تعديل الدستور

بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية

الأستاذ المساعد الدكتور

علي يوسف الشكري

كلية القانون / جامعة الكوفة

تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية

الأستاذ المساعد الدكتور

علي يوسف الشكري

كلية القانون / جامعة الكوفة

المقدمة :

ليس من بين الفقه الدستوري من يذهب إلى أن هناك قانونا أسمى من القانون الأساسي (الدستور) ، وسمو هذا القانون غير نابع من إجراءات تعديله فقط ، فهناك من الدساتير من يعدل بذات الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي .

لكن سموه يأتي من كونه يضع أساس الدولة ويحدد طبيعة نظام الحكم فيها ، وينظم العلاقات بين السلطات ، كما يضع الأسس النظرية لحقوق الأفراد وحرياتهم وسبل حمايتها.

وفي رأينا أن كل موضوع من هذه المواضيع ذا طبيعة مزدوجة ، قانونية من جانب وسياسية من جانب آخر . لكن ما يميز تعديل الدستور عن باقي الموضوعات، أنه يبدو وكأنه عملية قانونية بحته ، لكن الواقع أنه عملية قانونية حيث تجري في إطار إجراءات محددة نص عليها الدستور ، لكن هذه العملية تحركها محددات ومعطيات سياسية غالبا . وعلى حد سواء في البلاد ذات التقاليد والإرث الديمقراطي وتلك التي لا زالت ترزح تحت نير الدكتاتورية .

وإذا كان تعديل الدستور في البلدان الأكثر تقدما (العالم الأول) عملية قانونية تخالطها بعض لخيوط السياسية ، فهي في بلدان العالم الأقل تطورا (العالم الثالث) عملية سياسية شخصية تأطرها النصوص القانونية التي غالبا ما تكون من وضع القائم على رأس السلطة أو حاشيته التي تسعى جاهدة إلى تقدسيه أو تأليهه أحيانا غير أبهة بمصلحة الوطن والمواطن .

وهذا ما يفسر الهوة السحيقة بين العادات والتقاليد والنصوص الدستورية في بلدان العالم الأول التي تضع مصلحة الوطن والمواطن فوق كل اعتبار ، وتلك في بلدان العالم الثالث التي تضع مصلحة القائم على رأس السلطة في أولى اعتباراتها أو في اعتبارها الوحيد تاركة مصلحة الوطن والمواطن لخالق يحميها ويقيها من الشرور.

وبناء على هذا الواقع يأتي تعديل النص الدستوري غالبا في العالم الأول تلبية لحاجات حقيقية وربما ضرورة تمر بها الدولة . في حين يأتي التعديل في بلدان العالم الثالث غالبا متناغما ورغبات القابضين على السلطة أو كجزء من متطلبات حل أزمة سياسية تعصف بالقوى والتيارات الرئيسية على مصالح شخصية أو حزبية . وإلا فمن غير المنطق أن يعصف بالدستور ونصوصه من أجل مصلحة عامة .

لقد تناولنا موضوع (تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية – دراسة في الدستور العراقي والدساتير العربية) في خمسة مباحث ، خصصنا الأول لدراسة معنى التعديل الدستوري ، وبحثنا في الثاني أغراض التعديل ، وتناولنا في الثالث الأسباب الموجبة للتعديل ، ودرسنا في الرابع نطاق التعديل ، وأفردنا الخامس للسلطة المختصة بالتعديل ، وأنهينا بحثنا بخاتمة تضمنت أهم النتائج التي توصلنا إليها .

المبحث الأول

معنى التعديل الدستوري

التعديل ، لغة :- (التقويم ، ويقال تعديل شيء ، تقويمه، كما يقال عدّله تعيلا فأعتدل أي قومه فاستقام وكل مثقف معدل).(١)

أما التعديل اصطلاحا (هو إدخال التغيير على الشيء بالحذف أو الإضافة أو الاستبدال .وينصرف معنى التعديل الدستوري ، إلى إدخال التغيير على الدستور القائم

بإضافة نص أو أكثر إليه أو حذف نص أو أكثر منه أو استبدال نص أو أكثر بآخر يخالف في أحكامه الأول .

والجدير بالذكر أن الحديث عن تعديل الدستور ظهر بظهور الدساتير المدونة أول مرة عام ١٧٨٧ .(٢) وبالتالي لم يكن بالامكان الحديث عن تعديل الدستور في ظل الدساتير غير المدونة .

بل أن الاتفاق على تعديل الدستور كان جزءا من مقررات مؤتمر فيلادلفيا الذي جمع ممثلو الولايات الكبيرة والصغيرة في ١٤ أيار ١٧٨٧ لوضع مسودة دستور للاتحاد الفدرالي الأمريكي . إذ خشيت الولايات الصغيرة في هذا المؤتمر . (٣) من هيمنة الولايات الكبيرة عليها(٤).

وظهرت هذه المخاوف نتيجة لما طرحه مندوبو الولايات الكبيرة وفي مقدمتهم مندوب فرجينيا الذي دعا إلى تقسيم العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب حسب تعداد سكان كل ولاية .

وبعد مناقشات طويلة تخللها تهديد مندوبو بعض الولايات الصغيرة بالانسحاب من المؤتمر تم الاتفاق على وثيقة التسوية الكبرى .(٥) التي تضمنت :-

١- لكل ولاية في مجلس النواب عدد من المقاعد يتناسب وعدد سكانها .
٢- لكل ولاية في مجلس الشيوخ مقعدين بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها.
٣- يمنح المؤتمر حقا للولايات المترددة والقلقة في طلب إدخال تعديلات عاجلة على الدستور بعد صدوره تضمن حقوق وحريات مواطنيها واستقلالها في إدارة شؤونها الداخلية .(٦)

على ذلك أن مبدأ تعديل الدستور أقترن بنشأة الدستور المدون بل كان عاملا حاسما في ظهوره هذا من الناحية النظرية . وعمليا طرأ على الدستور الأمريكي بعد نفاذه (١ كانون الثاني ١٧٨٧) بأقل من عشرة أشهر (٢٠ أيلول ١٧٨٧) عشرة تعديلات أصبحت نافذة في (١٥ كانون أول ١٧٨٧) .

من هنا يتبين أن تعديل الدستور بعد فترة وجيزة من نفاذه لا يعني على إطلاقه أن الدستور يعاني من القصور لكنه قد يعبر عن فكرا وممارسة ديمقراطية حرة لاسيما إذا أنصب التعديل على المزيد من الضمانات أو تبنى مبادىء ديمقراطية جديدة تضيف لما في الدستور ولا تنتقص منه .

وبخلاف إلغاء الدستور تنص كافة الدساتير على آلية وسلطة تعديل الدستور لإدراك المشرع الدستوري سلفا أن ما من دستور إلا وتبرز الحاجة إلى تعديله إن عاجلا أم آجلا بفعل التطور التشريعي والحاجة إلى مسايرة المتغيرات والمستجدات الطارئة على المجتمع والتطور العلمي.

والملاحظ أن غالبية الدساتير العربية أوردت مصطلح (تعديل) للدلالة على تعديل الدستور إلا استثناء.(٧) فقد ورد مصطلح التعديل في كل من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (أولا- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو "١\٥ " أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور – ثانيا - لا يجوز تعديل المبادىء الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الوارد ي الباب الثاني من الدستور) .(٨) والدستور اليمني لسنة ١٩٩١ (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب والمبررات الداعية للتعديل .....).(٩) والدستور البحريني لسنة ١٩٧٣ (أو يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل ..... –ب- إذا رفض تعديل .....).(١٠) والدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ (يلغى كل نص أو حكم يتعارض مع هذا التعديل).(١١) يعمل بهذا التعديل الدستوري .....). (١٢)(إذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الإتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قدمّ مشروع تعديل دستوري ..... يكون إجراء إقرار التعديل الدستوري .....).(١٣) والنظام الأساسي العماني لسنة ١٩٩٦(لا يجري تعديل هذا النظام

إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره). والقطري لسنة ١٩٧٣ (لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور..... ويشترط لإقرار التعديل .....).(١٤) (الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثة لا يجوز طلب تعديلها).(١٥) (الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود .....).(١٦) (اختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه).(١٧) والسوري لسنة ١٩٧٣ (لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور .....).(١٨) (لرئيس الجمهوري كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور –ب- يضمن حق اقتراح تعديل..... –جـ - يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل –د- يناقش المجلس اقتراح التعديل .....)(١٩) والمصري لسنة ١٩٧١ (لكل من رئيس الجهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل ..... ويناقش المجلس مبدأ التعديل ..... فإذا وافق على التعديل.....).(٢٠) والسوداني لسنة ١٩٩٨ (١- لرئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء المجلس الوطني أو ثلث مجالس الولايات الحق في اقتراح مشروع لتعديل الدستور-٢- ..... ويصبح التعديل نافذا -٣- لا يصبح نص التعديل .....). (٢١) والأردني لسنة ١٩٥٢ (١- تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور -٢- لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور .....).(٢٢) والجزائري لسنة ١٩٩٦ (لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ..... يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري).(٢٣)(يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري .....).(٢٤) (إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري .....).(٢٥) (يمكن لثلاثة أرباع ٤\٣ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين

معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور ....).(٢٦) (لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس .....).

واستعان الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١ والتونسي لسنة ١٩٨٩ بمصطلح التنقيح للدلالة على تعديل الدستور ،(للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام جديدة إليه فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء ..... على مبدأ التنقيح .....).(٢٧) (لرئيس الجمهوري أو لثلث أعضاء جلس النواب على الأقل المطالبة بتنقيح الدستور .....).(٢٨) (لا ينظر المجلس في التنقيح ..... ولا يمكن إدخال أي تنقيح .....).(٢٩) (يختتم رئيس الجمهورية بعنوان نص دستوري ، القانون المنقح للدستور .....).(٣٠)

واستخدم الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢ والموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى مصطلح المراجعة في تعديل الدستور (للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور) .(٣١) (أما اقتراح مراجعة الدستور .....).(٣٢) (تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور .....) .(٣٣) (النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تناولها المراجعة).(٣٤) (١- يملك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور ..... -٢- لا يناقش أي مشروع مراجعة ..... -٣- لا يصادق على أي مشروع مراجعة ..... -٤- لا يجوز الشروع في أي إجراء يرمي إلى مراجعة الدستور .....).(٣٥) (تعتبر مراجعة الدستور نهائية إذا نالت الأغلبية البسيطة).(٣٦)

أما الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ فأستخدم مصطلح إعادة النظر للتعبير عن التعديل (يمكن إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية .....). (٣٧)

واستخدم المشرع الدستوري الفلسطيني مصطلحي تعديل وإلغاء للدلالة على تعديل الدستور (١- لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لثلث أعضاء المجلس النيابي طلب تعديل أو إلغاء مادة أو أكثر من مواد الدستور -٢- يناقش المجلس النيابي التعديلات خلال .....).(٣٨)

ومن استعراض المصطلحات التي استخدمها المشرع الدستوري العربي للدلالة على تعديل الدستور يتبين لنا ما يلي :-

١- أن غالبية الدساتير العربية (١١) (أحد عشر) استخدمت مصطلح تعديل للدلالة على أي تغيير يطرأ على الدستور ، ولغة ينصرف هذا المصطلح إلى الإضافة والحذف والاستبدال(٣٩). وبالتالي فإن هذا المصطلح يعبر عن حقيقة التغيير الذي يطرأ على الدستور ويغني عن التفصيل (حذف - إضافة – استبدال).

٢- أن المشرع الدستوري التونسي والكويتي استخدم مصطلح تنقيح للدلالة على كل ما يطرأ على الدستور من تغيير .والواقع أن هذا المصطلح لا يعبر إلا عن جزأ من المقصود بالتعديل (الحذف) دون الإضافة والاستبدال . فقد ورد في مختار الصحاح (نقّح – تنقيح الشعر وتهذيبه).(٤٠) و(النقح : تشذيبك عن العصا أيُنها أي عقدها ، وكل شيء نحيته عن شيء فقد نقحته) .(٤١)

٣- أن المشرع الدستوري اللبناني استخدم مصطلح (إعادة النظر) واستخدم المشرع الدستوري الموريتاني والمغربي مصطلح (المراجعة) للتعبير عن تعديل الدستور، وهذه المصطلحات لغة تعبر عن التعديل بالإضافة والحذف والاستبدال .

٤- استخدم المشرع الدستوري الفلسطيني مصطلحي (تعديل – إلغاء) للتعبير عن التعديل . ونرى أن هذا الاستخدام غير دقيق كون المشرع استخدم مصطلح التعديل مرادفا للإلغاء وهو استخدام غير موفق ، فمصطلح التعديل

ينصرف إلى الإضافة والحذف والاستبدال كما أشرنا سابقا ، في حين أن الإلغاء ينصرف إلى الحذف تحديدا وكان الأولى بالمشرع الفلسطيني الاكتفاء باستخدام مصطلح التعديل فقط دون الإلغاء .

المبحث الثاني
أغراض التعديل

يوصف الدستور بأنه القانون الأعلى للدولة ، وحيث أنه قانون كان لابد من تعديله وإن اختلفت إجراءات تعديله عن تلك الواجب إتباعها في التشريعات العادية . مع ملاحظة أن من الدساتير (المرنة) من يعدل بذات الإجراءات الواجب إتباعها في تعديل التشريع العادي .

على ذلك أن الجمود الكلي المطلق في الدستور أمر محال ، كونه يتعارض والغاية التي من أجلها شّرع الدستور وطبيعة الأشياء . وإلا عد الأمر عبثا أو خروجا على طبيعة الأشياء.

لكن هذا لا يعني أن الدستور يمكن أن يعّدل لأي سبب أو باعث وإلا سادت الفوضى وتعرض أمن الدولة واستقرارها للخطر ، باعتبار أن الدستور يضع أساس الدولة ويحدد نظام الحكم فيها وينظم حقوق الأفراد وحرياتهم والواجبات الملقاة على عاتقهم باعتبارهم المكون البشري للدولة .

وربما كان الباعث على التعديل ، أهم وأخطر من التعديل ذاته . إذ يكون التعديل مثمرا ولازما متى وقفت وراءه أسباب جدية ومستلزمات ضرورية . ويكون التعديل ضربا من ضروب العبث وخروجا عن المألوف وتطاول على أساس الدولة وحقوق الأفراد متى كان يسعى لتحقيق أغراض خاصة أو منافع فردية أو شخصية .

وفي رأينا أن الغرض من التعديل يتأثر بالمناخ الدستوري والبيئة التي تسري في ظلها أحكام الدستور ، فيأتي التعديل ملبيا لحاجات حقيقية متى كان المناخ السائد

ديمقراطيا ، وبخلاف ذلك قد يسعى التعديل لتلبية أغراض خاصة متى كان الدستور نافذا في بيئة دكتاتورية يسودها حكم الفرد الواحد أو القلة المتسلطة .

فالدساتير تشرع لتنظيم أساس الدولة ونظام الحكم فيها في ظل ظروف معينة ومتطلبات مرحلية خاصة ، وربما خارجية أو دولية ، من هنا نرى أن الدستور الأكثر واقعية والأطول عمرا والأقل تعديلا ذلك الذي يأتي متناغما وتلك الظروف مستجيبا لتلك المتطلبات . ومن المؤكد أن من المحال بمكان بقاء تلك الظروف والمتطلبات على ما هي عليه إلى ما لا نهاية أو إلى الأبد ، الأمر الذي يعني أن تعديل الدستور أمر لازم تلبية للمتغيرات الطارئة على الظروف التي شُرع في ظلها الدستور أو المتطلبات التي بنيت على أساسها نصوصه .

وفي رأينا أن ما يدعو لتعديل الدستور هو :-

أولا- إكمال القصور التشريعي(٤٢):- فما من دستور إلا ويسجل عليه القصور بعد نفاذ أحكامه ، أما بسبب إغفال تنظيم بعض المسائل من قبل القائمين عليه أو نتيجة لظهورها بعد ذلك .

فالمشرع الدستوري سواء أكان فرد أو لجنة هو إنسان والنقص من طبيعة البشر . وبالتالي فإن التعديل الدستوري لإكمال القصور هو أمر طبيعي لازم في بلاد الدساتير الديمقراطية والدكتاتورية ، المتقدمة منها والمتخلفة ، القديمة منها والحديثة ، الغربية منها والشرقية .

والملاحظ أن هناك قصور تشريعي واسع يسجل على دستورنا النافذ لعام ٢٠٠٥ بفعل اجتماع عدة عوامل ، ربما كان من أبرزها الظروف الاستثنائية التي خيمت على المناخ السياسي والعام للعراق في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين ، والتجاذبات والتوافقات بين الكتل السياسية الرئيسية إرضاء لهذه أو تلك ضمنا لاشتراكها في العملية السياسية بعد أن قاطعتها لأسباب خاصة .

ومن بين الثغرات التشريعية التي قد تسجل على دستورنا النافذ ، أنه لم يحدد المؤهل العلمي الواجب توافره في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية م (٦٥). كما لم ينظم حالة عجز الرئيس عن ممارسة مهام عمله بشكل دائم . وحدد في المادة (٦٩) منه مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط لكنه لم يعالج مسألة غاية في الأهمية ، هي إكمال الرئيس مدة ولاية سلفه الذي عجز عن ممارسة مهام عمله لأي سبب من الأسباب كالوفاة مثلا فهل تعد هذه الولاية كاملة بحيث لا يكون لهذا الرئيس إلا ولاية واحدة أخرى ؟ أم يحتفظ بحقه في الترشيح لولايتين كاملتين إضافة لولايته الأولى (الناقصة)؟ .

واشترط الدستور في المادة (٥٤) منه لاختيار رئيس مجلس النواب الحصول على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، لكنه لم ينظم مسألة عدم الحصول على هذه الأغلبية في أول جلسة بفعل تنافس أكثر من مرشح على هذا المنصب .

ولم يتناول بالتنظيم استحالة انتخاب مجلس نواب جديد ، بفعل ظروف الحرب أو الإضطرابات الداخلية ، فهل يستمر المجلس المنتهية ولايته في ممارسة مهام عمله استثناء ولأية فترة ؟.

واشترط الدستور في المادة (٧٤\ ثانيا) منه في الوزير ذات الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب ، في الوقت الذي لم يحدد فيه الشروط الواجب توافرها في الأخير.

ثانيا- تعديل نص يشوب صياغته القصور :- تعاني بعض الدساتير من قصور في صياغة بعض نصوصها ، ولا سبيل لتجاوز هذا القصور بفعل هيمنة فرد أو مجموعة صغيرة على الحياة السياسية والدستورية في الدولة ، بحيث يتحكم هذا الفرد أو المجموعة بمصير الدستور ويعصف بحقوق الأفراد وحرياتهم ولا يقيم لها وزنا .

ومن بين الدساتير التي عانت من هذا القصور ، الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة ١٩٧٠ ، الذي عُدل خلال فترة نفاذه (١٩٧٠ -٢٠٠٣) ثلاث وعشرون تعديلا ، ستة منها أنصبت على نص المادة (٣٧\ب) التي حددت أعضاء مجلس قيادة الثورة المنحل بالاسم الأمر الذي كان يستلزم تعديل الدستور كلما طرأ تعديل على العضوية في هذا المجلس ، ومع هذا القصور التشريعي الواضح الذي شاب الفقرة (ب\٣٧) إلا أن أحدا لم يجرأ على اقتراح تعديل هذا النص كونه يتعلق بمركز السلطة والقرار آنذاك (مجلس قيادة الثورة المنحل).

فقد جاءت صياغة هذا النص على النحو التالي (-ب- يتشكل مجلس قيادة الثورة من الأعضاء التالية أسمائهم .....).(٤٣)

ثالثا – مسيرة النص الدستوري للمتغيرات الطارئة على المجتمع والدولة(٤٤):-

حينما يشرع الدستور ولاسيما الدائم لا يحدد له عمر زمني ، لكنه يوضع لتسري أحكامه لفترة غير محددة ، بخلاف الدساتير المؤقتة التي تسعى إلى معالجة وضع دستوري مؤقت ينشأ في أعقاب ثورة أو انقلاب . وإن أثبتت التجربة أن من الدساتير المؤقتة من هو أطول عمرا من تلك الدائمة ، من ذلك مثلا الدستور العراقي المؤقت الملغى لعام ١٩٧٠ الذي أستمر نفاذه على مدى ثلاثة عقود وثلاث سنوات . في الوقت الذي سقط فيه دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة ١٩٤٦ بعد اثنتا عشر سنة فقط من نفاذه .

ومن المؤكد أن قانون التطور قانون ملازم لسنة الدولة ، وأية دولة دون تحديد ، وإن كانت درجة التطور تختلف في بلدان العالم الأول عن تلك في بلدان العالم الثالث.

فحركة التطور في بلدان العالم الأول حركة دؤبة مستمرة ، في الوقت الذي تعاني فيه حركة التطور في العالم الثالث من التعثر وكثيرا ما كانت وما زالت تحبو .

وأيا كانت حركة التطور ودرجتها ، فإنها من المؤكد ستخلق فجوة وهوة بين النص الدستوري المشّرع في وقت ما والواقع القائم في وقت آخر. الأمر الذي يجعل من ذلك النص عديم الجدوى وربما عبء تنأى به الدولة والمواطن . الأمر الذي يستلزم بالضرورة تعديله واستبداله بآخر يتناغم والواقع الجديد والقول بغير ذلك يخالف الأسباب التي من أجلها شّرع الدستور والنص.

هذا إضافة إلى أن قدم الدستور يستوجب إجراء التعديل المستمر ضمانا لمسايرة النص لآخر المستجدات ولنا في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ النافذ مثالا على ذلك ، فقد شّرع هذا الدستور عام ١٩٢٦ وعّدل أحد عشر تعديلا ، طالت هذه التعديلات اثنان وسبعون نصا من بين نصوص الدستور المائة وأثنين ، أي أن ثلاثون نصا فقط لم يطلها التعديل وتعلقت هذه النصوص بالمبادىء العامة كنص المادة (٤) (لبنان الكبير جمهورية عاصمته بيروت) والمادة (٦) (إن الجنسية اللبنانية وطريقة اكتسابها وحفظها وفقدانها تحدد بمقتضى القانون) والمادة (١٤) (للمنزل حرمة ولا يسوغ لأحد الدخول إليه إلا في الأحوال والطريقة المبينة في القانون) . بل أن (٢٥) خمس وعشرون نصا طالها التعديل أكثر من مرة واحدة .

ويغدو التعديل في بعض الأحيان ضرورة للمحافظة على أمن الدولة واستقرارها وإلا فقد تلجأ التنظيمات والأحزاب السياسية وربما المواطنون إلى الوسائل الاستثنائية لتعديل الدستور أو النص، كالقيام بثورة أو انقلاب سعيا وراء خلق موائمة بين النص الدستوري والواقع .(٤٥) وهذا ما يفسر ولو جزئيا حركة الانقلابات العسكرية الدؤبة في بلدان العالم الثالث ولاسيما في أمريكا اللاتينية وأفريقيا ، ففي أعقاب كل انقلاب في تلك البلدان يأتي القائمون على الانقلاب بدستور مؤقت يعلون فيه أن نصوص هذا الدستور شّرعت لفترة انتقالية مؤقتة أثبتت التجربة أن بعضها أستمر لعقود الأمر الذي لا يترك أمام مفكري تلك الدول وسياسييها وعامتها إلا اللجوء للعنف لتغيير هذا الدستور أو بعض نصوصه وبما يساير الواقع وحاجة المجتمع .

وفي رأينا أن هناك تلازم حتمي بين أن يكون الدستور مفصلا وبين الحاجة المستمرة للتعديل ، ففي مثل هذا النوع من الدساتير يأتي المشّرع الدستوري على إيراد تفاصيل وجزئيات كثيرة غالبا ما تجدها منفصلة عن الواقع بعد فترة وجيزة من سنها الأمر الذي يستلزم تعديلها وكثيرا ما تعجز السلطة القائمة على التعديل عن ملاحقتها لتشعبها .

في الوقت الذي يأتي فيه الدستور الموجز على إيراد المبادىء العامة دون التفاصيل الأمر الذي تتراجع معه الحاجة إلى التعديل وتنحسر في أدنى مراتبها ودرجاتها ، من ذلك مثلا أن الدستور الأمريكي الذي تجاوز عمره قرنين وعقدين من الزمن (١٧٨٧- ٢٠٠٦) وضّم سبعة نصوص فقط لم يعدل سوى ستا وعشرون مرة في الوقت الذي عّدل فيه الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة ١٩٧٠ ثلاث وعشرون مرة على مدى ثلاثة عقود ونصف من الزمن .

رابعا- تغيير طبيعة نظام الحكم دون إلغاء الدستور :- ينظم الدستور عادة جملة من المسائل الهامة التي يعد المساس بها إسقاطا فعليا للدستور .(٤٦) وإن لم يعلن عن ذلك صراحة خشية قيام أزمة دستورية أو سياسية أو لأي سبب آخر.

وربما كان في مقدمة تلك التعديلات تلك التي تتعلق بطبيعة نظام الحكم في الدولة ، فالمساس بمثل هذه النصوص يعد إلغاء للدستور أو انقلابا عليه متى كان التعديل جوهريا وإن لم يمتد إلى باقي النصوص أو لم يتخذ أسم الإلغاء .

ومن بين الدساتير التي سقطت فعليا بأسلوب التعديل ، دستور السنة الثامنة الفرنسي (١٧٩٩- ١٨١٤) فوفقا لأحكام هذا الدستور بنصه الأصلي كان نظام الحكم فيه جمهوريا لكن التعديل الذي أدخل على هذا الدستور عام ١٨٠٢ بأمر من نابليون حّول نظام الحكم في الدستور فعليا من نظام جمهوري إلى نظام إمبراطوري حيث قضى هذا التعديل بتعيين نابليون قنصلا عاما لفرنسا لمدى الحياة مع حقه بتسمية خلفه .(٤٧)

وتأكيدا لهذا الانقلاب الدستوري صدر تعديل آخر عام ١٨٠٤ قضى بتحويل الجمهورية رسميا إلى إمبراطورية .(٤٨)

وفي البحرين طرأ على دستور عام ١٩٧٣ النافذ في ٢٠٠٢\٢\١٤ تعديل هام تحولت البحرين بموجبه من دولة أميرية إلى ملكية دستورية ، ونصّب الأمير (حمد بن عيسى أل خليفة) نفسه ملكا على البحرين ، وانسجاما مع هذا النهج الجديد ، منحت المرأة وللمرة الأولى حق المشاركة في الحياة النيابية ترشيحا وانتخابا .(٤٩)

أما في العراق فقد أعلن الرئيس العراقي جلال الطالباني قبل انتهاء فترة ولايته الأولى .(٥٠) أنه لن يرشح لولاية ثانية في ظل دستور عام ٢٠٠٥ ما لم تناط بالرئيس المزيد من الصلاحيات ، فعلى رأي الرئيس الطالباني ، أن ليس لرئيس الجمهورية وفق أحكام هذا الدستور إلا صلاحيات بروتوكولية شكلية في الوقت الذي نرى فيه أن الدستور رسم للرئيس دور ربما تجاوز الدور المرسوم للرئيس في ظل النظام الرئاسي ، فبموجب الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص (٧٠\أولا) والمصادقة على أحكام الإعدام (٧٠ \ ثامنا) والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (٧٠\ ثانيا) واقتراح القوانين والمصادقة عليها وإصدارها ودعوة مجلس النواب للانعقاد م (٥٢- ٧٠\ رابعا) وطلب سحب الثقة من رئيس الوزراء والموافقة على حل مجلس النواب (٦١\ أولا) والدعوة لانتخابات عامة (٥٦\ ثانيا)

وتكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة (٧٣\ أولا) وممارسة مهام رئيس الوزراء مؤقتا (٧٨ \ أولا) واقتراح تعديل الدستور (١٢٢) وقبول السفراء (٧٠ \ سادسا) ومنح الأوسمة والنياشين (٧٠ \ خامسا) والقيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية (٧٠\ تاسعا). وإصدار المراسيم الجمهورية . واختتم المشرع الدستوري هذه الصلاحيات بنص عام أشار فيه إلى أن للرئيس ممارسة أي صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور .

وفي رأينا أن الدستور العراقي بوضعه الحالي بحاجة فعلا إلى التعديل ولكن بما يحد من صلاحيات رئيس الجمهورية انسجاما والنظام البرلماني الذي تبناه المشرع الدستوري وأشار إليه صراحة في المادة الأولى من الدستور (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي " برلماني " ديمقراطي اتحادي).

وقد يرى بعض الفقه الدستوري أن لا تعارض بين النظام البرلماني ومنح رئيس الدولة المزيد من الصلاحيات الفعلية بحجة أن الدور الرمزي لرئيس الدولة لا مكان له إلا في النظام البرلماني التقليدي كما في بريطانيا وألمانيا .

لكننا نرى أن هذا الرأي يصدق على الدساتير التي أريد لها أن تتبنى نظاما برلمانيا متطورا يمنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية إلى جانب رئيس مجلس الوزراء ، لكنه لا يصلح لبلد مثل العراق عانى منذ قيام النظام الجمهوري عام ١٩٥٨ وحتى سقوط نظام حكم صدام حسين من تسلط وهيمنة فرد واحد يجمع بين يديه السلطات الثلاثة ولا يتوانى عن العصف بالدستور ومؤسساته الشكلية ولا يتردد في اضطهاد الشعب والتجاوز على حقوقه . حتى غدا العراق في مقدمة الدول التي تنتهك حقوق الإنسان . ناهيك عن أن الأعمال التحضيرية الخاصة بوضع مسودة الدستور النافذ ومناقشاته كانت تشير إلى تبني النظام البرلماني التقليدي . (٥١)

المبحث الثالث

الأسباب الموجبة للتعديل

لكل تعديل دستوري أو تشريعي أسباب موجبة ، جرى العمل على أن تتخذ صيغة ظاهرية تكاد تكون موحدة ، هي تحقيق المصلحة العامة ومساير النص لآخر المستجدات .

وقد تتفق الأسباب الظاهرة والخفية في ذلك ، فيسعى التعديل إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال مسايرة التطورات الطارئة على المجتمع والدولة .

وقد تخفي الأسباب الظاهرة أسباب حقيقية تقف ورائها المصلحة الشخصية أو الحزبية أو الطائفية أو السياسية وربما القوى الخارجية فكثيرا من الدساتير ولاسيما في الدول التابعة أو الخاضعة لهيمنة قوى خارجية عُدلت لا لشيء ولكن خدمة لمصالح القوى التابعة لها .

وبصفة عامة يمكن تقسيم الأسباب الموجبة للتعديل إلى :-

أولا – فعلية ضرورية تسعى إلى تحقيق مصلحة عامة.

ثانيا- حزبية أو مذهبية تسعى إلى تحقيق مصلحة خاصة ضيقة.

ثالثا – شخصية تسعى إلى تحقيق مصلحة خاصة فردية .

رابعا- سياسية.

خامسا- تلبية لضغوط خارجية.

وسوف نبحث في هذه الأسباب تباعا:-

أولا- التعديل لأسباب فعلية ضرورية :- وتتلخص هذه الأسباب في سعي التعديل إلى إكمال القصور التشريعي بسبب إغفال تنظيم مسائل هامة غابت عن ذهن واضعوا الدستور عند تشريعه .

أو لضمان مساير النص للتطورات الطارئة على المجتمع لاسيما في الدساتير التي مضى على تشريعها عدة قرون أو عقود طويلة من الزمن كالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ واللبناني لعام ١٩٢٦.

وقد يسعى التعديل إلى مسايرة قوانين التطور العلمي بفعل الثورة العلمية والتكنولوجية التي اجتاحت العالم وحولته إلى قرية صغيرة على حسب تعبير العولمة .

لهذه الأسباب وربما غيرها يكون تعديل النص الدستوري مبررا كونه يعبر عن حاجة فعلية .

ثانيا – التعديل لأسباب حزبية أو مذهبية :- كثيرا ما يسعى التعديل إلى تحقيق مصالح حزبية أو طائفية ضيقة كتلك التعديلات التي تحظر النشاط الحزبي وتقصره على حزب واحد بحجة الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد أو عدم استيعاب الحياة الحزبية للتعدية أو عدم الوصول إلى درجة من التطور تسمح له بممارسة الحياة الحزبية ومن المؤكد أن مثل هذه الحجج اعتادت الأنظمة الدكتاتورية في العالم الثالث على الاحتجاج بها قمعا للحرية الحزبية بل والسياسية عموما ، فمن خلالها يمكن للفرد الواحد الهيمنة على الحياة السياسية وهذا ما يفسر بقاء الفرد الواحد في سدة الحكم عدة عقود.

ثالثا- التعديل لأسباب شخصية :- ينصرف هذا النوع من التعديل ، إلى سعي القائمين على السلطة في ظل الأنظمة الدكتاتورية إلى تعديل نصوص الدستور وبما يقوي قبضتهم ويضعف السلطات الأخرى أو يجعلها أداة طيعة بيد القائم على السلطة أو القائد الأوحد . وعادة ما يتخذ الدكتاتور من الظروف الاستثنائية والخطر الخارجي حجة للتعديل . ومثل هذا التعديل لا يجد في الغالب معارضة لضعف المؤسسات الدستورية والرقابية أو ولائها للقائد الأوحد .

وربما كان تعديل مدة ولاية الرئيس هو المثل الأبرز لتعديل الدستور لأسباب شخصية . والمقدمة الضرورية لتعديل النصوص الأكثر خطرا . ففي رأينا أن تمرير التعديل الأول يعني اجتياز الحلقة الأصعب في سلسلة التعديلات .

ويزخر التاريخ الدستوري العربي بأمثلة لرئاسات امتدت مدى الحياة تارة بصورة ضمنية وأخرى بصورة صريحة . حتى غدت الجمهوريات العربية ذات طبيعة خاصة ، يصدق عليها وصف الجمهوريات الملكية .فغالبية الجمهوريات العربية لا تحمل من خصائص النظام الجمهوري سوى الاسم . إذ يخلد الرئيس في

السلطة مدى حياته ويورثها من بعده لخلفه . من ذلك احتفاظ الرئيس الراحل حافظ الأسد بالسلطة منذ عام ١٩٧١ وحتى وفاته عام ١٩٩٩ وانتقال السلطة من بعده لنجله الرئيس الحالي بشار الأسد.في الوقت الذي حدد فيه الدستور السوري النافذ عام ١٩٧٣ مدة ولاية الرئيس بسبع سنوات (قابلة للتجديد).(٥٢) وظل الرئيس العراقي المخلوع صدام حسين ممسكا بسدة الحكم منذ إطاحته بالرئيس الراحل أحمد حسن البكر عام ١٩٧٩ وحتى إسقاطه بالقوة العسكرية عام ٢٠٠٣ في الوقت الذي حدده في الدستور العراقي المؤقت الملغى مدة ولاية الرئيس بسبع سنوات قابلة للتجديد .(٥٣) ولم يأت هذا التحديد المطلق لولاية الرئيس المخلوع إلا بعد ست وعشرون سنة أثر تعديل أدخل على الدستور (١٩٧٠) عام ١٩٩٥.(٥٤) وقبل هذا التعديل لم تكن ولاية الرئيس محددة في الدستور ، وعّد النظام السابق وأتباعه هذا التعديل تطورا دستوريا هاما . في الوقت الذي كانت فيه كل الدلائل تشير إلى احتفاظ الرئيس المخلوع بالسلطة مدى الحياة وتهيئته المناخ السياسي لنقل السلطة من بعده لأحد أفراد أسرته.

ومنذ رحيل الرئيس المصري أنور السادات عام ١٩٨١ وحتى الآن أعتلى العرش الرئيس محمد حسني مبارك في الوقت الذي حدد فيه الدستور المصري مدة ولاية الرئيس بسبع سنوات (قابلة للتجديد).(٥٥)

ومنذ عام ١٩٨١ وحتى عام ٢٠٠٦ لم تشهد مصر انتخابات رئاسية تعددية بحجة الظروف الاستثنائية وحالة الطوراىء التي أعلنت في أعقاب اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات .

ومن استقراء الواقع يبدو أن الرئيس المصري بدأ بإعداد نجله الأكبر (جمال مبارك)لتولي العرش بعد رحيله أو عجز عن الاستمرار في ممارسة مهام عمله . بعد اختياره مسئولا لمكتب السياسات الخارجية في الحزب الوطني الحاكم .

وإبراز دوره في الحياة السياسية المصرية بالرغم من تعالي الأصوات المنددة بهذا الدور والإعداد.

وفي ظل الدستور التونسي الملغى لسنة ١٩٥٩ ليس للرئيس الترشيح لأكثر من ثلاثة ولايات متتالية أمد كل ولاية خمس سنوات ، لكن الجمعية الوطنية التونسية أقرت بكامل أعضائها في ١٨ آذار ١٩٧٥ تعديلا يقضي بتولية الرئيس بو رقيبه مدى الحياة .(٥٦)

وفي دساتير مختلف دول العالم ، المتقدمة منها والمتخلفة ، الديمقراطية منها والدكتاتورية ، جرى العمل على تحديد سن المرشح لرئاسة الجمهورية . فقد حددها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بـ(٤٠) سنة كاملة .(٥٧) وحددها الدستور اليمني بـ(٤٠) سنة [٥٨]. وبمثل هذا التحديد أخذ الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ [٥٩]، والمصري.(٦٠) والسوداني .(٦١) والموريتاني.(٦٢) والتونسي .(٦٣) والجزائري .(٦٤)

وحددها الدستور الأمريكي بـ(٣٥) .(٦٥) سنة والروسي بـ (٣٥) .(٦٦) سنة والألماني بـ(٤٠) سنة .(٦٧) ووفقا لهذا التحديد الدستوري ليس لمن لم يبلغ هذا السن الترشيح لرئاسة الدولة . لكن اللافت للنظر أن يجري تعديل الدستور في نصوصه الخاصة بسن المرشح لرئاسة الدولة لا لشيء لا لضمان اعتلاء شخص ما سدة الحكم .ومثل هذا التعديل طرأ على الدستور السوري عام ١٩٩٩ بعد رحيل الرئيس حافظ الأسد . حيث رشح مجلس الشعب السوري نجله بشار خلفا له . لكن هذا الترشيح أصطدم بنص المادة (٨٣) من الدستور التي حددت سن الرئيس بـ(٤٠) سنة كاملة ولم يكن أمام المجلس لتجاوز هذه العقبة سوى تعديل هذا النص الدستوري والهبوط بسن المرشح إلى (٣٥) سنة وبهذا التعديل أعتلى الرئيس بشار الأسد العرش بعد سلفه الراحل.

رابعا- التعديل لأسباب سياسية :- قد يعدل الدستور لأسباب سياسية كجزء من معادلة التوافقات السياسية ، ومثل هذا النوع من التعديل يطرأ على الدستور عادة في البلدان التي تسودها الاضطرابات السياسية أو الخارجة توا من أزمة داخلية أو حرب دولية أو تلك التي تتغير فيها الخارطة السياسية لمصحة هذا الطرف أو ذاك . فيرفض هذا الفريق الدخول في العملية السياسية إلا بعد تعديل الدستور وبما يراه متفقا ومصلحته السياسية .

وفي رأينا أن هذا الدستور أو ذلك التعديل غالبا ما يجانب المصلحة الوطنية كونه يغّلب الأهواء الحزبية والمصلحة السياسية على المصلحة الوطنية . وربما كان الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ هو النموذج الأقرب لذلك .

فقد رفضت إحدى أكبر الكتل السياسية التصويت على مسودة الدستور في مفاوضات اللحظة الأخيرة إلا بعد إدخال العديد من التعديلات على هذه المسودة لا لشيء إلا إرضاء لرغبات وأهواء حزبية ، وربما كان من أبرز تلك التعديلات الهبوط بالحظر الزمني المفروض على تعديل أحكام الباب الأول (المبادىء الأساسية) والباب الثاني (الحقوق والحريات) من دورتين انتخابيتين متتاليتين لمجلس النواب إلى أربعة أشهر فقط اعتبارا من تاريخ دخول أحكام الدستور حيز لنفاذ (٢٠ \٥\٢٠٠٦) و تشكيل الحكومة العراقية .(٦٨) وبعد أقل من خسة أشهر من تاريخ نفاذ الدستور ، شكّل مجلس النواب في تشرين الثاني \ أكتوبر ٢٠٠٦ لجنة خاصة لتعديل الدستور على أن تنجز هذه اللجنة أعملها خلال مدة (١٨) ثمانية عشر شهرا من تاريخ تشكيلها . قابل تشكيل هذه اللجنة ، تشكيل لجنة خاصة لوضع إجراءات وآليات تشكيل الأقاليم بعد التصويت في مجلس النواب على قانون تشكيل الأقاليم .

وفي رأينا أن أي تعديل سيطرأ على الدستور في ظل هذه التوافقات السياسية سوف يجانب المصلحة الوطنية كونه يأتي انعكاسا لأهواء سياسية وحزبية وليس تعبيرا عن حاجة حقيقية .

خامسا – التعديل استجابة لضغوط خارجية :- يتخذ التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية للدول أشكالا عادة ، ربما كان أبرزها تنصيب أشخاص إتباع في مواقع المسؤولية . ويحصل أن تنتهي مسؤوليات هؤلاء استنادا لأحكم الدستور دون أن تنتهي المصلحة الأجنبية أو دون تهيئة بديل قادر على إنجاز مهام سلفه الأمر الذي يدعو القائمين على شؤون تلك المصالح إلى التدخل ولكن هذه المر لتعديل نصوص الدستور على نحو يمكن معه إعادة اختيار من انتهت ولايته .

وربما كانت الضغوط الخارجية التي مورست على مجلس النواب اللبناني عام ٢٠٠٣ أبرز مثالا على ذلك . فقد عملت عدة أطراف دولية على تعديل الدستور اللبناني على نحو يمكن معه إعادة انتخاب الرئيس الحالي (أميل لحود) لولاية ثانية . (تعديل م ٤٩) . فبموجب الدستور اللبناني بنصه الأصلي لا يجوز إعادة انتخاب الرئيس المنتهية ولايته إلا بعد مرور ست سنوات على انتهاء ولايته الأولى (..... ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى ويكتفى بالأغلبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي . وتدوم رئاسته ست سنوات ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته) .(٦٩) وبعد أربع تعديلات طرأت على هذا النص منذ عام ١٩٢٩ وحتى ١٩٩٠ لم تمتد أي منها لمدة ولاية الرئيس ، نجح التدخل الأجنبي عام ٢٠٠٣ من تعديل هذا النص مرة خامسة ولكن هذه المرة فيما يتصل بمدة ولاية الرئيس حيث سمح هذا التعديل بإعادة انتخاب الرئيس المنتهية ولايته لولاية أخرى بصورة مباشرة .

وكاد هذا التعديل أن ينتهي بلبنان إلى حرب أهلية ، حيث استقالة على آثره حكومة رئيس الوزراء الراحل رفيق الحريري ، وأسقطت تحت ضغط كتلة الرابع عشر من آذار النيابية حكومة عمر كرامي التي تشكلت في أعقاب استقالة حكومة الحريري. وبعد فشل رئيس الوزراء عمر كرامي في تشكيل حكومة جديدة أسندت هذه المهمة لرئيس الوزراء نجيب ميقاتي على أن تكون حكومته مؤقتة انتقالية . وأفرزت

الانتخابات النيابية الجديدة حكومة هيمنة على أغلبيتها كتلة تيار المستقبل وتيار الرابع عشر من آذار . كما انتهى هذا التعديل الدستوري إلى سلسلة من الاغتيالات طالت رئيس الوزراء الأسبق رئيس الحريري والنائب جبران ثويني وسكرتير الحزب الشيوعي جورج حاوي ووزير الصناعة بيير أمين الجميل والعديد من الإعلاميين.(٧٠)

وفي رأينا كان تعديل المدة (٤٩) من الدستور اللبناني على هذا النحو لا يخرج عن أحد احتمالين :- أما نجاحه شكليا من خلال تمريره دستوريا وإعادة انتخاب الرئيس المنتهية ولايته (أميل لحود) مقابل اضطرابات داخلية وفوضى أمنية وعزلة سياسية للرئيس ومثل هذا الاحتمال ما حصل فعلا . حيث عانى الرئيس لحود من عزلة سياسية داخلية وخارجية بفعل معارضة هذا التعديل من قبل كتل نيابية لها ثقلها السياسي على الساحة اللبنانية إضافة لمعارضته من قبل بعض القوى الخارجية الكبرى كالولايات المتحدة وفرنسا .

أو أن يفشل مشروع التعديل ويبقى نص المادة (٤٩) على ما هو عليه ، وينهض هذا الاحتمال انطلاقا من عدة معطيات ، فلبنان يكاد أن يكون البلد العربي الوحيد الذي كان يراعي التقاليد الديمقراطية ويقيم لها وزنا ولو بصورة نسبية قياسا إلى التجارب الغربية المتطورة هذا إضافة إلى أن السوابق التاريخية لم تنجح في تعديل المادة (٤٩) وعلى نحو يمكن معه إعادة انتخاب الرئيس المنتهية ولايته بصورة مباشرة ففي ١٩٦٤\٤\٢٦ تقدم عدة نواب باقتراح تعديل المادة (٤٩) على نحو يمكن معه انتخاب الرئيس (اللواء فؤاد شهاب) لولاية ثانية حينما شارفت ولايته الأولى على الانتهاء . ونال هذا الاقتراح الأغلبية التي اشترطتها المادة (٧٧) (أغلبية الثلثين في مجلس النواب) وبعد يومين رفع هذا الاقتراح إلى مجلس الوزراء لوضع مشروع التعديل . لكن هذا المشروع لم ير النور بفعل المعارضة الشديدة التي قوبل بها من قبل أحزاب المعارضة والإعلام والصحافة اللبنانية ، بدعوى أن التعديل

حمل طابعا شخصيا وليس مشروعا وطنيا ، ما دفع الرئيس (اللواء فؤاد شهاب) إلى الاعتذار عن قبول الترشيح وبقي نص المادة (٤٩) على ما هو عليه .(٧١)

المبحث الرابع

نطاق التعديل

تطلق بعض الدساتير يد السلطة التأسيسية المنشأة في التعديل ، فيكون لها تعديل أي نص وفي أي وقت وفق الإجراءات الدستورية .

وتضع بعض الدساتير قيود موضوعية وزمنية على التعديل ، فتحظر تعديل بعض النصوص بصفة مطلقة (حظر موضوعي نسبي مطلق) أو في ظل ظروف معينة (حظر موضوعي نسبي مؤقت).

وقد ينصب الحظر على تعديل الدستور خلال فترة معينة من تاريخ دخول أحكامه حيز النفاذ (حظر زمني لاحق للنفاذ) أو في ظل ظروف معينة أو استثنائية (٧٢).

وإذا كان الفقه يجمع على بطلان الحظر الموضوعي الكلي المطلق ، فإنه يختلف بشأن مدى مشروعية الحظر الموضوعي النسبي (المطلق – المؤقت) والحظر الزمني .

ومثل هذا الخلاف لا يدخل ضمن مفردات بحثنا المتواضع هذا حيث لا يستوعب البحث دراسة هذه الجزئية . حيث سنركز على موقف الدستور العراقي النافذ والدساتير العربية من حظر التعديل . وعلى النحو التالي .

المطلب الأول

موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من الحظر الموضوعي

ينصب هذا النوع من الحظر على بعض نصوص الدستور التي يعتقد المشرع الدستوري أو القائمون على السلطة أنها تمثل الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي للدولة أو باعتبارها تمثل بعض القيم والمبادىء العليا للمجتمع .

وينقسم الحظر الموضوعي إلى حظر موضوعي نسبي مطلق وحظر موضوعي نسبي مؤقت .

الفرع الأول

موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من الحظر الموضوعي النسبي المطلق

تباين موقف الدساتير العربية من هذا النوع من الحظر ، وعلى النحو التالي :-

أولا- دساتير لم تأخذ به :- ومن بينها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ والدستور اليمني لسنة ١٩٩١ والإماراتي لسنة ١٩٧١ والعماني لسنة ١٩٩٦ والفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ واللبناني لسنة ١٩٢٦ والمصري لسنة ١٩٧١ والسوداني لسنة ١٩٩٨.

ثانيا – دساتير نصت عليه صراحة :- ومن بينها الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣ (مبدأ احكم الوراثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأي حال من الأحوال وكذلك مبادىء الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور كما لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية منه).(٧٣) وبالرجوع إلى المادة (٢) من الدستور البحريني وجدنا أنها تنص على أنه (دين الدولة الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع ولغتها الرسمية اللغة العربية). وبذات الاتجاه ذهب الدستور الكويتي لعام ١٩٦١ (الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت ومبادىء الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها ما لم يكن التنقيح خاصا بلقب الإمارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة).(٧٤) والدستور القطري (الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها).(٧٥) والدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى (لا يجوز الشروع في أي إجراء يرمي إلى مراجعة الدستور إذا كان يطعن في كيان الدولة أو ينال من حوزة أراضيها أو من الصيغة الجمهورية لنظام الحكم أو من الطابع التعددي للديمقراطية الموريتانية).(٧٦) والدستور المغربي (النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة).(٧٧) والدستور التونسي (لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل

الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة).(٧٨) والدستور الجزائري (لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس -١- الطابع الجمهوري للدولة -٢- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية -٣- الإسلام باعتباره دين الدولة -٤- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية -٥- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن -٦- سلامة التراب الوطني ووحدته). (٧٩)

ومن استعراض الدساتير العربية التي تبنت الحظر الموضوعي النسبي المؤقت تبين لنا :-

١- أن جميع هذه الدساتير حظرت تعديل النصوص المتعلقة بطبيعة نظام الحكم (وراثي – جمهوري) .

٢- أن ثلاثة دساتير فقط (البحريني – المغربي – الجزائري) حظرت تعديل النصوص المتعلقة بدين الدولة الإسلام .

٣- أن دستورين فقط (البحريني – الكويتي) حظرا تعديل كل ما يتعلق بمبادىء الحرية والمساواة . وفي رأينا أن هذا الحظر شكلي لا يسعى حقيقة لتحصين النصوص المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم . كونه حظر عام غير محدد يمكن التحايل عليه من قبل القائمين على السلطة بيسر .

٤- أن الدستور الجزائري فقط حظر تعديل النصوص الخاصة باللغة العربية باعتبارها لغة وطنية ورسمية للدولة .دون أن يمتد هذا الحظر إلى اللغة الأمازغية بالرغم من كونها لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية .(٨٠)

٥- أن دستورين فقط (الموريتاني – الجزائري) نصا على حظر نعتقد أنه يتصل بالمصلحة الوطنية العليا ويتماشى والمبادىء الديمقراطية . فقد نص النص الدستور الموريتاني على انه (لا يجوز الشروع في أي إجراء يرمي إلى مراجعة الدستور إذا كان يطعن في كيان الدولة أو ينال من حوزة أراضيها أو من الصيغة الجمهورية لنظام الحكم أو من الطابع التعددي للديمقراطية).

(٨١)أما الدستور الجزائري فقد نص على أنه (لا يمكن أن أي تعديل دستور أن يمس :- ١- الطابع الجمهوري للدولة -٢- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية -٣- الإسلام دين الدولة -٤- العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية -٥- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن -٦- سلامة التراب الوطني).

الفرع الثاني

موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من الحظر الموضوعي النسبي المؤقت

ينصرف معنى هذا الحظر ، إلى تحريم تعديل بعض النصوص في ظروف وأحوال معينة .(٨٢) وبالرجوع إلى الدساتير العربية التي نصت على هذا النوع من الحظر وجدنا أنها تمحورت في الدساتير التي تبنت النظام الوراثي أسلوبا في الحكم وأقتصر الحظر فيها على تحريم تعديل كل ما يتعلق بحقوق الملك أو الأمير وصلاحياته خلال فترة الوصاية على العرش ، وبالتالي فإن هذا الحظر يرمي في الدساتير العربية إلى تحقيق مصلحة خاصة شخصية لا مصلحة عامة وطنية .

فقد تبنى هذا الحظر كل من الدستور البحريني (صلاحيات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه).(٨٣) والدستور الكويتي (صلاحيات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه).(٨٤) والدستور القطري (اختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه).(٨٥) والدستور الأردني (لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته).(٨٦)

ولم يتبن الدستور العراقي النافذ هذا النوع من الحظر . أسوة بالدساتير العربية الجمهورية التي لم تتبن هي الأخرى هذا الحظر . وكان الأولى بالدستور العراقي النص على هذا الحظر ولاسيما فيما يتعلق بنظام الدولة السياسي والإداري أثناء إدارة الدولة من قبل الحكومة الانتقالية أو المؤقتة . ومثل هذا الاحتمال أمر متوقع في

العراق في ظل الظروف الاستثنائية التي مر بها منذ سقوط نظام حكم صدام حسين وحتى الآن .

المطلب الثاني

موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من الحظر الزمني

ينصرف معنى هذا الحظر ، إلى تحريم تعديل الدستور خلال فترة معينة من تاريخ دخوله حيز النفاذ (الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور). أو بفعل ظروف استثنائية تجعل من التعديل مجانبا للمصلحة الوطنية أو متجها لتحقيق أغراض شخصية أو مصالح فردية .

وسوف نبحث في موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من هذا النوع من الحظر.

الفرع الأول

موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور

يسعى هذا النوع من الحظر إلى إضفاء الثبات والاستقرار على نصوص الوثيقة الدستورية . ومثل هذا الحظر يجري النص عليه عادة في الدساتير التي تعلن في أعقاب قيام دولة جديدة أو خروجها توا من الاحتلال أو الاقتتال الداخلي أو تبنيها نظاما سياسيا جديدا مغايرا للمطاح به . وكوسيلة لإضفاء الاستقرار على هذا الدستور يضمن نصا يحظر المساس به تعديلا خلال فترة معينة من تاريخ إعلانه والعمل بأحكامه .

وبالرجوع إلى الدساتير العربية النافذة وجدنا أن هناك خمسة دساتير فقط تبنت هذا النوع من الحظر . فقد نص عليه الدستور البحريني (لا يعدل هذا الدستور إلا جزئيا . وبالطريقة المنصوص عليها فيه ، كما لا يجوز اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات على العمل به).(٨٧) والدستور الكويتي (..... ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به).(٨٨) والدستور القطري

(لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به).(٨٩) والدستور السوري (لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهرا على تاريخ نفاذه) .(٩٠) أما الدستور العراقي فقد حدد مدة الحظر بأربعة أشهر تبدأ من تاريخ دخول أحكامه حيز النفاذ ، وهي مدة نراها غير كافية لتحقيق الأغراض التي من أجلها شّرع هذا النوع من الحظر ، وجاء هذا التحديد كجزء من التوافقات السياسية . إذ امتنعت جبهة التوافق العراقية عن التصويت لصالح الدستور في مفاوضات اللحظة الأخيرة ما لم تعدل بعض نصوصه ، وكان من بين هذه النصوص ، نص الفقرة الثانية من المادة (١٢٦) ، حيث كانت هذه الفقرة تنص قبل تعديلها على أنه (لا يجوز تعديل المبادىء الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين .....). وفي رأينا أن هذه الفقرة قبل تعديلها كان من شأنها تحقيق الأغراض التي شرُعت من أجلها ،أما النص بوضعه الحالي ليس له قيمة تذكر ونرى أنه والعدم سواء .

وتبنت بعض الدساتير الآسيوية (غير العربية) نوعان من الحظر كان الأولى بالدساتير العربية الأخذ بها ، لكون هذا المحذور أكثر تحققا فيها . ويقضي هذا الحظر بتحريم تمديد ولاية الرئيس أو منحه الحق في الترشح لولاية أخرى إضافية لم ينص عليها الدستور إذا أدخل التعديل خلال فترة ولايته . ومن بين الدساتير التي تبنت هذا النوع من الحظر دستور كوريا الجنوبية لسنة ١٩٨٠ (تعديلات الدستور لمد فترة ولاية رئيس الجمهورية أو لإجراء تغيير يسمح بإعادة انتخابه لا تنفذ بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي يشغل هذا المنصب في وقت اقتراح هذه التعديلات).(٩١)

وبالرجوع إلى التراث الدستوري العربي وجدنا انه زاخر بأمثلة ونماذج لحالات عُدل فيها الدستور على نحو يمكن معه اختيار الرئيس لولاية أخرى لم ينص عليها الدستور . فبموجب الفصل الرابع من الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ لا يجوز

إعادة انتخاب الرئيس لأكثر من ثلاثة ولايات . وحينما شارفت ولاية الرئيس بو رقيبة الثالثة على الانتهاء صوتت الجمعية الوطنية على تعديل الفصل (٤٠) وانتخاب بورقيبة رئيسا لمدى الحياة .

وبعد الإطاحة بالرئيس بورقيبة وتولي الرئيس زين العابدين بن علي الرئاسة صدر دستور عام ١٩٨٩ . وبموجب الفصل (٣٩) من هذا الدستور لا يجوز إعادة انتخاب الرئيس إلا لولاية ثانية بعد ولايته الأولى وحينما شارفت الولاية الثانية للرئيس زين العابدين بن على الانتهاء تقدم (الرئيس) إلى مجلس النواب باقتراح تعديل الفصل (٣٩) وبما يسمح له بالترشح لولاية جديدة . وتمكن الرئيس من تمرير هذا الاقتراح داخل مجلس النواب حيث اكتفى الفصل (٧٣) من الدستور النافذ لتعديل الدستور الحصول على تأييد الأغلبية المطلقة في المجلس .

ومثل هذا التعديل طرأ على الفصل (٣٩) حينما قاربت الولاية الثالثة للرئيس زين العابدين بن علي على الانتهاء ، وبموجب هذا التعديل انتخب الرئيس بن علي لولاية رابعة وربما يتقدم الرئيس باقتراح تعديل جديد لضمان ولاية خامسة .

وتمكن الرئيس اللبناني (أميل لحود) عام ٢٠٠٣ من تمرير اقتراح تعديل المادة (٤٩) من الدستور في المجلس النيابي بدعم خارجي وبما يسمح له بالاستمرار لولاية ثانية بعد ولايته الأولى مباشرة . الأمر الذي أدخل الدولة في أزمة سياسية مازالت آثارها شاخصة حتى اليوم .

وإذا كان بعض الرؤساء العرب يلجأون إلى الوسائل الدستورية لتبرير بقائهم في السلطة ، فإن غيرهم تمسك بالسلطة حتى وفاته أو إقالته بالقوة . من ذلك احتفاظ الرئيس الراحل حافظ الأسد بالسلطة منذ عام ١٩٧١ وحتى وفاته عام ١٩٩٩ .

وعلى آثر اغتيال الرئيس أنور السادات عام ١٩٨١ أعتلى العرش في مصر الرئيس مبارك حتى اليوم بالرغم من تعالي الأصوات الداعية إلى تنحيته وإجراء انتخابات فعلية نزيهة .

وإلى جانب هذين النوعين من الحظر الزمني ، هناك نوع ثالث نص عليه الدستور الفلبيني لعام ١٩٨٦ .(٩٢) حيث حظر هذا الدستور إدخال أكثر من تعديل كل خمس سنوات . ومن المؤكد أن مثل هذا الحظر يسعى إلى المحافظة على استقرار الدستور وثباته وبما يتلاءم وكونه القانون الأعلى للدولة . وفي رأينا أن هذا الحظر يتنافى والمصلحة الوطنية. فقد تدعو الحاجة والضرورة إلى تعديل الدستور ولا سبيل لمثل هذا التعديل كونه يصطدم والنص الدستوري الأمر الذي قد يدخل الدولة في أزمة سياسية أو يلحق ضررا بها لا سبيل لرده إلا بتجاوز الدستور أو استبداله بدستور آخر لتجاوز الحظر الوارد في المادة (٢٧) من دستور عام ١٩٨٦ .

المطلب الثالث

موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من حظر التعديل في ظل الظروف الاستثنائية

ما من دولة في العالم إلا وقد يتعرض أمنها الخارجي للخطر ، وليس منها من هو في مأمن من الاضطرابات الداخلية أو الفتنة القومية والطائفية . وغالبا ما يقف وراء هذه الفتنة أطراف خارجية أو دول لها مصالح في إضعاف هذه الدولة أو تلك . ربما لتوقي خطرها أو اتخاذ الفتنة مسوغ للتدخل في شؤونها الداخلية أو لغير ذلك من الأسباب .

وأيا كان الخطر الخارجي أو الداخلي الذي تتعرض له الدولة فإن إرادتها قد تكون مكّبلة على المستويين الرسمي والشعبي . من هنا فإن أي تعديل للدستور في ظل هذه الظروف قد لا يعبّر عن حاجة حقيقية أو لا يأتي بمعالجات فعلية للحاجة الطارئة أو المستجدة وبالتالي فإن هذا التعديل بدلا من أن يعالج الحاجة يكون عبئا على الدولة (٩٣).

وإدراكا من بعض المشرعين الدستوريين لهذه الحقيقية ومن بينهم المشرع الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ ، فقد حظر الأخير أي تعديل

للدستور أثناء خضوع فرسا أو جزء من أراضيها للاحتلال (لا يجوز اتخاذ أي إجراء لتعديل الدستور والسير في ذلك أثناء احتلال كل أو بعض أراضي فرنسا ذاتها بقوات أجنبية).(٩٤)

والملاحظ أن أي من الدساتير العربية النافذة لم ينص على مثل هذا الحظر . وكان الأولى بها جميعا إيراد هذا القيد لكونها الأكثر تعرضا لخطر الاحتلال والتهديد الخارجي و الفتنة الداخلية . فخلال العقد الأخير فقط من القرن العشرين ومطلع القرن الحالي تعرضت الكويت للاحتلال وهُددت السعودية بهذا الخطر وخضع العراق رسميا له .

ومنذ أكثر من خمسة عقود تعرضت فلسطين للاحتلال ، وتعرض لبنان والسودان أكثر من مرة للعدوان وتعرض الأمن السوري وما زال يتعرض لخطر الاجتياح الاسرائلي . من هنا نرى أن تضمين الدساتير العربية جميعا ومن بينها الدستور العراقي النافذ نصا يحظر التعديل أثناء الاحتلال أو الفتنة الداخلية أمرا لا غنى عنه لحماية الدستور ومؤسساته .

المبحث الخامس

السلطة المختصة بتعديل الدستور (المؤسسَة – المنشأة – المشتقة)

أنقسم رأي الفقه بشأن التمييز بين السلطة التأسيسية الأصلية (Pouvior constituant (orginaire والسلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة (Pouvior constituan institule) . فعلى رأي بعض الفقه أن هناك استقلال عضوي وموضوعي بين السلطتين ، على أساس أن السلطة الأولى تتولى وضع الدستور آثر قيام دولة جديدة أو إعلان استقلال الدولة أو تغير القابضين على السلطة بفعل ثورة أو انقلاب أو حينما يصبح الدستور لا يساير التطور الطارىء على الدولة أو حينما يطرأ تغير جذري على الفلسفة السياسية للدولة والقابضين على السلطة فيها (٩٥) .

أما السلطة التأسيسية المنشأة (المشتقة – المؤسَسة) فهي سلطة تظهر للوجود بعد تشريع الدستور ودخول أحكامه حيز النفاذ . وتتحدد مهمتها بتعديل الدستور . وتوصف هذه السلطة بالمشتقة كونها تحل محل السلطة التأسيسية الأصلية ، إضافة إلى أن دورها يتحدد بتعديل الدستور دون التشريعات القائمة الأخرى .(٩٦)

وبخلاف هذا الرأي يذهب جانب من الفقه إلى أن لا معنى للتمييز بين هاتين السلطتين ، فهما سلطة واحدة ولكن بوجهين أو مظهرين . فالأمر يتعلق بالشكل لا بالمضمون . وعلى حسب هذا الرأي أن هناك تطابق بين السلطة التأسيسية الأصلية وسلطة التعديل لأن كليهما ليس إلا مظهرا تأخذه السلطة السياسية حين تنظم نفسها أصلا بإقامتها الدستور أو حين تعّدل هذا التنظيم .بناءً عليه أن سلطة التعديل ليس لها قيمة بذاتها ولكن بقدر ما تعبّر عن الإرادة المطلقة للسلطة الأصلية .(٩٧)

وفي رأينا أن الاتجاه الثاني هو الأقرب للواقع . فلكي نصف تنظيم ما بالسلطة لابد أن يتخذ صفة الدوام أو الاستقرار النسبي لا أن ينتهي بمجرد انتهاء المهمة التي أنُشىء من أجلها هذا إضافة إلى أن الجهة التي تتولى تعديل الدستور غالبا ما تكون لجنة أو هيئة مؤقتة ترجع في عضويتها لإحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية وبالتالي لا يمكن اعتبارها حتى لجنة دائمة أسوة باللجان الدائمة التي تشكلها السلطة التشريعية عادة . ناهيك عن أن هذه اللجنة أو بعض أعضائها قد تكون جزءاً من تلك التي وضعت الدستور . ولنا في لجنة التعديل الأول للدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ خير مثال على ذلك ، فعلى آثر الاتفاق بين الكتل البرلمانية الرئيسية على إقرار قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم مقابل تعديل بعض نصوص الدستور. (٩٨) نشب الخلاف بين كتلة الائتلاف العراقي الموحد وجبهة التوافق على رئاسة اللجنة . حيث أصرت الأولى على إسناد رئاسة اللجنة لرئيس اللجنة الدستورية التي تولت وضع الدستور (د . همام حمودي) لأسباب مهنية . وتمسكت الثانية

برئاستها على أساس أن الأولى ترأست لجنة وضع الدستور وبالتالي فهي الأحق برئاسة اللجنة التي تتولى تعديله.

المطلب الأول

السلطة المختصة بالتعديل وإقراره (إجراءات التعديل) في الدستور العراقي والدساتير العربية

قد يتساءل الفقه والمهتم بحقل الدراسات القانونية عن جدوى الإطالة والتفصيل في هذا العنوان ولماذا وردت الإشارة إلى السلطة المختصة بالاقتراح والإقرار ولم يتم الاكتفاء بالإشارة لإجراءات التعديل وهو ما جرى عليه غالب الفقه . نقول إننا نعتقد في هذا المجال أن الأمر قد يتعلق بمسائل إجرائية شكلية لابد من إتباعها ، لكن الأهم من ذلك أن السلطة المعنية بهذه الإجراءات ، وهي كما نعتقد نقطة الارتكاز في الاختلاف بين دساتير العالم الثالث التي لا تقيم وزنا للدستور وإجراءات تعديله ودساتير العالم الأول التي قد تسيل فيها أنهار من دم قبل التجاوز على الإجراءات الدستورية أو المساس بمهابة الدستور .

ومن خلال دراسة السلطة المختصة باقتراح التعديل وإقراره يمكننا تبين كون الدستور من دساتير العالم الثالث أو الأول وما يؤكد ما نذهب إليه اشتراك الدساتير العربية إلى حد كبير في السلطة المختصة باقتراح التعديل وإقراره .

الفرع الأول

السلطة المختصة باقتراح التعديل في الدستور العراقي والدساتير العربية

خول الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ صلاحية اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين وخمس أعضاء مجلس النواب .(٩٩) وأناط الدستور الفلسطيني هذه الصلاحية برئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وثلث المجلس النيابي .(١٠٠) ومنح الدستور اليمني لسنة ١٩٩١ هذه الصلاحية لرئيس الدولة وثلث أعضاء مجلس النواب .(١٠١) وتمتع بهذه الصلاحية بموجب الدستور

الكويتي أمير البلاد وثلث مجلس الأمة . (١٠٢) ومارس هذا الاختصاص بموجب الدستور الإماراتي المجلس الأعلى للاتحاد (حكام الإمارات أو من ينوب عنهم في المجلس).(١٠٣) ومنحها الدستور القطري للأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى . (١٠٤) وبموجب الدستور اللبناني لرئيس الدولة أو لعشرة نواب وبموافقة ثلثي المجلس اقتراح تعديل الدستور .(١٠٥) وللرئيس في سوريا ولثلث أعضاء مجلس الشعب اقتراح تعديل الدستور .(١٠٦) وفي مصر يمارس الرئيس وثلث أعضاء مجلس الشعب هذه الصلاحية بموجب الدستور .(١٠٧) وأسند الدستور السوداني هذه الصلاحية للرئيس أو لثلث أعضاء المجلس الوطني وثلث أعضاء مجلس الولايات .(١٠٨) وبموجب الدستور الموريتاني الملغى لسنة ١٩٩١ لرئيس الدولة ولثلث أعضاء الجمعية ولثلث أعضاء مجلس الشيوخ اقتراح التعديل .(١٠٩) وفي المغرب للملك ولأي من أعضاء مجلس النواب والمستشارين بعد موافقة ثلث أعضاء المجلس المقِترح اقتراح تعديل الدستور .(١١٠) وبموجب الدستور التونسي للرئيس ولثلث مجلس النواب بعد تأييد الأغلبية المطلقة في المجلس اقتراح تعديل الدستور . (١١١) واختص الدستور الجزائري بصلاحية اقتراح تعديل الدستور .(١١٢)

وخروجا عن المألوف لم ينص الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣ والنظام الأساسي العماني على السلطة المختصة باقتراح التعديل . فقد نصت المادة (١٠٤\أ) من الدستور البحريني على أنه (يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وأن يصّدق الأمير على التعديل .....). أما النظام الأساسي العماني النافذ فقد أشار في آخر نص منه إلى أن (لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره) .(١١٣) ولم يبين النظام الأساسي الكيفية والآلية التي صدر بها .

ومن استعراض الدساتير العربية سالفة الذكر نجد أنها غالبيتها .(باستثناء الدستور البحريني – العماني- الإماراتي – الجزائري).(١١٤) تخول صلاحية

اقتراح تعديل الدستور لرئيس الدولة والسلطة التشريعية . لكن اللافت للنظر أن هذه الدساتير في الوقت الذي أفردت فيه رئيس الدولة بهذه الصلاحية ، اشترطت جميعا لتقديم هذا الاقتراح من قبل السلطة التشريعية

الحصول على أغلبية ثلث المجلس باستثناء الدستور العراقي النافذ الذي اكتفى بأغلبية خمس أعضاء مجلس النواب وهو أمر يثير الشك في قدرات وربما إمكانيات أعضاء السلطة التشريعية في الوطن العربي ما دعا المشرع الدستوري إلى اشتراط تقديم الاقتراح من قبل ثلث أعضاء المجلس وإلا إذا كان الأمر يتعلق بجدية الاقتراح ومدى الحاجة إليه والمحافظة على سمو الدستور وأعلويته فلماذا أناطت جميع الدساتير سالفة الذكر لرئيس الدولة على وجه الانفراد صلاحية تقديم هذا الاقتراح ؟ من هنا نرى أن الأمر لا يخرج عن ثلاثة احتمالات ، أما شك مطلق في قدرات أعضاء المجالس التشريعية ، أو ثقة مطلقة بقدرات الرئيس ، أو وسيلة للعصف بالدستور ومبادئه وسموه . وربما كان الاحتمال الأخير هو الأقرب للواقع بدليل أن جميع الدساتير تمنح الرئيس هذه الصلاحية هذا إضافة إلى أن الواقع كان يشير دائما إلى أن مصدر الخرق في الدساتير العربية أو التعديلات ذات الطابع الشخصي كان مصدرها رئيس الدولة أو بوحي منه . فلم يعدل نص المادة (٨٣) ،(١١٥) من الدستور السوري عام ١٩٩٩وبما يهبط بالسن الواجب توافرها في رئيس الدولة إلا لتولية الرئيس بشار الأسد سدة الحكم بعد وفاة والده ، ولم يعدل الفصل (٣٩) من الدستور التونسي مرتين إلا بناء على اقتراح الرئيس (١١٦)، ولم يعدل نص المادة (٤٩) من الدستور اللبناني وبما يمنح الرئيس الحق في ولاية ثانية تعقب الأول مباشرة إلا بناء على اقتراح الرئيس ، كما لم يعدل نص المادة (٧٦) من الدستور المصري وعلى نحو يمكن معه شكليا الترشيح لرئاسة الدولة إلا بناء على اقتراح الرئيس. وتأكيدا للطابع الشخصي في رسم ملامح الدستور العراقي النافذ ، أعلن الرئيس العراقي جلال

الطالباني قبل انتخابات ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٥ أنه لن يرشح لولاية ثانية ما لم يعدل الدستور على نحو يعزز من صلاحيات الرئيس الفعلية .

الفرع الثاني

السلطة المختصة بإقرار مبدأ التعديل في الدستور العراقي والدساتير العربية

جرى العمل في غالبية الدساتير العربية على تخويل صلاحية إقرار مبدأ التعديل ، للسلطة التشريعية ، على أساس أن هذه السلطة تمثل الأمة ، وهي بهذا الوصف أكثر السلطات صلاحية للفصل في ضرورة التعديل . فهي التي تقرر بإسم المجتمع السياسي ما إذا كان هناك اختلاف بين النص الدستوري والفكرة القانونية السائدة في الجماعة ، ووجوب تعديل النصوص الدستورية لتساير وتطابق الفكرة المذكورة . (١١٧)

وانطلاقا من هذا الفهم ، خولت سائر الدساتير العربية ، السلطة التشريعية صلاحية إقرار مبدأ التعديل . فقد نصت المادة (١٢٢\ ثانيا) من الدستور العراقي النافذ على أنه (لا يجوز تعديل ..... وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب). أما الدستور اليمني فقد نص على أنه (..... وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه.....).(١١٨) ونص الدستور البحريني على أنه (يشترط لتعديل أي من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس . (١١٩) ونص الدستور الإماراتي على أنه (..... يشترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين .....).(١٢٠) ونص الدستور القطري على أنه (..... فإذا وافق أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ .....).(١٢١) أما الدستور الفلسطيني فنص على أنه (.....وفي جميع الأحوال يلزم لإقرار مبدأ التعديل موافقة أغلبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي .....).(١٢٢) وجاء الدستور اللبناني أكثر تفصيلا وتعقيدا في تنظيمه لإقرار

مبدأ الاقتراح (..... على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة وتبليغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالبا إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه ، فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأغلبية الثلثين وجب عليها أن تضع مشروع التعديل صراحة على المجلس خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية ، فإذا أصّر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانونا ، فلرئيس الجمهورية في هذه الحالة أما إجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثة أشهر فإذا أصّر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر).(١٢٣) ونص الدستور السوري على أنه (يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه).(١٢٤) ونص الدستور المصري على أنه (وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه ، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها .....).(١٢٥) واختزل الدستور السوداني مرحلتي الإقرار المبدئي والنهائي بمرحلة واحدة ، حيث نص على أنه (يجيز المجلس الوطني نص التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء ويصبح التعديل نافذا).(١٢٦) ونص الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى على أنه (لا يصادق على مشروع مراجعة إلا إذا صوت عليه ثلثا " ٣\٢" الجمعية الوطنية وثلثا "٣\٢" أعضاء مجلس الشيوخ ....).(١٢٧) ومثل هذا الإجراء اشترطه الدستور المغربي (إن اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس المعروض عليه الاقتراح ويحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر ولا تصح موافقته عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم).(١٢٨) ونص الدستور التونسي على أنه (لا ينظر المجلس في التنقيح المزمع

إدخاله إلا بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من طرف اللجنة المختصة).(١٢٩) والملاحظ أن الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ كان قد ساوى بين إجراءات إقرار مبدأ اقتراح تعديل الدستور والقانون العادي ، فقد نصت المادة (١٧٤) منه على انه (..... بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي .....). ونص الدستور الأردني على أنه (..... ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقا للمادة (٩٢) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزيه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين تألف منهم كل مجلس .....).(١٣٠)

واستثناءً من هذا الاتجاه الدستور العربي العام الذي أناط بالسلطة التشريعية سلطة إقرار مبدأ تعديل الدستور ، أشرك الدستور الكويتي الأمير مع مجلس الأمة في هذه السلطة (..... فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه .....).(١٣١)

ومن استعراض موقف الدستور العراقي والدساتير العربية من إقرار مبدأ التعديل ، تبين لنا ما يلي :-

١- أن غالبية الدساتير العربية ومن بينها الدستور العراقي النافذ ، سايرت الاتجاه الدستوري الغالب في منح سلطة إقرار مبدأ التعديل للسلطة التشريعية .
٢- تبنى الدستور الكويتي أسلوبا دستوريا جديدا في تنظيمه لإقرار مبدأ التعديل ، حيث أشرك الأمير إلى جانب مجلس الأمة في هذا الاختصاص . وربما كان الدستور الكويتي المثل النادر في هذا الاتجاه .
٣- لم ينظم الدستور العماني مسألة إقرار مبدأ التعديل .

٤- رسم الدستور اللبناني طريقا معقدا عند تنظيمه لإقرار مبدأ التعديل ، ربما لأن هذه الحلقة هي الأخطر في سلسلة مراحل التعديل ، بل ربما هي صمام الأمان نحول تعديل دستوري جاد يلبي الحاجة الوطنية والواقعية .

وفي رأينا أن الدستور اللبناني في تبنيه لهذا الاتجاه كان قد أكد الديمقراطية الحقيقية التي رسمها الدستور وتبناها الشارع السياسي منذ عام ١٩٢٦ . نعم قد تكون الديمقراطية اللبنانية متأخرة نوعا ما قياسا إلى الديمقراطيات الغربية لكنها الأكثر تقدما في الوطن العربي أو هي الديمقراطية النيابية الحقيقية الوحيدة التي ما زالت فيها كافة سلطات الدولة ملتزمة بالتقاليد السياسية والدستورية وفيها يتم تداول السلطة دستوريا .

أما غالبية المجالس النيابية العربية فهي صنيعة القائم على رأس السلطة التنفيذية أو أسيرة الحزب الواحد أو الحزب القائد ،وبالتالي فهي لا تتوانى في إقرار ما يراه هو لاما تراه هي وإن بدت التعددية الحزبية والسياسية قائمة في هذه المجالس من الناحية الشكلية.

فالمجالس التشريعية في دول الخليج العربي أسيرة الأمير أو السلطان أو الحاكم وأن بدأت السنوات الأخيرة تفرز كتلة للمعارضة فيها .

وما زال الحزب الحاكم في مصر والحزب الواحد في سوريا يهيمنان على الحياة النيابية فيهما وبالتالي فلا مجال للحديث عن مجالس نيابية حقيقية في دولة مازال الرئيس يعين نسبة من أعضائها .(١٣٢) أو يهيمن حزبه الواحد عليها .(١٣٣)

وما زال الدستور الأردني يفرد الملك بصلاحية تعيين كامل أعضاء مجلس الأعيان ، ودستوريا يتألف هذا المجلس من عدد من الأعضاء يساوي نصف عدد أعضاء مجلس النواب .(١٣٤) ويشترك أعضاء هذا المجلس مع مجلس النواب في إقرار مبدأ التعديل ، حيث أوجب الدستور الأردني لإقرار

أي تعديل دستوري الحصول على موافقة ثلثي أعضاء كل من مجلس النواب والأعيان سواء عرض التعديل على كل مجلس على انفراد أو مجتمعين في هيئة مؤتمر .

وفي فلسطين لا يمكن الحديث عن حياة دستورية أصلا ، كون هذه الدولة مازالت ترزح تحت وطئة الاحتلال ، وبالتالي فإن قرارات المجلس هي الأخرى أسيرة الاحتلال ولنا في التجربة النيابية الأخيرة (٢٠٠٦) خير مثال على ذلك ، حيث أفرزت نتائج الانتخابات فوزا ساحقا لحماس على حركة فتح وتشكلت الحكومة رئاسة وعضوية من حركة حماس بعد أن رفضت حركة فتح المشاركة في الحكومة . ومنذ تشكيل هذه الحكومة وحتى الآن (٢٠٠٦\١٢\١) مازالت هذه الحكومة في حالة حصار خارجي الأمر الذي زاد الأوضاع الداخلية سوءَ واضطرابا حتى بدأ الحديث عن تشكيل حكومة وحدة وطنية أو حكومة كفاءات ناهيك عن أسر رئيس وغالبية أعضاء السلطة التشريعية من قبل إسرائيل وأمام مثل هذا الواقع هل يمكن الحديث عن مجلس نيابي مستقل قادر على إقرار مبدأ تعديل الدستور ؟

أما في العراق فيمكن الحديث عن حياة نيابية حقيقية في ظل دستور عام ٢٠٠٥ بعد غياب دام نصف قرن من الزمان تقريبا (١٩٥٨- ٢٠٠٣) في ظل حزب واحد ودساتير مؤقتة ظلت قائمة منذ عام ١٩٥٨ وحتى ٢٠٠٥.

فقد أفرزت التجربة الانتخابية الأخيرة (١٥ ك١ ٢٠٠٥) تعددية حزبية لكن هذه التعددية هيمنت عليها ائتلافات كردنية – سنية – شيعية – الأمر الذي انعكس سلبا على مستوى أداء المجلس النيابي بحيث أصبح المجلس خاضعا للتوافقات السياسية أكثر من خضوعه للمصلحة الوطنية ولنا في مشروع تعديل الدستور الأول خير مثال على ذلك فهذا المشروع لم يطرح للمناقشة ولم يلق التأييد اللازم في مجلس النواب إلا بعد أن وافقت علية كتلة

الائتلاف (الأكبر في المجلس) مقابل تأييد جبهة التوافق لمشروع قانون الإجراءات التنفيذية لقانون الأقاليم وإن عارضته في مفاوضات اللحظة الأخيرة .

وأمام هذا الواقع النيابي الجديد نرى أن أي تعديل للدستور سيكون انعكاس للمصلحة المذهبية والحزبية أكثر من كونه تلبية لحاجة وطنية حقيقية.

الفرع الثالث

السلطة المختصة بإقرار التعديل في الدستور العراقي والدساتير العربية

تبنت الدساتير العربية حيال إقرار التعديل الدستوري بصفة نهائية عدة اتجاهات :-

الاتجاه الأول (التقليدي) : - يسند هذا الاتجاه صلاحية إقرار التعديل للسلطة التشريعية ، فعلى حسب هذا الاتجاه ،أن الشعب هو صاحب السيادة وهو الأقدر على تحديد مدى التطابق بين فكرة قانونية ونصوص الدستور ولما كان البرلمان أقرب السلطات للشعب نظريا بحكم اختيار أعضائه من قبل الأخير ، كان من المنطق أن يختص في إقرار تعديل الدستور بصفة نهائية . وتبنى هذا الاتجاه كل من الدستور اللبناني ،(١٣٥) والتونسي .(١٣٦)

والملاحظ أن هناك عزوف ملحوظ في الدساتير الحديثة عن هذا الاتجاه الدستوري ، حيث أثبتت التجربة أن السلطة التشريعية ولاسيما في العالم الثالث وتحديدا في الوطن العربي غالبا ما تكون خاضعة لإرادة الحاكم . ناهيك عن أن الاتجاه الدستوري العام في البلدان الديمقراطية والدكتاتورية أصبح يسند هذه المهمة للشعب استنادا لمبدأ السيادة الشعبية وللتدليل على ديمقراطية النظام والقائمين عليه .

الاتجاه الثاني (الشكلي) :- ويسند هذا الاتجاه من الدساتير مهمة الإقرار النهائي للتعديل للسلطة التشريعية ورئيس الدولة . وفي رأينا أن هذا الاتجاه

الدستوري شكلي أكثر منه واقعي ، فالإقرار النهائي للتعديل أما أن يكون للسلطة التشريعية وذلك حينما تكون مصادقة الرئيس شكلية ليس لها إسقاط التعديل . أو أن يكون القرار معلق فعليا على مصادقة الرئيس بحيث أن رفض التصديق ينتهي إلى إسقاط المشروع ، وبالعودة إلى الدساتير العربية التي تبنت هذا الاتجاه وجدنا أنها جميعا ترتب على اعتراض الرئيس أو رفضه التصديق ، إسقاط مشروع التعديل ، فقد نص الدستور الكويتي (..... ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ، ولا يكون التنقيح نافذا بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره .....).(١٣٧) ونص الدستور البحريني على أنه (يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وأن يصدق الأمير على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة "٣٥" من الدستور).(١٣٨) وبالعودة إلى المادة (٣٥) من الدستور وجدنا أنها تنص على أنه (-ب- يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الأمير إذا مضت ثلاثون يوما من تاريخ رفعه إليه من المجلس الوطني دون أن يرده إلى هذا المجلس لإعادة النظر فيه). أما الدستور السوري فقد نص على أنه (-٤- يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه اعتبر التعديل نهائيا شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية .....). (١٣٩) ونص الدستور الأردني على أنه (١- ..... يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك).(١٤٠) وأحال الدستور الإماراتي كل ما يتعلق بمصادقة الرئيس على مشروع تعديل الدستور على المادة (١١٠) منه وبالعودة إلى المادة المذكورة وجدنا أنها تنص على أنه (إذا أدخل

المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد ..... فإن لرئيس الاتحاد ..... أن يعيده إلى المجلس الوطني .....).(١٤١) على ذلك أن هذا الاتجاه صلاحية الإقرار النهائي لمشروع التعديل ، لرئيس الدولة وربما كان إشراك السلطة التشريعية مع رئيس الدولة في هذه الصلاحية للحد من الانتقادات التي قد توجه لهذه الدساتير كونها تجعل إقرار تعديل الدستور معلقا على إرادة الرئيس والذي غالبا ما تحكمه المصالح الشخصية والحزبية . أو لأن واضعي هذه الدساتير اضطروا لمغازلة الشعور السياسي للشعب من خلال إشراك ممثليه في البرلمان بهذه الصلاحية قبل وصول مشروع التعديل لرئيس الدولة بدليل أن إجازتها (السلطة التشريعية) للتعديل لا يعني نفاذه ولكن يبقى الأمر مناطا برئيس الدولة إن شاء أقره وإن شاء رفضه .

ثالثا – الاتجاه الحديث:- يسند الاتجاه الدستوري العربي الحديث مهمة الإقرار الهائي للتعديل للشعب ، والواقع أن هذا الاتجاه ليس حديثا إلا في الدساتير العربية ، فقد تبناه الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩٢ و١٧٩٣ والدستور السويسري لسنة ١٨٤٨ النافذ .

بل أن من الدساتير العربية والأفريقية من تبنى هذا النهج منذ منتصف القرن العشرين ، فقد أخذ به الدستور الصومالي لسنة ١٩٦٠ ،(١٤٢) والمصري لسنة ١٩٥٦ ،(١٤٣) والغيني لسنة ١٩٥٨ ،(١٤٤) والسنغالي لسنة ١٩٦٠ ،(١٤٥) والكاميروني لسنة ١٩٦٠ ،(١٤٦) والنيجيري لسنة ١٩٦٠ .(١٤٧)

من هنا فإن المقصود بالاتجاه الحديث في الدساتير العربية ، ليس في تبني هذا النهج ولكن في اضطراد العمل فيه في الدساتير العربية منذ العقد الأخير من القرن المنصرم ، فقد تبناه كل من الدستور اليمني لسنة

١٩٩٠،(١٤٨) والموريتاني لسنة ١٩٩١،(١٤٩) والمغربي لسنة ١٩٩٢ ،(١٥٠) والفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ (١٥١)،والعراقي لسنة ٢٠٠٥ ،(١٥٢) والموريتاني لسنة ٢٠٠٦ النافذ .

وفي رأينا أن الاستفتاء على الدستور الجديد أو تعديله لا ينم في الوطن العربي عن ديمقراطية حقه أو رأي شعب صادق مثلما هو عليه الحال في الديمقراطيات الغربية بسبب العقلية التسلطية التي ما زالت تهيمن على الحاكم العربي الذي لا يتوانى من أجل رغباته الشخصية التدخل في نتائج الاستفتاء وتحريفها . وإلا فما معنى أن يصوت الشعب اليمني على دستور الوحدة عام ١٩٩٠ وبعد أقل من عام واحد يصوت الشعب لصالح التعديل الذي طال أكثر من عشرين نصا . وما تفسير تصويت الناخب الموريتاني عام ١٩٩١ وبأغلبية فاقت ٩٠% لصالح الدستور وبعد أقل من خمسة عشر سنة (٢٠٠٦\٦\٢٦) يصوت لدستور آخر وبأغلبية ٩٦,٩٧% . وهل تنم الآلية التي دخل فيها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حيز النفاذ عن ديمقراطية حقيقية حينما خول قانون إدارة الدولة أغلبية (٣\٢) ثلثي ثلاثة محافظات إسقاط مشروع الدستور وإن أجازت ذات الأغلبية في المحافظات الخمسة عشر هذا المشروع.

إننا نرى أن العقلية السياسية للقابضون على السلطة في الوطن العربي ما زالت أسيرة النظرية الثيوقراطية وبعيدة كل البعد عن المبادىء الديمقراطية الحقيقية وبالتالي فإن تبني أسلوب الاستفتاء لإقرار تعديل الدستور يبدو عبثا ومضيعة للوقت والجهد والنفقات .

رابعا- الاتجاه المختلط :- تبنت بعض الدساتير العربية اتجاه حديث في إقرار تعديل الدستور بصفة نهائية ، فقد أقرت أسلوب خاص لتعديل كل مجموعة

من النصوص ، ومثل هذا الاتجاه تبناه كل من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٨ والجزائري لسنة ١٩٩٦.

فبموجب المادة (١٣٩) من الدستور السوداني يجري إقرار التعديل بصفة نهائية مرة من خلال الاستفتاء إذا تعلق الأمر بالأحكام والثوابت الأساسية للدولة ، ومرة من خلال المجلس الوطني إذا تعلق الأمر بباقي نصوص الدستور (-٢- يجيز المجلس الوطني نص التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء ويصبح التعديل نافذا -٣- لا يصبح نص التعديل المجاز وفق البن "٢" نافذا إذا عدل أحكام الثوابت الأساسية إلا بعد إجازته أيضا من الشعب في استفتاء وتوقيع رئيس الجمهورية عليه من بعد .....).(١٥٣) ونرى أن والواقع أن هذا التمييز في أسلوب إقرار التعديل يثير عندنا التساؤل ألم يكن الأولى بالمشّرع إدخال النصوص التي يرى فيها أهمية خاصة ضمن النصوص التي يحظر تعديلها بصفة نهائية أو مؤقتة خلال مدة معينة من نفاذ الدستور ؟ إننا نرى أن الدستور السوداني في أسلوب معالجته هذا لإقرار تعديل الدستور بصفة نهائية قد أبتدع أسلوب جديد لم تسبقه إليه الدساتير الأجنبية والعربية ، وليس المأخذ أن يبتكر أسلوبا جديد للمعالجة لكن المأخذ في أسلوب المعالجة .

وناط الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ صلاحية الإقرار النهائي لمشروع التعديل مرة للشعب مباشرة وأخرى لرئيس الجمهورية ، فبموجب المادة (٧٤) عرض المشروع الحائز على تأييد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على الاستفتاء لإقراره ..... وإذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس المبادىء العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحريتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه ، كان للرئيس إصدار التعديل

الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء إذا ما حصل هذا المشروع على تأييد (٤\٣) مجلسي البرلمان . (١٥٤)

الخاتمة :

إن دراسة موضوع تعديل الدستور في جانبه القانوني عملية شاقة ومتشعبة ، ومن المؤكد أن دراسة هذا الموضوع في جانبيه القانوني والسياسي عملية أكثر صعوبة وتشعبا .

ولاحظنا أن الدراسات العربية التي بحثت في هذا الموضوع ركّزت على دراسة الأسباب التقليدية للتعديل ، والإجراءات الواجب إتباعها في ذلك وهي دراسات نراها عقيمة ومبتسرة حيث ركّزت على جانب واحد في البحث (الجانب القانوني).

وقبل شروعنا في هذا البحث ، وضعنا نصب أعيننا حقيقية ، أن الإحاطة ولو نسبيا بدراسة هذا الموضوع تتطلب البحث في الأسباب الواقعية للتعديل لا مجرد الاكتفاء بتلك التقليدية التي جرى الفقه العربي على إيرادها في أدبياته . إذ أننا وجدنا أن دراسة تلك الأسباب والبحث فيها ، تفسر لنا حقيقية اشتراك الدساتير العربية بإجراءات التعديل . فهذا الاشتراك أو التقارب من المؤكد أنه لا يعكس تقارب دستوري عربي وحدوي لكنه يشير في رأينا لطابع شخصي اصطبغت به دساتيرنا العربية وأرثنا الدستوري وإلا فما معنى عدم اجتماع الدساتير العربية على اصطلاح واحد للتعديل .

لقد توصلنا خلال بحثنا هذا إلى أن ما يدعو مثاليا لتعديل الدستور ، أما إكمال القصور التشريعي أو إعادة صياغة نص لا يتسم بالدقة ، أو السعي لجعل النص منسجما والتطورات الطارئة على الدولة أو تغيير طبيعة نظام الحكم في الدولة مع الإبقاء على الدستور .

وانسجاما مع المقولة التي تذهب إلى أن الدستور آخر ما يقيد الحاكم في الوطن العربي ، توصلنا إلى أن تعديل القانون الأعلى في الوطن العربي غالبا ما يكون لأسباب حزبية أو مذهبية أو شخصية أو تلبية لضغوط خارجية ، وأحيانا يكون التعديل جزء من معادلة التوافقات السياسية ، ونادرا ما يكون تلبية لحاجات فعلية ضرورية .

وما يؤكد استنتاجنا هذا أن دستورين فقط (الموريتاني – الجزائري) من بين مجموع الدساتير العربية أوردا حظرا يسعى واقعا إلى حماية المصلحة العليا للدولة ، فقد حظر الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ أي تعديل من شأنه الطعن بكيان الدولة أو النيل من حيازة أراضيها ، وحظر الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ أي تعديل من شأنه المساس بالنظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية .

أما الحظر الموضوعي النسبي المؤقت ، فقد أنصب في الدساتير العربية التي أخذت به على حماية القائم على رأس السلطة وورثته ، فقد حظر كل من الدستور (البحريني والكويتي والقطري والأردني) المساس بحقوق الملك أثناء فترة الوصاية على العرش .

وليس من بين الدساتير العربية من حظر التعديل أثناء فترة الاحتلال أو خضوع الدولة لظروف داخلية استثنائية ، في الوقت الذي نرى فيه أن إيراد مثل هذا الحظر كان لابد أن يكون من بين أولويات المشرع الدستوري العربي مراعاة للظروف الاستثنائية التي خضعت ومازالت تخضع لها غالبية البلاد العربية .

وتأكيدا لخضوع الدستور لإرادة الحاكم العربي وليس العكس ، خولت غالبية الدساتير العربية (باستثناء البحرين وعمان حيث لم ينصا هذين الدستورين على السلطة المختصة باقتراح التعديل) . القائم على رأس السلطة

صلاحية اقتراح تعديل الدستور ، وهي في رأينا المرحلة الأكثر خطرا على حرمة الدستور ، والتي من خلالها عُدل الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ والدستور التونسي لسنة (١٩٥٩١ -١٩٧٦ -١٩٨٩)والدستور السوري لسنة ١٩٧٣، على نحو يسمح بإعادة انتخاب الرئيس لولاية أخرى لم ينص عليها الدستور .

وربما يرى بعض الفقه أن ما يحد من خطورة هذا الاختصاص (اقتراح التعديل) ويفرغه من محتواه أن هناك اتجاه عربي متزايد يمنح الشعب صلاحية إقرار التعديل في استفتاء عام ٠ اليمن ١٩٩٠ – موريتانيا ١٩٩١- المغرب ١٩٩٢ – فلسطين ٢٠٠٢- العراق ٢٠٠٥) . وفي رأينا أن هذا الاختصاص الشعبي قد يكون كابحا لسلطان القائم على رأس السلطة في العالم الأول ، لكنه ليس كذلك في عالم مازالت تسيطر عليه النزعة الفردية التسلطية ، عالم مازال الحاكم يعتقد فيه أنه هو الإله أو مختار من قبله ، عالم مازال فيه الحاكم يعتقد أن الوطن والمواطن ملكه الذي له التصرف به كما يشاء ولو بالتنازل .

هوامش البحث :

١-انظر مختار الصحاح – محمد بن أبي بكر ن عبد القادر الرازي – دار الكتاب العربي – بيروت – ١٩٨١- ص.٤٨١

٢- ارتبط الحديث عن الدساتير المدونة ، بدستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧ ، لكون حركت التدوين انتشرت منذ ذلك التاريخ حتى غدا الدستور البريطاني المثل الوحيد للدساتير غير المدونة . وسبق الدستور الأمريكي في التدوين ، دستور كرومل حيث وضع نصوص هذا الدستور الإنجليزي كرومل على آثر الثورة التي قام بها عام ١٦٥٣ وضم (٤٢) مادة إلا أن هذا الدستور لم يمكث طويلا حيث ألغي على آثر عودة شارل الثاني إلى الحكم عام ١٦٦٠.

انظر مؤلفنا مباديء القانون الدستوري والنظم السياسية – دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع – القاهرة – ٢٠٠٤ – ص ١٣٠.

٣- من بين الولايات الصغيرة (نيوجيرسي –ماريلاند – ديلاور).

٤- من بين الولايات الكبيرة (فيرجينيا – بنسلفانيا- ماتشوستس).

٥- بروس فندلاي وايستر فندلاي – الدستور الأمريكي – ترجمة لجنة دار المعارف العامة – دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع – ١٩٦٤ – ص ٤٠.

٦- د. أدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري العام – ج١- الدول وأنظمتها – دار العلم للملايين – بيروت – ١٩٦٨- ص ٥٤٣.

٧- استخدم الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١ مصطلح تنقيح م (٧٤) واللبناني لسنة ١٩٢٦ تعبير إعادة نظر والموريتاني الملغى لسنة ١٩٩١ تعبير مراجعة الدستور والمغربي لسنة ١٩٩٢ تعبير مراجعة الدستور والتونسي لسنة ١٩٨٩ تعبير تنقيح والفلسطيني تعبيري تعديل وإلغاء .

٨- م (١٢٢) من الدستور العراقي .

٩- م (١٥٦) من الدستور اليمني لسنة ١٩٩١ .

١٠- م (١٠٤) من الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣.

١١- م (٣) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

١٢- م (٤) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

١٣- م (١٤٤) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

١٤- م (١٤٤) من الدستور القطري لسنة ١٩٧٣.

١٥- م (١٤٥) من الدستور القطري لسنة ١٩٧٣.

١٦- م (١٤٦) من الدستور القطري لسنة ١٩٧٣.

١٧- م (١٤٧) من الدستور القطري لسنة ١٩٧٣.

١٨- م (١٥٥) من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.

١٩- م (١٤٩) من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.

٢٠- م (١٨٩) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

٢١- م (١٣٩) من الدستور السوري لسنة ١٩٩٨.

٢٢- م (١٢٦) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

٢٣- م (١٧٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

٢٤- م (١٧٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

٢٥- م (١٧٦) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

٢٦- م (١٧٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

٢٧- م (١٧٤) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١.

٢٨- فصل (٧٢) من الدستور التونسي لسنة ١٩٨٩.

٢٩- فصل (٧٣) من الدستور التونسي لسنة ١٩٨٩.

٣٠- فصل (٧٤) من الدستور التونسي لسنة ١٩٨٩.

٣١- فصل (١٠٣) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢.

٣٢- فصل (١٠٤) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢.

٣٣- فصل (١٠٥) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢.

٣٤- فصل (١٠٦) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢.

٣٥- م (٩٩) من الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى.

٣٦- م (١٠٠) من الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى .

٣٧- م (٧٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.

٣٨- م (١٨٩) من الدستور الفلسطيني .

٣٩- انظر مختار الصحاح – مرجع ابق – ص ٦٧٥.

٤٠- نفس المرجع – ص ٦٧٥.

٤١- انظر عبد الرحمن خليل بن احمد الفراهيدي – العين – تحقيق د. مهدي المخزومي ود.إبراهيم السامرائي – ج٣- دار الرشيد للنشر – والطباعة – بغداد – ١٩٨١- ص ٥٠.

٤٢- للمزيد من التفاصيل راجع نعمان احمد الخطيب- الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – دار الثقافة للنشر والتوزيع والإعلان – عمان – ١٩٩٩- ص ٥١٠ وما بعدها .

٤٣- طرأ أول تعديل على هذا النص حينما عَزل أحمد حسن البكر من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس قيادة الثورة المنحل عام ١٩٧٩ على آثر الانقلاب الذي قاده صدام حسين ، وتولى الأخير بعد هذا الانقلاب الرئاستين . أما التعديل الثاني فقد أدخل على هذا النص عام ١٩٨٢ حينما تم تعيين علي حسن المجيد ومحمد حمزة ومزبان خضر أعضاء جدد في مجلس قيادة الثورة المنحل . وعَدل النص مرة ثالثة عام ١٩٨٦ على آثر إعفاء نعيم حداد من عضوية المجلس وعَدل النص عام ١٩٨٩ مرة رابعة نتيجة لاغتيال عدنان خير الله وزير الدفاع ، وعَدل مرة خامسة عام ١٩٩٠ نتيجة لإحالة سعدون شاكر على التقاعد ، وعَدل المرة سادسة عام ١٩٩١ نتيجة لإعفاء وزير التجارة الأسبق علي حسن نصار من عضوية المجلس.

٤٤- للمزيد من التفاصيل راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف الإسكندرية – ١٩٩٠ – ص ٦٢ وما بعدها .

٤٥- يذهب د. ثروت بدوي – إلى أن(الدستور الذي لا يسمح بإجراء التعديل على أحكامه يقضي على نفسه مقدما بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب). انظر د. ثروت بدوي – النظام الدستوري العربي –دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٤ – ص ١٠١.

٤٦- ينظم الدستور طبيعة نظام الحكم في الدولة وحقوق الأفراد وحرياتهم والسلطات العامة للدولة والأسس الاقتصادية والاجتماعية ، وتعديل الدستور بصورة جزئية ، ونادرا ما ينظم الدستور أحكام إلغاءه ، ومن بين الدساتير النادرة التي أشارت لأسلوب إلغاء الدستور ، دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية لسنة ١٨٧٥.

٤٧- انظر موريس دفرجيه – دساتير فرنسا – مراجعة د. السيد صبري – ترجمة أحمد حسين عباس – المطبعة النموذجية – القاهرة – دون سنة نشر - ص ٩٨.

٤٨- انظر د. أدمون رباط – مرجع سابق – ص ٤٠٢.

٤٩- في تشرين الأول ٢٠٠٢ جرت في البحرين الانتخابات التشريعية لاختيار أعضاء المجلس الوطني بعد (٢٧) عاما من آخر انتخابات تشريعية ، وفي هذه الانتخابات حقق التيار الإسلامي السني انتصارا ساحقا . وقاطعها التيار الإسلامي الشيعي . وفي هذه الانتخابات لم تتمكن أي من النساء من الوصول لعضوية المجلس .

٥٠- تولى الرئيس جلال الطالباني ولايته الأولى في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وكان أمدها سنة .

٥١- راجع الأعمال التحضيرية الخاصة بوضع مسودة الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ – غير منشورة .

٥٢- م (٨٥) من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.

٥٣- م (٥٧) مكرر من الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة ١٩٧٠.

٥٤- أدخل هذا التعديل على الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة ١٩٧٠ ، عام ١٩٩٥ بناء على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل في ١٩٩٥\٩\٧ .

٥٥- م (٧٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

٥٦- انظر د. محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – دون ذكر مكان وأسم المطبعة – ١٩٨٧ – ص ٣٧٩.

٥٧- م (١٦٥\ ثانيا) من الدستور .

٥٨- م (١٠٦) من الدستور اليمني لسنة ١٩٩١.

٥٩- م (١١٤) من الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ .

٦٠- م (٥٩) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

٦١- م (٣٧) من الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨.

٦٢- م (٢٦) من الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى.

٦٣- فصل (٤) من الدستور التونسي لسنة ١٩٨٩.

٦٤- م (٣٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

٦٥- م (٢) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ .

٦٦- م (٢\٨) من الدستور الروسي لسنة ١٩٩٣ .

٦٧- م (٥٤\ أ) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ .

٦٨- اشترط قانون إدارة الدولة لنفاذ أحكام الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٥ ، حصوله على الأغلبية المطلقة للمستفتين وإجراء الانتخابات العامة النيابية وتشكيل الحكومة الدائمة .

٦٩- منذ عام ١٩٢٦ وحتى عام ٢٠٠٣ عَدل نص المادة (٤٩) من الدستور اللبناني خمس تعديلات ، في ١٧\١٠\ ١٩٢٩ و ٨\٥\ ١٩٢٩ و٢١\١\١٩٤٧ و٢١\٩\ ١٩٩٠ وأخيرا في ٢٠٠٣ .

٧٠- طالت الاغتيالات ومحاولات الاغتيال الإعلامي سمير قصير والإعلامية مي شدياق ، وحتى اليوم بلغت هذه المحاولات والاغتيالات (١٩) تسعة عشر شخصية سياسية وإعلامية .

٧١- انظر الوثائق العربية – إعداد دائرة الدراسات السياسية والإدارة العامة في الجامعة الأمريكية – بيروت – ١٩٦٤ – ص ٢٨٩-٢٩٠.

٧٢- لمزيد من التفاصيل راجع د. إسماعيل الغزال – القانون الدستوري والنظم السياسية – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – ط١- ١٩٨٢ – ص ٣٧ وما بعدها .

٧٣- م (١٠٤\ج) من الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣.

٧٤- م (١٧٥) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١.

٧٥- م (١٤٥) من الدستور القطري لسنة ١٩٧٣ .

٧٦- م (٩٩\٤) من الدستور الموريتاني الملغى لسنة ١٩٩١ .

٧٧- فصل (١٠٦) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢ .

٧٨- فصل (٧٢) من الدستور التونسي لسنة ١٩٨٩.

٧٩- فصل (١٧٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

٨٠- تعد اللغة الأمازغية في الجزائر بموجب التعديل الدستوري الصادر في ١٠ نيسان \ أبريل ٢٠٠٢ لغة رسمية إلى جانب اللغة العربية .

٨١- م (٩٩) من الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى .

٨٢- لمزيد من التفاصيل انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله – النظم السياسية والقانون الدستوري – منشأة المعارف الإسكندرية – ١٩٩٧ – ص ٥١٨.

٨٣- م (١٠٢\د) من الدستور البحريني .

٨٤- م (١٧٦) من الدستور الكويتي .

٨٥- م (١٤٧) من الدستور القطري .

٨٦- م (١٢٦\٢) من الدستور الأردني .

٨٧- م (١\و) من الدستور البحريني .

٨٨- م (١٧٤) من الدستور الكويتي .

٨٩- م (١٤٨) من الدستور القطري .

٩٠- م (١٥١) من الدستور السوري .

٩١- م (١٢٩) من دستور كوريا الجنوبية لسنة ١٩٨٩ .

٩٢- م (٢\٢٧) من الدستور الفلبيني لسنة ١٩٨٦.

٩٣- انظر د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق – ص ٤٨٣.

٩٤- م (٩٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦.

٩٥- انظر د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق – ص ١٢٩ وما بعدها .

٩٦- نفس المرجع – ص ١٣٠.

٩٧- انظر في هذا الرأي د. منذر الشاوي – مرجع سابق ص ٢٧١-٢٧٢.

٩٨- جرى الاتفاق من حيث المبدأ على تعديل الدستور مقابل إقرار قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم . لكن بعض الكتل السياسية انسحبت وقاطعت في اللحظات الأخيرة جلسات التصويت على قانون تشكيل الأقاليم (جبهة التوافق- جبهة الحوار الوطني – كتلة المصالحة والتحرير – حزب الفضيلة – الكتلة الصدرية – القائمة الوطنية الوطنية العراقية). ولم يمر هذا القانون في مجلس النواب إلا على آثر تصويت (٧) من نواب القائمة الوطنية العراقية لصالح مشروع القانون على خلاف ما كان متفقا عليه بين أعضاء الكتلة . والنواب الذين صوتوا على المشروع هم (د. مهدي الحافظ – د. مفيد الجزائري – حميد مجيد موسى – القاضي وائل عبد اللطيف – خير الله البصري – السيدة صفية السهيل – السيدة عائدة).

٩٩- م (١٢٢) من الدستور العراقي.

١٠٠- م (١٨٩) من الدستور الفلسطيني.

١٠٠م (١٥٦) من الدستور اليمني.

١٠١ – م (١٧٤) من الدستور الكويتي.

١٠٢ – م (١٤٤) من الدستور الإماراتي .

١٠٣- م (١٤٤) من الدستور القطري .

١٠٤- م (٧٦) من الدستور اللبناني .

١٠٥- م (١٤٩) من الدستور السوري .

١٠٦- م (١٨٩) من الدستور المصري .

١٠٧-(١٣٩) من الدستور السوداني .

١٠٨ – (٩٩) من الدستور الموريتاني الملغى .

١٠٩ – فصل (١٠٣) من الدستور المغربي .

١١٠- فصل (٧٢) من الدستور التونسي .

١١١- م (٧٤) من الدستور الجزائري .

١١٢- م (٨١) من النظام الأساسي العماني لسنة ١٩٩٦.

١١٣- لم ينص الدستور البحريني والعماني على الجهة التي لها حق اقتراح تعديل الدستور ، وخول الدستور الإماراتي هذه الصلاحية للمجلس الأعلى للاتحاد وحددها الدستور الجزائري برئيس الدولة .

١١٤- اشترطت م (٨٣) من الدستور السوري قبل تعديلها في المرشح لرئاسة الدولة ، أن يكون بالغا من العمر (٤٠) سنة كاملة ، وبعد وفاة الرئيس حافظ الأسد عَدلت هذه المادة ، حيث أصبحت تشترط في رئيس الدولة أن يكون بالغا من العمر (٣٥) سنة كاملة .

١١٥- حدد الفصل (٣٩) من الدستور التونسي بنصه الأصلي ولاية الرئيس بخمس سنوات غير قابلة للتجديد ، وحينما شارفت ولاية الرئيس زين العابدين بن على الانتهاء تقدم الرئيس باقتراح تعديل الفصل (٣٩) وبما يسمح له ولاية ثانية ومثل هذا الاقتراح تقدم به نفس الرئيس قبل انتهاء ولايته الثانية وتمكن من تمريره في مجلس النواب . ومثل هذا الاقتراح قد يتقدم به الرئيس قبل انتهاء ولايته الثالثة .

١١٦-انظر د. إسماعيل ميرزا – القانون الدستوري – دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى – منشورات الجامعة الليبية – ١٩٦٩ – ص ٣٢٩. كذلك د. سعد عصفور – القانون الدستوري – القسم الأول – مقدمة القانون الدستوري – دار المعارف – الإسكندرية – ط١- ١٩٥٤ – ص ١٩٩-٢٠٠ ، كذلك د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق – ص .٢٠٥

١١٧- م (١٥٦) من الدستور الموريتاني .

١١٨- م (١٠٤\أ) من الدستور البحريني .

١١٩- م (١٤٤) من الدستور الإماراتي .

١٢٠ م (١٤٤) من الدستور القطري .

١٢١-م (١٨٩) من الدستور الفلسطيني .

١٢٢- م (٧٧) من الدستور اللبناني .

١٢٣-م (١٤٩\ثالثا) من الدستور السوري .

١٢٤- م (١٨٩) من الدستور المصري .

١٢٥- م (٢\١٣٩) من الدستور السوداني .

١٢٦- م (٩٩) من الدستور الموريتاني .

١٢٧- فصل (١٠٤) من الدستور المغربي.

١٢٨- فصل (٧٢) من الدستور التونسي.

١٢٩- م (١\١٢٦) من الدستور الأردني .

١٣٠- م(١٧٤) من الدستور الكويتي .

١٣١- راجع م (٨٧) . يتألف مجلس الشعب المصري من (٣٥٠) عضوا في الأقل يعين الرئيس عشرة منهم ، ويتألف نصف هذا المجلس من العمال والفلاحين ، ويهيمن على هذا المجلس الحزب الوطني الذي يترأسه الرئيس حسني مبارك ، ويعين الرئيس ثلث مجلس الشورى المؤلف من (١٣٢) في الأقل نصفهم من العمال والفلاحين ويبدي هذا المجلس رأيه في أي تعديل دستوري قبل طرحه على المناقشة / م (١٩٦).

١٣٢- مازالت سوريا تأخذ بنظام الحزب الواحد (حزب البعث).

١٣٣- م (٦٣) من الدستور الأردني .

١٣٤- م (٧٧-٧٨-٧٩) من الدستور اللبناني .

١٣٥- فصل (٧٢) من الدستور التونسي .

١٣٦- م (١٧٤) من الدستور الكويتي .

١٣٧- م (١٠٤) من الدستور البحريني .

١٣٨- م (١٤٩\ ٤) من الدستور السوري .

١٣٩- م (١٤٦\ ١) من الدستور الأردني .

١٤٠- م (١٤٤) من الدستور الإماراتي .

١٤١- م (٢١٨) من الدستور الصومالي لسنة ١٩٦٠.

١٤٢- م (١٨٩) من الدستور المصري لسنة ١٩٥٦.

١٤٣- م (١٤٩) من الدستور الغيني لسنة ١٩٥٨.

١٤٤- م (٨٩) من الدستور السنغالي لسنة ١٩٦٠.

١٤٥- م (٤٩) من الدستور الكاميروني لسنة ١٩٦٠.

١٤٦- م (٧٢) من الدستور النيجيري لسنة ١٩٦٠.

١٤٧-م (١٥٦) من الدستور اليمني لسنة ١٩٩١.

١٤٨- م (١٠٠) من الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ الملغى.

١٤٩- فصل (١٠٥) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢ .

١٥٠- م (١٨٩) من الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ .

١٥١- م (١٢٢ \ ثانيا) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

١٥٢- م (١٣٩) من الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨ .

١٥٣- م (١٧٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

قائمة المصادر و المراجع

أولا- الدساتير :-

- الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.
- الدستور اللبناني لسنة ٩٢٦.
- الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ .
- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- الدستور المصري لسنة ١٩٥٦.
- الدستور السنغالي لسنة ١٩٦٠.
- الدستور الكامروني لسنة ١٩٦٠.
- الدستور النيجيري لسنة ١٩٦٠.
- الدستور الصومالي لسنة ١٩٦١.
- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١.
- الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.
- الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
- الدستور القطري لسنة ١٩٧٣.

- الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣.
- الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.
- الدستور الكوري الجنوبي لسنة ١٩٨١.
- الدستور الفلبيني لسنة ١٩٨٦.
- الدستور التونسي لسنة ١٩٨٩.
- الدستور اليمني لسنة ١٩٩٠.
- الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١.
- الدستور المغربي لسنة ١٩٩٢ .
- الدستور الروسي لسنة ١٩٩٣.
- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
- النظام الأساسي العماني لسنة ١٩٩٦.
- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
- الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨.
- الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ .
- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ثانيا – المعاجم :-

- عبد الرحمن خليل بن أحمد الفراهيدي – العين – تحقيق – د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي – دار الرشيد للنشر والطباعة – بغداد – ١٩٨١ .
- محمد ن أبي بكر بن عبد القادر الرازي – مختار الصحاح - دار الكتاب العربي – بيروت – ١٩٨١ .

ثالثا – المراجع :-

- د. إسماعيل ميرزا – القانون الدستوري – دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى – منشورات الجامعة الليبية – ١٩٦٩ .
- د. أدمون ربّاط - الوسيط في القانون الدستوري العام – ج١- الدول وأنظمتها – دار العلم للملايين – بيروت – ١٩٦٨ .
- بروس فندلاي وأيستر فندلاي – الدستور الأمريكي – ترجمة دار المعارف العامة – القاهرة – دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع – ١٩٦٤ .
- د. سعد عصفور – القانون الدستوري – القسم الأول – مقدمة القانون الدستوري – دار المعارف – الإسكندرية – ط١- ١٩٥٤.
- د. ثروت بدوي – النظام الدستوري العربي – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٤.
- د. عبد الغني بسيوني – النظم السياسية والقانون الدستوري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٩٧.
- د. علي يوسف الشكري – القانون الدستوري والنظم السياسية – دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع – القاهرة – ط١- ٢٠٠٤.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٩٠.

- د. محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – دون ذكر المطبعة ومكان النشر – ١٩٨٧ .
- د. منذر الشاوي – القانون الدستوري – ج٢- نظرية الدستور – منشورات مركز البحوث القانونية – بغداد – ١٩٨١ .
- موريس دفرجيه – دساتير فرنسا – مراجعة د . السيد صبري – ترجمة أحمد حسيب عباس - المطبعة النموذجية – القاهرة – دون سنة نشر .
- د. نعمان احمد الخطيب – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان –١٩٩٩ .