العملية السياسية وعلاقتها ببناء الدستور

(دراسة مقارنة بين الدستور الأردني والمصري والكويتي والقانون الأساسي الفلسطيني)

The political process and its relationship to constitution building: A comparative study between the Jordanian, Egyptian, Kuwaiti constitution and the Palestinian Basic Law

محمود ياسين محمود النمروطي*

الملخص

تتناول هذه الدراسة العملية السياسية ومدى ارتباطها ببناء الدساتير في التشريعات الدستورية محل المقارنة، حيث إن بناء الدستور يتضمن في كثير من الأحيان عمليتي الإصدار والتعديل اللتين من شأنهما أن يؤثرا تأثيراً كبيرا على العملية السياسية فكلما كان بناء الدستور بناءً ديمقراطيا كان هناك عملية دستورية ذات طابع ديمقراطي تكفل الحقوق والحريات وتمنع توغل السلطات، وحيث إن عمليتي الإصدار والتعديل تعدّاننتاج الصراع الموجود في المجتمع السياسي من أجل الوصول إلى دستور ديمقراطي ، لذلك طرحت الدراسة إشكالية رئيسية تمثلت في:مدى الارتباط بين أساليب إصدار الدستور بأسلوب ديمقراطي وأسلوب غير ديمقراطي وأثره على العملية السياسية في الدولة من تكوين السلطات والحقوق والحريات العامة؟ ومن أجل الإجابة عن هذا التساؤل تم الاستناد إلى المنهج التحليلي المقارن، وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: أن كلا من الإصدار والتعديل يرتبطان بمجموعة التطورات والمتغيرات التي قد تحدث في المجتمع السياسي، فهو أداة استباقية من أجل تجديد الشرعية الرئاسية، وأداة وقائية منعاً لحدوث التصادم العنفي، وخلصت الدراسة أيضاً إلى مجموعة توصيات أهمها: الأخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبي في التشريع الدستوري الفلسطيني بصفته وسيلة ديمقراطية من أجل إقرار عمليتي الإصدار و التعديل.

الكلمات الدالة: الدستور، الإصدار، الديمقراطية، الاستبدادية، التعديل الدستوري.

Abstract

This study deals with the political process and its relevance to constitution building in the constitutional legislation in question, as constitution building oftentimes includes the issuance and amendment processes that have a major impact on the political process. The more democratic the constitution building is, the more there is a democratically constitutional process that guarantees rights and freedoms and prevents the incursion of powers, and since the issuance and amendment processes are considered the product of the struggle in the political community in order to reach a democratic constitution, the study raised a major problem represented in: The extent of the link between the methods of issuing the constitution in a democratic and non-democratic manner and its impact on the political process in the state of the composition of the powers, rights and public freedoms. In order to answer this question, the study was based on the comparative analytical approach, the study reached a series of conclusions, the most important of which are: both the issue and the amendment are linked to the range of developments and changes that may occur in the political society, they are proactive tool for renewing presidential legitimacy and a preventive tool to prevent the occurrence of clash, The study reached several recommendations, the most important of which are: adopting the popular referendum method in the Palestinian constitutional provisions as a democratic method towards the issuance and amendment processes.

Keywords: Constitution, Issuance, Democracy, Authoritarianism, Constitutional Amendment.

* جامعة الأزهر، فلسطين. تاريخ استلام البحث 2021/2/1 وتاريخ قبوله 2021/6/27

DOI:10.15849/ZUJJLS.210730.07

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

المقدمة

تعد الوثيقة الدستورية أساس تنظيم أمور المجتمع السياسي الذي يتضمن كلا من الحاكم والمحكوم، وهي التي تعد بمنزلة مرآة عاكسة لكافة الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، أي أنها ترتبط ارتباطا وثيقا بكافة متغيرات المجتمع السياسي، فالعملية السياسية تتأثر تأثيراً كبيراً ببناء الدستور، ومن المتعارف عليه أنالوثائق الدستورية تصدر بأساليب مختلفة فقد تكون إرادة إصدار الدستور بيد الملك وقد تكون عن طريق أسلوب تعاقدي بين الحاكم والمحكوم، التي سماها بعض الفقه بالأسلوب شبه الديمقراطي، وقد تكون بيد الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، ومن المعلوم أن هناك علاقة وثيقة بين أساليب الإصدار و إجراءات التعديل فلو كان أسلوب الإصدار ديمقراطياً فمن شأن ذلك أن يكون التعديل بطريقة ديمقراطية والعكس صحيح، فالبناء الدستوري الديمقراطي ينتج عملية دستورية سياسية بشكل سليم يكفل الحقوق والحريات.

أهمية البحث

يكتسب البحث أهميته من كونه يعالج مدى اختلاف الأساليب في إصدار الدساتير و إجراءات تعديلها، وانعكاس ذلك على العملية السياسية والحياة الديمقراطية، ناهيك عن ضرورة أن يواكب الدستور المتغيرات التي تحدث في المجتمع، سواء على الصعيد السياسي أوالصعيد القانوني، ومما لا ريب فيه أن الدستور وثيقة تنظم العلاقة القانونية بين السلطات وتحدد شكل الدولة ونظامها السياسي والحقوق والحريات العامة.

أهداف البحث

تمكين الدولة من إحداث تلاؤم بين الواقع السياسي والاجتماعي من خلال إجراء عملية التعديل الدستوري وأن تكون عملية إصدار الدساتير عملية يغلب عليها الطابع الديمقراطي، واستبعاد الأساليب الاستبدادية في إصدار العمليات الدستورية.

منهجية البحث

المنهج الوصفي: في وصف النصوص الدستورية المتعلقة بعنوان الدراسة محل المقارنة.

المنهج التحليلي: في تحليل النصوص الدستورية.

المنهج المقارن: بين كل من الأردني والمصري والكويتي والفلسطيني.

الدراسات السابقة

دراسة (قشطة، عبدالله كمال، 2020) بعنوان التعديل الدستوري في فلسطين.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

إشكالية البحث

تتمثل الإشكالية الرئيسية للبحث في:

مدى الارتباط بين أساليب إصدار الدستور بأسلوب ديمقراطي وأسلوب غير ديمقراطي وأثره على العملية السياسية في الدولة من تكوين السلطات والحقوق والحريات العامة؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات أهمها:

1- ما هي أساليب إصدار الدساتير وكيف عالجتها الدساتير محل المقارنة؟
2- ماهية التعديل الدستوري ومدى أهمية تعديل الدستور ومواكبته للمتغيرات السياسية والقانونية؟
3- ما هي الإجراءات المتبعة لتعديل الدستور وارتباطها بالمعايير الديمقراطية وأثر ذلك التعديلعلىالسلطات العامة والحقوق والحريات العامة وما هو نطاق هذا التعديل؟
4- كيفية معالجة التشريعات الدستورية محل المقارنة عملية التعديل؟

وللإجابة عن هذه الإشكاليات قسمنا البحث إلى:

المبحث الأول: أساليب إصدار الدساتير.

المطلب الأول: الأساليب غير الديمقراطية.

المطلب الثاني: الأساليب شبه الديمقراطية.

المطلب الثالث: الأساليب غير الديمقراطية.

المطلب الرابع: أساليب إصدار الوثائق الدستورية محل المقارنة.

المبحث الثاني: التعديل الدستوري.

المطلب الأول: إجراءات ومراحل عملية التعديل الدستوري.

المطلب الثاني: نطاق تعديل الدستور.

المطلب الثالث: عملية التعديل في الوثائق الدستورية محل المقارنة.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

المبحث الأول

أساليب إصدار الدساتير

هناك عدة أساليب مختلفة باختلاف طبيعة السلطة التأسيسية التي تتولى وضع الدستور، فإن كانت هذه السلطة مجسدة في شخص الحاكم بحيث تكون إرادتها هي إرادته، ولا دخل للشعب في وضع الدستور إطلاقاً، كان هذا الأسلوب أسلوب المنحة، وإن كانت إرادة السلطة التأسيسية نابعة من إرادة كل من الحاكم والشعب أو "الأمة" كان هذا الأسلوب هو المعروف بالأسلوب التعاقدي، أما إذا كانت إرادة الأمة أو الشعب هي نفسها إرادة السلطة التأسيسية، كان الأسلوب المتبع في وضع الدستور هو الأسلوب الديموقراطي[1] بشقيه الجمعية التأسيسية وعملية الاستفتاء الشعبي .

المطلب الأول

الأساليب غير الديمقراطية

إن عملية إصدار الدساتير بالأسلوب غير الديموقراطي هي عملية سبقتها ما يسمى بأنظمة الحكم المطلقة، حيث إن سلطة الملك في جميع نواحي العملية السياسية الدستورية مطلقة لا قيد عليها باعتباره آلهة أو ممثل عن هذه الآلهة، ولكن بسبب النظام الاستبدادي الذي كان يمارسه الحاكم في الحياة السياسية تم الانتقالإ نظام الملكية المقيدة، التي قيد الشعب سلطة الملك في دستور سواء عن طريق إصداره بنفسه أو عن طريق إصداره بأسلوب تشاركي مع الشعب، أي إن هذا يعني انتقال الأساليب غير الديموقراطية من مرحلة إلى مرحلة أخرى كل هذا نتيجة وجود بعض التنوير الديموقراطي،الذي لا يسمح بوجود نظام استبدادي في سدة الحكم، ونرى أن الأساليب غير الديموقراطية إما أن تتم عن طريق جهة أو شخص يصدره بالإرادة المنفردة أوعن طريق أسلوب تعاقدي بين كل من الحاكم والشعب.

– أسلوب المنحة

يكون الدستور على شكل منحة إذا كان الحاكم صاحب سلطة، ويريد التنازل عن بعض سلطاته إلى شعبه، وذلك تأسيساً على أن الحاكم هو صاحب السيادة في الدولة وليس الشعب[2]، وكما قلنا إن هذا التنازل يتحقق بسبب انتقال الأنظمة الملكية من الأسلوب المطلق إلى الأسلوب المقيد الذي ما وجد هذا الانتقال إلا بسبب الضغط الشعبي والسخط العام الذي كَرِهَ النظام الاستبدادي ويريد ممارسة الحكم بأسلوب تشاركي، ولتجنب هذا السخط ومنع قيام ثورة شعبية تطيح بحكمه، قام الحاكم بإصدار دستور منحة منه ويتضح من ذلك للوهلة

[1] الأغا، "أحمد سعيد" نظام، الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، الطبعة الثالثة، مكتبة الطالب، جامعة فلسطين، غزة، 2016، ص83-84}.

[2] النحال، محمد، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة وبدون دار نشر، الجامعة الإسلامية. غزة، 2009، ص34}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

الأولى أن الحاكم قد يتنازل بمحض إرادته الحرة عن تلك الحقوق والحريات، ولكن التاريخ الدستوري يشير بصورة قاطعة أن غالبية الدساتير التي صدرت بمقتضى هذه الطريقة كانت ثمرة لضغوط شعبية[1].

ولكن التساؤل المطروح هو، هل يشكل الدستور الصادر بأسلوب المنحة قيدا على الحاكم وبالتالي لا يجوز الخروج عليه والرجوع عنه؟

انقسم الفقه الدستوري بشأن هذه المسألة إلى اتجاهين:

الأول: يرى أن الدستور الصادر بأسلوب المنحة، هو تصرف من جانب واحد؛ كونه يتم وضعه بالإرادة المنفردة، وهو ما يترتب عليه من الناحية القانونية جواز سحبه، أي إنهاء آثاره بصورة رجعية منذ تاريخ صدوره، أو إلغاء آثاره بالنسبة للمستقبل، فالحاكم الذي يصدر الدستور يحق له التراجع عنه وقتما شاء بإلغائه أو سحبه، إلا إذا كان قد تنازل بصورة صريحة عن حقه في ذلك، ويؤسس هذا الاتجاه رأيه على قرار الملك "شارل العاشر" عام 1830، الذي بموجبه قام بإلغاء دستور 1814 مبرراً إقراره بأنه كما هو ثابت في الحقوق الخاصة، مثل الهبة التي يجوز للواهب التراجع عنها، فإن الدستور الصادر بالمنحة يجوز أيضاً للمانح التراجع عنه إذا جحد الشعب بهذا الدستور[(2)].

الثاني: يرى أن الدستور الصادر بأسلوب المنحة هو دستور يشكل قيد على الحاكم ولا يجوز له سحبه أو التراجع عنه مالم يكن هذا السحب أو التراجع يكرس العديد من الضمانات الدستورية، وبرر هذا الاتجاه رأيه إلى أن رجوع الحاكم عن هذا الدستور وقتما شاء من شأنه أن يؤثر على حقوق الغير وان يخلق بيئة سياسية استبدادية.

إلا أن إشكالية الرأي الثاني تكمن في الناحية التطبيقية أو العملية، أي كيفية قياس قبول أو رضا الشعب عن الدستور، خاصة أن سكوت الشعب عن الدساتير الصادرة بأسلوب المنحة لا يعقل تفسيره على أنه بمنزلة قبول لها، لاسيما في ظل وجود أنظمة استبدادية وقمعية[(3)].

[(1)] الدساتير نشأتها وتعديلها ونهايتها، المركز الديمقراطي العربي، 16 مايو 2020، الموقع الإلكتروني https://cutt.us/1NC57، تاريخ الزيارة 2021/4/6، الساعة3:00}.

[(2)]البحري، حسن مصطفى، القانون الدستوري: النظرية العامة، الطبعة الأولى، جامعة دمشق، سوريا،2009، ص142} .

[(3)] أبو مطر، محمد عبدالله، القانون الدستوري والنظم السياسية "الجزء الأول"، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، 2018، ص152} .

المطلب الثاني

الأساليب شبه الديمقراطية

-أسلوب العقد:

يعد فقهاء القانون الدستوري أسلوب العقد في نشأة الدساتير خطوة إلى الأمام باتجاه الديمقراطية، وبهذا الأسلوب ينشأ الدستور باتفاق بين الحاكم والشعب، وتظهر فيه إرادة الشعب الى جانب الحاكم، والعقد يعني اتفاقا بين إرادتين، فالدستور هنا صدر بناءً على تلاقي إرادتين هما الحاكم من جهة والمحكومين من جهة أخرى، وما دمناأمام عقد فلا يجوز المساس بالإرادة المنفردة سواء في تعديل الدستور أو إلغائه إلا بموافقة طرفي العقد، فالعقد يمثل مرحلة انتقال بين مرحلة انفراد الحاكم بوضع الدستور، وبين مرحلة انفراد الأمة وحدها في ذلك، وهي مرحلة تبدأ فيها ظاهرة استئثار الحاكم بالسلطة تتراجع تاركة المجال لسلطان الأمة أو الشعب بأخذ مكانها ولكن ليس بشكل تام[1]، وقد أطلق بعض فقهاء القانون الدستوري هذا المصطلح " الأسلوب شبه الديمقراطي" نظراً لتناغم هذا الأسلوب مع طبيعة الأنظمة السياسية في الدول العربية.

ولكن كثيرا من فقهاء القانون الدستوري صنفواأسلوب العقد من قبيل الأساليب غير الديمقراطية، وهو ما يؤيده الباحث استناداً إلى أن الديمقراطية تعني حكم الشعب للشعب ولصالح الشعب، حيث إن الشعب هو وحده مصدر السلطات، وبالتالي هذا الشيء غير متحقق في أسلوب العقد لأن إصداره متوقف على إرادة الحاكم حتى لو وافق الشعب عليه، لذلك تم عدّه جزءا من عملية الإصدار غير الديموقراطية، ووفقاً لذلك فإن وَصْفَ هذا الأسلوب بالأسلوب شبه الديمقراطي لا نتفق معه،فإصدار الدساتير بهذه الطريقة متوقفعلى إرادة الحاكم منواقراره.

المطلب الثالث

الأساليب الديمقراطية

يمكن تعريف الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير، بأنها الأساليب التي تستأثر الأمّة وحدها في وضعها دون مشاركة الحاكم ملكاً كان أو أميراً أو رئيساً للجمهورية[2].

وتعبّر هذه الأساليب عن انتصار إرادة الشعوب وانتقال السيادة من الحاكم إلى الأمّة أو الشعب الذي أصبح وحده صاحب السيادة في الدولة، ولهذا فإن دساتير هذه المرحلة تتميز بطابعها الديمقراطي، نظراً لانفراد الشعب بممارسة السلطة التأسيسية الأصلية[3].

---

[1] النحال، محمد، مرجع سبق ذكره، ص35-36}.

[2] الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، بدون دار ومكان نشر، ص487}.

[3] البحري، حسن مصطفى، مرجع سبق ذكره، ص148}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

أولاً: أسلوب الجمعية التأسيسية النيابية

يقوم هذا الأسلوب الديمقراطي في إصدار الدساتير على انفراد إرادة الشعب بوضع الدستور، وتتجلى هذه الإرادة عن طريق انتخاب الشعب لهيئة أو لجنة أو جمعية يناط بها مهمة إعداد الدستور وإقراره[1]، فهذا الأسلوب في جوهره يستند إلى مبدأ السيادة الشعبية، التي تظهر من خلال انتخاب الشعب لأعضاء الجمعية التأسيسية، الذين يتولون نيابة عنه وضع قواعد نظام الحكم والتنظيم الدستوري للسلطة وإقراره[2]، لذلك فإن اختصاص هذه الهيئة أو الجمعية لا يقتصر على إعداد الدستور، وإنما يشمل إقراره، وإلا انتفى عنها الطابع التأسيسي في حال انحصرت مهمتها في وضع الدستور دون أن تمتلك سلطة إقراره، مما يعني صدور الدستور بأسلوب آخر غير أسلوب الجمعية التأسيسية[3].

وبعد الاطلاع على ما يخص الجمعية التأسيسية يتبين أن الجمعية التأسيسية هي الجهة التمثيلية للشعب في إعداد الدستور وإقراره ، ولكن لا بد لنا أن نميز بين كل من الجمعية التأسيسية للدستورالذي تم اللجوء إليه في وضع دستور فرنسا عام 1848 ودستور عام 1874[4] والجمعية التأسيسية العامة حيث إن الجمعية التأسيسية للدستور هي تلك الجهة الموكلة لها وضع الدستور وإقرارهفقط لا غير دون التدخل في المهام السياسية الأخرى ، وأما الجمعية التأسيسية العامة هي تلك الجمعية التي لا يناط بها وضع الدستور وإقراره بل يتعدى الأمر الى تولي كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، وهذا بمنزلة توغل كبير في العملية السياسية الذي من شأنه أن يؤدي إلى آثار سلبية يتضح أثرها في لاحقا[5].

ولكن هل من الممكن اعتبار الجمعية التأسيسية أسلوباً ديمقراطياً في كافة الأحوال باعتبارها جهة تمثيلية عن الشعب؟

من وجهة نظري إن الجمعية التأسيسية لا تكون دائماً جهة ذات طابع ديمقراطي، حيث إن الجمعية التأسيسية المنتخبة لا بد أن تحاط بمجموعة من الضمانات حتى يتم القول بأنها ذات أسلوب ديمقراطي فعلى سبيل المثال لابد لها أن تتضمن كافة طبقات الشعب، وأن يكون الاقتراع فيها سرياً ومباشراً وعاماً، فهنا يمكن عدّ أسلوب الجمعية

---

[1] عابدين، عصام، سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. دائرة السياسة والحكم.2004، رام الله، ص6}.

[2] أبو زيد، فهمي مصطفى، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999، ص155}.

[3] أبو مطر، محمد عبدالله، مرجع سابق، ص157}.

[4] الشكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري، ط1، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع ومؤسسة دار الصادق الثقافية، عمان و العراق ، 2011، ص287}.

[5] يذهب " جابر جاد نصار" أبعد من ذلك في وصف الحكم الذي نشأ في فرنسا في ظل الجمعية التأسيسية لدستور 1792، بأنه كان حكم إرهابي لم تعرفه فرنسا من قبل}.

أسلوباً ديمقراطياً في حال إحاطتها بكافة الضمانات الدستورية، أما لو غابت تلك الضمانات فإنها لا تعدّ جهة ديمقراطية ، بل بالعكس ممكن أن يؤدي تشكيلها إلى عرقلة العملية السياسية الدستورية.

ثانياً: أسلوب الاستفتاء الشعبي

الاستفتاء الشعبي هو معرفة رأي الشعب وموقفه من قضية معينة تطرح عليه، وفي قضية وضع الدستور يكون للشعب رأي وموقف مباشر هو تعبير عما له من سيادة، في مشروع الدستور الذي يعرض على أنصاره لِيقروه أو يرفضوه بكل حرية، وهو بذلك ينقل مشروع الدستور إلى دستور إن شاء ذلك، ولذلك يعرف عادة هذا الأسلوب بالاستفتاء الدستوري أو التأسيسي، وفيه يكون الشعب هو السلطة التأسيسية، كيفما كانت الجهة التي تكلفت بإعداد مشروع الدستور [1].

ويرجع تبني أسلوب الاستفتاء الشعبي إلى صعوبة اللجوء إلى الديمقراطية المباشرة أي اللجوء إلى الشعب وحده في عملية الإعداد وفي عملية الإقرار، فليس كل الشعب ذا خبرة في المسائل السياسية ذات الطابع الدستوري، لذلك تم اللجوء إلى الديمقراطية النيابية عبر اختيار الشعب ممثلين يمارسون السلطة والحكم وهو ما يطلق عليه الديمقراطية شبه المباشرة، وهي تختلف عن الجمعية التأسيسية حيث إن هذا النوع يعد من قبيل الديمقراطية غير المباشرة، وبهذا يتضح أن عملية الاستفتاء الشعبي هي عملية يكون للشعب فيها سلطان الإرادة في إقرار أوعدم إقرار الدستور حيث يكتسب الدستور القوة القانونية عبر الاستفتاء الدستوري.

والسؤال المطروح بما أن للشعب سلطة إقرار الدستور من عدمه إذن فمن هي الجهة المسؤولة عن إعداد الدستور؟

حسب الفقه الدستوري فإن الجهة المسؤولة عن الإعداد تتمثل في:

1- لجنة حكومية لإعداد الدستور: وفي هذه الطريقة يعهد بمهمة مشروع الدستور إلى لجنة حكومية[2].
2- جمعية تأسيسية منتخبة لإعداد مشروع الدستور: حيث تتولى هذه الجمعية إعداد مسودة الدستور دون التطرق إلى الإقرار حيث تنحصر مهامها في عملية الإعداد فقط وهي على عكس الجمعية التأسيسية الأصلية التي تتولى عملية إعداد الدستوروإقراره.

والاستفتاء الشعبي-مع أهمية هذا النوع أسلوبا من الأساليب الديمقراطية- يتطلب في تقديرنا الذي نساير فيه الفقه الدستوري ضرورة توفير بعض الضمانات، منها: أن تكون هناك فترة زمنية، بين كل من إعداد الدستور وعرضه على الاستفتاء الشعبي، يتم من خلالها استعراض مسودة مشروع الدستور وإتاحة الفرصة لجميع المواطنين للاطلاع عليها وإبداء آرائهم ومواقفهم اتجاهها، والسماح أيضاً لكافة القوى والمؤسسات المعنية للتعبير عن رأيها

[1] الآغا، "أحمد سعيد" نظام، مرجع سابق، ص86}.
[2] عابدين، عصام، مرجع سابق، ص6}.

ووجهة نظرها من مسودة مشروع الدستور، على أن يراعى خلال عملية الاستفتاء عليه من قبل الشعب توفير كافة الضمانات المتعلقة بحرية الاستفتاء ونزاهته والرقابة عليه.

المطلب الرابع

أساليب إصدار الوثائق الدستورية محل المقارنة (الأردني والمصري والكويتي والفلسطيني)

إن لنظام الحكم دورا كبيرافي التأثير على عملية إصدار الوثيقة الدستورية، فلو كان يميل إلى الاستبدادية سنجده يستخدم الأسلوب غير الديمقراطي، وإذا كان قائما على التشاركية وصون الحقوق والحريات، فحتماً سيكون للشعب دور في عملية الإصدار واستخدام الأساليب الديمقراطية، وفي هذا المبحث سنقوم بدراسة أساليب إصدار الوثائق الدستورية في الدول محل المقارنة عن طريق النصوص الدستورية الخاصة بعملية الإصدار.

أولاً: الدستور الأردني 1952

نصت ديباجة هذا الدستور على "نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور وبناء على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب نصدق على الدستور المعدل الآتي ونأمر بإصداره".

وهنا اتضحت معالم النظام الدستوري ومؤسساته في المملكة الأردنية الهاشمية بحيث أخذت بالأسلوب شبه الديمقراطي وهو العقد لصدور هذا الدستور بناء على كل من إرادة ملك الأردن وكذلك مجلس الأعيان والنواب وهما يشكلان البرلمان، ومن المعلوم أن البرلمان هو الجهة التمثيلية عن الشعب، ومع ذلكفإن إرادة الملك جعلت هذا الدستور غير ديمقراطي.

ثانياً: الدستور المصري2014

نص هذا الدستور على ما يلي " يُعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه"[1] .

نرى أن طريقة إصدار الدستور المصري هي بأسلوب الاستفتاء الشعبيطريقة ديمقراطية، حيث أوكل هذا الدستور صلاحية الإقرار الى الشعب، وأوكل مهمة إعداده الى لجنة،سميت في ذاك الوقت لجنة عمرو موسى.

[1]راجع المادة (247) الدستور المصري 2014}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

ثالثاً: الدستور الكويتي 1962

نجد أن الدستور الكويتي" صدر بالتوافق بين المجلس التأسيسي لممثلي الشعب والأمير، وهو ما تؤكد عليه ديباجة هذا الدستور[1]، وهذا حسب ما جاء في ديباجة الدستور الكويتي[2].

رابعاً: القانون الأساسي الفلسطيني عام 2003 وتعديلاته

أدى سقوط الخلافة العثمانية في خلال الحرب العالمية الأولى عام 1917 إلى خضوع فلسطين إلى الحكم الأجنبي، حيث احتلت بريطانيا فلسطين عسكرياً عام 1917، لتنتقل عام 1922 إلى نظام الانتداب بموجب صك الانتداب الذي أقرته عصبة الأمم المتحدة بشكل رسمي عام 1922/7/24، ثم تلا ذلك الإعلان عن قيام "إسرائيل" على الأرض الفلسطينية التي اغتصبتها العصابات الصهيونية واليهودية عام 1948، وخضوع قطاع غزة للحكم الإداري المصري، والضفة الغربية للحكم العسكري الأردني، ثم الإداري لتصبح بعد قرار ضمها للمملكة الأردنية عام 1950 جزءا من الأراضي الفلسطينية[3]، وبقى الحال على ما هو عليه في مصر والأردن إلى حين صدور قرارك فك الارتباط عن الأردن عام 1988 ومن ثم توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993، التي أفرزت مرحلة انتقالية ونظام أساسي مؤقت وذلك بعد تشكيل المجلس التشريعي عام 1996 ، الذي قام بإصدار القانون الأساسي عام 1997 ولكن لم يصدق عليه الرئيس إلا عام 2002.

ومن خلال النظر في القانون الأساسي الفلسطيني، نستطيع أن نقول:إن إصداره أشبه بالجمعية التأسيسية وليست جمعية تأسيسية بشكل كامل، لأن القانون الأساسي تم تنظيمه من قبل السلطة التشريعية وليس من هيئة تأسيسية منتخبة، وأما من الناحية الإجرائية والشكلية فمن الممكن أن يتشابه مع أسلوب العقد[4]، **لكني لا أتفق مع هذا الرأي لأن أسلوب العقد لم يأتِ إلا في سياق الأنظمة الملكية غير الديمقراطية، وهنا تم انتخابالرئيس عن طريق اقتراع الشعب المباشر، فكيف أطلقنا عليه نظام العقد؟**

ومع ذلك يصعب من الناحية الموضوعية الحكم على التجربة الفلسطينية من حيث مدى ديمقراطيتها في إصدار الوثائق الدستورية، نظراً إلى خصوصية الحالة الفلسطينية وتعقيداتها في ظل استمرار الاحتلال والحيلولة دون ممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه المشروعة وتعطيلها وعدم قدرته على مباشرة السلطة الدستورية بحرية

---

[1] بنكوكس، أحمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: الجزء الأول، بدون طبعة، مطبعة النجاح الجديدة والدار البيضاء، 1997، ص81}.

[2]" نحن عبد الله السالم الصباح، أمير دولة الكويت ... وبعد الاطلاع على القانون رقم (1) لعام 1962 الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال، وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي، صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه"}

[3] معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغير المسميات وأثرها على التشريعات السارية في فلسطين، إصدار المعهد، رام الله، ص7 وما بعدها}.

[4]أبو مطر، محمد عبد الله، مرجع سابق، ص181}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

واستقلالية، تمكنه من إقرار دستور فلسطيني يشارك هو إصداره بنفسه عبر الاستفتاء أو عبر انتخاب هيئة فلسطينية لإصدار هذا الدستور، كغيره من الدساتير التي صدرت في بعض البلدان العربية والأجنبية[1].

المبحث الثاني

التعديل الدستوري

يعد التعديل الدستوري الأداة الأكثر استجابة للتطورات التي تمر بها المجتمعات السياسية، حيث إن التعديل هو عبارة عن أداة وقائية من أجل حفاظ الحاكم على حكمه خشية من قيام أي ثورة تطيح بنظام الحكم، كما أنها تعتبر أداة استباقية من أجل تجديد شرعية الحاكم.

وعندما نتكلم عن التعديل الدستوري نقصد ذلك التعديل الذي يتوافر في الدساتير الجامدة وليست الدساتير المرنة، أي تلك الدساتير التي تتطلب إجراءات خاصة من أجل القيام بعملية التعديل الدستورية، حيث إن الدساتير المرنة إجراءات تعديلها نفس إجراءات تعديل القوانين العادية.

المطلب الأول

إجراءات ومراحل عملية التعديل الدستوري

قبل الولوج في إجراءات ومراحل تعديل الدستور،لا بد لنا أن نتطرق إلى تعريف التعديل واختلاف التعديل عن بعض المصطلحات التي من الممكن أن تتشابه معه كالوضع والتعطيل والإلغاء.

– التعديل لغة:

معنى التعديل باللغة هو (التقويم، ويقال تعديل الشيء، تقويمه كما يقال: عدله تعديلاً فاعتدل أي قوّمه فاستقام وكل مثقف معدل) فالتعديل باللغة : هو تقويم الأشياء، فإذا مال الشيء قلت عدلته أو سوّيته فاستوى واستقام، ومنه تعديل الشهود أي تزكيتهم بصفة البعد عن الميل والزيغ والأهواء[2].

–التعديل اصطلاحاً:

عبارة عن قيام السلطة المختصة بتغيير أحكام موجودة في الدستور، أو إلغاء بعض الأحكام أو إضافة أحكام أخرى[3].

ويطلق على التعديل في بعض الدول مصطلح التنقيح أو مصطلح إعادة النظر أو التغيير أو التبديل.

---

[1]أبو مطر، محمد عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص182}.

[2]الرازي، محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح، الطبعة الأولى، دار الكتاب العربي، بيروت، 1981، ص418}.

[3] بشناق، باسم، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الفلسطينية، الطبعة الخامسة، الجامعة الإسلامية، غزة،2017، ص233}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

-اختلاف التعديل عن غيره من المسميات **(الوضع – التعطيل – الإلغاء)**

(التعديل والوضع): تكلمنا بما فيه الكفاية في المبحث الأول عن الوضع، فالوضع يأتيعندما يتم وضع دستور جديد، أما التعديل فيكون بوجود دستور حالي لكن التغيير يطال بعض نصوصه، يعني أن عملية الوضع هي عملية تسبق عملية التعديل الدستورية بشكل تام وكامل.

(التعديل والتعطيل): يقصدبتعطيل الدستور: إيقاف تطبيق القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، بصورة كلية أو جزئية،وميز الفقه الدستوري بين نوعين من أنواع تعطيل الدستور: الأول وهو تعطيل الدستور الرسمي، والثاني هو تعطيل الدستور الفعلي.

أولاً– تعطيل الدستور الرسمي:

يقصد بتعطيل الدستور الرسمي: وقف العمل بجميع أحكام الدستور أو جزء منها ، بعد أن يتم الإعلان عن ذلك بشكل رسمي وفق الإجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية للدولة، ويتحقق التعطيل الرسمي للدستور، عندما يلجأ الحكام إلى مثل هذا الإجراء، بغية معالجة مشكلة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية كحالة الحرب أو العصيان المسلح ، أو وجود خطر داهم يهدد الدولة ويعرقل سير عمل مؤسساتها الدستورية، وهذا الإجراء ليس من شأنه إلغاء الدستور، أو إلغاء بعض نصوصه بل يؤدي إلى منح إحدى هيئات سلطة الدولة وغالبا ماتكون الهيئة التنفيذية متمثلة برئيس الدولة سلطات استثنائية، من أجل معالجة تلك الظروف والأزمات، ويكون ذلك على حساب اختصاصات هيئات الدولة الأخرى[1] .

ثانياً– تعطيل الدستور غير الرسمي :

وبه يتم إيقاف العمل بأحكام الدستور ليس بنص دستوري وإنما تعطيل تفرضه ضرورات الواقع دون النص عليه دستورياً.

(التعديل والإلغاء) :يتشابه كل من التعديل والإلغاء في أن كل منهما يأتي نتيجة مطالبات شعبية من أجل إحداث التغيير بالعملية السياسية الدستورية، الإلغاء يختلف عن التعديل فيه أنه يتم عدم العمل بأحكام الدستور نهائياً بالنسبة للمستقبل، وقد يكون إلغاء بطريقة عادية أي بطريقة غير عنفية، وقد يتم بطريقة عنفية، إما عن طريق الثورة وتسمى الديمقراطية العنفية، وإما عن طريق الانقلاب من قبل الجهة الحكومية، وهذا يختلف عن الإلغاء في أن الإلغاء جزئي وليس كليا، كما أن التعديل يحتاج الى نص، وأما الإلغاء لا يستند إلى نص غالباً.

[1] الشكراوي، علي هادي، تعطيل الدستور الرسمي والفعلي، 2011/1/6، منشور على شبكة بابل، على الرابط الإلكتروني https://cutt.us/ulvQc، ساعة الزيارة 11:35 يوم السبت 2021/1/30}.

إجراءات ومراحل عملية التعديل:-

أولاً: اقتراح تعديل الدستور

تعمد الدساتير في الغالب إلى تحديد الجهة التي يحق لها اقتراح تعديل الدستور، فقد يتقرر هذا الحق للبرلمان أو للحكومة أو لكل منهما معاً، كما قد يتقرر للشعب نفسه حق تعديل الدستور[1].

حيث إن الجهة التي يعود إليها أمر البت في هذا الاقتراح بإقراره كسلطة تأسيسية مشتقة يأتي بها الدستور ذاته، فقد يخول الدستور اقتراح المراجعة للسلطة التنفيذية، أو قد يقترح تعديل الدستور البرلمان كهيئة تشريعية، وقد يكون اقتراح التعديل مخولاً لكل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية[2]. وعبر ذلك نرى أن الدول هي التي تمنح السلطة التشريعية مكانة متميزة في النظام السياسي، فإن حق اقتراح القوانين يكون للبرلمان، والدول التي تمنح السلطة التنفيذية مكانة أعلى من السلطة التشريعية كما هو الحال في النظام الرئاسي، نجد أن حق الاقتراح يكون غالباً للحكومة، وأما الدولة التي تقيم العلاقة بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية على أساس التوازن، نجد فيها حق الاقتراح لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية.

ثانيا: إقرار مبدأ تعديل الدستور وإعداده

يقصد بإقرار مبدأ تعديل الدستور، البت أو الفصل في مدى الحاجة إلى هذا التعديل، أما إعداده فيشير إلى كيفية إجراء هذا التعديل، بحيث يشمل صياغته ومناقشته والجهات التي يعود لها ذلك، كأن يتطلب الإعداد حضور نسبة معينة من أعضاء الهيئة أو الجهة التي يعود لها إقرار مبدأ التعديل الدستوري أو أن يجتمع البرلمان بمجلسيه في الدول ذات النظام البرلماني الثنائي[3].

ثالثاً: الإقرار النهائي للتعديل الدستوري

تتجه معظم الدساتير إلى منح سلطة الإقرار النهائي لتعديل الدستور إلى الهيئة التي تولت مهمة إعداده سواء الهيئة الخاصة المنتخبة لهذا الخصوص، أو الهيئة التشريعية لكن مع شروط خاصة[4]، في حين تجعل بعض الدساتير حق الإقرار النهائي لتعديل الدستور للشعب يمارسه عن طريق الاستفتاء الدستوري كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام 1958 والدستور الإيراني ودستور المملكة المغربية لعام 1972[5].

([1]) الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، وبدون دار نشر، القاهرة، 1988، ص104-105}.

([2])الآغا، "أحمد سعيد" نظام، مرجع سابق، ص88-89}.

([3]) أبو مطر، محمد عبد الله، مرجع سابق، ص241}.

([4]) بشناق، باسم، مرجع سابق، ص237}.

([5]) دله، سام، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، جامعة حلب، سوريا، 2004، ص44}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

في حين أن دساتير أخرى تشترط موافقة السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الدولة، بمعنى أن التعديل لا يكون نهائياً إلا بعد موافقة رئيس الدولة كما هو الحال في دستور سوريا عام 1973[1].

المطلب الثاني

نطاق تعديل الدستور

مع قيام الدساتير الجامدة بتحديد إجراءات التعديل لمواكبة المتغيرات والتطورات الحاصلة في المجتمع السياسي إلا أننا نجد بعد الدساتير تحظر إدخال أو إجراء أي تعديل على نصوص دستورية معينة، وينقسم حظر التعديل الدستوري إلى عدة أقسام:

1- الحظر الموضوعي: وهذا يعني تقرير حصانة لبعض أحكام معينة في الدستور لا يجوز تعديلها مطلقاً، ومن أمثلتها المبادئ الأساسية لنظام الحكم في الدولة[2].
2- الحظر النسبي: ويتحقق عندما تنص الدساتير على حظر إجراء التعديل خلال فترة زمنية معينة[3]، أو خلال مرحلة معينة مثل مرور الدولة في حالة غزو أو حرب أو عصيان مسلح[4].
3- وهناك نوع آخر من الحظر نادى به بعض فقهاء القانون الدستوري،يسمى الحظر الموضوعي المطلق المشروط: ومن أمثلته ما نص عليه دستور مصر عام 2014 في المادة (266)، التي أقرت بعدم جواز تعديل النصوص الخاصة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو بمبادئ الحرية أو المساواة ما لم يكن التعديل متعلقا بالمزيد من الضمانات[5].
4- وهناك أيضاً بعض الفقه استخلص نوعا آخر يسمى الحظر المختلط الذي يضم كلا من الحظر الموضوعي المطلق والحظر النسبي الزمني، واستندوا في ذلك إلى الفقرة الثانية من نص المادة (126) من القانون الأردني عام 1952، "التي حظرت تعديل النصوص الخاصة بحقوق الملك ووراثة العرش أثناء مدة الوصاية على العرش"، فهنا حظر التعديل على حقوق وصلاحيات الملك حظر موضوعي وأما خلال فترة الوصاية فحظر نسبي زمني.

---

[1] أبو مطر، محمد عبد الله، مرجع سابق، ص243}.

[2] مثال ذلك الدستور الفرنسي لسنة 1946 الذي نص في المادة رقم (95) على تحريم تعديل الشكل الجمهوري للدولة وكذلك الدستور المصري عام 1923 الذي حظر في المادة (156) اقتراح أو إجراء أي تعديل في الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي وبنظام وراثة العرش}.

[3] مثال ذلك ما نص عليه الدستور الكويتي عام 1962 في نص المادة (174) على أنه لا يجوز اقتراح أي تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به"}.

[4] مادة (94) من دستور فرنسا عام 1791 بعدم جواز إجراء تعديل للدستور في الظروف الاستثنائية العصيبة}.

[5] أبو مطر، محمد عبدالله، مرجع سابق، ص248}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

القيمة القانونية لحظر التعديل الدستوري:

ذهب جانب من الفقه إلى بطلان النصوص التي تحظر تعديل الدستور زمنياً أو موضوعياً ، وتجريدها من كل قيمة دستورية وقانونية لمخالفتها مبدأ سيادة الأمة لأن عدم جواز التعديل يحرم الأمة من أهم صور سيادتها وهي حقها في التعديل الدستوري كلما كان ذلك ضرورياً وفق التغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وذهب جانب آخر من الفقه إلى وجوب التفرقة بين نوعين من الحظر، وهما نصوص الحظر الزمني وهي نصوص صريحة ومشروعة ويجب الالتزام بها لأنها لا تنطوي على مصادرة لحق الأمة في وضع دستور الجمود المطلق، ونصوص الحظر الموضوعي التي ليس لها أي قيمة قانونية لتعارضها ومبدأ سيادة الأمة[1].

وفي تقديرنا هنا إن الالتزام بنصوص الحظر الدستوري من شأنه أن يؤدي الى جمود الحياة الدستورية خاصة أن الحياة السياسية مليئة بمجموعة تطورات ومتغيرات تؤثر على المجتمع السياسي، وكما أن عدم الإقرار لنصوص الحظر من شأنه أن يؤدي إلى جعل النصوص الدستورية على مرتبة ليست متساوية حيث نلتزم ببعض النصوص ولا نلتزم ببعضها الآخر استناداً إلى بطلانها، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى عدم الالتزام بالنصوص الدستورية، لذلك من وجهة نظري إن الحظر حتى لو كان موجوداً وتم إدخال تعديلات على النص القانوني الذي يحظر الدستور تعديله فإن هذا الإجراء صحيح طالما تحققت الغاية من حظر التعديل، فعلى سبيل المثال نص الدستور الأردني على عدم إدخال أو إجراء أي تعديلات على حقوق وصلاحيات الملك خلال فترة الوصاية على العرش ، فهنا الهدف من الحظر هو الحفاظ على عدم التعدي على سلطات وصلاحيات الملك خلال فترة الوصاية، هنا لو تم إجراء تعديل عبر فترة الوصاية وكان هذا التعديل من شأنه أن يؤدي إلى زيادة صلاحيات الملك، إذن غاية حظر التعديل تحققت على الرغم من إجراء التعديل، فمتى تحققت الغاية فالتعديل جائز مع وجود حظر التعديل.

المطلب الثالث

عملية التعديل في الوثائق الدستورية محل المقارنة (الأردني والمصري والكويتي والفلسطيني)

سنسلط الضوء في هذا المبحث على أهم النصوص القانونية التي تشتمل إجراءات ومراحل عملية التعديل الدستورية في كل من الدستور الأردني والمصري والكويتي والفلسطيني.

أولاً: الدستور الأردني 1952

نرى أن المادة (126) منه نصت على " 1-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 الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (92) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية

[1] النحال، محمد، مرجع سابق، ص47}.

الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك...".

فهذه المادة في تنظيمها لتعديل الدستور، تحيل إلى ذات التنظيم الدستوري المتعلق بمشارع القوانينولا سيما المادة (91)[1] والمادة (92)[2] والمادة (95)[3] بعد التعديل الدستوري عام1958.

ومن هنا يتبين أن الجهة المختصة في عملية **الاقتراح** وفقاً لتلك النصوص، تتمثل في كل من الحكومة والبرلمان بمجلسيه الأعيان والنواب، وأن الجهة المختصة في عملية **الإقرار المبدئي** البرلمان بمجلسيه النواب والأعيان، والجهة المختصة في عملية **الإعداد** قد تتشارك فيه كل من البرلمان والحكومة إذا كان المقترح مقدما من الحكومة، وإذا كان المقترح مقدما من البرلمان فتتولى الحكومة مهمة إعداده، وأما **الإقرار النهائي** فيتطلب موافقة مجلس النواب والأعيان بأغلبية الثلثين مع مصادقة الملك.

ولكن نرى أن الممارسة الدستورية الأردنية في عملية الاقتراح يكون للملك المبادرة فيها، كالتعديلات الدستورية لعام 2011، حيث تمت بمبادرة ملكية من خلال مجلس الوزراء.

ثانياً: الدستور المصري 2014

لرئيس الجمهورية، أو لخُمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل، وفى جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه،وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دورة الانعقاد التالي، وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء.[4]

---

[1] " يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصادق عليه الملك"}.

[2] إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين..."}.

[3] "1- يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان و النواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.."}.

[4] راجع نص المادة 226 من الدستور المصري 2014}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

ثالثاً: القانون الأساسي الفلسطيني 2002 وتعديلاته

نرى هنأن عملية التعديل متمحورة في نص المادة (120) : "لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني".

أي هذه المادة لم تحدد مراحل عملية التعديل وإجراءاتهاوانما أعطت صلاحية التعديل للمجلس التشريعي الفلسطيني إجمالاً، ولمعرفة المراحل لابد لنا أن نرجع إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي، فنرى أن المادة "73" من النظام الداخلي للمجلس التشريعي نظمت كيفية تقديم الاقتراح، حيث نصت في فقرتها الأولى على أنه: " يقدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي مكتوباً وموضوعاً في مواد مرفقة به مذكرة إيضاحية، كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه: "إذا كان طلب التعديل مقدماً من الأعضاء فيجب أن يكون موقعاً من ثلث عدد أعضاء المجلس"[1]، وهنا يتبين **أن الاقتراح** يتم من قبل المجلس التشريعي وهذا ما نصت عليه المادة صراحة، وأجازت الفقرة الثانية من ذات النص ضمناً بجواز أن تتقدم الحكومة بطلب الاقتراح، وأما **الإقرار المبدئي** فحسب الفقرة الرابعة من نص المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي فأناط مهمة الإقرار إلى السلطة التشريعية، وأما **الإعداد** ووفقاً لما تضمنته كل من الفقرة الأولى والثانية فقد يتم من قبل المجلس التشريعي والحكومة طبعاً على أن يكون مرفقا بمذكرة إيضاحية وتوقيع ثلثي أعضاء المجلس، وأما مرحلة **الإقرار النهائي**، فنجده متمثلا في نص المادة (120) والمادة (73) وهو موافقة ثلثي أعضاء البرلمان، لكن درجت المماسة العملية على مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية[2].

وهنا التساؤل الذي يثور:

ما هو مدى الالتزام بالنصوص الدستورية الخاصة في عملية التعديل بالقانون الأساسي الفلسطيني؟

اشترطت نصوص القانون موافقة ثلثي الأعضاء، لكن الواقع السياسي يفرض مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إذن اختلفت الإجراءات، فهل من الممكن أن نكسو هذه الإجراءات بثوب المشروعية مع مخالفتها نص المادة (120) والمادة (73)من القانون الأساسي؟

---

[1] أبو مطر محمد، مرجع سابق، ص 260}

[2] نصت المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على:

1- يقدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي مكتوبا وموضوعا في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية.

2-إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقدما من الأعضاء فيجب أيضا أن يكون موقعاً من ثلث عدد أعضاء المجلس.

3- يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لإبداء الرأي، بعد إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن.

4- بعد إعادة الطلب من اللجنة إلى المجلس والاستماع إلى تقريرها بشأنه، يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية بشأن مناقشة الطلب أو رفضه، فإذا رفضه اعتبر مرفوضا وإذا قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (68) من هذا النظام.

5- أي تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

من وجهة نظري يمكن أن نعتبر هذا الإجراء من قبيل العرف المعدل بالإضافة، لأنه درج عليه الواقع السياسي الفلسطيني.

رابعاً: الدستور الكويتي

نجد أن جميع مراحل عملية التعديل الدستورية متمثلة في نص المادة (174) من الدستور التي تنص على ما يلي[1]:

"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 الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، 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، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين (65) و (66) من هذا الدستور".

"وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض، ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل".

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة العملية السياسية وعلاقتها ببناء الدستور، حيث إن بناء الدستور في هذه الدراسة اقتصر على عمليتي الإصدار والتعديل ومدى تأثيرهما على العملية السياسية الدستورية، فتكلمنا في المبحث الأول عن عملية إصدار الدساتير التي من الممكن أن تصدر بأسلوب غير ديمقراطي كالمنحة، أو بأسلوب شبه ديمقراطي بين كل من الحاكم والشعب أو بأسلوب آخر يتمثل بالأسلوب الديمقراطي كالاستفتاء، ومن ثم تطرقنا إلى طريقة إصدار التشريعات الدستورية محل المقارنة. وتناولنا في المبحث الثاني عملية التعديل وإجراءاته ونطاقه ومن ثم تناولنا عملية التعديل الدستوري في التشريعات محل المقارنة، وخلصنا إلى أنه كلما كان بناء الدستور بناءً ديمقراطياً يكفل الحقوق والحريات ويعمل بمبدأ الفصل بين السلطات ولا يخضع البناء لأهواء جهة معينة فمن شأن ذلك أن يؤثر على العملية السياسية بالإيجاب والعكس صحيح، وانتهت الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات على النحو التالي:

[1] راجع نص المادة 174 من الدستور الكويتي لسنة 1962}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

أولاً: النتائج

1- الدستور الأردني والدستور الكويتي هما دساتير صادرة بأسلوب شبه ديمقراطي "العقد" لأنها تتطلب موافقة الملك والشعب أو ممثليه، على عكس كل من الدستور المصري الذي صدر بطريقة ديمقراطية تتمثل بالاستفتاء الشعبي، والدستور الفلسطينيالذي يعتبر أقرب الى الأساليب الديمقراطية نظراً لخصوصية الحالة الفلسطينية.

2- يرتبط التعديل الدستوري بمجموعة التطورات والمتغيرات التي قد تحدث في المجتمع السياسي، فهو أداة استباقية من أجل تجديد الشرعية الرئاسية، وأداة وقائية منعاً لحدوث التصادم العنفي.

3- بعض الدساتير محل المقارنة كالتشريع الدستوري الفلسطيني لم تمارس عملية التعديل بنصوصها الدستورية الحرفية وأضافت إلى عملية التعديل سلوكيات تعتبر من قبيل العرف المعدل بالإضافة كوجوب تصديق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على عملية التعديل بجانب موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي على الرغم من عدم النص عليه.

ثانياً: التوصيات

1- الأخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبي في التشريع الدستوري الفلسطيني كوسيلة ديمقراطية من أجل إقرار التعديلالدستوري.

2- النص صراحة في القانون الأساسي الفلسطيني على إعطاء كل من المجلس التشريعي والحكومة ورئيس السلطة الوطنية صلاحية اقتراح أو إقرار عملية التعديل الدستورية.

3- العمل على إقرار دستور فلسطيني جديد بدلاً من القانون الأساسي الذي هو بمنزلة أداة مؤقتة إلى حين إصدار دستور دائم، وذلك تماشياً مع كافة الدساتير محل المقارنة.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- الآغا، "أحمد سعيد" نظام الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، الطبعة الثالثة، مكتبة الطالب، جامعة فلسطين. غزة، 2016.
- البحري، حسن مصطفى، القانون الدستوري: النظرية العامة، الطبعة الأولى، جامعة دمشق، سوريا،2009.
- الطماوي، سليمان النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، وبدون دار نشر، القاهرة، 1988.
- الشكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري، ط1، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع ومؤسسة دار الصادق الثقافية، عمان والعراق، 2011.
- أبو زيد، فهمي، مصطفى الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- –أبو مطر، محمد عبدالله، القانون الدستوري والنظم السياسية "الجزء الأول"، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، 2018.
- النحال، محمد، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة وبدون دار نشر، الجامعة الإسلامية. غزة، 2009.
- بنكوكس، أحمد القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: الجزء الأول، بدون طبعة، مطبعة النجاح الجديدة والدار البيضاء، 1997.
- بشناق، باسم، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الفلسطينية، الطبعة الخامسة، الجامعة الإسلامية، غزة،2017.

10–دلة، سام، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، جامعة حلب، سوريا، 2004.

ثانياً: الدراسات والأبحاث

1– معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغير المسميات وأثرها على التشريعات السارية في فلسطين، إصدار المعهد، رام الله.

2– عصام عابدين، سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. دائرة السياسة والحكم.2004، رام الله.

ثالثاً: الدساتير

1– الدستور الأردني لعام 1952.

2– الدستور المصري لعام 2014.

3– الدستور الكويتي لعام1962.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021

4- الدستور الفرنسي لعام 1947.

5- القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

1-علي هادي، تعطيل الدستور الرسمي والفعلي، 2011،/1/6 منشور على شبكة بابل، على الرابط الإلكتروني https://cutt.us/ulvQc .

2-الدساتير نشأتها وتعديلها ونهايتها، المركز الديمقراطي العربي، 16 مايو 2020، الموقع الإلكتروني https://cutt.us/1NC57، تاريخ الزيارة 2021/4/6، الساعة3:00}.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية 2021