



المستشار

أينما وجدت الثقة تأسست عام 2006



الأصلي

نظم سياسية

سنتر المستشار (حقوق بنها)



01277776870



السنتر : بعد نفق امام كلية الحقوق (برج سما 1)
المكتبه : امام بوابه كلية حقوق(آخر السور)

د. جمال عبد الناصر د. حسن ابو الفتاح

تعديل القاعدة الدستورية ووسائل إنهاها

الباب التمهيدي: تعريف القانون الدستوري

الفصل الأول: موضع القانون الدستوري بين فروع القانون

أولاً: أقسام القانون:

جري الفقه من عهد الرومان على تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص، حيث كان الرومان يعتبرون:-

القانون العام ← قانون الدولة باعتبارها سلطة عامة تعمل للصالح العام وتعلو على المصالح الخاصة.

القانون الخاص ← كانوا يعتبرونه قانون الأفراد.

تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص وإلى موضوعي وشكلي

يرى غالبية الفقهاء أن تقسيم القانون إلى عام وخاص هو التقسيم الرئيسي. إلا أن اتجاه آخر قد ظهر في الفقه، وذهب أنصاره إلى أن التقسيم الرئيسي للقانون هو تقسيمه إلى موضوعي واجرائي أو شكلي.

القانون الموضوعي ← الذي يبين الحقوق والواجبات المختلفة.

القانون الشكلي ← الذي يبين الإجراءات الواجبة الاتباع والكافلة بوضع قواعد القانون الموضوعي موضع التنفيذ.

يمكن أن ندرج ضمن القانون الشكلي ثلاثة أنواع من القوانين: قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقانون الإجراءات الجنائية (الجزائية)، وقانون الدولي الخاص باعتباره مجموعة القواعد التي تبين القانون الواجب التطبيق والمحكمة المختصة إذا كان النزاع وارداً على علاقة قانونية ذات عنصر أجنبي، وقانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية حيث جرى المشرع في كثير من الدول على الجمع بين قواعد الإثبات في تقنيين مستقلين.

القانون الموضوعي ← فيقسمه هؤلاء الفقهاء إلى قسمين هما: القانون العام والقانون الخاص. وعلى ذلك يعد تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص تقسيماً تاليًا وتابعًا للتقسيم الرئيسي إلى إجرائي وموضوعي.

ينقسم القانون العام بدوره إلى قانون عام خارجي، وهو القانون الدولي العام. وقانون عام داخلي يشمل: القانون الدستوري، والقانون الإداري، والقانون المالي، والقانون الجنائي أو قانون العقوبات.

القانون الخاص فيشمل: القانون المدني، والقانون التجاري (القانون التجاري البري، القانون التجاري البحري، القانون التجاري الجوي)، وقانون العمل، وقانون الأسرة أو قانون الأحوال الشخصية.

نقد تقسيم القانون إلى عام وخاص

بعض الفقهاء قد حاول إنكار تقسيم القانون إلى عام وخاص استناداً إلى أنه مجرد تقسيم تاريخي، وأن قيمته التاريخية التقليدية أكبر من قيمته العلمية.

1. فيذهب الفقيه الفرنسي دوجي إلى إنكار فكرة السيادة وجود الدولة كشخص معنوي ← يرى أن المجتمع عبارة عن طبقة حاكمة وطبقة محكومة، وأن كلا من الحاكم والمحكوم ملزم باتباع القانون وخاضع لأحكامه المستندة إلى التضامن الذي لا قيام للمجتمع بدونه. فالأساس الذي تقوم عليه القاعدة القانونية واحد سواء بالنسبة للحاكم أو المحكوم، مما ينتفي معه التفرقة بين قانون للحاكم (القانون العام)، وقانون المحكومين (القانون الخاص).

٢. كما يذهب الفقيه النمساوي كلسن إلى أنه لا أساس للتفرقة بين القانون العام الذي يحكم الدول والقانون

الخاص الذي يحكم الأفراد وذلك لأن الدولة كالفرد من حيث التزامها بأحكام القانون، فليس لها مركز قانوني أسمى من مركزه. فالقواعد القانونية لا تختلف تبعاً لنوع العلاقة التي تنظمها أو تبعاً لصفة الأطراف الداخلين فيها، وإنما تختلف باختلاف الأحكام التي تتضمنها والتي يرتبها القانون استقلالاً عن إرادة أي طرف ملزماً بها الدولة والأفراد على السواء.

٣. **ورغم هذه الانتقادات الموجهة إلى تقسيم القانون إلى عام وخاص** إلا أن الجميع متفقون على أن هذا التقسيم لا غنى عنه لفهم الدراسات القانونية. حتى أن دوجي نفسه قد انتهى إلى ضرورة الإبقاء على التفرقـة التقليدية بين القانون العام والقانون الخاص. مستندًا إلى أن نطاق القانون قد اتسع في المجتمعات الحديثة على نحو جعل من اللازم إيجاد تقسيمات له، لأن هذا هو السبيل لدراسة القواعد القانونية المتعددة دراسة تقوم على التنظيم والفهم السليم.

تقسيم القانون إلى عام وخاص تقسيم نسبي

إذا كانت التفرقـة بين القانون العام والقانون الخاص ما تزال قائمة رغم ما تعرضت له من هجمات، إلا أن هذه التفرقـة غير مطلقة بل نسبية، يتغير مداها بتغير الزمان والمكان. فالموضوعات التي تحكمها قواعد أي القانونين تختلف باختلاف الدول، بل وتحتـلـف في الدولة الواحدة باختلاف الزمان حسب الاتجاه الاجتماعي والسياسي الذي يسودها، أو حسب الظروف العامة التي توجد فيها.

لا شك أن ظهور النزعة الاجتماعية وانتشارها في العالم منذ أواخر القرن الماضي، وما ترتب عليها من ازدياد تدخل الدولة في مختلف شئون النشاط في الجماعة، قد أوجد اختلاطاً وتدخلًا كبيراً بين نشاط الفرد ونشاط الدولة. وبالتالي إلى تضييق الخناق على النشاط الفردي بعد أن كان قد تجاوز حدوده المعقولة. ولقد أدى هذا إلى أن بدأ القانون العام يطغى على مجال القانون الخاص، الأمر الذي ترتب عليه تضييق نطاق القانون الخاص إلى حد كبير في كثير من الدول. ولقد تطور الوضع في الدساتير المعاصرة، حيث أعطت اهتماماً ملحوظاً للقطاع الخاص، وهو ما يؤدي إلى اتساع نطاق القانون الخاص مرة أخرى.

معيار التفرقـة بين القانون العام والقانون الخاص

١- المعيار الموضوعي:

يتلخص هذا المعيار في إرجاع التفرقـة بين القانون العام والقانون الخاص إلى اختلاف طبيعة المصلحة التي يهدف كل منها إلى حمايتها. وتطبيقاً لهذا المعيار فإن القانون العام يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، أما القانون الخاص فهو الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة.

النقد يعيـبـ هذا المعيـارـ عدم الدقةـ، فهو يـنتـهيـ بالـضـرـورةـ إـلـىـ الخلـطـ التـامـ بـيـنـ القـانـونـ العـامـ وـالـقـانـونـ الـخـاصـ؛ـ إذـ مـنـ العـسـيرـ الفـصـلـ الكـامـلـ بـيـنـ المـصـلـحةـ العـامـةـ وـالـمـصـلـحةـ الـخـاصـةـ،ـ فـكـلـ القـوـاءـدـ القـانـونـيـةـ قـدـ وـضـعـتـ لـحـمـاـيـةـ كـلـ مـنـ الـمـصـلـحةـ العـامـةـ وـالـخـاصـةـ بـدـرـجـاتـ مـتـفـاـوـتـةـ.ـ فـيـ الـوقـتـ الـذـيـ تـهـدـفـ فـيـهـ قـوـاءـدـ الـقـانـونـ العـامـ إـلـىـ حـمـاـيـةـ الـمـصـلـحةـ العـامـةـ فـإـنـهـ تـعـودـ بـالـنـفـعـ عـلـىـ الـمـصـلـحةـ الـفـرـديـةـ،ـ وـفـيـ الـوقـتـ الـذـيـ تـهـدـفـ فـيـهـ قـوـاءـدـ الـقـانـونـ الخـاصـ إـلـىـ حـمـاـيـةـ الـمـصـلـحةـ الـفـرـديـةـ فـهـيـ تـؤـدـيـ بـالـتـبـعـيـةـ إـلـىـ تـحـقـيقـ مـصـالـحـ عـامـةـ.

٢- المعيار الشكلي:

مـقتـضـيـ هـذـاـ مـعـيـارـ أـنـ التـفـرقـةـ بـيـنـ الـقـانـونـ العـامـ وـالـقـانـونـ الـخـاصـ،ـ إـنـماـ يـكـونـ أـسـاسـهاـ اـعـتـبارـ أـنـ الـقـانـونـ العـامـ قـانـونـ سـيـطـرـةـ أـوـ قـانـونـ آـمـرـ،ـ فـيـ حـينـ يـعـتـبرـ الـقـانـونـ الـخـاصـ قـانـونـ حرـيةـ أـوـ سـلـطـانـ إـرـادـةـ.ـ فـالـتـصـرـفـاتـ الـتـيـ تـهـدـفـ قـوـاءـدـ الـقـانـونـ العـامـ تـتـمـيـزـ بـصـدـورـهـاـ مـنـ جـانـبـ وـاحـدـ يـتـمـتـعـ بـسـلـطـةـ الـجـبـرـ وـالـقـهـرـ،ـ أـمـاـ التـصـرـفـاتـ الـتـيـ يـحـكـمـهاـ الـقـانـونـ الـخـاصـ فـتـتـمـيـزـ بـصـدـورـهـاـ مـنـ طـرـفـيـنـ عـنـ طـرـيـقـ الـعـقـدـ الـذـيـ يـعـبـرـ عـنـ الرـضـاـ وـالـاختـيـارـ.

المسار

النقد لا شك أن هذا المعيار ليس بقاطع في التفرقة بين فرع القانون، إذ أن الدولة لا تلجأ في كل تصرفاتها إلى الإجبار والإكراه وإنما تلجأ أحياناً إلى الوسائل الرضائية، إذ تتعاقد مع الأفراد طالما كان التعاقد محققاً للغرض الذي تنشده، مما يؤدي إلى إمكانية تطبيق قواعد المساواة بين الدولة والأفراد.

كما أن هذا المعيار يتجاهل أن القانون الخاص يتضمن قواعد أمراً لا يجوز استبعادها بالاتفاق على خلافها، كالقواعد المتعلقة بالأشخاص وقانون الأسرة، وهي قواعد لا يمكن اعتبارها من قواعد القانون العام.

٣- المعيار الشخصي:

يقوم هذا المعيار على أن أساس تمييز القانون العام عن القانون الخاص هو أشخاص العلاقة في كل من القانونين. فالحكام تسري عليهم قواعد القانون العام، والمحكمين تسري عليهم قواعد القانون الخاص. ووفقاً لذلك فإن القانون العام يشمل القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم الهيئات الحاكمة والعلاقة بين هذه الهيئات وكذلك العلاقة بينها وبين المحكمين، أما القانون الخاص فيشمل القواعد المتعلقة بتنظيم حالة الأفراد والعلاقة بينهم.

النقد عيب على هذا المعيار أنه ليس صحيحاً في جميع الأحوال، إذ أن الدولة كثيراً ما تتدخل في علاقات مع الأفراد، لا بصفتها صاحبة السلطة والسيادة في المجتمع ولكن بوصفها مجرد شخص معنوي عادي .

نعتقد أن هذا المعيار يعد أقرب المعايير إلى الصواب ← ويمكن تلافي أوجه النقد التي وجهت إليه عن طريق تكميله بالمعايير الشكلي، وذلك بإضافة شرط جديد لاعتبار العلاقة التي تدخل فيها الدولة من علاقات القانون العام، وهو أن تدخل الدولة في العلاقة باعتبارها صاحبة السلطة العامة. وعلى ذلك يمكن القول - طبقاً لهذا المعيار الذي نفضله - بأن **القانون العام** هو القانون الذي ينظم العلاقات التي تسهم فيها الدولة باعتبارها صاحبة السلطة العامة، أما **القانون الخاص** فهو القانون الذي ينظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض أو علاقات الأفراد بالدولة وسائر الهيئات العامة عندما لا تتدخل باعتبارها صاحبة السلطة العامة.

ثانياً: القانون الدستوري فرع من فروع القانون العام الداخلي:

القانون العام هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات التي تسهم فيها الدولة باعتبارها صاحبة السلطة العامة. ويعني هذا التعريف أن اصطلاح "القانون العام" يشمل **القانون العام الخارجي**، ونقصد به القانون الدولي العام، باعتباره القانون الذي ينظم العلاقات بين الدول وما يتفرع عنها من حقوق وواجبات متبادلة في أوقات السلم وال الحرب والحياد. كما يشمل أيضاً **القانون العام الداخلي**، باعتباره القانون الذي ينظم علاقة الدولة بأعضائها وبالأفراد الخاضعين لسلطانها، وعلاقة هؤلاء الأعضاء بالأفراد في الدولة، ونقصد بالقانون العام الداخلي في هذه الحالة القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي والقانون الجنائي.

إذا كان هذا هو المعنى العلمي لاصطلاح القانون العام (حيث يشمل كل فروع القانون العام الخارجي والداخلي)، إلا أن التقاليد الأكاديمية لا تأخذ به بل وقفت باصطلاح القانون العام عند مفهوم أضيق من هذا المعنى العلمي. فتستعمل أحياناً هذا الاصطلاح بحيث لا يشمل سوى القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي. وتستعمله أحياناً أخرى بمعنى أضيق بحيث يقف الاصطلاح عند مادتي القانون الدستوري والقانون الإداري فحسب، لما بينهما من روابط وثيقة.

ثالثاً: مدى قانونية القواعد الدستورية:

القانون ← مجموعة القواعد العامة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها.

يتضح من هذا التعريف، أن القاعدة القانونية تقوم أساساً على الأركان الآتية

(العمومية والتجريد) & (قاعدة اجتماعية) & (وجوب توافر جزاء) .

يمكن تعريف الجزاء ← بأنه الأثر المترتب على مخالفة القاعدة القانونية. ويختلف الجزاء باختلاف القواعد القانونية التي خولفت، وتبعاً للمجتمع الذي يطبق عليه، فالجزاء يتناسب مع المصالح التي تحميها القاعدة القانونية حتى يمكن أن يحقق أثراًها والمقصود منها. ومن المقرر أن السلطات العامة في الدولة هي التي تتولى توقيع هذا الجزاء.

يكون في هذا الركن من أركان القاعدة القانونية أساس الخلاف بين الفقهاء في إضفاء صفة القانونية على القاعدة الدستورية.

القاعدة الدستورية تورد قيوداً على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على المواطنين، مما يؤدي إلى أن تكون تلك السلطة هي نفسها المطالبة بتتوقيع الجزاء على نفسها إذا ما خرجت على القيود التي يفرضها القانون.

ـ ذهب بعض الفقهاء، إلى أن القاعدة الدستورية ينقصها عنصر الجزاء ← حيث يشترطون في الجزاء أن يكون مادياً تتکفل بتتوقيعه السلطة العامة بما لديها من وسائل.

ـ يرى أغلب الفقهاء ان القاعدة الدستورية تتوافر فيها عنصر الجزاء ← حيث لا يشترط أن يكون الجزاء متمثلاً في الإكراه المادي الذي تقوم السلطة العامة بتتوقيعه، ويرى أن الجزاء يمكن أن يتمثل في رد الفعل الاجتماعي الذي يتربت على مخالفة القاعدة القانونية، فالجزاء يختلف باختلاف نوع القاعدة ذاتها وتختلف صوره وأنواعه بما يتناسب مع مضمون القاعدة القانونية والمصالح التي تحميها.

ـ لقد ذهب هذا الفريق من الفقهاء بناء على رأيهما في فكرة الجزاء إلى أن

القاعدة الدستورية يتتوفر فيها عنصر الجزاء ويتحقق لها جميع عناصر القاعدة القانونية.

ـ لا شك أن هذا الجزاء المرسل (غير المنظم) لحماية القاعدة الدستورية، والذي يتمثل في الضغط الشعبي والاضطرابات والمظاهرات، يعد كافياً لإضفاء صفة القانونية على القاعدة الدستورية، وذلك لاختلاف طبيعة العلاقات في القانون العام عنها في القانون الخاص، مما يستتبع اختلاف صور الجزاء.

ـ لا يعترض على ذلك بأن هذا الجزاء غير المنظم لا يعود أن يكون مسألة نظرية، إذ لا يمكن أن ينكر أحد أن التاريخ سجل كثيراً من الثورات التي قامت في كثير من الدول للمحافظة على الدستور وحمايته من عبث الحكماء ومخالفتهم لأحكامه. كما أن التاريخ يثبت أنه مهما بلغت درجة دقة القواعد الدستورية في تحديدها لاختصاصات السلطة العامة، فإن قوة الرأي العام ورقابته هي التي تكفل فعلاً احترام هذه السلطة لحدود وظائفها الدستورية وعدم خروجها على هذه الحدود.

المسأة شار

- ج- مما يؤكد أهمية هذا الجزاء غير المنظم أيضاً - وبالتالي يؤكد الشعور بالالتزام بالقواعد الدستورية - أن السلطة العامة حينما تخالف بعض القواعد الدستورية لا تعترف بذلك المخالفة، وإنما تحاول أن تضع **تبريرات وتفسيرات لتصريفها**، بما يظهرها أمام الرأي العام وكأنها لم ترتكب مخالفة دستورية.
- د- فضلاً عن هذا الجزاء المرسل يجد صور من **الجزاء المنظم** لحماية القاعدة الدستورية. فالدستور يتضمن النص على **الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية** عن طريق المسئولية الوزارية وحق الحل الرئاسي الوزاري. كما يتضمن **اعطاء الحق للبرلمان في اتهام رجال السلطة التنفيذية** ومحاكمتهم، وإعطاء الحق لرئيس الدولة في اتهام الوزراء. وبالنسبة للدول التي تأخذ برقابة دستورية للقوانين، فإن من حق القضاء (القضاء العادي أو القضاء الإداري أو المحكمة الدستورية الخاصة) إلغاء القوانين المخالفة للدستور أو الامتناع عن تطبيقها.
- هـ- وإذا كانت هذه الجزاءات المرسلة والمنظمة التي تحمي القاعدة الدستورية تؤكّد الصفة القانونية، فإن **المنطق** أيضاً يعطينا دليلاً جديداً على توافر هذه الصفة القانونية. فإذا كانت **قواعد القوانين العادية** التي يصدرها البرلمان أو السلطة التنفيذية **تعتبر قاعدة قانونية، فإن المنطق يؤدي إلى اعتبار القاعدة الدستورية قاعدة قانونية أيضاً**، لأن القواعد القانونية العادية تستند في إصدارها إلى القاعدة الدستورية وتستمد منها صفتها الإلزامية، ولا يتصور إذن أن يكون الفرع متمنعاً بالصفة القانونية ويحرم منها الأصل، وإلا ترتب على ذلك أن تسيطر قواعد غير قانونية على القواعد القانونية، ويترتب وبالتالي أن تفقد القاعدة غير الدستورية (القوانين) قوتها الإلزامية، لأنه لا يستساغ أن تستمد القواعد القانونية قوتها الإلزامية من قواعد غير ملزمة.

الفصل الثاني: تعريف القانون الدستوري وتحديد موضوعه

بعد اصطلاح "القانون الدستوري"، حديث الظهور في الدراسات القانونية المختلفة. فلم يعرف هذا الاصطلاح في فرنسا إلا في عام ١٨٣٤ على يد جيرو الذي كان وزيراً للمعارف في عهد حكومة الملك لويس فيليب، حيث قرر إنشاء أول كرسى للقانون الدستوري في كلية الحقوق بجامعة باريس بمقتضى الأمر الصادر في ٢٢ أغسطس ١٨٣٤.

كما أن عبارة "القانون الدستوري" لم تستخدم في مصر إلا بمناسبة صدور دستور سنة ١٩٢٣. أما قبل ذلك التاريخ فكان الشائع استعمال عبارة نظام السلطات العمومية للدلالة على موضوعات القانون الدستوري، وتعبير القانون النظمي أو القانون الأساسي للدلالة على الدستور في ذاته. ويلاحظ أن كلمة "دستور" ليست عربية أصلاً، ولكنها أدخلت إلى العربية من اللغة الفارسية، وتعني هذه الكلمة الأساس أو القاعدة أو الإذن، وقد شاع في مصر منذ دستور سنة ١٩٢٣ استعمال هذا الاصطلاح، كما أن الكويت قد استخدمته منذ عام ١٩٦٢ وهو تاريخ صدور دستورها.

رغم شيوع اصطلاح القانون الدستوري في الوقت الحاضر بين الدراسات القانونية، إلا أن الفقه لم يتفق حتى الآن على تحديد الموضوعات التي تدخل في نطاق هذا الاصطلاح، نظراً لاختلافهم في تعريفه.

ترتيباً على ذلك سنتناول المعايير التي قيلت في تعريف القانون الدستوري

المبحث الأول: المعيار اللغوي

مضمون المعيار اللغوي:

حاول البعض من الفقهاء، أن يعرف القانون الدستوري مستنداً إلى المعنى اللغوي لاصطلاح الدستور. وتعني كلمة الدستور في اللغة العربية الأساس أو القاعدة كما تفيد أيضاً معنى الإذن والترخيص. ويعني اصطلاح الدستور في اللغة الفرنسية الأساس أو التنظيم أو التكوين.

طبقاً لهذا الرأي يعتبر القانون الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم أسس الدولة وتحدد تكوينها. وعلى ذلك تمتد دراسة القانون الدستوري لتشمل تنظيم السلطات العليا أو الحاكمة في الدولة. كما تشمل تنظيم السلطات التنفيذية والإدارية، وكذلك تنظيم السلطات القضائية باعتبارها المختصة بجسم المنازعات وتطبيق القانون، وأخيراً تنظيم الأحكام المتعلقة بتكوين الجماعة التي تتكون منها الدولة، ما دامت الدولة لا توجد بغير وجود الأفراد الذين يكونون الجماعة الإنسانية.

واضح من هذا، أن **القانون الدستوري يمتد إلى كل الموضوعات التي تتعلق بوجود الدولة ومقوماتها وعناصر تكوينها وشكلها**، مما يجعل هذا القانون لا يقتصر على بيان نظام الحكم في الدولة فقط، وإنما يمتد ليشمل نظامها الإداري ونظامها القضائي وأيضاً قوانين الجنسية.

تقد المعيار اللغوي في تعريف القانون الدستوري:

لا شك أن الأخذ بالتعريف، الذي يعتمد على المعنى اللغوي لكلمة الدستور ينتهي إلى توسيع نطاق القانون الدستوري. غير أن هذا المعنى الواسع يصطدم مع الاعتبارات الأكademie؛ إذ يطغى مجال القانون الدستوري على مجالات استقر العرف وتقاليد الدراسة الجامعية على اعتبارها خاصة بفروع القانون الأخرى.

لقد استقرت التقاليد الجامعية، سواء في فرنسا أو في جمهورية مصر العربية، على اعتبار تنظيم السلطات التنفيذية والإدارية من موضوعات القانون الإداري، وعلى دراسة تنظيم السلطة القضائية والإجراءات المتبعة أمامها في مادتي الإجراءات المدنية والتجارية والإجراءات الجنائية. أما موضوع الجنسية فيتناوله الفقهاء في بعض الدول ضمن مادة القانون الدولي الخاص. وهذه القوانين جميعاً قد جرى تدريسها في كليات الحقوق بفرنسا ومصر قبل نشأة القانون الدستوري بفترة طويلة.

على ذلك لا يبقى للقانون الدستوري، سوى دراسة الموضوعات التي تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة، والتي تشتمل على تنظيم السلطات العليا أو الحاكمة.

المبحث الثاني : المعيار التاريخي

المطلب الأول :- مضمون المعيار التاريخي وعوامل نشأته:

لقد كان للظروف التاريخية التي مرت بها فرنسا، أثر كبير في تحديد المقصود باصطلاح القانون الدستوري. فلقد ترتب على قيام ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ وسقوط الملك شارل العاشر، واحتياط لويis فيليب (دوق أورليان) ملكاً لفرنسا، أن قرر مجلس النواب بعض المبادئ التي تتصل بنظام الحكم. فقرر أن الملك لا يتولى العرش باعتباره منحة من الله أو ميراثاً من سلفه، وإنما يتولاه بناء على الإرادة الشعبية، وقام بذلك النظام الملكي الدستوري الذي يستند إلى مساعدة البرلمان مع الملك في حكم فرنسا.

نظراً لأن نظام الحكم في عصر لويس فيليب كان نظاماً نيابياً حرّاً، فلقد كان لهذا أثراً في **تعريف القانون الدستوري**. فادى ذلك بالفقهاء في القرن التاسع عشر إلى تعريفه بأنه عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في ظل نظام نيابي حر، وبالتالي لا يوجد القانون الدستوري إلا في البلاد ذات الأنظمة النيابية الحرة.

يتضح من ذلك أن القانون الدستوري قد أخذ معنى تاريخياً يربطه بالنظام البرلماني، ويحدده بفلسفة الحرية وحماية الحقوق الفردية التي نص عليها الدستور.

إذا كانت هذه الظروف التاريخية قد أثرت تأثيراً كبيراً في تعريف القانون الدستوري في فرنسا، فلقد كان لهذه الظروف أيضاً أثر على الدراسات الأكademie لهذه المادة. ولا شك أن الاعتبارات الأكademie والتقاليд الجامعية تلعب دوراً كبيراً وهاماً في تحديد الموضوعات التي تدخل في مقررات القانون الدستوري. فلقد استقرت التقاليد الجامعية في فرنسا على عدم تدريس موضوع حقوق الأفراد وحرياتهم ضمن موضوعات القانون الدستوري.

يرجع ذلك إلى الظروف التاريخية الخاصة التي مرت بها فرنسا. وعلى العكس من ذلك نجد الجامعات في إنجلترا تسير على تدريس موضوع حقوق الأفراد وحرياتهم مع الموضوعات الدستورية الأخرى. كما أن تقاليد الدراسة الأكademie في مصر قد جرت على دراسة هذا الموضوع ضمن مقرر القانون الدستوري، ويرجع السبب في ذلك إلى ظروف تاريخية غير التي مرت بها فرنسا، فلقد استقرت الدساتير المصرية المتعاقبة (دستور سنة ١٩٢٣، دستور سنة ١٩٣٠، دستور سنة ١٩٥٦، الدستوران المؤقتان في سنتي ١٩٥٨ و ١٩٦٤، دستور سنة ١٩٧١، دستور ٢٠١٢، الدستور الحالي الصادر في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤) على معالجة الأحكام الخاصة بهذه الحقوق والحريات العامة. وهذا هو ما سار عليه دستور دولة الكويت الصادر في سنة ١٩٦٢، ودستور مملكة البحرين الصادر سنة ٢٠٠٢.

طبقاً لهذا المعيار يمكن أن يعرف القانون الدستوري بأنه أحد فروع القانون العام الذي يرتب تنظيم سير المنظمات السياسية لدولة ما، فدراسة القانون الدستوري لدولة ما ليست إلا دراسة لمنظوماتها السياسية.

المطلب الثاني :- تقد المعيار التاريخي في تعريف القانون الدستوري:

يقوم هذا المعيار على جعل القانون الدستوري وفقاً على الدول ذات الأنظمة الحرة، مع أن المتفق عليه أن لكل دولة دستوراً ينظم العلاقة بين السلطات فيها، أيًّا كان نظام الحكم الذي تسير عليه. وإذا كانت الظروف التاريخية قد ربطت في فترة معينة بين القانون الدستوري والنظام الحر فلا مبرر في الوقت الحاضر للبقاء على هذا الربط. ولا أدل على ذلك من أن العلوم الطبيعية كانت تدرس في العصور الوسطى على أنها جزء من الفلسفة، ولكن لا يوجد اليوم سبب يبرر دراسة هذه العلوم مع علوم ما وراء الطبيعة. ولقد رأينا أن الظروف التاريخية ذاتها قد تغيرت في فرنسا، مما ترتب عليه استبعاد موضوع الحقوق الفردية والحرفيات العامة من بين الموضوعات التي تدرس ضمن مادة القانون الدستوري.

إذا كان يجب ألا تقف بنا الظروف التاريخية عند معيار معين لتعريف القانون الدستوري، فإن ظروف الدراسة الأكademie التي قامت على هدى من الظروف التاريخية يجب أيضاً ألا تكون هي الأساس في تعريف هذا القانون. فلا يصح أن يكون للتقاليد الجامعية ومناهج الدراسة بالجامعات أثر في تحديد مضمون علم ما أو تحديد موضعه من العلوم، وبالتالي يجب التفرقة بين التعريف العلمي لمادة القانون الدستوري وبين المقرر الدراسي لها، فالتعريف العلمي يجب أن يكون مستندًا على حقائق ثابتة صالحة لكل زمان ومكان، بينما تحديد المقرر الدراسي مسألة تتعلق بأمور قد تكون عارضة أو محلية، مما يجعل ربط التعريف العلمي بالمقرر الدراسي أمر غير مقبول، والقول بغير ذلك يخرجنا من نطاق الدراسة الموضوعية العامة لموضوعات القانون الدستوري ويدخلنا في إطار الدراسات الدستورية الخاصة بكل دولة على حدة.

على ذلك فإذا كانت الظروف التاريخية لها تأثير على برامج دراسة القانون الدستوري في كليات الحقوق، فلا يصح أن يكون لها تأثير في تعريف ذلك القانون.

س :- عرف القانون الدستوري وفقاً للمعيار الشكلي والمعيار الموضوعي؟

المبحث الثالث: المعيار الشكلي

اطلب الأول :- مضمون المعيار الشكلي:

يعتمد المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري على الشكل الخارجي للقاعدة القانونية أو الجهة التي أصدرتها. فالقانون الدستوري في ظل المعيار الشكلي، يتمثل في مجموعة القواعد التي تضعها هيئة خاصة يختلف تكوينها باختلاف الدساتير، وتتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات القانون العادي. فالقانون الدستوري يستمد قوته الملزمة وسموه على بقية القواعد القانونية من كونه يصدر عن أعلى الهيئات السياسية في الدولة وهي السلطة التأسيسية الأصلية.

لقد ساعد على انتشار هذا المعيار الشكلي، انتشار فكرة الدساتير المكتوبة والتي بدأت في الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1787، ثم انتشرت منها إلى فرنسا التي حملتها إلى معظم دول العالم طوال القرن التاسع عشر والقرن العشرين.

نتيجة لذلك ارتبط المعيار الشكلي بفكرة الدساتير المكتوبة؛ إذ لا يتصور الأخذ بهذا المعيار إلا في تلك الدول.

يعتبر القانون الدستوري، طبقاً لهذا المعيار الشكلي، هو الدستور المطبق فعلاً في وقت معين في بلد معين، والمنصوص عليه في وثيقة رسمية تسمى الدستور. وبمقتضى هذا التعريف يضيق نطاق القانون الدستوري، وبعبارة أخرى يصبح المقصود بدراسة القانون الدستوري هو شرح وثيقة الدستور المكتوب دون غيره من مصادر القاعدة الدستورية.

اطلب الثاني :- نقد المعيار الشكلي في تعریف القانون الدستوري:

١- المعيار الشكلي يحصر نطاق القانون الدستوري فيما ورد بالوثيقة الدستورية من نصوص، يقوم بتحديد موضوعات القانون الدستوري تحديداً يخرج عن مقتضى التحديد السليم. فليس كل ما تنص عليه الوثيقة دستورياً في حقيقته، كما أنه ليس كل ما هو دستوري تتضمنه الوثيقة، فقد يكون متضمناً في قانون عادي أو يكون مرده إلى عرف مستقر.

أ) فكييراً ما نجد الوثيقة الدستورية متخمة أحكاماً ليست في جوهرها من الموضوعات الدستورية:

قد تكون هذه الموضوعات من تلك التي تعالج عادة بأداة تشريعية دون الدستور؛ لأن يتضمن الدستور بعض الأحكام الخاصة بالتنظيم القضائي والإداري والمالي، وأن يتضمن بعض أحكام من القانون العادي. ولا يقصد بوضع هذه الأحكام بين مواد الدستور إلا أن تكتسب من الدستور ح صانته، لما تمتاز به الدساتير عادة من ثبات واستقرار، فتخرج بذلك عن متناول الأغلبيات البرلمانية المتقلبة، كما تبعد أيضاً عن رقابة القضاء الذي له الحق في بحث دستورية القوانين. ولا يقصد بهذا الوضع إذن أن تصبح هذه النصوص ذات طبيعة دستورية من الناحية الموضوعية.

مثال هذه الأحكام → نص المادة الخامسة من الدستور الفرنسي الصادر في سنة 1848 التي ألقت عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية.

مثال ذلك في مصر ← المادة ١٦٨ من دستور سنة ١٩٢٣ الخاصة بتصفية أملاك الخديوي عباس حلمي وتصفيه ما له من حقوق، وكذلك نص المادة ١٧١ من دستور سنة ١٩٥٦ التي قضت بجواز تعيين القائد العام للقوات

المسلحة ووزيراً للحربيّة مع جواز الجمع بين الوظيفتين، والمادة ١٦١ من دستور سنة ١٩٧١ التي نصت على تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية، وهو ذات النص الذي ورد في دستور سنة ٢٠١٤ في المادة ١٧٥.

بالإضافة إلى هذا النوع من النصوص، فقد تكون الموضوعات الواردة في صلب الدستور لا تعالج عادة بنصوص قانونية، لأنها لا تتصل بتنظيم السلطات العامة في الدولة. وإنما تعتبر بمثابة أهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للدولة يوجهها المشرع الدستوري لتلك السلطات.

مثال ذلك النصوص ← التي بدأت تتضمنها غالبية الدساتير التي صدرت بعد الحرب العالمية الأولى، والتي تتضمن أحكام الديموقراطية الاقتصادية والاجتماعية. ومن ذلك ما قرره دستور جمهورية الصين الشعبية الصادر في ٥ مارس سنة ١٩٧٨، حيث تضمن المادة ٦ بأن اقتصاد الدولة هو اقتصاد قائم على ملكية الشعب.

أخذ بهذا الاتجاه دستور سنة ٢٠١٤ في المواد من ٧ إلى ٥٠ تحت عنوان المقومات السياسية للمجتمع والتي تشمل المقومات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمع المصري، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٢٧ بقولها يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي لل الاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحكومة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنموا المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الازان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمي المستهلك. ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون.

(ب) كثيراً ما نجد بعض الموضوعات التي تعد دستورية بطبيعتها- لأنها تتعلق بنظام الحكم في الدولة- غير منصوص عليها في الوثيقة الدستورية.

يوجد إلى جوار الوثيقة الدستورية، قواعد عرفية، تتعلق بنظام الحكم في البلاد وسير السلطات العامة فيها، وهي التي تتمثل في العرف الدستوري، الذي ينشأ ليقوم بتفسير ما غمض من نصوص الوثيقة أو بسد النقص الذي تكشف عنه الحياة اليومية، فيكمل بذلك نصوصها.

كما يوجد أيضاً إلى جانب تلك الوثيقة، قوانين أساسية، تتضمن بعض الأحكام ذات الطبيعة الدستورية. ومثال ذلك أحكام الانتخاب في مصر في ظل دساتيرها المتعاقبة (١٩٢٣-١٩٥٦-١٩٧١-١٩٤٠) فلقد صدرت جميعها في صورة قوانين عادية ومراسيم بقوانين.

بالإضافة إلى الأحكام ذات الطبيعة الدستورية التي يتضمنها العرف الدستوري وتلك التي تنص عليها القوانين العادية، فإن هناك هيئات لها دور في الحياة الدستورية للدولة، ومع ذلك لا تتضمن الوثيقة الدستورية في كثير من الدول أية إشارة لها.

مثال ذلك ← الأحزاب السياسية، بالرغم من الدور الخطير الذي تقوم به في كثير من الدول. وأيضاً منصب رئيس الوزراء، فإن كثيراً من الدساتير لا تشير إليه رغم أنه يقوم في النظام البرلماني بأكبر دور فيما يتعلق باختيار الوزراء وفي توجيه سياسة الدولة الداخلية والخارجية.

٢- **نظراً للاعتماد على مضمون الوثيقة الدستورية في تعريف القانون الدستوري طبقاً لهذا المعيار الشكلي، فإن**

موضوعات ذلك القانون تختلف من بلد إلى آخر ← وكذلك تختلف في نفس البلد من زمن لآخر، نظراً لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية التي تحيط بوضع كل دستور. ولاشك أن اختلاف تعريف القانون الدستوري باختلاف الزمان والمكان، أمر يتعارض مع طبيعة التعريف الذي يجب أن يتضمن طبيعة المعرف ومضمونه دون تأثر بالظروف العارضة المحيطة به.

٣- **إذا كان الأمر كذلك بالنسبة للدول التي يمكن أن يؤخذ فيها بالمعايير الشكلي، فإن هناك بعض الدول الأخرى لا يمكن أن يعترف فيها بوجود قانون دستوري لو أخذنا بهذا المعيار.**

لقد رأينا أن المعيار الشكلي لا يتصور وجوده إلا في الدول التي تأخذ بفكرة الدساتير المكتوبة. ونتيجة لذلك فإن الدول التي لا تعرف الدستور المكتوب والتي يحكمها قواعد دستورية مستمدّة من العرف-إنجلترا- لا يتصور أن يوجد بها قانون دستوري، مع أن لكل دولة دستوراً عرفيًا كان أو مكتوباً-يبين كيفية ممارسة السلطات العامة لوظيفتها في الدولة.

المبحث الرابع: المعيار الموضوعي

يقوم تعريف القانون الدستوري طبقاً للمعيار الموضوعي، على أساس الناحية الموضوعية لا الشكلية، أي على أساس النظر إلى الجوهر والموضوع دون اعتبار للشكل أو الإجراءات المتتبعة. وعلى ذلك يشمل القانون الدستوري، المسائل التي لها طبيعة دستورية، سواء كانت واردة في صلب الوثيقة الدستورية أو تقررت أحكامها في قوانين عادية أو بمقتضى العرف الدستوري.

المطلب الأول: - مزايا المعيار الموضوعي:

لا شك أن تعريف القانون الدستوري تعريفاً موضوعياً يتميز بالعمومية، فهو لا يربط القانون الدستوري بدستور دولة معينة، ولا يقتصر على ظروفها الخاصة. كما أنه يؤدي إلى أن يكون لكل الدول بغير استثناء قانون دستوري، لأنها جميعها تقيم مجموعة من القواعد لتنظيم السلطة السياسية فيها أيًا كان نوع هذه السلطة، فضلاً عن ذلك فإنه يؤدي إلى استبعاد القواعد غير الدستورية من دراسة القانون الدستوري، حتى ولو نص عليها في وثيقة الدستور، ويعد بذلك بجوهر وطبيعة المسائل سواء كانت واردة في وثيقة الدستور أو لم ترد فيها، وتضمنتها قوانين عادية، أو استقر عليها العرف.

المطلب الثاني: - ما يدخل في مضمون المعيار الموضوعي:

إذا كان القانون الدستوري- طبقاً لهذا المعيار- هو مجموعة القواعد الدستورية من حيث الجوهر والموضوع، فإن مشار الصعوبة في هذا المعيار يتمثل في تحديد القواعد التي يمكن أن نصفها بأنها دستورية بطبيعتها.

طبقاً لمنطق هذا المعيار، يشمل القانون الدستوري كل ما يتصل بنظام الحكم من حيث الأساس والتنظيم والمبادئ والأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها، سواء كان قائماً على أساس الديمocrاطية التقليدية أو الديمocrاطية الاجتماعية أو النظام الدكتاتوري.

إلا أن الفقهاء قد اختلفوا فيما بينهم لتحديد ما يعتبر دستورياً بطبيعته، وما لا يعتبر كذلك.

الاتجاه الأول ← فذهب البعض منهم إلى ربط تعريف القانون الدستوري بالنظام السياسي الحر الذي يستهدف حماية الحريات، ويقوم على أساس المنظمات الديمocratie. ويمكن جمع هذه التعريفات في تعريف واحد هو أن **القانون الدستوري** هو القانون الذي يبين نظام الحكم، كما يبيّن كيفية تنظيم السلطات العامة واحتصاصاتها، وكذلك حقوق الأفراد الأساسية إزاء الدولة (حقوق الحرية والمساواة بأنواعها المختلفة)، أو على حد تعبير البعض (بيان الحدود التي يجب على الدولة ألا تتجاوزها في علاقاتها مع الأفراد).

النقد ← لقد انتقد هذا الاتجاه، لأن القول بأن القانون الدستوري يبيّن نظام السلطات العمومية واحتصاصاتها غير صحيح وفيه توسيع لا موجب له؛ إذ يدخل ضمن دراسة القانون الدستوري موضوع السلطة القضائية والتي تعدّ موضوع دراسة قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية، كما يدخل ضمن دراسته موضوع السلطة التنفيذية والتي تعدّ من الموضوعات المشتركة بينه وبين القانون الإداري.

كما أن التلازم بين القانون الدستوري والحقوق الفردية والحريات العامة أمر ليس ضروريًا، فالقول بأن القانون الدستوري يبيّن حقوق الأفراد الأساسية إزاء الدولة لا يجاري التطور الجديد في القانون الدستوري من الناحية الموضوعية بعد انتشار الديمocratie الاجتماعية إلى جوار الديمocratie التقليدية، وبالتالي فمثل هذا التعريف لا ينطبق على جميع الدول بل ولا على أغلبها.

الاتجاه الثاني ← فضل البعض، أن يحدد المسائل الأساسية التي تعد دستورية من حيث الجوهر والموضوع، بأنها تلك المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، أي المسائل الأساسية أو الجوهرية التي نهدف إلى

تقريرها حين نريد وضع دستور جديد للدولة. **فيعرف القانون الدستوري** بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي، الذي يبين نظام الحكم (أي النظام السياسي الداخلي) للدولة، وعلى وجه الخصوص يبيّن كيفية تكوين السلطة التشريعية واحتصاصاتها وعلاقتها بغيرها من السلطات.

النقد ← لقد انتقد هذا الاتجاه، بأنه يحاول توسيع نطاق القانون الدستوري عما تستلزمه الاعتبارات العلمية إذ يجعل موضوع الدولة (أو شكلها من الناحية الداخلية فقط) ضمن مادة القانون الدستوري، ويبين ذلك أن دراسة الدولة لهم القانون العام بكل فروعه وليس موضوعاً خاصاً بالقانون الدستوري، حيث يستوي مع فروع القانون العام الأخرى في أن دراسة الدولة تعتبر مقدمة ضرورية لكل هذه الفروع مع اختلاف الزاوية التي تهم كل فرع في دراسته لها. ويرجع ذلك إلى أن **القانون الدستوري يقتصر على دراسة الحكومة**، والدولة أصل والحكومة فرع، ودراسة الأصل (الدولة) يجب أن تكون أسبق من دراسة الفرع (الحكومة).

الاتجاه الثالث ← يرى أن أصح التعريفات هو ما كان على أساس طبيعة المعرف ومضمونه، أي على أساس المعيار الموضوعي والمنطقي في ذات الوقت. وعلى ذلك **عرف القانون الدستوري** بأنه مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم (أي الحكومة) في مجتمع سياسي معين. ويحدد المقصود بالحكومة بأنه يشمل مجموع السلطات العامة التي تقوم بوظائف الحكم الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويبين ذلك بأن موضوع القانون الدستوري هو دراسة ممارسة السيادة العامة وحق الأمر والنهي في الدولة، وبما أن هذه السيادة لها في داخل الدولة مظاهر ثلاثة هي: وضع القواعد العامة (أي الوظيفة التشريعية) وتنفيذ هذه القواعد (أي الوظيفة التنفيذية) وتطبيقاتها على المنازعات (أي الوظيفة القضائية)، وبما أن كل وظيفة من هذه الوظائف الثلاثة تقوم على أدائها غالباً - هيئة مستقلة جرى العرف القانوني على تسميتها بالسلطة، لهذا فإن غالبية الدول يوجد بها سلطات ثلاثة هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

طلب الثالث: - ما نرى الأخذه لتعريف للقانون الدستوري:

يتضح من المعايير المختلفة التي ذكرناها أنها تصدر جميعها عن تغليب اعتبارات معينة على غيرها. لقد رأينا أن الاستناد إلى المعيار اللغوي أو إلى المعيار التاريخي أو إلى المعيار الشكلي، لا يكفي في إيجاد تعريف عام للقانون الدستوري، ينطبق على كل الدول بغير استثناء ولا يرتبط بدستور دولة معينة، ولا يقتصر على ظروفها الخاصة.

ونرى لذلك أن **المعيار الموضوعي** ← هو المعيار الذي يمكن أن يكون أساساً سليماً يستند إليه في تعريف القانون الدستوري.

على ذلك، يمكن أن **نعرف القانون الدستوري** ← بأنه "مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم في الدولة (الحكومة) من الناحية السياسية، والتي تنظم التعايش السلمي بين السلطة والحرية.

نقصد بهذا التعريف أن هناك أساساً ومبادئ عامة يقوم عليها نظام الحكم، وتنظم في ذات الوقت أداء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لوظائفها باعتبارها مظاهر لأصل واحد هو السيادة العامة. ويتناول القانون الدستوري دراسة هذه المبادئ العامة حتى يمكن تحقيق الوحدة والانسجام والتناسق في أداء هذه الوظائف الثلاث. ونعني بذلك دراسة السلطة السياسية في الدولة متمثلة في السلطة التشريعية من حيث تشكيلها واحتصاصاتها، والعلاقة بين هذه السلطة والسلطة التنفيذية التي تتمثل في دراسة (الأعمال الحكومية) والرقابة المتبادلة بين السلطات، وكذلك العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية التي تتمثل في تنظيم القضاء الدستوري والسياسي (المحاكم الدستورية العليا) وفي بعض المبادئ المتعلقة باستقلال السلطة القضائية.

الفصل الثالث: تمييز القانون الدستوري عن غيره من

المصطلحات والقوانين

القانون الدستوري ← مجموعة القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة (الحكومة) من الناحية السياسية، والتي تنظم التعايش السلمي بين السلطة والحرية، إلا أن هذا الاصطلاح يختلط أحياناً بعض المصطلحات الدستورية، مما يستلزم تحديد أوجه التفرقة بين مفهوم هذه المصطلحات ومفهوم القانون الدستوري.

لما كان القانون الدستوري فرعاً من فروع القانون العام، وجب لذلك إيضاح العلاقة بين هذا القانون وبين غيره من القوانين التي تنطوي تحت لواء القانون العام سواء في المجال الخارجي أو في المجال الداخلي، والتي تشتراك معه في دراسة الدولة.

المبحث الأول: القانون الدستوري والمصطلحات الدستورية الأخرى

يختلط اصطلاح القانون الدستوري باصطلاح الدستور، كما يختلط أيضاً باصطلاح النظام الدستوري، وسنبحث تباعاً أوجه الفرق بين هذه المصطلحات الثلاثة، حتى نصل إلى تحديد لمفهوم القانون الدستوري.

أولاً: القانون الدستوري والدستور

١) يقصد عادة باصطلاح الدستور

الوثيقة القانونية التي تصدر عن هيئة معينة طبقاً لإجراءات خاصة، تتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في دولة معينة في وقت معين. وليس المقصود بكون الدستور هو الوثيقة القانونية، ضرورة أن يصدر الدستور في وثيقة واحدة، فمن الممكن أن يصدر الدستور في أكثر من وثيقة.

مثال ذلك → ما حدث في فرنسا في سنة ١٨٧٥؛ حيث صدرت ثلاثة وثائق دستورية (في ٢٤ فبراير وفي ٢٥ فبراير وفي ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥) وتكون من مجموعها دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية.

إذا كان الدستور هو الوثيقة التي تبين نظام الحكم في الدولة، فإن دراسة الدستور إذن ليست إلا دراسة وتحليل تلك الوثيقة القانونية، واستخلاص القواعد القانونية التي تتضمنها.

٢) الفرق بين القانون الدستوري والدستور

لقد تطور مضمون الوثيقة الدستورية ولم تعد مقصورة على المسائل المتعلقة بنظام الحكم، بل أصبحت تشمل مسائل أخرى لا تتصل بنظام الحكم، وإنما تتصل بالتنظيم القضائي والمالي أو بأهداف سياسية واقتصادية واجتماعية تهدف إلى تحقيقها.

كما أن هذا التطور الذي لحق بمضمون الوثيقة الدستورية قد أدى إلى أن تغفل أحياناً النص على موضوعات دستورية هامة، وتتركها للقانون العادي أو للعرف الدستوري. وعلى ذلك فإن الدستور قد يكون أوسع نطاقاً من القانون الدستوري وذلك حين يشمل النص على الموضوعات غير الدستورية، وقد يكون أحياناً أخرى أضيق نطاقاً وذلك حين يغفل النص على موضوعات دستورية بطيئتها وتمثل جانباً كبيراً من الأهمية.

يضيف البعض فارقاً آخر في هذا الصدد → يتلخص في أن القانون الدستوري قد يبحث من الناحية المقارنة أي في مختلف الدول، وذلك على خلاف الدستور الذي ينصرف مدلولة إلى دولة بالذات. أي أن القانون الدستوري قد ينصرف إلى بحث مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في مختلف الدول، أما الدستور فينصرف إلى بحث هذه القواعد القانونية في دولة بالذات، أي إلى الناحية التطبيقية في هذه الدولة. وبذلك يكون مجال الدستور أضيق من مجال القانون الدستوري.

نعتقد أن هذه التفرقة ← التي يقول بها هذا البعض من الفقهاء هي تفرقة بين القانون الدستوري والقانون الدستوري المقارن، حيث يهتم الأول بدراسة نظام الحكم في دولة معينة بالذات، بينما يتناول الثاني

دراسة أنظمة الحكم في مختلف الدول، وبالتالي فليست التفرقة- كما يذهب هؤلاء الفقهاء- تفرقة بين الدستور والقانون الدستوري، لأن كلاً الاصطلاحين يمكن أن يكون مقارناً بين عدة دول.

لَا شك أن هذه التفرقة بين القانون الدستوري والدستور هي تفرقة ضرورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة، حيث يختلف مضمون الوثيقة الدستورية عن مضمون القانون الدستوري. أما في الدول ذات الدساتير العرفية، فإن التفرقة بين هذين الاصطلاحين تصبح غير ممكنة لأن الدستور العرفي لا يتضمن عادة إلا نظم الحكم، فالدستور العرفي هو ذات القواعد التي تبين ذلك النظام وتضع حدوده، وبالتالي فإن دراسة هذه القواعد هي في نفس الوقت دراسة لكل من القانون الدستوري والدستور.

ثانياً: القانون الدستوري والنظام الدستوري:

١) المقصود بالنظام الدستوري وشروطه :

يقصد بالنظام الدستوري → ذلك الذي يحقق خضوع السلطة لقواعد تحكم وسائل ممارستها، دون أن يكون في استطاعة هذه السلطة الخروج على هذه القواعد.

الشروط الواجب توافرها لوصف نظام سياسي في دولة بأنه نظام دستوري :

يشترط بعض الفقهاء، في فرنسا ومصر، لوصف نظام سياسي في دولة بأنه نظام دستوري وجوب توافر الشروط الثلاثة الآتية:

الشرط الأول : ضرورة أن تكون الحكومة قانونية ← يخضع فيها الحكم لقواعد القانونية، ويلتزمون بها في تصرفاتهم ويحترمون تدرجاً، فلا يخرجون عليها ما دامت قائمة من الناحية القانونية ولم تلغ بالطرق المحددة قانوناً. فالدولة التي تقوم على الحكم الاستبدادي الذي لا يلتزم الحكم فيه حدود القانون ولا يخضع لأحكامه، تتنافي مع قيام نظام دستوري بها.

الشرط الثاني : عدم تركيز السلطة في يد الحكم ← فمن الضروري أن تقسم السلطات في الدولة وتوزع بين هيئات مختلفة مستقلة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، يحد بعضها من سلطان الآخر، عن طريق الرقابة المتبادلة بينها والتي تمنع من استبدادها، وتردها إلى حدود اختصاصاتها إذا حاولت تجاوزها والخروج عليها. وعلى ذلك فقيام حكومة مطلقة يتولى فيها الحكم جميع السلطات يتنافي مع وجود النظام الدستوري، حتى ولو كان الحكم خاضعاً في تصرفاته لحكم القانون.

الشرط الثالث : تطبيق الدستور تطبيقاً سليماً وبصفة مستمرة ← بحيث يتم تشكيل وتحديد اختصاصات الحكومة التي تباشر سلطات الحكم المختلفة طبقاً لأحكامه وشروطه. وعلى ذلك فإن قيام الحكومة الفعلية أو الواقعية والتي تشكل على خلاف أحكام الدستور أو تباشر اختصاصات لم يمنحها لها المشرع الدستوري، يتنافي مع قيام النظام الدستوري.

واضح من هذه الشروط التي ذكرها الفقهاء أن النظام الدستوري يرتبط بالنظام الديمقراطي الحر. فمفهوم النظام الدستوري لا ينصرف إلى مجرد قيام حكومة ونظام سياسي أيًّا كان شكله، وإنما ينصرف فقط إلى الحكومة الحرة.

٢) الفرق بين القانون الدستوري والنظام الدستوري :

القانون الدستوري يقصد به القواعد الخاصة بنظام الحكم في دولة من الدول سواء كان هذا النظام نظاماً حرًا أم غير حر، بينما يرتبط النظام الدستوري بفكرة النظام الديمقراطي الحر. وقد ترتب على هذا الاختلاف بين الاصطلاحين أن كل دولة يوجد بها قانون دستوري، ولكنها قد لا تكون ذات نظام دستوري ما دامت لا تقوم على حكومة دستورية تتوافر فيها الشروط الثلاثة التي ذكرناها.

هذا هو الرأي الذي قال به الفقه التقليدي، وهو رأي يصدر عن اعتبارات تاريخية معينة صبغت القانون الدستوري بطابع سياسي معين وفلسفية سياسية خاصة. غير أن الاتجاه الحديث لا يوافق على هذه التفرقة، ويطلب تطور مفهوم النظام الدستوري بحيث ينطبق على نظام الحكم الذي يسير طبقاً لأحكام الدستور، سواء كان نظاماً ديمقراطياً يتصل بالديمقراطية التقليدية أو الاجتماعية، أو كان جمهورياً أو ملكياً، أو استقراطياً أو ديمقراطياً، حرًا أو تسلطياً، فردياً أو اشتراكياً.

واضح أن هذا الاتجاه - الذي نؤيده - يسوى بين النظام الدستوري والقانون الدستوري → يجعل الاصطلاحين متراوفين، ويقضي على الفرق بينهما. وعلى ذلك لا يوجد فرق بين الدول الديمقراطية والدول غير الديمقراطية، فلكلّ منها قانون دستوري ونظام دستوري في نفس الوقت.

س :- وضح علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام الداخلي ؟

المبحث الثاني: علاقة القانون الدستوري بغيره من فروع القانون العام

تشترك فروع القانون العام جميعاً في دراسة موضوع واحد هو الدولة، ويتوالى كل فرع منها دراسة صورة معينة ومختلفة من صور نشاطها. ولقد ترتب على ذلك وجود صلات وثيقة بين مختلف هذه الفروع.

إذا كانت فروع القانون العام تشترك في دراسة الدولة، فإن كل فرع منها له أصل نابع من القانون الدستوري، مما أدى إلى صعوبة التفرقة الدقيقة بين هذا القانون وبين غيره من فروع القانون العام، سواء في ذلك القانون العام الخارجي (القانون الدولي العام)، أو أقسام القانون العام الداخلي (القانون الإداري، والقانون المالي، والقانون الجزايري).

أولاً: القانون الدستوري والقانون العام الخارجي (القانون الدولي العام)

يقوم كل من القانون الدستوري والقانون الدولي العام، بدراسة زاوية معينة من زوايا موضوع الدولة. فيهتم القانون الدستوري ببحث القواعد الخاصة بنظام الحكم في داخل الدولة أي بتنظيم علاقة الدولة بالأفراد الخاضعين لسلطتها، أما القانون الدولي العام فيتولى علاقتها بغيرها من الدول والهيئات والأشخاص الدولية.

واضح من ذلك أن مجال القانون الدستوري يختلف عن مجال القانون الدولي العام، فبينما يهتم الأول بنشاط الدولة من الناحية الداخلية، نجد الثاني يعطي اهتمامه لنشاط الدولة في المجال الخارجي.

إلا أن هذا الاختلاف لا يعني الانفصال الكامل بين القانونين، ولئن كان الأصل هو الانفصال، فهذا لا يحول دون قيام نوع من الاتصال بينهما. ويرجع ذلك إلى أن **كلا القانونين يبحث جانباً من جوانب الدولة، باعتبارها عنصراً مشتركاً بينهما**. فإذا كان القانون الدستوري يعالج بصفة أساسية تكوين الدولة وبيان سلطاتها وتكوين هذه السلطات، فإن ذلك يستلزم بحث موضوع سيادة الدولة من حيث كونها دولة كاملة السيادة أو ناقصة السيادة، ومن حيث كونها دولة بسيطة أو دولة مركبة، إذ يتوقف على تحديد نوع الدولة مدى ما تتمتع به من حق في وضع نظامها الدستوري.

من مظاهر الصلة بين القانونين إحالة كل منهما على قواعد الآخر، فقد يحيل القانون الدولي العام على القانون الداخلي مسألة تحديد القواعد المتعلقة بالجنسية حينما يقوم بتحديد مركز الأجانب وتنظيم حقوقهم، كما قد يحيل القانون الداخلي على القانون الدولي مسألة تعين الممثلين السياسيين حينما يقوم بتحديد مركز الممثلين السياسيين في الدولة وتنظيم حقوقهم.

فضلاً عن ذلك فإن قواعد القانون الدولي العام تتأثر بالنظام الدستوري في الدولة. فالدستائر تتضمن عادة نصوصاً تنظيم تمثيل الدولة في الخارج، وتبيّن دور البرلمانات واحتصاصاتها في الشؤون الدولية، مثل التصديق على المعاهدات والموافقة على إعلان الحرب. كما تتضمن الدستائر النص على مدى قوة المعاهدات في داخل الدولة، وما إذا كان تنفذ من تلقاء نفسها أم تحتاج إلى صدور تشريع خاص يقرر نفاذها. وكذلك إيضاح القيود التي ترد على اختصاص الهيئات الحاكمة في تعديل بعض المعاهدات الدولية.

لا شك أن نظام الحكم الداخلي في دولة من الدول يؤثر في علاقات الدول الأخرى السياسية والاقتصادية بها. وقد ترفض بعض الدول الاعتراف بدولة ما لأنها اتخذت شكلاً داخلياً لا يتفق مع ميول واتجاهات تلك الدول السياسية.

ثانياً: القانون الدستوري وفروع القانون العام الداخلي:

يشمل القانون العام الداخلي، القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي والقانون الجنائي أو قانون العقوبات. وتشترك جميع هذه القوانين في دراسة موضوع الدولة، ويختص كل قانون بدراسة صورة معينة من صور نشاطها. فالقانون الدستوري ينظم نشاط الدولة من الناحية السياسية، والقانون الإداري ينظم نشاطها من الناحية الإدارية، والقانون المالي ينظم هذا النشاط من الناحية المالية، وينظمه القانون الجنائي من الناحية الجنائية. ولذلك توجد صعوبات تعتري محاولة التفرقة الدقيقة بين هذه الفروع المختلفة.

١- القانون الدستوري والقانون الإداري:

من المتفق عليه أن القانون الدستوري يمثل قمة النظام القانوني الداخلي في الدولة، ويعتبر بذلك الأساس والمقدمة الضرورية للقانون الإداري، كما يعد القانون الإداري نهاية للقانون الدستوري. ولقد أدى ذلك إلى صعوبة التفرقة بين القانونين، وترتبط على ذلك أن عالج بعضهم موضوعات القانون الإداري و القانون الدستوري تحت اسم مشترك هو القانون العام.

لكن رغم صعوبة التفرقة بين كل من القانون الدستوري والقانون الإداري، فإن المتفق عليه أن لكل قانون منها مجالاً خاصاً، واستقلالاً ذاتها، وتوجد بينهما فروقات جوهرية متعددة.

قد حاول الفقه أن يقيم هذه التفرقة بين القانونين على أساس أن مجال القانون الدستوري ينحصر في التنظيم السياسي للدولة؛ أي أنه يتناول تكوين السلطة التشريعية واحتياطاتها وعلاقاتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية. أما مجال القانون الإداري فينحصر في التنظيم الإداري داخل الدولة، أي أنه يقتصر على تناول السلطة التنفيذية وحدها.

إذا كان اختصاص الدستور بالوظيفة التشريعية ليس محل شك بين الفقهاء، فإن وظيفة السلطة التنفيذية لا يقتصر دراستها على القانون الإداري وحده، وذلك لأن القائمين على مباشرة السلطة التنفيذية في درجاتها العليا (رئيس الدولة ورئيس الوزراء الوزراء) يرأسون السلطة التنفيذية ويقومون نتيجة لذلك ببعض مظاهر الوظيفة الإدارية عند إصدارهم اللوائح وتنفيذ القوانين وترتيب المصالح العامة، وفي نفس الوقت يشاركون مع البرلمان في أعباء الوظيفة السياسية، فيقومون باقتراح القوانين وبدعوة المجالس للانعقاد وبتأجيل الانعقاد وفض الدورة البرلمانية وحل المجالس، فضلاً عن القيام بمختلف الأعمال التي تتعلق بسياسة الدولة في الخارج وبتمثيلها في علاقاتها بالسلطة الأجنبية.

أمام هذا التدخل في وظيفة السلطة التنفيذية، حاول الفقهاء أن يميزوا بين الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية وبين أعمال الحكومة بحيث يقتصر مجال القانون الإداري على تناول الأعمال الإدارية من نشاط هذه السلطة، وتترك الأعمال الحكومية للقانون الدستوري.

التمييز بين الأعمال التنفيذية والأعمال الحكومية.

حاول البعض من الفقهاء استخدام المعيار الموضوعي للتمييز بين هاتين الطائفتين من الأعمال، فقرروا أن الحكومة هي محور السلطة التنفيذية وأن الإدارة ليست إلا أدائها التي تتحقق بها أغراضها. ومن ثم تكون الوظيفة الحكومية بمثابة مركز الإشعاع الذي يوجه الإدارة وينير لها الطريق، فالحكومة تقوم برسم الخطوط العريضة التي تسير على هديها الإدارة.

يكفي هنا أن نقرر أن الأعمال الحكومية تمثل في الخطوط السياسية العليا، كالأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، واستعمال السلطة التنفيذية اختصاصها التشريعي، والأعمال التي تصدر عن تلك السلطة بوصفها ممثلة للدولة في العلاقات الخارجية، وتلك المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي. أما الأعمال الإدارية فتتمثل في التصرف العادي للشئون العامة والتنفيذ اليومي للقوانين، بإصدار اللوائح وتنظيم المرافق العامة وشئون الموظفين.

٢- القانون الدستوري والقانون المالي:

لم تصبح للقانون المالي ذاتية مستقلة متميزة إلا مؤخرًا، فلقد كان هذا القانون إلى عهد قريب يعتبر فرعاً من فروع القانون الإداري، الذي تربطه بالقانون الدستوري صلات كبيرة.

يمثل مجال القانون المالي في تنظيم ميزانية الدولة، أي تنظيم إيرادات الدولة وتنظيم مصروفاتها. ورغم التفرقة الواضحة في الوقت الحاضر بين القانون الدستوري والقانون المالي، فإن بينهما أوجه صلة متعددة.

أ- نلمس هذه الصلة من استعراض التاريخ الدستوري لإنجلترا وكيف نشأ البرلمان الإنجليزي وتحددت احتجاصاته ونظمت العلاقة بينه وبين الملك، مما يوضح العلاقة القوية بين الوظيفة المالية للدولة وتدعم نشأة البرلمانات، ويبيّن أن أسس علم المالية العامة ومبادئ النظم الدستورية النيابية قد تقررت في مناسبات تاريخية واحدة.

ب- تتمثل هذه الصلة أيضاً، في أن الأحكام الخاصة بموضوعات المالية العامة تتأثر تأثراً مباشراً بنظام الحكم لأن الميزانية تعتبر المرأة السنوية لاتجاه الحكم في إدارة البلاد. وعلى ذلك فإن تحديد إيرادات الدولة ونفقاتها يتأثر بالفلسفة الاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها التنظيم السياسي في الدولة، ويختلف بالتالي بحسب نظام الحكم السياسي.

ج- فضلاً عن ذلك، تظهر هذه الصلة بين القانون الدستوري وعلم المالية العامة من الناحية التشريعية ويتمثل ذلك في أن الوثيقة الدستورية تعد أهم مصدر لكليهما، فيتضمن القانون الدستوري الكثير من النصوص المنظمة لشئون مالية الدولة. فمبادئ علم المالية الخاصة بالميزانية وفرض الضرائب والرسوم أو الإعفاء منها، وكذلك الخاصة بعقد القروض، تتقرر جميعها في نصوص الدستور في البلاد ذات الدساتير المكتوبة، وفي القواعد الدستورية العرفية في البلاد ذات الدساتير العرفية.

٣- القانون الدستوري وقانون الجزاء (العقوبات):

يمكن بسهولة تحديد مجال القانون الجنائي (الجنائي) تحديداً لايعد مجالاً للخلط بينه وبين القانون الدستوري، فالقانون الجنائي ينظم العلاقة بين الدولة والفرد بمناسبة جريمة ارتكبها، فيشمل بذلك بيان الجرائم والعقوبات.

رغم هذا الاستقلال بين القانونين، فإن هذا لم يمنع من وجود صلات قوية بينهما، فإذا كان القانون الدستوري يعالج نظام الحكم من حيث هدفه وتنظيمه، فإن قانون الجزاء هو الذي يحمي هذا النظام من الاعتداء عليه. فلا يمكن حماية الدستور، وحماية الدولة ومؤسساتها، إلا بتقرير عقوبات لمن يعمل على قلب نظام الحكم، أو تعطيل أحكام الدستور، أو الاتصال بأعداء الدولة، أو ارتكاب أفعال تمس حرية الانتخابات. كما يحدد قانون الجزاء أيضاً القواعد التي تنظم محكمة رئيس الجمهورية والوزراء، على ما يصدر منهم من جرائم عادلة وسياسية.

بالإضافة إلى ذلك فإن النصوص الدستورية تتضمن هي الأخرى أحكاماً متعلقة بالقانون الجنائي، ومحددة للمبادئ الجنائية الأساسية. ومثال ذلك النص في الدستور على مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية (الجنائية)، وعدم جواز تجريم الأفعال أو تقرير العقوبات إلا بقانون، والنص على شخصية العقوبة، والنص على عدم جواز القبض على أحد أو حبسه إلا وفق أحكام القانون، إلى غير ذلك من المبادئ المتعلقة بالتشريع الجنائي.

أكثر من ذلك فقد يخضع العمل الواحد لقواعد القانون الدستوري والتشريع الجنائي معاً. ومثال ذلك القيام بانقلاب ضد الحكومة، فإن شل القائمون به خضعوا لأحكام القانون الجنائي، وإن نجحوا اعتبار هذا النجاح عملاً دستورياً وحكمته القواعد الدستورية، خاصة فيما يتعلق بالأحكام المنظمة للحكومة الفعلية، بل وقد يؤثر هذا النجاح فيبقاء الدستور أو انهياره.

واضح من هذا، مدى الصلة الوثيقة بين كل من القانون الدستوري والتشريع الجنائي، وإن كان هذا لا ينفي استقلال كل منها عن الآخر.

الباب الأول :

تعديل القاعدة الدستورية ووسائل إنشائها

القانون الدستوري ← القانون الأساسي في الدولة، والقانون-ظاهرة اجتماعية- يقبل التعديل والإلغاء في كل وقت.

إذا كانت القاعدة القانونية العادية تقبل التعديل والإلغاء، فإن القاعدة الدستورية تقبل ذلك من باب أولى، لأنها تقوم بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقاً لأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في وقت صدورها، ولاشك أن هذه الأوضاع تتطور وتتعدل من وقت إلى آخر، مما يستتبع عدم تجميد النصوص الدستورية تجاهداص أبداً، وإمكان تعديلها بصفة دائمة حتى تتطابق وتتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

الفصل الأول: تعديل القاعدة الدستورية

القواعد الدستورية يجب تعديل نصوصها إذا اتضح أنها قد أصبحت لا تلتاءم مع التغيرات التي طرأت على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، إلا أن طريقة التعديل بالنسبة لهذه القواعد الدستورية ليست واحدة.

يجب أن نفرق في هذه الحالة بين نوعين من الوثائق الدستورية: الوثائق الدستورية المرنّة والوثائق الدستورية الجامدة، كما يجب أن نفرق بين القواعد الدستورية الواردة في الوثيقة الدستورية وتلك الواردة في قانون أساسي أو عرف دستوري.

الدسـاتـيرـ المـرنـة ← لا يتطلب تعديلها إجراءات خاصة مشددة تختلف عن الإجراءات المقررة للقوانين العادية، وبالتالي يمكن تعديلها بنفس الطريقة التي تعدل بها القوانين العاديـة، ويقوم بالتعديل نفس السلطة التي تقوم بوضع التشريعات العادية وتعديلها، وبالتالي فلا يوجد ثمة فارق من الناحية القانونية بينها وبين القانون العادي في هذا الصدد.

أما الدسـاتـيرـ الجـامـدة ← وهي التي تمثل الغالبية الكبرى من الدسـاتـيرـ المـدوـنةـ، فإنـهاـ لاـ تـتـبعـ فيـ تعـديـلـهاـ ذاتـ الإـجـراءـاتـ التيـ تـعـدـلـ بهاـ القـوـانـينـ العـادـيـةـ، بلـ يـتـمـ تعـديـلـهاـ عنـ طـرـيقـ إـجـراءـاتـ خـاصـةـ يـحدـدهـاـ الدـسـتـورـ، وهـيـ إـجـراءـاتـ تـخـتـلـفـ فـيـ شـدـتهاـ، باختـلـافـ الأـنـظـمـةـ الدـسـتـورـيـةـ. وـهـيـ فـيـ رـفـضـ هـذـهـ إـجـراءـاتـ هوـ إـعـطـاءـ هـذـهـ الدـسـاتـيرـ نـوـعاـ منـ الثـبـاتـ وـالـسـقـرـارـ، وـحـمـاـيـةـ قـوـاعـدـهاـ منـ اـعـتـدـاءـ السـلـطـةـ التـشـريـعـيـةـ.

القوانين الأساسية ← قد ينص المشرع الدستوري على إجراءات خاصة لتعديلها تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي في سنة ١٩٥٨. أو تماثل إجراءات تعديل الدستور، كما فعل دستور الكويت سنة ١٩٦٢ بالنسبة لقانون توارث افمارة، ودستور مملكة البحرين سنة ٢٠٠٢ بالنسبة لمرسوم التوارث.

قد يترك الدستور هذه القوانين دون نص خاص على تعديلها، وفي هذه الحالة فإنها تعديل ذات الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية.

اكتب بحثاً في الاتجاهات المختلفة في تعديل الوثائق الدستورية؟

المبحث الأول - الاتجاهات المختلفة في تعديل الوثائق الدستورية

تحتفل أساليب تعديل الدستور، والضمادات التي تكفل لقواعد السمو والاحترام، باختلاف الأنظمة الدستورية، وبحسب مدى الجمود الذي يريد أن يتحققه واضعو الدستور. ومن هنا تعددت الحلول واختلفت الأساليب باختلاف الدول وتعدد الأنظمة الدستورية. ويجب أمام هذا الاختلاف ان نتعرف على الاتجاهات المختلفة للدستير في تنظيم السلطة التأسيسية المنشأة التي يوكل إليها أمر التعديل، والنطاق الذي يعمل فيه هذا التعديل.

المطلب الأول - الجهات المختصة بتعديل الوثائق الدستورية

أمام تعدد الأنظمة الدستورية، واختلاف موقفها من تحديد الجهات المختصة بتعديل الدستير، رأينا أن نتناول أولاً بالدراسة الاتجاهات الفقهية التي ظهرت في شأن تحديد هذه السلطة، ثم نعرض بعد ذلك للأساليب المختلفة التي تلجأ إليها الدستير لتحديد الجهة المختصة بإجراء تعديل أحكامها.

الفرع الأول - موقف الفقه من الجهات المختصة بالتعديل

الاتجاه الأول: اعطاء التعديل للشعب نفسه:

يستند هذا الرأي إلى ← أن تعديل الدستور يعد بمثابة تعديل لشروط العقد الاجتماعي الذي تولى الحاكم السلطان على أساسه، وما دام العقد الاجتماعي لا يتم إلا بإجماع إرادة جمهور الأفراد في الجماعة، فإنه لابد من الإجماع كذلك كلما أريد تعديل هذا العقد أو تغيير بنوده.

النقد ← هذا الرأي يؤدي إلى الجمود المطلق للدستور وإغلاق باب تعديله، حيث أن الإجماع أمر وهمي مستحيل التحقيق. وأمام هذه الصعوبة العملية اضطر صاحب هذا الرأي إلى التخفيف من تطلب الإجماع واكتفى لصحة التعديل بأن يصدر بالأغلبية العددية المطلقة لمجموع الأفراد، إلا أنه قد أعطى للأقلية في هذه الحالة حق الانفصال عن الجماعة التي لم تتحترم العقد الأصلي. كما أجاز تعديل الدستور إذا نص فيه صراحة على جواز ذلك، باعتبار أن التعديل في هذه الحالة لا يعود أن يكون تنفيذاً لشروط العقد الاجتماعي الذي سبق أن وافق عليها الحاكم والشعب.

الاتجاه الثاني: جعل التعديل من حق ممثل الشعب:

يستند هذا الرأي إلى ← أن الأفراد في الجماعة قد خلقوا أحرازاً ومستقلين وغير خاضعين لإرادة أخرى ملزمة لهم. ومن ثم يكفي أن تزيد الأمة شيئاً حتى يتحقق ما تريد دون اشتراط شكل خاص لهذه الإرادة، فإن إرادة الأمة هي القانون الأعلى أيًّا كان شكلها وطريقة التعبير عنها.

على ذلك فلا يجوز وقف تعديل الدستور على الأمة ذاتها بحيث يتطلب أن تقوم به بنفسها، بل من حقها أن تنيب عنها ممثلين للقيام بهذا التعديل، فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحل محل الأمة في إجراء التعديل، وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء، وإرادتها هي الأمة ذاتها.

النقد ← إذا كانت الأمة هي صاحبة السيادة، فإن ذلك لا يحول دون أن تقييد نفسها ببعض الأشكال والإجراءات التي تلتزم بها عندما ترغب في تعديل قواعد نظام حكمها، وبالتالي لا يعد احترام القواعد والأشكال التي حددها الدستور لإمكان تعديل الأحكام الواردة به تقييداً لسلطان الأمة وسيادتها، بل يعد على العكس تأكيداً لهذه السيادة ودعماً لها. فالإرادة حين تحترم القاعدة القانونية التي سبق لها أن وضعتها، فإنها تضرب بذلك المثل حتى تحمل الرعايا احترامها اقتناعاً بها، وليس لمجرد الخوف من الجزاء، فضلاً عن أنها تحمي القانون من مظنة أن يكون غير ملزم، وتؤكد وبالتالي حرصها على التزامه.

الاتجاه الثالث: جعل التعديل متوطناً بالسلطة التأسيسية اطنشأة التي ينص عليها الدستور ذاته:

يرجع الفضل في القول بهذا الاتجاه إلى الفيلسوف جان جاك روسو في بعض كتاباته عن حكومة بولونيا سنة ١٧٧٢، حيث قرر أنه مما ينافي طبيعة الأشياء في الجماعة أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع سحبها أو تعديلها، ولكنها مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق أن الأمة لا تستطيع أن تسحب هذه القوانين أو أن تعدها إلا طبقاً لنفس الشكل الرسمي الذي أصدرتها فيه.

لقد دفع الفقيه فروشو عن هذا الاتجاه عند مناقشة الدستور الفرنسي في الجمعية التأسيسية سنة ١٧٨٩، وتغلبت بذلك فكرة التزام التعديل في المستقبل بالإجراءات والأشكال التي يقررها الدستور، وذلك بالمخالفة لما كان ينادي به سيسى.

واضح أن هذا الاتجاه الذي يمثل الفقه الحديث، يؤدي إلى التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة؛ إذ يجب أن تلتزم السلطة المنشأة بما ترسمه لها السلطة الأصلية في الدستور من حدود وما تبينه لها من اختصاصات. وأمام ذلك فإذا فوض الدستور السلطة التشريعية في القيام بتعديل نصوصه، فيجب على هذه السلطة أن تمارس التعديل وفقاً للإجراءات والأشكال التي حددها. ومن الطبيعي أنه لا يمكن أن تكون هذه الأشكال هي ذات الأشكال والإجراءات المقررة دستورياً لوضع أو تعديل التشريع العاديين وإلا انتفت عن الدستور صفة الجمود، وأنهارت سيادته في مواجهة القوانين العادية.

الفرع الثاني - موقف الأنظمة الدستورية من جهات التعديل

أولاً: اعتبارات التي تسيطر على الدول في تحديد جهات التعديل:

تمثل الاعتبارات التي تتنافى بين الدول وهي بقصد تحديد الجهة المختصة بتعديل الوثيقة الدستورية في اعتبارين أحدهما قانوني والأخر عملي.

يتطلب الاعتبار القانوني → أن يقوم تنظيم التعديل على أساس قاعدة توازي أو تقابل الأشكال، ومقتضى ذلك أن العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا باتباع ذات الإجراءات والأشكال المقررة لإصداره.

وتطبق ذلك بالنسبة لتعديل الدستور، أنه يجب أن يتحدد للتعديل وإجراءاته نفس الهيئة ذات الشكل والإجراءات التي صدر بها الدستور المقترن بتعديلها.

الاعتبار الفعلي → يقوم على الرغبة في تيسير تعديل الدستور دون الإخلال بضرورة تحقيق بعض الاستقرار والثبات للقواعد الدستورية التي تضمنتها الوثيقة، ومقتضى ذلك أن تكتفي الدساتير بجعل التعديل من اختصاص السلطة التشريعية مع التخصيص وإجراءات وأشكال تحمي مبدأ سيادة الدستور وتؤكد جموده في مواجهة القوانين العادية، وذلك دون تقيد بالطريقة التي وضع بها الدستور أو الالتزام بقاعدة توازي أو تقابل الأشكال.

ويفضل البعض من الفقهاء، تنظيم إجراءات التعديل بما يتفق مع الاعتبارات العملية → باعتبار أن هذا التنظيم هو الذي يتتفق مع اعتبارات الحكمة السياسية التي تتطلب عدم الإكثار من العوائق والحواجز التي تحول دون إمكان تعديل الدستور.

بينما يذهب فريق آخر إلى أن جعل التعديل من اختصاص السلطة التشريعية يؤدي إلى أن تفتقد التفرقة بين الوثائق الدستورية والقوانين العادية كثيراً من أهميتها ودلائلها. فوثيقة الدستور تتطلب لتعديلها اتباع إجراءات أكثر طولاً وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، وإذا ترك أمر تعديل الدستور للسلطة التشريعية، فإن ذلك يؤدي إلى أن يقل شعورها بضرورة التقيد والخضوع لدستور تملك أن تعدل أحکامه، حتى لو كان ذلك التعديل يتم بإجراءات تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية.

رأي الدكتور → يرى ضرورة الأخذ بالاعتبارات العملية في تحديد الجهة التي يوكِّل إليها أمر تعديل أحکام الدستور، حتى يمكن أن تسير الدساتير التطويرات السياسية والاجتماعية. مع مراعاة عدم الإخلال بوجوب تحقيق بعض الاستقرار والثبات للقواعد الدستورية، بما يكفل لها السمو على القواعد القانونية العادية.

ثانياً: الاتجاهات المختلفة للدساتير في تحديد جهات التعديل:

١ تختلف الدساتير اختلافاً كبيراً في تحديد الهيئة التي تمثل السلطة السياسية التأسيسية المنشأة التي يعهد إليها بتعديل النصوص الدستورية. فقد تكون هي السلطة التشريعية نفسها، وقد يتطلب الدستور أن يتم التعديل بواسطة جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، وقد يشترط موافقة الشعب نفسه على تعديل الدستور حتى يصبح نافذاً.

١- بعض البلاد يجعل حق التعديل للسلطة التشريعية، تزوله طبقاً لإجراءات خاصة **→ تختلف** في شدتها عن الإجراءات التي تتخذها عند الرغبة في تعديل القوانين العادية.

٢ تختلف هذه الإجراءات باختلاف الدساتير، **فأحياناً يقوم بتعديلها نفس أعضاء الهيئة التشريعية، مع تغيير في الطريقة القانونية لتشكيلها**، لأن يشترط أن يجتمع مجلسا البرلمان في هيئة مؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل. ولقد كان هذا هو الأسلوب الذي سار عليه الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٨٧٥، كما أنه أحد وسائل التعديل التي أخذ بها أيضاً دستور سنة ١٩٥٨ الذي أعطى رئيس الجمهورية حق عرض أمر التعديل على مجلسى البرلمان في هيئة مؤتمر.

٣ **أحياناً لا يتطلب الدستور تغييراً في طريقة تشكيل الهيئة التشريعية**، ويكتفي في ذلك باشتراط أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية اللازمة لإقرار القوانين العادية. ومن ذلك أن يكتفي بأغلبية الثلثين في كل مجلس من المجلسين، كدستور سنة ١٩٧٧ في الاتحاد السوفيتي. يشترط موافقة ثلاثة أخماس الجمعية الوطنية كدستور الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية الصادر في ١١ يونيو سنة ١٩٦٠، أو ثلاثة أرباع جميع الأعضاء لكل من مجلسى البرلمان كدستور السودان في سنة ٢٠٠٥، أو يكتفي بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين بالمجلس كدستور دولة الإمارات الصادر في سنة ١٩٧١.

٤ **يذهب البعض الآخر من الدساتير إلى جعل السلطة المختصة بالتعديل متمثلاً في جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض** **→ ويصبح بذلك في الدولة السلطة التشريعية لوضع وتعديل القوانين العادية، والجمعية التأسيسية لتعديل التشريع الدستوري.**

٥ **هذه الطريقة منتشرة في بعض دساتير الولايات المتحدة الأمريكية**، وتعتبر إحدى وسائل تعديل الدستور الاتحادي. كما أخذ بها أيضاً دستور سنة ١٨٤٨ في فرنسا. وكذلك فإن كثيراً من دول أمريكا اللاتينية تسير في نفس الاتجاه.

٦ **تحتم بعض الدساتير موافقة الشعب نفسه على تعديل الدستور حتى يصبح نافذاً** ويتم ذلك سواء قامت بإجراء مشروع التعديل جمعية تأسيسية أو قامت به السلطة التشريعية ذاتها أو لجنة شكلت لهذا الغرض.

٧ **هذه الطريقة هي المتبعة في سويسرا** **→ بالنسبة للدستور الاتحادي ولدساتير الولايات، كما أنها منتشرة في الولايات الاتحاد الأمريكية حيث لا تعدل دساتير أكثر من ثلاثة أرباع الولايات إلا بموافقة الشعب على التعديل.**

٨ قد أخذ بها أيضاً دستور فرنسا الصادر في سنة ١٩٥٨، حيث جعلت المادة ٨٩ منه حق اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية - بناء على طلب من الوزير الأول - أو أعضاء البرلمان بمجلسيه، وفي كلتا الحالتين يعرض التعديل على البرلمان للنظر فيه، وإذا أقره مجلسيه بنفس الصيغة فلا يعتبر نافذاً إلا بعد طرحه على الشعب لاستفتائه فيه، وإذا وافق عليه الشعب فإنه يصبح جزءاً من الدستور وينفذ عندئذ.

٩ قد يتم استطلاع رأي الشعب بوسيلة أخرى، لأن يتطلب الدستور لإجراء التعديل حل البرلمان الذي يوافق على مبدأ التعديل، وانتخاب برلمان جديد لإجراء التعديل، مع اشتراط أغلبية خاصة حتى يتم ذلك التعديل وينفذ. ولشك أن تقرير حل البرلمان بقوة القانون يعتبر في حد ذاته قيداً وعقبة في سبيل تعديل الدستور. ومن دساتير الدول الغربية التي أخذت بهذا الإجراء، دستور إسبانيا في المادة ١٢٥، ودستور هولندا في المادة ٢٤، والدستور البلجيكي في المادة ١٢١، ودستور الدانمارك في المادة ٩٤.

من الدساتير العربية التي أخذت بطريقة استفتاء الشعب في تعديل وثائقها الدستورية، دستور اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة ودستور جمهورية مصر العربية الصادر في سنة ١٩٧١ في المادة ١٨٩.

٤- تشرط بعض الدساتير ضرورة موافقة رئيس الدولة على التعديل الذي تقوم به السلطة التشريعية بحسب إذا اعترض على التعديل فلا سبيل لاستكمال المشروع الشكل القانوني اللازم لنفاذه.

من الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه الدستور الكويتي الصادر في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٢؛ حيث أخذ بقاعدة توالي الأشكال وأعطى لجهة مماثلة للجهة التي قامت بوضع الدستور مهمة التعديل.

المطلب الثاني - تقييد سلطة التعديل

يعتبر تعديل الدستور ضرورة تتطلبها طبيعة القانون الدستوري باعتباره قاعدة قانونية، والقاعدة القانونية أيًا كان مصدرها قابلة للتغيير والتبدل تبعًا لتغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة. إلا أن النطاق الذي يعمل فيه هذا التعديل يختلف باختلاف الوثائق الدستورية.

الفرع الأول- موقف الأنظمة الدستورية من تقييد سلطة تعديل الوثائق

الدستورية

يلجأ واضعو الدساتير الجامدة عادة، للحيلولة دون تعديلهما، إلى محاولة منع تعديل الدستور خلال مدة معينة، أو منع تعديل بعض نصوصه بصفة دائمة أو مؤقتة. ويطلق على

- ▶ النوع الأول أصطلاح الحظر الزمني.
- ▶ النوع الثاني من الممنوع فيسمى بالحظر الموضوعي.

أولاً: الحظر الزمني:

تجري بعض الدساتير على عدم جواز اقتراح تعديلها إلا بعد مضي مدة معينة. ويهدف واضعو الدستور من ذلك إلى ضمان نفاذ أحکامه فترة تكفي لتبنيتها قبل أن يسمح باقتراح تعديلها. ويكون ذلك عادة بمناسبة إقامة نظام سياسي جديد يراد عدم المساس به إلا بعد تجربته فترة معقولة، أملاً في أن يساعد عامل الزمن على تخفيف حدة المعارضة لها النظام الجديد.

قد يهدف الحظر الزمني إلى ضمان نفاذ أحكام الدستور في فترات استثنائية معينة مرتبطة بوقائع مادية لا يسمح خلالها بتعديلها، خشية من أن يأتي التعديل مخالفًا للاتجاهات الحقيقية المستقرة للرأي العام. وقد يكون هذا الحظر لفترة زمنية محددة سلفاً بعدد معين من السنوات، وقد يحظر التعديل لفترة غير محددة سلفاً ولكنها مؤقتة بطبعتها.

من أمثلة ذلك دستور اليونان الصادر في سنة ١٩٢٧ الذي منع التعديل قبل مضي خمس سنوات لحماية الفكرة الجمهورية التي أنشأها لأول مرة. وأيضاً الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩١ الذي حظر تعديل أحکامه قبل نهاية فصلين تشرعيين، أي لمدة أربع سنوات، فضلاً عما تتطلب إجراءات التعديل ذاتها من تعقيدات وشروط خاصة، أدت إلى إطالة هذه المدة إلى ست سنوات أخرى.

يمكن أن نعطي لذلك أمثلة من بين دساتير البلاد العربية، الدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٠ الذي كان ينص على عدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات.

ثانياً: الحظر الموضوعي:

تلجأ بعض الدساتير إلى النص على تحريم تعديل بعض المبادئ الواردة بها. وتهدف هذه الدساتير عادة من الحرير، حماية النظام السياسي الذي يقيمه الدستور، أو حماية بعض نواحي ذلك النظام، لما تمثله من أهمية خاصة في نظام الحكم.

أ- قد يكون الحظر الموضوعي مؤبداً، بحيث لا يجوز تعديل النصوص التي أصبغت عليها الغاية في أي وقت من الأوقات:

مثال ذلك ← دستور البرازيل سنة ١٩٣٤ الذي يحول دون إمكان اقتراح تعديل الشكل الجمهوري الفيدرالي للدولة.

دستور الجمهورية التركية الصادر في سنة ١٩٦١ الذي يمنع تعديل الشكل الجمهوري للدولة.

من الدساتير العربية التي اتخذت هذا السبيل ← الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ الذي منع تعديل النصوص المتعلقة بالنظام النيابي البرلماني وborاثة العرش ومبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور وأموال الخديوي عباس حلمي، وهو ما نص عليه دستور سنة ١٩٣٠، وما يستفاد من دستوري سنة ١٩٥٦ و١٩٧١ا للذين منعوا تعديل النظام الجمهوري، وما نص عليه دستور ٢٠١٤ من عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو بمبادئ الحرية والمساواة ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات.

ب- كما قد يكون الحظر الموضوعي مؤقتاً لعدة معينة

من ذلك النص في بعض الدساتير على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بحقوق الملك ووراثة العرش أثناء فترة الوصاية على العرش، وهو ما ذهب إليه الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٢٣ وفي سنة ١٩٣٠.

الفرع الثاني – القيمة القانونية للنصوص التي تحرم تعديل الدستور

اجتمعت كلمة الفقه على أنه لا يجوز حظر تعديل الدستور حظراً مطلقاً وبصفة أبدية. ولا يجوز للسلطة التأسيسية في وقت معين أن تفرض إرادتها على إرادة الأجيال التالية، كما أن الأمة لا تستطيع أن تنزل عن سلطتها التأسيسية الأصلية بصفة مطلقة.

إذا كان هذا هو موقف الفقه من صورة الجمود المطلق الكامل، فإنه لم يتفق على رأي واحد بالنسبة لحالات الجمود النسبي التي تمنع تعديل الدستور خلال مدة معينة أو تمنع تعديل بعض نصوصه بصفة دائمة أو مؤقتة.

الاتجاه الأول: بطلان الحظر النسبي من التأسيسية والقانونية

ذهب بعض الفقهاء إلى أن الحظر النسبي باطل في صورتيه الزمنية والموضوعية، سواء من الناحية السياسية والعملية أو من الناحية القانونية. ويعتبر هؤلاء الفقهاء أن النصوص التي تتضمن مثل هذا الحظر ليست أكثر من مجرد رغبات وأمنيات مجردة لا تتمتع بأية قيمة قانونية.

حجج واسانيد هذا الاتجاه:

- ١- أن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى للبلاد.
 - ٢- أن كل قانون قابل دائماً للتبدل والتعديل.
 - ٣- أن حرمان الأمة من حق تعديل دستورها أو بعض نصوصه يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة، إذ يعد حرماناً لها من العنصر الأساسي لتلك السيادة.
 - ٤- إن السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور في وقت معين في دولة معينة ليست أعلى من السلطة التأسيسي التي تباشر تعديل الدستور فيما بعد، فليس للأولى أن تدعي حق تقييد الثانية في ممارسة اختصاصاتها، حتى ولو كان ذلك التقييد خاصاً بمسائل معينة أو بمدة معينة.
- نتيجة لهذا الاتجاه فمهما ورد في الوثيقة الدستورية من نصوص تحرم التعديل في خلال مدة معينة، أو تحرم التعديل بالنسبة لأحكام بذاتها، فإن هذه النصوص لا قيمة لها، ويجوز إجراء التعديل في جميع أحكام الدستور وفي أي وقت دون التقييد بما ورد بهذه النصوص المانعة من أحكام.

الاتجاه الثاني: تمنع الحظر النسبي بالصفة القانونية:

يذهب هذا الاتجاه إلى وجوب التفرقة بين الجانب السياسي والجانب القانوني. من الناحية السياسية يتعارض هذا الحظر الدستوري مع مبدأ سيادة الشعب، لأنه ما دام الشعب هو صاحب السيادة بصفة أصلية، فإنه يملك تعديل أو إلغاء ما قرره في أي وقت. هذا فضلاً عن أن أفراد الشعب مدربون، ومن ثم لا يجوز لأفراد معينين بذواتهم أن يقيدو أوكذلك الذين يلونهم عن طريق منع تعديل الأحكام التي يضعونها، فلا يجوز للجيل الحاضر أن يقيد الأجيال القادمة بمنع تعديل أحكام الوثيقة الدستورية.

من الناحية القانونية فإن كان صحيحًا أن جميع السلطات مصدرها الأمة، فإن استعمال هذه السلطات لا يكون إلا على الوجه المبين في الدستور، وبالتالي لا يجوز تعديل الدستور إلا وفقاً للإجراءات التي بينها، وفي نطاق الحدود التي رسمها. وعلى ذلك فإن الشعب لا يمكن أن يزاول حقه إلا عن طريق السلطات القانونية التي أوجدها الدستور ونص عليها، إذ لا يتصور عقلاً أن تقوم هذه السلطات على إتيان عمل مخالف لأحكام الدستور، إلا إذا كانت تستهدف بهذا العمل القيام بانقلاب أو ثورة.

نتيجة لهذا الاتجاه فلا يجوز الإقدام على تعديل الدستور خلال الفترة المحددة فيه والتي لا يجوز أن يجري التعديل قبل انتهائها، كما لا يجوز إجراء تعديل في مجال الأحكام التي نص الدستور على عدم قابليتها للتعديل إلا أن يكون التعديل متفقاً مع روح الدستور وحكمته.

يذهب بعض أنصار هذا الاتجاه إلى أنه وإن كانت النصوص التي تحظر تعديل الدستور لمدة معينة أو تحرم تعديل بعض المبادئ الواردة فيه، نصوصاً قانونية لها قوّة ملزمة، إلا أن هذه النصوص قابلة للتغيير، شأنها شأن النصوص القانونية الأخرى. وبإجراء تعديليها يمكن إسقاط الحظر الوارد فيها على التعديل، وبالتالي يمكن تعديل الدستور خلال المدة التي كان محظوراً فيها ذلك، أو بالنسبة للأحكام أو المسائل التي كان محظوراً تعديليها. فالقيمة الفعلية لهذه النصوص تمثل -طبقاً لهذا الرأي- في كونها تؤدي إلى منع إجراء التعديل إلا بعد رؤية وتفكير وباتباع إجراءات أكثر طولاً وأشد تعقيداً.

الاتجاه الثالث: التمييز بين نوعي الحظر النسبي:

ذهب هذا الاتجاه إلى محاولة التمييز بين صورتي الحظر النسبي: منع تعديل جميع نصوص الدستور خلال مدة معينة، ومنع تعديل بعض نصوصه بصفة دائمة أو مؤقتة. غير أنهم لم يتلقوا على حكم واحد بالنسبة لكل صورة من صورتي هذا الحظر.

ذهب فريق من أنصار هذا الاتجاه إلى أن حظر تعديل بعض أحكام الدستور بصفة مطلقة ليست له أية قيمة قانونية- وإن كان له معناه وأهدافه السياسية- لأن السلطة المؤسسة الحالية لا تستطيع أن تقيد السلطة المستقبلة. وعلى العكس من ذلك فإن حظر التعديل لمدة زمنية معينة يعد سليماً ومشروعًا ويتعين الالتزام به قانوناً، لأن مثل هذا الحظر يؤدي إلى ثبات قواعد الدستور الجديد.

يرى بعض المしゃيخ لهذه التفرقة أنها منطقية ولا تناقض فيها، إذ أن الصورتين مختلفتان اختلافاً يبرر الغاية في الحكم. فالصورة الأولى التي تقضي بمنع التعديل في بعض النصوص بصفة مطلقة تعد مصادرة صريحة وأبدية لإرادة الأجيال القادمة، وهي بذلك تلحق بالجمود المطلق الكلي الذي يتافق الجميع على رفضه، والفارق بين هذه الصورة والجمود المطلق الكلي، هو فارق في الدرجة فقط، إذ أن المنع هنا يتعلق ببعض النصوص والمنع هناك يتعلق بجميع النصوص، ولكن منع أبدية في الحالتين مما يبرر رفضه باعتباره حرجاً على المستقبل. أما الصورة الثانية التي تضع حاجزاً زمنياً معيناً لا يجوز التعديل أثناءه، والتي تعد سليمة طبقاً لهذه التفرقة، فلا فارق بينها وبين أن يقال إنه يجب أن تمضي ستة أشهر مثلاً بين إبداء الرغبة في التعديل والتوصيت على التعديل، والكل يجمع على أنه لا غبار على مثل ذلك الاشتراط، حتى أن أحداً لم يناقش سلامته القانونية ويأخذه الكل مأخذ القبول.

إذا كان هذا الفريق من الفقهاء قد نفى الصفة القانونية عن الحظر الموضوعي المؤبد دون الحظر الزمني. فإن رأياً آخر ذهب إلى خلاف ذلك، إذ يسلم بمشروعية تحريم تعديل بعض أحكام الدستور-مؤبداً أو مؤقتاً- بينما لا يعترض بأية قيمة قانونية للنصوص التي تمنع تعديل الدستور خلال مدة معينة.

الاتجاه الذي يفضل الدستور الأذكي (رأي الدكتور):

يرى سيادته أن الرأي الذي يعترف لهذه النصوص بالقيمة القانونية هو الذي يتافق مع المنطق السائد لدى غالبية الفقهاء، والذي يقرر أن تعديل الدستور يكون وفقاً للإجراءات التي نص عليها فيه.

ومرجع ذلك أنه وإن صح من الجانب الفلسفى والسياسي أن هذا الحظر الدستوري يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب، فإن ذلك لا يعد صحيحاً من وجهة النظر القانونية. لأن سلطات الدولة لا يمكن أن تمارس حقها إلا وفق الأحكام التي قيدتها بها السلطة التأسيسية الأصلية في الوثيقة الدستورية. وبالتالي فإن النصوص التي تبين كيفية تعديل الدستور وتحدد الإجراءات الازمة لذلك وتضع القيود على ممارسة التعديل، تعد نصوصاً سليمة ومشروعة، تلتزم بها السلطة التأسيسية المنشأة عند القيام بتعديل الدستور.

إذا كاننا نشأبع هذا الاتجاه، فإننا لا نوافق بعض أنصاره على القول بأن مشروعية هذه النصوص التي تحظر التعديل لا تمنع من إمكان تعديلها في كل وقت، مثلها في ذلك مثل باقي نصوص الدستور التي يمكن تعديلها دائماً، ثم يجري تعديل الدستور خلال المدة التي كان محظوراً فيها ذلك أو بالنسبة للأحكام التي كان تعديلها محظوراً، وفقاً للإجراءات التي تضمنتها التعديلات الجديدة، إذ أن مثل هذا التعديل لا تستطيع أن تقوم به السلطة التأسيسية المنشأة الموكلا إليها أمر التعديل، لأن في ذلك خروجاً على القيود التي فرضها عليها الدستور الذي أقامها والذي يملك وحده أن يحدد لها مدى اختصاصها.

أما الرأي القائل بعدم مشروعية النصوص التي تحظر التعديل \rightarrow فإنه بالرغم من وجاهته، فإننا لا نتفق عه فيما ذهب إليه. والقول بأن مبدأ سيادة الأمة يتنافى مع شرعية هذه النصوص، مردود عليه بأن محاولة تعديل الدستور في الحالات التي يحظر فيها ذلك يؤدي إلى إهانة الدستور ذاته. كما أنه يهدى كل ما يجمع عليه غالبية الفقهاء بصدق تقيد سيادة الدولة، من أن القانون وإن اكن من صنع الدولة إلا أنها تلتزم به وتقيد بحدوده لأنه يجب أن يكون ملزماً للدولة والأفراد على السواء.

أما استناد أنصار هذا الرأي، إلى أن السلطة التأسيسية التي وضع الدستور في وقت معين ليست أعلى من السلطة التأسيسية التي تباشر تعديل الدستور فيما بعد، وبالتالي ليس لها أن تدعى الحق في تقيد الثانية في ممارسة اختصاصاتها \rightarrow فلا نستطيع قبوله، لأنه يغفل التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة. فال الأولى تتمتع بحرية مطلقة في التشريع الدستوري، مما يمكنها من أن تحدث في التنظيم الدستوري ما شاءت من التعديلات الجوهرية عندما يؤول إليها الأمر. أما الثانية فلا يمكنها أن تتدخل إلا في ظل دستور قائم يمنحها حق الحياة، ف شأنها شأن سائر السلطات التي أنشأها الشعب وأعطتها اختصاصات محددة، وبالتالي فالنصوص الدستورية التي أقامتها وأنشأتها يجب أن تاحترم، إلى أن تقر السلطة التأسيسية الأصلية إلغاءها أو تعديلها، وليس في هذا المصادر لسلطة الشعب أو حد من سيادته ولكنه تطبيق منطقي لمبادئ الشرعية ومبدأ سيادة القانون. وقد يتتساع بعض أنصار هذا الرأي عن الأساس الذي يقيد من حرية السلطة التأسيسية المنشأة، ونعتقد أن هذا الأساس يمكن في أن هذه السلطة بحكم وضعها وكما يبين من اسمها سلطة أنشأها الدستور لتقوم بوظيفة معينة، وهو وحده الذي يملك أن يحدد لها مدى اختصاصها، فهو لم يمنحها منذ البداية حق البقاء إلا داخل إطار معين يجب عليها أن تتصرف داخله وألا تخرج على حدوده.

ذلك فإن الرأي الذي يفرق بين نوعي الحظر النسبي وبين أحدهما دون الآخر، لا نستطيع مسايرته. ونعتقد أنه لا يوجد أي مبرر منطقي أو سند قانوني لمثل هذه التفرقة.

نخلص من ذلك \rightarrow إلى أن النصوص المانعة من التعديل في صورتها، تتمتع بالقوة القانونية الملزمة طيلة نفاذ الدستور، فلا يجوز إجراء أي تعديل على تلك الأحكام. وإن حصل اقتراح التعديل رغم تلك النصوص وفي فترة نفاذ الدستور، فإنه يكون مجرد من أي سند قانوني.

إذا كان هذا الرأي سليماً من الناحية القانونية، فإن واقع الحياة السياسية لا يتوقف كثيراً عند الاعتبارات القانونية وحدها. ولا أدل على صحة ذلك من أن الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩١ الذي كانت بعض نصوصه تحرم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات، لم يبق إلا سنة واحدة. وعلى العكس من ذلك نجد أن دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر في سنة ١٨٧٥، والذي لم يتضمن مثل هذه النصوص المانعة من التعديل قد ظل مطبقاً لمدة خمسة وستين عاماً، إذ ظل قائماً حتى عام ١٩٤٠. ومثل هذا أيضاً حدث بالنسبة لبعض الدساتير المصرية، فلقد تضمن دستور سنة ١٩٣٠ النص على عدم جواز اقتراح تعديل أحكامه في العشر سنوات التي تلي العمل به، ورغم وجود هذا النص فإن الدستور قد عاش أقل من نصف المدة التي منع فيها تعديله، حيث قد أبطل العمل به منذ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤، وأعيد العمل مرة أخرى بدستور سنة ١٩٢٣. وعلى ذلك فإن تطور الحياة وتغيرها من الناحية العملية لا يستقيم عادة مع فرض نصوص دائمة ثابتة لا تتتطور ولا تتغير.

س/ أكتب بحثاً في تعديل الوثائق الدستورية في مصر ولبنان والكويت والبحرين؟

المبحث الثاني – تعديل الوثائق الدستورية في بعض البلاد العربية

استقر الفقه على أن تعديل الوثيقة الدستورية لا يكون إلا بالطريقة التي يتضمنها الدستور وبواسطة السلطة التي يحددها لذلك. ولقد تعددت اتجاهات الأنظمة الدستورية وتنوعت الحلول التي تأخذ بها سواء في تحديد الهيئة التي يوكل إليها أمر التعديل، أو في تحديد القيود والإجراءات والأشكال التي يجب اتباعها للقيام به.

المطلب الأول – تعديل الوثائق الدستورية المصرية

الفرع الأول – نطاق التعديل في الوثائق الدستورية المصرية

إذا كانت جميع الدساتير التي مرت بها الدولة المصرية قد اتصفت بالجمود، فإن بعض هذه الدساتير قد أخذ بالحظر الموضوعي، والبعض الآخر أخذ بالحظر الموضوعي والزماني معاً.

أولاً: دستور الدولة المصرية سنة ١٩٢٣

بمراجعة النصوص الخاصة بتعديل دستور سنة ١٩٢٣، يتضح أنها قد حرمت تعديل بعض مواد الدستور بصفة دائمة، كما حرمت تعديل بعض موضوعاته بصفة مؤقتة.

لقد نص الدستور في المادة ١٥٦ على أن للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور أو حذف حكم من أحکامه أو إضافة أحکام أخرى. ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور، لا يمكن اقتراح تنقيحها.

كما نصت المادة ١٦٨ على أن تعتبر أحکام القانون رقم ٢٨ سنة ١٩٢٢ الخاص بتصرفية أملاك الخديوي السابق عباس حلمي باشا وتضييق ما له من الحقوق لأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها.

و واضح من هذين النصين أن المشرع الدستوري قد حرم بصفة مطلقة تعديل نظام الحكم النيابي البرلماني، ونظام وراثة العرش، ومبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور، وأيضاً القانون الدستوري رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصرفية أملاك الخديوي عباس حلمي وتضييق ما له من حقوق.

لقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن روح المادة ١٥٦ المتضمنة للحظر الموضوعي الدائم وكذلك روح الدستور عامة وإن كانتا تقضيان بعدم جواز التعديل إلى ما هو أقل ديمقراطية من النظام النيابي البرلماني كالحكم المطلق، إلا أنهما لا تمنعان التعديل الذي يزيد الحكم ديمقراطية كالأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، **مثل حق الاستفتاء الشعبي أو الاقتراح الشعبي أو الاعتراض الشعبي**، كما لا تمنعان من الاستزادة من ضمانات الحقوق والحريات العامة.

طبقاً لهذا الاتجاه يكون الدستور قابلاً للزيادة من حريات الأفراد وحقوقهم لا للانتهاك منها، أما الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فنه يخالف الحظر الوارد في الدستور لأنه يتعارض مع خصائص النظام النيابي البرلماني الذي يقوم على استئثار النواب بالسلطة طوال مدة النيابة، وبالتالي لا يجوز للدستور الذي يأخذ بهذا النظام أن يعطي الشعب الحق في أن يمارس سلطات حقيقة، ويشترط في السلطة اشتراكاً فعلياً، ويجب أن تترك ممارسة السيادة لممثلي الأمة في البرلمان، ويقتصر دور الشعب على ممارسة سيادته بإعادة النظر في انتخاب ممثليه عند انتهاء مدة نيابتهم.

بالإضافة إلى هذا الحظر الموضوعي الدائم ← أخذ الدستور بالحظر الموضوعي المؤقت، فحرم تعديل بعض الأحكام الواردة به تحريماً مؤقتاً لمدة معين، حيث قرر في المادة ١٥٨ عدم جواز تعديل حقوق مسند الملكية خلال فترة قيام الوصاية على العرش.

لقد أثير الخلاف حول جواز التعديل بالنسبة لهذه الحقوق التي منع الدستور تعديلاها - عن طريق الزيادة في السلطات الملك

ذهب البعض ← إلى جواز ذلك استناداً إلى أن المادة وضعت لحماية ملك صغير لا يمكنه أن يدافع عن حقوقه بسبب صغره، وعلى لك فإذا كان التعديل يهدف إلى تقوية حقوق مسند الملكية فإنه يجوز لأنعدام علة المنع.

بينما ذهب رأي آخر ← وهو ما نؤيده - إلى عدم جواز ذلك لأن الملك صغير لا يمكنه أن يبيّن عن رأيه وقد لا يرى لهذه التقوية مبرراً لو كان كبيراً.

ثانياً: دستور الدولة المصرية سنة ١٩٣٠:

تضمن الدستور الصادر في سنة ١٩٣٠، النص على حالات للحظر الموضوعي المؤبد والمؤقت، وهو نفس الاتجاه الذي سار فيه دستور سنة ١٩٢٣، وفضلاً عن ذلك فقد تضمن حكماً جديداً يأخذ بالحظر الزمني ويحرم تعديل جميع نصوص الدستور خلال فترة زمنية معينة.

نص على الحظر الموضوعي المؤبد في المادتين ١٤٥ و١٥٥ منه ← محرياً تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور، وكذلك الأحكام المتعلقة بتصرفية أملاك الخديوي عباس حلمي وتضيق ما له من حقوق.

ما نص أيضاً، على الحظر الموضوعي المؤقت في المادة ١٤٧، محرياً تعديل حقوق مسند الملكية خلال مدة قيام الوصاية على العرش.

فضلاً عن هذه الأحكام المتضمنة للحظر الموضوعي بصورةيه، فقد تضمن هذا الدستور - على خلاف دستور سنة ١٩٢٣ - النص على الحظر الزمني، مقرراً في المادة ١٥٦ عدم جواز تعديل أي نص فيه خلال العشر سنوات التالية على تطبيقه.

ثالثاً: دستور الجمهورية المصرية سنة ١٩٥٦:

لم يتضمن دستور سنة ١٩٥٦ النص صراحة على أمور معينة يمتنع تعديلاها، سواء كان ذلك لفترة مؤقتة أو كان منعاً مؤبداً، وهو في هذا يخالف ما ورد صراحة في نصوص كل من دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠. أمام عدم وجود نص صريح في هذا الدستور يتضمن عدم جواز تعديل بعض مواده أو تحريم تعديله كلياً في فترة معينة، ذهب البعض إلى أن المادة ١٨٩ منه تنص على أن : لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وعلى ذلك فإن الدستور يجوز تعديله في أي وقت لدم وجود قيد زمني على التعديل، كما يجوز تعديل أي مادة من مواده دون استثناء لعدم وجود قيد موضوعي يمنع من ذلك.

إلا أن رأياً آخر في الفقه قد ذهب إلى أن إطلاق التعديل في ظل دستور سنة ١٩٥٦ دون تحفظ يجافي الصواب. لأن النظام الجمهوري لا يجوز اقتراح تعديله، وإذا كان الدستور لم يقرر ذلك صراحة في أحد نصوصه، إلا أن هذا الأمر من الواضح بحيث أنه لا يخفى على من يتتصفح نصوص الدستور.

إذا كان المشرع الدستوري قد جعل اقتراح تعديل الدستور مقرراً لرئيس الجمهورية ولمجلس الأمة، فكيف يقسم رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الأمة يمين الولاء والإخلاص للنظام الجمهوري والمحافظة عليه ثم بعد ذلك يقدمون على تعديل هذا النظام إلى نظام مغاير له، وما قيمة النص الخاص بالقسم إذن؟ وكيف يقدم رئيس الجمهورية على تعديل النظام الجمهوري مع وجود نص المادة السادسة من قانون محكمة رئيس الجمهورية والوزراء الذي تضع عقوبات مشددة على عدم ولاء رئيس الجمهورية للنظام الجمهوري.

يرى الدكتور أن هذا الرأي أقرب إلى روح الدستور من الرأي الآخر الذي يبيح تعديل أي نص من نصوص الدستور بما في ذلك النظام الجمهوري؛ إذ أن نص المادة ١٨٩، لا يستقيم تفسيره إلا إذا جمعنا بينه وبين النصوص الأخرى والتي تعتبر قيداً على إطلاق التعديل الوارد بهذه المادة. وعلى ذلك يمكن القول بأن مواد الدستور المصري في سنة ١٩٥٦ توجب حظر تعديل النظام الجمهوري.

رابعاً: دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١

لم يتضمن دستور جمهورية مصر العربية، الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١، أي نص يقرر صراحة تحريم تعديل بعض أحکامه سواء بصفة دائمة أو مؤقتة، إلا أنه قد أورد نصوصاً مماثلة تقريراً للنصوص التي تضمنها دستور سنة ١٩٥٦.

لا يحتاج على ذلك، بأن الأمة هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التعديل، حيث أنها تمارس هذا الاختصاص بواسطة جهات معينة أنشأتها بنصوص الدستور القائم لتمارسه باسمها ونيابة عنها.

خامساً: نطاق التعديل في دستور سنة ٢٠١٤

١- حظر تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية:

تنص المادة ١٤٠ من الدستور على أن: ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة.

لقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٦، على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية.

مقتضى إعمال نصي المادتين ١٤٠ و ٢٢٦ أن التعديلات لا يجوز أن تنصب على عدد المرات التي ينتخب فيها ذات الشخص رئيساً للجمهورية، فلا يجوز تعديل هذه المرات لتكون أكثر من مرتين، وإن جاز تعديليها لتكون مرة واحدة، تطبيقاً لعجز الفقرة الأخيرة من المادة ٢٦، التي أجازت التعديل إذا كان متعلقاً بالمزيد من الضمانات، وتحقيقاً للمزيد من الضمانات الديمقراطيّة بإتاحة الفرصة للتداول السلمي للسلطة في أوقات قصيرة اتفاقاً مع ما ورد في مقدمة الدستور ومادته الخامسة.

لما كانت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٦ قد اقتصرت على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، فإنه لا يدخل في إطارها ما ورد في نص المادة ١٤٠ من الدستور من تحديد لمرة رئيس الجمهورية بأربع سنوات وتنظيم إجراءات انتخابه، لعدم وجود علاقة بين مدة رئيس الجمهورية وعدد مرات انتخابه. ومقتضى ذلك أنه من الممكن أن تعدل هذه المدة بالزيادة أو النقصان دون أن يحتاج على ذلك بالحظر الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٦ المشار إليها، لأنها لم تشر من قريب أو بعيد إلى حظر تعديل تلك المدة.

٢- حظر تعديل النصوص المتعلقة بمبادئ الحرية أو المساواة:

نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٦ كما ذكرنا، على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بمبادئ الحرية أو المساواة التي وردت في الدستور ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات.

مقتضى ذلك أن يسري هذا الحظر، على النصوص المتعلقة بالحريات العامة والمساواة التي وردت في الباب الثالث من الدستور تحت عنوان الحقوق والحريات والواجبات العامة، وذلك في اثنين وأربعين نصاً، معظمهم متعلق بحقوق وحريات الأفراد والباقي يتصل بالواجبات العامة التي يقع على عاتق الدولة القيام بها. ولما كان نص الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٦ يقتصر على عدم جواز تعديل ما يتصل بالحقوق والحرفيات العامة، فإن مقتضى ذلك أن ما ورد في الباب الثالث من مواد تنص على واجبات عامة لا يدخل ضمن إطار الحظر الذي نصت عليه المادة ٢٢٦ في فقرتها الأخيرة، لأن قصر التعديل على الحقوق والحرفيات العامة قد ورد صريحاً في النص، مما لا يجوز الاجتهاد معه.

لا يجوز تعطيل الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن، أو الانتهاص منها أو تقييدها، بما يمس أصلها وجوهرها.

لا يسري الحظر الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٦ على المواد التي تنص على الواجبات التي تقع على عاتق الدولة والتي تضمنها الباب الثالث من الدستور، فمثل هذه المواد يجوز أن رد عليها التعديلات الدستورية في أي وقت. ومثال ذلك النص الذي يحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، أو أن ينشأ لكل مهنة نقابة واحدة فقط، أو أن تلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه متى توافرت فيه شروط الناخب، أو أن تلتزم بتشجيع نظام الوقف الخيري، لإقامة ورعاية المؤسسات العلمية والثقافية والصحية والاجتماعية وغيرها، أو أن تلتزم بالاتفاقات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصبح لها قوة القانون، أو أن تلتزم بوضع خطة وطنية للإسكان تراعي الخصوصية البيئية.

كما سبق أن ذكرنا، فإن هذه النصوص المانعة من التعديل في دستور سنة ٢٠١٤، تتمتع بالقوة القانونية الملزمة طيلة نفاذ الدستور، فلا يجوز إجراء أي تعديل على تلك الأحكام، وإن اقترح التعديل رغم هذه النصوص وفي فترة نفاذ الدستور، فإنه يكون مجردأ من أي سند قانوني.

الفرع الثاني - إجراءات تعديل الونائـق الدستوريـة المـصرـية

جميع الدساتير التي عرفتها الدول المصرية، قد اتصفت بالجمود؛ إذ تطلب لإمكان تعديليها شروطاً وإجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية. ويمكن تقسيم المراحل التي يمر بها تعديل الدستور إلى أربع مراحل: تتمثل الأولى في اقتراح التعديل، والثانية في البت في اقتراح التعديل، والثالثة في إجراء التعديل، والرابعة في الإقرار النهائي لتعديل الدستور. وأمام ذلك سنبحث موقف الدساتير المصرية من كل رحلة من هذه المراحل الأربع.

أولاً: دستور الدولة المصرية سنة ١٩٢٣:

اشترط دستور سنة ١٩٢٣ لإمكان تعديل نصوصه إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، فنصت المادة ١٥٦ منه على أن ← للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى.

نصت المادة ١٥٧ أيضاً على إجراءات تعديله بقولها ← لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه. فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التي هي محل التنقيح. ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه، ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء.

يتضح من هذين النصين ← أن الدستور قد أعطى حق اقتراح التعديل لكل من الملك ومجلسى البرلمان، إذ يصدر كل من مجلسى البرلمان قراراً بضرورة إجراء التعديل وتحديد موضوعه، وذلك بالأغلبية المطلقة لجميع عدد أعضاء كل مجلس، ثم يصدق الملك على هذا القرار الصادر من كل من المجلسين. ويلاحظ أن حق الملك في التصديق على اقتراح التعديل حق مطلق وليس مجرد اعتراض توقيفي، بحيث لا يمكن إجراء أي تعديل في الدستور إلا بموافقة الملك عليه، وعلى ذلك فإذا رفض الملك التصديق على مبدأ التعديل فإن الأمر يعتبر منتهياً، أما إذا صدق عليه فيمكن اتخاذ بقية الخطوات.

تمثل الخطوة التالية في البت في اقتراح التعديل والقيام به ← فإذا صدق الملك على اقتراح التعديل، وجب أن يضع البرلمان نصوص التعديل المطلوب بحضور ثلثي أعضاء كل مجلس، وأن يصدر القرار بأغلبية ثلثي الحاضرين في كل مجلس. وبعبارة أخرى فإنه يكفي لإجراء التعديل موافقة أربعة أتساع أعضاء كل من مجلسى البرلمان.

بدأ صدور التعديل من البرلمان، نأى للمرحلة الأخيرة التي تمثل في الإقرار النهائي له، وقد جعل الدستور ذلك من حق الملك، وبعد صدور القرار يجب مصادقة الملك على النصوص التي وافق عليها البرلمان، فإذا اعترض عليها فلا سبيل لاستكمال المشروع الشكل القانوني اللازم لنفاذة، لأن اعتراض الملك هنا أيضاً اعتراض مطلق يعطي لإرادته الحق في تعديل إرادة الأمة.

ثانياً: دستور الدولة المصرية سنة ١٩٣٠:

نصت المادة ١٤٥ من الدستور الصادر في سنة ١٩٣٠ على أن ← للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحکامه أو إضافة أحکام أخرى. كما نصت المادة ١٤٦ من هذا الدستور على أنه : لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جمیعاً قراراً بضرورته وبحديد موضوعه. فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التي هي محل للتنقيح بأغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين.

يتضح من هذا النص ← أن إجراءات تعديل هذا الدستور تمر بنفس المراحل التي قررها دستور سنة ١٩٢٣ فاقتراح التعديل من حق الملك ومجلسى البرلمان، والبت في هذا الاقتراح من اختصاص مجلسى البرلمان، والإقرار النهائي للتعديل متوقف على تصديق الملك.

مع الاتفاق في هذه المراحل، فإن هذا الدستور يختلف عن دستور سنة ١٩٢٣، في تحديد النسبة الواجبة للبت في اقتراح التعديل، حيث اشترط أن يصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس، وليس فقط بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في كل مجلس والذين يجب ألا يقل عددهم عن ثلثي الأعضاء.

ثالثاً: دستور الجمهورية المصرية سنة ١٩٥٦:

جاء دستور سنة ١٩٥٦، على خلاف الدستورين السابقين، متضمناً الأخذ بأحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، تاركاً الكلمة الأخيرة في التعديل للشعب عن طريق الاستفتاء.

لقد نصت المادة ١٨٩ منه على إجراءات تعديله بقولها ← لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلاها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الأمة وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفي جميع الأحوال يนาشق المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه. فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الأمة على مبدأ التعديل، ينا نقش بعد ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة، المواد المراد تعديلاها. فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه، فإذا وافق على التعديل، اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

يتضح من هذا النص أن إجراءات تعديل الدستور تمر بالمراحل التي تتبعها الدساتير عادة.

المراحل الأولى ← في اقتراح التعديل، والحق في هذه الحالة مقرر لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة، مع ملاحظة أنه إذا كان طلب التعديل مقدماً من مجلس الأمة، وجب أن يكون موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. ويجب أن يشتمل طلب التعديل، سواء قدم من رئيس الجمهورية أو من مجلس الأمة، على المواد المطلوب تعديليها، والأسباب الداعية إلى هذا التعديل. ويلاحظ أن دور رئيس الجمهورية في هذه المرحلة مساوٍ لدور مجلس الأمة، بحيث لا يتطلب تصديق رئيس الجمهورية على الاقتراح المقدم من المجلس بالأغلبية المطلوبة، ولا يجوز له الاعتراض عليه.

المراحل الثانية ← فتتمثل في إجراء التعديل ذاته، فإذا استوفى طلب التعديل صحته شكلاً، عرض على مجلس الأمة لمناقشته مبدأ التعديل، ثم يصدر قراره في هذا الشأن بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وقرار المجلس في هذه الحالة لا يخرج عن أحد فرضين، فإما أن يرفض مبدأ التعديل، وإما أن يوافق عليه. فإذا رفض المجلس مبدأ التعديل فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. أما إذا وافق على المبدأ، وفي هذه الحالة يرجأ الموضوع لمدة ستة أشهر من تاريخ الموافقة، ثم يبدأ المجلس بعدها في مناقشة المواد المراد تعديليها. ويشرط لموافقة المجلس على التعديل المطلوب أن يتم ذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس.

المراحل الثالثة ← في إقرار التعديل، فإذا وافق المجلس على التعديل بأغلبية ثلثي أعضائه فإن هذا التعديل يعرض على الشعب لاستفتائه فيه لا بعد التعديل نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بحيث إذا لم يوافق الشعب على التعديل فإنه يعتبر مفروضاً على ذلك جعل الدستور بالإقرار النهائي للتعديل من حق الشعب بعد أن أعطى الحق في إجرائه لممثليه في مجلس الأمة.

رابعاً: إجراءات تعديل دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١:

نصت المادة ١٨٩ من هذا الدستور قبل سنة ١٩٨٠ على إجراءات تعديله، فقررت أنه: لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديليها والأسباب الداعية لهذا التعديل. فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديليها، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه. فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

يتضح مما سبق أن إجراءات تعديل الدستور -في ظل التعديلات الدستورية التي تمت في عام ٢٠٠٧- تمر بالمراحل التي تتبعها الدساتير عادة، وهي مرحلة اقتراح التعديل، ومرحلة إقرار مبدأ التعديل، ومرحلة إجراء التعديل، ومرحلة إقرار التعديل وصيورته نافذاً.

١- اقتراح تعديل الدستور:

قرر الدستور في المادة ١٨٩، أن لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق اقتراح تعديل نصوصه. وإذا كان دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديله في عام ٢٠٠٧، قد تطلب في الفقرة الثانية (بند ١) من المادة ١٩٤ ضرورة موافقة مجلس الشورى على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، إلا أن ذلك لا يعني أنه قد أعطى لهذا المجلس حق اقتراح التعديلات الدستورية، إذ أن هذا الحق بقى مقصوراً على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، وهو ما يتضح من نص المادة ٧٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى التي أوضحت أن مجلس الشورى ينظر اقتراحات تعديل الدستور التي تحال من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب.

يلاحظ أنه إذا كان طلب التعديل مقدماً من مجلس الشعب \rightarrow وجب أن يكون موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وسواء قدم طلب التعديل من رئيس الجمهورية أو من مجلس الشعب، فيجب طبقاً **للمادة ١١٥** من لائحة مجلس الشعب أن يتضمن هذا الطلب تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحکامها، وأن يرفق بطلب التعديل بيان بالمبررات الداعية لذلك. ويلاحظ كما سبق أن أوضحنا في ظل دستور ١٩٥٦- أن دور رئيس الجمهورية في هذه المرحلة مساو لمجلس الشعب، بحيث لا يتطلب تصديقه على الاقتراح المقدم من المجلس بالأغلبية المطلوبة، ولا يجوز له الاعتراض على هذا الاقتراح.

إذا كان طلب التعديل مقدماً من رئيس الجمهورية \rightarrow فيجب أن يخطر بهذا الطلب رئيس مجلس الشعب، وإذا كان مقدماً من مجلس الشعب وجب على رئيس مجلس الشعب أن يخطر رئيس مجلس الشعب بالطلبات المقدمة من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وعلى ذلك فإذا لم يكن طلب التعديل مستوفياً لتوجيهات ثلث الأعضاء، حفظه رئيس مجلس الشعب ولا يخطر به رئيس مجلس الشعب.

أمام ذلك يختلف حق مجلس الشعب في اقتراح تعديل الدستور عن حقه في اقتراح تعديل القوانين العادية. فالاقتراح الأول يجب أن يصدر من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، في حين أن اقتراح تعديل القوانين العادية يستطيع أن يمارسه أي عضو من أعضاء المجلس بمفرده، بل وذهبت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب إلى أنه لا يجوز أن يقدم الاقتراح بمشروع القانون أكثر من عشرة أعضاء.

٢- إقرار مبدأ التعديل:

إذا استوفى طلب التعديل شروطه الشكلية، عرض على كل من مجلس الشعب ومجلس الشعب، لإقراره من حيث المبدأ، وذلك وفقاً للتعديلات التي أجريت على الدستور في عام ٢٠٠٧ بشأن مجلس الشعب.

(أ) عرض مبدأ التعديل على مجلس الشعب :

نصت المادة ١١٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه في حالة ما إذا كان طلب التعديل مقدماً من رئيس الجمهورية \rightarrow فإن رئيس المجلس يأمر بطبع كتاب رئيس الجمهورية بطلب التعديل والبيان المرفق به خلال أربع وعشرين ساعة من وروده إلى المجلس، كما يأمر بتوزيعه على كافة الأعضاء. **كما نصت المادة ١١٦** على أن يعقد المجلس جلسة خاصة خلال أسبوع من تاريخ ورود طلب تعديل الدستور من رئيس الجمهورية.

يعرض رئيس المجلس بياناً شارحاً لهذا الطلب على المجلس قبل أن يقرر إحالته إلى اللجنة العامة لإعداد تقريرها عنه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إليها، ويجب أن تُتضمن اللجنة تقريرها رأيها في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في **المادة ١٨٩** من الدستور، وفي مبدأ التعديل، ويجوز للجنة أن تضمن تقريرها مشروعًا مبدئياً للمواد المقترن تعديلاها أو إضافتها في حالة موافقتها على مبدأ التعديل.

إذا كان الاقتراح مقدماً من أعضاء مجلس الشعب \rightarrow فإن رئيس المجلس يعرض الطلب المقدم باقتراح التعديل - وفقاً **للمادة ١٢٣** من اللائحة- خلال سبعة أيام من تقديمها على اللجنة العامة للنظر في مدى توافر الشروط المقررة في **المادة ١٨٩** من الدستور وفي الفقرتين الثانية والثالثة من **المادة ١١٥** من لائحة مجلس الشعب. فإذا انتهت اللجنة بأغلبية أعضائها إلى عدم توافر الشروط الدستورية في الطلب قدمت تقريراً بذلك إلى رئيس المجلس.

يعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس في أول جلسة تالية له. ويفصل المجلس في الموضوع بعد سماع مقرر اللجنة العامة وعشرة من مؤيدي الطلب وعشرة من المعارضين له على الأقل. وإذا قرر المجلس أو قررت اللجنة العامة توافر الشروط الدستورية والإجرائية في طلب التعديل المقدم من الأعضاء، أحالة رئيس المجلس إلى رئيس مجلس الشعب لنظره وفقاً لحكم **المادة ١٩٤** من الدستور. وتعد اللجنة تقريراً برأيها في التعديل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الموافقة لعرضه على المجلس، ويرفق ب்தقرير اللجنة نص طلب التعديل المقدم من الأعضاء ومبراته، ويجوز لها أن تضمن تقريرها مشروعًا مبدئياً للمواد المقترن تعديلاها.

(ب) عرض مبدأ التعديل على مجلس الشوري:

نصت المادة ٦٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشوري الصادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٣ (المعدلة في ١١ مايو سنة ٢٠١٠) على أن: يخطر رئيس الجمهورية رئيس المجلس بطلب تعديل الدستور طبقاً للمادتين ١٨٩ و١٩٤ منه؟ كما يخطر رئيس مجلس الشعب رئيس مجلس الشوري بالطلبات المقدمة من ثلث أعضاء المجلس على الأقل لتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة ١٢٤ من لائحة مجلس الشعب المعدلة في ٢٣ فبراير سنة ٢٠٠٨، بقولها: إذا قرر المجلس أو قررت اللجنة العامة توافر الشروط الدستورية والإجرائية في طلب التعديل المقدم من الأعضاء أحاله رئيس المجلس إلى رئيس مجلس الشوري لنظره وفقاً لحكم المادة ١٩٤ من الدستور. ونصت المادة ٧١ على أن: يعقد المجلس جلسة خاصة خلال أسبوع من تاريخ ورود طلب التعديل، ويعرض رئيس المجلس بياناً شارحاً لهذا الطلب على المجلس ليقرر إحالته إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، لإعداد تقرير برأيها في مبدأ التعديل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالـة.

يقتضي ذلك أن تكون الإحالـة إلى مجلس الشوري بالنسبة لطلبات التعديل المقدمة من أعضاء مجلس الشعب بعد أن يتحقق مجلس الشعب من توافر الشروط الدستورية والإجرائية لاقتراح التعديل المقدم من الأعضاء، إذ لا يتصور أن تتم الإحالـة إلى مجلس الشوري قبل ذلك.

يتضح من النصوص السابقة أن إجراءات الموافقة على مبدأ تعديل الدستور أمام مجلس الشعب إجراءات موحدة، سواء كان اقتراح التعديل مقدماً من رئيس الجمهورية أو محالاً من مجلس الشعب.

(ج) ضرورة موافقة مجلس الشعب والشوري على مبدأ التعديل لاستكمال باقي إجراءاته:

ذكرنا أن الدستور قد نص في المادة ١٩٤ المعدلة على ضرورة أن يوافق مجلس الشوري على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ومقتضى هذا النص أن دور مجلس الشوري أصبح دوراً مماثلاً لدور مجلس الشعب بالنسبة لجميع المراحل التي تمر بها التعديلات الدستورية، ومن بينها إقرار مبدأ تعديل الدستور.

مؤدى ذلك أن قرار مجلس الشعب وقرار مجلس الشوري بالنسبة لمبدأ التعديل لن يخرج عن أحد فرضين:

الفرض الأول ← أن يوافق المجلسان على مبدأ التعديل أو يرفضا هذا المبدأ، وفي هذه الحالة يعتبر قرارهما المتماثل نهائياً. فإذا رفضا مبدأ التعديل فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض (م ١٨٩ من الدستور). وأما إذا وافقا على هذا المبدأ، ففي هذه الحالة تبدأ مرحلة إجراء التعديل بواسطة كل من مجلسي الشعب والشوري ويجب في هذه الحالة أن يخطر مجلس الشعب مجلس الشوري بالموافقة على مبدأ التعديل، ليبني رأيه في المادة أو المواد المطلوب تعديـلها.

الفرض الثاني ← فيتمثل في أن يرفض أحد المجلسين مبدأ تعديل الدستور بينما يوافق عليه المجلس الآخر، وفي هذه الحالة يحال الأمر إلى لجنة المشتركة المنصوص عليها في **المادة ١٩٤** المعدلة من الدستور، فإذا استمر الخلاف أحيل الأمر إلى **الاجتماع المشترك للمجلسين**. فإذا قرر كل من المجلسين أو قرر الاجتماع المشترك لهما (بحسب الأحوال) رفض المبدأ التعديل أعلن رئيس مجلس الشعب رفض تعديل الدستور من حيث المبدأ، ويطبق هنا **نص المادة ١٨٩** من الدستور، فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. أما إذا قرر كل من المجلسين أو قرر الاجتماع المشترك الموافقة على مبدأ التعديل استكمـل كل مجلس نظر مواد التعديل طبقاً للائحته الداخلية. ويخطر رئيس مجلس المشترك رئيس الجمهورية بقرار المجلس في مبدأ التعديل مشفوعاً ببيان الأسباب التي بني عليها.

٣- صياغة مشروع تعديل الدستور وإقراره من مجلس الشعب والشوري:

بعد الموافقة على مبدأ التعديل يبلغ رئيس مجلس الشعب رئيس مجلس الشوري بهذه الموافقة، ويقرر إحالة طلب التعديل وتقرير اللجنة العامة إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب، وفقاً لل المادة ١١٨ من اللائحة الداخلية، لدراسته وتقديم تقرير عنه متضمناً صياغة مشروع المواد المعدلة خلال شهرین من تاريخ إحالة الأمر إليها، وذلك بعد أن يكون مجلس الشوري قد أبدى رأيه بالنسبة للمادة أو المواد المطلوب تعديلاها وأخطر بذلك مجلس الشعب.

(أ) إجراءات التعديل واتخاذ المجلسان قراراً موحداً بشأنها:

لا تختلف إجراءات مناقشة موضوع التعديل والتصويت على المواد المراد تعديلاها في كل من مجلس الشعب والشوري، باختلاف مقدم الاقتراح بتعديل الدستور، إذ تتبع ذات الإجراءات سواء كان الاقتراح مقدماً من رئيس الجمهورية أو من أعضاء مجلس الشعب.

فبعد الانتهاء من إعداد مشروع تقرير اللجنة وصياغة المواد المطلوب تعديلاها - في ضوء التقرير الذي انتهى إليه مجلس الشوري - يتلى مشروع التقرير بحضور ثلثي أعضاء اللجنة على الأقل في اجتماع علني وعام يعقد لهذا الغرض يدعى لحضوره من يشاء من أعضاء المجلس لإبداء الرأي أو الملاحظات التي يراها، ويجب أن يوافق على المشروع قبل تقديمه إلى المجلس أغلبية أعضاء اللجنة، وأن تضمن اللجنة تقريرها إلى المجلس رأيها فيما أبدى في الاجتماع العام من آراء أو اقتراحات.

في حالة موافقة لجنة الشئون الدستورية والتشريعية يعقد مجلس الشعب جلسة لنظره خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانقضاء شهرين على موافقته على مبدأ التعديل، ويتم تقريرها بالمجلس قبل مناقشتها. ويشترط لموافقة المجلس على التعديل المطلوب أن يتم ذلك بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، بعد أن يؤخذ الرأي عليه نداء بالاسم. وتحتفظ هذه الأغلبية الخاصة اللازمة لإقرار التعديلات الدستورية عن الأغلبية المقررة لإقرار القوانين العادية، وهي أغلبية تأخذ بها معظم الدول ذات الدساتير الجامدة، كما أن الدساتير المصرية السابقة على هذا الدستور قد أخذت بها.

إذا اتفق مجلسا الشعب والشوري على صياغة المواد المقترن تعديلاها وأقرها المواد المعدلة، أخطر رئيس مجلس الشعب رئيس الجمهورية بقراره المجلسين مشفوعاً ببيان الأسباب التي بني عليها المجلسان قرارهما والإجراءات التي اتبعت في هذا الشأن، وذلك لاتخاذ الإجراءات الدستورية اللاحزة لعرض التعديل على الشعب لاستفتائه بشأنه.

(ب) الخلاف بين مجلس الشعب والشوري بشأن صياغة مواد التعديل كلها أو بعضها:

إذا أسفر الرأي النهائي لكل من مجلسي الشعب والشوري عن خلاف بشأن صياغة مواد التعديل كلها أو بعضها أحال رئيس مجلس الشعب - وفقاً لل المادة ١٩٤ من الدستور بعد تعديلاها في عام ٢٠٧ - الأمر إلى لجنة مشتركة تشكل من رئيسي مجلس الشعب والشوري وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة، وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف.

يعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين للتصويت عليه دون مناقشة، فإذا لم يوافق أي منهما على النص، عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب في المكان الذي يحدده، وتحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل.

إذا كانت اللجنة لم تصل إلى اتفاق على نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا دون مناقشة - في اجتماعهما المشترك على النص الذي سبق أن وافق عليه أي منهما.

يلاحظ أنه على الرغم من أن الاجتماع المشترك للمجلسين يعتبر صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء كل منهما على الأقل، إلا أن إقرار صياغة النصوص المختلفة عليها يجب أن يحصل على موافقة ثلاثة جميع

أعضاء مجلس الشعب والشوري على الأقل. فلا يجوز أن تر التعديلات الدستورية سواء تمت الموافقة عليها بواسطة كل مجلس من المجلسين على حدة، أو عن طريق الاجتماع المشترك لهما، إلا بموافقة ثلاثة أعضاء كل منها على الأقل في الحالة الأولى وموافقة ثلاثة مجموع أعضاء المجلسين على الأقل في الحالة الثانية، إذ لا علاقة بين الأغلبية الالزمه لصحة انعقاد الاجتماع المشترك وتلك المطلوبة لصحة قراراته.

لذلك نصت الفقرة قبل الأخيرة من المادة ١٩٤ من الدستور على أنه مع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة، يصدر القرار في كل من المجلسين وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين.

٤- إقرار التعديل:

إذا ما انتهى مجلس الشعب والشوري من إعداد مشروع تعديل الدستور والموافقة عليه وعلى المواد المعدلة بواسطة ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم كل مجلس أو أعضاء المجلسين في الاجتماع المشترك، يخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار المجلس مشفوعاً ببيان الأسباب التي بني عليها المجلس قراره، والإجراءات التي اتبعت في شأنه، وذلك لاتخاذ الإجراءات الدستورية الالزمه لعرض التعديل على الشعب لاستفتائه في شأنه.

لا يعد التعديل نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه، ويبدأ سريان هذا التعديل من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. فإذا لم يوافق الشعب على التعديل اعتباراً مرفوضاً، ولا سبيل لاستكمال المشروع الشكل القانوني اللازم لنفاذة، ولا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

على ذلك جعل الدستور الإقرار النهائي للتعديل من حق الشعب، بعد أن أعطى الحق في إجرائه لممثليه في مجلس الشعب والشوري.

٥- التعديلات التي أدخلت على الدستور:

أدخل على الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٧١ حتى قيام ثورة يناير سنة ٢٠١١ ثلات تعديلات، كان أولها في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ بناء على اقتراح قدم من أكثر من ثلث أعضاء مجلس الشعب. أما التعديل الثاني فقد صدر في ٢٦ مايو سنة ٢٠٠٥ بناء على طلب من رئيس الجمهورية بتعديل المادة ٧٦ الخاصة بطريقة اختيار رئيس الجمهورية. كما أن رئيس الجمهورية قد أعلن في خطاب ترشحه للانتخابات الرئاسية التي أجريت في سبتمبر سنة ٢٠٠٥ عن رغبته في تعديل الدستور، بما يحقق المزيد من التوازن بين السلطات ويعزز حقوق المواطن والحريات العامة ويدعم الحياة الحزبية وتمثيل المرأة في المجالس النيابية ويتطور المحليات. وطالب الرئيس مجلس الشعب والشوري في بيانه أمامهما بتاريخ ١٩ ديسمبر سنة ٢٠٠٥ باستطلاع رأي نواب الشعب في هذه التعديلات. ورفعت نتيجة استطلاع الرأي من مجلس الشعب والشوري إلى رئيس الجمهورية، وبعد أن درسها تقدم بطلب اقتراح تعديل ٣٤ مادة من مواد الدستور إلى المجلسين، ووافق مجلس الشعب على التعديل بجلسته المعقودة بتاريخ ١٩ مارس سنة ٢٠٠٧، ثم وافق عليه الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٦ مارس سنة ٢٠٠٧.

يلاحظ أن هذه التعديلات قد تمت في إطار الإجراءات التي كان ينص عليها الدستور قبل تعديله في ٢٦ مارس سنة ٢٠٠٧، أما الإجراءات الجديدة التي نص عليها الدستور بعد تعديله فلم يتم اللجوء إليها حتى قيام الثورة في ٢٥ يناير سنة ٢٠١١، لعدم إجراء تعديلات دستورية في ظل النصوص التي حددت إجراءات تعديل الدستور الجديدة قبل هذا التاريخ.

خامساً: كيفية تعديل دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٤:

نص المادة ٢٦ من هذا الدستور على إجراءات تعديله فقررت أن لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل ماد أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلاها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثة أيام من تاريخ تسلمه، يوصي المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً، بأغلبية أعضائه. وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقض نصوص المواد المطلوب تعديلاها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلاثة عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثة أيام من تاريخ صور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقةأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء.

لقد وافق الشعب في الاستفتاء الذي أجري في أيام ٢٠ و ٢١ و ٢٢ من أبريل سنة ٢٠١٩ على تعديل دستور سنة ٢٠١٤، وأعلنت نتيجة الاستفتاء يوم ٢٣ أبريل سنة ٢٠١٩ وأصبحت هذه التعديلات نافذة من هذا التاريخ. وقد تضمنت هذه التعديلات إنشاء مجلس الشيوخ إلى جوار مجلس النواب، وتضمنت المادة ٤٩ المضافة النص على أن يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي: الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ويتبين من هذا النص أن دور مجلس الشيوخ بالنسبة لتعديل الدستور مجرد دور استشاري، إذ أن العبرة في النهاية بما ينتهي إليه مجلس النواب حتى ولو خالف رأي مجلس الشيوخ.

١- إجراءات تعديل دستور ٢٠١٤

يتضح من نص المادتين ٢٦ و ٤٩ من دستور ٢٠١٤ بعد تعديله في عام ٢٠١٩، أن إجراءات تعديل دستور سنة ٢٠١٤، تمر بالمراحل التي تتبعها الدساتير عادة، وهي مرحلة اقتراح التعديل، ومرحلة إقرار مبدأ التعديل، ومرحلة إجراء التعديل، ومرحلة إقرار التعديل وصيانته نافذاً.

أ- اقتراح التعديل:

قرر الدستور حق اقتراح التعديل، لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب. واقتراح رئيس الجمهورية بتعديل الدستور في ظل دستور سنة ٢٠١٤، هو **اختصاص منفرد للرئيس** لا يشاركه فيه من الناحية الدستورية مجلس الوزراء أو رئيسه. حيث يقدم رئيس الجمهورية اقتراح التعديل، بناء على طلب الوزير الأول. وبديهي في ظل دستور ٢٠١٤، أنه لا يجوز لغير رئيس الجمهورية ومجلس النواب تقديم طلب باقتراح تعديل الدستور، وعلى ذلك فلا يجوز لأفراد الشعب أو منظمات المجتمع المدني التقدم باقتراحات لتعديل الدستور إلى مجلس النواب على أساس أنه ملزم بمناقشتها. لأن هذه الاقتراحات الملزمة نوع من الاقتراح الشعبي المعروف في نظام الديمقراطية شبه المباشرة، وهو نظام لا وجود له في الدستور المصري الذي لا يجعل من أفراد الشعب سوى هيئة ناخبيين وظيفتها انتخاب كل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب أو الاشتراك فيما يجري من استفتاءات نص عليها الدستور. على أن مبدأ عدم إمكان مناقشة التعديلات الدستورية المقترحة من الأفراد أو منظمات المجتمع المدني، لا يمنع أعضاء مجلس النواب من تبني المشروع المقترح إذا اقتنعوا به، وأن يتقدموا به للمجلس وفقاً للفقرة الأولى من المادة ٢٦ من الدستور.

إذا كان طلب التعديل مقدماً من أعضاء مجلس النواب، وجب أن يقدم الأعضاء طلباً كتابياً لرئيس المجلس موقع من خمس عدد أعضاء المجلس على الأقل، ويجب أن تتوافر في هذا الطلب الشروط الواردة في الفقرة الثانية من المادة ١٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة في ٣١ أبريل سنة ٢٠١٦، وهي ذات الشروط المتطلبة في طلب التعديل المقدم من رئيس الجمهورية. فسواء قدم طلب التعديل من رئيس الجمهورية أو من مجلس النواب فيجب أن يتضمن تحديد مواد الدستور المطلوب تعديلاها وأسباب هذا التعديل ومبراته.

يلاحظ أن دور رئيس الجمهورية في هذه المرحلة مساوٍ دور مجلس النواب، بحيث لا يتطلب تصديقه على الاقتراح المقدم من المجلس بالأغلبية المطلوبة، ولا يجوز له الاعتراض على هذا الاقتراح.

إذا قدم طلب اقتراح التعديل لرئيس مجلس النواب من عدد يقل عن النصاب الدستوري المقرر (خمسة الأعضاء) حفظه رئيس المجلس، وأخطر مقدمي الطلب كتابة بذلك، ويجوز أن يكتفي في هذه الحالة بإخطار ممثلي الهيئات البرلمانية التي ينتمون إليها.

لرئيس المجلس، بناءً على ما يقرره مكتب المجلس، أن ينبه مقدمي طلب تعديل الدستور- شفاهة أو كتابة- إلى عدم توافر كل الشروط المطلوبة في الاقتراح أو بعضها، ولهم تصحيح الطلب أو استرداده كتابة.

بـ- إقرار مبدأ (طلب) التعديل:

إذا استوفى طلب التعديل شروطه الشكلية، عرض على مجلس الشيوخ لإبداء رأيه في مبدأ التعديل ومجلس النواب لإقرار مبدأ التعديل. ويقتضي ذلك أن تكون الإحالة إلى مجلس الشيوخ بعد أن يتحقق مجلس النواب من توافر الشروط الدستورية والإجرائية في اقتراح التعديل الذي تقدم به الأعضاء، إذ لا يتصور أن تتم الإحالة إلى مجلس الشيوخ قبل ذلك.

إذا أحيل الأمر إلى مجلس الشيوخ فإنه يقوم بنظر التعديلات المحالة إليه خلال المدة المحددة له، وذلك وفقاً للإجراءات التي ستنص عليها اللائحة الداخلية للمجلس عند إصدارها.

يلاحظ أن رأي مجلس الشيوخ استشاري وغير ملزم لمجلس النواب، وبالتالي فإذا انتهت تقريره إلى رفض مبدأ التعديل، فإن الكلمة الأخيرة ستكون لمجلس النواب الذي يستطيع أن يقر مبدأ التعديل رغم رفضه من مجلس الشيوخ، ولكن لا شك أن رأي مجلس الشيوخ سيكون له وزنه الأدبي وتأثيره غير المباشر على ما يمكن أن ينتهي إليه مجلس النواب.

لقد فرقت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالنسبة لإجراءات إقرار مبدأ التعديل، بين الطلبات المقدمة من رئيس الجمهورية وتلك التي يتقاضاها أعضاء مجلس النواب.

إجراءات إقرار طلب التعديل المقدم من رئيس الجمهورية:

تبدأ هذه الإجراءات بأن يأمر رئيس مجلس النواب بإتاحة كتاب رئيس الجمهورية بطلب التعديل والبيان المرفق به خلال أربع وعشرين ساعة من وروده إلى المجلس. ويعقد المجلس جلسة خاصة خلال سبعة أيام من تاريخ ورود طلب تعديل الدستور من رئيس الجمهورية. ويعرض رئيس المجلس بياناً شارحاً لهذا الطلب على المجلس قبل أن يقرر إحالته إلى اللجنة العامة لإعداد تقريرها عنه خلال خمسة عشر يوماً من إحالته إليها، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأيها في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة ٢٢٦ من الدستور، وفي مبدأ التعديل، ويجوز للجنة أن تضمن تقريرها مشروعًا مبدئياً للمواد المقترن تعديلاً أو إضافتها في حالة موافقتها على مبدأ التعديل.

إجراءات إقرار طلب التعديل المقدم من أعضاء مجلس النواب:

تبدأ هذه الإجراءات، بأن يعرض رئيس المجلس الطلب المقدم باقتراح التعديل خلال سبعة أيام من تقديمها على اللجنة العامة للنظر في مدى توافر الأحكام والشروط المنصوص عليها في المادة ٢٢٦ من الدستور وفي الفقرة الثانية من المادة ١٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. فإذا انتهت اللجنة بأغلبية أعضائها إلى عدم توافر الشروط الدستورية في الطلب قدمت تقريراً بذلك إلى رئيس المجلس، ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس في أول جلسة تالية لهم ويفصل المجلس في الموضوع بعد سماع مقرر اللجنة العامة وعشرة من مؤيدي الطلب وعشرة من المعارضين له على الأقل. وإذا قرر المجلس أو قررت اللجنة العامة توافر الشروط الدستورية والإجرائية في طلب التعديل المقدم من الأعضاء، تعد اللجنة العامة تقريراً برأيها في مبدأ التعديل خلال سبعة أيام لعرضه على المجلس، ويرفق بـ تقرير اللجنة نص طلب التعديل المقدم من الأعضاء ومبراته، ويجوز لها أن تضمن تقريرها مشروعًا مبدئياً للمواد المقترن تعديلاً أو إضافتها في حالة موافقتها على مبدأ التعديل.

بناء على ما سبق فإن إجراءات تقرير توافر الشروط الدستورية والإجرائية في طلب التعديل-أمام مجلس النواب- تختلف بحسب ما إذا كان اقتراح التعديل مقدماً من رئيس الجمهورية، أو كان مقدماً من أعضاء مجلس النواب. ففي الحالة الأولى يعرض الاقتراح على مجلس النواب مباشرة دون أن يحول إلى لجنة للنظر في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة ٢٢٦ من الدستور، وفي الفقرة الثانية من المادة ١٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، قبل أن يعرض الأمر على المجلس مجتمعاً. أما في الحالة الثانية، فيجب عرض الاقتراح على اللجنة العامة أولاً للتأكد من مدى توافر الشروط قبل العرض على المجلس.

الإجراءات المشتركة لـقرار مبدأ التعديل بالنسبة للطلبات المقدمة من رئيس الجمهورية أو

مجلس النواب:

نصت المادة ١٤٣ (فقرة ٣ و ٥) والمادة ١٣٥ م اللائحة الداخلية لمجلس النواب على الإجراءات التي يجب اتباعها لاستكمال الموافقة على مبدأ التعديل بعد أن تقر اللجنة العامة هذا المبدأ، وهي إجراءات موحدة سواء كان طلب التعديل مقدماً من رئيس الجمهورية أو من أعضاء مجلس النواب.

بعد أن تعد اللجنة العامة تقريرها، يتلي مشروع هذا التقرير عليها في جلسة يحضرها ثلثاً أعضاء اللجنة على الأقل اقبل تقديمها إلى المجلس، ويجب موافقة اللجنة عليه بأغلبية أعضائها بعد مناقشتها له. كما يجب أن يتاح هذا التقرير لأعضاء المجلس كافة قبل الجلسة المحددة لمناقشته أمام المجلس بسبعة أيام على الأقل، ويناقش المجلس طلب التعديل خلال ثلاثة أيام من تاريخ تسلمه له.

يتلي تقرير اللجنة العامة في شأن مبدأ تعديل الدستور على المجلس قبل مناقشته، ويصدر قرار المجلس في شأن الموافقة على مبدأ التعديل كلياً أو جزئياً أو رفضه بأغلبية أعضائه، بعد أن يؤخذ الرأي على التقرير نداء بالاسم. وقرار المجلس في هذه الحالة لا يخرج عن أحد فرضين، فإما أن يرفض مبدأ التعديل، وإما أن يوافق عليه. فإذا رفض مبدأ التعديل فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي (المادة ٢٦ من الدستور)، إما إذا وافق على المبدأ، وفي هذه الحالة، تبدأ مرحلة إجراء التعديل بواسطة مجلس النواب. ويجب أن يخطر رئيس مجلس رئيس الجمهورية بقرار المجلس في مبدأ التعديل مشفوعاً ببيان الأسباب التي بنى عليها.

جـ- إجراء مشروع التعديل:

بعد الموافقة على مبدأ التعديل، وبعد أخذ رأي مجلس الشيوخ بالنسبة للمادة أو المواد المطلوب تعديلاها، يقرر مجلس النواب إحالة طلب التعديل وتقرير اللجنة العامة للمجلس ورأي مجلس الشيوخ إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، لدراسته وتقديم تقرير عنه خلال ستين يوماً من تاريخ إحالة الأمر إليها، على أن يتضمن هذا التقرير مشروع المواد المعدهلة.

لقد أجازت اللائحة الداخلية لمجلس النواب، لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقدم إلى رئيس المجلس ما لديه من اقتراح أو دراسة في شأن طلب تعديل الدستور، وذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ إحالة التعديل إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية. ويقوم مكتب المجلس بدراسة هذه الاقتراحات وبحيلتها رئيس اللجنة إلى اللجنة مع ما قد يكون له من ملاحظات عليها.

بعد الانتهاء من إعداد مشروع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية وصياغة المواد المطلوب تعديلاها، يتلي مشروع التقرير بحضور ثلثي أعضاء اللجنة على الأقل في اجتماع علني وعام يعقد لهذا الغرض طبقاً لأحكام المادة ٦٩ من لائحة المجلس، ويجب أن يوافق على المشروع قبل تقديمها إلى المجلس أغلبية أعضاء اللجنة.

في حالة موافقة اللجنة على التقرير تحدد جلسة لنظره خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانقضاء ستين يوماً على موافقة المجلس على مبدأ التعديل. ويشترط لموافقة المجلس على التعديل المطلوب أن يتم ذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، بعد أن يؤخذ الرأي على التعديل نداء بالاسم. وتحتفظ هذه الأغلبية الخاصة اللازمة لإقرار التعديلات الدستورية عن الأغلبية المقررة لإقرار القوانين العادية، وهي أغلبية تأخذ بها معظم الدول ذات الدساتير الجامدة، كما أن الدساتير المصرية السابقة على هذا الدستور قد أخذت بها.

د- إقرار التعديل:

إذا ما انتهى مجلس النواب من إعداد مشروع تعديل الدستور، والموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتالف منهم، فإن هذا التعديل يجب أن يخطر به رئيس الجمهورية مع إيصال الأسباب التي بني عليها قرار المجلس بالتعديل والإجراءات التي اتبعت في شأنه، حتى يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الدستورية الالزمة لعرض التعديل المقترن على الشعب في الاستفتاء، خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدور هذه الموافقة.

لا يعد التعديل نافذًا إلا بعد موافقة الشعب عليه، ومن تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. فإذا لم يوافق أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء على هذا التعديل اعتباراً مرفوضاً، ولا سبيل لاستكمال المشروع الشكل القانوني اللازم لتفاذه، ولا يجوز عرضه من جديد قبل حلول دور الانعقاد التالي على هذا الرفض.

على ذلك جعل الدستور، الإقرار النهائي لتعديل نصوصه من حق الشعب، بعد أن أعطى لاحق في إجرائه لممثليه في مجلس النواب بعد أخذ رأي مجلس الشورى.

٢- الإجراءات التي اتبعت في تعديل دستور ٢٠١٤ في سنة ٢٠١٩ بناء على اقتراح أعضاء مجلس النواب:

نصت المادة ٢٢٦ من دستور ٢٠١٤ على إجراءات تعديل هذا الدستور، وقررت أن لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ولقد سارت إجراءات تعديل هذا الدستور ابتداء من ٣ فبراير سنة ٢٠١٩ وحتى ٢٣ أبريل من نفس العام، في إطار المراحل والإجراءات التي تطلبتها المادة ٢٢٦ من الدستور بالنسبة للاقتراحات التي يقدمها أعضاء مجلس النواب لتعديل نصوصه، والتي كانت قائمة قبل تعديله في عام ٢٠١٩، وإعطاء مجلس الشيوخ اختصاصاً استشارياً بإبداء رأيه في أي تعديل يجري على الدستور.

أ- اقتراح التعديل:

قدم ١٥٥ عضواً من مجلس النواب في ٢ فبراير سنة ٢٠١٩ بطلب تعديل بعض مواد دستور سنة ٢٠١٤ وإضافة أحكام جديدة إليه، وهو ما يمثل أكثر من خمس أعضاء المجلس. ولقد أخطر رئيس مجلس النواب المجلس في جلساته العامة المنعقدة في ذات التاريخ بما ورد في هذا الاقتراح.

لقد أرفق طالبو التعديل باقتراحهم تحديداً للمواد المطلوب تعديلها أو إضافتها وأسباب هذا التعديل ومبرراته، وفقاً لما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة ١٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦.

استعرض رئيس مجلس النواب في الجلسة المشار إليها المبادئ التي يقوم عليها التعديل الدستوري، وأهمها: دعم المرأة، ودعم تمثيل الشباب، والسيحيين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمصريين المقيمين في الخارج، بنصوص ثابتة وراسخة لا تقبل التأويل - إنشاء غرفة ثانية للبرلمان (مجلس الشيوخ) توسيع قاعدة التمثيل وتضمن للجميع وجود قدم في المجالس النيابية - معالجة القصور الشديد في تحديد مدة تولي رئاسة الجمهورية، لتصبح ست سنوات بدلاً من أربع سنوات، والتي أثبتت واقع الحال وواقع المنطقة وظروف البلاد عدم مناسبتها - استحداث منصب نائب رئيس الجمهورية لمساعدة السيد الرئيس في مهامه - إجراء بعض الإصلاحات في نظام اختيار رؤساء الجهات والهيئات القضائية، والنائب العام، ورئيس المحكمة الدستورية العليا - أظهر الواقع العملي أن للجهات والهيئات القضائية شئوناً مشتركة يتبعين أن يقوم عليها مجلس تنسيقي يرأسه السيد رئيس الجمهورية بوصمه رئيساً للبلاد - إن القوات المسلحة هي الحامية والضامنة للديمقراطية ومدنية الدولة، وهذا واضح وظاهر من انجازات هذه القوات التي دائماً ما وقفت بجوار الشعب وانحازت لاختياراته، وبالتالي يتبعين إعادة النظر في صياغة هذه المهم بما يعكس هذا الفهم، وهو ما يقتضي إعادة النظر في طريقة تعين وزير الدفاع.

بـ-الموافقة على مبدأ التعديل:

بعد أن تلى رئيس مجلس النواب مضمون التعديلات الدستورية، وإنطلاق حكم المادة ١٤١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أحال الطلب المقدم باقتراح تعديل الدستور من أعضاء المجلس في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة للمجلس للنظر في مدى توافق الأحكام والشروط المنصوص عليها في المادة ٢٢٦ من الدستور والفقرة الثانية من المادة ١٣٣ من اللائحة الداخلية.

لقد اجتمعت اللجنة العامة في ذات اليوم (٢٠١٩ فبراير)، واستعرضت طلب التعديل ومدى اتفاقه مع نصوص الدستور واللائحة الداخلية، وعرض رئيس مجلس مبررات التعديل.

رفعت اللجنة تقريرها إلى المجلس، وتلى تقريرها عليه قبل مناقشته، وعلى مدى أربع جلسات عقدها المجلس يومي ١٣ و ١٤ فبراير سنة ٢٠١٩ ناقش فيها تقرير اللجنة العامة، وانتهى إلى موافقة ٤٨٥ عضواً على مبدأ التعديل.

جـ- إجراء مشروع التعديل والموافقة عليه:

بعد أن وافق المجلس على مبدأ التعديل بتاريخ ١٤ فبراير سنة ٢٠١٩، وأحال طلب التعديل وتقرير اللجنة العامة عنه إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، أعلن رئيس المجلس عن فتح الباب لتلقي هذه اللجنة المقترنات والدراسات من كل عضو من أعضاء المجلس خلال ثلاثة أيام من تاريخ إحاله التعديل إليها، يعقبها أسبوعان لإجراء حوار مجتمعي مع طوائف المجتمع وفئاته المختلفة.

تلقي رئيس مجلس الاقتراحات التي تقدم بها بعض أعضاء المجلس في شأن طلب تعديل الدستور، وأحالها تباعاً إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في ٣ ٧٦٠ ١٤٠ مارس ٢٠١٩ كما أحالت اللجنة في ٧ ١٧٦٠ ٢٤٠ ٢١٩ من ذات الشهر المقترنات والأراء المكتوبة المقدمة من بعض الجهات والمواطنين المتعلقة بطلب التعديل.

بتاريخ ٢ مارس سنة ٢٠١٩، وبعد تلقي بعض المقترنات من النواب والجهات والمواطنين، عقدت اللجنة اجتماعاً استعادت فيه نظر الدستور واللائحة الداخلية، وقوانين مجلس النواب، و مباشرة الحقوق السياسية، والعقوبات، والإجراءات الجنائية، والسلطة القضائية.

بعد أن عقدت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية جلسات الاستماع الستة حول التعديلات الدستورية المطروحة، برئاسة رئيس مجلس، أطلعت على محاضر جلسات الاستماع، وشكلت لجنة فرعية لحصر وجمع المقترنات التي أبدت في هذه الجلسات ودراستها وإعداد تقرير في شأنها. ولقد قامت اللجنة الفرعية بإعداد تقريرها وقامت بإيداعه أمانة لجنة الشئون الدستورية والتشريعية.

بتاريخ ٣١ مارس سنة ٢٠١٩ عقدت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية اجتماعاً، ناقشت فيه الملاحظات العامة التي أبدتها اللجنة الفرعية حول الاقتراحات المحالة إليها، وقررت في هذا الاجتماع إعادة تكليف اللجنة الفرعية باستكمال دراستها لمجمل الاقتراحات المحالة إليها من أعضاء مجلس ومن الجهات والأشخاص خارج مجلس، وذلك في ضوء نتائج جلسات الاستماع والحوار المجتمعي السابق عقدها، وإعداد مشروع تقرير مبدئي بذلك للعرض على لجنة الشئون الدستورية والتشريعية.

بعد أن تقدمت اللجنة الفرعية بتقريرها، عقدت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية اجتماعاً بتاريخ ٩ ١٠ أبريل سنة ٢٠١٩ برئاسة رئيس مجلس، نظرت فيما الاقتراحات المقدمة من بعض الجهات والمواطنين.

لقد عقدت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية اجتماعاً أخيراً مساء يوم الأحد الموافق ١٤ أبريل سنة ٢٠١٩، نظرت خلاله مشروع تقريرها الذي أعلنته اللجنة الفرعية، وحضر هذا الاجتماع أكثر من ثلثي أعضائها وفقاً لحكم المادة ١٣٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وانتهت اللجنة على الموافقة بأغلبية أعضائها على مشروع تقريرها وعلى مشروع الصياغة النهائية للمواد المعدلة، وذلك بعض التصويت عليهم نداء بالمس.

نظر مجلس النواب بجلسته المعقودة يوم الثلاثاء ١٦ أبريل سنة ٢٠١٩ تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، وقرر بأغلبية ثلثي أعضائه الموافقة على النصوص المقترنة من اللجنة. فقد وافق على التعديل ٥٣١ عضواً من إجمالي ٥٥٤ حضروا جلسة التصويت، بينما رفضها ٢٢ عضواً وامتنع عضو واحد عن التصويت.

د- عرض التعديل على الشعب للاستفتاء عليه :

رفع رئيس مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية قرار المجلس بالموافقة على تعديل ١٤ مادة من مواد الدستور، وإضافة عشرة مواد للنصوص القائم، وحذف عنوان الفصلين الأول والثاني من الباب السادس، وذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة لعرض التعديل على الشعب في الاستفتاء، وذلك لاتخاذ الإجراءات الازمة لعرض التعديل على الشعب في الاستفتاء، وفقاً لنص المادة ١٤٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

لقد تم الاستفتاء- كما ذكر رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات- تحت إشراف قضائي كامل على كل صندوق من صناديق الانتخاب

أعلن رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات في ٢٣ أبريل سنة ٢٠١٩ نتيجة الاستفتاء على التعديلات الدستورية، حيث وافق عليها ٢٣ مليوناً ٤٦٠ ألفاً ٧٤٠ صوتاً بنسبة ٨٨,٣٣٪ من الأصوات الصحيحة. وأصدرت الهيئة قرارها رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٩ بإعلان نتيجة الاستفتاء ونفاذ التعديلات الدستورية منذ ٢٣ أبريل ٢٠١٩ تاريخ صدور قرارها، ونشر هذا القرار بالجريدة الرسمية.

ـ العواد التي تم تعديليها وإضافتها:

تمثل التعديلات التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٣ أبريل سنة ٢٠١٩، في تعديل المواد ١٠٢ فقرة أولى ١٠٢ و الفقرة الثالثة و ١٤٠ الفقرة الأولى و ١٦٠ الفقرة الأولى والأخرية و ١٨٥ و ١٨٩ الفقرة الثانية و ١٩٣ و ١٩٠ الفقرة الثالثة و ٢٠٠ الفقرة الأولى و ٢٠٤ الفقرة الثانية و ٢٣٤ و ٢٤٣ و ٢٤٤ ، وهي مواد تتعلق بنسبة تمثيل المرأة في مجلس النواب، وضوابط تقسيم الدوائر، ومدة رئيس الجمهورية، والسلطة القضائية (طرق اختيار رؤساء الجهات والهيئات القضائية وإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية وتعيين النائب العام وتحديد اختصاصات مجلس الدولة وتعيين رئيسه و اختيار رئيس المحكمة الدستورية العليا ونوابه)، والقوات المسلحة (مهمة القوات المسلحة ومحاكم المدنيين أمام القضاء العسكري وكيفية تعيين وزير الدفاع). وكذلك إضافة عدد من المواد لنصوص الدستور، وهي المواد ٢٤٤ مكرراً و ٢٤١ و ١٥٠ مكرراً و ٢٤٩ و ٢٥١ و ٢٥٢ و ٢٥٣ و ٣٥٤، وهي مواد يتعلق معظمها بإنشاء منصب نائب رئيس الجمهورية وإنشاء مجلس الشيوخ.

ـ المواد التي تم تعديليها:

نصت الفقرة الأولى من المادة ١٢ على أن ← يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد.

نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٢ على أن ← ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعي التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينها.

نصت الفقرة الأولى من المادة ١٤ على أن ← ينتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز أن يتولى الرئاسة لأكثر من مدتين رئاسيتين متتاليتين.

نصت الفقرة الأولى من المادة ١٦ على أنه ← إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حلوله محله.

نصت الفقرة الأخيرة من المادة ١٦ على أنه ← ولا يجوز لمن حل محل رئيس الجمهورية، أو لرئيس الجمهورية المؤقت، أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، ولا أن يقبل الحكومة. كما لا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب.

نصت المادة ١٨٥ على أن ← تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شأنها، ويعزز رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة. ويعين رئيس الجمهورية رؤساء الجهات والهيئات

القضائية من بين أقدم سبعة من نوابهم، وذلك لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقيه حتى بلوغه سن التقاعد، أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون. ويقوم على شأنها المشتركة مجلس أعلى للجهات والهيئات القضائية، يرأسه رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس المحكمة الدستورية العليا، ورؤساء الجهات والهيئات القضائية، ورئيس محكمة استئناف القاهرة، والنائب العام. ويكون للمجلس أمين عام يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية للمدة التي يحددها القانون وبالتناوب بين الجهات أعضاء المجلس. ويحل محل رئيس الجمهورية عند غيابه من يفوضه من بين رؤساء الجهات والهيئات القضائية. ويختص المجلس بالنظر في شروط تعيين أعضاء الجهات والهيئات القضائية وترقيتهم وتأديبهم، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المنظمة لشئون هذه الجهات والهيئات، وتصدر قراراته بموافقة أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم رئيس المجلس.

نصت الفقرة الثانية من المادة ١٨٩ على أنه ← ويتولى النيابة العامة نائب عام، يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية من بين ثلاثة يرشحهم مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، والرؤساء بمحاكم الاستئناف، والنواب العاميين المساعدين، وذلك لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقيه حتى بلوغه سن التقاعد أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله.

نصت المادة ١٩٠ على أن: مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ← يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحکامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية وقرارات مجالس التأديب، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

ونصت الفقرة الثالثة من المادة ١٩٣ على أنه ← ويختار رئيس الجمهورية رئيس المحكمة الدستورية من بين أقدم خمسة نواب لرئيس المحكمة. ويعين رئيس الجمهورية نواب رئيس المحكمة من بين اثنين ترشح أحدهما الجمعية العمومية للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة. ويعين رئيس هيئة المفوضين وأعضاؤها بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح رئيس المحكمة وبعدأخذ رأي الجمعية العامة للمحكمة، وذلك كله على النحو المبين في القانون.

نصت الفقرة الأولى من المادة ٢٠٠ على أنه ← القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أنها وسلامة أراضيها، وصون الدستور والديمقراطية، والحفاظ على المقومات الأساسية للدول ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحرمات الأفراد، والدولة وحدها هي التي تتشكل هذه القوات، ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلاً أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية.

نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٠٤ على أنه ← ولا يجوز محاكم مدنى أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداء على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها أو المنشآت التي تتولى حمايتها، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداء مباشراً على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال وظائفهم.

نصت المادة ٢٣٤ على أنه ← يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

نصت المادة ٢٤٢ على أنه ← تعمل الدولة على تمثيل الملا وال فلاحين تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب، وذلك على النحو الذي يحدده القانون.

أيضاً نصت المادة ٢٤٤ على أنه ← تعمل الدولة على تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين في الخارج تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب، وذلك على النحو الذي يحدده القانون.

بـ-المواد التي أضافها التعديل إلى الدستور:

أضاف تعديل الدستور بعض الفقرات إلى مواد قائمة، كما أضاف مواد جديدة تتعلق بمنصب نائب رئيس الجمهورية وإنشاء مجلس الشيوخ.

نصت المادة ٢٤٤ مكرراً على أن → يسري حكم الفقرة الأولى من المادة ١٠٢ المعدلة (الخاصة بتحديد نسبة من مقاعد مجلس النواب للمرأة) اعتباراً من الفصل التشريعي التالي للفصل القائم.

نصت المادة ٢٤١ مكرراً → على حكم انتقالي خاص بمدة رئيس الجمهورية الحالي المتولى رئاسة الدولة وقت صدور التعديلات الدستورية، بقولها: تنتهي مدة رئيس الجمهورية الحالي بانقضاء ست سنوات من تاريخ إعلان انتخابه رئيساً للجمهورية في ٢٠١٨، ويجوز إعادة انتخابه لمرة تالية.

نصت المادة ١٥٠ مكرراً → على إنشاء منصب نائب رئيس الجمهورية، بقولها "رئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، وله أن يفوظهم في بعض اختصاصاته، وأن يعفيهم من مناصبهم، وأن يقبل استقالتهم. ويؤدي نواب رئيس الجمهورية قبل تولي مهام مناصبهم اليدين المنصوص عليها في المادة ١٤٤ من الدستور أمام رئيس الجمهورية. وتسرى في شأن نواب رئيس الجمهورية الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٤١ و ١٤٥ و ١٧٣".

نصت المادة ٢٤٨ على أن → يختص مجلس الشيوخ بدراسة واقتراح ما يراه كفياً بتوسيع دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعزيز النظام الديمقراطي وتوسيع مجالاته.

نصت المادة ٢٤٩ على أن → يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي: الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية-معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة-مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية. ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

نصت المادة ٢٥٠ على أن → يشكل مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يحدده القانون على لا يقل عن ١٨٠ عضواً. وتكون مدة عضوية مجلس الشيوخ خمس سنوات، تبدأ من تاريخ أول اجتماع عليه، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة. وينتخب ثلثاً أعضائه بالاقتراع العام السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقية، ويجرى انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الشيوخ على النحو الذي ينظمه القانون.

المطلب الثاني – وسائل تعديل الدستور اللبناني

الفرع الأول – إجراءات تعديل الدستور اللبناني

أولاًً: اقتراح التعديل:

أعطى الدستور اللبناني الحق في اقتراح التعديل للسلطة التشريعية بناء على طلب مجلس النواب، وللسلطة التنفيذية بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية، إلا أنه لم يجعل الحكم واحداً في الحالتين. واضح من النص يعتبر **الاقتراح الصادر من مجلس النواب بالتعديل** يجب أن يكون في خلال دور الانعقاد العادي للمجلس، وأن يتقدم به عشرة نواب على الأقل، وأن يتضمن المسائل والمواد المقترن تعديلاً بصورة واضحة محددة. فإذا توافرت هذه الشروط، فإن الاقتراح يعرض للتصويت، أما إذا قدم الاقتراح في خلال دور انعقاد غير عادي، أو كان موقعاً من أقل من عشرة أعضاء، أو كان لا يتضمن المسائل المقترن تعديلاً بصورة واضحة ومحددة، فلا يجوز لرئيس المجلس طرحه للمناقشة.

لكن إذا كان الاقتراح بتعديل الدستور مقدماً من **رئيس الجمهورية** فلا حاجة لقرار خاص من مجلس النواب بالموافقة عليه. كما أن المادة ٧٦ التي تضمنت النص على هذه الحالة لم تورد أي قيد على هذا الحق، مما يجيز للحكومة أن ترسل موضوع التعديل إلى مجلس النواب عندما ترد، سواء كان المجلس منعقداً في دور انعقاد عادي أو في دور استثنائي، بل إن لها أن تدعو المجلس لدورة استثنائية للنظر في تعديل الدستور.

ثانياً: البت في اقتراح التعديل وإعداد مشروعه:

إذا كان الاقتراح بتعديل الدستور مقدماً من رئيس الجمهورية، يجب على الحكومة أن تقوم بإعداد مشروع التعديل، وأن تقدمه بعد ذلك لمجلس النواب. فاقتراح رئيس الجمهورية وحده يلزم الحكومة تلقائياً بتقديم مشروع التعديل، وإلا وجوب عليها الاستقالة.

إذا كان الاقتراح مقدماً من أعضاء مجلس النواب، وكان مستوفياً للشروط الالزمة، ووافق عليه المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه، قام رئيس المجلس بإبلاغه إلى الحكومة طالباً منها أن تضع مشروع قانون في شأنه، وللحكومة الحق في أن توافق عليه أو أن ترفضه. فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بالتعديل وجوب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرحه عليه في خلال أربعة أشهر. ولكن إذا لم توافق الحكومة على الاقتراح فعليها أن تعيده إلى المجلس ليدرسه مرة ثانية، وفي هذه الحالة للمجلس أن يصر على قراره أو أن يرجع عنه للاعتبارات التي تكون الحكومة قد أوضحتها في قرارها بعدم الموافقة. فإذا أصر المجلس على اقتراحه بأغلبية ثلاثة أرباع مجموع عدد أعضاء المجلس جميعاً، فلرئيس الجمهورية حينئذ أن يجيب المجلس إلى رغبته وتقوم الحكومة نتيجة لذلك بوضع مشروع التعديل، أو أن يطلب من مجلس الوزراء حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر. فإذا أراد المجلس الجديد على ضرورة التعديل، وجوب على الحكومة الانصياع لرغبته، وأن تقوم بإعداد مشروع التعديل وترسله إلى المجلس في مدة أربعة أشهر من تاريخ إحالته إليها.

ثالثاً: الإقرار النهائي للتعديل:

إذا ما انتهت الحكومة من إعداد مشروع تعديل النصوص الدستورية، فإنها تقدمه إلى مجلس النواب الذي يقوم بمناقشته وإقراره. ويجب أن يعطيه المجلس الأولوية في البحث والمناقشة والتصويت عليه

قبل أي عمل آخر، وهذا ما يتضح من نص المادة ٧٨ التي تقضي بأنه: إذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور يجب عليه أن يثابر على المناقشة حتى التصويت عليه قبل أي عمل آخر.

لقد اشترط الدستور **نصاباً معيناً للمناقشة في التعديل** فتطلب حضور ثلثي مجموع أعضاء المجلس جمِيعاً أثناء جلسات مناقشة المشروع وإقراره، كما تطلب أن تتم الموافقة على المشروع بالغالبية نفسها، أي بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس جمِيعاً.

كما اشترط الدستور أيضاً أن **تقصر المناقشة أو التصويت على المسائل والمatters المحددة بصورة واضحة في مشروع التعديل**.

بعد إتمام مجلس النواب إقرار مشروع التعديل بالأغلبية المطلوبة، ووفقاً للإجراءات المحددة في الدستور، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون التعديل بالشكل والشروط التي تصدر وتنشر بموجبها القوانين العادلة. ولكن الدستور قد أعطى الحق لرئيس الجمهورية في أن يعترض على المشروع خلال المدة المعيينة للإصدار، وهي شهر في الظروف العادية وخمسة أيام في حالة الاستعجال. فإذا وافق المجلس ثانية على المشروع بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، وجّب على رئيس الجمهورية أن يقوم بنشر قانون التعديل.

نخلص من ذلك إلى أنه، إذا كان الدستور اللبناني قد أعطى الحق للسلطة التنفيذية، مملة في شخص رئيس الجمهورية، في الاعتراض على رغبة المجلس النيابي في تعديل الدستور، سواء في مرحلة اقتراح التعديل أو في مرحلة الإقرار النهائي لمشروعه، إلا أن هذا الحق في الاعتراض لا يعود أن يكون حق اعتراض توقيفي، مما يجعل الكلمة النهائية في موضوع التعديل لمجلس النواب.

الفرع الثاني - تعديلات الدستور اللبناني

خضع الدستور اللبناني منذ صدوره في ٢٣ مايو سنة ١٩٢٦ لعدة تعديلات، كما ألغى وأوقف العمل به لعدة مرات. والذي يهمنا هنا هو عرض التعديلات التي طرأت على هذا الدستور كمثال للتطبيق العملي للنصوص التي تنظم إجراءات التعديل وشروطه. وقد تمت هذه التعديلات في فترتين، اختلفت فيما بينهما ظروف الجمهورية اللبنانية اختلافاً تاماً. فمن هذه التعديلات ما تم في فترة الانتداب، ومنها ما تم بعد الاستقلال.

أولاً: تعديلات الدستور في فترة الانتداب:

عدل الدستور اللبناني عدة مرات خلال فترة الانتداب، حيث قام المفوض السامي الفرنسي بإدخال بعض التعديلات على هذا الدستور في سنة ١٩٢٧ وسنة ١٩٤٣.

١- تعديل ١٧ أكتوبر سنة ١٩٢٧:

لم يمض على نفاذ الدستور اللبناني أكثر من سنة، حتى تبيّنت الحاجة إلى إجراء تعديل على طريقة إقرار القوانين، نظراً للنزاع الذي نشأ بين كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ بخصوص ميزانية ١٩٢٧، إذ أدخل مجلس النواب بعض تعديلات على هذه الميزانية لم يوافق عليها مجلس الشيوخ. ولم يتمكن رئيس الجمهورية من فض هذا النزاع، فاقتصر تعديل الدستور بما يمنع مثله في المستقبل، وأقر كل من المجلسين التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء، ثم اجتمعا في هيئة واحدة كان الدستور يسمّيها "المجمع النيابي"، وأقرّا مشروع التعديل.

قد تضمن هذا التعديل، إلغاء مجلس الشيوخ وجعل السلطة التشريعية مجلساً واحداً يعين فيه بعض الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية، ووجوب اختيار عدد من الوزراء من بين أعضاء مجلس النواب، وإعطاء الحق لرئيس الجمهورية في حل مجلس النواب في حالات معينة حددها الدستور على سبيل الحصر بموجب مرسوم يتخذ بمصادقة مجلس الوزراء، والأخذ بالمسؤولية الوزارية التضامنية إلى جوار المسؤولية الوزارية الفردية، وإعطاء الحق لرئيس الجمهورية في إقرار الميزانية بمرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء إذا لم يبيت فيها مجلس النواب في الوقت المقرر قانوناً، وفتح اعتمادات إضافية في الميزانية على أن يوافق عليها مجلس النواب فيما بعد، والاعتراض التوقيفي على القوانين.

بالإضافة إلى هذه التعديلات، تضمن التعديل أيضاً **المادتين ٧٦ و٧٧**، المتعلقتان بتنظيم إجراءات تعديل نصوص الدستور، موسعاً في ذلك-كما رأينا- من حقوق السلطة التنفيذية.

٢-تعديل ٨ مايو سنة ١٩٢٩:

انصب هذا التعديل على **المادة ٢٨ و٣٧ و٤٩ و٥٥ و٦٩**، وحرص على التوسيع من سلطات رئيس الجمهورية، بعد أن كان ملزماً باختيار بعض الوزراء من المجلس النيابي أصبح له الحق في أن يختارهم من المجلس أو من خارجه دون قيد، وبعد أن كان مقيداً في حل مجلس النواب بحالات معينة على سبيل الحصر أصبح حقه في ذلك مطلقاً، وبعد أن كانت مدة رئاسته ثلاثة سنوات أصبحت ستة مع عدم جواز التجديد.

٣-تعديل ٩ نوفمبر سنة ١٩٤٣:

بعد تصريح الجنرال كاترو بإعلان استقلال لبنان سنة ١٩٤١، ظل الحكم العسكري في لبنان حتى ١٨ مارس سنة ١٩٤٣ بسبب حالة الحرب في الشرق الأوسط، وفي اليوم الخامس من شهر سبتمبر سنة ١٩٤٣ تم انتخاب مجلس النواب الجديد الذي اجتمع لأول مرة في الواحد والعشرين من الشهر نفسه، ثم شكلت الوزارة الاستقلالية وتقدمت للمجلس بمشروع تعديل دستوري، وافق عليه في ٨ سبتمبر سنة ١٩٤٣، وصدر في ٩ نوفمبر سنة ١٩٤٣.

ثانياً: تعديلات الدستور بعد الاستقلال:

بعد أن تم جلاء القوات الفرنسية عن الأراضي اللبنانية في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٦، أدخل على الدستور عدة تعديلات، الأولى في سنة ١٩٤٧، والثانية في سنة ١٩٤٨، والثالثة في سنة ١٩٧٦، والرابعة في سنة ١٩٩٠، الخامسة في سنة

٢٠٤

١-تعديل ٢١ يناير سنة ١٩٤٧:

جاء هذا التعديل في أعقاب الاستقلال الكامل للجمهورية اللبنانية، ولذلك كان الغرض منه جعل مواد الدستور متسقة مع بعضها، بحيث تكامل جميع التعديلات التي تمت قبل ذلك وينتفي ما يمكن أن يوجد بينها من تضارب، وبحيث يمكن فهم النصوص معاً فهما متكاملاً.

أمام هذه الرغبة عدلت **المادة ٢٤** وأصبح نصها: يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية للإجراءات. كما عدلت **المادة ٢** مقررة أنه: إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة، وأن هذه الانتخابات تجري وفقاً للمادة ٢٤ وتنهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

ورغبة في ألا يبقى في صلب الدستور نصوصاً لتنظيمات لا وجود لها، حل اسم المجلس محل تسمية المجلسين التي وردت في **المادة ٤٢ و٤٣ و٤٥ و٤٦ و٤٧**.

٢-تعديل ٢٢ مايو سنة ١٩٤٨:

كان هذا التعديل للدستور اللبناني متعلقاً بمسألة انتخاب رئيس الجمهورية، ومقصوراً على **نص المادة ٤٩**، حيث سجل وضعاً مؤقتاً مرتبطاً بشخص معين؛ إذ نص على أنه: خلافاً لأحكام **المادة ٤٩** من الدستور وبصورة استثنائية، يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية الحالي (الشيخ بشارة الخوري) ولا يجوز انتخابه مرة ثالثة إلا بعد ست سنوات لانتهاء مدة ولايته الثانية. وقد عدلت نتيجة لهذا التعديل **المادة ٧٣**، لتحديد القواعد المنظمة لكيفية اختيار رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٤٩ المعدلة، إذ نصت على أنه: خلافاً لأحكام **المادة ٧٣**، من الدستور وبصورة استثنائية يلتئم المجلس النيابي بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب رئيس الجمهورية، خلال شهر من تاريخ نشر هذا القانون الدستوري وتبتدئ مدة ولايته الجديدة من تاريخ ولايته الحالية.

٣-تعديل ٤ أبريل سنة ١٩٧٦:

قصد بهذا التعديل تقريب موعد انتخاب رئيس الجمهورية، ولذلك عدلت **المادة ٧٣** لتتضمن حكمًا مؤقتاً، ونصت على أنه: قبل موعد ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو ستة أشهر على الأكثر، يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد. وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه

يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس، وينتهي العمل بهذا التعديل في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧٦

٤-تعديل ٢١ سبتمبر سن ١٩٩٠ :

بعد أن مر لبنان بمرحلة الحرب والدمار التي خيمت على أرجائه منذ سنة ١٩٧٥، بدأت مرحلة جديدة تهدف إلى الاستقرار والعودة بالبلاد إلى الحياة الطبيعية، وكان من الطبيعي أن يعدل الدستور ليتفق مع الأوضاع الجديدة التي نشأت استناداً إلى وثيقة الوفاق الوطني الموقعة بالطائف في أكتوبر سنة ١٩٨٩ لإنها الحرب الأهلية، وتم هذا التعديل في ٢١ سبتمبر سنة ١٩٩٠.

يلاحظ أن معظم هذه التعديلات كان الهدف منها إعادة التوازن بين سلطات رئيس الجمهورية وسلطات مجلس الوزراء، وفقاً لما تمليه الأسس التقليدية للنظام البرلماني التي تؤكد على ضرورة اضطلاع مجلس الوزراء بالسلطة التنفيذية في مقابل مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب. ولا أدل على ذلك من نص المادة ١٧ التي قررت بعد تعديلها أن : تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور، وكان نص هذه المادة قبل تعديله يقرر أن تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام هذا الدستور.

٥-تعديل ٤ سبتمبر سن ٢٠٠٤ :

تضمن هذا التعديل النص على وضع مؤقت مرتبط بشخص رئيس الجمهورية (إميل لحود)، نظراً للظروف التي تمر بها الجمهورية اللبنانية وعدم الرغبة في إجراء انتخابات رئاسية في هذه الفترة. ولقد اقتصر التعديل على إضافة فقرة جديدة للمادة ٤٩- بالقانون الدستوري رقم ٨٥٥ الصادر في ٤ سبتمبر سنة ٢٠٠٤ نصت على أنه: لمرة واحدة وبصورة استثنائية، تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في الثالث والعشرين من تشرين الثاني سنة ٢٠٠٧.

المطلب الثالث - طرق تعديل الدستور الكويتي

الفرع الأول- نطاق التعديل في الدستور الكويتي

إذا رجعنا إلى النصوص الخاصة بتعديل الدستور الكويتي، نجد أنها قد أخذت بالحظر الزمني، كما أخذت أيضاً بالحظر الموضوعي. فلقد حرمت هذه النصوص تعديل الدستور كلياً خلال فترة زمنية معينة، كما حرمت تعديل بعض مواده بصفة دائمة، وحرمت تعديل بعضاً آخر بصفة مؤقتة.

أولاً: حalan الحظر الزمني:

لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به. وأمام هذا النص لم يكن من الجائز اقتراح تعديل أي نص في الدستور خلال السنوات الخمس الأولى من تاريخ العمل به. ولما كانت المذكورة التفسيرية للدستور تأخذ حكم النص الدستوري ذاته، فهي الأخرى يسري عليها هذا المنع ولا يجوز اقتراح تعديل أحكامها، سواء ما كان منها مجرد تفسير لنص الدستور أو ما أضاف أحكام جديدة إليه. كما تسرى أحكام هذا الحظر على القوانين المكملة للدستور، والتي أسبغ عليها الدستور ذاته قوته، ومن ذلك القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن توارث الإمارة، فهذا هو ما يستفاد من نص المادة الرابعة من الدستور التي ذهبت في فقرتها الأخيرة إلى أن ينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله إلا

بالطريقة المقررة لتعديل الدستور، فالطريقة المقررة لتعديل الدستور، تضمنت صراحةً من تعديله خلالخمس سنوات الأولى من تطبيقه.

ثانياً: حالات الحظر الموضوعي:

تلجأ بعض الدساتير إلى النص على تحريم بعض المبادئ الواردة بها، بهدف حماية النظام السياسي الذي يقيمه الدستور، أو حماية بعض نواحي ذلك النظام. وأن هذا الحظر الموضوعي قد يكون مؤبداً بحيث لا يجوز تعديل النصوص التي أصبحت عليها الحماية في أي وقت من الأوقات، وقد يكون مؤقتاً لمدة معينة بحيث لا يسمح بتعديل النص خلالها.

بمراجعة النصوص الخاصة بتعديل الدستور الكويتي، يتضح أنها قد أخذت بهذه النصوصين من الحظر الموضوعي، فحرمت تعديل بعض مواد الدستور بصفة دائمة، كما حرمت تعديل بعض آخر بصفة مؤقتة.

١- لقد نص الدستور في المادة ١٧٥ على أن: الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنفيتها، ما لم يكن التنقيح خاصاً بلقب الإمارة أو المزيد من ضمانات الحرية والمساواة.

واضح من هذين النصين أن المشرع الدستوري قد حرم بصفة مطلقة تعديل نظام الحكم الأميري ومبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور، وعلى ذلك فلا يجوز تعديل النظام الأميري المبين بالمادة الرابعة من الدستور. كما لا يجوز المساس بمبادئ الحرية والمساواة التي تضمنها الدستور في الباب الثالث تحت عنوان "الحقوق والواجبات العامة".

٢- بالإضافة إلى هذا الحظر الموضوعي الدائم، أخذ الدستور أيضاً بالحظر الموضوعي المؤقت، فحرم تعديل بعض الأحكام تحريماً مؤقتاً لمدة معينة، حيث قرر في المادة ١٧٦ أن: صلاحيات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه.

لقد نظمت حالات النيابة عن الأمير في المواد ٦١ و ٦٣ و ٦٤ و ٦٥ من الدستور، ففي حالة تغيب الأمير خارج الكويت، يتولى نائب الأمير مباشرةً صلاحياته الدستورية، وللأمير الحق في تنظيم هذه الصلاحيات أو تحديد نطاقها. وفي جميع هذه الأحوال، سواء حدد الأمير الاختصاصات لنائبه أم تركها دون تحديد، فلا يجوز طيلة فترة النيابة اقتراح تعديل صلاحيات الأمير المبينة في الدستور، ولا يمنع ذلك بطبيعة الحال من اقتراح تعديل باقي نصوص الدستور التي لا صلة لها بصلاحيات الأمير، حيث يجوز اقتراح تعديلها سواء عن طريق نائب الأمير أو مجلس الأمة. ونائب الأمير هو ولي العهد ما لم يتعدز قيامه بهذه المهمة، فإذا لم يكن قد تم اختياره أو تعذر عليه النيابة عن الأمير كأن يكون غائباً عن الإمارة، عين الأمير نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه، ويتم هذا التعيين بأمر أميري.

الفرع الثاني - إجراءات تعديل الدستور الكويتي

تضمن الدستور الكويتي إجراءات تعديل نصوصه في المادة ١٧٤، بقوله: للأمير وثلاثة أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه، أو بإضافة أحكام جديدة إليه. فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادةتين ٦٦ و ٦٩ من هذا الدستور. وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض...

واضح أن الإجراءات التي تضمنها هذا النص تمر بالمراحل التي تمر بها عادة إجراءات تعديل الوثائق الدستورية الجامدة، والتي تتمثل في: اقتراح التعديل، ثم في البت في الاقتراح وإعداد مشروع التعديل، ثم أخيراً في الإقرار النهائي للتعديل ذاته.

أولاً: اقتراح التعديل:

أعطى الدستور الحق في اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية بناء على اقتراح الأمير، وللسلطة التشريعية بناء على طلب من مجلس الأمة. وإذا كان طلب التعديل مقدماً من مجلس الأمة، وجب أن يكون موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. أما إذا كان الاقتراح صادراً عن الأمير فيجب أن يتم ذلك بمرسوم أميري يوقع إلى جوار الأمير فيه رئيس مجلس الوزراء، فالمرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور، ما دام لا يوجد نص يبيح للأمير أن يمارس اختصاصاً ما عن طريق الأوامر الأميرية التي لا تحمل غير توقيعه منفرداً. ومن الطبيعي أن اقتراح التعديل قد يكون بقصد تعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكام الدستور، وقد يكون بإضافة أحكام جديدة إليه.

أمام ذلك يختلف حق مجلس الأمة في اقتراح تعديل الدستور عن حقه في اقتراح تعديل القوانين العادية. فاقتراح تعديل الدستور يجب أن يصدر من ثلث أعضاء المجلس على الأقل (منتخبين وبحكم وظائفهم)، في حين أن اقتراح تعديل القوانين العادية يستطيع أن يمارسه أي عضو من أعضاء المجلس بمفرده، بل ذهبت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة إلى أنه لا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء.

ثانياً: البت في اقتراح التعديل وإعداد مشروعه:

إذا قدم الاقتراح من يملكه دستورياً، تعين لإقراره أن يوافق عليه الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتتألف منهم المجلس، فإذا لم يتم هذا الإقرار من جانب أيهما فلا يمكن الاستمرار في نظر اقتراح التعديل. ويلاحظ أن حق الأمير في عدم الموافقة على الاقتراح حق مطلق وليس مجرد حق اعتراض توقيفي، بحيث لا يمكن الاستمرار في نظر أي اقتراح لتعديل الدستور إلا بموافقة الأمير على مبدأ التعديل وموضوعه.

إذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء على مبدأ التعديل وموضوعه، قام المجلس بمناقشة مشروع التعديل المقترن مادة مادة، سواء كان الاقتراح مقدماً من الأمير أو من مجلس الأمة. ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري لم يتطلب نصابة معيناً أثناء المناقشة في التعديل، وبالتالي تجوز المناقشة بالأغلبية العادية التي نصت عليها المادة ٩٧ من الدستور بقولها: يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه.

بعد أن يناقش مبدأ التعديل، يشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم مجلس الأمة، ل وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين فحسب كما في مشروعات القوانين العادية.

إذا رفض اقتراح التعديل من حيث موضوع التنجيح، فلا يجوز عرض ذات الاقتراح بالتعديل على مجلس الأمة قبل مضي سنة على هذا الرفض. وذلك على خلاف مشروعات القوانين المرفوضة، فلا يجوز عرضها في دور الانعقاد ذاته، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى إمكان إعادة عرضها على المجلس قبل مضي سنة زمنية، إذ قد يرفض مشروع القانون في نهاية الدورة، مما يجيز عرضه على المجلس من جديد في بداية الدورة التالية، أي بعد مدة لا تتجاوز عادة أربعة أشهر.

ثالثاً: الإقرار النهائي للتعديل:

إذا ما انتهى مجلس الأمة من إعداد مشروع الدستور، والموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم، فإن هذا التعديل يجب أن يعرض على الأمير للمصادقة عليه. فإذا اعترض الأمير على النصوص المعدلة التي وافق عليها مجلس الأمة، فلا سبيل لاستكمال المشروع الشكل القانوني اللازم لنفاذها، ولا يجوز عرضه على المجلس من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض، لأن تصديق الأمير هنا أمر ضروري لنفاذ التعديل، فهو تصديق بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح وليس مجرد حق اعتراض توقيفي، مما يعطي لإرادة الأمير الحق في تعديل إرادة الأمة، وذلك على خلاف مشروعات القوانين التي يجوز فيها لمجلس الأمة تخطي عدم الموافقة بإجراءات خاصة.

لقد برات المذكورة التفسيرية للدستور ضرورة تصديق الأمير على قرار التعديل بقولها: اشترطت المادة ١٧٤ لإدخال أي تعديل على أحكام الدستور موافقة الأمير على مبدأ التعديل أولاً، ثم على موضوعه. وجعلت حق رئيس الدولة في هذا النصوص "حق تصديق" بالمعنى الكامل لا مجرد حق اعتراض توقيفي كما هو الشأن في التشريعات العادية، وبهذا الوضع لا يكون تعديل ما للدستور إلا برضاء الجهازين اللذين تعاونتا من قبل في وضعه، الأمير والأمة، وعبرت عن هذا التراضي ديباجة الدستور، عندما نصت على صدور الإرادة الأميرية بالتصديق عليه وإصداره بناء على ما قرره المجلس التأسيسي.

المطلب الرابع- كيفية تعديل دستور مملكة البحرين

يبدأ النظام الدستوري بالمعنى الصحيح في مملكة البحرين، بصدور وثيقتها الدستورية في ٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣، التي أعلنتها أمير دولة البحرين بعد الاستقلال ليصبح موادها أساساً للنظام السياسي في الدولة، وبدأ العمل بها في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣. وقد استبدلت هذه الوثيقة بالدستور الصادر في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠٢، الذي اشتمل على التعديلات التي أجريت عليها متكاملة مع كافة نصوصها غير المعدلة، وذلك إعمالاً لما جاء في ميثاق العمل الوطني الذي أقره شعب البحرين بما يشبه الإجماع في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠٤ في استفتاء شعبي، صادق عليه الأمير بالأمر الأميري رقم ١٧ لسنة ٢٠١١.

الفرع الأول- نطاق وإجراءات تعديل دستور البحرين سنة ٢٠٠٢

إذا رجعنا إلى نص المادة ١٢٠ من دستور مملكة البحرين الصادر في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠٢، نجد أنها قد تضمنت النص على تحريم تعديل بعض أحكامه، وأجازت تعديل الأحكام الأخرى طبقاً لإجراءات أشد من الإجراءات التي تتبع عند تعديل القوانين العادية. وبذلك سنتناول بالدراسة موقف هذا الدستور من تحديد الموضوعات التي لا يجوز تعديلها، ثم نبحث الإجراءات الخاصة التي حددها الدستور لتعديل باقي مواده.

البند الأول- نطاق التعديل في دستور البحرين سنة ٢٠٠٢

قد يلجأ واضعو الدساتير الجامدة للحيلولة دون تعديلها، إلى منع تعديل الدستور خلال مدة معينة، أو منع تعديل بعض نصوصه بصفة دائمة أو مؤقتة. ويطلق على النوع الأول اصطلاح "الحظر الزمني"، أما النوع الثاني من المنع فيسمى "بالحظر الموضوعي". ويهدف واضعو الدستور من الحظر الزمني إلى ضمان نفاذ أحكامه فترة تكفي لتنبيتها قبل أن يسمح باقتراح تعديلها، كما يهدفون من الحظر الموضوعي إلى حماية النظام الأساسي الذي يقيمه الدستور أو حماية بعض نواحي ذلك النظام.

لم يأخذ دستور مملكة البحرين سنة ٢٠٠٣ بالحظر الزمني الذي يمنع اقتراح تعديل جميع نصوص الدستور إلا بعد مضي مدة معينة، ولكن نص في المادة ١٢٠ على تحريم تعديل بعض مواد الدستور بصفة دائمة وتحريم تعديل بعضاً آخر بصفة مؤقتة.

أولاً: حالات الحظر الموضوعي المطلوب:

نص الدستور في البند (ج) من المادة ١٢٠ على أنه لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية في هذا الدستور، كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين بأي حال من الأحوال، وكذلك نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور.

وتنص المادة الثانية على أن دين الدول الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية

واضح من هذين النصين أن المشرع الدستوري قد حرم بصفة مطلقة تعديل نظام الحكم الملكي ومبدأ الحكم الوراثي ونظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور، كما حرم أيضاً تعديل النص الذي يقرر أن دين الدولة الإسلام وأن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، وأن لغة الدولة الرسمية هي اللغة العربية.

١- حظر تعديل نص المادة الثانية من الدستور:

لا يشير نص المادة الثانية من الدستور خلافاً حوله بالنسبة لعدم جواز تعديله، فهو نص واضح يقرر- كما سبق أن ذكرنا- أن دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية. ومقتضى ذلك أنه لا يعدل الدستور لكي يكون دين الدولة ديناً آخر غير الإسلام، أو لكي لا تصبح الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع، أو لاستبدال اللغة العربية كلغة رسمية للدولة بأن يضاف إليها مثلاً لغة أخرى لتصبح لغة رسمية إلى جوارها. وإذا كان لا يجوز أن ينتقص التعديل من كون الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع، فإن حظر ذلك لا يمنع من تعديل هذا الحكم لكي يعطي للشريعة الإسلامية مكانة أكبر لأن ينص على أن الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع. وهو ما يتفق مع الغرض من تعديل ما يتصل بأهمية الشريعة الإسلامية في دستور ١٩٧٣، الذي كان ينص في المادة ٢ على أن : دين الدولة الإسلام، و الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع. ولقد أوضحت المذكرة التفسيرية لدستور ٢٠٠٣ الغرض من تعديل بعض النصوص لتتفق مع كون الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع، بقولها: جاءت التعديلات الدستورية، وكان رائدها في ذلك: ١- إعطاء الشريعة الإسلامية الفراغ نصيباً من التطبيق أكبر مما كانت عليه في الدستور قبل تعديله، وأكدت التعديلات بذلك أن الشريعة الإسلامية باقية في ضمير الشعب، وأنها تحتل مكانها اللائق بها. وجاءت التعديلات لتوسيع من هذا الاتجاه، فلم تقف عند هذه النصوص وحدها، بل امتدت إلى ظهار انعكاسات وآثار الشريعة الإسلامية على نصوص أخرى من نصوص الدستور.

٢- حظر تعديل النصوص المتعلقة بالنظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي:

إن المقصود بالحظر الخاص بالنظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي ينصرف إلى أحكام البند (ب) من المادة الأولى من الدستور، بخصوص النظام الملكي وولاية العهد.

٣- حظر تعديل نظام المجلسين النيابيين:

إذا كانت المادة ١٢٠ قد حرمت تعديل نظام المجلسين، فإن التحريم المذكور يقتصر فقط على منع استبدال نظام المجلسين والأخذ بنظام آخر في تنظيم المجلس النيابي، كالأخذ بنظام المجلس الواحد أو جعل مجلس الشورى مجرد مجلس استشاري فقط لا يشتراك في العملية التشريعية. ومقتضى ذلك أنه يجوز أن تتضمن التعديلات الدستورية التنظيم التفصيلي لاختصاصات المجلسين وكيفية ممارستها لهذه

الاختصاصات وكيفية اختيار أعضائهم وغير ذلك من المسائل التفصيلية التي لا تؤدي إلى المساس بنظام المجلسين ذاته.

٤- حظر تعديل مبادئ الحرية والمساواة المقررة في الدستور:

إذا كان نص المادة ١٢٠ قد تضمن عدم جواز تعديل مبادئ الحرية والمساواة المقررة في الدستور، فإننا نرى أن هذا المنع لا يسري إذا كان الهدف من التعديل المزيد من مبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها. فالتعديل المباح في هذه الحالة هو التعديل بالإضافة لا الحذف، وبمعنى آخر هو التعديل الذي لا يؤدي إلى الانتقاد من مظاهر الحرية والمساواة وصورها أو إضعاف ضماناتها المقررة في الدستور، وإنما إلى زيادة هذه المظاهر والصور أو تدعيم تلك الضمانات. وهو ما يتفق وحكمة المنع الواردة في الدستور، والتي قصد منها عدم الانتقاد من حريات المواطنين أو حقوقهم.

كما أن مقتضى هذا النص أن يسري حظر التعديل على النصوص المتعلقة بالحريات العامة والمساواة التي وردت في الباب الثالث من الدستور تحت عنوان الحقوق والواجبات العامة، وذلك في خمس عشرة مادة، معظمهم متعلق بحقوق الأفراد، والباقي يتصل بالواجبات العامة التي يقع على عاتق الدولة أو الأفراد القيام بها. ولما كان نص البند (ج) من المادة ١٢٠ يقتصر على عدم جواز تعديل ما يتصل بمبادئ الحرية والمساواة المقررة في الدستور، فإن مقتضى ذلك أن ما ورد في الباب الثالث من مواد تنص على واجبات عامة لا يدخل ضمن إطار الحظر الذي نص عليه البند (ج) المشار إليه، لأن قصر عدم جواز التعديل على مبادئ الحرية والمساواة قد ورد صريحاً في النص، مما لا يجوز الاجتهاد معه. ويلاحظ أن بعض مبادئ الحرية والمساواة قد ورد النص عليها في أماكن أخرى في الدستور، فلا يقتصر النص عليها في الباب الثالث المشار إليه دون غيره من نصوص الدستور.

لا يسري الحظر الوارد في البند (ج) من المادة ١٢٠ على المواد التي تنص على الواجبات العامة التي تقع على عاتق الدولة أو الأفراد، ومن هذه الواجبات التي نص عليها في الباب الثالث واجب الدفاع عن الوطن، ومنها أيضاً ما ورد في نصوص أخرى غير ما ورد في الباب الثالث، مثل واجب حماية المال العام، وواجب العمل، وواجب أداء الضرائب التكاليف العامة. ومن واجبات الدولة ما ورد النص عليه في البند (ب) من المادة ٣٠ من الباب الثالث من الدستور، والتي تنص على أن: الدولة هي وحدتها التي تنشئ قوة الدفاع والحرس الوطني.

٥- عدم جواز تعديل المبادئ والأحكام التي تتضمنها ميثاق العمل الوطني:

على الرغم من أن نص المادة ١٢٠ لم يتضمن حظر تعديل المبادئ والأحكام التي تتضمنها ميثاق العمل الوطني الذي تم استفتاء الشعب عليه في ١٤ فبراير سنة ٢٠١١، إلا أننا نرى أنه لا يجوز أن تتضمن التعديلات الدستورية أية مخالفة لها إلا عن طريق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لتعديل الميثاق أولاً. ومرجع ذلك أن الميثاق - كما سبق أن ذكرنا - قد صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة، وعندما أصدر الملك هذا الميثاق بعد أن تم الاستفتاء عليه، فإنه لم يفعل أكثر من إعلان هذه الإرادة الشعبية التي استقر عليها الشعب، صاحب السيادة، وعلى ذلك فإن الميثاق يستمد قوته الملزمة من إرادة الشعب، وتعتبر الأسس التي تضمنتها أحكامه القانون الأساسي للمملكة، كما يعتبر أساساً لوضع الدستور والقوانين. ونتيجة لتصور الميثاق من أعلى سلطة في المملكة وهي الشعب، فإن المبادئ التي وردت به تعتبر ملزمة للجميع سواء في ذلك الحاكم والمحكوم، ولا يجوز لأي من الطرفين الخروج عليها أو مخالفتها أو محاولة تعديها بغير الطريق المشروع لذلك، فالميثاق هو دليل عمل المستقبل وأساس الملزم للمملكة في تطوير نظمها القانونية. ومقتضى ذلك أنه إذا أراد إجراء تعديل على الدستور يخالف ما ورد في الميثاق من مبادئ وأحكام، فإنه يجب أولاً تعديل الميثاق بذات الأداة التي قررته، أي باللجوء مرة ثانية

إلى الاستفتاء الشعبي، ثم بعد ذلك يعدل الدستور في إطار الأحكام الجديدة التي يوافق عليها الشعب في هذا الاستفتاء.

ثانياً: حاكم البحرين

بالإضافة إلى الحظر الموضوعي الدائم، أخذ دستور ٢٠٠٣ بالحظر الموضوعي المؤقت، فحرم تعديل بعض الأحكام تحريماً مؤقتاً لمدة معينة، حيث قرر في البند (د) من المادة ١٢٠ أن: صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه.

لقد نظمت المادة ٢٤ من الدستور أحراكم النيابة عن الملك، وفي حالة تغيب الملك خارج البحرين، يتولى نائب الملك مباشرة صلاحياته، وللملك الحق في تنظيم ممارسة هذه الصلاحيات أو تحديد نطاقها. وفي جميع الأحوال، سواء حدد الملك الاختصاصات لنائبه أو تركها دون تحديد، فلا يجوز طيلة فترة النيابة اقتراح تعديل صلاحيات الملك المبينة في الدستور، ولا يمنع ذلك بطبيعة الحال من اقتراح تعديل باقي نصوص الدستور التي لا صلة لها بصلاحيات الملك، حيث يجوز اقتراح تعديلها سواء عن طريق نائب الملك أو مجلس الشورى والنواب. ونائب الملك هو ولی العهد ما لم يتذرع قيامه بهذه المهمة، فإذا لم يكن قد تم اختياره أو تعذر عليه النيابة عن الملك كأن يكون غائباً عن المملكة، عين الملك نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه، ويتم هذا التعيين بأمر يصدر عن الملك.

قد يرى البعض جواز تعديل هذه الصلاحيات عن طريق الزيادة فيها، استناداً إلى أن المقصود من النص هو عدم الانتقاد منها لأن ذلك يمس حقوق الملك في فترة غيابه، وليس المقصود عدم زيادتها لأن هذه الزيادة تمثل إضافة صلاحيات جديدة للملك وهو ما لا يمس حقوق الملك في فترة النيابة عنه. إلا أنها لا تؤيد هذا لقول لأن تعديل صلاحيات الملك سواء بالنقصان أو الزيادة مسألة خص بها الدستور الملك ذاته، ومتروك أمر إثارتها لتقديره وحده وليس لشخص آخر. فالملك هو الذي يقدر بذاته ملاءمة التعديل أو عدم ملاءمته سواء من حيث موضوعه أو من حيث زمن إجرائه.

لم يتفق الفقه على رأي موحد، بالنسبة للقيمة القانونية للنصوص التي تمنع تعديل بعض نصوص الدستور، في بينما يرى البعض بطلان هذا الحظر من الناحية القانونية، يذهب البعض الآخر إلى صحته وضرورة الالتزام به، وإن اختلفت القيمة القانونية لهذه النصوص.

البند الثاني - إجراءات تعديل دستور ٢٠٠٣

١- اقتراح التعديل:

أعطى الدستور الحق في اقتراح التعديل للملك، وللسلطة التشريعية بناء على طلب من مجلس الشورى أو مجلس النواب. وبديهي أنه لا يمكن لغير الملك والمجلسين اقتراح تعديل دستور، وعلى ذلك فلا يجوز لأفراد الشعب أو منظمات المجتمع المدني التقدم باقتراحات لتعديل الدستور إلى المجلس النيابي على أساس أنه ملزم بدراستها، لأن الاقتراحات الملزمة هي نوع من الاقتراح الشعبي المعروف في نظام الديموقراطية شبه المباشرة.

إذا كان الاقتراح صادراً عن الملك ← أخطر رئيس مجلس الوزراء رئيس مجلس النواب بالإرادة الملكية بطلب تعديل الدستور. أما إذا كان الاقتراح مقدماً من مجلس الشورى أو من مجلس النواب، فيجب أن يكون موقعاً عليه من خمسة عشر عضواً من أعضاء المجلس الذي تقدم به.

من الطبيعي أن اقتراح التعديل - سواء كان نتيجة للإرادة الملكية أو نابعاً من مجلس الشورى أو مجلس النواب - قد يكون بقصد تعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكام الدستور، وقد يكون بإضافة أحكام جديدة إليه. ولذلك تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب (المادة ٨٧) واللائحة الداخلية لمجلس

الشوري (المادة ٩٠) النص على ضرورة أن يتضمن طلب التعديل تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحكامها، وأن يرفق بطلب التعديل بيان بالمبررات الداعية إلى ذلك.

٢- اتفاقية على التعديل من حيث المبدأ وأطروحة:

إذا استوفى طلب التعديل شروطه الشكلية، عرض على كل من مجلس الشوري ومجلس النواب لاقراره من حيث المبدأ والموضوع.

ولقد فرقت اللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشوري والنواب بين الطلبات المقدمة من الملك وتلك التي ي يقدم بها أعضاء أي من المجلسين.

(أ) الاقتراحات المقدمة من الملك بتعديل الدستور:

إذا كان تعديل الدستور بناء على إرادة ملوكية يأمر رئيس مجلس الوزراء بتعديل الدستور والبيان المرفق به خلال أربع وعشرين ساعة من وروده إلى المجلس، كما يأمر بتوزيعه على كافة الأعضاء (مادة ٨٧). ويعقد المجلس جلسة خاصة خلال أسبوع من تاريخ ورود طلب تعديل الدستور من رئيس مجلس الوزراء، ويعرض رئيس المجلس بياناً شارحاً لهذا الطلب على المجلس قبل أن يقرر إحالته إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لإعداد تقرير عنده خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ حالت إليها، وعلى أن يتضمن هذا التقرير رأيها في مبدأ التعديل، فإذا وافقت على مبدأ التعديل قامت بصياغة مشروع المواد المقترحة تعديلاً أو إضافتها. ويتم مشروع تقريراً للجنة في جلسة يحضرها ثلثاً أعضائها على الأقل قبل تقديمها إلى المجلس، كما يجب موافقة اللجنة بأغلبية أعضائها على المشروع بعد مناقشتها له (مادة ٨٨).

بعد أن تقر لجنة الشئون التشريعية والقانونية تعديلاً على مشروع التعديل، يحدد المجلس جلسة لنظر تقريرها خلال الخمسة عشر يوماً التالية لتقديمه لرئيس المجلس، مرفقاً به نص طلب التعديل الذي أخطر به رئيس مجلس الوزراء المجلس ومبرراته التي قدمت معه، ويجب أن يتلى تقرير اللجنة في المجلس قبل مناقشته له، ويصدر قرار المجلس بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، على أن يكون التصويت قد تم نداء باسم (مادة ٨٩).

بعد أن يصدر مجلس النواب قراره بالموافقة على تعديل الدستور، يخطر رئيس مجلس رئيس مجلس الشوري بما انتهى إليه مجلس النواب، على أن يتضمن هذا الإخطار تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحكامها، ويرفق به طلب التعديل ومبرراته وتقرير مجلس النواب بشأنه.

(ب) اقتراحات تعديل الدستور المقدمة من أعضاء مجلسي الشوري والنواب:

إذا كان الاقتراح بتعديل الدستور مقدماً من أعضاء مجلسي الشوري والنواب، فإن رئيس مجلس الذي قدم فيه الاقتراح بالتعديل يعرض الطلب المقدم باقتراح التعديل خلال سبعة أيام من تقديمها على لجنة الشئون التشريعية والقانونية بهذا المجلس لإعداد تقرير بشأن مبدأ التعديل وموضوعاته، ويعرض تقرير اللجنة على المجلس المختص، وبعد أن يناقش المجلس مبدأ التعديل وموضوعاته، يشترط لاقراره موافقة ثلاثة أعضاء الذين يتألف منهم المجلس الذي قدم فيه الاقتراح بالتعديل، وليس بأغلبية الأعضاء الحاضرين فحسب كما في مشروع القوانين العادية.

إذا رفض اقتراح التعديل من حيث مبدأ التعديل أو من حيث موضوع التبني، فلا يجوز عرض ذات الاقتراح بالتعديل من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض. وذلك على خلاف الاقتراحات بقوانين المرفوعة، فلا يجوز عرضها في دور الانعقاد ذاته، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى إمكان إعادة عرضها على المجلس قبل مضي سنة زمنية؛ إذ قد يرفض مشروع القانون في نهاية الدورة، مما يحيل عرضه على المجلس من جديد في بداية الدورة التالية بعد مدة لا تتجاوز أحياناً أربعة أشهر.

أما إذا قدم إليه المجلس اقتراح التعديل وافق، على مبدأ التعديل وموضوعاته بالأغلبية المقررة، أحال رئيس المجلس الاقتراح إلى الحكومة لتضع صيغة مشروع تعديل للدستور، على أن تقدم لمجلس

النواب خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ إحالته إليها. ويعتبر هذا الميعاد ميعاداً تنظيمياً لا يؤثر عدم الالتزام به على شرعية التعديلات الدستورية التي تصدر.

٣- صياغة مشروع تعديل الدستور وإقراره من مجلس الشوري والنواب:

يناقش مجلس النواب طلب تعديل الدستور الصادر بالإرادة الملكية والذي أخطره به رئيس مجلس الوزراء، ويصدر قراره بشأنه فإذا وافق عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، أحاله إلى مجلس الشوري لمناقشته وإصدار قراره بشأنه، فإذا تمت موافقة المجلسين عليه منفردين بالأغلبية المطلوبة أحيل التعديل إلى الملك للتصديق عليه، ولا يحتاج الأمر في هذه الحالة إلى إعادته إلى الحكومة لتضع صيغة مشروع تعديل الدستور، لأنها هي التي سبق أن قامت بهذه الصياغة. وإذا لم تتوافر الأغلبية اللازمة للموافقة على مشروع التعديل، عذ ذلك رفضاً للتعديل، مما لا يجيز إعادة عرضه مرة أخرى قبل مضي سنة على هذا الرفض.

٤- ضروادة عرض مشروع التعديل على المجلس الوطني إذا لم يوافق عليه أي من

المجلسين:

إذا لم يوافق أي من المجلسين على مبدأ التعديل أو على النص المقترن تعديله يجتمع المجلس الوطني بحضور ثلثي أعضائه لبحث مشروع التعديل، ويشترط لإقرار مشروع التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس، وهو ما نص عليه البند (أ) من المادة ١٢٠ من الدستور بعد تعديله في عام ٢٠١٢. ولم تكن هذه المادة قبل تعديلها تشتريت عرض مبدأ التعديل أو النص المقترن تعديله على المجلس الوطني في حالة عدم موافقة أي من المجلسين على أيهما، وكان من نتيجة ذلك أنه إذا لم يوافق مجلس النواب على التعديلات المطلوبة لا يحيل الأمر إلى مجلس الشوري، لأن المادة ١٢٠ كانت تتطلب صراحة الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم كل من مجلس الشوري ومجلس النواب، إذ كان البند (أ) منها ينص على أنه يشترط لتعديل أي حكم من أحكام الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم كل من مجلس الشوري ومجلس النواب.

يلاحظ أنه في غير الحالات التي يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة، لا تعتبر جلسات المجلس الوطني قانونية إلا بحضور أغلبية أعضاء كل من المجلسين على حدة، وإذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين اعتبار اجتماع المجلس صحيحًا، على ألا يقل عدد الحاضرين من كل مجلس عن ربع أعضائه.

وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجع الجانب الذي منه الرئيس. لقد أدى الاختلاف في تحديد نصاب اجتماع المجلس الوطني عند تعديل الدستور عنه في الحالات الأخرى لاجتماع المجلس الوطني، إلى أن ذهب البعض إلى أن النصين متعارضان، وأن نص المادة ١٢٠ بعد تعديله قد جانبه الصواب ولا يتلاءم مع أهمية التعديلات الدستورية.

٥- تصديق الملك على التعديلات الدستورية:

إذا وافق كل من مجلس الشوري ومجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم كل منهما على التعديلات الدستورية التي اقترحها الملك أو أعضاء أحد المجلسين التبابيين، أو تمت الموافقة على هذه التعديلات من المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، يقوم رئيس مجلس النواب بإحالته إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك للمصادقة عليه. فإذا اعترض الملك على النصوص المعبدلة التي وافق عليها مجلساً الشوري والنواب أو المجلس الوطني، فلا سبيل لاستكمال المشروع الشكل القانوني اللازم لنفاذها، ولا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض، لأن تصديق الملك هنا أمر ضروري لنفاذ التعديل، فهو تصديق بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح وليس مجرد حق اعتراض توفيقي، مما يعطي لإرادة الملك الحق في تعديل إرادة المجلسين، فإن إرادة الملك هنا متساوية لإرادة مجلسي البرلمان لا يجوز لأحدهما أن يفرض إرادته على الآخر، وذلك على خلاف مشروعات القوانين التي يجوز فيها للمجلسين معاً تخطي اعتراض الملك عليها بإجراءات خاصة.

يعتبر حق التصديق على التعديلات الدستورية التي وافق عليها كل من مجلسي الشورى والنواب بالأغلبية المقررة، من الاختصاصات التقديرية للملك التي يمارسها حسبما تملية المصلحة العامة، ووفقاً لما يتضح له من رغبات شعب البحرين مصدر السلطات.

البند الثالث – التعديلات التي أدخلت على دستور ٢٠٠٢

أولاً: التعديل الدستوري الأول الصادر في ٢٢ مايو سنة ٢٠١٢ بناء على اقتراح اطلن:

نتيجة للتطورات السياسية التي مرت بها مملكة البحرين خلال عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، وأمام الرغبة الملكية في تحقيق تقدمها ورقيتها وتطوير نظامها السياسي بما يحقق لها مزيداً من الديمقراطية السليمة التي تتفق مع الأسس الديمقراطية التي يتوجه إليها العالم في الوقت الحاضر، تمت الدعوة لحوار للتوافق الوطني لدراسة التطورات التي يمر بها المجتمع واقتراح المبادئ العامة التي تسجل أصول تطوره من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

لقد أسفر حوار التوافق الوطني عن المرئيات التي رآها لتحقيق أهدافه، واحتلت قضية الإصلاح الدستوري أولوية متقدمة في هذه المرئيات التي طرحت لتعديل الدستور، في إطار ما ورد في ميثاق العمل الوطني من مبادئ ملزمة تتضمن عدداً من الثوابت الوطنية التي لا يجوز المساس بها أو تعديلها، بحيث يقتصر التعديل على غير هذه الثوابت سواء تعلقت بالسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية دون مخالفة أو خروج على ما قرره الميثاق من ضوابط واضحة.

تحددت الأهداف التي قامت عليها هذه التعديلات الدستورية في زيادة مظاهر النظام البرلماني في نظام الحكم، وذلك بإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، بتعزيز دور المجلس الوطني بجناحيه الشورى والنواب في علاقته بالسلطة التنفيذية بما يحقق مزيداً من التوازن بينهما. وعدلت لتحقيق ذلك المواد ٤٢ ج ٩٦ و ٥٢ و ٦٧ (ب، ج، د) و ٦٨ و ٨٨ و ٩١ الفقرة الأولى و ٩٢ و ١٠٩ (ب، ج).

كما تمثلت هذه الأهداف أيضاً في إعادة تنظيم كل من مجلسي الشورى والنواب بما يعطى دوراً أكبر لمجلس النواب ويحقق الاختيار الأمثل لأعضائهم، وذلك بمنح دور أكبر لمجلس النواب في الرقابة، وتحقيق الاختيار الأفضل لأعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب. وعدلت لتحقيق ذلك المواد ٥٢ و ٩٢ و ٨٣ و ٨٦ و ١٠٣ و ١١٥ و ١٢٠.

ثانياً: التعديل الدستوري الثاني في عام ٢٠١٧، بناء على اقتراح اطلن:

اقتصر هذا التعديل الدستوري على تعديل البند (ب) من المادة ١٥ من الدستور، وتم ذلك بناء على طلب الملك، واتبعت في شأن تعديله الإجراءات التي نص عليها الدستور في المواد ٩٢ و ٩٣ و ١٢٠ بعد تعديل المادتين ٩٢ و ١٢٠ في عام ٢٠١٢.

جاء النص المعدل على النحو التالي → ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في كل من قوة دفاع البحرين والحرس الوطني وقوات الأمن العام. وكان الهدف من هذا التعديل هو الحفاظ على هيبة الأجهزة العسكرية في مملكة البحرين وعلى الأخص قوة دفاع البحرين باعتبارها الدرع الرئيسي والهام في الحفاظ على الوطن ومكتسباته. ولتحقيق هذا الهدف قرر التعديل مد اختصاص القضاء العسكري إلى كافة الجرائم العسكرية التي تقع على الأجهزة العسكرية الهامة وذلك غرار ما هو معمول به في بعض الدول. وأعطى التعديل للقانون تحديد اختصاص القضاء العسكري بما يحقق الغرض المشار إليه.

ثالثاً: التعديل الدستوري الثالث في عام ٢٠١٨، بناء على اقتراح مجلس النواب:

اقتصر هذا التعديل الدستوري على تعديل المادة ٩١ من الدستور، وتم ذلك بناء على اقتراح من مجلس النواب، حيث تقدم أكثر من خمسة عشر عضواً بطلب التعديل، واتبعت في شأن تعديله الإجراءات التي نص عليها الدستور في المواد ٩٢ و ٩٣ و ١٢٠ بعد تعديل المادتين ٩٢ و ١٢٠ في عام ٢٠١٢.

كان الهدف من هذا التعديل زيادة السلطات الرقابية لمجلس النواب بتوسيع دائرة المشمولين بتوجهاته الأسئلة إليهم، لتشمل جميع أعضاء مجلس الوزراء.

الفرع الثاني - اللبيبة التي تم بها تعديل دستور سنة ١٩٧٣

وصدور الدستور المعدل لسنة ٢٠٠٣

كانت البداية الحقيقة للديمقراطية في البحرين بصدر دستور ٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣، الذي أقام نظام الحكم على أساس نبأ ديمقراطي.

استمرت الأوضاع على هذا النحو إلى أن تولى صاحب الجلالة الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة مقاليد الحكم، فاتجه إلى إحداث تغييرات كبرى، وإصلاحات سياسية ودستورية واجتماعية واقتصادية، تستهدف إعادة التوافق الاجتماعي وإحداث انطلاقة ديمقراطية تقوم على مشاركة جميع قطاعات المجتمع وفئاته على مختلف توجهاتها. ورأى جلالته أن أفضل وسيلة لإحداث هذه الإصلاحات هي اللجوء إلى الشعب صاحب السيادة، باعتباره السلطة التأسيسية الأصلية، لصياغة مبادئ العمل الوطني التي تشكل وثيقة للعمل في المستقبل تتحقق بها آمال الشعب في دولة عصرية يسودها الأمن والاستقرار والرخاء، وتستكمel بها مؤسسات الدولة الدستورية التي تضطلع بدورها في تحقيق طموحات القيادة والشعب في مجتمع تسوده العدالة وسيادة القانون. ووضعت هذه المبادئ في مشروع ميثاق العمل الوطني لدولة البحرين، وافق عليه شعب البحرين في استفتاء عام بتاريخ ١٤ فبراير سنة ٢٠٠١، بما يزيد على ٩٨% من أصوات المشاركين في الاستفتاء.

أولاً: الإجراءات التي اتبعت في إصدار الدستور المعدل لسنة ٢٠٠٣

بعد أن تمت موافقة شعب البحرين على الميثاق بأغلبية تشبه الإجماع، صدر الأمر الأميري رقم ١٧ لسنة ٢٠٠١ بالتصديق عليه، وأصبح ما ورد فيه من أحكام ملزماً لكل سلطات الدولة، ووجباً تعديل الدستور القائم بما يتفق مع هذه الأحكام.

ورغبة من صاحب السمو أمير البلاد في إعادة الحياة النيابية في أقرب وقت، في إطار المبادئ والأحكام التي تضمنها الميثاق، أصدر في ٢٨ فبراير سنة ٢٠٠١ - بعد أقل من أسبوعين من إعلان موافقة الشعب في الاستفتاء على الميثاق - المرسوم رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ بتشكيل لجنة لإعداد مشروع تعديل بعض أحكام دستور سنة ١٩٧٣.

تنفيذًا لما ورد في المرسوم رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ المشار إليه، قامت اللجنة التي شكلها هذا المرسوم - خلال مدة عام كامل تقريباً - بإعداد وصياغة التعديلات الدستوريّة التي نص ميثاق العمل الوطني على ضرورة إجرائها، مستعينة في عملها بآراء الخبراء الدستوريين في العديد من دول العالم وما رفع إليها من آراء ودراسات قانونية، وملزمة بالمبادئ والأسس التي وردت في هذا الميثاق، وبما يحقق مصلحة الوطن.

بعد أن أنجزت اللجنة مهمتها - التي كلفت بها - عرضت الأمر على صاحب السمو أمير البلاد فناقشهما معها ووافقت عليها، بعد أن استقر الرأي على نصوصها واتفاقها مع ما ورد في الميثاق من مبادئ. وتم التصديق على الدستور المعدل وإصداره مع مذكرة التفسيرية في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠٢، واعتبر نافذاً منذ ذلك التاريخ.

لقد تضمن الدستور المعدل مقدمة تتضمن الفلسفة التي قامت على أساسها التعديلات الدستورية.

ثانياً: مدى شرعية التعديلات الدستورية التي صدر بها دستور ٢٠٠٣

صدر دستور مملكة البحرين، المعدل في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠٢، متضمناً تقيين المبادئ التي وردت في ميثاق العمل الوطني، والتي طاب بها شعب البحرين في الاستفتاء على الميثاق في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠١، بأغلبية تصل إلى حد الإجماع. ولقد فرضت الضرورة القانونية والواقعية عدم الأخذ بإجراءات التعديل التي كانت تنص عليها المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧٣ الذي أجري عليه التعديل.

على أثر صدور هذا الدستور المعدل، شُكِّلت بعض الجماعات في الطريقة والإجراءات التي تم بها تعديل الدستور.

تمثل الاعتراضات التي أبدتها المعارضة في القول بأن الطريقة التي تم بها تعديل الدستور لا تتفق مع أحكام دستور سنة ١٩٧٣.

١- الطريقة التي اتبعت في إجراء التعديلات على دستور ١٩٧٣ لا تخالف المبادئ الدستورية

المعرفة:

ورد في المذكورة التفسيرية للتعديلات الدستورية أنه → تضمن دستور دولة البحرين الصادر في سنة ١٩٧٣ نص المادة ١٤ التي حددت إجراءات تعديله، وقد نصت هذه المادة على ما يلي: يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتتألف منهم المجلس الوطني، وأن يصدق الأمير على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة ٣٥ من هذا الدستور.

لقد أثير التساؤل عن الكيفية التي يتم بها تعديل هذا الدستور، في إطار ما ورد في ميثاق العمل الوطني من مبادئ وأحكام، باعتباره الوثيقة الأعلى في دولة البحرين، والتي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري. وفي ظل المبادئ الدستورية التي قررها الفكر الدستوري، والتطورات التي مرت بها دولة البحرين.

لقد أثير التساؤل عن الكيفية التي يتم بها تعديل هذا الدستور، في إطار ما ورد في ميثاق العمل الوطني من مبادئ وأحكام، باعتباره الوثيقة الأعلى في دولة البحرين، والتي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري.

في ظل المبادئ الدستورية التي قررها الفكر الدستوري، والتطورات التي مرت بها دولة البحرين، اتجه رأي اللجنة إلى أن المادة ١٤ من الدستور الحالي لم تعد صالحة لتعديل الدستور في إطار ما ورد بها من إجراءات للأسباب الآتية:

١- أن العبارات التي وردت في الميثاق، تحمل في طياتها ما يدل على أن الشعب قد عهد بوضع التعديلات الدستورية ، إلى صاحب السمو الأمير المفدى.

٢- أن الرسالة المرفوعة إلى صاحب السمو الأمير، من رئيس اللجنة العليا لإعداد مشروع الميثاق، والتي كانت تحت بصر جماهير الشعب عند الاستفتاء، قد ورد بها "قررت اللجنة في ختام اجتماعاتها رفع مشروع هذا الميثاق الوطني وثيقة تجديد للعهد والبيعة إلى مقام حضرة صاحب السمو أمامة بين يديه الكريمتين، ليعمل سموه بما يراه، حفظه الله، مناسباً وملائماً لمصلحة البلاد".

٣- أن إرادة الشعب التي ظهرت في الاستفتاء، وقبول سمو الأمير لهذه الإرادة الشعبية بتصديقه على الميثاق، كل ذلك يوضح أن الشعب قد عهد إلى سموه باتخاذ ما يراه مناسباً لتعديل الدستور في إطار ما ورد بالميثاق من مبادئ وأحكام، وباختيار الطريقة التي يراها أفضل لوضع التعديلات الدستورية والموافقة عليها وإصدارها.

إذا أراد صاحب السمو أمير البلاد- في إطار ما ورد بالميثاق وما عهد به الشعب إليه- أن يطبق المادة ١٤ من الدستور الحالي لتعديل نصوصه، فإن سموه لا يستطيع ذلك في ظل المبادئ الدستورية المقررة والأوضاع الراهنة في البحرين، لاستحالة تطبيقها لما يلي:

المجلس الوطني قد حل، ونص في الأمر الأميركي رقم ٤ الصادر في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٧٥ على وقف العمل بالنصوص المتعلقة بالمجلس الوطني التي تضمنها دستور دولة البحرين سنة ١٩٧٣، وأمام ذلك أصبح هذا المجلس غير موجود من الناحية الدستورية، وخاصة بعد أن أكد الشعب ذلك بموافقته على ميثاق العمل الوطني في ظل عدم وجود هذا المجلس وعدم الإشارة إليه، مما يدل على انتفاء دوره في الحياة الدستورية للبحرين في الوقت الحاضر، وأن اللجوء إليه حالياً بعد مخالفته لإرادة الشعب التي عبر عنها عند موافقته على الميثاق، وعدم التزام من صاحب السمو أمير البلاد بتنفيذ هذه الإرادة الشعبية. وبالتالي لا يمكن لهذا المجلس غير القائم دستورياً أن يمارس اختصاصاته الواردة في الدستور الحالي، والتي من بينها موافقته على تعديل الدستور.

خلاصة القول

نخلص من ذلك إلى أن التعديلات الدستورية التي أجريت على دستور ١٩٧٣ والتي تضمنها دستور ٢٠٠٢ المعدل، قد تمت بعيداً عن أحكام المادة ١٤ من دستور ١٩٧٣، حيث تمت بتعاقد بين الشعب الذي وافق على الميثاق الذي طالب بإجرائها والملك الذي وافق عليها ملتزماً بما ورد في الميثاق من أحكام ملزمة.

٢- التعديلات الدستورية قد التزمت بالموضوعات التي تطلب الميثاق تعديلاها ولم تعدل غيرها:

لقد تضمن الميثاق النص على مبادئ دستورية معينة يجب أن تتضمنها التعديلات الدستورية وأن تنظمها، ولعل أهم هذه المبادئ هوأخذ بالنظام الملكي، وتشكيل السلطة التشريعية من مجلسين نوابيين أحدهما معين والآخر منتخب، وتعيين الجهة القضائية التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين، وإنشاء جهاز للرقابة المالية، والاهتمام بحماية البيئة.

إذا رجعنا إلى التعديلات التي تضمنها دستور ٢٠٠٢، نجد أنها قد تم الالتزام فيها بالموضوعات التي نص عليها الميثاق دون غيرها، فلم يعدل موضوعاً لم يرد النص عليه في الميثاق أو لا تفرضه التعديلات التي تطلبها تعديل الموضوع الذي أشار الميثاق إلى ضرورة تعديله، أو يخالف في هذا التعديل الضوابط التي وضعها الميثاق من مبادئ شأنه. ونتيجة لذلك اقتصر الدستور على تعديل بعض النصوص لكي تأخذ بما ورد في الميثاق من مبادئ، أما باقي النصوص التي كان يتضمنها دستور ١٩٧٣ ولم يوجب الميثاق تعديلاً فقد أبقى الدستور عليها كما هي دون أي تعديل. ولقد أوضحت المذكرة التفسيرية لهذا الاتجاه صراحة بقولها "وإعمالاً للأسس والمبادئ التي وردت في الميثاق، وفي إطار ما سبق ذكره، تم إجراء التعديلات على بعض نصوص دستور ١٩٧٣، بما يحقق الهدف الذي ابتعاه الشعب، وأكده في الاستفتاء. وقد اشتملت هذه التعديلات على مسألتين أساسيتين هما: **النظام الملكي، ونظام المجلسين النوابيين**، وتفرعت عن كل من هاتين المسألتين أحكام أخرى تتفق معها، وتكمل إعمال المبادئ الواردة بها، بالإضافة إلى بعض الأحكام الفرعية الأخرى التي أشار إليها الميثاق. ولذلك حرصت هذه المذكرة التفسيرية على أن تقتصر على تفسير ما ورد من تعديلات على دستور ١٩٧٣ فقط، دون تفسير النصوص التي لم يرد عليها التعديل والتي ظلت في دستور ٢٠٠٢ المعدل كما كانت في ظل الدستور السابق.

بذلك جاءت التعديلات التي أوردتها دستور ٢٠٠٢ في الإطار الذي تطلبه الميثاق ولم تخرج على ذلك الإطار، أو تتضمن أية مخالفة لأحكامه. ولم يرد في هذا الدستور تعديل لأي موضوع لم يطلب الميثاق تعديله أو تفرضه التعديلات التي تطلب الميثاق إجراءها. بل إن الدستور قد أبقى على النصوص التي لم يطلب هذا الميثاق تعديلاً بصياغتها الأصلية دون تعديل فيها، حتى يتضح تماماً النصوص التي لم تعدل والنصوص التي جرى عليها التعديل. ولذلك نصت مقدمة الدستور - والتي تعتبر جزءاً منه - صراحة على مايلي: وقد تضمن هذا الدستور الذي أصدرناه التعديلات التي أجريت وفقاً لما جاء في الميثاق متكاملة مع كافة نصوصه غير المعدلة.

س/ اكتب في وسائل إنهاء القاعدة الدستورية؟

الفصل الثاني - وسائل إنهاء القاعدة الدستورية

النظام السياسي الذي يحكم مجتمعـاً ما يستلزم في أحـكامـه وتنظيمـاته الأيديولوجـية التي تقومـ عليها الدولة، فالنظام السياسي الذي يصلحـ في دولة معينةـ في وقت معينـ قد لا يواافقـهاـ لو تغيرـ ظروفـهاـ. ولما كانت القاعدة الدستورية هي التخطيط للنظام السياسيـ في بلد معينـ، وكانتـ أفـكارـ الجـمـاعـةـ وأـهـدافـهاـ مـتـطـوـرـةـ مـتـغـيـرـةـ، كانـ منـ الضـرـوريـ أنـ تـتـطـلـعـ القـاعـدةـ الدـسـتـورـيـةـ حـتـىـ تـلـاحـقـ هـذـهـ التـغـيـرـاتـ، وـتـتـلـاعـمـ مـعـ الأـوـضـاعـ السـيـاسـيـةـ وـالـاـقـتـصـادـيـةـ وـالـاجـتـمـاعـيـةـ التيـ تـسـتـجـدـ فـيـ الدـوـلـةـ.

يعتبر تعديل القاعدة الدستوريةـ كـماـ رأـيناـ وـسـيـلـةـ منـ وـسـائـلـ إـيجـادـ التـلـاؤـمـ بـيـنـ ظـرـوفـ الـدـوـلـةـ وـالـنـصـوصـ الـدـسـتـورـيـةـ الـتـيـ تـحـكـمـهـ، وـسـدـ الفـجـوةـ الـتـيـ تـظـهـرـ بـيـنـ التـنـظـيمـ الـقـانـونـيـ القـائـمـ وـالـوـاقـعـ الـفـعـلـيـ. إـلاـ أـنـهـ قـدـ يـحـدـثـ أـنـ تـنـطـوـرـ الأـفـكـارـ السـيـاسـيـةـ فـيـ الـجـمـاعـةـ تـطـوـرـاـ كـبـيراـ نـتـيـجـةـ لـمـاـ اـسـتـجـدـ مـنـ مـلـابـسـاتـ وـظـرـوفـ محلـيةـ أوـ دولـيةـ، بـحـيثـ تـبـعـدـ الـمـسـافـةـ الـتـيـ تـفـلـ بـيـنـ هـذـهـ الـأـفـكـارـ وـبـيـنـ مـاـ تـتـضـمـنـهـ الـقـاعـدةـ الدـسـتـورـيـةـ، وـيـصـبـحـ الـدـسـتـورـ الـقـائـمـ بـأـسـسـهـ وـدـعـائـهـ غـيـرـ مـلـائـمـ لـلـمـرـحلـةـ الـتـيـ يـمـرـ بـهـاـ. وـفـيـ هـذـهـ الـحـالـةـ لـاـ يـكـفـيـ تـعـدـيلـ بـعـضـ الـنـصـوصـ الـدـسـتـورـيـةـ لـتـحـقـيقـ هـذـهـ التـطـابـقـ وـالـتـلـاؤـمـ، وـيـؤـدـيـ ذـلـكـ إـلـىـ إـلـغـاءـ الـوـثـيقـةـ الـدـسـتـورـيـةـ كـلـيـاـ وـاستـبـدـالـهـ بـغـيرـهـ.

على ذلك لا يقصد بنهاية الوثائق الدستورية النهاية الجزئية لبعض نصوصها، وبمعنى آخر لا نهدف من دراسة وسائل إنهاء القاعدة الدستورية، الحالة التي يعدل فيها الدستور جزئياً في بعض أحكامه دون

بعض الآخر، مع بقاء الدستور قائماً رغم ما أدخل عليه من تعديلات. ولكن يقصد بنهاية الدساتير، التعديل الشامل الكلي، الذي يهدف إلى التخلص نهائياً من الوضع الدستوري القائم في البلاد، نظراً لعدم مسايرته للظروف والتطورات التي تلحق بالمجتمع.

المبحث الأول – الوسائل المختلفة لإنهاء القاعدة الدستورية

إن المتتبع للكيفية التي لاقت بها الدساتير نهايتها، يلاحظ أن هذه النهاية **إما أن تكون نهاية طبيعية أو أن تكون نهاية غير طبيعية**. وذلك تبعاً لما إذا كان الأسلوب الذي أتبع **أسلوباً عادياً أم أسلوباً ثورياً**.

المطلب الأول-الأسلوب العادي في إنهاء الدساتير

الوثائق الدستورية لا تتضمن عادة النص على كيفية إلغائها كلياً، فهي لا تنص على **أسباب إلغائها أو على كيفية هذا الإلغاء**، وإنما تعرف هذه الكيفية وتلك الأسباب من استعراض الحالات التي انتهت بها حياة الدساتير في الدول المختلفة.

إذا كانت الوثائق الدستورية تتضمن النص عادة على الكيفية التي يمكن أن تعدل بها بعض نصوصها، فليس معنى هذا أن السلطة التي تملك تلك التعديل الجزئي → تملك في نفس الوقت الإلغاء الكلي للدستور؛ إذ أنها وإن كانت سلطة تأسيسية إلا أنها سلطة تأسيسية منشأة تتقييد بالحدود التي رسمتها لها السلطة التأسيسية الأصلية لمباشرة اختصاصها. وعلى ذلك يصبح حق إلغاء الدستور متروكاً للأمة باعتبارها صاحبة السلطة التأسيسية الأصلية، وقد يتضح لها عدم مسايرة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع، وتجد وبالتالي أن مصلحتها تقتضي إلغاء هذا الدستور ووضع دستور جديد يحقق أهدافها ويتنماشى مع تطور المجتمع ويساير الأحداث التي تكون قد استجدة عليه.

يصدق هذا على الدساتير الجامدة ← التي لا تنظم إلا طريقة تعديلها جزئياً. أما بالنسبة للدساتير المرنة والدساتير الجامدة التي تتضمن النص على جواز تعديلها تعديلاً كلياً، فإن السلطة التي تملك التعديل الجزئي هي التي تملك إلغاء الدستور بمثل الإجراءات التي تتبعها في شأن التعديل. وعلى ذلك فإن الدساتير المرنة يتم تعديلها جزئياً أو إلغاؤها كلياً بمثل الإجراءات التي تتبع في شأن تعديل وإلغاء القوانين العادية.

قد يكون الإلغاء صريحاً → بأن يتضمن الدستور الجديد النص صراحة على إلغاء الدستور القديم. وقد يكون هذا الإلغاء ضمنياً بأن تكون الفكرة التي تقوم عليها القواعد والنصوص الجديدة التي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية، متعارضة تماماً مع الفكرة التي قام عليها الدستور القديم. ويتحقق ذلك إلغاء الضمني أيضاً إذا تناولت الوثيقة الدستورية الجديدة تنظيم كافة الموضوعات التي كان ينظمها الدستور القديم.

على ذلك فإن الأمة تلغى دستورها الجامد → بوضع دستور جديد عن طريق جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب، أو عن طريق استفتاء دستوري، أو عن أي طريق دستوري آخر تراه ملائماً لتحقيق هذا الغرض. وإذا كان هذا الأسلوب العادي في إنهاء الدساتير يرتكز على الأمة ذاتها وإرادتها التي تظهر عن طريق الجمعية النيابية التأسيسية أو عن طريق الاستفتاء الدستوري، فإن ذلك الأسلوب قد يتحقق أيضاً عن طريق إصدار دستور جديد سواء بإرادة السلطة الحاكمة وحدها أو باتفاق إرادته مع إرادة الأمة.

واضح من هذا أن الأسلوب العادي في إنهاء القاعدة الدستورية يقوم على الأسلوب القانوني الذي يرتكز على الأمة ذاتها وإرادتها في هذا الأمر. وما يجدر التتويه به في هذا الصدد أن الشعب يفتقد الأداة التي يعبر بها عن إرادته، مما يتربّط عليه أن يتم اقتراح إلغاء الدستور ابتداء من جانب السلطة الحاكمة القائمة، ثم يوافق الشعب على ذلك عن طريق الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الشعبي.

ليس من الضروري أن تكون السلطة التأسيسية الأصلية التي تقوم بإلغاء الدستور عن طريق وضع دستور جديد، هي ذات السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور السابق، فقد يكون الدستور القديم صادراً في

صورة منحة من الحاكم، ويأتي الدستور الجديد في صورة تعاقد أو عن طريق جمعية تأسيسية أو استفتاء دستوري.

لكن قد يصدر الدستور وتمتنع من تطبيقه ظروف عالمية أو محلية لفترة معينة ويبدو للرأي العام بعد ذلك أن هذا الدستور لم يعد يمثل الفكرة القانونية السائدة في المجتمع.

العرف لا يمكنه أن يلغي نصاً دستورياً، وبالتالي فليس هناك ما يمنع من تطبيق الدستور الذي حالت بعض الظروف دون تطبيقه لفترة معينة، ما دام قد وضع بواسطة هيئة مختصة. وإذا كان الرأي العام في المجتمع قد ساد لديه الاعتقاد بأن هذا الدستور لم يعد يمثل الفكرة القانونية السائدة في الجماعة، فما عليه إلا أن يعمل على إصدار دستور جديد يلغي به الدستور القائم.

٢- إذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للدول ذات الدساتير المكتوبة، فإن الدول ذات الدساتير العرفية لا تتطلب مثل هذه

الإجراءات للغاء القواعد العرفية التي تمثل دستورها العرفي ← حيث تنتهي هذه الدساتير بطريق ميسرة تتفق مع طريقة نشأتها، إذ يكفي أن ينشأ عرف مخالف للقواعد الدستورية السابقة. إلا أنه من الصعوبة أن نتصور مكان إلغاء الدستور العرفي بصورة كاملة عن طريق نشوء عرف مخالف، فالعرف يتولد تدريجياً بالنسبة لحالات جزئية، ويأخذ وقتاً طويلاً حتى يستقر.

إذا كان إلغاء الدستور العرفي بعرف جديد أمراً يصعب تصوره، فإنه من الممكن أن ينشأ دستور مكتوب يلغي جميع القواعد العرفية التي كانت سائدة قبل ذلك، ليحل مكانها قواعد صادرة عن هيئة من هيئات المختصة. فالبرلمان الإنجليزي يملك - من الناحية القانونية- أن يعدل الأحكام الدستورية الإنجليزية تعديلاً شاملًا، مما يعتبر إلغاء كلياً للدستور، وذلك بذات الإجراءات التي يتبعها بشأن إلغاء القوانين العادية.

المطلب الثاني - الأسلوب الثوري في إنهاء الدساتير

يعتبر الأسلوب الثوري وسيلة غير طبيعية لإنها القواعد الدستورية ← ولذلك فإن الدساتير لا تنص في العادة على هذه الطريقة كوسيلة مشروعة لنهاية الدستور. فلفظ الثورة يعني بذاته الخروج على الدستور والقانون وكل الأنظمة القائمة، فالثورة تتم خارج نطاق الشرعية القائمة، وتبدأ بنجاحها مرحلة جديدة من مراحل الشرعية، وليس من المتصور أن يتضمن الدستور نصاً على إمكان إلغائه بطريق تخرج على إطار الشرعية القائمة.

إلا أن موقف الدساتير من هذا الأسلوب لا ينفي أنه يلعب دوراً رئيسياً في الحياة العملية، حيث إنها هي التي ينادي من الدساتير نتيجة لقيام الشعب بالثورة.

الفرع الأول - تعریف الثورة

الثورة في اللغة ← الهيجان والوثب تعبراً عن عدم الرضا. ويطلق الاصطلاح الفرنسي وهو المقابل لكلمة ثورة في اللغة العربية، للدلالة على التغيرات المفاجئة والعميقة، التي تحدث في النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن النظريات والأفكار العلمية والفنية. إلا أن هذا الأصل اللغوي لمعنى الثورة لم يعد هو المعنى السائد في الوقت الحاضر، بل أصبح لها الآن مدلول اصطلاحي آخر واضح، ومفهوم محدد.

لتحديد المفهوم الاصطلاحي للثورة، علينا أن نوضح المعاني المختلفة لها، والتفرقة بينها وبين المفاهيم التي يمكن أن تختلط بها.

أولاً: أطعاني المخالفة للثورة:

كان أسلوب القوة هو الأسلوب الذي يحكم المجتمعات في القرون الوسطى، ولذلك ارتبطت الثورة في تلك العصور بفكرة العنف، وكانت الثورة مجرد عمل قهري من أعمال السلطة. فحينما ترفض الجماهير طاعة حكامها بسبب من الأسباب، وتزيلهم من مراكز السلطة بالقوة، تكون أمام ثورة.

إلا أن انتشار المذهب الفردي في القرن الثامن عشر → أدى إلى تغيير المقصود بالثورة. فلم تعد الثورة مجرد حركة سلبية لمقاومة الظلم أو إعلان السخط، ولكنها تحولت إلى حركة جماعية إيجابية تقوم على أساس

المسار

محددة، وتستهدف إحداث تغيير في نظم الجماعة. ولقد ركز كتاب هذا القرن اتجاهاتهم بالنسبة للتغيير على المطالب السياسية المتعلقة بنظام الحكم، وأساس السلطة، ومبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن مبدأ السيادة الشعبية وأن الأمة هي مصدر السلطات، وإرادتها فوق الجميع باعتبارها هي القانون نفسه. وذلك على اعتبار أن هذه الحقوق والحريات هي الكفيلة بتحقيق الرخاء الاقتصادي والفكري للإنسان. واضح من هذا أن الثورة في هذا العصر قد أخذت مضموناً سياسياً فقط يستهدف أساساً حل المشاكل السياسية. وبهذا المدلول السياسي قامت الثورة الإنجليزية في سنة 1688، والثورة الأمريكية في سنة 1776، والثورة الفرنسية في سنة 1789.

لقد تربى على الثورة الفكرية التي سادت أوروبا خلال القرن التاسع عشر ← وعلى بدء ظهور الفكر الاشتراكي في هذه الفترة، أن بدأت الأفكار تتوجه على توكييد الضمانات الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، كشرط أساسي لتمكينهم من ممارسة حقوقهم السياسية. وأدى هذا إلى تغيير معنى الثورة، فلم يعد يقصد بها مجرد المضمون السياسي، بل امتدت لتشمل التغيير الجذري في النظام الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع، وأصبح لا ينظر إلى تغيير نظام الحكم كهدف في ذاته، وإنما كوسيلة تسهل تغيير النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم بنظام أكثر عدالة.

حينما جاءت الماركسية ← أقامت بناء متكاملاً لنظرية الثورة. على أن نظرية ماركس في الثورة تحاول أن تؤصل نظرية المادية، لهذا استندت إليها، ولا تصلح تفسيراً لغيرها من النظريات. ويعطى الفكر الماركسي للثورة مدلولاً خاصاً، إذ يفرق بين كل من الثورة السياسية والثورة الشاملة.

الثورة السياسية ← الثورة التي تحقق سيادة بعض الطبقات في المجتمع على باقي الطبقات.

الثورة الشاملة ← فيقصد بها الثورة التي تتحقق سيادة طبقة البروليتاريا، والقضاء على جميع الطبقات الأخرى، وخلق المجتمع الحالي من الطبقات، ولن يتم ذلك إلا إذا بلغ المجتمع مرحلة الشيوعية، التي تعتبر نهاية التطور في الفكر الماركسي. ويلاحظ أن ماركس يجعل من الثورة السياسية مرحلة من مراحل التطور التاريخي نحو الثورة الشاملة، ولذلك ينادي بالطابع المستمر للثورة.

ثانياً: التفرقة بين الثورة وآفاهيم القرابة منها:

١- منطق الثورة ومنطق الإصلاح:

من القواعد المستقرة أن فكر الإنسان يتغير دائماً، وأنه كلما تغير هذا الفكر فإنه يصبح من الضروري، أن تتغير المنظمات القانونية والاجتماعية والسياسية التي تحكم حياته، والتي تدور علاقاته فني إطارها بالقدر الذي يسمح بتحقيق مطالبه وأهدافه.

يمكن أن نميز في هذا المجال بين طريقين لهذا التغيير: طريق الثورة الذي يتضمن تغييرًا جذريًا في الأوضاع، إذ تعني الثورة هدم بناء، وإقامة بناء جديد يختلف عن البناء القديم. وطريق الإصلاح الذي يتضمن تغييرات جذرية مع المحافظة على البناء الأساسي للمجتمع، فيأخذ من الماضي، ويعدل فيه بالزيادة إليه أو الحذف منه طبقاً لمقتضيات الحياة المتعددة.

تحاول الطبقات الحاكمة باستمرار أن تلجأ إلى طريق الإصلاح ← بقصد امتصاص عدم رضاء الطبقات المغبونة؛ إذ ترى في هذا الطريق سبيلاً تغلق به احتمالات الثورة وإمكانياتها، فتلجأ الطبقات الحاكمة إلى تضمين وثائقها الدستورية وقوانينها من حين لآخر ما يحقق ما تنتطلع إليه الجماهير من إصلاح، وبذلك تسد عليهم طريق اللجوء إلى الثورة.

فضلاً عن ذلك فإنه مما يقف عقبة أمام سبيل الإصلاح ← العناد والإصرار اللذين قد تتصف بهما الأفكار الجديدة الباحثة لنفسها عن طريق إلى موقع الحكم. فإن هذه الأفكار الجديدة تجعل معتنقيها يرفضون دائماً منطق المهاينة وأسلوب التخدير الذي تلجأ إليه القوى المسيطرة والمستفيدة من الأفكار التقليدية

الدورة الثالثة

السائدة، مما يؤدي بالضرورة إلى صراع ثوري حاد تكون الغلبة فيه دائمًا للأفكار الجديدة المتقدمة، وعلى ذلك فإن منطق الإصلاح لا يكفي في غالبية الأحيان لكي يحل محل منطق الثورة.

٢- الثورة والانقلاب:

(أ) الثورة السياسية والانقلاب:

الثورة السياسية ← هي التي تستهدف تغيير الفئة الحاكمة، دون أن تكون غايتها إحداث تغيير جذري في الأوضاع الاجتماعية.

نتيجة لهذا المفهوم للثورة يفرق البعض بين الثورة والانقلاب على أساس القوة التي تقوم بالحركة السياسية. وحيث أن الثورة عمل شعبي فإنها لا تتحقق إلا إذا كان مصدر هذه الحركة السياسية هو الشعب نفسه. أما إذا كانت إلا تستند إلى قوى الشعب، وإنما تستند إلى الهيئة الحاكمة نفسها أو جزء منها فعندها تسمى الحركة السياسية انقلاباً.

الانقلاب ← حرمة تصدر من فئة معينة غير شعبية (هيئة حاكمة، أو أقلية من أفراد الشعب تسندهم القوات المسلحة، أو إحدى التنظيمات الإرهابية)، ضد السلطة الحاكمة القائمة بقصد الاستيلاء على الحكم. وبمعنى آخر هو إجراء تغيير في شئون الحكم يحدثه بعض ذوي السلطان من غير اتباع لأحكام الدستور.

(ب) الثورة الاجتماعية والانقلاب:

إذا كان لابد للثورة من الاستيلاء على السلطة، فإن هذا الاستيلاء ليس هدفًا تنتهي عنده الثورة الحقيقية، بل هو وسيلة تمكن الثورة من عملية التغيير الاجتماعي. لأنه من المستحيل أن تبقى في السلطة القوى التي من مصلحتها إبقاء المجتمع على ما هو عليه، ثم تتصور إمكان حدوث تغيير حقيقي في هذا المجتمع، لأن هذا يعني أن هذه القوى قد حكمت على نفسها بالإعدام.

بناء على مasic يمكⁿ التفرقة بين الانقلاب والثورة ← لا على أساس مصدر القوى في الحركة السياسية، ولكن على أساس الهدف النهائي لها. فالثورة تهدف إلى تغيير جذري وأساسي في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي للمجتمع، كالثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ والأسبانية سنة ١٩٣١ والمصرية سنة ١٩٥٢ وسنة ٢٠١٣؛ أما الانقلاب فيهدف إلى مجرد إحلال فريق محل آخر في السلطة، فهو لا يحمل مثلاً جديدة، ولا يقوم من أجل إحداث تغيير في أسس العلاقات والهيكل والتركيبات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

٣- الثورة الحقيقة والثورة المضادة:

الثورة الحقيقة- كما أوضحنا- عملية اجتماعية مستمرة لا تنتهي بمجرد وصول القوة التي قامت بالحركة السياسية إلى السلطة، وذلك لأن الوصول إلى السلطة ليس هدفًا في حد ذاته، بل هو في الحقيقة وسیل وأساس جوهري لتبدأ هذه القيادة في إعادة صياغة المجتمع، بما يحقق أغراض الغالبية العظمى من الشعب ومصالحها.

لكن التغيرات الثورية التي يجب أن تقوم بها قوى الثورة وإن تميزت في أغلب الحالات بالسرعة والجذرية، إلا أنها مع ذلك لا تتم ولا يمكن أن تتم فجأة بين يوم وليلة وعلى مستوى واحد من العمق والفاعلية. فعملية التغيير شاملة وليس وقتية؛ إذ أن تحقيق الثورة الاجتماعية يتطلب عملاً متواصلاً يستغرق سنوات عديدة حتى تخلص الثورة من القوى السياسية والاجتماعية الموروثة من العهود السابقة عليها، وبمعنى آخر فإن قوى الثورة الحقيقة تجد أمامها عقبة في سبيل تحقيق أهدافها، تتمثل في القوى المعادية للتغيير والتي تحاول أن تنتهز الفرصة للقضاء على المكاسب التي حققتها الثورة.

يطلق على هذه القوى-المعادية للتغيير-اصطلاح الثورة المضادة. بالثورة المضادة حركة عكسية لمنطق التطور الذي تحدثه الثورة الحقيقة، تهدف إلى استمرار المجتمع القديم بتركيباته وهيaklıه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، دفاعاً عن مراكز القوى والسيطرة والامتيازات التي تهددها الثورة الحقيقة بالتغيير الجذري.

ما لا شك فيه أن كل ثورة حقيقة تثير بالضرورة ظاهرة الثورة المضادة التي تعلم على صعيدين: الصعيد الداخلي ويتزعمه ذوو المصالح المتعارضة مع الفلسفة الثورية الجديدة، والصعيد الخارجي الذي تتزعمه قوى الاستعمار والاستغلال. وتأسساً على ذلك فإن الثورات الحقيقة مطالبة دائمًا بتحليل واقعي للمجتمع وقوى المختلفة بحيث يمكنها تحديد القوى الاجتماعية الثورية القادرة على القيام بالأعمال الأساسية الازمة لتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة، والقوى المعادية لهذه الأهداف، حتى يمكن الوقوف أمام وسائل هذه القوى المعادية التي تلجم دائمًا إلى المراوغة والتآمر، وأحياناً إلى أساليب الإرهاب السري. مما يساعد القوى الثورية الحقيقة على القضاء على الثورة المضادة توثيق ارتباطها بالجماهير ديمقراطياً، بما يسمح بتوسيع القيادة الثورية ويخلق قاعدة ثورية صلبة، تكون خط الدفاع الأساسي للمكاسب الثورية، مما يساعد على أن تصل إلى أهدافها المقررة.

يجب أن يلاحظ أن موقف القوى الاجتماعية من العمل الثوري يتغير بتغير مراحله، فبعض القوى التي تظهر قدرتها على العمل في مرحلة من المراحل تفقد هذه القدرة في مرحلة تالية، بل قد تصبح قوى معادية. وكذلك فإن بعض القوى التي تكون سلبية في مرحلة معينة قد تصبح إيجابية وقادرة على العمل الثوري في مرحلة تالية.

الفرع الثاني – أنواع الثورات

عرف التاريخ أشكالاً من الثورات، تتميز بصفاتها الاجتماعية وبقواها المحركة. فصفة الثورة أو طابعها هي مضمون الثورة الموضوعي، أي طبيعة المتناقضات الاجتماعية التي تقوم بحلها، والنظام الذي تؤدي إليه. وإذا رجعنا إلى أسباب قيام الثورات يمكن أن نقسم الثورات إلى أنواع متعددة وفقاً للاتجاه الغالب لكل ثورة. فيمكن تقسيمها إلى ثورات عقائدية وثورات اقتصادية وثورات سياسية أو ثورية وثورات اجتماعية.

أولاً: الثورات العقائدية (الدينية):

ثار الإنسان أول ما ثار بسبب العقيدة، فقد كان منذ بدء الخليقة في يبحث دائم عن ربه وعقيدته. وتعد الثورة الدينية في العصور الوسطى خير مثال للثورات العقائدية، فجميعها ثورات استهدفت شرف الإنسان وسعادته، وأحدثت انقلاباً في فكره ونظرته لكافة الأمور.

١- **فقبل انتشار المسيحية** كانت القاعدة التي تحكم المجتمع هي أن للدولة السلطان الكامل على المواطن، بحيث لم يكن يعترف للإنسان بأية حقوق أو حريات سياسية أو مدنية. فالدولة هي التي تملك في يدها أمور الدين والدنيا، وتحكم في رزق رعاياها وأموالهم وفي أزواجهم وأولادهم وفي معتقداتهم وشعائرهم دون أية مسؤولية على الحكام أو محاسبة لهم.

جائت المسيحية، فوجد الإنسان فيها أول مشاعل هدایته على الطريق. وذلك لأنها قد أحدثت ثورة جذرية في أسس العلاقات المستقرة في المجتمع الروماني. فدعت إلى رفض عبادة الأباطرة وإلى استقلال العقيدة عن سلطان الدولة، وفصلت بذلك بين تبعية الفرد السياسية للدولة في شئون حياته، وبين حرية الإنسان في امتلاكه ضميره وعقيدته وروحه، فله أن يفكر بحرية وأن يؤمن بالعقيدة التي يختارها لنفسه.

لقد كان للمسيحية أثر كبير أيضاً في النظام السياسي، ففصلت بين السلطة الدينية والسلطة الزمنية بعد أن كانت السلطة الحاكمة تملك السلطتين معاً.

٢- جاء الإسلام ليغير تاريخ العرب بأجمعه، ولوضع لهم قيماً وتقاليد لتحكم علاقة الإنسان بربه، وعلاقة الإنسان بأخيه الإنسان وبالمجتمع.

لم يكن الإسلام ثورة دينية فقط، ولكنها كان كذلك ثورة سياسية واجتماعية غيرت وجه المجتمع البشري تغييراً أساسياً وجوهرياً، ودفعته في حركة التطور التقدمي إلى كل آمال الانطلاق الحضاري الممكنة. وتمثلت دعوة الإسلام في عقيدة الإيمان بالله، وفي تكريم الإنسان، وفي احترام الفرد مع صيانة الجماعة ورعاية مصالحها، على أساس من الحرية والشورى، والعدل والإسلام. ولقد رفض الإسلام مبدأ ازدواج السلطة الذي دعت إليه المسيحية، فكان الرسول عليه الصلاة والسلام، فضلاً عن كونه داعياً إلى الدين الحنيف، زعيماً سياسياً وقائداً عسكرياً لل المسلمين. وكانت الخلافة الإسلامية خلافة في شؤون الدين والدنيا.

لقد ألزم الإسلام الحاكم باتباع الدين الحنيف، وعدم الظلم وإقامة العدل بين الناس، وطالب المسلمين بالوقوف في وجه الظالم، فيقول الرسول عليه الصلاة والسلام : "إن الناس إذا رأوا الظالم، فلم يأخذوا على يده أوشك أن يعمهم الله تعالى بعقاب".

٣- بذلك حول الإسلام العرب من قوم أميين، حفة غلاظ الأكباد، عبدة للأصنام والأوثان، إلى "خير أمة أخرجت للناس".

في القرن السادس عشر، قام الفيلسوف الألماني مارتن لوثر وعارض الكنيسة، التي أعطت لنفسها سلطة غفران ذنوب المخطئين وسلطة الحرمان من الرحمة. فقرر أن الله وحده هو صاحب حق المغفرة وأن صكوك الغفران التي تصدر من الكنيسة حبر على ورق وعبث لا يقره الدين المسيحي. ورغم ما لاقى مارتن لوثر من الاضطهاد، فإن الكنيسة قد عدلت عن مسلكها وألغت صكوك الغفران.

في القرن التاسع عشر، ثار كل من جمال الدين الأفغاني والشيخ محمد عبده على استخدام الحكام للدين لتبرير نفوذهم وتحكمهم.

ثانياً: الثورات الاقتصادية:

يقصد بالثورات الاقتصادية ← تلك التي تقوم ضد التخلف الاقتصادي وتقصد بلوغ مستوى معيشة أفضل للمواطنين. كما تهدف إلى إعادة صياغة العلاقات الاقتصادية بما يحقق تحرير الإنسان من كل الضغوط الاقتصادية. ويعد نهاية الحرب العالمية، عاش العالم في ثورة عارمة تطالب بتغيير المجمع الرأسمالي وتصفية قيمه وأخلاقياته.

تعتبر ثورة كارل ماركس من أكبر الثورات الاقتصادية التي عرفها العالم ← فلقد ركز ماركس فلسفته على الناحية الاقتصادية، وانصب تحليله في هذا المجال على بيان كيفية سير القوى الاقتصادية الكامنة في النظام الرأسمالي نحو القضاء عليه وإفساح المجال لقيام الاشتراكية.

حيث يتربّط على النظام الرأسمالي تركيز رعوس الأموال في أيدي فئة قليلة العدد من كبار الرأسماليين، وتحويل عدد كبير من صغار المنتجين والتجار إلى مجرد عمال يعيشون على بيع قوتهم العاملة، ويطلق كارل ماركس على هذا الوضع اسم "قانون تركيز رعوس الأموال، أو قانون تحويل الغالية إلى عمال".

تعتبر الماركسية أن مرحلة دكتاتورية البروليتاريا هي من الحتميات التاريخية للانتقال من النظام الرأسمالي إلى النظام الاشتراكي. فلقد تضمن الفكر الماركسي - منذ المنشور الشيوعي سنة ١٨٤٨ - تأكيداً لأهمية وضرورة هذه المرحلة، حتى أن لينين قد اعتبر أن من صفات الماركسي، الاعتراف بالصراع بين الطبقات ودكتاتورية البروليتاريا. ويطبق في خلال هذه المرحلة مبدأ "من كل حسب قدرته ولكل بحسب إنتاجه".

إذا كانت مرحلة دكتاتورية العمال مرحلة حتمية إلا أنها مرحلة مؤقتة، يصل بانتهاها المجتمع إلى الشيوعية (الثورة الشاملة) التي تعتبر نهاية المطاف في سلسلة التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، والتي يتحقق فيها القضاء على جميع الطبقات الأخرى (غير البروليتاريا) فتصبح الحكومة لا طبقية. إلا أن هذه الحكومة لا تلبث أن تتلاشى هي الأخرى، لأن المجتمع لن يكون في حاجة إليها بعد أن يصبح طبقة واحدة ذات دخل وفير، ولن يكون هناك سيد ولا عبد ولا غني ولا فقير، كما ستنتج السلع وفقاً للطالب الاجتماعية دون عرقلة لإنتاجها من نزوات الأفراد. فاختفاء الصراع الطبقي يفقد السلطة السياسية أساس وجودها؛ إذ أنها ليست سلطة منظمة في يد طبقة لاستغلال طبقة أخرى. وفي هذه المرحلة التي هي نهاية المطاف، يطبق المبدأ الشيوعي المعروف "من كل حسب قدرته وكل حسب حاجته".

يعتقد الماركسيون أن الإنسان سيصل إلى درجة من الرقي والنضج بحيث لن يطالب إلا بإشباع الحاجات المعقولة، ولن يجنب إلى المبالغة في الترف.

الخلاصة ← إلى أن الثورة التي نادى بها كارل ماركس، ترجع إلى الصراع الطبقي بسبب الاستغلال الاقتصادي الذي تمارسه الطبقة البورجوازية (طبقة الرأسماليين) على طبقة البروليتاريا (طبقة العمال)، وبمعنى آخر أن الثورة الماركسية هي ثورة تهدف أساساً إلى إعادة صياغة العلاقات الاقتصادية في المجتمعات؟

ثالثاً: الثورات السياسية والثورية:

تقوم الثورات السياسية بقصد تغيير النظام السياسي للبلاد، كأن يكون الحكم ملكياً وتقوم الثورة بقصد الأخذ بالنظام الجمهوري، أو كأن يكون الحكم استبدادياً فتقوم الثورة بقصد تطبيق الديمقراطية السياسية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

تقوم الثورات التحريرية في البلاد المحتلة مستهدفة تحرير الوطن من الحكم السياسي الأجنبي المباشر أو غير المباشر الذي تقيمه وتسنده قوات احتلال أجنبية تحتل أرض الوطن، وإقامة حكم سياسي وطني تنتقل فيه السلطة من الأجانب إلى أهل الوطن.

التاريخ حافل بالثورات السياسية التي قامت بها الشعوب ضد طغيان الحكام، أو ضد الأجنبي الغاصب من أجل إقرار السيادة الشعبية.

من أمثلة الثورات السياسية ← ثورة الشعب الإنجليزي سنة ١٦٤٥ على الملك "جان سانتير" الذي كان يسيطر على اقتصاد بريطانيا ويتحكم في فرض الضرائب لتحقيق مصالحة المالية. ولقد ترتب على هذه الثورة أن اضطر الملك إلى إعلان العهد الأعظم، وحدد به ما له من حقوق وما للشعب من الحقوق.

تعد الثورة الفرنسية التي قامت في ١٤ يوليو سنة ١٧٨٩، من أهم الثورات السياسية التي قامت في العالم، والتي كان لها أثرها الكبير على العالم أجمع، وبصفة خاصة على دول أوروبا وأمريكا. فلقد قام الشعب الفرنسي بهذه الثورة ضد طغيان الملك لويس السادس عشر، مطالباً بالحكم الديمقراطي وتقيد سلطات الحكام وحماية الحقوق والحريات الفردية. ولقد نجحت الثورة في الإطاحة بالحكم الملكي في أغسطس سنة ١٧٨٢، وإعلان مبادئ الحرية والمساواة والإخاء.

رابعاً: الثورات الاجتماعية:

يقصد بالثورات الاجتماعية ← بصفة عامة تلك التي تقوم لإعلان السخط على عرف وتقالييد فاسدة مفروضة على الناس، إما بحكم العادة أو نتيجة سيطرة فكرية أو مادية من فئة معينة عليهم. والثورة بهذا المعنى ليست ثورة على نظام حاكم قائم أو على نظام اقتصادي، وإنما هي ثورة على تقاليد تنافي مصالح الإنسان المادية أو المعنوية.

إذا كان هذا هو المعنى الدارج للثورة الاجتماعية، فإن هناك معنى فنياً لها ظهر نتيجة للثورة الفكرية التي سادت أوروبا خلال القرن التاسع عشر، والتي اتجهت إلى توكييد الضمانات الاجتماعية والاقتصادية للأفراد كشرط أساسى لتمكينهم من ممارسة حقوقهم السياسية. وأصبح يقصد بالثورة الاجتماعي، الثورة التي تهدف إلى تغيير جذري وأساسى في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي، عن طريق هدم المجتمع الفاسد وإحلال مجمع جديد محله تسوده العدالة الاجتماعية.

الثورة بهذا المعنى الاجتماعي تتطلب لنجاحها القيام بعمليتين، **أحد هما** سلبي يتمثل في هدم أنقاض المجتمع الفاسد، **وثانيهما** عمل إيجابي يتمثل في صياغة العلاقات الاجتماعية بما يحقق الرفاهية والعدالة في المجتمع.

لاشك أن عملية هدم هذه الأنقاض عملية سهلة وميسرة تتحقق في معظم الأحيان بمجرد نجاح الثورة، ولكن الصعوبة كلها في إقامة البناء الجديد حيث تواجهه صعوبات متعددة تتطلب جهداً مضاعفاً للقضاء عليها.

الأمثلة على الثورات الاجتماعية متعددة في العالم، فمن هذه الثورات يمكن أن تذكر الثورة الفرنسية التي قامت في ١٤ يوليو سنة ١٧٨٩، فبالإضافة إلى كونها ثورة سياسية، فإنها تضمنت أيضاً عناصر الثورة الاجتماعية. **ومن ذلك أيضاً الثورة المصرية في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢**، التي أعلنت أن هدفها هو إقامة حكم ديمقراطي سليم بدلًا من الديموقراطية الزائفة، وإقامة مجتمع يقوم على أسس الكفاية والعدل.

خامساً: العلاقة بين الثورة السياسية والثورتين الاجتماعية والاقتصادية:

الثورة السياسية ← التي تستهدف تغيير الفئة الحاكمة والأوضاع السياسية في الدولة، دون أن تكون غايتها إحداث تغيير جذري في الأوضاع الاجتماعية، **وإذا كانت الثورة الاجتماعية والاقتصادية** تهدف إلى إحداث تغيير جذري في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، فإن هذا الهدف يصعب الوصول إليه بدون تغيير الأوضاع السياسية والفئات الحاكمة، لأنه من المستحيل أن تبقى في السلطة القوى التي من مصلحتها إبقاء المجتمع على ما هو عليه ثم نتصور بعد ذلك إمكان حدوث تغيير في المجتمع.

من هذا تتضح العلاقة الوثيقة بين **الثورة السياسية والثورتين الاجتماعية والاقتصادية** ← فالثورة السياسية هي خطوة ضرورية لتحقيق التغيير الاجتماعي والاقتصادي، ويفترض ذلك بصفة خاصة في الثورات السياسية ضد الاستعمار، وذلك لأن الشعوب لا تستطيع أن تنهض بأحوالها الداخلية قبل أن تعود إليها سيادتها بصورة كاملة.

لذلك فإنه من المنطق أن تسبق الثورة السياسية قيام الثورة الاجتماعية، فالسيطرة على مقاليد السلطة السياسية، يه الذي تمكن من تحقيق التغيير الاجتماعي والاقتصادي المنشود، وتسهل طريق الوصول إليه. وإذا كان الوضع الغالب في معظم الثورات التي قامت في العالم هو اندلاع الثورات السياسية قبل الثورات الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن الثورة السياسية قد تصاحب أحياناً الثورة الاجتماعية والاقتصادية. ولاشك أن قيام الثورتين جنباً إلى جنب، يمثل صعوبة على القائمين بالثورة، وذلك لأن الثورة السياسية تحتاج دائمًا إلى تكتل من كل أفراد الشعب حتى يتمكنوا من طرد الحاكم المستبد أو المستعمر الغاصب، والسير في الثورة الاجتماعية يؤدي إلى وجود بعض أفراد ذوي مصالح متعارضة مع الفلسفة الجديدة لا يرجى منهم الوقوف بجانب الثورة خوفاً من ناجحها على مصالحهم الخاصة.

الفرع الثالث – أثر الثورة على القواعد الدستورية والقانونية العالمية

البند الأول – أثر الثورة على الوثيقة الدستورية

اختلاف الفقه في تحديد الوقت الذي تسقط فيه الوثيقة الدستورية القائمة نتيجة لقيام الثورة، كما اختلف أيضاً في تحديد النصوص الواردة في وثيقة الدستور والتي تسقط بالثورة.

أولاً: وقت سقوط الدستور نتيجة للثورة:

إذا كانت الثورة تحمل معنى الانقضاض على الأساس القديمة للدولة، نظراً لما تهدف إليه من تحقيق تغيير جذري وأساسى في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإنه من المبادئ المقررة لدى رجال

الفقه الدستوري أن نجاح الثورة التي تقوم ضد نظام الحكم يتربّب عليه إسقاط الدستور لتعارضه وقيام النظام الجديد الذي تهدف إليه هذه الثورة.

لقد ذهب الرأي الغالب في الفقه إلى أن الدستور يسقط فوراً من تلقاء ذاته بمجرد نجاح الثورة ودون حاجة إلى تشريع يقرر ذلك السقوط.

بينما ذهب البعض إلى أن هذا السقوط ليس آلياً، بل يتوقف الأمر على إرادة رجال النظام الجديد من الدستور.

الاتجاه الأول: السقوط التلقائي للدستور:

من المبادئ المقررة لدى الغالبية من رجال الفقه الدستوري أن نجاح الثورة التي تقوم ضد نظام الحكم يؤدي إلى سقوط الدستور فوراً من تلقاء نفسه، ودون حاجة إلى تشريع يصدر ليقرر هذا السقوط. **فهدف الثورة** إنما هو القضاء على نظام سياسي معين، ومعنى نجاح الثورة هو سقوط هذا النظام السياسي وفقدانه لقوته القانونية التي يستند إليها وهي الدستور، مما يرتب سقوط هذا الدستور دون أن تكون هناك حاجة لإعلان هذا السقوط أو النص عليه.

على ذلك فقد ينص هذا الدستور الذي يوضع بعد الثورة على إلغاء الدستور القديم، ولكن مثل هذا النص لا يعتبر منشأ لوضع جديد، وإنما هو مقرر وكاشف لوضع حدث وتم بنجاح الثورة. فسقوط الدستور ترتب على نجاح الثورة، وما النص على ذلك إلا لتقرير وتأكيد حالة تمت وانتهى أمرها.

الاتجاه الثاني: توقف سقوط الدستور على إرادة القائمين بالثورة:

ذهب بعض الفقهاء إلى أن سقوط الدستور كنتيجة للثورة الناجحة ليس أمراً حتمياً. فليس من اللازم أن يتربّب على نجاح الثورة سقوط الدستور؛ **إذ قد يكون الهدف من الثورة هو المحافظة على الدستور وحمايته من عبث الحكم**، وقد يحتاج الأمر إلى الإبقاء على الدستور فترة من الزمن ثم تعلن الثورة بعد ذلك سقوطه. فوضع الدستور بعد نجاح الثورة يخضع لظروفها وهدفها، ولا يصح ترتيب نتائج قانونية بصفة مسلمة على مجرد نجاحها، وإنما في هذه المسألة الخطيرة يجب أن يفصح قادة الثورة عن هدفهم. فإذا كان الدستور القائم لا يتفق مع أهداف الثورة فإنهم يعلنون سقوطه ووضع دستور جديد يساير التطور ويتلاءم مع الأحداث التي أعقبت الثورة ونجمت عنها، أما إذا كان ذلك الدستور لا يتعارض مع هذه الأهداف ويمكن أن تتحقق الثورة أغراضها في ظله، استمر الدستور قائماً ولا يسقط من تلقاء نفسه كنتيجة لمجرد نجاح الثورة.

ذهب البعض الآخر من أنصار هذا الاتجاه إلى ضرورة التفرقة بين الحكومة الواقعية والحكومة الدستورية. فقد تقوم الثورة وتأتي **الحكومة الثورية** إلى الحكم محترمة لأحكام الدستور القائم فتكون الحكومة الثورية **هنا حكومة دستورية**.

قد تأتي الحكومة الثورية دون احترام لأحكام الدستور القائم، وهذا هو فرض الحكومة الواقعية. فإذا كانت حكومة الثورة حكومة دستورية، فإن هذا يعني أن الثورة قد قبلت - ولو مؤقتاً - الدستور القائم، وفي هذه الحالة لا يمكن القول بأن الدستور قد سقط بمجرد نجاح الثورة، فهو يبقى، وتستطيع الثورة أن تستمر في الإبقاء عليه، كما تستطيع أن تسقطه بقرار صريح منها، فسقوط الدستور - إذا تم في هذه الحالة - وإنما يتم بقرار صريح وليس بمجرد نجاح الثورة. أما إذا كانت حكومة الثورة حكومة واقعية، فإن مجرد توافق شروط الحكومة الواقعية فيها يعني أن الثورة لم تحترم لأحكام الدستور القائم، وأن حكومتها جاءت إلى الحكم غير مستندة عليهم وهنا يعتبر الدستور قد سقط بمجرد نجاح الثورة.

الاتجاه الذي يفضل الدكتور الأذى:

يرى الأذى بالاتجاه الذي يقرر أن سقوط الدستور لا يتم فوراً، بل يتوقف الأمر على موقف رجال النظام الجديد منه. فقد يحدث أحياناً أن تنجح حركة ثورية، ولا يجد القائمون بها داعياً إلى إسقاط الدستور القائم، طالما أنهم يستطيعون التحايل على أحکامه لخدمة أهدافهم، كما كان الشأن بالنسبة للفاشية في

إيطاليا والنازية في ألمانيا. فالدستور في هذه الحالة يبقى قائماً إلى أن يلغى صراحة أو ضمناً بإعلان دستوري جديد. ولا شك أن قيام الحكومة الثورية مستندة على الأسس الدستورية التي يتضمنها الدستور القائم (الحكومة الدستورية) يدل على رغبة القائمين بالثورة في الإبقاء على هذا الدستور، كما أن قيامها منتهكة لأحكامه وغير مستندة إليه (الحكومة الواقعية) يدل على رغبتها في التخلص منه منذ قيامها.

ثانياً: النصوص الدستورية التي تسقط بالثورة:

يذهب غالبية الفقهاء إلى أن سقوط الدستور أو إلغاءه بالثورة لا يمس من القواعد الدستورية إلا ما تعلق منها بنظام الحكم، وهي القواعد التي تقوم الثورة عادة من أجل تغييرها، حيث أن الثورة موجهة أساساً إلى التنظيم السياسي للدولة بالإضافة إلى التنظيم الاجتماعي والاقتصادي في غالب الأحيان. ويترتب على ذلك أن ما عدا القواعد الدستورية المتعلقة بنظام الحكم يظل باقياً رغم قيام الثورة.

مثال ذلك:

(أ) العبادى المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم:

لأن هذه الحقوق والحريات وإن كانت تتعلق إلى حد كبير بالتنظيم السياسي وتنثر به، إلا أنها تكون في مجموعها ما يمكن أن **يسمى بالدستور الاجتماعي للأمة**، الذي لا يتغير بتغيير النظام السياسي بها. وهذه المبادئ المتعلقة بالحريات واجبة التقديس والاحترام لأنها استقرت في الضمير الإنساني، كما أنه قد نص على هذه الحقوق والحريات في ميثاق دولي، هو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨، وبذلك أصبحت مقررة في نصوص وضعية دولية تحملها أسمى من الدساتير، وغير مرتبطة بوجودها، مما يوجب أن تظل قائمة رغم إلغاء هذه الدساتير.

(ب) الأحكام التي تعتبر دستورية من حيث الشكل فقط، والتي لم ينص عليها في الدستور

إلا لكي تكتسب قدسيته وثباته.

فمثل هذه النصوص وإن روّعي النص عليها في الدستور، بقصد إكسابها حصانته الشكلية من حيث التعديل، إلا أنها لا تتصل بالتنظيم السياسي في الدولة، ولا تختلف من حيث الموضوع عن الأحكام الواردة في القوانين العادية وعلى ذلك تبقى هذه النصوص رغم سقوط الدستور ولكن تزول عنها الصفة الدستورية وتعامل معاملة القوانين العادية، فكل ما يترتب على الثورة في هذه الحالة هو أن هذه القواعد تتجرد من صفتها الدستورية وتصبح قوانين عادية.

يرجع هذا الاتجاه السائد في الفقه إلى أن هذه النصوص الدستورية شكلًا هي نصوص ذات طبيعة قانونية، ولو كانت قد صدرت بقانون عادي لظللت كما هي؛ إذ هي ليست من الدستور في شيء وإنما التصقت به برابطة صناعية. وحين تنجح الثورة ويسقط الدستور نتيجة لها، فإن ذلك يعني أن تسقط القواعد الدستورية بطبيعتها، أما القواعد الأخرى ذات الطبيعة القانونية العادية فتظل وتبقى، باعتبارها قانوناً عادياً شأنها في ذلك شأن بقية القوانين في الدولة، فالثورة لم تفعل سوى أن سحبت الصفة الدستورية من هذه النصوص، مع إبقاء صفة القانون العادي لها.

من أهم تطبيقات ذلك في فرنسا → استمرار العمل بأحكام المادة ٧٥ من دستور السنة الثامنة (دستور سن ١٨١٤) التي كانت تقضي بعدم جواز مساءلة موظفي الحكومة مدنياً عن أعمال تتعلق بوظائفهم أمام القضاء إلا بعد استئذان مجلس الدولة، فلم يحل سقوط هذا الدستور دون استمرار العمل بهذا الحكم بوصفه من أحكام القانون العادي حتى ألغى بمقتضى مرسوم ١٩ سبتمبر سنة ١٨٧٠.

البند الثاني - أثر الثورة على القوانين الأساسية والتشريعات العادية

الوثيقة الدستورية تمثل أهم مصدر للنظام الدستوري في البلاد ذات الدساتير المكتوبة، إلا أنه يوجد في بعض الأحيان موضوعات متعلقة بالقانون الدستوري منصوص عليها في تشريعات صادرة من البرلمان. وأن هذه التشريعات يمكن تسميتها **بالقوانين الأساسية**، وأنها تعتبر مصدراً من مصادر النظام الدستوري في الدولة، وبالإضافة إلى هذه القوانين الأساسية يوجد في الدول التشريعات العادية كالقانون المدني والقانون التجاري والقانون الجنائي، وغير ذلك من القوانين الصادرة من السلطة التشريعية في الدولة والتي لا تتصل بنظام الحكم فيها، أو بمعنى آخر القوانين التي لا تنظم موضوعات دستورية بطبيعتها.

أولاً: أثر الثورة على القوانين الأساسية:

تعتبر القوانين الأساسية جزءاً من النظام السياسي الذي قامت الثورة من أجل إحداث تغييرات جذرية فيه، فإذا أراد القائمون بالثورة عدم إسقاط الدستور القائم والإبقاء عليه ك إطار يستطيعون التحايل على أحکامه لخدمة أهدافهم، بقى الدستور- رغم نجاح الثورة- وبقيت معه القوانين الأساسية، حتى يلغى الدستور صراحة أو ضمناً، فتلغى بالتبعية له هذه القوانين.

إذا لم يعلن رجال الثورة عن رغبتهم في الإبقاء على الدستور أو انتهكوا أحکامه ولم يستندوا إليه، فإن معنى ذلك انقضاء الدستور وكذلك القوانين الأساسية المكملة له، متى كانت هذه القوانين صادرة نتيجة تكليف من المشرع الدستوري أو متصلة اتصالاً مباشراً بنظام الحكم، إلا إذا رأت الدولة أنها صالحة للتطبيق في ظل النصوص الدستورية الجديدة وأبقيت عليها. ومن ذلك أن يطبق البرلمان الائحة الداخلية له التي كانت مطبقة في ظل الدستور القديم لحين أن يضع لائحة جديدة.

ثانياً: أثر الثورة على التشريعات العادية:

تنفرد التشريعات العادية الأخرى غير القوانين الأساسية، بوضع خاص يميزها عن القواعد الدستورية. فهي ذات نطاق أوسع يحكم جميع نواحي الحياة البشرية في الدولة في جزئياتها المختلفة، ولذلك فهي أكثر امتداداً وأكثر تشعباً من القواعد الدستورية التي تكتفي بوضع الخطوط العامة لنظام الحكم وتنظيم السلطات العامة في داخل الدولة.

لذلك فإن المسلم به لدى رجال الفقه الدستوري أنه لا أثر لنجاح الثورة على القوانين العادية القائمة (القوانين المدنية والجنائية وغيرها)، بل تبقى هذه القوانين عبر الثورات، وتظل نافذة ومنتجة لآثارها مالم تلغ صراحة، أو تكون متعارضة مع شكل الحكومة الجديد فتلغى ضمنياً. وعلة بقاء هذه القوانين أنها لا تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة، وليس الثورة موجهة ضدها. كما أن بقاءها بعد نتائجة منطقية لمبدأ مقرر ومسلم به، وهو استمرار الدولة وخلودها على الرغم من تغيير نظام الحكم فيها.

لقد ذهب البعض إلى التفرقة بين الثورة الجزئية التي تهدف على تغيير النظام السياسي وحده، والثورة الشاملة التي تهدف إلى تغيير النظام الاجتماعي أيضاً.

ذهب إلى أن الثورة الجزئية ← قد لا تجد حاجة إلى تغيير عدد كبير من التشريعات العادية، وهي في هذا النطاق يجب أن تعرب صراحة عما تريد أن تسقطه أو تغيره من نصوص.

الثورة الشاملة ← فإنها تؤدي إلى تعطيل كل التشريعات الوضعية القديمة، من غير أن تعلن صراحة عن ذلك، إذ لا يمكن التسليم بأن تستمر هذه التشريعات نافذة بعد الثورة بحجية عدم الإعلان صراحة عن إلغائها

النقد ← لا يمكن القول بأن مجرد نجاح الثورة يسقط جميع التشريعات القائمة، سواء في ذلك الثورة الجزئية أو الثورة الشاملة. فالدولة لا يمكن أن تعيش في فراغ قانوني، وإن كان معنى هذا أن الثورة

تؤدي إلى الفوضى وهدم كيان الدولة نفسه، وهذا يخالف القاعد المسيطرة التي تقضي باستمرار الدولة رغم تغير الأشكال المختلفة لتنظيمها.

المبحث الثاني – أساليب نهاية بعض الوثائق الدستورية المصرية

المطلب الأول – أسلوب نهاية دستور سنة ١٩٢٣

الفرع الأول – الظروف التي صاحبت سقوط دستور ١٩٢٣

قامَت الثورة المصرية في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، وتم لها طرد الملك في ٢٦ يوليو من نفس العام. ولقد جاء في بيان القائد العام للقوات المسلحة في يوم ٢٣ يوليو "... وإنني أؤكد للشعب المصري أن الجيش اليوم كله أصبح يعمل لصالح الوطن في ظل الدستور مجردًا من أية غاية.." .

في العاشر من ديسمبر سنة ١٩٥٢، صدر إعلان دستوري بسقوط دستور سنة ١٩٢٣، جاء فيه ← "... عندما قام الجيش بثورته في ٢٣ يوليو الماضي، كانت البلاد قد وصلت إلى حال من الفساد والانحلال أدى إليه تحكم ملك مستهتر وقيام حياة سياسية معيبة وحكم نيابي غير سليم، فبدلاً من أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان كان البرلمان في مختلف العهود هو الخاضع لتلك السلطة التي كانت بدورها تخضع لملك غير مسئول. ولقد كان ذلك الملك يتتخذ من الدستور مطية لأهوائه، ويجد فيه من التغرات ما يمكنه من ذلك بمعاونة أولئك الذين كانوا يقومون بحكم البلاد ويصرفون أمورها. من أجل ذلك قامت الثورة، ولم يكن هدفها مجرد التخلص من ذلك الملك، وإنما كانت تستهدف الوصول بالبلاد إلى ما هو أسمى مقصدًا وأبعد مدى وأبقى على مر الزمن، من توفير أسباب الحياة القوية الكريمة التي ترتكز على دعائم الحرية والعدالة والنظام حتى ينصرف أبناء الشعب إلى العمل المنتج لخير الوطن وبنيه. والآن بعد أن بدأت حركة البناء وشملت كل مرافق الحياة في البلاد، سياسية واقتصادية واجتماعية، أصبح لزاماً أن نغير الأوضاع التي كانت تودي بالبلاد، والتي كانت يسندها ذلك الدستور المليء بالثغرات. ولكي نؤدي الأمانة التي وضعها الله في أعناقنا لا مناص من أن نستبدل بذلك الدستور دستوراً آخر جديداً يمكن للأمة أن تصل به إلى أهدافها حتى تكون بحق مصدر السلطات. ها أنذا أعلن باسم الشعب سقوط ذلك الدستور، دستور سنة ١٩٢٣. وإنه ليسعني أن أعلن في نفس الوقت إلى بني وطني أن الحكومة آخذة في تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد، يقره الشعب، ويكون منهاً من عيوب الدستور الزائل، محققاً لأعمال الأمة في حكم نيابي نظيف سليم. وإلى أن يتم إعداد هذا الدستور، تتولى السلطات في فترة الانتقال التي لابد منها، حكومة عاهدت الله والوطن على أن تراعي مصالح المواطنين جميعاً دون تفريق أو تمييز، مراعية في ذلك المبادئ الدستورية العامة.." .

بعد صدور هذا الإعلان الدستوري، أصدرت الحكومة المرسوم بقانون رقم ٢٨ في ١٨ يناير سنة ١٩٥٣، لتعالج به دستورية المراسميم التي صدرت منذ ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ حتى تاريخ صدور الإعلان الدستوري بسقوط دستور سنة ١٩٢٣. وقد نص هذا المرسوم في مادته الوحيدة، على أن "تعتبر مراسميم القوانين الصادرة في المدة، من ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ إلى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ قائمة من تاريخ صدورها، وذلك فيما عدا المرسوم بقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٢ الخاص بأحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات والمرسوم رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ الخاص ببيان الإجراءات التي تتبع أمام مجلس الأحكام المخصوص فيعتبران غير قائمين".

الفرع الثاني – وقت سقوط دستور ١٩٢٣

ترتب على قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سقوط الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٢٣. وإذا كان الفقهاء المصري متلقين على أن سقوط هذا الدستور كان من النتائج التي ترتب على قيام الثورة المصرية، إلا أن الفقهاء قد اختلفوا في تحديد الوقت الذي تم فيه هذا السقوط. فذهب البعض منهم إلى أن الدستور يعتبر قد سقط من تاريخ قيام الثورة ونجاحها في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، بينما يرد البعض الآخر تاريخ هذا السقوط إلى اليوم الذي صدر فيه إعلان القائد العام للقوات المسلحة بسقوط الدستور في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢.

الاتجاه الأول: سقوط الدستور منذ نجاح الثورة:

ذهب بعض الفقهاء إلى أن ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ منذ قيامها ونجاحها لم تكن موجهة ضد فساد أدلة الحكم، بل كانت منذ بدايتها موجهة ضد نظام الحكم ذاته، وكانت تهدف منذ قيامها إلى إحلال نظام سياسي واجتماعي واقتصادي جديد.

على ذلك يعتبر دستور سنة ١٩٢٣ قد سقط منذ قيام هذه الثورة؛ إذ أن نجاح الثورة يسقط الدستور القائم فوراً ومن تلقاء ذاته، دون حاجة إلى تشريع خاص ينص على هذا الإعلان. واعتبر هؤلاء الفقهاء أن الإعلان الدستوري الصادر من القائد العام للقوات المسلحة في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢، والذي أُعلن فيه سقوط دستور سنة ١٩٢٣، ليس منشأ لوضع قانوني جديد، وإنما هو مقرر وكافٍ لهذا السقوط، الذي تم منذ نجاح الثورة المصرية في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢.

لقد استند أنصار هذا الاتجاه إلى أن "الإعلان الصادر في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢، ليس إلا تقريراً لأمر واقع".

الاتجاه الثاني: سقوط الدستور بالإعلان الدستوري الصادر في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢:

ذهب البعض الآخر من الفقهاء، إلى أن دستور سنة ١٩٢٣ لم يسقط فوراً بنجاح الثورة في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، بل سقط بعد بدئها بنحو خمسة أشهر، حينما أُعلن سقوط هذا الدستور في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢.

استند بعض أنصار هذا الاتجاه إلى أن الثورة المصرية لم تكن في بدايتها موجهة ضد نظام الحكم بل كانت ضد العبث به، أي كانت ضد فساد وطغيان أداة الحكم وبخاصة رأس هذه الأداة وهو رئيس الدولة، ولم تتطور الثورة من ثورة ضد أداة الحكم إلى ثورة ضد نظام الحكم إلا تدريجياً على مدى بضعة شهور، وحين تم ذلك التطور أُعلن سقوط الدستور بعد الثورة بنحو خمسة شهور، أي في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢.

استند البعض الآخر إلى أن وضع الدستور بعد نجاح الثورة يخضع لظروف تلك الثورة وهدفها، ولا يصح ترتيب نتائج قانونية مسلمة على مجرد نجاح الثورة، وإنما في مثل هذه المسألة الخطيرة، يجب أن يفصح قادة الثورة عن هدفهم.

قرر لذلك أن "الإعلان الذي سقط الدستور على أساسه، هو الذي يوضح المسائل ويضع الأمور في نصابها الصحيح ويزيل أهداف الثورة وما يريد قادتها، والقول بأن هذا الإعلان مقرر لحالة حدثت غداة الثورة وليس منشأ لوضع جديد-مثل هذا القول- محل نظر والتمسك به غير منتج.

ذهب فريق ثالث من أنصار هذا الرأي إلى أن الثورة الشاملة-ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢-لا تحفل كثيراً بالدستور القائم، وتبقى عليه في بعض الأحيان كمجرد إطار إداري. والحكومة الثورية جاءت في مصر حكومة دستورية مستندة في توليتها الحكم على دستور سنة ١٩٢٣، وحتى عندما خلع الملك نوبي بولي عهده ملكاً تطبيقاً لأحكام هذا الدستور، واتبعت أحكامه بعد ذلك عدة مرات سواء في تشكيل هيئة الوصاية، أو في سواها من الأعمال السياسية، فهو لم يسقط بمجرد نجاح الثورة. وإنما أسقطته الثورة بعد ذلك بقرار صريح عندما تبين لها أنه لا يصلح حتى كإطار إداري لنظام الحكم.

رأي الدكتور ← الاتجاه الذي يرى أن دستور سنة ١٩٢٣ لم يسقط إلا نتيجة للإعلان الصادر في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢، هو الرأي الذي يتفق مع ما سبق أن قلناه. فالقائمون بالثورة قد يرون عدم إسقاط الدستور وقت قيام الثورة، ويفضلون الإبقاء عليه كإطار نستطيع الثورة الاستفادة منه لخدمة أهدافها في بداية الحركة الثورية. وفي هذه الحالة يظل الدستور قائماً حتى يصدر إعلان من قادة الثورة بإلغائه.

المطلب الثاني – أسلوب نهاية دستور سنة ١٩٥٦

لم يستمر دستور سنة ١٩٥٦ في العمل طويلاً، حيث شاءت الظروف أن تستجيب سوريا لنداء الوحدة المنشود من قلب الشعب العربي، وتمت الوحدة في ٢١ فبراير سنة ١٩٥٨. وعلى ذلك لم يدمر هذا الدستور على سنة وثمانية أشهر، حيث انتهى العمل به من الناحية القانونية منذ تاريخ قيام الدولة العربية المتحدة الجديدة.

الفرع الأول- الظروف التي صاحبت إلغاء دستور سنة ١٩٥٦

لم يكُن يمضي على انتخاب مجلس الأمة المصري-تطبيقاً لدستور سنة ١٩٥١- سوى فترة قصيرة جداً حتى بدأت خطوات الوحدة بين مصر وسوريا.

تحقيقاً لهذا المطلب، اجتمع ممثلو الحكومتين المصرية وال السورية، في قصر القبة بالقاهرة يوم السبت أول فبراير سنة ١٩٥٨، للمداولات في الإجراءات النهائية لتحقيق إرادة الشعب العربي، ولتنفيذ ما نص عليه دستور الجمهوريتين من أن شعب كل منها جزء من الأمة العربية. واتفقوا على إعلان بيان تاريخي على الشعب يتضمن الإجراءات الالزمة لتحقيق الوحدة، **وأعلن ممثلو الحكومتين في هذا البيان**

"اتفاقهم التام وإيمانهم الكامل وثقتهم العميقـة في وجوب توحيد سوريا ومصر في دولة واحدة، اسمها الجمهورية العربية المتحدة، على أن يكون نظام الحكم .. ديمقراطياً رئيسياً، يتولى فيه السلطة التنفيذية رئيس الدولة ويعاونه وزراء يعينهم ويكونون مسئولين أمامه، كما يتولى السلطة التشريعية مجلس تشريعي واحد. ويكون لهذه الجمهورية علم واحد، يظل شعباً واحداً وجيشاً واحداً، في وحدة يتساوى فيها أبناؤها في الحقوق والواجبات..".

على أساس هذا الإعلان المشترك ألقى كل من رئيس جمهورية مصر العربية ورئيس جمهورية سوريا في يوم واحد هو ٥ فبراير سنة ١٩٥٨ خطاباً، أمام كل من مجلس الأمة المصري ومجلس الأمة السوري، استعرض فيه مظاهر الوحدة بين مصر وسوريا من النواحي التاريخية ومظاهر الجهاد المشترك بينهما، وعرض المبادئ التي تم الاتفاق عليها لتكون أساساً في بناء الجمهورية العربية المتحدة.

عقب إلقاء هذا البيان، وافق عليه المجلسان السوري والمصري، وأقر كل منهما بالإجماع الخطوات التي تمت، والمبادئ التي انعقد الاتفاق عليها بين الجانبين السوري والمصري في هذا الشأن، لتكون أساساً لنظام الحكم في فترة الانتقال.

٦ فبراير سنة ١٩٥٨ صدر قرار رئيس جمهورية رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٨ بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على وحدة سوريا ومصر في دولة جديدة هي الجمهورية العربية المتحدة، وعلى رئاسة هذه الجمهورية، على أن تجري عمليتا الاستفتاء المشار إليهما يوم ٢١ فبراير سنة ١٩٥٨.

قد تم الاستفتاء على الوحدة وعلى ترشيح الرئيس جمال عبد الناصر رئيساً للجمهورية الجديدة التي نشأت بعد اندماج الدولتين، وجاءت نتيجة الاستفتاء بموافقة شبه إجماعية. وبتمام الاستفتاء وظهور نتيجته قامت الدولة العربية المتحدة، واحتفت كل من الدولتين المصرية وال السورية من الناحية القانونية بقيام هذه الوحدة بينهما.

إذا كان الدستور قد سقط بظهور الدولة الجديدة ← فإن التساؤل يثار حول مصير المعاهدات والقوانين الخاصة بكل دولة من الدولتين قبل قيام الوحدة بينهما. ولا شك أن بقاء أحكام المعاهدات والاتفاقيات

الدولية المبرمة بين كل من سوريا ومصر قبل الوحدة، وبين الدول الأخرى أمر مسلم به. وعلى ذلك تظل هذه المعاهدات والاتفاقيات سارية المفعول في النطاق الإقليمي المقرر لها عند إبرامها. كما يسري نفس الحكم على التشريعات قائمة ومطبقة في نطاقها الإقليمي إلى أن تعديل أو تلغي بنصوص قانونية جديدة. ويؤكد هذا الاتجاه ما نص عليه الإعلان الذي أدى به كل من رئيس جمهورية مصر العربية ورئيس جمهورية سوريا، أمام المجلسين النيابيين في ٥ فبراير سنة ١٩٥٨، وما نص عليه أيضاً الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة، الصادر في ٥ مارس سنة ١٩٥٨.

الفرع الثاني – الطريقة التي سقط بها دستور سنة ١٩٥٦

الدستير تنتهي حياتها بأحد طريقين:

إما أن تنتهي بالطريق العادي ← بواسطة السلطة التأسيسية الأصلية عندما يتضح للأمة عدم مسايرة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع.

إما بالأسلوب الثوري ← النتيجة لثورة ناجحة تهدف إلى التغيير الجري في المجتمع.
نجد نطاقاً لـأعمال الطريقيتين السابقتين حين تظل الدولة كما هي، لا حين تندمج دولتان أو أكثر في دولة جديدة. فإذا قامت دولة جديدة على أية صورة من الصور فإن الشخصية القانونية للدول القديمة تنتهي وتظهر شخصية قانونية أخرى للدولة الجديدة. وبالتالي فإن الوضع الطبيعي أن تنتهي الدستير التي كان معمولاً بها في هذه الدول -قبل اتحادها- تلقائياً دون التقيد في نهايتها بالأساليب التقليدية، وذلك لظهور نظام دستوري جديد يتطابق والوضع الجديد الذي ظهر بقيام وميلاد الدولة الجديدة.

لاشك أن قيام الوحدة بين مصر وسوريا قد أدى إلى انتهاء الشخصية القانونية للدولة المصرية. ولما كان دستور سنة ١٩٥٦ هو القانون الأساسي الخاص بهذه الدولة، وكان مجال تطبيقه محصوراً في نطاقها الإقليمي، كان لابد أن ينتهي العمل به بعد أن أصبحت الدولة جزءاً من دولة أخرى جديدة.

على ذلك فقد تميز دستور سنة ١٩٥٦ في نهايته بأسلوب خاص يبعد عن الأساليب التقليدية في نهاية الدستير، نتج عن انتهاء الشخصية القانونية للدولة المصرية والسورية وانصهارهما في دولة جديدة ظهرت بشخصية قانونية جديدة، اتخذت اسم "الجمهورية العربية المتحدة".

المطلب الثالث – أسلوب نهاية دستور ١٩٧١

الفرع الأول – الظروف التي صاحبت سقوط دستور ١٩٧١

اندلعت بمصر مظاهرات حاشدة في ٢٥ يناير سنة ٢٠١١، دعت إليها نخبة من الشباب على شبكات التواصل الاجتماعي لإظهاراً لعدم رضائهم عن أداء النظام القائم الذي وصفوه بأنه نظام فاسد انتشرت فيه الرشوة والتربح والكسب غير المشروع، وتبدلت فيه الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية، كما زورت فيه الانتخابات، وظهرت فيه الرغبة إلى توريث الحكم، وانعدمت الرقابة الحقيقية على الحكومة.

إلا أن المظاهرات التي بدأت سلمية قد قوبلت بالعنف، وسقط فيها بعض المتظاهرين، فتحولت إلى ثورة اندلعت في شتى جوانب مصر ومحافظاتها وانضم إليها الشعب بكافة طوائفه، وعجز الأمن عن التصدي لها، مما اضطر الجيش إلى النزول إلى الشارع لحراسة المنشآت العامة وتعويض الفراغ الأمني الذي نشأ عن انهيار جهاز الشرطة. واستمرت الثورة وازدادت حدتها، واتسعت رقعتها، ولم يستجب الشعب للمحاولات التي سعى إليها النظام القائم للوصول إلى حلول وسطي، والتي تمثلت في التغيير الوزاري وتشكيل لجنة لإجراءات تعديلات دستورية وتعيين نائب لرئيس الجمهورية وتكييفه في ١٠ فبراير سنة ١٩٦٦ بماهام رئيس الجمهورية.

المساءة شار

لـ أما إصرار الشعب على مطالبه التي تمثلت أساساً في الحرية والكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية، وما طلبه رئيس الدولة بالرحيل وإسقاط النظام، اضطر رئيس الجمهورية إلى التخلي عن منصبه وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شئون البلاد في مساء يوم الجمعة ١١ فبراير سنة ٢٠١١. وتولى الجيش مقاليد الحكم من خلال المجلس الأعلى للقوات المسلحة اعتباراً من التاريخ المذكور.

لـ يلاحظ أن مواد دستور سنة ١٩٧١ القائم وقت الثورة، لم يرد فيها أي ذكر لاختصاص المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شئون البلاد، وكل ما ورد في هذا الدستور متعلقاً بالقوات المسلحة هو ما تضمنته المواد ١٨٠ ١٨١ ١٨٢ ١٨٣، ولم يرد في هذه النصوص ما يعطي الحق لتكتيلها بإدارة شئون البلاد. ومعنى ذلك أن تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة لم يكن تطبيقاً للدستور القائم، وإنما استناداً إلى ما تضمنه خطاب التخلي من تكليف المجلس بذلك، لأن نصوص دستور سنة ١٩٧١ كانت تتطلب في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أن يتولى إدارة شئون البلاد رئيس مجلس الشعب وفي حالة عدم وجود المجلس يتولى الرئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا، ولقد كان مجلس الشعب قائماً ولم يكن قد تم حله وقت إعلان خطاب التخلي.

لـ في الثالث عشر من فبراير سنة ٢٠١١، بدأ المجلس الأعلى للقوات المسلحة ممارسة دوره في إدارة شئون البلاد، بإصدار الإعلان الدستوري الأول الذي عطل بموجبه أحکام دستور سنة ١٩٧١، وحل مجلسي الشعب والشوري، وشكل لجنة تعديل بعض مواد الدستور، كما أعطى لنفسه حق إدارة البلاد وحق إصدار المراسيم بقوانين.

لـ تنفيذاً للبندين الأول والسادس من الإعلان الدستوري الأول والذي يقضي أولهما بتعليق العمل بأحكام الدستور والأخر بتشكيل لجنة لتعديل بعض مواده والاستفتاء عليها، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرار رقم ١ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ١٤ فبراير سنة ٢٠١١، بتشكيل لجنة لتعديل الدستور، تختص بدراسة إلغاء المادة ١٧٩ من الدستور (الخاصة بمكافحة الإرهاب) وتعديل المواد ٨٨ (لجنة الإشراف على الانتخابات البرلمانية) و ٧٧ (مدة رئيس الجمهورية) و ٧٦ (كيفية انتخاب رئيس الجمهورية) ١٨٩ (إجراءات تعديل الدستور) و ٩٣ (الجهة المختصة بالفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان)، وتعديل كافة ما يتصل بهذه المواد من مواد ترى اللجنة ضرورة تعديلها لضمان ديمقراطية ونزاهة انتخابات رئيس الجمهورية ومجلس الشعب والشوري، والتعديلات الالزمة للقوانين المتعلقة بالمواد الدستورية محل التعديل.

لـ قد باشرت اللجنة عملها، وقدمت تقريراً به إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة تضمن التوصية بإلغاء المادة ١٧٩ وتعديل المواد ٧٥ ٧٦ و ٧٧ و ٨٨ و ٩٣ و ١٤٨ و ١٣٩ و ١٨٩ و ١٨٩ و ١٨٩ مكرر(١). ثم أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرار رقم ١٧ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٣ مارس سنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين للاستفتاء على تلك التعديلات، وأجرى الاستفتاء بتاريخ ١٩ مارس سنة ٢٠١١، وقد تمت الموافقة عليها بما يزيد على ٧٧٪ من عدد من أدلوا بأصواتهم في الانتخاب، وأعلنت نتيجة الاستفتاء في ٢٠ مارس سنة ٢٠١١ وأصبحت ملزمة منذ هذا التاريخ.

لـ كان مقتضى هذا الاستفتاء، عودة دستور سنة ١٩٧١ المعطل للحياة مع ما أجرى عليه من تعديلات تنفيذاً للإرادة الشعبية التي تعتبر السلطة الأصلية التي يوكل إليها وضع الدستور أو تعديله، وهو ما يترتب عليه إعمال نص المادة ٨٤ منه، والتي تقضي بتولي رئيس المحكمة الدستورية العليا حكم البلاد خلال المرحلة الانتقالية في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية عند عدم وجود مجلس الشعب.

لـ إلا أن الأمور لم تجر على هذا النحو؛ التي إذ أهدرت الإرادة الشعبية أقرت التعديلات الدستورية واعتبرت هذه التعديلات كأن لم تكن، فأصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلاناً دستورياً في ٣٠ مارس سنة ٢٠١١، تضمن ثلاثة وستين مادة، شملت التعديلات الدستورية التي تم الاستفتاء عليها وموضوعات أخرى لم ترد في هذا الاستفتاء، وأصبح هذا الإعلان الدستوري هو أساس نظام الحكم في الفترة الانتقالية.

بها الإعلان الدستوري بدء عهد جديد تشكلت ملامحه من خلال تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة مقايد الحكم في البلاد، وما تلى ذلك من إصداره للعديد من الإعلانات الدستورية، التي نظمت عملية الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في مصر.

من أهم الإعلانات التي صدرت في تلك الفترة، الإعلان الدستوري الصادر في ٢٥ سبتمبر سنة ٢٠١١، والإعلان الدستوري الصادر في ١٩ نوفمبر سنة ٢٠١١، والإعلان الدستوري الصادر في ١٧ يونيو سنة ٢٠١٢.

الفرع الثاني – وقت سقوط دستور سنة ١٩٧١

لقد ترتب على قيام ثورة ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ سقوط الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٧١. وإذا كان الفقه متتفقاً على أن سقوط هذا الدستور كان من النتائج التي ترتب على قيام هذه الثورة، إلا أن الآراء قد اختلفت في تحديد الوقت الذي تم فيه هذا السقوط.

ذهب البعض إلى أن الدستور يعتبر قد سقط من تاريخ قيام الثورة ونجاحها بخلع رئيس الجمهورية عن منصبه في ١١ فبراير سنة ٢٠١١.

بينما يرى البعض الآخر تاريخ سقوط هذا الدستور إلى ٢٠ مارس سنة ٢٠١١ وهو اليوم الذي أصدر فيه المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري الذي وضع أساس نظام الحكم في الفترة الانتقالية.

الاتجاه الأول: سقوط دستور سنة ١٩٧١ من تاريخ نجاح الثورة:

ذهب رأي إلى أن الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١، قد سقط بقيام الثورة في ٢٥ يناير سنة ٢٠١١، حتى قبل أن يتخلع الرئيس السابق عن رئاسة الدولة في ١١ فبراير سنة ٢٠١١.

الاسانيد التي ساتند اليها هذا الاتجاه :

١- أن دستور سنة ١٩٧١ كان متناقضاً مع ما قامت الثورة من أجله، لأنه يركز الاستبداد في شخص واحد هو رئيس الدولة، ولا يوفر استقلالاً للقضاء، وقضى على الحقوق والحريات الفردية على مستوى النصوص، خاصة بعد التعديلات التي وردت عليه في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ و٢٠٠٩ سواء بالنسبة للمادة ١٧٩ المنظمة لأحكام مكافحة الإرهاب بما تحمله من مساس بالحريات أو بالنسبة للمادة ٧٦ التي وضعت نظاماً يؤكد على فكرة التوريث، هذا بالإضافة إلى استمرار حالة الطوارئ طبقاً للمادة ١٤٨ من هذا الدستور طيلة ثلاثة عقود الماضية، وتحول مجلس الوزراء في ظله إلى مجرد سكرتارية للحاكم، وفضلاً عن ذلك عدم احترام حقوق الإنسان الواردة بهذا الدستور في التطبيق والممارسة.

٢- أن هذا الدستور كان معدوماً، وأن الثورة هي التي كشفت هذا الانعدام، إذ أثبتت أن الاستفتاء الذي أقر عن طريقه هذا الدستور كان عبثاً، وأن ما تم بعد ذلك من تعديلات عليه في أعوام ١٩٨٠ و٢٠٠٥ و٢٠٠٧ و٢٠٠٩ كان انقلاباً على المشروعية لأنها أخلت بكيان الدستور وأصبح الدستور معبراً عن إرادة الحاكم ولا علاقة له بالشعب، وبذلك فإن القول ببقاءه بعد قيام ثورة ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ يعد خروجاً على نتائج المشروعية الثورية.

٣- أن القول ببقاء دستور سنة ١٩٧١ بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ يترتب عليه عدم مشروعية تولي الجيش مقايد الحكم في البلاد، لأن المشروعية الدستورية العادلة لا تعرف الجيش كسلطة حكم، بل تقضي بتولي

رئيس الوزراء أو نائب رئيس الجمهورية في حالة المانع المؤقت، ورئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا في حالة المانع الدائم. ولذلك فإن الأساس القانوني لحكم الجيش للبلاد كان بناء على طلب الشعب من الجيش الحماية، وليس المشروعية الدستورية التي انقضت بسقوط دستور ١٩٧١ نتيجة لقيام الثورة. ولذلك يعتبر إعلان سقوط هذا الدستور كافياً لهذا السقوط وليس منشئاً له.

الاتجاه الثاني:

سقوط الدستور بالإعلان الصادر في ٣ مارس سنة ٢٠١١، وهو ما نؤيد الأخذ به:

ذهب البعض الآخر من الفقهاء، إلى أن دستور سنة ١٩٧١ لم يسقط فوراً بنجاح الثورة في ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ بل سقط بعد هذا التاريخ حينما صدر الإعلان الدستوري في ٣٠ مارس سنة ٢٠١١، الذي تضمن وضع نظام مؤقت للحكم في المرحلة الانتقالية.

الأسانيد التي استند إليها هذا الاتجاه

إن كانت القاعدة أنه يتربّى على نجاح الثورة سقوط الدستور القائم، ولكن يمكن أن يظل الدستور معمولاً به رغم نجاح الثورة لفترة مؤقتة إذا كان هناك موافقة صريحة من رجال الثورة، وهذا ما حدث في ثورة ٢٥ يناير سنة ٢٠١١.

لقد قرر الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ فبراير سنة ٢٠١١، عقب تنحي الرئيس السابق محمد حسني مبارك في ١١ فبراير سنة ٢٠١١ حل مجلسي الشعب والشورى، وتعليق العمل بدستور سنة ١٩٧١، وتشكيل لجنة لتعديل بعض مواد الدستور وتحديد قواعد الاستفتاء عليها من الشعب. وبتاريخ ١٥ فبراير سن ٢٠١١، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة قراراً بتشكيل لجنة تختص بدراسة إلغاء المادة ١٧٩ من دستور سنة ١٩٧١ وتعديل المواد ٧٦ و ٧٧ و ٨٨ و ٩٣ و ١٨٩ و ١٣٩ و ٩٣ و ٨٨ و ٧٦ و ٧٥ و ١٤٨ و ١٨٩ من الدستور، على أن تنتهي هذه اللجنة من عملها في مدة لا تجاوز عشرة أيام من تاريخ القرار.

باشرت اللجنة عملها على الفور، وقدّمت تقريراً برأيها إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، تضمن التوصية بإلغاء المادة ١٧٩ من الدستور، وتعديل المواد ٧٦ و ٧٧ و ٨٨ و ٩٣ و ١٣٩ و ١٤٨ و ١٨٩، وإضافة المادتين ١٨٩ و ١٩٦ مكرر.

٣ مارس سنة ٢٠١١، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرار رقم ١٧ لسنة ٢٠١١، بدعوة الناخبين للاستفتاء على هذه التعديلات، وتم استفتاء الشعب عليها بتاريخ ١٩ مارس سنة ٢٠١١، ووافق الشعب على هذه التعديلات بنسبة تجاوزت ٧٧٪ من أصوات الناخبين. ومقتضى ذلك أن الشعب قد وافق على استمرار العمل بدستور سنة ١٩٧١ في إطار ما أجرى عليه من تعديلات، وهو ما يتفق مع طبيعة الأمور والقواعد الدستورية السليمة.

إلا أن الأمور لم تسر مع هذا المنطق السليم، وفوجئ الشعب بعد مرور عشرة أيام فقط على الاستفتاء بأن المجلس الأعلى للقوات المسلحة لم يأخذ بهذا المنطق، وأصدر إعلاناً دستورياً بتاريخ ٣٠ مارس سنة ٢٠١١ تضمن ٦٣ مادة من بينها المواد التي تم الاستفتاء عليها في ١٩ مارس سنة ٢٠١١، وهو ما يمثل خروجاً على الإرادة الشعبية التي أسفّر عنها هذا الاستفتاء، والتي قررت بقاء العمل بدستور سنة ١٩٧١ بعد التعديلات التي تمت الموافقة عليها، وذلك حتى يتم وضع دستور جديد للبلاد وفقاً للمادة ١٨٩ مكرر المضافة.

إذا رجعنا إلى الظروف التي تم فيها إسقاط دستور سنة ١٩٧١، نجد أنه بالرغم من أن الثورة كانت موجهة ضد نظام الحكم، وضد الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة. وهو ما ظهر من الشعارات التي كان يرددتها التأييدات - فإن القائمين على الحكم (المجلس الأعلى للقوات المسلحة) بعد قيامها، وتخلى رئيس الجمهورية عن منصب رئيس الجمهورية في ١٢ فبراير سنة ٢٠١١، قد أرادوا الإبقاء على الدستور لفترة معينة. ويدل على هذه الإرادة أنهم قد بادروا في أول الأمر إلى تعديل دستور سنة ١٩٧١، لكي يصبح متفقاً وأهداف ثورة ٢٥ يناير سنة ٢٠١١، ثم جاء الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس سنة ٢٠١١ ليضع تنظيماً للحكم في الفترة الانتقالية، وإذا كان هذا الإعلان لم ينص صراحة على إلغاء دستور سنة ١٩٧١، إلا أن هذا الإلغاء يستفاد ضمناً مما ورد فيه، وهو ما يعني أن دستور سنة ١٩٧١ لم يسقط بقيام الثورة في ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ وإنما أسقطه القائمون بالحكم في ٣٠ مارس سنة ٢٠١١ عندما رأوا أنهم لم يصبحوا في حاجة للبقاء عليه.

لقد أكدت هذا المعنى محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٦ مارس سنة ٢٠١١، بمناسبة الطعن على قرار المجلس الأعلى للقوات المسلحة بدعوة الناخبين للاستفتاء على تعديلات دستور سنة ١٩٧١، بحجة أن هذا الدستور قد سقط بقيام الثورة وبالتالي لا يجوز إجراء تعديل عليه. ولقد ورد في هذا الحكم أنه: لا محل في هذه الدعوى للقول بأن الدستور قد سقط بقوة الثورة وإلا ما كان للمجلس الأعلى للقوات المسلحة أن يصدر قراراً بتعديل بعض مواد الدستور دون اتخاذ إجراءات وضع دستور كامل للبلاد.

أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم بقولها: مع وقوف المحكمة على وجهة النظر المطروحة أمامها حول مدى سقوط الدستور فإن القول الفصل في هذا إنما مرده إلى الشعب مصدر السلطات والذي منح المجلس الأعلى للقوات المسلحة شرعية اعتلاء منصب الحكم في البلاد دون أن يسقط بعد ذلك الإعلان الدستوري الذي صدر عن هذا المجلس، ونشر بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٣ فبراير سنة ٢٠١١، والذي تضمن تسعه بنود تحصل جميعها بشئون الحكم ومنها ما تضمنه البند ٦، من تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد الدستور وتحديد قواعد الاستفتاء عليه من الشعب، الأمر الذي يعني أن الشعب التفت عن تبني نظرية سقوط الدستور تلقائياً، مولياً إرادته شطر تعديل بعض مواده خلال الفترة الانتقالية.

المطلب الرابع - تعليق العمل بدستور سنة ٢٠١٢ ثم

إلغاء هذا الدستور

اندلعت في مصر مظاهرات حاشدة في ٣٠ يونيو سنة ٢٠١٣، نظمتها أحزاب وحركات معارضة للرئيس محمد مرسي، وطالب المتظاهرون ببعض الإصلاحات السياسية، ونتيجة لعدم تلبية هذه الإصلاحات، طالباً برحلته بعد أن أمضى عاماً واحداً في الحكم.

الفرع الأول - الأحداث التي صاحبت ثورة ٣٠ يونيو سنة ٢٠١٣

أول يوم من شهر يوليو سنة ٢٠١٣، أصدر وزير الدفاع الفريق أول عبد الفتاح السيسي بياناً ذكر فيه أن قيام المظاهرات وخروج شعب مصر العظيم، يحتم أن يتلقى الشعب ردّاً على حركته وعلى ندائها، من كل طرف يتحمل قدرًا من المسؤولية في هذه الظروف الخطيرة المحيطة بالوطن. وأشار هذا البيان إلى أن القوات المسلحة لن تكون طرفاً في دائرة السياسة أو الحكم، وأن الأمن القومي للدولة معرض لخطرٍ شديد إزاء التطورات التي تشهدها البلاد. كما أشار البيان إلى معاناة الشعب المصري، وأنه لم يوجد أحداً يحنو عليه. وأعطت القوات المسلحة مهلة ٤٨ ساعة للقوى السياسية والجميع لتلبية مطالب الشعب، وأنه إذا لم تتحقق مطالب الشعب خلال هذه المدة، فإنها ستعلن عن خارطة مستقبل وإجراءات تشرف على تنفيذها في أعقاب ذلك.

اليوم التالي (٢١ يوليو)، أصدرت محكمة النقض حكماً ببطلان تعيين النائب العام طلعت عبدالله، الذي شغل المنصب بعد عزل رئيس الجمهورية للمستشار عبدالمجيد محمود، وووقدت اشتباكات في محيط جامعة القاهرة استمرت إلى صباح اليوم التالي، أدت إلى مقتل ٢٢ شخصاً.

يوم ٢ يوليو، وبعد انتهاء المهلة التي منحتها القوات المسلحة للقوى السياسية، اجتمع قادة القوات المسلحة مع قوى سياسية ودينية وشبابية، وفي الساعة التاسعة مساء من ذات اليوم أعلن وزير الدفاع الفريق أول عبد الفتاح السيسي إنهاء حكم الرئيس محمد مرسي، وعرض خارطة مستقبل سياسية اتفق عليها المجتمعون، تتضمن تسليم السلطة لرئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار عدلي منصور حتى إجراء انتخابات رئاسية مبكرة، وأن للرئيس المؤقت سلطة إصدار إعلانات دستورية. وتتضمن هذه الخطة أيضاً تشكيل حكومة كفاءات وطنية قوية وقدرة تتمتع بجميع الصلاحيات لإدارة المرحلة، وتشكيل لجنة من التيارات السياسية وخبراء الدستور لمراجعة دستور سنة ٢٠١٢ الذي عطل مؤقتاً، ومناشدة المحكمة الدستورية العليا لسرعة إقرار مشروع قانون انتخاب مجلس النواب والبدء في إجراءات الإعداد للانتخابات البرلمانية، وتشكيل لجنة عليا للمصالحة الوطنية من شخصيات تتمتع بمصداقية وقبول لدى جميع النخب الوطنية وتمثل مختلف التوجهات.

الفرع الثاني – تعطيل العمل بدستور سنة ٢٠١٢ وصدور دستور ٢٠١٤

ترتب على بيان القيادة العامة للقوات المسلحة الصادر في ٣ يوليو سنة ٢٠١٣، تعطيل العمل بدستور سنة ٢٠١٢ مؤقتاً، لحين تعديل أحکامه. ولقد تولى رئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار عدلي منصور أمور الحكم وأدى اليمين الدستورية العليا كرئيس للجمهورية يوم ٤ يوليو سنة ٢٠١٣، بعد دقائق قليلة من تأدية اليمين كرئيس للمحكمة الدستورية العليا، وظل رئيساً مؤقتاً لمصر حتى ٧ يونيو سنة ٢٠١٤، وهو اليوم الذي تولى فيه الرئيس عبد الفتاح السيسي مقايد الحكم في الدولة.

أولاً: صدور إعلان دستور بنظام الحكم في الفترة الانتقالية:

بدأت فترة جديدة في تاريخ النظام الدستوري، منذ تعطيل العمل بدستور سنة ٢٠١٢ وحتى صدور دستور سنة ٢٠١٤ المعديل لهذا الدستور. وصدر في هذه الفترة الذي تقارب العام، إعلان دستوري من رئيس الجمهورية المؤقت في ٥ يوليو سنة ٢٠١٣ بحلي مجلس الشورى، وإعلان دستوري آخر في ٨ يوليو سنة ٢٠١٣ بنظام الحكم في الفترة الانتقالية استناداً إلى البيان الصادر عن القيادة العامة للقوات المسلحة في الثالث من يوليو سنة ٢٠١٣، المشار إليه سابقاً.

لقد تضمن الإعلان الدستوري الصادر في ٨ يوليو سنة ٢٠١٣ ثلاثة وثلاثين مادة، تضمنت المقومات الأساسية للدولة، وحماية الحقوق والحربيات العامة، واحتياطات رئيس الجمهورية المؤقت، واحتياطات مجلس الوزراء والوزراء، والسلطة القضائية، والقواعد المنظمة للجنة تعديل دستور ٢٠١٢.

ضماناً لاستقرار الدولة وسير مراقبتها، نص الإعلان في المادة ٢٢ على أن: كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الإعلان الدستوري يبقى صحيحاً ونافذاً.

ثانياً: صدور دستور ٢٠١٤ وإلغاء دستور سنة ٢٠١٢:

ظل دستور سنة ٢٠١٢ معطلاً منذ بيان القيادة العامة للقوات المسلحة في ٣ يوليو سنة ٢٠١٣، وحتى صدور دستور ٢٠١٤. ولقد نظم الحكم في مصر خلال تلك الفترة الإعلان الدستوري الذي صدر عن رئيس الجمهورية المؤقت في ٨ يوليو سنة ٢٠١٣ السابق الإشارة إليه.

تنفيذاً لهذا الإعلان الدستوري أصدر رئيس الجمهورية المؤقت القرار رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠١٣ بتشكيل لجنة الخبراء (لجنة العشرة) المنصوص عليها في المادة ٢٨ من الإعلان الدستوري المشار إليه، كما أصدر القرار الجمهوري رقم ٥٧٠ لسنة ٢٠١٣ بتشكيل (لجنة الخمسين) المنصوص عليها في المادة ٢٩ من ذات الإعلان الدستوري، والتي أناط بها إعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية.

لقد قامت لجنة الخبراء بإعداد مشروع تعديل الدستور، ثم عرض هذا المشروع بعد أن انتهت اللجنة من إعداده على لجن الخمسين، وناقشت لجنة الخمسين ابتداء من ٨ سبتمبر سنة ٢٠١٣ في عدة جلسات المشروع المقدم من لجنة الخبراء وأدخلت عليه الكثير من التعديلات، ثم عرض المشروع على لجنة الصياغة التي نصت عليها المادة السابعة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٧٠ لسنة ٢٠١٣، ووافقت لجنة

الخمسين على المشروع النهائي للتعديلات الدستورية بعد صياغتها في أول ديسمبر سنة ٢٠١٣، ورفعته إلى رئيس الجمهورية المؤقت لاتخاذ الإجراءات الازمة لاستفتاء الشعب عليه.

تطبيقاً لنص مشروع الدستور في المادة ٤٧ الذي قرر أن: يعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، عرض مشروع الدستور للاستفتاء الشعبي العام في ١٤ يناير سنة ٢٠١٤، وبعد أن تم الاستفتاء أعلنت اللجنة العليا للانتخابات في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤ نتيجة الاستفتاء على مشروع الدستور، والتي انتهت بالموافقة عليه بنسبة ٩٨,١٪ من عدد المشاركين في الاستفتاء الذين يمثلون ٤٣٨,٦٪ من إجمالي المقيدين في جداول الانتخاب.

بعد أن أعلنت اللجنة العليا موافقة الشعب على مشروع الدستور الذي تم استفتاؤه عليه، أصدر رئيس الجمهورية المؤقت الدستور في ١٨ يناير سن ٢٠١٤ بعد أن وقع وثيقة إصداره التي تضمنت عبارة "يصدر دستور جمهورية مصر العربية المعدل بالنص المرفق".

امتحانات الأعوام السابقة

امتحان مايو (٢٠٢٤) دبلوم القانون العام

**الكل في أحد الموضوعين الآتيين
الموضوع الأول:**

المقصود بحظر تعديل الدستور زمنياً أو موضوعياً ومدى الزامية هذا الحظر وموقف دستور مصر سنة ٢٠٤٧ من ذلك

الموضوع الثاني:

المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري

امتحان مايو (٢٠٢٥) دبلوم القانون العام

**الكل في أحد الموضوعين الآتيين
الموضوع الأول:**

تتجه بعض الدول إلى وضع قيود زمنية و موضوعية على تعديل دساتيرها، اشرح ذلك، ووضح القيمة القانونية لهذه القيود.

الموضوع الثاني:

إجراءات تعديل الدستور المصري سنة ٢٠١٤ بعد التعديلات التي أجريت عليه في عام ٢٠١٩.