشريعاتها (الدستور والقوانين) بنماذج دول المنظومة الاشتراكية سابقاً التي أكدت على مبادئ المساواة بين الذكر والأنثى، والمشاركة السياسية للمرأة لتوسيع القاعدة السياسية للنظام الجديد ، وانخراط المرأة في العملية التنموية بتعزيز فرص العمل للنساء وتحديث "قانون الأسرة" للتحرر من القيود العائلية والثقافية التقليدية. ( ) فعلى مستوى القضاء مثلاً كان اليمن الجنوبي من أوائل الدول العربية المشرقية على الأقل التي فتحت فيها للنساء مجال القضاء بجانب الرجال وتقلدت فيها مناصب قيادية في المحاكم بجانب المحاميات وحتى يومنا هذا معظم إن لم تكن جميع القاضيات في محاكم الجمهورية هم من المحافظات الجنوبية والشرقية.

في المقابل في اليمن الشمالي ، كبلد محافظ ذات نظام عسكري - قبلي ، لم تحصل المرأة اليمنية فيه على حقوق المواطنة السياسية إلا بعد قيام دولة الوحدة بينما مارست المرأة في الجنوب حق التصويت والترشيح كالرجال دون تمييز لذلك بسبب قدم ممارستها لهذه الحقوق فإن النساء القليلات اللائي أحتلن مقاعد في مجلس النواب في دوراته الثلاث هن من الجنوب وأنعكس ذلك بدوره على

مستوى التسجيل في القوائم الانتخابية والاقتراع والترشيح حيث كانت زيادة مشاركة المرأة في البداية محصورة في كثافتها في الدوائر الانتخابية في المحافظات الجنوبية ، تغيرت بعد ذلك في مراحل لاحقة إلى المحافظات الشمالية برغم ما طرأ من تعديلات تشريعية على مستوى الدستور وقوانين الانتخابات المقيدة للحقوق السياسية للمرأة على إثر هيمنة ثم انفراد المؤتمر الشعبي العام بالسلطة بقيامه إعادة إنتاج بعض نصوص تشريعات ج.ع.ي إلى دولة الوحدة وذلك بعد حرب صيف 1994م. نتناول في 3 أجزاء في مبحث أول الحقوق السياسية للمرأة اليمنية في التشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية في إطار الشطرين ثم إطار دولة الوحدة والمبحث الثاني سنخصصه لمشاركة المرأة في الدورات البرلمانية الثلاث والمبحث الثالث حول مشاركة المرأة في انتخابات المجالس المحلية.

## **المبحث الأول: الحقوق السياسية للمرأة اليمنية في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية ( )**

أرتبط مفهوم الحقوق السياسية بالمواطنة كصفة ملازمة لها وذلك مقارنة بالحقوق المدنية والاجتماعية والاقتصادية مثل المساواة أمام القانون وحق الملكية والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي لا تقتصر في أحقيتها على المواطن في الدولة التي ينتمي إليها ولكنها تشكل أيضاً جزءاً من حقوق المقيمين في الدولة ذاتها من هنا تظهر أهمية الحقوق السياسية لارتباطها بصفة المواطنة وطبيعة النظام السياسي للدولة فمقومات الحقوق السياسية التي تميزها عن بقية الحقوق تتمثل في حق المواطن في المشاركة في إدارة شؤون الحكم سواء بطريق مباشر أو غير مباشر وهي تشمل حق الانتخاب والترشيح لعضوية الهيئات النيابية والتصويت على الاستفتاء ، وحق التجمع عبر حرية تشكيل أحزاب... الخ كذلك من الحقوق السياسية إذا كانت تلك الحقوق مرتبطة بصفة المواطنة هذا يعني أن المواطنين جميعاً ذكوراً وإناثاً يمتلكون حقوقاً متساوية دون تمييز بينهم حسب الجنس. هذه المساواة تفاوتت تأكيدها في التشريعات الوطنية في الشطرين قبل الوحدة، في حين أكدت عليها التشريعات الوطنية لدولة الوحدة بشكل متناسق مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها اليمن سنرى أولاً وضع التشريعات الوطنية لمبدأ المساواة في الحقوق السياسية بين الذكور والإناث في شطري البلدين قبل الوحدة ثم ثانياً في إطار دولة الوحدة.

### **المطلب الأول: تجربة الشطرين قبل الوحدة**

تعكس التشريعات نمط العلاقات الاجتماعية القائمة ، وقد تكون أيضاً أداة من أدوات الإصلاح أو التغيير. وقد لجأت اليمن الجنوبية بعد الاستقلال إلى الإداة التشريعية لبناء مجتمع اشتراكي يتوافق مع أيديولوجية النظام السياسي. وأحد محاور التغييرات الأساسية الذي ركز عليها النظام الجديد "لتحرير المرأة" تأسس على إشراك المرأة في النشاط السياسي وإدماجها كعنصر فاعل نشط في التنمية الاقتصادية ، وإصلاح الأسرة لتحرر المرأة من القيود العائلية والثقافية التقليدية وقد جسد دستور ج.ي.د.ش. لعامي 1970م و 1978م هذه

التوجهات الرئيسية لتحريير المرأة. فقد قضت المادة (26) من دستور 1978م بأن "تعمل الدولة على دعم الأسرة وتحمي الأم والطفل ...". ونصت المادة (27) على أن "تشجع الدولة الزواج وتكوين الأسرة وينظم القانون علاقات الأسرة على أساس المساواة بين المرأة والرجل في الحقوق والواجبات" وأكدت المادة (36) ضمان الدولة "حقوقاً متساوية للرجال والنساء في جميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتوفر الشروط اللازمة لتحقيق تلك المساواة وتعمل الدولة كذلك على خلق الظروف التي تمكن المرأة من الجمع بين المشاركة في العمل الإنتاجي والاجتماعي ودورها في نطاق الحياة العائلية وتعطي للمرأة العاملة رعاية خاصة للتأهيل المهني ...".

وأوكلت الدولة للاتحاد العام لنساء اليمن دوراً "في إشراك اليمينيات على نطاق واسع في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ..." (المادة 67) وفي الأخير أكدت المادة (35) بأن "المواطنون جميعهم متساوون في حقوقهم وواجباتهم بصرف النظر عن جنسهم أو أصلهم أو دينهم أو لغتهم أو درجة تعلمهم أو مركزهم الاجتماعي". هذا المبدأ الأخير في المساواة بين المواطنين مستوحى من ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أعيد تأكيده كما سنرى بعد قليل في دستور الوحدة ، والذي ألغى لاحقاً في تعديل الدستور لعام 1994م.

وتختلف الصورة كلية في اليمن الشمالي في رؤية نظامها لمكانة ودور المرأة باختلاف طبيعة نظامها السياسي والاجتماعي. فالموروث السياسي والاجتماعي في عهد الإمامة أنتقل إلى النظام الجمهوري. فالمجتمع الذكوري المهيمن "يعتبر المرأة الإنسان كائناً ملحقاً بالرجل فهي لا تجد تعريفها في ذاتها بل في الرجل فهي إما أخت فلان وزوج فلان ...". حسب تعبير الدكتور أبوبكر السقاف أستاذ الفلسفة في جامعة صنعاء. والملفت للنظر كعنصر اختلاف ذو مغزى كبير أن جميع الإعلانات الدستورية والدساتير المؤقتة والثابتة منذ 26 سبتمبر 1962م أقتصرت في عناوين تبويبات الدستور على (الحقوق والواجبات العامة) بعكس دستوري الجنوب المبوب تحت عنوان (المواطنون ومنظماتهم ، حقوق وواجبات المواطنين الأساسية) وهو ما أخذ به دستور دولة الوحدة. وقد تباينت صياغة دساتير ج.ع.ي بخصوص المساواة بين المواطنين وفق تغير التركيبة السياسية والقاعدة الاجتماعية للسلطة. ففي حين أكد الدستور المؤقت بتاريخ 13 أبريل 1963م المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو السلالة أو اللغة أو العقيدة ، أختزل الدستور الدائم لعام 1970م الذي شهدت فترة إعداده عودة زعماء القبائل إلى البرلمان على إثر انقلاب 5 نوفمبر 1967م في التأكيد على أن "اليمنيون متساوون في الحقوق والواجبات العامة" فقط لا غير (المادة 19) وخصصت المادة (34) للنساء كشقائق الرجال ولهن من الحقوق وعليهن من الواجبات ما تكفله وتوجبه الشريعة وينص عليه القانون.

### المطلب الثاني: في إطار دولة الوحدة

تميز دستور الوحدة الذي اعد من قبل نخبة مثقفة من الشطرين في (ديسمبر 1982م) عن دساتير الدولتين في الشمال والجنوب بطابعه ومبادئه الديمقراطية المتقدمة وقد حدث تراجع جزئي عن تلك المبادئ الديمقراطية في التعديلات الدستورية اللاحقة في عامي 1994م و 2001م وكذا على مستوى قانون الانتخابات وارتبطت أسباب هذا التراجع بتغير موازين القوى السياسية على ضوء نتائج حرب صيف عام 1994م الذي نتج عنه

استبعاد الحزب الاشتراكي اليمني من السلطة وتحالف حزب المؤتمر الشعبي العام وحزب التجمع اليمني للإصلاح (الإسلامي) في فترة ما بعد الحرب ثم أنفرد المؤتمر في السلطة بعد انتخابات مجلس النواب لعام 1997م.

### الفرع الأول: دستور الوحدة وتعديلاته

1- في نطاق المساواة بين المواطنين: في دستور الوحدة المادة (27) "المواطنون جميعهم سواسية أمام القانون وهم متساوون في الحقوق والواجبات ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو اللون أو الأصل أو اللغة أو المهنة أو المركز الاجتماعي أو العقيدة.

أستبدل هذا النص في تعديل الدستور عام 1994م بنص قريب لدستور ج.ع.ي لعام 1970م الذي أشرنا إليه أعلاه بأن "المواطنين جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة" وأضيف إليه أيضاً مادة دستور ج.ع.ي "النساء شقائق الرجال ولهن من الحقوق وعليهن من الواجبات ما يكفله وتوجيه الشريعة وينص عليه القانون".

2- تعديل شروط الترشيح لعضوية مجلس النواب: في دستور الوحدة نص بأن لا يكون المرشح أمياً ، في تعديل 1994 - استبدل بنص أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة وأضيف إليه شرط آخر أن يكون "مؤدياً للفرائض الدينية" بالنسبة لمرشح مجلس النواب، ولمرشح الرئاسة أن يكون محافظاً على الشعائر الإسلامية وفي إطار التعديلات التي أخذت صبغة دينية إضافة مادة إلى باب "حقوق وواجبات المواطنين الأساسية" تنص على أن "الدفاع عن الدين والوطن واجب مقدس ...". جوهر هذه التعديلات هي إعادة إنتاج مواد دساتير ج.ع.ي وتشريعاتها الانتخابية ففي دستور 1970م لـ ج.ع.ي نصت المادة (49/د) ضمن شروط عضوية مجلس الشورى أن يكون ... محافظاً على الشعائر الدينية ، والمادة (41) من نفس الدستور "الدفاع عن الدين والوطن واجب مقدس" بالإضافة إلى دساتير ج.ع.ي ، اشترطاً قانوني الانتخابات لعام 1975م و 1980م أن "يجيد القراءة والكتابة ومحافظاً على الشعائر الدينية".

هذه الشروط الجديدة التي استحدثتها التعديلات الدستورية تتناقض والمواثيق الدولية التي صادقت عليها اليمن حيث تعتبر انتهاكاً لمبدأ عدم التمييز الذي نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان 2 و 7)، وما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادتان 2 و 26) ... الخ ذلك من الانتهاكات.

3- النصوص الضامنة للحقوق السياسية التي لم تعدل:

- المادة (4) - "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".
- المادة (42) - (لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ...).
- المادة (43) - (للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وينظم القانون الأحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق).

تأسيساً على هذه المواد فإن تعبير ومصطلح الشعب مالك السلطة ومصدرها ، وتعبير لكل مواطن له حق الإسهام في الحياة السياسية ، وحق الانتخاب والترشيح فمصطلحي الشعب والمواطن لا يقتصران مفهومهما على المواطن الذكر فالشعب اليمني ليس شعب مكون من ذكور فقط فهو يشمل النساء أيضاً وكذا مفهوم المواطن يشمل الذكر والأنثى فإذا كانت شرعية المؤسسات الدستورية في ظل النظام الديمقراطي تستمد من الشعب الذي انتخب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب والمجالس المحلية هل يمكن اعتبار مجلس النواب، والمجالس المحلية أنها تمثل المواطنين على المستوى الوطني والمحلي إذا كان نصف المواطنين من النساء ممثلين فيهما بأقل من 1% هل يمكن اعتبارهما مع ذلك سياسياً وقانونياً أن لهما صفة التمثيل الشعبي؟ قد يُرد إلى التساؤل بالقول أن من انتخبهم وأوصلهم إلى البرلمان والمجالس المحلية ليس فقط أصوات الذكور من المواطنين بل أصوات النساء المواطنات أيضاً ومن هنا تكمن شرعيتهم وتمثيلهم لجميع المواطنين ولكن الإجابة على ذلك تكمن في القول وهل الناخب كان أمامه خياراً آخر ورفضه حين يكون المرشحين هم من الذكور فقط في غالبيتهم ، وعلى من تقع مسؤولية عدم ترشيح غير الذكور وهنا تظهر مسؤولية السلطة السياسية الحاكمة والأحزاب السياسية الفاعلة وهو ما سنراه لاحقاً.

### الفرع الثاني: قانون الانتخابات

قبل التعديلات الدستورية ، لم ينص قانون الانتخابات العامة الأول حرقم (41) لسنة 1992م الشروط التي وردت في التعديلات، والتي أدرجت لاحقاً في القانون رقم (27) لسنة 1996م والقانون الأخير رقم (3) لسنة 2001م وقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م.

فعلى مستوى الشروط ذات الطابع الديني ، أستبعد بناء عليها أحد المرشحين من الطائفة اليهودية من حق الترشح في انتخابات المجالس المحلية من قبل اللجنة العليا للانتخابات في عام 2001م برغم أنه مواطن إلا أنه أعتبر بسبب ديانته لا يحق له الترشح، راجع مقال الكاتب بهذا الخصوص في صحيفة (الحياة اللندنية) ( ) .

أما بخصوص استبدال شرط أن لا يكون المرشح أمياً كما ورد في دستور الوحدة وتعديله بنص أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة فالغرض من ذلك استبعاد الفئات المهمشة في المجتمع اليمني وتقبيد فرص المرأة اليمنية في الترشح. فقد أشار بهذا الصدد تقرير التنمية البشرية اليمني لعام 2006م أن احصائيات عام 2003م تشير إلى أن معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (15 + سنة) تبلغ بالنسبة للإناث 29.5% مقابل 59.7% للذكور، وتبلغ نسب القيد الإجمالي في جميع مراحل التعليم للإناث 34.3% والذكور 66.7% إذاً الإناث هم الأكثر تضرراً من تلك التعديلات. إن ينص قانوني الانتخابات في ج.ع.ي (ونسبة الأمية فيها مرتفعة) لعامي 1975م و 1980م شرط إجادة القراءة والكتابة فهذا الشرط تأثيره المحدود على النساء حينها اللاتي لم يكن لهن حق الترشح ، بينما يشكل هذا الشرط عائقاً في الوقت الحاضر أمام ترشح المرأة على ضوء الاحصائيات المشار إليها أعلاه وفي قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 2000م أعيد كتابة نصاً سبق أن رفض في مشروع قانون الانتخابات لعام 1992م والقاضي بلزوم تركية المرشح المستقل لعصوية مجلس النواب من مجموعة من الناخبين لا يقل عددهم عن 300 ناخب يمثلون أغلب مراكز الدائرة التي يترشح فيها المادة

(58/ب) في حين أن هذا الشرط لا ينطبق على مرشحي الأحزاب وهذا ربما يفسر امتناع عدداً من النساء من ترشيح أنفسهن كمستقلات في الانتخابات ( ) .

### الفرع الثالث: الموائيق والاتفاقيات الدولية

وقعت وصادقت اليمن على عدد من الموائيق والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحقوق السياسية وحقوق المرأة أهمها ما يلي: العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966م والتي صادقت اليمن عليها في 9 فبراير 1987م ، والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق السياسية للمرأة لعام 1952م وتاريخ مصادقة اليمن عليها في 9 فبراير 1987م ، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979م وتاريخ المصادقة عليها في 1984/5/20م.

وقد نص دستور اليمن في المادة (6) "تؤكد الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة" وبناءً عليه يفترض وفق قواعد القانون الدولي أن تسمو قواعد تلك الاتفاقيات على التشريعات الوطنية واستبعاد ما قد يتناقض فيها مما جاء في الاتفاقيات التي صادقت عليها اليمن.

### **المبحث الثاني: هامشية مشاركة المرأة في الدورات البرلمانية الثلاث 1993 – 1997 – 2003م**

تظهر مقارنة الدورات البرلمانية الثلاث للأعوام 1993 – 1997 – 2003م عدة مؤشرات متناقضة سواء كان ذلك على مستوى أعداد النساء المسجلات في جداول الناخبين (الجدول 1) ، أو على مستوى أعداد النساء المرشحات (الجدول 2).

#### **المطلب الأول: مقارنة أعداد النساء المسجلات في جداول الناخبين**

سيلاحظ من الجدول أدناه رقم (1) ازدياد مضطرد في أعداد النساء المسجلات في جداول الناخبين بفعل زيادة الوعي الانتخابي لدى النساء مدفوعة من الأحزاب السياسية للمشاركة في الانتخابات من جهة وبسبب الزيادة المضطردة في عدد سكان اليمن بنسبة 3% سنوياً.

#### **جدول رقم (1)**

نسبة النساء	المسجلات في جداول الناخبين	الفترة الانتخابية
15%	478.690	الدورة البرلمانية الأولى 1993
27%	1.272.073	الدورة البرلمانية الثانية 1997
30%	1.703.132	انتخابات السلطة المحلية 2001
42%	3.414.640	الدورة البرلمانية الثالثة 2003

حيث ارتفعت نسب التسجيل من 15% في الدورة البرلمانية الأولى لتصل في الدورة الثالثة إلى 42% وتقلص بالتالي الفارق الشاسع بينها وبين تسجيل الذكور بفارق 8% مقارنة بانتخابات 1993م التي كانت بفارق 57% وسنلاحظ عند تناول أعداد النساء المرشحات والفائزات منهن في الانتخابات أنها سجلت تراجع عكسي نسبي مقارنة بزيادة أعداد المسجلات في جداول الناخبين. ولعل انتخابات عام 1993م لأنها كانت التجربة الأولى في الممارسة الديمقراطية تستحق وقفة قصيرة أمامها لما لها من دلالات عديدة:

- 1- للمرة الأولى والأخيرة شاركت فيها امرأة ممثلة بالمحاميه راقية حميدان في عضوية اللجنة العليا للانتخابات في عام 1993م بقرار مجلس الرئاسة رقم (4) لسنة 1993م الخاص بتشكيل أعضاء اللجنة العليا وكان مجلس الرئاسة حينها مشكل من ممثلين من شريكي دولة الوحدة المؤتمر والإشتراكي ، ألغى مجلس الرئاسة بالتعديل الدستوري لعام 1994م.
  - 2- للمرة الأولى تشارك المرأة في المحافظات الشمالية في انتخابات نيابية مقارنة بالنساء في المحافظات الجنوبية التي كانت قد شاركت في الانتخابات لمجلس الشعب الأعلى في ج.ي.د.ش وأنعكس هذا الاختلاف على مستوى أعداد المسجلات في الجداول الانتخابية على المستوى الكلي ثم على مستوى المحافظات. فعلى المستوى الكلي بلغ عدد من كان لهم حق الانتخاب وفق احصائيات الجهاز المركزي للإحصاء العام 6.282.933 فرد منهم من الذكور 3.076.056 برغم هذا ومن الإناث 3.206.883 ، الاختلاف الطفيف لصالح الإناث فإن عدد المسجلات منهن في جداول الناخبين لم يتجاوز (478) ألف امرأة بنسبة 15% مقابل الذكور 2.209.944 بنسبة 72% من السكان الذكور في سن الانتخاب لأن عدد السكان يشمل المهاجرين بينما التسجيل كان للمقيمين فقط.
- أما المقارنة على مستوى المحافظات وفق ملاحظة الدكتور/ عبدالعزيز سلطان المنسوب ( ) "أظهرت نسب تسجيل الإناث تفاوتاً كبيراً حيث تأتي محافظة عدن في مقدمة المحافظات حيث بلغن 41% ممن لهن حق التسجيل وتتلوها محافظة حضرموت بنسبة 32% ثم أبين 25% فشبو بنسبة 22% وتقع محافظة الجوف بنسبة 1% في ذيل القائمة وتسبقها محافظة صعدة بنسبة 2% ، بعبارة أخرى نقول أن المحافظات الجنوبية والشرقية تأتي في مقدمة القائمة في حين تتأخر عنها زميلاتها المحافظات الشمالية (وبين المحافظات الشمالية) فإن أمانة العاصمة ومحافظة تعز تأتيان في المقدمة بنسبة 21% لكل منهما".
- وقد تقلص هذا الاختلاف الدورات الثانية والثالثة لا يسمح المجال هنا للدخول في تفاصيلها.

### المطلب الثاني: مقارنة أعداد النساء المرشحات في الدورات الثلاث

تظهر المقارنة هنا بين الزيادة المضطردة في أعداد النساء المسجلات وتراجع أعداد المرشحات في الدورات البرلمانية الثلاث وفق الجدول رقم (2) قبل الدخول في تفاصيل هذه المفارقة تجدر الإشارة إلى ملاحظة أولية أن عدد المرشحات في الأصل مقارنة بأعداد النساء المسجلات هامشية.

## جدول رقم (2)

### ترشيح المرأة في الانتخابات النيابية والمحلية

الفائزون		المرشحون			الانتخابات
نسبة النساء %	رجال	نسبة النساء %	رجال	نساء	
0.7	299	1.3	3140	41	الانتخابات النيابية لعام 1993
0.7	299	1.3	2096	19	الانتخابات النيابية لعام 1997
0.4	7032	0.6	24864	147	انتخابات السلطة المحلية لعام 2001
0.3	300	1	1385	11	الانتخابات النيابية لعام 2003م

المصدر: اليمن تقرير التنمية البشرية 2001/2000، وزارة التخطيط والتنمية  
وكالة سبأ/ قراءات سياسية: الانتخابات البرلمانية، العدد 11-12 2003/5

برغم هامشية ترشيح النساء في الأصل فإن الرقم الذي بلغته في الدورة الأولى من انتخابات 1993م بعدد 42 مرشحة انخفض هذا العدد إلى 11 مرشحة فقط في الدورة الثالثة لعام 2003م ، في الوقت الذي ارتفعت فيه نسبة المسجلات في الجداول الانتخابية لنفس الفترة من 15% إلى 42% أي بنحو 3 أضعاف عام 1993م ، والمفارقة الكبرى الثانية أن عدد الفائزات من المرشحات انخفض من 2 عضوة بنسبة 0.7% إلى 1 ونسبة 0.3% من إجمالي أعضاء مجلس النواب ، بمعنى آخر حين كانت نسبة المسجلات ضئيلة 15% تفوز فيها المرأة بمقعدين في مجلس النواب في عام 1993م ، وحين ارتفعت نسبة المسجلات بثلاثة أضعاف في عام 2003م ينخفض تمثيل المرأة في مجلس النواب من مقعدين إلى مقعد واحد؟ ماذا تعني هذه المفارقة العجيبة؟ أليست مفارقة ذات طابع سياسي بحت وأيدلوجياً في المقام الأول؟

هنا يتبين الطابع السياسي والأيدلوجي من جهة والمسئولية الحزبية من جهة أخرى فبالنسبة للشق الأول في فترة التوازن السياسي والمنافسة الشديدة بين شريكي الوحدة (المؤتمر والإشتراكي) في عام 1993م بلغ عدد مرشحي المؤتمر 275 مرشحاً من أصل 301 دائرة عدد النساء المرشحات 2 لم تفز أي منهما. في عام 2003م بلغ عدد مرشحي المؤتمر 294 مرشح وامرأة واحدة رشحت في ظروف أثارت جدلاً قانونياً حول فوزها بالمقعد مما يعني أن حزب المؤتمر حين زرا عدد من مرشحيه في الدوائر في 2003م وأنخفض فيه عدد المرشحات الإناث أن مرشحه واحدة وأرجع قياديون في المؤتمر السبب في ذلك إلى الآلية الجديدة التي أتبعها المؤتمر في إقرار مرشحيه والتي أعطى فيها الصلاحية للدوائر وليس لقيادة المؤتمر!!

بالمقارنة بلغ عدد مرشحي الحزب الإشتراكي في عام 1993م 210 مرشح منهم 4 نساء فازت اثنتين منهم وهم العضوات الوحيدات في مجلس النواب ، وفي عام 2003م تقدم بـ 105 مرشح منهم 4 نساء ولم تفز إحداهن ، بل لم يحصد الحزب الإشتراكي إلا على 7 مقاعد فقط ، عموماً يمكن القول أن التراجع في أعداد المرشحين ذكوراً وإناثاً حزبيين ومستقلون كان ملفتاً للنظر حيث بلغ في عام 1993م ، 1198 مرشحاً حزبياً

و 1942 مرشحاً مستقلاً، أنخفض عدد المرشحين في عام 2003م على التوالي إلى 991 مرشح حزبي و 405 مرشح مستقل وعلى مستوى النساء في عام 1993م من إجمالي 41 مرشحة 17 مرشحة من الأحزاب و 24 مستقلة أنخفض العدد في 2003م إلى إجمالي 11 مرشحة 6 منهن من الأحزاب و 5 مستقلات. ولعل أحد أسباب تغيير هذه الظاهرة تعود إلى التعديلات التي أجريت على قانون الانتخابات في عام 2001م بخصوص شرط حصول تزكية 300 ناخب للمرشح ، إضافة إلى مسؤولية الأحزاب السياسية التي تفضل حصولها على أصوات النساء من تقديمهن كمرشحات. وفي الأخير نشير إلى نقطة مضيئة في هذه الصورة العامة القائمة أنه للمرة الأولى في انتخابات 2003م تترشح فيها امرأة من محافظات تقليدية هي: المحويت، حجة وصعدة التي لم تشهد ترشيحات للنساء قبل ذلك التاريخ على المستوى النيابي.

### المبحث الثالث: مشاركة المرأة في انتخابات المجالس المحلية

للمرة الأولى في إطار دولة الوحدة تجري انتخابات على مستوى المجالس المحلية وفق نصوص قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م في حين لم تجري انتخابات في ظل قانون الإدارة المحلية رقم (50) لسنة 1991م ربما بسبب الأزمة السياسية التي عاشتها اليمن في تلك الفترة. وقد تزامنت انتخابات المجالس المحلية في فبراير 2001م مع عملية الاستفتاء على التعديلات الدستورية مما تسبب نتيجة لذلك ما أشار إليه الباحث نبيل عبدالحفيظ في بحثه الميداني القيم لكتاب النساء في المجالس المحلية اليمنية من اختلالات في العملية الانتخابية حيث كان على الناخب أن يقوم بثلاث عمليات في وقت واحد من جهة الإدلاء برأيه حول التعديلات الدستورية ثم الانتقال لاختيار مرشحه لمجلس المحافظة ثم اختيار مرشحيه لمجالس المديرية. نتناول أولاً تجربة الانتخابات المحلية الأولى لتعرض في ثانياً على معالم استعدادات الأحزاب السياسية لانتخابات المجالس المحلية لعام 2006م.

### المطلب الأول: تجربة الانتخابات المحلية الأولى

امتداداً لمركزية تهميش المرأة في المركز على مستوى مجلس النواب جرى تهميش المرأة من جديد على مستوى أكبر من انتخابات مجلس النواب فإذا كانت الظاهرة التي لاحظناها بخصوص مجلس النواب أن زيادة أعداد المسجلات في الجداول الانتخابية لم يصاحبه أي زيادة في عدد المرشحات وعدد الفائزات في الانتخابات النيابية فإن هذه الظاهرة على مستوى الانتخابات المحلية كانت أكثر سوءاً وسواداً من النيابيات للأسباب التالية:

1- ففي حين كانت نسبة المسجلات في جداول الناخبين في الانتخابات البرلمانية لفترة 1993 / 1997م تبلغ على التوالي 15% و 27% كانت نسبة المرشحات 1.3% في الدورتين ونسبة الفائزات 0.7%. في مقابل ذلك على مستوى انتخابات المجالس المحلية ارتفعت نسبة المسجلات إلى 30% بينما لم تبلغ نسبة المرشحات إلا 0.6% والفائزات إلا 0.4%؟ هذا في الوقت الذي كانت فيها الانتخابات البرلمانية تجري لعملية تصويت واحدة بينما كما أشرنا آنفاً في الانتخابات المحلية أجريت 3 عمليات تصويت للاستفتاء ، والمجالس المحلية على مستوى المحافظات ثم المديرية وتظهر قتامة الصورة وفق ما يبينه الجدول رقم (3) أنه مقابل 23.772 مرشح من الذكور رشحت 120 امرأة فقط.

### جدول رقم (3)

البيانات	مجالس المحافظات	مجالس المديريات	الإجمالي
عدد مقاعد المجالس المحلية	418	6614	7032
نتائج الانتخابات الأساسية (فبراير 2001م)	404	6213	6614
نتائج الانتخابات التكميلية (أكتوبر 2001م)	13	70	83
إجمالي ما تم انتخابه	417	6283	6700
الذكور المرشحون	1848	21924	23772
الإناث المرشحات	12	108	120
% المرشحات من إجمالي المرشحين	%0.6	%0.5	%0.5
عدد الفائزات	3	35	38
% الفائزات من إجمالي الفائزين	%0.73	%0.56	%0.57
عدد الأحزاب الفائزة	3	9	-

\* المصدر: كتاب النساء في المجالس المحلية اليمنية (بحث ميداني وشهادات شفوية) إصدار: منتدى الشقائق العربي لحقوق الإنسان يونيو 2005 ، ص 39

ومقابل عدد الفائزين من الذكور 7032 كان نصيب النساء فقط 38 ! (يلاحظ الكاتب هنا تناقض كالعادة في إحصائيات المصادر الرسمية التي تختلف بين الجدول 2 والجدول 3)!!

والصورة الأخرى من القتامة كما يظهره الجدول (3) الفائزات على مستوى المجالس المحلية في المحافظات 3 فقط مقابل 35 في مجالس المديريات ، وكما سبق أن بنينا الأهمية النسبية للمجالس المحلية على مستوى المحافظات التي لها صفة الإشراف والرقابة على المجالس المحلية للمديريات (راجع المطلب الثالث من الفصل الأول ص 24) ولعل سبب ذلك يعود بل مسئوليته تعود إلى الحزب الحاكم المؤتمر الشعبي العام ، فكما أشار الباحث نبيل عبدالحفيظ أنه (لم تصل سوى 35 امرأة حزبية لعضوية المجالس المحلية لحزبين هما المؤتمر الشعبي العام بعدد 29 امرأة وقت الانتخابات (28 حالياً باستقالة إحدى العضوات) بواقع عضوتين على مستوى مجالس المحافظات و 26 عضوة على مستوى مجالس المديريات أما الست العضوات الباقيات فيمثلن الحزب الإشتراكي اليمني بواقع عضوة لمجلس محافظة وخمس عضوات على مستوى مجالس المديريات وتمثل النساء الفائزات للمؤتمر الشعبي العام (0.7%) من نسبة الفائزين له في المجالس المحلية في حين تمثل النساء الفائزات للحزب الإشتراكي 2.6% من إجمالي فائزيه). ( ) .

ويظهر الجدول رقم (4) أن المحافظات الجنوبية استحوذت على النصيب الأكبر من عدد الفائزات حيث بلغت 30 مقابل 5 فقط في بقية المحافظات الشمالية وعلى مستوى المحافظات الجنوبية تصدرت عدن بحصة الأسد بـ 18 فائزة 16 على مستوى المديريات و 2 على مستوى المحافظة كما أنحصرت فائزات مجالس المحافظة على المحافظات الجنوبية (2 في عدن 1 في لحج) وما هو ملفت للنظر فوز امرأة في محافظة صعدة على

مستوى مجالس المديریات وهي ظاهرة مشجعة وإيجابية لكونها محافظة تقليدية كما سبق أن أشرنا ترشح امرأة للمرة الأولى في الدورة البرلمانية الثالثة ولم يحالفها الحظ إذا صح التعبير بالفوز.

#### جدول (4)

م	المحافظة	الفائزات في مجالس المحافظات	الفائزات في مجالس المديریات
1	أمانة العاصمة	-	1
2	محافظة عدن	2	16
3	محافظة تعز	-	2
4	محافظة إب	-	1
5	محافظة أبين	1	3
6	محافظة حضرموت	-	3
7	محافظة صعدة	-	1
8	محافظة الحديدة	-	3
9	محافظة لحج	-	5
	الإجمالي	3	35

\* المصدر: المرجع السابق لكتاب النساء في المجالس المحلية اليمنية ، ص 43

والصورة الثالثة القائمة الأخيرة وليست الآخر ، هي ما يلي: من بين أمناء عموم المجالس المحلية للمحافظات وعددهم 20 عضواً بعدد المحافظات لا يوجد بينها امرأة ، وبين أمناء عموم المجالس المحلية للمديریات 3 فقط فازت برأس المجلس المحلي للمديریات ، في مديرية الحوطة في محافظة لحج، وفي مديرية النادرة في محافظة إب ، وفي أمانة العاصمة (التي ليست مديرية ولها وضع قانوني خاص)، أما البقية فقد توزعت على اللجان الخاصة، 4 ترأست إحدى اللجان الخاصة اثنتين على مستوى المحافظة في عدن وأبين للشئون الاجتماعية و 2 في المديریات 1 في مديرية التواهي من محافظة عدن ، والثانية في مديرية البريقة في محافظة عدن أيضاً وكلاهما في الشئون الاجتماعية. والغالبية الساحقة من بقية الفائزات كعضوات في اللجان المتخصصة انحصرت في الشئون الاجتماعية والخدمات وهذا يعني بالتالي أن تمثيل النساء على مستوى الهيئات الإدارية للمجالس المحلية تمثيل هامشي أيضاً ، حيث أن عضوية الهيئات الإدارية كما سبق توضيحه في ص 28 مشكلة من رئيس المجلس المحلي المحافظ (غير منتخب) وأمين عام المجلس المحلي ورؤساء اللجان المتخصصة ، وحيث كما أوضحنا أن عدد رؤساء اللجان من النساء 4 فقط من أصل 35 فائزة فقد تم تهميشهم هنا أيضاً.

## المطلب الثاني: حتى لا تكون انتخابات 2006م كمثيلتها لعام 2001م

مشكلة تزامن انتخابات المجالس المحلية مع انتخابات الرئاسة قد يعيد المشكلة ذاتها حين تزامنت انتخابات المجالس المحلية لعام 2001م التي تزامنت مع عملية الاستفتاء على التعديلات الدستورية مع الفارق الكبير هذه المرة أن التزامن في عام 2006م هي مع الانتخابات الرئاسية التي تحظى باهتمام بالغ من قبل الأحزاب السياسية على حساب الاستعداد للانتخابات المحلية. سنستعرض أولاً موقف الأحزاب السياسية نتناول بعدها طرح بعض الاقتراحات الهادفة إلى تعزيز وضع المرأة في الانتخابات القادمة.

### الفرع الأول: موقف الأحزاب السياسية

الموقف الرسمي الوحيد هو الذي تبناه الحزب الحاكم المؤتمر الشعبي العام في البيان الختامي للمؤتمر العام السابع بعدن في 17 ديسمبر 2005م والذي أقر فيه الحزب "توسيع مشاركة المرأة في الهيئات التمثيلية المختلفة وتحديد نسبة 15% من المقاعد للنساء في الدوائر الانتخابية للمجالس المحلية - البرلمانية ودفع الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في ذلك".

وسياحظ في هذا الالتزام المبدئي أن الحزب الحاكم تبنى الآلية التشريعية في سبيل إنجاح تحقيق المرأة تواجد لها في المجالس المحلية بنسبة 15%. ولكنه مما يبدو أن ذلك سيضل مرهون بموافقة بقية الأحزاب معه على تلك الصيغة في إطار توقيع ما يسمى بميثاق شرف. أما بقية الأحزاب خاصة المعارضة فهي تتبنى مبدئياً فكرة تغيير النظام الانتخابي من النظام الفردي إلى نظام القائمة النسبية ، وكوتا نسائية دون الاتفاق على نسبة هذه الكوتا ، علماً أن منظمات المجتمع المدني تطالب بكوتا تمثيل بنسبة 30% في جميع الهيئات التمثيلية.

### الفرع الثاني: بعض المقترحات

- 1- هناك ضرورة تغيير النظام الانتخابي إلى القائمة النسبية في إطار الانتخابات المحلية ، بدون ذلك لن تجدي تحديد الكوتا دون تغيير في النظام الانتخابي.
- 2- تعديل نص في قانون الأحزاب السياسية الخاص بتوزيع دعم الدولة المالي للأحزاب بأن تكون أحد شروط الدعم مرتبطة بعدد المرشحات التي يخصصها كل حزب في قائمته الانتخابية ، وفرض عقوبات مالية لمن لا يقدم حد أدنى من المرشحات في قوائم الانتخابية.

من دون شك أن الأحزاب بما فيها الحزب الحاكم والمعارضة إذا لم تتبنى المنظمات النسوية وبقية منظمات المجتمع المدني حملة إعلامية وضغوط عليها مدعومة بتأييد خارجي فلن تغير هذه الأحزاب مواقفها لصالح المرأة طالما المرأة مستعدة أن تقدم صوتها للأحزاب "دون اشتراط ربط صوتها بمن يرشح أكبر عدد من النساء في قوائم الأحزاب أو مرشحها للانتخابات".