وكيل قطاع الافتاء والتشريع بوزارة الشؤون القانونية لـ" الثورة" :

مجموعة كبيرة من القوانين مرتبط مصيرها بمخرجات الحوار الوطني

أكد الدكتور مطيع علي جبير وكيل قطاع الافتاء والتشريع بوزارة الشؤون القانونية – أستاذ القانون المساعد بكلية الشريعة والقانون جامعة صنعاء- أنه ومن خلال الدستور الجديد ستحدد معالم النظام القانوني القادم للبلاد وعلى رأسه نظام الحكم والادارة والسلطة، ولذا لاتزال القوانين المتعلقة بذلك رهن نتائج الحوار ومنها قانون السلطة المحلية وتشريعات القوات المسلحة والأمن والشرطة وقانون محاكمة شاغلي الوظيفة العليا، وهذه القوانين مرتبطة بنظام الدولة وتحتاج لتعديلات دستوريه.. وفيما يلي نص الحوار:

د. مطيع جبير - وكيل وزارة الشؤون القانونية

حوار / إشراق دلال

• كجهاز مختص في إعداد ومراجعة مشروعات القوانين واللوائح وغيرها من المتطلبات المتعلقة بمهام وزارة الشؤون القانونية ما المدة الزمنية المطلوبة لإصدار أي قانون؟

- لا توجد مدة محددة لإصدار أي قانون والمسألة تقديرية بحسب أهمية القانون وبحسب علاقته بحقوق الناس وحرياتهم، وما إذا كان متعلق بالدولة كسلطة أو بالأفراد إذ إن بعض القوانين تحظى بالدراسة وورش العمل والنقاش، ومن هنا يمكن القول إن بعض القوانين تحتاج أشهراً وبعضها تحتاج لسنوات.. وأحياناً يكون المطلوب هو تعديل لبعض المواد فقط.

أما بالنسبة لمراحل مراجعة وإصدار القانون فإن البداية تكون بأحد أمرين: إما أن تطلب الجهة ممثلا عن الوزارة ليحضر مراحل الإعداد أو أن يقوم رئيس الجهة بإرسال المقترح إلى الوزارة ومن ثم نقوم بالمراجعة والإعداد، بعد ذلك يرفع إلى مجلس الوزراء، وأحيانا يقدم الوزير المختص أو رئيس الجهة المشروع المقترح إلى مجلس الوزراء مباشرة ويقوم مجلس الوزراء بتشكيل لجنة وزارية ومن ثم تشكل لجنة فنية لمراجعة القانون أو أن تتم إحالته لوزارة الشؤون القانونية، والتي بدورها تدرسه وتبدي عليه الملاحظات ثم تعيده بعدها لمجلس الوزراء.. وحين يتأكد مجلس الوزراء من استكماله يحيله إلى مجلس النواب.. والحقيقة أن هذه الإجراءات قد تأخذ في الأعم الأغلب من أربعة إلى خمسه أشهر.. ثم يوضع في مجلس النواب وبحسب موقعه في جدول المجلس فقد استغرقت بعض مشاريع القوانين من سنة إلى سنتين حتى أتى دورها في النقاش داخل المجلس، ومعلوم أنه في مجلس النواب توجد مشروعات قوانين عديدة لا تزال قيد الانتظار فالمجلس يحيله إلى اللجنة المختصة من اللجان المشكلة داخل المجلس، حيث تقوم بدراسته والنظر في مدى جديته.. وإذا رفض يعاد إلى المجلس بنفس الدورة الاعتيادية إذا كان مقدماً من الحكومة.. وإن كان مقدماً من قبل عضو أو أعضاء من المجلس فلا تعاد المناقشة إلا في السنة الجديدة. وهذا بحسب مواد الدستور يتم توزيع نسخ على أعضاء مجلس النواب لدراسته ومناقشته والتصويت عليه.. وأحيانا لا يحصل القانون على أغلبية وبالتالي لا يرى النور وأحيانا يجمد..

• ما الآلية المتبعة لتشريع القوانين؟

- أود الإفادة بأنه لا يوجد إلى الآن قانون ينظم إجراءات التشريع في الجمهورية اليمنية، وقطاع الإفتاء والتشريع بالوزارة قام بإعداد مسودة لمشروع قانون ينظم إجراءات التشريع وقد قدمناه في خطة الوزارة للعام 2013 ولا يزال قيد الدراسة إلى اللحظة، لكننا الآن لا نزال نعتمد في عملنا على القواعد الدستورية فقط، لعدم وجود قانون ينظم عملية التشريع ومراحلها منذ أن نشأت الوزارة..

وأما بالنسبة للمراحل فنستطيع القول بأن وزارة الشئون القانونية تقوم بمراجعة مشاريع القوانين بالتنسيق مع الجهات الحكومية، فالجهات الحكومية تقوم بإعداد مشروع القانون وترسله للوزارة لمراجعته، حيث تقوم الوزارة بمراجعة هذا المشروع من خلال النظر إلى الإحكام الواردة فيه، وما إذا كانت هذه الأحكام أو النصوص تتعارض مع نص دستوري، أو مع قانون آخر، أو نص قانوني آخر، وأيضاً ينظر للسند القانوني لإصدار القانون، هل يوجد نص في الدستور يقضي بأن موضوعاً ما ينظم بقانون؟ وأحياناً ينظر للمبررات العامة كالتوجيهات الصادرة من فخامة الأخ رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس الشورى أو التوصيات الصادرة من مجلس النواب للحكومة بإعداد مشروع يتعلق بموضوع، ثم يرسل العمل إلى مجلس الوزراء الذي بدوره يرسله إلى مجلس النواب، ومشروع القانون الذي يوافق عليه مجلس النواب يتم إصداره من رئيس الجمهورية وإصدار القانون من رئيس الجمهورية يكون بتوقيع رئيس الجمهورية عليه بصفة منفردة.

أما مشروع التشريع الذي يوقع عليه رئيس الجمهورية بصفة منفردة (مثل اللوائح وقرارات إنشاء الهيئات أو المؤسسات) يسمى (قرار رئيس الجمهورية) والسند القانوني الذي يخول رئيس الجمهورية إصدار قرارات رئيس الجمهورية يكون بنص في الدستور أو نص في القانون أو نص أدنى من ذلك.

أما بالنسبة لمشروع التشريع الذي يوقع عليه رئيس الجمهورية ويشترك معه رئيس الوزراء ويسمى (قرارا جمهوريا) وأحياناً يوقع على التشريع الوزير المعني بالتشريع، فالأصل أن يوقع على التشريع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، والسند القانوني لإصدار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء للقرارات الجمهورية تكون إما بنص في الدستور أو بنص في القانون أو نص أدنى من ذلك.

وأخيرا مشروع التشريع الذي يوقع عليه رئيس مجلس الوزراء أو يشترك معه الوزير المعني يسمى قرار رئيس مجلس الوزراء، والسند القانوني الذي يخول رئيس مجلس الوزراء أويشترك معه الوزير المعني بنص في القانون أو أدنى من ذلك، لذلك نعتمد على النصوص الأساسية في الدستور التي تجعل حق الاقتراح بالقوانين للحكومة أو لأعضاء مجلس النواب.. ومن هنا لا يستطيع أحد أن يقترح قوانين إلا أن يكون عضو مجلس النواب أو جهات الحكومة بفروعها.. وقد جرت العادة والعرف بأن تبدأ الجهات الحكومية بمقترحات قانونية بحسب احتياجها.

• وكيف يتم التنسيق بين وزارة الشئون القانونية والجهات الحكومية لإصدار قانون؟؟

- في البداية تأتي مذكرة رسمية من الجهات الحكومية تتضمن طلب مراجعة التشريع المقترح أوتعديله ومن ثم يبدأ دور الوزارة في مراجعة التشريع المزمع إصداره والتأكد من عدة أمور.. أولاً سلامة القانون من الناحية اللغوية والقانونية التأكد من عدم تعارضه مع القوانين الأخرى الذي تساويه في نفس المرتبة.. بحيث لا يتصادم قانون مع قانون والتأكد من عدم مخالفة القانون للقاعدة الدستورية.. نقوم بعملية يمكن أن نطلق عليها فلترة لخروجه بصورة متناسبة مع الدستور والمواثيق والمعاهدات الدولية.. وأحيانا قد تطلب الجهة مشاركة وزارة الشئون القانونية في إعداد التشريع من البداية وهذا يعتبر إجراء وقائيا لكي يكون العمل التشريعي سليما، وفي ذلك توفير للوقت والجهد.. ونود الإشارة إلى أن بعض القوانين تستدعي طلب جهات متعددة وتشكيل لجان فنية من الجهات ذات العلاقة ومن ذلك إذا كان التشريع سيترتب عليه التزامات مالية أو أن ينتزع اختصاصات من جهات أخرى.. ولذا نحرر مذكرات إلى الجهات المعنية لحضور ممثليها أو إبداء ملاحظاتها ومن ثم يكون حضور كافة الجهات المعنية أمرا ضروريا للأخذ برأيها.. وعندما تحدث خلافات أو منازعة بين الجهات المعنية ونصل إلى طريق مسدود نرفع تقريرا بذلك إلى اللجنة الوزارية لحسم الأمر أو عرضه إلى مجلس الوزراء.

• هل هناك مشاريع قوانين مجمدة أو معلقة.. ولماذا؟

- الحقيقة إنه من بعد تشكيل حكومة الوفاق تحملت الوزارة عبئاً كبيراً لكثرة التشريعات والتعديلات التي تولت الوزارة القيام بها وبدأت الوزارة بممارسة دور رائد في الحكومة من خلال تبني عدد من التشريعات اللازمة في هذه المرحلة الانتقالية، ومن ذلك تقديم مشروع قانون العدالة الانتقالية وبعض المشروعات المهمة التي بادرت إليها الوزارة.. وبدأت الوزارة باقتراح عدة مشروعات من القوانين وعلى رأسها مشروع قانون العدالة الانتقالية وبعض القوانين الأساسية التي تتعلق بنظام الحكم ومنها قانون الانتخابات ولكن هناك مجموعة كبيرة من القوانين معلقة حتى انتهاء الحوار الوطني ليتم وضع النقاط على الحروف من خلال الدستور الجديد سيقوم تحديد معالم النظام القانوني القادم للبلاد وعلى رأسه نظام الحكم والإدارة والسلطة، ولذا لاتزال القوانين المتعلقة بذلك رهن نتائج الحوار ومنها مثلاً قانون السلطة المحلية وتشريعات القوات المسلحة والأمن والشرطة وقانون محاكمة شاغلي الوظيفة العليا هذه القوانين مرتبطة بنظام الدولة وتحتاج لتعديلات دستورية..

• هل توجد قوانين بحاجة للتعديل؟ وماذا عن قانون السلطة القضائية وقانون محاكمة شاغلي الوظيفة العليا وماذا عن التشريعات المرتبطة بالدستور؟

- نحن أمام حزمتين من التشريعات: حزمه تتعلق بالدستور وهي تلك التشريعات المتعلقة بنظام الحكم الأساسي (برلماني أو رئاسي) والتشريعات المتعلقة بالجيش والأمن والإدارة المحلية والسلطة التشريعية "مجلس النواب والشورى" هذه القوانين ترتبط بالدستور الجديد الذي يحدد نظام الحكم ويحدد العلاقة بين هذه السلطات.. يحدد كيفية محاكمة شاغلي الوظيفة العليا.. لذلك تم إيقاف هذه المجموعة من القوانين وبدأنا بالعمل بالقوانين التي لم يتم تعديلها..

بالنسبة لقانون السلطة القضائية فإن المحكمة العليا قد أصدرت حكما من قبل الدائرة الدستورية قضت فيه بعدم دستورية عدد كبير من هذا القانون الأمر الذي استوجب القيام بتعديل هذه المواد بما يوافق الحكم القضائي، وقد قامت الوزارة بذلك وهو الآن أمام مجلس الوزراء الذي سيتولى الوقوف عليه ومن ثم إحالته إلى السلطة التشريعية

كما أنه قد تم تعديل قانون الانتخابات في الجزء المتعلق بتسجيل الناخبين لكننا وجدنا أن هناك قوانين مثل قانون محاكمة شاغلي الوظيفة العليا لم نتمكن من تعديلها لارتباطها بمواد صريحة في الدستور لذا تم ترك ذلك حتى صدور دستور جديد.. يعدل فيه نظام الثلثين المشترط لمحاكمة شاغلي الوظائف العليا إذ أن هذه النسبة أصبحت حصانة إجرائية لشاغلي الوظيفة العليا فلا يتهمون إلا عند الخيانة أو خرق الدستور.. وفي هذه الحالة لا بد من ثلثي مجلس النواب لكي يتم اتهامهم..

• وماذا عن قوانين الحقوق والحريات؟

- هذه القوانين ليس عليها خلاف ولا ترتبط بنظام الحكم كلها متعلقة بحقوق وحريات، والناس يتوقون إلى مشاهدة هذه القوانين على أرض الواقع وأهمها قانون المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، وفي سبيل مراجعة وتعديل هذه التشريعات شكلنا في الوزارة مجموعات ضمن قطاع الإفتاء والتشريع وتم توزيع القوانين على هذه المجموعات ومنها قوانين الحقوق والحريات ومن أهمها قانون إنشاء مؤسسة حقوق الإنسان وقانون المنظمات غير الحكومية أو الجمعيات والمؤسسات الأهلية وقانون المسيرات والمظاهرات والنقابات العمالية وكذا قانون العمل ولا ننسى قانون العدالة الانتقالية.

* لماذا يتم إنشاء هيئة مستقلة لحقوق الإنسان وهناك وزارة لحقوق الإنسان؟

طبيعي لدينا وزارة حقوق الإنسان.. لكن هناك تساؤل كيف تكون وزارة حقوق الإنسان داخل السلطة التنفيذية وهل يمكن أن تقوم بدورها وهي جزء من الحكومة التي قد تكون سببا في الانتهاكات.. ومن هنا لابد أن تكون هناك هيئة لحقوق الإنسان وتكون مستقلة.. لكي تكون لتقاريرها فعالية ويكون رأيها محايداً وحقيقياً وليس متأثرا برأي السلطة التنفيذية.

• هل هناك مشاريع لقوانين ستخرج إلى النور قريبا؟

- نعم منها ما تم إرساله إلى مجلس النواب مثل قانون حماية المبلغين والشهود وتعديل قانون الأحكام العامة للمخالفات وقانون الجامعات والتعليم العالي وقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وقانون تنظيم المظاهرات وقانون الصحافة وقانون النقابات العمالية وقانون تنظيم مزاولة المهن الهندسية وقانون المناقصات... وأيضا هناك مقترحات وملاحظات على بعض المواد في قانون العقوبات منها تلك المتعلقة بعقوبة الإعدام تعزيرا، ذلك أن لدينا في التشريع عدداً كبيراً من الجرائم التي عقوبتها الإعدام تعزيرا وهناك مقترحات لتخفيفها بما يتواءم مع الشريعة الإسلامية، جدير بالذكر أننا نتقبل أي ملاحظات سواء من الجهات الحكومية أو من قبل منظمات المجتمع المدني.

• قانون العدالة الانتقالية أثار ضجة كبيرة.. لماذا تلك الضجة وكيف تفسرون ذلك؟

- هذا القانون ليس غريباً بل هو موجود في دول كثيرة خصوصا تلك الدول التي حصلت فيها صراعات وانتهاكات لحقوق الإنسان مثل جنوب إفريقيا والمغرب وتيمور وجواتيمالا.. فبعد أي صراع مسلح بين حكومة ومعارضة أو أي طرفين نقيضين، وترتب على ذلك انتهاكاً لحقوق الإنسان وتدخلت أطراف دولية سواء كانت منظمات أو دولاً فلابد من سن هذا القانون لتحقيق العدالة في المراحل الانتقالية وجبر الأضرار التي حدثت أثناء الصراع، ولذا تضمنت قرارات مجلس الأمن رقم 2014 ورقم 2050 نصوص صريحة جدا تلزم وتحث على سرعة إصدار هذا القانون.

ولذا فإن المجتمع الدولي والأمم المتحدة ينتظرون إصدار قانون العدالة الانتقالية واليمن ملتزمة بذلك كأي دولة، وقد قدم هذا القانون من قبل وزارة الشئون القانونية وأثار جدلا ساخنا بين القوى السياسية في اليمن. وبدأ الناس يفسرونها تفسيرات سياسية.. مع أن مشروع القانون تضمن عناصر مهمة منها إنشاء هيئة مستقلة تسمى هيئة الإنصاف والمصالحة تهدف إلى إجراء مصالحة وطنية لتجاوز ما خلفته الصراعات السياسية خلال فترة سريان هذا القانون. وكذا تضمن تعويض المتضررين من الأحداث والانتهاكات، ويشمل ذلك تعويض الفرد والمجتمع، التعويض المادي والمعنوي، ورد الحقوق، وإعادة التأهيل، الإدماج والعلاج، مع الأخذ في الاعتبار المصلحة الفضلى للنساء والأطفال و الفئات الضعيفة في المجتمع. كما تتولى هيئة الإنصاف والمصالحة ما من شأنه رد الاعتبار وحفظ الذاكرة الجماعية، كما تنيط المسودة بمؤتمر الحوار الوطني مهمة اقتراح الخطوات والتدابير اللازمة لإزالة أسباب الصراعات، ومنع حدوث الانتهاكات في المستقبل، تحديد خطوات تمكين الفئات الضعيفة، اقتراح خطوات للإصلاح المؤسسي، واقتراح إجراءات وخطط لحفظ الذاكرة الجماعية

وقد عرضت مسودة مشروع القانون للنقاش في العديد من الندوات والحلقات النقاشية، وتلقت الوزارة العديد من المقترحات من الجهات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، وكذلك منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والأفراد وقد تم أخذ الكثير من هذه المقترحات والملاحظات بعين الاعتبار وتم استيعابها في مشروع القانون ومن هنا يمكن القول أن الغاية النهائية من إصدار قانون للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية استكمال المصالحة السياسية بمصالحة مجتمعية هدفها إرضاء المجتمع وقبوله بالمصالحة عن طريق إنصاف الضحايا أو أهاليهم والمجتمع بمختلف فئاته وأطيافه السياسية والاجتماعية وصولا إلى تحقيق السلم الاجتماعي والسلام

> **الغاية من قانون العدالة الانتقالية استكمال المصالح السياسية بمصالحة مجتمعية**

> **لا يوجد إلى الآن قانون ينظم إجراءات التشريع في الجمهورية اليمنية**

> **نظام الثلثين المشترط لمحاكمة شاغلي الوظائف العليا أصبح يمثل حصانة إجرائية لهم**

• ماذا عن محاكمة المنتهكين وقانون الحصانة؟

- بالنسبة للعنصر الأول والمتعلق بمحاكمة المنتهكين.. هذا العنصر لم يعد موجوداً في المجتمع اليمني لأن قانون رقم (1) للعام 2012 بشأن الحصانة القضائية والقانونية حسم هذا الأمر ومن هنا أصبحت آلية العفو هي آلية تحل محل المحاكمة والمساءلة، والإجماع قائم على أنه ليس شرطا أن يكون هناك محاكمة في كل الحالات التي يطبق فيها هذا القانون فما يراه المجتمع في أي بلد أنه علاج سواء كان مساءلة أم عفو كل مجتمع بحسب ظروفه ومن ثم فإنه يعتبر آلية وأداة لحل النزاع الموجود وبالتالي ليست المحاكمة شرطا في كل الحالات فما حدث في اليمن أن تطبيق ذلك كان سيؤدي إلى حروب أهلية وصراع كبير ولن تحسم المسألة بذلك، لذا أصبحت آلية العفو هي الآلية المناسبة لوضع المجتمع اليمني وقد حلت محل المحاكمة والمساءلة.

• هل هناك تعويضات للأضرار المادية والمعنوية؟

- جبر الضرر معنويا وماديا.. هناك اعترافات أنه قد حصلت انتهاكات ولذا لابد من تضميد جراح من أصيبوا ولابد من عمل تذكار للشهداء أو يوم وطني أو متحف وطني.. لكي تسهم في أن تكون ضمانة لعدم تكرار ما حدث من صراع في المستقبل.

• ما هو الدور المناط بهيئة الإنصاف والعدالة والمصالحة؟

- هذه الهيئة ستكون من عناصر قضائية مستقلة مشهود لها بالنزاهة والكفاءة ومشهود لها بعدم انتهاك حقوق الإنسان، ودور هذه الهيئة بحسب مشروع القانون يتمثل في الكشف عن الحقيقة، ويشمل ذلك وقائع الاعتداء على الحياة والتعذيب والاختفاء القسري، والتعويض وجبر الضرر، وكذا رد الاعتبار وحفظ الذاكرة الجماعية والمجتمع الدولي سيساهم في الكثير من التعويضات للأشخاص المصابين ومعالجة الجرحى.. ونشير إلى أنه تم صدور قرار جمهوري في سبتمبر عام 2012م بإنشاء لجنة بالتحقيق لما حصل من انتهاكات لحقوق الإنسان عام 2011م وهي ستقوم بدورها، بعد أن يصدر قرار جمهوري بتعيين أعضائها.

• ما هي الصعوبات التي تواجه قانون العدالة الانتقالية؟

- نود أن نذكر بأن مشروع قانون العدالة الانتقالية قد جاء تماشياً مع المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية الموقعتين في 23/11/2011م، حيث نص البند (ح) من الفقرة (21) من الاتفاقية على (اتخاذ خطوات ترمي إلى تحقيق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية والتدابير اللازمة لضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني مستقبلاً)..

وعليه فإن مشروع قانون العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية جاء من أجل التوافق الوطني ووضع آلية لتحقيقها بإنشاء هيئه تختص بالنظر في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، لإنهاء حالة الانقسام والصراع القائم بين كافة القوى المشاركة في الحياة السياسية في البلاد وحقناً للدماء التي سالت من أفراد الشعب نتيجة لتلك الانقسامات، وقد قدمت وزارة الشئون القانونية مسودة قانون في ابريل 2012م حول العدالة الانتقالية والمصالحة إلى مجلس الوزراء، إلا أن مجلس الوزراء قد أحال مسودة قانون العدالة الانتقالية إلى لجنة وزارية (مكونة من ثمانية وزراء) من أجل مناقشة المسودة ومن ثم تم تقديم مسودة معدلة إلى مجلس الوزراء في 29 مايو 2012م. إلا أنه لم يتم التوصل إلى اتفاق بالنظر إلى وجود خلافات حادة داخل الحكومة وقد رفعت مسودة القانون إلى الرئيس لاتخاذ قرار حول إحالتها إلى مجلس النواب من عدمه، وقد فوجئ الجميع بإحالة مشروع آخر من قبل الرئيس إلى مجلس النواب وقد تم رفض هذا المشروع من قبل أحزاب اللقاء المشترك التي هي أحد طرفي التسوية السياسية والموقعة على المبادرة الخليجية وآلية تنفيذ العملية الانتقالية.

• قلت بأن قانون العدالة الانتقالية المقدم من الوزارة شيء والمقدم إلى مجلس النواب شيء آخر.. هل غُير مشروع القانون تماماً؟

- ليس الأمر بهذه الصورة إنما تغيرت بعض المواد التي تؤثر على العدالة الانتقالية، منها مثلا مسألة المدة الزمنية فقد اقتصرت في المشروع المقدم منذ شهر يناير 2011 وحتى 21 فبراير 2012 بينما كانت المدة في المشروع المقدم من الوزارة منذ قيام الثورة إذا كان الضرر لايزال مستمرا بحيث كل الناس تجبر إضرارهم وتحل مشاكلهم..