

Humanities and Educational
Sciences Journal

ISSN: 2617-5908 (print)



مجلة العلوم التربوية
والدراسات الإنسانية

ISSN: 2709-0302 (online)

التنظيم القضائي في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)*

<https://doi.org/10.55074/hesj.vi56.1924>

بدر الدين عبده محمد علي الغزالي
باحث بكلية الحقوق، جامعة تعز - اليمن
bdraldynbmdmhd@gmail.com

تاريخ قبوله للنشر 10/3/2026

<http://hesj.org/ojs/index.php/hesj/index>

(*) تاريخ تسليم البحث 21/1/2026

(*) موقع المجلة:

التنظيم القضائي في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)

بدر الدين عبده محمد علي الغزالي
باحث بكلية الحقوق، جامعة تعز - اليمن

الملخص

يتناول البحث المكونات القضائية في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م) نقدياً، ويكشف عن اضطراب فلسفة البناء الدستوري بسبب المزج غير المتجانس بين نماذج قضائية مختلفة، يبرز البحث إشكاليات رئيسية: غموض المحكمة الاتحادية العليا، واستقلال قضاء الأقاليم المطلق على حساب وحدة النظام القضائي، والإحالة المفرطة للتفاصيل لقوانين لاحقة، والفراغ الدستوري بشأن السلطة القضائية في العاصمة صنعاء، وينتهي إلى اقتراح رؤية بديلة تحقق التوازن بين استقلال القضاء ووحدة النظام القانوني للدولة الاتحادية.

الكلمات المفتاحية: المكونات القضائية، مسودة الدستور اليمني (٢٠١٥م)، النظام الاتحادي، القضاء الاتحادي، قضاء الأقاليم، المحكمة الاتحادية العليا، القضاء الدستوري، القضاء الإداري.

Judicial Organization in the Draft Constitution of the Federal Republic of Yemen

BADR ADDIN ABDO MOHAMMED ALI AL-GHAZALI

Faculty of Law, University of Taiz – Yemen

Abstract

This research critically examines the judicial organization in Yemen's draft federal constitution, revealing a disturbed constitutional philosophy due to an inconsistent mix of different judicial models. It highlights key issues: the ambiguity of the Supreme Federal Court, the absolute independence of regional judiciaries at the expense of legal system unity, excessive referral of details to subsequent laws, and a constitutional void regarding the judiciary in the federal capital, Sana'a. It concludes by proposing an alternative vision to balance judicial independence with the unity of the federal legal system.

Keywords: Judicial Organization, Draft Yemeni Constitution, Federal System, Federal Judiciary, Regional Judiciary, Supreme Federal Court, Constitutional Judiciary, Administrative Judiciary.

مقدمة البحث:

يُعد تنظيم السلطة القضائية من أهم المؤشرات الدستورية الدالة على طبيعة الدولة وشكلها، إذ يتأثر القضاء تأثرًا مباشرًا بالبناء السياسي والدستوري الذي تقوم عليه الدولة، فبينما تميل الدولة البسيطة إلى توحيد التنظيم القضائي وتركيزه في مستوى مركزي واحد، تفرض الدولة الاتحادية إعادة صياغة بنية القضاء وتوزيع اختصاصاته بما ينسجم مع تعدد مستويات الحكم، ويضمن في الوقت ذاته وحدة النظام القانوني وحماية الحقوق والحريات. وفي هذا الإطار، جاءت مسودة دستور اليمن الاتحادي لعام (٢٠١٥م) في ضوء مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، لمواكبة التحول الدستوري العميق من نموذج الدولة البسيطة إلى نموذج الدولة الاتحادية، وهو تحول انعكس بوضوح على تنظيم السلطة القضائية، وتوزيع الاختصاصات بين المستويات الاتحادية والأقاليم والولايات بالإضافة إلى استحداث جهات قضائية مستقلة.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في الإشكاليات الدستورية والقانونية التي يثيرها الانتقال بالدولة اليمنية من النظام البسيط (المركزي) إلى النظام الاتحادي، وما يفرضه هذا التحول من ضرورة إعادة هيكلة السلطة القضائية بما يتلاءم مع التوزيع الجديد للسلطات بين المركز والأقاليم.

وتتفرع عن هذه المشكلة الرئيسية عدة تساؤلات جوهرية، أهمها:

- ١- ماهي مكونات القضاء الواردة في مسودة دستور اليمن الاتحادي ومدى ملاءمتها وكفايتها لتحقيق متطلبات التحول إلى النظام الاتحادي، وضمان التأسيس لقضاء فاعل في ظل الهيكل الجديد للدولة؟
- ٢- ما مدى وضوح ودقة التوزيع الدستوري للاختصاصات القضائية بين المحاكم الاتحادية ومحاكم الأقاليم؟ وهل يحدد النص الدستوري حدود هذه الاختصاصات بشكل يمنع التداخل والتنازع؟
- ٣- ما مدى ملاءمة استحداث محاكم متخصصة مثل المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الإدارية الاتحادية في إطار النظام القضائي اليمني، وما هي الضوابط الدستورية المنظمة لعملها؟
- ٤- ما هو المركز الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا في مشروع الدولة الاتحادية؟ وهل تضمن المسودة استقلاليتها وصلاحياتها الكافية لتكون قمة الهرم القضائي وضامنة لوحدة النظام القانوني في الدولة؟

أهداف البحث:

- ١- تحليل المكونات القضائية الواردة في مسودة الدستور وأساليب وطرق التوزيع الدستوري للاختصاصات القضائية بين مكونات القضاء الاتحادي وقضاء الأقاليم.
- ٢- الكشف عن الإشكالات الدستورية والقانونية المحتملة في التنظيم القضائي المقترح.

أهمية البحث:

- ١ - حادثة الموضوع وارتباطه بالسلطة القضائية في ظل التحول إلى الدولة الاتحادية وما يترتب عليه من تغيرات غير معهودة في القضاء اليمني وهو ما يستلزم البحث الكافية لتنظيم المسودة للمكونات القضائية وفق مبادئ وأسس الدولة الاتحادية.
- ٢ - تقديم دراسة تحليلية تسهم في تطوير قضاء الدولة الاتحادية ومعالجة أوجه القصور في التنظيم القضائي الوارد مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

مناهج البحث:

الأسلوب التحليلي والوصفي للنصوص الخاصة بالمكونات القضائية في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

حدود البحث:

المكونات القضائية في مسودة دستور اليمن الاتحادي في ضوء مخرجات الحوار الوطني (٢٠١٥م).

تقسيم البحث:

المبحث الأول: مكونات القضاء العادي في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)

المطلب الأول: القضاء الاتحادي

الفرع الأول: المجلس الأعلى للقضاء

الفرع الثاني: المحكمة الاتحادية العليا

المطلب الثاني: قضاء الأقاليم والولايات

الفرع الأول: المجالس القضائية للأقاليم

الفرع الثاني: محاكم الأقاليم والولايات

المبحث الثاني: تنظيم المحكمة الدستورية والقضاء الإداري في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)

المطلب الأول: تنظيم المحكمة الدستورية

الفرع الأول: تكوين المحكمة الدستورية

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية

المطلب الثاني: تنظيم القضاء الإداري

الفرع الأول: مفهوم القضاء الإداري

الفرع الثاني: تكوين واختصاصات القضاء الإداري

الخاتمة

المبحث الأول: مكونات القضاء العادي في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)

يتطلب تصميم النظم الاتحادية وجود مستويين من السلطات: السلطة الاتحادية والسلطة الإقليمية، والتي أصبحت أساساً لكثير من الدول الاتحادية^(١)؛ مع ضرورة وجود توازن بين المستويات، والذي يتبين من خلال الاختصاصات الممنوحة لكل مستوى بما يضمن بقاء الأقاليم ضمن الإطار الاتحادي العام، مع احتفاظها بكيانها المستقل من جهة؛ ومن جهة أخرى تحتفظ سلطة الاتحاد بمهيمنتها^(٢)، ويعتبر التوازن بين المستويات من أهم السمات التي تميز الدولة الاتحادية عن الدولة البسيطة التي تعتمد مركزية السلطة العليا^(٣)، ونقصد بتوازن المستويات الإقليمية والاتحادية وجود نطاق معين تمارس فيه كل من السلطات الإقليمية والاتحادية صلاحيتها الممنوحة لها بشكل مستقل وحر، بحيث يمكن ضمان عدم تجاوز أي من المستويين الاتحادي أو الإقليمي على اختصاصات السلطة الأخرى؛ وهذا التنظيم يشمل أنشطة جميع سلطات الدولة، وسيتم تناول المكونات القضائية في جميع المستويات على النحو الآتي:

المطلب الأول: القضاء الاتحادي

يعد مبدأ تقسيم المستويات أساس النظام الاتحادي، والذي يتطلب أن تحافظ سلطات الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية على ميادين اختصاصات حصرية، حيث تختلف عن تلك التي تتصرف بموجبها السلطة الاتحادية، وهذه الاختصاصات لها من الأهمية، بحيث يجب تحديدها تحديداً دقيقاً غير معرض للبس أو الغموض، بحيث يمكن تفسيره أو تأويله لصالح جهة معينة، سواء كانت اتحادية أو إقليمية؛ وهو ما يستوجب وجود إطار قانوني ينظم العلاقة بين السلطات الاتحادية والإقليمية، فالدولة الاتحادية تختلف عن الدولة البسيطة بتعدد مستويات السلطة؛ التي تعدد المصادر التي يتم من خلالها إصدار القرارات والقوانين وسائر التصرفات القانونية؛ التي يكون لها تأثير في الدولة، حيث تختلف مكونات المستوى الاتحادي عن مكونات مستوى الأقاليم، كما هو الحال في مكونات القضاء الاتحادي في مسودة دستور اليمن القادم، والتي سنبينها على النحو التالي:

الفرع الأول: المجلس الأعلى للقضاء

المجلس الأعلى للقضاء هيئة إشرافية إدارية على أداء الجهاز القضائي، ويساهم في دعم استقلال القضاء من خلال عزله عن التدخلات الخارجية، وعن مشاكل سيطرة السلطتين التنفيذية والتشريعية، علاوة على تحسين

(١) واتس، رونالد، ترجمة غالي بروهوم - نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة. ط ١، نشر منتدى الاتحادات الفدرالية، (٢٠٠٦م)، ص ٤٦.

(٢) د. كشكول، يمامة محمد حسن، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، دراسة مقارنة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية العراق، ص ٢٣٩.

(٣) المرجع نفسه، ص ٢٤٠.

الإدارة القضائية وتفعيلها، وإيجاد سلطة قضائية عادلة ترسي حكم القانون بواسطة أجهزة تكون على مسافة واحدة من كل الأطراف^(١).

وتجربة المجلس الأعلى للقضاء تجرية سابقة في دستور اليمن النافذ (١٩٩١م)، حيث منح اختصاصات إدارية على مختلف مكونات السلطة القضائية، رغم أن القضاء ظل من خلاله تحت هيمنة السلطة التنفيذية؛ نتيجة لخلل في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء واستحواد السلطة التنفيذية على رئاسة المجلس^(٢)، الأمر الذي يعتبر مساساً بالاستقلال الذي يتناسب مع القضاء كسلطة، والذي تم تداركه في تعديلات القانون (٢٠٠٦م) للمادة (١٠٤) من قانون السلطة القضائية الذي ينص على تعيين رئيس المحكمة العليا رئيساً للمجلس مع بقاء وزير العدل عضواً في المجلس وهذا على خلاف الوضع القانوني للمجلس الأعلى للقضاء في مسودة دستور اليمن القادم؛ الذي منحه استقلالاً كاملاً، حيث يتجسد ذلك من خلال تشكيل المجلس حسب نصوص المسودة التي تنص على أن المجلس يتكون من قضاة مختلف المحاكم العليا بأنواعها، ومن أعضاء من محاكم الأقاليم والمحامين وأساتذة القانون في الجامعات الحكومية، وهذا ما يؤكد عدم تدخل السلطات الأخرى في إجراءات تعيين القضاة، والذي يمكن اعتباره مؤشراً للاستقلال الكامل للمجلس^(٣).

حيث تتغير عضوية المجلس القضائي كثيراً من بلد إلى آخر، وهي مرتبطة بالأسباب السياسية التي دفعت إلى إنشائه، إلا أن النماذج الأكثر نجاحاً هي تلك التي يتمثل فيها مزيج من العاملين في الدولة والمجتمع المدني، والتي تتمتع بصلاحيات واسعة كافية لتعزيز استقلال القضاء ومساءلته^(٤).

(١) أثمان، فولين: أفضل ممارسات المجالس القضائية، المجلس التطويري، نشر منتدى الاتحادات الفدرالية، نيسان، (٢٠٠٤م)، ترجمة المركز العربي لتطوير حكم القانون ونزاهته، ص ١٤.

(٢) مادة (١٠٤) من قانون السلطة القضائية رقم: (١) لسنة (١٩٩١م)، يشكل مجلس القضاء الأعلى على النحو التالي: ١- رئيس مجلس الرئاسة رئيساً، ٢- وزير العدل عضواً ٣- نائباً رئيس المحكمة العليا عضوين، ٤- النائب العام عضواً، ٥- نائب رئيس المحكمة العليا عضواً، ٦- نائب وزير العدل عضواً، ٧- رئيس هيئة التفتيش القضائي عضواً، ٨- ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من مجلس الرئاسة، على أن لا تقل درجة كل منهم عن قاضي محكمة عليا أعضاء.

(٣) مادة (٢٢٠-٢٢١-٢٢٢) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)، حيث نصت مسودة الدستور اليمني على أن يكون للسلطة القضائية مجلس أعلى يتولى إدارة شؤونها، ويجسد استقلالها، حيث يتكون المجلس على النحو التالي: عضو من المحكمة العليا الاتحادية، وعضو من المحكمة الإدارية العليا، وعضو يمثل النيابة العامة؛ لا تقل درجته عن محام عام، وعضو من المحكمة العليا في كل إقليم وعضوين من المحامين المقبولين للترافع أمام المحكمة العليا، وعضوين من أساتذة القانون في الجامعات الحكومية لا تقل درجتهم عن أستاذ مشارك، وأحال تنظيم آلية الترشح والانتخاب إلى قانون السلطة القضائية، على أن يتولى مجلس الاتحاد التأكد من سلامة إجراءات الترشح وفقاً للدستور والقانون والمصادقة على المرشحين، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بتعيينهم، حيث تكون مدة العضوية أربع سنوات قابلة للتديد مرة واحدة.

(٤) أثمان، فولين: أفضل ممارسات المجالس القضائية، مرجع سابق، ص ١٥.

وكما هو معلوم أن بعد قرار الإنشاء تطرح مسألة البناء الدستوري لإنشاء المجلس وآلية تشكيله، والاختصاصات الممنوحة له، لما لذلك من أهمية في ضمان الاستقلال الممنوح، وهو الأمر الذي أكدته نصوص مسودة الدستور في تشكيل المجلس الأعلى، وكذلك الأمر في المهام والمسؤوليات التي تمنح للمجالس القضائية، حيث منحت مسودة دستور اليمن الاتحادي المجلس الأعلى للقضاء اختصاصات إدارية وتأديبية وتخطيطية^(١). إضافة إلى اختصاصات تتعلق بإدارة المحاكم وتعيين القضاة وأعضاء النيابة، وكذلك المشاركة في اختيار النائب العام، حيث يقدم المجلس الأعلى للقضاء ثلاثة مرشحين لمجلس الاتحاد لاختيار واحد منهم، ويصدر قرار جمهوري بتعيينه؛ إضافة إلى ترشيح نصف العدد من أعضاء المحكمة الدستورية وفق آلية يحددها قانون السلطة القضائية^(٢). والملاحظ أن اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء في مسودة دستور اليمن الاتحادي لم تختلف كثيرًا عن اختصاصات المجلس الأعلى في الدستور النافذ رغم الاختلاف الجوهرى للتشكيل^(٣).

ومن المهم أن نشير إلى أن أبرز المآخذ على نصوص مسودة الدستور الاتحادي المتعلقة بتكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته؛ إغفاله لمبدأ مشاركة الأقاليم في تشكيل المجلس، نظرًا لاعتباره من أهم مكونات السلطة القضائية الاتحادية، مع العلم أنه أشار إلى ذلك في أحد الاختصاصات، فيما يتعلق بتعيين رئيس ونواب هيئة التفتيش القضائي أنه يجب مراعاة أن يكونوا من مختلف الأقاليم، وكان الأولى التأكيد على ذلك في عضوية المجلس الأعلى للقضاء، وهو الأمر الذي تحرص عليه الأنظمة الاتحادية، كما هو الحال في الدستور البلجيكي في تكوين

(١) المادة (٢٢٢) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)؛ التي نصت على اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء كما يلي: وضع الخطط والسياسات العامة لإصلاح وتطوير أداء السلطة القضائية، وإبداء الرأي في التشريعات الخاصة بشؤون السلطة القضائية، وإعداد مشروع موازنة السلطة القضائية، والإشراف على تنفيذها، وتعيين رئيس ونواب هيئة التفتيش القضائي؛ مع مراعاة أن يكون أعضاء الهيئة من مختلف الأقاليم، والنظر في نتائج التفتيش الدوري على أعمال القضاة وأعضاء النيابة العامة، والإشراف على تأهيل القضاة وتطوير كفاءتهم، والإشراف على منهجية التعليم النظري والتدريب العملي، واستيعاب القاضيات وعضوات النيابة العامة في مختلف درجات المحاكم وأنواعها، وأي اختصاصات أخرى بموجب القانون.

(٢) المادة (٢٢٧)، ينتخب مجلس الاتحاد النائب العام من بين ثلاثة مرشحين يختارهم المجلس الأعلى للقضاء من بين القضاة أو أعضاء النيابة لا تقل درجتهم عن قاضي محكمة عليا، تكون ولايته خمس سنوات غير قابلة للتجديد، ويصدر قرار جمهوري بتعيينه.

(٣) المادة (١٠٩) من قانون السلطة القضائية النافذ في اليمن يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات التالية:

أ- وضع السياسة العامة لتطوير شؤون القضاء.

ب- النظر في جميع المواضيع التي تعرض على المجلس فيما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم ومحاسبتهم وتقاعدهم ونقلهم واستقلالهم على ضوء المواد المنصوص عليها في هذا القانون.

أ- تأديب القضاة.

ب- دراسة مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء.

ج- النظر في نتائج التفتيش الدوري على أعمال رؤساء وقضاة محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية لتقدير درجة كفاءتهم، والتحقق في الشكاوى التي تقدم ضدهم، والنظر في الطلبات التي تقدم منهم، والتصرف فيها وفقًا لأحكام لائحة التفتيش القضائي.

أ- إبداء الرأي في مشروعات ميزانية السلطة القضائية.

مجلس القضاء الأعلى أن يكون من مجموعة ناطقة الهولندية؛ ومجموعة ناطقة بالفرنسية، ويضم كل مجمع عددًا متساويًا من الأعضاء، ومن خلال ذلك المجلس يتم تسمية المرشحين للتعين كقضاة للمحاكم الاتحادية، كما تضمن الدستور إجراءً معيّنًا عبر الأقاليم بما يضمن التوازن لكل الفئات والمكونات للدولة^(١)؛ إضافة إلى أنه في البند الثاني من اختصاصات المجلس نص على إبداء الرأي في التشريعات الخاصة بشؤون السلطات القضائية، مع أن الأصل في ظل التنظيم الجديد للقضاء - وكما هو توجه الأنظمة التي تأخذ بنظام المجالس المماثلة في الأنظمة الأخرى، والذي ورد في نص الوثيقة النهائية لمخرجات الحوار الوطني - أن يكون للمجلس اقتراح التشريعات وتقديم الدراسات الخاصة بشؤون السلطة القضائية، وهي صياغة سليمة؛ كان بالإمكان الاستفادة منها^(٢).

ومن المآخذ كذلك أن مسودة الدستور نصت على: "أن يقوم مجلس الاتحاد بالتأكد من سلامة وإجراءات الترشيح وفقًا للدستور والقانون"^(٣)، مع أننا لم نجد نصوصًا في الدستور خاصة بإجراءات الترشيح التي ينبغي التأكد منها من قبل مجلس الاتحاد؛ وهناك من يرى أن الأنظمة الاتحادية ذات الطابع الرئاسي لم تول اهتمامًا مثل هذه المجالس، وأولت اهتمامًا كبيرًا للمحكمة الاتحادية العليا، على خلاف ما سارت عليه مسودة دستور اليمن الاتحادي^(٤).

الفرع الثاني: المحكمة الاتحادية العليا

تعد المحكمة الاتحادية العليا أعلى محكمة في أغلب الأنظمة القضائية الفدرالية عامة، والأنظمة الرئاسية على وجه الخصوص، حيث تعتبر من أهم الخصائص المميزة للفدرالية بشكل عام، وذلك لدورها في الحفاظ على وحدة النظام القضائي والقانوني^(٥).

وفي هذا السياق ورد في مسودة دستور اليمن الاتحادي النص على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا في سياق النص على مستويات محاكم الولايات والأقاليم، والذي يفهم من نص المادة (٢٢٦) أن المحكمة الاتحادية العليا هي أعلى درجة، وذلك بعد أن ذكر النص مستويات المحاكم من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى، والذي نص

(١) المادة (١٥١) الفقرة (٢) من دستور بلجيكا، والتي نصت على أن يتكون المجلس الأعلى من مجمع ناطق بهولندية ومجمع ناطق بالفرنسية، ويضم كل مجمع عددًا متساويًا من الأعضاء، ويشكل بتمثيل متساوٍ من قضاة وضباط مكتب المدعي العام المنتخبين مباشرة من قبل أقرانهم وفقًا للشروط والطريقة التي يحددها القانون من ناحية، ومن ناحية أخرى من الأعضاء الآخرين المعيّنين من مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي الأصوات المدلى بها وفقًا للشروط التي يحددها القانون، ويوجد في كل مجمع لجنة للترشيح والتعيين فضلًا عن لجنة الاستشارة والتحقيق، وتشكل بتمثيل متساوٍ وفقًا للشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

(٢) توصيات فريق القضية الجنوبية في الوثيقة النهائية لمؤتمر الحوار، ص ١٠٧.

(٣) المادة (٢٢٠) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٤) أ. د. طربوش، قائد محمد، للتأريخ فقط "ملاحظات على مسودة دستور اليمن الاتحادي"، ورقة مقدمة إلى ندوة النظم الفدرالية والنظام الاتحادي في اليمن، جامعة تعز، بتاريخ (١٦-٢-٢٠١٩م)، وتم نشرها على موقع المواطن نت في (٢٧-٢-٢٠١٩م).

<https://almoaten.net/2019/02/8375>

(٥) واتس، رونالد، ترجمة غالي برهوم - نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة، مرجع سابق، ص ٤٩.

على نهائية أحكام المحكمة العليا في الأقاليم؛ باستثناء ما تحتفظ به المحكمة الاتحادية العليا؛ وفق القانون الاتحادي الذي أحال تكويناتها واختصاصاتها عليه^(١)، والمحكمة الاتحادية العليا بهذا الوضع القانوني تجربة حديثة على النظام القضائي في اليمن، والذي كانت فيه المحكمة العليا هي المرجع الأخير لجميع محاكم الجمهورية، وتتكون من دوائر متعددة، وتوزع الاختصاصات النوعية بين هذه الدوائر^(٢).

ومن خلال استقراءنا للنظم القضائية لعدد من الدول الفدرالية - وبالمقارنة مع نصوص مسودة الدستور الاتحادي - وجدنا الآتي:

أولاً: الانتقاص من سلطات القضاء والمساس باستقلاله؛ من خلال إغفال مسودة دستور اليمن الاتحادي آليات وإجراءات تشكيل المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها وإحالتها إلى قانون اتحادي، وهذا أمر غريب على الأنظمة الاتحادية، وذلك لما يمثله القضاء الاتحادي من أهمية كبيرة ودور فعال، حيث لم نجد أيًا من الأنظمة الاتحادية لم تنص دساتيرها على ذلك؛ سواء كانت المحكمة الاتحادية العليا على الطريقة الأمريكية، والذي يعني أن تمنح المحكمة الاتحادية العليا اختصاصاتها واختصاصات المحكمة الدستورية كما هو في الإمارات العربية المتحدة والعراق وماليزيا^(٣)، أو الدول التي تنص دساتيرها على إنشاء محكمة اتحادية عليا وتمنحها اختصاصات خاصة بها؛ أبرزها مراقبة الأحكام الصادرة من المحاكم الاستئنافية في الأقاليم، وإنشاء محكمة دستورية مثل ألمانيا - إسبانيا - بلجيكا^(٤)، وتمنحها وظيفة القضاء الدستوري، وقد يحدث في النموذجين النص على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، وذكر اختصاصات المستويات الأدنى حصراً، هذا في حالة عدم النص على اختصاصاتها، والذي يكون على حسب أسلوب توزيع الاختصاصات الذي يتم اختياره بما يتلاءم مع ظروف الدولة وظروف نشأتها، إذ أن الغاية من دستورية نصوص المحكمة العليا أن السلطة القضائية تعد عاملاً حاسماً في سيادة القانون، كونها تستمد قوتها

(١) مادة (٢٢٦) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م) التي نصت على: تنشأ محاكم ابتدائية في المديرية ومحاكم استئناف في الولايات، ومحاكم عليا في الأقاليم، وتنشأ محكمة عليا اتحادية، وتكون أحكام المحاكم العليا في الأقاليم نهائية باستثناء ما تختص به المحكمة العليا الاتحادية وفقاً لما ينظمه القانون.

(٢) المواد (١٦-١٧-١٨) من قانون السلطة القضائية النافذ والتي تنص المادة (١٦) منه على: أ - تتكون المحكمة العليا من الدوائر التالية: ١- الدائرة الدستورية، ٢ - الدائرة المدنية، ٣- الدائرة التجارية ٤ - الدائرة الجزائية، ٥- دائرة الأحوال الشخصية، ٦- الدائرة الإدارية، ٧- الدائرة العسكرية، ٨- دائرة فحص الطعون...

ب - يتم تشكيل الدوائر في المحكمة العليا بقرار يصدره مجلس القضاء الأعلى بعد التشاور مع وزير العدل ورئيس المحكمة العليا، كما تنص المادة (١٧) على أن: تتألف هيئة الحكم في كل دائرة من دوائر المحكمة العليا من خمسة قضاة عدا الدائرة الدستورية فتؤلف من سبعة قضاة، وتصدر الأحكام والقرارات بالأغلبية المطلقة، ونصت المادة (١٨) منه على: إذا تعذر على أحد رؤساء الدوائر مزاوله مهامه لأي سبب ناب عنه الأقدم درجة.

(٣) القاضي عبودي، قاسم حسن - أشكال القضاء في النظام الفدرالي موقع النور- بحث منشور بتاريخ (١١/١٠/٢٠١٩م).

<http://www.alnoor.se/article.asp?id=59697>

(٤) زيباري، عبدالرحمن، السلطة القضائية في النظام الفدرالي العراق، ط ١، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، (٢٠١٦م)، ص ٢١٨.

من بنائها الدستوري، ولهذا فالتوجه الغالب يرى خطورة ترك تنظيم المحكمة العليا واختصاصاتها وإحالتها إلى قوانين تسنها المجالس التشريعية^(١)، وأن ذلك يعتبر انتقاصاً من شأن السلطة القضائية، ومساساً باستقلالها. ثانياً: لم نجد مكوناً قضائياً مماثلاً في الدول الاتحادية، كما هو مكون المحكمة الاتحادية العليا في مسودة دستور اليمن الاتحادي، والذي يمكننا القول: إنها مكون عديمي لصعوبة تصور عملها وتنظيم اختصاصاتها؛ كون مسودة دستور اليمن الاتحادي قد منحت المحاكم العليا في الأقاليم الاستقلال الكامل، وجعلت أحكامها نهائية^(٢) لا تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، علاوة على وجود محكمة أخرى موازية وهي المحكمة الدستورية، التي منحت استقلالاً مالياً وإدارياً، ومنحت سلطة الرقابة على دستورية القوانين واختصاصات أخرى يمكن أن تمنح للمحكمة الاتحادية العليا بنصوص دستورية، إضافة إلى اختصاصات أخرى على ضوء اختصاصات المحكمة العليا الحالية بموجب قانون السلطة القضائية النافذ^(٣).

لكن المشكلة التي تبرز من خلال هذا التصور لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هي كيفية النظر في هذه المنازعات مع عدم وجود درجات التقاضي الأولى والثانية باعتبارها ضماناً أساسياً لمصالح المتقاضين والمصلحة العليا، والمبادئ العامة في القانون الإجرائي لأنه يشكل ضماناً من ضمانات حسن سير العدالة^(٤)، وعلاوة على كل ما سبق يمكننا القول: إن المحكمة الاتحادية العليا مكون عديمي ليس له أسس واقعية، ولا مبررات للإنشاء في ظل التنظيم القضائي الموجود في دستور اليمن الاتحادي.

إضافة إلى ما سبق؛ وبمقارنة البناء الدستوري للمجلس الأعلى للقضاء بإحالة بناء وتكوين المحكمة الاتحادية العليا للقانون محل نقد عند البعض، كون ذلك على خلاف مع دساتير الدول الاتحادية ذات النظام الرئاسي؛ التي حددت طرق وآليات تشكيل المحكمة العليا واختصاصاتها؛ كونها الهيئة العليا للسلطة القضائية، وتتبعها جميع المحاكم في الاتحاد والولايات، ولم تُؤَلَّ تلك الدساتير اهتماماً كبيراً للمجالس القضائية، كونها هيئات إدارية تكمن صلاحيتها في الشؤون الإدارية للسلطة القضائية^(٥).

(١) إبراهيم، عادل، مستخلص الفدرالية، رسالة دكتوراه، جامعة كلمنتا، العراق، (٢٠١٤م)، ص ٦٤.

(٢) المادة (٢٢٦) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٣) المادة (١٥٣) من مسودة دستور اليمن الاتحادي والمادة (١٢) من قانون السلطة القضائية، تمارس المحكمة العليا المهام التالية: ١- الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات، ٢- الفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، ٣- الفصل في الطعون الانتخابية، ٤- لفصل في الطعون والأحكام النهائية المكتسبة للدرجة القطعية في المواد المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ٥- الرقابة القضائية على جميع المحاكم في الجمهورية، ٦- أية مهام أخرى بمقتضى القانون، ٧- الفصل بطريق الطعن بالنقض في الأحكام النهائية في الجرائم العسكرية، ٨- محاكمات شاغلي وظائف السلطات العليا، مع مراعاة أحكام المادتين (١٠١، ١١١) من الدستور.

(٤) د. المنيفي، مصطفى عبد الرقيب، درجة التقاضي ومراجعة الأحكام دراسة مقارنة بين اليمن والسودان مطابع العلاقات العامة وزارة الداخلية اليمن ط١ عام ٢٠١٢)، ص ١٨١.

(٥) أ. د. طربوش، قائد محمد، للتأريخ فقط ملاحظات على مسودة دستور اليمن الاتحادي، مرجع سابق، ص ٤٩.

ومن أهم المآخذ أنه لم يحدد الوضع القانوني للمحكمة العليا للاتحاد، ولا طريقة تشكيلها ولا اختصاصاتها في حين حدد تولي النائب العام لمنصبه وطريقة انتخابه^(١).

المطلب الثاني: قضاء الأقاليم والولايات

ذكرنا آنفاً أن توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والأقاليم من أبرز مبادئ النظام الاتحادي في جميع السلطات ووفقاً لذلك فقد نظمت مسودة الدستور اليمني المكونات القضائية في الأقاليم والولايات موضحة التشكيل والاختصاصات الحصرية والمشاركة، وهو ما سيتم بيانه على النحو التالي:

الفرع الأول: المجالس القضائية للأقاليم

نصت مسودة الدستور الاتحادي على إنشاء مجالس قضائية في الأقاليم، وأحالت تنظيم تكويناتها واختصاصاتها إلى قانون السلطة القضائية، فيما يخص تعيين القضاة وأعضاء النيابة ونقلهم وإعازتهم وتقاعدهم ومسائلهم تأديبياً، وكافة شؤونهم الوظيفية، وقبل استقالتهم، ثم نصت على أن "القانون نفسه ينظم اختصاصات مجالس القضاء في الأقاليم"، والتي تتعلق بإدارة المحاكم وأجهزة النيابة العامة على مستوى الأقاليم، ووضع الخطط والسياسات العامة لإصلاح القضاء وتطويره، وإعداد مشروع موازنة القضاء في الأقاليم والإشراف على تنظيمها، وأي اختصاصات أخرى يتضمنها القانون^(٢).

والملاحظ أن الدستور لم يمنح المجالس القضائية استقلالاً كاملاً من خلال إحالة تنظيم تكويناتها واختصاصاتها إلى قانون السلطة القضائية؛ مع أن الأولى النص دستورياً على طرق وآليات التعيين والتشكيل وتوزيع الاختصاصات ومنحها الاستقلال المالي والإداري؛ كون اختصاص مجلس القضاء الإقليمي ليس واضحاً أو محدداً بشكل دقيق فيما يخص تعيين القضاة، وما إذا كان دوره يقتصر على الترشيح فقط أم أنه يملك القرار النهائي في هذا المجال، لما للتوضيح والدقة من أهمية في تفادي الإشكالات التي من المتوقع حدوثها بين الولايات المكونة للأقاليم، وكونها منحت اختصاصات حساسة وخطيرة تتمثل في الإدارة الكاملة للنظام القضائي في الإقليم؛ من تعيين القضاة وتنقلاتهم، وإدارة المحاكم وأجهزة النيابة على مستوى الإقليم.

(١) المرجع نفسه، ص، ٥٥ وانظر: المادة (٢٢٧-٢٢٨) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٢) المادة (٢٢٣) الفقرتان (٢-١) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)، تنص على أن قانون السلطة القضائية ينظم اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء ومجالس القضاء في الأقاليم في تعيين القضاة وأعضاء النيابة ونقلهم وندبهم وإعازتهم وتقاعدهم وقبل استقالتهم ومسائلهم تأديبياً، وكافة شؤونهم الوظيفية الأخرى، والنظر في الطلبات والتظلمات المقدمة منهم، كما ينظم القانون اختصاص مجلس القضاء في الأقاليم كما يلي: إدارة المحاكم وأجهزة النيابة العامة على مستوى الأقاليم، ووضع الخطط والسياسات العامة لإصلاح القضاء وتطوير أدائه، وإعداد مشروع موازنة القضاء في الإقليم والإشراف على تنفيذها، وأي اختصاصات أخرى.

الفرع الثاني: محاكم الأقاليم والولايات

تعتبر المحاكم العليا للأقاليم استحداثاً جديداً بالتوازي مع الشكل الاتحادي للدولة، والذي يختلف عما كان عليه القضاء النافذ في ظل الدولة البسيطة، حيث نصت المسودة على إنشاء محكمة عليا لكل إقليم، والتي عددها (٦) أقاليم، كل إقليم يضم أكثر من محافظة، حيث نصت مسودة الدستور الاتحادي على مستويات المحاكم المتمثلة بالدرجة الأولى في المديریات، وهي المحكمة الابتدائية، والتي يمكن تصور اختصاصها بأنها تنظر في كل القضايا المدنية والجنائية، وغيرها باستثناء الدستورية والإدارية، والدرجة الثانية في الولايات، و(الولايات) وهي محكمة استئنافية، والتي لن يختلف اختصاصها كثيراً عما كان عليه في النظام القضائي النافذ، وهو رقابة أحكام المحاكم الابتدائية، ودرجة ثالثة؛ وهي المحكمة العليا في الأقاليم، والتي ستكون محكمة طعن نهائية، ولها الرقابة على محاكم الإقليم، حيث أقرت المسودة نهائية أحكام المحاكم العليا في الأقاليم، وأنها غير قابلة للمراجعة من مستويات أعلى، الأمر الذي يؤكد الاستقلال الكامل لقضاء الأقاليم، والذي يعني حرمان السلطة القضائية الاتحادية من الرقابة على محاكم الأقاليم أو التدخل بأي صورة من الصور، وبالإضافة إلى ما ذكرناه سلفاً بخصوص استقلال المجالس القضائية في الأقاليم في إدارة المحاكم وتعيين القضاة وكل ما يتعلق بشؤونهم، حيث تعتبر هذه مظاهر للاستقلال الكلي، والذي برأينا لا يتلاءم مع الظروف التي تمر بها اليمن، ولأمر دوافع اختيار النظام الاتحادي، والتي أبرزها الحفاظ على وحدة الاتحاد، كون هذا التوجه يشكل خطراً حقيقياً على وحدة الاتحاد، وبالذات في ظل منح الأقاليم دساتير خاصة بها، علاوة على أنه يظهر من خلال هذا التوجه عدم وضوح النظام القضائي الذي أخذت به مسودة الدستور الاتحادي؛ بالإضافة إلى عدم النص على القانون الواجب التطبيق، ولا التأكيد على وحدة القوانين والتشريعات التي هي طابع النظام القضائي الموحد اللامركزي؛ الذي تظهر بعض ملامحه من خلال منح الأقاليم الاستقلال، والذي كان يستلزم الاحتفاظ ببعض الاختصاصات المهمة للمحكمة الاتحادية العليا؛ حيث تكون المحكمة الاتحادية العليا هي المحكمة النهائية لها من خلال الاحتفاظ بجزء من الصلاحيات للمحكمة الاتحادية العليا، كما هو الحال مع مجالس القضاء في الأقاليم، حيث احتفظ بجزء من الصلاحيات للمجلس الأعلى للقضاء، لما في هذا الإجراء من حفاظ على وحدة الاتحاد، وبما لا يفقده خصائص النظام القضائي الموحد، الذي يشير التنظيم القضائي في المسودة إلى ملامحه^(١).

ومن المآخذ على نصوص المسودة - فيما يخص تكوين السلطة القضائية وتوزيع الاختصاصات بين مستوياتها - أنه كما أغفل التكوين فقد أغفل توزيع الاختصاصات الاتحادية والإقليمية؛ على عكس ما سار عليه في توزيع الاختصاصات بين مستويات السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث نص صراحة على الاختصاصات في المستوى الاتحادي، ثم نص صراحة على الاختصاصات على مستوى الأقاليم، بل كان هذا الإغفال واضحاً في تبويب المواد الخاصة بسلطات الأقاليم، بأن نص على سلطات الأقاليم ابتداءً بالسلطة التشريعية، ثم السلطة التنفيذية، دون

(١) المادة (٢٢٦) من مسودة دستور اليمن الاتحادي، (٢٠١٥م).

الإشارة تصريحاً أو تلميحاً إلى السلطة القضائية في الأقاليم؛ مكتفياً بما أشار إليه في مادة واحدة نصت على المستويات فقط، وأحالت التشكيل والاختصاصات إلى مجالس القضاء في الأقاليم؛ التي تم إحالة تشكيلها واختصاصها إلى قانون بنظر المجلس الأعلى للقضاء^(١).

وإغفال مسودة الدستور لتوزيع الاختصاصات بين مستويات السلطة القضائية يعتبر إغفالاً لأهم الخصائص المميزة للنظام الاتحادي، وكان بالإمكان اختيار أحد أساليب توزيع الاختصاصات المعروفة^(٢)، والتي تتوقف على الظروف الخاصة بكل دولة، وبظروف نشأتها، والغاية من ضرورة نص الدستور على ذلك هي إقامة معادلة متوازنة للدولة تحمي المصالح المشتركة لعامة الشعب، وتحافظ على وحدة الاتحاد بالتوازي مع استقلال الأقاليم؛ وقد أكدت وثيقة مخرجات الحوار الوطني على أن يحدد الدستور في الدولة الاتحادية توزيع السلطات والمسؤوليات بوضوح لمستويات الحكم الأخرى، نظرًا للظروف التي تمر بها اليمن^(٣).

الأمر الذي يؤكد أن دستورية النص على توزيع الاختصاصات يعتبر تفاديًا لخلافات ونزاعات متوقعة بين مستويات السلطة، ولأن توزيع الاختصاصات بين مستويات السلطة ليست مسألة شكلية، وإنما قضية جوهرية، كان ينبغي الانتباه لها؛ وهو الأمر الذي أكدته فقهاء القانون من أنه لا بد وأن يكون توزيع الاختصاصات وتقسيمها دستوريًا شاملاً لكل السلطات، وفق شروط معينة، كون ذلك ما يتميز به النظام الفدرالي والأنظمة الأخرى القائمة على مبدأ اللامركزية والحكم الذاتي^(٤).

ونتيجة لكل ما سبق يمكننا القول: إن النظام القضائي في مسودة الدستور الاتحادي أقرب ما يكون إلى النظام القضائي الموحد اللامركزي، كما هو الحالي في النظام الألماني، والذي يبدو تأثيره واضحاً على مسودة الدستور الاتحادي اليمني، رغم وجود كثير من الاضطراب وكثير من الغموض، سواء من حيث التكوين أو توزيع

(١) المواد (٢٣٠-٢٤٩) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٢) يشير معظم الفقهاء والمختصون إلى ثلاث طرق أو أساليب لتقسيم السلطات والصلاحيات تتضمن إحداها حصر وذكر السلطات الفدرالية، وترك السلطات المتبقية للوحدات المكونة، كما هو متبع مثلاً في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، النمسا، ألمانيا، سويسرا، الأرجنتين، وماليزيا، والطريقة الثانية تترك السلطات المتبقية للحكومة الفدرالية بعد عد وذكر سلطات الوحدات المكونة، وهذا الأسلوب مطبق في بعض الدول منها مثلاً: كندا، الهند، مالاو، السابق، وله إلى ماليزيا، وبلجيكا، غير أن دساتير دول أخرى تذكر صلاحيات وسلطات كلٍّ من المستويين، أي ترد في الدستور قائمتان إحداها باختصاصات الحكومة الفدرالية، والأخرى باختصاصات حكومات الوحدات المكونة للدول الفدرالية، وهذه هي الطريقة الثالثة، وتجدر الإشارة إلى أن دساتير العديد من الدول الفدرالية تنص على قائمة بالاختصاصات المشتركة، أو التي يجري بشأنها التنسيق بين المستويين أو المستويات المختلفة، انظر في هذا الصدد: جورج أندرسون - مقدمة عن الفدرالية - منتدى الأنظمة الفدرالية أوتاوي، كندا (٢٠٠٧م)، ص ٢٨-٣٠.

(٣) البند الرابع من توصيات فريق القضية الجنوبية، ص ١٠٧.

(٤) عبد الله، عبد الرحمن رحيم، اللامركزية الإدارية والفدرالية، بحث منشور في مجلة القانون كلية القانون جامعة صلاح الدين العراق العدد (١)، سنة (١٩٩٤م)، ص ٣٨.

الاختصاصات، حيث منح كل ما يتعلق باختصاصات القضاء العادي للمحاكم العليا للأقاليم والولايات، مع عدم وجود مكون قضائي اتحادي له سلطة الإشراف عليها للحفاظ على وحدة النظام القضائي، مع العلم أن النظام الاتحادي الألماني اضطر سنة (٢٠٠٢م) إلى تعديل الدستور، وكانت أبرز التعديلات إنشاء هيئة قضائية للحفاظ على وحدة تطبيق القانون في الدولة؛ تتكون من ممثلي المحاكم العليا لحل الاختلاف في الأحكام والقرارات الصادرة عنهم، وكذلك لتحديد الاختصاص في نظر القضايا أمام كل من المحاكم العليا الإقليمية، كما هو الحال في الدول الاتحادية التي أخذت بالنظام القضائي الموحد^(١).

وكما هو معلوم أن النظام القضائي الموحد هو إقرار تنظيم قضائي لكل المستويات (الاتحادي والإقليمي)^(٢)، حفاظاً على وحدة النظام القضائي، والترابط بين المستويات الاتحادية، مع منح الوحدات الاستقلال في التعيين في ظل اعتبار المحكمة الاتحادية العليا هي المرجع النهائي لكل مستويات القضاء، لأن ذلك أهم ما يميز النظام القضائي الموحد، إضافة إلى وحدة النظم والتشريعات^(٣).

ومن المهم الإشارة - ونحن بصدد الحديث عن محاكم الأقاليم والولايات - إلى محاكم مدينتي صنعاء وعدن، والتي يبدو من خلال نصوص المسودة أن لها وضعاً خاصاً، حيث نصت المسودة على التنظيم القضائي الخاص بمدينة عدن الذي بين أنه يكون لها من الصلاحيات المسندة لبقية الأقاليم، الأمر الذي يجعل التنظيم القضائي واضحاً، بالإضافة إلى النص على إنشاء محاكم نوعية للفصل في المنازعات التجارية والمالية، ومنازعات الاستثمار في مدينة عدن دون غيرها^(٤)، ولم يوضح هل هي محاكم مالية أو تجارية أم ضريبية، حيث أن هناك من رأى أن يتم التغيير من مصطلح محاكم نوعية إلى محاكم تجارية، حتى تتضح الصورة، بالإضافة إلى عدم توضيح درجات التقاضي ومستوياتها، وهل ستكون اتحادية أم خاصة بإقليم عدن فقط، وكذلك عدم توضيح القانون المختص الذي سيقوم بتوضيح كل هذه التفاصيل، الأمر الذي يختلف فيما يتعلق بسلطات مدينة صنعاء نجد أن مسودة الدستور نصت على أن يكون لمدينة صنعاء سلطة تشريعية وتنفيذية، وأنها مدينة اتحادية غير خاضعة لسلطة أي إقليم^(٥)، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن السلطة القضائية المعنية في النطاق الجغرافي لمدينة صنعاء، وماهي درجاته ومستوياته، وهل سيطبق التنظيم القضائي للأقاليم، والذي لم يشر إليها لا تصريحاً ولا تلميحاً، وحصر سلطاتها بالتشريعية والتنفيذية^(٦).

(١) المادة (٩٥) الفقرة الثالثة من مسودة دستور اليمن الاتحادي.

(٢) القاضي قاسم عبودي، أشكال القضاء في النظام الفدرالي، مرجع سابق.

(٣) عادل إبراهيم، مستخلص الفدرالية، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٤) المادة (٢٨٠) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٥) المادة (٢٤٦) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٦) أ. د. طربوش، قائد محمد، للتاريخ فقط ملاحظات على مسودة دستور اليمن الاتحادي، ورقة مقدمة إلى ندوة النظم الفدرالية والنظام الاتحادي في اليمن، جامعة تعز، بتاريخ (١٦-٢-٢٠١٩م)، وتم نشرها على موقع المواطن نت في فبراير (٢٧، ٢٠١٩م).

المبحث الثاني: تنظيم المحكمة الدستورية والقضاء الإداري في مسودة دستور اليمن الاتحادي

(٢٠١٥م)

نصت مسودة دستور اليمن الاتحادي على إنشاء المحكمة الدستورية والقضاء الإداري كمكونات قضائية تنسم بالاستقلال، فمن جهة تستقل المحكمة الدستورية عن السلطة القضائية والقضاء الإداري عن القضاء العادي من جهة أخرى، وهما مكونان قضائيان لم يكن لهما وجود في الصورة في النظام القانوني النافذ، ولذلك أفردنا لها مبحثاً مستقلاً عن السلطة القضائية مسايرةً لتنظيمها في المسودة وسيتم توضيح ذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تنظيم المحكمة الدستورية

من المسلم به أن وجود مكون المحكمة الدستورية - وتنظيم أحكامها في باب مستقل عن تنظيم كلاً من القضاء العادي والقضاء الإداري - يفصح عن الرغبة في وجود قضاء دستوري، كما هو حال كثير من الأنظمة المعاصرة، ولقد نظمت مسودة دستور اليمن الاتحادي أحكام المحكمة الدستورية العليا، وجعلتها مكوناً مستقلاً عن القضاء العادي، مع أن هناك من رأى أن تكون المحكمة الدستورية ضمن مكونات القضاء العادي في الباب الثالث، كما هو الحال في الدساتير الاتحادية ذات النظام الرئاسي التي اكتفت بإنشاء محكمة اتحادية عليا^(١)، ومنحتها اختصاصات الرقابة الدستورية إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى، وأفردت المسودة لها باباً مستقلاً، وذلك بدافع الحرص على منح المحكمة الدستورية كامل الاستقلال لأهمية الدور الموكّل إليها في ظل الشكل الاتحادي للدولة، بالرغم من نص مسودة الدستور على ذلك^(٢)؛ وهو ما يقتضي تناول تكوين القضاء الدستوري واختصاصاته في مسودة دستور اليمن الاتحادي على النحو التالي:

الفرع الأول: تكوين المحكمة الدستورية

يعرف القضاء الدستوري بأنه: هيئة قضائية خاصة بالسهر على احترام الدستور^(٣)، أو أنه الجهة القضائية التي خصها الدستور برقابة الشرعية الدستورية، عندما تكون الرقابة مركزية (قضاء دستوري متخصص)^(٤)، أو هو

(١) المواد (٣٢٩-٣٢٧) من مسودة دستور اليمن الاتحادي.

(٢) المادة (٣٢٩) من مسودة دستور اليمن الاتحادي.

(٣) د. شفيق، محمد، القضاء الدستوري، منشورات المفوضية السامية لحقوق الإنسان، تونس، (٢٠١٢م)، ص ٧.

(٤) د. الشيخ، عصمت عبد الله، مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية الشريعة، القاهرة، دار النهضة،

(٢٠١٣م)، ص ٨.

مجموعة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، والتي هي بصدد البحث في مسألة الدستورية عندما تكون الرقابة لا مركزية (قضاء دستوري غير متخصص)^(١).

ومن الواضح أن تنظيم المحكمة الدستورية العليا في مسودة الدستور - وبهذا التفصيل الوارد من حيث مكوناتها المستقل وطريقة تشكيلها واختصاصاتها - هو توجه جديد على الدساتير اليمنية، بما في ذلك الدستور النافذ الذي ترك هذا الأمر للقوانين الفرعية، وجعل الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة العليا من خلال الشعبة الدستورية^(٢).

وكما نرى عدم ملائمة وجود المحكمة الدستورية كمكون في النظام القضائي في اليمن الاتحادي، خاصة في ظل وجود مكون القضاء الإداري كمكون ثالث إلى جانب القضاء العادي، لما في ذلك من كثرة المكونات القضائية وتعددتها، إذ كان يمكن الاكتفاء بالمحكمة الاتحادية العليا، كما هو الحال في الأنظمة الاتحادية ذات الطابع الرئاسي، وبالمقابل لا ننكر أهمية وجود المحكمة الدستورية كمكون مستقل عن القضاء العادي لضمان استقلالها، والنأي بها عن التبعية الغير مباشرة للسلطة التنفيذية والتشريعية، نظرًا لطريقة وآلية تشكيل المجلس الأعلى للقضاء.

وما يتعلق بتشكيل المحكمة الدستورية العليا فقد نصت المادة (٣٢٩) على أن تشكل المحكمة الدستورية من أربعة عشر عضوًا، يتم ترشيح نصف العدد من قبل رئيس الجمهورية، والنصف الآخر يتم ترشيحهم من قبل المجلس الأعلى للقضاء والجامعات ونقابة المحامين، وإحالة آلية اختيار المرشحين لكل فئة إلى قانون السلطة القضائية، والواضح من نص المادة أن إجراءات تشكيل المحكمة تتم بطريقة المشاركة من أكثر من جهة، ولم ينص على جهة منفردة، نظرًا لما تتميز به عملية إشراك أكثر من فاعل في اختيار وتعيين أعضاء المحكمة الدستورية، حيث أن لها تأثيرًا بالغًا في مدى استقرار المحكمة واستقلالها^(٣).

(١) المرجع نفسه، ص ١٦، حيث لا تعد أي محكمة قضاءً دستوريًا، وإنما يلزم أن تكون مختصة برقابة دستورية القوانين فحسب، فإن خالط هذا الاختصاص اختصاص آخر بالفصل في منازعات غير دستورية كالمنازعات المدنية أو الجنائية أو الإدارية... الخ، فإنه ينحسر عنها وصف القضاء الدستوري، وعلى ذلك لا تعد المحكمة الاتحادية العليا بالولايات المتحدة الأمريكية قضاءً دستوريًا محضًا وفق هذا المفهوم، نظرًا لأنها ليست قضاءً متخصصًا برقابة دستورية القوانين فحسب، وإنما لانعقاد اختصاصها أيضًا بالفصل في غيرها من المنازعات غير الدستورية.

(٢) المادة (١٩) من قانون السلطة القضائية النافذ والتي تنص على: تفصيل الدائرة الدستورية فيما يلي:
أ- الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات، وذلك بطريق الفصل في الطعون التي ترفع إليها بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات سواء عن طريق الدعوى المبتدئة أو الدفع، ب- الفصل في الطعون الانتخابية، ج- محاكمة المتهمين من شاغلي وظائف السلطات العليا.

(٣) انظر المواد (١٤١ و ١٤٢) من مسودة الدستور، والتي تنص على أن المجلس الاتحادي هو المكون الثاني للسلطة التشريعية إلى جانب مجلس النواب، ويتكون من (٨٤) عضوًا، و(١٢) عضوًا من كل إقليم، و(٦) أعضاء لمدينة صنعاء و(٦) أعضاء لمدينة عدن، يتم انتخابهم بالاقتراع السري وفقًا لنظام القائمة النسبية.

وعلى اعتبار أن انفراد سلطة واحدة يسبب إضعافاً للقضاء الدستوري، وانتهاكاً لاستقلاله، ومن المنصوح به خلال عملية التصميم لبناء قضاء دستوري أو هيئات مستقلة أن تكون المشاركة الواسعة لأطراف مختلفة في عملية التعيين، وبرأينا أن توجه مسودة الدستور اليمني سليماً لتحقيق قدر من التوازن؛ وضمانة لاستقلال المحكمة الدستورية، خاصة أن دور رئيس الجمهورية والمجلس الأعلى للقضاء محدد بالترشيح، ويتطلب مجلس الاتحاد بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، ثم يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتعيينهم^(١)، ويبدو أن طريقة تشكيل المحكمة الدستورية في نصوص مسودة الدستور اليمني لا تخفي التأثير بعدد من الأنظمة الدستورية التي تشرك أكثر من سلطة وأكثر من فاعل في عملية اختيار وترشيح وتعيين أعضاء المحاكم الدستورية؛ منها: ألمانيا وبلجيكا وإسبانيا والنمسا.

كما أنه من الواضح إدراك أهمية البناء الدستوري لما يتعلق بتنظيم القضاء وتناول الكثير من جوانبه، وذلك بتحديد عدد أعضاء المحكمة الدستورية حيث نصت المسودة على العدد^(٢)، ولم تترك التحديد للقوانين الفرعية، كونه يمكن أن تنفذ من خلالها السلطة التنفيذية أو التشريعية، إضافةً إلى أن هذا التوجه يساهم في استقلال المحكمة، والأهم من ذلك أن المسودة نصت على لزوم تمثيل جميع الأقاليم، وهذا برأينا من أهم متطلبات وخصائص القضاء في الدولة الاتحادية، وكنا نتمنى لو أنه أشار إلى نسبة تمثيل كل إقليم في عضوية المحكمة الدستورية.

وتطبيقاً لمبدأ مشاركة الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية، حيث أكد كثير من فقهاء القانون على أهمية ذلك وضرورته، وكما هو الحال في بلجيكا وسويسرا والسودان، وعدد من الدول الاتحادية الأخرى^(٣)، والحال كذلك فيما يتعلق بشروط أعضاء المحكمة الدستورية، فقد نصت مسودة الدستور على عدد من الشروط التي تتناسب مع الطبيعة الخاصة للقضاء الدستوري، ومن ذلك أن يكونوا من ذوي الكفاءة والخبرة والتأهيل العلمي القانوني، سواء كانوا قضاة، أو محامين، أو أساتذة قانون في الجامعات^(٤).

والواضح أن المسودة قد اقتضت في تشكيل المحكمة الدستورية على العناصر القضائية والقانونية خلافاً لبعض النظم التي تشكلها من عناصر سياسية بحتة، أو تلك التي تشكلها بدون شروط، وتتركها للعرف، كما هو حال المحكمة العليا الأمريكية، والسبب أن كل نظام ينطلق من خلفية وفلسفة خاصة متعلقة بنظرته للرقابة على دستورية القوانين، فمن يعتبر الرقابة عملاً سياسياً أكثر منه عملاً قضائياً فلا يذهب للاشتراط بتأهيل الأعضاء تأهيلاً قانونياً أو قضائياً، والعكس صحيح عند من يرى الرقابة على الدستورية تطبيقاً لمبدأ سمو الدساتير وتطبيق القاعدة

(١) المادة (٣٢٩) من مسودة دستور اليمن الاتحادي، بالمقابل هناك توجه آخر يرى أن يترك التحديد لسلطة التعيين حتى يسهل التعديل كل ما دعت الحاجة إلى لمواجهة أعباء المحكمة.

(٢) المادة (٣٢٩) من مسودة دستور اليمن الاتحادي.

(٣) بالمقابل هناك توجه آخر يرى أن يترك التحديد لسلطة التعيين حتى يسهل التعديل كل ما دعت الحاجة إلى لمواجهة أعباء المحكمة

(٤) د. نزية رعد - القانون الدستوري العام، ط١، المؤسسة الحديثة لبنان (١٩٩١م)، ص ٢٨.

الأعلى، وإلغاء القاعدة القانونية المخالفة لها في المراتب الأدنى من الدستور؛ فيعتبر العمل الرقابي عملاً قضائياً صرفاً^(١).

والخلاف في الأفكار انعكس على وجود نوعين من الرقابة على دستورية القوانين، هما رقابة سياسية سابقة ورقابة قضائية لاحقة، كما ينعكس هذا الخلاف على تشكيل المحكمة الدستورية من حيث تأهيل عناصر أعضاء المحكمة الدستورية، ومحاولة الجمع بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، وكذا الجمع بين مزايا الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وذلك لا شك يؤثر على اشتراط التشريعات لنوع التأهيل العلمي في أعضاء المحاكم الدستورية.

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية

في ضوء ما سبق فقد نظمت مسودة دستور اليمن الاتحادي اختصاصات المحكمة الدستورية باعتبارها القضاء الدستوري^(٢)، ومنحتها اختصاصات في مجال التشريع، وتمثل بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح والقرارات وتفسيرها، والنظر في مدى موافقة دساتير الأقاليم للدستور الاتحادي، وعلى الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور، والرقابة على مشاريع القوانين المتعلقة بالانتخابات والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، واختصاصات أخرى: وهي الفصل في تنازع الاختصاصات بين جهات القضاء، وفي حالات التنازع الناشئة عن صدور حكمين نهائيين متناقضين من جهتين قضائيتين مختلفتين، وفي تنازع الاختصاص بين مستويات الحكم.

والواضح أن الرقابة على دستورية القوانين قد اتخذت صورتين: الصورة الأولى الرقابة اللاحقة وقررتها كقاعدة عامة، والصورة الثانية الرقابة السابقة، والتي قررت في مسودة الدستور على سبيل الاستثناء، لما يتعلق بالنظر في مدى دستورية القوانين المتعلقة بالانتخابات والحقوق والحريات الأساسية الخاصة بالمواطنين، وهذه الصورة هي

(١) د. عباس محمد زيد، تطور القضاء الدستوري في النظم الدستورية بعد رياح التغيير، (٢٠١١م)، دراسة مقارنة المحكمة الدستورية في مسودة دستور اليمن الاتحادي مع نماذج عربية، ص ١٤.

(٢) المادة (٣٢٧) من مسودة دستور اليمن الاتحادي، وما يتعلق باختصاصات المحكمة الدستورية في اليمن نصت مسودة الدستور أن المحكمة الدستورية جهة مستقلة ماليًا وإداريًا وتختص بما يلي:

الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والقرارات.

الفصل في تنازع الاختصاصات بين جهات القضاء.

الفصل في حالات التنازع الناشئة عن صدور حكمين نهائيين متناقضين من جهتين قضائيتين مختلفتين.

تفسير الدستور والقوانين واللوائح والقرارات.

الفصل في تنازع الاختصاصات بين مختلف مستويات الحكم.

النظر في مستوى دستورية مشاريع القوانين المتعلقة بالانتخابات والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من عدمها قبل إصدارها وبعبءه.

تقديم مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون المحكمة الدستورية إلى السلطات التشريعية.

الرقابة على دستورية الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور.

النظر في مدى موافقة دساتير الأقاليم للدستور الاتحادي.

رقابة وقائية ذات طابع سياسي للحيلولة دون مخالفة هذا النوع من القوانين للدستور، وفي ذلك أقصى درجات الحماية الدستورية لهذه الطائفة من القوانين، وذلك من خلال الجمع بين مزايا الرقابة السابقة واللاحقة في آن واحد.

من خلال النظر إلى الاختصاصات العامة الممنوحة للمحكمة الدستورية نجد أن مسودة دستور اليمن الاتحادي قد منحت اختصاصات واسعة في ظل وجود المحكمة الاتحادية العليا؛ التي لم يحدد اختصاصاتها في مسودة الدستور، وتم إحالتها إلى القانون، ومن ذلك الفصل في تنازع الاختصاصات بين جهات القضاء، وفي حالة التنازع الناشئة عن صدور حكمين متناقضين من جهتين قضائيتين مختلفتين.

ومع كل ذلك يمكننا القول أن المحكمة بمد رقابة المحكمة الدستورية على دساتير وقوانين الأقاليم والولايات حتى لا تتعارض مع الدستور الاتحادي، وفي ظل نظام اتحادي تسعى أحكام المسودة بمنع أي مخالفة للدستور الاتحادي، حفاظاً على الاتحاد وإعلاء قيمة نصوص الدستور التي ضمنت الحقوق والحريات، وكذا النزاعات التي قد تنور فيما بين مستويات الحكم الاتحادي أو الأقاليم أو الولايات (المحافظات)، وبالتالي نجد أن الاختصاص الخامس صريح، بأن أي نزاع بين أي مستوى من مستويات الحكم سواء تعلق النزاع بأحد الاختصاصات نزاعاً سلبياً أو إيجابياً، بمعنى التنازع السلي على اختصاص ما؛ وعدم القيام به من أي مستوى من مستويات الحكم، أو التنازع الإيجابي في حال تنازع أي مستوى من مستويات الحكم والادعاء أن هذا الاختصاص من ضمن سلطته المنوطة به، وسواء تعلق النزاع بالحدود بين الأقاليم أو الولايات فيما بين الإقليم الواحد فالمحكمة الدستورية مختصة بالفصل في هذا النزاع^(١).

ومن المآخذ التي يمكن أن تؤخذ على التنظيم القانوني للمحكمة الدستورية هو عدم النص على آلية وقواعد الرقابة، وتعتبر ثغرة حساسة وخاصة في الدولة الاتحادية كونها تجربة جديدة لم تترسخ لدى الفكر القانوني اليمني قواعد عرفية دستورية، بالإضافة إلى عدم وضوح النص في الفقرة الخامسة التي تنص على الفصل في تنازع الاختصاصات بين مستويات الحكم، دون تحديد طبيعة المستويات؛ كما هو المتبع في دساتير الدول الاتحادية التي تعبر عن هذه المستويات بالسلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، وإغفال الجانب المتعلق بالفصل في تنازع القوانين ومحكمة شاغلي وظائف السلطات العليا للدولة والسفراء والهيئات الدبلوماسية، إضافة إلى أنه لم يذكر الجهة المختصة بالفصل بالمنازعات بين مواطنين من أقاليم مختلفة.

وما يتعلق بمدة عمل أعضاء المحكمة؛ فقد حددت نصوص مسودة الدستور المدة بعشر سنوات غير قابلة للتجديد، ويتم تجديد نصف الأعضاء بعد مضي نصف الفترة، ويحل محلهم أعضاء جدد لعشر سنوات بنفس طريقة التعيين المحددة في المادة (٣٢٩)، وتعتبر فكرة التجديد لنصف الأعضاء قائمة على أساس أن لا يكون تشكيل المحكمة في كل مرة بأعضاء جدد، ومن أجل أن ينقل الأعضاء السابقون خبراتهم للأعضاء الجدد حتى لا

(١) المادة (٣٢٧) من مسودة دستور اليمن الاتحادي، (٢٠١٥م).

يبدووا من الصفر في مواجهة أعمالهم، وفيه إعطاء نوع من التجديد في كل تشكيل لأعضاء المحكمة، لكن وفق قواعد قانونية ومدد محددة وسلطة تعيين مقيدة بالإجراءات المنصوص عليها بالدستور، وفيما يتعلق بعزل القضاة خلال المدة المحددة؛ نصت مسودة الدستور على أن: "القضاة غير قابلين للعزل من حيث المبدأ؛ ولا يجوز إقالتهم أو نقلهم أو إحالتهم للتقاعد قبل انتهاء خدمتهم، إلا في الحالات والشروط المحددة بالقانون.

المطلب الثاني: تنظيم القضاء الإداري

بداية يمكن القول أن مسودة دستور اليمن الاتحادي نصت على أن القضاء الإداري جهة مستقلة عن القضاء العادي، ويتولى دون غيره الفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة به وينظم القانون تشكيله ودرجاته واختصاصاته والإجراءات المتبعة أمامه^(١)، وتعتبر تجربة جديدة على النظام القانوني اليمني، وغير سائدة في معظم النظم وهو ما يقتضي تناوله في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم القضاء الإداري

يعرف القضاء الإداري بأنه قضاء ينظر في المنازعات الإدارية وفق قواعد قانونية متميزة ومختلفة عن القضاء العادي^(٢)، ويعرف كذلك بأنه: "هيئة قضائية مستقلة عن القضاء العادي، تقوم بتقديم الفتاوى وإعداد وصياغة التشريعات، وتفصل في المنازعات الإدارية وفق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص"^(٣)؛ ويكاد يجمع فقهاء القانون أن فرنسا هي مهد القضاء الإداري الذي مر بمراحل مختلفة نتيجة لظروف تاريخية وسياسية خاصة بفرنسا^(٤)؛ تمخضت عن تأسيس مجلس الدولة في بداية القرن التاسع عشر، ووجد الازدواج القضائي والقانوني، ومرت بمراحل عديدة في تنظيمه حتى الوقت الحاضر^(٥).

ومن المعروف أن اختصاص القضاء الإداري يقتصر على دعوى الإلغاء التي هي وسيلة للتصدي للقرار الإداري غير المشروع؛ بسبب وجود عيب أو أكثر في ركن أو أكثر من أركانه، وهي دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن إلى القضاء الإداري طالباً فيها إلغاء قرار صدر مخالفاً للقوانين النافذة، ولا يمتد إلى الحكم بإلزام الإدارة بتصحيح القرار أو تعديله بما يكفل استيفاء رافع الدعوى حقه الخاص^(٦).

ولهذا فإن القضاء الإداري الفرنسي - وفقاً لما انتهى إليه الفقه الإنجليزي - يتناقض مع مبدأ سيادة القانون؛ باعتبار أن العمل الإداري في فرنسا غير خاضع لرقابه قضائية حقيقية، ويرى هؤلاء أن المحاكم الإدارية المختصة -

(١) المادة (٢٢٥) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٢) الحسين، محمد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، تونس، ص ١٤٢، بحث منشور بتاريخ (١٣ نوفمبر ٢٠١١م).

(٣) د. طلبة، عبد الله، القضاء الإداري، ط ١، مطبوعات جامعة دمشق، (١٩٩٧م)، ص ٧١.

(٤) د. محمد، شتي صديق، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته، ط ١، المركز القومي للأحداث القانونية، العراق (٢٠٠٦م)، ص ٢١.

(٥) المرجع نفسه، ص ٢٢.

(٦) د. خيرى، محمد مرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط ١، (١٩٩٨م)، بدون سنة نشر، ص ٨١.

أساسًا - برقابة الأعمال الإدارية في فرنسا ليست بمحاكم حقيقية؛ كما هو الحال بالنسبة للمحاكم العادية، بل هي مجرد محاكم مزعومة، قال عنها جانب من الفقه الفرنسي: إنها محاكم موظفين ذوي ميول حكومية^(١). لذلك عمل القضاء الإداري على مد نطاق ولايته إلى جانب من دعاوى التعويض، الناتجة عن تصرفات الإدارة التي لا تعتبر بحسب التكييف القانوني قرارات إدارية، وكذلك دعاوى التعويض عن القرارات المدعومة، لأنها تكييف من قبيل الاعتداء المادي، كما أن هناك حالات من دعاوى التعويض المتعلقة بجهات الإدارة ينعدم الاختصاص

فيها لكل من القضاة العادي والإداري، كما يخرج من نطاق اختصاص القضاء الإداري الأعمال التي تقوم بها جهة الإدارة العامة؛ باعتبارها أحد أشخاص القانون الخاص^(٢)، وما يتعلق بالقضاء الإداري في اليمن يعود إلى سبعينات القرن الماضي، حيث تأثر القضاء اليمني تأثرًا بالغًا بالقضاة المزدوجين: الفرنسي والمصري، وعمل بوسائلهما وآلياتهما، وذلك بالرغم من أن التنظيم القضائي في اليمن يقوم على وحدة النظام القضائي^(٣)، حيث يختص القضاء العادي بنظر جميع المنازعات، سواء كانت منازعات الأفراد بعضهم مع بعض أو منازعاتهم مع الإدارة^(٤).

كما أن حصر سلطة القضاء على نوع أو أكثر من الدعاوى هو ابتداء ناتج عن تقليد غير واعي للتجربة القضائية الفرنسية، حيث تجاوزها الزمن لأن دعاوى الإلغاء وسيلة عامة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق والمصالح الفردية، كما أن دعاوى التعويض لا تكون صالحة في كل الأحوال لحماية الفرد من انحرافات وتعسف السلطة الإدارية، وغير قادرة على جبر الضرر أو تحقيق العدل والمساواة^(٥)، لما في ذلك من مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية؛ كونها تمثل الشرعية العليا لمنظومة التشريعات اليمنية بصريح نص المادة (٣) من الدستور^(٦)، والتي نصت على أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات، والذي رتب عليها لزوم الرجوع إليها عند تفسير النص الدستوري أو القانوني، وعند عدم وجوده باعتبارها مؤجّه القاضي ومميزانه في الحكم^(٧)، وخاصة مبدأ العدل والمساواة المقررين بقوله تعالى: ﴿وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾، وبمبدأ المساواة المقرر في الحديث الشريف المروي عن الرسول ﷺ، والذي قال فيه: (الناس سواسية

(١) أ. نرجس صفوت، التنظيم القضائي الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٢) د محمد عبد العزيز، فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني، بحث غير منشور، ص ٧.

(٣) المرجع نفسه ص ٧.

(٤) المادة (١٥٠) من دستور اليمن النافذ، (١٩٩٠م).

(٥) د. عبد العزيز، محمد، فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني، مرجع سابق، ص ١٩.

(٦) تنص المادة على أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات.

(٧) د. عبد العزيز، محمد، فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني، مرجع سابق، ص ١٠.

كأسنان المشط)، وأن الظلم من أبرز مظاهر الخروج عن الشريعة الإسلامية، وأن الدور الأساسي لها هو دور قانوني لدفع الظلم، ورد الحقوق من الظالم غير منقوصة أيًا كان نفوذه وقوته؛ لأن خطاب الشريعة الإسلامية عام، لا تخصيص فيه ولا تمييز^(١).

ولأن القضاء الإداري يقوم حسب وجهة منتقديه على محاباة واضحة للسلطة الإدارية على حساب الحريات الفردية، وتتمثل هذه المحاباة في وجود قانون خاص للإدارة العمومية للنزاع الإداري بعاطفة الوظيفة، فتميل إلى اعتبار أن مصالح الدولة أكثر أهمية من احترام حقوق الأفراد وحرياتهم، فيؤدي إلى التعقيد في الإجراءات، ويشير مشاكل تتعلق بالاختصاص بسبب تنازع الجهات القضائية المختلفة على المسائل التي تدخل في اختصاصها، خاصة بالنسبة للمتقاضى الذي غالبًا ما يصعب عليه معرفة الجهة القضائية المختصة بنظر دعواه، كما يؤدي ازدواج القضاء إلى تعارض الأحكام الصادرة عن جهتي القضاء العادي والإداري^(٢).

بالإضافة إلى المخالفة لأغلب الأنظمة القانونية المعاصرة التي تعمل بمبدأ الفصل بين السلطات باعتباره مجرد فصل فني وظيفي لا يحول دون بسط القضاء رقابته على الإدارة بأي صورة، ولو بالتدخل المباشر بعمل الإدارة، ومن ذلك القضاء البريطاني، وله سلطة واسعة في رقابة أعمال الإدارة تتجاوز الرقابة على القرارات الإدارية إلى رقابة اللوائح التنظيمية، وله أيضًا سلطة إصدار قرارات للموظفين؛ كما لو كان جهة رئاسية، بل إن سلطة القاضي الإنجليزي تتعدى رقابة المشروعية إلى رقابة الملاءمة، والحال كذلك في قضاء الولايات المتحدة الأمريكية، والتي يحق فيها للقضاء في حالة رفض جهة الإدارة أو فصله بدون وجه حق^(٣)، ومن العيوب أنه يؤدي إلى خلق المشاكل وكثرة الخلافات في داخل الجهة القضائية داخل الدولة، وفي ذلك زعزعة ثقة الناس في المرفق العام^(٤).

الفرع الثاني: تكوين واختصاصات القضاء الإداري

نصت مسودة دستور اليمن الاتحادي بأن القضاء الإداري جهة مستقلة عن القضاء العادي، ويتولى دون غيره الفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بها وينظم القانون تشكيله ودرجاته واختصاصاته والإجراءات المتبعة أمامه، حيث يتبين تكوين القضاء الإداري واختصاصاته التي سنوضحها على النحو التالي:

أولاً: تكوين القضاء الإداري

في ضوء نص المادة الخاصة بالقضاء الإداري فقد منحت المسودة القضاء الإداري استقلالاً عن القضاء العادي استقلالاً عضوياً وإدارياً ووظيفياً، كما رسمت المسودة ملامح تكوين القضاء الإداري على جميع المستويات

(١) د. أحمد عبد الملك أحمد قاسم، قضاء المظالم في الدولة الإسلامية، رسالة دكتوراه، ط٩، القاهرة، ص١٢٤.

(٢) نوري، خلدون إبراهيم، نشأة القضاء الإداري، خلاصة الكتاب منشور في موقع المرجع الإلكتروني للمعلوماتية، قسم القانون، (١٥-٦-٢٠١٦م)، ص٣١-٣٤.

(٣) د. عبد العزيز، محمد، فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني، مرجع سابق، ص١٦.

(٤) د. المصري، علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، ط١، دار الكتاب الجامعي، (٢٠١١م)، ص١٢٧.

والذي من المتوقع أن تكون بالتوازي مع درجات القضاء العادي في جميع المستويات الاتحادية والأقاليم والولايات، إلا أن إحالة تشكيله وتنظيم درجاته إلى قانون في ظل النظام الاتحادي قد يثير إشكالات ومنازعات كون التوزيع الدستوري للاختصاصات من أهم مبادئ النظم الاتحادية لضمان عدم حدوث أي إشكالات مستقبلية، بالإضافة إلى عدم الإشارة إلى طبيعة المكون الاتحادي هل هو محكمة اتحادية عليا أو مجلس أعلى للدولة كما هو الحال في فرنسا ومصر^(١).

وبهذا الصدد فإن وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي في مسودة دستور اليمن الاتحادي قد واجه نقدًا من حيث المبدأ، كونه يبدو غريبًا عن النظم القضائية في الدول الاتحادية بسبب تعدد الجهات القضائية التي يفرضها الشكل الاتحادي، وتعدد مستوياته الاتحادية والمحلية، ولأن في وجوده كجهة قضائية مستقلة تختص بالقضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي يزيد الأمور تعقيدًا، لما يترتب على ذلك من اتساع نطاق التنازع في الاختصاصات النوعية أو المكانية^(٢).

علاوة على التساؤل الذي لازال قائمًا حول التنظيم القانوني لمكونات القضاء الإداري الاتحادي والمحلي، وهو الأمر الذي يستوجب الاستفادة من فكرة التخصص القضائي في المجال الإداري ذات الأصول اللاتينية، وذلك بإنشاء محاكم إدارية متخصصة ضمن تكوينات القضاء العادي، كما هو الحال في ألمانيا، حيث توجد محاكم إدارية متخصصة ضمن مكونات القضاء العادي، وليس الأخذ بنظام القضاء الإداري برمته بما فيه من مثالب، كون الميزة الوحيدة للقضاء الإداري هو التخصص القضائي^(٣)، وذلك لضمان تطبيق مبدأ سيادة القانون في أكمل صورة وأوسع نطاق، ولتطبيق قانون واحد على الأفراد والحكام، ويخضعون جميعًا لقواعد إجرائية واحدة، بالإضافة إلى البساطة والوضوح وعدم التعقيد الذي يتسم به القضاء الموحد، وتجنب المشاكل المتعلقة بتنازع الاختصاص وتعارض الأحكام، وهي المشاكل التي ترتبط أساسًا بالنظام القضائي المزدوج^(٤)؛ ولما يؤدي إليه نظام القضاء المزدوج من تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، سواء كان التنازع إيجابيًا؛ فتمسك كلتا الجهتين باختصاصها في نظر نزاع معين، أم كان التنازع سلبيًا يمتنع فيه القضاء العادي والإداري عن نظر النزاع بحجة عدم اختصاصهما^(٥).

(١) المادة (٢٢٥) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

(٢) المرجع نفسه، ص ١٧.

(٣) المادة (٩٥) من القانون الأساسي الألماني.

(٤) د. عبد العزيز، محمد، فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني، بحث غير منشور، ص ١١ وانظر كذلك ادحيمين، محمد طاهر، نظام ازدواجية القضاء في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه من جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٦، ص ٣٠.

(٥) أ. نرجس، صفوت، التنظيم القضائي الإداري، محاضرات في جامعة محمد لمين، الجزائر، كلية العلوم القانونية، (٢٠١٦م)، ص ٣٠.

وفي سياق متصل فإن نص المسودة المتعلق بالقضاء الإداري يثير عددًا من التساؤلات المتعلقة بالبناء المؤسسي لهذا القضاء وموقعه داخل النظام القضائي للدولة، فمن ناحية أولى، يلاحظ أن المسودة قررت أن القضاء الإداري جهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي، إلا أنها لم تحدد على وجه الدقة نطاق هذا الاستقلال أو الجهة التي يستقل عنها، فمصطلح الاستقلال قد يفهم منه الاستقلال عن السلطة التنفيذية، أو الاستقلال داخل السلطة القضائية عن القضاء العادي، أو الاستقلال المؤسسي الكامل كجهاز قضائي قائم بذاته، غير أن النص الدستوري لم يحدد بدقة أي هذه الصور يقصدها، الأمر الذي يثير غموضًا في تحديد الموقع المؤسسي للقضاء الإداري داخل هيكل السلطة القضائية؛ ويزداد هذا الغموض بالنظر إلى أن النص فقد ورد ضمن باب السلطة القضائية في الدستور، وهو ما يوحي بأن القضاء الإداري جزء من هذه السلطة، إلا أن المسودة لم تبين علاقته التنظيمية ببقية الجهات القضائية، كما لم تحدد ما إذا كان يخضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى أو لأي جهة قضائية عليا مثل المحكمة الاتحادية العليا، كما لم تحدد درجات هذا القضاء أو بنيته المؤسسية، واكتفت بالإحالة إلى القانون في تنظيم ذلك؛ ومن ناحية ثانية، يثار جدل فقهي حول مدى ملاءمة إنشاء قضاء إداري مستقل في إطار النظام الاتحادي، حيث يرى بعض الفقه أن وجود قضاء إداري مستقل إلى جانب القضاء العادي قد يؤدي إلى زيادة تعقيد النظام القضائي، خصوصًا في الدول الاتحادية التي تتسم أصلاً بتعدد مستويات القضاء بين المستوى الاتحادي والمستوى المحلي، ويترتب على ذلك احتمال اتساع نطاق التنازع في الاختصاص بين الجهات القضائية المختلفة^(١).

ثانيًا: اختصاصات القضاء الإداري

منحت مسودة الدستور القضاء الإداري اختصاص جديدًا يمثل توسعًا نسبيًا غير مألوف في اختصاص القضاء الإداري وهو النظر في منازعات التنفيذ الإدارية بالإضافة إلى الاختصاص العام وهو نظر المنازعات الإدارية، حيث تنظر محاكم القضاء الإداري في العقوبات التي تعترض تنفيذ أحكامها، ويمكن القول أنه منح القضاء الإداري اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإزالة العقوبات أمام التنفيذ^(٢)؛ ونظرًا لحداثة الموضوع سنتناول اختصاصات القضاء الإداري في مسودة الدستور باختصار على النحو التالي:

١ - المنازعات الإدارية: وهي عبارة عن خلاف قانوني ينشأ بين جهة إدارية وأحد أشخاص القانون الخاص، بسبب قرار إداري أو عقد إداري أو تصرف صادر عن الإدارة، ويكون الاختصاص في نظره للقضاء الإداري؛

(١) انظر أ. د. طربوش، قائد محمد، للتأريخ فقط "ملاحظات على مسودة دستور اليمن الاتحادي"، ورقة مقدمة إلى ندوة النظم الفدرالية والنظام الاتحادي في اليمن، جامعة تعز، بتاريخ (١٦-٢-٢٠١٩)، وتم نشرها على موقع المواطن نت في (٢٧-٢-٢٠١٩م)، <https://almoaten.net/2019/02/8375> وانظر أ. د حمزة، محمد فلسطين، التنازع في الاختصاص الوظيفي بين المحكمة الاتحادية والقضاء الإداري في العراق، دراسة تحليلية، مجلة العلوم القانونية، ٣٧(٢)، جامعة بغداد العراق، (٢٠٢٢م)، ص ٥٣٦-٥٣٧.

(٢) د. خيرى، محمد مرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط ١، (١٩٩٨م)، ص ٨١.

وتُعد المنازعة الإدارية مفهومًا أوسع من الدعوى الإدارية، فهي النزاعات التي تستعمل فيها الإدارة امتيازات السلطة العامة، فتخضع لأحكام القانون العام ويختص بها القضاء الإداري، وتشمل جميع صور النزاع التي تنشأ بين جهة إدارية عامة وأحد أشخاص القانون الخاص، سواء كانوا أفرادًا أم شركات، متى كان النزاع متصلاً بنشاط إداري أو تصرف صادر عن الإدارة بوصفها سلطة عامة، وعليه، فإن كل دعوى إدارية تُعد منازعة إدارية، لكن ليست كل منازعة إدارية تقتصر على صورة الدعوى القضائية التقليدية، إذ قد تبدأ بتظلم إداري أو اعتراض تنظيمي قبل أن تنتهي إلى القضاء^(١).

٢- منازعات التنفيذ: هي الخلافات القانونية التي تنشأ بين أطراف العقد الإداري (الإدارة - المتعاقد) أثناء المرحلة الممتدة من إبرام العقد إلى إنجائه والواجبات المترتبة على كل طرف بمقتضى بنود العقد واللوائح المنظمة، ولها صور متعددة منها: المنازعات المتعلقة بالتزامات المتعاقد مع الإدارة مثل الطعن في الجزاءات العقابية، والمنازعات المتعلقة بالتزامات الإدارة مثل دعاوى التعويض عن إخلال الإدارة بالتزاماتها، والمنازعات الاستعجالية في تنفيذ العقود الإدارية^(٢).

وعلى الرغم من التوسع النسبي لاختصاصات القضاء الإداري في مسودة دستور اليمن الاتحادي كما ذكرنا آنفًا على خلاف اختصاصات القضاء الإداري المعروفة في دول القضاء المزوج، إلا أن جميع تلك النظم بما فيها ما ورد في مسودة الدستور تحصر غالبًا نظر المنازعات الإدارية بدعوى الإلغاء التي سبق تناولها.

باعتبار أن تضيق سلطة القضاء في نظر المنازعات الإدارية من خلال دعاوى الإلغاء فقط - فيه آثار خطيرة، وسيؤدي إلى تمادي الإدارة في مخالفات لا حصر لها دونما رقيب أو حسيب، وهذا ما لا يقبله شرع ولا قانون ولا عقل ولا منطق، وأن حصر ولاية القضاء في الحكم بالإلغاء - دون الحكم بإلزام السلطة الإدارية بالتنفيذ وتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون جبرًا - ينزع عن القضاء سلطانه في الردع والزجر وتحقيق العدل والتحول من سلطة قضائية إلى مجرد وظيفة للفقوى^(٣).

بالإضافة إلى أن خروج بعض أعمال السلطات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية - تحت أي مبرر كان - يخل بالدور الرئيس للشرعية الإسلامية، وعلى هذا فإن القضاء يتحدد نطاقه بوجود الظلم في المنازعة، وأن تحقيق العدل هو الغاية التي تهيم على سير الإجراءات القضائية، وذلك وفقًا لما ورد في المادة (٣) من القانون المدني غاية الشريعة الإسلامية؛ بالنص على أن: (الشريعة الإسلامية مبنية على رعاية مصالح الناس ودرء المفساد عنهم)، وهو خطاب قانوني يحمل توجيهًا للقضاء برعاية مصالح الناس ودرء المفساد عنهم، ويمنحه سلطة إجرائية

(١) جمال الدين، سامي، الدعاوى الإدارية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، (٢٠٠٣م)، ص٩٤

(٢) د. العيصي، عبدالله نادر محمد، التنظيم القانوني لمنازعات التنفيذ الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، لبنان، العدد(٤٥)، (٢٠٢٥/٣م)، ص١١٢.

(٣) د. عبد العزيز، محمد، فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني، مرجع سابق، ص١٤.

وموضوعية لا تقف عند حماية المشروعية والمصالح غير المباشرة، وإنما يصل مداها إلى الحد الذي يمكن الأفراد من اقتضاء حقوقهم من باب أولى^(١).

وما يتعلق بنطاق ولاية القضاء الإداري فإنها تقتصر على أعمال الإدارة، ولا تمتد إلى غيرها من أعمال السلطة التنفيذية، حيث وجدت نظريات خاصة بالقضاء الإداري تستثني أعمال السيادة، والتي يكاد يجمع فقهاء القانون على ضرورة زوالها باعتبارها نقطة سوداء في جبين المشروعية^(٢)، بالرغم من أن تطبيقها لازال قائماً حتى الوقت الحاضر، وهي الأعمال الحكومية التي تم تحديدها بمعايير لا زالت محل خلاف في الفقه القانوني، أبرزها معيار الباعث السياسي، ومعيار طبيعة العمل (حكومي أو إداري)، ومعيار القائمة القضائية، وهي الأعمال التي درج القضاء الفرنسي على اعتبارها من أعمال السيادة^(٣).

وكما ذكرنا سابقاً بأن جوهر القضاء الإداري بشكل عام وأياً كانت اختصاصاته وإجراءاته هو حماية الإدارة من رقابة القضاء، وهو ما يتعارض مع بعض المبادئ الدستورية التي نصت عليها المسودة منها حظر تحصين أي قرار إداري من رقابة القضاء^(٤)، وهو مبدأ يعزز سيادة القانون ويوسع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، غير أن إنشاء قضاء إداري مستقل دون تحديد واضح لحدود اختصاصه قد يثير تساؤلات حول مدى شمول هذه الرقابة لبعض الأعمال ذات الطبيعة السياسية التي درج الفقه الإداري التقليدي على استبعادها من نطاق الرقابة القضائية تحت مسمى أعمال السيادة، ومن ثم فإن تحقيق الاتساق الدستوري يقتضي تحديد نطاق هذه الرقابة بصورة أكثر وضوحاً حتى لا يثور خلاف فقهي أو قضائي حول تفسير النصوص الدستورية ذات الصلة.

كما أنه يتبين من النص عدم وضوح نطاق اختصاص القضاء الإداري حيث نصت المادة على أن القضاء الإداري يتولى الفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بها، غير أن هذا التحديد لا يبين بدقة حدود الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، خاصة في الحالات التي تتداخل فيها المنازعات الإدارية مع المنازعات المدنية أو التجارية، وقد يؤدي هذا الغموض إلى ظهور حالات تنازع في الاختصاص بين جهتي القضاء، وهو ما يشكل أحد أبرز الإشكالات التي واجهت نظم الازدواج القضائي في العديد من الدول.

الخاتمة:

تناول هذا البحث المكونات القضائية في مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م)، بوصفه أحد أكثر محاور التحول الاتحادي حساسية وتأثيراً في بنية الدولة ووحدة نظامها القانوني، وقد سعى البحث إلى تحليل مكونات

(١) المرجع نفسه، ص ١٤.

(٢) ومن أمثلة ذلك، الأفعال التنفيذية، مثل: قيام سلطة الضبط الإداري في نزع إحدى اللافتات دون مسوغ قانوني، وإجراءات الحجز لتحصيل بعض الحقوق المستحقة للإدارة.

(٣) د. الدرة، محمد، القضاء الإداري، ط ٢، مركز الصلاحي الحديث، (٢٠٠٤م)، ص ٦٤-٦٦.

(٤) المادة (٢١١) من مسودة دستور اليمن الاتحادي (٢٠١٥م).

السلطة القضائية، وتوزيع اختصاصاتها بين المستويين الاتحادي والإقليمي، وبيان مدى اتساق ذلك التنظيم مع متطلبات الدولة الاتحادية.

نتائج البحث:

١- تعدد المكونات القضائية في المسودة (مجلس القضاء الأعلى - المحكمة الاتحادية العليا - مجالس قضائية في الأقاليم - محاكم عليا في الأقاليم - محاكم استئنافية في الولايات - محاكم ابتدائية في المديرية - المحكمة الدستورية - القضاء الإداري) والذي ترتب عليه تضخم هيكل السلطة القضائية ومؤشرات تداخل وازدواج الاختصاصات.

٢- إغفال واضح للتوزيع الدستوري للاختصاصات القضائية بين مكونات القضاء الاتحادي وقضاء السلطة الأقاليم والولايات، على خلاف ما ورد في تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبما يخالف أحد المبادئ الجوهرية للنظم الاتحادية، وغرابة ذلك على التجارب الاتحادية المقارنة.

٣- منح محاكم الأقاليم سلطة نهائية لأحكامها واستحداث محكمة دستورية وقضاء إداري وإحالة تنظيم المحكمة الاتحادية العليا إلى قانون اتحادي، وهو ما جعلها مكون عديمي رغم أهمية وجودها في النظم الاتحادية.

٤- إنشاء قضاء إداري متعدد الدرجات في إطار تنظيم مسودة الدستور للسلطة القضائية، ومنحه اختصاصات واسعة نسبياً في نطاق سلطاته، بالإضافة إلى منحه استقلالاً كاملاً عنها وهذا غير ملائم للنظم الاتحادية، من جهة، ومن جهة أخرى وتعارض فلسفته ومجمله مع مبادئ الشريعة الإسلامية القائمة على مبدأ المساواة ومبدأ عدم تحصيل قرارات الإدارة الوارد في المسودة، وتراجع عن الوحدة التاريخية للقضاء والقانون اليمني.

توصيات البحث:

١- التنظيم الدستوري لجميع مكونات القضاء الاتحادي وقضاء الأقاليم، والتوزيع الدستوري لاختصاصات هذه المكونات باعتباره أحد مبادئ الدولة الاتحادية وضمان عدم ظهور أي إشكالات مستقبلية.

٢- إلغاء مكون المحكمة الدستورية ومنح اختصاصاتها للمحكمة الاتحادية العليا، والاستفادة من أفضل تجارب النظم الاتحادية المقارنة.

٣- إعادة النظر في نهائية أحكام المحاكم العليا في الأقاليم، بما يتيح للمحكمة الاتحادية العليا ممارسة رقابة قضائية شاملة تكفل الحفاظ على وحدة الدولة الاتحادية دون المساس باستقلال الأقاليم.

٤- استبدال مسمى القضاء الإداري كجهة قضائية مستقلة عن السلطة القضائية والاكتفاء بمحاكم إدارية متخصصة بالمنازعات الإدارية وتخضع لإشراف المحكمة الاتحادية العليا كما هو معمول به في النظام الاتحادي الألماني.

المراجع:

إبراهيم، عادل. مستخلص الفدرالية. رسالة دكتوراه، جامعة كلمنتا، العراق، (٢٠١٥م).

- أ. د حمزة، محمد فلسطين. التنافس في الاختصاص الوظيفي بين المحكمة الاتحادية والقضاء الإداري في العراق. دراسة تحليلية، مجلة العلوم القانونية، ٣٧(٢)، جامعة بغداد العراق، (٢٠٢٢م).
- أ. د. طربوش، قائد محمد. للتأريخ فقط "ملاحظات على مسودة دستور اليمن الاتحادي". ورقة مقدمة إلى ندوة النظم الفدرالية والنظام الاتحادي في اليمن، جامعة تعز، بتاريخ (١٦-٢-٢٠١٩م)، وتم نشرها على موقع المواطن نت في (٢٧-٢-٢٠١٩م).

<https://almoaten.net/2019/02/8375/>

- أ. نرجس، صفوت. التنظيم القضائي الإداري. محاضرات في جامعة محمد لمين، الجزائر، كلية العلوم القانونية، (٢٠١٦م).

- أحمد عبد الملك أحمد قاسم. قضاء المظالم في الدولة الإسلامية. رسالة دكتوراه، ط٩، القاهرة.
- أثمان، فولين. أفضل ممارسات المجالس القضائية، المجلس التطويري. نشر منتدى الاتحادات الفدرالية، نيسان، (٢٠٠٤م)، ترجمة المركز العربي لتطوير حكم القانون ونزاهته.
- ادحيم، محمد طاهر. نظام ازدواجية القضاء في القانون الجزائري. رسالة دكتوراه من جامعة الجزائر، كلية الحقوق، (٢٠١٦م).

- توصيات فريق القضية الجنوبية في الوثيقة النهائية لمؤتمر الحوار.
- جورج اندرسون. مقدمة عن الفدرالية. منتدى الأنظمة الفدرالية أوتاوى، كندا، (٢٠٠٧م).
- الحسين، محمد. القضاء الإداري. المكتبة القانونية، تونس، ص١٤٢، بحث منشور، بتاريخ (١٣ نوفمبر ٢٠١١م).

- د. جمال الدين، سامي. الدعاوى الإدارية. ط٢، منشأة المعارف: الإسكندرية، (٢٠٠٣م).
- د. الشيخ، عصمت عبد الله. مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية الشريعة. دار النهضة: القاهرة، (٢٠١٣م).

- د. المنيفي، مصطفى عبد الرقيب. درجة التقاضي ومراجعة الأحكام دراسة مقارنة بين اليمن والسودان. ط١، مطابع العلاقات العامة وزارة الداخلية اليمن: عام (٢٠١٢م).

- د. نزية، رعد. القانون الدستوري العام. ط١، المؤسسة الحديثة: لبنان، (١٩٩١م).
- د. العصيمي، عبدالله نادر محمد. التنظيم القانوني لمنازعات التنفيذ الإداري في المملكة العربية السعودية. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، لبنان، العدد (٤٥-٣)، (٢٠٢٥م)

- د. المصري، علي. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن. ط١، دار الكتاب الجامعي: (٢٠١١م).

- د. الدرة، محمد. القضاء الإداري. ط٢، مركز الصلاحي الحديث: (٢٠٠٤م).

- د. خيرى، محمد مرغني. القضاء الإداري ومجلس الدولة. ط١، (١٩٩٨م).

د. كشكول، يمامة محمد حسن. النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها. ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية العراق.

د. شفيق، محمد. القضاء الدستوري. منشورات المفوضية السامية لحقوق الإنسان، تونس، (٢٠١٢م).

د. عباس محمد زيد. تطور القضاء الدستوري في النظم الدستورية بعد رياح التغيير. دراسة مقارنة المحكمة الدستورية في مسودة دستور اليمن الاتحادي مع نماذج عربية، (٢٠١١م).

د. طلبة، عبد الله. القضاء الإداري. ط١، مطبوعات جامعة دمشق: (١٩٩٧م).

د. محمد، شتي صديق. القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته. ط١، المركز القومي للأحداث القانونية، العراق، (٢٠٠٦م).

د. عبد العزيز، محمد عبدالله. فلسفة القضاء الإداري في المدرسة اللاتينية وأثرها على النظام القضائي اليمني. بحث غير منشور.

زبياري، عبدالرحمن. السلطة القضائية في النظام الفدرالي العراق. ط١، مكتبة زين الحقوقية: لبنان، (٢٠١٦م).
عبد الله، عبد الرحمن رحيم. اللامركزية الإدارية والفدرالية. مجلة القانون كلية القانون، جامعة صلاح الدين العراق العدد(١)، سنة (١٩٩٤م).

القاضي عبودي، قاسم حسن. أشكال القضاء في النظام الفدرالي موقع النور. بحث منشور بتاريخ (١١/١٠/٢٠١٩م).

<http://www.alnoor.se/article.asp?id=59697/>

قانون السلطة القضائية. رقم: (١) لسنة (١٩٩١م).

القانون الأساسي الألماني.

مسودة دستور اليمن الاتحادي. (٢٠١٥م).

نوري، خلدون إبراهيم. نشأة القضاء الإداري. خلاصة الكتاب منشور في موقع المرجع الإلكتروني، قسم القانون، (١٥-٦-٢٠١٦م).

واتس، رونالد. ترجمة غالي يرموم - نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة. ط١ نشر منتدى الاتحادات الفدرالية (٢٠٠٦م).