أنواع الدساتير من حيث قابلية التعديل (مرنة / جامدة)

ملاحظة: يوجد رسم توضيحي قد يساعدك لفهم في آخر الملف..

الدساتير المرنة

يقصد بالدساتير المرنة تلك الدساتير التي تعدل القواعد الواردة فيها بالإجراءات التي تعدل بمقتضاها القوانين العادية، ومن ذات الجهة. فالتماثل في الجهة المختصة بإجراء التعديل، وتماثل الإجراءات واجبة الإتباع في الحالتين هما العنصران اللذان يضيفان على الدستور صفة المرونة، ويطلق عليه تسمية (دستور مرن)[1]. فالدستور المرن هو الدستور الذي تعدل أو تلغى أحكامه وفقاً للإجراءات ذاتها التي تعدل بها القوانين العادية، أي بوساطة السلطة المختصة بالتشريع وفقا لأحكام الدستور، وعلى مقتضى الإجراءات التي تتبع في تعديل القوانين العادية[2]. هكذا لا يتطلب الدستور المرن إجراءات خاصة في تعديله فليس هناك فرق بينه وبين القانون العادي في هذا الصدد[3].

ويعد الدستور الإنجليزي القائم على العرف أبرز الأمثلة على الدساتير المرنة. فالدستور العرفي القائم الذي يستمد معظم قواعده وأحكامه من العرف والسوابق الدستورية يُعدّ دستوريا مرناً[4]. لهذا يستطيع البرلمان الإنجليزي تعديل قواعد الدستور العرفي، والقواعد المستمدة من الوثائق المكتوبة التي تكمل الدستور العرفي بالإجراءات اللازمة لسن القوانين العادية وتعديلها. وللتدليل على الصلاحيات المطلقة التي يملكها البرلمان الإنجليزي إزاء قواعد الدستور يقال بأن البرلمان يستطيع أن يفعل أي شيء يريد، ما عدا أن يجعل من الرجل امرأة، ومن المرأة رجلا، أو كما يقول السير ايموس أن البرلمان الإنجليزي يستطيع من الناحية القانونية أن يقرر مبدأ يوم وليلة إلغاء الماجنا كارتا ووثيقة إعلان الحقوق (التي تقرر حقوق الأفراد)، وأن يقرر إسناد الحكومة إلى الاتحاد العام لنقابات العمال[5].

فإذا كان الدستور الإنجليزي باعتباره دستوراً عرفياً أبرز الأمثلة على الدساتير المرنة، فيجب أن لا يفهم من ذلك أن الدساتير المرنة تقتصر على الدساتير

(١) الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١١٠. الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٣. الدكتور عبدالحميد متولي، المرجع السابق، ص٨٧.

(٢) الدكتور فؤاد العطار.

(٣) الدكتور إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، الطبعة الرابعة، بغداد، ٢٠٠٤، ص١١٤.

(٤) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٤٤٤. والدكتور كامل ليله، المرجع السابق، ص١١١. الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٧٦.

(٥) الدكتور عبدالحميد متولي، المرجع السابق، ص٨٨. الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٤.

العرفية. فقد تكون الدساتير المكتوبة دساتير مرنة ما دام أن إجراءات تعديل القواعد الواردة فيها مماثلة لإجراءات تعديل القوانين العادية ولا تختلف عنها. ومن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة دستورا فرنسا الصادران عامي ١٨١٤ و١٨٣٠. والدستور الإيطالي لعام ١٨٤٨ الذي سمحت مرونته لموسوليني أن يغير جذريا من التنظيم الدستوري إلى ديكتاتورية فاشية بواسطة قوانين عادية[1]، والدستور السوفييتي الصادر في سنة ١٩١٨، ودستور أيرلندا الحرة الصادر في سنة ١٩٢٢، والنظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية التي تنص المادة (٨٣) منه على أنه «لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره». علما بأن هذا النظام الأساسي صدر بأمر ملكي وقعه الملك بمفرده. ولكن لا يعتبر الدستور السعودي دستوراً مرناً، إذ يتكون هذا الدستور من عدة وثائق دستورية هي (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الوزراء، ونظام مجلس الشورى، ونظام هيئة البيعة). فالمادة (٢٥) من نظام هيئة البيعة رقم (أ/١٣٥)، تاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ نصت صراحة على أنه «يتم تعديل أحكام هذا النظام بأمر ملكي بعد موافقة هيئة البيعة».

وينبني على وحدة الجهة المختصة بوضع القوانين العادية وتعديل القواعد الدستورية، وتماثل الإجراءات المتبعة في الحالتين عدم وجود فرق من حيث القيمة القانونية بين قواعد القانون العادي والقواعد الدستورية. فيتمتع الدستور والقانون العادي بالمرتبة القانونية نفسها سواء بسواء ما دام أن نوعي هذه القواعد يخضعان إلى ذات إجراءات التعديل، ومن قبل ذات السلطة التشريعية العادية (البرلمان)[2].

ومن المسلم به أن قواعد الدستور المرن لا تختلف من حيث الشكل عن القوانين العادية، فينحصر الخلاف بينهما من حيث الموضوع فقط، فتعالج القواعد الدستورية موضوعات تختلف عن الموضوعات التي تتناولها التشريعات العادية[3]. وعليه لا يوجد أي مميز شكلي في ظل هذه الطائفة من الدساتير بين القوانين الدستورية والقوانين العادية، ولا سبيل للتمييز بينهما إلا بالنظر إلى الموضوعات التي تنظمها[4].

(١) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٤٤.

(٢) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٤٥.

(٣) الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١١٢.

(٤) الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٤.

- مزايا وعيوب الدساتير المرنة

تمتاز الدساتير المرنة بسهولة تعديل أحكامها، فتعدل بالإجراءات المتبعة لسن القوانين العادية وتعديلها، الأمر الذي يجعل القواعد الدستورية، متماشية ومسايرة لروح العصر، ومتطورة مع تطور الزمن والحياة الاجتماعية والسياسية الاقتصادية دون تعريض الدولة إلى هزات ومشاكل سياسية أو خلق أزمات سياسية ودستورية[1]. فالمرونة التي يتصف بها الدستور المرن تجعله منسجماً مع طبائع الأشياء، ومتفقاً مع سنة التطور في حياة الدول، وبذا تصبح القواعد الدستورية قادرة على مجابهة التطورات السياسية في الدولة ومواكبة على الدوام لمطالب الشعب وآماله. فالمراجعة المستمرة للقواعد أمر ضروري وحيوي لجعلها مواكبة للتطورات والمستجدات الجديدة، وبذا يتعين تحقيق التوافق بين القواعد الدستورية والواقع السياسي في الدولة، فيجب تعديل هذه القواعد الدستورية بسهولة ويسر كلما اقتضت الحاجة ودعت الضرورة.

ولا جدال أن ميزته الدساتير المرنة هي سهولة تعديل أحكامها مما يجعلها أقرب إلى التطورات بمعناه الواسع وأدعى إلى تجنيب الدولة مخاطر العنف، والحؤول دون تعريض البلاد إلى مشاكل وأزمات هي في غنى عنها.

ولا شك أن سهولة تعديل قواعد الدستور المرن هي في المقابل عيب يؤخذ على هذه الطائفة من الدساتير. فالسهولة والبساطة في تعديل قواعد الدستور المرن تضعف القداسة والهيبة والمهابة التي يتوجب أن تتصف بها القواعد الدستورية بنظر الهيئات الحاكمة وأفراد الشعب. فإضعاف هذه القداسة والهيبة قد يغري السلطة التشريعية بإجراء تعديلات لا ضرورة لها، ولا تقتضيها التطورات السياسية والاجتماعية[2]. فالتعديل المتسرع وغير المدروس يؤدي دون شك إلى زعزعة ثبات القواعد الدستورية واستقرارها.

ويضاف إلى ذلك أن تبسيط وتسهيل تعديل القواعد الدستورية يجعل أمرها في متناول يد الأغلبيات البرلمانية المتقلبة[3]، وبذا يسهل على هذه الأغلبيات العبث بالقواعد الدستورية، بإجراء تعديلات دستورية ذات أغراض شخصية للحكام أو يكون الباعث والدافع إليها بواعث وأهواء حزبية[4].

(١) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٣. الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٨.

(٢) الدكتور عبدالغني بسيوني، المرجع السابق، ص٣٧٥.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٣.

(٤) الدكتور عبدالغني بسيوني، المرجع السابق، ص٣٧٥.

ولا جدال أيضا أن سهولة تعديل القواعد الدستورية[1] لا تؤثر بالضرورة على ثبات هذه القواعد واستقرارها بما يؤثر سلباً على استقرار وثبات نظام الحكم المستمدة منها. وعلة ذلك أن القوانين كافة تتمتع بقدر معين من الثبات والاستقرار، وبذا يصعب تصور تعديل الدستور المرن رغم إمكانية تعديله بإجراءات القوانين العادية إلا إذا اقتنعت جميع الاتجاهات السياسية، والاتجاهات الشعبية كافة بضرورة إجراء هذا التعديل، وبذا تتمتع الدساتير المرنة رغم مرونتها وقابليتها للتعديل بذات إجراءات القوانين العادية باستقرار نسبي إلى حد كبير[2]. فالثبات والاستقرار الذي تميزت به الحياة الدستورية في بريطانيا رغم مرونة دستورها مرده أسباب أخرى تتصل بإرادة الجماعة، فما من جماعة إلا ولها أهداف تعمل على تحقيقها من خلال نظام الحكم الذي تختاره (الفكرة القانونية للجماعة)، فهي أن اطمأنت إلى دستورها حرصت عليه وحالت دون تعديله ولو كان مرناً، وإن لم ترض عنه سعت إلى تعديله ولو كان جامداً[3].

الدساتير الجامدة

يقصد بالدستور الجامد ذلك الدستور الذي يتطلب لتعديل قواعده شروطا أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية. وعليه لا يقصد بتاتاً بجمود الدستور أنه أبدي لا يجوز تعديل قواعده، إنما يقصد بذلك فحسب صعوبة تعديله، أي اشتراط إجراءات وشروط لتعديله أكثر شدة وصعوبة مما يشترط في تعديل القوانين العادية[4].

وعليه لا يقصد بجمود الدستور الحظر الأبدي المطلق الذي يشمل جميع قواعد الدستور، وإلى أبد الآبدين زمنياً. لأن واضعي الدساتير ليس من السطحية وعدم الإدراك إلى حد تقرير الحظر الأبدي الكلي والمطلق. لأن مثل هذا الحظر الشامل الأبدي هو بلا شك يخالف سنة التطور والحياة ثم أنه غير منطقي[5]. فمهما كانت رغبة واضعو الدستور في تهيئة أسباب الثبات والاستقرار للقواعد الواردة في صلب

(١) حول تعديل الدستور انظر المؤلف القيم للزميل الدكتور أحد الغربي النقشبندي، تعديل الدستور دراسة مقارنة، عمان ٢٠٠٦، ص٣ وما بعدها.

(٢) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٤٦.

(٣) الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٨.

(٤) الدكتور عبدالحميد متولي، المرجع السابق، ص٨٨. الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٧٦، الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٤. الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٤٦. الدكتور ارمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، [illegible] ١٩٧١، ص١٦٢.

(٥) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٤٩.

الوثيقة ... فلن يتصور أن يظل هذا الثبات ... وحكمة دائمة ... تحصل في ...

أن القاعدة القانونية أيا كان مصدرها قابلة للتغيير والتعديل تبعاً لتغير الظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة[1]، وعليه لا ينصب مفهوم الجمود على فكرة تعديل الدستور ذاتها، بل تتصرف إلى طريقة إجرائه وشروط وإجراءات التعديل، وهذه نتيجة حتمية لمبدأ سيادة الأمة، ولكون الدستور قانونا يقبل بطبيعته التعديل والإلغاء ليستجيب لتطور المجتمع[2]. فالدساتير الجامدة هي تلك الدساتير التي تتبع في تعديل قواعدها إجراءات خاصة تحددها هذه الدساتير وتبينها في نصوصها، والدساتير الجامدة دائما تكون مكتوبة، وإجراءات تعديلها تختلف من دستور إلى آخر[3]. ومن أمثلة الدساتير الجامدة دستور الولايات المتحدة الأمريكية والدستوران الفرنسيان لعام ١٩٤٦، ١٩٥٨، والدستوران المصريان لعام ١٩٢٣، ١٩٧١، والدستور الأردني لعام ١٩٥٢، والدستور السعودي، إذ نصت المادة (٢٥) من نظام هيئة البيعة رقم (أ/١٣٥)، تاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ على أنه «يتم تعديل أحكام هذا النظام بأمر ملكي بعد موافقة هيئة البيعة». وعلة ذلك أن الدستور السعودي يتكون من أربع وثائق دستورية، هي (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الوزراء، ونظام مجلس الشورى، ونظام هيئة البيعة).

- مظاهر التشدد

تتكفل الدساتير الجامدة بتحديد الإجراءات المشدَّدة التي تتطلبها لإجراء تعديل القواعد الواردة فيها، وتختلف وتتباين هذه الإجراءات المشددة والأكثر تعقيداً وصعوبة من دستور جامد إلى آخر، بحيث يصعب حصرها لتباينها. ولكن هذا التشدد في تعديل القواعد الواردة في وثيقة الدستور يتجلى في مظهرين أساسيين أولهما، يتعلق بالسلطة المختصة بإجراء تعديل القواعد الدستورية، وثانيهما ينصرف إلى إجراءات تعديلها.

المظهر الأول: السلطة المختصة بإجراء تعديل قواعد الدستور

يتجلى هذا المظهر في السلطة التي يناط بها مهمة تعديل الدستور. فالغالب أن يعهد بمهمة تعديل القواعد الواردة في وثيقة الدستور إلى سلطة أعلى وأسمى من تلك السلطة التي تضع القوانين العادية[1]، كأن يعهد إلى جمعية تأسيسية تنشأ لهذه الغاية، فنكون بصدد هيئتين تشريعيتين: البرلمان لوضع القوانين العادية وتعديلها،

(١) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٧٩.
(٢) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٦.
(٣) الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١١٢.
(٤) الدكتور عبدالحميد متولي، المرجع السابق، ص٨٨.

والجمعية التأسيسية (سلطة تأسيسية منشأة) لتعديل قواعد الوثيقة الدستورية. وقد أخذ الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩٣ بهذه الطريقة، فقد أناط مهمة التعديل بجمعية وطنية.

«L'art 115 prévoit que si dans la moitié des departments, plus un, le dixiéme des assemblées primaires de chacun d'eux régulierement formées, demnacle la revision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques – uns de ses articles, le corps legislative – est tenu de convoquer toutes les assembleés de la Républiqe pour savoir s'ilya lieu a une convention nationale et l'art 116 dispose également que la convention nationale est formée de la même manie're que les législatures et en reunit les pouvoirs».

وهي إحدى وسائل تعديل الدستور الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية[1]. كما تتطلب بعض الدساتير بالإضافة إلى ما سبق ضرورة عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، فلا ينفذ التعديل سواء قامت به جمعية تأسيسية أو البرلمان إلا إذا استفتى الشعب على هذا التعديل ووافق عليه[2]. ومن أمثلة ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي تنص المادة (٨٩) منه على ما يلي: «يصبح تنقيح الدستور نهائياً بعد الموافقة عليه بالاستفتاء».

«la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum».

وأناطت بعض الدساتير العربية مهمة تعديل الدستور إلى البرلمان ورئيس الدولة معاً. ومن هذا القبيل الدستور الكويتي، فتنص المادة (١٧٤) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ على أنه «للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه، أو بإضافة أحكام جديدة إليه – ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين (٦٥)[3] و(٦٦)[1] من هذا (الدستور).

(١) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٤.
(٢) الدكتور موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون، المرجع السابق، ص١٥٩. وفي عرض هذه المظاهر وإجراءات التعديل ومراحله انظر:
«A. Esmein: éléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, W., 1909, P 970 et suiv».
(١) تنص المادة (٦٥) من الدستور الكويتي على ما يلي «للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام الدستور. ويجب أن يصدر القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة.

وكذلك الدستور الأردني الذي تطلب تصديق الملك على التعديل». فتنص المادة (٤/٩٣) على ما يلي: «إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق».

وبناءً عليه يعتبر تصديق الملك في الأردن وسمو الأمير في الكويت ضرورياً لنفاذ التعديل، واعتراض رئيس الدولة ورفضه تعديل أحكام الدستور اعتراضاً مانعاً من التعديل، وليس مجرد اعتراض توقيفي كما هو الحال في القوانين العادية، أي اعتراض لا يستطيع البرلمان في البلدين التغلب عليه وتجاوزه.

* المظهر الثاني

ويتجلى المظهر الثاني من مظاهر التشدد في تشدد الدستور في إجراءات تنقيح الدستور وتعديل قواعده. فإذا كانت الأغلبية العادية تكفي – كقاعدة عامة – لوضع القوانين العادية، فإن تعديل الدستور يتم إذا تولاه البرلمان بأغلبية مشددة أو خاصة كإقراره بأغلبية الثلثين[٢]، وبإجراءات أكثر تعقيداً من إجراءات سن وتعديل القوانين العادية، كالدستور الكويتي الذي يفرق بين مرحلة الموافقة على مبدأ التعديل وموضوعه، ومرحلة إقراره[٣]. أو التصويت العلني كالدستور الأردني الذي

=

وتخفض هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء يتألف منهم. ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الإصدار. ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر».

(١) تنص المادة (٦٦) من الدستور الكويتي على ما يلي: «يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بموسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره، خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه. فإن لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه، فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه».

(٢) تنص المادة (١٢٦) من الدستور الأردني على أن «تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي البرلمان الأعيان والنواب... الخ».

(٣) تنص المادة (١٧٤) من الدستور الكويتي على ما يلي «للأمير ولأعضاء 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 يتألف منهم المجلس على الاقتراح وعلى وجوب هذا التنقيح

تطلب ذلك. فإذا كان التصويت متعلقاً بالدستور أو بالاقتراع على الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء فيجب أن تعطى الأصوات بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبحسب عال[١].

وتطلب المنظم الدستوري السعودي موافقة هيئة البيعة المسبقة على تعديل أحكام نظام هيئة البيعة. فقد نصت المادة (٢٥) من نظام هيئة البيعة السعودي رقم (أ/١٣٥)، تاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ على أنه «يتم تعديل أحكام هذا النظام بأمر ملكي بعد موافقة هيئة البيعة». هكذا تعتبر موافقة هيئة البيعة على التعديل شكلية إجرائية لا يتطلبها المنظم الدستوري لتعديل الأنظمة الدستورية الأخرى، كالنظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الوزراء، ونظام مجلس الشورى، والتي تشكل بمجموعها الدستور السعودي. وعلة ذلك أن الدستور السعودي يتكون من الوثائق الدستورية الأربعة السابقة.

* دوافع الجمود ومبرراته

هناك العديد من المبررات والدوافع وراء جمود القواعد الواردة في وثيقة الدستور، وهي مبررات منطقية ومقبولة. ويمكننا رد هذه المبررات إلى مبررين أساسيين: أولهما: الرغبة في ثبات القواعد الواردة في وثيقة الدستور واستقرارها. فلا شك أن اشتراط توافر شرط مشددة وأكثر صرامة من شروط سن قواعد القانون العادي وتعديلها، يضفي على قواعد الوثيقة نوع من الثبات والاستقرار، بصورة تجعلها بمنأى عن التجاذبات السياسية، والأهواء العارضة للأغلبيات البرلمانية المتقلبة. فالتسهيل والتيسير في إجراءات تعديل قواعد الوثيقة الدستورية يفقدها الثبات والاستقرار اللازمين لحسن تطبيقها، ورسوخها في ذهن أفراد الشعب ونفوسهم. فلا شك أن التعديلات الدستورية العشوائية غير المدروسة يعرض نظام الحكم في الدولة إلى هزات وتقلبات غير محسوبة النتائج والآثار، مما قد يشكل خطراً على كيان الدولة نفسها[٢]. وثانيهما: ضمان سمو القواعد الدستورية وعلوها. فلا جدال أن إسناد مهمة تعديل قواعد وثيقة الدستور إلى سلطة أسمى وأعلى من السلطة التشريعية العادية، أو اشتراط أغلبية مشددة كأغلبية ثلثي أعضاء المجلس النيابي، وضرورة تصديق رئيس الدولة على التعديل لإقراره (الاعتراض المانع وليس

=

وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره».

(١) المادة (٣/٨٤) من الدستور الأردني.

(٢) الدستور إبراهيم شيحا والدستور [illegible] المرجع السابق، ص٤٤٧.

التوقيفي)، أو فرض شكليات إجرائية أكثر تعقيداً وصرامة من إجراءات سن قواعد القانون العادي وتعديلها يمنح قواعد وثيقة الدستور فعلاً وقانوناً علواً وسموا على غيرها من القواعد القانونية في الدولة، بحيث تحتل هذه القواعد وفق المعيار الشكلي الذي يعتد به وحده قمة هرم تدرج القواعد القانونية، وبذا لا تستطيع أي من السلطتين (التشريعية والتنفيذية) فيما تضعانه من تشريعات (قوانين برلمانية وأنظمة بمختلف أنواعها) مخالفة تلك القواعد الدستورية[1]، وإلا كانتا عرضة إلى الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا (إذا كانت في الدولة محكمة دستورية عليا)، أو الدفع بعدم دستوريتها أمام محاكم الدولة كافة، الذي يملك أن يمتنع عن تطبيقها (الرقابة عن الدفع الفرعي).

مظاهر الجمود

يقصد بمظاهر الجمود هنا حالات حظر تعديل قواعد وثيقة الدستور كلياً أو جزئياً سواء أكان بصورة دائمة أم مؤقتة. لهذا يفضل التفريق بين مظاهر التشدد ومظاهر الجمود. فإذا كانت مظاهر التشدد تتجلى في إسناد مهمة تعديل قواعد وثيقة الدستور إلى سلطة أسمى وأعلى من السلطة التشريعية العادية (البرلمان)، أو اشتراط توافر شروط شكلية وإجرائية أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، فإن مظاهر الجمود تنصرف إلى حالات حظر كل أو بعض قواعد وثيقة الدستور بصفة دائمة أو مؤقتة.

الحظر الزمني

يقصد بالحظر الزمني عدم جواز تعديل كل أو بعض قواعد وثيقة الدستور بصفة دائمة أو مؤقتة. فالدستور نفسه يحظر تعديل كل أو بعض قواعده بصفة دائمة أو مؤقتة خلال فترة زمنية معينة تكفي لثباتها واستقرارها[2]. فالهدف من الحظر هنا هو حماية كل أو بعض أحكام وثيقة الدستور من التعديل فترة من الزمن[3]. فلا شك أن الحظر الزمني المطلق أو الأبدي الذي يشمل جميع قواعد الدستور غير مشروع لتعارضه مع مبدأ سيادة الأمة. ولكن الأكثر شيوعاً هو الحظر الكلي المؤقت الذي يشمل جميع قواعد وثيقة الدستور خلال فترة زمنية يراها الدستور كافية لثبات واستقرار قواعده. ومن أمثلة ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في سنة ١٧٨٩ الذي حظر تعديل جميع قواعده حتى عام ١٨٠٨، أي لمدة عشرين عاماً. والدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩١ الذي حظر

(١) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٤٨.
(٢) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٥١.
(٣) الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٥.

تعديل جميع قواعده خلال الأربعة أعوام الأولى من نفاذه[1]. والدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٩٤٦ (دستور الجمهورية الرابعة)، الذي حظر تعديل أي نص من نصوصه إذا كان الإقليم الفرنسي أو جزء منه محتلاً بقوات أجنبية، وطوال هذا الاحتلال[2]. والدستور الكويتي الذي حظر تعديل جميع قواعده خلال الخمس سنوات الأولى لنفاذه[3]، والدستور المصري لعام ١٩٣٠ الذي حظر تعديل جميع قواعده خلال العشر سنوات التالية لنفاذه.

ومن المسلم به أيضاً أن الحظر الزمني المؤقت يقتصر على حظر تعديل بعض قواعد الدستور فقط. ومن أمثلة ذلك المادة (١٥٨) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ التي تنص على أنه «لا يجوز إحداث أي تنقيح في الدستور خاص بحقوق مسند الملكية خلال مدة قيام وصاية العرش»، والمادة (١٢٦) من الدستور الأردني التي تنص على أنه «لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك وورائته»، والمادة (١٧٦) من الدستور الكويتي التي تنص على أنه «صلاحيات الأمير المبينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه».

الحظر الموضوعي

يقصد بالحظر الموضوعي حظر تعديل بعض أحكام وثيقة الدستور بصورة أبدية، بحيث لا يجوز أن تتناولها يد التعديل مطلقاً. فالحظر هنا حظر جزئي مطلق، أي يقتصر على بعض أحكام وثيقة الدستور، لكنه أبدي من حيث الزمان. فالقصد من هذا الحظر هو صون وحماية هذه الأحكام الدستورية على نحو يمنع ويحول دون تعديلها بتاتاً[4]، هكذا يريد واضعو وثيقة الدستور عادة إضفاء نوع من القداسة والهيبة والمهابة على هذه الأحكام الدستورية. فالأحكام الدستورية التي تكون محلاً لهذا الحظر، هي أحكام جوهرية تتصل بنظام الحكم الذي يتبناه الدستور.

(١) Voir Titre VII de laconstituion, du 3 Septembre 1791.
(٢) L'art 94 de la constitution prévoit qu'aucas d'occupation de tout ou partie du territoire métropolitain par des forces étrangéres, aucune procédure de 'révision ne peut être engage ou poursuivie).
وتنص المادة (٨٩) من دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ على أنه «يحظر مباشرة أو الاستمرار في أي إجراء لتعديل أحكام الدستور إذا اعتدى على إقليم الدولة».
«Aucune porédure de révision ne peut être engage ou poursuivie lorqu'ilest porté atteinte d l'intégrité du territoire»
(٣) تنص المادة (١٧٤) على ما يلي: «لا يجوز [illegible] الدستور خلال [illegible] خمس سنوات على العمل به».
(٤) حظر دستور الجمهورية الرابعة [illegible] الدولة الجمهورية.

الحظوه أو ابطاله وفي ذلك في الواقع عما إذا كان يمارس بشكل مباشر أو غير مباشر لأحكام الدستور[1].

ويضاف إلى ذلك أن على السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبارهما هيئتين مؤسستين الالتزام بالقيود والضوابط التي حددتها السلطة التأسيسية الأصلية إذا أجازت التفويض التشريعي. لهذا لا يجوز في حالة النص الصريح على التفويض التشريعي استخدام هذه الرخصة الدستورية التي وردت من قبيل الاستثناء إلا في الحدود التي رسمها الدستور[2]. فالاستثناء لا يقاس عليه وفق القواعد الأصولية في التفسير، ولا يتوسع في تفسيره.

مدى مشروعية الأحكام الدستورية التي تحظر تعديل الدستور

لا جدال أن الجمود الكلي الأبدي لقواعد الدستور غير مشروع ولا يعتد به، فتلك مسألة محل اتفاق الفقه الفرنسي والعربي. ولكن رأي هذا الفقه الدستوري اختلف حول مدى مشروعية صور الجمود الأخرى. فتباينت الآراء والمواقف وتمحورت في أربعة اتجاهات مختلفة نعرض لها تباعاً.

* الاتجاه الأول: عدم مشروعية الحظر الموضوعي والزمني

اتجه جانب عريض من الفقه الدستوري الفرنسي[3] والعربي[4] إلى عدم مشروعية الحظر الموضوعي والزمني. فالحظر بوجهيه أو مظهريه الموضوعي والزمني باطل وغير مشروع من الناحيتين السياسية والقانونية.

ويستند أيضاً هذا الرأي إلى عدة حجج وأسانيد قانونية تدعم وجهة نظرهم. فقد قيل بأن الحظر الموضوعي والزمني يتعارض مع سيادة الأمة، إذ ينطوي هذا الحظر بمظهريه على حرمان الأمة من تعديل دستورها، فهو بهذه المثابة يعد حرماناً لها من العنصر الأساسي لتلك السيادة[5]. كما لا يجوز للأمة أو ممثليها التي وضعت

(١) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨٥.
(٢) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨٥.
(3) Lafferriere: Manuel de droit constitutionnel, Paris 1947, P. 288.
مشار إليه لدى الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص٨٥.
(٤) الدكتور كامل ليله، المرجع السابق، ص١٢٣. الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٧. الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص٨٥. الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٥١. الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٩.
(٥) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨١. الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص٨٥.

الدستور أن تتجاوز على حق الأجيال المقبلة في تعديل هذا الدستور أو تغييره كلياً أو جزئياً[1].

وعلة ذلك أنه ليس من حق السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور أن تضع نصوصاً تقيد بها السلطة التأسيسية التي يوكل إليها أمر تعديل هذا الدستور حتى إذا كان ذلك التقييد قاصراً على مسائل معينة أو موقوتاً بفترة محدد. فهاتان السلطتان في مستوى ومكانة واحدة[2]، ومن ثم فليس للسلطة الأولى أن تفرض إرادتها ومشيئتها على السلطة الثانية وتسلبها كل أو بعض اختصاصاتها بصفة مطلقة[3].

وانطلاقاً من الفهم السابق نصت المادة الأولى من الفصل السابع من الدستور الأول الذي وضع بعد الثورة الفرنسية على أنه «تعلن الجمعية الوطنية التأسيسية أن الأمة حق لا يسقط بالتقادم بتغيير دستورها. كما تعتبر أنه سيكون أكثر مطابقة واتفاقاً مع المصلحة الوطنية أن يستعمل فقط بالوسائل الواردة في الدستور نفسه، وأن يستعمل لتعديل المواد التي أثبتت التجربة عيوبها، وأن يتم من قبل هيئة التعديل وفق الشكل الآتي»[4]. كما نص على ذلك أيضاً إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٩٣، إذ جاء فيه «للشعب دوماً حق مراجعة وتعديل وتغيير دستوره، ولا يحق لجيل أن يفرض قوانينه على الأجيال المقبلة».

«un peuple a toutours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution. Une géneration ne peut assujéttir àses lois les générations futures».

وقيل أيضاً أن جمود الدستور كلياً أو جزئياً يتعارض مع طبيعة الأشياء ويتنافر مع سنة الحياة، ولا يقوى هذا الجمود على مجابهة التطورات السياسية في الدولة، والتي تختلف عما يقرره من أحكام ولا تستطيع مثل هذه النصوص أن توقف

(١) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٥٢.
(٢) الدكتور عبدالحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الإسكندرية، ١٩٥٨/٥٧، ص١١٦.
(٣) الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١٢٢. الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٩.
(4) L'Assemblée nations constituante declare que la nation a le droit imprescriptible de clanger sa constitution; et néanmoins considérant qu'it est plus conforme à l'intérét national d'user seuleuent, par les moyens pris dans la constitution même, du droit d'en réformer les articles don't l'expérience aurait fait sentir les in convénients, décréte qu'ily sera procédé par l'Assemblée de Révision en forme suivante.

عجلة التطور أو تغير من اتجاه سير الزمن[1]. فالدستور بما يعتبره القانون الأسمى في الدولة، يجب أن يكون قابلاً كغيره من القوانين إلى التعديل والمراجعة والتبديل[2].

ويضيف أنصار هذا الاتجاه أن جمود الدستور يحمل الشعب على الثورة وتغيير الدستور بالقوة. لهذا قيل أنه لا يصح أن تسبغ على الدستور صفة القداسة وعدم القابلية للمراجعة والتعديل حتى لا يتعرض إلى التعديل بالقوة عن طريق الثورة أو الانقلاب. فمن الخير أن تتفادى سبيل العنف في تعديل الدستور بإتباع الطرق السلمية التي ينظمها الدستور حتى يمكن أن يتمشى على الدوام مع التطور السياسي ويحقق مطالب الشعب وآماله[3].

ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجة عملية مستمدة من الواقع، فقد أثبت الواقع العملي أن أحكام الحظر التي يتضمنها الدستور عقبة أو مانعاً أمام إرادة الأمة إذا قررت تغيير دستورها. فقد تم تغيير الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩١ بعد عامين فقط رغم أنه كان يتضمن نصاً يحظر تعديل أحكامه لمدة الأربع سنوات التالية لنفاذه، فقد حل محله دستور سنة ١٧٩٣. وكذلك الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٣٠ الذي تم إلغاؤه بأقل من خمس سنوات رغم أنه كان يتضمن نصاً يحظر تعديل أحكامه قبل مرور عشر سنوات على نفاذه، فقد تم إلغاؤه تحت الضغط الشعبي وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣[4].

ويخلص أيضاً هذا الاتجاه إلى أن أحكام الحظر الواردة في وثيقة الدستور تخلو من أية قيمة قانونية، فهي لا تعدو أن تكون مجرد رغبات وأماني وإعلانات سياسية. وعليه تصبح جميع مواد وثيقة الدستور قابلة للتعديل بطريقة مشروعة شريطة أن يتم التعديل وفق الإجراءات التي حددها الدستور[5].

(١) الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١٢١. الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص٨٤ وما بعدها.

(٢) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨١.

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص١٢٢. الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٩.

(٤) الدكتور إبراهيم شيحا والدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٤٥٢. الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١٢١.

(٥) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص١٠٧. الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص٨٥. الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨١. الدكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص١٢٢. الدكتور إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص١١٩.

* الاتجاه الثاني: التفريق بين نوعي الحظر

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى التفريق بين نوعي الحظر. فالحظر الموضوعي الذي يتصل بحظر تعديل بعض قواعد وثيقة الدستور بصورة أبدية يتجرد من أية قيمة قانونية وإن كان له معناه وهدفه السياسي. وتُعد تلك الأحكام التي تقرر هذا الحظر باطلة وغير مشروعة. وحجتهم في ذلك أنه لا يحق للسلطة التأسيسية التي وضعت الدستور أن تقيد إرادة السلطة التأسيسية في وقت لاحق، فالسلطة المؤسسة الحالية لا تستطيع أن تقيد السلطة المؤسسة المستقبلة. وفي المقابل يعتبر الحظر الزمني أو الوقتي مشروعاً وواجب الاحترام؛ ذلك أنها تؤدي إلى ثبات قواعد الدستور الجديد[1].

ويؤيد جانب من الفقه العربي هذه التفرقة التي يرى بأنها لا تنطوي على تناقض منطقي ذلك أن الصورتين مختلفتان اختلافاً يبرر المغايرة في الحكم. فالصورة الأولى التي تقضي بمنع التعديل في بعض النصوص إطلاقاً تنطوي على مصادرة صريحة وأبدية لإرادة الأجيال المقبلة، وهي بذلك تلحق بالجمود المطلق الكلي الذي يتفق الجميع على رفضه، والفارق بين هذه الحالة والجمود المطلق هو فارق في الدرجة فقط إذ أن المنع هنا يتعلق ببعض النصوص والمنع هنالك يتعلق بكل النصوص، ولكنه منع أبدي في الحالتين مما يبرر رفضه باعتباره حجراً على المستقبل. كما أن الصورة الثانية التي تضع حاجزاً زمنياً يحال دون التعديل فيه لا تختلف من حيث الطبيعة عن الحالة التي تتطلب بعض الدساتير لتعديلها مضي فترة زمنية بين إبداء الرغبة في التعديل والتصويت عليه. فالكل يجمع على أنه لا غبار على مثل هذا الاشتراط دون أن يناقش أحد مدى سلامته القانونية ويأخذه الكل ماخذ القبول[2].

ومن نافلة القول أن بعض الدساتير تقرر حظر تعديل أحكامه إذا كان إقليم محتلاً من قبل قوات أجنبية. ومن أمثلة ذلك الحظر الذي قرره دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا، (دستور ١٩٤٦) الذي حظر مباشرة أو متابعة تعديل أي نص دستوري إذا كان الإقليم الفرنسي أو جزء منه محتلاً من قبل قوات أجنبية وطوال هذا الاحتلال. وكذلك الحظر الذي قرره دستور الجمهورية الخامسة في مادته (٨٩) من مباشرة أو متابعة إجراء تعديل الدستور إذا اعتدى على إقليم الدولة.

(1) George Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1966, P. 84-85

(٢) الدكتور يحيى الجمل، [illegible] القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص١٠٩.

«Aucune procedure de revision ne peut être engage ou poursuivie lors qu'it est proté atteinte à l'intégrité du territoire».

ويرى جانب من الفقه[1] إن حظر التعديل في هذه الحالة سليم من الناحية القانونية، ذلك أن الإرادة التأسيسية للأمة – في فترة الاحتلال – تكون في حالة شلل يبرر حظر التعديل في تلك الأثناء. فتكون إرادة الأمة في هذه الحالة معيبة وليست حرة وقت الاحتلال بصورة تمكنها من ممارسة السلطة التأسيسية للأمة. كما أن الجهد الوطني يجب أن ينصرف في هذه الحالة إلى الدفاع عن الوطن وتحرير الجزء المحتل من الإقليم.

ويندرج ضمن هذا القبيل حظر تعديل الدستور لفترة زمنية معقولة تلي نفاذه، فهناك حاجة حقيقية إلى ثبات قواعد الدستور واستقرارها. كما يجب تطبيق القواعد الدستورية فترة زمنية معقولة تسمح بالحكم على مدى حاجتها إلى التعديل بدلاً من إجراء تعديلات دستورية متسرعة تصدر عن نزوات عارضة. ومن أمثلة هذه الدساتير المادة (١٧٤) من الدستور الكويتي التي تنص على أنه «لا يجوز اقتراع تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به».

ولم تلق التفرقة بين نوعي الحظر قبولاً من الفقه الدستوري، فقد انتقدها البعض بشدة. فقد قيل أنه لا يوجد أي مبرر منطقي أو سند قانوني لمثل هذه التفرقة، ولا يمكن إلا التسوية بينهما في الحكم. فإذا كان صحيحاً أن الحظر الموضوعي لا يتفق مع مبدأ سيادة الأمة وعدم جواز تقييد السلطة التأسيسية في جيل معين لسلطة الأجيال المقبلة، فالحظر الزمني أيضاً لا يتفق مع مبدأ سيادة الأمة، وتقييد السلطة التأسيسية للأجيال المقبلة. ويضاف إلى ذلك أنه إذا صح القول بأن على سلطات الدولة أن تمارس صلاحياتها وفق الأحكام التي نص عليها الدستور، فيجب أن يطبق ذلك على النصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال فترة زمنية معينة، والنصوص التي تحظر تعديل بعض أحكامه. فالحكم يجب أن يكون واحداً ومتماثلاً لصورتي الحظر الموضوعي والزمني معاً، فإما أن نقول بجواز الحظر في الصورتين، وإما أن نحرمه منهما معاً[2].

المرجع
من كتاب/
القانون الدستوري المقارن
أ.د/ علي شطناوي

الطبعة الأولى ١٤٣٥ - ٢٠١٤
الناشر/ مكتبة الرشد

* رسم توضيحي:-