Yemen Polling Center
المركز اليمني لقياس الرأي العام



تقرير برلماني

٥ مارس ٢٠١٤

البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية :
نوفمبر ٢٠١١ - ديسمبر ٢٠١٣

البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية :
نوفمبر ٢٠١١ - ديسمبر ٢٠١٣

كتبه:

مرايكا ترانسفيلد

أنور التاج

أيمن الإرياني

ترجمه:

ياسر عزي

حرره:

عبدالسلام الربيدي

مارس ٢٠١٤

تم إعداد هذا التقرير بتمويل من مبادرة الشراكة الشرق أوسطية



تم إعداد هذا التقرير بتمويل من مبادرة الشراكة الشرق أوسطية.

مضمون هذه الوثيقة يقع على عاتق المركز اليمني لقياس الرأي العام ولا يعبر إطلاقا، وبأية حال من الأحوال ، عن موقف مبادرة الشراكة الشرق أوسطية.

المركز اليمني لقياس الرأي العام. كافة حقوق النشر والتصميم محفوظة © ٢٠١٤.

الدور الخامس، عمارة بنك قطر الوطني (أمام البنك العربي)
شارع الزبيري، صنعاء، الجمهورية اليمنية
صندوق بريد: ٥٧٨٢
هاتف : ٦٤٧- ٥٠٥-٩٦٧١+
فاكس: ٦٤٨-٥٠٥-٩٦٧١+
الموقع الإلكتروني : www.yemenpolling.org
بريد إلكتروني : contact@yemenpolling.org

جدول المحتويات

نبذة عن المركز اليمني لقياس الرأي العام	٧
أهداف التقرير	٨
السياق السياسي: البرلمان اليمني و" الربيع العربي"	٩
البرلمان اليمني في الفترة الانتقالية	١١
البرلمان والعدالة والانتقالية	١٣
مهام البرلمان	١٥
– الوظيفية التمثيلية	١٥
– تمثيل البرلمان اليمني	١٥
– التطرق للمظالم الشعبية	١٧
– القضية الجنوبية	١٧
– قضية صعدة	١٩
– الأمن	٢٠
– الكهرباء	٢١
– التعليم	٢٢
– المسائلة أمام الجمهور	٢٣
– الحوار مع الناخبين	٢٤
– الفساد	٢٥
– الحضور	٢٥
– الوظيفة الرقابية	٢٦
– مراقبة الحكومة	٢٧
– مراقبة الميزانية	٢٨
– نقاشات البرلمان وقراراته حول الميزانية	٣٠
– الوظيفة التشريعية	٣٢

مناقشة مشاريع القوانين	٣٤
قانون الصحافة والمطبوعات البديل (نموذجاً)	٣٤
شفافية البرلمان	٣٦
حضور الجمهور إلى الجلسات	٣٧
العلاقة بين البرلمان ووسائل الإعلام	٣٨

نبذة عن المركز اليمني لقياس الراي العام

المركز اليمني لقياس الرأي العام مؤسسة مستقلة غير حكومية أنشئ في ٢٠٠٤ كأول مركز قياس رأي عام في اليمن. حاصل على ترخيص رقم ١٤٧ من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. و بكفاءته المهنية والعلمية يعد المركز اليمني لقياس الرأي العام فريدا من نوعه في اليمن، وقد حاز في ٢٠١٠ على جائزة أفضل شريك في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من مؤسسة جالوب الدولية. ويقدم المركز خدمات في مجال العلوم الاجتماعية ودراسات السوق على درجة عالية من الجودة، كما ينفذ استطلاعات رأي عام ودراسات أسرية إضافة إلى دراسات اقتصادية وسياسية.

ويعد المركز أيضا الخدمات التي تلبي احتياجات السوق من المؤسسات الوطنية والدولية والمنظمات غير الربحية والمؤسسات والهيئات غير الحكومية والجمعيات المهنية.

وينفذ المركز بحوث قياس الرأي العام والمجموعات المركزة والمقابلات المعمقة والدراسات الديموغرافية وبحوث السوق، مستخدما كلا من المناهج النوعية والكمية لتطوير المشاريع التي ينفذها بالشراكة مع المؤسسات والمنظمات الدولية، والمؤسسات الإعلامية، والشركات التجارية والبنوك والجهات الأخرى المهتمة. وكونه عضوا في الجمعية العالمية لبحوث الراي العام والجمعية الأميركية لأبحاث الرأي العام، يظل المركز اليمني لقياس الرأي العام ملتزما بالتميز في مجال الأبحاث الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

ومنذ إنشائه، نفذ المركز اليمني لقياس الرأي العام عشرات من مشاريع الأبحاث النوعية والكمية حول قضايا تمتد بين متابعة القنوات الفضائية ومحطات الراديو ومواقف المشاهدين، وبين حقوق الإنسان وحقوق المرأة وقضايا الإصلاح السياسي والفساد والخدمات العامة ودراسات أخرى تتعلق بالحوكمة والرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن. وفي الفترة الأخيرة أنجز المركز عددا من الدراسات العلمية حول مسارات التحول في البلد من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما أصدر عددا من الأدلة الإرشادية والتقارير الدورية و أوراق السياسات الموجهة إلى صناع القرار بصورة مباشرة.و للمركز شبكة من المواقع الالكترونية التي تتضمن أنشطته ومنشوراته وهي محدثة بصورة مستمرة.

والى جانب دراسات الرأي العام المتعددة التي تم استكمالها بنجاح ومشاريع أبحاث أخرى، نفذ المركز اليمني لقياس الرأي العام العديد من استطلاعات الرأي الاقتصادية ودراسات نوعية شملت كافة محافظات اليمن. وقد استطلع المركز اليمني لقياس الرأي العام أراء أكثر من ١٠٠،٠٠٠ يمني من خلال إجراء المقابلات المباشرة وجها لوجه.

ولدى المركز اليمني لقياس الرأي العام فريق مؤهل من المتخصصين وذوي الخبرة الجيدة. وعلاوة على ذلك، فإن المركز يتعاون مع عشرات الخبراء والمستشارين وأساتذة الجامعات داخل اليمن وخارجها كلما اقتضت الحاجة. خبرة المركز اليمني لقياس الرأي العام إضافة إلى فريق عمله ومقدراته الفنية كلها عوامل تتيح له تنفيذ دراسات من جميع المستويات في كافة أرجاء المحافظات اليمنية. ويلتزم المركز أيضا باستخدام أكثر المعايير الدولية صرامة فيما يخص جودة البيانات. وبما أن اليمن مجتمع متدين ومحافظ والتفاعل بين الذكور والإناث محدود جدا، فإن المركز قد عمل على تجنيد قرابة نصف باحثيه من الإناث من أجل التمكن من إجراء المقابلات مع المبحوثات.

ولدى المركز اليمني خبرة واسعة في تنفيذ المشاريع الممولة دوليا. وقد تعاون مع العديد من المؤسسات الدولية ونفذ العشرات من المشاريع لمؤسسات دولية بما فيها البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية والصندوق الدولي للديمقراطية، والمركز العربي للبحوث والدراسات الاستشارية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية ووزارة الإدارة المحلية إضافة إلى جهات أخرى.

أهداف التقرير

يأتي هذا التقرير في إطار مشروع «مرصد البرلمان اليمني» الذي يهدف إلى تعزيز قدرات مجلس النواب اليمني من خلال توفير آلية مركزية للمعلومات وبيانات رئيسية ومصادر لأعضاء مجلس النواب، ومنظمات المجتمع المدني المعنية والصحفيين والمواطنين. ويكمن الهدف الأول والأخير من هذا المشروع والذي ينفذه المركز اليمني لقياس الرأي العام بالتعاون مع مبادرة الشراكة الشرق أوسطية «ميبي» إلى دعم مجلس النواب وتطوير وتعزيز آليات تواصل أعضائه مع الناخبين بشكل خاص وبين المواطنين بشكل عام.

يعتبر تقرير الأداء النيابي هذا الخامس ضمن سلسلته، و هو يغطي الفترة المتدة من ١٩ نوفمبر ٢٠١١- ديسمبر ٢٠١٣، ويأتي ضمن سلسلة تقارير خاصة بتقييم أداء مجلس النواب اليمني التي ينشرها مرصد البرلمان اليمني حول عمل وأداء مجلس النواب خلال فترة المشروع، وتهدف التقارير إلى رفع مستوى معرفة المواطنين بعمل مجلس النواب اليمني وأداء أعضائه وإلى تحليل أعماله وأنشطته. كما تهدف التقارير إلى توفير ملخص للمواطنين والمستفيدين الآخرين (أعضاء مجلس النواب، منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام) حول آخر أعمال وأنشطة مجلس النواب.

ونود التنويه أن كل تقرير من تقارير الأداء متوفر للمواطنين وغيرهم من المستفيدين والمهتمين عبر موقع مرصد البرلمان اليمني (ypwatch.org)، كما سيتم تقديم نسخة مصورة من التقرير لأعضاء مجلس النواب ومنظمات المجتمع المدني والصحفيين ووسائل الإعلام والمنظمات المهتمة.

السياق السياسي: البرلمان اليمني و «الربيع العربي»

تشكل الفترة التي يغطيها هذا التقرير، التي تمتد من (نوفمبر ٢٠١١ م إلى ديسمبر ٢٠١٣)، الجزء الأكبر من المرحلة الانتقالية في اليمن التي بدأت بتوقيع اتفاقية مجلس التعاون الخليجي. تمخضت هذه الاتفاقية عن نقل السلطة بعد أحد عشر شهرا من الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت في ٢٠١١. وقد قوض ما سمي بثورة الشباب الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي المهتريء قبلاً في البلد. ويعد الفساد المستشري في مفاصل الدولة، والبطالة المنتشرة في أوساط الشباب إضافة إلى الفقر المدقع الذي يضرب بأطنابه في أوساط معظم فئات الشعب، بعض العوامل الرئيسية التي دفعت إلى هذا الحراك الشعبي الثوري الواسع. أضف الى ذلك أن إخفاق مؤسسات الدولة للاستجابة لمطالب الناس وتلبية مصالحهم قد غذى الاستياء المتفشي في أوساط المواطنين تجاه الحكومة.

وفي الأعوام التي سبقت احتجاجات ٢٠١١، ساد استياء واضح حركات المعارضة غير المنضوية في الإطار التمثيلي البرلماني، مثل الحراك الجنوبي وحركة الحوثيين. وفضلا عن ذلك، كانت تتزايد وتيرة الصراع بين الأحزاب السياسية التقليدية. لقد كان هناك نقطة صراع بين المؤتمر الشعبي العام و أحزاب المعارضة التي كانت تعرف بأحزاب اللقاء المشترك فيما يخص الإصلاحات الانتخابية. ومنذ انتهاء الانتخابات الرئاسية في ٢٠٠٦، طالب اللقاء المشترك باستمرار إجراء إصلاحات للنظام الانتخابي. ومع ذلك، اخفقت الحكومة في اتخاذ إجراءات كافية فيما يخص ذلك بطريقة شفافة يشترك فيها الجميع.

ومثل البرلمان ساحة أساسية لأحزاب المعارضة لمنافسة المؤتمر الشعبي العام. واستغلت أحزاب اللقاء المشترك الانتخابات البرلمانية التي كان من المقرر أن تعقد في ٢٠٠٩ للضغط على المؤتمر الشعبي العام لتنفيذ الإصلاحات الانتخابية المطلوبة. ومع ذلك، بدأت الحكومة بعملية الإعداد للانتخابات من دون الأخذ بعين الاعتبار بمطالب الإصلاحات التي نادت بها أحزب اللقاء المشترك. وبدورها، قاطعت أحزب المعارضة الجلسات البرلمانية وعبأت الشارع لمقاطعة عملية تسجيل الناخبين في ٢٠٠٨. في فبراير ٢٠٠٩، تم التوصل إلى اتفاقية بين الكتلتين، حيث نصت الاتفاقية التي عرفت بـ " اتفاقية الثالث والعشرين من فبراير" على أن تؤجل الانتخابات لعامين يتم فيهما إصلاح النظام الانتخابي. وإضافة إلى ذلك، و من أجل حل الصراعات القائمة بين الأحزاب السياسية، تم التوصل إلى إجراء حوار وطني. وقد جاء نص الاتفاق على النحو الآتي:

> "نظراً لما تقتضيه المصلحة الوطنية العليا وحرصاً على إجراء انتخابات نيابية حرة ونزيهة وآمنة في ظل مناخات سياسية ملائمة تشارك فيها أطياف العمل السياسي كافة فإن الموقعين أدناه يرون ضرورة العمل على اتخاذ الاجراءات الدستورية اللازمة لتعديل المادة (٦٥) من الدستور المتعلقة بمدة مجلس النواب بما يسمح بتمديد فترة مجلس النواب الحالي لمدة عامين نظراً لعدم توافر الوقت الكافي للقيام بالإصلاحات الضرورية التالية: أولاً: إتاحة الفرصة للأحزاب والتنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني لمناقشة التعديلات الدستورية اللازمة لتطوير النظام السياسي والنظام الانتخابي بما في ذلك القائمة النسبية. ثانياً: تمكين الأحزاب السياسية الممثلة في مجلس النواب من استكمال مناقشة المواضيع التي لم يتفق عليها أثناء إعداد التعديلات على قانون الانتخابات وتضمين ما يتفق عليه في صلب القانون. ثالثاً: إعادة تشكيل اللجنة العليا للانتخابات وفقاً لما ينص عليه القانون". (مصدر الاتفاق: وكالة الأنباء اليمنية سبأ).

ولم يتم تنفيذ الإصلاحات السياسية والتوافق الوطني على تلك الإصلاحات المشار إليها في نص الاتفاق أبدا، بل عمل حزب المؤتمر الشعبي العام الذي يهيمن على البرلمان على تمرير ما يراه هو من إصلاحات دون اعتبار لأي من مطالب المعارضة. وفي ديسمبر ٢٠١٠ وافق البرلمان مبدئيا، على الغاء المدة المحددة للرئاسة تاركا المجال لصالح كي يظل رئيسا

للبلد مدى الحياة. وهو الأمر الذي فاقم وتيرة التصعيد السياسي، حيث عملت أحزاب اللقاء المشترك على تعبئة مناصريها في مختلف مناطق الجمهورية ضد هذا القرار.

ومع اندلاع الاحتجاجات في العاصمة صنعاء، تمكنت المعارضة من الضغط على الرئيس علي عبد الله صالح لإجراء تنازلات وتقديم مقترح بحزمة إصلاحات واسعة في ٢ فبراير ٢٠١١. في بداية الأمر، وافقت أحزاب المعارضة على عروض الإصلاح وعلقت دعوة المتظاهرين للخروج، غير أنها في ذات الوقت، وبحكم تأثرها بأحداث ما يسمى "الربيع العربي"، بدأ طلاب وناشطون حقوقيون التظاهر في الشوارع مطالبين بسقوط النظام. وفي نهاية فبراير، تراجع اللقاء المشترك عن قبوله عروض إصلاحات صالح وانضم إلى الاحتجاجات الشعبية غير الحزبية مطالبا باستقالة علي عبد الله صالح. وقاد هذا التحول إلى إفراط الحكومة في استخدام العنف ضد المتظاهرين المدنيين.

وعند ظهور الأزمة السياسية، لم يكن للبرلمان دور فعال في محاولة إيجاد حل. وعقب أحداث ما يسمى "جمعة الكرامة" حيث قام مسلحون بقتل خمسين متظاهرا في ساحة التغيير في صنعاء، وافق البرلمان الذي يسيطر عليه المؤتمر الشعبي، بطلب من الرئيس علي عبد الله صالح، على فرض حالة طوارئ مدة ثلاثين يوما، ومن ثم علق البرلمان كافة أنشطته في مايو ٢٠١١، ولم يستأنف أنشطته إلا في نوفمبر ٢٠١١ بعد توصل المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك إلى اتفاق في الرياض بالمملكة السعودية.

ففي ٢٣ نوفمبر، ٢٠١١ وقَّع الرئيس السابق علي عبدالله صالح، مع المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك ما عرف بالمبادرة الخليجية برعاية مجلس التعاون الخليجي. وقد تمخض هذا عن عملية انتقالية بهدف إعادة الاستقرار إلى البلد سياسيا واجتماعيا واقتصاديا.

و قد مثَّل توقيع الرئيس صالح على المبادرة استقالة رسمية؛ فبنصها تنتقل صلاحياته إلى نائبه عبد ربه منصور هادي. وكان من ضمن اشتراطات المؤتمر الشعبي العام للتوقيع على المبادرة أن يكون عبدربه منصور هادي مرشح إجماع وطني في الانتخابات الرئاسية. وإلى ذلك، فوضت المبادرة نائب الرئيس للدعوة لانتخابات رئاسية في غضون ثلاثة أشهر من توقيعها.

وفي ديسمبر ٢٠١١، بعد شهر من توقيع المبادرة الخليجية، تم تشكيل حكومة انتقالية بالتساوي بين المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك. وبعد ثلاثة أشهر اُنتخب عبد ربه منصور هادي – دون منافس- رئيسا جديدا في انتخابات انتظمت فيها كل أرجاء البلد. و تنص المبادرة على عقد انتخابات برلمانية عقب انتهاء المرحلة الانتقالية وهو الأمر الذي اتاح للبرلمان القديم أن يبقى على تشكيلته البرلمانية التي يرجع عمرها إلى أكثر من عقد من الزمان و التي يستحوذ فيها المؤتمر الشعبي العام – حزب صالح- على أغلبية المقاعد ويسيطر على توجهات هذه المؤسسة.

البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية

بدأت فترة البرلمان الحالي عام ٢٠٠٣م، إثر الانتخابات البرلمانية التي أجريت في ابريل من العام ذاته، وكان من المفترض أن تنتهي مدة البرلمان في فبراير ٢٠٠٩م، حيث يكون قد أنهى فترة الست سنوات المحددة في الدستور، غير أن اتفاقا أبرم بين الأحزاب السياسية في فبراير ٢٠٠٩ قضى بتمديد ولاية البرلمان عامين إضافيين، ويتكئ المجلس في استمرار ولايته الدستورية على المادة ٦٥ من الدستور التي تجيز له ذلك في حال تعذر انتخاب مجلس جديد لظروف قاهرة؛ وتنص المادة (٦٥) على الآتي: «مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل، فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً ويباشر سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد".

وقد كان من شأن المظاهرات الشعبية الواسعة وما صاحبها وسبقها من انعدام للاستقرار السياسي والاجتماعي أن حالت دون إجراء انتخابات برلمانية؛ وهو ما جعل شرعية البرلمان على المحك بعد أن انتهت مدته في العام ٢٠١١ بالتزامن مع وصول حركة الاحتجاج إلى ذروتها. ومع ذلك، واصل عقد جلساته في الوقت الذي كانت تتوسع المظاهرات في الشوارع بعد تنحية الرئيس السابق علي عبد الله صالح . وفي ٢٣ مارس، ٢٠١١، أقر البرلمان حالة طوارئ بطلب من الرئيس حينها علي عبد الله صالح بعد مقتل أكثر من ٥٠ متظاهرا في ساحة الاعتصام في صنعاء. وبعد ذلك علق كافة أنشطته في مايو ٢٠١١.

وفي الوقت ذاته، وبعد تعليق العمل بالدستور غدت المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية المزمنة هي الإطار المرجعي لشرعية المجلس وغيره من مسارات الحكم في البلاد. وقد نصت المبادرة الخليجية في المادة الرابعة من مقدمتها على أن «يحل الاتفاق على المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها محل أي ترتيبات دستورية أو قانونية قائمة ولا يجوز الطعن فيهما أمام مؤسسات الدولة.» ووفق المبادرة الخليجية فإن مجلس النواب الحالي يظل شرعيا وعليه مهام أثناء المرحلة الانتقالية، أهمها إقرار التشريعات اللازمة لتنفيذ المبادرة الخليجية، بما فيها اقرار قانون الحصانة والذي تم بموجبه منح صالح وأركان نظامه حماية قانونية من الملاحقة القضائية مقابل تنازله عن السلطة، إلى جانب منح الثقة لحكومة الوفاق ومناقشة وإقرار برنامجها، وتزكية المرشح التوافقي لرئاسة الجمهورية، وإقرار قانون الانتخابات الجديد.

غير أن المبادرة - في مادتها الثامنة- حددت للبرلمان سقف صلاحياته، بل أنها نزعت عنه - في مادتها التاسعة- القرار حين ألزمت الطرفين الموقعين عليها باتخاذ الخطوات اللازمة لضمان اعتماد البرلمان التشريعات والقوانين اللازمة لتنفيذ المبادرة، كما أنها عطلت اللوائح التنفيذية للمجلس حيث نصت المادة (٨)على الآتي: "يكون اتخاذ القرارات في مجلس النواب خلال المرحلتين الأولى والثانية بالتوافق وفي حال تعذر التوصل إلى توافق حول أي موضوع يقوم رئيس مجلس النواب برفع الأمر إلى نائب الرئيس في المرحلة الأولى وإلى الرئيس في المرحلة الثانية الذي يفصل في الأمر ويكون ما يقرره ملزماً للطرفين».

وتنص المادة(٩): "سيتخذ الطرفان الخطوات اللازمة لضمان اعتماد مجلس النواب للتشريعات والقوانين الأخرى اللازمة للتنفيذ الكامل للالتزامات المتعلقة بالضمانات المتعهد بها في مبادرة مجلس التعاون الخليجي وفي هذه الآلية".

ومنذ أن استأنف مجلس النواب أنشطته في نوفمبر ٢٠١١م إلى يناير ٢٠١٣م ناقش قضايا عديدة بخصوص الأزمة السياسية التي مرت بها البلاد. و طبقا لتفويض المبادرة الخليجية للبرلمان، اتخذ المجلس قرارات للتمكين من تنفيذ المبادرة. ففي ٢١ يناير، ٢٠١٢، صادق البرلمان على عبد ربه منصور هادي مرشحا وحيدا في الانتخابات التي عقدت في فبراير ٢٠١٢. وفي نفس اليوم، منح البرلمان الرئيس في ذلك الوقت علي عبد الله صالح حصانة من الملاحقة القضائية، طبقا للمبادرة الخليجية.

ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى أن البرلمان مع بضعة استثناءات (أنظر في الأسفل) لم يلعب دورا أساسيا في المرحلة الانتقالية. ولا يعد هذا ناجما فقط عن محدودية السلطات الدستورية، بل أيضا لأن نقاشات البرلمان ليست ذات صلة بالتحديات الأساسية التي يواجهها البلد. وتركز أجندة الجلسة بشكل أساسي على قضايا محلية بسيطة ونادرا ما يكون لنتائج النقاش تأثير سياسي في الحقيقة. وفي حادثة دالة قال رئيس البرلمان للأعضاء «لا تقرأوا الصحف" وهو بذلك يشير إلى أن النواب يستدعون موضوعات غير ذات صلة بجدول أعمال المجلس، فمواضيع النقاش التي سادت عمل البرلمان تعلقت بصورة أساسية بالمرحلة الانتقالية والسياسة التي ظلت تتناولها وسائل الإعلام بصورة لا تخلو من الإثارة.

وبحسب الاتفاقية فإن مناقشة القضايا المتعلقة بالمرحلة الانتقالية تكون في إطار أعمال مؤتمر الحوار الوطني. وقد نصت المبادرة الخليجية على إجراء حوار وطني لحل الصراعات الداخلية الدامية، بما في ذلك القضية الجنوبية وقضية صعدة، إضافة إلى بلورة أسس المستقبل للدولة اليمنية. وبدأ مؤتمر الحوار الوطني في مارس ٢٠١٣ بتسع مجموعات عمل (القضية الجنوبية، قضية صعدة، العدالة الانتقالية، بناء الدولة والحكم الرشيد، بناء الجيش والأمن واستقلالية الهيئات والحقوق والحريات والتنمية) تناقش مواضيع متعددة. ومع انطلاق مؤتمر الحوار الوطني، أصبح دور البرلمان بشكل متزايد غير واضح المعالم. ولأنه كان من المقرر أن يناقش مؤتمر الحوار الوطني قضايا تتعلق بمستقبل البلد، فإن القرارات المتخذة من قبل البرلمان لم ينقصها الشرعية فحسب بسبب عدم توفر المؤسساتية بشكل عام، بل أيضا لأن الدولة المستقبلية يفترض أن تؤسس طبقا لنتائج مؤتمر الحوار الوطني، وليس بناء على التشريعات المصادق عليها من قبل البرلمان.

في أواخر ٢٠١٣، أثير نقاش حول حل البرلمان؛ وهو الأمر الذي عارضه المؤتمر الشعبي العام وحزب الإصلاح (و بتأييد من حزب الرشاد السلفي) اللذين لديهما أكبر حصة من التمثيل في البرلمان، وأصر المعارضون للفكرة على ضرورة أن تتحرك القوى السياسية صوب صياغة دستور جديد والاستعداد للانتخابات البرلمانية والرئاسية. غير أن الأحزاب الصغيرة وذات التمثيل البسيط في البرلمان أيدت فكرة حل البرلمان، وقد كان من ضمن هذه الأحزاب الحزب الاشتراكي اليمني وحزب الحق والناصري وحزب العدالة والبناء. وطالبت هذه الأحزاب باستبدال البرلمان ومجلس الشورى بمجلس تأسيسي مشكل من أعضاء مجلس الحوار الوطني، والظاهر أن الهدف من المجلس التأسيسي يكمن في الإشراف على الفترة الانتقالية ومتابعة تنفيذ نتائج مؤتمر الحوار الوطني و احداث حالة من التنوع في المؤسسات التمثيلية بدلا عن الحضور الطاغي للأحزاب التقليدية المسيطرة والموالية للنخبة القديمة.

وتوصلت كافة الأحزاب في نهاية المطاف إلى اتفاق في مؤتمر الحوار الوطني يبقى بموجبه البرلمان على ما هو عليه، وعلى توسيع مجلس الشورى وتشكيل لجنة مراقبة لتنفيذ نتائج مؤتمر الحوار الوطني. وإلى ذلك، بدلا من حل البرلمان، في ٢٣ ديسمبر ٢٠١٣، تم تمديد فترته لعامين آخرين بموافقة مؤتمر الحوار الوطني.

البرلمان والعدالة الانتقالية

قانون العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية كان أحد نقاط الخلاف السياسية في اليمن. العدالة الانتقالية، والتي تشير إلى معايير قضائية وغير قضائية لمعالجة تركات انتهاكات حقوق الإنسان، كانت مطلبا أثير من قبل متظاهرين في المعارضة وأسر ضحايا العنف الحكومي. ومن خلال البحث عن الحقيقة والمحاسبة، فإن العدالة الانتقالية لا تعترف بحقوق الضحايا فحسب، بل تساهم أيضا في تعزيز الثقة المدنية وسيادة القانون.١ وقد كان هناك عائقان أساسيان للعدالة الانتقالية في اليمن، من جهة، قانون الحصانة الذي تبنته المبادرة الخليجية، ومن جهة أخرى النخب القديمة التي حافظت عليها المبادرة الخليجية في السلطة. وكانت هذه النخب متورطة في الكثير من انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة في أزمنة مختلفة من التاريخ اليمني المعاصر؛ فليس من مصلحتها الاهتمام بموضوع العدالة الانتقالية بل بإطار قانوني لحمايتها من طائلة العدالة. ولم يمنح قانون الحصانة حصانة تامة من الملاحقة القضائية والقانونية لصالح فحسب، بل شملت الحصانة أيضا المسؤولين الذين عملوا في ظل حكمه. وانتقدت منظمات حقوق الإنسان الدولية مادة الحصانة في الاتفاقية الخليجية بسبب تعارضها مع المعاهدات الدولية.٢ ومع أن المسودات المصوغة حتى هذه اللحظة بهذا الخصوص قد تضمنت قانونا للمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، فإنها لا تتوافق مع معايير العدالة الانتقالية الدولية.

وقدمت وزارة الشؤون القانونية المسودة الأولى من قانون العدالة الانتقالية في منتصف ٢٠١٢. ومع ذلك، قبل احالة القانون إلى البرلمان للمداولة في ٦ يناير ٢٠١٣ ، قام الرئيس عبد ربه منصور هادي بتعديل القانون. وتعكس التعديلات على القانون الجدل الذي سببه القانون في البرلمان اليمني. وإضافة إلى الخلافات السياسية داخل البرلمان بخصوص المسودة، فإن ناشطين، ومنظمات حقوقية وأسر الضحايا أبدوا أيضا وجهات نظر مختلفة. وطبقا لوزير الشؤون القانونية، فإن الخلاف قد تمحور حول مضمون المسودة والمرحلة الزمنية التي تغطيها والقضايا المتعلقة بالإصلاح المؤسسي والبحث عن الحقيقة.٣ «ووصف ناشطون حقوقيون المسودة بأنها أداة لحماية من ارتكبوا الانتهاكات والذين ينتمي أغلبهم إلى الأحزاب السياسية التي وقعت على المبادرة الخليجية. وطبقا للمعترضين على المسودة، فإن مثل هذه القضايا سوف تنكر حق الضحايا وتتجاهل معاناتهم.

ويتمحور الخلاف بين الأحزاب السياسية حول المرحلة التي يغطيها القانون؛ فقد نص المشروع الذي قدمته وزارة الشؤون القانونية إلى الرئيس هادي على أن تمتد الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٢، غير أن الرئيس عبد ربه منصور هادي في التعديلات التي أجراها على القانون قد حصر الفترة في أحداث ٢٠١١ فقط. وفي البرلمان رفض اللقاء المشترك هذه المسودة مشددا على أنها صممت لمصلحة حزب المؤتمر الشعبي العام الذي أصر على حصر الإطار الزمني في الأحداث المتعلقة بمظاهرات ٢٠١١. غير أن أحزاب اللقاء المشترك وقوى المجتمع المدني قد طالبت بأن يشمل القانون الانتهاكات التي ارتكبت قبل احتجاجات ٢٠١١.

ومن الخلافات الأساسية بين الأحزاب السياسية اسم القانون، إضافة إلى تعريف العدالة الانتقالية؛ فالمسودة الأصلية للقانون حملت عنوان «قانون العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية»، بينما تم عنونة المسودة الثانية بـ "قانون المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية». وفيما ركزت المسودة الأولى على العدالة الانتقالية، شددت المسودة الثانية على المصالحة. ويتمحور الفرق الأساسي بين المسودتين حول المحاسبة وتقصي الحقائق. وقد عرَّفت المسودة الأولى العدالة الانتقالية بما يلي:

١ – « ما العدالة الانتقالية ؟» المركز الدولي للعدالة الانتقالية ، متوفر على: http://www.ictj.org/about/transitional-justic

٢ – العملية الانتقالية في اليمن وافسادها بصفقة «الحصانة» ، منظمة العفو الدولية ، ٢٤ نوفمبر، ٢٠١١، متوفر على: http://www.amnesty.org/en/news/yemen-transition-tainted-%E٢%٨٠%٩٨immunity%E٢%٨٠%٩٩deal-٢٠١١-١١-٢٤.

٣ –الأهالي نت، لماذا يرفض صالح وعائلته قانون العدالة الانتقالية ؟ ٦ يوليو، ٢٠١٢

العدالة الانتقالية: العدالة التصالحية غير القضائية للكشف عن الحقيقة وجبر ضرر الضحايا وحفظ الذاكرة الوطنية ومنع تكرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في المستقبل. ٤

وعرفت المسودة المقدمة للبرلمان العدالة الانتقالية كما يلي:

العدالة الانتقالية: مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذ لمواجهة الانتهاكات الماسة بحقوق الإنسان خلال الفترة الزمنية المحددة بهذا القانون بغية جبر ضرر الضحايا ومنع تكرار الأفعال الماسة بحقوق الإنسان في المستقبل.٥

ولم تحظَ المسودة الأولى بقبول منظمات المجتمع المدني وضحايا الانتهاكات حيث لم تنص على محاسبة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان ولم تعالج إصلاح مؤسسات الدولة المتورطة في ذلك. ورفضت منظمات المجتمع المدني المسودة الثانية لأنها لا تتلاءم مع أدنى معايير العدالة الانتقالية وتعالج فقط تعويض الضحايا. ولأن البرلمان لم يصادق على القانون، بل أحاله إلى لجان برلمانية لمراجعته، فإنه يتم إعادة صياغته حاليا ليتضمن توصيات لفريق العدالة الانتقالية في مؤتمر الحوار الوطني، والذي ناقش أيضا القانون بين مارس ٢٠١٣ ويناير ٢٠١٤. ومن غير المتوقع أن يمرر البرلمان الحالي قانون يطالب بعدالة انتقالية حقيقية بناء على تقصي الحقائق والمحاسبة.

٤ – المسودة اليمنية لقانون العدالة الانتقالية (نسخة بي دي إف)،متوفر على: http://www.peaceandjusticeinitiative.org/wp-content/uploads/٢٠١٢/٠٢/Yemeni-draft-Transitional-Justice-Law.pdf.

٥ –المصدر السابق نفسه.

وظائف البرلمان

الوظيفة التمثيلية

بالنظر إلى مهمة البرلمان وهي تمثيل إرادة الشعب، فإنَّ من المعايير الهامة لوجود برلمان ديمقراطي أن يكون ممثلا للشعب من حيث تركيبته. ويعني هذا أن القرارات التي يصنعها البرلمانيون والمناصب التي يمثلونها خلال النقاشات ينبغي أن تعكس إرادة شعبية، ذلك أنَّ البرلمانات التي لا تثق فيها الشعوب تكون غير قادرة على التمثيل بشكل صحيح للإرادة الشعبية حول القضايا الهامة التي يتم مناقشتها. ويجب أن يكون أي برلمان ديمقراطي ممثلا للتنوع الاجتماعي من حيث الجنس واللغة والدين والعرق أو الخصائص السياسية الكبيرة الأخرى لتحاشي شعور الشرائح الاجتماعية بالضرر أو إقصائها من العملية السياسية. وإلى حد كبير، فإن تركيبة التمثيل في البرلمان يمكن ضمانها بإجراء انتخابات حرة ونزيهة' غير أن شكل النظام الانتخابي قد يؤثر على تمثيل البرلمان.

وفي الظاهر تضمن لائحة البرلمان اليمني أن يكون هناك تمثيل للبرلمان لجميع الأطراف. وتنص المادة ٤ من الدستور اليمني

> الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقه غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وكذلك من خلال المجالس المحلية المنتخبة.

وطبقا للمادة ٣ من لائحة البرلمان

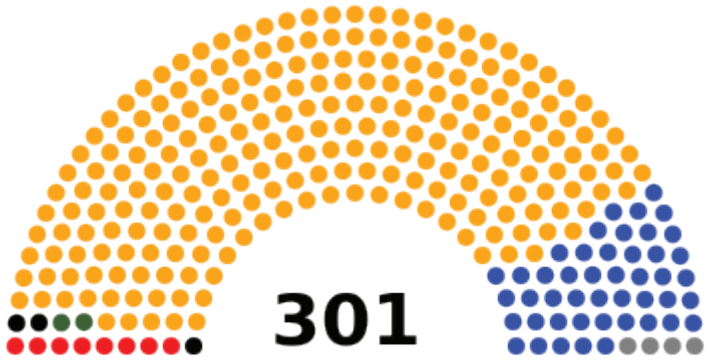
> يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريقة الاقتراع السري العام الحر المباشر والمتساوي ، وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني مع التجاوز عن نسبة (٥٪) زيادة أو نقصان وينتخب عن كل دائرة عضو واحد .

وتنص المادة ٧٥ على:

> عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط
>
> وبناء على ذلك، يتم انتخاب البرلمانيين في انتخابات حرة ونزيهة ويمثلون مصالح الشعب.

تمثيل البرلمان اليمني

يتألف البرلمان اليمني كما انتخب في ٢٠٠٣ من ثلاثمائة وعضوا واحدا (٣٠١) انتخبوا بشكل مباشر. ويستحوذ المؤتمر الشعبي العام على ٢٣٨ مقعدا، والإصلاح ٤٦ مقعدا، و الحزب الاشتراكي اليمني ثمانية مقاعد، والناصري ثلاثة مقاعد، ولحزب البعث مقعدان. وتُملأ أربعة مقاعد من قبل مستقلين. وهناك أمرأة واحدة فقط انتخبت في برلمان ٢٠٠٣.



كان النظام الانتخابي في ٢٠٠٣ يرتكز على أساس الفوز للحاصل على أكثر الأصوات. ويرتكز النظام على دوائر مرشح وحيد حيث يصوت الناخبون للمرشحين أكثر من الأحزاب. المرشح الفائز هو الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات حتى إذا لم يمثل عدد الأصوات أغلبية مطلقة. مساوئ هذا النظام أن عددا كبيرا من المرشحين يترشحون في دائرة واحدة، وتتوزع الأصوات بين المرشحين، مما يقود إلى إمكانية أن يفوز مرشحون بعدد ضئيل من الأصوات. وتشتت الأصوات في انتخابات ٢٠٠٣، لا سيما في الجنوب، وكان ذلك ميزة لمرشحي المؤتمر الشعبي العام.

وكان حزب المؤتمر الشعبي العام، على وجه الخصوص، قادرا على تحقيق مكاسب كبيرة منذ الانتخابات الأولى التي عقدت في ١٩٩٣ (١٤٥ مقعدا في ١٩٩٣ و٢٢٦ مقعدا في ١٩٩٧). ومنذ انتخابات ١٩٩٧ البرلمانية، حصل المؤتمر الشعبي العام على مقاعد في البرلمان تكفيه لإجراء تعديلات في الدستور بدون استشارة أحزاب المعارضة.[٦] في ٢٠٠٣، واصل الحزب السيطرة على الانتخابات. وطبقا لتقرير المعهد الديمقراطي الوطني (إن دي آي):

> «حصل الحزب الحاكم على ٧٦ ٪ من المقاعد، على الرغم من حصوله على ٥٨ ٪ فقط من الأصوات. وحصل الإصلاح على ١٥ ٪ من المقاعد على الرغم من حصوله على ٢٢ ٪ من الأصوات. وحصل الحزب الاشتراكي اليمني على مقعدين، على الرغم من حصوله على ٥ ٪ من أصوات الناخبين. ولو أن هناك نظام القائمة النسبية بدلا من نظام الأغلبية النسبية ، فإن المعارضة ستحصل على ثلث مقاعد البرلمان.»[٧]

وبناء على ذلك، لم تتمخض الانتخابات عن تشكيلة ممثلة لكل شرائح المجتمع في البرلمان. فعلى الرغم من أن نصف سكان اليمن من الإناث، إلا أنه لم تفز سوى مرشحة واحدة فقط في برلمان ٢٠٠٣.

وبالنظر إلى البيئة الاجتماعية المحافظة في اليمن، فإن نسبة تمثيل متدنية للنساء في البرلمان ليست مفاجئة. ومع ذلك، هناك قدر لا بأس به من التأييد الشعبي لمشاركة المرأة في السياسة. وطبقا لبحث المركز اليمني لقياس الرأي العام، فإن ٤٢,٢٪ من الرجال و٥٢٪ من النساء قد وافقوا على منح المرأة كوتا بما لا يقل عن ٣٠ ٪ للنساء في البرلمان والحكومة.

ويعد المهمشون أو من يعرفون أيضا بالأخدام من الشرائح الاجتماعية غير الممثلة في البرلمان. وبينما لا يمثلون أنفسهم في البرلمان، فإن مصالحهم غير ممثلة في الأحزاب السياسية الرئيسية. والمهمشون شريحة اجتماعية تُميَّز على أساس لون بشرتهم الأكثر دكنة. وينظر إليهم على أنهم في أدنى مراتب السلم الاجتماعي في اليمن. ولا تتوفر إحصائيات دقيقة عن حجم هذه الشريحة المهمشة في اليمن.

٦ – «مراقبة يوم الانتخابات.» المعهد الديمقراطي الوطني. صفحة ٢٧. https://www.ndi.org/files/Parl٪٢٠Elections٪٢٠Yemen٪٢٠part٣.pdf.

٧ – المصدر السابق

وبغض النظر عن تمثيله الفعلي، فقد البرلمان الشرعية وسط المعارضة حيث تم تأجيل الانتخابات بشكل متكرر منذ ٢٠٠٩ (أنظر الأعلى). وباندلاع المظاهرات الشعبية في ٢٠١١، أصبح من الواضح أكثر أن البرلمان في تركيبته الراهنة لا يمثل إرادة الشعب. ويصبح هذا واضحا بشكل خاص عند النظر في مطالب الحركة الشبابية المستقلة والحراك الانفصالي الجنوبي إضافة إلى الحركة الحوثية. وبدافع من رفض الفساد المتفشي وارتفاع معدلات الفقر والبطالة إضافة إلى المظالم المناطقية المختلفة، انتفضت هذه الحركات ضد النخب الموجودة في صنعاء. وفيما لم يتم معالجة ذلك بشكل مباشر عن طريق الاحتجاجات الشعبية، فإن انعدام الثقة تجاه الأحزاب السياسية قادت إلى سوء ثقة تجاه البرلمان. وطبقا لدراسة نفذها المركز اليمني لقياس الرأي العام في ٢٠١٠، فإن ١٢,٣ ٪ فقط من المواطنين يثقون تماما في الأحزاب السياسية مقارنة بـ ٤٧,٩٪ من المواطنين لا يثقون إطلاقا في الأحزاب السياسية. ولا يعرف ٣١,٨ ٪ من السكان ما هي الأحزاب الممثلة في البرلمان. وعلاوة على ذلك، نفذ المركز اليمني لقياس الراي العام دراسة في ٢٠١٢ حول نشاط الشباب وأظهرت أن ٩٠ ٪ من الناشطين الشباب لا يعتقدون أن البرلمان يحترم الديمقراطية. ويعتقد ٦٢,٦ ٪ أن الأحزاب السياسية لا تحترم الديمقراطية.

وأصدر فريق بناء الدولة في مؤتمر الحوار الوطني عدداً من التوصيات، والتي ستضمن وجود تركيبة أكثر تمثيلا في البرلمان مستقبلا. وتشترط نتائج مؤتمر الحوار الوطني استبدال نظام الأغلبية النسبية بنظام القائمة النسبية. وبدلا من انتخاب أشخاص، سيصوت الناخبون للأحزاب. وفي حال طبق هذا النظام الانتخابي، فإن فرص مشاركة شيوخ القبائل في البرلمان المستقبلي ستكون أقل. وعلى نحو مشابه، أوصت النتائج بتخصيص ٣٠٪ كوتا للنساء في المجالس التشريعية المنتخبة.

التطرق للمظالم الشعبية

لكي يقوم البرلمان بمهمة تمثيل الشعب، فإن عليه أن يناقش قضايا تخص الشعب، فما يهم المواطنين في الوقت الراهن بشكل أكبر هو الوضع الاقتصادي. وهو الأمر الذي تؤكده الدراسات الميدانية؛ ففي العام ٢٠١٢ أجرى المركز اليمني لقياس الرأي العام دراسة لتحديد القضايا الأكثر أهمية التي ينبغي على الحكومة اليمنية أن تتعامل معها. واختار أغلب المبحوثين الذين تم مقابلتهم في ٢٠١٢ (٥٤,٣ ٪ من المبحوثين)البيئة الاقتصادية الضعيفة، بما في ذلك زيادة معدلات الفقر والبطالة وارتفاع الأسعار (٥٤,٣ ٪ من المبحوثين). وكان هذا مصدر القلق الأساسي للشعب اليمني منذ ٢٠١٠. وبعد الوضع الاقتصادي، جاءت الأزمة السياسية كثاني مصدر للقلق (٩,٢٪ من المبحوثين) ويليه مباشرة الوضع الأمني الحالي (٨,٩٪) وتوفير الخدمات للشعب (٨,٦٪).

وأظهرت دراسة أخرى أجراها المركز اليمني لقياس الرأي العام في العام ٢٠١٢ أن ٢٥,٥ ٪ من الناشطين الشباب يعتقدون أن أولوية الحكومة ينبغي أن تتمحور حول الاقتصاد والخدمات العامة. ويعتقد ١٩,٧٪ أن الحكومة ينبغي أن تركز على الأمن وإعادة هيكلة قطاع الأمن. ويأتي ضمن الأولويات الأخرى: القضية الجنوبية ١٣,١٪ والتعليم ٨,٨٪ والبطالة والشباب ٦,٦ ٪.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان قد ركز خلال مرحلة التقرير على مواضيع أتت ضمن اهتمامات المواطن كقضايا الأمن الكهرباء.

القضية الجنوبية

تعد القضية الجنوبية واحدة من أكبر التحديات التي تواجهها اليمن. وتشير إلى الحراك الجنوبي الانفصالي الذي بدأ كحركة احتجاجية في ٢٠٠٧. وقد تفاقمت المشكلة جراء التهميش السياسي والاقتصادي العام للجنوب الذي كان في السابق دولة مستقلة، وكسبت حركة الاحتجاجات زخما كبيرا، لكنه تم مواجهتها دائما بقمع من قبل الحكومة. ومنذ ٢٠٠٩، دأبت بعض فصائل الحراك على الدعوة إلى دولة مستقلة في جنوب اليمن. وقد شارك بعض المنتسبين إلى

الحراك الجنوبي في مؤتمر الحوار الوطني إلا أنهم بالضرورة لم يكونوا يمثلون كافة الفصائل. وما يزال الحراك يعوِّل على الاحتجاجات لتحقيق أهدافه ويرفض نتائج مؤتمر الحوار الوطني. وحتى مع تزايد حجم الحراك الجنوبي خلال احتجاجات ٢٠١١، لاسيما عندما علا صوت الدعوات الانفصالية، فإن القضية الجنوبية لم تكن من أولويات البرلمان خلال فترة التقرير.

في ١ يناير ٢٠١٣، أثار عضو البرلمان عبدالله الخُلاقي من محافظة لحج القضية الجنوبية بشكل عفوي في جلسة لم تخصص للقضية الجنوبية، مشددا على أن مبادرة مجلس التعاون الخليجي لا تخدم الجنوب وتصب فقط في مصلحة الشمال. وأشار إلى أنه لم يتحقق شيء لمنتسبي الجيش والأمن الذين تم إجبارهم على التقاعد بالقوة من الجنوب من الذين تضرروا في حرب ١٩٩٤ وما تلاها من إجراءات، مشددا على أن المبادرة لم تأتِ إلا لحل المشاكل القائمة بين الأطراف المتصارعة في صنعاء.

وتفاعل بعض الأعضاء مع ما طرحه الخلاقي وناقشوا القضية. وخلال الجلسة عينها أيد عبدالله العديني (من حزب الإصلاح) تصريحات الخلاقي وقال إنه مع منح الجنوبيين حقوقهم، لكن ليس على حساب الوحدة، مشددا على أن الانفصال " خط أحمر". وقال عضو البرلمان عبدالعزيز جباري الذي انشق من حزب المؤتمر عقب جمعة الكرامة (١٨ مارس، ٢٠١١،) إنه «لا بد أن يشعر الإخوة في المحافظات الجنوبية بوجود تغيير حقيقي».

وفي الحالات التي أثيرت فيها القضية الجنوبية في البرلمان، لم يتم جدولة الموضوع. ولهذا السبب، لم تتمخض كافة نقاشات البرلمان عن أي إجراءات نحو اتخاذ قرارات. ولا يعترض البرلمانيون بشكل واضح على القضية الجنوبية، لكن الفكرة الشائعة في جدلهم تتمثل في إيجاد حل للقضية الجنوبية في إطار الوحدة. ومن هنا وبالنظر إلى حركة الشارع الجنوبي يتضح للمراقب أن البرلمان لا يمثله ولا يعبر عن صوته.

وقد تم التعبير عن بعض المعارضة للقضية الجنوبية على شكل سؤال طرحه النائب محمد شرده (مستقل)، حيث سأل عن معايير تعيين ضباط جنوبيين، تم استبدالهم بشماليين في القوات المسلحة. وحمل هذا السؤال انتقادات بشأن إعادة الهيكلة المستمرة للجيش وتعيين جنوبيين في القوات المسلحة. وعلاوة على ذلك، سأل عن الأسباب التي تمنع الحكومة حاليا من حل مشكلة الضباط الشماليين الذين أجبروا على التقاعد قسرا.

وتحدثت جلسة أخرى عن ضرورة تشكيل لجنة لإقناع علي سالم البيض، نائب رئيس جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقا، للمشاركة في مؤتمر الحوار الوطني. وفي ذات الوقت، رفض الحراك الجنوبي المشاركة في مؤتمر الحوار الوطني حيث رأى أنه سيتم التحكم بالعملية من قبل الشمال. وعوضا عن ذلك، طالب الحراك الجنوبي بإجراء حوار شمالي جنوبي. هذا؛ ولم يتم تشكيل اللجنة التي طالب بإنشائها بعض البرلمانيين.

وفي أغلب القضايا، تم مناقشة القضية الجنوبية من وجهة نظر أمنية فقط. على سبيل المثال، طالب جعبل طعيمان (عضو في حزب الإصلاح) وزير الداخلية باتخاذ إجراءات أمنية ضد الجنوبيين الذين ينهبون ويهاجمون محلات الشماليين في محافظات جنوبية. وعلى نحو مشابه ، في ١٧ ديسمبر ٢٠١٣، بعد أن أصدر التحالف القبلي الحضرمي إنذارا للحكومة بسحب جنودها من المحافظة، حذر برلمانيون من الهجمات التي تستهدف الشماليين في جنوب البلد.

وبناء على ذلك، يمكن الاستنتاج أن البرلمان لم يتطرق إلى كل القضايا الأساسية للحراك الجنوبي والتي من ضمنها حل النزاع على الأراضي وقضية الضباط والموظفين الحكوميين الذين تم إحالتهم إلى التقاعد قسرا إضافة إلى إطلاق سجناء سياسيين. وفيما كُلف مؤتمر الحوار الوطني بإيجاد حلول للقضية الجنوبية، لم يستطع البرلمان لعب دور مساعد للضغط على الحكومة بمعالجة مظالم الجنوبيين وضمان مشاركة تامة للحراك الجنوبي في العملية السياسية. وبالنظر إلى أهمية القضية الجنوبية، فإن البرلمان لم يهتم كثيرا بالجنوب بينما تعامل مع القضية الجنوبية على أنها مشكلة أمنية فقط.

قضية صعدة

لم تحظ قضية صعدة – على نحو مشابه بالقضية الجنوبية – بأولوية في البرلمان. ومنذ ٢٠٠٤، خاض الحوثيون في محافظة صعده ستة حروب مع الحكومة المركزية. وتطالب الحركة بالمشاركة السياسية والتنمية الديمقراطية علاوة على الدفاع عن المذهب الزيدي. ويمثل الحوثيون بشكل عام الزيدية إحدى فرق الشيعة، و إن كانت قريبة من المذهب السني. ويتهم الحوثيون غالبا باستعادة الإمامة الزيدية التي حكمت شمال اليمن قبل ثورة ١٩٦٢. وتعود الحركة إلى التسعينات، حين أسس اثنان من أعضاء البرلمان، حسين بدر الدين الحوثي وعبد الكريم جذبان "منتدى الشباب المؤمن" في صعدة بمساعدة من آخرين كمحمد عزان وغيره. وتمثل هذه الجماعة لب الحركة التي يطلق عليها حاليا جماعة «أنصار الله».

وتمددت الحركة الحوثية بالقوة عقب احتجاجات ٢٠١١ وتمكنت من التوسع بسيطرتها على أراضي خارج حدود صعدة، مما أدى إلى اشتباكات عنيفة في محافظات الجوف وحجة وعمران. ومع تصاعد الصراع وزيادة القوى الفاعلة التي انخرطت في الحروب، أخذ الصراع منحى طائفيا وقبليا. وقد غذى التنافر السياسي والأيدلوجي بين الحوثيين والإصلاح وتيرة الحروب. ويعتنق الإصلاح المذهب السني بتعدد مدارسه الفكرية، بما في ذلك الإخوان المسلمين والسلفية والصوفية. وشاركت الحركة الحوثية أيضا في مؤتمر الحوار الوطني، لكنها تستمر في استخدام العنف كاستراتيجية لتحقيق أهدافها.

وركزت إحدى الجلسات، التي عقدت في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢ واتسمت بتعدد وجهات النظر، على كيفية إرغام الحركة الحوثية للخضوع لسلطة الدولة. وأثار النائب في كتلة المؤتمر حسين السوادي قضية صعدة في الجلسة التي لم تكن مخصصة للموضوع. وطالب الحكومة بإرغام الحركة للخضوع لشرعية الدولة والالتزام بالدستور والثوابت الوطنية والتخلي عن سلاحها. ودافع عبد الكريم جدبان (عضو برلمان من محافظة صعدة انشق من المؤتمر الشعبي العام بعد جمعة الكرامة، ١٨ مارس ٢٠١١) عن الحركة الحوثية، قائلا إن عبد الملك الحوثي، القائد الحالي للحركة، رجل وطني ويتبنى حركة مقاومة وطنية مشددا على أن الحوثي أصبح رقما صعباً في الساحة الوطنية، ومكونا أساسيا من مكونات الثورة ثورة ٢٠١١ الشبابية. وأجاب عبد العزيز جباري، المنشق من المؤتمر الشعبي العام بعد جمعة الكرامة في ١٨ مارس ٢٠١١، على جدبان، قائلا إن الحوثيين عملاء لإيران وإن تصريحاته تسيئ للرئيس ولحكومة الوفاق. وتساءل جدبان من جانبه عما إذا كان جباري يعمل لصالح أميركا والسفير الأميركي في اليمن. وعندما احتدم الجدل رفع نائب رئيس البرلمان الجلسة لتجنب المزيد من التصعيد.

ووافقت غالبية من البرلمانيين الحاليين على تصريح السوادي، وأيدته على إرغام الحوثيين على الخضوع لسلطة الدولة. وبشكل عام، يعارض البرلمان الحركة الحوثية. وعلى نحو مماثل للقضية الجنوبية، يتم طرح القضية الحوثية بشكل واسع من وجهة نظر أمنية. ناقش البرلمان، على سبيل المثال، تدهور الأمن في محافظات عمران وصعدة وإب بعد صراعات مع الحركة الحوثية. وطالب البرلمان الرئيس هادي بالتدخل فورا لإيقاف الصراع. وفي ذات الوقت، شدد البرلمان على واجب الحكومة في وضع حد للصراع، واعتقال المتورطين في الاضطراب الأمني في كافة المحافظات.

وفي نهاية ٢٠١٣ اشتدت وتيرة المواجهات بين الحوثيين والسلفيين في دماج التي تعد موطنا للمدرسة السلفية التي أسست في الثمانينات على يد واحد من أبناء المنطقة هو الشيخ السلفي مقبل بن هادي الوادعي. ويعتقد السكان الزيود وبالأخص الحوثيون أن وجود هذه المدرسة في صعدة، كرسي الزيدية الأول، يعد خطرا على هويتهم. وقد أدى هذا إلى عداء وصراع بين الجانبين. ومنذ ٢٠١١، حاصر الحوثيون دماج. وفي نهاية ٢٠١٣، تصاعد العنف مخلفا تأثيرات واسعة على المجتمع اليمني حيث ازداد المتعاطفون مع كل طرف على أساس المذهب.

وفي ديسمبر ٢٠١٣، طلب البرلمان من رئيسه إصدار رسالة للحكومة، وتوجيهها باتخاذ الإجراءات اللازمة وإيقاف الصراع في صعدة. وفي الرسالة، تم تكليف الحكومة بإقامة نقاط عسكرية وإزالة أخرى، أقيمت من قبل كل من الحوثيين

والسلفيين. وقد تم تكليف لجنة الدفاع والأمن بالإشراف على القضية. وفي ذات الوقت، شكل البرلمان لجنة خاصة من أجل إجراء زيارات ميدانية إلى دماج وإيفاد لجنة رئاسية لتقييم الوضع ورفع تقرير للبرلمان بهذا الشأن.

وبالرغم من صياغة التقرير، إلا أنه جمد بطلب من الرئيس هادي. وقد ألغيت اللجنة البرلمانية تحت مبرر أنه تم تشكيل لجنة رئاسية. وقد تم إشراك رئيس اللجنة البرلمانية في اللجنة الرئاسية و رفض منذ ذلك الحين تقديم معلومات للصحافة حول التحقيق. ومع ذلك، لم يتحقق هذا بشكل رسمي إطلاقا. وكان لدى بعض أعضاء البرلمان انطباعات من أن التقرير احتوى معلومات خطيرة تمنع رئاسة البرلمان نشرها.

ومن دون إبلاغ البرلمانيين، أصدرت رئاسة البرلمان بيانا بخصوص دماج. ودعا البيان إلى وقف إطلاق النار بين الحوثيين والسلفيين، و طالب الحوثيين رفع حصارهم عن دماج. ودعا البيان أيضا الحوثيين والسلفيين لإرسال وفود إلى العاصمة لمقابلة اللجان الرئاسية والبرلمانية من أجل إيجاد حلول وإنهاء الصراع. وحمل البيان زعيم الحركة الحوثية عبد الملك الحوثي وزعيم السلفيين يحيى الحجوري مسؤولية استمرار الصراع. وتراجع البرلمان عن البيان بعد أن طلب عدة برلمانيين تقديم تقرير اللجنة البرلمانية المكلفة بزيارة المنطقة إلى البرلمان قبل الإدلاء بأي بيانات. غير أنه لم يتم نشر التقرير إطلاقا.

وفي نهاية المطاف، لم يعالج البرلمان المشاكل التي تدفع حركة الحوثي. وبشكل عام، يتسم موقف البرلمان تجاه صعدة بقصر النظر، حيث ينظر إلى المشكلة على أنها آنية.

الأمن

الأمن هو إحدى القضايا التي يخصص لها البرلمان الحصة الأكبر من النقاش. والملاحظ أن الوضع الأمني في اليمن قد تدهور بشكل متسارع خلال فترة التقرير مع زيادة الصراعات في شمال وجنوب اليمن؛ حيث أصبحت الأحداث الأمنية الأصغر مثل الاغتيالات والهجمات على النقاط العسكرية ظاهرة شائعة. وترتبط معظم المواضيع الأمنية التي تم مناقشتها في البرلمان بحركة الحوثي أو الحراك الجنوبي. ومن ضمن القضايا الأخرى التي تم مناقشتها الإرهاب والطائرات من دون طيار الأمريكية، وانتشار الأسلحة، والاختطاف والاغتيالات والأمن العام.

وبخصوص الإرهاب، أدان البرلمان بشكل متكرر أعمال العنف التي تتبناها جماعات إرهابية. وفي ١٥ ديسمبر ٢٠١٣، أدان البرلمان مهاجمة مستشفى العرضي الواقع في مجمع وزارة الدفاع حيث هاجم مسلحون في ٥ ديسمبر ٢٠١٣ مجمع الدفاع وقتلوا ٥٦ شخصا وجرحوا ١٧٦ آخرين. وطالب البرلمان بنشر نتائج التحقيق للشعب وسرعة اعتقال المهاجمين. ويأتي ذلك بعد أن تفاعل المواطنون بوتيرة عالية مع الحدث عقب نشر فيديو في ١١ ديسمبر ٢٠١٣ للهجوم. وقد طالب المواطنون بتغيير وزير الدفاع على وجه الخصوص.

وخلال فترة التقرير، كان البرلمان بشكل خاص، أكثر جرأة ضد استخدام هجمات الطائرات من دون طيار. وبعد أن ضربت طائرة من دون طيار موكب عرس في البيضاء في ١٥ ديسمبر، ٢٠١٣، مخلفة ١٢ قتيلا وعدة جرحى آخرين، قرر البرلمان أن تُحظر الطائرات بدون طيار ونصح السلطات اليمنية بالقيام بواجبها في متابعة الإرهابيين وتأمين اليمنيين. وطالب البرلمان الحكومة أيضا بتقديم تقرير حول انتهاكات السيادة اليمنية بطائرات أميركية. ولأن الهجمات أدت إلى سقوط ضحايا مدنيين فقد زادت معارضة اليمنيين لهجمات الطائرات من دون طيار.

ومن ضمن الأحداث الأخرى المتعلقة بالأمن والتي نوقشت في البرلمان الاختطافات والهجمات والاغتيالات للسياسيين وأعضاء مؤتمر الحوار الوطني. ومن أمثلة ذلك مناقشة الاعتداء على عضو البرلمان أحمد سيف حاشد من قبل السلطات الأمنية. و في هذا الصدد وجه البرلمان رسالة إلى وزير الداخلية طالبه بإلقاء القبض على المشتبهين في

الهجمات خلال أربعة أيام. وقد هدد بعض أعضاء البرلمان بأنه إذا لم يتم القبض على المتهمين قبل ١٨ مايو، ٢٠١٣، فإنهم سيحجبون الثقة عن الوزير. ومن ضمن القضايا الأخرى إرسال رسالة إلى وزير الداخلية والمدعي العام من أجل التحقيق في قضية قتل شابين يمنيين، حسن جعفر أمان وخالد محمد الخطيب، اللذين قتلا عندما كانا مارين في وقت مرور موكب عرس أحد أقارب علي عبد ربه العواضي، عضو مؤتمر الحوار الوطني. وقد أثارت القضية جدلا عاما؛ إذ أن العواضي شخصية قبلية معروفة ولم يحاكم بقتل الشابين.

و إلى ذلك ناقش البرلمان قضية اغتيال عضو البرلمان عبد الكريم جدبان، ممثل الدائرة ٢٦٧ في محافظة صعدة. وطالب البرلمان من مجلس الوزراء ورؤساء الأجهزة الأمنية المختلفة تسليم البرلمان تقريرا مفصلا بخصوص الوضع الأمني واغتيال جدبان إضافة إلى كافة الإجراءات المتخذة بخصوص القضية. ولأن مجلس الوزراء لم يحضر الجلسة التي خصصت لهذا النقاش(٢٨ نوفمبر، ٢٠١٣)، فقد قدم أعضاء البرلمان عددا من المقترحات ومن ضمنها سحب الثقة من وزيري الداخلية والدفاع وإقالة رؤساء الأجهزة الأمنية من ذوي الاختصاص. غير أن هذا المقترح لم يحظ بموافقة كافة أعضاء البرلمان. وطبقا للمبادرة الخليجية، فإنَّ كل القرارات التي يتخذها البرلمان ينبغي أن تحظى بالإجماع، ولذلك تم إحالة القضية إلى الرئيس.

وتعامل البرلمان مع أغلب الأحداث الأمنية بتشكيل لجان خاصة تم تكليفها بالتحقيق. ومع ذلك فقد شكلت لجان في بعض القضايا، ولم تشكل في قضايا أخرى. ومع هذا وذاك، فالمحقق أن تحقيقات حقيقية لم تجر بخصوص الحوادث الأمنية.

الكهرباء

خلال المرحلة الانتقالية أصبحت قضية توفير الكهرباء قضية رأي عام. ونتيجة للهجمات المتكررة على خطوط الكهرباء وانقطاعات الطاقة في أرجاء البلد زاد السخط في أوساط السكان، وأصبح توفير الكهرباء هو المحك في تقييم أداء الحكومة.

في ٢٦ مارس٢٠١٣ قدمت لجنة الخدمات العامة تقريرا عن القروض التي تدين بها المؤسسات الحكومية لوزارة الكهرباء. وكشف التقرير أن المؤسسات الحكومية والمواطنين لم يدفعوا فواتير الكهرباء التي تبلغ ٤٦ مليار ريال. وتتوزع المديونية بين المحافظات المختلفة، لكن المديونية في صنعاء وعدن والحديدة تعد الأكبر. وهناك أكثر من ١٠٠ مؤسسة حكومية مديونة للحكومة، بإجمالي ٢٩ مليار ريال، ويأتي من ضمنها وزارة الدفاع والأشغال العامة والطرقات والصحة العامة. وأظهر التقرير أيضا أن ممثل وزارة الكهرباء الذي حضر اجتماعات اللجنة البرلمانية قد اعتذر عن عدم قدرة الوزارة على تقديم قائمة بذوي النفوذ والتجار الذين لم يسددوا فواتير الكهرباء. وطالبت اللجنة من ممثل الوزارة تقديم قائمة خلال أسبوعين، لكن القائمة لم تقدم إطلاقا.

في ١٢ نوفمبر، ٢٠١٢ قدَّم عضو البرلمان عبدالكريم جدبان، (أحد أعضاء البرلمان من صعدة انشق من المؤتمر الشعبي العام بعد جمعة الكرامة، ١٨ مارس ٢٠١١) سؤالا لوزارة الكهرباء بخصوص الاختلالات المالية والإدارية داخل الوزارة. ويأتي هذا السؤال في إطار الاستقطاب السياسي والمخاوف التي تستفيد الأحزاب السياسية من مواقفها في إطار البيروقراطية. وفي السؤال، قدمت تفاصيل بخصوص الشركات والأشخاص الذين حصلوا على عقود مع الوزارة، والذين لهم ارتباطات سياسية بالوزير. ولأن الوزارة لم توفر الكهرباء بشكل ملائم فقد طالب جدبان بالتحقيق في القضية. وبناء على ذلك، في ١٦ مايو، ٢٠١٣ حضر وزير الكهرباء إلى قاعة البرلمان ورفض كل مزاعم جدبان. وقد أحيلت أجوبة الوزير إلى لجنة الخدمات الخاصة للتأكد من المعلومات وتقديم تقرير مفصل للبرلمان.

وفي تقرير نوقش في ديسمبر ٢٠١٢، أوصى البرلمان الحكومة بإلغاء عقود الشركات الكورية التي توفر الكهرباء وتسخير الأموال المدفوعة لتلك الشركات في إنشاء محطة طاقة محلية قادرة على تلبية احتياجات المواطنين. وطالب البرلمان بتنفيذها خلال ستة أشهر. وفيما لم يتم تنفيذ ذلك إطلاقا، ذكر تقريرٌ ثانٍ نوقش في ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣، أن العقود تنتهك قانون المناقصات؛ ذلك أنها تفتقر إلى الشفافية ولا تمر عبر القنوات القانونية الملائمة. وعندما طلب البرلمان من وزير الكهرباء حضور جلسات مناقشة هذا التقرير تجاهل الطلب.

وخلال المرحلة التي يتناولها هذا التقرير كانت النقاشات السابقة هي الأكثر أهمية بخصوص مسألة توفير الكهرباء. و إلى جانب ما أظهره عضو البرلمان جدبان من تخوف كبير حول الفساد في قطاع الكهرباء، أصدر البرلمان تقارير لها علاقة بالموضوع دون أن تتمخض مع ما صحابها من النقاشات عن نتائج واقعية. و لعل ذلك يرجع إلى أن تلك النقاشات تأتي ضمن مشهد الاستقطاب والمناكفات السياسية بين المؤتمر ذي الغالبية في المجلس وبين أحزاب اللقاء المشترك المشاركة في الحكومة بعد الثورة الشبابية الشعبية، و أن استخدام قضية الكهرباء لا يعدو كونه واحدا من الاستراتيجيات في الضغط على الخصوم.

التعليم

أما فيما يخص التعليم، فإنَّ قانون التعليم العالي قد كان القضية التي نالت الحظ الأوفر من النقاش. وحددت الإصلاحات التي ناقشت في نهاية المطاف الإجراءات اللازمة بخصوص كيفية اختيار رؤساء الجامعات. وقد قدمت الحكومة تعديلا على قانون التعليم العالي رقم ١٣ للعام ٢٠١٠، والذي يتيح انتخاب رؤساء الجامعات ونوابهم ومدراء العموم ومساعدي مدراء العموم، والعمداء ونوابهم، ورؤساء الأقسام من قبل هيئة التدريس طبقا لمعايير محددة، بما فيها المؤهل والأقدمية. وبعد أن رفض حزب المؤتمر الشعبي العام تعديل تعديلات القانون القاضية باجراء تلك الانتخابات أعلنت أحزاب اللقاء المشترك في مطلع مايو ٢٠١٣ أنها ستقاطع الجلسات البرلمانية احتجاجا على ما وصفته بالإجراءات التي تتخذ بشكل فردي من قبل رئيس البرلمان وبعض أعضاء كتلته البرلمانية منتهكين بذلك اللوائح القانونية واتفاقية التوافق الوطني.

وصوَّت أعضاء المؤتمر الشعبي العام بالإجماع على إعادة مشروع التعديل إلى الحكومة. ورفض اللقاء المشترك هذا التصويت ووصفوه بانتهاك للإجماع الوطني المنصوص عليه في المبادرة الخليجية، إضافة كونه يأتي انطلاقا من رغبة المؤتمر الشعبي العام في الابقاء على مسؤولين فاسدين يديرون جامعات حكومية ويدينون بالولاء لنظام الرئيس السابق علي عبدالله صالح. وأكد أعضاء المؤتمر الشعبي العام على أنَّ انتخاب الإداريين سوف يحوِّل الجامعات إلى ساحة للمكايدات السياسية. وواصل الطرفان تبادل اتهامات تقويض العمل البرلماني وانتهاك المبادرة الخليجية. وقد أثار هذا الموضوع جدلا حادا بين المؤتمر الشعبي العام ورئيس البرلمان من جهة والحكومة ممثلة بوزارة الشؤون القانونية و أحزاب اللقاء المشترك وآخرين من جهة أخرى.

وخلال مقاطعة أحزاب اللقاء المشترك واصل البرلمان تمرير القوانين مما قاد إلى مزيد من تصعيد الصراع. وهو الأمر الذي دفع وزير الشؤون القانونية محمد المخلافي الذي ينتمي إلى أحزاب اللقاء المشترك إلى ارسال رسالة إلى رئيس الوزراء يعترض فيها على عدة قوانين واتفاقيات صادق عليها البرلمان أثناء مقاطعة أحزاب اللقاء المشترك. وشدد على عدم قانونية القرارات التي يمررها البرلمان نظرا لمقاطعة أحزاب اللقاء المشترك ومحدودية الأعضاء الذين حضروا الجلسات. ورفض الوزير نفسه الحضور إلى البرلمان لمناقشة مسودة القوانين التي كان من المقرر مداولتها في أجندة الجلسة.

ومن جهة مقابلة اعتبر رئيس البرلمان ذلك إساءة للبرلمان. وخلال جلسة عقدت بحضور سبعين عضوا (طبقا لمحرر مرصد البرلمان)، قال معظم نواب المؤتمر إن مقاطعة أحزاب اللقاء المشترك غير مبررة ولا تؤثر على شرعية الجلسات

التي اكتمل فيها نصاب البرلمانيين من مختلف الكتل. وفي سياق ممارسة الضغوط على الوزير، طالب برلمانيو المؤتمر والمستقلون رئيس الوزراء بإقالة الوزير المخلافي واتهموه بانتهاك الدستور والقانون وتحدي شرعية البرلمان وتضليل الرأي العام. ومن جهته رأى الوزير المخلافي أن هجمات المؤتمر الشعبي العام ضده ليست إلا محاولات لمنع التوصل إلى اتفاق من خلال خرق نصوص المبادرة الخليجية.

وفي ٣٠ مايو أعلنت كتل اللقاء المشترك البرلمانية إنهاء مقاطعة البرلمان مشددة على أنها عادت إلى البرلمان استجابة لدعوة الرئيس هادي. وعاد برلمانيو أحزاب اللقاء المشترك بعد أن عقد هادي اجتماعا استثنائيا مع نواب مجلس الوزراء والبرلمان. وفي الاجتماع حض الرئيس أحزاب اللقاء المشترك على العودة إلى المجلس وممارسة مهامهم طبقا للمبادرة الخليجية.

رقابة الناخبين على البرلمان

من الشروط الأساسية للبرلمانيين في أي بلد ديمقراطي خضوعهم للمسائلة من قبل ناخبيهم. وهذا يحتم على أعضاء البرلمان تقديم تقرير عن أعمالهم لناخبيهم عن طريق الحوار معهم. ويمكن أن يتضمن هذا إتاحة سجل تصويت للجمهور و أن يكون هناك إمكانية في أن يحقق الشعب مع البرلمانيين عن تصرفاتهم. ويمكن أن يساهم تقييم المواطنين المنتظم من خلال استطلاعات الرأي في محاسبة أعضاء البرلمان. وهذ بدوره يتيح للبرلمانيين معرفة وجهات نظر الفئة الناخبة فيهم وفي أدائهم.

وبالمثل ينبغي أن يلتزم النواب بمعايير الأداء والنزاهة في مهامهم، ومن ضمن ذلك الشفافية بخصوص التعاملات المالية (الفساد) والحضور المنتظم. وفي الوقت الذي يمكن للناخبين أن يعاقبوا البرلمانيين بشكل مباشر على المدى الطويل من خلال عدم التصويت لهم في العملية الانتخابية، فإنه لا بد من إنشاء هيئة مسؤولة مفوضة بمعاقبة البرلمانيين في حال أساءوا التصرف واتخاذ إجراءات عاجلة ضدهم. وينبغي أن تفرض الهيئة التي تعمل بالنيابة عن جمهور الناخبين مدونة سلوك على نحو أفقي. وقد تشمل العقوبات نشر قوائم الحضور والغياب واستقطاع جزء من الراتب والإيقاف المؤقت أو نزع الحصانة البرلمانية.[٨]

وتضمن لائحة البرلمان نظريا أن يمثل البرلمان مصالح الشعب. وتجدر الإشارة إلى أنه طبقا لدراسة أجراها المركز اليمني لقياس الرأي العام في ٢٠١٠، فإن ٨١,٤ ٪ من البرلمانيين يعتبرون أن من المهم إشراك الشعب في عملية صنع القرار. ويرى ١٥,١٪ أنه ليس مهما إطلاقا، بينما قال ٣,٥٪ أن مشاركة الشعب مهمة أحيانا. ومع ذلك، لا توجد مواد واضحة في الدستور أو في اللائحة البرلمانية تعطي تفويضا للبرلمانيين بإصدار تقارير عن أنشطتهم والسلوك الانتخابي أو كيفية الحصول على أراء ناخبيهم.

وبخصوص مدونات السلوك للبرلمانيين وإمكانيات المعاقبة على التجاوزات، فإن كلا من الدستور ولائحة البرلمان لا ينصان على إجراءات واضحة. وتشترط المادة ٥ من الدستور اليمني أن:

لا يسمح إساءة استخدم الوظائف الحكومية و المال العام لمصالح خاصة من قبل طرف معين أو جهة ما.

في ٢٠٠٦، صادقت الحكومة على قانون مكافحة الفساد، الذي يطبق على كافة الموظفين المدنيين بمن فيهم البرلمانيين.[٩] ومع ذلك، فإن لائحة البرلمان تمنح حصانة برلمانية للبرلمانيين وتحميهم من المحاكمة ومحاسبة الجمهور إلى حد ما.

٨ – ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين : دليل الممارسة الجيدة (الاتحاد البرلماني الدولي ، ٢٠٠٦) صفحة ٩٥، متوفر على:
http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf.

٩ – قانون مكافحة الفساد رقم (٣٩) للعام ٢٠٠٦، متوفر على: http://www.htb.gov.ye/userfiles/file/Laws regulations/Anti-corruption Law No (٣٩) for ٢٠٠٦.pdf (E.).

المادة ٨١: لا يؤاخذ عضو مجلس النواب بحال من الأحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها أو يوردها للمجلس، أو الأحكام والآراء التي يبديها في عمله في المجلس أو لجانه أو بسبب التصويت في الجلسات العلنية أو السرية ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف أو سب.

مادة (٨٢) لا يجوز أن يُتّخذ نحو عضو مجلس النواب أي إجراء من إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي إلا بإذن من مجلس النواب ماعدا حالة التلبس، وفي هذه الحالة يجب إخطار المجلس فوراً، وعلى المجلس أن يتأكد من سلامة الإجراءات وفي غير دورة انعقاد المجلس يتعين الحصول على إذن من هيئة الرئاسة، ويخطر المجلس عند أول انعقاد لاحق له بما أتخذ من إجراءات.

مادة (٨٤) لا يجوز إسقاط عضوية أي عضو من أعضاء مجلس النواب إلا إذا فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في هذا الدستور أو أخلّ إخلالاً جسيماً بواجبات العضوية وفقاً لما تحدده اللائحة الداخلية للمجلس.

إن مفهوم الحصانة البرلمانية قد نشأ عن نظام ويستمينستر السائد في دول الكمونويلث، وقد ظهرت الحاجة إلى حصانة برلمانية من البيئة التي وجد فيها البرلمانيون أنفسهم عرضة للضغوط والتخويف من الحكومات ومن القوى الفاعلة في المجتمع. وبناء على ذلك، يتم صيانة حق البرلمانيين في حرية التعبير من خلال منحهم امتيازات برلمانية أو عدم المحاسبة. وتحمي هذه المواد البرلمانيين من المحاكمة على التعبير عن أراءهم والأصوات التي يدلون بها. غيرأن الحصانة البرلمانية تفسر بشكل مختلف من بلد لآخر. وطبقا لنظام ويستمنستر، فإن الحماية تغطي فقط كافة الأنشطة المتعلقة بالتشريع. وعلى الرغم من ذلك، ففي الولايات المتحدة، يعد ممثلو الشعب عرضة للمساءلة القانونية عن كل الأفعال غير الشرعية سواء ارتكبت هذه الأعمال داخل البرلمان أو خارجه.[١٠] والمحقق أن الحصانة البرلمانية قد تكون موضعا لاساءة الاستخدام؛ بل إن الأمر قد يتعدى ذلك تحت ظروف معينة إلى أن تبلغ اساءة استخدامها بأن توفر هذه الحصانة للبرلمانيين حتى وإن كانوا قد ارتكبوا جرائم جسيمة.

الحوار مع جمهور الناخبين

تختلف علاقة كل برلماني مع ناخبيه، حيث يلتقي بعضهم في جلسات قات مفتوحة بينما لا يلتقي آخرون بأبناء دوائرهم على وجه الاطلاق. وفي الكثير من الحالات يقدم أشخاص من الدائرة الانتخابية إلى صنعاء للتواصل مع ممثلهم. وهو ما يعني بالضرورة أن عضو البرلمان قد لا يذهب إلى دائرته بتاتا. قنوات الاتصال بين البرلمانيين ودوائرهم الانتخابية ليست رسمية. وتعتمد علاقة الناخبين بممثليهم على نوعية تصور المواطنين تجاه البرلمانيين. ويُنظر إلى البرلمانيين غالبا على أنهم قادرون على جلب مشاريع تنموية إلى مناطق الناخبين، حيث يتم مناقشة ذلك في الغالب مع البرلمانيين. ومن هنا فكثير من البرلمانيين شيوخ قبائل أو نافذين في دوائرهم الانتخابية. وعلى ذلك فمضمن ما يقومون به في دوائرهم هو حل الصراعات والتحكيم، إضافة إلى التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال إقامة المشاريع التنموية.

١٠ – «دعوة لنقاش حول حماية حقوق البرلمانيين» (برشور الدعوة) المجموعة البريطانية في الاتحاد البرلماني الدولي والمجموعة البرلمانية الحقوقية لكافة الأحزاب، ٢٠١٢، متوفر على: http://pelorous.totallyplc.com/media__manager/public/Human%٢٠Rights%٢٠discussion%٢٠brochure.pdf.

وعلى نحو مختلف هناك الكثير من البرلمانيين الذين لا يتواصلون مع ناخبيهم لأنهم يسكنون في صنعاء وقد فقدوا الثقة في ممثليهم لانقطاعهم عن مناطقهم التي أتوا منها.

ومن هنا، فإن واحدا من أهداف مرصد البرلمان اليمني أن يعزز العلاقة بين البرلمانيين والناخبين. ومن خلال موقعه الالكتروني، فإنه يوفر فرصة للمواطنين لطرح أسئلتهم على البرلمانيين. غير أن الموطنين لا يطرحون أي تساؤلات عليهم إلا في النادر. ومن ضمن الطلبات التي تلقاها مرصد البرلمان اليمني نقل التحايا للبرلمانيين إضافة إلى اتهامات وتظلمات بخصوص نزاعات الأراضي، أو مطالبات بتوفير الكهرباء أو الحاجة لمشاريع تنموية. وعندما يقدم مرصد البرلمان اليمني أسئلة للبرلمانيين عبر الهاتف، فإنه يتم تجاهلها في الغالب. وفي حالات محدودة، تمت الإجابة على التساؤلات ونشرت في موقع مرصد البرلمان اليمني.

وربما يعود سبب محدودية الأسئلة إلى الشرعية المحدودة التي يحظى بها البرلمان من الناخبين. وبشكل عام، وبسبب تأجيل الانتخابات بشكل متكرر، فإن المواطنين لا يعولون كثيرا على البرلمان. وبينما يركز مرصد البرلمان اليمني على تقديم معلومات لوسائل الإعلام، فإنه ينظر إلى تعزيز وتطوير قناة التواصل كأولوية مهمة في المستقبل.

الفساد

تصنف اليمن في المرتبة ١٦٧ من ضمن ١٧٧ دولة ضمن سلّم مؤشر الفساد لدى منظمة الشفافية الدولية١١. إن أعضاء البرلمان ليسوا بمنأى عن الفساد، حيث استخدم بعض النواب مناصبهم كأعضاء برلمان لتحقيق مكاسب شخصية. ومع ذلك، فإن البرلمان لا يتطرق إلى فساد البرلمانيين وتصرفاتهم الأخرى التي تنتهك مدونة السلوك الخاصة بالحياة البرلمانية. وعلاوة على ذلك، فإن الحصانة البرلمانية لا تناقش إلا في قضايا سياسية (على سبيل المثال، يحيى الحوثي).

وقد شكلت مجموعة داخل البرلمان اليمني تحت اسم «برلمانيون يمنيون ضد الفساد» للتحقيق في قضايا فساد. وفي مقابلة مع مرصد البرلمان اليمني، ذكر المدير التنفيذي لبرلمانيين ضد الفساد، عبد المعز دبوان، أن الفساد خلال المرحلة الانتقالية متفش وسائب. وطبقا لدبوان، يأتي تفشى الفساد نتيجة لغياب المحاسبة خلال المرحلة الانتقالية. وفي الحقيقة، فإن المرحلة قد خدمت مختلف الجماعات السياسية وساعدتها على إعادة التموضع والاهتمام بالصفقات المالية. وبينما يتحدث سياسيون رفيعو المستوى عن إحراز تقدم في المبادرة الخليجية، فإنهم يغضون الطرف عن تفشي الفساد في مؤسساتهم. ويقول دبوان أيضا إنه لم يحصل تغيرات بشأن الفساد في البرلمان، وإنه لا توجد مؤسسات تدعو للمحاسبة، مشيرا إلى أنه لم يتم كشف قضية فساد واحدة وبيان أسماء المتورطين فيها أو محاسبة أي مسؤولين عنها. وأردف بالقول أيضا إن البرلمانيين جزء من شبكة فساد واسعة ويستفيدون من تبادل الصفقات ومن أنشطة تجارية أخرى.

الحضور

مستوى حضور البرلمانيين إلى جلسات البرلمان متدنٍ بشكل عام. ويحضر أكثر من نصف البرلمانيين في بداية الجلسات، لكن أغلبهم لا يبقون في نفس القاعة. ومن هنا، فعندما تفتتح الجلسة لا يكتمل النصاب. وتحدد لائحة البرلمان النصاب بأكثر من ٥٠ ٪، أي ١٥١ نائبا وأكثر. وتكشف السجلات الرسمية الموزعة من قبل الأمانة العامة للبرلمان أن كل الجلسات بلغت النصاب. ومع ذلك، تظهر تقارير الرقابة أن الحضور خلال فترة التقرير لم يتجاوز ٨٠ نائبا، و هذا العدد أقل من النصاب.

١١ – منظمة الشفافية العالمية ، مؤشر الفساد ٢٠١٣،«النتائج »، متوفر على: Transparency.org، ٢٠١٣، ٢٠١٣/results/http://www.transparency.org/cpi.

وأوضحت الأمانة العامة معلقة على إحصاءاتها بالقول إنه يتم حساب الحضور ومن ثم النصاب، على أساس قائمة التوقيعات وليس على الحضور الفعلي للأعضاء في الجلسات. ونتيجة لذلك، يظهر حضور عدد كبير من البرلمانيين إلى المجلس من الذين يسجلون أسماءهم في قائمة الحضور ثم يغادرون دون أن يحضروا الجلسات. وينتهك هذا التصرف الشائع بشكل واضح المادة ٨٣ من الدستور اليمني، والتي تنص على:

> يشترط لصحة جلسات مجلس النواب حضور اكثر من نصف أعضائه مع استبعاد الأعضاء الذين أعلن خلو مقاعدهم وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين إلا في الحالات التي يشترط فيها بموجب الدستور أو اللائحة أغلبية خاصة وعند تساوي الأصوات يعتبر موضوع المداولة مرفوضاً في نفس الدورة وتكون له أولوية العرض على المجلس في حالة تقديمه في دورة انعقاد أخرى.

ويشير عدم توفر النصاب القانوني لأغلب الجلسات التي عقدها المجلس خلال فترة هذا التقرير إلى أن القرارات البرلمانية تفتقرالى الشرعية.

وتتفاوت أسباب الغياب من شخص لآخر، حيث يمتلك بعض أعضاء البرلمان شركات خاصة، أو أنهم شيوخ قبائل أو تجار ولذلك يهتمون بأعمالهم الخاصة، بينما لا يحضر آخرون لأسباب صحية. ومع ذلك، يستمر أعضاء آخرون بالغياب عن الجلسات لأسباب سياسية تتعلق بالفترة الانتقالية وانعدام الثقة في صلاحيات البرلمان ومهامه. وفي المرحلة الانتقالية، قُيدت سلطات البرلمان نظرا لاشتراطات المبادرة الخليجية والتي تنص على ضرورة اتخاذ كافة القرارات بتوافق و بإجماع مختلف الأحزاب السياسية. وبصورة خاصة، فإنّ رؤساء الكتل البرلمانية في الإصلاح والاشتراكي، وهما عبد الرحمن بافضل وعيدروس النقيب، لم يحضرا على التوالي أي جلسات خلال مرحلة التقرير.

الوظيفة الرقابية

الوظيفة الرقابية للبرلمان مهمة جدا بل واحدة من الوظائف الأساسية للبرلمان. ولا يمكن لأي حكومة ديمقراطية أن تكون بدون شفافية أو محاسبة. ويتحمل البرلمان مسؤولية ضمان الرقابة. ويتحتم على البرلمان أن يضمن أن تكون سياسة الحكومة وأفعالها فعالة ومتوافقة مع متطلبات الشعب؛ ولن يتم ذلك إلا برقابة البرلمان. ويعرف الاتحاد البرلماني الدولي الرقابة البرلمانية بما يلي:

اكتشاف ومنع أي سلوك تعسفي أو غير دستوري في أي مرفق من مرافق المؤسسات الحكومية والعامة. ويأتي في صميم هذه المهمة حماية حقوق وحريات المواطنين؛

محاسبة الحكومة فيما يخص استخدام أموال دافعي الضرائب، واكتشاف أي تلاعب داخل الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. وبناء على ذلك، يمكن أن يطور ذلك من الكفاءة والاقتصاد وفاعلية ممارسات الحكومة؛

ضمان تنفيذ السياسات المعلن عنها من قبل الحكومة والمصادق عليها من البرلمان. وتتضمن هذه المهمة الرقابة تنفيذ الأهداف المحددة في القوانين التشريعية والبرامج الحكومية؛

تطوير الشفافية بشأن ممارسة الحكومة وتعزيز ثقة الشعب في الحكومة وهو شرط لتحقيق سياسة فعالة. [١٢]

١٢ – هيرورني ياماموتو، أدوات الرقابة البرلمانية ، دراسة مقارنة لـ ٨٨ برلمانا وطنيا (الاتحاد البرلماني الدولي ، ٢٠٠٧)، ص٩–١٠.، متوفر على: http://www.ipu.org/publications/oversight-08-e.pdf.

وتتمثل الوسائل المتاحة للبرلمان فيما يخص الإشراف على الحكومة في المطالبة بالحصول على معلومات توضيح السياسات للشعب إضافة إلى الحصول على معلومات من مصادر غير حكومية وتوضيح وجهات النظر للحكومة والشعب. و في نهاية المطاف، يستطيع البرلمان إقالة شاغلي المناصب في السلطة التنفيذية في حال عدم تمكنهم من أداء مهامهم على النحو المطلوب. وفي كثير من البرلمانات، تستخدم اللجان في مهمة الرقابة، ويكون ذلك على شكل لجان دائمة أو مؤقتة.

وتعرف مهمة الرقابة للبرلمان بالمواد الدستورية من ٩٣ إلى ٩٥ :

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

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

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

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

مراقبة الحكومة

ينفذ البرلمان مهمة الرقابة من خلال عشرين لجنة، وتضطلع كل لجنة بمسؤولية الأخذ بالتشريعات وأنشطة وزارة أو أكثر. وترسل اللجان رسائل للوزارات تطلب منها معلومات لمراقبة أنشطتها وتحديد التجاوزات، كما تدعو اللجان الوزراء أو المسؤولين الآخرين لحضور اجتماعات اللجنة لمناقشة القضايا ذات العلاقة. وعلاوة على ذلك تقدم اللجان تقارير وتوصيات للحكومة.

وقد ضَعُفَتْ الوظيفة الرقابية للبرلمان خلال المرحلة الانتقالية نتيجة لمبدأ الإجماع الذي اشترطته المبادرة الخليجية، حيث يتحتم موافقة الكتل البرلمانية على كل القرارات التي يصادق عليها البرلمان. غير أن ذلك قاد في الغالب إلى شل المؤسسة وأضعف قدرات الرقابة البرلمانية. وعلاوة على ذلك، لم يتابع البرلمان تنفيذ توصياته المقدمة للحكومة. ومن هنا، يأتي تذمر برلمانيين و امتعاضهم من مناقشة واقتراح قضايا لا تأخذها الحكومة بعين الاعتبار ولا تقوم بمتابعتها.

ومن ضمن القضايا البارزة في تنفيذ مهمة الرقابة عقود الطاقة وقروض المؤسسة العامة للكهرباء (أنظر الجزء الخاص بالكهرباء) حيث حددت اللجان البرلمانية حالات واضحة للفساد. وحتى مع أن البرلمان كان متفاعلا مع التحقيق في القضية وتسليم تقارير متعددة بتوصيات واضحة للحكومة، إلا أن مؤسسات حكومية لم تتجاوب إطلاقا مع التوصيات والاستفسارات المرفوعة للبرلمان. من جهة، يظهر هذا أن البرلمان يمكن أن يلعب دورا إيجابيا فيما يخص قضايا متعلقة بمصالح الشعب وتوفير الكهرباء، القضية التي تعد في غاية الأهمية، لكنه يظهر ،من جهة أخرى، أن البرلمان ليس قادرا على إرغام الحكومة على لعمل طبقا توصياته البرلمانية. ومن أجل تفعيل مهمة الرقابة، فإنه يجب دراسة المشاريع والتوصيات التي يصادق عليها البرلمان إضافة إلى دراسة تنفيذها. وعلاوة على ذلك، يجب تشكيل لجنة تنسيق تكلف بمتابعة تنفيذ القوانين.

مراقبة الميزانية

إن من الوظائف الأساسية والشروط اللازمة لأي برلمان ديمقراطي أن يحدد المخصصات المالية للسلطة التنفيذية في الحكومة.[١٣] ويعني هذا أن يلعب البرلمان دورا مهما في السياسة المالية في كل من الضرائب والانفاق، مما يجعله بمثابة الهيئة التشريعية والرقابية الأولى . وهو الأمر الذي يحتم على البرلمان أن يراقب كل العمليات المتعلقة بالميزانية، بما في ذلك صياغة الميزانية والانفاق وفي نهاية المطاف مراقبة الحسابات الختامية.[١٤]

وينص الدستور اليمني صراحة على دور البرلمان فيما يخص الميزانية والحسابات الختامية. وينص أيضا في المادة ٨٧ على الآتي:

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

وينص الدستور ،فضلا عن ذلك، على:

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

هذا يعني أنه ينبغي أن تُسلم الميزانية إلى البرلمان قبل شهرين من انتهاء السنة المالية (تبدأ السنة المالية في ١ يناير) ويتم المصادقة على كل باب منها ويجب أن تسلم الحسابات الختامية في فترة لا تزيد عن تسعة أشهر من نهاية العام المالي (٣١ ديسمبر).

١٣ – الاتحاد البرلماني الدولي و اليونسكو، دليل حول الممارسة البرلمانية : كتيب الاتحاد البرلماني الدولي واليونسكو (٢٠٠٣) ص ٦، متوفر على: <http://www.ipu.org/PDF/publications/unesco__en.pdf>

١٤ بيثام ديفيد. البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل الممارسة الجيدة، الاتحاد البرلماني الدولي. (٢٠٠٦) صفحة ١١، متوفر على: <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy__en.pdf>

وتنص لائحة البرلمان (المادة ٣٤) على أن تشكل لجنة للشؤون المالية وتتحمل مسؤولية مراقبة كل جوانب سياسة الحكومة المالية، بما في ذلك الميزانية الحكومية. وتنص المادة (٥٢) على أن اللجنة تضطلع بمهمة مراقبة التنفيذ المناسب للميزانية وتتابع التزام الحكومة بالتوصيات المقدمة من البرلمان حول الميزانية. و إلى ذلك تنص المادة (٥٢) على تكليف لجنة الشؤون المالية بمتابعة الحكومة لتقديم تقاريرها الختامية، وتقديم تقرير للبرلمان مع تقييم للحسابات المالية.

وتنص اللائحة في مادتها (١٣٥) على أنه بإمكان البرلمان أن يستدعي أي وزير للمساءلة بخصوص ممارسات الحكومة. وعلاوة على ذلك، تنص اللائحة في المادتين (١٣٥و ١٤٠) على أنه بإمكان البرلمانيين توجيه أسئلة إلى الوزير المختص في مجال عملهم في البرلمان (على سبيل المثال، أعضاء لجنة التعليم يمكن أن يوجهوا أسئلة لوزير التربية والتعليم) كتابة أو شفهيا، ويتم ذكر ذلك في محاضر الجلسة. ويتوجب على الوزراء حسب المادة (١٤٠) أن يجيبوا على الأسئلة الموجهة إليهم فورا وفي غضون أسبوع عندما تكون الأسئلة مكتوبة. وإلى ذلك تضمن اللائحة في مادتها (١١٦) أن محاضر كل جلسة برلمانية تنشر بعد انعقاد الجلسات.

ومع ذلك، تستثني المادة ١٤٢ الأسئلة الخاصة بالميزانية ": " الطرق السابقة للأسئلة ينبغي ألا تطبق على الأسئلة المطروحة لرئيس الوزراء أو أي وزير عند مناقشة الميزانية». ويعني هذا أن الاسئلة الخاصة بالميزانية لا يمكن أن تسلم للوزراء خطيا، مما يعني أنهم لن يتركوا أي مستندات يمكن أن تراجع بسهولة.

وعند السؤال عن هذه الفجوة في الشفافية، قال نبيل عبد الرب[١٥] رئيس تحرير موقع البرلمان أن العملية المتعلقة بالصياغة والمصادقة على الميزانية ليست شفافة لأن الميزانية وتقريرها لا ينشران في الصحف أو المواقع، بل تقرأ فقط أمام وسائل الإعلام المحلية، أي أن العملية لا تتاح للمواطنين بشكل عام. ولا يشارك المواطنون أو منظمات المجتمع المدني أو وسائل الإعلام في العملية. ولا يسمح سوى لوسائل الإعلام الرسمية بالحضور، والتي تغطي العملية بشكل طفيف وتقدم معلومات عامة فقط.

ولأن هذه الاجتماعات يتم تغطيها من قبل وسائل الإعلام الحكومية، والتي توجه فيها الأسئلة شفهيا، فإن المعلومات التي تصل إلى الجمهور يتم التحكم بها إلى حد كبير من قبل الحكومة. وهذا يجعل أي نوع من الشفافية والمحاسبة بخصوص الميزانية الحكومية غير ممكن. وبناء على ذلك، فإن إجراءات البرلمان بخصوص الميزانية الحكومية لا يمكن أن تلبي معايير الشفافية واتاحتها للجمهور والمحاسبة. أضف إلى ذلك أن المرء لا يستطيع أن يحكم من دون هذه المعايير عما إذا كان البرلمان ممثل لإرادة الشعب وقادر على أن يكون له تأثير فيما يخص الميزانية.

وقادت هذه الإخفاقات بخصوص الشفافية إلى نقاط ضعف في دور البرلمان كهيئة رقابية فعالة. ويقول عبد الرب إن البرلمان نادرا ما يؤثر على قرارات الميزانية الحكومية، والتوصيات التي يقدمها البرلمانيون يتم تجاهلها في نهاية المطاف حيث تمرر الميزانية بعد مفاوضات غير معلنة.[١٦] وينطوي هذا على مخالفات شديدة بخصوص تسليم الحسابات الختامية من قبل الحكومة. وقد أظهرت الحكومة فشلا مستمرا في تسليم الحسابات الختامية في مواعديها المحددة طبقا للدستور (بعد تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية). [١٧] وعلاوة على ذلك لم يكن البرلمان قادرا على مراجعة الحسابات الختامية بشكل صحيح وقد أخفق أيضا في مراجعة ومناقشة الحسابات الختامية من العام ٢٠٠٨ [١٨] حتى نهاية ٢٠١٢ .[١٩]

١٥ – عبد الرب ، نبيل، مقابلة خاصة بمرصد البرلمان.

١٦ – المصدر السابق نفسه.

١٧ – مرصد البرلمان اليمني، "تشكيل لجنة للتحقيق في الحسابات الختامية". ١٦ أكتوبر، ٢٠١٠ ، متوفر على: <http://www.ypwatch.org/news.php?go=show__id=news&#١٦٠atpiiMGZE.U>

١٨ – المصدر السابق نفسه.

١٩ – المؤتمر نت، « استمرار البرلمان في مناقشة الحسابات الختامية ٢٠١٢». ١٢ سبتمبر ، ٢٠١٢، متوفر على: <http://www.almotamar.net/news/١٠١٩٠٧.htm>

وهذا الأمر يثير العديد من التساؤلات بخصوص شرعية البرلمان حيث فشل في كل معايير البرلمان الديمقراطي الفعال. وينبغي على البرلمان، كأداة للشعب ومحفز للشفافية، أن يتيح المعلومات بشكل سهل للشعب. كما يعد البرلمان أيضا وسيلة من وسائل الشعب لمحاسبة الحكومة على ممارساتها.

وينبغي تحسين الشفافية من خلال اتاحة المجال لكل وسائل الإعلام لحضور الجلسات والاجتماعات الخاصة بالميزانية. كما يجب أن يكون هنالك تغيير في الإجراءات الخاصة بالجلسات والاجتماعات بخصوص الميزانية الحكومية، والسماح بنشر الاسئلة والتقارير المكتوبة. وإذا لم تنشر الإجراءات والنقاشات علنا، فإنه لا يمكن محاسبة البرلمان والحكومة على أي قصور أو إخفاقات. إن من شأن إتاحة المزيد من الشفافية في إجراءات البرلمان أن يجعل الحكومة أكثر عرضة للمحاسبة من قبل البرلمان من جهة، و أن يعزز شرعيته أكثر من جهة مقابلة.ومن هنا، فإن أي نقاشات أو اجتماعات غير معلنة ينبغي أن ينظر إليها على أنها غير قانونية، كما يجب محاسبة الحكومة على إخفاقها في تسليم الحسابات الختامية. ويجب محاسبة البرلمان على فشله في الضغط على الحكومة في القيام بواجبها. وعندما لا تلتزم الحكومة بالتقارير الختامية، فإنه ينبغي اللجوء للقضاء من أجل البت في القضايا المعنية، حيث أن العجز عن القيام بالمحاسبة على الانفاق يعد قضية فساد.

نقاشات البرلمان وقراراته بخصوص الميزانية

وفيما يلي لمحة بشأن مناقشة البرلمان للميزانية، حيث تم مراجعة مذكرتين حكوميتين: في المذكرة الأولى، أبلغت الحكومة أعضاء البرلمان أنها لم تتمكن من تقديم الميزانية العامة ٢٠١٣ في وقتها. وأما في المذكرة الثانية، فقد طلب وزير المالية جلسة من أجل مناقشة البيان المالي للميزانية العامة ٢٠١٢.

ومع أنه من المفترض أن تقدم الحكومة ميزانية ٢٠١٢ للبرلمان قبل نوفمبر ٢٠١١، إلا أنها تأخرت خمسة أشهر حيث قدمتها في أبريل ٢٠١٢. وقُدمت ميزانية ٢٠١٣ في نهاية ديسمبر ٢٠١٢، وكان من المفترض أن تقدم قبل ذلك بشهر. ولا يستغرق النقاش العام للميزانية وقتا طويلا، وتحتاج اللجنة الخاصة المكلفة بمراجعة الميزانية عشرة أيام لتقديم تقريرها. وتتم مراجعة تقرير اللجنة في جلستين برلمانيتين، بينما يستغرق النقاش العام جلسة أو جلستين. ومع ذلك، نوقشت الميزانية العامة للعام ٢٠١٢ في ست جلسات. وتم عرض الميزانية من قبل الحكومة في جلسة واحدة . وقد أحيلت إلى لجنة خاصة لمراجعتها ، وروجع تقرير اللجنة الخاصة في جلستين، بينما خصصت جلستين إضافيتين لمناقشة الميزانية وتقريرها. وقد تم تعليق إحدى الجلسات نظرا للخلافات الحادة التي وقعت بين بعض البرلمانيين وبعض أعضاء الحكومة. وخصصت الجلسة الأخيرة للتصويت والمصادقة.

وقد تم التعرض لموضوع ميزانية ٢٠١٣ في خمس جلسات حيث روجع تقرير اللجنة الخاصة في جلستين منها. ونوقشت الميزانية تفصيلاً في جلسة واحدة وتم التصويت والمصادقة عليها في جلسة أخرى. وبدأت اللجنة بتشكيل عدة فرق، بحيث يدرس كل فريق موضعا معينا في إطار مسودة الميزانية. وعندما قدمت اللجنة تقريرها لم تشر إلى عدد الجلسات التي عقدتها، أو ما إذا كان كافة أعضاء اللجان والفرق قد حضروا الجلسات. ولم تشر إلى المعلومات المتعلقة بالحضور (هناك عدد من البرلمانيين لم يحضروا بشكل مستمر، خاصة في العام المنصرم). وبهذا الخصوص، فإن من الأهمية بمكان إيجاد آلية واضحة بحيث تعمل اللجنة طبقا لها وتضمن في نفس الوقت أن يتم إعداد التقرير من كافة أعضاء البرلمان.

وفي الميزانيات المقدمة للبرلمان خلال العامين المنصرمين، تمحورت خلافات البرلمانيين حول عدد محدود من النقاط، حيث نجم بعضها عن قضايا إجرائية مثل رفض أعضاء المؤتمر الشعبي العام مناقشة الميزانية بدون حضور وزير المالية، بينما تمخضت الخلافات الأخرى عن الأزمة السياسية التي كانت تشهدها اليمن.

وعلى سبيل المثال، خلال مناقشة ميزانية ٢٠١٣، كان هناك خلافات حول مخصصات ما يقارب ٢٠٠،٠٠٠ التحقوا بالأجهزة العسكرية والأمنية خلال أزمة ٢٠١١. وتزايد حجم التجنيد نتيجة للانقسامات التي كانت تشهدها الأجهزة الأمنية. وقد جند كل طرف أشخاصا للمشاركة في الصراع المسلح المستمر.

كما أن المخصصات المالية للقيادات القبلية قد كانت أحد المواضيع الأخرى المثيرة للجدل. على سبيل المثال، في ٩ أبريل، ٢٠١٢، طالب بعض البرلمانيين وقف هذه المخصصات؛ وأصروا على أن استمرار تسليم مبالغ مالية لشيوخ القبائل ينتهك نصوص المبادرة الخليجية. ولم تتعامل الحكومة بإيجابية مع طلبهم وواصلت الدفع لأولئك المشايخ.

والملاحظ أن النقاشات للميزانية العامة ما تلبث أن تتحول إلى خلافات حادة وسط البرلمانيين. وتعكس هذه الخلافات الانقسامات السياسية الموجودة بين الأحزاب خلال المرحلة الانتقالية. وتتمسك الكتل البرلمانية الأساسية بمواقفها ولا تتوافق فيما بينها. ومع أن حكومة الوفاق الوطني مكونة بالتساوي من وزراء المؤتمر الشعبي العام واللقاء المشترك، إلا أن المواقف السياسية للبرلمانيين تتغير خلال هذه المرحلة طبقا للانتماءات الحزبية للوزراء الذين يتم استدعاؤهم للبرلمان. وقد أصبح من الواضح أن أعضاء برلمان قد اعترضوا على وزراء وزملاء لهم في المجلس من أحزاب أخرى بعيدا عن أي مبدأ (على نحو يتناقض مع قناعاتهم السياسية الحقيقية). وتضمنت المبادرة الخليجية آلية للتعامل مع مثل هذه الحالات، حيث تنص على ضرورة أن يحيل البرلمان المواضيع الخلافية للرئيس للفصل في الإشكاليات. وفي هذه الحالة، سهلت هذه الآلية حل الإشكاليات حتى من دون أن يتدخل الرئيس؛ فبعد يوم واحد من التلويح بتقديم القضية للرئيس في إحدى القضايا، أقر البرلمان الميزانية.

وعلى الرغم من قوة الجدل حول الميزانية، إلا أن ميزانية ٢٠١٢ و٢٠١٣ قد أقرت من دون تعديلات. والملاحظ أن المصادقة على الميزانية، على الرغم من الخلافات الحادة بين الأحزاب السياسية، قد عكست القيود التي وضعها البرلمان حسب الدستور والتي تنص على أنه لا يستطيع البرلمان أن يجري تعديلات على الميزانية من دون مصادقة الحكومة. وفيما تعهدت الحكومة بالالتزام بتوصيات اللجنة التي تم تكليفها بداية بدراسة الميزانية، إلا أنه لم يكن هناك ضمانات بأن هذه التوصيات ستؤخذ فعلا بعين الاعتبار أو سيتم تنفيذها.

وفي أحد النقاشات بخصوص الميزانية العامة لـ ٢٠١٢ و ٢٠١٣، تم تقييم الانفاق العسكري، وكُلفت لجنة خاصة بإعداد دراسة لميزانية ٢٠١٣. وفي تقريرها، ذكرت بعض نقاط الانتقاد المتعلقة بالميزانية العسكرية والأمنية. وانتقد التقرير زيادة الانفاق من قبل وزارة الدفاع ووزارة الداخلية. وبلغ إجمالي الزيادة في الإنفاق ٤٥٪ من الميزانية كاملة. وازداد حجم الإنفاق نتيجة لزيادة الرواتب. وبناء على ذلك أوصت اللجنة بإيقاف التجنيد في الأجهزة الأمنية والذي زاد بصورة بالغة في ٢٠١١.

وتجدر الإشارة إلى أن دور البرلمان الرقابي على قطاع الأمن غير فاعل بسبب العوائق القانونية التي يتضمنها القانون المالي. وعلى الرغم من أن البرلمان لا يستطيع إجراء تعديلات على ميزانية الدولة، إلا أنه يصادق على إنفاق الأجهزة الدفاعية والأمنية بدون أي انتقاد. ولأن الأجهزة الأمنية (باستثناء قوات الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية) ليست خاضعة للسلطة التنفيذية، فإنها لا تخضع للرقابة البرلمانية. و ينظر إليها في واقع الأمرعلى أنها أكبر من أن تحاسب.[٢٠] ولأن الوظيفة الرقابية للبرلمان من الأمور الأساسية للعملية الديمقراطية، ومن أجل تحقيق ممارسات حكم جيدة، فإن من الأهمية بمكان للبرلمانيين المطالبة بقوانين تمكنهم من مراقبة قطاع الأمن ومحاسبة الأجهزة الأمنية.

٢٠ –المخلافي، محمد أحمد علي والرحبي، عبد الكافي شرف الدين (٢٠١٢): إصلاح قطاع الأمن في اليمن، ضمن: مبادرة الإصلاح العربي (الطبقة الأمنية العربية وقضايا وإصلاح قطاع الأمن) القسم ٩.

الوظيفة التشريعية

إضافة إلى الوظيفية التمثيلية للبرلمان، فإن مهمة التشريع هي الغرض الأساسي للبرلمان. ولأنه يقوم بالتشريع، فإن البرلمان أحد ثلاث سلطات حكومية إلى جانب السلطتين التشريعية والقضائية. وبناء على ذلك، يكلف البرلمان بإقرار القوانين ومراقبة تنفيذها.

وطبقا للمادة ٦٢ من الدستور فإن:

> مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور.

وعلاوة على ذلك تنص المادة ٨٥ من الدستور على أن

> «لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح مشاريع للقوانين واقتراح تعديلها".

ومع ذلك، تنطبق بعض الاستثناءات على القوانين المالية التي قد تقترحها الحكومة أو ٢٠٪ من أعضاء البرلمان.

وفضلا عن ذلك، تنص المادة ٩٢ من الدستور على أنْ:

> يصادق مجلس النواب على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية ذات الطابع العام أياً كان شكلها أو مستواها خاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم والحدود أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون.

وإضافة إلى ذلك، تنص المادة الدستورية ٨٧ على الآتي:

> يقر مجلس النواب خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد القانون طريقة إعداد تلك الخطط وكيفية عرضها والتصويت عليها وإصدارها.

وتتوافر لائحة البرلمان والدستور على تعريف للإجراءات التشريعية للبرلمان. وحين تقدم الحكومة مشروع قانون، فإنه يناقش أولا من قبل البرلمان مبدئيا ومن ثم يحال إلى لجنة مختصة. وتراجع هذه اللجنة المشروع وتقدم تقريرها للبرلمان، ويقوم البرلمان بمناقشة المشروع بناء على تقرير اللجنة. وكما تنص المادة ٩٩ من الدستور اليمني، فإنه يصوَّت على المشاريع مادة مادة، ثم يصوَّت على المشروع كاملا في جلسة تالية. و أخيرا يُرسل القانون إلى الرئيس.

وفي حال قدم أحد النواب مشروع قانون، فإن العملية تصبح أشبه بخلاف سياسي. وقبل أن يناقش البرلمان أو أي لجنة برلمانية المشروع، فإنه يتم إرسال المشروع إلى لجنة دستورية.

ومن جانبها تراجع اللجنة الدستورية المشروع وتقدم تقريرا إلى البرلمان. وفي الغالب توصي اللجنة البرلمان بمراجعة المشروع. وخلافا لمشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة، فإن مشاريع البرلمانيين التي ترفض تعرض مرة أخرى في الجلسة نفسها.

و طبقا للمادة ١٠١ من الدستور فإنَّ:

> لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره مجلس النواب، ويجب عليه حينئذ أن يعيده إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه بقرار مسبب، فإذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة أوردّ إليه وأقره ثانية بأغلبية مجموع أعضائه اعتبر قانونا وعلى رئيس الجمهورية إصداره خلال أسبوعين، فإذا لم يصدره اعتبر صادراً بقوة الدستور دون حاجة إلى إصدار، وينشر في الجريدة الرسمية فورا ويعمل به بعد أسبوعين من تاريخ النشر.

وتنص المادة ١٠٢ من الدستور على الآتي:

> تنشر القوانين في الجريدة الرسمية وتذاع خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها، ويجوز مد أو قصر هذا الميعاد بنص خاص في القانون.

مناقشة مشاريع القوانين

قانون الصحافة والمطبوعات البديل (نموذجاً)

لقد صيغ مشروع قانون الصحافة والمطبوعات البديل ووُفِقَ عليه بعد أن تشارك في مراجعته نقابة الصحفيين اليمنيين وبعض منظمات المجتمع المدني و بعض المحامين والبرلمانيين.[٢١] وصيغ القانون الجديد من أجل تحرير الصحافة من القيود التي تعوق حرية الصحفيين المفروضة عليهم في السابق ومن أجل تنظيم النشاط الصحفي في البلد بصورة أفضل.

و يرفع القانون سقف الحريات الصحفية من خلال ابطال القوانين التي كانت تستخدم كأدوات لسجن الصحفيين وملاحقتهم وبالتحديد قانون الصحافة والنشر الصادر عام ١٩٩٠. ويعمل القانون على تخفيض حد العقوبات إلى أقصى مستوى جاعلا اياها لا تتجاوز خصم الربع من راتبه الشهري. كما يحدد الحد الأعلى من الغرامة المالية على الصحف بـ ١٠٪ من رأس المال الأولي للصحيفة. و أهم من ذلك نص القانون على تسجيل الصحف لدى وزارة الصناعة والتجارة بوصفها رأس مال استثماري وفي ذلك تحرير لها من الأغلال التي كانت تفرضها وزارة الاعلام.

ولا تقدم مشاريع القوانين إلى البرلمان إلا عن طريق الحكومة أو برلمانيون؛ وفي حالة هذا القانون قدمه عبدالمعز دبوان الذي شارك في صياغته إلى المجلس في ١٠ أكتوبر ٢٠١٠. وقد أرسل مشروع القانون إلى اللجنة الدستورية التي عدلت ١٠٪ من محتواه قبل أن يُرسل إلى لجنة الاعلام.

ومع ذلك فقد أجِّل مشروع القانون لوقت طويل و لمرات عدة؛ فهو من ناحية قد جاء في وقت متأخر من العام ٢٠١٠ متزامنا مع أحداث الاحتجاجات الشعبية في ٢٠١١ وما صحبها من تعليق لأعمال البرلمان، ومن ناحية أخرى يرجع ذلك إلى وزارة الاعلام التي يبدو أنها تدخلت و أعاقت المشروع عدة مرات.

و مثالٌ على ذلك تبرير وزارة الاعلام تأخيرها للقانون في إحدى المرات بكونه يحتاج إلى أن يناقش في لجنة الاعلام أولا، ولكن حتى بعد أن أنزلت اللجنة تقريرها في سبتمبر ٢٠١٣ ظلت الوزارة تماطل في اجراء نقاش بخصوص المشروع على الرغم من توفر بعض القبول لمشروع القانون في المجلس. وفي كل مرة يشرع المجلس في نقاش مشروع القانون تطلب الوزارة تأجيله حتى تقدم بعض الملاحظات والتعليقات، غير أنها لم تقدم شيئا بهذا الصدد. و الواضح أن الوزارة ترى أن القانون سيحد من صلاحياتها ودورها الرقابي في المستقبل.

وفي ذات الوقت في العام ٢٠١٣ استأنف البرلمان نقشاته بخصوص مسودة قانون الاعلام المرئي والمسموع الذي صاغه عدد من المحامين والصحفيين والبرلمانيين من (برلمانيون ضد الفساد) وقدمه عضو البرلمان عبده محمد الحذيفي. وينص قانون في مسودته على تأسيس جهاز مستقل للاعلام المسموع والمرئي يكون من شأنه ضبط و إدارة أنشطة الاعلام، وسيكون بديلا عن التشريعات الحالية الخاصة بوزارة الاعلام والمواصلات.

وقد طلب وزير الاعلام السابق علي العمراني تأجيل مشروع القانون ليعاد الى اللجنة المختصة لتقيم مدى مطابقته أو مخالفته لمخرجات الحوار الوطني.

و اللافت في الأمر أن مخرجات الحوار الوطني قد تضمنت الغاء وزارة الاعلام و تأسيس مجلس أعلى للاعلام. غير أن أعضاء المؤتمر الشعبي العام كانوا قد عارضوا مسودة المشروع هذه من حيث كونها، في رأيهم، تستهدف إعلامهم الذي يبث من اليمن و خصوصا قناة اليمن اليوم وقناة آزال.

٢١ عضو مجلس النواب، عبد المعز دبوان، مدير تنفيذي في منظمة برلمانيون ضد الفساد، مقابلة أجراها معه مرصد البرلمان.

واليوم في ظل الأوضاع السائدة وبعد معارضة أعضاء المؤتمر الشعبي العام للقانون مسنودين بوزارة الاعلام لازالت مسودتا قانوني الاعلام والصحافة والنشرمعطلة ومؤجلة. ويدعو هؤلاء إلى دمج القانونين في قانون شامل واحد يُدعى قانون الاعلام ويتضمن المواقع الالكترونية. وقد طلبوا أن يناقش القانون بعد انجاز صياغته.

مسودة قانون الاعلام المرئي والمسموع

في ظل غياب قوانين تنظم البث الاعلامي الخاص المسموع والمرئي في اليمن؛ وفي ظل انتعاش وسائل الاعلام غير المرخصة بعد موجة الربيع العربي ٢٠١١، ينص هذا القانون على تأسيس جهاز مستقل ينظم البث الاعلامي المسموع والمرئي.[٢٢] ويأتي هذا القانون ليحرر بصورة مؤسسية الاعلامي المرئي والمسموع من حالة التقييد والاحتكار التي تفرضها الدولة.[٢٣] وقد صاغ مشروع القانون المعني في ٢٠ ديسمبر ٢٠١٢ فريقٌ من الأكاديميين والصحفيين والمحامين والفنيين في مجال البث الاعلامي وممثلين عن منظمات المجتمع المدني تحت اشراف منظمة (برلمانيون ضد الفساد).٢٤

وينص القانون على تسجيل وسائل الاعلام في وزارة الصناعة والتجارة بوصفها شركات تجارية تسري عليها القوانين التجارية. وينص القانون أيضا على وسائل الاعلام المرئي والمسموع حرة و لا تخضع لأي تدخل و أن حريتها تمارس في إطار القانون والدستور والاتفاقات الدولية التي صادقت عليها اليمن. والملاحظ أن هذا القانون لا يتضمن أي إجراءات عقابية صارمة ضد الصحفيين الحاملين لرخصة العمل الصحفي، كما هو الحال في قانون الصحافة والنشر النافذ حتى الوقت الحالي. وعِوض ذلك ينص القانون الجديد على عقوبة قدرها مليون ريال يمني أي ما يعادل ٥٠٠٠ دولار أمريكي.[٢٥]

ومع ذلك، فإن مسودة القانون الجديد تتضمن بعض الفقرات المقيدة؛ فثمة شرط على مقدمي طلبات الترخيص بأن يكونوا حاصلين على شهادة جامعية على أقل تقدير. كما ينص على تعيين مدير عام بدرجة جامعية وخبرة لا تقل عن ٥ سنوات في مجال الاعلام.[٢٦] ويتضمن مشروع القانون بأن طالبي الترخيص من الصحفيين ليسوا من ذوي السوابق الجنائية، و أن من حق السلطات نزع الترخيص منهم في حال أدين الواحد منهم بارتكاب جرم ما.[٢٧] و إلى ذلك، فإن أجور الرخصة لم تحدد بعد. وفي ضوء هذه الاعتبارات، فإن من المبكر الآن التنبوء بالكيفية التي سيكفل بها هذا القانون حرية التعبير المستقل.

لقد رفعت لجنة الإعلام تقريرها حول مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع الى البرلمان في ٤ مايو ٢٠١٤، غير أن وزارة الاعلام أن ارتأت أن تتم مناقشة القانون بعد انجاز الحوار الوطني وصدور مخرجاته، و أكدت الوزارة أنه من غير المناسب أن يناقش القانون في ظل طلب مخرجات الحوار الغاء وزارة الاعلام واستبدالها بهيئة اعلامية جديدة.[٢٨] وعلى الرغم من ذلك، فإن البرلمان قد تجاهل الطلب وقضى بتأجيل القانون إلى الجلسة القادمة.[٢٩]

لقد كشفت المناقشات التي دارت في الجلسة بجلاء عن أن كثيرين من أعضاء البرلمان يجدون صعوبة في التفريق بين الغرض من قانون الاعلام المرئي والمسموع وقانون الصحافة والمطبوعات الذي يضبط مسار النشر الورقي والالكتروني. فعلى سبيل المثال، دعا سلطان البركاني رئيس كتلة المؤتمر الشعبي العام إلى قانون أكثر شمولية يكون من شأنه ضبط الاعلام بما في ذلك الصحافة الالكترونية التي وصفها بأنها « ذات توجه إثاري، وغير منظمة؛ وبذلك فهي مشكلة

٢٢ "محطات تلفزيون وإذاعة في اليمن تعمل دون ترخيص" فرنسا ٢٤، تاريخ:٢٤-٢٥ مايو٢٠١٤.

٢٣ مقابلة مع عضو مجلس النواب عبدالمعز دبوان المدير التنفيذي لمنظمة" برلمانيون ضد الفساد".

٢٤ المصدر السابق نفسه.

٢٥ « مرصد البرلمان ينشر نص مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع » ، ١٢ مارس ٢٠١٤، متوفر على موقع مرصد البرلمان: http://www.ypwatch.org/news.php?go=show__news&id=٦٢٦

٢٦ المصدر السابق نفسه.

٢٧ المصدر السابق نفسه.

٢٨ أنور التاج، البرلمان يبدأ مناقشة مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع والحكومة تطلب التأجيل،٤ مايو،٢٠١٤، متوفر على مرصد البرلمان: http://www.ypwatch.org/news.php?go=show__news&id=٦٥١#.VKvU١٠١OvIU

٢٩ المصدر السابق نفسه.

المشكلات في البلد»٣٠ وهذا ما حدا بكثيرين من النواب إلى أن يؤكدوا على أن الهدف من مشروع القانون هو ضبط بث الراديو والتلفزيون موضحين بأن قانون الصحافة الالكترونية مشمولة ضمن قانون الصحافة والمطبوعات الصادر سنة ١٩٩٠م. وعلى الرغم من ذلك، فإن رئيس كتلة المؤتمر الشعبي العام استمر في الدفع بأن يكون القانون شاملا لكل وسائل الاعلام، مستدلا بأن القانون قد فقد صلاحيته إذ أن عمره ٢٤ عاما؛ وشدد البركاني على أن كتلته لن تصوت للقانون حتى يصبح أكثر شمولا.٣١

ومع أن البرلمان قد استمر في مناقشة مشروع القانون في اليوم التالي، فإن الحكومة لم تحضر في المجلس وقد تبع ذلك ارباك واضح بالنسبة لتكرر المسؤوليات بين التشريع الخاص بالهيئة التنظيمية الجديدة التي اقترحها القانون من جهة، ووزارة الاعلام التي ينص الحوار الوطني على الغائها واستبدالها بهيئة جديدة من جهة مقابلة.٣٢ وعلى وقع هذه النقاشات عيّن البرلمان لجنة خاصة لتضمين فقرة بنهاية مشروع القرار توضح الكيفية التي يمكن للقانون بها أن يكون ساريا حتى يُنجز الدستور الجديد وتأسس الهيئة الاعلامية الجديدة.٣٣ غير أن المناقشات حول هذا الموضوع قد أجلت من ذلك الحين حتى كتابة هذه الأسطر.

شفافية البرلمان

من أجل أن نطلق على أي برلمان صفة «برلمان ديمقراطي»، فإنه لا بد أن يكون منفتحا وشفافا. ويعني هذا أنه يجب أن يكون فاتحا أبوابه للشعب بصورة حسية حقيقية. ولأنه لا يمكن لأي شخص أن يزور البرلمان بالفعل، فإن من واجب المؤسسة النيابية تمكين وسائل الإعلام من الحصول على المعلومات ونقل المعلومات بشكل مباشر للشعب. وبشكل عام، فإن هناك سوء ثقة متبادلة بين الإعلام والبرلمانات. وينتقد الصحفيون دائما القيود المفروضة عليهم عند طلبهم معرفة الإجراءات والقوانين، إضافة إلى القوانين التي تقيد كتابة التقارير ونشرها. ومن ناحية أخرى، ينتقد البرلمانيون وسائل الإعلام؛ لأنها في رأيهم تقصر في مهامها و تعمد إلى التغطية غير المهنية. وبغض النظر عن انعدام الثقة بين الطرفين، فإن كل طرف يعتمد على الآخر في انجاز مهمته. وفي حال كان هناك تعاون بين الطرفين، فإن كل طرف يمكن أن يستفيد من خلال السعي لإيجاد وسائل يتم بواسطتها تقديم البرلمان للشعب. ويتطلع الشعب إلى أعلى قدر ممكن من الانفتاح من أجل أن يتعرف بشكل فعال على أنشطة ممثليه. ومن هنا، فإن عملية الحصول على المعلومات قد تشمل كل أعمال البرلمان بما في ذلك أعمال اللجان البرلمانية. وطبقا للاتحاد البرلماني الدولي، فإن الكثير من البرلمانات تقوم بكشف أعمال اللجان للشعب ولوسائل الإعلام. وبينما يتخوف البرلمانيون في الغالب من أن النشر قد يقود إلى أن تصبح الإجراءات أكثر انحيازا، وأن الشهود قد يكونون أقل صراحة في أدلتهم، أو أن البرلمانيين قد يستغلون الأحداث للتلميع، إلا أن هذا يمنح وسائل الإعلام فرصة للحصول على صورة متكاملة عن عمل البرلمانيين وبذلك يساهم في تحسين تقاريرهم.

وطبقا للمادة ٧ من اللائحة البرلمانية فإن:

> جلسات مجلس النواب علنية وتنشر وتبث وقائع جلسات المجلس عبر وسائل الإعلام المختلفة ولا يجوز حذف أو وقف أو منع أي كلام لأي عضو إلا بموافقة العضو نفسه أو المجلس، عدا المساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد فلهيئة الرئاسة حق التوجيه بالحذف .

٣٠ المصدر السابق نفسه.

٣١ المصدر السابق نفسه.

٣٢ أنور التاج "خلاف حول انشاء هيئة للإعلام المرئي والمسموع والجانب الحكومي يتغيب عن الجلسة"، ٥ مايو ٢٠١٤ متوفر على مرصد البرلمان: http://www.ypwatch.org/news.php?go=show__news&id=٦٥٢

٣٣ المصدر السابق نفسه.

وإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٧ ب على:

يجوز انعقاد المجلس في جلسات سرية بناءً على طلب رئيسه أو رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسات علنية أو سرية.

تمكين الجمهور من معرفة ما يدور في الجلسات

تسجل كل الجلسات البرلمانية صوتاً وصورة، ويفترض أن تبث كافة الجلسات مباشرة في القناة التلفزيونية الرسمية. ومع هذا، فإنها لا تبث بشكل كامل ولا مباشر. ويتناقض هذا مع المادة (٧- أ) من اللائحة البرلمانية. وعلى الرغم من النص بأن المحاضر المعدة يجب أن تقرأ داخل قاعة البرلمان، فإن النسخ الإلكترونية من المذكرات التي تنشر في موقع البرلمان لا تتضمن كل تفاصيل الجلسات. وتنظم المواد من ١١٣ إلى ١١٦ من لائحة البرلمان كتابة محاضر الجلسات.

المادة(١١٣): يحرر لكل جلسة محضران احدهما تقريري موجز والآخر تدون فيه تفاصيل جميع اجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات واسماء الأعضاء في كل أخذ راي نداء بالاسم أو عبر الكمبيوتر مع بيان رأي كل منهم .

مادة (١١٤) : تُسلَّم نسخة من المحضر التفصيلي لكل لجنة من لجان المجلس ونسخة لكل كتلة برلمانية وتودع خمس نسخ منه لدى مكتبة المجلس، ولكل عضو الحق في الحصول على نسخة من المحضر إذا طلب ذلك.. وفي حالة تقدم أي عضو بطلب إجراء ما يراه من تصحيحات على المحضر عرض المحضر على المجلس مع طلب إجراء التصحيحات، ومتى صدر قرار المجلس بقبول التصحيحات يثبت ذلك في محضر الجلسة التي صدر فيها قرار المجلس ويصحح بمقتضاه المحضر المطلوب تصحيحه .

مادة (١١٥): قبل التصديق على المحضر التقريري يسمح لأي عضو حضر الجلسة طلب تصحيح المحضر بالحذف أو الإضافة فقط، ولا يسمح لأي عضو بإعادة النقاش من جديد، ويحفظ المحضر في سجلات المجلس وينشر كله أو بعضه إذا رأى ذلك الرئيس في ملحق بالجريدة الرسمية مالم يرَ المجلس غير ذلك .

مادة (١١٦): يعد للنشر بصفة عاجلة بعد كل جلسة موجز لمحضرها يبين فيه بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيه من مناقشات وما اتخذ من قرارات ليكون في متناول أجهزة النشر المختلفة.

علاقة البرلمان بوسائل الإعلام

نتيجة لسياسة البوابة المغلقة التي تفرضها الحكومة منذ التسعينات، فإن العلاقات بين الإعلام والبرلمان قد تدهورت. وينتقد الصحفيون بشكل متزايد العلاقات بين الإعلام والبرلمان، ويقولون إنهم يواجهون عوائق في أداء مهامهم المتمثلة في نشر تقارير عن أنشطة البرلمان. ولا تمنع هذه العوائق الصحفيين عن تغطية الجلسات البرلمانية فحسب، بل تقف عائقا أمامهم أيضا في العمل مع الهيئات المختلفة داخل المؤسسة، بما في ذلك رئاسة البرلمان وأمانته العامة ولجان البرلمان الدائمة والخاصة.

وتنتج العوائق التي يواجهها الصحفيون عند الكتابة عن البرلمان جزئيا عن وجود اختلالات إجرائية تتعلق بأداء إدارة الهيكل الإداري للمجلس بمختلف دوائره، واختلالات تشريعية في اللائحة الداخلية للمجلس. وهناك فجوات محددة في اللائحة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بنشر المعلومات والشفافية والحكم الرشيد والذي يؤثر بشكل فعال على العلاقة بين الإعلام و البرلمان.

في ١٦ يونيو ٢٠١٢، أقر البرلمان قانون حق الحصول على المعلومات، حيث وقعه الرئيس عبد ربه منصور هادي في ١ يوليو، ٢٠١٢. وعلى الرغم من هذا القانون، فإن الصحفيين لا يزالون يواجهون عوائق كبيرة في الحصول على معلومات مهمة.

ولا يستطيع الصحفيون المتخصصون في شؤون البرلمان الحصول على معلومات هامة، مثل محاضر الجلسات وجداول الجلسات والتقارير التي تقدمها اللجان الدائمة والخاصة للبرلمان. ولأنه لا يوجد قانون ينظم حصول الشعب على التقارير ومحاضر الجلسات والبيانات، فإن الصحفيين يلجئون في الغالب الى التواصل مع البرلمانيين من أجل الحصول على نسخ من التقارير. وقد ثبت أن هذا غير كاف، حيث يرفض في الغالب البرلمانيون إعطاء التقارير. ويأتي هذا نتيجة للحاجة لمادة واضحة في لائحة البرلمان تنظم العلاقة بين البرلمان والصحفيين. وهناك حاجة واضحة لتحديد نظم وإجراءات اتاحة المعلومات للشعب، على سبيل المثال من خلال نظام إداري متخصص ينشر التقارير ومحاضر الجلسات وجداولها بشكل يومي.

ويزيد الوضع سوءا أن أمانة البرلمان لا توجه دعوات للصحفيين للكتابة عن أنشطة البرلمان وتقديم المعلومات للمواطنين. وعلى الرغم من أن قوانين البرلمان تنص على أنه ينبغي تقديم المعلومات إلى الناخبين عبر وسائل الإعلام المختلفة، فإن أمانة البرلمان لا تسهل عمل الصحفيين بتزويدهم بمعلومات عن أنشطتها المتاحة. وجراء الحاجة إلى التواصل بين أمانة البرلمان والإعلام، فإن الصحفيين يركزون على جلسات البرلمان العامة. ولا توجه دعوات للصحفيين لحضور جلسات اللجان الدائمة. وهو ما يتناقض مع المادة ٥٧ من لائحة البرلمان.

> « ويجوز لأي من لجان المجلس عقد جلسات استماع يحضرها المواطنون والصحفيون أو الموظفون أو المتخصصون، وذلك للإدلاء ببيانات أو معلومات أو آراء حول واقعة أو أي موضوع معروض على اللجنة».

وهناك حالات يمنع فيها الصحفيون من الكتابة عن الجلسات العامة تحت ذريعة عدم الحصول على تصريح بدخول قاعة البرلمان. وينتج هذا العائق عن المادة ٨٧ من لائحة البرلمان والتي تنص على أنه لا يحق الدخول إلى شرفات المجلس إلا لمن لديهم تصريح من رئاسة المجلس.

« ولا يجوز لغير الاعضاء الدخول الى قاعة المجلس لأي سبب كان اثناء الجلسات الاعتيادية للمجلس عدا الوزراء أو نوابهم او ممثلي الحكومة او المكلفين لأعمال السكرتارية والفنيين والخدمات الذين يحملون بطائق دخول القاعة، ولا يجوز لغير من ذكروا الدخول الى أروقة المجلس وشرفاته الا بتصريح يمنح من هيئة الرئاسة وفقا للقواعد والاجراءات المنظمة لذلك ويجب على من رخص لهم بالدخول مراعاة النظام العام لجلسات المجلس».

وتحدد المادة ٨٥ من لائحة البرلمان ضوابط الجلسات المغلقة:

«عند انعقاد المجلس في جلسة سرية تخلي قاعته وشرفاته ممن رخص لهم بالدخول، و لا يجوز أن يحضر الجلسة أحد من غير الأعضاء إلا من يرخص لهم المجلس بذلك من موظفي المجلس أو خبرائه، وللمجلس أن يقرر تدوين محضر الجلسة أو إذاعة قراراتها، وتعود الجلسة علنية بقرار من المجلس إذا زال سبب انعقادها سرية، ويتولى تحرير محضر الجلسة من تختاره هيئة رئاسة المجلس ويحفظ هذا المحضر بمعرفة هيئة الرئاسة، ولا يجوز لغير الأعضاء أو من صرح لهم بالحضور الاطلاع عليه، وللمجلس في أي وقت أن يقرر نشر هذا المحضر أو بعضه».

وهناك قضايا تدخلت فيها رئاسة المجلس في الإعلام، لا سيما حين يشكك الصحفيون في شرعية الجلسات. ومن أمثلة ذلك عدم حضور البرلمانيين إلى الجلسات العامة. وتختلف الأرقام الفعلية للحضور مع الأرقام المذكورة في التقارير الرسمية. فعندما يذكر الصحفيون أرقام الحضور الفعلية، يتم الضغط عليهم غالبا من قبل رئاسة البرلمان. ويتم الضغط على الصحفيين أيضا لتعديل محتويات مواضيعهم. إن هناك انتهاكا واضحا لحرية الصحافة المكفولة بالدستور؛ حيث تنص المادة ٤١ من الدستور على:

«لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون».

إن من شأن استمرار هذه الممارسات أن لا يقود إلى رقابة ذاتية من جانب الصحفيين فحسب، بل أيضا إلى فقد المصداقية.

ولا يسمح بإدخال الأجهزة مثل الكاميرات والمسجلات وأجهزة الحاسوب المحمولة والهواتف المحمولة إلى شرفات المجلس. وفي بعض الحالات، يميل الحرس إلى إرخاء رقابتهم على الصحفيين كنتيجة للسياق الثوري في البلد. وأخيرا، خصص مكان (مقصورة) داخل قاعة الجلسات في البرلمان للصحفيين والضيوف، وقد نظر الصحفيون إلى ذلك بإيجابية، حيث يعد مثل ذلك خطوة بسيطة تجاه مزيد من العلاقة الشفافة مع البرلمان.

ومع أن البرلمان له موقع الكتروني، والذي يفترض أن يتيح المعلومات للصحفيين وكافة المواطنين، إلا أن محتواه ضعيف في مستواه. ورغم ما يمثله الموقع الإلكتروني للبرلمان من أهمية في دعم العمل المؤسسي البرلماني وتعزيز الديمقراطية والإصلاح البرلماني وتحقيق الشفافية في أداء البرلمان من ناحية، وخلق علاقة قوية بين البرلمان وبين الناخبين من ناحية صانية، فإنه يعاني من ضعف مستوى الإدارة ومن اهمال تفعيل المحتوى، كما يلاحظ عليه شحة محتوياته وعدم

تغذيته بكل ما يستجد من معلومات ومواد برلمانية تفيد المتصفحين من الإعلاميين والباحثين وعامة المواطنين.

ولا يتم دعوة الصحفيين للحضور إلى البرلمان لكتابة تقارير حول نقاشات اللجان، كما أنهم لا يتمكنون من تغطية القضايا الهامة بسبب غياب الشفافية بخصوص عمل هذه اللجان. ويسود اعتقاد لدى الصحفيين بأن هذه اللجان لا تعقد بشكل منتظم، كما هي الحال بالنسبة لجنة الحقوق والحريات و لجان أخرى. ويعد هذا انتهاك واضح لأنظمة البرلمان؛ حيث لا يكون بمقدور البرلمان في مثل هذه الحالات أن ينجز مهامه التشريعية والرقابية.

ويأتي انعدام الثقة تجاه الإعلام من جانب البرلمانيين ضمن السياق السياسي العام في اليمن الذي يشهد نزوعا نحو الاحتراب في ساحة الاعلام. وإلى ذلك تنعدم الثقة بين الجانبين بسبب عدم توفر الشفافية من جانب البرلمان علاوة على غياب المهنية من جانب الصحفيين. إن من شأن انعدام الثقة والتخوَّف أن يؤثرا بشكل سلبي على مقدرة الصحفيين على الحصول على المعلومات، كما يمكن أن يعكسا جودة التغطية الصحفية ونقل المعلومات للمواطنين. وينعكس هذا الوضع بدوره على حياة المواطنين العامة وخصوصا مشاركتهم السياسية؛ فنتيجة للحاجة إلى المعلومات والتغطية الصحفية الضعيفة للبرلمان وأنشطته، فإن مشاركة المواطنين في صنع القرار التشريعي تبقى غائبة.

www.yemenpolling.org

