التكييف القانوني والدستوري للمبادرة الخليجية لحل أزمة فبراير2011

د. حميد محمد علي اللهبي

جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2012

التكييف القانوني والدستوري للمبادرة الخليجية
لحل أزمة فبراير 2011

الدكتور / حميد محمد علي اللهبي

مقدمة:

انطلاقا من الروابط الأخوية بين اليمن وأشقائه في دول مجلس التعاون الخليجي , وإسهاما من هذه الدول في حل الأزمة اليمنية التي تفجرت في فبرار 2011، فقد أطلقت تلك الدول في 3 أبريل 2011 مبادرتها **الأولى** لحل الأزمة اليمنية التي رحبت بها أحزاب اللقاء المشترك باعتبار أنها كانت تتضمن ما تطالب به تلك الأحزاب وهو تخلي الرئيس عن منصبه، بينما رفضها رئيس الجمهورية لأنه اعتبرها تدخلا فاضحا في الشؤون الداخلية لليمن.

ولذا فقد حاول الأشقاء في دول الخليج مراعاة هذا الجانب فقدموا مبادرتهم **الثانية** في 10أبريل 2011 التي قبلها رئيس الجمهورية بينما رفضتها أحزاب اللقاء المشترك كونها لم تتضمن النص صراحة على مسألة التنحي الفوري للرئيس عن منصبة ، على إثرها نقل الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي إلى السلطة والمعارضة اليمنية المبادرة الخليجية **الثالثة** في 19أبريل 2011 بعد لقاء الإخوة في الخليج بممثلي أحزاب اللقاء المشترك وشركائه في الرياض ولقاء ممثلي حزب المؤتمر وحلفائه في أبو ظبي , ولأن وزراء خارجية مجلس التعاون كانوا قد تفهموا وجهة نظر المعارضة حول مسالة تنحي الرئيس، فقد خرج اجتماع أبو ظبي دون نتيجة مرضية لوفد المؤتمر, ولذا، فقد جاءت المبادرة الخليجية الثالثة توفيقية بين المبادرتين الأولى والثانية ولاقت قبولا من كافة الأطراف في السلطة والمعارضة وأبدو جميعا ترحيبهم بها واستعدادهم للتوقيع عليها وتنفيذها, وحدد الزمان والمكان في الرياض للتوقيع عليها، إلا أنه بعد أن تم تناول المبادرة بالنقاش والتحليل والدراسة من كافة الأطراف وتناولتها كافة وسائل الإعلام اتضح لكل طرف من أطراف الأزمة السياسية أوجه القصور ومكامن الخلل والثغرات القانونية التي قد لا تخدم مصالحه أو التي قد تكون مثار خلاف وجدل في المستقبل، هنا بدأت أطراف الأزمة بالتلكؤ والمماطلة في التوقيع على المبادرة وبدأ كل طرف يتذرع بذرائع معينة فقد رفض رئيس الجمهورية التوقيع عليها باعتباره رئيسا للجمهورية, وإيجاد ضمانات للحفاظ على الوحدة, وتخوف اللقاء المشترك من مسألة رفع الاعتصامات قبل تنحي الرئيس ومسألة إلزام البرلمان

لقبول استقالة الرئيس, وهو ما عرقل التوقيع على المبادرة واقنع الوسطاء الخليجيين لإعادة النظر في تلك المخاوف.

وبالفعل فقد أجريت بعض التعديلات على المبادرة نزولا عند رغبة رئيس الجمهورية وقدم الخليجيون مبادرتهم **الرابعة** في 21/مايو2011 التي تم فيها تعديل العنوان من(اتفاق بين الحكومة والمعارضة)إلى(اتفاق بين المؤتمر الشعبي العام وحلفائه واللقاء المشترك وشركائه),وتم إجراء تعديل فيما يتعلق بالتوقيعات، حيث لن يوقع رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للجمهورية، بل باعتباره راعيا لعملية التوقيع إلى جانب توقيع وزير خارجية دولة الإمارات العربية المتحدة, كما أضيف بندين آخرين إلى العشرة بنود السابقة في المبادرة الثالثة, وقد حصل المشترك على تطمينات من الوسطاء بأن توقيعه على المبادرة لا يسقط حق المواطنين في الاعتصام والتظاهرات السلمية وأنه لا يمكن للبرلمان الالتفاف على مسألة تقديم استقالة الرئيس.

على إثرها حمل أمين عام مجلس التعاون لدول الخليج العربي المبادرة بصيغتها الرابعة إلى اليمن للالتقاء بطرفي النزاع محاولا تقريب وجهات النظر بينهم وإقناعهم بالتوقيع، إلا أنه غادر صنعاء دون أن تنال المبادرة ثقة الطرفين بالتوقيع عليها.

وبعد إجراء الاتصالات والمشاورات عاد أمين عام مجلس التعاون الخليجي إلى صنعاء واستطاع مع السفير الأمريكي إقناع المعارضة بالتوقيع, وبالفعل وقعت قيادات المشترك على المبادرة يوم السبت 21/مايو/2011, وفي اليوم التالي حملها الوسطاء إلى ممثلي المؤتمر الشعبي العام الذين وقعوا عليها أمام رئيس الجمهورية وأمين عام مجلس التعاون والسفير الأمريكي, وعندما جاء دور الرئيس للتوقيع النهائي عليها رفض الرئيس توقيعها مما اضطر أمين عام مجلس التعاون إلى مغادرة صنعاء مساء نفس اليوم, وعلى إثر ذلك عقد وزراء خارجية دول مجلس التعاون اجتماعا طارئا في نفس الليلة وقرروا تعليق العمل بالمبادرة بحجة أن الأجواء السياسية في اليمن غير مهيأة للتوقيع على المبادرة.

والمبادرة الخليجية بصيغتها النهائية عبارة عن(5)مبادئ أساسية وهي ذات المبادئ التي تضمنتها المبادرات السابقة, والجديد فيها هو احتوائها على (12)بندا أو خطوات تنفيذية بدلا عن(10)خطوات في المبادرة الثالثة.

ونحن هنا لن نتناول عملية تتابع الأحداث وتطوراتها حول المبادرة وتعديلاتها بل سنركز على معرفة تكييفها القانوني والدستوري, ولذا, سنتناول في هذه الوريقات تلك المبادرة من حيث مرجعياتها السياسية والقانونية والمرتكزات القانونية التي انطلقت منها وما هي مكامن القصور التي اعترت هذه المبادرة وعرقلت التوقيع عليها ويمكن أن تكون سببا في إفشالها في المستقبل إذا ما تم التوقيع النهائي عليها, ونختم بالنتائج وتقديم بعض التوصيات حيال الموضوع .

المطلب الأول

المرجعيات السياسية والقانونية للمبادرة

قدمت المبادرة الخليجية حلولا للأزمة اليمنية التي اندلعت في فبراير 2011مستندة أولا على تصور سياسي للحل تمثل في مجموعة المبادئ الأساسية الخمسة التي ارتكزت عليها المبادرة وفي مقدمتها تشكيل حكومة ائتلاف وطني. وتصور قانوني للحل معتمد على دستور الجمهورية اليمنية، أبرز سماته استقالة رئيس الجمهورية من منصبه.

أولا: المرجعيات السياسية للمبادرة

كما جاء في ديباجة المبادرة الثالثة وصرح به السيد أمين عام مجلس التعاون لدول الخليج العربي فإن المبادرة قد انطلقت من العديد من المرجعيات السياسية التي أطلقت عليها المبادرة المبادئ الأساسية,والتي تتمثل في ضرورة:

1. أن يؤدي الحل الذي سيفضي عن هذه المبادرة إلى **الحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره** .
2. أن يلبي الحل الذي سيتفق عليه طموحات الشعب **اليمني في التغيير والإصلاح.**
3. أن يتم انتقال السلطة بطريقة سلسة وآمنة تجنب اليمن الانزلاق للفوضى والعنف **ضمن توافق وطني.**
4. أن تلتزم كافة الأطراف **بإزالة عناصر التوتر سياسيا وأمنيا.**
5. أن تلتزم كافة الأطراف **بوقف كل أشكال الانتقام والمتابعة والملاحقة من خلال ضمانات وتعهدات** تعطى لهذا الغرض.

ثانيا: المرجعيات القانونية للمبادرة

استندت المبادرة على بعض النصوص في الدستور اليمني تحديدا في المادتين[1] (115) المتعلقة باستقالة رئيس الجمهورية والمادة(116) المتعلقة بنقل صلاحيات الرئيس إلى نائبه فإن لم فإلى رئاسة البرلمان فإن لم فإلى الحكومة ، وبالتالي فالمبادرة لم تأت بتصور قانوني لحل الأزمة خارج إطار الدستور محاولة في ذات الوقت إجراء التوافق السياسي حول ذلك الحل.

وبالتالي فالمبادرة قد جمعت بين أحكام المادة(115) والمادة(116) ودمجتها في حكم واحد بحيث يقدم رئيس الجمهورية استقالته إلى البرلمان بعد أن يعين حكومة الوفاق الوطني بنسبة

---

[1] - تنص المادة(115)من دستور الجمهورية اليمنية على الآتي:" يجوز لرئيس الجمهوري أن يقدم استقالة مسببة إلى مجلس النواب، ويكون قرار مجلس النواب بقبول الاستقالة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه فإذا لم تقبل الاستقالة فمن حقه خلال ثلاثة أشهر أن يقدم الاستقالة وعلى مجلس النواب أن يقبلها". وتنص المادة(116) على أنه "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى مهام الرئاسة مؤقتاا نائب الرئيس لمدة لا تزيد عن ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئيس يتم خلالها إجراء انتخابات جديدة للرئيس وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ونائب الرئيس معا يتولى مهام الرئاسة مؤقتا رئاسة مجلس النواب وإذا كان مجلس النواب منحلا حلت الحكومة محل رئاسة مجلس النواب لممارسة مهام الرئاسة مؤقتا ويتم انتخاب رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ أول اجتماع لمجلس النواب الجديد".

50% للمؤتمر و50% لأحزاب اللقاء المشترك, ومن ثم تقوم الحكومة المشكلة بإزالة كافة أشكال التوتر السياسي بما في ذلك رفع الاعتصامات ووقف المسيرات والمظاهرات, بعدها يصدر البرلمان ما أسمته المبادرة بـ **(قانون الضمانات أو قانون الحصانات)**لعدم ملاحقة الرئيس قانونا أو قضائيا ومن عملوا معه طوال فترة حكمه, وفي اليوم الثلاثين من تاريخ الاتفاق يقدم الرئيس استقالته إلى البرلمان وفور تقديم الاستقالة يصبح نائب الرئيس هو الرئيس الشرعي بالإنابة.

وهنا يحدث لبسا وخلطا حول أحكام الدستور في المادتين(115،116)، فالمادة(115)تنص على أن مجلس النواب من حقه أن يقبل استقالة الرئيس أو يرفضها, فإن قبلها المجلس وجب أن تصدر موافقته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه, وإن لم يقبلها جاز لرئيس الجمهورية أن يعيد تقديمها إلى المجلس خلال ثلاثة أشهر وهنا يقبلها المجلس وجوبا.

وعلى ذلك فمن اللازم أن تبين المبادرة دور مجلس النواب من حيث قبول الاستقالة أو رفضها, بمعنى أنه ينبغي أن تنص المبادرة على أن مجلس النواب يقبل الاستقالة وجوبا بمجرد أن يقدمها الرئيس إلى البرلمان وليس كما هو محدد في المادة(115)كما أوضحنا, إذ أن عددا من أعضاء المجلس قد يمتنعون عن قبول استقالة الرئيس استنادا إلى نص المادة(115)خاصة أن المبادرة ذاتها تشترط مصادقة البرلمان على الاستقالة, وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن أغلبية الأعضاء في البرلمان هم من كتلة المؤتمر الشعبي العام.

كما أن المبادرة لم تلزم أعضاء المجلس من كتلة أحزاب اللقاء المشترك بضرورة حضورهم جلسة تقديم الاستقالة وقبولهم لها كما فعلت عند نصها على إصدار البرلمان لقانون الضمانات، وبالتالي فمع وجود مثل هذا الخلل الدستوري قد لا تحصل استقالة الرئيس على الأغلبية المطلوبة لقبولها(المصادقة عليها) وهو ما يعرقل تنفيذ المبادرة إن لم بفشلها تماما بحجة أن الاستقالة لم تحصل على أغلبية برلمانية.

وخروجا من هذه الاشكالية فنرى أن يعدل نص المبادرة بحيث يقوم الرئيس بنقل صلاحياته وفقا لنص المادة(116)من الدستور بدلا من تقديم استقالته وفقا لنص المادة(115)وكما نصت عليه المبادرة، وهو ما سيحسم الخلاف حول مسألة التصويت على استقالة الرئيس أمام البرلمان.

وهذا هو ما دعاء أحزاب اللقاء المشترك إلى التلكؤ عن توقيع المباردة, وقد تم إبلاغ الوسطاء الخليجيين بهذا التخوف في حينه عندما بعث اللقاء المشترك رسالة إلى أمين عام مجلس التعاون في 25/أبريل/2011م عبر فيها عن ترحيبه وموافقته على المبادرة وفي ذات الوقت أبدى قلقه من حدوث لبس فيما يتعلق بمسألة رفع الاعتصامات ووقف المظارهات والاحتجاجات ومسألة قبول البرلمان لاستقالة الرئيس , حيث أنه ينبغي أن يفهم الأمر على أن التوقيع على المبادرة لا يلغي حق المواطنين في الاعتصام والاحتجاج, كما أن قبول البرلمان لاستقالة الرئيس يجب أن

يكون قبولا فوريا وملزما في أول جلسة, خوفا من أن الرئيس يمكن أن يدفع بعض أعضاء حزبه في البرلمان إلى رفض الاستقالة[2].

إلا أن الخليجيين قد اقنعوا المشترك بالتوقيع على المبادرة بعد أن قدموا له **(التطمينات)!؟** اللازمة بأن التوقيع على المبادرة لا يلزم المشترك برفع الاعتصامات[3].

المطلب الثاني

أوجه القصور القانوني في المبادرة الخليجية

من الواضح أن المبادرة الخليجية قد أعدت على عجل، فمن تاريخ تقديم المبادرة الأولى في2011/4/3 والثانية في 2011/4/10إلى تاريخ تقديم المبادرة الثالثة في 2011/4/19وما تخللها من مفاوضات ومشاورات ولقاءات يدل على أن المبادرة قد اعتمدت على التسوية السياسية أكثر من اعتمادها على التسوية القانونية, وبالتالي فلم تلق حقها من الدراسة القانونية اللازمة، ولذا، فقد اعتراها الكثير من القصور في معالجة الإشكالات التي كانت ولا زالت سببا في تفجير الأزمة الحالية وستظل كذلك في المستقبل إذا لم تعالج بشكل سليم وجذري, وتظهر أوجه القصور ومكامن الخلل في المبادرة سواء فيما يتعلق بتلك الإشكاليات التي تعرضت لها المبادرة في مبادئها السياسية أو تلك التي تضمنتها بنودها المتعلقة بالآلية التنفيذية, وسنتحدث عنها تباعا.

أولا: أوجه القصور ومكامن الخلل في المبادئ الأساسية للمبادرة:

تبرز أهم أوجه القصور ومكامن الخلل في المبادئ الأساسية للمبادرة في: المبدأ الأول, والمبدأ الثاني, والمبدأ الثالث, والمبدأ الخامس, وسنتحدث عن كل منها بشكل مستقل.

1. **المبدأ الأول:** والذي ينص على:" أن يؤدي الحل الذي سيفضي عن هذه المبادرة إلى **الحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره**".

وهو مبدأ جليل وعظيم لأن الحفاظ على وحدة اليمن يعد من المبادئ السامية التي يطمح كل يمني إلى تحقيقها, إلا أنه في هذا الوضع كيف يمكن من الناحية الفعلية والعملية لهذا المبدأ أن يتحقق بعد التوقيع على المبادرة وهل بالفعل سيؤدي التوقيع على المبادرة إلى الحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره؟. خاصة وأن المعني بالمبادرة وبالتوقيع عليها هما طرفين فقط من أطراف الصراع السياسي في اليمن، رئيس الجمهورية وأحزاب اللقاء المشترك, ذلك أن المبادرة قد اهتمت بمعالجة أزمة فبراير التي نشبت بين الرئيس وأحزاب اللقاء المشترك وأغفلت الأطراف الفاعلة الأخرى في الساحة والتي هي بالفعل مصدر التهديد للوحدة والأمن والاستقرار والمتمثلة في الحراك الجنوبي والحوثيين في صعدة ، وبين هؤلاء جميعا يقف شباب التغيير الذين لم تضع

---

[2]- صحيفة الوسط اليمنية,المبادرة الخليجية..وصول إلى نقطة الفشل, العدد(334)الأربعاء,5/مايو/2011,ص,3.

[3]- المرجع السابق.

المبادرة حلا لمشكلاتهم أو تعطي اهتماما لدورهم رغم أنهم نواة ما بات يعرف بـ(ثورة الشباب) والمرابطين في الساحات والميادين في مختلف محافظات اليمن منذ أواخر فبراير 2011.

وبالتالي يمكن القول أن المبدأ الأول من مبادئ المبادرة يمثل في حد ذاته عقبة كأداء أمام تنفيذ المبادرة, لأنه لا يضمن بالفعل مسألة الحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره, كون المبادرة في هذا الشأن لم تستوعب كافة أطراف الصراع السياسي الذين تمثل قضاياهم فعلا عامل تهديد لوحدة وأمن واستقرار اليمن.

وقد لاحت بوادر هذه المشكلة بالفعل, حيث استطاع رئيس الجمهورية أن يستغل هذه الثغرة ويتخذها ذريعة لعدم التوقيع على المبادرة, وطلب من الخليجيين ضرورة إدخال قادة الحراك الجنوبي في الداخل والخارج كأطراف في المبادرة والتوقيع عليها ضمانة لحماية الوحدة وعدم الانفصال, الأمر الذي دعاء الإخوة في الخليج إلى مراجعة حساباتهم حول هذه الثغرة, وفي الوقت ذاته دعاء قادة الحراك الجنوبي في الداخل والخارج إلى سرعة الاجتماع في القاهرة خلال الفترة من 9-10مايو 2011م بقيادة علي ناصر محمد الرئيس اليمني السابق وحيدر أبو بكر العطاس وخرج الاجتماع برؤية متكاملة حول بند الحفاظ على وحدة وأمن واستقرار اليمن، حيث جاء في البيان الختامي للاجتماع [4] " .. أن حل القضية الجنوبية هو أساس الحلول للأزمة اليمنية المركبة، وذلك بالاستناد إلى القواعد التالية:-

- التأكيد على حقيقة أن الوحدة ستظل خيارًا سياسيًا وعقد شراكة متكافئة بين دولتين استمدتا شرعيتهما وسيادتهما من الشعب والأرض، وأن الأزمة اليمنية أزمة مركبّة جوهرها وأساسها هو أن الوحدة السلمية الموقعة في 22 مايو 1990 أجهضت وتم القضاء عليها بالحرب.
- أن الاعتراف بالقضية الجنوبية من قبل كل القوى السياسية يعد اعترافًا جليًا بأن استمرار غياب أو تغييب طرف من شركاء الوحدة لن يحل القضية الجنوبية، وبالنتيجة ستظل الأزمة اليمنية حتى بعد إسقاط النظام ورحيل رأسه مستمرة بدون حل حقيقي وجذري".

وتأسيسا على ما تقدم فإن قيادات الحراك الجنوبي يرون أن معالجة الأزمة اليمنية المركبة الشاملة والمعقدة والحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره فور إنجاز المهمة الرئيسة للثورة الشبابية الشعبية والمتمثلة في إسقاط النظام ورحيل رأسه وتسليم السلطة لممثلي الشعب، تتمثل في إعادة صياغة الوحدة اليمنية في إطار دولة اتحادية فيدرالية بدستور جديد من إقليمين شمالي وجنوبي [5].

---

4 - أنظر نص البيان منشور على موقع التغيير نت, يوم 2011/5/13.

5- المرجع السابق.

2. **المبدأ الثاني:** وينص على ضرورة " أن يلبي الاتفاق **طموحات الشعب اليمني في التغيير والإصلاح**".

ولا ندري كيف سيؤدي التوقيع على الاتفاق إلى تلبية طموحات الشعب اليمني في التغيير والإصلاح؟ فطموحات الشعب اليمني في التغيير والإصلاح هي التي دفعت بهم إلى الخروج إلى الساحات والميادين وهي التي جعلتهم يرابطون في تلك الساحات ويقدمون أرواحهم من أجل تحقيق هدفهم الأساسي المتمثل في تنحي الرئيس علي عبد الله صالح, ثم تأتي المبادرة لتظهر موقفها الداعم لرغبة اليمنيين في التغيير عبر هذا المبدأ وتضع العربة قبل الحصان وتربط مسألة التغيير أو تنحي الرئيس بمسألة تشكيل حكومة وفاق وطني وإزالة كافة عناصر التوتر السياسي والأمني المتمثلة في الاعتصام والمظاهرات وكافة أشكال الاحتجاج.

الأمر الذي دعاء المعتصمين في الساحات خاصة شباب التغيير إلى التعبير عن احتجاجهم واستنكارهم ورفضهم لأي مبادرة لا تنص صراحة على تنحي الرئيس ونظامه أولا ودون شروط مسبقة.

إذا، فالمبادرة تواجه مشكلة كبيرة في عدم قدرتها على التنسيق والربط بين مواقفها الداعمة لرغبة الشعب في التغيير والإصلاح وبين علاقة الإخوة في الخليج بالرئيس ومواقفهم الداعمه له, وهي بذلك أرادت أن ترضي الطرفين باتخاذها موقفا سياسيا وسطا لكنها لم تقدم حلا وسطا أيضا للمشكلة يعبر بالفعل عن ذلك الموقف السياسي.

3. **المبدأ الثالث:** وينص على :" أن يتم انتقال السلطة بطريقة سلسة وآمنة تجنب اليمن الانزلاق للفوضى والعنف ضمن **توافق وطني**.

إن ما أثاره المبدأ الأول من مبادئ المبادرة من إشكالية حول عدم القدرة على الحفاظ على الوحدة اليمنية مرتبط بما أثاره البند الثالث هنا من إشكالية كبيرة أيضا لم تقدم المبادرة لها حلا من الناحية العملية والواقعية حول مشكلة إيجاد**(التوافق الوطني)**, ذلك أن هذا التوافق لن يتحقق إلا بإشراك كافة القوى السياسية الفاعلة في الداخل والخارج وأن إحداث التوافق بين فريقين لا يعد توافقا وطنيا بحال من الأحوال, ولو تم هذا التوافق الوطني بين مختلف فصائل العمل السياسي لما عدنا بحاجة بعد ذلك إلى مبادرات داخلية أو خارجية.

إذا, فإيجاد التوافق الوطني هي إشكالية بحد ذاتها, إذ لم تقدم المبادرة تصورا أو مقترحا واقعيا لكيفية حصول هذا التوافق الوطني، بل اعتبرت أن مجرد تشكيل حكومة ائتلافية بين المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك يعد توافقا وطنيا, وهذا طرح يجانبه الصواب.

وهنا تبرز الأهمية القصوى وتظهر الحاجة الماسة لمبادرات داخلية وخارجية تعمل على إيجاد التوافق الوطني الحقيقي بين مختلف فصائل العمل السياسي.

4. **المبدأ الخامس:** وينص هذا المبدأ على:" أن تلتزم كافة الأطراف **بوقف كل أشكال الانتقام والمتابعة والملاحقة من خلال ضمانات وتعهدات** تعطى لهذا الغرض".

إن ما حصل للرئيس التونسي المخلوع وأقاربه وما حصل ويحصل للرئيس المصري السابق وأقاربه وحزبه ومن عمل في نظامه من ملاحقات ومحاكمات قضائية, قد أثار مخاوف محتملة لدى الرئيس علي عبد الله صالح ونظامه من أن يحدث لهم ما حدث لسابقيهم في تونس ومصر, ولذا فقد كان الطرح الذي طرح في بداية تدخل الخليجيين للوساطة بين الرئيس وأحزاب اللقاء المشترك يتمثل في موافقة الرئيس المبدئية على التخلي عن السلطة مقابل ضمانات بعدم التعرض والملاحقة القضائية له ولمن عمل معه.

والحقيقة أن هذا المبدأ الذي تضمنته المبادرة وإن كان يسعى إلى إيجاد بعض الضمانات لعدم ملاحقة رئيس الجمهورية ومن عمل معه وعدم اتخاذ أية أعمال انتقامية ضدهم, إلا أن المبادرة قد أخفقت من ناحية في طرح الموضوع وفي معالجته من ناحية ثانية, فمن الناحية الأولى ما كان ينبغي أن يطرح هذا الموضوع بالقوة التي طرحته وعرضته المبادرة إذ أن في ذلك إدانة واعتراف وإقرار صريح من الرئيس علي عبد الله صالح بأن هناك جرائم ومخالفات وخروقات دستورية وقانونية ارتكبت منه ومن نظامه تستدعي المحاسبة والمعاقبة، وبالتالي فالرئيس هنا يطلب إعفائه منها وعدم ملاحقته ونظامه قضائيا عنها أو اتخاذ أي إجراءات انتقامية حيال تلك المخالفات والجرائم.

ومن الناحية الثانية: فقد أخفقت المبادرة أيما إخفاق عندما جعلت إيجاد مثل تلك الضمانات للرئيس ونظامه مرهون بإصدار قانون أطلقت عليه (قانون الحصانات أو الضمانات) وطلبت من مجلس النواب أن يصدره على شكل قانون. وسنتناول هذا الموضوع بالتفصيل عند الحديث عن أوجه القصور التي تضمنتها بنود الخطوات التنفيذية للمبادرة.

ثانيا: أوجه القصور ومكامن الخلل في الخطوات التنفيذية للمبادرة

مما يميز المبادرة الخليجية بصيغتها الأخيرة عن سابقاتها هو أنها وضعت آلية تنفيذية مكونة من (12) بندا لمسألة تشكيل حكومة الائتلاف وإزالة عناصر التوتر السياسي وتخلي الرئيس عن سلطاته, وهي آليات أغلبها محددة في الدستور اليمني, غير أن أهم ما يمكن اعتباره قصورا وخللا في هذه الآلية التنفيذية يتمثل في البند رقم(2)والبند رقم(3), وسنتحدث عنهما بشكل مفصل وموجز.

1. **البند رقم(2):** وينص هذا البند على أن " تبدأ الحكومة المشكلة على توفير الأجواء المناسبة لتحقيق الوفاق الوطني **وإزالة عناصر التوتر سياسيا وأمنيا.**

أوضحنا عند الحديث عن أوجه القصور ومكامن الخلل في المبدأ الثالث من مبادئ المبادرة أن حدوث مسألة التوافق الوطني هي مشكلة قائمة بحد ذاتها وأنه لا يمكن الوصول إلى هذا التوافق دون إشراك الأطراف السياسية اليمنية الأخرى في الداخل والخارج, أما وقد اقتصرت المبادرة على طرفين فقط هما رئيس الجمهورية وحزبه وأحزاب اللقاء المشترك فلا مجال للحديث عن توافق وطني ولا قدرة على المبادرة والإخوة في الخليج على تحقيق هذا التوافق الوطني بهذه الطريقة ما لم يتم إشراك كافة القوى السياسية في الداخل والخارج، هذا من جانب, ومن جانب آخر, فإن ما تضمنه هذا البند حول مسألة إزالة عناصر التوتر سياسيا وأمنيا فور تشكيل حكومة الوفاق الوطني كما تسميها المبادرة, فإن هذا البند من الناحية الواقعية والفعلية يمثل عامل إعاقة ليس للتوقيع على المبادرة فحسب بل ولتنفيذها إن تم التوقيع عليها, وذلك للآتي:-

- أن حكومة الوفاق الوطني- كما تسميها المبادرة- والتي ستشكل مناصفة بين المؤتمر الشعبي العام وبين أحزاب اللقاء المشترك, لن يقبل شباب التغيير ولا أطراف الصراع السياسي الأخرى كالرحاك الجنوبي والحوثيون المشاركة فيها, وبالتالي فلو سلمنا أنه تم تشكيل تلك الحكومة من المؤتمر واللقاء المشترك فإن تلك الحكومة ستكون غير قادرة على إزالة كافة أشكال التوتر السياسي والأمني المتمثلة في الاعتصامات والمسيرات والمظاهرات والإضرابات، حيث سيظل الشباب مرابطون في الساحات وسيستمر قادة الحراك الجنوبي والحوثيون في إشعال لهيب التوترات السياسية والأمنية.
- أن المطلب الأساس لكافة المعتصمين في الساحات ومن يقومون بالمسيرات والمظاهرات في الداخل والخارج هو (تخلي رئيس الجمهورية عن السلطة) كما يعبرون، ويربطون مسألة وقف تلك الأنشطة الاحتجاجية التي تمثل توترا سياسيا وأمنيا برحيل الرئيس الفوري أولا, وهنا تبرز إشكالية في عدم قدرة حكومة الوفاق إن قدر لها وشكلت على تنفيذ هذا البند, كون المعتصمون يربطون مسألة رفع الاعتصامات والاحتجاجات بتسليم الرئيس للسلطة أولا.

وهنا ظهرت في الآونة الأخيرة هذه المشكلة بشكل جلي, فقد صرح رئيس الجمهورية وقيادات عليا في حزب المؤتمر بأن تخلي الرئيس عن السلطة مرهون بإزالة كافة أشكال التوتر السياسي والأمني أولا، وأنهم متمسكون بالمبادرة الخليجية الثالثة كمنظومة متكاملة لا تقبل التجزئة، بل لقد أكدوا بأن الرئيس لن يستقيل إذا استمرت الاعتصامات والتمرد كما يسمونها [6], كون المبادرة قد

6- راجع تلك التصريحات لرئيس الجمهورية وبعض القيادات العليا في المؤتمر في:- صحيفة الميثاق الناطق الرسمي باسم المؤتمر الشعبي العام,العدد(1553)الاثنين 2011/5/2,ص,1. وكذا صحيفة الجمهورية, العدد(15139)الاثنين,2011/5/2,ص,1.

نصت على أن يتم إزالة كافة أشكال التوتر السياسي فور تشكيل حكومة الوفاق، أي قبل تخلي الرئيس عن السلطة.

وعلى ذلك فإن مسألة أيهما ينفذ أولا تنحي الرئيس أم رفع الاعتصامات وإزالة أشكال التوتر السياسي والأمني هي مشكلة قائمة بذاتها طفت على السطح قبل التوقيع على المبادرة التي لم تقدم لها حلا مرضيا.

2. **البند رقم(3):** وينص هذا البند على أنه " في اليوم التاسع والعشرين من بداية الاتفاق **يقر مجلس النواب بما فيهم المعارضة القوانين التي تمنح الحصانة ضد الملاحقة القانونية والقضائية للرئيس ومن عملوا معه خلال فترة حكمة".**

لا ندري من أين استقت المبادرة هذا البند وما هو سندها القانوني لتضمينه فيها, ذلك أنه لا يوجد نظام سياسي أو قانوني في العالم يجيز للبرلمان إصدار قانون يمنع الملاحقة والمساءلة القانونية والقضائية لرئيس الجمهورية ومن عملوا معه طوال فترة حكمه, وبالتالي فإن هذا البند أولا: يعد خرقا للقواعد القانونية الدولية وللدستور اليمني ذاته الذي يجيز محاكمة رئيس الجمهورية ونائبه متى ارتكبوا أعمالا مخالفة للدستور أو تمس السيادة الوطنية[7], وثانيا: فإن إدراج هذا البند في المبادرة والتوقيع عليه يعد إقرارا من رئيس الجمهورية– إن تم التوقيع على المبادرة بهذه الصيغة– بارتكابه ونظامه لجرائم يعاقب عليها الدستور والقانون.

والحقيقة أني قد حاولت أن أجد سندا قانونيا لإيراد هذا البند في المبادرة من خلال رجوعي إلى الدستور والعديد من القوانين النافذة عربية وأجنبية بل وبعض الاتفاقيات الدولية علي أجد سندا يجيز اتخاذ مثل هذا الإجراء فلم أجد غير ما وجدته في قانون الإجراءات الجزائية اليمني رقم(13)لسنة1994م في المادة(539) المتعلقة بما يعرف بالعفو الشامل(العام)الذي يصدر بقانون من البرلمان, وكذا العفو الخاص الذي يصدره رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير العدل بعد صدور الحكم البات في الجريمة [8].

---

7 - أنظر نص المادة(128)من الدستور اليمني والتي تنص على " يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور أو بأي عمل يمس سيادة واستقلال البلاد بناء على طلب من نصف أعضاء مجلس النواب ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضائه ويبين القانون إجراءات محاكمته, فإذا كان الاتهام موجها إلى رئيس الجمهورية ونائبة تباشر هيئة رئاسة مجلس النواب مهام رئاسة الجمهورية مؤقتا حتى صدور حكم المحكمة، ويجب أن يصدر القانون المشار إليه خلال دور الانعقاد العادي الأول لمجلس النواب التالي لسريان هذا الدستور,وإذا حكم بالإدانة على أي منهما أعفي من منصبه بحكم الدستور مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى, وفي جميع الأحوال لا تسقط بالتقادم أي من الجرائم المذكورة في هذه المادة".

8 - تنص المادة(539)من قانون الإجراءات الجزائية على الآتي:" يكون العفو الشامل بقانون وهو يمحو صفة الجريمة فلا تقبل الدعوى الجزائية عنها ولا يجوز الاستمرار فيها إذا كانت قد رفعت وإذا كان قد صدر حكم بالإدانة اعتبر كأن لم يكن.

أما العفو الخاص عن العقوبة فيكون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير العدل بعد الحكم البات, ويكون بإسقاطها كلها أو بعضها أو بإبدالها بعقوبة أخف منها, ويسري العفو على العقوبة التكميلية ولا يمس العفو بنوعيه حقوق الغير إلا بموافقتهم ويعتبر من حقوق الغير القصاص والدية والأرش.

غير أنه حتى هذا النص لا يصح الاعتماد عليه كسند قانوني لإصدار قانون الحصانات أو الضمانات الذي نصت عليه المبادرة, إذ أن القانون الذي نصت عليه المبادرة شيء وقانون العفو الشامل المنصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية شيء آخر تماما.

ذلك أن قانون العفو الشامل المنصوص عليه في قانون الاجراءات الجزائية من شروطه:-

- أن يكون هناك فعل إجرامي منصوص عليه ومعاقب عليه في القانون.
- أن يكون الفعل الإجرامي قد ارتكب فعلا من شخص أو عدة أشخاص.
- أن تكون ظروف قوية دفعت مرتكب الفعل الإجرامي إلى ارتكابه مثل: حالات الحروب والكوارث الطبيعية.

وإذا ما صدر قانون العفو الشامل فإنه يمحو صفة الجريمة عن الفعل الإجرامي وبالتالي لا تقبل الدعوى الجزائية عن ذلك الفعل، ولا يجوز الاستمرار في إجراءات الدعوى إن كانت قد رفعت؛ بل إنه حتى وإن كان قد صدر حكم يدين مرتكب ذلك الفعل الإجرامي ويعاقبه عليه فيعتبر الحكم كأن لم يكن بعد صدور قانون العفو الشامل[9].

إذا، فلا يجوز الاعتماد على النص الوارد في المادة(539)من قانون الإجراءات الجزائية كمبرر لإصدار قانون الحصانات أو الضمانات لعدم الملاحقة أو المساءلة القانونية أو القضائية للرئيس ومن عملوا معه كما نصت عليه المبادرة, إذ أن في ذلك الإجراء الذي نصت عليه المبادرة- إن تم- إدانة للرئيس وإقرار منه ونظامه بارتكاب جرائم يعاقب عليها الدستور والقانون.

أضف إلى ذلك أنه في كل الأحوال- أي سواء اعتبرناه قانون الضمانات أو قانون العفو الشامل- وطبقا لما نص عليه قانون الإجراءات الجزائية فإن صدور قانون العفو الشامل وقرار العفو الخاص لا يعفيان مرتكب الفعل الإجرامي من المساءلة والملاحقة القانونية والقضائية فيما يتعلق بحقوق الغير مثل: القصاص والدية والأرش[10]. إذ لا مناص لمرتكب الفعل الإجرامي من المساءلة كون القانون لا يحمي أو يحصن أي شخص كان لارتكابه عملا إجراميا منصوص عليه في القانون.

نتائج وتوصيات الدراسة:

<u>أولا: النتائج</u>

1. اعتمدت المبادرة في تسوية أزمة فبراير 2011على التسوية السياسية القائمة على تقريب وجهات النظر بين رئيس الجمهورية وأحزاب اللقاء المشترك فقط ولم تعر اهتماما لشباب التغيير وقضاياهم وأطراف العمل السياسي الفاعلة الأخرى كالحراك الجنوبي والحوثيين.

---

9 - راجع نص المادة(539)من قانون الإجراءات الجزائية.

10 - أنظر: نص المادة(539)من قانون الإجراءات الجزائية.

2. رفض الرئيس التوقيع على المبادرة أضعف الموقف التفاوضي للنظام, وفوت عليه فرصة ثمينة لحل الأزمة, بينما لو أنه قبل التوقيع لحمل المشترك مسؤولية كبيرة ووضعه في موقف لا يمكنه من تنفيذ المبادرة، خاصة ما يتعلق بتشكيل الحكومة ورفع الاعتصامات والمظاهرات وإصدار قانون الضمانات وكل ذلك قبل تقديم الرئيس لاستقالته.
3. لم تقدم المبادرة تصورا واقعيا لتحقيق أهم المبادئ التي نصت عليها وهو المبدأ المتعلق بالحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره.
4. رغم أن المبادرة أرادت أن تلبي رغبة اليمنيين في التغيير والإصلاح السياسي إلا أنها خيبة آمالهم بآليتها التنفيذية التي لم تأت معبرة عن هذا التوجه، مما دعاء شباب التغيير إلى رفضها.
5. لم تقدم المبادرة تصورا وحلا واقعيا للمبدأ المتعلق بإحداث التوافق الوطني .
6. انحياز وسطاء المبادرة إلى أحد أطراف النزاع أفقدهم أهم صفة ينبغي أن يتميز بها الوسيط وهي(الحياد)مما جعلهم غير قادرين على إقناع ذلك الطرف بأية رؤية يقدمونها وغير قادرين على تنفيذ رؤيتهم في الحل.
7. كثرة التعديلات التي أجريت على المبادرة أضعفتها كثيرا وجعلتها تبدو على أنها تعبيرا عن وجهة نظر طرف واحد قوي يملي رغباته على الوسطاء وعلى الطرف الآخر.
8. رغم تعليق المبادرة إلا أننا لا نستبعد التوقيع النهائي من الرئيس عليها رغم التباينات حولها غير أن الاحتمال الأرجح هو صعوبة تنفيذها.

ثانيا: التوصيات:

1. يجب أن يركز وسطاء المبادرة جهودهم على جوهر المشكلة وهي مسألة نقل صلاحيات الرئيس إلى نائبة مقابل ضمانات بعدم اتخاذ أي طرف من أطراف الأزمة أية إجراءات انتقامية ضد الرئيس وأقاربه, وأن يزيل الوسطاء أية عوائق في هذا الاتجاه إذ أن هذا يعد الخطوة الأولى والسليمة في اتجاه الحل النهائي للأزمة.
2. أن يقوم الرئيس بنقل صلاحياته إلى نائبه وفقا لنص المادة(116)من الدستور بدلا من تقديم استقالته وفقا لنص المبادرة ونص المادة(115)من الدستور، حسما للخلاف الذي ثار وسيثور بين الطرفين حول مسالة التصويت على المبادرة في البرلمان.
3. لضمان عدم اتخاذ أية إجراءات انتقامية ضد الرئيس وأقاربه نقترح أن يتم إصدار وثيقة قبلية واجتماعية تسمى:(وثيقة الشرف)أو (وثيقة العهد القبلي والاجتماعي)بدلا من قانون الحصانات أو الضمانات الذي نصت عليه المبادرة لعدم فاعليته منم الناحية القانونية كما أوضحنا, بحيث تتضمن تلك الوثيقة تعهد والتزام كافة الأطراف الموقعة

عليها بعدم اتخاذ أية إجراءات **انتقامية** ضد الرئيس وأقاربه مقابل أن يقوم الرئيس بنقل صلاحياته إلى نائبه.

4. تصدر هذه الوثيقة تحت قبة البرلمان بنقل حي ومباشر عبر مختلف القنوات الفضائية, ويوقع عليها كل من: كافة أعضاء البرلمان سلطة ومعارضة, عشرة من كبار علماء الدين في اليمن، عشرة من كبار قيادات الجيش في اليمن, عشرة ممثلين أو أكثر عن شباب التغيير, عشرة من كبار مشائخ اليمن, أمناء عموم كافة الأحزاب والتنظيمات السياسية، واحد من الشخصيات الاجتماعية أو القبيلة المرموقة من كل محافظة, عشرة ممثلين من مختلف منظمات المجتمع المدني، أي ممثلين يختارهم الأطراف.

ويشهد على هذه الوثيقة كل من: قادة دول الخليج العربي عنهم أمين عام مجلس التعاون الخليجي, الولايات المتحدة الأمريكية عنها السفير الأمريكي, ممثل عن الاتحاد الأوروبي.

5. فور الانتهاء من التوقيع على هذه الوثيقة يعلن الرئيس في ذات الجلسة عن نقل صلاحياته إلى نائبه ويعتبر النائب الرئيس الفعلي بعد ثلاثة أيام من تأريخ توقيع الوثيقة وإعلان الرئيس عن نقل صلاحياته إلى النائب, ومن ثم تتبع بعد ذلك باقي الإجراءات المنصوص عليها في الدستور بعد انتقال صلاحيات الرئيس إلى نائبه.
6. خلال تلك الثلاثة أيام – من تاريخ إعلان الرئيس نقل صلاحياته واستلام نائب الرئيس لمهام الرئاسة رسميا كرئيس جديد– يلتزم أحزاب اللقاء المشترك وشباب التغيير برفع اعتصامهم وإزالة كافة أشكال المظاهر الاحتجاجية في كافة المحافظات خلال تلك الأيام الثلاثة وإلا اعتبر إعلان الرئيس لنقل صلاحياته كأن لم يكن ويظل هو الرئيس الفعلي والدستوري حتى يتم رفع كافة الاعتصامات وإزالة كافة أشكال التوتر السياسي والأمني ما لم فيضل حتى انتهاء فترة ولايته 2013.
7. تتضمن الوثيقة شرطا ينص على أن الطرف الذي يخل أو ينقض أو يعرقل بندا من بنود هذا العهد أو الاتفاق يكون مسئولا أمام الله ثم أمام الشعب والتأريخ عما يترتب بعد ذلك من نتائج .

انتهى ،،،

الدكتور/ حميد محمد علي اللهبي
أكاديمي وباحث في القانون الدولي