



جامعة الزيتونة الأردنية  
Al-Zaytoonah University of Jordan



مجلة جامعة الزيتونة الأردنية  
Al-Zaytoonah University of Jordan Journal  
لدراسات القانونية  
for LEGAL STUDIES  
- ZUJLS



# مجلة جامعة الزيتونة الأردنية لدراسات القانونية

Al-Zaytoonah University of Jordan Journal for Legal Studies

Print: 2708 - 793X Online 2708 - 7948

المجلد الرابع : اصدار خاص

# 2023

Volume (4): Special Issue

EBSCO  
HOST





وقائع المؤتمر العلمي المحكم الدولي الخامس لكلية الحقوق في  
جامعة عجلون الوطنية

تحت عنوان

"التعديلات الدستورية بين الواقع والطموح"

٧-٨ أيار ٢٠٢٣

**Proceedings of the Fifth International Scientific  
Conference of the Faculty of Law at  
Ajloun National University**

**Under the title**

**"Constitutional Amendments between Reality and Ambition"**

**May 7-8, 2023**

## رسالة المؤتمر:

- ١) بيان أسس وضع الدساتير والمؤثرات والمركزات التي يعتمد عليها عند كتابة الدستور.
- ٢) بيان الدور الأساسي الذي يحتله دستور الدولة في تنظيم عملها وتوزيع السلطات فيها .
- ٣) الأسس المعتمدة في تعديل الدساتير بصورة عامة، والدستور الأردني بصورة خاصة.
- ٤) النتائج والانعكاسات الايجابية والسلبية على تعديل الدستور من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .
- ٥) دور الفقه الحديث في تطوير الدساتير وتطوير دورها في العملية السياسية .
- ٦) تعميق وظيفة المؤسسات الدستورية في فرض احترام القواعد الدستورية النافذة .
- ٧) دور السلطات التنفيذية والقضائية في مسألة تنفيذ المبادئ الأساسية التي تقررها القواعد الدستورية في الدولة .
- ٨) مدى تأثير القواعد الدولية على النصوص الدستورية عند النشأة أو التنفيذ .

## مباحث المؤتمر:

### المحور الأول:

تحديد المفاهيم الخاصة للقواعد الدستورية وأسس نشأتها.

### المحور الثاني:

الأسس المعتمدة في وضع التعديلات الدستورية .

### المحور الثالث:

العلاقة القانونية المتبادلة بين القواعد الدستورية والقواعد الدولية .

### المحور الرابع:

مدى تأثير التعديلات الدستورية على الحياة السياسية في الأردن نحو حكومة برلمانية .

### المحور الخامس:

العلاقة ما بين السلطات الوطنية وفق ما تحددها القواعد الدستورية.

## رئيس المؤتمر: الأستاذ الدكتور فراس الهنانه

### اللجنة التحضيرية للمؤتمر

رئيساً	الأستاذ الدكتور طلال العيسى
عضواً	الدكتور محمد بني مقداد
عضواً	الدكتور منتصر القضاة
عضواً	الدكتور عبدالله العكايله
عضواً	الدكتور زياد الوحشات
عضواً	الدكتور احمد البطوش
عضواً	الدكتور محمد الفريجات
عضواً	الدكتور عيسى الصمادي
عضواً	الدكتور غالب الشماليه
عضواً	الدكتور احمد العماوي
عضواً	الدكتور سليم العسولي
عضواً	السيدة صباح المومني / العلاقات العامة
عضواً	السيد فارس الشقاح / العلاقات العامة
عضواً	المهندسة براء الشويات / مركز الحاسب
سكرتيرة	السيدة سونا بني عامر

### اللجنة العلمية للمؤتمر

رئيساً	جامعة عجلون الوطنية/الأردن	الأستاذ الدكتور فراس الهنانه
عضواً	جامعة عجلون الوطنية/الأردن	الأستاذ الدكتور طلال العيسى
عضواً	جامعة عمان العربية /الأردن	الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب
عضواً	الجامعة الاردنية / الاردن	الأستاذ الدكتور ليث النصراوين
عضواً	جامعة الاسراء /الأردن	الأستاذ الدكتور أكرم الفايز
عضواً	جامعة الزيتونة/الأردن	الأستاذ الدكتور ساره العراسي
عضواً	جامعة جدارا/الأردن	الأستاذ الدكتور علي جبار صالح
عضواً	جامعة عمان العربية/الاردن	الأستاذ الدكتور مهند أبو مغلي
عضواً	جامعة جرش/الأردن	الأستاذ الدكتور عبد الرحمن العرمان
عضواً	جامعة مؤتة/الأردن	الأستاذ الدكتور أمين العضايه
عضواً	جامعة الشرق الاوسط / الاردن	الأستاذ الدكتور احمد اللوزي
عضواً	جامعة الكوفة / العراق	الأستاذ الدكتور احمد الفتلاوي
عضواً	جامعة بغداد / العراق	الأستاذ الدكتور تميم الجادر
عضواً	جامعة اكويت/ الكويت	الأستاذ الدكتور سعد العنزي
عضواً	جامعة اليرموك / الاردن	الأستاذ الدكتور أيمن مساعدة
عضواً	جامعة القاهرة /مصر	الأستاذ الدكتور سامي عبد الباقي
عضواً	جامعة روسيا للنقل/موسكو	الاستاذ الدكتور ناصر عبد الرحيم العلي
عضواً	جامعة تكريت / العراق	الاستاذ الدكتور ناظر المنديل
عضواً	جامعة روسيا للنقل/موسكو	الاستاذ الدكتور فلاديمر تشيباتريوف
مقرر اللجنة	جامعة عجلون الوطنية	الدكتور محمد الفريجات



# مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدراسات القانونية

Al-Zaytoonah University of Jordan Journal for Legal Studies

ISSN Print: 2704-793X Online: 2708-7948

المجلد الرابع: إصدار خاص

Volume(4): Special Issue

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (د/٤٨١٦/٢٠٢١)

## هيئة التحرير

أ.د. سارة محمود العراسي  
رئيس هيئة التحرير/جامعة الزيتونة الاردنية  
د. علي عوض الجبرة  
مساعد رئيس هيئة التحرير/ جامعة الزيتونة الاردنية

## اعضاء هيئة التحرير

أ.د. ياسين محمد الجبوري  
جامعة الزيتونة الاردنية  
د. منير محمد العفشيات  
جامعة الزيتونة الاردنية  
د. هشام حامد الكساسبة  
جامعة الزيتونة الاردنية  
د. محمد فهمي الغزوي  
جامعة الزيتونة الاردنية  
د. محمد حسين المجالي  
جامعة الزيتونة الاردنية  
أ.د. شحاتة غريب محمد شلقامي  
جامعة أسيوط/ مصر  
د. احمد محمد عبدالرحيم اللوزي  
جامعة الشرق الاوسط/ الاردن  
د. عبدالله بن عبدالرحمن التركي  
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية/ السعودية  
د. ضحى نشأت الطالبياني  
جامعة دجلة/ العراق  
د. جهاد محمد الكسواني  
جامعة القدس/ فلسطين

## التدقيق اللغوي والدعم الفني

د. علاء الدين زكي موسى  
( اللغة العربية )  
د. خزامى مفلح الرديني  
( اللغة الانجليزية )  
د. سكينه محمد القطاونه  
محمد عبدالرزاق ابومحفوظ

## سكرتاريا المجلة

ميساء حسن ابوداود

أيار ٢٠٢٢



## تعليمات النشر

- على الباحث (الباحثين) إرسال نسخة إلكترونية من البحث/المخطوط بصيغة (Word) إلى البريد الإلكتروني الخاص بمجلة جامعة الزيتونة للدراسات القانونية (zujls@zuj.edu.jo).
- على الباحث (الباحثين) إرسال نسخة إلكترونية تتضمن طلباً لنشر البحث في المجلة؛ وذلك بتعبئة النموذج المعتمد لهذا الغرض على موقع المجلة وفق معايير متطلبات البحث العلمي التابع لعمادة البحث العلمي في جامعة الزيتونة الأردنية.
- يجب أن تضم صفحة العنوان: عنوان البحث واسم الباحث /أسماء الباحثين من أربعة مقاطع مع ذكر درجاتهم العلمية، كما تضم اسم المؤسسة التي يعمل بها الباحث/الباحثين، والبريد الإلكتروني الخاص به/بهم، واسم الدولة، بالإضافة إلى ذكر اسم الباحث الرئيس في حال تعدد أسماء الباحثين للبحث الواحد.
- على الباحث (الباحثين) تسليم ملخصين أحدهما باللغة العربية والآخر بالإنجليزية، على ألا يتجاوز عدد كلماته عن ٢٠٠ كلمة. وتتضمن الملخصات عنوان الدراسة، أولاً ثم الملخص، والذي يجب أن يتضمن الأهداف والمنهجية وأهم نتائج الدراسة. يلي الملخص الكلمات المفتاحية للبحث.
- ينبغي ألا تتجاوز عدد كلمات البحث عن (٨٠٠٠) كلمة، شاملة الملخصين، والمصادر والمراجع، والملاحق - إن وجدت -.
- عدم كتابة اسم الباحث أو الإشارة إليه في متن البحث؛ حفاظاً على سرية التحكيم وموضوعيته.
- على الباحث مراعاة الأصول العلمية لكتابة البحث العلمي الرصين، من حيث صحة اللغة ومراعاة علامات الترقيم. ومن حيث هيكلية البحث العلمي القائم على الالتزام بالتعليمات الواردة في بنود (تعليمات التنسيق والتقسيم والتوثيق وكيفية كتابة المصادر والمراجع) الخاصة بالمجلة.
- على الباحث (الباحثين) تسليم المجلة إقراراً خطياً ينص على عدم إرسال البحث أو نشره في كتاب أو مجلة تابعة لمؤسسة علمية أخرى.
- يتعين على الباحث بعد قبول البحث للنشر تعبئة نموذج انتقال حقوق الملكية وإرساله إلى عمادة البحث العلمي في جامعة الزيتونة الأردنية.
- على الباحث دفع النفقات المالية المترتبة على إجراء التحكيم في حال طلب سحب البحث، وعدم استكمال متابعة إجراءات التحكيم.
- يمكن للباحث الحصول على نسخ إلكترونية من بحثه من موقع المجلة.
- في حال توقفت المجلة عن النشر - لأي سبب كان - يبقى الموقع الخاص بها متاحاً لأي باحث، إذ يستطيع من خلاله الدخول إلى أرشيف المجلة.
- أصول البحوث التي تصل إلى المجلة لا ترد؛ سواء نشرت أم لم تنشر.
- قد تلجأ هيئة تحرير مجلة الزيتونة للدراسات القانونية إلى سحب البحث/المخطوط إذا وجدت فيه دليلاً قاطعاً على الانتحال أو السرقة، أو ثبت فيه وجود معلومات مُضلّلة غير موثوق بها بهدف الإساءة أو ما شابه، أو اكتشاف لاحق لأي سلوك غير أخلاقي في البحث، أو نشر بحث هو في الأصل منشور، ويتكلف الباحث أجور تحكيمه، ولا يسمح له بالتقدم للنشر في المجلة ثانيةً.
- لا يجوز نشر البحث أو أجزاء منه في مكان آخر بعد إقرار نشره في مجلة الزيتونة للدراسات القانونية إلا بعد الحصول على إذن كتابي بذلك من رئيس التحرير.

## فهرس الابحاث

الترقيم	الباحث/الباحثون	عنوان البحث	الصفحة
١	هاشم احمد محمد بلص احمد فهد البطوش	الاستقطاب والنفوذ للأحزاب في ضوء التعديلات الدستورية Polarization and Influence of Parties in light of Constitutional Amendments	١٢-٤
٢	نورهان محمد نبيل عبدالحافظ	الأسس المعتمدة في وضع التعديلات الدستورية Principles Adopted in Making Constitutional Amendments	٢٧-١٣
٣	عيسى لافي حسن الصمادي	دور المؤسسات التعليمية في تمكين الشباب من المشاركة السياسية في ظل قانون الأحزاب الجديد Role of Educational Institutions in Empowering Youth for Political Participation in Light of the New Parties Law	٤٥-٢٨
٤	نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي	الإطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية Conceptual Framework of Constitutional Amendments	٥٧-٤٦
٥	أمين اسحق محمد الغنيمات	تحديد مدى علاقة السلطة التشريعية وفقاً لقواعد القانون الأساسي الفلسطيني (دراسة مقارنة) Determining The Relationship of the Legislative Authority according to the Rules of the Palestinian Basic Law (A Comparative Study)	٧٧-٥٨
٦	صالح حسين علي العبدالله	دور القضاء الدستوري في الرقابة على الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة) Role of Constitutional Judiciary in Monitoring Political Parties (A Comparative Study)	٩٨-٧٨
٧	ضياء عبدالحميد مصري	دور تعديل الدستور في دعم خطط وجهود الإصلاح السياسي Role of Amending the Constitution in Supporting Political Reform's Plans and Efforts	١٢٤-٩٩
٨	سليم عبد الرحمن العسولي احمد علي العمراوي	الحياة الحزبية في الأردن في ضوء التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢٢ ورقابة القضاء الإداري ما بين الواقع والطموح Partisan Life in Jordan in light of Constitutional Amendments in 2022, and the Administrative Judiciary oversight between Reality and Ambition	١٤٤-١٢٥

١٧٣-١٤٥	نظرة في موقف الدساتير العراقية المتعاقبة من فكرة توازن السلطات An Overview of the Position of the Successive Iraqi Constitutions regarding the Idea of the Balance of Power	عبد اللطيف محمد المعيني	٩
١٩١-١٧٤	عقبات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) Obstacles of Constitutional Amendments of the Republic of Iraq in 2005 (A comparative study)	عدنان عاجل عبيد	١٠
٢١٠-١٩٢	الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة Monitoring the Constitutionality of International Treaties in Modern Legal Systems	ناصر عبد الرحيم نمر العلي	١١
٢٣٠-٢١١	اعتبارات وضع التعديلات الدستورية (بين الواقع والمأمول في الأردن) Considerations of Drafting Constitutional Amendments (Between Hope and Reality in Jordan)	السيد جاب الله البنداري	١٢
٢٤٩-٢٣١	مدى توافق الدستور والقوانين الأردنية مع الاتفاقيات الدولية الموقعة من الأردن في موضوعات الجنسية - اتفاقية سيداو CEDAW أنموذجاً - The Extent of Compatibility between Jordanian Constitution and laws with International Agreements Signed by Jordan on Nationality Issues - CEDAW Convention as a Model -	طلال ياسين طه العيسى سيف غزال صعو صالح	١٣
٢٧٣-٢٥٠	الجوانب الموضوعية المعتمدة في التأسيس والعضوية للأحزاب السياسية Objective Aspects Adopted in the Formation and Membership of Political Parties	زيد إبراهيم غرابية	١٤



## الاستقطاب والنفوذ للأحزاب في ضوء التعديلات الدستورية

هاشم احمد محمد بلص<sup>١</sup>، احمد فهد البطوش<sup>٢</sup>

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.01](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.01)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٢/١٨

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

<sup>١</sup> قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة عجلون الوطنية، الاردن.

<sup>٢</sup> قسم القانون الخاص، كلية القانون، جامعة عجلون الوطنية، الاردن.

\* للمراسلة: [H.balas@anu.edu.jo](mailto:H.balas@anu.edu.jo) / [Ahmad.boutosh@anu.edu.jo](mailto:Ahmad.boutosh@anu.edu.jo)

### الملخص

تعدّ الأحزاب السياسية من أهم صور الديمقراطية، ويجب أن يكون لها دور فاعل داخل الدولة، لذلك عملت المملكة الأردنية الهاشمية على تفعيل دور الأحزاب ومنحتها مكانة جديرة بالاهتمام، وكان لكل هذا الأثر الكبير على انتشار الأحزاب على مستوى المملكة، وزيادة قدرتها على استقطاب عدد لا يستهان فيه من الأفراد من مختلف الفئات، الأمر الذي منح الأحزاب نفوذا لا يستهان به، وانعكس هذا النفوذ بقدرة الأحزاب على انتزاع حقوق خاصة بها وكان أهم هذه الحقوق القدرة على إيجاد قانون خاص بها يمكنها من القيام بأعمالها بكل ثقة وبشكل قانوني، وبذا طبقت فكرة الأحزاب بصورة صحيحة وزادت ثقة أفراد المجتمع بها. يوصي الباحث الأحزاب أن تُبقي قنوات الاتصال مفتوحة مع جميع فئات المجتمع حتى لو لم يكونوا من ضمن أعضاء الحزب الذي تنتمي إليه، ومن أجل بيان هذه الأمور بصورة تفصيلية فقد عمد الباحث إلى بيان الاستقطاب الحزبي في المبحث الأول من هذه الدراسة، وبيان النفوذ الحزبي في المبحث الثاني.

**الكلمات الدالة:** الأحزاب السياسية، الانتشار، النفوذ، الاستقطاب.

## Polarization and Influence of Parties in light of Constitutional Amendments

Hashim Ahmad Mohamad Balas<sup>1</sup>, Ahmad Fahed AL Btoosh<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Department of Public Law, Faculty of Law, Ajloun National University, Jordan.

<sup>2</sup> Department of Private Law, Faculty of Law, Ajloun National University, Jordan.

\* Crossponding author: [H.balas@anu.edu.jo](mailto:H.balas@anu.edu.jo) / [Ahmad.boutosh@anu.edu.jo](mailto:Ahmad.boutosh@anu.edu.jo)

Received: 16/02/2023

Accepted: 25/04/2023

### Abstract

Political parties are considered as one of the most important forms of democracy, and they must have an active role within the state. Therefore, the Hashemite Kingdom of Jordan activated the role of parties and granted a place worthy of attention, and all this had a great impact on the spread of parties all over the country as well as increasing their ability to attract a significant number of individuals of different groups, which gave parties significant influence. This was reflected in the ability of parties to implement their own rights. The most significant of which was the ability to create a law of its own that would enable it to conduct its work legally and with certainty, and thus the idea of parties was conducted properly which, eventually, build society's confidence in these parties. The researcher recommends that the parties should keep communication channels open with all society members even if they do not belong to it, and to further explain these matters in detail, the researcher deliberately explained the partisan polarization in the first section of this study and the statement of partisan influence in the second topic.

**Keywords:** Political parties, Spread, Influence, Polarization.

## المقدمة

تشغل الحياة السياسية حيزا كبيرا في الحياة العامة في كل مجتمع من المجتمعات وفي كل نظام من أنظمة الحكم، وقد بات من المتفق عليه أن ظهور الأحزاب السياسية في أي مجتمع من المجتمعات يعد أحد المؤشرات المهمة الدالة على مستوى التطور السياسي للمجتمع.

ولم تكن الأردن بمنأى عن هذا التطور فقد تواكب وجود الأحزاب السياسية منذ نشأت إمارة شرق الأردن وتطورت مع تطور الدولة، فكانت البداية مع القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن عام (١٩٢١) الذي منح الحق للأردنيين في الإعراب عن آرائهم ومنحهم الحق في تأليف الجمعيات، ثم انتقلت الأحزاب إلى المرحلة الثانية باستقلال المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أجاز دستور (١٩٥٢) تشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات، ولحماية الأحزاب وتعزيز وجودها داخل الدولة والعمل على زيادة ثقة المواطنين بالأحزاب وتقليص فكرة أن الأحزاب معادية لنظام الدولة قام المغفور له جلاله الملك الحسين عام (١٩٩١) بالعمل على إصدار الميثاق الوطني هادفا من ورائه إلى وضع البنود التي تسير عليها الأحزاب السياسية ضمن نطاق الدستور، والتأكيد على التعددية وتقليص القيود على حرية التعبير.

كانت هذه المراحل جميعها تشكل دعما كبيرا للأحزاب الأمر الذي دفعها للعمل على استقطاب المواطنين والسماح لأصحاب الأفكار والتطوير بإبداء آرائهم وتقديم خبراتهم، مما مكن الأحزاب بصورة أكبر داخل الدولة وأصبحت صاحبة نفوذ لا يستهان به وكلمة مؤثرة في الشارع الأردني.

كان للاستقطاب والنفوذ الذي وصلت إليه الأحزاب أن أصبحت محل اهتمام ورعاية من الدولة فتم العمل بداية على إيجاد قانون خاص ومتفرد يحكم عملها وهو ما سمي بقانون الأحزاب السياسية، ولم تضع الدولة هذه الأحزاب تحت إمرة أي من مؤسساتها وإنما أصبحت الهيئة المستقلة للانتخاب هي المشرفة على أعمال هذه الأحزاب وإدامتها، ولم يقف نفوذ الأحزاب عند هذه النقطة بل تم العمل على تعديل الدستور وقانون الانتخاب بحيث تم تخصيص مقاعد في مجلس النواب للأحزاب السياسية.

## مشكلة البحث

تقوم الأحزاب السياسية بدور لا يستهان به داخل أي دولة، طالما أن لهذه الأحزاب القدرة عن التعبير عن نفسها بصورة قانونية وواضحة، فتظهر مشكلة الدراسة في مدى قدرة الأحزاب السياسية على استقطاب عدد كبير من أفراد المجتمع بمختلف فئاتهم لتكون قادرة معه على مد نفوذها على نطاق واسع داخل حدود الدولة.

## أهمية البحث

تنبثق أهمية هذا البحث من خلال دراسة التعديلات الدستورية والقانونية التي حدثت للأحزاب السياسية وأصبحت تفرض عليها أن تعمل بصورة كبيرة على استقطاب الأفراد حتى يمكن المؤسسون من تأسيس الحزب السياسي وإكسابه الصبغة القانونية، وحتى يمكن الحزب السياسي من ممارسة أعماله ونشر أفكاره التي أسس من أجلها وزيادة نوذه ليقوم بممارسة الكثير من الأدوار المهمة داخل الدولة والمجتمع.

## أهداف الدراسة

جاءت هذه الدراسة لبيان التعديلات الدستورية والقانونية النازمة لتأسيس الأحزاب وإمكانية الأحزاب من مد نفوذها بصورة كبيرة، وذلك من خلال الإحاطة بكافة النصوص القانونية التي تحكم تأسيس الأحزاب، وتمكن الأحزاب من زيادة نفوذها.

## أسئلة الدراسة

- ما أهمية الاستقطاب للأحزاب؟
- ما هي أنواع الاستقطاب؟
- ما هو أثر النفوذ الذي تمتعت به الأحزاب السياسية على انشائها؟
- ما هي الأدوار المهمة التي قامت بها الأحزاب السياسية داخل الدولة؟

## منهجية الدراسة

أكثر المناهج العلمية توافقاً للبحث في الاستقطاب والنفوذ للأحزاب في ضوء التعديلات الدستورية تتمثل في المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الذي يساعد بداية في تحديد مميزات هذه الدراسة وذلك من خلال تجميع المعلومات خصائصها وجزئياتها، ومن ثم استخدام التحليل والنقد بالوسائل الاستقرائية والاستنباطية بغية القدرة على قراءة وتحليل النصوص القانونية المنظمة لهذا الموضوع وتفسير هذه النصوص من أجل الخروج بفهم صحيح لروح النص بما يتوافق مع مبادئ العدالة.

## المبحث الأول

### الاستقطاب الحزبي

حتى يكون للأحزاب قدرات كبيرة تلبي الغايات التي ينادى بوجود الأحزاب من أجلها فلا بد لها من أن تعمل على استقطاب عدد لا يستهان به من الأفراد، على أن يكون هذا الاستقطاب مبنياً على إقناع الأفراد بالأفكار والرؤية والبرامج التي يتبناها الحزب، والاستقطاب يعدّ من أهم الأسس والمهارات التي لا بد أن تكون في أولويات أعمال الحزب<sup>(١)</sup>.

وبقراءة التعديلات الأخيرة لقانون الأحزاب نجد أن الاستقطاب لم يعد أمراً اختيارياً للأحزاب، وإنما يجب على الأحزاب أن تعمل جاهدة لاستقطاب عدد لا يستهان به من الأشخاص، إذ تنص المادة (٦/أ) من قانون الأحزاب السياسية على أنه (يجق لما لا يقل عن ثلاثمائة من الأردنيين الراغبين في تأسيس حزب...)<sup>(٢)</sup> ونصت المادة (١١/أ) من القانون ذاته على أنه (على المؤسسين عقد مؤتمر تأسيسي للحزب

(١) علي عبد سلمان، أهمية الاستقطاب للأحزاب السياسية، مقال منشور على وكالة أنباء براتنا، [www.burathanews.com](http://www.burathanews.com)، تاريخ الزيارة (٨/١٢/٢٠٢٢) الساعة (٤٠:٤٠ pm).

(٢) قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة (٢٠٢٢)، منشور في الجريدة الرسمية عدد (٥٧٨٤) صفحة (٢٩٣٠) تاريخ (٤/١٤/٢٠٢٢).

خلال مدة لا تزيد على سنة من تاريخ استيفاء المتطلبات المنصوص عليها في هذا القانون وفقا للشروط التالية: ١. أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للحزب تحت التأسيس عند انعقاد المؤتمر التأسيسي عن ألف شخص) فنجد أن الاستقطاب أصبح من أهم النقاط التي لا بد أن تأخذها الأحزاب بعين الاعتبار منذ بداية تأسيسها، ذلك أن الحد الأدنى الذي أشار إليه المشرع هو عدد ليس بقليل فلا بد لأصحاب فكرة الحزب أن يعملوا على استقطاب ثلاثمائة شخص كحد أدنى حتى يمكننا من تأسيس الحزب الذي يمثل الفكرة التي يتبنونها وأن يعملوا خلال السنة الأولى من حياة الحزب على استقطاب ما لا يقل عن ألف شخص وهذا يمثل مجهودا كبيرا للأشخاص المؤسسين الذين يحبون أن يعملوا على نشر الحزب وأفكاره على أوسع مساحة جغرافية ممكنة وعلى أكبر عدد من الأشخاص، وذلك لحماية الحزب من الزوال والعمل على إدامته وإدامة أفكاره.

ويقوم الاستقطاب على نوعين هما: الأول الاستقطاب العام، والثاني الاستقطاب النوعي.

### المطلب الأول: الاستقطاب العام

تقوم فكرة الاستقطاب العام بالعمل على زيادة أعضاء الحزب ويكون هذا منذ لحظة نشوء فكرة الحزب في أذهان المؤسسين ويجب أن تبقى مستمرة إلى ما بعد التأسيس، لأن المشرع نص على شروط معينة يجب توافرها حتى يقبل طلب تأسيس الحزب فقد نصت المادة (١١/٢) على أن ( يكون المؤسسون من سكان (٦) محافظات على الأقل بحيث لا يقل عددهم عن (٣٠) شخصا من كل محافظة)، وجاء هذا النص مراعاة لنصوص الدستور التي فرضت التنوع والتعدد في الأحزاب، ثم يعمد المؤسسون إلى التوسع والانتشار بنشر وعرض أفكار وبرنامج الحزب على أفراد المجتمع، على أن يتوافق هذا الاستقطاب مع الدستور<sup>(١)</sup> والقانون<sup>(٢)</sup> وذلك بعدم اقتضاره على طائفة أو سن أو جنس أو أصل أو فكر ثقافي أو مستوى تعليمي أو تخصص مهني، وإنما يكون الهدف هو زيادة عدد أعضاء الحزب ونشر فكره ومبادئه بين أكبر عدد من أفراد المجتمع في كافة محافظات المملكة لزيادة شعبيته وقوة قاعدته، فجاء في المادة (١١/١) من قانون الأحزاب السياسية ان قد اشترط على الحزب تحت التأسيس خلال سنته الأولى أن لا يقل نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين (١٨ - ٣٥) سنة عن (٢٠٪) وأن لا تقل نسبة المرأة عن (٢٠٪) وأن يكون أحد المؤسسين على الأقل من الأشخاص ذوي الإعاقة.

وللاستقطاب العام أهمية كبيرة للحزب<sup>(٣)</sup> فهي تظهر اهتمام الحزب بجميع شرائح المجتمع وتعمل على تنمية المشاركة الحزبية الفاعلة وتفعيل دور العمل التطوعي والاجتماعي للمواطنين مما يعمل على تسليط الضوء بشكل أكبر على واقع المجتمع المحلي، وذلك من خلال اهتمام الحزب بمطالب أعضائه ومجتمعه

(١) المادة رقم (٢/١٦) (للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية...) الدستور الأردني المعدل لسنة (٢٠٢٢)، منشور بالجريدة الرسمية عدد (٥٧٧٠) صفحة (١١٣٩) تاريخ (٢٠٢٢/١/٣١)

(٢) المادة (٥/٥) يؤسس الحزب على أساس المواطنة والمساواة بين الأردنيين والالتزام بالديموقراطية واحترام التعددية السياسية. ب لا يجوز تأسيس الحزب على أسس دينية أو طائفية أو عرقية أو فئوية ولا على أساس التفرقة بسبب الجنس والأصل)، قانون الأحزاب السياسية، مرجع سابق

(٣) بريختشي كيمب، حوار الأحزاب السياسية: دليل ميسر الحوار، منشور على موقع www.nimd.org، تاريخ الزيارة (٨/١٢/٢٠٢٢) الساعة (٥:٥٥pm).

المحلي الأمر الذي يكسب الأحزاب فرصاً أكبر للتأثير على سياسات المجتمع المحلي من خلال التصويت والمشاركة والفوز في الانتخابات بمختلف أنواعها مما يزيد من شعبية الحزب وزيادة رقعة تمدده الجغرافي.

### المطلب الثاني: الاستقطاب النوعي

يركز هذا النوع من الاستقطاب على التوجه لأشخاص معينين والعمل على ضمهم إلى الحزب، هادفين من وراء وجود هؤلاء الأشخاص هو مراكزهم داخل المجتمع وتأثيرهم الكبير على شريحة كبيرة من الأشخاص<sup>(١)</sup>، فاستقطاب شخص من هؤلاء الأشخاص يؤدي إلى نشر الحزب بصورة كبيرة فهؤلاء الأشخاص يكونون أصحاب فكر مؤثر تتوافق مبادئهم وأفكارهم مع مبادئ الحزب، فالغاية الاستراتيجية من الاستقطاب النوعي تتمثل بزيادة عدد القيادات المؤثرة داخل الحزب السياسي.

وأهمية الاستقطاب النوعي للحزب تبرز في وجود شخصيات قيادية صاحبة فكر بمختلف المجالات فيكون منهم السياسيون والاقتصاديون والاجتماعيون وغيرها من المجالات، مما يساعد الحزب في الانتشار والتوسع وزيادة ثقة أفراد المجتمع به ويمد الحزب نفسه بالأفكار التي تؤدي إلى بروز برنامجه وأهدافه بشكل أفضل.

ويعمل الاستقطاب بمختلف أنواعه على رفع الحزب وزيادة قوته وهو يتوافق مع رؤية جلالة الملك للأحزاب ودورها الكبير إذ أوضح أنه من أجل (انتقال ناجح إلى حكومة برلمانية حقيقة فإن الأردن سيحتاج إلى رؤية ظهور أحزاب وطنية حقيقية تجمع المصالح المحددة والمحلية في برنامج وطني للعمل)<sup>(٢)</sup>.

### المبحث الثاني

#### النفوذ الحزبي

أصبحت الأحزاب السياسية في الوقت الحاضر تشكل أهم مظهر من مظاهر الديمقراطية في الدول، فتمكين الأحزاب خلال الفترات السابقة والجهد الكبير الذي بذلته الأحزاب لإثبات أنفسها منحها قوة كبيرة وأصبحت ذات نفوذ كبير وكلمة مسموعة خاصة بتطبيقها للاستقطاب النوعي، فالدولة أصبحت تسعى وتدعم المواطن للمشاركة في الحياة السياسية ولعل أفضل وسيلة تمكن الأفراد من هذه المشاركة هي الأحزاب السياسية، لذلك عملت الدول على تشجيع الأفراد على تأسيس الأحزاب أو الانضمام إلى الأحزاب القائمة التي تتوافق وأفكارهم، كما أن الأحزاب أثبتت موقفها بقدرتها على التعبير عن اهتمامات الأفراد وحاجاتهم العامة والعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، وكذلك نقل رغبات وسياسات الحكومة إلى المواطنين.

تجلى نفوذ الأحزاب وزادت ثقتها بنفسها مما عكس ثقة الأفراد بها عندما حصلت على تعديل دستوري تم بموجبه أخرج الأحزاب بكامل تفاصيلها من مظلة مؤسسات الدولة وأصبحت تحت رقابة جهة مستقلة هي المسؤولة عنها فقد نصت المادة (٢/٦٧) على (تشأ بقانون هيئة مستقلة يناط بها... ب. النظر في

(١) حسين أبو رمان، الأحزاب السياسية، كتيب منشور على موقع [www.nimd.org](http://www.nimd.org)، تاريخ الزيارة (٢٠٢٢/١٢/١٠)، الساعة (٥٤:٥٤ pm).

(٢) الورقة النقاشية الثالثة لجلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين، بتاريخ (٢٠١٣/٣/٢).

طلبات تأسيس الأحزاب السياسية ومتابعة شؤونها وفقاً لأحكام القانون)، وتم النص في المادة (٩/ب) من قانون الأحزاب السياسية على أنه (ينشأ في الهيئة سجل للأحزاب... يتولى المهام والصلاحيات التالية) فكانت أفضل خطوة سعت إليها الأحزاب هو إخراج نفوذها من سيطرة مؤسسات الدولة حتى لا يبقى أي تأثير من قبلها على الأحزاب وعلى توجهاتها وأرائها.

ثم ظهر نفوذ الأحزاب وتأثيرها بصورة واضحة في التعديلات الأخيرة على القوانين فقد نص قانون الأحزاب السياسية في المادة (٤) على أنه (ب. يمنع التعرض لأي أردني بما في ذلك المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية أو مساءلته أو محاسبته من أي جهة رسمية أو غير رسمية بسبب انتمائه أو انتماء أي من أقاربه الحزبي. ج. يمنع التعرض لطلبة مؤسسات التعليم العالي بسبب الانتماء والنشاط الحزبي والسياسي.)، كما نص قانون الانتخاب<sup>(١)</sup> في المادة (٨/ج) بأنه (يخصص للدائرة الانتخابية وفقاً لنظام القائمة النسبية المغلقة (٤١) مقعداً من المقاعد المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة تشكل بقوائم حزبية)، فتجد أن الأحزاب أصبحت ذات وجود حقيقي معترف به وركن من أركان الدولة، لا بد من وجودها.

ولم يقف نفوذ الأحزاب إلى هذا الحد بل استطاعت الأحزاب أن تكسب لنفسها تمويلاً خاصاً بها من الدولة، فقد تم النص في المادة (٢٧/أ) من قانون الأحزاب السياسية على أنه (يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من أموال الخزينة...)، وتم بموجب هذا النص إصدار نظام<sup>(٢)</sup> خاص يعنى بالمساهمات التي تقدمها الدولة للأحزاب.

فسعي الأحزاب للوصول إلى ما وصلت إليه في الوقت الحاضر لأنها قد مارست الكثير من الأدوار المهمة داخل الدولة والمجتمع، حتى صار لها مثل هذا النفوذ الذي تتمتع به، وتتمثل هذه الأدوار في عدة أبعاد منها:

### المطلب الأول: دور الأحزاب في رسم وتخطيط السياسة العامة

حتى يكون للأحزاب نفوذ كبير داخل الدولة وتكون من أصحاب القرار ولزيادة ثقة الأفراد بها كان لا بد لسياسات الأحزاب واستراتيجياتها من أن تتوجه إلى إدخال الأحزاب داخل السلطة التشريعية وجعلها عنصراً ضرورياً من عناصر هذه المنظومة التشريعية، فالدولة تسير وفق قوانين تسن بواسطة هذه السلطة<sup>(٣)</sup>، فأصبحت الأحزاب تتجه إلى أن تكسب شرعيتها وقوتها بنصوص قانونية تدعمها في أعمالها وتساعدتها في استقطاب الأفراد إليها وفي مد نفوذها، وكذلك فإن الأحزاب كما هو معروف عنها أصبحت من أهم قنوات الاتصال ما بين السلطة والشعب فدخل الأحزاب إلى السلطة التشريعية التي تقوم بسن القوانين والقواعد العامة الملزمة للأفراد يساعد في أن تصبح هذه القوانين مراعية لأفراد المجتمع واحتياجاتهم.

<sup>(١)</sup> قانون الانتخاب رقم (٤) لسنة (٢٠٢٢)، منشور في الجريدة الرسمية، عدد (٥٧٨٢) صفحة (٢٨٦٥) تاريخ (٢٠٢٢/٤/٧).

<sup>(٢)</sup> نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية رقم (١٥٥) لسنة (٢٠١٩)، منشور في الجريدة الرسمية صفحة (٦١٩٢) تاريخ (٢٠١٩/١٠/٩).

<sup>(٣)</sup> كاسبار ف. فان دن بيرغ، التخطيط الاستراتيجي للأحزاب السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، منشور على موقع المؤسسة [www.idea.int](http://www.idea.int)، تاريخ الزيارة (٢٠٢٢/١٢/٩)، الساعة (٥٦:٣٠ pm).

وبشكل عام فإن وجود الديمقراطية النيابية ووجود الأحزاب داخل النيابة وتمكين الأعيان من الانتساب إلى أحزاب سياسية أدى إلى وجود تكتل داخل المجالس تبعاً للأفكار الحزبية المتماثلة، الأمر الذي يسهم في رفع تنوع الوسائل والأساليب لتحقيق أهداف المجتمع.

ويظهر نفوذ الحزب في تمكين جماعته من إبداء آرائهم ورغباتهم واحتياجاتهم ومعتقداتهم بطريقة منظمة ومناقشتها وإيجاد حل لها والعمل على تضمينها بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية.

#### المطلب الثاني: دور الأحزاب في تنفيذ السياسة العامة

إن وجود الأشخاص المنتمين لأحد الأحزاب السياسية ضمن إطار الحكومات المشكلة داخل الدولة يعتبر أحد أهم مظاهر الديمقراطية وتحقيق المساواة بين الأفراد فلا يحرم من منصب داخل الدولة من كان له مرجعية حزبية سياسية<sup>(١)</sup>، ووصول الدولة إلى هذه المرحلة يعد من أهم مظاهر النفوذ الذي وصلت إليه الأحزاب.

لقد عملت الأحزاب السياسية على تقليل مدى الاستبداد الحكومي سواء أكان واقعا على الأحزاب نفسها أم على الأفراد، فالحكومات ومؤسسات الدولة التي تعمل في الوقت الحاضر أصبحت تعمل بحذر كبير لأنها أصبحت تحت رقابة الأحزاب التي تحاول دائما أن تراعي مصالح الأفراد الأمر الذي يكسبها الدعم الكبير منهم، فأصبحت صاحبة كلمة مسموعة فائما ما تعمل الحكومة بحذر خوفا من الانتقاد ولعدم إثارة الرأي العام عليها عن طريق ما يعلنه الأحزاب لهم.

#### المطلب الثالث: دور الأحزاب في تقييم السياسة العامة

امتد نفوذ الأحزاب حتى أصبحت تمارس الدور الرقابي مما منحها القدرة على تقييم السياسة العامة للحكومة وتكون قادرة على تحديد الإيجابيات والسلبيات الناجمة عن هذه السياسة، فتقييم السياسة أمر مهم ولا يكون هذا التقييم حقيقي ومجدٍ ما لم يكن صادرا عن الأفراد في المجتمع فهم أكثر المعنيين بتطبيق هذه السياسة وهم أكثر من تمسهم مخرجاتها، ولأن الأحزاب كما تم الإشارة سابقا هي قنوات الاتصال ما بين الحكومة والأفراد في المجتمع فهي الأقدر على فهم أثر مخرجات السياسة العامة ومدى فاعليتها أو كفاءتها في تحقيق تلك الأهداف التي وضعت من أجلها<sup>(٢)</sup>.

وعليه فإن الأحزاب السياسية هي أهم الجهات القادرة على تولي مهمة تقييم السياسة العامة، وذلك من خلال أعضاء الحزب ذوي المهارات والخبرات في مختلف المجالات الذين يكونون قادرين على تقييم السياسة العامة في شتى المجالات فحتى يتمكن الحزب من ممارسة دوره الرقابي وتقييم السياسة العامة وأن يكون هذا التقييم محل اعتبار فيكون صادرا عن الأعضاء ذوي الاختصاص في هذا المجال ما يمنح التقييم القوة والخبرة، ولاتباع الأحزاب هذا النهج منحت نفوذا كبيرا وأصبحت الحكومات تتحرى الدقة في ما يصدر عنها من قرارات، على أن لا يكون هذا النقد مجرداً، بل مقروناً بالحلول البديلة التي يتضمنها برنامج متكامل يمكن ترجمته إلى قرارات وسياسات نافذة.

<sup>(١)</sup> هشام زغاشو، الأحزاب السياسية ودورها في العملية السياسية الديمقراطية، مقال منشور على شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، [www.diae.net](http://www.diae.net)

تاريخ الزيارة (٢٠٢٢/١٢/٩) الساعة (١٠:٥٨ pm).

<sup>(٢)</sup> منال محمود حموري، دور الأحزاب السياسية الأردنية في المشاركة السياسية، أطروحة دكتوراه، جامعة مؤتة، (٢٠٢٠).

## الخاتمة

إن الشعبية الكبيرة التي باتت تحظى بها الأحزاب في الوقت الحاضر، وتوجيه كافة الأنظار إليها وإلى خططها الاستراتيجية وعلى مواقفها وقراراتها على السياسات العامة في الدولة هذا كله جعل الأحزاب تمر بكثير من التحديات التي لا بد لها من أن تتخطاها، وتعمل على إيجاد خطط استراتيجية تتوافق والمتطلبات العامة للمواطنين.

## أولاً: النتائج

من خلال ما تقدم فإننا نجد أن هنالك نتائج مهمة قد خلص إليها الباحث عبر استقراء الوضع العام للأحزاب في المملكة الأردنية الهاشمية وأهمها مايلي:

- لقد كان للاعتقاد السائد لدى المجتمع بأن الأحزاب السياسية معارضة للدولة ولنظام الحكم وأن الأشخاص المنتمين للأحزاب السياسية منبذين من قبل الدولة، مما جعل الأفراد متخوفين من الانتماء إلى الأحزاب السياسية.
- الانتماء العشائري الذي كان وما زال مفضلاً لدى أبناء الشعب الأردني ومرد ذلك الطابع العشائري الذي تقوم عليه المملكة الأردنية الهاشمية.
- كانت البرامج المقدمة من قبل الأحزاب السياسية في بداية نشأتها متشابهة كلها من حيث ما تقدمه من أفكار والغموض المحيط ببرامجها، وعدم تنفيذها لهذه الأفكار جعل أفراد المجتمع في حيرة بفهم الأحزاب واختيار الحزب الأفضل.
- جهل المواطنين بحقوقهم في المشاركة السياسية.
- عدم مشاركة المرأة الفاعل في الأحزاب السياسية.

## ثانياً: التوصيات

حتى تتمكن الأحزاب من تجاوز هذه التحديات لا بد لها من تحدد أولوياتها وهذا يتم من خلال التوصيات التالية:

- أن تكون برامج الحزب وأهدافه وتطلعاته قائمة ومبنية على أسس صحيحة دون تمييز طائفي أو عرقي أو فئوي أو تفرقة بسبب النوع أو الأصل أو الدين.
- العمل على إشراك كل أعضاء الحزب في إعداد برامج الحزب والسماح لهم بإبداء آرائهم ومشاوراتهم بكل أعمال الحزب وخطته، وعدم اقتضاره على فئة محددة من الحزب.
- أن يبقي الحزب دائماً على قنوات اتصال مفتوحة مع جميع فئات المجتمع حتى لو لم يكونوا من ضمن أعضائه وتقديم الخدمات للمجتمع الأمر الذي يساهم في انتشار الحزب بصورة كبيرة.
- زيادة نشاطات الحزب والإعلان عنها بصورة منظمة إعلامياً، مما يساهم في نشر الثقافة السياسية وإيصال فكرة الحزب إلى الكثير من رجال الأعمال من أجل تحفيزهم على تمويل الحزب.

## قائمة المصادر والمراجع:

- حموري: منال محمود، دور الأحزاب السياسية الأردنية في المشاركة السياسية، أطروحة دكتوراه، جامعة مؤتة، (٢٠٢٠).
- أبو رمان: حسين، الأحزاب السياسية، كتيب منشور على موقع، [www.nimd.org](http://www.nimd.org).
- زغاشو: شام، الأحزاب السياسية ودورها في العملية السياسية الديمقراطية، مقال منشور على شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، [www.diae.net](http://www.diae.net).
- عبد سليمان: علي، أهمية الاستقطاب للأحزاب السياسية، مقال منشور على وكالة أنباء برائثا، [www.burathanews.com](http://www.burathanews.com).
- كيمب: بريختشي، حوار الأحزاب السياسية: دليل ميسر الحوار، منشور على موقع [www.nimd.org](http://www.nimd.org).
- الدستور الأردني المعدل لسنة (٢٠٢٢)، منشور بالجريدة الرسمية عدد (٥٧٧٠)، صفحة (١١٣٩)، تاريخ (٢٠٢٢/١/٣١).
- قانون الانتخاب رقم (٤) لسنة (٢٠٢٢)، منشور في الجريدة الرسمية، عدد (٥٧٨٢) صفحة (٢٨٦٥) تاريخ (٢٠٢٢/٤/٧).
- قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة (٢٠٢٢)، منشور في الجريدة الرسمية عدد (٥٧٨٤)، صفحة (٢٩٣٠)، تاريخ (٢٠٢٢/٤/١٤).
- نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية رقم (١٥٥) لسنة (٢٠١٩)، منشور في الجريدة الرسمية صفحة (٦١٩٢) تاريخ (٢٠١٩/١٠/٩).
- الورقة النقاشية الثالثة لجلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين، بتاريخ (٢٠١٣/٣/٢).

## الأسس المعتمدة في وضع التعديلات الدستورية

نورهان محمد نبيل عبدالحافظ\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.02](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.02)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٢/٢٢

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

\* قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، مصر.

\* للمراسلة: [norhan.nabeil@yahoo.com](mailto:norhan.nabeil@yahoo.com)

### الملخص

ينبغي أن تهدف التعديلات الدستورية إلى تحقيق الإصلاح الاجتماعي الذي يقع في قلب عملية الإصلاح الضرورية للنهوض بالدولة، وإن الإصلاح الدستوري يهدف من خلال آلية التعديل إلى حماية وضمان المشروعية السياسية من خلال تطويره حتى يتكيف مع تطور المجتمع والواقع السياسي. تناولت في هذا البحث ماهية القواعد الدستورية والتعديل الدستوري حيث يعدّ في الواقع ضرورياً لأنه يسمح للدستور بأن يواكب ما يستجد في المجتمع من تطورات وظروف من جهة، ويسمح من جهة أخرى بالحفاظ على قدسية الدستور وسموه، وتناولت أيضاً أنواع الدساتير المختلفة: - المدونة والعرفية والمرنة والجامدة. وطرق وضع الدستور: الطرق الديمقراطية والطرق غير الديمقراطية مثل الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري.

**الكلمات الدالة:** التعديلات الدستورية، الإصلاح الدستوري، المشروعية السياسية، حرية وحقوق الأفراد، المساواة، القواعد الدستورية، سمو الدستور، الهيئات الحاكمة، الدستور المرن، الدستور العرفي.

## Principles Adopted in Making Constitutional Amendments

Norhan Mohamed Nabeil Abdelhafez\*

\* Department of Public Law, Faculty of Law, Beni Swief University, Egypt.

\* Corresponding author: [norhan.nabeil@yahoo.com](mailto:norhan.nabeil@yahoo.com)

Received: 22/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

Constitutional amendments should aim to achieve social reform, which lies at the heart of the reform process necessary for the advancement of the state, and that the constitutional reform aims, through the amendment mechanism, to protect and ensure political legitimacy by developing it so that it adapts to the development of society and the political reality. In this research, I dealt with the nature of constitutional rules and constitutional amendments, which is actually considered necessary because it allows the constitution to keep pace with developments and conditions in society on the one hand, and allows on the other hand to preserve the sanctity and dignity of the constitution. I also tackled different types of constitutions, including: written, customary, flexible, and rigid, as well as methods of drafting a constitution, including: democratic and non-democratic methods, such as the constituent assembly and the constitutional referendum.

**Keywords:** Constitutional amendments, Constitutional reform, Political legitimacy, Freedom and rights of individuals, Equality, Constitutional rules, Supremacy of constitution, Governing bodies, Flexible constitution, Customary constitution.

## المقدمة

يعد تنظيم الحقوق والحريات للمواطنين والمواطنات أداة لقياس تطور أنظمة الحكم وعلاقة الدولة بمواطنيها، الذي يتضح بشكل جلي في الدستور الحاكم للبلاد. ومما لا شك فيه أن مصر من الدول التي لها تاريخ في تطور الدساتير كعملية سياسية من محاولات لتضمين حقوق أو ترسيخ شكل لنظام الحكم وقد ظهر هذا جليا منذ دستور ١٩٢٣، وكان ارتباط تطور دساتير مصر بمشاركة المواطنين والمواطنات في المجال العام ومن ثم المشاركة أو الضغط لضمان حقوق الكافة .

## أهمية البحث

أكدت التعديلات الدستورية على مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز دور السلطة التشريعية في تشريع وسن القوانين، من خلال حصر وضبط حالات وضع القوانين المؤقتة من قبل الحكومة، عندما يكون مجلس النواب منحلًا، من خلال اعتبار أنه يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور التالية : - الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.

## أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعرف على ماهية التعديلات الدستورية ولماذا يجب أن يواكب الدستور كل ما يستجد في المجتمع وما هي أنواع الدساتير ، منها المكتوب وغير المكتوب وأقدم الدساتير المتواجدة ومزايا الدساتير المكتوبة من وضوحها ودقتها وسهولة معرفتها وقواعدها وتحديد مضمونها ، وعيوب الدساتير العرفية من أنها غير ملائمة للنظم الديمقراطية وأيضا من أهداف الدراسة معرفة طرق وضع الدستور ، منها الطرق غير الديمقراطية مثل طريقة المنحة وطريقة التعاقد والطرق الديمقراطية مثل أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الدستوري ومن هي السلطة المختصة بتعديل الدستور .

## أسئلة الدراسة:

- \* ما هي ماهية القواعد الدستورية ؟
- \* أنواع الدساتير (المرنة ، الجامدة ، المدونة ، العرفية )
- \* طرق وضع الدستور ( الطرق الديمقراطية ، الطرق غير الديمقراطية )
- \* السلطة أو الجهة المختصة بتعديل الدستور
- \* أثر التعديلات الدستورية في مرحلة الربيع العربي على الحياة السياسية في الأردن

## المنهجية

تعد هذه الدراسة من الدراسات الوصفية التحليلية التي تتناول أهمية الدستور وسموه واحتوائه على الحقوق والحريات والضمانات التي تكفلها لأفراد المجتمع دون خروج السلطة التشريعية عن دائرة اختصاصها المحددة بمقتضى الدستور .

## المبحث الأول ماهية القواعد الدستورية

يستمد الدستور سموه الموضوعي من طبيعة الموضوع التي تتميز بأهميتها لبناء الدولة وتأسيس النظام القانوني فيها، إذ يختص الدستور بتحديد شكل نظام الحكم في الدولة وإنشاء السلطات العامة وتعيين المبادئ التي تحكم تشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها فيما بينها ، فضلا عن احتواء الدستور على حقوق وحريات الأفراد والضمانات إلى تكفلها ، حيث يجب أن تتدرج جميع القوانين في نطاق أحكام التشريع الدستوري ولا يجوز إصدار تشريعات تخالف هذه الأحكام، حتى لا يترتب على هذا الوضع المساس بحقوق الأفراد وواجباتهم دون خروج السلطة التشريعية عن دائرة اختصاصها المحددة بمقتضى الوثيقة الدستورية .

### المطلب الأول: التعديل الدستوري

يعدّ التعديل الدستوري في الواقع ضرورياً لأنه يسمح للدستور بأن يواكب ما يستجد في المجتمع من تطورات وظروف من جهة، ويسمح من جهة أخرى بالحفاظ على الدستور وسموه من خلال عدم إعطاء الفرصة للهيئات الحاكمة بتجاوزه في التطبيق بحجة عدم ملاءمة قواعده، بالإضافة إلى تجنب الدستور أي محاولة لتغييره عن طريق العنف. ولهذا نجد بأن معظم الدساتير تتضمن كيفية إجراءات تعديلها، وإن كانت هناك فئة قليلة من الدساتير قد غفلت عن تنظيم الإشارة إلى مسألة تعديلها، إلا أن الرأي الراجح هو أنها تعدل من ذات الجهة التي وضعتها وبنفس الإجراءات التي اتبعت في ذلك. وأما ما ذهب إليه رجال الثورة الفرنسية من أن دساتيرها لا تقبل التعديل مطلقاً لأنها تعكس حقائق عالمية خالدة قابلة للتطبيق في كل زمان ومكان، فإن التاريخ لم يؤيد ذلك إذ خضعت الدساتير الفرنسية للتعديل، كما أن الفقهاء الفرنسيين لم يقرروا بذلك لأنهم اعتبروا أن الأمة هي صاحبة السيادة وطالما هي كذلك فإنه يحق لها تغيير الدستور كلما شاءت<sup>(١)</sup>.

## المبحث الثاني

### أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير إلى عدة أنواع، وهذا بالنظر إلى تعدد المعايير المعتمدة في تصنيفها. ولكننا سنكتفي هنا بذكر أهم هذه الأنواع، وهي الدساتير المدونة والدساتير العرفية، والدساتير الجامدة والدساتير المرنة.

### المطلب الأول : الدساتير المدونة والدساتير العرفية

تنقسم الدساتير من حيث التدوين إلى دساتير مدونة (مكتوبة) ودساتير عرفية (غير مكتوبة) والدستور المكتوب هو الدستور الذي تكون قواعده الأساسية والمهمة مدونة في وثيقة رسمية أو أكثر من طرف سلطة مختصة وفقاً لإجراءات عادة ما تكون متميزة ومعقدة مما يضيف على الدستور هالة كبيرة تجعله يحتل قمة هرم النظام القانوني

(١) د / نوادي غازي : النظرية العامة للدستور ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد لامين دباغين ، سطيف ، النسخة الأولى، ٢٠١٦ م .

للدولة. وهو ما يعبر عنه فقها وقضاء بمبدأ سمو الدستور. وأقدم الدساتير المكتوبة في العالم هو دستور الو.م.أ الذي وضع في ١٧٨٧ ولا يزال ساري النفاذ. ويمتاز الدستور المكتوب بجملة من المزايا التي جعلت منه مطلباً أساسياً لحركات التحرر خلال القرن ١٩، بحيث يذهب بعض الباحثين إلى أنه خلال فترة وجيزة امتدت بين ١٨٠٩ و ١٨٨٠ ظهر في العالم أكثر من ٣٠٠ دستور مكتوب، كما جعلها من ضمانات ومقومات دولة القانون التي أصبحت مطلباً ملحا لكثير من شعوب العالم في مواجهة الاستبداد والحكم المطلق الذي عانت منه لفترات ليست بالقصيرة. ومن بين أهم ما تمتاز به الدساتير المكتوبة<sup>(١)</sup>، نذكر:

- الوضوح والدقة التي عادة ما تحققها كتابة النصوص الدستورية، وهذا خاصة إذا ما كانت الصياغة التشريعية متقنة وخالية بشكل كبير من النفاض والعيوب.
- يسهل معرفة قواعدها والرجوع إليها لتعلمها وتحديد مضمونها؛ مما يجعل أمر تطبيقها ومطالبة الهيئات الحاكمة باحترامها والتقيدها بها يسيرا إلى حد ما.
- تسهم في الحد من الاستبداد، وذلك لأنها تجعل المواطنين يعرفون ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، كما تجعلهم والحكام يعرفون الحدود والقيود المفروضة على ممارسة السلطة، وهو ما يعد مبدئياً ضماناً مهمة نحو التزام الحكام بعدم التعسف في ممارستها، سيما إذا ما توافرت عوامل أخرى كوجود مؤسسات فاعلة وذات تمثيل حقيقي، ووجود رأي عام قوي.

ولكن ما يعاب على الدساتير المكتوبة هو:

- أنها من الممكن ألا تساير بعد فترة من تطبيقها الواقع الذي لا شك يعرف يوماً بعد يوم تطورات ومستجدات قد لا تتواءمها نصوص الدستور المكتوب، التي في حالة عدم خضوعها للتغيير و/أو التعديل اللازمين في الوقت المطلوب فإنها ستعرض لأمرين أحدهما مر، وهما إما أن يتم تجاوزها في التطبيق على الصعيد العملي (ويعرف بالتعطيل الفعلي للدستور)، وإما أن تتم محاولة تغييرها بالقوة والإكراه (الانقلابات والثورات)، لأنها قد لا تعكس في بعض الحالات تطلعات الشعب وطموحاته بقدر ما تعبر عن مصالح فئة محددة غالباً ما تكون الحاكم وحاشيته.

وأما عن الدستور العرفي، فإنه يمكن تعريفه بأنه الدستور الذي يستمد أهم قواعده من الأعراف والممارسات والتفسيرات المتعلقة بتنظيم السلطة وممارستها، التي على الرغم من استقرار وترسخ العمل بها في الدولة إلا أنها لم تدون كلياً في وثيقة أو مجموعة وثائق رسمية، ولذلك فليس من الغريب أن نجد إلى جانب أبرز نموذج للدساتير العرفية في وقتنا الحالي، وهو الدستور الإنجليزي، بعض القواعد مكتوبة على غرار مثلاً: العهد الأعظم لسنة ١٢١٥، وملتمس الحقوق لسنة ١٦٢٨، ووثيقة الحقوق لسنة ١٦٨٨، وقوانين البرلمان لسنة ١٩١١.

ومع ما تتصف به الدساتير العرفية من مرونة لكونها وليدة حاضر المجتمع ومعتقداته، وقدرتها بذلك على التغيير و/أو التعديل بشكل آلي ويسير وفقاً لما قد يشهده المجتمع من تطور، إلا أنها منتقدة بسبب أنها:

- تبقى غير ملائمة للنظم الديمقراطية التي تعتمد في قيامها على مدى وجود أسس واضحة ومعروفة سلفاً بالنسبة للكافة.

(١) د/عمر العبد الله : الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة مقارنة ، مجلة جامعة دمشق ، المجلد السابع عشر ، العدد الثاني - ٢٠٠١ م

- تعطي مجالاً أوسع للهيئات الحاكمة لابتداع أعراف وممارسات، وللقضاء لإعطاء تفسيرات، تصبح واجبة الاتباع باعتبارها قواعد دستورية، وهذا دون الرجوع إلى صاحب السيادة ومصدرها في النظم الديمقراطية الحديثة وهو الشعب.
- ما تزال يكتنفها الخلاف الدائر حول متى تكونت القاعدة العرفية.

### المطلب الثاني: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

تنقسم الدساتير من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة. ويكون الدستور مرناً إذا كان يمكن تعديله وفقاً لنفس الإجراءات التي يسن ويعدل بها البرلمان القوانين العادية. ولهذا فالدساتير المرنة لها نفس مرتبة القوانين العادية، ومن ثم فإن البرلمان يستطيع، من الناحية القانونية، إدخال ما يشاء من تعديلات على الدستور بما أنه يسن ويعدل بذات إجراءات سن وتعديل القانون العادي. وبهكذا لا يمكن القول في هذه الحالة بأن الدستور المرن يسمو على القوانين العادية على الأقل من الناحية الشكلية. ومن الدول التي لها دساتير مرنة نيوزيلندا، والصين، وبريطانيا<sup>(١)</sup>.

ويكون الدستور جامداً إذا كانت إجراءات تعديله مغايرة، ولو بشكل يسير، للإجراءات التي يتم بموجبها تعديل القوانين العادية. وهذا التغاير في الإجراءات يظهر عادة في شكل:

\* إجراءات خاصة ومعقدة يحظى بها التعديل الدستوري دون غيره، ويتجلى ذلك غالباً في الجهة التي يخول لها حق المبادرة بالتعديل الدستوري، أو في الإجراءات التي يتعين أن يمر ويصادق بها على التعديل المزمع القيام به.

\* حظر ومنع إدخال تعديلات على الدستور. والحظر قد يتعلق بوقت إجراء التعديل (الحظر الزمني)، وذلك بمنع إجراء التعديل خلال مدة محددة دستورياً قد تكون (٥٠) سنوات مثلاً نص الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٥ و/أو خلال ظروف معينة؛ فمثلاً المادة ١٩٤ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٧٦ نصت على أنه لا يمكن الشروع في إجراء أي تعديل أو مواصلته إذا ما كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني، وقد يحظر التعديل إلى غاية تحقق شرط معين، كاشتراط مثلاً الدستور الأردني لسنة ١٩٥٨ بلوغ ولي العهد سن الرشد. كما قد يتعلق الحظر بموضوع التعديل (حظر موضوعي)، وذلك بحظر كل أو بعض مواد الدستور. وعلى كل، يمكن القول إن الحظر ينقسم إلى أنواع: فمن جهة، يقسم إلى حظر زمني وحظر موضوعي، ومن جهة أخرى: يقسم الحظر الزمني إلى حظر نهائي وحظر مؤقت<sup>(٢)</sup>، ويقسم الحظر الموضوعي إلى حظر مطلق وحظر نسبي. وللإشارة، فإن هناك إجماعاً على أنه لا يمكن حظر تعديل الدستور حظراً مطلقاً ونهائياً ولو جد نص على ذلك فإنه باطل ولا قيمة له. وأما الحظر الزمني فإن الغرض منه عادة هو محاولة إرساء وترسيخ نظام سياسي جديد أقامه الدستور الممنوع تعديله، أو هو السماح بتطبيق الدستور لفترة محددة من الزمن دون إمكانية المساس به خلالها.

(١) د/محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان.

(٢) د/ حميد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، العراق، ١٩٩٠م، ص ١٣٧.

ويمكن في الأخير القول، إن الدساتير الجامدة تمتاز:

- بالثبات والاستقرار، وهذا لأن الجمود يجعلها في منأى عن أهواء الأغلبية البرلمانية.
- بالاحترام ونوع من القدسية لدى الأفراد.
- بكون جمودها ينصرف إلى كل المسائل المتضمنة فيها ولو لم تكن من طبيعة دستورية.
- باحتلالها قمة هرم النظام القانوني في الدولة، أي سموها على غيرها من القواعد القانونية، وهو ما يطرح ضرورة وجود آلية تسهر على فرض احترامها (الرقابة على دستورية القوانين).

### المبحث الثالث

#### طرق وضع الدستور

يمر وضع أي دستور بمرحلتين، هما: مرحلة الإعداد، ومرحلة الإقرار والمصادقة. ومن خلال مدى مشاركة الشعب في هاتين المرحلتين من عدمها، فإن الفقه الدستوري يقسم طرق وضع الدستور إلى نوعين: طرق غير ديمقراطية وطرق ديمقراطية<sup>(١)</sup>.

#### المطلب الأول: الطرق غير الديمقراطية

وتتمثل هذه الطرق في طريقتين قديمتين، هما: طريقة المنحة، وطريقة التعاقد

##### أولاً: طريقة المنحة

تمثل المنحة الأسلوب غير الديمقراطي الخالص في وضع الدساتير، وهذا لأن نشأة الدستور في هذه الحالة تعود إلى الإرادة المنفردة للحاكم الذي يقرر بمحض إرادته منح شعبه دستورا يتنازل فيه عن بعض سلطاته أو يلتزم فيه بأن يمارس سلطاته وفقا لبعض الضوابط والإجراءات، ولا يهم في ذلك أن يكون تم عن قناعة شخصية منه أو تم نتيجة الضغط الذي مورس عليه من رعاياه. وفي الواقع يعتبر أسلوب المنحة الأداة التي استعملت في تحويل النظام الملكي من مطلق إلى مقيد. وأبرز الأمثلة على الدساتير التي وضعت في فرنسا وفق هذا الأسلوب نجد دستور ١٨١٤ الذي بين في ديباجته الملك لويس الثامن عشر (١٨) بصريح العبارة بأنه قد منحه للشعب بمقتضى إرادته الملكية الحرة. وللإشارة فإن الشعب لا يعتبر هذا النوع من الوثائق سوى تعهد من قبل الحاكم، لأنه لم يشارك في وضعها لا في مرحلة الإعداد ولا في مرحلة الإقرار من جهة، ولأن الحاكم يستطيع التراجع عنها في أي وقت ما دامت قد وضعت بإرادته المنفردة فقط من جهة أخرى، وذلك إذا كان في مركز أقوى مما كان عليه وقت وضعها، أي يستطيع إجبار الشعب مجددا على قبول حكمه المطلق.

(١) د/عوض الليمون : الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ص ٢٨٩

في هذه الحالة يُصدر الملك أو الحاكم صاحب السيادة أو السلطان دستوراً بإرادته المنفردة ويقدمه إلى الشعب كهبة أو كمنحة، أو كإيدان منه بانتقال سلطته أو سلطة أسلافه من الحكم المطلق إلى الحكم الدستوري.

وللوهلة الأولى قد يتراءى أن الحاكم تنازل بمحض إرادته الحرة عن تلك الحقوق والحريات ولكن التاريخ الدستوري يشير بصورة قاطعة إلى أن غالبية الدساتير التي صدرت بمقتضى هذه الطريقة كانت ثمرة لضغوط شعبية ، يُنقذ الحاكم أو الملك كبريائه ويغطي بها مبدأ سيادته، ومن الأمثلة على ذلك الدستور الياباني ١٨٨٩ والدستور العثماني ١٨٧٦ والدستور الأثيوبي ١٩٣١<sup>(١)</sup>.

وتلازماً مع طبيعة هذا الأسلوب ظهر خلاف فقهي حول مدى أحقية الحاكم باسترداد الدستور الذي منحه للشعب بين مؤيد ومعارض فذهب جانب من الفقه وهو الغالب إلى عدم أحقية الحاكم بسحب الدستور الذي منحه للشعب لأن حقوق الأفراد تعلقت بهذه الوثيقة الدستورية، وسحبها أو إلغائها يشكل اعتداء على تلك الحقوق والحريات التي هي بالأصل حق لهم، وعليه فإنه يجب اتباع الطريقة التي يحددها الدستور بإلغاء هذا الدستور أو تعديله. والحجة الأخرى هي أن تصرف الحاكم بمنحهم الدستور يشكل التزاماً بإرادة منفردة ترتب حقوقاً بذمة الشخص، التي تعتبر مصدراً من مصادر الالتزامات ولا يحق له الرجوع فيه .

### ثانياً: طريقة التعاقد

يوضع الدستور هنا على إثر ثورة أو انقلاب أو ضغط الشعب أو ممثليه على الحاكم لإجباره وإكراهه على توقيع وثيقة دستورية يفرضون فيها مطالبهم. وعليه فهذا الدستور يظهر في شكل اتفاق أو عقد يجبر فيه الحاكم على الإذعان لإرادة الشعب أو ممثليه من خلال جمعية أو مجلس منتخب، وإلا تعرض للإطاحة من عرشه ومنصبه فيفقد بذلك سلطاته بالكامل عوض أن يفقد بعضها من خلال السماح للشعب أو نوابه بمشاركته في ممارستها. ومن أمثلة دساتير التعاقد: الدستور الفرنسي لسنة ١٨٣٠، الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢، والدستور البحريني لسنة ١٩٧٣. ويعتبر هذا النوع من الطرق غير ديمقراطي لأن الدستور لا يعبر بصفة خالصة عن إرادة الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة

### المطلب الثاني: الطرق الديمقراطية

نظراً للدور التشاركي الذي يؤديه الشعب من خلال هذه الطرق في وضع الدستور، فإن الفقه الدستوري يعتبرها طرقاً ديمقراطية، وهي تتمثل في كل من: أسلوب الجمعية التأسيسية، وأسلوب الاستفتاء الدستوري (التأسيسي) .

### أولاً: أسلوب الجمعية التأسيسية

في هذا الأسلوب يقوم الشعب بانتخاب مجموعة من الأشخاص ليكونوا هيئة تأسيسية تعرف عادة بالجمعية أو المجلس التأسيسي مهمتها وضع الدستور بمفردها، وذلك من خلال إعدادها وإقرارها له ومصادقتها عليه بصفة

(١) د/حسن البحري : القانون الدستوري والنظرية العامة ص ١٤٢

نهائية؛ أي يكون واجب النفاذ دون الحاجة إلى إجراء آخر أو موافقة الحاكم عليه. وهذا الأسلوب ديمقراطي سواء من حيث الإعداد أو من حيث الإقرار والمصادقة، وهذا على الرغم من عدم تدخل الشعب بصفة مباشرة في عملية المصادقة. ومن بين الدساتير التي وضعت عن طريق الجمعية التأسيسية، دستور الولايات المتحدة الأمريكية الاتحادي لسنة ١٧٨٧، والدساتير الفرنسية لسنوات ١٧٩١، ١٨٤٨، و١٨٧٥، والدستور السوري لسنة ١٩٥٠، والدستور التونسي لسنة ١٩٥٩.

ويشترط الفقه الدستوري عدة شروط في الجمعيات التأسيسية منها<sup>(١)</sup>:

- \* أن أعضاء اللجنة التأسيسية يجب انتخابهم لوضع وثيقة الدستور نيابة عن الأمة.
- \* تقتصر مهمة هذه الجمعية على وضع الدستور فقط بحيث لا يمتد عملها بعد الانتهاء من وضع الدستور. . النمط الأمريكي التي يمتد عملها خارج وضع الدستور كمراقبة الحكومة تصنف على النمط الفرنسي.
- \* إن الدستور الصادر عن الجمعية التأسيسية لا يتوقف نفاذه على موافقة أي جهة .

### ثانياً: أسلوب الاستفتاء الدستوري

في هذا الأسلوب لا يمكن اعتبار الدستور ساري النفاذ، وبالتالي قابلاً للتطبيق، إلا إذا وافق عليه الشعب؛ لأن للشعب وحده سلطة إقرار النص النهائي لوثيقة الدستور الذي يكون قد تكفلت بإعداده والمصادقة عليه مبدئياً: \*جمعية أو مجلس تأسيسي، وقد وقع العمل بهذا الأسلوب عند وضع الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، والدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣.

\*لجنة حكومية أو لجنة برلمانية أو لجنة من الخبراء التي يتم تعيينها من قبل رئيس الدولة، وقد اتبع هذا الأسلوب في وضع عدة دساتير، من بينها: الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، والدساتير الجزائرية لسنوات ١٩٧٦، ١٩٨٩، و١٩٩٦.

\*مجموعة محددة من الناخبين، ويحدث هذا بالنسبة للدول التي تتبنى ما يسمى بالاقترح الشعبي كسويسرا مثلاً حيث اقترحت طائفة من الشعب تعديل الدستور بشكل كلي.

قارن بعض الباحثين بين طريقة الاستفتاء الدستوري وطريقة الجمعية التأسيسية فلم يجد تمايزاً أو فرقاً كبيراً بينهما. ولكن الواقع يثبت أن الاستفتاء يشكل وسيلة متميزة ومستقلة عن الجمعية التأسيسية وذلك للأسباب التالية<sup>(٢)</sup>: \* طريقة الاستفتاء الدستوري لا تستلزم أن يكون مشروع الدستور من إعداد جمعية تأسيسية منتخبة، فكثيراً ما يناط الأمر بلجنة حكومية أو بالحكومة ذاتها.

\* إن الشعب هو الذي يوافق في النهاية على الدستور حتى لو تم إعداده عن طريق جمعية منتخبة.

(١) محمد رجب سماق : المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية ، الاقتصادية والسياسية ، ٢٠٢٠ م ، تاريخ آخر دخول ١٥/٢/٢٠٢٣م.

(٢) د/أحمد علي عبود الخفاجي : أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية ، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، ألمانيا ، برلين ، العدد السادس عشر ، أغسطس ٢٠٢٢.

\* إن الشعب، في طريقة الجمعية التأسيسية يمارس سيادته بواسطة ممثليه، أي بطريق ديمقراطي غير مباشر، أما في نظام الاستفتاء فإنه يمارس السيادة بنفسه، أي بطريق ديمقراطي مباشر.

الاستفتاء التعديلي :

يتحقق هذا النوع من الاستفتاء الدستوري عندما يكون موضوع الاستفتاء تعديل الدستور سواء أكان التعديل جزئياً يقتصر على مادة أو أكثر في الدستور القائم ، أم تعديلاً شاملاً يتعلق بكافة النصوص الدستورية القائمة . ويعرف هذا الاستفتاء بأنه (ذلك النوع من الاستفتاء الذي تنص الدساتير على إجرائه لتعديل أحكامها سواء بصفة إجبارية أم اختيارية ، وسواء أكان صاحب الحق في اقتراح التعديل هو إحدى سلطات الدولة أم عدد من المواطنين ، وسواء تم إعداد التعديل بواسطة البرلمان أو بواسطة الحكومة أو بواسطة المواطنين).

من التعريف أعلاه يتضح أن إجراءات التعديل تختلف من دستور لآخر تبعا لاختلاف الاتجاه السياسي الذي يتبناه الدستور<sup>(١)</sup>.

\*فمن حيث ضرورة إجرائه هناك دساتير تجعل إجراء الاستفتاء إجباريا فتكون السلطة المناط بها مهمة القيام بالاستفتاء مجبرة على القيام به وليس لها حق الخيار ، ولقد أخذت بهذه الطريقة دساتير أكثر من ثلاثة أرباع الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك دستور اليابان الصادر عام ١٩٦٣ وفقا للمادة (٩٦) منه حيث نصت على ما يأتي: ((اقتراح تعديل الدستور يجب أن يقره الدييت بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين على الأقل ويجب عرض هذا التعديل على الشعب للموافقة عليه ، ويشترط لصحة هذه الموافقة الحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات المقترعين في استفتاء خاص لهذا الغرض أو في الانتخابات التي يقرها الدييت).

وقد يكون إجراء الاستفتاء مشروطاً بعدم تحقق أغلبية خاصة في البرلمان كما في دستور ساحل العاج الصادر ١٩٦٠ في المادة (٧٢) منه ، ودستور الجمهورية الرابعة الفرنسية الصادر ١٩٤٦ في المادة (٩٠) منه ، ودستور السنغال الصادر ١٩٦٠ (٢٠). كما أخذ بالاستفتاء التعديلي الإيجابي الدستور المصري الحالي الصادر ١٩٧١ في المادة (١٨٩) منه حيث جاء فيها ((فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء)). كما أخذ به الدستور السويسري الحالي الصادر عام ٢٠٠٠ في المادة (١٤٠) منه حيث نصت على ما يأتي: (( ١. تعرض الموضوعات الآتية للتصويت على الشعب والمقاطعات .أ-تعديلات الدستور الاتحادي)). بيد أن بعض الدساتير تجعل إجراء هذا الاستفتاء اختيارياً وخاضعاً لمشيئة الجهة المناط بها مهمة القيام به إن شاءت القيام به أو اتبعت الطريق الآخر الذي رسمه لها الدستور وهذه الجهة قد تكون البرلمان ، كما في دستور النمسا الصادر ١٩٢٠ في المادة (٤٤) منه حيث جاء فيها ((بأن كل تعديل دستوري يقره البرلمان الاتحادي يعرض على الاستفتاء الشعبي قبل إصداره إذا طلب ثلث أعضاء البرلمان ذلك)) (٢١). وقد تكون رئيس الدولة كما في المادة (٨٩) من الدستور الفرنسي الصادر ١٩٥٨. وقد تكون المواطنين كما في الدستور السويسري الحالي الصادر عام ٢٠٠٠ ، إذ إن هذا الدستور علق إجراء الاستفتاء على إرادة المواطنين سواء كان الاستفتاء على مراجعة جزئية للدستور ، فهذا ما ورد في المادة (١/١٣٩) منه التي نصت على أنه ((١. يمكن لمائة ألف شخص متمتع بحق التصويت اقتراح مراجعة جزئية

(١) د/ حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدرا الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٨ ، ص ٦٦

للدستور الاتحادي)) ، أم كان الاستفتاء على مراجعة شاملة للدستور ، وهذا ما ورد في المادة (١/١٣٨) التي نصت على أنه (( يمكن لمائة ألف شخص متمتع بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي)).

\* من حيث الجهة التي تملك حق اقتراح التعديل ، تختلف الدساتير في تقديرها لهذه المسألة فتارةً تعطيها لسلطات الدولة وتارةً للمواطنين فمن أمثلة الدساتير التي يملك فيها البرلمان حق اقتراح التعديل، دستور فرنسا الصادر ١٧٩١ ودستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر ١٧٨٧، ومن أمثلة الدساتير التي تملك فيها الحكومة حق اقتراح التعديل دستور الإمبراطورية الفرنسية الثانية الصادر ١٨٥٢ الذي نص على عدم الاعتداد بالاقترحات المقدمة من جانب مجلس الشيوخ لتعديل الدستور إلا إذا أخذت بها الحكومة ، وكذلك دستور بلغاريا لعام ١٩٢٣ ودستور رومانيا لعام ١٩٣٨ ، ودستور اليابان لعام ١٩٤٦. ومن أمثلة الدساتير التي تعطي حق اقتراح التعديل للمواطنين ، الدستور الفلبيني لسنة ١٩٦٨ وفقاً للمادة (١٧) منه التي أوضحت أن اقتراح التعديل يمكن أن يتقدم به الكونغرس ومؤتمر دستوري كما يمكن أن يتقدم به مباشرة بعريضة أو طلب يوقعه ما لا يقل عن ١٢% من مجموع عدد الناخبين على أن تمثل كل منطقة تشريعية بما لا يقل عن ٣٠% من مجموع عدد الناخبين. وكذلك الدستور السويسري لعام ٢٠٠٠ في المادة (١/١٣٨) والمادة (١/١٣٩) .

\* من حيث الجهة التي تقوم بمهمة إعداد التعديل ، بعض الدساتير تعطيها لسلطات الدولة منها الدستور اليمني الصادر ١٩٩٠. ودستور مصر لعام ١٩٢٣. ومن الدساتير التي تعطي هذا الحق للمواطنين دستور سويسرا لعام ٢٠٠٠ في المادة (١٣٩) منه حيث نصت على أنه ((١). يمكن لمائة ألف شخص متمتع بحق التصويت اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي<sup>(١)</sup>)).

\* يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نص التعديل المقترح.

\* إذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام ، فيمكن للجمعية الاتحادية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً.

\* إذا وافقت الجمعية الاتحادية على مبادرة شعبية ذات صيغة عامة فإنها تقوم بإعداد نص المراجعة الجزئية وفقاً للمبادرة وتعرضه للتصويت على الشعب والمقاطعات وإذا ما رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فإنها تقدمها للشعب للتصويت عليها وإبداء قراره فيها وإذا وافق الشعب عليها تقوم الجمعية الاتحادية بعدها بإعداد نص التعديل.

\* إذا كانت المبادرة الشعبية تحوي نص التعديل المقترح يتم عرضها للتصويت على الشعب والمقاطعات وتعطي الجمعية الاتحادية توصياتها بقبول أو رفض المبادرة وإذا تم رفضها فيمكنها تقديم اقتراح مضاد للتصويت عليه.

\* يصوت الشعب في نفس الوقت على المبادرة الشعبية والاقتراح المضاد.

(١) د/ محمد كامل ليلة : القانون الدستوري و الدستور المصري ، دار الفكر العربي . القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٧٠

## المبحث الرابع

### السلطة أو الجهة المختصة بتعديل الدستور

اختلف الفقهاء حول تحديد الجهة صاحبة الاختصاص بتعديل قواعد الدستور ولم يتفقوا على طريقة معينة يجب اتباعها في هذا الشأن وذهبوا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات هي الآتية:

**أولاً: إعطاء سلطة التعديل للشعب ذاته:** وقال به أنصار مدرسة القانون الطبيعي حيث إنهم كانوا ينظرون إلى الدستور المكتوب على أنه تعبير عن فكرة العقد الاجتماعي في الدولة. ومن ثم فإنهم اشتروا لإتمام تعديل الدستور الذي هو بمنزلة عقد يحكم نظام الجماعة بموافقة جميع أطراف العقد أي موافقة جميع المواطنين في الدولة ومن أنصار هذا الرأي إميريتش دي فائل السويسري وعبر عن ذلك في أطروحته قانون الأمم والشعوب، ومن الواضح أن هذا الرأي يواجه صعوبة عملية قد تصل إلى حد استحالة إتمام تعديل الدستور ذلك أن تصور موافقة جميع مواطني الدولة على فكرة تعديل الدستور أمر لا يمكن تحقيقه، حيث إن الإجماع على شيء واحد ليس من طبع البشر.

**ثانياً: جعل سلطة التعديل من حق ممثلي أو نواب الأمة:** الأمة تمتلك الحرية المطلقة في تعديل دستورها فيمكنها أن تقوم بهذا التعديل بنفسها أو عن طريق ممثلين ينوبون عنها في القيام بهذه المهمة؛ فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحل محل الأمة في إجراء التعديل، وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء؛ وإرادتها هي إرادة الأمة ذاتها، ولهذا يمكنها أن تتحرر من كل قيد إجرائي. وبناءً على ذلك، فإن تعديل الدستور يمكن أن يتم بالطريق المباشر بموافقة أفراد الأمة (الشعب)، أو بالطريق النيابي (غير المباشر) بواسطة ممثلي أو نواب الأمة.

**ثالثاً: إعطاء سلطة التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور:** يقول أنصار هذا الاتجاه أنه لا يمكن تعديل الدستور إلا بالطريقة التي ينص عليها الدستور ذاته، ومن قبل السلطة التي يعينها لذلك. وبمعنى آخر فإنه لا يجوز تعديل أي نص من النصوص الواردة في وثيقة الدستور إلا بواسطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك وضمن الشروط والإجراءات والأصول الواجب اتباعها لتعديل الدستور.

أثر التعديلات الدستورية في مرحلة الربيع العربي على الحياة السياسية في الأردن:

سيتم تناول أثر التعديلات الدستورية على الحياة السياسية في الأردن، من حيث أثر التعديلات الدستورية على السلطات الثلاث ( التشريعية، التنفيذية، القضائية )، وكذلك أثر التعديلات الدستورية في استحداث مؤسسات سياسية جديدة في النظام السياسي.

#### اولا : أثر التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية:-

لقد أثرت التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م وتعديلاته في مرحلة الربيع العربي بشكل مباشر على السلطة التشريعية، ويمكن ملاحظة أثر التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية، كما يلي:

- عملت التعديلات الدستورية على تحصين مجلس النواب الجديد من الحل؛ من خلال اعتبار أنه إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه.

- أكدت التعديلات الدستورية على ضرورة وجود مجلس للنواب في الحياة السياسية، حيث إنه بموجب أحكام الدستور لا تستطيع الحكومة إبعاد مجلس النواب عن الساحة السياسية لأكثر من أربعة أشهر، إذ إنه يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس؛ فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر لسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد. وفي حالة حل المجلس من قبل الحكومة فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وإذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.
- أكدت التعديلات الدستورية على دور وأهمية السلطة التشريعية، وذلك من خلال زيادة مدة الدورة العادية لمجلس الأمة إلى ستة أشهر بدل أربعة أشهر.
- أكدت التعديلات الدستورية على مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز دور السلطة التشريعية في تشريع وسن القوانين، من خلال عدم السماح للحكومة بوضع القوانين المؤقتة في حالة وجود مجلس النواب في الساحة السياسية، حتى إن كان في حالة عدم انعقاد<sup>(1)</sup>.
- أكدت التعديلات الدستورية على مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز دور السلطة التشريعية في تشريع وسن القوانين، من خلال حصر وضبط حالات وضع القوانين المؤقتة من قبل الحكومة، عندما يكون مجلس النواب منحللاً، من خلال اعتبار أنه يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور التالية : - الكوارث العامة ، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتل التأجيل.
- أكدت التعديلات الدستورية على دور الرقابة الإدارية والمالية لمجلس الأمة على السلطة التنفيذية من خلال النص على أن يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلسي الأعيان والنواب تقريراً عاماً يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته، وذلك في بدء كل دورة عادية و كلما طلب أحد المجلسين منه ذلك.
- عملت التعديلات الدستورية على خلق توازن حقيقي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات من خلال اعتبار أن الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، الأمر الذي يحتم ضرورة التعاون والتفاهم بين السلطتين، وعدم الوصول إلى حالة " عدم الانسجام والتوافق في العمل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية " إلا بعد دراسة معمقة ودقيقة، لأن قيام السلطة التنفيذية باتخاذ خطوة قرار بحل مجلس النواب يعني حتماً رحيلها بنفس الوقت، وبالتالي فإن هذا الأمر يخلق توازناً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالسلطة التنفيذية تملك حق حل مجلس، ولكن مقابل هذا الحق ستسقط بحكم الدستور مقابل هذا الحل.
- عملت التعديلات الدستورية على زيادة مدة رئيس المجلس الذي ينتخب في بدء الدورة العادية إلى مدة سنتين شمسيين ويجوز إعادة انتخابه.

(1) د/طه رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٧٥

## ثانياً :- أثر التعديلات الدستورية على السلطة التنفيذية:-

لقد أثرت التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م وتعديلاته في مرحلة الربيع العربي بشكل مباشر على السلطة التنفيذية، ويمكن ملاحظة أثر التعديلات الدستورية على السلطة التنفيذية، كما يلي :-

- أكدت التعديلات الدستورية على مبدأ الفصل بين السلطات، وممارسة كل سلطة لاختصاصها؛ وذلك من خلال اعتبار أن الحكومة التي يتم تشكيلها في حال كان مجلس النواب غير منعقد يدعى للانعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها، وإذا كان مجلس النواب منحللاً فعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد.
- أكدت التعديلات الدستورية على استقلال السلطات والبعد عن هيمنة الحكومة من خلال ممارسة الملك لصلاحيته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين في حالات (اختيار ولي العهد، تعيين نائب الملك، تعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضائه وحل المجلس وقبول استقالة أو إعفاء أي من أعضائه من العضوية، تعيين رئيس المجلس القضائي وقبول استقالته، تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها وقبول استقالاتهم، وتعيين قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك وإنهاء خدماتهم.
- عملت التعديلات الدستورية على تحييد الأجهزة الأمنية عن العملية السياسية والاختلافات السياسية من خلال جعل تعيين قادة الأجهزة الأمنية الرئيسية وإنهاء خدماتهم في يد الملك وهي (قائد الجيش ومدير المخابرات).
- أكدت التعديلات الدستورية على ضرورة حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب، وذلك من خلال اعتبار أن الوزارة تحصل على الثقة إذا صوتت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب.
- أكدت التعديلات الدستورية على عدم استقالة الحكومة في حال وفاة رئيس الوزراء واستمرارها برئاسة نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأقدم حسب مقتضى الحال ولحين تشكيل وزارة جديدة.
- عملت التعديلات الدستورية على تقييد السلطة التنفيذية وعدم السماح للحكومة بوضع القوانين المؤقتة في حالة وجود مجلس النواب في الساحة السياسية؛ حتى إن كان في حالة عدم انعقاد.
- عملت التعديلات الدستورية على تقييد صلاحية الحكومة في حقها بحل مجلس النواب وربط استخدام هذا الحق برحيل الحكومة؛ من خلال اعتبار أن الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها.
- عملت التعديلات الدستورية على حصر وضبط حالات وضع القوانين المؤقتة من قبل الحكومة، عندما يكون مجلس النواب منحللاً، في الحالات التالية : - الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتل التأجيل<sup>(١)</sup>.

<sup>(١)</sup> <https://jilrc.com/archives/7342>

**ثالثاً :- أثر التعديلات الدستورية على السلطة القضائية:-**

لقد أثرت التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م وتعديلاته في مرحلة الربيع العربي بشكل مباشر على السلطة القضائية، ويمكن ملاحظة أثر التعديلات الدستورية على السلطة القضائية، كما يلي:-

- أكدت التعديلات الدستورية على استقلالية القضاء من خلال النص على أن السلطة القضائية مستقلة.
- أكدت التعديلات الدستورية على تعزيز دور السلطة القضائية في مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية، من خلال النص على محاكمة الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وفقاً لأحكام القانون، و لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك.
- أكدت التعديلات الدستورية على تعزيز دور السلطة القضائية ومبدأ الفصل بين السلطات من خلال اعتبار أن القضاء يختص بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، بعد أن كانت عملية الفصل في صحة نيابة عضو مجلس النواب من اختصاص أعضاء السلطة التشريعية أنفسهم.
- أكدت التعديلات الدستورية على استقلالية القضاء، من خلال النص على إنشاء مجلس قضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين.
- عملت التعديلات الدستورية على إنشاء قضاء إداري على درجتين.
- أكدت التعديلات الدستورية على حق وحرية المحاكمة العادلة للمواطنين، من خلال اعتبار عدم جواز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، ويستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزيف العملة.

**الخاتمة**

تعد الدساتير أساس الحياة القانونية للدول ، فلا يتخيل وجود دولة حديثة دون دستور ينظم شؤون الحكم وقواعده وأعماله وأنشطته المختلفة ، فإن خلت دولة من الدول من الدستور عمت الفوضى والفساد. ويأتي هنا دور الدستور الذي هو بمنزلة القانون الأساسي الذي يركز عليه نظام الحكم ، فيقوم بوضع القواعد ويرسم الحدود فيما بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لمبدأ المشروعية ، ويبين كيفية ممارسة الحقوق والحريات وفق نصوص الدستور بلا إفراط ولا تفريط . وهنا تتجلى أهمية الدستور باعتبار قواعده المنظمة للحكم في قمة الهرم القانوني وأن القوانين الأخرى تستمد وجودها منه ، فلا تستطيع مخالفة أحكامه وإلا أصبحت باطلة . وهذه الدساتير بوصفها مجموعة قواعد تنظيمية سياسية واجتماعية واقتصادية ، تتأثر بالظروف وتتكيف وحاجات الجماعة، فتعديل الدستور ضرورة تستوجبها ضرورة التطور في مجالات الحياة المختلفة (سياسية ، واجتماعية ، واقتصادية )، فالدساتير ليست قوانين أبدية سمردية حتى إن وصفت بأنها دائمة ولكن هي دائمة إلى حين التغيير ، وضرورة إزالة الفجوة ما بين الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وبين النص الدستوري.

## قائمة المصادر والمراجع:

- أحمد علي عبود الخفاجي: أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية ، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، برلين، العدد السادس عشر، أغسطس ٢٠٢٢.
- حسن البحري : القانون الدستوري والنظرية العامة ص ١٤٢ .
- حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٦٦
- حميد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل، العراق، ١٩٩٠م، ص ١٣٧
- ذوادى غازي: النظرية العامة للدستور، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد لامين دباغين، سطيف ، النسخة الأولى، ٢٠١٦ م .
- طه رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٧٥.
- عمر العبد الله : الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، العدد الثاني - ٢٠٠١م.
- عوض الليمون: الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ص ٢٨٩.
- محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان
- محمد رجب سماق : المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية ، الاقتصادية والسياسية ، ٢٠٢٠ م ، تاريخ آخر دخول ٢٠٢٣/٢/١٥م.
- محمد كامل ليلة : القانون الدستوري و الدستور المصري ، دار الفكر العربي . القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٧٠
- الموقع الإلكتروني <https://jilrc.com/archives/7342>

## دور المؤسسات التعليمية في تمكين الشباب من المشاركة السياسية في ظل قانون الأحزاب الجديد

عيسى لافي حسن الصمادي\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.03](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.03)

تاريخ استلام البحث ٢٥/٠٢/٢٠٢٣.  
تاريخ قبول البحث ٢٥/٠٤/٢٠٢٣.

\* قسم القانون الخاص، كلية القانون، جامعة عجلون الوطنية، الاردن.

\* للمراسلة: [essa.smadi68@yahoo.com](mailto:essa.smadi68@yahoo.com)

### الملخص

تعدّ مرحلة الشباب هي مرحلة العطاء والتميز والبناء، لا سيما في مرحلة التعليم الجامعي التي ينشط فيها الشباب في كافة مجالات الحياة، فهم المحرك لأي إصلاح أو تغيير في المجتمع، ولا شك أن وجود هؤلاء الشباب ضمن مظلة الأحزاب السياسية سيشكل الرقم الأصعب في هذه الثورة. كما تعدّ المشاركة السياسية للشباب أحد أشكال الديمقراطية والحكم الرشيد، وهي شكل من أشكال الرقابة الشعبية التي تمارس على أداء المؤسسات الرسمية، الذي سيعزز من التنمية السياسية والتنمية المستدامة للمجتمع ككل. وتفعيل المشاركة السياسية للشباب، سيقبل من حالة الفراغ السياسي التي يعانون منها عبر تهميشهم وعدم الاهتمام بقضاياهم في برامج وأنشطة الأحزاب السياسية، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في كيفية تفعيل طاقاتهم وإعادة جذبهم إلى الأحزاب والعمل العام، وتفعيل دور المؤسسات الأهلية، من خلال صياغة أولوياتها وبرامجها انسجاماً مع الاستراتيجيات الوطنية، وتحقيقاً لرؤى وتوجيهات الملك عبد الله الثاني حفظه الله، جاءت التعديلات الدستورية الأخيرة وانبتق منها القانون المسمى قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

الكلمات الدالة: المؤسسات التعليمية، التمكين، قانون الأحزاب، المشاركة السياسية.

## Role of Educational Institutions in Empowering Youth for Political

### Participation in light of the New Parties Law

Essa Lafi Hassan Al.Smadi\*

\* Department of Private Law, Faculty of Law, Ajloun National University, Jordan.

\* Crossponding author: [essa.smadi68@yahoo.com](mailto:essa.smadi68@yahoo.com)

Received: 25/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

Youth is considered as the stage of giving, distinction and productiveness, especially at university age whereby young people are in the prime of life. They are the motive of any reform or change in society. There is no doubt that the presence of these young people within the umbrella of political parties will mainly contribute to the political functioning of their society. Political participation of young people is also one of the forms of democracy, and a form of public censorship on the performance of public institutions, which, eventually, would enhance political and sustainable development of society as a whole. Moreover, conducting political participation of young people will reduce political void such as their marginalization as well as never acting upon their concerns in regard to political parties' programs and activities. This would require for youth to engage in public life and reattract them to participate in political parties. In addition to this, it is required to activate the role of private sectors through formulating their priorities and programs that are in line with national strategies. As a result, the last set of constitutional amendments came into force whereby Political Parties' Law No. (7) of 2022 has emerged in realization of King Abdullah II's visions.

**Keywords:** Educational Institutions, Empowerment, Parties' law, Political Participation.

## المقدمة

تعدّ فئة الشباب الجامعي أخصب مرحلة من مراحل العمر؛ فهي مرحلة البذل والعطاء، وهي الثروة الحقيقية التي لا تعوض إذا ما تم استثمارها على الوجه الأمثل، فالشباب هم تاج الأوطان وعز تطوره وسموه، فبصلاحه تنهض الأمم وتتقدم.

والشباب في أي مجتمع هم العنصر الحيوي في جميع ميادين العمل الإنساني والاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي، وهم المحرك الأساس لعجلة التنمية المستدامة كونهم يشكلون الرقم الأصعب في أي ثورة إصلاحية وعمرانية للمجتمع والدولة على حدٍ سواء، كيف لا؟ وهم الأداة الفعالة والمهمة من أدوات التطور الحضاري وهم الجسر الذي يصل الماضي والحاضر والمستقبل. وقد جاء ذكر الشباب في قوله تعالى: "نَحْنُ نَقُصُّ عَلَيْكَ نَبَأَهُم بِالْحَقِّ إِنَّهُمْ فِتْنَةٌ آمَنُوا بِرَبِّهِمْ وَرِذْنَاَهُمْ هُدًى"<sup>(١)</sup>، وجاء في الحديث الشريف عن عبد الله بن عباس -رضي الله عنه- قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "اغتنم خمسا قبل خمس: حياتك قبل موتك، وصحتك قبل سقمك، وفراغك قبل شغلك، وشبابك قبل هرمك، وغناك قبل فقرك."<sup>(٢)</sup>

وبنظرة عامة في إحصائيات الدولة الأردنية، نجد أن النسبة الأكبر في فئات المجتمع هم فئة الشباب التي تتجاوز نسبتهم ٧٠% من المجتمع الأردني.

ولإيجاد مجتمع واعٍ في المستقبل لا بد من استثمار قدرات الشباب الفكرية والثقافية والعلمية في صنع القرار السياسي والإداري، وإذا ما كانت البداية من مؤسسات التعليم العالي، فإن الدولة الأردنية قد حققت امتيازاً لا مثيل له في استثمار القدرات الشبابية حاضراً ومستقبلاً.

ومن هنا كانت الرؤية الملكية في ضرورة تحفيز الشباب ومشاركتهم في العمل الحزبي الوطني والانضمام إليه من خلال إحداث تحول إيجابي وجذري في المسيرة الديمقراطية، التي تستمد شرعيتها من التزامها بقضايا الوطن وتطلعاته في بناء الدولة العصرية الحديثة، بحيث تكون كافة الأحزاب شريكاً رئيساً في صنع القرار الحكيم المبني على احترام وصون أحكام الدستور والقوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لها. وتفعيل المشاركة السياسية للشباب منذ سنوات تعليمهم الجامعي الأولى، سيقبل من حالة الفراغ السياسي التي يعيشها الشباب عبر تهميشهم وعدم الاهتمام بقضاياهم في برامج وأنشطة الأحزاب السياسية، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في كيفية تفعيل طاقات الشباب وإعادة جذبهم إلى الأحزاب والعمل العام، وتفعيل دور المؤسسات الأهلية المختلفة، من خلال صياغة أولوياتها وبرامجها انسجاماً مع الاستراتيجيات والأجندة الوطنية، وبما يحقق التكامل في العمل بينها وبين المؤسسات الرسمية. لذا برزت الحاجة إلى إيجاد دراسة علمية تسلط الضوء على دور الأحزاب السياسية الأردنية في تمكين الطلبة الشباب لدى مؤسسات التعليم العالي من صنع القرار السياسي والإداري في ظل قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ وتمكينهم كذلك من المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة وديمقراطية مشروعة بعيداً عن العنف والتعصب أو التحريض عليه بكافة أشكاله وأنواعه.

(١) سورة الكهف، الآية 31.

(٢) السيوطي، جلال الدين. الجامع الصغير، ٩١١ هجري، ص ١٢٠٥.

## أولاً: إشكالية الدراسة:

الوقوف على مدى جدية مؤسسات التعليم العالي في تمكين الطلبة من المشاركة السياسية في صنع القرارات الهادفة ومدى تأثيرها على الواقع السياسي والمجتمعي في ضوء قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، والمنبثق عن التعديلات الدستورية الأخيرة.

## ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- الوقوف على مدى تقبل مؤسسات التعليم العالي لدور الأحزاب السياسية في التأثير على دور الشباب في اتخاذ القرارات السياسية.
- الوقوف على الإشكاليات التي تقف حائلاً أمام الشباب في صنع القرارات داخل مؤسسات التعليم العالي.
- الوقوف على دور الشباب ومدى جديتهم في المشاركة الحزبية الفاعلة.
- الوقوف على أبرز المعوقات الناتجة عن انضمام الشباب للأحزاب السياسية.
- توفير ضمانات الحماية للمشاركات السياسية التي يقوم بها الشباب الجامعي داخل مؤسسات التعليم العالي.
- مدى انعكاس التعاون المشترك بين الطلبة ومؤسسات التعليم العالي على تطوير المنظومة السياسية والإدارية والتعليمية وانعكاسها على المجتمع، في ظل توجه الدولة نحو التنمية السياسية والتنمية المستدامة التي تسعى إلى تحقيقهما.

## ثالثاً: أسئلة الدراسة:

- ما المقصود بالمشاركة السياسية والأحزاب السياسية ؟
- متى نشأت الأحزاب السياسية في الأردن؟
- ما دور الأحزاب السياسية في تنمية المجتمع سياسياً ؟
- هل يمتلك الشباب القدرة على صنع القرار السياسي داخل مؤسسات التعليم العالي ؟
- ما هي الآليات التي يمكن اتباعها من جانب مؤسسات التعليم العالي لتفعيل الدور الحزبي للشباب ؟

## رابعاً: صعوبات الدراسة:

تتمثل صعوبة البحث في عدم وجود تشريعات ناظمة أو نصوص قانونية خاصة تحكم العمل المشترك بين الأحزاب السياسية ومؤسسات التعليم العالي وآليات العمل التي تمكن الشباب من ممارسة حقهم في صنع القرار السياسي والإداري.

## خامساً: حدود الدراسة:

الحدود المكانية: مؤسسات التعليم العالي الأردنية.

الحدود الزمانية: الفترة الزمنية التي تمثل التشريعات القانونية النافذة النازمة لعمل الشباب الحزبي في الأردن، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة.

سادساً: منهجية الدراسة: اعتمد الباحث في هذه الدراسة على المناهج التالية:

- المنهج الوصفي: الذي يتضمن الرجوع إلى الكتب والدراسات لبيان ماهية الأحزاب السياسية وممارسة الديمقراطية وحرية التعبير عن الرأي داخل مؤسسات التعليم العالي دون عقبات.
- المنهج التحليلي: الذي يتضمن تحليل العناصر والمكونات والنصوص القانونية المتعلقة بالتشريعات الوطنية للمملكة الأردنية الهاشمية والمعنية بنشر وتدعيم الشباب المنتمين لأحزاب سياسية في ممارسة أدوارهم في صنع القرارات داخل مؤسسات التعليم العالي، ومدى مساهمتهم في التنمية السياسية وتحقيق الذات.

## المبحث الأول

### التطور التاريخي للأحزاب السياسية

مما لا شك فيه بأن الأحزاب السياسية لها دور مهم في التثوير ونشر الوعي وتحقيق التنمية السياسية داخل الدولة وخارجها من خلال مشاركة كافة فئات المجتمع في العمل الحزبي المنظم، وكذلك دورها الهام في العمل العام والتنمية والتحديث في كافة مجالات الحياة كخوض الانتخابات المختلفة التي من بينها: المشاركة في الانتخابات النيابية والمجالس البلدية ومجالس المحافظات ومجلس أمانة عمان الكبرى والنقابات المهنية ومجالس الطلبة والأندية والجمعيات وغيرها.

وبالعودة إلى بدايات تأسيس الدولة الأردنية منذ عام ١٩٢١ فقد مرت الأحزاب آنذاك بمراحل مختلفة من حيث الأدوار التي تمارسها والشروط والمعايير الواجب تحقيقها والالتزام بها تمهيداً لترخيصها، وتعاقب التشريعات النازمة لها ولعملها.

لقد تأسست العديد من الأحزاب منذ تأسيس إمارة شرق الأردن عام ١٩٢١، وذلك بتوجيهات صادرة عن جلالة المغفور له الملك المؤسس عبدالله الأول بن الحسين، وذلك إيماناً منه بضرورة مشاركة أبناء الوطن في العمل السياسي المتعدد وممارسة الديمقراطية وممارسة الحريات العامة؛ ومن بينها حرية التعبير عن الرأي وتشكيل الأحزاب الوطنية، وقد كان أول حزب تم تأسيسه هو حزب الاستقلال العربي في ١١/٤/١٩٢١ حيث كان معظم أعضاء الحكومة الأردنية الأولى ينتمون إليه، وكذلك حزب العهد العربي سنة ١٩٢١، وحزب الشعب الأردني الذي تأسس سنة ١٩٢٧ وغيرها الكثير.<sup>(١)</sup>

كما شهدت المملكة الأردنية الهاشمية تأسيس العديد من الأحزاب في عقد الخمسينات من القرن المنصرم، حيث صدر في نفس تلك الحقبة قانونان للأحزاب هما:

(١) العبادي، أحمد علي عويدي. الرؤية الملكية في الأحزاب السياسية، مقالة منشورة على موقع عمون الإخباري ([www.ammonnews.net](http://www.ammonnews.net))، تاريخ ٢٠٢٢/١٠/١٨.

- قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم (٣) لسنة ١٩٥٤.
- قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.

وفي عام ١٩٥٧ أعلنت الأحكام العرفية في البلاد استناداً لنص المادة (١٢٥) من الدستور وتم إلغاء الأحزاب السياسية في جميع أنحاء البلاد آنذاك.

وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون الأحزاب الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢ سناً لنص المادة (١٦) من الدستور الأردني التي تنص على الآتي:

- للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.
- للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.
- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها.

وفي عهد جلالة الملك المعزز عبدالله الثاني بن الحسين صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧، وقانون الأحزاب السياسية رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢، وقانون الأحزاب السياسية رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢. وقد جاء إصدار هذه القوانين بناء على توجيهات ملكية سامية لتطوير العمل الحزبي في الأردن.

وبالعودة إلى القانون الأخير نجد أن رؤية جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين تضمنت العمل على دفع ودعم تشكيل الأحزاب السياسية، وكذلك ضرورة مشاركة الشباب والمرأة في العمل الحزبي الوطني والانضمام إليه، ومن هنا دعا جلالة الملك عبدالله الثاني إلى إحداث تحول إيجابي وجذري في المسيرة الديمقراطية عبر إطلاق حركة حزبية وطنية حقيقية هاجسها الدائم هو "الأردن أولاً" وتستمد شرعية وجودها من التزامها بقضايا الوطن وحاجات الإنسان الأردني وتطلعاته، فهو أمر حيوي وضروري للدولة العصرية، بحيث تكون أحزاب المعارضة الوطنية المنتمة شريكاً في صنع القرار الوطني.

ويلاحظ على خطابات جلالة الملك بأنها تدعو دائماً إلى أن تكون الأحزاب وطنية بامتياز يكون هدفها الأول الأردن ومصالح شعبه بحيث تلتزم هذه الأحزاب شرعية وجودها من عدة مبادئ، أهمها:

- التزامها بقضايا المملكة الأردنية الهاشمية.
- التزامها بحاجات المواطن الأردني وتطلعاته وقضاياها.

#### المطلب الأول: ماهية الأحزاب السياسية وأهدافها

بالعودة إلى نصوص قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، فإن هذا القانون يسهم في تطوير الأحزاب وتحقيق العديد من الأهداف، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تمكين الأحزاب السياسية من المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة وديمقراطية، حيث ورد في تعريف الحزب في المادة الثالثة من القانون على أن: "الحزب تنظيم سياسي وطني، يتألف من أردنيين تجمعهم

قيم المواطنة وأهداف وبرامج ورؤى وأفكار مشتركة، ويهدف إلى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة ديمقراطية مشروعة من خلال خوض الانتخابات بأنواعها، بما فيها الانتخابات النيابية، وتشكيل الحكومات أو المشاركة فيها وفقاً للمادة (٣٥) من الدستور".

وتنص المادة (١٥/ح) من القانون على التزام الحزب: "عدم اللجوء للعنف أو التحريض عليه بجميع أشكاله والامتناع عن إقامة أي تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية".

ثانياً: قيام أحزاب سياسية ذات تمثيل واسع للمجتمع الأردني من خلال:

- زيادة عدد المواطنين والمواطنات المشاركين في هذه الأحزاب.
- تحفيز المشاركة الفاعلة للشباب والمرأة في الحياة الحزبية والبرلمانية.

وفي هذا الصدد فقد تم تعديل المادة (٧٠) من الدستور، وذلك بخفض سن عضو مجلس النواب من ثلاثين سنة شمسية إلى خمساً وعشرين سنة شمسية، وهذا التعديل يعزز مشاركة الشباب في الحياة السياسية، ويزيد من فرص وصولهم إلى مجلس النواب.

كما جاءت المادة (١١/أ) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ تنص على ما يلي: "أن لا يقل نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين (١٨) و (٣٥) سنة عن ٢٠% من عدد المؤسسين".

ويعد هذا النص خطوة متطورة في زيادة عدد انتساب وتمثيل الشباب في الأحزاب السياسية بحيث لا تقل نسبتهم عن ٢٠% من عدد المؤسسين، وهي المرة الأولى في تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية منذ تأسيسه التي يشترط فيها أن لا تقل نسبة الشباب في الهيئة التأسيسية للحزب عن ٢٠% من عدد المؤسسين في الأحزاب السياسية.

وفيما يتعلق بضمان حماية المنتسبين للأحزاب وعدم التعرض لأي أردني بسبب انتمائه الحزبي فقد جاء بنص المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ ما يلي:

- للأردنيين الحق في تأسيس الأحزاب والانتساب إليها وفقاً لأحكام الدستور وهذا القانون.
- يمنع التعرض لأي أردني بما في ذلك المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية أو مساءلته من أي جهة رسمية أو غير رسمية بسبب انتمائه أو انتماء أي من أقاربه الحزبي.
- يمنع التعرض لطلبة مؤسسات التعليم العالي بسبب الانتماء والنشاط الحزبي والسياسي.
- يحق لمن وقع عليه تعرض خلافاً لأحكام هذه المادة أن يلجأ إلى المحاكم المختصة لرفع التعرض والمطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي".

## المطلب الثاني: الرؤية الملكية في تعزيز العمل الحزبي

في مقابلة صحفية لجلالة الملك<sup>(١)</sup> قال فيها: "أعتقد أن الدولة بكل مؤسساتها وكذلك حالة التوافق الوطني من خلال إقرار التشريعات، وجهت رسالة جدية لها أصل دستوري وقانوني تدعو الجميع للمشاركة بالعمل الحزبي الذي لا أقبل إعاقته أو تعطيله أو مضايقة منتسبيه من أي جهة كانت طالما أن هذا العمل لا يخرج عن القانون". مما تقدم يتضح تصميم الإرادة السياسية لجلالة الملك بتعزيز العمل الحزبي وفق أحكام الدستور والقانون. أما المادة (٢٠/أ) من القانون المشار إليه فقد نصت على الآتي: "يحق لطلبة مؤسسات التعليم العالي والأعضاء في الحزب ممارسة الأنشطة الحزبية داخل حرم تلك المؤسسات من دون تضييق أو مساس بحقوقهم، على أن يصدر نظام خاص ينظم هذه الأنشطة".

كما دعا جلالته الملك خلال لقائه رؤساء الجامعات الرسمية في قصر الحسينية بتاريخ ٢٦/٧/٢٠٢٢ الشباب الجامعي إلى أن يكونوا جزءاً أساسياً في عملية التحديث السياسي، والانخراط في العمل الحزبي البرامجي، وأشار جلالته في اللقاء الذي حضره سمو ولي العهد الأمير الحسين بن عبدالله الثاني إلى ضرورة إنجاز نظام تنظيم الأنشطة الحزبية بالجامعات، والعمل بشكل مؤسسي لمنع وضع أي حواجز أمام الشباب في المشاركة بالحياة السياسية.

ويتصور بعض الباحثين أن الغاية من النص على إصدار نظام خاص ينظم الأنشطة الحزبية داخل حرم مؤسسات التعليم العالي بكافة مستوياتها؛ هي لتحقيق التوازن ما بين العملية التعليمية في هذه المؤسسات وبين ممارسة الأنشطة الحزبية، إذ إن العملية التعليمية هي محور عمل مؤسسات التعليم العالي، وبالتالي من غير المناسب أن تتأثر العملية التعليمية بالأنشطة الحزبية، وكذلك لا يجوز حظر الأنشطة الحزبية داخل حرم مؤسسات التعليم العالي بحجة العملية التعليمية. لذلك جاء النص بأنه يحق لطلبة مؤسسات التعليم العالي والأعضاء في الحزب ممارسة الأنشطة الحزبية داخل حرم تلك المؤسسات دون أي تضييق أو مساس بحقوقهم؛ على أن يصدر نظام خاص ينظم هذه الأنشطة.

مما تقدم يتضح أن جلالته الملك يولي الأحزاب السياسية اهتماماً كبيراً منذ توليه سلطاته الدستورية عام ١٩٩٩، فقد ظهر في كتب التكليف السامي لرؤساء الحكومات وخطب الكتب السامية في افتتاح الدورات العادية وغير العادية لمجلس الأمة، وكذلك الأوراق النقاشية لجلالة الملك ومقالاته ورسائله الملكية، التي أكد فيها على تطوير الأحزاب السياسية البرامجية، وبيّن جلالته الرؤية الملكية لأهمية هذه الأحزاب وشروطها وأهدافها، وقد استجاب المشرع للإرادة السياسية لجلالة الملك بإصدار أربعة قوانين للأحزاب السياسية في عهد جلالته الميمون، وذلك في الأعوام التالية: ٢٠٠٧ و ٢٠١٢ و ٢٠١٥ و ٢٠٢٢، ولعل قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ جاء تنفيذاً للإرادة السياسية لجلالة الملك الذي لا رجعة فيه.

<sup>(١)</sup> المقابلة الصحفية التي أجرتها صحيفة الرأي الأردنية والمنشورة في العدد رقم (١٨٨١٩) تاريخ ٢٤/٧/٢٠٢٢.

## المبحث الثاني

### المشاركة السياسية للشباب ومقوماتها ودوافعها

تعد مرحلة الشباب والاهتمام بهم ظاهرة إيجابية على المستوى الوطني والإقليمي والدولي، كون الشباب هم شركاء في صناعة الحاضر والمستقبل، ولهم الدور الأبرز في دعم مسيرة الحياة ودفع عجلة التنمية الشاملة والمستدامة وفي مختلف مسارات الحياة.<sup>(1)</sup>

كما أضحت قضايا الشباب ومشكلاتهم واهتماماتهم وتوجهاتهم تؤرق الحكومات الوطنية والمنظمات الإقليمية والدولية وكافة الدول بلا استثناء في إيجاد الحلول الملائمة لها.

وقد شهد القرن العشرين خطوات واسعة في الاهتمام بالشباب وقضاياهم من قبل كافة المستويات آنفة الذكر؛ لا سيما في ظل وجود أفكار وقيم واتجاهات وعادات تميز فئة الشباب عن غيرها من فئات المجتمع، وخصوصاً داخل المعاهد والجامعات التعليمية.

#### المطلب الأول: ماهية المشاركة السياسية ودوافعها ومراحلها

تتعدد النشاطات الإنسانية في مختلف المجالات إلا أن هناك جانباً منها يتضمن مشاركة الأفراد في الحياة السياسية في الدولة الأمر الذي يتطلب منا الوقوف على مفهومه ودوافعه ومراحلها على النحو التالي :

#### الفرع الأول: مفهوم المشاركة السياسية

اختلف الفقهاء في إيجاد تعريف جامع مانع لمفهوم المشاركة السياسية، فبعضهم عرفها كالفقيه صامويل هنتجتون وجون نلسون على أنها: "ذلك النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون بقصد التأثير في عملية صنع القرار الحكومي، سواء أكان هذا النشاط فردياً أم جماعياً منظماً أم عفويًا، متواصلًا أم متقطعًا، سليماً أم عنيفًا، شرعياً أم غير شرعي، فعالاً أم غير فعال".<sup>(2)</sup>

وبعضهم الآخر عرفها على أنها: "انخراط الفرد رجل أو امرأة في نشاطات الحياة العامة وفي جميع مجالاتها وممارسة حقوقه المدنية المكفولة بالدستور والقوانين الناظمة.."<sup>(3)</sup>. وهناك من عرف المشاركة السياسية بأنها: "مشاركة جميع الأشخاص المؤهلين قانونياً لصنع القرار السياسي والإداري والتحكم إدارة موارد الدولة على جميع المستويات.."<sup>(4)</sup>.

ووفقاً لأحد الاتجاهات السياسية فإن المشاركة السياسية هي: "حرص الفرد أن يكون له دور إيجابي في العملية السياسية من خلال المزاولة الإرادية لحق التصويت أو الترشح للهيئات والمنظمات المنتخبة أو مناقشة القضايا

(1) الشيمي، محمد نبيل. محددات المشاركة السياسية، الحوار المتمدن ، العدد ٢٥٥ ، ٨ ، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٩، ص ٠٠.

(2) <http://ar.wikipedia.org>.

(3) <http://www.ammonnews.net>.

(4) <http://mawdoo3.net>.

السياسية مع الآخرين أو الانضمام إلى المنظمات الوسيطة<sup>(١)</sup>. وجاء في تعريف للمشاركة السياسية بأنها: "النشاط المشروع الذي يقوم به الأفراد وذلك بهدف التأثير على صانعي القرار وما يتخذونه من قرارات.."<sup>(٢)</sup>. ويلاحظ فيما سبق أن المشاركة السياسية ما هي إلا سلوك يمارسه الفرد بصورة مباشرة أو غير مباشرة في العملية السياسية القائمة داخل الدولة، والهدف منها هو التأثير في آلية اتخاذ القرار بصورة إيجابية كونه يترجم الشعور بالمسؤولية الاجتماعية تجاه الأهداف والمشكلات المشتركة التي يعاني منها المجتمع، كما يمكن اعتبارها على أنها آلية من آليات الأنظمة الديمقراطية التي تمارس داخل المجتمعات الإنسانية، وتجسيدا واضحا للمبدأ القاضي بسيادة الشعوب في صنع القرارات السياسية ومراقبتها، فضلا عن أنها تعبير عن انتماء الفرد لوطنه. وعليه فإن المشاركة السياسية هي عملية مستمرة لتعبير الشباب وإشراكهم الفعال في صنع القرارات على كافة المستويات، خصوصا في الأمور التي تهمهم بشكل مباشر، كما أنها تعد من أبرز مهارات الحياة الأساسية للفرد.

### الفرع الثاني: مقومات المشاركة السياسية

تقوم المشاركة السياسية بوجه عام داخل المجتمعات على عدة مقومات أساسية حتى يستطيع الفرد تفعيل دوره السياسي وممارسة ديمقراطيته بحرية وبشكل حقيقي، ومن أهمها: أولاً: مبدأ سيادة القانون: يعتبر مبدأ سيادة القانون أحد المبادئ القانونية الواجب العمل بها لدى الدول، وهو يعني خضوع كافة الأشخاص لنص القانون، فالجميع أمام القانون سواء حكماً ومحكومين؛ فخضوع الجميع للقانون يحقق لهم الأمن والاستقرار والعدالة والموضوعية والشفافية والحيادية دون تفرقة أو تمييز. ثانياً: ممارسة الانتخابات: وتعني قدرة الأفراد على اختيار مجموعة من المترشحين وبصورة ديمقراطية وحرّة ونزيهة، لشغل مناصب معينة منصوص عليها في القانون<sup>(٣)</sup>؛ ومنها:

- اختيار أعضاء مجلس النواب (البرلمان).
- اختيار أعضاء مجلس المحافظة (مجلس اللامركزية).
- اختيار المجالس البلدية (المحلية).
- اختيار اتحادات الطلبة داخل الجامعات.
- اختيار أعضاء الغرف التجارية والصناعية.
- اختيار أعضاء النقابات والأندية والجمعيات وغيرها.

ثالثاً: الرقابة: تعد الرقابة إحدى المقومات المعتمدة والأساسية للمشاركة السياسية والمتمثلة في إيجاد آلية جادة للرقابة والمحاسبة سواء أكان أصل هذه الآلية من قبل الشعب أم النواب، بحيث يتم توجيه الأسئلة والاستفسارات والاستجابات للحكومة بكل شفافية ونزاهة وحيادية.

(١) ربيع، عمرو هاشم. موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٩.  
(٢) الشيخ، نورهان صالح. "المشاركة السياسية للشباب في ضوء نتائج الانتخابات المحلية ٢٠٠٨"، وحدة دراسات الشباب وإعداد القادة بجامعة القاهرة.  
(٣) سلام، إيهاب، الانتخابات، موسوعة الشباب السياسية (سلسلة خاصة صادرة عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية) القاهرة ٢٠٠٨.

رابعاً: وجود الأحزاب السياسية: يعرف الحزب السياسي على أنه: "تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية " (١).

وعليه فإن الحزب السياسي هو تجمع أو تنظيم سياسي يسعى إلى بلوغ السلطة السياسية داخل الحكومة من خلال المشاركة في الحملات الانتخابية التي عملها داخل الدولة (٢).

ومن هنا تعد الأحزاب السياسية إحدى المقومات الحقيقية للعملية السياسية، ومظهراً من مظاهر الحياة الديمقراطية بحيث يستطيع الأشخاص التعبير عن آرائهم بحرية وشفافية وموضوعية في كل ما يصدر عن الحكومة من لوائح وقرارات (٣).

### المطلب الثاني: دوافع ومراحل المشاركة السياسية للشباب الجامعي

ترتبط المشاركة السياسية بالحرية الشخصية للمواطن، وسيادة قيم المساواة، بإقرار الحاكمين بحق المحكومين بأن لهم حقوق دستورية وقانونية تمنحه الحق بالمشاركة في اتخاذ القرار، وأن من واجب الحاكمين إتاحة الفرص أمام المواطنين لممارسة حقهم في المشاركة السياسية دون ضغوط أو معيقات، ولممارسة هذا الحق فإن هناك عدة أشكال أقدمها وأكثرها شيوعاً الانتخاب، وهذه الصور من المشاركة السياسية تعرفها الأنظمة الديمقراطية وغير الديمقراطية، وإن اختلفت دلالتها ودرجة تأثيرها، فهي في الأولى آلية للمفاضلة بين المرشحين بدرجة كبيرة من الحرية، وفي الثانية أداة للرعاية وكسب الشرعية أكثر منها أداة لاختيار الوعي للتأثير في شؤون الحكم والسياسة (٤). وعليه نتناول الدوافع ومراحل المشاركة على النحو التالي :

### الفرع الأول: دوافع المشاركة السياسية للشباب الجامعي

إن مشاركة الشباب لا تقتصر على مكان محدد ولا تنقيد بحدود جغرافية معينة، فقد تكون على نطاق محلي أو إقليمي أو دولي، فمشاركة الشباب على المستوى المحلي ومن بينها المشاركات داخل مؤسسات التعليم العالي فهي تنمي لديهم الشعور بالمسؤولية وروح المبادرة والاعتماد على الذات والولاء للمجتمع والرغبة في تحويل الأهداف التي يريدون بلوغها إلى واقع ملموس (٥).

تعد المشاركة السياسية من أبسط حقوق الشباب، وهي حق أساسي يجب أن يتمتع به كل مواطن يعيش في مجتمعه، فمن حقه أن يختار نوابه الذين يقومون بالرقابة على أفضل الوسائل والأساليب لتحقيق مصلحة المجتمع والوطن معاً. كما أن مشاركة الشباب داخل مؤسسات التعليم العالي (الجامعات والمعاهد) توحد الفكر الجماعي بحيث تسهم في بلورة فكر واحد نحو الإحساس بوحدة الهدف والمصير المشترك والرغبة في بذل الجهود لمساندة

(١) <http://www.interieur.gov.dz>.

(٢) محمد عادل العثمان. تأصيل مفهوم المشاركة السياسية، المركز الديمقراطي العربي، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٠.

(٣) مصطفى، هالة، الأحزاب، موسوعة الشباب السياسية (سلسلة خاصة يصدرها مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية)، القاهرة ٢٠٠٨.

(٤) الصاوي، علي. الشباب والحكم الجيد والحريات، ورقة مقدمة إلى ورشة العمل الإقليمية الثانية، صنعاء/اليمن، ٢٠٠٥/٣/٢١.

(٥) عطا أحمد علي. تقدير الذات والمشاركة السياسية لدى طلبة الجامعة في غزة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

إدارة هذه المؤسسات في اتخاذ قرارات مصيرية تهم الطلبة الذين هم على مقاعد الدراسة أو ما بعد التخرج وانخراطهم في الحياة العامة.

ومن هنا نستطيع الولوج إلى أهم دوافع المشاركة السياسية التي يسعى الشباب إليها في مختلف ميادين الحياة؛ ومن بينها ممارسة العمل السياسي التي تهم المجتمع ككل أو ما يهم احتياجاته الشخصية، لذا يمكن تقسيم تلك الدوافع - بحسب ما جاء به المفكر الأمريكي فيليب بروان - إلى دوافع عامة ودوافع خاصة؛ وهي كالآتي:

#### أولاً: الدوافع العامة للمشاركة السياسية

- الشعور بأن المشاركة السياسية هي واجب والتزام في آن واحد تجاه المجتمع الذي يعيش فيه.
- الرغبة في مشاركة الآخرين في تطوير العملية التعليمية والأنماط الإدارية داخل مؤسسات التعليم العالي نحو الأفضل.
- الرغبة في تقوية الروابط بين مختلف الفئات الإدارية داخل مؤسسات التعليم العالي، بهدف تحقيق نوع من التكامل والتفاعل بين هذه الفئات، بغرض تحقيق الأهداف المشتركة ومن بينها مصلحة الشباب الجامعي.
- توافر الضمانات القانونية والدستورية التي تضمن للشباب الأمن والمناخ الديمقراطي السليم، وسيادة القانون وحرية التفكير والتعبير عن الآراء بحرية، وبما يتفق مع المصالح العليا للدولة والمجتمع.

#### ثانياً: الدوافع الخاصة للمشاركة السياسية:

تتجلى هذه الدوافع بالأساس على تحقيق الآتي:

- تعد المشاركة الفاعلة أفضل الوسائل لحماية المصالح الفردية للشباب.
- محاولة التأثير على صنع السياسات العامة داخل مجتمع مؤسسات التعليم العالي، لتكون ملائمة للاحتياجات الفعلية والرغبات الخاصة للشباب.
- تحقيق المصالح الشخصية التي تتمثل في السيطرة والتمتع بالنفوذ، وتحقيق منافع مادية وغيرها من المصالح الشخصية.
- الرغبة في تحقيق العدالة والمساواة والموضوعية، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع الطلبة داخل مؤسسات التعليم العالي والنظر إليهم بعين الاهتمام، وأن يكونوا محل اعتبار يؤخذ بأفكارهم وآرائهم، التي تحقق مصلحة الطرفين دون تعد أو تهميش.
- إبراز قدراتهم الفكرية والبدنية وعدم إغفالها أو تجاهلها.

#### الفرع الثاني: مراحل المشاركة السياسية للشباب الجامعي

ينتوقف مدى المشاركة السياسية للشباب داخل مؤسسات التعليم العالي على اهتمام الدولة وتشجيعها على ذلك أولاً، وعلى مدى قناعة المسؤولين والأجهزة الإدارية فيها بضرورة مشاركة الشباب في صنع القرارات المصيرية، سواء داخل هذه المؤسسات أم خارجها، كما تنتوقف المشاركة السياسية لهذه الفئة من الشباب على مدى قناعتهم

واهتمامهم بالمناخ السياسي فكرياً ومادياً واجتماعياً الذي يسود المجتمع الجامعي، وأن المشاركة السياسية تعدّ واجباً مدنياً عليهم القيام به، وكلما زادت مشاركتهم في صنع القرار كان ذلك دليلاً على صحة المناخ السياسي وسلامته (١).

إن مدى المشاركة السياسية تتفاوت وفقاً لمستوى الثقافة والتعليم والمهنة والجنس والعمر والديانة ومحل الإقامة الشخصية وغيرها، فكلما زاد مستوى التعليم زادت المشاركة السياسية لديهم في كل ميادين الحياة ودرجاتها.

ومن هنا نرى أن المشاركة السياسية للشباب في اتخاذ القرارات تمر بأربع مراحل<sup>(٢)</sup>، وهي:

أولاً: الاهتمام السياسي: ويتضح ذلك في مدى اهتمام الشباب بالقضايا العامة والأحداث السياسية، حيث يميل البعض إلى الاشتراك في المناقشات السياسية مع الأفراد: أسرههم وزملاء الدراسة والعمل، وتزداد تلك المناقشات حينما تظهر الأزمت وتكثر الحملات الإعلامية والانتخابية.

وتبرز تلك المناقشات وتتوسع داخل المجتمع الشبابي وخصوصاً في الجامعات والمعاهد، وتحديداً إذا وجد هؤلاء الشباب المناخ القانوني المناسب لطرح آرائهم وأفكارهم دون مقاومة أو معوقات.

وبالعودة للتشريع الأردني نرى أن رغبة المشرع جاءت واضحة وفقاً لقانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ وتحديداً بنص المادة (٢٠) منه، الذي جاء تحقيقاً للرؤية الملكية السامية في المشاركة السياسية لكافة فئات المجتمع بوجه عام، ولفئة الشباب على وجه الخصوص.

ثانياً: المعرفة السياسية: ويقصد بها المعرفة بالشخصيات ذات الدور السياسي داخل المجتمع سواء على المستوى المحلي أو الدولي كالوزراء، وأعضاء مجلس الأمة (الأعيان والنواب) وأعضاء المجالس المركزية واللامركزية.

ثالثاً: الاقتراع السياسي: ويتضمن في مشاركة الشباب في الحملات الانتخابية، سواء كان ذلك بالدعم المادي أو المعنوي أو المشاركة بعملية التصويت واختيار المرشحين.

رابعاً: المطالب السياسية: وتتمثل هذه المرحلة بالتواصل مع الأجهزة الرسمية وتقديم الشكاوى والالتماسات والدخول في عضوية الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والأندية والجمعيات وغيرها.

وتتضح مطالب الشباب داخل مؤسسات التعليم العالي بشكل كبير، حينما يسهمون في عملية صنع القرارات ذات العلاقة باحتياجاتهم الحقيقية، وكذلك عندما يجدون آذاناً صاغية تسمعهم وتتقبل مشاركاتهم المعززة في تفعيل القرارات الصادرة من جانب الأجهزة الإدارية المختلفة، فكلما زادت درجة مشاركتهم وتلبية حاجاتهم ارتفعت درجة شرعية القرارات الصادرة وارتفعت درجة تقبلها.

(١) الشيمي، محمد نبيل. أنماط المشاركة السياسية وأهميتها، الحوار المتمدن، العدد ٢٥٥، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٩.

(٢) <http://kenanaonline.com>

والعكس صحيح فكلما قاومت الإدارة داخل مؤسسات التعليم العالي الشباب وأغلقت الأبواب في وجوههم، ولم تتقبل الآراء ووجهات النظر الصادرة عنهم، انعكس ذلك على الإنجاز والعطاء المفترض من جانب هذه المؤسسات، وعرقلة السير الطبيعي لعجلة التعليم والتطوير المرجو.

ونخلص للقول بأن المشاركة السياسية تكون أكثر تأثيراً وعطاءً، حينما تصدر تلك الآراء والأفكار من قبل فئة الشباب الأكثر تنظيمياً ونشاطاً؛ خصوصاً عندما تعمل ضمن المظلة الحزبية السياسية المشروعة.

### المبحث الثالث

#### دور مؤسسات التعليم العالي والشباب في المشاركة السياسية

تعدّ مؤسسات التعليم العالي (الجامعات والمعاهد) الحاضنة الرئيسية للمجتمع الطلابي، الذي يمضي فيها الساعات الطويلة ليتلقى منها تعليمة المثمر، ويمارس فيها أنشطته المختلفة، الأمر الذي يبرز دورها في فتح المجال لمشاركتهم السياسية وتوعيتهم بأهمية تلك المشاركة، ومدى تأثير صوتهم وقدرتهم في التأثير على الساحة السياسية، وأن لهم دوراً بارزاً وفعالاً في ميدان الحياة السياسية. وعليه سوف نعمل على تناول دور مؤسسات التعليم العالي والشباب في المشاركة السياسية على النحو التالي :

#### المطلب الأول: دور مؤسسات التعليم العالي في تفعيل المشاركة السياسية

ومن هنا لا بد لهذه المؤسسة أن تحرص على زيادة الأنشطة السياسية داخلها، وكذلك السماح للمنظمات المدنية والأحزاب السياسية من العمل في رحابها، والتقليل من السيطرة الأمنية على العمل الطلابي، بل تحفيزهم على المشاركة الفاعلة بما يعود بالنفع دون أي حواجز أو قيود.

وعليه فإن دور مؤسسات التعليم العالي في تعزيز وتنمية ودعم السلوك الطلابي للمشاركة السياسية بفعالية، يظهر في بعدين هامين<sup>(١)</sup> هما:

أولاً: البعد الإعلامي والتثقيفي

ويتطلب تحقيق هذا البعد التركيز على الآتي:

- اهتمام الأجهزة الإدارية لمؤسسات التعليم العالي بإيجاد صيغ جديدة وملائمة للخطاب مع الشباب في مناقشة القضايا العامة والمسائل الوطنية وإطلاعهم على تلك المشكلات ومشاركتهم في حلها.
- إعداد اللقاءات وعقد المحاضرات والندوات والمؤتمرات ذات العلاقة، وزيادة الأنشطة الثقافية المتعلقة بالمشاركات السياسية للشباب، بهدف فهم واستيعاب مفردات الخطاب السياسي الرسمي.
- العمل على نشر الثقافة الديمقراطية والوعي السياسي، وتنمية مهارات الشباب ودعمهم في المشاركات السياسية المحلية والإقليمية والدولية.

(١) النويهي، آية عبدالله أحمد. آليات تفعيل الشباب في المشاركة السياسية، المركز الديمقراطي العربي، القاهرة، ٢٠١٤

ثانياً: البعد العملي والتشاركي: يعنى هذا البعد في التركيز على النتائج والسلوكيات الشبابية في هذا المجال، ومدى انعكاس السلوك الديمقراطي والسياسي في صقل الشخصية واحترام الذات، وكذلك مدى اكتسابهم المهارات الدبلوماسية في حل المشكلات وإدارة الأزمات، وهذه الأمور يتطلب تحقيقها التركيز على الآتي:

- توفير القنوات الفكرية للعمل التعاوني المشترك سواء أكان بين الشباب أنفسهم أم بينهم وبين مؤسساتهم التعليمية التي ينتمون إليها.
- تدريب الشباب على مهارات الخدمة التطوعية.
- الاهتمام بالأنشطة الطلابية المختلفة سواء أكانت ثقافية أم سياسية أم اجتماعية أم غيرها.
- التأكيد على القيم الديمقراطية والمهارات السلوكية الإيجابية، المتمثلة في تقبل الآخر أثناء الحوارات ومناقشة القضايا المختلفة الظاهرة على الساحة الوطنية والإقليمية والدولية.
- تفعيل روح المواطنة الصالحة والانتماء الوطني.
- تدريب الشباب على إدارة المواقف والأزمات، والقدرة على اتخاذ القرارات.
- تنظيم الحوارات والمعسكرات الشبابية التي تسهم في توفير المناخ الملائم فيما بينهم، وجذب الآخرين للانخراط الجاد في العمل الحزبي، والمشاركة السياسية النزيهة.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: الدور الشبابي في المشاركة السياسية

كما أسلفنا، إن فئة الشباب هي نتاج المجتمع بما يحمله من إيجابيات وسلبيات، فهم عماد الأمة الحاضر وأملها في المستقبل.

ومن هنا يؤكد علماء النفس والمختصين بأن مرحلة الشباب هي النمو والانتقال من الطفولة إلى مرحلة الرشد، مع ما يتخللها من اضطرابات ومشكلات يتعرضون لها داخل الأسرة والمدرسة والجامعة والمجتمع، حيث يتحقق لهم نمو الشخصية وصلها، الأمر الذي يتطلب من الجميع مساعدتهم، والأخذ بأيديهم ليصلوا إلى مرحلة النضج الكامل والوعي الشامل لكافة مجالات الحياة.

وبناءً عليه يمكن الوقوف على الدور الشبابي الذي يمكنهم من ممارسة المشاركة السياسية بأمان، التي تتمثل بالمراحل الآتية:<sup>(2)</sup>

أولاً: مرحلة الاستعداد للتغيير: يكون الفرد في مرحلة الشباب في طور التغيير البيولوجي والنفسي والاجتماعي، التي تسير مع تغييرات مقابلة في الثقافة المادية والمعنوية، وأساليب الحياة وطرقها ومتطلباتها. من هنا يدخل الشباب في مرحلة الصراع والتحدي مع تلك المتطلبات والمتغيرات في اكتساب قيم المجتمع وتقاليد وعاداته، رغم أن النسبة الغالبة تصبح جزءاً لا يتجزأ من هذا النسيج الاجتماعي الجديد، بل يصبحون مدافعين عن هذا النسيج ضد محاولات تغييره.

(1) عطا، أحمد علي. مرجع سابق.

(2) الشيخ، نورهان صالح. مرجع سابق.

ثانياً: مرحلة النظرة المستقبلية والطموح: يسعى الفرد في مرحلة الشباب إلى تحقيق الأفضل ليكون مثلاً يحتذى بين أقرانه، كما يتطلع إلى رسم أهدافه وآماله المستقبلية، ليصطدم بصعوبات جمة وعقبات كبيرة، لا يستطيع التخلص منها إلا بشق الأنفس، خصوصاً إذا لم يجد من يساعده، ويأخذ بيده لمجابهة تلك المعوقات وتحمل المسؤوليات.

ثالثاً: مرحلة التردد والإحجام: لا تخلو مرحلة الشباب من المتناقضات الحياتية، سواء في منظومة القيم والمفاهيم أو في البيئة المحيطة به، التي تموج بمعلومات زاخرة بالأراء والأفكار ووجهات النظر، في ظل الانتشار الواسع لوسائل الاتصال المختلفة، ومن أهمها الشبكة العنكبوتية (الإنترنت)، بحيث أصبح الشباب في محيط متلاطم الأمواج يأبى الثبات والاستقرار، الذي ينعكس على نمط التفكير لديهم سواء أكان بصورة إيجابية أم سلبية، وكذلك انعكاسه على مستوى النضج العقلي والانفعالي، إذا ما قورنت بأقرانهم في العمر من الأجيال السابقة.

### المطلب الثالث: الاهتمامات الشبابية

تختلف اهتمامات الشباب واحتياجاتهم وفقاً لمستوى القبول والاستجابة لديهم من جانب، ومدى قيام الدولة ممثلة بأجهزتها المختلفة في بناء برامج وخطط تنموية شاملة، تهدف بالدرجة الأولى إلى تلبية وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، ومن بينهم الشباب الذين هم أمل الأمة وصناع مستقبلها، الأمر الذي يترتب على مؤسسات التعليم العالي إعدادهم جيداً وتشجيعهم على الإسهام والمشاركة الفاعلة في كافة الأنشطة والبرامج التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، من خلالهم، ولعل أغلب اهتمامات الشباب تتركز في النقاط الآتية:<sup>(١)</sup>

- المشكلات الشخصية وطرق حلها.
- تلقي التعليم المستمر وتحقيق الاستقلال الذاتي بعيداً عن الأسرة.
- تلبية الرغبات الشخصية كالزواج وتكوين الأسرة.
- تحقيق المكانة الاجتماعية المتميزة وإثبات الذات.
- المشاركة الفعالة في الحياة الاجتماعية والسياسية.
- تنمية الشعور بالأمان الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بعيداً عن التمييز والفئوية.
- إيجاد أساليب فلسفية ومبادئ مستقرة للحياة حاضراً ومستقبلاً.

### الخاتمة

في ضوء الدراسة التي قمت بها للموضوع الموسوم بـ: " دور المؤسسات التعليمية في تمكين الشباب من المشاركة السياسية في ظل قانون الأحزاب الجديد"، يتبين لنا مجموعة من النتائج التي توصلنا إليها، التي تشير إلى انخفاض مستوى المشاركة السياسية للشباب والانتماء الحزبي.

(١) السيد عليوه ومنى محمود. المشاركة السياسية، موسوعة الشباب السياسية، سلسلة يصدرها مركز الأهرام للدراسات السياسية، القاهرة، ٢٠٠٨

**أولاً: النتائج:**

- الشباب عنصر مهم من عناصر بناء الدولة والمجتمع، فهم يمتلكون طاقات عالية، يجب على مؤسسات التعليم العالي وأجهزة الدولة الاستفادة منها.
- تعدّ مرحلة الشباب الجامعي أخصب مرحلة من مراحل عمر الإنسان، فهي مرحلة البذل والبناء والعطاء، وهي الثروة الحقيقية التي لا تعوض.
- ضرورة مشاركة الشباب في عملية صنع القرار السياسي وتقبل مشاركتهم.
- الحزب تنظيم سياسي وطني، يهدف إلى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة وديمقراطية مشروعة.
- لمؤسسات التعليم العالي دور مهم في بناء الأجيال وصلها من أي أفكار أو اتجاهات سلبية، وتحويله إلى عنصر إيجابي مدرك لظروف الحياة ومتغيراتها.

**ثانياً: التوصيات:**

- استخدام أسلوب توجيه وتوعية وإرشاد الشباب من جانب مؤسسات التعليم العالي وأجهزة الدولة المختلفة مثل: وزارة التنمية السياسية، وزارة الثقافة، وحثهم على المشاركة السياسية.
- تفعيل دور وسائل الإعلام المختلفة وشبكات التواصل الاجتماعي لنشر التوعية والثقافة الحزبية والمشاركة السياسية لكافة فئات المجتمع وتحديد فئة الشباب.
- الاهتمام بمرحلة الشباب منذ السنوات الأولى للدراسة والاستمرار في ذلك على مدار سنوات الدراسة وما بعد التخرج.
- وضع الخطط والبرامج والمناهج التي تتناول تنمية الشباب وتنقيفهم، وزيادة الوعي السياسي لديهم خلال مرحلة التعليم العالي وبكافة مستوياتها.
- تعزيز قدرات الشباب وتميئتها من جانب الدولة والمؤسسات التعليمية، وحثهم على مبادرات التعبير عن الرأي بحرية دون خوف، مع تغليب مصلحة الوطن على أي مصالح أخرى.
- تفعيل الدور الرقابي على عمل الأحزاب وتجنبيها أي أدوار مشبوهة، يكون من شأنها نشر أفكار تعمل على زعزعة الأمن المجتمعي والاستقرار الوطني.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: القرآن الكريم

### ثانياً: الكتب:

- السيد عليوه ومنى محمود. المشاركة السياسية، موسوعة الشباب السياسية، سلسلة يصدرها مركز الأهرام للدراسات السياسية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ربيع، عمرو هاشم. موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- سلام، إيهاب. الانتخابات، موسوعة الشباب السياسية، سلسلة خاصة صادرة عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ٢٠٠٨.
- السيوطي، جلال الدين. الجامع الصغير، ٩١١ هجري، ص ١٢٠٥.
- الشيخ، نورهان صالح. المشاركة السياسية للشباب في ضوء نتائج الانتخابات المحلية ٢٠٠٨، وحدة دراسات الشباب وإعداد القادة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
- مصطفى، هالة. الأحزاب، موسوعة الشباب السياسية (سلسلة خاصة يصدرها مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية)، القاهرة ٢٠٠٨.
- محمد عادل العثمان. تأصيل مفهوم المشاركة السياسية، المركز الديمقراطي العربي، القاهرة، ٢٠١٦.
- النويهي، آية عبدالله أحمد. آليات تفعيل الشباب في المشاركة السياسية، المركز الديمقراطي العربي، القاهرة، ٢٠١٤.

### ثالثاً: الرسائل الجامعية:

- عطا، أحمد علي. تقدير الذات والمشاركة السياسية لدى طلبة الجامعة في غزة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ٢٠٠٩.

### رابعاً: الأبحاث:

- الشيمي، محمد نبيل. محددات المشاركة السياسية، الحوار المتمدن، العدد ٢٥٥، ٨، القاهرة، ٢٠٠٩.
- الشيمي، محمد نبيل. أنماط المشاركة السياسية وأهميتها، الحوار المتمدن، العدد ٢٥٥، القاهرة، ٢٠٠٩.
- العبادي، أحمد علي عويدي. الرؤية الملكية في الأحزاب السياسية، مقالة منشورة على موقع عمون الإخباري، تاريخ ١٨/١٠/٢٠٢٢.

### خامساً: التشريعات:

- الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ وتعديلاته لسنة ٢٠١١.
- قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

## سادساً: المؤتمرات:

- الزيدي، المنجي. الشباب والتنشئة على قيم المواطنة، ورقة مقدمة إلى مؤتمر قضايا الشباب في العالم الإسلامي: رهانات الحاضر وتحديات المستقبل، منظمة المؤتمر الإسلامي، تونس ٢٤-٢٦ / ١١ / ٢٠٠٨.
- الصاوي، علي. الشباب والحكم الجيد والحريات، ورقة مقدمة إلى ورشة العمل الإقليمية الثانية، صنعاء- اليمن، ٢١-٢٣ / ١ / ٢٠٠٥.

## سابعاً: المواقع الإلكترونية:

- <http://www.ammonnews.net>.
- <http://www.interieur.gov.dz>.
- <http://kenanaonline.com>
- <http://democraticac.de>.
- <http://www.interieur.gov.dz>.
- <http://ar.wikipedia.org>.
- <http://www.ammonnews.net>
- <http://mawdoo3.net>.

## الإطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية

نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.04](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.04)

تاريخ استلام البحث ٢٥/٢/٢٠٢٣.  
تاريخ قبول البحث ٢٥/٤/٢٠٢٣.

\* قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأفراسيوية، مصر.

\* للمراسلة: [Noby.keshty2000@gmail.com](mailto:Noby.keshty2000@gmail.com)

### الملخص

يتناول البحث أحد أهم المسائل المرتبطة بالتعديلات الدستورية في بعض الدساتير، حيث تحتل النصوص الدستورية المكانة الأسمى في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني لأي دولة؛ فهي تضيف الشرعية على ممارسات السلطة وتكفل الحماية القانونية والرقابة على عمل السلطات، ولا يجوز لأي نص قانوني أن يخالف الدستور، لأنه يحتل مكانة محورية في كل منظومة قانونية، فهو القانون الأساسي الذي تنبني عليه كل مؤسسات الدولة وقوانينها؛ لذا تُعد عملية وضع دستور أو تعديل دستور قائم حدثاً تاريخياً واستثنائياً في حياة الشعوب. وتهدف هذه الورقة البحثية إلى توضيح الإطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية من خلال توضيح عدد من المحاور منها المقصود بالتعديلات الدستورية، ومن المخول له وضع الدستور، ومن يملك حق تعديل الدستور، ودور القضاء في الرقابة على التعديلات الدستورية، وما هي متطلبات تعديل الدستور، وما هي دوافع التعديلات الدستورية، وما هي إجراءات التعديلات الدستورية.

**الكلمات الدالة:** التعديلات الدستورية، الرقابة، السلطة، القانون، القضاء.

## Conceptual Framework of Constitutional Amendments

Nabila Abdel-Fattah Hassanein Keshty\*

\* Department of Public Law, College of Sharia and Law, Afro-Asian University, Egypt.

\* Corresponding author: [Noby.keshty2000@gmail.com](mailto:Noby.keshty2000@gmail.com)

Received: 25/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

This research reviews one of the crucial issues related to constitutional amendments in some constitutions, whereby constitutional texts occupy the highest place in the hierarchy of the legal system of any state; gives legitimacy to the practices of the authority and guarantees legal protection and control over the work of authorities. No legal provision may contravene the Constitution, because it occupies a significant place in every legal system, as it is the basic law on which all state institutions and laws are built; therefore, the process of drafting a constitution or amending an existing constitution is a historical and exceptional event in societies. This research paper aims to clarify the conceptual framework of constitutional amendments with clarification of a number of axes, including what is meant by constitutional amendments, who has the right to draft the constitution, who has the right to amend the constitution, the role of the judiciary in monitoring constitutional amendments, what are the requirements for amending the constitution, what are the motives behind constitutional amendments, and what are the procedures of constitutional amendments?

**Keywords:** Constitutional amendments, Censorship, Authority, Law, Judiciary.

## المقدمة

يُعد الدستور القانون الأعلى في أي مجتمع، فهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وبين السلطات العامة واختصاصاتها والعلاقة بينهم، كما يحدد حقوق الأفراد وحرّياتهم ووسائل حمايتهم، وتحتاج كل دولة إلى دستور لتنظيم العلاقة بين الحكام والمحكومين؛ وهذا ما جعل الدستور بمثابة الآلية التي يتم من خلالها التوفيق بين السلطة والشعب.

### مشكلة البحث:

تتجسد مشكلة البحث في تغافل المشرع الدستوري بشأن النص على التعديلات الدستورية حينما يتولى إعداد الوثيقة الدستورية في الدولة، مكتفياً بالإشارة إلى آلية التعديل الدستوري وحدوده وقيوده والجهة المختصة به دون الاهتمام بما يدعو إلى مثل هذا التعديل.

وتتمحور إشكالية هذه الورقة البحثية في الإجابة على عدد من التساؤلات وذلك على النحو التالي:

- ١- ما المقصود بالتعديلات الدستورية؟
- ٢- من المُخَوَّل له وضع الدستور؟
- ٣- من يملك حق تعديل الدستور؟
- ٤- ما هي متطلبات تعديل الدستور؟
- ٥- ما هي دوافع التعديلات الدستورية؟
- ٦- ما هي إجراءات التعديلات الدستورية؟

### أهمية البحث:

يتمتع موضوع البحث بأهمية بالغة في ميدان القانون الدستوري، حيث إن تطور الحياة وتغييرها أصبح أمراً لا يتناسب مع فرض نصوص ثابتة ودائمة، الأمر الذي يتطلب تعديل الوثيقة الدستورية لأي دولة من الدول انعكاساً للظروف والأوضاع التي تعيشها الدولة من كافة النواحي.

ولما كانت هذه الظروف والأوضاع قابلة للتغيير وفقاً لقانون التطور كان لا بد من مساندة هذا التطور بتطور مماثل في الدساتير وذلك بتعديلها، وإلا ابتعد الدستور القائم عن الواقع، مما يؤدي إلى التفكير بتعديله أو إلغائه، وهنا تكمن أهمية البحث.

### هدف البحث:

يتمثل هدف البحث باستجلاء الأسباب التي من شأنها وجوب قيام السلطة المختصة بإجراء التعديل على الدستور في الدولة، ومعرفة المقصود بالتعديلات الدستورية، ومن المُخَوَّل له وضع الدستور، ومن يملك حق تعديل الدستور، ومعرفة متطلبات تعديل الدستور، ودوافع هذه التعديلات، وإجراءاتها.

## منهج البحث:

سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لكونه من أنسب المناهج لمعالجة مشكلة الدراسة.

## هيكلية البحث:

يقضي طبيعة هذا البحث تقسيمه إلى عدد من المحاور تنتهي بخاتمة البحث تضم التوصيات، كالآتي:  
المحور الأول نخصه لتبيان ماهية التعديل الدستوري، وفي المحور الثاني نخوض الكلام حول متطلبات التعديلات الدستورية وإجراءاتها، وفي المبحث الثالث والأخير، نحاول جهد الإمكان تحليل وتحديد القيمة القانونية لتلك المتطلبات والإجراءات الخاصة بتعديل الدستور.

وقد اقتضت الضرورة العلمية للورقة البحثية أن تكون هيكلية البحث موزعة على مبحثين تسبقهما مقدمة وتليهما خاتمة، وذلك على النحو التالي: المبحث الأول: ماهية التعديلات الدستورية، المبحث الثاني: متطلبات التعديلات الدستورية وإجراءاتها.

## المبحث الأول

### ماهية التعديلات الدستورية

على الرغم من شيوع فكرة دساتير طويلة الأمد إلا أن مُعدّل عُمر الدستور حول العالم وفق الإحصاءات يبلغ عشرون عامًا، وعُمر الدستور مُهم بقدر أهمية المبادئ المُتجذرة في النص الدستوري، وعلى الرغم من ذلك من الضروري أن يتكيف الدستور مع المتغيرات ويُجاري التحديات الجديدة غير المتوقعة التي لم تُكن لتخطر ببال واضعبي الدستور، لذا يُشكل تطور الدستور جزءًا من الحياة الدستورية الطبيعية، ويمثل التعديل الدستوري الوسيلة الأكثر أهمية لإجراء أي تغيير في الدساتير دون اللجوء إلى إلغاء الدستور أو تعطيله لما له من أثر في ملء الفراغ بين الواقع السياسي والواقع الدستوري.

### أولاً: تعريف التعديلات الدستورية

التعديلات الدستورية شيء لا بُد منه فهي تفرض نفسها، قال الفقيه الفرنسي "Cf-Royar-Collard":  
"الدساتير ليست خيمًا نُنصبها للنوم"، وهي تتآكل مع الزمن<sup>(١)</sup>؛ لذا لا بُد لها أن تتأقلم وأن تكون انعكاسًا للظروف والأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يعيشها المجتمع.

### ١- تعريف التعديل لغةً واصطلاحًا

#### أ. تعريف التعديل لغةً:

التعديل (مفرد) جمعه (تعديلات)، بمعنى التقويم، ويقال: عدلت الشيء، تعديلًا، فاعتدل، أي فاستوى فإذا مال الشيء قلت: عدلته إذ سويته فاستوى واستقام، وعدل الحكم والشيء، تعديلًا: أقامه وسواه، كما يقال عدل الميزان أو المكيال: فاعتدل، كما يأتي بمعنى التركيز، ومنه قولهم تعديل الشهود أو تركيتهم بوصفه بصفة البُعد عن الميل

(١) KhalfaMameri, Les Constitutions algériennes, Histoire-Textes, Réflexions, Thala Editions, 2008, p.7

لصالح الخصوم في الدعوى، فيقال: عدلّ الشاهد أي: زكاه ونسبه إلى العدالة ووصفه بها، ورجل عدل وعاذل، أي: جازر الشهادة، والعدل من الناس: المستقيم الذي يقبل قوله وحكمه<sup>(١)</sup>.

يُلاحظ أن التعديل في بنية الشيء من جهتي الشكل والمضمون يُراد به إحداث بعض التغييرات عليه بالزيادة أو بالنقصان، حتى يتلاءم مع الأوضاع الجديدة، أما إزالة البنية من أساسها وإقامة أخرى بدلاً منها لا تحمل معنى التعديل.

## ب. تعريف التعديلات الدستورية اصطلاحاً:

يمكن تعريف التعديلات الدستورية بأنها: "تغييرات جزئية تُلحق نصاً أو بعض نصوص بالدستور سواء بالإضافة أو الإلغاء أو التبديل"<sup>(٢)</sup>، ويقصد بتعديل الدستور أيضاً: "العملية التي تسمح بتغيير أحكامه"<sup>(٣)</sup>.

وعرفه البعض بأنه: "أي تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه، كما يشمل تغيير أحكام منصوص عليها في الدستور بالإضافة أو الحذف"<sup>(٤)</sup>، وذهب جانب من الفقه إلى معنى التعديل الدستوري هو: "إعادة النظر في أحكامه كلياً أو جزئياً"<sup>(٥)</sup>.

ويقصد بتعديل الدستور إدخال تغيير جزئي على ما تضمنته وثيقته الأصلية من نصوص ومواد، سواء بتغيير مضمون بعضها أو إلغاء بعضها الآخر، أو إضافة أحكام جديدة لم تكن موجودة من قبل<sup>(٦)</sup>.

مما سبق بيانه نلاحظ أن معنى التعديل الدستوري هو إعادة النظر في الدستور تغييراً أو تبديلاً أو حذفاً أو إضافةً في حروفه أو كلماته أو محتواه، وقياساً على ذلك فإن مدلول التعديل لغة واصطلاحاً مقتضاه التصدي لبعض قواعد الدستور السارية المفعول بالحذف استغناء عنها، أو بإضافة أحكام لها.

## ٢- تعريف الدستور لغةً واصطلاحاً

### أ. تعريف الدستور لغةً:

يستند التعريف اللغوي للدستور على تحديد المعنى اللغوي لمصطلح الدستور الذي أجمع الفقه على أنه مصطلح فارسي الأصل دخل إلى اللغة العربية عن طريق الأتراك، يقصد به التأسيس أو التكوين أو النظام، وهو ذات المدلول اللغوي لمصطلح constitution في اللغتين الفرنسية والإنجليزية، ومصطلح Costituzione في اللغة الإيطالية، ومصطلح constitucion في اللغة الأسبانية، ومصطلح verfassung في اللغة الألمانية<sup>(٧)</sup>.

(١) الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ط٤، ٢٠٠٥، ص ٢٥١.

(٢) شورش، حسن عمر، التعديلات الدستورية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الدستوري، "دراسة مقارنة"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ١١، ع ٤٣، ٢٠٢٢، ص ١٧٢.

(٣) حاشي، يوسف، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٢٩.

(٤) بو شعير، سعيد، النظام السياسي الجزائري، «دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور ١٩٩٦ السلطة التنفيذية»، الجزء ٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٢٦١.

(٥) حميد، حاز مصباح، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية (١٩٩١-٢٠٠٧)، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٢٠٨.

(٦) مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي ٤٧، الدستور في الوطن العربي عوامل الثبات وأسس التغيير، ٢٠٠٦، ص ٨.

(٧) KhalfaMameri, Les Constitutions algériennes, Histoire-Textes, Réflexions.Thala Editions, 2008, pp. 20-22.

وتأتى كلمة "دستور" من أصل فارسي، وهى منقسمة إلى نصفين الأول "دست" بمعنى القاعدة والثاني "ور" بمعنى صاحب، لذا فالمقصود من كلمة دستور هو التأسيس والتكوين والنظام، لذا يتم وضع مجموعة من المواد التي يُستخرج من خلالها الأنظمة والقوانين التي تدير عليها الدولة<sup>(١)</sup>.

أما في المعاجم العربية فيُعرف "دستور" بالقاعدة يعمل بمقتضاها، والدفتر تُكتب فيه أسماء الجند ومرتبّاتهم، ويُقال دستوره بيده بمعنى "حرّ مستقل" ودستور العمل مجموع قوانين أو مراسيم الأعمال<sup>(٢)</sup>.

### ب. تعريف الدستور اصطلاحاً:

لقي تعريف الدستور اختلافاً وتبايناً شديداً بين الفقهاء؛ ومرّد ذلك إلى عدم اتفاقهم على المعيار الواجب الاعتماد عليه في تعريف الدستور، هل هو المعيار اللغوي أو المعيار الشكلي، أو المعيار الموضوعي؟

- عُرِف الدستور وفقاً للمعيار اللغوي بأنه: "مجموعة القواعد التي تنظم أسس الدولة وتحدد تكوينها"<sup>(٣)</sup>.
- عُرِف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي بأنه: "وثيقة أو مجموعة من الوثائق الرسمية الصادرة تحت هذا المسمى والمطبقة فعلاً في دولة ما وفي زمن ما"<sup>(٤)</sup>.
- عُرِف الدستور طبقاً للمعيار الموضوعي بأنه: "مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالدولة والسلطة السياسية فيها، من حيث إنشائها، وتنظيمها، وإسنادها، وكيفية انتقالها وممارستها، سواء كانت تلك القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة"<sup>(٥)</sup>.

وقد لاقت هذه المعايير -اللغوي والشكلي والموضوعي- العديد من الانتقادات.

ويمكن القول، إن الدستور هو مجموعة القواعد الأساسية التي تُبين شكل الدولة ونظام الحُكم فيها ومدى سلطتها إزاء الأفراد.

### ثانياً: أنواع التعديلات

يُمكن تحديد نوعين مختلفين من عمليات التعديل الدستوري وهما:

- ١- إجراء تعديلات طفيفة على الدستور: لتحديث نصه ليتماشى مع الحاضر، يُعتبر دستور النرويج الذي وُضع عام ١٨١٤ ثاني أقدم دستور في العالم لا يزال سارياً حتى اليوم، وخضع لأكثر من ٣٠٠ تعديل ليتكيف مع التغييرات الاجتماعية بالتالي بات دستور النرويج مستحدثاً وثابتاً في آن.

(١) معلوف، لونيس، المنجد في اللغة، انتشارات نوى القري، إيران، ط٣٧، ١٤٢٣، ص٤٩١.

(٢) عمر، بركات، أسباب وأهداف التعديل الدستوري في الجزائر دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد العزيز خنشلة، الجزائر، مج٣، ع١٤، ٢٠١٦، ص٨٨.

(٣) منصور، مولود، بحوث في القانون الدستوري، موفم للنشر، الجزائر، ٢٠١٠، ص١٠٨.

(٤) خاموش، عمرو عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص١٥٩.

(٥) الحسيني، محمد طه حسين، مبادئ القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص٩١.

٢- النوع الثاني من التعديل الدستوري يهدف إلى تأسيس نظام حكم جديد وبناء مؤسسات ديمقراطية جديدة، وقد خاضت جنوب أفريقيا هذه التجربة في أواخر التسعينات للتخلص من نظام الفصل العنصري التمييزي، حيث قرّر شعب جنوب أفريقيا تبني دستور جديد بالكامل في عام ١٩٩٦ لبلورة تغيير شامل في النظام السياسي وتحقيق مجتمع جديد قائم على المساواة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: من له الحق في التعديل الدستوري

لكلّ من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذه التعديل، فإذا كان الطلب صادراً عن مجلس النواب وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويُصدر قراره بأغلبية أعضائه<sup>(٢)</sup>.

## المبحث الثاني

### متطلبات التعديلات الدستورية وإجراءاتها

#### أولاً: طرق تعديل الدستور

نص الفصل الثامن والعشرون من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٧٩٣ على أن: "الشعب لديه دائماً الحق في مراجعة وإصلاح وتغيير دستوره، فلا يمكن لجيل أن يفرض قوانينه على الأجيال اللاحقة"<sup>(٣)</sup>، يعني ذلك أن عدم تضمين وثيقة الدستور لنص يجيز التعديل يتناقض مع مبدأ السيادة الشعبية، لأن الشعب لا يمكن أن يتخلى عن حقه في تعديل الدستور بالإضافة إلى أن الجمود المطلق للدستور قد يفتح السبيل لإجراء التعديل بطرق غير مشروعة كاستخدام القوة من خلال الثورات الشعبية أو الانقلابات العسكرية.

والتعديل الدستوري يعتبر في الواقع ضرورياً لأنه يسمح للدستور بأن يواكب ما يستجد في المجتمع من تطورات وظروف مع الحفاظ على قدسية الدستور وسموه من خلال عدم إعطاء الفرصة للهيئات الحاكمة بتجاوزه في التطبيق بحجة عدم ملاءمة قواعده، بالإضافة إلى تجنب الدستور أي محاولة لتغييره عن طريق العنف<sup>(٤)</sup>.

ولهذا نجد معظم الدساتير تضمنت كيفية إجراءات تعديلها، على الرغم من أن هناك فئة قليلة من الدساتير غفلت عن الإشارة إلى مسألة تعديلها، إلا أن الرأي الراجح هو أنها تعدل من ذات الجهة التي وضعتها وبنفس الإجراءات التي اتبعت في ذلك.

وتختلف طريقة تعديل الدستور باختلاف كون الدستور مرناً أو جامداً:

(١) رعد، نزيه، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٩٥.

(٢) عبد العال، محمد، القضاء الدستوري المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٧٩.

(٣) فوزي، هشام محمد، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢١٩.

(٤) GáborHalmai, Judicial Review of Constitutional Amendments and new Constitutions in comparative perspective, Wake Forest Law Review, Vol. 13, No. 38, 2016, p.102.

- ١- تعدل الدساتير المرنة بذات الإجراءات الواجب اتباعها في تعديل القوانين العادية من قبل ذات السلطة أحياناً، وبالتالي يتلاشى الفارق بينها وبين القوانين العادية من حيث التعديل، إذ إن السلطة التأسيسية الأصلية للدستور لم تفرض أي قيد على سلطة التعديل الدستوري.
- ٢- يتم تعديل الدستور الجامد بعد اتباع مجموعة من الإجراءات الخاصة التي قررتها السلطة التأسيسية الأصلية في صلب الوثيقة الدستورية، بهدف ضمان ثبات واستقرار النظام الدستوري، وتختلف هذه الإجراءات من دستور جامد لآخر طبقاً لدرجة الجمود<sup>(١)</sup>.

**التعديلات الدستورية ضرورة تفرضها سنة التطور، ولا يمكن تجميد نصوص الدستور تجميداً أبدياً، بل يلزم إتاحة الفرصة لتعديلها كلما اقتضت الضرورة ذلك؛ حتى تتلاءم مع المتغيرات التي تطرأ على الدولة ويبادر بالتعديل إما مجموعة من الناخبين أو السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو هاتين، ويخضع التعديل لتصديق ممثلي الأمة أو الشعب مباشرة.**

### ثانياً: مراحل التعديل

- ١- اقتراح التعديل: يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية لجميع فئات المجتمع، ويقدم اقتراح التعديل خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نفاذ الدستور، وهناك دول أعطت حق المبادرة بالتعديل الدستوري إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لنواب المجلس أو إلى كل من رئيس الجمهورية وثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.
- ٢- الموافقة على التعديل: اكتفى الدستور بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي.
- ٣- إقرار التعديل: تطرح المواد المعدلة في مجلس النواب على الاستفتاء الشعبي خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويصبح الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، مع عدم رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.
- ٤- المصادقة على التعديل: لا يشترط البعض مصادقة رئيس الجمهورية -حكومية أو فعلية- على التعديلات بعد عرضها على الاستفتاء الشعبي؛ فهي تُعد مصادقاً عليها بعد إقرار الشعب لها بالاستفتاء العام<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: القيود الواردة على عملية التعديل الدستوري

لضمان استقرار الوثيقة الدستورية والحفاظ على مقومات المجتمع قيد المشرع الدستوري عملية التعديل الدستوري بمجموعة من القيود يتعين مراعاتها عند إجراء التعديل:

- ١- قد تكون هذه القيود مطلقة بمعنى عدم جواز تعديل الدستور كله أو بعضه بصفة مطلقة، أو قيود نسبية فقد يحتوي الدستور على بعض المواد التي تمنع إجراء أي تعديل في أي نص من نصوصه خلال فترة

(١) الشناوي، وليد محمد، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص ١٥.

(٢) بولوم، محمد الأمين، التعديلات الدستورية في الجزائر رؤية قانونية وسياسية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، مج ١، ع ٢، ٢٠١٥، ص ٢٠.

زمنية محددة، وهو ما يعرف بالقيود الزمني، ويرجع ذلك إلى الأهمية البالغة لهذه القواعد فهي أساسية في بناء الدولة، لذا نص على عدم جواز تعديلها مطلقاً.

٢- وهناك ما يعرف بالقيود الموضوعي، بحيث يحظر تعديلها لتصنيفها ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع؛ فلا يمكن إجراء أي تعديل دستوري يمس الطابع الجمهوري للدولة، والإسلام باعتباره دين الدولة، والعربية باعتبارها اللغة الرسمية، والحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن وغيرها<sup>(١)</sup>.

وقد تعددت آراء الفقهاء حول القيمة القانونية للنصوص التي تحظر التعديل:

- ١- يرى البعض أن هذه النصوص ليس لها قيمة قانونية، وهي مجرد رغبات تفنر إلى قوة قانونية ملزمة، لأنها تخالف طبيعة الدستور الذي يجب أن يكون قابلاً للتغيير لمواكبة الظروف المتغيرة.
- ٢- وهناك من يرى مشروعية هذه النصوص وتمتعها بالقوة القانونية باعتبارها تعبيراً عن سيادة الشعب، لذا يجب احترامها، وأي مخالفة لها تُعد مخالفة للدستور الذي تم وضعه.
- ٣- وجانب آخر من الفقه يرى أن إقرار مشروعية النصوص التي تحظر التعديل لا يعني عدم جواز تعديل هذه النصوص، فلا بد من التفريق بين مشروعية النص ومشروعية التعديل<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: إنهاء الدستور

يُقصد بإنهاء الدستور وضع حد لآثاره نهائياً بمعنى إلغائه وإخراجه من حيز النفاذ، وذلك يختلف عن وقف أو تعليق العمل بالدستور الذي يلجأ إليه بشكل مؤقت في ظروف تهدد الدولة في كيانها ووجودها مما يضطر إلى تجميع كل السلطات بيد رئيس الدولة لتمكينه من مجابهة ما قد يواجه البلاد من مخاطر وتجاوزها، وتعليق العمل بالدستور، ولكن بعد انتهاء الأزمة يتم استئناف العمل بأحكام الدستور.

وتنقسم الطرق التي يتم بواسطتها إنهاء الدستور -من حيث طبيعة الظروف التي يتم فيها- إلى نوعين هما:

- ١- الطريقة العادية: يتم فيها إلغاء الدستور وإنهاء العمل بأحكامه في هدوء دون عنف ولا إكراه نتيجة استعمال القوة أو التلويح باستعمالها، فقد تبادر السلطات من تلقاء نفسها أو بناء على دعوات توجه إليها لإنهاء الدستور القائم واستبداله بدستور جديد، يكون أقرب من الآخر إلى مساندة طموحات الشعب وآماله في الرقي والتطور.

وإنهاء الدستور بشكل عادي يختلف حسب ما إذا كان الدستور عرفياً أو مكتوباً؛ لأن إنهاء الدستور العرفي لا يلقى صعوبات على أرض الواقع، لأنه يكون في حكم الملغى إذا ما حل عرف جديد محل العرف القديم، أو إذا وضع دستور جديد مكتوب، أما بالنسبة للدستور المكتوب فيختلف الأمر بالنسبة للدستور المرن عن الدستور الجامد، فالدستور المرن لا يطرح إشكالات عملية في إنهائه لأنه عادة ما يكون الإنهاء

(١) نجموي خديجة، إجراءات التعديل الدستوري كآلية لحماية الدستور في النظام الدستوري الجزائري محدودية النظام الإجرائي لعملية التعديل الدستوري على استقرار الوثيقة الدستورية، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، ع ٢٠١٩، ص ١٧٦.

(٢) عباس، عمار، التعديلات الدستورية في الجزائر من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل دراسة لإجراءات التعديل القادم ومضمونه، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، ع ١٢، ٢٠١٤، ص ٩٦-١٠٨.

بشكلٍ عادي وبطريقة قانونية من طرف البرلمان الذي يتدخل بإلغائه بشكل صريح أو ضمني بموجب قوانين عادية، أما الدستور الجامد فيلقى إشكالية في إلغائه؛ لأن المبدأ في هذا النوع من الدساتير يشير إلى عدم إمكانية إلغائه إلا في حالات نادرة كالدستور السويسري والدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ مثلا، وهناك جانب من الفقه يرى أنه يتعين أن يتم إنهاء الدستور الجامد عن طريق وضع دستور جديد يحل محل الدستور القديم بأحد طرق وضع الدساتير السابق ذكرها<sup>(١)</sup>.

٢- الطرق غير العادية لإنهاء الدستور: التي يمارس فيها لإلغاء الدستور وإنهائه الضغط والإكراه غير السلميين، وقد يصل الأمر إلى حد استعمال القوة والعنف أو التهديد باستعمالهما، وعليه يتم إنهاء الدستور في هذه الحالة في ظروف غير عادية وبأساليب غير قانونية، ومن أهم الطرق غير العادية لإنهاء الدستور: أ. الثورة: وهي حدث جلل يتولى عادة التخطيط له والإشراف عليه قيادة مهياً لاستلام زمام الحكم في البلاد في حالة نجاحها، والهدف من الثورة ليس تعديل أو إصلاح النظام القائم وإنما القضاء عليه وإحلال نظام آخر بديل له، ومن الطبيعي أن يؤدي نجاح الثورة إلى إنهاء الدستور القائم وإسقاطه بشكل آلي دون الحاجة إلى وجود نص يدل على ذلك، وإلى جانب الثورة يوجد ما يعرف بالانتفاضة أو التمرد الشعبي، يكون عادة في شكل احتجاج على مشاكل محددة ثم يتطور الاحتجاج إلى تمرد ويتحول إلى ثورة وقد يؤدي إلى الرفع في سقف المطالب الشعبية التي يمكن أن تصل إلى الدعوة بتعديل النظام القائم كلياً أو جزئياً، كما حدث في ثورة يناير ٢٠١١ في مصر.

ب. الانقلاب: عبارة عن عمل يقوم به ذوو النفوذ في السلطة -مدنية أو عسكرية- لإجبار أولي الحكم على التنحي، ويرتبط الانقلاب عادة بالخيانة واستعمال الإكراه المستند إلى القوة، فالانقلاب لا يعتمد في بدايته ومضمونه على الشعب، وفيما يخص أثر الانقلاب في إنهاء الدستور القائم فإن نجاح الانقلاب على خلاف الثورة لا يؤدي بالضرورة إلى إسقاط الدستور وإنهاء العمل به، وإنما يتوقف الأمر على موقف الحكام الجدد منه، ولكن غالباً يُعد الدستور ملغى بقوة الواقع<sup>(٢)</sup>.

(١) طاجن، رجب محمود، قيود تعديل الدستور، "دراسة في القانون الفرنسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٧.

(٢) شحاح، إبراهيم عبد العزيز، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٩.

## الخاتمة

شكلت التعديلات الدستورية أهمية بالغة؛ خاصةً أنّ كل تعديل يؤرخ لمرحلة محورية في التاريخ السياسي والدستوري لأي دولة، لأنه يصب في صالح تعزيز وتقوية البناء الهرمي لمؤسسات الدولة، للوصول إلى الديمقراطية المنشودة، ومن هنا وقع اختيارنا على موضوع البحث الذي انتهينا فيه إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو التالي:

### أولاً: النتائج

- ١- السبب الباعث على التعديل ربما يكون أهم وأخطر من التعديل ذاته، إذ يكون التعديل مثمرًا ولازمًا متى وقفت وراءه أسباب جدية وضرورية، لا سيما إذا كانت هذه الأسباب تتعلق بتقدم علمي وتطور تاريخي.
- ٢- قد يكون التعديل تطاولاً على أسس الدولة وحقوق الأفراد إذا سعى لتحقيق أغراض خاصة أو منافع فردية أو شخصية.
- ٣- لكل تعديل دستوري أسباب موجبة، كت تحقيق المصلحة العامة ومسايرة التعديل لآخر المستجدات، والتطورات العلمية الطارئة على المجتمع.

### ثانياً: التوصيات

- ضرورة أن يخصص المشرع الدستوري فصلاً من فصول الوثيقة الدستورية يختص بالتعديل الدستوري موضحاً الأسباب الداعية له خاصة التي تتعلق بالتطورات العلمية.
- تُهيب بالمشرع الدستوري حينما يتولى إجراء تعديل دستوري ضرورة الاسترشاد بالتطورات التاريخية في المجال الدستوري والاهتداء بما يحدث في المجال العلمي من تطورات تقنية وتكنولوجية في شتى المجالات، فهي تسهم في سد نقص الوثيقة الدستورية.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب:

- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- حميد، حازم، صباح الإصلاحات الدستورية في الدول العربية (١٩٩١-٢٠٠٧)، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- خاموش، عمرو عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- طاجن، رجب محمود، قيود تعديل الدستور دراسة في القانون الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- بوشعير، سعيد، النظام السياسي الجزائري، "دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور ١٩٩٦ السلطة التنفيذية"، الجزء ٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١٣.
- عباس، عمار، التعديلات الدستورية في الجزائر من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل، "دراسة لإجراءات التعديل القادم ومضمونه"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، ع ١٢، ٢٠١٤.
- معلوف، لونيس، المنجد في اللغة، انتشارات ذوى القربى، إيران، ط ٣٧، ١٤٢٣، ص ٤٩١.
- الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ط ٤، ٢٠٠٥.
- الحسيني، محمد طه حسين، مبادئ القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
- عبد العال، محمد، القضاء الدستوري المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، موفم للنشر، الجزائر، ٢٠١٠، ص ١٠٨.
- نزيه، رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط ٢، ٢٠٠٨.
- فوزي، هشام محمد، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- الشناوي، وليد، محمد الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦.
- حاشي، يوسف، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.

### ثانياً: الأبحاث العلمية:

- بولوم محمد الأمين، التعديلات الدستورية في الجزائر رؤية قانونية وسياسية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، مج ١، ع ٢، ٢٠١٥.

- عمر، بركات، أسباب وأهداف التعديل الدستوري في الجزائر، "دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد العزيز خنشلة، الجزائر، مج ٣، ١٤، ٢٠١٦.
- شورش، حسن عمر، التعديلات الدستورية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الدستوري، "دراسة مقارنة"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ١١، ٤٣٤، ٢٠٢٢.
- مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي ٤٧، الدستور في الوطن العربي، "عوامل الثبات وأسس التغيير"، ٢٠٠٦.
- نجماوي، خديجة، إجراءات التعديل الدستوري كآلية لحماية الدستور في النظام الدستوري الجزائري محدودة النظام الإجرائي لعملية التعديل الدستوري على استقرار الوثيقة الدستورية، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، ١٤، ٢٠١٩.

#### ثالثاً: المراجع باللغة الأجنبية:

- GáborHalmai, Judicial Review of Constitutional Amendments and new Constitutions in comparative perspective, Wake Forest Law Review, Vol. 13, No. 38, 2016.
- KhalfaMameri, Les Constitutions algériennes, Histoire-Textes, Réflexions. Thala Editions, 2008.

## تحديد مدى علاقة السلطة التشريعية وفقاً لقواعد القانون الأساسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)

أمين اسحق محمد الغنيمات\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.05](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.05)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٢/٢٨ .  
تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥ .

\* قسم القانون، كلية القانون، الكلية العصرية الجامعية، فلسطين.

\* للمراسلة: [Ameen.alghnimat@muc.edu.ps](mailto:Ameen.alghnimat@muc.edu.ps)

### الملخص

توصف الحالة الفلسطينية بأنها حالة استثنائية لا مثيل لها في أي نظام سياسي، فالنظام الفلسطيني الحالي هو إفراز لحركة تحرر وطني تحولت إلى سلطة تعيش في كنف الاحتلال، حيث بات هذا النظام ضيقاً بين مطرقة الاحتلال وسندان الانقسام الداخلي، هذه الحالة انعكست سلباً على الواقع الفلسطيني بمختلف مكوناته، ولعل الأكثر تأثراً نتيجة هذه الحالة هي مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني التي تعاني منذ ولادتها أصلاً من الهشاشة والضعف. تناولت هذه الدراسة الوجه القانوني لولاية المجلس التشريعي الفلسطيني بعيداً عن الخوض في تخوم السياسة، حيث تشكل المدة الدستورية للمجلس التشريعي (العقد الدستوري) بين الشعب وأعضاء المجلس، وهذا دفعنا لأن نستعرض مدى انسجام السلطة التشريعية في فلسطين مع القانون الدستوري المقارن، مع بيان الضمانات الدستورية للسلطة التشريعية، وكيفية معالجة القصور التشريعي الذي يعالجه الموضوع، وقد توصل البحث لخاتمة تضمنت النتائج والتوصيات.

**الكلمات الدالة:** الدستور، السلطة التشريعية، النظام السياسي، الشعب، فلسطين.

### Determining The Relationship of the Legislative Authority according to the Rules of the Palestinian Basic Law (A Comparative Study)

Ameen Ashaq Mohammad Alghnimat\*

\* Department of Public Law, Faculty of Law, Modern University College, Palestine.

\* Crossponding author: [Ameen.alghnimat@muc.edu.ps](mailto:Ameen.alghnimat@muc.edu.ps)

Received: 28/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

The Palestinian case is described as an exceptional case that is unparalleled in any political system. The current Palestinian system is the outgrowth of a national liberation movement that has turned into an authority which lives under the occupation, as this system has become narrow between the hammer of occupation and the anvil of internal division. This situation has been reflected negatively on the Palestinian reality, and perhaps the most affected, as a result of this situation, are the institutions of the Palestinian political system, which have been suffering since their birth from fragility and weakness. Moreover, this study dealt with legal aspect of the mandate of the Palestinian Legislative Council away from delving into the boundaries of politics, where the constitutional term of Legislative Council constitutes the (constitutional contract) between people and members of the Council. This prompted researcher/s to review the extent of the compatibility of the legislative authority in Palestine with the comparative constitutional law, with a statement of the constitutional guarantees of legislative authority, and how to address legislative shortcomings of the subject. The research concluded with results and recommendations.

**Keywords:** Constitution, Legislative authority, Political system, People, Palestine.

## المقدمة

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي ترتكز عليها الأنظمة الديمقراطية النيابية، فهو يكفل الحقوق والحريات العامة، كما أنه يؤدي إلى تحقيق الدولة القانونية، لأن اختصاص كل سلطة بعمل محدد يعتبر ضماناً مهماً تمنع تعسف الهيئات الحاكمة وخروجها على القانون، فالسلطة التشريعية تقوم بوظيفة التشريع والسلطة التنفيذية تقوم بوظيفة التنفيذ والسلطة القضائية تقوم بوظيفة القضاء.

بالمقابل فإن الدولة لا توصف بالدستورية ما لم تتمسك بنصوص الدستور في تصرفاتها، لذا ينعت الدستور بأنه القانون الأعلى في الدولة، فهو يسمو ويعلو على قوانين وسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فيبين اختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعضها الآخر، كما أنه يوضح العلاقة المتبادلة بين الدولة والأفراد من حقوق وواجبات.

ويشكل تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات النظام السياسي الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المرعية والمعتمدة يساعد على بناء نظام النزاهة الوطني<sup>(١)</sup>.

والمجتمع دائماً في حركة من التطور، والدستور لا قيمة له إذا لم يكن يواكب هذه الحركة وذلك بأن يكون قابلاً وبشكل دائم التعديل على أساس الحاجة والضرورة، وهكذا يبرز التعديل الدستوري كإجراء يعبر عن ديناميكية التغيير في المجتمع بل كأحد هذه الموضوعات المهمة في الممارسة السياسية للحكم.

إذا كان النظام البرلماني أحد أبرز صور النظام النيابي فإنه أكثرها انتشاراً أيضاً وذلك إلى عهد قريب، ويتميز النظام البرلماني بكونه يحفظ مركز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتوازن بينها فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق، ويرجح السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي كما أنه لا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما في حكومة الجمعية (النظام المجلسي) ولكن يبقى على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٢)</sup>.

والرقابة على دستورية القوانين والتفسير الدستوري، ينصب كل منهما على النصوص الدستورية ذات الطابع السياسي، وهي نصوص قانونية، على أساس أن الدستور هو الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة ويقرر الحريات العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل سلطة من سلطات الدولة وظيفتها وصلاحياتها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى، أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي أوكلها بها الدستور. فموضوع الدستور هو إدخال الظواهر السياسية في إطار قانونية، أي أنه ينظم النشاط السياسي بقواعد قانونية.

ويحرص القانون الأساسي الفلسطيني على مبدأ فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في النظام السياسي للسلطة الفلسطينية، حيث ينص في المادة الثانية على أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون

(١) علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ١٦٧.

(٢) الهنداوي، جواد، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان، ٢٠١٠، ص ١٤٠.

الأساسي" <sup>(١)</sup> كما أن المادة الخامسة منه تنص على أن " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني <sup>(٢)</sup> .

#### مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة هذه الدراسة في بيان إمكانية قواعد القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٥ في تنظيم عمل السلطة التشريعية من خلال أدواتها الفعلية " المجلس التشريعي"، وماهية التعديلات التي يمكن إدخالها على السلطة التشريعية؟ وماهية الضوابط القانونية المقررة في القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٥؟ وهل هناك تشريعات نظمت دور الدستور في علاقته مع السلطة التشريعية.

#### عناصر مشكلة الدراسة: (أسئلة الدراسة):

سنحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية:

١. ما هو المفهوم القانوني للقانون الأساسي الفلسطيني؟
٢. ما هي الضوابط الناظمة للسلطة التشريعية؟
٣. هل نظم المشرع الفلسطيني والمقارن مركز السلطة التشريعية في الدولة؟
٤. ما هو الأثر المترتب على رقابة الدستور للسلطة التشريعية؟

#### أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نوردتها على النحو الآتي:

١. التطرق لمعرفة التنظيم القانوني للسلطة التشريعية.
٢. بيان مرتبة القانون الأساسي الفلسطيني في الدساتير المقارنة.
٣. استعراض الضوابط الناظمة للسلطة التشريعية.

#### أهمية الدراسة:

دفعنا إلى اختيار موضوع الدراسة حرص الباحث على مواكبة التطور التشريعي والقضائي في فلسطين والدول المقارنة، وبشأن التطور التشريعي صدر مؤخراً قرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٧م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م، ولتسليط الضوء على الحالة التشريعية في فلسطين بالمقارنة مع بعض الدول الغربية والعربية من أجل الوصول إلى قاعدة دستورية تساعد في ترسيخ السلطة التشريعية وتفعيل دورها في الدولة استناداً على مبدأ الفصل بين السلطات.

#### منهجية البحث:

تستند هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، من خلال وصف النظريات الفقهية والأحكام القانونية والتطبيقات القضائية التي تتعلق بأحكام القانون الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٥؛ والوقوف على الآراء والأحكام

<sup>(١)</sup> بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٧٢-ص ٧٣.

<sup>(٢)</sup> الشراوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٨٠.

القضائية والنصوص القانونية المرتبطة بالسلطة التشريعية في الدول والتشريعات ذات الصلة بالقدر الذي يخدم هذه الدراسة.

### منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في منهجية الدراسة على التقسيم الثنائي للدراسة، حيث إن الإجابة على تساؤلات الدراسة تستدعي بالضرورة الحديث في المبحث الأول عن "التنظيم القانوني للسلطة التشريعية"، وعالج في المبحث الثاني تحديد الجهات المختصة بتعديل القانون الأساسي".

## المبحث الأول

### التنظيم القانوني للسلطة التشريعية

تعدّ السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد<sup>(١)</sup>.

وتبرز السلطة التشريعية على أنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى. ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى منتسيكو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين<sup>(٢)</sup>، لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول الإطار المنظم لعمل السلطة التشريعية، ونخصص الحديث في المطلب الثاني عن الطبيعة القانونية للسلطة التشريعية.

### المطلب الأول: الإطار المنظم لعمل السلطة التشريعية

تنص المادة ٤٧ من القانون الأساسي المعدّل للعام ٢٠٠٥، على أنّ المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ويظهر من هذا النص أن للمجلس التشريعي وظيفتين أصيلتين هما: التشريع والرقابة ويتفرع عن تلكما الوظيفتين وظائف فرعية أخرى مثل الوظائف المالية (إقرار الموازنة، والحساب الختامي، ووضع وتعديل وإلغاء النصوص القانونية المتعلقة بالرسوم والضرائب وإقرار اتفاقيات القروض) والصلاحيات في مجال الخدمة المدنية (المصادقة على بعض التعيينات للمناصب العليا) والصلاحيات القضائية والصلاحيات الأمنية، ويشكل القانون الأساسي للسلطة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي المصدرين الأساسيين لهذه الاختصاصات إضافة إلى التشريعات الأخرى التي تنظم دور المجلس وعلاقته بالسلطات الأخرى أثناء أدائه لصلاحياته.

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، ط ١٠، الإسكندرية، الهدى للطبوعات، ٢٠٠٧، ص ١٢٠.

(٢) شحبا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٧-٣٧٠.

من جهة أخرى تشارك السلطات الأخرى التنفيذية (رئاسة+ مجلس وزراء) والقضائية المجلس التشريعي في العديد من الاختصاصات والصلاحيات سابقة الذكر، وفيما يلي عرض لاختصاصات المجلس التشريعي وعلاقته مع السلطات الأخرى والإشكاليات التي تنتج عن ذلك وتأثيرها على مفهوم الفصل المتوازن بين السلطات<sup>(١)</sup>.

## ١. الاختصاص التشريعي

يعد إقرار التشريعات الاختصاص الأول والأصيل للمجلس التشريعي وتتضمن دورة إقرار القوانين مراحل متعددة تشترك في حلقاتها السلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية، ويمكن إجمال مراحل إقرار القانون على النحو التالي:

- مرحلة تقديم مشاريع القوانين: تقدم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي إما من مجلس الوزراء (مادة ٧٠ من القانون الأساسي) أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي (مادة ٦٥ من النظام الداخلي للمجلس، مادة ٥٦ من القانون الأساسي) أو من قبل أي لجنة من لجان المجلس (المادة ٦٧ من النظام الداخلي) ومن ثم يؤدي مجلس الوزراء الدور الأبرز في تقديم مشاريع القوانين للمجلس التشريعي، وهو أمر طبيعي فالسلطة التنفيذية هي الأقدر على تحديد التشريعات المطلوبة إقرارها أو تعديلها أو إلغائها تبعاً لما تواجهه من إشكاليات تحتاج إلى نصوص قانونية لمعالجتها، ومع ذلك فقد قدم أعضاء المجلس ولجانه العديد من اقتراحات ومشاريع القوانين، وتشترط المادة ٦٥ من النظام الداخلي في مشاريع القوانين التي تقدم من مجلس الوزراء أن تكون مرفقة بمذكرة إيضاحية.
- المرحلة الثانية إقرار مشاريع القوانين: وتشتمل هذه المرحلة على مجموعة من الإجراءات أو القرارات مفصلة في النظام الداخلي للمجلس ( المواد ٦٥-٧٢) على النحو التالي:
  - المناقشة العامة: وتجري بعد أن يكون المجلس قد أحال مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيه من خلال تقرير تقدمه للمجلس، حيث يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة لمشروع القانون (المبادئ العامة) ومن ثم التصويت عليه بالقبول واستكمال الإجراءات بشأنه أو الرفض، ويحق لمجلس الوزراء سحب أو استرداد مشروع القانون قبل التصويت عليه بالمناقشة العامة لإدخال تعديلات عليه<sup>(٢)</sup>.
  - القراءة الأولى: يتم مناقشة مشروع القانون في هذه القراءة بعد تقديمه مرفقاً بتقرير يتضمن توصيات اللجنة المختصة حيث تتم قراءته مادة مادة ويتم التصويت على كل مادة ثم يصوت على المشروع بمجمله.
  - القراءة الثانية: وتجري خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة والمتضمنة في تقرير اللجنة المختصة حيث يتم التصويت على هذه التعديلات ثم يصوت على المواد المعدلة ( على مشروع القانون بالقراءة الثانية) ويعقب القراءة الثانية رفع مشروع القانون إلى مجلس الوزراء لإبداء ملاحظاته عليه إن وجدت.
  - القراءة الثالثة: وتجري في حالة تقديم طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس لإدخال تعديلات على مشروع القانون على أن يتم ذلك قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة (بعد

(١) الكاظم، صالح جواد، العاني، علي غالب، الأنظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧١.

(٢) الخطيب، نعمان أحمد، الوجيز في النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٢٠.

أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية). حيث تقتصر المناقشة على التعديلات المقترحة ويصوت عليها المجلس ثم يصوت على مشروع القانون ككل بالقراءة الثالثة.

- المرحلة الثالثة إصدار القوانين: ترفع مشاريع القوانين فور إقرارها بالقراءة الثالثة أو بعد مرور أسبوعين من إقرارها بالقراءة الثانية إلى الرئيس لإصدارها، وذلك خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه. ولرئيس السلطة رد مشروع القانون إلى المجلس مرفقا بملاحظاته أو أسباب اعتراضه عليه خلال فترة شهر من إحالته إليه، حيث تعاد مناقشته في المجلس فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه ( مادة ٤١ قانون أساسي) اعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية<sup>(١)</sup>.
- المرحلة الرابعة نشر القوانين ونفاذها: حيث يجب نشر القوانين في الجريدة الرسمية ( الوقائع الفلسطينية) فور إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من نشرها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك (مادة ١١٦ قانون أساسي)، حيث يتولى ديوان الفتوى والتشريع الذي يتبع وزير العدل مهمة نشر القوانين. ويقتضي وضع القوانين موضع التطبيق إعداد وإصدار الأنظمة التنفيذية لها وتقع هذه المسؤولية على عاتق مجلس الوزراء وفقاً للمادة ٧٠ من القانون الأساسي.

كما يمكن لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس إصدار قرارات لها قوة القانون (مراسيم بقوانين) على أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون وكذلك يزول مالها من قوة القانون إذا لم يقرها المجلس. ويرى الباحث أن فرض القانون الأساسي على المجلس التشريعي في المادة (١٠٠) أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى على مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية والنيابة العامة، من شأنه تعزيز الرقابة التي أوجدها النص الدستوري الوارد في القانون الأساسي الفلسطيني للعام ٢٠٠٥ وهذا تطبيق الرقابة بين مجلس القضاء الأعلى والمجلس التشريعي.

ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تسمى قانوناً وإنما تسمى (مرسوم بقانون) ، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعدّ المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية. وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الوطنية، الأهلية، السن).

كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دولٍ أخرى، وتسمى نظام المجلسين<sup>(٢)</sup>.

وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية هي:

١- برلمان منتخب من الشعب ويباشر سلطة فعلية.

٢- توقيت عضوية البرلمان بمدة معينة.

(١) أبو صوي، محمود، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، تنازع الصلاحيات في قطاع العدالة، فلسطين، جامعة بيرزيت، كلية الحقوق والإدارة العامة، ٢٠١٥، ص ٥٥.

(٢) سالم، العضوية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ٦٠.

٣- النائب يمثل الأمة بأسرها.

٤- استقلال العضو عن جمهور الناخبين.

### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة التشريعية

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات<sup>(١)</sup>، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وكذلك صنع ورسم السياسة العامة، وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالمراقبة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية. وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى ما يلي:

#### أولاً: الوظيفة التشريعية:

تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة باعتبارها ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويغيها ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بالقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، بل على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.

وحيث إن هذه الوظيفة التشريعية تبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية التي تحدد في عملية اقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون. فبالنسبة لاقتراح القانون تظهر دراسة مصدر اقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذه الظاهرة أسباب عديدة، منها:

- ١- التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفوة ومتمرسة ذات تقنية عالية تفنقدها الجهات البرلمانية.
- ٢- التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: الوظيفة الرقابية:

تتلخص وظيفة المراقبة في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور. والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السلطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته.

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي:

- ١- حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلون بها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الاشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع

<sup>(١)</sup> الليمون، عوض رجب، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الأساسي، ط٢، عمان، دار وائل لنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص ٧٠.

<sup>(٢)</sup> الخزرجي، ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ٦٠.

العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة<sup>(١)</sup>.

٢- حق الاستجواب: لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيها، حتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الاستمرار في مناقشته إذا ماتبناه أحد الأعضاء.

وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل بما أن المسؤولية أصبحت تضامنية، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالته لتفصح المجال أمام مجيء وزارة تحظى بثقة البرلمان.

٤- حق إجراء التحقيق: إن الغاية من إجراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان نفسه على حقائق تتعلق بأنظمة سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين. لذلك نجد الكثير من الدساتير ولا سيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل لجان بصورة مؤقتة أو دائمية لهذا الغرض<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لا تتخذ قراراً بخصوص الواقعة محل التحقيق بل يقتصر عملها على تقديم تقرير للمجلس النيابي متضمناً كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق، أما عن صدور القرار فإنه من صميم اختصاصات المجلس النيابي في ضوء ما أسفر عنه التحقيق.

٥- المسؤولية الوزارية: تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة فالمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، فلذلك فهي إما أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده أو تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعمالها باعتباره رئيساً لهذه الهيئة. وتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: الوظيفة المالية:

تتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى.

كما يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، في الوقت نفسه يراقب أداء صرف النفقات، والتقارير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة أو المحاسبة المالية للبرلمان يبين فيه جوانب القصور أو الإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية.

(١) عبد الله، عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٥٥.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٧٦.

(٣) باجنيد، خالد عمر عبد الله و ينظر الجيزاني، أحمد صادق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، ٢٠٠٣، ص ١١٠.

وعليه يمكن القول بأن الهيئات التشريعية تتجزأ مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تسهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي.

وفي الاتجاه المقارن لدى بعض التشريعات العربية أن البرلمان الاتحادي وفي أغلب الدول الاتحادية يتكون من مجلسين يمثلان الشعب، وإن الأخذ بنظام المجلسين يتلائم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية، ويطلق على أحد هذين المجلسين اسم المجلس الأعلى (مجلس الولايات) الذي يمثل الوحدات السياسية المكونة للاتحاد بالتساوي، تطبيقاً لمبدأ التمثيل المتساوي الذي يمنع طغيان أحدهما على الآخر بسبب التفوق السكاني أو الاقتصادي أو غيرهما، أما المجلس الآخر فيطلق عليه اسم المجلس الأدنى (مجلس الشعب)، الذي توزع مقاعده على أساس العدد السكاني في كل وحدة من الوحدات السياسية ويمثل شعب الدولة الاتحادية بمجموعه لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل وحدة وفقاً لعدد سكانها<sup>(١)</sup>.

وترجع الغاية في اعتماد أغلب الدول الاتحادية على نظام المجلسين بدلاً من المجلس الواحد إلى أن هذه الدول تقوم على ركيزتين أساسيتين هما الشعب والوحدات المكونة للاتحاد باعتبارها وحدات سياسية ودستورية، وبذلك فإن وجود مجلس الوحدات المكونة للاتحاد إلى جانب مجلس النواب أمر في غاية الأهمية لأنه يساعد على تمثيل كافة الطبقات في المجتمع، بالإضافة إلى إيجاد نوع من التوازن بين الوحدات المكونة للدولة، وكذلك اسهامها وعلى قدم المساواة في صناعة التشريع الاتحادي عبر المؤسسة التشريعية الدستورية في الدولة، والأهم من ذلك هو تقادي الخوف لدى الوحدات الصغيرة من تسلط الوحدات الكبيرة وفرض إرادتها عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة الوحدات السياسية أو الدستورية لمجلس النواب الاتحادي في وضع القوانين الاتحادية عبر ما يسمى بـ (مجلس الولايات أو الاتحاد) ينبغي أن تعطي هذا الأخير ذات المركز القانوني الذي يتمتع به الأول فيما يتعلق بالصلاحيات الدستورية والقانونية المفوضة للسلطة التشريعية الاتحادية حسب الدستور الاتحادي، وبمعنى آخر فإنه ينبغي الإقرار بمبدأ المساواة بين المجلسين في عملهما التشريعي<sup>(٢)</sup>.

وبالرغم من كل ذلك فإن الدساتير الاتحادية اختلفت بشأن إعطاء الأولوية لأحدهما على الآخر تارةً لمجلس النواب وتارةً أخرى لمجلس الوحدات المكونة للاتحاد لغرض ممارسة الاختصاصات التشريعية المناطة بها.

ويتضح مما تقدم أن إعطاء الأولوية لأحد المجلسين على المجلس الآخر، سيؤدي بصورة أو بأخرى إلى إعلاء أحدهما وإضعاف الآخر، لذا نجد من الضروري منح كلا المجلسين (النواب والولايات) مركزاً قانونياً متساوياً، لأن كليهما يمثلان الشعب ويمارسان ذات الوظيفة وبالتالي لا داعي لوجود تمييز بينهما.

(١) سيفغان، أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨، ص ١٣٠.

(٢) سرور، أحمد فتحي، منهج الإصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٩٠.

## المبحث الثاني

### تحديد الجهات المختصة بتعديل القانون الأساسي الفلسطيني والمقارن

إن اقتراح تعديل الدستور يعد وسيلة للتنبيه بوجود ضرورة تقتضيه، وبما أن اقتراح سن القانون أو تعديله تعد أول مرحلة في العملية التشريعية ، لذا فإن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور إنما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الواقع القانوني والسياسي للدولة، وانطلاقاً من هذه الحقيقة تختلف الدساتير عادة في تحديد هذه السلطة لاختلاف الظروف السياسية السائدة فيها ولرغبة السلطة المنشئة للدستور في تفضيلها على غيرها<sup>(١)</sup>، فتذهب بعض الدساتير إلى جعل السلطة التنفيذية وحدها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور وفي ذلك تغليب لها على من سواها ، وقد تفضل دساتير أخرى السلطة التشريعية فتجعلها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور على اعتبارها ممثلة للشعب ، في حين تعتمد بعض الدساتير إلى إيجاد نوع من التوازن - ولو بصورة نظرية - بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتجعل منهما سلطة اقتراح التعديل الدستوري ، غير أن هناك نوعاً آخر من الدساتير يعطي للشعب دوراً في إدارة شؤون البلاد فيكون هو السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري .

لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية ، ونخصص الحديث في المطلب الثاني عن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدساتير العربية.

#### المطلب الأول: تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية

أولاً: السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية : لقد حدد الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ السلطة المختصة بالاقتراح التعديلي في المادة الخامسة منه ، وهي إما الكونغرس (البرلمان الفيدرالي) ، أو المجالس التشريعية للولايات<sup>(٢)</sup> . فإن قدم اقتراح التعديل الدستوري من الكونغرس وجب أن يوافق عليه مجلسا الشيوخ والنواب بأغلبية الثلثين كل على حدة حتى يكون المقترح مقبولاً لتعديل الدستور ، أما إذا قدم مقترح التعديل من المجالس التشريعية للولايات فيجب أن يقدم من قبل المجالس بأكثرية ثلثي الولايات ثم يعرض بعد ذلك على مؤتمر تأسيسي وطني لوضع النص النهائي لمقترح التعديل . وبذلك فإن المشرع الدستوري الأمريكي يراعي دور كل من السلطات الفيدرالية والمحلية في تعديل الدستور<sup>(٣)</sup> فالكونغرس مكون من مجلس النواب الذي يتألف من أعضاء يختارون من قبل الشعب في مختلف الولايات كل سنتين ، ومجلس الشيوخ الذي يتألف من شيوخين عن كل ولاية تختارهما السلطة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات. كما أن للمجالس التشريعية في الولايات التقدم باقتراح تعديل الدستور بالأغلبية المذكورة آنفاً وعليه سيكون للولايات دور مهم في اقتراح التعديل ، وفي ذلك مراعاة للمبدأ الفيدرالي القائم على أساس الوحدة مع احترام التعدد.

(١) السكيني، حسين عذاب، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - تعديل الدستور ومراجعته - ، البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٥.

(٢) ساري، جورج شفيق، أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط ٤، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص ٥٧.

(٣) علوان، عبد الكريم، المرجع السابق، ص ١٦٧.

ثانياً: السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في ألمانيا : اتجه القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ إلى تحديد سلطة التعديل الدستوري بالبرلمان الفيدرالي وحده وذلك وفقاً لنص المادة (١/٧٩) التي قضت بأنه ((يمكن إجراء تعديل على القانون الأساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الأساسي أو للإضافة عليه ..)) والملاحظ أن النص لم يشر إلى الجهة صاحبة الاختصاص في اقتراح التعديل الدستوري وإنما أشار إلى أن مثل هكذا قانون يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي الفيدرالي (البنديستاغ) وثلثي الأصوات في المجلس الفيدرالي (البنديسرات)، فنستخلص من ذلك أن البرلمان الفيدرالي يكون وحده المختص باقتراح التعديل الدستوري ، ولكن يجب ملاحظة أن هذا البرلمان مكون من المجلسين المذكورين ، فالأول يتشكل من مجموعة من النواب المنتخبين من قبل مجموع الشعب الألماني لمدة أربع سنوات، أما الثاني فمكون من أعضاء يمثلون الدويلات الفيدرالية يعينون من قبل حكوماتهم المحلية ، ولكل دويلة عدد من الأصوات لا يقل عن ثلاثة ، وللدويلات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات ، وللدويلات التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات ، ولتلك التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات ، وبذلك ستتاح للدويلات الفرصة لحماية مصالحها وعدم المساس بها من خلال تمثيلها في البرلمان الفيدرالي بهذه الكيفية<sup>(١)</sup>.

ثالثاً: السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في سويسرا : باستقراء نصوص الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ . نجد بأنه قد حدد سلطة اقتراح التعديل الدستوري بأن جعلها للشعب والجمعية الفيدرالية (البرلمان) ، وذلك بعد أن فرق بين التعديل الجزئي والتعديل الكلي.

١- السلطة المختصة باقتراح التعديل الجزئي للدستور : لقد بينت المادة (١/١٩٤) من الدستور السويسري بأنه (( يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الفيدرالي من الشعب كما يمكن للجمعية الفيدرالية تقرير ذلك )) . ولذا فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور جزئياً قد تتمثل بالشعب وحده وذلك بشرط أن يقدم المقترح من مائة ألف شخص متمتعين بحق التصويت وقد تتمثل هذه السلطة بالجمعية الفيدرالية المكونة من مجلسين هما المجلس الوطني ومجلس المقاطعات ، ويتكون المجلس الوطني من مائتي عضو يتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرة كل أربع سنوات ، أما مجلس المقاطعات فيتكون من ستة وأربعين ممثلاً عن المقاطعات<sup>(٢)</sup>.

٢- السلطة المختصة باقتراح التعديل الكلي للدستور : جاء في المادة (١٩٣) من الدستور بأن (( ١- يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الفيدرالي من الشعب أو من كل من المجلس الوطني ومجلس المقاطعات ، كما يمكن للجمعية الفيدرالية تقرير ذلك )) .

يتضح من ذلك أن سلطة الاقتراح التعديلي قد تتمثل بالشعب وحده وذلك إذا قدم مثل هكذا مقترح من مائة ألف شخص متمتعين بحق التصويت ، كما أن هذه السلطة قد تتمثل بأي من مجلسي الوطني والمقاطعات كل على حدة ، كما أنها قد تتمثل بالجمعية الفيدرالية المكونة من المجلسين المذكورين<sup>(٣)</sup> .

(١) الشرفاوي ، سعاد، المرجع السابق، ص ٦٠.

(٢) عمران، علي سعد، القضاء الإداري - دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - ، ط ١ ، بابل ، منشورات مكتبة الرياحين ، ٢٠٠٨ ،

ص ١٠٠.

(٣) السكيني، حسين عذاب، المرجع السابق، ص ٦٦.

ومن خلال ما سبق نستخلص أن الدستور السويسري قد جنح إلى إعطاء الشعب دوراً فعالاً ومؤثراً في اقتراح تعديل الدستور فجعل منه السلطة المختصة بتقديم هذا الاقتراح سواء أكان التعديل جزئياً أم كلياً فضلاً عن ممثليه في الجمعية الفيدرالية التي هي السلطة الثانية المختصة باقتراح التعديل الدستوري ، وبذلك ستحافظ المقاطعات على دورها المهم في تعديل الدستور .

### المطلب الثاني: تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدساتير العربية

باستقراء نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد أنه قد حدد السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري وذلك بعد أن فرق بين الحالة الاعتيادية في تعديل الدستور والحالة غير الاعتيادية في التعديل التي تشمل تعديل نصوص الدستور جميعها .

أولاً: السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة الاعتيادية ( التعديل الجزئي للدستور ) : لقد نصت المادة (١٢٦/أولاً) من الدستور على أن (( لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور ))<sup>(١)</sup> .

يتضح من النص أن سلطة اقتراح تعديل الدستور قد تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد.

والملاحظ على النص أنه جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور صراحة ، كما أن ذلك يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن مقترح التعديل فلن ستكون الكلمة الفاصلة<sup>(٢)</sup> . وهو ما دفع بعض الباحثين إلى التساؤل عن سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل ، الذي انتهى إلى القول بأن ذلك مرده حالة التوافق التي بني عليها الدستور ، فقد ساد الاعتقاد بأن رئاسة الدولة ستكون دائماً لفئة معينة ورئاسة الوزارة لفئة أخرى ، مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل الدستوري .

وهنا نتساءل هل هذا الاعتقاد يعني أن هناك عرفاً دستورياً في العراق يقضي بتوزيع المناصب توزيعاً عرقياً -

طائفياً ؟

في معرض الإجابة نقول بأن لا وجود لأي عرف دستوري في العراق يقضي بتوزيع المناصب على الشاكلة المذكورة، وذلك لأن العرف الدستوري يقوم على ركنين مادي ومعنوي ، ولو فرضنا جدلاً تحقق الركن المادي المتمثل بسير سلطات الدولة أو إحداها على عادة معينة بصورة مطردة وثابتة وواضحة وعمامة ، فإن الركن المعنوي والمتمثل بضرورة اعتقاد السلطة وأفراد الشعب (الرأي العام) بضرورة اتباع هذه العادة وأنها أصبحت واجبة الاحترام أي ملزمة ، فمثل هذا الاعتقاد وإن ترسخ عند بعض متولّي السلطة فهو لم يترسخ عند بعضهم الآخر بل لم يترسخ

(١) بطيخ، رمضان محمد، المرجع السابق، ص ٨٨.

(٢) الشكري ، علي يوسف و، محمد علي الناصري ، الطائي، محمود، دراسات حول الدستور العراقي، بغداد، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص ٩٠.

في ضمير الشعب العراقي، فالفقه الدستوري يكاد أن يجمع على ضرورة توافر هذا الاعتقاد لدى أفراد الشعب ومتولّي السلطة معاً دون ضغط وإكراه، فإن انتفى ذلك ترتب عليه انتفاء الركن المعنوي في هذه الحالة، وهو المتحقق فعلاً<sup>(١)</sup>.

كما يلاحظ أيضاً على نص المادة (١٢٦) سالفه الذكر عدم إعطائها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة اقتراح التعديل الدستوري كما فعلت الدساتير الفيدرالية المقارنة، فعلى الرغم من أن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق مكونة من مجلسي النواب والاتحاد فإن مجلس النواب فقط له حق اقتراح تعديل الدستور، أما مجلس الاتحاد فقد نصت المادة (٦٥) من الدستور على أن (( يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ))، ثم جاءت المادة (١٣٧) وأشارت إلى أن (( يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور )).

وعليه فلن يوجد مجلس الاتحاد الذي هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية والمكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى، وفي ذلك بدعة دستورية جاء بها الدستور العراقي. وكان من الأولى على المشرع الدستوري أن ينظم هذا المجلس في صلب الدستور ذاته لا بقانون عادي وذلك لأهمية هذا المجلس والدور الذي سيلعبه في المجال التشريعي هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يكون ذلك أكثر اتفاقاً مع ما هو سائد في دساتير الدول الأخرى - الفيدرالية وغيرها - التي تنظم كلا المجلسين في صلب الدستور ذاته<sup>(٢)</sup>.

ولعل هذا الارتباك في التنظيم الدستوري مرده - فيما اعتقد - إلى قيام المشرع الدستوري العراقي بإعطاء النتائج دون المرور بالمقدمات الصحيحة، فالدستور اقر بوجود الدولة الاتحادية - الفيدرالية - في نصوصه دون أن تكون قائمة فعلاً على أرض الواقع وهذا ما جعل الدستور يجرى تنظيم مجلس الاتحاد الذي يمثل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية - الفيدرالية - إلى أربع سنوات أخرى.

ثانياً: السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة غير الاعتيادية (التعديل الكلي للدستور): لاحظ البعض - وبحق - أن الدستور العراقي وفي المادة (١٤٢) قد نظم طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريق العادي في نص المادة (١٢٦) وهو بذلك يروم تنظيم تعديل نصوصه تعديلاً كلياً. والتعديل الكلي للدستور يعني إلغاء الدستور بصورة رسمية واستبداله بأخر يحل محله ينسجم والتطورات التي تشهدها الدولة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعهد بهذا التعديل إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور نفسه لأول مرة. ولقد نصت المادة (١٤٢) على أن (( أولاً - يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها ))<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الله، عبد الغني بسبوني، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٢) عمران، علي سعد، المرجع السابق، ص ١٣٢.

(٣) أسعد، فائز عزيز، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، مطبعة دار البستان، ٢٠٠٥، ص ١٢٥.

وعلى ذلك فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية ، وقد لاحظ البعض - ونحن نؤيدهم في ذلك - أن المادة (١٤٢) لم تأت لتتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته. وبذلك فإن هذه المادة ستكون الطريق غير العادي لتعديل الدستور ولا أدل على ذلك من نص البند (خامساً) من المادة ذاتها الذي قضى بأن (( يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة ))، وبذلك فإن هذه المادة ستكون حالة استثنائية في تعديل الدستور انتقالية في موضعها. ولا بد من ملاحظة أن تعديل الدستور وفق المادة (١٤٢) التي تقتض التوافقات السياسية في تشكيلها وعملها سيأتي مجاناً للمصلحة الوطنية لأنه سيكون انعكاساً لأهواء سياسية وحرزية وليس تعبيراً عن حاجة وطنية حقيقية.

ومن ذلك نخلص أن لا دور قوي وفعال للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو أفرادها في العراق باقتراح تعديل الدستور في حين كان على المشرع الدستوري - وكما يشير الفقه الدستوري - أن يراعي طبيعة النظام السياسي المقرر في الدستور عند وضع إجراءات تعديله، ففي دستور الدولة الاتحادية لا بد من مراعاة دور أعضائها في التعديل عند صياغة نصوصه ومنها الاقتراح.

ثانياً: الجدل التشريعي في تعديل القانون الأساسي الفلسطيني

إن عدم وجود آلية واضحة وملزمة للتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات بحيث تقوم الحكومة بصفتها مسؤولة عن السياسات العامة بتقديم مشاريع القوانين في إطار تنفيذ هذه السياسات إلى المجلس ويتولى المجلس إقرارها، ما أدى إلى بروز سياسة المناكفة وتعطيل مشاريع القوانين وبالتالي إضعاف دور المجلس في إقرار التشريعات<sup>(١)</sup>.

وقد حرص المشرع الفلسطيني بالنص في المادة (٢٤) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م على أنه: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي:

١. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.
  ٢. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.
  ٣. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.
  ٤. الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها".
- وتأكيداً لدور المحكمة نصّت المادة (٢٥) من ذات القانون بالحكم بعدم الدستورية حيث نصت على أنه:
١. يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٢٤) ممارسة كل الصلاحيات في النظر، والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً).
  ٢. عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً، على السلطة

(١) أبو صوي، محمود، المرجع السابق، ص ٩٦.

التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون.

٣. عند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محظور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما معاً".  
وبالنظر إلى هذه النصوص يتضح أن المشرع الفلسطيني سواء في القانون الأساسي أو في قانون المحكمة قد حدد التشريعات محل التفسير في كل من نصوص القانون الأساسي والتشريعات، لكن قانون المحكمة عمد إلى الفصل بين تفسير نصوص القانون الأساسي وبين تفسير التشريعات، حيث أورد كل منهما في فقرة مستقلة عن الأخرى.

ومن الأهمية بمكان أن وجود محكمة أو هيئات قضائية متخصصة بالسهر على احترام سمو الدستور ، أو أنه الجهة القضائية التي خصها الدستور برقابة الشرعية الدستورية<sup>(١)</sup> ، عندما تكون الرقابة مركزية ( قضاء دستوري متخصص)، أو هو هيئة قضائية خاصة ، ينشئها الدستور ، ويحدد صلاحياتها ، ويضمن بقاءها واستقلال أعضائها ويعرف أيضا على أنه هيئة أو سلطة دستورية أوجدتها الإرادة الشعبية في الدستور ، كغيرها من بقية السلطات وحددت صلاحياتها بشكل حصري ، وذلك لكي تحافظ بالدرجة الأولى على احترام قواعد توزيع صلاحيات السلطات ، وعدم انتهاك أي منها للصلاحيات الأخرى التي خصها بها الدستور .

ويميل الباحث إلى ما ذهب إليه الرأي الفقهي<sup>(٢)</sup> بأن القضاء الدستوري مؤداه إنشاء محكمة عليا تتوافر فيها كل ضمانات المعرفة والنزاهة والاستقلال الممكنة ، ويرفع أمامها من قبل الأطراف المعنية موضوع عدم الدستورية ، وبكلمة واحدة يكون لهذه المحكمة العليا ، تقرير دستورية أو عدم دستورية القوانين والمراسيم . والاصطلاح على هذا النحو يعكس أمرين ، يتحدد وفقا لهما معناه ، أولهما : أن القضاء الدستوري لا ينصرف إلا إلى ما يصدق عليه وصف المحكمة دون غيره ، وهو ما يكون مفاده أن كل ما لا يعد محكمة أو جهة قضائية، لا يعد قضاء دستوريا ، حتى لو انعقد له الاختصاص برقابة دستورية القوانين، وترتيباً عليه إذا كانت المحكمة الدستورية في مصر ، أو نظيرتها الإيطالية أو الألمانية ، تعد قضاء دستوريا ، بوصفها محاكم ، بدقيق هذا المعنى، فإن المجلس الدستوري الفرنسي لا يعد قضاء دستوريا ، لأنه ليس محكمة ، ولا يشكل تشكيلا قضائيا خالصا ولعل هذا ما أفضى إلى نعت رقيبته على دستورية القوانين ، بأنها رقابة سياسية لا قضائية.

وثانيهما : لا تعد أي محكمة قضاءً دستورياً<sup>(٣)</sup> ، وإنما يلزم أن تكون مختصة برقابة دستورية القوانين فحسب ، فإن خالط هذا الاختصاص، اختصاص آخر بالفصل في منازعات غير دستورية، كالمنازعات المدنية أو الجنائية أو الإدارية، فإنه ينحسر عنها وصف القضاء الدستوري، وعلى ذلك لا تعد المحكمة الاتحادية العليا بالولايات المتحدة الأمريكية قضاءً دستورياً محضاً وفق هذا المفهوم، نظراً لأنها ليست قضاءً متخصصاً برقابة دستورية القوانين فحسب، وإنما لانعقاد اختصاصها أيضاً بالفصل في غيرها من المنازعات غير الدستورية.

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق، ص ٦٦.

(٢) سرور، أحمد فتحي، المرجع السابق، ص ٩٨.

(٣) الليمون، عوض رجب، المرجع السابق، ص ٨٧.

وفي الحالة -الدستورية الفلسطينية- شكّل التناقض في بعض النصوص القانونية المتعلقة بالتشريع الذي يتطلب فيه القانون الأساسي إذا رد الرئيس القانون بملاحظاته وفقاً للمادة (٤١) من القانون الأساسي الفلسطيني إعادة إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضائه لتجاوز ملاحظات الرئيس حتى يعدّ قانوناً أو ينشر في الجريدة الرسمية فإن النظام الداخلي للمجلس وفق المادة (٢/٧١) ينص على إقراره بالأغلبية المطلقة للمجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم وضوح الإجراءات الواجبة الاتباع في حال وجود اعتراض لرئيس السلطة على مشاريع القوانين المرفوعة إليه من المجلس بعد إقرارها، فمن غير الواضح إن كان المطلوب مناقشة التعديلات التي طلبها الرئيس أم مناقشة مواد القانون كما هي، وما هو مصير القانون إذا لم يوافق المجلس على الملاحظات، وهل يجوز طرح مشروع القانون لإقراره من جديد في نفس الدورة<sup>(١)</sup>.

لذا يشكل نشر القوانين إجراء إدارياً لا ينفذ القانون إلا به، ويبرز في هذا المجال عدة إشكاليات أهمها: غياب النص على مدة معينة لنشر القوانين بعد المصادقة عليها رغم نص القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن يجري النشر فور الإصدار، وغياب قانون خاص ينظم عملية النشر ويحدد المسؤوليات في هذا المجال.

ويبدو للباحث أن غياب نص قانوني صريح سواء في القانون الأساسي أو النظام الداخلي لمنح المجلس التشريعي دوراً رقابياً على التزام اللوائح والأنظمة التنفيذية بإحكام القوانين وعدم تعارضها معها أدى إلى تعطيل الدور التشريعي للسلطة التشريعية مما يدفعنا إلى الحاجة للسرعة في إجراء الانتخابات التشريعية وسد النقص التشريعي ليوأكب المشرع الفلسطيني باقي الدول في هذا الشأن.

ويبدو جلياً أن غياب الآلية للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات يحد من قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي ويؤدي إلى فتح المجال للمناكفات والتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه تنفيذ السياسات العامة للحكومة، كما أن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في نشر القوانين المقررة من المجلس وإعداد اللوائح التنفيذية لها وتعطل الكثير من القوانين المقررة بسبب عدم النشر أو وضع لوائح تنفيذية لها يضعف الدور التشريعي للمجلس التشريعي ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن عدم التزام المجلس التشريعي ببعض الإجراءات المحددة في دورة إقرار مشاريع القوانين خاصة المواعيد الزمنية المحددة لقراءات مشاريع القوانين أو استشارة الجهات ذات العلاقة بمشاريع القوانين يمس بدور وصلاحيات السلطات الأخرى في المجال التشريعي.

وبهذا يستوجب على القضاء الدستوري أن يكون على مسافة واحدة من سلطات الدول الثلاث بما فيها السلطة القضائية بحيث يكون قضاء مستقلاً عن الجميع وتتبع قوة القضاء الدستوري من حياديته الكاملة عن جميع سلطات الدولة<sup>(٣)</sup>. وبحيث تكون كلمة القضاء الدستوري هي الكلمة الفصل في جميع النزاعات الدستورية بفضل حياديته وفهمه الواسع والمقنع للدستور الذي بموجبه يحرس القضاء الدستوري الدستور من أي إخلال. على ذلك فإنه وإن

(١) الهنداوي، جواد، المرجع السابق، ص ٨٦.

(٢) بدوي، ثروت، المرجع السابق، ص ٧٧.

(٣) ساري، جورج شفيق، المرجع السابق، ص ٦٧.

كان لا خلاف على أن عمل القاضي الدستوري هو عمل قانوني، يطبق فيه القاضي نصوص قانونية يحسم بها النزاع دون أي تأثير بالاعتبارات السياسية<sup>(١)</sup>، حيث ينحصر عمله في الواقع، بالنظر في ما إذا كان العمل القانوني قد جرى ضمن الاختصاصات الدستورية، وهل هذا العمل قد روعي فيه التزام واحترام القواعد المنصوص عليها في الدستور، أو أن هناك تناقضا بين المشروع وأحكام الدستور وقواعده.

وقد نصّت المادة الخامسة من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٥ بأنه: "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي".

لذا يرى الباحث أن هناك أسسا يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي<sup>(٢)</sup> لا بد من تسليط الضوء عليها يتمثل في التالي:

١. ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

٢. تتمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور).

٣. تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الأخريات في عملها وفي آليات اتخاذ القرارات وبما يسند لها من صلاحيات.

٤. لا يجوز استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث سابقة الذكر بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكولة إليها، بمعنى الحيولة دون الاحتكار المطلق للسلطة (power) في أي مجال من المجالات حتى لا يتم الاستبداد باستعمالها.

٥. لا بد من وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى أو رقابة أي جهة دستورية مفوضة عن الشعب لضمان التزام كل سلطة بحدودها.

## الخاتمة

بعد استعراض العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والقانون الأساسي الفلسطيني، من خلال بيان ماهية التنظيم القانوني للسلطة التشريعية، والحديث في قواعد تنظيم الدساتير المقارنة، فقد توصلت هذه الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات، نوردها تباعاً:

### أولاً: النتائج:

خلصت الدراسة إلى بعض النتائج وهي:

- يمثل التشريع الوظيفة الرئيسية للمجلس التشريعي إلا أن ممارسة المجلس لهذا الاختصاص يتطلب تعاوناً بين السلطات الثلاث نظراً لوجود أدوار لكل منها في دورة إعداد وإقرار التشريعات ومن ثم يحد

(١) الخزرجي، ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص ٩٠.

(٢) سالم، العضيلة، أمين، المرجع السابق، ص ٨٦.

غياب الآلية للتعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات من قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي.

- عدم وضوح آلية ملزمة بين السلطتين في ظل تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة في نشر القوانين المقررة من المجلس وإعداد اللوائح التنفيذية لها يعطل الكثير من القوانين المقررة من المجلس التشريعي بسبب عدم نشر أو وضع لوائح تنفيذية لها وهو ما يضعف الدور التشريعي للمجلس التشريعي ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات.
- تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور إنما يعود لاعتبارات سياسية في تفضيل هذه السلطة على غيرها من السلطات الأخرى في الدولة، وفي الحالة الفلسطينية لم يحسم المشرع الفلسطيني بنص واضح السلطة المختصة بالتعديل لكنه منح المحكمة الدستورية العليا صلاحية النظر في الرقابة والتفسير لنصوص القوانين فقط ونحن بحاجة لسد الثغرة التشريعية بقانون أسوة بالدول المقارنة.

### ثانياً: التوصيات:

خلصت الدراسة إلى بعض التوصيات وهي:

- وضع آليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطات الثلاث وعلى وجه الخصوص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد وإقرار التشريعات تكون فيها كل الإجراءات والأدوار واضحة ومحددة بما يحول دون جعل التشريعات مجالاً للمناكفات بين أعضاء المجلس والقوى السياسية فيه أو مجالاً للتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه عمل السلطة التنفيذية، ومن ثم تعطيل الدور التشريعي للمجلس.
- نتمنى إجراء الانتخابات التشريعية والعمل على إدخال تعديلات على القانون الأساسي يضمن وضع النصوص القانونية التي تبين السلطة المختصة بالتعديل على النصوص الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني كما هي في باقي الدساتير العربية.
- تطوير الأحكام القانونية والإجراءات التي يتضمنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي لمواكبة التطورات في النظام السياسي والتعديلات التي أدخلت على القانون الأساسي.

## قائمة المصادر والمراجع:

### أولاً: الكتب المتخصصة

- أبو صوي، محمود، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في تنازع فلسطين الصلاحيات في قطاع العدالة، فلسطين، جامعة بير زيت، كلية الحقوق والإدارة العامة، ٢٠١٥.
- أسعد، فائز عزيز، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، مطبعة دار البستان، ٢٠٠٥.
- باجنيد، خالد عمر عبد الله و ينظر الجيزاني، أحمد صادق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، ٢٠٠٣.
- بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- بطيخ، رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٢٠٠٥.
- الخزرجي، ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
- الخطيب، نعمان أحمد، الوجيز في النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
- ساري، جورج شفيق، أصول وأحكام القانون الدستوري، ط٤، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
- سالم، العضيلية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
- سرور، أحمد فتحي، منهج الإصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- السكيني، حسين عذاب، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - تعديل الدستور ومراجعته -، البصرة، الغدير للطباعة، ٢٠٠٨.
- سعيفان، أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨.
- الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- شياح، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
- عمران، علي سعد، القضاء الإداري - دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن -، ط١، بابل، منشورات مكتبة الرياحين، ٢٠٠٨.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، ط١٠، الإسكندرية، الهدى للمطبوعات، ٢٠٠٧.
- الكاظم، صالح جواد، العاني، علي غالب، الأنظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- الليمون، عوض رجب، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الأساسي، ط٢، عمان، دار وائل لنشر والتوزيع، ٢٠١٦.

**ثانياً: المجالات العلمية**

- الشكري، علي يوسف ومحمد علي الناصري، الطائي، محمود، دراسات حول الدستور العراقي، بغداد، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، ٢٠٠٨.

**ثالثاً: القوانين والدساتير**

- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.
- الدستور السويسري لعام ١٩٩٩.
- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٥.
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م.

## دور القضاء الدستوري في الرقابة على الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)

صالح حسين علي عبدالله \*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.06](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.06)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٢/٢٨

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

\* قسم القانون، كلية النور الجامعة، العراق.

\* للمراسلة: [saleh.hussain@alnoor.edu.iq](mailto:saleh.hussain@alnoor.edu.iq)

### الملخص

لأهمية الدور الذي تؤديه الأحزاب السياسية في المجالس النيابية ومحاولتها تطبيق برامجها من خلال التدخل في الوظيفة التشريعية والرقابية، جاء تدخل القضاء الدستوري كسلطة مستقلة محايدة اختصاصها الدستور في شأن الأحزاب السياسية مستندا إلى أسس فلسفية ودستورية، بغية توفير الحماية والحرية لتأسيس للأحزاب السياسية، وممارسة أنشطتها، وتنظيم عملها، وكفالة حقوق وحرية الأفراد تجاه السلطات العامة، بهدف مباشرة الديمقراطية ذاتها.

**الكلمات الدالة:** القضاء الدستوري، الأحزاب السياسية، الرقابة القضائية، الديمقراطية، النظم الدستورية

## Role of Constitutional Judiciary in Monitoring Political Parties (A Comparative Study) Salih Hussein Ali Al-Abdullah \*

\* Department of Law, Al-Noor University College, Iraq.

\* Crossponding author: [saleh.hussain@alnoor.edu.iq](mailto:saleh.hussain@alnoor.edu.iq)

Received: 28/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

Due to the crucial role played by political parties in parliaments and their attempt to implement their policies by coordinating legislative and regulatory function, constitutional judiciary intervened as an independent and impartial authority that constitution singled out for political parties, based on philosophical and constitutional foundations. This is to provide protection and freedom for the foundation of political parties, practicing their roles, organizing their work, and guaranteeing rights and freedoms of individuals with an aim of practicing democracy itself.

**Keywords:** Constitutional judiciary, Political parties, Judicial regulatory, Democracy, Constitutional system.

## المقدمة

جاء هذا البحث ليبين مدى الدور الذي يؤديه القضاء الدستوري في الرقابة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية، وتمتعها بشخصيتها المعنوية، وممارسة أنشطتها في تجارب دساتير دول رائدة في مجال القضاء الدستوري، وما تقوم به من دور في مجال الأحزاب السياسية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية طبقاً لدستور سنة ١٧٨٧ والنافذ سنة ١٧٨٩ المعدل، ودستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل، ومن ثم دراسة دساتير كل من المملكة الأردنية الهاشمية دستور سنة ١٩٥٢ المعدل، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، التي حرصت على كفالة حرية نشأة الأحزاب السياسية، كون تعدد الاتجاهات السياسية المُنظم ضرورة للديمقراطية.

### أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في كيفية ضمان حرية نشأة الأحزاب السياسية التي تعد إحدى الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي، والرقابة عليها عبر القضاء الدستوري الذي خصه الدستور برقابة الشرعية الدستورية، للتوجه نحو الديمقراطية التي أصبحت ضرورة ملحة وعالمية، ولا ينبغي التخلف عن ركبها، بغية تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

### مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في التحري لبيان مدى دور القضاء الدستوري في الرقابة على الأحزاب، وهل تأسست الأحزاب السياسية بالانسجام مع النصوص الدستورية المتعلقة بالأحزاب؟ أم نظم القانون أو الدستور عملية نشأة الأحزاب في الدول محل المقارنة؟ أم الأمر مختلف من دولة لأخرى بين القيود الواردة على التعدد، وبين التعدد الحزبي المفرط في دول أخرى؟

### منهجية البحث:

اعتمدت على المنهج التحليلي المقارن مستعيناً بالمنهج الوصفي، وذلك بالتركيز على القواعد العامة المترسخة في القانون والفقهاء والقضاء الدستوري والنصوص الدستورية التي خصت الأحزاب السياسية بحرية تأسيسها وممارسة أنشطتها.

## المبحث الأول

### القضاء الدستوري ونشأته في النظم الدستورية المقارنة

يعد القضاء الدستوري سواء كان محكمة أو مجلس دستوري الحارس الأمين لنصوص الدستور، إذ لا يجوز أن يصدر قانون يخالف الدستور، ولنتعرف على القضاء الدستوري ونشأته، ذلك من خلال مطلبين:  
المطلب الأول: التعريف بالقضاء الدستوري.  
المطلب الثاني: نشأة القضاء الدستوري في أمريكا وفرنسا والأردن والعراق.

#### المطلب الأول: التعريف بالقضاء الدستوري

يقتضي البحث منا بيان معنى القضاء الدستوري "لغة واصطلاحاً" باعتباره قضاءً يمارس اختصاصاً قضائياً حقيقياً من قبل هيئة مستقلة في مجال المنازعات الدستورية، أي كانت التسمية لهذه المحاكم والمجالس التي تتربع على قمة المحاكم الأخرى، وهو ما نحاول أن نعرفه في فرعين:  
الفرع الأول: القضاء الدستوري "لغة".  
الفرع الثاني: القضاء الدستوري "اصطلاحاً".

#### الفرع الأول: القضاء الدستوري "لغة"

معنى القضاء في اللغة هو "الحكم والجمع الأفضية، والقضية مفرد، والجمع القضايا، وقضى يقضي بالكسر قضاء أي حكم"<sup>(١)</sup>. ودلالته على الحكم "بمعنى المنع، ومنه سمي القاضي حاكماً لمنعه الظالم من ظلمه"، كما ورد لفظ القضاء في القرآن الكريم "بدلالات عديدة منها الحتم والأمر كقوله تعالى "وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه"<sup>(٢)</sup>. أما المدلول اللغوي للدستور فهو: "مجموعة من القواعد التي يقوم عليها بناء الدولة وتكوينها"<sup>(٣)</sup>، فبعض معانيه<sup>(٤)</sup>، "تتصرف إلى الأساس أو التكوين"، ولا يقتصر على الدولة، فلكل جماعة قواعد تنظمها، فهناك دستور للعائلة والنقابة والحزب والشركة... الخ.

#### الفرع الثاني: القضاء الدستوري "اصطلاحاً"

هناك اتجاه ينظر إلى القضاء الدستوري على أنه محكمة أو هيئة قضائية متخصصة، تنشأ بموجب الدستور الذي يحدد اختصاصاتها واستقلال أعضائها<sup>(٥)</sup>.

والآخر ينظر إليه على أنه اختصاص، أي ركز على وظيفة القضاء الدستوري، ويعني الفصل في المنازعات الدستورية، أي ينصرف إلى الاختصاص لا إلى طبيعة الجهة القائمة عليه، وينطبق وصف القضاء الدستوري

(١) الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر، مختار الصحاح، بيروت، مكتبة لبنان، ١٩٩٥.

(٢) سورة الإسراء الآية (٢٣).

(٣) خالد، حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٩.

(٤) المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، الجزء ١، دون تاريخ النشر، ص ٢٩٢.

(٥) رباط، دمنون، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، دار الملايين، بيروت، ١٩٦٥، ص ٤٩٠.

على المحاكم الدستورية كالمحكمة الدستورية في الأردن والمحكمة الاتحادية العليا في العراق، وينطبق كذلك هذا الوصف على المجالس الدستورية، كالمجلس الدستوري الفرنسي، إذن يصدق على كل المحاكم التي ينعقد لها هذا الاختصاص، بجانب ما لها من اختصاص بالفصل بالمنازعات غير الدستورية، وبذلك هو يصدق على المحكمة الاتحادية العليا في أمريكا<sup>(١)</sup>.

نخلص مما تقدم إلى أنّ الاتجاه الموضوعي الذي اعتمد على اختصاص القضاء ووظيفته أشمل وأوسع من الاتجاه العضوي الذي اعتمد على وجود هيئة أو محكمة قضائية لكي يعد قضاء دستورياً. ويقصد بالقضاء الدستوري أنه مجموعة القواعد القانونية المستتبهة من أحكام المحاكم في المجال الدستوري، ذلك أن القضاء يؤدي دوراً ملحوظاً في خلق قواعد القانون الدستوري خاصة في البلاد التي تأخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين كالولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثاني: نشأة القضاء الدستوري في أمريكا وفرنسا والأردن والعراق

نتطرق للحديث عن التاريخ الدستوري لنشأة القضاء الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا أولاً، ثم نعرض بعدها للحديث عن تجربة القضاء الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية والعراق، وذلك في فرعين: الفرع الأول: نشأة القضاء الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا. الفرع الثاني: نشأة القضاء الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية والعراق.

#### الفرع الأول: نشأة القضاء الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا

يتضح مما سبق أن موضوع الرقابة على دستورية القوانين هي الأصل التاريخي الأول لنشأة القضاء الدستوري في نهاية القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر، وعليه جاء أول تطبيق للرقابة من القاضي الأمريكي الاتحادي "مارشال في حكمه الشهير سنة ١٨٠٣" في قضية "مابوري" ضد وزير الداخلية "ماديسون"، ولأول مرة يستبعد تطبيق قانون اتحادي مخالف للدستور الاتحادي، فقد استند هذا الحكم إلى فكرة سمو الدستور على القانون، أي تفصيل إرادة الشعب على إرادة ممثليه، أي أنه إذا تعارض النص الدستوري مع نص قانوني يجب أن يطبق النص الدستوري باعتباره النص الأعلى<sup>(٣)</sup>.

بعد عرض تاريخ نشأة الرقابة على دستورية القوانين من قبل المحكمة الاتحادية العليا في أمريكا، سوف نعرض نشأة القضاء الدستوري في فرنسا طبقاً لأنظمتها الدستورية وصولاً إلى إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي، فالمحاكم في فرنسا لم تتجرأ على مراقبة دستورية القوانين لسبب تاريخي يجعل القضاء ثانوياً بالنسبة للبرلمان، وكذلك وجود تشريعات تحظر المحاكم في التدخل في أعمال البرلمان، ومعاقبة كل قاضي يتدخل في شؤون

(١) أبو يونس، محمد باهي، أصول القضاء الدستوري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٩.

(٢) الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١١.

(٣) سرور، أحمد فتحي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤٢.

البرلمان، ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل إن فرنسا عرفت ١٢ دستوراً لم تكن فيه الرقابة موجودة نهائياً، وإن وجدت كانت رمزية<sup>(١)</sup>.

وبعد هذا التوجه الرفض للرقابة القضائية على دستورية القوانين في فرنسا، ظهرت فكرة الرقابة السياسية على دستورية القوانين في دستور السنة الثالثة لثورة ١٧٩٥ من قبل الفقيه الدستوري "سييز" ولم يكتب لهذه الفكرة أن ترى النور بسبب المعارضة الشديدة، وعادت الفكرة للظهور في عهد "الإمبراطور نابليون" بإنشاء مجلس يسمى "المجلس المحافظ" إلا أن هذا المجلس لم ينجح في مهمته، وألغي عام ١٨٠٧، ومن ثم تبلورت فكرة الرقابة السياسية لدستورية القوانين عند وضع دستور الجمهورية الرابعة عام ١٩٤٦، واكتملت عند وضع دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨<sup>(٢)</sup>، وقد نظم الدستور هذا الموضوع في المواد من (٥٦ إلى ٦٣) ولم يكن يعنى من هذا التنظيم رقابة حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة البرلمان إلا في نطاق محدود، أي كان متجهاً في الأساس إلى حماية المؤسسات السياسية كما وضعها الدستور من أن تتأهل يد المشرع العادي بالتعديل، إلا أن المجلس الدستوري عمل على تأكيد استقلاله في سنة ١٩٧١، حينما أعلن عدم دستورية تشريعات الحكومة بحجة تعارضها مع الحقوق الدستورية، ومنذ ذلك التاريخ أصبح لفرنسا قضاء دستوري مستقل وفاعل، ومما هو جدير بالقول إن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي لا تقبل الطعن، فهي ملزمة لجميع السلطات.

### الفرع الثاني: نشأة القضاء الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية والعراق

يتضح أن الدساتير وتعديلاتها في الأردن لم تتضمن نصاً بإنشاء محكمة دستورية إلا من خلال التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١١ التي جاءت متوافقة مع المعايير الدولية في ممارسة الحقوق، وعلى ذلك تم استحداث محكمة دستورية وعدها هيئة قضائية مستقلة، تتكون من "تسعة أعضاء على الأقل"، من بينهم الرئيس، يقوم الملك بتعيينهم<sup>(٣)</sup> وذلك لضمان تعزيز سيادة القانون وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم، ودعم المؤسسات الدستورية، إذ كانت خطوة باتجاه تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، والحد من تغول السلطات على بعضها بعضاً.

يتضح أن المحكمة الدستورية منذ المباشرة في عملها في العام ٢٠١٢، شكلت وضعا بارزا في الحياة الدستورية والسياسية في المملكة، وحصنا قويا لحماية حقوق وواجبات المواطنين الأردنيين، وتعزيزا ودعمًا لمنظومة حقوق الإنسان الأردنية والعالمية.

(١) طلبة ، نسرین، الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد، ٢٧، العدد الأول، ٢٠١١، ص ٤٩٧.

(٢) الجمل، يحيى، القضاء الدستوري في مصر، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢١.

(٣) نص المادة (٥٨) من التعديلات الدستورية على الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢. تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك. ٢. تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية ست سنوات غير قابلة للتجديد.

إذ كان المجلس العالي يقوم بتفسير نصوص الدستور<sup>(١)</sup>، وتتصدى المحاكم النظامية للدفع الدستورية وذلك بالامتناع عن تطبيق أي نص غير الدستوري<sup>(٢)</sup>.

يتضح مما تقدم أن التطور في نشأة القضاء الدستوري في الأردن، بدأ بنظام الدفع الفرعي الذي كانت تمارسه المحاكم، واستمر هذا التطور إلى ممارسة المحكمة الدستورية لعملها في العام ٢٠١٢، بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، لبيان مدى دستورتيتها، فالرقابة تعد رقابة لاحقة بالإضافة إلى اختصاصها الأصلي بتفسير الدستور.

أما بخصوص العراق فقد شهد ثلاث مراحل دستورية، هي مرحلة الدساتير الملكية، ومرحلة الدساتير الجمهورية، ومرحلة دساتير ما بعد الاحتلال الأمريكي، فالعراقيون عرفوا أول دستور بعد الاحتلال البريطاني هو القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، وقد تبنى المشرع العراقي في هذا القانون إنشاء محكمة تحت اسم "المحكمة العليا"، وجعل لها اختصاصات حصرية طبقاً لنص المادة ٨١ منه، وقرارات المحكمة العليا ملزمة للكافة وغير قابلة للطعن.

ثم جاءت دساتير العهد الجمهوري من دستور ١٩٥٨ وحتى دستور سنة ١٩٧٠ المؤقت لم تنص على أي شكل من أشكال الرقابة على دستورية القوانين، باستثناء دستور سنة ١٩٦٨، فقد نص على تشكيل المحكمة الدستورية العليا، وأناطها الرقابة على دستورية القوانين، إضافة إلى اختصاصاتها الدستورية طبقاً لنص المادة ٨٧ منه، الذي أحال على القانون موضوع تشكيل "محكمة دستورية عليا"، وعليه صدر القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ الخاص بتكوين المحكمة التي لم تمارس أي نوع من أنواع الرقابة طيلة مدة نفاذ الدستور، وذلك لقصر عمر المحكمة<sup>(٣)</sup>.

أما بخصوص دساتير ما بعد الاحتلال الأمريكي للعراق، فقد جاء في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في المادة ٤٤ منه على إنشاء "محكمة اتحادية عليا" تختص في الرقابة على دستورية القوانين، والنظر في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، ومن ثم صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ "قانون المحكمة الاتحادية العليا".

وبعد صدور دستور ٢٠٠٥ النافذ الذي تضمن نصوصاً تبين تكوين المحكمة الاتحادية العليا في المادة (٩٢) التي أحالت الموضوع إلى القانون<sup>(٤)</sup> وحجّة أحكامها في المادة (٩٤) منه، وطبقاً لنص المادة (٩٣) من الدستور

(١) ينظر: نص المادة ١٢٢ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ "١. يؤلف مجلس عالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضاً. ٢. للمجلس العالي حق تفسير أحكام الدستور إذا طلب إليه ذلك. ....".

(٢) قرار محكمة التمييز الأردنية بتاريخ ١٩٥٨/١١/١٦ على "حق المحاكم في الامتناع عن تطبيق النص غير الدستوري"، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٨، ص ١٠٧.

(٣) خالد، حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المرجع السابق، ص ١٨١.

(٤) نصت المادة (٩٢) من دستور ٢٠٠٥ النافذ على أن "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدّد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

تمارس المحكمة الاتحادية العليا "الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة"، يتضح أن هذه الرقابة هي رقابة لاحقة تمارس من خلال الدفع الفرعي، كما تمارس اختصاص تفسير النصوص الدستورية. نخلص إلى أن الغاية من إنشاء المحاكم الدستورية في الدول العربية أو تفعيل دور المحاكم الموجودة فيها، هو لوقف الاعتداء من الحكومات على الدستور، باعتبار الدستور هو القانون الأسمى لحماية الحقوق والحريات في الدولة، وأن السلطات العامة ليس بوسعها أن تباشر إلا الاختصاصات المقررة لها في الدستور.

## المبحث الثاني

### الأحزاب السياسية ومدى تدخل القضاء الدستوري في نشأتها

تعد الأحزاب السياسية إحدى أدوات المشاركة السياسية في ظل النظم الدستورية القائمة على التعدد، فالدول الديمقراطية قد ضمنت في دساتيرها نصوصاً تعد الأساس الذي تستند إليه الأحزاب في نشأتها، ومن أهم ضمانات تأسيس الأحزاب هي الرقابة القضائية التي تتفاوت من دولة لأخرى، بل تختلف في ذات الدولة من حقبة زمنية إلى أخرى، وهو ما سوف ندرسه في مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية ونشأتها في أمريكا وفرنسا والأردن والعراق.

المطلب الثاني: أساس رقابة القضاء الدستوري ومدى تدخله في مجال عمل الأحزاب السياسية.

### المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية ونشأتها في أمريكا وفرنسا والأردن والعراق

يقتضي البحث منا بيان مفهوم الأحزاب السياسية، باعتبارها مظهراً لممارسة مجموع الحقوق السياسية والحريات الدستورية وعاملاً منشطاً للحياة السياسية، ثم البحث في نشأتها في الدول محل المقارنة والاهتمام المتزايد بها إلى الآن، وهو ما سندرسه في فرعين:

الفرع الأول: مفهوم الأحزاب السياسية.

الفرع الثاني: نشأة الأحزاب السياسية في أمريكا وفرنسا والأردن والعراق.

### الفرع الأول: مفهوم الأحزاب السياسية

أصبح الآن ملحوظاً الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في مختلف ميادين الحياة حتى تعاضم هذا الدور تعاضماً إيجابياً وفعالاً في توعية المواطنين بحقوقهم وحرياتهم السياسية، ويمكن تعريف الحزب لغة واصطلاحاً وعلى النحو التالي:

أولاً: المعنى اللغوي للحزب السياسي: نلاحظ أن كلمة "الحزب بمعناها اللغوي" تدل على الجمع من الناس يجمعهم رابط مشترك، وتدل على الجزء من الشيء، وعلى الاعتقاد على شيء.

وجاء في مختار الصحاح "حزبٌ" الرجل أصحابه، والحزبُ أيضا الوُزْدُ ومنه أحزاب القرآن والحزبُ أيضاً الطائفة، وتحزبوا تجمعوا<sup>(١)</sup>، واستكمالاً للآخر فإنه يجب إيضاح معنى كلمة "سياسي" لغوياً أيضاً، هذه الكلمة مأخوذة من كلمة "سياسة" و السياسة فعلها "ساس ، يسوس"<sup>(٢)</sup>، وقد استخدم العرب لفظ سياسة بمعنى الارشاد والهداية، فإذا أضفنا المعنى اللغوي إلى كلمة "سياسي" إلى المعنى اللغوي لكلمة "حزب"، اتضح الأمر، ومن ثم توصف الجماعة بأنها سياسية عندما يكون هدفها الوصول إلى الحكم.

### ثانياً : المعنى الاصطلاحي للحزب السياسي:

إن تعريف الحزب يختلف باختلاف الزمان والمكان لكن هناك عنصر لا يتغير ويكاد يكون قاسماً مشتركاً في جميع الأحزاب، هذا العنصر هو التضامن المعنوي والمادي الذي يجمع أعضاء الحزب إذ يوجد بين هؤلاء الأعضاء أفكاراً سياسية متشابهة تجعلهم يعملون معاً من أجل وضع سياستهم موضع التطبيق<sup>(٣)</sup>.

كما أن محاولة الفقهاء لتعريف الحزب السياسي تطورت بتطور الزمان والمكان، فمن الفقهاء من قدم الجانب التنظيمي للحزب كما عرف ماكس ويب "Max Weber"، الحزب على أنه اصطلاح يستخدم للدلالة على علاقات اجتماعية تنظيمية تقوم على أساس الانتماء الحر، والهدف هو إعطاء رؤساء الحزب سلطة داخل الجماعة التنظيمية من أجل تحقيق هدف معين، فالجانب التنظيمي إذن عند ويبير يُقدم على أهداف الحزب، كما يعرف الأستاذ "Duverger" الحزب على أنه "تجمع لعدد من الجماعات المتناثرة عبر إقليم الدولة، هذه الجماعات يربط فيما بينها الرباط التنظيمي الذي يقوم على أجهزة الحزب المختلفة، وهذا الارتباط فيما بين الجماعات المختلفة يقوم على أساس تدريجي هرمي"، ومن هذا يتضح أن الجانب التنظيمي، يمثل العمود الفقري للحزب عند "ديفرجي"<sup>(٤)</sup>.

ومنهم من قدم الجانب الأيديولوجي ويظهر هذا في تعريف "ادمون بيرك" للحزب، بأنه "اتحاد بين جماعة من الأفراد بهدف العمل معاً لتحقيق الصالح القومي وفق مبادئ خاصة، متفقين عليها جميعاً"، وبذلك يعد الحزب أداة يستعملها الشعب للتعبير عن آماله وأمانيه، وللحزب برنامج مميز يهتم بوضعه<sup>(٥)</sup>.

أما "فرانسوجو" فقد نظر إلى المدلول الوظيفي للحزب على أنه: "تجمع هدفه المشاركة في الحياة السياسية بقصد الاستيلاء كلياً أو جزئياً على السلطة، حتى يتمكن من تحقيق أفكاره ومصالح أعضائه"<sup>(٦)</sup>، وبالتالي يبقى أثر التوجهات الأيديولوجية والانتماءات الفكرية للفرق في اختيار ما يراه لمفهوم الحزب، ولهذا ترى النظرية الماركسية أن الحزب السياسي هو "مجموعة من الناس يربطها ببعضها مصالح اقتصادية في المقام الأول وتحاول أن

(١) الرازي، الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، ١٩٨٥، ص ٥٦.

(٢) الرازي، الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر، المرجع نفسه، ص ١٣٥.

(٣) الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٢١.

(٤) عبدالحليم، نبيلة، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص ٧٣.

(٥) عبدالغني، صفوت أحمد، التعددية السياسية تداول السلطة بين النظام السياسي الإسلامي والنظام الديمقراطي (دراسة مقارنة مع التطبيق)، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٤٥.

(٦) قاسم، محمد أنس، الوسيط في القانون العام والنظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ج ١، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٠٩.

تصل إلى الحكم عن طريق الإصلاح أو الثورة<sup>(١)</sup>، فالحزب السياسي يعرف على أنه "جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين"<sup>(٢)</sup>.

ونستطيع القول إن الحزب السياسي هو مجموعة من الأفراد منظمة بفكر سياسي هدفها الوصول إلى السلطة بالطرق الديمقراطية للعمل على تنفيذ برنامج سياسي معين.

على الرغم من التباين في التعاريف السابقة للحزب السياسي، إلا أنها تتفق على توافر عناصر ضرورية لوجود الحزب السياسي منها "الأفراد، التنظيم، الهدف، الوسيلة"، فوجود الحزب السياسي يوجب وجود جماعة من الأفراد يلتقون على فكر محدد، ويخضعون لتنظيم، بغية الوصول إلى السلطة من خلال أساليب مشروعة طبقاً للقانون، وذلك من أجل تحقيق برامجهم السياسية.

والأحزاب السياسية قد تتعدد في الدولة، كما هو الشأن في دول الديمقراطيات الغربية، ويكون لكل حزب اتجاهه، ويقدم مرشحيه في الانتخابات، على أساسها وبمقدار تأييد الناخبين يكون نصيبه من السلطة.

### الفرع الثاني: نشأة الأحزاب السياسية في أمريكا وفرنسا والأردن والعراق

مر نشوء الأحزاب السياسية بعدة مراحل حتى وصلت إلى الشكل الذي هي عليه الآن من كونها ممثلة للرأي العام ومعبرة عن إرادة المواطنين، وعليه سوف نتناول نشأة الأحزاب السياسية في أمريكا وفرنسا أولاً، ومن ثم نشأة الأحزاب السياسية في الأردن والعراق على النحو الآتي:

أولاً: نشأة الأحزاب السياسية في أمريكا وفرنسا: إن الأحزاب السياسية نشأت بمناسبة قيام الثورات في أمريكا، وفرنسا، وروسيا، أما في العصر الحديث، فقد وجدت هذه الأحزاب أساس نشأتها في أعضاء البرلمان، وفي اللجان الانتخابية، وفي الدين، والنقابات المهنية، ويلاحظ الفقيه موريس دوفرجيه، أن الأحزاب السياسية لم يخطط لإنشائها في ظل الأنظمة الديمقراطية، وإنما هي على حد تعبيره "ولدت وتطورت مع الانتخابات والتمثيل"<sup>(٣)</sup>.

ومن المعلوم ان الدستور الأمريكي الصادر سنة ١٧٨٧ لم يشر إلى الأحزاب السياسية، مع العلم أن أول تكوين للأحزاب في أمريكا في النصف الأول من القرن التاسع عشر، ونظام الحزبين هو المعتمد، والرأي العام في أمريكا كان منقسماً إلى اتجاهين حول الأحزاب السياسية، فقد هاجم الاتحاديون وعلى رأسهم "الرئيس واشنطن" فكرة الحزبية، أما الحزب الجمهوري بقيادة "جيفرسون" فقد دافع عن الأحزاب ولم يبد تخوفاً من جانبها.

فالدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٩ النافذ تضمن مجموعة من الحقوق هي التعديلات العشرة الأولى من الدستور وسميت "وثيقة الحقوق" تضمنت عدداً من الحقوق والحريات منها "، حرية الكلام والعبادة والصحافة والاجتماع، ولم يمنع النص الدستوري من تمتع الشعب الأمريكي بكافة الحقوق غير الواردة بنصوصه"<sup>(٤)</sup>.

فالأحزاب لم تكن معروفة بمفهومها الحديث قبل القرن التاسع عشر إلا في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر بدأت الأحزاب تنتشر بمفهومها الحديث حتى أصبحت اليوم معروفة في

(١) الشراوي، سعاد النظم السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٢) الطماوي، سليمان محمد سليمان، النظام النيابي في مصر، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٠١.

(٣) دوفرجيه، موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٧٠.

(٤) التعديل التاسع للدستور الأمريكي تحت عنوان: "الحقوق التي يتمتع بها الشعب الأمريكي".

جميع الدول<sup>(١)</sup>، أما النواة التي انبثقت منها الأحزاب الأمريكية فهي التكتلان في الكونجرس، الاتحاديون بقيادة هاملتون، والجمهوريون بقيادة جيفرسون<sup>(٢)</sup>.

وأما المشرع الفرنسي فإنه لم يضع أي تنظيم خاص بالأحزاب السياسية، وإنما نصت المادة<sup>(٤)</sup> من دستور ١٩٥٨، وهي المادة الوحيدة التي تناولت الأحزاب السياسية<sup>(٣)</sup>، فقد أدرج هذا النص لأول مرة في دستور ١٩٥٨ فهو نص مستحدث في فرنسا، وذلك بعد التجربة التي عاشتها فرنسا في ظل دستور ١٩٤٦، حيث لعبت الأحزاب السياسية دورا كبيرا في إضعاف النظام السياسي هناك مما كان له الأثر السيء على فرنسا بوجه عام<sup>(٤)</sup>.

ونظرا لعدم وجود نص قانوني خاص في فرنسا منظم للأحزاب السياسية فإنها تخضع لأحكام "القانون الصادر في ٢ يوليو سنة ١٩٠١ الخاص بالجمعيات"<sup>(٥)</sup>، الذي يقر بحق الأفراد في تكوين الجمعيات باعتباره من الحقوق الطبيعية للإنسان، لذلك فإن واجب المشرع تجاه هذه الحرية أن يعمل على حمايتها وتشجيعها<sup>(٦)</sup>.

ومما هو جدير بالذكر صدور قانون برقم ٧١-٦٠٤ بتاريخ ١٩٧١/٧/٢٠ بتعديل المادتين (٥ و٧) من قانون سنة ١٩٠١، إذ نصت المادة (١) منه على أن: "لا يتم شهر الجمعية إلا بالنشر عنها في الجريدة الرسمية...."، بالإضافة إلى ذلك فقد صدر في فرنسا القانون رقم ٨٨-٢٧٧ في ١١ آذار ١٩٨٨ في شأن الشفافية المالية للحياة السياسية<sup>(٧)</sup>.

هذا وقد حاول المشرع الفرنسي تقييد الأحزاب السياسية بموجب القانون الصادر في ١١ يونيو ١٩٧١، والمذكور أعلاه بتعديل المادة (٧) من قانون الجمعيات الصادر سنة ١٩٠١ لتصبح "في حال الإعلان عن جمعية يبدو من الغرض الذي تسعى إليه أنها مخالفة للقانون أو حسن الآداب، أو أنها تسعى للمساس بوحدة التراب الوطني أو النظام الجمهوري..... لا يجوز إعطاء هذا الإيصال لأي جمعية سبق أن تقرر بطلانها أو حلها"، وعندما عرض على المجلس الدستوري الفرنسي، قرر عدم دستوريته، إذ لم يتم سريان هذا القانون طبقا لنص المادة (٦٢) من الدستور الفرنسي التي تنص على أن "أي قانون أعلن عدم دستوريته لا يمكن نشره ولا وضعه موضع التنفيذ".

نخلص من ذلك إلى أن فرنسا أخذت بالرقابة السياسية على دستورية الأحزاب، حيث جعلتها من اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي.

(١) الشراقوي، سعاد، الأحزاب السياسية "أهميتها، نشأتها، نشاطها"، منشورات مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٧.

(٢) الحسيني، نصر محمد علي، النظام الحزبي وأثره في أداء النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠١٢، ص ٢١.

(٣) نص المادة (٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أنه "تسهم الأحزاب والجماعات السياسية في التعبير عن الرأي بالاقتراع، وهي تتكون وتباشر نشاطها بجدية، ويجب عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية".

(٤) الخطيب، نعمان، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ١١٩.

(٥) نص المادة (٢) من قانون الجمعيات الصادر في ١٩٠١ / ٧ / ٢ على أن "جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو أي إخطار مسبق، لكنها لا تتمتع بالأهلية القانونية إلا إذا اتبعت الإجراءات المنصوص عليه بموجب المادة الخامسة من هذا القانون".

(٦) كامل، نبيلة عبدالحليم، حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤٠.

(٧) نص المادة (٧) من القانون رقم ٨٨-٢٧٧ الصادر على أن "الأحزاب والجماعات السياسية تتكون وتمارس نشاطها بحرية، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها حق اللجوء للقضاء، كما لها حق اكتساب الأموال الثابتة المنقولة بدون مقابل وبمقابل ولها أن تمارس كافة الأعمال التي تنفق ومهمتها، وخاصة إصدار وإدارة الصحف والمعاهد التثقيفية في حدود القوانين المنظمة لذلك".

**ثانياً: نشأة الأحزاب السياسية في الأردن والعراق:** يرتبط نشأة الأحزاب السياسية في الأردن والعراق بالانتمية السياسية، ولأحزاب دور في ذلك من خلال اشتراك المواطنين في العمل السياسي، حيث تأتي أهمية الأحزاب من الدور الذي تقوم به.

مر الأردن بمراحل مختلفة من حيث الدور الذي تمارسه الأحزاب والشروط اللازمة لنشأتها، وهناك العديد من التشريعات التي تنظم عملها، فقد شهدت المملكة منذ تأسيسها في مرحلة الخمسينات، نشأة العديد من الأحزاب السياسية<sup>(١)</sup>، وذلك إيماناً بالتعددية الحزبية، وعلى ذلك يأتي صدور قوانين تكوين الأحزاب السياسية "كالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٥٤، وقانون الأحزاب السياسية رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥".

وتجدر الإشارة إلى إلغاء الأحزاب في المملكة بتاريخ ٢٥/٤/١٩٥٧ استناداً إلى نص المادة (١٢٥) من الدستور، ومن ثم صدر قانون الأحزاب الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢ طبقاً لنص المادة (١٦) من الدستور الأردني<sup>(٢)</sup>.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل صدرت العديد من القوانين "قانون الأحزاب السياسية رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧، وقانون الأحزاب السياسية رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢، وقانون الأحزاب السياسية رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥، ومن ثم قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢"، وقد جاء صدور هذه القوانين لممارسة العمل السياسي في المملكة.

وما لا يمكن إنكاره أن المشرع الدستوري الأردني منذ العام ١٩٥٢ أخذ بهذا المبدأ طبقاً لنص المادة (٢/١٦) من الدستور<sup>(٣)</sup>، نخلص من هذا النص أن الأردني يستمد حقه في إنشاء الحزب من الدستور صراحةً، عند توافر الشروط الثلاثة المذكورة بالنص الدستوري بأن تكون غاية الحزب مشروعة، ووسائله سلمية، وأن لا تخالف نظم الحزب الدستور، ويتضح أن وضع هذه الشروط هو لغرض حماية النظام الدستوري والسياسي للدولة.

(١) شهدت المملكة الأردنية الهاشمية تأسيس حزب الاستقلال العربي، وكان جل أعضاء الحكومة الأردنية الأولى التي تشكلت في ١١ نيسان ١٩٢١ ينتمون إليه، وكذلك تأسس حزب العهد العربي سنة ١٩٢١، وجمعية الشرق العربي التي تأسست بموجب قانون الجمعيات العثمانية، وحزب الشعب الأردني الذي تأسس سنة ١٩٢٧، وحزب اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني تأسس عام ١٩٢٩، والحزب الحر المعتدل تأسس عام ١٩٣٠، وحزب العمال الأردني "جمعية مساعدة العمال" تأسس عام ١٩٣١، وجمعية الشباب الأردني المنقفة تأسست سنة ١٩٣٣، وحزب التضامن العربي تأسس عام ١٩٣٣، وحزب اللجنة التنفيذية لمؤتمر الشعب الأردني تأسس عام ١٩٣٣، والحزب الوطني الأردني تأسس ١٩٣٦، وحزب الإخاء الأردني تأسس سنة ١٩٣٧، فضلاً عن تأسيس العديد من الأحزاب في الخمسينات من القرن الماضي، حركة القوميين العرب "فرع الأردن" بدأت بالعمل في المملكة عام ١٩٥٣، حزب البعث العربي الاشتراكي "فرع الأردن" تأسس عام ١٩٥٢، وحزب الاتحاد الوطني سنة ١٩٥٢، وحزب الأمة سنة ١٩٥٢، والحزب الوطني الاشتراكي الأردني سنة ١٩٥٤، والحزب العربي الدستوري تأسس سنة ١٩٥٧، وقد تأسس كذلك جماعة الإخوان المسلمين سنة ١٩٤٦، والحزب الشيوعي ظهر على الساحة الأردنية سنة ١٩٥١. العبادي، أحمد علي عويدي، الرؤية الملكية في الأحزاب السياسية، منشور في صحيفة الرأي الأردنية. على الموقع الإلكتروني-<https://nabd.com/s/109007137> بتاريخ ١٩/سبتمبر/٢٠٢٢، تاريخ الزيارة ٢٥/١/٢٠٢٣ الساعة العاشرة صباحاً.

(٢) نص المادة ١٦ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ على أن "١. للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون. ٢. للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. ٣. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبتها".

(٣) نص المادة (٢/١٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أن "٢. للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور".

وباستقراء نص المادة (٣/١٦) من الدستور<sup>(١)</sup>، يتضح أن دور القانون في موضوع الأحزاب يقتصر على الجانب الإجرائي الشكلي والتنظيمي، ولا يعطي الحق لأي سلطة أن تستند على هذا النص الدستوري، بإضافة شرط آخر في القانون إلى الشروط الثلاثة المذكورة في النص الدستوري، بحيث يؤدي عدم وجوده إلى بطلان تكوين الحزب أو حله، هذا ما أكدته الفقرة (١) من المادة (١٢٨) من الدستور<sup>(٢)</sup>، يتضح مما سبق أن الاعتماد على سبب إجرائي أو تنظيمي ورد في قانون الأحزاب من أجل حل الحزب أو بطلان تأسيسه، حتماً يكون مخالفاً للدستور.

أما بخصوص العراق فقد شهد نشأة العديد من الأحزاب وفتحت الكثير من الجمعيات والأحزاب العربية فروعاً لها فيه، كما تميزت الكثرة منها بأنها برلمانية تدعم سلطة من يشكل الحكومة، ولم تظهر الأحزاب السرية إلا في فترة لاحقة من تأسيس الدولة<sup>(٣)</sup>.

شهدت مرحلة النظام الملكي في العراق منذ العام ١٩٢١، صدور ثلاثة تشريعات منظمة لشؤون الأحزاب السياسية، هي "قانون تأليف الجمعيات لسنة ١٩٢٢، ومرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤، وقانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥".

أما مرحلة النظام الجمهوري، فقد شهدت تشريعين لتنظيم شؤون الأحزاب السياسية هما "قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠، وقانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١"<sup>(٤)</sup>.

إن حق العراقيين في تأسيس الأحزاب لا يحتاج النص عليه في القانون لأنه مستمد من دساتيره التي كفلت حرية تكوين الأحزاب السياسية ما عدا دستور سنة ١٩٥٨<sup>(٥)</sup>، وعليه يكون الدستور قد كفل حرية تكوين الأحزاب في الإطار الذي رسمه لها، وإن الحرمان منه يشكل اعتداء على حق كفله الدستور<sup>(٦)</sup>.

وبعد الاحتلال الأمريكي للعراق في ٩/٤/٢٠٠٣، انتقل العراق إلى التعدد الحزبي المفرط وذلك لغياب القانون الذي ينظم نشأة الأحزاب وعملها، وقد ظهرت العشرات بل المئات من الأحزاب السياسية، جاءت تركيبتها بين أحزاب قومية ودينية وأحزاب ليبرالية وأحزاب غير مؤثرة في الواقع السياسي.

(١) نص المادة (٣/١٦) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ على أن "٣. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها".

(٢) نص المادة (١/١٢٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أن "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها".

(٣) الحسني، عبدالرزاق، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية ١٩١٨-١٩٥٨، بيروت، ١٩٨٠، ص ٧٤-٧٧.

(٤) الجدة، رعد ناجي، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٠١، ص ٥٨.

(٥) راجع : الدساتير التي كفلت حرية تأسيس الأحزاب في العراق :

أ . المادة (١٢) من دستور العراق لسنة ١٩٢٥ .

ب . المادة (٣١) من دستور العراق لسنة ١٩٦٤ المؤقت .

ج . المادة (٢٦) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ .

د . المادة (٥٦) من مشروع دستور العراق لسنة ١٩٩٠ .

هـ . المادة (٣٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٦) الجمل، يحيى، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٧١.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري العراقي اكتفى بالنص على حرية الأحزاب في المادة (٣٩) من دستور ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>، وترك أمر التنظيم للقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥<sup>(٢)</sup>، الذي كفل حرية تكوين الأحزاب والجمعيات التي تخضع لعدد من الشروط والإجراءات التي يحكمها القانون بموجب الإحالة الدستورية إلى المشرع العادي. نخلص مما تقدم إلى أن عملية التحول إلى نظم ديمقراطية تحتاج إلى التعددية الحزبية ذات الوزن الاجتماعي، والانتخابات السليمة بعيدا عن التزوير والانقسامات والتمحور الطائفي والمذهبي والعرق الذي أنهك العراق وفرقه، وكل ذلك جاء على حساب الوحدة الوطنية.

### المطلب الثاني: أساس رقابة القضاء الدستوري ومدى تدخله في مجال عمل الأحزاب السياسية

إن أساس تدخل القضاء الدستوري في شأن الأحزاب السياسية يستند إلى أسس فلسفية ودستورية، تتمثل بتوفير الحماية للأحزاب السياسية سواء في مجال تأسيس الأحزاب، والانضمام إليها وممارسة أنشطتها، وقد يكون التدخل من أجل حماية الديمقراطية التي تقوم على عدة أسس من بينها التعددية الحزبية، وأن العداء للأحزاب السياسية يخفي في طياته عداء للديمقراطية ذاتها، هذا ما سوف نتناوله في فرعين:  
الفرع الأول: أساس رقابة القضاء الدستوري.  
الفرع الثاني: مدى تدخل القضاء الدستوري في مجال الأحزاب السياسية.

### الفرع الأول: أساس رقابة القضاء الدستوري

ينطلق القضاء الدستوري للتدخل في مجال الأحزاب السياسية من أسس فلسفية وأخرى دستورية، على النحو الآتي:

**أولاً: الاسس الفلسفية:** يأتي دور القضاء الدستوري في مجال الأحزاب السياسية من أجل حماية وممارسة المبدأ الديمقراطي، من خلال دوره في حماية الحقوق والحريات التي تدخل من ضمنها الحقوق والحريات السياسية التي تنص الدساتير على ضرورة كفالتها للمواطنين، وهذا الأمر يلقي بتبعته على القضاء الدستوري بوصفه حامي الدستور، ومراقبة ممارستها بالشكل الذي لا يقوض المبدأ الديمقراطي.

مما يدل على العلاقة الوثيقة بين الأحزاب والحريات وهو ما نجده في أغلب الدساتير الوطنية بل تخطاها ليشمل الوثائق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذلك العهد الدولي لحقوق الإنسان، وعليه يتدخل القضاء الدستوري لحماية هذه الحرية بعدة طرق منها ضمان حرية التنافس بين الأحزاب، ومرة أخرى يتدخل القضاء الدستوري بهدف تقييد هذه الحرية لضبط مسيرتها بشكل لا يتعارض مع مصالح الدولة العليا، وهو ما يعرف "بالدفاع عن النفس ديمقراطياً"، وعلى حد تعبير قاضي المحكمة العليا الأمريكية "روبرت جاكسون" إن الدستور "ليس ميثاقاً انتحارياً"، ومن ثم لا يمكن أن تكون الحقوق التي يكفلها الدستور أداة للتدمير

(١) نص المادة (٣٩) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص "أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة وينظم بقانون. ثانياً:

لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها".

(٢) المنشور في جريدة الوقائع العرقية/ العدد /١٤٣٨٣ بتاريخ ١٠/١٢/٢٠١٥.

الوطني<sup>(١)</sup>، ومهما بالغت الدساتير في الحماية للحقوق والحريات، فلا بد أن تكون هناك ظروف تستوجب تقييد هذه الحريات لصالح الدولة.

فالأحزاب السياسية تعد مظهراً منظماً لممارسة حرية الرأي، فممارسة حرية النشاط السياسي في صورها المختلفة سواء كانت حرية تكوين أحزاب أو حرية قيام معارضة، ليست سوى مظهر من مظاهر حرية الرأي، فالحق في نشأة الأحزاب السياسية يعتبر حقا من الحقوق الدستورية، ويعد هذا الحق ثمرة الحريات العامة المقررة بالدساتير<sup>(٢)</sup>.

وكان نتيجة هذا التطور في المفاهيم ظهور مفهوم حل الأحزاب من قبل القضاء الدستوري علما أنه يتعارض مع حق المواطنين في اختيار ممثلهم من الأحزاب، على الرغم من أن الديمقراطية لها الحق في حماية نفسها كنظام للحكم، ومن أجل حماية النظام الديمقراطي يبدو أن حل الأحزاب ضرورة، وعلى ذلك يقوم القاضي الدستوري بحل الحزب لأنه يشكل تهديدا للنظام السياسي، إما بسبب الميول الانفصالية للحزب أو عدائه للديمقراطية أو لأسباب تتعلق بالانتخاب.

**ثانيا: الأسس الدستورية:** حظيت الأحزاب السياسية بمكانة وأهمية في العديد من دساتير العالم، البعض من الدساتير لم تنص عليها أي سكتت تجاه مسألة الأحزاب السياسية، ودساتير أخرى أشارت إلى الأحزاب في إشارة متواضعة وسريعة وإعطاء قيمة للحزب في نص دستوري واحد أو نصين، ودساتير كان اهتمامها الرئيسي للتنظيم السياسي والمجتمعي في الدولة<sup>(٣)</sup>.

وبالرغم من عدم وجود نص دستوري يسمح بتكوين الأحزاب في بعض الدول، إلا أن الأحزاب نشأت بالاستناد إلى نصوص قانونية تنظم أسلوب ممارسة هذه الحرية<sup>(٤)</sup>، وبصفة عامة سواء تم تنظيم الرقابة الدستورية على الأحزاب في نص دستوري أو لم يتم، فإن القضاء الدستوري هو الجهة التي تقوم بإجراء توازن بين حرية الأفراد في اختيار ممثلهم من الأحزاب من جهة، ومن جهة أخرى التهديد للديمقراطية، إذ يستعين القاضي الدستوري بالنص الدستوري وبرنامج الحزب، وهذا ما اتبعته الدول الديمقراطية بإخضاع السياسة الحزبية للقضاء لمراقبة نشاط وعمل الأحزاب السياسية، ومنحه حق حظر الأحزاب وحلها أو إيقاف نشاطها، ومن الدساتير المتقدمة في هذا المجال "القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩"<sup>(٥)</sup>، فالأحزاب التي تسعى من خلال تصرفاتها إلى المساس بالنظام الديمقراطي أو تهديد الدولة تعد مخالفة للدستور.

وعليه يتطلب أن تكون برامج الأحزاب ونظمها متوافقة مع المبادئ الديمقراطية، وأن يحدد النص الدستوري الحالات التي تعد بها الأحزاب مخالفة للدستور.

(١) حسين، ميسون طه، الدور السياسي للقضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٠٦.

(٢) علي، شمس مرغني، القانون الدستوري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٤٦٧.

(٣) العاني، حسان محمد شفيق، نظرية الحريات العامة - تحليل ووثائق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

(٤) جودة، صلاح أحمد السيد، الحماية الدستورية والبرلمانية لحقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٧٦.

(٥) تضمن نص المادة (٢١) الفقرة أولاً وثانياً من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل على أن "١. تشارك الأحزاب في عملية بناء الإرادة السياسية للشعب، لا قيود على حرية تأسيسها، ويجب أن يستجيب نظام الأحزاب الداخلي للمبادئ الديمقراطية الأساسية، كما يجب على الأحزاب أن تقدم حسابات علنية عن مصادر مواردها وثرواتها وكيفية استعمالها ..... ٢. وأن تكون المحكمة الدستورية صاحبة القرار في مسألة المخالفة الدستورية الناجمة ومداها".

## الفرع الثاني: مدى تدخل القضاء الدستوري في مجال الأحزاب السياسية

بعد أن تحدثنا عن الأسس الفلسفية والدستورية لرقابة القضاء الدستوري على نشأة الأحزاب السياسية، كان لا بد لنا أن نعرض دور القضاء الدستوري في الدول محل دراستنا المقارنة للوقوف على الدور الذي تقوم به هيئات ومحاكم القضاء الدستوري في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والمملكة الأردنية الهاشمية والعراق، وذلك فيما يلي:

**أولاً: دور القضاء الدستوري الأمريكي:** لعل أهم ما يميز النص الدستوري الأمريكي هو السكوت حول الأحزاب السياسية، وذكرنا آنفاً الانقسام في الرأي العام بشأنها، وإذ شهد القرن العشرين تضخماً في عدد المواضيع الواقعة تحت حكم الدستور، وأصبحت ضمن القانون الدستوري الذي يعمل على تطبيقه القضاء الدستوري متمثلاً بالدور الذي لعبته المحكمة العليا في اتجاه ما يسمى "دسترة السياسات الديمقراطية".  
وتأسيساً على ما تقدم فإن الأمور المتعلقة بإنشاء المؤسسات الديمقراطية، وممارسة اختصاصاتها هي من ضمن الأمور الداخلة في مجال القانون الدستوري، وعلى ذلك تدخل الأحزاب السياسية تحت حكم الدستور، وعليه تكون مشمولة بقضاء المحكمة العليا الأمريكية، وبالنتيجة لا يوجد حدث سياسي لم يتم الرجوع فيه إلى سلطة القاضي<sup>(١)</sup>.

يبدو من استقراء منهج المحكمة العليا، أنها تربط حرية الأحزاب بحرية الاجتماع، وهو ما نص عليه التعديل الأول للدستور الأمريكي، وهو ألا يصدر الكونغرس أي قانون يحد من حرية الكلام أو الصحافة أو الحق في الاجتماع سلمياً، إذ عبرت المحكمة العليا عن أهمية هذه الحريات والحرية المتفرعة منها، بقولها إنه " يجب علينا توفير الحماية الدستورية لحرية الاجتماع الحر، بقدر حاجتنا لحماية المجتمع من التحريض على الإطاحة بالنظام عن طريق القوة.... " <sup>(٢)</sup>.

ومن القضايا التي استندت فيها المحكمة العليا إلى ربط الأحزاب بالتعديل الأول الخاص بحرية الاجتماع والتنظيم السياسي " قضية الحزب الديمقراطي في كاليفورنيا ضد جونز " إذ قضت بعدم دستورية أحد أنظمة الانتخاب التمهيدي الصادر عن ولاية كاليفورنيا، لكونه قيد حرية الأحزاب في تقديم مرشحها الذين يجتازون الانتخاب التمهيدي للانتخابات العامة.

والملاحظ أن المحكمة العليا في أمريكا رأت أن النظام ينتهك حرية الأحزاب في تقديم مرشحها، وذلك لأنه يخرق التعديل الأول من الدستور الأمريكي الخاص بحرية التجمع<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً: دور القضاء الدستوري الفرنسي:** على الرغم من قدم الظاهرة الحزبية في فرنسا وتعاقب الدساتير وكثرتها إلا أنها لم تشر إلى الأحزاب إلا بمادة واحدة في دستور ١٩٥٨ ذكرت الأحزاب السياسية، فالأحزاب تخضع لقانون سنة ١٩٠١ الخاص بالجمعيات، فالحزب في فرنسا ينشأ ويباشر عمله السياسي دون قيود أو شروط بمجرد تلاقي إرادة مؤسسيه<sup>(٤)</sup>.

(١) صليبا، أمين عاطف، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، ٢٠٠٢، ص ١٨٥.

(٢) عبدالرحمن، عاطف سالم، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي - الاجتماعي - الاقتصادي، دون دار نشر، ٢٠١٠، ص ٤٦١.

(٣) لمراجعة تفصيل هذه القضية ينظر: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/06-713.ZS.html>

(٤) عبد الكريم، رجب حسن، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥٢.

هذا وقد حاول المشرع الفرنسي تقييد الأحزاب السياسية عن طريق اقتراح مشروع قانون سنة ١٩٧١، بغية تعديل "قانون الجمعيات لسنة ١٩٠١" إذ تضمن مشروع القانون الذي قدم إلى "الجمعية الوطنية في ٢٥ يونيو ١٩٧١" خضوع تكوين الجمعيات لشرط الترخيص السابق، كذلك فرض ضوابط على الأهداف التي تسعى إليها الجمعية المؤسسة، وإعطاء صلاحية للنائب العام لكي يحيل شكوى ضد هذه الجمعية، وهذا قد يترتب عليه غلق مقار الجمعية ومنع اجتماعاتها وعندما عرض هذا القانون على المجلس الدستوري الفرنسي قرر عدم دستوريته استناداً إلى قرار المجلس الدستوري<sup>(١)</sup>.

الملاحظ أن المجلس الدستوري رد هذه الحرية إلى نظرية المبادئ الأساسية المعترف بها بواسطة قوانين الجمهورية، فالمجلس الدستوري بصدده حماية لهذه الحرية، وذلك من خلال رجوعه إلى هذه المبادئ وليس إلى المادة (٤) من الدستور التي تتعلق بالأحزاب السياسية، وهذا القرار له أهمية بالغة في حماية هذه الحرية، ورفضه خضوعها إلى نظام الترخيص السابق<sup>(٢)</sup>.

نخلص مما تقدم إلى أن للمجلس الدستوري الفرنسي دوراً كبيراً في مجال حماية الأحزاب السياسية عن طريق حماية نشأتها والانتماء إليها، أما في مجال التقييد للأحزاب فلم نجد حكماً للمجلس الدستوري في هذا الاتجاه.

### ثالثاً: دور القضاء الدستوري الأردني:

حظيت الأحزاب السياسية فيما يتعلق بتأسيسها أو في ممارستها لنشاطها باهتمام كبير من جانب المملكة الأردنية الهاشمية، ومن يتفحص نصوص دساتير الدول الديمقراطية يجد أن الشروط الواردة في المادة (٢/١٦) من الدستور الأردني هي ذات مضامين الشروط الواردة في دساتير الدول الديمقراطية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور"، وفي هذا الجانب كان للقضاء الأردني عمل مبكر في العام ١٩٥٤ بشكل ضمني وغير مباشر للشروط الثلاثة المذكورة أعلاه، المتعلقة بحماية النظام الدستوري للمملكة وأمنها، فضلاً عن حرية إنشاء الأحزاب وعملها، وتأسيساً على ما تقدم فإن الدولة عندما أرادت أن تتوسع في تفسير سلطاتها على حساب حرية الأحزاب في نشأتها ونشاطها، جاء "حكم محكمة العدل العليا رقم ١٩٥٤/٤٥"<sup>(٣)</sup> على أنه "لا يشترط قانون تنظيم الأحزاب السياسية على وجوب تعيين نظام الحكم المبين في الدستور الأردني في النظام الأساسي للحزب....".

وخلاصة القول إنه لا يجوز أن تصدر الدولة أي قانون ينص على شروط أخرى تضاف إلى الشروط المتعلقة باكتساب الحق في حرية تكوين الحزب أو عدمه، وعليه تكون النصوص القانونية التي تضاف غير دستورية.

(١) قرار المجلس الدستوري الفرنسي على أن "حرية تكوين الجمعيات تعد من الحريات الأساسية المعترف بها بقوانين الجمهورية التي أكدتها ديباجة الدستور، وأن هذا المبدأ هو الأساس الذي يقوم عليه قانون ١٩٠١، والذي يبنّي عليه أن تتكون الجمعيات بكل حرية، وأنها تشهر بمجرد الإعلان عن نفسها وفقاً لنص القانون، وأنه باستثناء الإجراءات التي تتخذ في مواجهة بعض أنواع من الجمعيات، فإن الجمعيات مهما بدا أن إحداها مشوبة بالبطلان أو أن أهدافها غير مشروعة، فإنها لا يمكن أن تخضع لرقابة مسبقة، لا من جانب الإدارة ولا من جانب القضاء". عبد الكريم، رجب حسن، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٩٤.

(٢) الشيمي، عبد الحفيظ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٤١. حكم محكمة العدل العليا رقم ١٩٥٤/٤٥ المنشور في مجلة النقابة لسنة ١٩٥٥، المملكة الأردنية الهاشمية، ص ٤٣٠. على أنه: "لا يشترط<sup>(٣)</sup> قانون تنظيم الأحزاب السياسية على وجوب تعيين نظام الحكم المبين في الدستور الأردني في النظام الأساسي للحزب، وإن اشتمل دستور الحزب على العبارات، الوطن العربي وحدة لا تتجزأ..... هذه العبارات لا تتل بشكل من الأشكال على أن أهداف الحزب المذكور مقاومة نظام الحكم القائم ونظام الدولة".

وسيراً مع منطق البحث جاء قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ الذي تضمن مجموعة من الأحكام التي تعزز سيادة القانون وتوفر الحماية والاستقلال للأحزاب السياسية، وفضلاً عن ذلك انصب اختصاص المحكمة الإدارية طبقاً لنص المادة (٢٢) من قانون الأحزاب "بالنظر في الطعون المتعلقة بتأسيس الأحزاب والقرارات النهائية للحزب للفصل في المخالفات والنزاعات بين أعضائه وقيادته التنفيذية"<sup>(١)</sup>.

وفي ضوء ما تقدم، فإن حل الحزب السياسي في الأردن لأي مخالفة يكون طبقاً لأحكام نظامه الأساسي أو بقرار قضائي بات<sup>(٢)</sup>، إذ لا تتدرج ضمن الأسباب الثلاثة المذكورة آنفاً، ما يشكل بالضرورة مخالفة للدستور.

رابعاً: دور القضاء الدستوري العراقي: شهد العراق بعد العام ٢٠٠٣ إنشاء محكمة عليا، طبقاً لنص المادة ٤٤ من "قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية"، وعلى ذلك صدر "القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا" وباشرت المحكمة وظيفتها، حتى جاء دستور ٢٠٠٥ وحددت مواد (٩٤، ٩٣، ٩٢) مهام تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، وحدد الدستور طبيعتها واختصاصها الدستوري، وبذلك يكون الدستور العراقي قد أخذ بنظام الرقابة القضائية اللاحقة على جميع القوانين الاعتيادية التي يصدرها البرلمان والأنظمة النافذة، وجعل قرارات المحكمة ملزمة لكافة السلطات، ذلك لضمان احترام الدستور، وترسيخ مبدأ سيادة القانون، وللحيلولة دون سن قوانين أو إصدار قرارات تمس حقوق الإنسان والحقوق الأخرى والحريات العامة.

فالرقابة القضائية ضماناً هامة للحريات وعدم وجودها يؤدي إلى مخاطر وخاصة في ظل ازدياد دور الدولة وتدخلها المتزايد في مجالات مختلفة الذي أدى بدورها إلى التزايد في التشريعات المنظمة لهذا التدخل، التي قد تؤدي دون وجود رقابة إلى الانتقاص من حقوق وحريات الأفراد<sup>(٣)</sup>.

وأياً كان الأمر فإن القضاء الدستوري في العراق المتمثل "بالمحكمة الاتحادية العليا" عاجز عن القيام بأي دور في مجال حماية أو تنظيم النشاط الحزبي في البناء الديمقراطي الذي قرره دستور ٢٠٠٥، ويمكن تشخيص ذلك العجز في بداية كل دورة برلمانية جديدة حيث يتم التفاوضي، وبشكل توافقي بين الأحزاب السياسية عن مقتضى نصوص الدستور، وتضرب عرض الحائط السقوف الزمنية التي حددتها الأحكام الدستورية، ويحصل تقاسم المقاعد البرلمانية بين الأحزاب الكبيرة وبشكل توافقي.

نخلص إلى أن تدخل القضاء الدستوري في مجال الأحزاب السياسية، يجد أساسه الأول في الغاية التي نشأ من أجلها القضاء الدستوري، ألا وهي حماية الدستور، وضمان الالتزام بأحكامه، وحماية الحقوق والحريات.

(١) تنص المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ على ما يلي: " تختص المحكمة الإدارية بالنظر في: أ. جميع الطعون المتعلقة بتأسيس الحزب، وينظر في هذه الطعون بصفة الاستعجال".

(٢) نص المادة (٣٥) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٧ لسنة ١٩٢٢ على ما يلي:  
أ. لا يجوز حل الحزب إلا وفقاً لأحكام نظامه الأساسي أو بقرار قضائي قطعي وفقاً لأحكام هذا القانون.  
ب. تختص محكمة البداية بالنظر في دعوى حل الحزب التي يقيمها المجلس في أي من الحالات التالية:  
١. إذا خالف الحزب أحكام أي من الفقرتين (٢) و(٣) من المادة (١٦) من الدستور. ٢. إذا ثبت في دعوى جزائية ارتباط الحزب ارتباطاً تنظيمياً بجهة خارجية. ٣. إذا قبل الحزب تمويلاً من أي جهة أو شخص خلافاً لأحكام هذا القانون.....".

(٣) إسماعيل، عصام نعمة، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٢٢٢.

## الخاتمة

### أولاً: النتائج

- تعد الأحزاب السياسية من المؤسسات المهمة في بناء الدولة الديمقراطية ولا يمكن النهوض بمجموع الحريات العامة والحقوق التي يمارسها المواطنون في أي من الدول من دون تكوين وتنظيم الوضع القانوني للأحزاب السياسية بشكل سليم.
- ترجع نشأة القضاء الدستوري، إما إلى أساس دستوري يتمثل بالقيام بواجب الرقابة على دستورية القوانين، وإما إلى أساس تاريخي يتمثل بالعرف الدستوري، أو نتاج التطبيق الحقيقي للقواعد الدستورية، بسبب الحاجة الدستورية الحتمية لمثل هذه الآلية بهدف ضمان سمو الدستور.
- لا يمكن التعرف على النظام القانوني للأحزاب السياسية في أمريكا بسبب الافتقار إلى التشريعات القانونية الخاصة بها، وفي فرنسا بإمكان الأحزاب السياسية أن تنشأ وتتنافس وفقاً لأحكام نص قانون الجمعيات، وتستمد الأحزاب السياسية في الأردن والعراق حقها في النشأة والتكوين من الدستور صراحةً.
- إن تدخل القضاء الدستوري في مجال الأحزاب السياسية، يستند إلى أسس فلسفية ودستورية ويجد أساسه الأول في الغاية التي نشأ من أجلها القضاء الدستوري، ألا وهي حماية الدستور، وضمان الالتزام بأحكامه، وحماية الحقوق والحريات.

### ثانياً: التوصيات

- ندعو الدول محل المقارنة إلى دسترة الأحزاب السياسية، وأن يكون القضاء الدستوري هو الجهة الوحيدة المعنية بالرقابة عليها "كالمحكمة العليا الأمريكية، والمحكمة الدستورية في الأردن، والمحكمة الاتحادية العليا في العراق، ويلحق بالقضاء الدستوري أيضاً "المجلس الدستوري الفرنسي" وتفعيل دور القضاء الدستوري في العراق لمنع التجاوز على الدستور والقانون.
- نقترح تضمين قانون الأحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، بوجوب التخلي لطالب التأسيس والعضوية في الحزب السياسي عن أي جنسية أخرى، هذا ما تجاهله القانون النافذ، مما يجعل ولاء مالك الجنسية لدولتين منقوصاً، ومنشطراً بين دولتين.
- ضمان تعددية حزبية ذات وزن اجتماعي، وليست تعددية مفرطة أو وهمية لصياغة مبدأ حيوي وهام في الحياة السياسية الديمقراطية، وهي حرية المعارضة، فالديمقراطية لا تقوم فحسب على أساس أن الحكم للأغلبية، بل على أساس آخر مكمل للأول، وهو أن للأقلية حق المعارضة، لأن التعددية الحزبية المنظمة تعد من العوامل الأساسية لاستقرار الدولة.

## قائمة المصادر والمراجع

### اولاً: المعاجم

- المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، دون سنة الطبع.
- الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر، مختار الصحاح، بيروت، مكتبة لبنان، ١٩٩٥.

### ثانياً: الكتب

- أبو يونس، محمد باهي، أصول القضاء الدستوري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- إسماعيل، عصام نعمة، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩.
- الجدة، رعد ناجي، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٠١.
- الجدة، رعد ناجي، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
- الجمل، يحيى، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- جودة، صلاح أحمد السيد، الحماية الدستورية والبرلمانية لحقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
- الحسني، عبدالرزاق، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية ١٩١٨-١٩٥٨، بيروت، ١٩٨٠.
- حسين، ميسون طه، الدور السياسي للقضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- خالد، حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- دوفرجيه، موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٩٢.
- رباط، ادمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دار الملايين، بيروت، ١٩٦٥.
- سرور، أحمد فتحي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.
- الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- الشرقاوي، سعاد، الأحزاب السياسية "أهميتها، نشأتها، نشاطها"، منشورات مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- صليبا، أمين عاطف، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، ٢٠٠٢.

- الطماوي، سليمان محمد سليمان، النظام النيابي في مصر، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٣.
- العاني، حسان محمد شفيق، نظرية الحريات العامة- تحليل ووثائق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨.
- عبد الكريم، رجب حسن، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- عبدالرحمن، عاطف سالم، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي، الاجتماعي، الاقتصادي، دون دار نشر، ٢٠١٠.
- علي، شمس مرغني، القانون الدستوري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٨.
- قاسم، محمد أنس، الوسيط في القانون العام والنظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- كامل، نبيلة عبدالحليم، حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- الشيمي، عبد الحفيظ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

### ثالثاً: الرسائل العلمية (أطروحات ورسائل الماجستير)

- الحسيني، نصر محمد علي، النظام الحزبي وأثره في أداء النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، ٢٠١٢.
- الخطيب، نعمان، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٣.
- عبدالغني، صفوت أحمد، التعددية السياسية تداول السلطة بين النظام السياسي الإسلامي والنظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع التطبيق، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.

### رابعاً: الأبحاث

- طلبية، نسرين، الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد (٢٧) العدد (١)، ٢٠١١.

### خامساً: الأحكام القضائية

- حكم محكمة العدل العليا رقم ١٩٥٤/٤٥ المنشور في مجلة نقابة لسنة ١٩٥٥، المملكة الأردنية الهاشمية.
- قرار محكمة التمييز الأردنية بتاريخ ١٩٥٨/١١/١٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٨.

### سادساً: القوانين والتشريعات

- قانون الجمعيات الفرنسي الصادر في ١٩٠١ / ٧ / ٢.
- دستور العراق لسنة ١٩٢٥ .
- الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل .
- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.
- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.
- دستور العراق لسنة ١٩٦٤ المؤقت.
- دستور العراق لسنة ١٩٧٠.
- القانون رقم ٨٨-٢٧٧ في ١١ آذار ١٩٨٨ في شأن الشفافية المالية للحياة السياسية في فرنسا.
- مشروع دستور العراق لسنة ١٩٩٠.
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- قانون الأحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ .
- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

### سابعاً: المواقع الإلكترونية

- العبادي، أحمد علي عويدي، الرؤية الملكية في الأحزاب السياسية، ٢٠٢٢، منشور في صحيفة الرأي الأردنية على الموقع الإلكتروني - <https://nabd.com/s/109007137>
- قرار المحكمة العليا في أمريكا الخاص بحرية التجمع: لمراجعة تفصيل هذه القضية ينظر: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/06-713.ZS.html>

## دور تعديل الدستور في دعم خطط وجهود الإصلاح السياسي

ضياء عبد الحميد عبد الوكيل مصري\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.07](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.07)

تاريخ استلام البحث ٢٨/٢/٢٠٢٣.

تاريخ قبول البحث ٢٥/٤/٢٠٢٣.

\* قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر.

\* للمراسلة: [diaamasry@yahoo.com](mailto:diaamasry@yahoo.com)

### الملخص

لتعديل الدستور أهمية كبيرة تتبع من المكانة التي يتمتع بها الدستور، الذي يأتي على قمة الهرم التشريعي في الدولة، ويضطلع تعديل الدستور بدور محوري في تعزيز مبادئ الحكم الديمقراطي، إذ إن تعديل الدستور يعد مظهراً هاماً لسيادة الشعب وعلو إرادته، كما أنه يساهم في توفير الحماية الحقيقية والكافية لحقوق الأفراد وحياتهم، والوقاية من حدوث أزمة انفصال النص الدستوري عن الواقع السياسي. ولتعديل الدستور أهمية كبيرة في دعم خطط وبرامج الإصلاح السياسي، فأى إصلاحات سياسية لا بد أن يسبقها تحقيق إصلاح دستوري، ويعد تعديل الدستور منهجاً أساسياً لتحقيق الإصلاح الدستوري، وهو يتسم بمزايا عديدة تجعله أسلوباً مفضلاً للإصلاح الدستوري. ولكن قد تطرأ ظروف في الدولة تثير التساؤل حول ما إذا كان يتم الاكتفاء بتعديل الدستور أم يصار إلى تغيير الدستور القائم والإتيان بدستور جديد، وحول محددات حل هذه الإشكالية. الكلمات الدالة: تعديل الدستور، الإصلاح السياسي، الحكم الديمقراطي، تغيير الدستور، الحقوق والحيات.

## Role of Amending the Constitution in Supporting Political Reform's Plans and Efforts

Diaa Abdelhamid Abdelwakil Masry\*

\* Department of Public Law, Faculty of Law, Alexandria University, Egypt.

\* Crossponding author: [diaamasry@yahoo.com](mailto:diaamasry@yahoo.com)

Received: 28/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

Amending the constitution is of a great importance stemming from the status enjoyed by the constitution, which comes at the top of the legislative hierarchy in the state. Amending the constitution plays a pivotal role in strengthening the principles of democratic governance, as amending the constitution is an important manifestation of the people's sovereignty and supremacy. It also contributes to providing real and adequate protection for the rights and freedoms of individuals, and to preventing the occurrence of a crisis of separation of the constitutional text from the political reality. Amending the constitution is also of great importance in supporting plans and programs for political reform. Any political reforms must be preceded by a constitutional reform. Amending the constitution is a basic method for achieving constitutional reform, and it has many advantages that make it a preferred method for constitutional reform. However, circumstances may arise in the state that raise the question of whether it is sufficient to amend the constitution, or to change the existing constitution and bring in a new one, in addition to the determinants of resolving this problem.

**Keywords:** Amending the constitution, Political reform, Democratic governance, Changing the constitution, Rights and freedom.

## المقدمة

ليس القانون تعبيراً عن حقيقة منزلة، فالقوانين من صنع البشر وهم غير معصومين من الخطأ، ولايستبعد إصدارهم لقوانين لاتتلاءم مع الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع ، كما أنهم لايستطيعون التنبؤ بكل ما يطرأ من تغيرات في المستقبل في النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. والقوانين إنما توضع لتحقيق مصلحة المجتمع، ومن ثم يتعين تعديلها كلما كان في ذلك تحقيق لتلك المصلحة. (١)

والدستور قانون، وهو يأتي على قمة الهرم القانوني في الدولة ، وتتميز قواعده بالسمو على كافة القواعد القانونية النافذة في الدولة. ويشتمل الدستور على الأسس العامة التي تقوم عليها الدولة وفقاً للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة وقت صدوره، وهذه الأوضاع تتغير وتتطور باستمرار ، فيلزم بالتالي تعديل الدستور حتى تكون قواعده متفقة ومتلائمة مع التغيرات التي تطرأ على هذه الأوضاع. (٢)

ويضطلع تعديل الدستور بدور أساسي ومحوري في دعم خطط وجهود الإصلاح السياسي للدولة إذ يسهم في تكريس مبادئ الحكم الديمقراطي، وتقليص الفجوة بين النص الدستوري وواقع التطبيق.

وفي كثير من الأحيان يتطلب تنفيذ خطط وبرامج الإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي إجراء إصلاحات دستورية تمهد للإصلاحات السياسية المستهدفة إحداثها. وهذه الإصلاحات الدستورية تتم إما بتغيير دستور الدولة أو بتعديل بعض أحكامه.

ولا شك أن تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري يحقق مزايا عديدة؛ غير أن الدول أحياناً تواجه بظروف يثور فيها التساؤل عن أي الخيارين أفضل لتحقيق أهداف الإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي؛ تعديل الدستور أم تغييره وتمثل الإجابة على هذا التساؤل إشكالية يتعين الوقوف على محددات حلها.

## مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في الإجابة على السؤال الآتي: ماهي الأبعاد المختلفة لدور تعديل الدستور في دعم خطط وجهود الإصلاح السياسي؟

## أهمية الدراسة :

لهذه الدراسة أهمية كبيرة تنبع من تسليطها الضوء على الدور المهم الذي يضطلع به تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري، وأفضليته على مناهج الإصلاح الدستوري الأخرى لتحقيق أهداف خطط وبرامج الإصلاح والتغيير الديمقراطي. وتكتسب الدراسة أهميتها العملية بالنظر إلى ما أثارته التعديلات الدستورية الأخيرة في الأردن من جدل حول مدى جدواها وكفايتها لتحقيق إصلاح سياسي يعزز بناء الثقة بين مؤسسات الدولة والشعب ، وما

(١) د/ ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١، ص ١٠٤. د/ محمد عبد الرحمن هلول، القانون الدستوري ( النظرية العامة - النظام الدستوري المصري)، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، ١٩٨٥/١٩٨٦، ص ١٦٠ - ١٦١.

(٢) د/ محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام الدستوري المصري بين الواقع والمأمول، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ٢٠٠٦، ص ٥٠-٥١.

أظهرته الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي خلفتها أزمة جائحة كورونا والحرب الروسية - الأوكرانية، من الحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية تسهم في تعميق التجربة الديمقراطية والسياسية واتباع إجراءات تكشف عن وجود إرادة حقيقية لإحداث تحول سياسي داخل الدولة الأردنية ومحاربة الفساد وإصلاح القطاع الحكومي. أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى الوقوف على الأبعاد المختلفة لدور تعديل الدستور في دعم خطط وجهود الإصلاح السياسي. ومن الهدف الرئيسي للدراسة تنبثق عدة أهداف فرعية تتمثل في الآتي:

توضيح دور تعديل الدستور في التعبير عن سيادة الشعب وحماية الحقوق والحريات العامة.

توضيح دور تعديل الدستور في الوقاية من أزمة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق.

توضيح دور الإصلاح الدستوري في تحقيق أهداف الإصلاح السياسي.

الوقوف على مزايا تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري.

تحديد ماهية إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره والاعتبارات المؤثرة في حلها.

#### أسئلة الدراسة:

تحاول هذه الدراسة الاجابة عن الأسئلة الآتية :

ما هي طبيعة الدور الذي يضطلع به تعديل الدستور في التعبير عن سيادة الشعب وحماية الحقوق والحريات العامة؟

ما هي طبيعة الدور الذي يضطلع به تعديل الدستور في الوقاية من أزمة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق؟

ما هي طبيعة دور الإصلاح الدستوري في تحقيق أهداف الإصلاح السياسي؟

ما هي مزايا تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري؟

ماهي إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره ، وماهي الاعتبارات المؤثرة في حلها؟

#### منهجية الدراسة:

اقتضت طبيعة الدراسة الجمع بين أكثر من منهج للإيفاء بمتطلبات معالجة موضوع البحث على النحو الآتي :

١- استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي ، حيث يتم التطرق إلى كافة جوانب موضوع البحث سعياً إلى التوصل إلى معالجة سليمة لموضوع البحث وتحليلها بشكل مفصل ، ثم ترتيبها في نسق فكري وقانوني واحد .

٢- كما استخدم المنهج المقارن بالقدر الذي تقتضيه طبيعة الدراسة في بعض جزئياتها من خلال العرض والموازنة بين التجارب الدستورية لبعض الدول مثل مصر و فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

#### خطة الدراسة :

قسم الباحث خطة الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول : أهمية تعديل الدستور في تكريس مبادئ الحكم الديمقراطي.

المبحث الثاني : تعديل الدستور كمدخل للإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي.

## المبحث الأول

### أهمية تعديل الدستور في تكريس مبادئ الحكم الديمقراطي

لتعديل الدستور أهمية كبيرة في تكريس مبادئ الحكم الديمقراطي، وتتضح تلك الأهمية من خلال الدور البارز الذي يضطلع به تعديل الدستور في تجسيد سيادة الشعب وحماية الحقوق والحريات العامة، ودوره في الوقاية من أزمة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق. وعلى ذلك فسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: دور تعديل الدستور في التعبير عن سيادة الشعب وحماية الحقوق والحريات العامة.

المطلب الثاني: دور تعديل الدستور في الوقاية من أزمة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق.

**المطلب الأول: دور تعديل الدستور في التعبير عن سيادة الشعب وحماية الحقوق والحريات العامة:**

إن سيادة الشعب وكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد من أهم المبادئ التي يقوم عليها الحكم الديمقراطي. ويضطلع تعديل الدستور بدور مهم في تجسيد سيادة الشعب وتوفير الحماية اللازمة لحقوق الأفراد وحرياتهم. ونعرض فيما يلي الأبعاد المختلفة لهذا الدور.

#### الفرع الأول: دور تعديل الدستور في تجسيد سيادة الشعب

يعد تعديل الدستور من أهم الضمانات التي تكفل احترام أحكام الدستور، كما أنه يعد أداة مهمة لكفالة التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب.

#### أولاً - تعديل الدستور ضماناً مهمة لاحترام أحكام الدستور

الدستور هو القانون الأعلى والأسمى الذي يحدد شكل الدولة وأسس نظام الحكم فيها وشكل الحكومة والمقومات الأساسية للمجتمع في النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية. والدستور هو السند الشرعي لوجود هيئات الحكم في الدولة، وهو الذي ينظم هذه الهيئات، فيوضح اختصاصات كل منها، ويبيّن العلاقات بينها. كما يشتمل الدستور على نصوص تقرر حقوق وحريات الأفراد وتضع الضمانات التي تكفل تمتعهم بها، وتحدد الواجبات العامة والمسئوليات العامة في المجتمع.<sup>(١)</sup>

يضاف إلى ما سبق أن الدستور هو تعبير عن السلطة التأسيسية، والشعب هو الذي يملك السلطة التأسيسية، كما أن الدستور يعبر عن إيديولوجية الدولة التي تتكون من مجموع الأفكار الأساسية التي يعتنقها المجتمع.<sup>(٢)</sup> وبما أن تعديل الدستور يتضمن تغييراً في القواعد الدستورية التي تنظم جميع الموضوعات السالف بيانها، فإن دوره ينبثق من دور الدستور ذاته .

ومن ناحية أخرى، تتميز القواعد الدستورية بالعلو على سائر القواعد القانونية السارية في الدولة، هذا العلو قد يرجع إلى طبيعة المسائل أو الموضوعات التي تتناولها القواعد الدستورية بالتنظيم، والسالف بيانها، وهذا هو

(١) (شيجا) إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٧٦-١٧٨.

(٢) (فهمي) مصطفى أبو زيد، الوجيز في النظام الدستوري المصري، مطابع السعدني، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢.

مايطلق عليه "العلو الموضوعي للدستور". وقد يرجع علو الدستور إلى عدم إمكانية تعديله إلا باتباع إجراءات أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل القوانين العادية، وهذا هو "العلو الشكلي للدستور".<sup>(١)</sup> وإذا كانت طريقة تعديل الدستور هي التي تضي على الدستور صفة العلو الشكلي بما ترتبه من نتائج، فإن دوام تمتع الدستور بالعلو الموضوعي، وضمان استمرار هيئته واحترام أحكامه يقتضي أن تظل نصوصه متسقة ومتفقة مع الواقع في تغييره. بعبارة أخرى ترتبط هيبة الدستور بانسجام نصوصه مع الواقع السياسي، فإذا تنافرت النصوص التي تشتمل عليها الوثيقة الدستورية مع مفردات الواقع السياسي ضعفت هيبة الدستور، ولم يلق احتراماً من قبل السلطات والأفراد. من ناحية أخرى، يؤدي تعديل الدستور إلى تكيف أحكام الدستور مع متطلبات المشروعية السياسية الجديدة المعبرة عن إرادة الشعب، ويضمن استمرار مشروعيته السياسية.<sup>(٢)</sup> وهكذا يتم تعديل نصوص الدستور لكي تسير كل تغيير يطرأ في الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فتغدو أمراً لا غنى عنه لاحتفاظ الدستور بهيبته وسمو أحكامه على القواعد القانونية الأخرى السارية في الدولة.

### ثانياً - تعديل الدستور أداة لكفالة التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب

الدستور هو مرآة الأمة التي تعكس آمالها وتطلعاتها، ونصوصه تعبر عن إرادة الشعب في تحديد أسس وأطر العلاقة بين أفراد الشعب و الحاكم ، وتبين تكوين سلطات الحكم وصلاحياتها والقيود الواردة على كل منها والعلاقة بينها. فالدستور يعبر عن إرادة الشعب وتوجهاته وتطلعاته وقت إنشائه، إذ يتم تضمين الوثيقة الدستورية الأحكام والمبادئ التي تعبر عن طموحات الشعب وتطلعاته والأفكار السائدة في المجتمع وقت وضع الدستور. بيد أن إرادة الشعب وآماله وطموحاته كثيراً ما يلحقها التغيير، ويتعين أن يواكب هذا التغيير تغييراً موازياً في نصوص الدستور. فإذا كانت إرادة الشعب وقت وضع الدستور قد اتجهت نحو الأخذ بالنظام الرئاسي، باعتباره نظام الحكم الأكثر ملاءمة للظروف والأوضاع السائدة في المجتمع، وكرست نصوص الدستور مبادئ هذا النظام، ثم بعد سنوات تبين للشعب أن تطبيق هذا النظام قد أفرز العديد من السلبيات، وأنه يتعين العدول عن هذا النظام و تبني النظام البرلماني أو النظام المختلط، عندئذ تكون هناك حاجة لإدخال تعديلات على الدستور ليواكب التغيير في إرادة الشعب.

هكذا يأتي تعديل الدستور كوسيلة مهمة وأساسية للتعبير الصادق عن إرادة الشعب في أي وقت من الأوقات؛ فكل تغيير يطرأ على إرادة الشعب وطموحاته وتطلعاته، يتطلب تغييراً موازياً في نصوص الدستور لتكون مرآة صادقة تعكس الاتجاهات والأفكار السائدة في المجتمع، وتعبر عن إرادة الأمة وتطلعاتها، فيتم تعديل هذه النصوص باتباع الآلية والإجراءات التي ينص الدستور على وجوب اتباعها عند الرغبة في تعديله.

وإذا كان واضع الدستور، يحرصون على أن تأتي نصوصه معبرةً تعبيراً صادقاً عن إرادة الأمة وتعكس الأفكار والتوجهات العامة السائدة فيها وتترجم آمالها وطموحاتها. وإذا كان هذا هو شأن تحديد مانتضمنه الوثيقة الدستورية من أحكام ابتداءً، فكذا هو شأن ما يدخل على الدستور من تعديلات؛ فتعديل الدستور يعد بدوره وسيلة

(١) (عبدالوهاب) محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٢٣-١٢٥. (السنوسي) صبرى محمد، الوسيط

في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٧٠-٧١.

(٢) (سرور) أحمد فتحى، منهج الإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٠-٧١.

أساسية للتعبير عن تطور إرادة الأمة، بالنظر إلى أن تعديل الدستور هو عملية تشريعية تأسيسية تشبه إلى حد بعيد عملية وضع دستور الدولة لأول مرة .

ويترتب على التحليل السابق نتيجة غاية في الأهمية، هي وجوب مراعاة تمثيل كافة الاتجاهات السائدة في المجتمع، عند إجراء التعديل الدستوري وأن يأتي مضمون التعديل معبراً عن إرادة وطموحات وآمال الشعب بكافة طوائفه وفئاته.

ونظراً لأهمية تعديل الدستور في تجسيد إرادة الأمة والتعبير عن إرادة الشعب، فإن آلية تعديل الدستور يجب أن تسمح للشعب بكافة فئاته وطوائفه بالإسهام في عملية تعديل الدستور بكافة مراحلها. فمن المهم أن يتم تمكين الشعب من الإسهام في جميع مراحل عملية تعديل الدستور: عند تحديد مدى الحاجة إلى تعديل الدستور، وعند التحديد الأولي لمضمون التعديل ومداه، وعند الصياغة النهائية للتعديلات المقترحة، وعند الإقرار النهائي لتعديل الدستور. (١)

وإسهام الشعب في عملية تعديل الدستور قد تتم بصورة غير مباشرة وقد تكون بصورة مباشرة تبعاً لطبيعة ونمط نظام الحكم المطبق في الدولة، فهي عادة ما تتم بطريقة غير مباشرة في الدول التي تطبق نظام حكم يأخذ بأسلوب الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) من خلال قيام ممثلي الشعب بالتعبير عن حاجته إلى تعديلات دستورية تلي طموحاته بإقرار هذه التعديلات. وتعد الأردن من الدول التي تطبق نظام الديمقراطية النيابية، وبالرجوع إلى نص المادة (١٢٦) من دستور الأردن الحالي لعام ١٩٥٢ التي حددت إجراءات تعديله يتبين لنا أن إسهام الشعب في عملية تعديل الدستور تتم بشكل غير مباشر من خلال نواب الشعب؛ فوفقاً لهذا النص يلزم لإقرار التعديل الدستوري موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي البرلمان ( مجلس النواب ومجلس الأعيان). (٢)

وقد يتم إسهام الشعب في تعديل الدستور بصورة مباشرة، بأن يشارك الشعب بنفسه - وليس من خلال ممثلين أو مندوبين عنه- في عملية التعديل الدستوري، وعادة ما يكون ذلك في حالة تبني الدولة أسلوب الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة كطريقة لممارسة الديمقراطية، فيقدم اقتراح التعديل من الشعب مباشرة، ويكون له دور رئيس في إقراره. كما قد يتم إسهام الشعب في عملية تعديل الدستور بصورة مباشرة في بعض مراحل عملية التعديل وبصورة غير مباشرة في بعضها الآخر، كأن يعطى حق اقتراح التعديل لممثلي الشعب، على أن يكون الإقرار النهائي للتعديل من حق الشعب من خلال الاستفتاء العام .

(١) (عبدالله) خاموش عمر، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٩ .

(٢) حددت المادة (١٢٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ إجراءات وشروط تعديله، إذ نصت على أن :

" ١- 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 (٩٢) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذاً المفعول ما لم يصدق عليه الملك.

٢- لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته."

ومن أمثلة الدساتير التي أقرت حق الشعب في اقتراح تعديل الدستور: دساتير معظم ولايات الاتحاد السويسري، والاتحاد الأمريكي، و دستور إيطاليا لسنة ١٩٤٧م، ويتم اقتراح التعديل بطلب أو عريضة توقع من عدد محدد من المواطنين ينص عليه الدستور.<sup>(١)</sup>

وحقيقة الأمر أن حق الشعب في الإسهام في تعديل الدستور، هو أحد تطبيقات حق الشعب في المشاركة في الحكم، بل هو أهم هذه التطبيقات على الإطلاق. فالدستور كما أسلفنا يحدد نظام الحكم في الدولة وخصائصه ويحدد تكوين واختصاصات السلطات في الدولة، والعلاقة بين كل من هذه السلطات، والعلاقة بين هذه السلطات من جانب والأفراد من جانب آخر. وإذا كان الشعب صاحب السلطة التأسيسية هو الذي يضع الدستور ويحدد طبيعة ونمط نظام الحكم في الدولة، فإن التغيير في هذا الدستور بتعديل بعض نصوصه ينبغي أن يتم هو أيضاً بمشاركة الشعب.

ونظراً لأهمية تعديل الدستور المنبثقة عن أهمية الوثيقة الدستورية ذاتها، فإن فكرة تعديل الدستور كانت من المبادئ الأساسية التي نادى بها رجال الثورة الفرنسية،<sup>(٢)</sup> وتم إقرار حق الشعب في تعديل دستوره في كل من الدستور الأول للثورة الفرنسية (دستور ١٧٩١م)، وإعلان الحقوق الصادر سنة ١٧٩٣م. فقد تضمن دستور ١٧٩١م نصاً يقر بحق الأمة في تغيير أو تعديل الدستور، فقد نصت المادة الأولى من الباب السابع من هذا الدستور على أن: "تقرر الجمعية الوطنية التأسيسية أن للأمة الحق الذي لا يتقدم في تغيير دستورها".<sup>(٣)</sup> كما كرس إعلان الحقوق الصادر سنة ١٧٩٣م هذا الحق إذ نصت المادة (٢٨) منه على أن: "للشعب دائماً الحق في أن يعيد النظر ويعدل ويغير دستوره، وليس لجيل أن يخضع الأجيال المستقبلية لقوانينه".

ويترتب على اعتبار تعديل الدستور حقاً أساسياً للشعب، عدم جواز الحظر المطلق لتعديل الدستور أو الإفراط في تقييد هذا الحق. فالحظر المطلق لتعديل الدستور، أو الجمود المطلق للدستور يصطدم بمبدأ سيادة الأمة، ويشكل مصادرة لحق الشعب في تعديل دستوره.

كما أن حظر تعديل الدستور لمدة معينة، خاصة إذا طالت هذه المدة، ينطوي - في رأي كثير من الفقهاء - على مبالغة في تقييد حق الشعب في تعديل دستوره تقترب من مصادرة هذا الحق.<sup>(٤)</sup>

(١) (عبد الوهاب) محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) (أبو زيد) محمد عبد الحميد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٦٦.

(٣) ونص المادة الأولى من الباب السابع من الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١ باللغة الفرنسية هو على النحو التالي:

"L'assemblée nationale constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer la constitution". sur le site:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>

(٤) انظر في هذا الاتجاه، (عبد الوهاب) محمد رفعت، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري) منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٢٦٥. حيث يرى أن ما نص عليه الدستور المصري لسنة ١٩٣٠م من حظر تعديله خلال السنوات العشرة التالية لتاريخ نفاذه، يمثل "انتهاكاً صارخاً لمبدأ سيادة الأمة" و"مصادرة مهينة لحق الأمة أو ممثليها في تعديل الدستور"، لذا فإن هذا النص لم يصمد أمام إرادة الشعب في عودة دستور ١٩٢٣م الديمقراطي.

## الفرع الثاني : دور تعديل الدستور في حماية الحقوق والحريات العامة

شهد منتصف القرن الماضي بداية تزايد الاهتمام الدولي بحماية حقوق الإنسان وحرياته ، وضمان تمتع الأفراد في مختلف المجتمعات بالحقوق والحريات الأساسية، كما شهد إرهابات ميلاد القانون الدولي الإنساني بصدور العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية التي تنص على وجوب توفير الحماية اللازمة للحقوق والحريات الأساسية للأفراد. ومن أهم هذه الإعلانات والمواثيق الدولية: ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية.<sup>(١)</sup> وقد بات من المسلمات وجود التزام على عاتق كافة الدول باحترام قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، الواردة فيما أطلق عليه فقهاء القانون الدولي اصطلاح "الشرعة الدولية"، وضمان تمتع كل فرد بالحقوق والحريات الأساسية، والامتناع عن فرض قيود على ممارسة هذه الحقوق والحريات إلا بالقدر اللازم لتمكين جميع الأفراد من التمتع بها.<sup>(٢)</sup>

وقد نصت بعض المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان على إلزام الدول الأطراف بتضمين تشريعاتها الداخلية نصوصاً تكفل تمتع الأفراد بالحقوق والحريات العامة، من ذلك ما نص عليه البند الثاني من المادة الثانية من العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية من أن: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد بأن تتخذ طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية وغير تشريعية".<sup>(٣)</sup> ولا شك أن أفضل التدابير التشريعية لضمان حماية حقيقية كافية لحقوق الأفراد وحرياتهم يتمثل في النص على هذه الحقوق في الدستور وتقرير الضمانات اللازمة لكفالتها بنصوص دستورية صريحة. إذ إن القواعد الدستورية تتصف بالسمو وتستعصي على التعديل أو الإلغاء بتشريع عادي، ويجب على الجميع - حكاماً ومحكومين - احترامها.<sup>(٤)</sup>

ويتم ذلك بتعديل الدستور لتضاف إلى تلك الوثيقة نصوص تقرر هذه الحقوق والحريات وتضع الضمانات اللازمة لكفالة تمتع الأفراد بها. وقد قام كثير من الدول بالفعل بتعديل دساتيرها لتقرير الحماية المنشودة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بأنواعها المختلفة تنفيذاً للالتزامات التي فرضتها عليها المعاهدات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان .

ومن أمثلة ذلك التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢١م التي أدخلت على الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢م والتي تضمنت إضافة "الأردنيات" على عنوان الفصل الثاني "حقوق الأردنيين وواجباتهم" ليصبح "حقوق الأردنيين

(١) (الكباش) خيرى أحمد ، أصول الحماية القانونية لحقوق الإنسان - دراسة مقارنة ، الفتح للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص١٨٦.

(٢) (سرحان) عبد العزيز ، الإطار القانوني لحقوق الإنسان ، دار الهنا ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٧، ص٩٩-١٠٠.

(٣) وتجدر الإشارة إلى أن المادة (١/٢) من العهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنص على أن: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية". الموقع الإلكتروني لجامعة منيسوتا - مكتبة حقوق الإنسان:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html>

(٤) (الكباش) خيرى أحمد ، مرجع سابق، ص١٨٧-١٩٢.

والأردنيات وواجباتهم"، وتمكين الفئات الأكثر حاجة للحماية وتفصيل بنود للمرأة والطفولة والشيوخ وذوي الإعاقة والشباب، فقد جاءت تلك التعديلات تأكيداً لتعهدات والتزامات الأردن - بموجب الاتفاقيات والعهود الخاصة بحقوق الإنسان - بضرورة توفير البيئة القانونية الآمنة للأشخاص ذوي الإعاقة، وتأكيد تطبيق منظومة الحماية من جهة الدستور.

ويتضح مما سبق أن تعديل الدستور يساهم في ترسيخ قيم حقوق الإنسان وضمان فاعلية القواعد التي تقر الضمانات اللازمة لتمتع الأفراد بالحقوق والحريات العامة، وحمايتهم من اعتداء السلطات العامة عليها. وتعديل الدستور بذلك يعبر عن حقيقة باتت واضحة ولا يمكن إنكارها، ألا وهي وجود التزام على كافة الدول بتطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني داخل حدودها وضمان علوية تلك القواعد على كافة التشريعات الوطنية .

### المطلب الثاني: دور تعديل الدستور في الوقاية من أزمة انفصال النص الدستوري عن الواقع السياسي

إن التغيير سمة الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدول المختلفة، ويقتضي التغيير السريع المتلاحق في كافة المجالات تغييراً موازياً في القواعد القانونية النافذة في المجتمع. وإذا كانت القواعد الدستورية تتميز بالثبات أو الجمود النسبي الذي يرجع إلى ما تتطلبه الدساتير من اتباع إجراءات لتعديل أو إلغاء نصوصها أكثر تعقيداً من الإجراءات التي تتبع عند تعديل أو إلغاء القوانين العادية؛ إلا أن هذا لا يعني القعود عن تعديل هذه القواعد رغم الحاجة إلى مثل هذا التعديل، وعدم الاقتراب منها والمساس بها وكأنها نصوص مقدسة .

وقد أدت سرعة وتيرة تطور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المجتمعات المختلفة في العصور الحديثة، إلى معاناة كثير من الدول من وجود فجوة بين ما تقضي به نصوص الدستور من أحكام من ناحية ، وبين واقع المجتمع والممارسة الفعلية لمضمون أحكام الدستور من ناحية أخرى، فيما أطلق عليه البعض " ظاهرة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق".<sup>(١)</sup>

فالواقع السياسي لكثير من دول العالم يختلف اختلافاً جوهرياً عما تتضمنه نصوص دساتير هذه الدول من أحكام.<sup>(٢)</sup> وتؤدي ظاهرة انفصال النص عن الواقع السياسي على المدى البعيد إلى الإخلال بما ينبغي أن يحظى به الدستور من احترام وهيبة، كما تقضي إلى نشأة دستور مواز مكون من قواعد عرفية دستورية وعادات دستورية. ومن أهم الأسباب التي تسهم في نشأة ظاهرة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق العرف الدستوري، إذ يعزى إليه الإسهام بالنصيب الأكبر في اتساع الفجوة بين نصوص الدستور والواقع السياسي.<sup>(٣)</sup> يضاف إلى ذلك أن عملية إنتاج النصوص التي تشتمل عليها الوثيقة الدستورية تحكمها موازين القوى السائدة وقت كتابتها فإذا ما طرأ تغيير في الواقع السياسي فإن هذه النصوص تصبح مبتعدة عن الواقع الجديد.<sup>(٤)</sup>

(١) وفي نفس المعنى انظر : (مرزة) إسماعيل ، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، دار صادر، ليبيا، ١٩٦٩، ص ٨٥. حيث يقول : " تطور الأفكار في شؤون الحكم والسياسة سريع ،وسرعة هذا التطور قد تبعد نظام الحكم الموصوف في النصوص عن ظروف الجماعة السياسية وتفكيرها التنظيمي " .

(٢) (بدوي) ثروت ، مرجع سابق ، ص ٦٦ . (مرزة) إسماعيل ، مرجع سابق ، ص ٨٣.

(٣) (النقشبندي) أحمد العزى ، تعديل الدستور "دراسة مقارنة"، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع عمان - الأردن ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩٣.

(٤) انظر: (عبد الحفيظ) أحمد ، نقد دستور ١٩٧١ ودعوة لدستور جديد ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، ١٩٩٧، ص ٩ .

ويعد تعديل الدستور الوسيلة المثلى لتجنب نشأة ظاهرة انفصال النص الدستوري عن واقع التطبيق والحد من فرص حدوثها. إذ إن تعديل الدستور يمكن تضييق الفجوة بين نصوص الدستور وواقع المجتمع بمفرداته المختلفة، ومسايرة هذه النصوص للتطورات التي تحدث في المجتمع في النواحي المختلفة. ويتم ذلك بإجراء تعديلات دستورية تقنن ما هو مطبق بالفعل في الواقع السياسي وما نشأ من قواعد عرفية أو عادات دستورية طالما أنها تتطابق مع رغبات وتطلعات الشعب. أما في حالة وجود سلوك أو تصرف جرى العمل على اتباعه رغم مخالفته لما تقضي به أحكام الدستور، وكان هذا السلوك يتعارض مع إرادة الشعب؛ فإن تعديل الدستور يستخدم لمحاصرة هذا السلوك أو التصرف، وتأكيد عدم مشروعيته بطريقة قاطعة لا تسمح بتكرار إتيان السلوك المخالف.

غير أن نجاح تعديل الدستور في قيامه بالدور المنوط به في الوقاية من أزمة انفصال نصوص الدستور عن الواقع السياسي يتوقف على عدة أمور أهمها:

أ- ألا تكون إجراءات تعديل الدستور على درجة كبيرة من الشدة والتعقيد على نحو يحول دون إجراء التعديلات الدستورية المطلوبة في الوقت المناسب .

ب- أن تكفل آلية التعديل - المحددة في الدستور - إسهام الشعب في عملية التعديل الدستوري، حتى يأتي مضمون التعديلات الدستورية معبراً عن الاتجاهات السائدة في المجتمع في النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ومن المؤكد أن استخدام تعديل الدستور لمواكبة التغيرات التي تطرأ في المجتمع يؤدي إلى تعزيز مبدأ المشروعية، وضمن احترام كافة السلطات لأحكام الدستور. كما أن تعديل الدستور كلما ظهرت الحاجة إلى ذلك من شأنه الحد من مظاهر الخروج على أحكام الدستور في العمل والإخلال بهيبته.

## المبحث الثاني

### تعديل الدستور كمدخل للإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي

إلى جانب الدور المهم الذي يضطلع به تعديل الدستور في التعبير عن سيادة الشعب وحماية الحقوق والحريات العامة؛ يعد تعديل الدستور أحد مناهج الإصلاح الدستوري ومدخلاً للإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي. وكثيراً ما يتوقف نجاح خطط وبرامج الإصلاح السياسي على إجراء إصلاحات دستورية. ولتعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري العديد من الخصائص التي تميزه عن مناهج الإصلاح الدستوري الأخرى خاصة تغيير الدستور. غير أن الدول قد تواجه بظروف يثور فيها التساؤل عن أي الخيارين أولى بالاتباع لتحقيق أهداف الإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي: تعديل الدستور أم تغييره. وتمثل الإجابة على هذا التساؤل إشكالية يتعين الوقوف على محددات حلها.

وبناءً على ماسبق نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول : دور الإصلاح الدستوري في تحقيق أهداف الإصلاح السياسي.

المطلب الثاني : الاختيار بين تعديل الدستور و تغييره.

## المطلب الأول : دور الإصلاح الدستوري في تحقيق أهداف الإصلاح السياسي

حظيت قضية الإصلاح السياسي باهتمام كبير في الدول العربية منذ السنوات الأخيرة من القرن الماضي، وما زالت هذه القضية تحتل مكان الصدارة بين القضايا ذات الأهمية الكبرى في العديد من البلدان العربية والإفريقية. وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن عملية الإصلاح السياسي في الوطن العربي تتطلب تعديل الدستور، إلى جانب تعديل بعض القوانين، وذلك للحد من السلطات الاستثنائية لرؤساء الدول العربية، وإلغاء العمل بالقوانين الاستثنائية وإلغاء القوانين المقيدة للحريات.<sup>(١)</sup>

وقد شهدت بدايات تسعينات القرن الماضي مطالبات شعبية في بعض الدول العربية بإجراء إصلاحات سياسية واتخاذ خطوات جادة نحو ترسيخ قيم الديمقراطية. إلا أن تلك الدعوات قوبلت في بادئ الأمر بالصمت واللامبالاة والوعود التي يسهل التنصل منها، و تم إجراء اتخاذ خطوات إصلاحية جادة بذرائع مختلفة.<sup>(٢)</sup> ثم بعد ذلك دأبت حكومات الدول العربية على رفض الاستجابة لدعوات الإصلاح بحجج وذرائع مختلفة، تارة بادعاء عدم وجود حاجة ملحة للإصلاح، وتارة بالإقرار بوجود إجراءات إصلاحات ولكن عندما يكون الوقت مناسباً، وأحياناً يتم الترويج لمقولة مقتضاها أن الإصلاح فكرة خارجية تمثل روشتة خاصة بمؤسسات دولية أو دول لا تريد الخير للمنطقة، تقدم نماذج للتغيير لا تناسب واقعنا مدعية أن هذه الدعوات تستهدف المساس بما تنعم به البلاد من أمن واستقرار.<sup>(٣)</sup>

(١) (عبد الرحمن) حمدي ، أعمال الندوة العلمية التي عقدت بجامعة آل البيت في الفترة من ٣٠ / ١١ - ١٢ / ١٩٩٩ تحت عنوان: التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات - أوراق ومحاضرات (٥)، معهد بيت الحكمة، جامعة آل البيت، عمان، ٢٠٠٠، ص ٣٧٤. ومن الجدير أن مطالب الإصلاح السياسي قد تعاصرت مع مطالب الإصلاح الدستوري في كافة مراحل التاريخ الدستوري في مصر. ولمزيد من التفاصيل حول ارتباط مطالب الإصلاح الدستوري بمطالب الإصلاح السياسي في مصر. (عيسى) صلاح وآخرون ، دستور في صندوق القمامة - قصة مشروع دستور ١٩٥٤ (دراسة ووثيقة) ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٧٦. (خليل) عبد الله وآخرون ، نحو دستور مصري جديد ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٦ - ٤٠.

(٢) ومن الجدير بالذكر أن الجهات التي تملك سلطة تعديل الدستور في مصر في ظل دستور ١٩٧١م - وهي من الناحية الفعلية المؤسسة الرئاسية فقط- ظلت على مدار ما يقرب من ربع قرن ( من عام ١٩٨٠ حتى ٢٠٠٥ ) ترفض إجراء تعديلات دستورية ضرورية على دستور ١٩٧١م بذرائع متنوعة منها أن تعديل الدستور يتعارض مع بعض الاعتبارات العملية كالمساس بأمن البلاد واستقرارها، وأن الدعوة إلى تعديل الدستور هي دعوة باطلية لأنها مقدمة من قبل الأفراد أي من جهة غير التي حددها الدستور، ولمزيد من التفاصيل عن الحجج التي تذرعت بها مؤسسة الرئاسة لرفض التعديل وتغنيدها ، انظر : (سيد) رفعت عيد، الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة (٧٦) من الدستور، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ١٣ - ١٩. ومن الأساليب التي كانت تتبعها الحكومة طيلة ما يقرب من ثلاثة عقود للتهرب من القيام بإصلاحات حقيقية؛ التذرع بوجود تحقيق الإصلاح الاقتصادي أولاً. وبالفعل شرعت الحكومة في تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي إلا أنها لم تخطو خطوة واحدة في سبيل الإصلاح السياسي الحقيقي. (مشهور) حمزة جودة على ، الإصلاح الدستوري في مصر بين خيارى التعديل والتغيير للدستور المصري ١٩٧١، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط ، ٢٠١٢ ، ص ١٥٠-١٥١ ، ٢٨٤ .

(٣) (سعيد) عبد المنعم ، ثمن الإصلاح ، أهمية التفكير الجاد في مستقبل مصر، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٥-٣.

ومن الحجج التي تم التذرع بها للتهرب من مطالب الإصلاح : أن الإصلاح يجب أن يأتي متدرجاً ويجب أن يراعي خصوصية الدول العربية، كما يجب أن ينبع من الداخل ولا يفرض من الخارج، انظر : حمزة جودة علي مشهور، مرجع سابق ، ص ١٥٠ و ١٥١. وأقل ما يمكن قوله بشأن هذه الحجج أنها تمثل كلمات حق أريد بها باطل. فالخلاف ليس على التدرج في الإصلاح ولا على مراعاة خصوصية المجتمعات العربية ولا على أن يكون الإصلاح نابعاً من إرادة الدول العربية ذاتها ودون تدخل من أي قوى خارجية؛ وإنما القضية هي في البدء في الإصلاح الجاد الحقيقي ، وهذا لم يحدث .

وقد تصاعدت وتيرة المطالبات الشعبية بالتغيير والإصلاح منذ بدايات القرن الحالي، وتنامى دور الحركات السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الدول العربية في المطالبة بالإصلاح، حيث كثفت من أنشطتها وفعاليتها لحشد الجماهير للضغط على الحكومات العربية لإحداث تغييرات تعزز قيم الديمقراطية والتعددية والمشاركة السياسية. وعاصرت هذه الضغوط الداخلية ضغوطاً خارجية مارستها الولايات المتحدة والدول الأوروبية على أنظمة الحكم في الدول العربية لتنفيذ برامج إصلاح تضع أسس التحول الديمقراطي المطلوب. فقد أدت هجمات ١١ سبتمبر ٢٠٠١ م إلى تحول في السياسة الخارجية الأمريكية في الشرق الأوسط، حيث أصبح نشر الديمقراطية في دول العالم الثالث - وعلى الأخص في الدول العربية - على رأس الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.<sup>(١)</sup>

وتم تنظيم عدة مؤتمرات لمناقشة قضايا الإصلاح بالمنطقة العربية. ومن أهم هذه المؤتمرات، مؤتمر "قضايا الإصلاح العربي: الرؤية والتنفيذ" الذي عقد في الفترة من ١٢ إلى ١٤ مارس ٢٠٠٤ بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني والعمل الأهلي في الوطن العربي، وقد ناقش المشاركون في هذا المؤتمر إمكانات الإصلاح اللازمة لتطوير المجتمعات العربية. وقد أسفرت أعمال المؤتمر عن ضرورة الإعلان عن اقتناع المشاركين الكامل بأن الإصلاح الشامل الذي يتناول الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يعد أمراً ضرورياً وعاجلاً إلا أن هذا الإصلاح ينبغي أن يكون نابغاً من داخل المجتمعات العربية ذاتها، ويلبي تطلعات أبنائها في تحقيق الإصلاح الشامل، من خلال التعامل مع أوضاع كل قطر على حدة، كي يعطي خطوات الإصلاح الخاصة به دفعة إلى الأمام، ويزيد من الوجود العربي على الساحة الدولية.<sup>(٢)</sup>

ومن الجدير بالذكر أن الجهات التي تملك سلطة تعديل الدستور في مصر - وهي من الناحية الفعلية المؤسسة الرئاسية فقط - ظلت طوال ما يقرب من ربع قرن (من عام ١٩٨٠ حتى ٢٠٠٥) ترفض إجراء تعديلات دستورية ضرورية على دستور ١٩٧١ بحجج مختلفة أهمها: تعارض التعديل مع بعض الاعتبارات العملية مثل المساس بأمن البلاد واستقرارها، الدعوة إلى تعديل الدستور هي دعوة باطلة لأنها مقدمة من قبل الأفراد أي من جهة غير التي حددها الدستور، ولمزيد من تفاصيل الحجج التي تذرعت بها مؤسسة الرئاسة لرفض التعديل وتغنيدها، انظر: (سيد) رفعت عيد، مرجع سابق، ص ١٣ - ١٩. ومن الجدير بالذكر أن من بين الأساليب التي كان يتبعها النظام الحاكم طيلة ما يقرب من ثلاثة عقود للتهرب من المضي في إصلاح حقيقي؛ التذرع بوجود تحقيق الإصلاح الاقتصادي أولاً، وبالفعل شرع في تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي. ولم يخط خطوة واحدة في سبيل الإصلاح السياسي الحقيقي. انظر: (مشهور) حمزة جودة على، مرجع سابق، ص ١٥٠-١٥١.

(١) (عبد المجيد) وحيد، التغيير طريق مصر إلى النهضة، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١١.

(٢) (سعيد) عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٤٦ وما بعدها. وقد صدر عن مؤتمر "قضايا الإصلاح العربي: الرؤية والتنفيذ" - الذي انعقد في الفترة من ١٢ إلى ١٤ مارس ٢٠٠٤ - وثيقة أطلق عليها "وثيقة الإسكندرية" ساهمت في تقديم ورقة إصلاح عربية في مواجهة خطط الإصلاح التي كان الخارج يحاول فرضها على الدول العربية. وجاء بهذه الوثيقة - فيما يتعلق بالإصلاح الدستوري والتشريعي: "بما أن الدستور هو أساس قوانين الدولة، فلا يجوز أن تتناقض مواده مع نموذج النظام السياسي الذي ينشده المجتمع، ويجب أن تتوافق مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ويعني ذلك أن تعكس نصوص الدستور المتغيرات والتطورات التي وقعت بالفعل، الأمر الذي يفرض ضرورة تصحيح الأوضاع الدستورية في بلادنا العربية بتعديل المواد التي تتعارض مع المتطلبات الديمقراطية الحقيقية، أو وضع دساتير عصرية لتلك الدول التي لم تشهد هذه المرحلة بعد، مع إزالة الفجوة بين نصوص الدساتير وأهداف المجتمع في التطور الديمقراطي...". (حميد) حازم صباح، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية ١٩٩١-٢٠٠٧، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٣٨٥. ونص وثيقة الإسكندرية متاح على الموقع الإلكتروني لمنندى الإصلاح العربي - مكتبة الإسكندرية:

وهكذا أسهمت عوامل داخلية وأخرى خارجية في دخول الأنظمة السياسية في الدول العربية مرحلة جديدة من مراحل تطورها السياسي من خلال محاولة فرض الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة والتعددية الحزبية.<sup>(١)</sup> ولكن رغم هذه الضغوط الداخلية والخارجية، فقد استمرت حكومات الدول العربية في رفض فكرة الإصلاح والتغيير، مبررة رفضها بحجج متنوعة أهمها أن الإصلاح يجب ألا يفرض من الخارج وإنما يجب أن ينبع من الداخل، وأن الإصلاح ينبغي أن يكون متدرجاً وإلا أدى إلى الفوضى وانهار النظام السياسية.<sup>(٢)</sup>

ورغم المخاطر الجدية التي نجمت عن تقاعس حكومات بعض الدول عن إجراء إصلاحات سياسية حقيقية، وما ظهر جلياً في هذه الدول من عواقب عدم الاستجابة لمطالبات الداخل المتزايدة وضغوط الخارج المتصاعدة؛ إلا أن أنظمة الحكم في الدول العربية لم تول قضية الإصلاح الأهمية التي تستحقها.<sup>(٣)</sup> ولم تستوعب حكومات الدول العربية دروس عدم التجاوب مع مطالب التغيير وعاقبته في كل من جورجيا في نوفمبر ٢٠٠٣، ثم في أوكرانيا في نوفمبر ٢٠٠٤، ثم في فيرقزستان في مارس ٢٠٠٥، حيث أدى الخارج دوراً أساسياً مدعماً ومسانداً بشتى الطرق للقوى الداخلية لفرض التغيير بالقوة. ولم تتخذ الدول العربية سوى خطوات متواضعة وشكلية لا تستند إلى إرادة حقيقية جادة صادقة في التغيير والإصلاح،<sup>(٤)</sup> رغم تحذير الكثيرين من مغبة رفض الاستجابة لمطالب الإصلاح.<sup>(٥)</sup>

فبعد فترة من التردد والرفض بذرائع مختلفة وجدت بعض الدول العربية نفسها مضطرة لاتخاذ خطوات تستخدمها كرسالة للخارج والداخل بأنها ماضية في خطة إصلاح حقيقية متدرجة تتفق مع ما لكل مجتمع من خصوصية،<sup>(٦)</sup> فلم تقم إلا بإصلاحات محدودة قليلة الأهمية تنبئ عن عدم وجود رغبة حقيقية وإرادة جادة في الإصلاح .

وتفرض التحديات التي تمر بها كثير من الدول العربية في الوقت المعاصر ضرورة إجراء إصلاحات حقيقية لكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد، وتعزيز مبدأ سيادة القانون، وإرساء قيم العدالة وتكافؤ الفرص وحماية الفئات الضعيفة وتمكينها، وتكريس المبادئ الديمقراطية. وهذه الإصلاحات السياسية لا يمكن أن تتحقق دون تطوير

(١) (حميد) حازم صباح ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ . ولمزيد من التفاصيل حول العوامل الداخلية والخارجية التي دعت إلى الإصلاح انظر : (مشهور) حمزة جودة على ، مرجع سابق ، ص ٢٨٥ - ٢٨٨ .

(٢) (مشهور) حمزة جودة علي ، مرجع سابق ، ص ٣٠٠ .

(٣) (سعيد) عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص ٣-٤ . حيث يوضح المراحل التي مرت بها أنظمة الحكم في العالم العربي في رفض التجاوب مع مطالب الإصلاح، إذ تمثل رد فعلها في البداية في التعامل على أساس أن " القضية غير موجودة "، ثم بدأت في التعامل على أساس أن " الإصلاح مطلوب ولكن عندما يكون الوقت مناسباً"، ثم أصبح الموقف من قضية الإصلاح يعبر عنه بصيغة: " أن فكرة الإصلاح في أصلها وفصلها خارجية وتمثل " رويته " خاصة بمؤسسات دولية أحياناً ودول شريفة أخرى".

(٤) من الجدير بالذكر أن كلاً من الولايات المتحدة والدول الأوروبية قد تدخلت لتغيير الأوضاع الداخلية في بعض الدول ، ومن الأمثلة البارزة على ذلك ، التغيير الذي تم فرضه على كل من جورجيا وأوكرانيا ، ورغم ذلك فإن الدول العربية لم تستوعب دروس التغيير في هاتين الدولتين ، انظر : (عبد المجيد) وحيد ، مرجع سابق ، ص ٨٠ - ٨٤ .

(٥) انظر على سبيل المثال : (سعيد) عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص ١٤ ، حيث يحذر من أن عدم تحقيق تقدم في قضية الإصلاح، وبمعدلات عالية ، في فترة زمنية قصيرة ، سوف يكون له عواقب وخيمة على مصر .

(٦) وفي الحقيقة كانت الدول الأوروبية ترى أن الإصلاح ينبغي أن ينبع من داخل الدول العربية ويرفضون الضغط على نظم الحكم في الدول العربية ثم تحولوا إلى ممارسة الضغوط على الدول العربية للقيام بإصلاحات حقيقية. (عبد المجيد) وحيد ، مرجع سابق ، ص ١٢ .

البنية التشريعية، وهو ما يتطلب البدء بإجراء إصلاح دستوري يتناول القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية بالتغيير والتطوير.

ذلك أن القانون ليس تعبيراً عن حقيقة منزلة، وإنما هو تعبير عن أفكار ومعتقدات مجتمع معين في فترة زمنية معينة، هذه الأفكار والمعتقدات تتغير وتتطور باستمرار، ولا بد من أن يواكب القانون هذا التغير والتطور.<sup>(١)</sup> وكذلك الأمر إذا أراد الشعب إحداث تغييرات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية في الدولة، لا بد من إحداث تغيير في القوانين لتصبح منسجمة مع الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي المنشود .

والدستور كما أسلفنا هو القانون الأعلى في الدولة، وهو يتضمن القواعد الأساسية للدولة وفقاً للواقع السياسي السائد وقت صدوره، فإذا اتجهت إرادة الشعب إلى إجراء إصلاحات سياسية فلا بد من القيام بإصلاحات دستورية أي إحداث تغيير في أحكام الدستور لتكون قواعده داعمة للإصلاحات السياسية المطلوب إحداثها.<sup>(٢)</sup>

ففي الحقيقة يمثل الإصلاح الدستوري الركيزة الأساسية للإصلاح السياسي.<sup>(٣)</sup> إذ إن وجود دستور يرسخ المبادئ والقيم والأفكار الديمقراطية يوفر الأساس القانوني لعملية الإصلاح السياسي.<sup>(٤)</sup> وغالباً ما يقترن استخدام مصطلح "الإصلاح الدستوري" بمصطلح "الإصلاح السياسي". والحديث عن الإصلاح السياسي غالباً ما يرتبط بضرورة إقرار دستور ديمقراطي يحمي عملية الإصلاح السياسي، ويمنع أو يوقف استبداد وتغول السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى أو على المحكومين.<sup>(٥)</sup>

ومن المؤكد أن أي إصلاحات سياسية يبتغى تحقيقها يتعين أن تستند إلى أساس دستوري يرسخ قيم الديمقراطية، ويكفل الحماية لقواعد ومبادئ التعددية والمشاركة السياسية وتداول السلطة. فإذا كانت الوثيقة الدستورية مفتقدة لنصوص تركز قيم ومبادئ الديمقراطية، فإن عملية الإصلاح السياسي لن يكتب لها النجاح إلا إذا أجريت إصلاحات دستورية تتناول نصوص الدستور فتصلحها وتؤسس لعملية الإصلاح السياسي بجوانبها المختلفة.<sup>(٦)</sup> وبعبارة أخرى إن الفصل عملياً بين كل من الإصلاح السياسي والإصلاح الدستوري أمر بالغ الصعوبة، ولا يمكن البدء في عملية إصلاح حقيقية وجادة دون إصلاح دستوري.<sup>(٧)</sup>

(١) (الشاعر) رمزي ، مرجع سابق، ص ٧٤١. (هلول) محمد عبد الرحمن ، مرجع سابق، ص ١٦٠-١٦١.

(٢) (بدوي) ثروت ، مرجع سابق ، ص ١٠٤ . (عبد البديع) محمد صلاح ، مرجع سابق ، ص ٥٠-٥١.

(٣) يعرف بعض الباحثين الإصلاح السياسي بأنه : "مجموعة من الممارسات التي تستهدف تحديث أداء الدولة في المجالات الحياتية المختلفة ، مما يجعل النظام السياسي في مأزق المشروعية بأبعادها المختلفة ". ويعرفه بعضهم الآخر بأنه: " مرور النظام السياسي بعمليات تغيير واسعة النطاق تتناول بنية النظام ، إذ يتضمن جميع الخطوات المباشرة التي يقع عبء القيام بها على عاتق الحكومة وذلك للسير بالمجتمع في طريق بناء الديمقراطية الحقيقية ". (حميد) حازم صباح ، مرجع سابق ، ص ٤٠-٤٢ ، ص ١٥٣. ومن أوضح التعريفات وأكثرها تحديداً تعريف بعضهم الإصلاح السياسي بأنه : "مجموعة الجهود التي تستهدف تأسيس قدر من التوازن في بناء النظام السياسي ، بحيث يصدر القرار في إطاره عن مختلف المراكز والمؤسسات ". (مشهور) حمزة جودة علي ، مرجع سابق ، ص ٢٨٤.

(٤) (حسن) بهي الدين وآخرون، وطن بلا مواطنين - التعديلات الدستورية في الميزان ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٤.

(٥) (عيسى) صلاح وآخرون ، مرجع سابق ، ص ٥٦؛ (خليل) عبد الله وآخرون ، مرجع سابق، ص ٣٥-٣٦.

(٦) وقد اختلفت آراء الفقهاء والكتاب بصدد أولويات الإصلاح، فبعضهم يرى ضرورة تحقيق الإصلاح السياسي أولاً لتوفير البيئة المناسبة للإصلاح الدستوري حتى لا تنترب عليه نتائج سيئة ، ويرى بعضهم الآخر ضرورة تحقيق الإصلاح الدستوري أولاً حتى يكون الدستور صالحاً مواكباً عملية الإصلاح. لمزيد من التفاصيل انظر: (مشهور) حمزة جودة علي ، مرجع سابق ، ص ٢٨٤.

(٧) (عيسى) صلاح وآخرون ، مرجع سابق، ص ٥٨؛ (خليل) عبد الله وآخرون ، مرجع سابق ، ص ٣٤-٣٥.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور الأردني قد خضع منذ إصداره عام ١٩٥٢م وحتى تاريخه لأربعة عشر تعديلاً كان آخرها في يناير ٢٠٢٢م. ولم تكن التعديلات الدستورية التي أدخلت على الدستور حتى عام ١٩٨٤م بهدف تحقيق إصلاحات سياسية، وإنما جاءت استجابة لظروف ومعطيات تاريخية مر بها الأردن. فقد أجرى في مايو عام ١٩٥٨م تعديل دستوري بمناسبة الاتحاد الهاشمي الذي تم بين الأردن والعراق، ثم تم تعديل الدستور مرة أخرى في أغسطس من ذات العام في ضوء انتهاء الاتحاد. ثم أجريت تعديلات أخرى منذ عام ١٩٦٠م بهدف مواجهة حالة عدم القدرة على إجراء انتخابات تشريعية في مواعيدها الدستورية بسبب ظروف الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية في ظل الوحدة بين الضفتين، وإيجاد آلية لملء أي شاغر في مجلس النواب بسبب تعذر إجراء الانتخابات الفرعية في ذلك الوقت.

غير أنه اعتباراً من التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١م يلاحظ وجود اتجاه نحو استخدام تعديل الدستور كمحور مهم من محاور الإصلاح السياسي؛ فقد تمت هذه التعديلات بهدف تعزيز أركان النظام النيابي البرلماني الكامل، ومبدأ الفصل بين السلطات، ومعالجة مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بالإضافة إلى دعم استقلال السلطة القضائية، وتعزيز الحقوق والحريات الفردية، وإنشاء هيئات دستورية لها صلة مباشرة بحمايتها، التي تمثلت بالمحكمة الدستورية والهيئة المستقلة للانتخاب.

ثم تم إجراء تعديلات دستورية محدودة في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٦، تناولت شروط العضوية في مجلس الوزراء، وتوسيع مهام الهيئة المستقلة للانتخاب لتشمل إجراء الانتخابات النيابية والبلدية كاختصاص أصيل. وجاء التعديل الدستوري الذي تم في يناير ٢٠٢٢م استجابة لمتطلبات التحديث السياسي وتطوير آليات العمل النيابي، وإعادة النظر في طريقة تشكيل الحكومة، والتأسيس لمرحلة متقدمة في أسلوب ممارسة السلطة التنفيذية لمهامها ومسؤولياتها. (١)

غير أننا نرى أنه مازالت هناك حاجة ماسة لإجراء تعديلات دستورية عميقة على الدستور الأردني تحقق مزيداً من تكريس الحكم الديمقراطي وتوفير الحماية اللازمة والفعالة لحقوق المواطنين وتسمح بتحقيق الإصلاحات السياسية والاقتصادية المطلوبة.

### المطلب الثاني : الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره

يذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى أن الإصلاح الدستوري كما يمكن تحقيقه من خلال تعديل الدستور القائم، يمكن تحقيقه من خلال إلغاء هذا الدستور ووضع دستور جديد يتفق مع معطيات الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ويتلاءم مع تطلعات وطموحات الشعب. فالإصلاح الدستوري هو أحد مسارات الإصلاح السياسي، يهدف إلى علاج التشوهات والثغرات التي تشوب الدستور القائم ليصبح الدستور أساساً لتعزيز قيم المشاركة والتعددية ومبادئ الديمقراطية سواء كان ذلك من خلال تعديل الدستور القائم أو من خلال تغيير هذا الدستور. (٢)

(١) لمزيد من التفاصيل حول أسباب ومحتوى التعديلات الدستورية التي أدخلت على الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م انظر: د/ ليث كمال نصرولين، الدستور الأردني في نكزى إصداره ، مقال منشور بتاريخ ١٠/٣/ ٢٠٢٣م بجريدة عمون الإلكترونية، على الموقع: <https://www.ammonnews.net/article/735121>

(٢) (عيسى) صلاح وآخرون ، مرجع سابق ، ص ٥٦. عبد الله خليل وآخرون، مرجع سابق، ص ٢٧-٢٨ ، حيث انتهى الباحثون إلى عدم كفاية تعديل دستور ١٩٧١م لتحقيق الإصلاح الدستوري المنشود، وإنما يتعين تغيير هذا الدستور. وانظر كذلك : (سرور) أحمد فتحى، مرجع سابق،

لذا فإننا نميل إلى هذا الاتجاه الذي يعطي مفهوم الإصلاح الدستوري معنى يتسع ليشمل كل ما يمكن من تحقيق هذا الإصلاح سواء كان ذلك بتعديل الدستور القائم، أو وضع دستور جديد. (١)

إن مواكبة الدستور للتغيرات التي تطرأ في المجتمع تتطلب إحداث تغيير مواز في النصوص الدستورية السارية. وقد ترى الدولة ضرورة إحداث تغييرات وإصلاحات جديّة في النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الدولة، وغالباً ما يستدعي ذلك القيام بإصلاحات دستورية تتطلب إعادة النظر في الوثيقة الدستورية . ولا ريب أن تعديل الدستور يتميز بالعديد من الخصائص التي تجعلنا نميل إليه كمنهج للإصلاح الدستوري. غير أنه قد تطرأ في البلاد ظروف تثير التساؤل عما إذا كان تعديل الدستور القائم هو الطريق الأفضل لتحقيق الإصلاحات المنشودة، أم أن الأمر يتطلب المضي إلى أبعد من ذلك، بتغيير هذا الدستور أي إلغائه ووضع دستور جديد بدلاً منه. فيما يمكن أن نطلق عليه " إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور و تغييره"، وهي إشكالية يتعين الوقوف على الاعتبارات المؤثرة في حلها .

ونعرض فيما يلي لأهم مزايا تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري ، ثم نعرض لأهم الاعتبارات الواجب مراعاتها في حل إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور و تغييره.

### الفرع الأول - مزايا تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري

يتسم تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري بالعديد من المزايا أهمها:

أولاً- أن تعديل الدستور هو الأسلوب الأكثر ملاءمة مع نهج الإصلاح والتغيير التدريجي، على عكس تغيير الدستور فهو أكثر ملاءمة لنهج الثورة. ذلك أن منطق الإصلاح يعني التغيير المرهلي البطيء (نسبياً) في إطار البناء الأساسي للمجتمع. (٢) وتعديل الدستور، وليس تغييره، هو الذي يتلاءم مع نهج الإصلاح. وإذا كان لكل من نهج الإصلاح ونهج الثورة وجهة نظره وأسلوب تعامله، ولكل منهما أولوية في مرحلة معينة، إلا أن الثورة يرتبط بها احتمال التعرض لمخاطر مختلفة، بالنظر إلى سعيها لهدم أسس النظام القائم، وكثيراً ما تتطلب اتخاذ إجراءات استثنائية، كما تؤدي أحياناً إلى تعطيل الديمقراطية. (٣)

ص ٥٦. حيث يرى أن الإصلاح الدستوري قد يتم من خلال تعديل الدستور القائم أو وضع دستور جديد أو من خلال التفسير القضائي المنشئ للدستور.

(١) من الجدير بالذكر أن بعض الفقهاء يرى أن الإصلاح الدستوري يعني إصلاح النصوص التي تحتوي عليها الوثيقة الدستورية، بإعادة صياغة وتعديل الدستور لجعله أكثر ملاءمة لتدعيم عملية التطور الديمقراطي ، وإعادة الاعتبار لمبدأ سيادة القانون. ويكون ذلك بإدخال تعديلات على الدستور القائم بحذف أو تغيير مضمون ما يتعارض من أحكامه مع المبادئ والقيم الديمقراطية ، أو إضافة أحكام جديدة إلى الوثيقة الدستورية لتصبح نصوصها متلائمة مع الواقع السياسي والاجتماعي وملبية لمطالب واحتياجات الشعب. وبذلك فإن هذا الاتجاه يعطي لمصطلح الإصلاح الدستوري معنى قريباً من معنى تعديل الدستور، وبالتالي فإن تحقيق الإصلاح الدستوري - وفقاً لهذا الرأي - ليس له إلا طريق واحد هو تعديل الدستور. (حميد) حازم صباح ، مرجع سابق ، ص ٨٥. وقد استخدم أرسطو تعبير "إصلاح الدستور" كمرادف لتعديله ، إذ يقول: إن إصلاح دستور غالباً ما يواجه صعوبات لا تقل عن تلك التي تواجه عند كتابة دستور جديد". (كارمن) مايكل ، آلة تعمل من تلقاء نفسها - الدستور في الثقافة الأمريكية ، دار الفارس للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ ، ص ٧٧.

(٢) (عبد المجيد) وحيد ، مرجع سابق ، ص ٨٩ وما بعدها . (أو صديق) فوزي ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة - القسم الثاني النظرية العامة للدساتير ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر، ٢٠٠١ ، مرجع سابق ، ص ٣٢٥.

(٣) (الفاقي) مصطفى ، من نهج الثورة إلى فكر الإصلاح ، دار الشروق ، القاهرة ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢ ، ص ٩. حيث يوضح أن الثورة إجراء عنيف يعبر عن مرحلة من الغضب والانفعال ورفض كامل لما هو قائم ، أما الإصلاح فهو نزعة تدريجية ، ويشبه مدرسة الثورة ومدرسة الإصلاح بمدرستين في الطب ، الأولى تؤمن بالتدخل الجراحي السريع والثانية تعتمد على العلاج طويل المدى بالعقاقير .

**ثانياً-** أن تعديل الدستور منهج دائم ومستمر و مقنن للإصلاح الدستوري، فكلما دعت الحاجة إلى إحداث تغيير في المجال الدستوري يتم اللجوء إلى تعديل الدستور وفقاً للآلية المحددة في الدستور ذاته. بعبارة أخرى يمكن تعديل الدستور من التجاوب والتعاطي مع التغييرات والمستجدات التي تطرأ في المجتمع عند حدوثها، فيقلل بذلك من فرص اتساع الهوة بين نصوص الدستور والواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي .

**ثالثاً-** لا يثير تعديل الدستور إشكاليات تتعلق بشرعية التعديل الدستوري إذ يصدر من السلطة التي حولها الدستور حق تعديل أحكامه، وذلك على خلاف التفسير القضائي المنشئ للدستور الذي يثير اعتراضات كثيرة في الفقه، لأنه يعد بمنزلة تعديل للدستور صادر عن سلطة منشأة، وهو بذلك يتعارض مع مبدأ الشرعية، إذ لا يجوز لسلطة منشأة أن تعدل القواعد التي تمثل أساس وجودها. ذلك أن تفسير القضاء الدستوري لنصوص الدستور الذي يجري على خلاف ما تحتمله هذه النصوص لا يعتد به إلا إذا ثبت اتجاه إرادة الشعب إليه، والقضاء الدستوري ليس مخولاً بتعديل الدستور، فتعديل الدستور تملكه الجهات التي حددتها السلطة التأسيسية الأصلية ويجب أن تتبع لإحداثه الإجراءات التي نص عليها الدستور.

كما أنه من المفضل ألا يتم اللجوء إلى تغيير الدستور لتحقيق الإصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المنشودة إلا في حالة الرغبة في إحداث تغييرات واسعة النطاق لا تحتلها نصوص الدستور المبينة للأسس التي يقوم عليها نظام الحكم والكاشفة عن جوهر هذا النظام .

**رابعاً -** يؤدي تعديل الدستور دور المصحح لسلوك وتصرفات السلطات العامة، وذلك بتضمين التعديلات الدستورية أحكاماً تناقض ما جرى عليه العمل من سلوك أو تصرف مخالف لأحكام الدستور، وبذلك تزول عن هذا السلوك أو التصرف أي مشروعية أضفيت عليه. وكذلك الأمر إذا كان القضاء الدستوري قد قام بتفسير نص أو أكثر من نصوص الدستور يبتعد به عن معناه المعتاد الذي تحتمله تلك النصوص، ثم تدخلت سلطة تعديل الدستور وضمنت الدستور أحكاماً تناقض هذا التفسير.<sup>(١)</sup>

### الفرع الثاني-الاعتبارات الواجب مراعاتها في حل إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره

يؤثر على الاختيار بين اللجوء إلى تعديل الدستور القائم وبين تغيير هذا الدستور، عدة اعتبارات يأتي

على رأسها:

#### أولاً- حجم الفجوة بين الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وبين نصوص الدستور:

من أهم الاعتبارات التي تؤثر على حل إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره، مدى اتساع الفجوة بين الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وبين نصوص الدستور، أو بعبارة أخرى قدر التغير الذي حدث في الواقع و لم تسايره نصوص الدستور، أو درجة التغيير المستهدف إحداثه أو حجم الإصلاحات المزمع إجراؤها، ومدى لزوم إجراء إصلاح دستوري جوهري لإنجاز الإصلاحات السياسية المطلوبة. فكلما اتسعت الفجوة بين الواقع والنص، وكلما زاد حجم ونطاق التغييرات المراد إحداثها، وكلما كان إجراء إصلاح دستوري جوهري أمراً ضرورياً، فإن التوجه نحو تغيير الدستور أكثر ملاءمة من الاكتفاء بتعديله.

<sup>(١)</sup> ويطلق الفقه الفرنسي على التعديل الدستوري الذي يتم بغرض دفع القضاء الدستوري إلى التحول عن قضاائه السابق تسمية "التعديل الدستوري المخالف" "révision dérogatoire". انظر: (الشمي) عبد الحفيظ علي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٥١.

فعلى سبيل المثال، إذا كانت الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يراد إنجازها لا تتطلب تغييراً في الأفكار والمبادئ الأساسية التي تركزها نصوص الدستور، ولا تهدف إلى تغيير جوهر وطبيعة نظام الحكم، فإن مراعاة اعتبارات الاستقرار والثبات تقتضي تحية خيار تغيير الدستور واللجوء إلى خيار التعديل، بتعديل بعض أحكام الدستور لخدمة المشروع الإصلاحي. وفي المقابل يتعين تغيير الدستور بالتخلص نهائياً من الدستور القائم ووضع دستور جديد بديل، إذا تعذر مسايرة الدستور القائم للتطورات والتغيرات التي طرأت في المجتمع، لاتساع الهوة بين هذا الدستور والواقع، أما إذا كان تعديل الدستور من شأنه أن يحقق مسايرة الدستور القائم للتطورات الحادثة في المجتمع، فإن تعديل الدستور هو الخيار الواجب الاتباع.<sup>(١)</sup>

ويؤكد بعض الكتاب على أن الحاجة لتغيير الدستور لا تتبع فقط من وجود البلاد في أزمة، أو أن انهياراً في أجهزتها استدعى وضع أسس جديدة للنظام السياسي، وإنما تغيير الدستور قد يكون تعبيراً عن الاستجابة لمتغيرات جديدة عالمية أو إقليمية أو محلية.<sup>(٢)</sup>

### ثانياً- مدى استعداد المجتمع وقدرته على الاستيعاب الجيد للإصلاحات والتعاطي معها بفاعلية:

يؤثر في تحديد أي الخيارين أفضل: تعديل الدستور أم تغييره، مدى قدرة المجتمع على الاستيعاب الجيد للإصلاحات. فحتى في حالة وجود هوة شاسعة بين واقع المجتمع وبين المأمول تحقيقه، قد لا تسمح حالة المجتمع بإجراء إصلاح دستوري جذري يركز على إلغاء الدستور القائم ووضع دستور جديد، بالنظر إلى انخفاض درجة وعي أفراد ومستوى ثقافتهم وعدم وجود هيئات منظمة قادرة على توجيه الرأي العام والتأثير فيه كالأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، وبالتالي فإنه قد يكون من المناسب، والحال كذلك، اتباع منهج الإصلاح التدريجي بإجراء تعديلات دستورية تكون بمنزلة نقطة انطلاق لبناء مؤسسات قوية، وتكوين أحزاب تجسد فكرة التعددية.

من ناحية أخرى قد تفرض ظروف وأوضاع المجتمع العزوف عن إجراء إصلاحات سياسية شاملة تتطلب إجراء إصلاح دستوري متسع النطاق يطال جميع أحكام الدستور القائم أو بالأحرى يستبدل هذا الدستور بدستور آخر جديد. إذ قد يكون للخوف من النتائج غير المحسوبة للتغيير ما يبهره، وحينئذ يتعين إعادة التفكير في مسألة إجراء التغيير الجذري الشامل دفعة واحدة انطلاقاً من استبدال الدستور القائم،<sup>(٣)</sup> والاتجاه نحو التدرج في تحقيق الإصلاحات السياسية المطلوبة، هنا أيضاً يصبح خيار التعديل هو الخيار الأكثر ملاءمة الذي يتفق مع منهج التدرج.

فاتباع خطة إصلاح حقيقي جاد متدرج تهدف إلى إحداث تغييرات جوهرية في أحكام الدستور المنظمة لتكوين واختصاصات السلطات العامة، والأحكام المنظمة للحقوق والحريات العامة وضماناتها، من خلال تعديل الدستور القائم، قد يكون هو الخيار المناسب في ظل ما يعانيه المجتمع من مشكلات كالأمية ونقص الوعي السياسي وضعف أداء الأحزاب. فقد تتصاعد مطالب الجماهير بتغيير يشمل كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويقتضى ذلك التغيير إجراء إصلاحات دستورية شاملة و جوهرية، ولكن الواقع يشهد بأن المجتمع

(١) (سعيد) عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٣٨٥ - ٣٨٦. (خليل) محسن، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٣٩. ويلاحظ استخدام المؤلف تعبير "التعديل الشامل أو الكلي" بدلاً من تعبير "تغيير الدستور"، وقد سبق للباحث أن أبدى تحفظه على استخدام هذا التعبير.

(٢) انظر: (سعيد) عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٣٨٥ - ٣٨٦.

(٣) انظر: (سعيد) عبد المنعم، مرجع سابق، ص ١٨.

غير مؤهل لإجراء مثل هذه التغييرات والإصلاحات في الوقت الحاضر، بالنظر إلى انتشار الجهل والأمية بين أفرادها، وافتقاره إلى أحزاب سياسية قوية ونشطة، عندئذ يكون الخيار المناسب لإجراء الإصلاحات السياسية المطلوبة هو تعديل الدستور القائم.

على أنه ينبغي ألا يفهم من ذلك أن أي خطة لتحقيق إصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية تجسد طموحات الشعب وتطلعاته يتعين إرجاؤها إلى الوقت الذي يكون فيه المجتمع مستعداً وقادراً على استيعاب هذه الإصلاحات. فالبون جد شاسع بين تأجيل الإصلاح وبين التدرج .

إن التدرج في الإصلاح يسهم في زيادة قدرة المجتمع على استيعاب مقتضيات برامج الإصلاح والتغيير الديمقراطي، وهو لا يعني على الإطلاق التلكؤ في الإصلاح أو التردد فيه، وإنما قد تستدعي ظروف المجتمع أن يتم تحقيق الإصلاح على مراحل بشرط أن يكون إصلاحاً حقيقياً وجاداً، ويكون لخيار تعديل الدستور حينئذ أفضلية على خيار وضع دستور جديد بديلاً للدستور القائم. فكثيراً ما دأبت أنظمة الحكم في العديد من الدول على رفض مطالب الإصلاح أو إرجائها إلى أجل غير مسمى مبررة هذا الرفض بأن حالة المجتمع الآنية لا تسمح بإنجاح أي خطط أو برامج للإصلاح. وغالباً ما يتطوع فريق من الكتاب ورجال السياسة للدفاع عن كل ما هو قائم، ويقدمون الحجج التي تبرر موقف نظام الحكم الراض لاتخاذ خطوات حقيقية في طريق الإصلاح ، فيقال مثلاً إن حالة البلاد لاتتحمل تغييرات تهزها وتعطي الفرصة لمن يريدون تجريدها مما تنعم به من استقرار، أن ينفذوا مخططاتهم (١).

يضاف إلى ما سبق أن البلاد قد تمر بحالة من عدم الاستقرار والانفلات الأمني والصراعات، يخشى معها دخول البلاد في حالة من الفوضى، وفي ظل هذه الحالة من السيولة التي تسود البلاد، يصعب تغيير الدستور القائم، حتى لو كانت هناك أسباب قوية تبرر اللجوء إلى هذا الخيار. فإذا كان وضع نهاية للدستور القائم أمر لايمثل أي صعوبة، إلا أن وضع دستور جديد للبلاد تتوافق عليه كافة طوائف وفئات المجتمع ويمثل كافة الاتجاهات السائدة في المجتمع أمر يصعب تحقيقه في ظل هذه الظروف، لذا فمن الأفضل في تلك الحالة الشروع في إجراء التعديلات الدستورية الضرورية في الدستور القائم لإصلاح ما به من عيوب جسيمة، وتضمينه نصوصاً تكفل التمتع بالحريات العامة، وتمهد لإعادة بناء المؤسسات الدستورية بأساليب ديمقراطية.(٢)

وغني عن البيان أنه إذا استدعت الإصلاحات المطلوبة إلغاء الدستور القائم ووضع دستور بديل، وكان المجتمع مستعداً لتطبيق هذه الإصلاحات وقادراً على استيعاب مقتضياتها، فإن اللجوء إلى تغيير الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري ومدخل للإصلاح السياسي، يعد في هذه الحالة أمراً منطقياً. كما أن خيار تغيير الدستور القائم هو الأمر واجب الاتباع إذا تولدت لدى الشعب رغبة في إحداث تغيير جذري في طبيعة نظام الحكم والمبادئ الأساسية والأحكام الجوهرية التي يقوم عليها النظام الاجتماعي والاقتصادي للدولة.

(١) (سعيد) عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص ٢٤.

(٢) وقد انتقد أحد الكتاب بحق ، إصرار كثير من القوى السياسية في أعقاب قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م ، على إصدار دستور جديد بدلاً من دستور ١٩٧١م ، رافضاً اتجاه المجلس الأعلى للقوات المسلحة نحو تعديل الدستور ، وقدم اقتراحاً بتعديل دستور ١٩٧١م أوسع نطاقاً من النطاق المحدد للجنة التعديلات الدستورية التي شكلها المجلس ، موضحاً أخطار وضع دستور جديد للبلاد في ظل حالة الانقسام والفوضى والتصارع والاستقطاب السياسي التي سادت منذ الإعلان عن التوجه نحو إجراء تعديلات محدودة تمكن من إجراء انتخابات برلمانية ورئاسية. انظر: (عبد المجيد) وحيد ، معارك الدستور في مصر ٢٠١١-٢٠١٢- الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، ص ١٦ وما بعدها.

وقد ترى السلطة الحاكمة إنهاء العمل بالدستور القائم، ووضع دستور مؤقت للبلاد يطبق إلى حين وضع دستور جديد عند عودة الاستقرار الذي يمكن من الحوار والنقاش حول ما ينبغي أن يشتمل عليه الدستور الجديد من أحكام، وبذلك تكون مسألة الاختيار بين التعديل والتغيير قد حسمت بتغيير الدستور، ولكن على مرحلتين: إنهاء الدستور القائم، ثم وضع دستور جديد للبلاد، يفصل بينهما فترة انتقالية يسري خلالها دستور مؤقت أو انتقالي.<sup>(١)</sup>

### ثالثاً- مدى استجابة الجهات التي تملك سلطة التعديل لمطالب تعديل الدستور:

من الأمور التي تؤثر في مسألة الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره، مدى استجابة الجهات صاحبة الاختصاص بعملية تعديل الدستور - خاصة الجهات التي تملك حق طلب تعديل الدستور أو المبادرة به - لمطالب التعديل. إذ يتعين على هذه الجهات أن تكون على علم بمدى وجود حاجة إلى تعديل الدستور، وأن تستشعر رغبات الشعب نحو تعديل الدستور وتصغي إلى مطالب التعديل، وأن تتحرك في اتجاه إجراء التعديل المطلوب وتبادر به. إذ إن تقاعس تلك الجهات عن إجراء تعديلات دستورية ضرورية، وتماديها في الالتفات عن مطالب تعديل الدستور أو رفضها الاستجابة لها، قد يؤدي إلى خلق وضع يحتم ضرورة تغيير الدستور .

ذلك أن التطور السريع المتلاحق للمجتمع في مختلف المجالات، دون أن يواكبه تعديل في نصوص الدستور، يؤدي شيئاً فشيئاً إلى اتساع الهوة بين نصوص الدستور والواقع الذي يتغير بسرعة كبيرة لدرجة يصبح معها إجراء أي تعديل للدستور عديم الجدوى، عندئذ لا يكون هناك من خيار سوى إلغاء الدستور المنفصلة نصوصه عن الواقع، ووضع دستور جديد يعكس الواقع الاجتماعي والفكري السائد.

وفي المقابل فإن سرعة استشعار الجهات التي تملك سلطة التعديل لحاجة المجتمع لتعديل الدستور، وسرعة استجابتها لمطالب التعديل، تؤدي إلى عدم الحاجة إلى تغيير الدستور، أو الحد من احتمالات الاضطرار إلى تغيير الدستور .

### رابعاً- كثرة أو قلة اللجوء إلى تعديل الدستور:

قد تؤثر كثرة أو قلة اللجوء إلى تعديل الدستور على مسألة الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره . فكل دستور له طاقة محددة لاستيعاب التعديلات،<sup>(٢)</sup> فكثرة اللجوء إلى تعديل الدستور - لا سيما إذا كان يتم دون دراسة ونقاش مجتمعي - من شأنه أن يؤدي إلى حدوث تشوهات في الدستور، وتناقضات بين الأحكام المختلفة التي تنطوي عليها نصوصه، إلى أن يصل بنا الأمر إلى دستور لا يجدى معه أي تعديل، فيصبح كالثوب الخرق الذي لا يجدي ترقيعه، ولا مناص حينئذ من إلغائه ووضع دستور جديد بدلاً منه، لأن تعديله مرة أخرى سوف يزيد من

(١) ولا يفوتنا أن نشير هنا إلى أن الباحث يتفق مع مذهب إليه بعض الفقهاء من أن قيام الثورة لا يترتب عليه حتماً وبطريقة تلقائية سقوط الدستور . انظر في هذا الاتجاه : (أو صديق) فوزي ، مرجع سابق ، ص ٣٣٠ . (ليلة) محمد كامل ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١١٠ . ومن ثم فإن الثورة قد تقوم وليس من بين أسبابها عيوب جسيمة فيما تضمنه الدستور من أحكام ، بل إن الثورة قد تقوم بسبب عدم التزام السلطة الحاكمة بالقيود التي أوجب الدستور عليها مراعاتها في ممارستها للاختصاصات المنوطة بها، وعدم احترام ماتضمنه الدستور من ضمانات تكفل تمتع الأفراد بحقوقهم الأساسية والحريات العامة ، وفي هذه الحالة فإن الإبقاء على الدستور القائم مع إدخال بعض التعديلات التي تترجم الأهداف التي قامت الثورة من أجل تحقيقها ، قد يكون أفضل الخيارات . وهذا يعني أن إشكالية الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره يمكن أن تواجه السلطة العليا التي تتولى زمام الأمور في البلاد في أعقاب الثورة ، ويظل تعديل الدستور ، وتغييره خيارين متاحين أمام هذه السلطة .

(٢) انظر : (سعيد) عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص ٣٨٥ .

التشوهات والتناقضات التي يعاني منها. فاللجوء إلى تغيير الدستور في مثل هذه الحالة هو الحل الأمثل لتحقيق الإصلاح الدستوري المطلوب .

وذات الأمر في حالة قلة اللجوء إلى تعديل الدستور رغم وجود ما يستدعي هذا التعديل، فقد يؤدي ذلك إلى إضفاء نوع من الجمود على نصوص الدستور و انفصالها عن الواقع السياسي، إلى أن يصل الأمر إلى وضع يحتم ضرورة تغيير هذا الدستور .

غير أن ما سبق لا يعني أن زيادة عدد مرات تعديل الدستور تحتم استبعاد خيار تعديل الدستور وأن يصار إلى تغييره. إذ قد تتعدد التعديلات الدستورية دون أن يمنع ذلك من اللجوء إلى خيار التعديل مرة أخرى بعد دراسة مدققة ونقاش وحوار تطرح خلاله كافة الرؤى والمقترحات لتحقيق الإصلاحات السياسية المطلوبة، خاصة إذا كانت التعديلات التي تمت سطحية لا تتناول الأحكام الموضوعية المتعلقة بالمؤسسات الدستورية كالبرلمان والسلطة التنفيذية والقضاء والعلاقة بينها والنظام الحزبي .

فالدستور الأردني على سبيل المثال أدخل عليه أربعة عشر تعديلاً، إلا أننا نلاحظ أن جانباً كبيراً من تلك التعديلات لم تكن تعبر عن اتجاه واضح نحو تحقيق إصلاحات سياسية شاملة بقدر ما تهدف إلى مواجهة ظروف معينة كالاحتلال الإسرائيلي والاتحاد مع العراق وبقواعد ميراث العرش، وأن التعديلات الدستورية القليلة التي استهدفت تحقيق إصلاحات جديّة غير كافية. (١) وبالتالي ليس هناك ما يمنع من اللجوء إلى خيار تعديل الدستور مرة أخرى في إطار خطة متكاملة لتحقيق إصلاح سياسي يلبي مطالب الشعب بمواجهة التحديات الاقتصادية والسياسية ويحقق طموحاته .

ومن ناحية أخرى، فإن تأثير كثرة أو قلة اللجوء إلى تعديل الدستور على مسألة الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره، قد يجد منه عامل آخر هو طول أو قصر الوثيقة الدستورية، ومضمون الأحكام التي تنطوي عليها الوثيقة؛ فكلما كانت الوثيقة الدستورية تشتمل على عدد قليل من النصوص، كلما انخفض تأثير زيادة عدد مرات التعديل على مسألة الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره، فالوثيقة التي تشتمل على عدد قليل من النصوص الدستورية، لن تؤدي كثرة تعديلها إلى تشوهات أو تناقضات كبيرة بين الأحكام التي تشتمل عليها.

#### خامساً- الاحتكام إلى الشعب لحل الإشكالية

قد يستدعي حسم مسألة الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره الرجوع إلى الشعب في استفتاء عام للوقوف على رأيه في تلك المسألة حتى تمضي خطوات الإصلاح بموافقة الشعب وتأييده. ومن أمثلة اللجوء إلى استفتاء الشعب لحسم مسألة الاختيار بين تعديل الدستور وتغييره، الاحتكام إلى الشعب في الاستفتاء قبل وضع دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦م، فقد ثار النقاش حول ما إذا كان من الأفضل العودة إلى تطبيق دستور ١٨٧٥م بعد تعديله أم يتم وضع دستور جديد، حيث جاء رأي الأغلبية مع وضع دستور جديد، فتم بناء على ذلك وضع دستور جديد هو دستور سنة ١٩٤٦م. (٢)

(١) تم تعديل الدستور الأردني أربعة عشر مرة في التواريخ الآتية : أكتوبر ١٩٥٥ ، مايو ١٩٥٨ ، أغسطس ١٩٥٨ ، يناير ١٩٦٠ ، إبريل ١٩٦٥ ، إبريل ١٩٧٣ ، نوفمبر ١٩٧٤ ، فبراير ١٩٧٦ ، يناير ١٩٨٤ ، سبتمبر ٢٠١١ ، سبتمبر ٢٠١٤ ، مايو ٢٠١٦ ، يناير ٢٠٢٢ .

(٢) (عبد الوهاب) محمد رفعت ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .

## الخاتمة

تناولنا خلال هذه الورقة البحثية بالتحليل والمقارنة عدة نقاط تتعلق بموضوع الدراسة " دور تعديل الدستور في دعم خطط وجهود الإصلاح السياسي". في المبحث الأول ألقينا الضوء على دور تعديل الدستور في تكريس مبادئ الحكم الديمقراطي وتجسيده لإرادة الشعب وكفالاته التعبير الحقيقي عن إرادته وطموحاته وآماله، وتوفير الحماية اللازمة لحقوق وحرريات الأفراد. وفي المبحث الثاني تناولنا الدور الذي يضطلع به تعديل الدستور في دعم خطط وبرامج الإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي وأهم مزاياه كمنهج للإصلاح الدستوري. وقد خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج العملية الهامة، على ضوءها نقدم بعض المقترحات والتوصيات.

## أولاً: النتائج

أسفرت الدراسة عن النتائج الآتية:

١- إن لتعديل الدستور أهمية كبيرة تنبع من المكانة التي يتبوؤها الدستور داخل النظام القانوني للدولة. وهو يضطلع بدور محوري في تكريس مبادئ الحكم الديمقراطي، إذ يجسد إرادة الشعب ويكفل التعبير الحقيقي عن إرادته وطموحاته وآماله، ويوفر الحماية لحقوق وحرريات الأفراد .

٢- يعد تعديل الدستور متطلباً أساسياً لدعم خطط وبرامج الإصلاح السياسي والتغيير الديمقراطي، ولا يمكن إجراء أي إصلاحات سياسية، دون أن يسبقها أو يتوازي معها إصلاحات دستورية .

٣- إن تعديل الدستور كمنهج للإصلاح الدستوري اللازم لتنفيذ خطط الإصلاح السياسي يتسم باتساقه مع سمة التدرج في الإصلاح وبالعديد من المزايا الأخرى التي تجعل له أفضلية على مناهج الإصلاح الدستوري الأخرى. ولكن قد تثير الظروف والأوضاع السائدة في الدولة تساؤلاً عن أي الخيارين أفضل : تعديل بعض أحكام الدستور أم تغيير الدستور بكامله، ويمثل هذا التساؤل إشكالية يتعين حلها قبل البدء في الإصلاحات السياسية المطلوبة. ٤- ليس هناك حاجة ملحة في الوقت الحالي لتغيير الدستور الأردني، بل إن اللجوء إلى هذا الخيار قد يجلب الخلافات وعدم الاستقرار في وقت يستدعي التكاتف بين كافة فئات وأطياف الشعب الأردني لمواجهة المشاكل والمخاطر التي يعاني منها الاقتصاد. وفي المقابل فإن الإبقاء على الدستور بوضعه الحالي لايسمح بتحقيق الإصلاحات السياسية المطلوبة للتغلب على العقبات والتحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تواجه الأردن؛ لذا فإن هناك حاجة ماسة لإجراء تعديلات دستورية تكون بمنزلة مدخل لدعم خطط وبرامج الإصلاح السياسي المنشود .

٥- إن آلية تعديل الدستور الأردني ذاتها التي حددتها المادة (١٢٦) منه تحتاج إلى إعادة النظر فيها ، فهي لا تسمح للشعب بالإسهام الحقيقية في عملية تعديل الدستور الذي يعد مظهراً هاماً من مظاهر سيادته. فوفقاً لهذه المادة فإن البرلمان يملك فقط إقرار مشروعات تعديل الدستور، ولا يعتبر التعديل الدستوري نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك. ولا يملك البرلمان الحق في المبادرة أو اقتراح تعديل الدستور، فالحكومة وحدها هي التي تملك صلاحية تقديم مشروعات تعديل الدستور، إذ تقضي المادة (١٢٦) بأن تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور. وبالرجوع إلى المادة (٩١) من الدستور نجد أنها تقضي بأن رئيس الوزراء هو الذي يعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب.

## ثانياً: التوصيات

بناء على النتائج السابقة يوصي الباحث بالآتي:

١- يوصي الباحث بتعديل النص الدستوري المحدد لآلية تعديل الدستور الأردني- وهو نص المادة (١٢٦) - بحيث تكفل آلية التعديل إسهام الشعب في عملية التعديل، وتحقق الموازنة بين اعتبارات الحفاظ على الثبات النسبي لقواعد الدستور من جهة، وضرورة مواكبة التطورات التي تطرأ في المجتمع في الظروف والأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ويقترح الباحث أن يتضمن النص بعد تعديله الضوابط الآتية :

- منح المجلس المنتخب من الشعب (مجلس النواب) حق المبادرة بتعديل الدستور أي حق اقتراح تعديل الدستور ، فلا يكون هذا الحق مقصوراً على الحكومة . واقتراح أن يتم النص على إجازة تقديم طلب تعديل الدستور من الحكومة أو من عدد لا يقل عن خمس أعضاء مجلس النواب .
- منح البرلمان سلطة الإقرار النهائي للتعديل الدستوري حال رفض الملك التصديق على التعديل الدستوري الذي أقره البرلمان ، على أن يكون هذا الإقرار النهائي بقرار يصدر من البرلمان بأغلبية أربعة أخماس كل من المجلسين .
- أن يحدد النص مراحل تعديل الدستور ابتداءً من الاقتراح فيحدد الجهة التي تملك حق طلب تعديل الدستور والشروط الواجب توافرها في الطلب ، مروراً بإقرار مبدأ التعديل ، ثم مناقشة التعديلات المقترحة وإقرارها على أن تحدد مدة يتم الانتهاء خلالها من مناقشة التعديلات والبت فيها ، وانتهاءً بفاذ التعديل.
- ٢- يوصي الباحث بالبدا في إجراء مناقشات عامة وحوار مجتمعي تشارك فيه كافة الهيئات الرسمية والأحزاب والنقابات والاتحادات المهنية والجامعات وجمعيات رجال الأعمال والغرف التجارية وهيئات المجتمع المدني ، لتقديم مقترحات بشأن تعديل الدستور وما يرتبط به من إصلاحات سياسية واقتصادية . وأرى أن يكون الغرض من التعديلات الدستورية ورائدها تحقيق الأهداف الآتية :
- تكريس قيم المواطنة والمساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية.
- كفالة تنفيذ ما نصت عليه الاتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحياته التي ارتبطت بها الأردن .
- تعزيز صلاحيات البرلمان في التشريع والرقابة على الحكومة .
- تشجيع الاستثمار وتوفير الحماية القانونية والقضائية للاستثمار الأجنبي.
- إلزام بحد أدنى لتمثيل المرأة في البرلمان بمجلسيه.

## قائمة المصادر والمراجع

## أولاً: الكتب

- (عبد الحفيظ) أحمد ، نقد دستور ١٩٧١ ودعوة لدستور جديد ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- (شيفا) إبراهيم عبد العزيز ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ .
- (النقشبندى) أحمد العزى ، تعديل الدستور "دراسة مقارنة"، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع عمان - الأردن ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ .
- (سرور) أحمد فتحي ، منهج الإصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- (مرزة) إسماعيل ، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، دار صادر ، ليبيا ، ١٩٦٩ .
- (حسن) بهي الدين وآخرون، وطن بلا مواطنين - التعديلات الدستورية في الميزان ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧ .
- (بدوي) ثروت ، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .
- (حميد) حازم صباح ، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية ١٩٩١ - ٢٠٠٧ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان - الأردن ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٢ .
- (عبدالله) خاموش عمر ، الإطار الدستوري لإسهام الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ .
- (الكباش) خيرى أحمد ، أصول الحماية القانونية لحقوق الإنسان - دراسة مقارنة ، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية ، بدون سنة نشر .
- (سيد) رفعت عيد ، الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥ .
- (السنوسي) صبرى محمد، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- (عيسى) صلاح وآخرون، دستور في صندوق القمامة - قصة مشروع دستور ١٩٥٤ (دراسة وثيقة)، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان القاهرة ، ٢٠٠١ .
- (الشمي) عبد الحفيظ علي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
- (سرحان) عبد العزيز، الإطار القانوني لحقوق الإنسان ، دار الهنا ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٧ .
- (خليل) عبد الله وآخرون، نحو دستور مصري جديد ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .

- (سعيد) عبد المنعم ، ثمن الإصلاح .. أهمية التفكير الجاد في مستقبل مصر ، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
  - (أو صديق) فوزي ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة" - القسم الثانی النظرية العامة للدساتير ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر، ٢٠٠١ .
  - (أبو زيد) محمد عبد الحميد ، سيادة الدستور وضمان تطبيقه - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر .
  - (خليل) محسن، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ .
  - (عبد الوهاب) محمد رفعت ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري ) منشأة المعارف بالإسكندرية ، بدون سنة نشر .
  - (عبد الوهاب) محمد رفعت ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ .
  - (عبد الوهاب) محمد رفعت ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ .
  - (عبد البديع) محمد صلاح ، النظام الدستوري المصري بين الواقع والمأمول ، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ٢٠٠٦ .
  - (هلول) محمد عبد الرحمن ، القانون الدستوري ( النظرية العامة - النظام الدستوري المصري ) ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، ١٩٨٦/١٩٨٥ .
  - (ليلة) محمد كامل ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ .
  - (فهيم) مصطفى أبو زيد، الوجيز في النظام الدستوري المصري ، مطابع السعدنى، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .
  - (الفقي) مصطفى، من نهج الثورة إلى فكر الإصلاح ، دار الشروق ، القاهرة ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢ .
  - (عبد المجيد) وحيد ، معارك الدستور في مصر ٢٠١١ - ٢٠١٢ - الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ .
  - (عبد المجيد) وحيد، التغيير طريق مصر إلى النهضة، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٥ .
- كتب مترجمة :**
- (كارمن) مايكل ، آلة تعمل من تلقاء نفسها - الدستور في الثقافة الأمريكية ، دار الفارس للنشر والتوزيع، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ .

#### ثانياً: الرسائل العلمية

- (مشهور) حمزة جودة علي، الإصلاح الدستوري في مصر بين خيارى التعديل والتغيير للدستور المصري ١٩٧١، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة أسيوط ، ٢٠١٢ .
- (الكانوني) مسعود محمد الصغير ، مرونة الدساتير وجمودها وأثر ذلك على تعديل أحكامها - دراسة مقارنة (إنجلترا- الولايات المتحدة الأمريكية- مصر)، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧ .

## ثالثاً: الأبحاث العلمية والمقالات

- (بلالة) السنوسي، الدساتير بين التعديل والاستبدال - من تجارب عدد من الشعوب الأخرى ، مقال متاح على موقع " ليبيا المستقبل " الإلكتروني :  
[https://archive.libya-al-ostakbal.org/Articles1209/assanousi\\_bellala\\_301209.html](https://archive.libya-al-ostakbal.org/Articles1209/assanousi_bellala_301209.html)
- (نصراوين) ليث كمال ، الدستور الأردني في ذكرى إصداره ، مقال منشور بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١٠م بجريدة عمون الإلكترونية، على الموقع :  
<https://www.ammonnews.net/article/73512>

## رابعاً: ندوات

- (عبد الرحمن) حمدي، أعمال الندوة العلمية التي عقدت بجامعة آل البيت في الفترة من ٣٠ / ١١ - ١٩٩٩/١٢/١ تحت عنوان: التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات - أوراق ومحاضرات (٥)، معهد بيت الحكمة، جامعة آل البيت، عمان، ٢٠٠٠ .

## الحياة الحزبية في الأردن في ضوء التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢٢

### ورقابة القضاء الإداري ما بين الواقع والطموح

سليم عبد الرحمن العسولي\*، احمد علي العماوي\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.08](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.08)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

\* قسم القانون، كلية الحقوق، جامعة عجلون الوطنية، الاردن.

\* للمراسلة: [saleemasouli@gmail.com](mailto:saleemasouli@gmail.com)

#### الملخص

جاءت هذه الدراسة لبحث التعديلات الدستورية التي أتت استجابة للتوجيهات الملكية لتكريس العمل الحزبي وتهيئة السبل أمام تطوير الحياة السياسية، بموجب برنامج إصلاح سياسي يعيد بناء الثقة بالحكومة ومجلس النواب لإيجاد الحلول للظروف الاقتصادية والسياسية المتأزمة التي تفاقمت جراء جائحة كورونا. ومن خلال استعراضنا لنشأة الأحزاب السياسية في الأردن والتعديلات الدستورية الأخيرة نراها مختلفة عما كانت عليه في السابق، من تغيير النظرة السائدة في المجتمع عن الأحزاب السياسية، إذ إن هناك نية حقيقية للإصلاح السياسي كان أبرزها قانون الأحزاب السياسية. تبحث هذه الدراسة قانوني الأحزاب والانتخاب والأطر التشريعية المتعلقة بالأحزاب السياسية وعلاقتها بالهيئة المستقلة للانتخاب التي تولت متابعة شؤونها، وتوسيع دائرة مشاركة المرأة والشباب، والتدرج نحو البرلمان الحزبي من خلال إعادة القائمة الوطنية، ويقع العبء هنا على الأحزاب بخطاب مركزي وسياسي واضح يمكنها من استقطاب قاعدة اجتماعية. وتناولت الدراسة أيضاً اختصاصات المحكمة الإدارية بالنظر في الطعون المتعلقة بتأسيس الأحزاب بصفة الاستعجال، وقد أنيط بها أيضاً الفصل في القرارات النهائية للأحزاب في المخالفات والنزاعات بين أعضائه وقياداته التنفيذية.

الكلمات الدالة : التعديلات الدستورية، الأحزاب السياسية، الإصلاح السياسي، الحكومة البرلمانية.

## Partisan Life in Jordan in light of Constitutional Amendments in 2022, and the Administrative Judiciary oversight between Reality and Ambition

Saleem Abdelrahman Alasooli\*, Ahmad Ali Alamawi\*

\* Department of Public Law, Faculty of Law, Ajloun National University, Jordan.

\* Crossponding author: [saleemasouli@gmail.com](mailto:saleemasouli@gmail.com)

Received: 01/03/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

This study examined constitutional amendments which complied with the royal directives to enable partisan work and create condition to improve political life, through a political reform program that rebuilds confidence in government and parliament. Consequently, to find solutions to the economic and political crisis exacerbated by Covid-19 pandemic. Moreover, the emergence of political parties in Jordan and the recent constitutional amendments have changed over time; the change of prevailing perception of society on political parties, since there was a true intention for political reform, the most prominent of which was the political parties' Law. This study examined parties and elections laws as well as legislative framework related to political parties, and its relation with the Independent Election Commission, that administers and supervises election, as well as increasing women and youth participation, and working towards a partisan parliament through the restoration of the national list. The burden here falls on political parties to polarize a wide range of voters through a strong political discourse. The study also tackled the jurisdiction of administrative court in examining appeals related to the formation of political parties in an urgent manner, it was also entrusted with adjudicating the final decisions of the parties regarding violations and disputes between its members and executive leaders.

**Keywords:** Constitutional amendments, Political parties, Political reform, Parliamentary government

## المقدمة

في عام ٢٠٢١ أوعز جلاله الملك عبد الله الثاني ابن الحسين بتشكيل لجنة ملكية لتحديث المنظومة السياسية في الأردن، بهدف إعادة الحيوية لمسار الإصلاح السياسي والاقتصادي الأردني، وكان أبرزها الإصلاح الدستوري لإرساء منظومة سياسية تؤسس لثقافة المواطنة وأحزاب قوية برامجية للوصول إلى حياة برلمانية وحزبية. وبعد حوارات وطنية ومناقشات طويلة مع مؤسسات وفعاليات المجتمع المحلي، رأت اللجنة ضرورة إدخال بعض التعديلات الدستورية على الدستور الأردني ووضع مشروع قانون الانتخاب والأحزاب السياسية. وتم إحالتهم إلى السلطين التنفيذية والتشريعية ومرورا بمراحلهم الدستورية، انتهاءً بتصديق جلاله الملك ونشرهم في الجريدة الرسمية. إن التعديلات الدستورية انعكست بشكل كبير على قانون الأحزاب السياسية بحلته الجديدة، واختلافه عما كانت عليه القوانين المتعاقبة، من خلال استعراضنا لنشأة الأحزاب السياسية في الأردن، من تعريف للحزب السياسي والمرتكزات الأساسية لماهية تأسيس الأحزاب، وتنظيم آلية وبرامج عملها، وتوسيع دائرة المشاركة، وانتهاءً برقابة القضاء الإداري على تأسيس وقرارات الأحزاب السياسية، والكثير من الإصلاحات التي تسهم بتغيير النظرة السائدة في المجتمع عن الأحزاب السياسية.

وبالمقابل هناك بعض القوى السياسية تخوفت من هذه التعديلات الدستورية، في إمكانية إضعاف الإصلاحات السياسية الأخرى، ولهذا تأتي هذه الدراسة لمناقشة هذه التعديلات الدستورية وانعكاساتها على الحياة الحزبية في الأردن.

## أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة لإلقاء الضوء على التعديلات الدستورية الأخيرة على الدستور الأردني وانعكاساتها الكبيرة -بالموازنة بالسابق- على قانوني الانتخاب والأحزاب، وبحث تداعياتها وتأثيراتها على الحياة السياسية والعمل الحزبي في الأردن. وتأتي هذه الدراسة أيضا لبحث إمكانية الوصول إلى الحكومات الحزبية داخل البرلمان ومعيقاتها، ومشاركة المرأة والشباب، وطرح بعض المقترحات التي قد تسهم بتطوير المنظومة التشريعية للحياة الحزبية في الأردن.

## إشكالية الدراسة وتساؤلاتها

تكمن إشكالية الدراسة في بحث أثر التعديلات الدستورية الأخيرة على الحياة الحزبية في الأردن وتدابيرها على الحياة الحزبية، وبحث نتائج التعديلات الدستورية التي انعكست على قانوني الأحزاب والانتخاب في تحقيقها للغاية المنشودة منها، ورؤية جلاله الملك بإيجاد أحزاب قوية ذات برامج متكاملة وشاملة قادرة للوصول إلى الحكومات البرلمانية في مجلس النواب. ولكن هل تستطيع الأحزاب السياسية من خلال هذه التعديلات المشاركة السياسية الفاعلة حسب قانون الأحزاب والانتخاب؟ وإن شاركت هل هي قادرة ومؤهلة في هذه المرحلة؟ أم أن التعديلات وسعت من دائرة المشاركة ولكن لم تصل إلى المستوى المطلوب وبحاجة إلى وقت طويل للوصول إلى الحكومات الحزبية.

## منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التكاملي، الذي يضم في ثناياه مناهج عدة وهي المنهج التاريخي الذي يستعرض النشأة التاريخية للأحزاب في الأردن، والمنهج التحليلي الذي يبحث التشريعات المتعلقة بالعمل الحزبي وتحليلها ونقدها ومقارنتها بالقوانين السابقة النازمة للأحزاب، وصولاً إلى الاستنتاجات والتوصيات، والمنهج القانوني الذي يستند إلى قواعد القانون والتعرف على طبيعتها النازمة لهذه الدراسة.

## حدود الدراسة

تناولت الدراسة الحديث عن نشأة الأحزاب السياسية في الأردن منذ تأسيس الدولة الأردنية، والتشريعات المتعلقة بها وانعكاسات التعديلات الدستورية الأخيرة لعام ٢٠٢٢ على قانوني الأحزاب السياسية وقانون الانتخاب الأردني.

## مصطلحات الدراسة

- **التعديلات الدستورية:** وهي إدخال تغييرات وإصلاحات على نصوص المواد التي يتألف منها القانون الأساسي للدولة لمسايرة الواقع.
- **الأحزاب السياسية:** عبارة عن تنظيم سياسي وطني، يتألف من أردنيين تجمعهم قيم المواطنة وأهداف وبرامج ورؤى وأفكار مشتركة، ويهدف إلى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة ديمقراطية لغايات مشروعة ومن خلال خوض الانتخابات بأنواعها بما فيها الانتخابات النيابية، وتشكيل الحكومات أو المشاركة فيها<sup>(١)</sup>.
- **الإصلاح السياسي:** وهو مجموعة من الإجراءات التي تعزز مشاركة المواطنين في صنع القرار وتقوية المؤسسات الديمقراطية وتضمن عدم تغول السلطة التنفيذية على باقي السلطات.
- **الحكومة البرلمانية:** أحد أشكال النظام الديمقراطي التعددي يقوم على التداخل بين السلطتين التنفيذية "الحكومة" والتشريعية "البرلمان" وتكون الحكومة فيه مسؤولة أمام البرلمان، وأعضاؤها ينتمون في أغلبهم إلى الحزب أو الائتلاف الحائز على الأغلبية البرلمانية.

## خطة الدراسة

تأسيساً على ما سبق، سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث بحيث يتناول المبحث الأول نشأة الأحزاب السياسية في الأردن، في حين يتناول المبحث الثاني التعديلات الدستورية وانعكاساتها على الحياة الحزبية، على أن يتناول المبحث الثالث الأحزاب السياسية من منظور قانون الانتخاب ورقابة القضاء الإداري.

(١) المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٧٨٤ لعام ٢٠٢٢.

## المبحث الأول

### نشأة الأحزاب السياسية في الأردن

للأحزاب السياسية دور كبير في الحياة العامة في كل مجتمع، وتقوم بمجموعة من الأدوار التي تؤدي إلى إيجاد وبلورة الوعي السياسي، لذا يعد الحزب من أهم المؤسسات في بناء الدولة الحديثة، لما يقوم به من دور رئيسي يتعلق بربط الشعب بالحكومة، وتوثيق الصلة بين الوحدات السياسية. وتعود جذور الحياة الحزبية في الأردن إلى تأسيس إمارة شرقي الأردن في عام ١٩٢١، وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المبحث من الدراسة، الذي سيتم تقسيمه إلى مطلبين يتناول المطلب الأول ماهية الأحزاب السياسية، أما المطلب الثاني سنبحث فيه النشأة التاريخية للأحزاب السياسية في الأردن.

#### المطلب الأول: ماهية الأحزاب السياسية

في أي نظام سياسي تحتاج الأحزاب السياسية إلى بيئة ديمقراطية تقوم على ترسيخ دولة المؤسسات وضمان الحريات والحقوق الأساسية للأفراد، بما فيه حق تأسيس الأحزاب والجمعيات ذات الطابع السياسي. وتمثل الأحزاب السياسية وسيلة حيوية لمشاركة المواطنين في حكومتهم، ولتحقيق الديمقراطية التمثيلية.

تعددت تعريفات الأحزاب السياسية بفعل اختلاف الاتجاهات السياسية والقانونية، ويعود الاختلاف إلى تعدد الأيدولوجيات ونظرتها إلى وظيفة هذه الأحزاب ومهامها والزوايا التي ينظر منها إلى هذه الأحزاب<sup>(١)</sup>. وتعرف بأنها هيئات منظمة تضم أشخاصا متشابهين في التفكير ويعملون على انتخاب مرشحين للمناصب العامة يمثلون قيمهم في مسائل السياسة<sup>(٢)</sup>. ومن منظور أوسع تعدّ الأحزاب وسيلة تتيح للشعب إبداء الآراء السياسية والتحدث مع الحكومة في كافة القضايا التي تهم الصالح العام، لذلك يجب أن يكون لكل حزب سياسي ثلاثة عناصر رئيسية هم القادة، والأعضاء النشطين، والمتابعون<sup>(٣)</sup>.

وعرفه المشرع الأردني بأنه تنظيم سياسي وطني، يتألف من أردنيين تجمعهم قيم المواطنة وأهداف وبرامج ورؤى وأفكار مشتركة، ويهدف إلى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة ديمقراطية لغايات مشروعة ومن خلال خوض الانتخابات بأنواعها بما فيها الانتخابات النيابية، وتشكيل الحكومات أو المشاركة فيها<sup>(٤)</sup>.

ومن خلال هذا التعريف الذي أورده المشرع الأردني لمفهوم الحزب السياسي نلاحظ أنه وسع من نطاقه وأهدافه لإشراكه بتشكيل الحكومات، خلافا لما كان عليه في قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ والذي اعتبر محدود الأهداف والنطاق وعرف بأنه تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقا لأحكام

(١) دوفرجه، مورييس، ١٩٩٢، المؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد، الترجمة الجامعية للدراسات والنشر، عمان، ص ٧٢-٧٤.

(٢)

Petersen ، M;SKov،M;Serntzlw،S،and Ramsøy، T. 2013 Motivated reasoning and political parties : Evidence for increased Spkckessing in the face of party cues. political Behavior.

(٣)

Caul، M; 1999. Women's representation in parliament : Therole of political pag 2-3 . parties . Pary politics،5 .

(٤) المادة (٨) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٤) لسنة ٢٠٢٢

الدستور وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية، وتحقيق أهداف محدودة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعمل بوسائل مشروعة وسليمة<sup>(١)</sup>.

وتصنف الأحزاب إلى أحزاب عقائدية بوجود عقيدة سياسية للحزب تقدم من خلاله تفسيراً للواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي وتضع بناءً على هذا الفكر تصورات مستقبلية، أما الأحزاب البرامجية فإنها تقوم على تحقيق برامج محددة وتتغير سياساتها من وقت لآخر تماشياً مع الظروف والمتغيرات التي تحدث في المجتمع، وهناك أحزاب تنشأ لتحقيق مصالح محددة لفئة أو مجموعة من الأفراد، لذا فإنها تسمى أحزاب مصالح. أما الأحزاب الشخصية فتقوم على وجود شخصية زعيم للحزب أو رئيسه وهو غالباً ما يكون المؤسس، لذا ينتهي الحزب بوفاة<sup>(٢)</sup>.

فالحزب السياسي إذاً هو أداة لتكوين الرأي العام بين الأشخاص الذين يصنعون الأفكار نفسها، والذين يهدفون إلى تحقيق الغايات ذاتها، وذلك من خلال تجميع الأماني والأحلام المستقرة والأفكار الفردية المنتشرة والمتعارضة، وصياغتها في صورة بناءة وبفكر موحد وهو ما يعرف بالبرنامج الحزبي<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثاني: النشأة التاريخية للأحزاب السياسية في الأردن

لم تكن الحياة الحزبية عند الأردنيين حديثة العهد، حيث أدت الأحزاب السياسية الأردنية في فترات مختلفة من تاريخ الأردن مختلف الأدوار، من مناهضة الاستعمار والعمل من أجل تحرير الأردن واستقلاله. وبدأت الأحزاب السياسية في الأردن بالظهور قبل الاستقلال، ولكن لم يكن هناك نشاط حزبي ملحوظ، وإن وجد لبعض الشخصيات الأردنية علاقة مع الأحزاب أمثال علي خلقي الشرايري، ومحمد المحيسن، وكايد المفلح<sup>(٤)</sup>. ولكن كانت التوجهات سياسية تتجاوز الواقع الأردني وتتطلع إلى تحرير سوريا من النفوذ الفرنسي.

وهكذا فإن الخريطة الحزبية الحالية في الأردن تمثل توليفة معقدة بين أحزاب تاريخية ذات توجهات ومعتقدات أيديولوجية، متكونة على زمن بعيد، مثل الأحزاب الإسلامية والقومية واليسارية، وبين أحزاب حديثة النشأة تعكس قبولاً متبايناً تتراوح ما بين سعيها على الحفاظ على النظام العام القائم كما هو، وما بين السعي لإصلاح النظام السياسي، وإضفاء صفة الليبرالية وانفتاح أكبر عليه<sup>(٥)</sup>. وشارك ممثلو الأحزاب في الانتخابات العامة من برلمانية وبلدية ومجالس محافظات ونقابات عمالية ومهنية، وأيضاً شارك حزبيون في عدد من الحكومات.

ولبحث هذا المطلب النشأة التاريخية للأحزاب السياسية في الأردن، سيتم تقسيم هذه النشأة إلى أربع مراحل من تأسيس الدولة الأردنية عام ١٩٢١ حتى الآن كما يلي:

### المرحلة الأولى: عهد الإمارة (١٩٢١-١٩٤٦)

لم تكن في هذه المرحلة قوانين ناظمة للعمل الحزبي سوى قانون الجمعيات العثمانية لسنة ١٩٠٩، ثم قانون الجمعيات لسنة ١٩٣٦، ومن أوائل الأحزاب التي نشأت في بداية عهد الإمارة هو حزب الاستقلال العربي، الذي

(١) المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥، منشور بالجريدة الرسمية رقم ٥٣٥٨ لعام ٢٠١٥.

(٢) عفيف، أحمد خليف وآخرون، ٢٠٠٨، التربية الوطنية، دار جديد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص ٢٥.

(٣) هيكل، السيد خليل، ١٩٧٩، الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، مكتبة الطليعة، أسيوط، ص ٢٢ وما بعدها.

(٤) فريجات، إيمان، ٢٠١٢، التطور التاريخي لقوانين الأحزاب السياسية في الأردن، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد ٣٩، ص ٣٠٣.

(٥) انظر فريق من باحثي مركز الأردن الجديد للدراسات، ١٩٩٧، الأحزاب السياسية الأردنية، عمان، الأردن، ص ٩.

جاء عدد من أعضائه من دمشق إلى عمان، بعد أن احتل الفرنسيون سوريا الشمالية. وتعاون الاستقاليون مع الأمير عبد الله في تأليف الحكومة، وتنظيم الإدارة بحكومة رشيد طليح عام ١٩٢١. وجاء في القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن، الذي أكد في قوله على أن "لجميع الأردنيين الحرية في الإعراب عن آرائهم ونشرها، وأن يقصدوا الاجتماعات معاً، وأن يؤلفوا الجمعيات ويكونوا أعضاء فيها طبقاً لأحكام القانون"<sup>(١)</sup>. يتضح من ذلك أن الحكومة أخذت بمبدأ التعددية الحزبية وفتحت المجال لتكوينها، وظهر في هذه الفترة ١٤ حزباً وقد تشكل في عهد إمارة شرق الأردن مجموعة من الأحزاب، وطنية من حيث النشأة والأهداف، وتوصف الأحزاب في هذه الحقبة بأنها أحزاب تجمعات برمجية بعيدة عن المعنى الحزبي ذي الإطار والمفهوم العقائدي، وقد انتهجت أسلوب العمل الجماعي ونادت بالوحدة العربية<sup>(٢)</sup>.

ونتيجة لصدور قانون الجمعيات، واتباع الحكومة سياسة صارمة مع المعارضين من الأحزاب السياسية ما بين عام ١٩٣٦-١٩٣٩، اتخذت الحكومة تدابير أمنية كالعامل بقانون الدفاع، وإصدار سبعة أنظمة دفاع لعام ١٩٣٩ أدى إلى غياب الأحزاب السياسية لغاية عام ١٩٤٤<sup>(٣)</sup>. لأن هذه الأحزاب كانت تضع برامجها للمطالبة بالاستقلال والتخلص من الاستعمار، ولكنها تتعامل مع هذه القضية دون تنظيم وأسس قابلة للتطبيق<sup>(٤)</sup>.

### المرحلة الثانية: عهد المملكة ما بعد الاستقلال (١٩٤٦-١٩٩٢)

شهد الأردن في هذه المرحلة تطورات كثيرة تمثلت بالاستقلال عام ١٩٤٦، وصدور الدستور لسنة ١٩٤٦ ودستور عام ١٩٥٢، الذي أجاز تشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات، وأقر أول قانون أحزاب سياسية عام ١٩٥٥، وكذلك الحرب الإسرائيلية عام ١٩٤٨ ووحدة الضفتين عام ١٩٥٠، حيث حدث تغيير في البنية السكانية والثقافية الأمر الذي انعكس على الفكر السياسي السائد.

يلاحظ في هذه المرحلة أن الأحزاب السياسية عكست تنوعاً أيديولوجياً واضحاً، يمثل امتدادات لتيارات خارجية المصدر دينية وقومية، وتمكنت الأحزاب من تحقيق نتائج في الانتخابات النيابية العامة، وتم تشكيل حكومة حزبية ولكن لم تستمر هذه الحكومة<sup>(٥)</sup>. وفي عام ١٩٥٧ ونتيجة الظروف السياسية التي طرأت على المشهد السياسي الأردني تم الإعلان عن حالة الطوارئ، وبعدها حل مجلس النواب وتم توقيف النشاط الحزبي حتى عام ١٩٨٩، إذ عادت بعدها مظاهر الحياة الديمقراطية والبرلمانية وإلغاء الأحكام العرفية وقانون الدفاع.

### المرحلة الثالثة: ما بعد صدور قانون الأحزاب عام ١٩٩٢ ولغاية قانون عام ٢٠١٥

صدر قانون الأحزاب السياسية بعد عقود طويلة من توقف الحياة الحزبية، وتأسست على غرار عدد من الأحزاب التي ما زال منها قائماً لغاية الآن. والتي جاء تأسيسها بناءً على الأفكار والأيدولوجيات التي سادت سابقاً، وشهدت هذه المرحلة تزايداً في عدد الأحزاب وانقسام بعضها واندماجها مع بعضها الآخر.

(١) المادة (١١) من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن، بتاريخ ١٦ نيسان ١٩٢٨.

(٢) غرابية، خليف، ٢٠٠٥، التربية الوطنية، دار الكتاب للثقافة، عمان، الأردن، ص ١٥.

(٣) الماضي، موسى، الأردن في القرن العشرين، الجزء الأول، دون ذكر سنة ومكان للنشر، ص ٣٩٥.

(٤) مصالحة، محمد، ١٩٩٩، التجربة الحزبية السياسية في الأردن دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص ١٥.

(٥) فريجات، إيمان، ٢٠١٢، التطور التاريخي لقوانين الأحزاب السياسية في الأردن ١٩٢١-٢٠١١، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

وظهرت في هذه المرحلة بعد عام ١٩٩٢ أربعة تيارات حزبية، وهي التيار القومي والتيار الديني الإسلامي والتيار اليساري الماركسي والتيار المحافظ الوسطي<sup>(١)</sup>. وفي عام ٢٠٠٧ صدر قانون للأحزاب نتيجة دعوات لإيجاد قانون أحزاب عصري جديد، وتنفيذا لرؤى جلاله الملك عبد الله الثاني في دعوته للأحزاب وحثها على تصويب أوضاعها، واحتوى هذا القانون على (٣٠) مادة. وبلغ عدد الأحزاب المرخصة لعام ٢٠١١ حوالي (٢٠) حزباً ووصلت أعداد طلبات الترخيص لأحزاب جديدة إلى (١٨) حزباً.

وفي عام ٢٠١٢ صدر قانون الأحزاب السياسية، وطراً تعديل جديد تضمن أن لا يقل عدد المؤسسين عن (٥٠٠) مؤسس من سبع محافظات، وإشراك العنصر النسائي. وجاء بعدها قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ ليخفض عدد المؤسسين، ووصل عدد الأحزاب السياسية الأردنية في عام ٢٠١٥ إلى (٣٧) حزباً سياسياً، وبلغ في عام ٢٠١٦ (٥٠) حزباً<sup>(٢)</sup>. وبموجب هذا القانون تم نقل ملف الأحزاب السياسية من وزارة الداخلية إلى وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية. ومما يؤخذ على هذا القانون أنه لم يتطلب تمثيل المرأة في الأحزاب السياسية.

#### المرحلة الرابعة: مرحلة ما بعد صدور قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠٢٢

بعيدا عن الدخول في تفاصيل وأجزاء القانون الجديد للأحزاب السياسية لعام ٢٠٢٢، جاء هذا القانون بتعديلات جديدة اختلفت عما كانت عليه في القوانين السابقة، من حيث تعريف الحزب والمرتكزات الأساسية لماهية تأسيس الأحزاب، وتنظيم آلية وبرامج عملها وغيرها الكثير من التحديثات وإضافات غير مسبوقه، سنتناولها بالتفصيل في المبحثين القادمين وبيان تأثيراتها وانعكاساتها على العمل الحزبي الأردني ومقارنتها بالسابق.

### المبحث الثاني

#### التعديلات الدستورية وانعكاساتها على الحياة الحزبية

يمثل الدستور، الذي غالبا ما يشار إليه باعتباره القانون الأعلى للبلاد، ما هو أكثر بكثير من مجرد إطار قانوني شامل للمجتمع، فهو ينظم السلطة السياسية ويؤثر على العلاقات بين المجتمع والدولة<sup>(٣)</sup>. وذلك بسبب تطور الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة، وأوضاع الكتل والأحزاب السياسية في الدولة، بحيث لا يمكن تجميد نصوص الدستور بصورة دائمة بل يلزم التغيير والتطوير باستمرار لتصحيح مسار الإصلاح. وجرى تعديلات دستورية عديدة على الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ الحالي، وهو أمر طبيعي نتيجة ضغوط دولية ومحلية تلبية لنداءات التطور والتحديث والإصلاح، سنتناول أبرزها عام ٢٠١١ الذي جاء استجابة للتوجه العام الطامح بمزيد من التطور والإصلاح، مروراً بتعديل عام ٢٠١٤ وأثره على النظام الدستوري الأردني، وانتهاءً بالتعديل الأخير لعام ٢٠٢٢ وأثره السياسي، وخصوصاً انعكاسه الكبير على قانون الأحزاب السياسية بحلته الجديدة.

(١) السليحات، ملوح مفضي، ٢٠١٢، ما درجة التحدي التي تواجه العمل الحزبي في الأردن، دراسات العلوم التربوية، مجلد ٣٩، عدد ٢، ص ٣٠٣.

(٢) الخوالده، صالح، ٢٠١٧. مشاركة الأحزاب السياسية الإسلامية في الانتخابات النيابية ٢٠١٧، مجلة علوم السياسة، مجلد ١، عدد ٤، ص ٧٨.

(٣) فلين، مارتن فان واخرون، ٢٠١٢، عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية، المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، ص ١٢.

وهذا ما سيتم بحثه بشكل تفصيلي في هذه الدراسة، حيث سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول المطلب الأول التعديلات الدستورية المتعاقبة ونتائجها، وأما المطلب الثاني فسنبحث فيه انعكاسات التعديلات الدستورية على قانون أحزاب سياسي جديد.

### المطلب الأول: التعديلات الدستورية المتعاقبة ونتائجها

جاءت نصوص دستور عام ١٩٥٢ الحالي أكثر دقة وتحديدا عن سابقتها في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور عام ١٩٤٦. فقد تبنى الدستور الحالي المبادئ الدستورية الرئيسية مثل مبدأ سيادة الأمة، ومبدأ الفصل بين السلطات<sup>(١)</sup>. ولما يقتضيه واقع الحال شهد الأردن جملة واسعة من الإصلاحات الدستورية والتشريعية، خصوصا ما بعد عام ٢٠١١ انعكست على الحياة السياسية بعدد من الإصلاحات، نتيجة ضعف الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة، بالإضافة إلى الظروف الاقتصادية الصعبة وارتفاع حجم البطالة وتراجع بعض القطاعات. ولبحث هذا المطلب سيتم تقسيم هذه التعديلات المتعاقبة إلى ثلاث مراحل منذ عام ٢٠١١ حتى الآن كما يلي:

#### المرحلة الأولى: التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١

في الأردن لطالما كانت التعديلات الدستورية نادرة خصوصا التي جرت في الأعوام ١٩٦٧ و ١٩٨٨ والمتعلقة بحدثي النكسة وقرار فك الارتباط، ولكن كان أوسعها في عام ٢٠١١ عندما أمر جلالة الملك عبد الله الثاني بتشكيل لجنة ملكية للتحديث السياسي، يهدف إلى إعادة الحيوية لمسار الإصلاح الأردني، ومن بين محاور عمل اللجنة كان محور الإصلاح الدستوري في مرحلة كانت تعرف "بالربيع العربي".

وتضمنت هذه التعديلات إدخال أحكام جديدة على السلطة التنفيذية من تحديد حالات الضرورة الموجبة لإصدار القوانين المؤقتة على سبيل الحصر، وأحكام متعلقة بالسلطة التشريعية المتمثلة بإنشاء هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات، وتوفير ضمانات إضافية لحل البرلمان تتمثل في وجوب استقالة الحكومة التي تنسب بجل مجلس النواب خلال أسبوع من تاريخ الحل، أما الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية فهدف إلى تعزيز استقلال القضاء، وذلك من خلال إنشاء المجلس القضائي بقانون، وإنشاء محكمة دستورية للرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة<sup>(٢)</sup>.

نلاحظ من هذه التعديلات التي طالت أكثر من (٤٢) مادة دستورية أنها سعت إلى تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة وإعادة رسم العلاقة فيما بينها، ونرى بأنها تعلقت بتمكين الحريات وحمايتها، وتقليص اختصاصات محكمة أمن الدولة، إضافة إلى توفير ضمانات دستورية لحل مجلس النواب، وأعطت بعض التعديلات الملك صلاحية تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة ورئيس المجلس القضائي ورئيس المحكمة الدستورية وعدد من المناصب مباشرة، ودون تنسيب بذلك من وزير الداخلية أو الدفاع ورئيس الوزراء، لإبعاد هذين المنصبين عن التجاذبات السياسية<sup>(٣)</sup>.

(١) العضائية، أمين، ٢٠٢٠، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص ٦١.

(٢) نصرأوين، ليث كمال، ٢٠١٣، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ في الأردن، دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٠، عدد ١، ص ٢٢٣.

(٣) العناني، جواد، ٢٠١٦، مقال حول التعديلات الدستورية في الأردن ٢٠١٦، موقع العربي الجديد، منشور على موقع عمون نيوز.

## المرحلة الثانية: التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٤

اقتصر التعديل الدستوري لعام ٢٠١٤ على مادتين فقط، تعلقت الأولى بتعديل الفقرة الثانية من المادة (٦٧) من الدستور لتوسيع اختصاصات الهيئة المستقلة للانتخاب، لتشمل إجراء الانتخابات البرلمانية والبلدية كاختصاص أصيل أو أي انتخابات عامة أخرى وفقا لأحكام القانون، وأيضاً أعطت الحق لمجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة للانتخاب بإدارة وإشراف أي انتخابات أخرى. وأما التعديل الثاني جاء للمادة (١٢٧) التي أضيف إليها بند يعطي جلالته الملك الحق في تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة ويقيلهما ويقبل استقالاتهما، على الرغم مما ورد في المادة (٤٠) من الدستور.

إن أهم ما يميز التعديل الدستوري لعام ٢٠١٤ أنه قد جاء في فترة تمر بها المنطقة العربية بظروف استثنائية غير مسبوقة، تمثلت في سلسلة من الاضطرابات الأمنية والسياسية، ولكن يبقى الإصلاح في الأردن ليس ردة فعل لواقع ولكن هو منهج وخيار وطني نابع من الداخل يعزز نطاق المشاركة الشعبية ويعمق مفهوم الديمقراطية<sup>(١)</sup>.

## المرحلة الثالثة: التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢٢

عهد جلالته الملك عبد الله الثاني ابن الحسين في ١٠ حزيران يونيو ٢٠٢١ إلى سفير الرفاعي برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، على أن تكون مهمتها وضع مشروع قانون جديد للانتخاب، ومشروع آخر للأحزاب السياسية، والنظر بالتعديلات الدستورية المتصلة حكماً بهذه القوانين، ولتوسيع دائرة المشاركة في صنع القرار. وشكلت الأوراق النقاشية السبع التي طرحها جلالته الملك خلال الأعوام من ٢٠١٢-٢٠١٧ الإطار العام لعمل اللجنة بالإضافة إلى الدستور. وتم السير بهذه التعديلات ضمن مسارها الدستوري والقانوني وصدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على هذه التعديلات عام ٢٠٢٢.

وشمل التعديل الدستوري (٢٥) مادة إضافة إلى تضمين عبارة "الأردنيات" إلى عنوان الفصل الثاني. ويأتي تعديل الدستور وفق أسبابه الموجبة لترسيخ مبدأ سيادة القانون، بما يضمن فعالية الكتل النيابية البرلمانية وصولاً لبرلمان حزبي، ولكن هذا الأمر مؤجل إلى أعوام قادمة حسب قانون الانتخاب، ويأتي أيضاً لتمكين المرأة والشباب وذوي الإعاقة لتعزيز دورهم ومكانتهم في المجتمع.

ومن التعديلات المقررة منح جلالته الملك صلاحيات منفردة بالتعيين والإقالة لمناصب دينية وأمنية، كمفتي المملكة وقاضي القضاة ومدير الأمن العام ووزير البلاط الملكي ورئيس الديوان الملكي ومستشاري الملك دون تتسيب من مجلس الوزراء، إضافة إلى إنشاء مجلس للأمن القومي والسياسة الخارجية، على أن يجتمع عند الضرورة بدعوة من الملك.

وجاء في التعديل الدستوري أيضاً منع الجمع بين عضوية النائب والمواقع الوزارية مستقبلاً، وإسناد إدارة ملف الأحزاب السياسية إلى الهيئة المستقلة للانتخاب بدلاً من الحكومة، وخفض سن الترشح للانتخابات النيابية من ٣٠ عاماً إلى ٢٥ عاماً، وتغيير الجهة القضائية التي تختص بالفصل في الطعون المتعلقة بصحة عضوية أعضاء مجلس النواب لمحكمة التمييز، والتي كانت في السابق لمحكمة الاستئناف. ومنح النواب فرصة أفضل للعمل وتقييم عمل رئيس المجلس، ومنح الحق بإقالته، وتوفير الأساس الدستوري لفكرة القوائم الوطنية المغلقة للمرشحين، ورفع التعديلات من النسب التي تسمح بعقد جلسة الثقة إلى الربع لاستقرار أكثر للحكومات الحزبية القادمة.

(١) نصراروين، ليث كمال، ٢٠١٦، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٤ في الأردن، مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٣، ملحق ١، ص ٥٢٧.

وفي المجمل نرى بأن هذه التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢٢ شكلت حالة متقدمة نسبيا لما كانت عليه التعديلات السابقة من زيادة مشاركة المرأة والشباب في الحياة السياسية، وأيضاً أعطت المجال أمام الأحزاب المشكلة من الوصول إلى البرلمان، وبالتالي إمكانية الاعتراض القانوني لدى المحكمة الدستورية لتقديم الطعون بالقوانين والأنظمة.

وهنا يتوجب على الحكومة والجهات المعنية مسؤولية نشر وتعميم هذه التعديلات للمواطنين خصوصاً فئة الشباب والمرأة وذوي الإعاقة للانخراط والمشاركة بالحياة السياسية، حيث تشير بيانات لمركز الدراسات الاستراتيجية أن خمس الأردنيين فقط أفادوا بأنهم اطلعوا على الدستور أو بعض مواده، و ٨٠% لم يسبق لهم الاطلاع على الدستور الأردني، وخمس الأردنيين ٢٢% فقط عرفوا عن التعديلات الدستورية، و فقط ٤٠% من الأردنيين عرفوا عن تشكيل مجلس الأمن القومي الأردني<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: انعكاسات التعديلات الدستورية على قانون أحزاب سياسي جديد

بعد أن دخلت التعديلات الدستورية الأخيرة لعام ٢٠٢٢ حيز النفاذ، تلاها إقرار قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ أصبحت الحياة السياسية ضمن سياقاتها الدستورية مكتملة لتأسيس واقع سياسي أردني جديد، سنستكشف شكل ومضمون وجديد هذا القانون وتداعياته وانعكاساته على الحياة السياسية والعمل الحزبي في الأردن، من خلال تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كما يلي:

#### الفرع الأول: مفهوم الأحزاب السياسية وتأسيسها واندماجها

بينت المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية لسنة ٢٠٢٢ المفهوم والغاية من تشكيل الأحزاب، بأن الحزب تنظيم سياسي وطني، يتألف من أردنيين تجمعهم قيم المواطنة وأهداف وبرامج ورؤى وأفكار مشتركة، ويهدف إلى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة وديمقراطية لغايات مشروعة ومن خلال خوض الانتخابات بأنواعها، بما فيها الانتخابات النيابية، وتشكيل الحكومات أو المشاركة فيها وفقاً للمادة (٣٥) من الدستور الأردني، التي تنص على أن الملك يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقبلهم ويقبل استقالتهم. وهذه الإشارة إلى الدستور غير مسبوقة في قوانين الأحزاب السابقة، التي تهدف إلى طمأنة الأحزاب السياسية بأن الحق الدستوري لجلالة الملك في اختيار رئيس الوزراء سيكون مرتبطاً بالمادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية لاختيار رئيس الحزب الفائز في الانتخابات رئيساً للوزراء لتشكيل الحكومات الحزبية والمشاركة فيها. التي تعد سابقة لقوانين الانتخابات، وأيضاً بالمقابل لجلالته الحق في إقالة رئيس الوزراء أو الوزير وقبول استقالتهم.

ويؤسس الحزب على أساس المواطنة والمساواة بين الأردنيين<sup>(٢)</sup>. ولا يجوز تأسيس الحزب على أسس دينية أو طائفية أو عرقية أو فئوية بسبب الجنس أو الأصل<sup>(٣)</sup>. وألزمه المشرع بأن ينشر على موقعه الإلكتروني برنامجه الذي يحدد فيه رؤيته وأهدافه وخطته وحلوله إزاء القضايا الأساسية في المجالات المختلفة<sup>(٤)</sup>.

(١) استطلاع للرأي العام حول التعديلات الدستورية والإجراءات الحكومية، ٢٠٢٢، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، ص ٣.

(٢) المادة (٥) فقرة أ من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٣) المادة (٥) فقرة ب من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٤) المادة (١٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

وبموجب قانون الأحزاب السياسية الجديد يبدأ عدد المؤسسين للحزب بـ (٣٠٠) عضو مؤسس على أن يصل العدد إلى ألف عضو عند انعقاد المؤتمر العام، وبحضور أغلبية أعضائه المؤسسين على أن يكونوا من ست محافظات، وأن لا يقل عدد المؤسسين في كل محافظة عن ٣٠ عضواً ضمن شروط معينة، مع استثناء بعض الفئات من الانتساب لمنع استثمار الوظيفة العامة أو تحقيق مكاسب فردية، لتعزيز مبدأ الشفافية وإبعاد هذه الفئات عن التجاذبات السياسية<sup>(١)</sup>. مع ضمان تداول السلطة وتكافؤ الفرص وعدم جواز إشغال منصب الأمين العام للحزب لدورتين متتاليتين، لإلغاء مقولة حزب الشخص الواحد. وعقد المؤتمر العام للحزب كل أربع سنوات على الأقل<sup>(٢)</sup>. ولكن يبقى التعديل الأكثر جدلاً هو ضرورة تصويب الأوضاع للأحزاب المرخصة والقائمة لتتفق مع هذا القانون واشتراط التصويب خلال عام واحد فقط وإلا تعرض الحزب للحل<sup>(٣)</sup>. ونرى أن هذا التعديل مس بأساسيات جوهرية للأحزاب المرخصة، والمدة الزمنية لتصويب الأوضاع قصيرة وغير كافية، وإلا يحل الحزب أو يندمج مع الأحزاب الأخرى<sup>(٤)</sup>. وهنا نرى أنه قد يؤدي ذلك إلى اختفاء بعض الأحزاب لعدم قدرتها على تلبية الشروط المطلوبة بخصوص أعداد المؤسسين ونسبة الشباب والمرأة، وهذا ينتهي مع خصوصية الحياة الحزبية التي تحتاج إلى فترة زمنية، إذا ما قورن ذلك بالوصول إلى الحكومات البرلمانية بعد أكثر من ١٠ سنوات. ويخالف ذلك توجهات جلالة الملك الذي يولي الأحزاب أهمية خاصة، ويحث على الإصلاح والتحديث السياسي في أوراقه النقاشية واللجان المختلفة لتحديث المنظومة السياسية.

#### الفرع الثاني: الضمانات القانونية للأحزاب

نرى بأن قانون الأحزاب السياسية بمجمله عزز استقلال الأحزاب السياسية، من خلال نقل الاختصاص في النظر في طلبات تأسيس الأحزاب السياسية ومتابعة شؤونها من لجنة شؤون الأحزاب في وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، إلى الهيئة المستقلة للانتخاب<sup>(٥)</sup>. ومرت تبعية الأحزاب بمراحل مختلفة فكانت تتبع إلى وزارة الداخلية، ثم إلى لجنة الأحزاب في وزارة الشؤون السياسية، والآن إلى الهيئة المستقلة للانتخاب لمنح الأحزاب مزيداً من الاستقلال.

وأيضاً منع تفتيش مقر أي حزب إلا بقرار من المدعي العام المختص، وعدم مدهمته إلا بقرار قضائي وفقاً لأحكام القانون، وللحزب إقامة علاقات سياسية مع أحزاب أخرى داخلية وخارجية شريطة الالتزام بأحكام الدستور والقانون<sup>(٦)</sup>. ولا يجوز حل الحزب إلا وفقاً لأحكامه الأساسي أو بقرار قضائي قطعي<sup>(٧)</sup>. ومنع التعرض لأي أردني بسبب انتمائه الحزبي، ومنع التعرض لطلبة مؤسسات التعليم العالي بسبب الانتماء والنشاط الحزبي والسياسي،

(١) المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٢) المادة (١٤) فقرة ب من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٣) المادة (١٠) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٤) كان قانون الأحزاب السياسية لسنة ٢٠١٥ ينص على الاندماج فقط وذلك في المادة (٣٠) منه دون النص على الائتلاف أو التحالف

(٥) المادة (٦٧) فقرة ب من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته لعام ٢٠٢٢.

(٦) المادة (٢٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٧) المادة (٣٥) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

ومن يقع عليه التعرض للجوء إلى المحاكم المختصة لرفع التعرض والمطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي<sup>(١)</sup>.

نلاحظ هنا أن القانون جاء ليزيل كل ما علق من تجارب سابقة أدت إلى العزوف عن العمل السياسي والانضمام للأحزاب، مقابل التزام الأحزاب بأحكام الدستور واحترام سيادة القوانين، والمحافظة على الاستقلال الوطني وأمنه وصون الوحدة الوطنية، وعدم اللجوء إلى العنف أو التحريض عليه.

### الفرع الثالث: توسيع دائرة المشاركة والدعم المالي

ما يميز قانون الأحزاب السياسية الجديد أنه اشترط أن يكون من بين المؤسسين نسبة ٢٠% من النساء، ونسبة ٢٠% من الشباب تتراوح أعمارهم بين ١٨-٣٥ عاماً، واستقطاب عضو واحد على الأقل من ذوي الاحتياجات الخاصة<sup>(٢)</sup>. لتشجيع المشاركة السياسية الحزبية وتسلم مواقع قيادية لفئة الشباب وانخراطهم بالعمل العام. والأردن يعد مجتمعاً فتيًا والحزب الذي لا يتضمن عضويته أعداد من فئة الشباب والنساء سيبقى عاجزاً عن الوصول إلى قطاعات جديدة ومتوقعة حول نفسه<sup>(٣)</sup>. بما يمثلونه من تفكير وأساليب عمل واهتمامات وطرق تنظيم جديدة قد تفقد القدرة على التطور والإبداع عند غيابهم<sup>(٤)</sup>.

ولكن تشير استطلاعات الرأي أن غالبية الأردنيين ٨٧% لا يعرفون عن قانون الأحزاب الجديد فقط ١٣% سمعوا عنه، و ٢٠% فقط ممن سمعوا عنه يرون أن قانون الأحزاب الجديد يشجع ويعزز دور الشباب والمرأة في الحياة السياسية والحزبية، و ٢% فقط من الأردنيين يفكرون في الانضمام إلى الأحزاب السياسية، و ٨% فقط من الأردنيين يتوقعون نجاح الأحزاب الحزبية في الأردن<sup>(٥)</sup>. وبغض النظر عن دقة هذه الاستطلاعات فإن النتائج بحاجة إلى تأمل وتفكر من قبل الحكومة ووضع خطة إعلامية واستراتيجية وطنية تشمل جميع أنحاء المملكة للتعريف بقانون الأحزاب الجديد وخصوصاً فئة الشباب.

ويحق لطلبة مؤسسات التعليم العالي الأعضاء في الحزب ممارسة الأنشطة الحزبية داخل حرم تلك المؤسسات من دون أي تضيق أو مساس بحقوقهم<sup>(٦)</sup>. وصدر نظام خاص بتنظيم هذه الأنشطة ولكن يعمل به بعد مرور ستة أشهر من نشره<sup>(٧)</sup> لتحقيق التوازن ما بين العملية التعليمية في هذه المؤسسات وبين ممارسة الأنشطة الحزبية. ونرى بأن هذه خطوة مهمة على طريق التقدم السياسي في الأردن، ولكن المدة الزمنية كبيرة لا يوجد لها أي مبرر من المشرع.

(١) المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٢) المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٣) أبو رمان، حسين، الأحزاب السياسية، مشاركة الشباب والنساء في الأحزاب، بدون ذكر سنة ومكان النشر، ص ٣٣.

(٤) التعمري، سلامة أحمد، ٢٠١٨، رسالة ماجستير دور الأحزاب والقوى السياسية في الأردن ١٩٨٩-٢٠١٧، جامعة الشرق الأوسط، ص ٤٨.

(٥) استطلاع للرأي العام حول الأوضاع العامة للتعديلات الدستورية والإجراءات الحكومية، ٢٠٢٢، المرجع السابق، ص ٦.

(٦) المادة (٢٠) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٧) المادة الأولى من نظام تنظيم ممارسة الأنشطة الحزبية الطلابية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٦٨) لسنة ٢٠٢٢.

وفيما يتعلق بالتمكين المالي للأحزاب السياسية أفرد المشرع من خلال مواده بنداً في الموازنة العامة للدولة للإسهام في دعم الأحزاب<sup>(١)</sup>. كما نص القانون على آلية جديدة لتوزيع الدعم المالي للأحزاب السياسية تصدر بنظام. ويتمتع الحزب عند الإعلان عن تأسيسه بشخصية اعتبارية يحق له تملك الأموال، وتعفى موار الحزب من جميع الضرائب والرسوم الجمركية<sup>(٢)</sup>.

وهنا يقع عبء الإثبات على الأحزاب السياسية في إقناع الأردنيين بأهمية العمل الحزبي وضرورته من خلال صياغة برامج حزبية شاملة لكل من الاقتصاد والسياسة والاجتماع، تعمل على خدمة الأفراد وتسهم في حل مشكلاتهم وملامسة واقعهم اليومي<sup>(٣)</sup>. وتعدد الأحزاب وتنوع أنماطها يعتبر فاعلاً محورياً ضمن مكونات النظم السياسية الديمقراطية لتطوير المجال السياسي<sup>(٤)</sup>. للوصول إلى أحزاب قوية برامجية قادرة على تشكيل حكومات برلمانية حزبية أو المشاركة فيها.

### المبحث الثالث

#### الأحزاب السياسية من منظور قانون الانتخاب ورقابة القضاء الإداري

من بعد إقرار قانون الانتخاب لمجلس النواب الجديد لعام ٢٠٢٢ يكون قد اكتمل مثلث تحديث المنظومة السياسية "التعديلات الدستورية- قانون الأحزاب - قانون الانتخاب"، حيث يحق للأحزاب السياسية تشكيل ائتلافات سياسية<sup>(٥)</sup> أو منفردة بهدف العمل معاً من أجل تحقيق غايات مشتركة منها خوض الانتخابات النيابية وفقاً لأحكام قانون الانتخاب لمجلس النواب، الذي يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب<sup>(٦)</sup>. وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بتأسيس الحزب، وأيضاً في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات النهائية للحزب<sup>(٧)</sup>. وهذا ما سيتم بحثه في هذه الدراسة، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول المطلب الأول الارتباط بين قانوني الأحزاب والانتخاب، وأما المطلب الثاني سنبحث فيه الرقابة القضائية على الأحزاب.

#### المطلب الأول: الارتباط بين قانوني الأحزاب والانتخاب

تعد الانتخابات النيابية الوسيلة الممنوحة بموجب القانون لهيئة الناخبين للتعبير عن إرادة الشعب وتكريس صورة الرأي العام<sup>(٨)</sup>. وتعدّ المعارك الانتخابية المحور الأساسي لنشاط الحزب السياسي، ومن خلالها يمارس المواطنون

(١) المادة (٢٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٢) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٣) السليحات، ملوح مفضي، ٢٠١٢، ما درجة التحدي التي تواجه العمل الحزبي في الأردن، المرجع السابق، ص ٣١٤.

(٤) زغاشو، هشام، الأحزاب السياسية ودورها في العملية السياسية والديمقراطية، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، بدون ذكر سنة للنشر، ص ١٣.

(٥) المادة (٣٠) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٦) المادة (٦٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٧) المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٨) العضالية، أمين سلامة، ٢٠٢٠، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص ١٤٣.

عملية الانتخابات والتصويت<sup>(١)</sup>. وتمكن الأحزاب من الترشح ضمن قوائم حزبية تحمل برامج سياسية واقتصادية واجتماعية، تسهم في تحسين حياة الأردنيين والأردنيات ويكون الملهم لإصلاح شامل على كل المستويات<sup>(٢)</sup>. وبعد العودة إلى الحياة النيابية عام ١٩٨٩ شهد الأردن تطبيق عدة أنظمة انتخابية وقوانين، منها قانون الانتخاب لسنة ١٩٨٩ الذي أخذ بنظام القائمة المفتوحة "الكتلة"، وقانون الانتخاب لسنة ١٩٩٣ نظام الصوت الواحد، وقانون الانتخاب لعام ٢٠١٢ النظام المختلط، وقانون الانتخاب لسنة ٢٠١٦ نظام القائمة النسبية المفتوحة<sup>(٣)</sup>. وما يهنا بهذه الدراسة قانون الانتخاب لمجلس النواب الجديد رقم (٤) لعام ٢٠٢٢، الذي سيجري على أساسه انتخاب المجلس النيابي القادم لعام ٢٠٢٤.

ومن استعراض قانون الانتخاب الجديد لمجلس النواب لعام ٢٠٢٢ نرى بأنه أخذ بنظام انتخابي مختلط، وأعطى لكل ناخب صوتين، يعتمد النظام النسبي للقائمة المغلقة للدائرة العامة على مستوى المملكة، بحيث لا يتم تغيير ترتيب المرشحين الذي يجري اعتماده من الحزب، إذ يقوم الناخب بالإدلاء بصوته لقائمة حزبية واحدة فقط، من بين القوائم المترشحة بالنسبة للدائرة الانتخابية العامة. ونظام التمثيل النسبي للقائمة المفتوحة للدوائر الانتخابية المحلية، بحيث يتم اختيار الأفراد المفضلين من المترشحين.

وقسمت المملكة الأردنية الهاشمية إلى ثمانية عشر دائرة انتخابية محلية، ودائرة انتخاب عامة واحدة يخصص لها (٤١) مقعداً تشكل بقوائم حزبية، مع وجود امرأة واحدة على الأقل ضمن المترشحين الثلاثة الأوائل كذلك ضمن المترشحين الثلاثة التاليين، ووجود شاب أو شابة يقل عمره عن ٣٥ سنة ضمن أول خمسة مترشحين، وذلك في مجلس النواب القادم (العشرين)، على أن ترتفع نسبة مقاعد الأحزاب إلى ٥٠% في انتخابات مجلس النواب (الحادي والعشرين)، وإلى نسبة ٦٥% في انتخابات المجلس النيابي (الثاني والعشرين)<sup>(٤)</sup>. مع تخفيض عمر الترشح للانتخابات النيابية إلى ٢٥ عام<sup>(٥)</sup>.

نرى أن تلك حالة تقدمية نسبياً عما كانت عليه القوانين السابقة، من خلال إزالة العراقيل لدخول الشباب في الحياة السياسية الفاعلة وخصوصاً المرأة ووصولهم إلى مجلس النواب. وهذه المرة الأولى في تاريخ المملكة التي يتم تخصيص هذا العدد من المقاعد، مع الأخذ بالزيادة المتدرجة في عدد المقاعد الحزبية ليصل إلى ٦٥% من مجموع المقاعد البرلمانية، ليسهم في تطور الأحزاب ونضوجها وتحملها للمسؤولية على أساس برامجي. ويلقي ذلك مسؤولية وطنية على الأحزاب بأن تمارس دورها في الحياة السياسية بفاعلية، وتعبير عن مصالح وأولويات وهموم المجتمعات المحلية ضمن برامج وطنية قابلة للتطبيق. وهذا ما نادى به جلالة الملك في أوقائه النقاشية، للوصول إلى نظام برلماني ديمقراطي تتولى السلطة التنفيذية فيه حكومة منتخبة يشكلها الحزب أو ائتلاف الأحزاب.

(١) علاوي، ستار جبار، ٢٠٢٢، الأحزاب السياسية، دار أمجد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، ص ٧٩.

(٢) التعمري، سلامة أحمد سلامة، ٢٠١٨، رسالة ماجستير دور الأحزاب والقوى السياسية في الأردن ١٩٨٩-٢٠١٧، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٣) العواملة، رعد، ٢٠٢٠، دور قوانين الانتخابات في تمثيل الأحزاب السياسية في المجالس النيابية، دراسات العلوم الإنسانية، مجلد ٤٧، ص ٧٧٩.

(٤) المادة (٨) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٤) لسنة ٢٠٢٢، والمنشور بالجريدة الرسمية على الصفحة رقم ٢٨٦٥، لعام ٢٠٢٢.

(٥) وذلك وفقاً للتعديل الدستوري للمادة (٧٠) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

وحدد قانون الانتخاب نسبة حسم (عتبه) ٢,٥ % من عدد المقترعين يتوجب على القوائم الحزبية الوصول إليها أولاً للتنافس على المقاعد المخصصة للدائرة العامة الحزبية، وتحصل كل قائمة من القوائم التي تجاوزت نسبة الحسم العتبة على مقاعد الدائرة الانتخابية، بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها من مجموع عدد أصوات القوائم التي تجاوزت نسبة الحسم في الدائرة الانتخابية وعلى الأساس الوارد في القائمة الحزبية<sup>(١)</sup>. ويعني ذلك أنه سيتم استبعاد كل قائمة لا تحصل على نسبة العتبة وتعدّ أصوات ضائعة، وسيكون هناك تنافس قوي بين الأحزاب، وهذا ما يجعل من الاندماج والاتلافات الحزبية فرض عين على الكثير من الأحزاب للوصول إلى هذه العتبة. وهذا الذي أتاحه قانون الأحزاب السياسية بإمكانية عمل ائتلافات حزبية أثناء الترشح وقبل الانتخابات.

ولا يجوز لأي عضو من أعضاء الحزب أن يترشح في القائمة الحزبية إلا إذا مر على انتسابه مدة لا تقل عن ستة أشهر في الحزب<sup>(٢)</sup>. وفي حال فصل أو استقالة أو شغور أي مقعد من مقاعد مجلس النواب بالنسبة للقوائم الحزبية، يتم ملؤه من هذه القوائم من المترشح الذي يليه في القائمة<sup>(٣)</sup>. وفي حال حل الحزب وفقاً لقانون الأحزاب تعد المقاعد التي حصل عليها الحزب مقاعد شاغرة، ويتم ملؤها من القوائم الأخرى التي تجاوزت نسبة الحسم العتبة<sup>(٤)</sup>.

#### المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الأحزاب

تعدّ منازعات الأحزاب السياسية من أخطر المنازعات بالنظر لأبعادها وآثارها على أكثر من صعيد ومجال، سواء سياسي أو إعلامي أو على صعيد الرأي العام، بل إن لها أبعاداً قد تكون خارجية<sup>(٥)</sup>. غير أن الحرية السياسية تحتاج إلى ضوابط وحدود لأنها قد تمس النظام العام<sup>(٦)</sup>. وبالتالي ضرورة وجود الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية.

إن الجهة المكلفة في الأردن قانوناً بمتابعة شؤون الأحزاب السياسية والموافقة على طلب تأسيسها هي مجلس مفوضي الهيئة، في الهيئة المستقلة للانتخاب<sup>(٧)</sup>. ويقوم هذا المجلس بدراسة طلب تأسيس الحزب واستصدار قرار بذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً<sup>(٨)</sup>. وإذا لم يصدر المجلس قراره خلال هذه المدة فيعتبر الحزب مؤسساً حكماً وفقاً لأحكام القانون<sup>(٩)</sup>. ولكن بالمجمل يعتبر ذلك ضماناً كبيرة للأحزاب السياسية إناطتها بجهة مستقلة وإبعادها عن هيمنة السلطة التنفيذية. ويرى الباحث ضرورة حذف عبارة "يعتبر الحزب مؤسساً حكماً" الواردة في قانون الأحزاب المادة (١٢) فقرة ب، ليكون قرار المجلس بالتأسيس مسبباً ومعللاً، وإبلاغه للمؤسسين المفوضين بالتأسيس سواء بالموافقة أو الرفض.

(١) المادة (٥٠) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٤) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٢) المواد (١٢-١٤) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٤) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٣) المادة (٥٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٤) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٤) المادة (٥٨) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٤) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٥) بوصاف، عمار، ٢٠١٣، مؤتمر الملتقى الدولي حول الأحزاب السياسية في بلدان المغرب العربي، ٢٢-٢٣ فبراير، جامعة عنابة، ص ٢.

(٦) بودياف، عمار، ٢٠١٢، الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية في الجزائر، الجزائر، ص ٣٢.

(٧) المادة (٩) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٨) المادة (٢٢) فقرة أ من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٩) المادة (٢٢) فقرة ب من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بتأسيس الحزب، وينظر في هذه الطعون بصفة الاستعجال. وتختص أيضا المحكمة الإدارية بجميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية للحزب، الصادرة للفصل في المخالفات والنزاعات بين أعضائه وقيادته التنفيذية ووفق أحكام نظامه الأساسي<sup>(١)</sup>. وأعطى المشرع الأردني لمحكمة البداية النظر في دعوى حل الحزب التي يقيمها مجلس مفوضي الهيئة، ولها أن تصدر قرارا مستعجلا بإيقاف الحزب عن العمل خلال مدة النظر في الدعوى<sup>(٢)</sup>.

ويرى الباحث ضرورة إسناد الرقابة القضائية بمجملها وتوحيدها إلى المحاكم الإدارية، ونظرها في دعوى حل الحزب السياسي، لأن المحاكم الإدارية تتولى الفصل في منازعات التأسيس والرقابة على القرارات النهائية للأحزاب، وذلك للاستقرار القضائي في الأحكام، وبالقدر الذي يتلاءم ووحدة الموضوع بقرار التأسيس ودعوى الحل للأحزاب السياسية الصادر عن مجلس مفوضي الهيئة، والقضاء الإداري في الأردن أصبح على درجتين، بمعنى إمكانية استئناف الحكم الصادر من المحكمة الإدارية إلى المحكمة الإدارية العليا.

وتقام دعوى الطعن بتأسيس الحزب لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم خلال (٦٠) يوما<sup>(٣)</sup>. من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار من مجلس مفوضي الهيئة، ويحق الطعن بالحكم النهائي الصادر عن المحكمة الإدارية بخصوص تأسيس الحزب إلى المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) يوما من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم<sup>(٤)</sup>. وتكون أحكامها أحكامها قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن<sup>(٥)</sup>.

وتعد هذه المدة التي حددها المشرع الأردني للطعن في القرار الصادر عن مجلس مفوضي الهيئة مدة طويلة نسبيا، ومن شأنها إبقاء طلب تأسيس الحزب قيد النظر القضائي. فقد كان من الأفضل للقانون الأردني تقليص هذه المدة أسوة بالقانون المصري الذي حددها بثمانية أيام فقط، والقانون السوري الذي حددها خلال خمسة عشر يوما فقط من تاريخ تبليغ القرار. وإذا ما قرر القضاء الإداري إلغاء القرار برفض تسجيل الحزب، فإن الحزب يكتسب الشخصية القانونية من تاريخ صدور هذا القرار القضائي<sup>(٦)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني لم يشر في قانون الأحزاب السياسية إلى إمكانية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعدى تداركها، بخصوص الطعون المتعلقة بتأسيس الحزب أو الطعون المتعلقة بالقرارات النهائية للحزب. وبالعودة إلى اختصاصات المحكمة الإدارية في الطلبات المستعجلة بقانون القضاء الإداري لسنة ٢٠١٤ في المادة السادسة، نجدها أجازت تقديم الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها.

(١) المادة (٢٢) فقرة ب من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٢) المادة (٣٥) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، المرجع السابق.

(٣) المادة (٨) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٤) المادة (٦) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٥) المادة (٣٤) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٦) نصرأوين، ليث كمال، ٢٠١٦، النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن، المجلة الدولية للقانون، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، ص

## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الحياة الحزبية في الأردن في ضوء التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢٢ ورقابة القضاء الإداري، التي جاءت استجابة للتوجيهات الملكية، ووضعت مسودتها اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية في الأردن بموجب برنامج إصلاح سياسي، وتوصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات كما يلي:

### أولاً: النتائج

**أولاً:** من خلال البحث في نشأة الأحزاب السياسية في الأردن والتشريعات المتعاقبة في هذا الخصوص ومقارنتها بالتعديلات الدستورية، نجد أن التعديلات الأخيرة تضمنت نية حقيقية في الإصلاح السياسي، من تغيير النظرة السائدة في المجتمع عن الأحزاب السياسية في الأردن، انعكست بشكل كبير على قانوني الأحزاب السياسية والانتخاب.

**ثانياً:** نلاحظ هنا أن القانون جاء ليزيل كل ما علق من تجارب سابقة أدت إلى العزوف عن العمل السياسي والانضمام للأحزاب، مقابل التزام الأحزاب بأحكام الدستور واحترام سيادة القوانين، والمحافظة على الاستقلال الوطني وأمنه وصون الوحدة الوطنية، وعدم اللجوء إلى العنف أو التحريض عليه.

**ثالثاً:** توسيع دائرة المشاركة للمرأة والشباب وذوي الإعاقة في الحياة الحزبية والسياسية، وإمكانية تسلم مواقع قيادية وانخراطهم بالعمل العام.

**رابعاً:** تعزيز استقلال الأحزاب السياسية، وذلك من خلال نقل اختصاص النظر في طلبات تأسيس الأحزاب ومتابعة شؤونها، من لجنة شؤون الأحزاب في وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية إلى الهيئة المستقلة للانتخاب.

**خامساً:** منع التعرض لأي أردني أو طالب من طلبة مؤسسات التعليم العالي بسبب انتمائه ونشاطه الحزبي والسياسي.

**سادساً:** الزيادة المتدرجة في عدد المقاعد الحزبية في مجلس النواب يبدأ ب(٤١) مقعداً، على أن ترتفع إلى ٥٠% من نسبة المقاعد في مجلس النواب الحادي والعشرين، وإلى نسبة ٦٥% في انتخابات المجلس النيابي الثاني والعشرين حسب قانون الانتخابات.

**سابعاً:** هنالك نسبة حسم (عتبة) ٢,٥% يتوجب على القوائم الحزبية الوصول إليها للتنافس على المقاعد المخصصة للدائرة العامة الحزبية، حيث سنشهد تنافساً قوياً بين الأحزاب، وهذا يجعل من الاندماج والائتلاف فرض عين على الأحزاب السياسية للوصول إلى هذه العتبة.

**ثامناً:** لم يشر المشرع إلى إمكانية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، بخصوص طعون التأسيس للأحزاب السياسية أو المتعلقة بالقرارات النهائية للحزب، وبالعودة إلى اختصاصات المحكمة الإدارية في الطلبات المستعجلة نجدها أجازت تقديم الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار عند تقديم الدعوى أو بعدها.

## ثانياً: التوصيات

**أولاً:** ضرورة نشر وتعميم التعديلات الدستورية وقانوني الأحزاب والانتخاب للمواطنين خصوصاً المرأة وفئة الشباب لأهمية هذه التعديلات، فهناك إحصائيات بينها في هذه الدراسة تشير إلى أن شريحة كبيرة من المواطنين لم يطلعوا على التعديلات الدستورية وقانوني الأحزاب والانتخاب، وذلك من خلال خطة إعلامية واستراتيجية وطنية للتعريف بهذه التعديلات الدستورية والقانونية.

**ثانياً:** المدة الزمنية التي حددها قانون الأحزاب لتصويب أوضاع الأحزاب المرخصة والقائمة قصيرة في ظل الاشتراطات الجديدة بقانون الأحزاب وألا يحل الحزب، ونرى بأنها تمس بأساسيات جوهرية للأحزاب القائمة، وقد يؤدي ذلك إلى اختفاء بعض الأحزاب لعدم قدرتها على تلبية الشروط المطلوبة من أعداد المؤسسين ونسبة المرأة والشباب، ويخالف ذلك توجيهات جلالة الملك الذي يحث على الإصلاح والتحديث السياسي، في أوراقه النقاشية واللجان الملكية المختلفة لتحديث المنظومة السياسية، وأرى بزيادة تلك المدة إذا ما قورنت بمدة بتشكيل الحكومات البرلمانية الحزبية بصورتها الكاملة التي قد تمتد إلى أكثر من ١٠ اعوام.

**ثالثاً:** بخصوص قرار قبول تأسيس الحزب السياسي من قبل مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، نرى ضرورة حذف عبارة "يعتبر الحزب مؤسساً حكماً" التي جاءت في قانون الأحزاب السياسية المادة (٢٢) فقرة ب ليكون القرار مسبباً ومعللاً وإبلاغه للمؤسسين المفوضين، سواء كان القرار بقبول تأسيس الحزب أو رفضه.

**رابعاً:** ضرورة تسويق الأحزاب السياسية لنفسها وإقناع الأردنيين بأهمية العمل الحزبي، من خلال صياغة برامج حزبية عملية وطنية شاملة اقتصادية وسياسية واجتماعية، تعمل على خدمة الأفراد وتسهم في حل مشكلاتهم وتلامس واقعهم اليومي، وإدراك التحديات التي تواجه الأردن وترجمة الأوراق النقاشية لجلالة الملك وأفكاره بهذا الخصوص.

**خامساً:** المدة الزمنية التي حددها المشرع للطعن في القرار الصادر عن مجلس مفوضي الهيئة بخصوص تأسيس الأحزاب طويلة (٦٠) يوماً، من شأنها إبقاء طلبات تأسيس الأحزاب قيد النظر القضائي، وأرى بتقليص هذه المدة للإسراع بالفصل في هذه الطعون المتعلقة بالتأسيس، أسوة بالمشرع المصري الذي حددها بـ(٨) أيام، والمشرع السوري الذي حددها خلال (١٥) يوماً.

**سادساً:** ضرورة إسناد الرقابة القضائية بمجملها وتوحيدها إلى المحاكم الإدارية، ونظرها في دعوى حل الحزب السياسي التي هي من اختصاص محكمة البداية، لأن المحاكم الإدارية تتولى الفصل في منازعات التأسيس والرقابة على القرارات النهائية للأحزاب، وذلك للاستقرار القضائي في الأحكام، وبالقدر الذي يتلاءم ووحدة الموضوع بقرار التأسيس ودعوى الحل للأحزاب السياسية الصادر من مجلس مفوضي الهيئة. والقضاء الإداري في الأردن أصبح على درجتين، بمعنى إمكانية استئناف الحكم الصادر من المحكمة الإدارية إلى المحكمة الإدارية العليا.

## قائمة المصادر والمراجع

### اولاً: الكتب

- أبو رمان، حسين، الأحزاب السياسية، مشاركة الشباب والنساء في الأحزاب، بدون ذكر سنة ومكان النشر.
- التعمري، سلامة أحمد سلامة، ٢٠١٨، دور الأحزاب والقوى السياسية في الأردن ١٩٨٩-٢٠١٧، جامعة الشرق الأوسط.
- العضالية، أمين، ٢٠٢٠، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- الماضي، موسى، الأردن في القرن العشرين، الجزء الأول، بدون ذكر سنة ومكان للنشر.
- بوضياف، عمار، ٢٠١٢، الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية في الجزائر، الجزائر.
- دوفرجه، مورييس، ١٩٩٢، المؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد، الترجمة الجامعية للدراسات والنشر، عمان.
- زغاشو، هشام، الأحزاب السياسية ودورها في العملية السياسية والديمقراطية، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، بدون ذكر سنة للنشر.
- غفيف، أحمد خليف وآخرون، ٢٠٠٨، التربية الوطنية، دار جديد للنشر والتوزيع، عمان.
- علاوي، ستار جبار، ٢٠٢٢، الأحزاب السياسية، دار أمجد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، جامعة بغداد.
- غرابية، خليف، ٢٠٠٥، التربية الوطنية، دار الكتاب للثقافة، عمان.
- فلين، مارتن فان وآخرون، ٢٠١٢، عمليات الإصلاح الدستوري والأحزاب السياسية، المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
- هيكل، السيد خليل، ١٩٧٩، الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، مكتبة الطليعة، أسيوط.

### ثانياً: الأبحاث

- الخوالدة، صالح، ٢٠١٧، مشاركة الأحزاب السياسية الإسلامية في الانتخابات النيابية الأردنية لعام ٢٠١٦، مجلة العلوم السياسية والقانون، مجلد ١، العدد ٤، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا.
- السليحات، ملوح مفضي، ٢٠١٢، ما درجة التحدي التي تواجه العمل الحزبي في الأردن من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس في قسم العلوم السياسية ومدرسي مساق التربية الوطنية في الجامعات الأردنية.
- العواملة. رعد عبد الكريم، ٢٠٢٠، دور قوانين الانتخابات في تمثيل الأحزاب السياسية في المجالس النيابية في الأردن بعد مرحلة التحول الديمقراطي ١٩٨٩-٢٠١٦، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد ٤٧، العدد ١، الجامعة الأردنية.
- فريحات، إيمان، ٢٠١٢، التطور التاريخي لقوانين الأحزاب السياسية في الأردن ١٩٢١-٢٠١١، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد ٣٩، العدد ٢.
- مصالحة، محمد، ١٩٩٩، التجربة الحزبية السياسية في الأردن دراسة مقارنة بين تجرتي الخمسينيات والتسعينيات، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
- نصرأوين، ليث كمال، ٢٠١٣، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الأردن، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٠، العدد ١.
- نصرأوين، ليث كمال، ٢٠١٦، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٤ على النظام الدستوري الأردني، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، ملحق ١.

- نصرأوين، ليث كمال، ٢٠١٦، النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر.

### ثالثاً: المواقع الإلكترونية والتقارير والمؤتمرات

- استطلاع للرأي العام حول الأوضاع العامة للتعديلات الدستورية والإجراءات الحكومية، ٢٠٢٢، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.
- فريق من باحثي مركز الأردن الجديد للدراسات، ١٩٩٧، الأحزاب السياسية الأردنية، عمان، الأردن.
- العناني، جواد، ٢٠١٦، مقال التعديلات الدستورية في الأردن ٢٠١٦، العربي الجديد، الموقع الإلكتروني <http://www.ammonnews.net/demo/print/153359>.
- بضياف، عمار، ٢٠١٣، مداخلة في مؤتمر منازعات الأحزاب السياسية في ضوء الإصلاحات الجديدة، الملتقى الدولي حول الأحزاب السياسية في بلدان المغرب العربي، ٢٢-٢٣ فبراير، جامعة عنابة، كلية الحقوق.

### رابعاً: المراجع باللغة الأجنبية

- Caul،M; 1999. Women's representation in parliament : Therole of political parties . Pary politics،5.
- Petersen،M;SKov،M;Serntzlw،S.,and Ramsøy،T. 2013 Motivated resoning and political parties

## نظرة في موقف الدساتير العراقية المتعاقبة من فكرة توازن السلطات

عبد اللطيف محمد ياسين المعيني \*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.09](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.09)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١  
تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

\* قسم القانون، كلية المعارف الجامعة/ نقابة المحامين العراقيين، العراق.

\* للمراسلة: [Abdallateef2@yahoo.com](mailto:Abdallateef2@yahoo.com)

### الملخص

يتناول البحث دراسة موقف الدساتير العراقية المتعاقبة منذ تأسيس الدولة العراقية في عام ١٩٢٥ ولغاية الوقت الحاضر من مسألة وجود التوازن بين سلطات الدولة في هذه الدساتير، حيث تناولت هذه الدساتير في التعامل مع فكرة خلق التوازن بين السلطات، وذلك بين قبول فكرة التوازن أو إلغائها في بعض هذه الدساتير. لقد استخدم الباحث في إعداد بحثه المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف مفهوم بدء الفصل بين السلطات، ودوره في نجاح النظم الديمقراطية في خلق هذا التوازن. وقد خرج البحث بمجموعة من النتائج وعدد من المقترحات مثبتة في متن البحث.

**الكلمات الدالة:** الدستور العراقي، مبدأ توازن السلطات، هيئات السلطة.

## An Overview of the Position of the Successive Iraqi Constitutions regarding the Idea of the Balance of Power

Abdallateef Mohammed Yaseen Al-Maeni \*

\* Department of Law, Almaarif University College / Iraqi Bar Association, Iraq

\* Crossponding author: [Abdallateef2@yahoo.com](mailto:Abdallateef2@yahoo.com)

Received: 01/03/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

The research studies the position of the successive Iraqi constitutions since the establishment of the Iraqi state in 1925 until the present time regarding the existence of the state's balance of power in these constitutions. Some of these constitutions have tackled the idea of creating a balance between powers, i.e., accepting the idea of balance or disregarding it in some of these constitutions. The researcher conducted an analytical descriptive approach by describing the concept of the separation of powers, and its role in the success of democratic systems in creating this balance. The research then reached a set of results and a number of suggestions in the body of the research.

**Keywords:** Iraqi constitution, the principle of the balance of power, Power bodies.

## المقدمة

يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الرئيسية التي تعتمد عليها النظم الديمقراطية المعاصرة وذلك بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية<sup>(١)</sup>، ومنع الاستبداد بالسلطة، ولكن طبيعة العلاقة بين السلطات ومدى إيجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في هذه النظم تختلف من نظام إلى آخر حسب الظروف المتاحة لكل مجتمع حتى يتسنى لهم تحقيق الديمقراطية والاستقرار السياسي في بلدانهم<sup>(٢)</sup>.

## أهمية البحث

إن الهدف من هذه الدراسة هو أن النظم الديمقراطية المعاصرة (الليبرالية) التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات قد أثبتت فعاليتها ونجاحها في حماية حقوق وحرّيات المواطنين وثبات الاستقرار السياسي في غالبية الدول التي أخذت بهذا المبدأ بالرغم من اختلاف هذه النظم بالنسبة إلى الشكل سواءً أكان نظاماً برلمانياً كما هو الحال في بريطانيا أم رئاسياً بالنسبة إلى الولايات المتحدة الأمريكية أم مختلطاً (نصف رئاسي) مثل فرنسا. حيث حافظت هذه النظم على تحقيق التوازن بين سلطاتها بالرغم من اختلاف درجة التوازن من بين هذه النظم حسب اعتقاد ونسج كل مجتمع.

## الهدف من البحث

إن التغيير الكبير الذي حصل في الساحة السياسية العراقية بعد الاحتلال الأمريكي سنة ٢٠٠٣ أدى إلى تطورات جذرية في النظام السياسي العراقي، حيث تحول النظام السياسي إلى نظام ديمقراطي تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فإن المكتبة العراقية بصورة عامة تحتاج إلى مثل هذه الدراسات لإحاطة المشرع العراقي بإيجابيات وعيوب هذه النظم لأن الدولة العراقية في مرحلة الدخول إلى هذه النظم الديمقراطية، بالرغم من صياغته الدستور الجديد إلا أنها في بداية بناء نظام ديمقراطي اتحادي تعددي قادر على حماية حقوق وحرّيات شعبه، وهناك جملة من التعديلات الدستورية يحتاج إليها الدستور العراقي لإيجاد نظام سياسي متوازن يرضي جميع مكونات الشعب العراقي.

## مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث في النظر في مدى وجود التوازن بين سلطات الدولة وفق ما ورد في الدساتير العراقية المتعاقبة بدءاً من القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٥ ولغاية دستور عام ٢٠٠٥ وهل استطاعت نصوص هذه الدساتير خلق حالة من التوازن بين سلطات الدولة أم لا؟

(١) انظر: بدوي، د. ثروت، النظم السياسية، دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٩٨.

(٢) المشهداني، د. محمد كاظم، النظم السياسية، دون ذكر الطبعة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، ١٩٩١، ص ٩٨.

## منهج البحث:

اتبعنا في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف وتحليل طبيعة ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والوظيفة التي يؤديها هذا المبدأ ودوره في نجاح النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني والرئاسي والمختلط) ومن أجل إيجاد توازن دقيق بين السلطات الثلاث اتبعنا منهج المقارنة بين ثلاث نظم مختلفة وتطبيقاتها في دساتير ثلاث دول مختلفة.

## أسئلة البحث

يمكن أن نبين أهم الأسئلة التي يطرحها موضوع البحث التي ستم الإجابة عليها:

- ١- مدى وجود نصوص دستورية تحقق فكرة التوازن بين السلطات في الدساتير العراقية المتعاقبة.
- ٢- ما هي طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة في القانون الأساسي العراقي والدساتير الجمهورية التي صدرت بعد ذلك إلى عام ٢٠٠٤.
- ٣- توازن السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.
- ٤- توازن السلطات في الدستور العراقي الجديد الصادر عام ٢٠٠٥.

## المبحث الأول

### توازن السلطات في القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

إنّ للظروف التي نشأ فيها القانون الأساسي العراقي سواء كانت سياسية أو اجتماعية الأثر الأكبر على الأسلوب الذي نشأ به هذا القانون.

واختصاراً للموضوع سوف نتكلم في هذا المبحث عن هيئات السلطة في القانون الأساسي وبيان طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة في القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ حسب الآتي:

### المطلب الأول: هيئات السلطة في القانون الأساسي

كان النظام النيابي الديمقراطي هو النظام الذي استند إليه الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ لممارسة السلطة، وقد جعل السيادة للأمة. حيث نص على (سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن حسين ثم لورثته من بعده)<sup>(١)</sup>، وقد استند هذا الدستور على النظام البرلماني لممارسة السلطة

(١) المادة (١٩) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥.

وذلك عنوة بالنظام البريطاني لأنه ولد تحت انتداب هذا البلد كما قدمنا. وكانت الحكومة ملكية وراثية وفقاً للنص الدستوري (العراق دولة ذات سيادة ... وحكومة ملكية وراثية)<sup>(١)</sup>.

وفيما يلي أهم الهيئات التي ساهمت في ممارسة السلطة بموجب دستور سنة ١٩٢٥ وهي الملك والوزارة ومجلس الأمة بمجلسيه مجلس الأعيان ومجلس النواب:

### أولاً: الملك

قلنا بأن القانون الأساسي قد اعتمد على النظام البرلماني لتوزيع السلطة في الدولة وبذلك فقد قسم السلطة التنفيذية بين هيئتين الملك والوزارة ويعدّ الملك الوجه الأول للحكومة حيث اختص الباب الثاني من القانون الأساسي بالملك وحقوقه، أما في حالة عدم الموافقة على ذلك الشخص فإن المجلس هو الذي يعين الوصي البديل<sup>(٢)</sup>. وقد أشار الدستور العراقي على الأصول المتبعة في الأنظمة البرلمانية فيما يخص بمسؤولية الملك، حيث عدّ الملك مصوناً وغير مسؤول<sup>(٣)</sup>. وكان الملك يستعمل سلطاته بإدارة ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم<sup>(٤)</sup> وفقاً لمبدأ عدم المسؤولية حيث تتقل المسؤولية وفقاً للدستور من الملك إلى الوزراء، وعلى هذا الأساس يعدّ الملك غير مسؤول سياسياً وجنائياً.

### ثانياً: الوزارة

وهي الهيئة التي تضم الأشخاص المكلفين بإدارة شؤون السلطة التنفيذية، وإن الباب الرابع من القانون الأساسي هو الذي يختص بتنظيم السلطة التنفيذية وهم مسؤولون أمام مجلس النواب، سياسياً وجنائياً ومدنياً، ويتم تعيين رئيس الوزراء والوزراء من قبل الملك وقد حدد الدستور الحد الأدنى لعدد الوزراء في الحكومة ولا يجوز أن يقل عنهم ومن ضمنهم رئيس الوزراء وبخلاف ذلك فإن الوزارة تعدّ مستقلة، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (٦٤) على أن (لا يقل عدد الوزراء عن السبعة بضمنهم رئيس الوزراء ...). علماً بأن الدستور لم يحدد الحد الأعلى للوزراء<sup>(٥)</sup>.

وقد نص الدستور بأن الوزير الذي لا يصبح عضواً في أحد المجلسين، النواب أو الأعيان، لا يستطيع الاستمرار في منصبه أكثر من ستة أشهر<sup>(٦)</sup>.

أما اختصاصات الوزارة فقد نص الدستور على أن (مجلس الوزراء يقرر ما يجب اتخاذه من الإجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الأمور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء

(١) المادة (٢٩) من القانون الأساسي.

(٢) انظر المادة (٢٢) من القانون الأساسي لسنة ١٩٥٢.

(٣) المادة (٢٥) من القانون الأساسي.

(٤) المادة (٢٧) من القانون الأساسي.

(٥) انظر المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي.

(٦) المادة (٦٤/١) من القانون الأساسي.

ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه<sup>(١)</sup>. وتعدّ مسؤولية الوزارة من الأعمال التي تقوم بها الوزارات مسؤولية تضامنية أمام مجلس النواب أما الأعمال التي يقوم بها المسؤولون بصورة منفردة المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من دوائر فتكون المسؤولية منفردة<sup>(٢)</sup>. فلو قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها أن تستقيل، أما إذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فعلى ذلك الوزير أن يستقيل فقط<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: السلطة التشريعية (البرلمان)

إن مجلس الأمة بالاشتراك مع الملك هو صاحب السلطة التشريعية، أي أن عمل التشريع من اختصاص مجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسين وهما: مجلس النواب ومجلس الأعيان.

#### أ- مجلس النواب:

يتألف هذا المجلس بطريقة الانتخاب المباشر من قبل الناخبين وتكون على الأساس نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور المسجلين<sup>(٤)</sup>، وقد أوجب الدستور تمثيل الأقليات المسيحية والموسوية في مجلس النواب<sup>(٥)</sup>. أما الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب فهي نفس الشروط التي يجب توافرها بمن يتولى منصب الوزير وفقاً لنص المادة (٣٠).

وقد أقر الدستور مبدأ المسؤولية البرلمانية، وكذلك منح عضو البرلمان الحصانة في ضمان حريته التامة في الكلام في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه، وكذلك منح عضو البرلمان الحصانة في ضمان حريته التامة في الكلام في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه، وكذلك منع الدستور توقيف أو محاكمة أحد أعضاء مجلس الأمة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتمي إليه قرار بالأكثرية يبين الأسباب الكلامية لاتهامه أو تم القبض عليه حيث ارتكابه جناية مشهودة<sup>(٦)</sup>. وقد أناط الدستور مهمة حل مجلس النواب أو تعطيله بالملك، وفي هذه الحالة تتم الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة. على أن يتم دعوة المجلس الجديد إلى اجتماع بصورة غير عادية خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ حل المجلس السابق ويتمتع الدستور بحل المجلس الجديد لنفس السبب الذي أدى إلى حل المجلس السابق<sup>(٧)</sup>.

(١) المادة (٦٥) من القانون الأساسي.

(٢) انظر: أمين، القاضي لطيف مصطفى، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدهما وتطبيقهما في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية، السلمانية، ٢٠٠٧، ص ٢٢٧.

(٣) المادة (٦٦) من القانون الأساسي.

(٤) المادة (٣٦) من القانون الأساسي.

(٥) المادة (٣٧) من القانون الأساسي.

(٦) الساعدي، د. حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دون ذكر سنة طبع، جامعة الموصل، ص ١٦٣.

(٧) المادة (٤٠/ف١/٢) من القانون الأساسي.

**ب- مجلس الأعيان:**

يتألف مجلس الأعيان من نواب يتم تعيينهم من قبل الملك ولا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء مجلس النواب، وإن الشروط التي يجب أن تتوافر في الشخص الذي يتم تعيينه عضواً في هذا المجلس هي نفس الشروط الواجب توافرها لمرشح مجلس النواب عدا شرط السن، حيث لا يمكن أن يقل عمر عضو مجلس الأعيان عن أربعين عاماً. وتكون مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات تبدأ من تاريخ تعيين العضو السابق<sup>(١)</sup>، وهناك رئيس ونائب الرئيس لمجلس الأعيان ويجري انتخابهم من بين أعضاء المجلس<sup>(٢)</sup>، ويعدّ أعضاء مجلس الأعيان مجردين من الصفة النيابية لأنهم غير منتخبيين ولا يعبرون عن إرادة الملك والوزارة<sup>(٣)</sup>.

وهناك عدة اختصاصات أناطها الدستور بمجلس الأمة. وهي اختصاصات تشريعية واختصاصات مالية.

**رابعاً: السلطة القضائية**

إن الباب الخاص من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ هو الباب الذي اختص بتنظيم السلطة القضائية حيث قسم المحاكم إلى ثلاث أصناف، المحاكم المدنية، المحاكم الدينية، والمحاكم الخصوصية<sup>(٤)</sup>. وكان يتم تعيين الحكام بإرادة ملكية ولا يمكن عزلهم إلا في أحوال خاصة تنظم بقانون خاص يبين فيه أهليتهم، ودرجاتهم وكيفية عزلهم<sup>(٥)</sup>.

وقد اختصت المحاكم المدنية وفقاً للدستور بالأمر الحقوقي، والتجارية، والجزائية، ووفقاً للقوانين المشرعة، أما فيما يتعلق بمواد الأحوال الشخصية الخاصة بالأجانب وغيرها من المواد المدنية والتجارية فكان قانون الدولة الأجنبية المطبق وفقاً لما جرت عليه العادة الدولية<sup>(٦)</sup>. أما المحاكم الدينية فقد قسمها الدستور الى المحاكم التالية:

١- شرعية التي تختص في النظر في الدعاوى المتعلقة بأحوال المسلمين الشخصية، والدعاوى المختصة بإدارة أوقافهم<sup>(٧)</sup>.

٢- المجالس الروحانية الطائفية: وتشمل هذه المجالس، المجالس الروحانية الموسوية، ومجالس الروحانية المسيحية، وقد نص الدستور على أن يتم تأسيس هذه المجالس وتخويلها السلطة القضائية وفقاً لقانون الخاص<sup>(٨)</sup>. وكانت هناك محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة في حال اتهامهم بجرائم

(١) المادة (٣٢) من القانون الأساسي.

(٢) المادة (٣٣) من القانون الأساسي.

(٣) حميد، د. إحسان وآخرون، المصدر السابق، ص ٣٣٣.

(٤) المادة (٦٩) من القانون الأساسي العراقي.

(٥) المادة (٦٨) من القانون الأساسي العراقي.

(٦) المادة (٧٤) من القانون الأساسي العراقي.

(٧) المادة (٧٦) من القانون الأساسي العراقي.

(٨) المادة (٧٨) من القانون الأساسي العراقي.

سياسية أو جرائم تتعلق بوظائف عامة، وكذلك اختصت هذه المحكمة بمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة عن وظائفهم، وكذلك ما يتعلق بتفسير أحكام هذا القانون<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة في القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥

بعد اطلاعنا على أهم الهيئات التي تتكون منها السلطة وفقاً للقانون الأساسي العراقي والاختصاصات التي يتمتع بها، رأينا أن هذا القانون قد استند على النظام الملكي البرلماني وفقاً للمادة الثانية. وقد تبين ذلك من خلال ثنائية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذا من أهم سمات النظام البرلماني بالإضافة إلى التعاون والتأثير المتبادل بين كل من الوزارة والبرلمان وهذا هو الأساس الذي يبنى عليه النظام البرلماني المتمثل بالفصل المرن بين السلطات كما أشرنا إليه، وكان هناك تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من خلال سن القوانين وقد أسهم البرلمان بصفته سلطة تشريعية مع الوزارة في أعمال السلطة التنفيذية كاعتماد الميزانية، أما فيما يتعلق بالرقابة المتبادلة بين السلطتين فكان هناك تأثير متبادل بين السلطتين، حيث تستطيع الوزارة التحكم بأعمال البرلمان، وذلك عن طريق تأجيل دوراته أو تعطيله وكذلك من حق الوزراء الحضور في جلسات البرلمان والتكلم فيه، بالمقابل فإن للبرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم والتحقق معهم بالنسبة للأعمال التي يقومون بها<sup>(٢)</sup>. وأخيراً فإن تمتع السلطة التنفيذية (الملك والوزارة) بحق حل البرلمان كان أخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية للتأثير على مجلس الأمة. أما المسؤولية الوزارية فكانت هي السلاح الذي يقابل حل البرلمان أي أن البرلمان بإمكانه سحب الثقة من الحكومة وبالتالي حلها<sup>(٣)</sup>.

أما واقعياً ففي الحقيقة كان الوضع مختلفاً، حيث كان الملك يتمتع بسلطات واسعة وكبيرة، بالرغم من كون النظام برلمانياً وفقاً للدستور.

ويرجع الأستاذ حميد الساعدي هذا الوضع إلى عدة أسباب منها، الظروف السياسية التي كانت تعيش فيها البلاد حيث كانت تحت السيطرة الأجنبية ولم تكن هناك حرية لإدارة الملك والمؤسسات الدستورية الأخرى. كما أن الطريقة التي تتم بها تركيبة البرلمان تعطي للملك سلطات واسعة وذلك لأن أعضاء مجلس الأعيان كان يتم تعيينهم من قبل الملك إضافة إلى ذلك لم تكن هناك فرصة لإقامة أحزاب سياسية تقوم على أسس برلمانية، أي أن اختيار رئيس الحكومة لم يكن على أساس فوز حزبه بالأغلبية، أما مجلس النواب فنلاحظ بأنه قد جرد من أهم سلطاته من الضغوطات المستمرة وعمليات التزييف في العملية الانتخابية إلا أنه كان لمجلس النواب دور فعال في الضغط على الحكومة في كثير من الأمور مما يلجأ هذا الأخير إلى حله في كثير من الأحيان. ولكن بالرغم

(١) المادة (٨١) من القانون الأساسي العراقي.

(٢) حميد، د. إحسان والآخرين، المصدر السابق، ص ٣٣٦.

(٣) انظر: أمين، القاضي لطيف مصطفى، المصدر السابق، ص ٢٣٠.

من كل ذلك فإن الحياة البرلمانية في العهد الملكي تبقى تجربة رائدة، كان يمكن لها أن تتطور لو مضت بالعيش والتواصل.

### المطلب الثالث: الدساتير الجمهورية في الفترة الممتدة بين سنة ١٩٥٨ إلى سنة ٢٠٠٣

بعد الحركة الانتقالية التي وقعت في الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ التي انتهت بالإطاحة بالنظام الملكي ودستورها لسنة ١٩٢٥ بدأ النظام الجمهوري.

وفي هذه الفترة ظهرت في الساحة العراقية عدة دساتير مؤقتة تميزت ببعدها عن مبادئ الديمقراطية، المتمثلة بالنظام النيابي ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين ومبدأ سيادة القانون واقعياً.

حيث جاء الدستور الجمهوري المؤقت في ٢٧ تموز ١٩٥٨ مسنداً للهيئتين التشريعية والتنفيذية بمجلس الوزراء على أن تخضع القوانين لتصديق مجلس السيادة<sup>(١)</sup>، أما القضاء فقد أشار إلى أن القضاء مستقلون لا سلطان عليهم غير القانون<sup>(٢)</sup>. وهذا يعني أن هذا الدستور قد جمع السلطتين التنفيذية والتشريعية في هيئة واحدة وليس هناك أي نوع من الرقابة على أعمال هذه الهيئة، مما يؤدي إلى عدم وجود مبدأ الفصل بين السلطات بل عدم وجود حياة نيابية في هذا الدستور، الأمر الذي يعني أنه أقام نظاماً دكتاتورياً بعيداً عن مبادئ النظام الديمقراطي<sup>(٣)</sup>. وكذلك الحال بالنسبة لدستور نيسان ١٩٦٣ الذي جاء بعد الانقلاب الذي قامت به القوات المسلحة مع حزب البعث في ٨ شباط ١٩٦٣، حيث أصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة في ٤ نيسان ١٩٦٣ قانوناً أطلق عليه قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة. وقد حصر هذا القانون جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية وجزءاً من الاختصاصات القضائية بين يدي هذا المجلس دون أن يشير إلى أي مظهر من مظاهر الديمقراطية واقعياً، بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية<sup>(٤)</sup>، ومع غياب أي نوع من التمثيل الشعبي أو الانتخابات، وكذلك بعد تعديل هذا الدستور في ٢٢ نيسان ١٩٦٣ لم يكن هناك أي شكل من أشكال مبدأ الفصل بين السلطات حيث أنيطت مهمة سن القوانين بمجلس الوزراء، ويتم تصديقها من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة، وهذا يعني أن وظيفة التشريع والتنفيذ بيد مجلس الوزراء تحت طائلة التصديق أو الاعتراض<sup>(٥)</sup>.

(١) انظر المادة (٢١) والمادة (٢٢) من دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة ١٩٥٨.

(٢) المادة (٢٣) من دستور العراق سنة ١٩٥٨ المؤقت.

(٣) الفياض، د. إبراهيم، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، الطبعة الأولى، بحث منشور في مؤلفة دراسات دستورية عراقية، ٢٠٠٥، ص ١٠٨.

(٤) انظر: عبد اللطيف، القاضي وائل، دساتير الدولة العراقية لفترة من عام ١٩٢٥ لغاية عام ٢٠٠٤، بدون سنة طبع، ص ٧٣.

(٥) انظر المادة (٦٩) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت.

وهناك دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت وتم تشريع هذا الدستور على يد الرئيس الراحل عبد السلام محمد عارف بعد قيامه بالانقلاب في ١٨ من تشرين الثاني ١٩٦٣ التي نجح فيها وتم إبعاد البعثيين عن السلطة. وقد وعد عبد السلام عارف بقيام حكم ديمقراطي نيابي وتحقيق الاستقرار في البلاد، وبالفعل جاء دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ على النحو التالي:

- ١- رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة.
  - ٢- السلطة التشريعية تمثل في مجلس الأمة عن طريق الانتخاب.
  - ٣- سلطة تنفيذية تتألف من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يعفيهم من مناصبهم إذا اقتضى الأمر.
  - ٤- سلطة قضائية لا سلطان عليها إلا القانون.
- نظرياً يمكن القول بأن هذا الدستور قد أرسى نظاماً برلمانياً يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع وجود صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية تميل إلى النظام الرئاسي. ولكن واقعياً أصبح الرئيس هو المهيمن الفعلي على السلطة ولم تجر أي انتخابات حتى سقوط هذا النظام في ١٧ تموز ١٩٦٨ أثر الانقلاب العسكري الذي قام به البعث<sup>(١)</sup>.

#### دستور أيلول ١٩٦٨ المؤقت:

لقد كان هذا الدستور بعيداً كل البعد عن مبادئ الديمقراطية التي أشار إليها في نصوصه ولم يكن هناك أي وجود لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء حيث صيغ هذا الدستور بعد انقلاب ١٧ تموز ١٩٦٨ الذي جاء بحزب البعث إلى السلطة والذي انبثق عنه مجلس قيادة الثورة وجمع بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود اعتراف باستقلال القضاء. وقد تبنى هذا الدستور أهم المبادئ التي تبنتها النظم الشمولية في روسيا أو ما كان يسمى بالمنظومة الاشتراكية، إذ تكون فيها الهيمنة للحزب الواحد ويعتمد على مبدأ وحدة السلطة<sup>(٢)</sup>.

#### دستور تموز ١٩٧٠ المؤقت:

لقد جاء هذا الدستور وفي طياته كثير من الحقوق والواجبات الأساسية للشعب العراقي التي كان يحلم بها طيلة الفترة الممتدة من ١٤ تموز ١٩٥٨ إلى صدور هذا الدستور، حيث ذهب هذا الدستور إلى قيام نظام ديمقراطي نيابي يهدف إلى قيام حياة سياسية مستقرة<sup>(٣)</sup>. بما فيها حل المشكلة الكردية بعد صدور بيان ١١ آذار الذي أرسى أسس الحل الديمقراطي والسلمي للقضية الكردية وذلك بعد التعديل الدستوري الذي نص على (أن

(١) كاظم، د. صالح جواد وخطير، د. علي غالب والسامرائي، د. شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، دون ذكر الطبع، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، ص ٥١.

(٢) السوداني، د. فراس عبد الرزاق، العراق مستقبل ودستور غامض، ط١، دار عمار للنشر، عمان، ٢٠٠٥.

(٣) انظر المادة (١) والمادة (٢) من دستور تموز ١٩٧٠ المؤقت.

الشعب العراقي يتألف من قوميتين رئيسيتين العربية والكردية ليس إلا، وإنشاء منطقة كردية ذات حكومة ذاتية (١).

## المبحث الثاني

### قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

سننظر في هذا المبحث إلى هيئات الحكم في المرحلة الانتقالية التي تتولى ممارسة السلطة في هذا القانون وفكرة توازن السلطات في هذا القانون من خلال مطلبين متتالين.

#### المطلب الأول: هيئات السلطة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

سمي هذا القانون بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ولم يطلق عليه الدستور المؤقت (٢)، وقد حدد هذا القانون أهم الأسس العامة للدستور المقبل وخاصةً فيما يتعلق بالطابع التعددي واللامركزية والفيدرالية للنظام السياسي الجديد. وكذلك قد رسم هذا القانون أهم الخطوات الإجرائية للفترة الانتقالية وذلك من خلال تشبيتهما في جدول زمني محدد وعلى النحو التالي: إجراء الانتخابات للمجلس التأسيسي في ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥، وصياغة الدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ آب ٢٠٠٥ (قابل للتمديد ٦ أشهر أخرى)، ومن ثم إجراء الاستفتاء العام على الدستور في ١٥ تشرين الثاني وبعدها إجراء الانتخابات البرلمانية في ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ (٣)، وقد ميز هذا القانون بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية منفصلة عن بعضها بعضاً، مع الاستقلال التام للقضاء ودون أي تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية (٤). مع إعطاء السلطة التشريعية حق الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال حق الاستجواب للمسؤولين التنفيذيين بمن فيهم مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر أقل مرتبة منه في السلطة (٥)، أي أنه أخذ بأهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني (٦).

وكانت الحكومة الانتقالية تتكون من فترتين وفقاً لما ورد في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وتبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤، وستتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة

(١) انظر: الجلي، د. حسن، في الطريق إلى نظام دستوري ديمقراطي لعراق الغد، بحث منشور في مجلة باريزر، العدد (٥-٦) السنة الثالثة في ٢٠٠٣، ص ٢٢٢.

(٢) المادة (١/ف١) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) انظر المادة (٢/ف ب) من قانون إدارة الدولة.

(٤) انظر المادة (٢٤) من قانون إدارة الدولة.

(٥) المادة (٣٣/ف ١) من قانون إدارة الدولة.

(٦) فيلدمان، نوا (نوح)، الباحث وأستاذ القانون- حوار أجرته معه- تاريخ النشر ٥ نيسان ٢٠٠٤. انظر:

ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة بذلك، وإن هذا الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون<sup>(١)</sup>.

وبعد صدور ملحق لقانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية في ١ حزيران ٢٠٠٤ تم تشكيل الحكومة الانتقالية الأولى بالشكل التالي:

١- رئاسة الدولة: التي تتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين، تم اختيارهم من قبل سلطة الائتلاف ومجلس الحكم<sup>(٢)</sup>.

٢- مجلس الوزراء، ويتألف من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

٣- السلطة القضائية<sup>(٣)</sup>.

وكان ملحق القانون قد أنيط بالسلطة التنفيذية الوظيفية التشريعية، حيث أجاز له إصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع، وكذلك لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في قانون إدارة الدولة، المتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة العراقية، والتصديق على الاتفاقيات الدولية<sup>(٤)</sup>، وتمثيل الحكومة المؤقتة العراق في علاقاته الخارجية، وتعيين أعضاء المحكمة العليا<sup>(٥)</sup>.

أما المجلس الوطني المؤقت الذي أشار إليه ملحق قانون إدارة الدولة، فهو مجلس استشاري يختار المؤتمر الوطني أعضائه، ويظم مائة عضو من ضمنهم أعضاء مجلس الحكم الذين لم يشغلوا مواقع في السلطة التنفيذية. ومن اختصاصاته تقديم المشورة لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، وله سلطة مراقبة تنفيذ القوانين ومتابعة أعمال الهيئات التنفيذية وتعيين رئيس الجمهورية وأحد نائبيه في حالة الاستقالة أو الوفاة، وكذلك يحق للمجلس نقض الأوامر التنفيذية بثلاثي أصوات أعضائه خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغ تلك الأوامر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة، وأخيراً للمجلس صلاحية تصديق الميزانية الوطنية للعراق ٢٠٠٥ التي يقترحها مجلس الوزراء، وكذلك وضع نظامها الداخلي<sup>(٦)</sup>.

### المطلب الثاني: توازن السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

من خلال دراستنا لأهم نصوص قانون إدارة الدولة وهيئات الحكم التي تتكون منها السلطة المؤقتة وفقاً لهذا القانون وجدنا مرونة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(١) المادة (٢/ب/١) من قانون إدارة المرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) كان يضم هذا المجلس كل من السيد غازي الياور (رئيس)، ود. إبراهيم الجعفري (نائياً)، ود. روز نوري شاپيس (نائياً).

(٣) انظر ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ - القسم الثاني - مؤسسات الحكومة الانتقالية المؤقتة وصلاحياتها.

(٤) كانت سلطات الجمعية الوطنية في عقد الاتفاقيات الدولية تنحصر في مجالات العلاقات الدبلوماسية والمنح والمساعدات الدولية وإطفاء الديون السيادية على أن يتم تصديق ذلك من قبل رئاسة الدولة في الحكومة العراقية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة.

(٥) انظر ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية - القسم الثاني - مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها.

(٦) ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية - القسم الثالث - المجلس الوطني المؤقت.

ولكن ليس هنالك توازن مقنع بيت هاتين السلطتين وفقاً لنصوص هذا القانون. وهذا يعني أن هذا القانون لم يأخذ بصورة محددة من صور النظام السياسية المعروفة بالرغم من أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أننا لا نستطيع أن نحدد نوع النظام الذي أخذ به هذا القانون، النظام البرلماني أو النظام الرئاسي أو المجلسي أو المختلط. بالرغم من قربته إلى النظام البرلماني بسبب انتخاب المجلس الرئاسي من قبل الجمعية الوطنية وثنائية السلطة التنفيذية، وضرورة حصول الوزارة على ثقة الجمعية الوطنية ومسؤوليتها أمام هذا الأخير ولكن عدم إشارة هذا القانون إلى تمتع الوزارة بحق حل البرلمان، ومنع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الوزراء، وحق الاعتراض (الفيتو) الذي كان يتمتع به مجلس الرئاسة يجعل النظام يقترب من النظام الرئاسي، ولهذا السبب من الصعب تحديد نوع النظام الذي سار عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ولكن يذهب الدكتور حميد حنون خالد بالنسبة لتوازن السلطات في قانون إدارة الدولة برجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بسبب الاختصاصات الهامة التي تتمتع بها هذه السلطة وهو اختيارها المجلس الرئاسي بأغلبية الثلثين، وحقها في إقالة أي عضو من أعضائها لعدم الكفاءة أو النزاهة، وكذلك ضرورة حصول مجلس الوزراء على ثقة هذه السلطة بالأغلبية المطلقة ومسؤوليتها أمامها، وكذلك حق الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية<sup>(١)</sup>، أما (نوا فيلدمان) الباحث وأستاذ القانون فإنه يرى بأنه نظام برلماني فيه رئيس للوزراء ثم مجلس رئاسة ثلاثي يمتلك بعض السلطة الحقيقية بالفعل، وبعض السلطة للاعتراض على القوانين، لكنه ليس المسؤول التنفيذي الأول<sup>(٢)</sup>.

وبالرغم من ذلك كله يبدو لنا بأنه كان هناك توازن واقعي بين السلطات بالرغم من عدم وجودها في نصوص هذا القانون ورجحانها لصالح الجمعية الوطنية وذلك من خلال مبدأ التوافقية الذي استندت إليها القوى السياسية المختلفة التي شاركت في الحكومة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وكان هذا واضحاً من خلال الطريقة التي تم بها تشكيل مجلس الرئاسة. كما أشرنا إليها من قبل حيث تشكل هذا المجلس من المكونات الرئيسية للشعب العراقي وهم الكرد والعرب السنة والعرب الشيعة، وأيضاً تشكيل الحكومة الانتقالية بشكل توافقي من خلال التحالف الذي قامت به قائمة الائتلاف الشيعي والتحالف الكردستاني، وبعد محادثات طويلة تم تشكيل الحكومة الانتقالية بالشكل التالي: شغل السيد إبراهيم الجعفري وهو عربي شيعي مرشح الائتلاف الشيعي لرئاسة مجلس الوزراء، السيد دكتور روز نوري شاويس وهو كردي مرشح التحالف الكردستاني لمنصب النائب الأول لرئيس الوزراء، وكذلك الدكتور أحمد الجبلي وهو من عرب الشيعة أيضاً مرشح الائتلاف لمنصب النائب الثاني لرئيس الوزراء، إضافة إلى توزيع الحقائق الوزارية وفقاً لنتائج الانتخابات مع مشاركة أطراف أخرى في بعض الحقائق الوزارية<sup>(٣)</sup>.

(١) انظر المادة (٣٣) ب/ ج/ د/ هـ/ و/ ز) من قانون إدارة الدولة.

(٢) حوار أجرته معه ليبي هاي- تاريخ النشر ٥ نيسان ٢٠٠٤. انظر الموقع:

[www.usine.state.gov/ar/arhive/2004/apr/23-2922640](http://www.usine.state.gov/ar/arhive/2004/apr/23-2922640).

(٣) انظر: حسين، لقمان عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط١، رسالة ماجستير في القانون العام، أربيل، جامعة أربيل، ٢٠٠٨، ص ٣١٠.

وعلى هذا الأساس سارت الأمور في المرحلة الانتقالية في العراق وبدأ في ٣٠ يونيو حزيران ٢٠٠٤ لحين تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي جرى في ٣١ ديسمبر (كانون الأول) ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>.

### المبحث الثالث

#### الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

يعد الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ أول وثيقة قانونية تصاغ على يد لجنة تأسيسية منتخبة من قبل الشعب العراقي، ومؤيدة من قبل غالبية هذا الشعب في استفتاء علني، وتعد هذه الخطوة انعطافاً كبيراً في تاريخ الشعب العراقي، الذي عانى كثيراً في مجرى الانتقال من الحكم التسلطي شديد المركزية، مروراً بخراب ونزاعات ما بعد الحرب، وصولاً إلى قيام دستور ديمقراطي نيابي تعددي. ومن خلال هذا المبحث سنبحث في هيئات الحكم التي يتكون منه وفقاً لهذا الدستور، وتوازن السلطات في هذا الدستور، وكل واحد من ذلك سنناقشه في مطلب مستقل.

#### المطلب الأول: هيئات الحكم في دستور ٢٠٠٥

جاء الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لينظم السلطة على أساس النظام البرلماني، حيث أشار في مادته الأولى إلى أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). وقد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات اختصاصاتها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٢)</sup>.

وعليه سنبحث في هذا المطلب هذه السلطات الثلاث وطريقة تكوينها والاختصاصات التي تتمتع بها كل سلطة منها.

#### أولاً: السلطة التشريعية:

قسم الدستور العراقي الدائم السلطة التشريعية الاتحادية إلى مجلسين هما: مجلس النواب والمجلس الاتحادي<sup>(٣)</sup>.

أ- مجلس النواب: يتكون هذا المجلس من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، ويتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري، مع مراعاة تمثيل سائر مكونات الشعب فيه<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (٢/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) المادة (٤٧) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٤٨) من الدستور العراقي.

(٤) المادة (٤٩/أولاً) من الدستور العراقي الدائم.

أما فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها لدى المرشح لعضوية مجلس النواب، فأشار الدستور إلى أن يكون عراقياً كامل الأهلية وينظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخابات<sup>(١)</sup>.

أما النظام الداخلي للجمعية الوطنية فقد أشار إلى الشروط الواجب توافرها في عضو الجمعية الوطنية وهي<sup>(٢)</sup>:

١. أن يكون عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
٢. أن لا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا إذا استثنى حسب القواعد القانونية.
٣. إذا كان في الماضي عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل، عليه أن يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ فيها من ارتباطاته السابقة كافة قبل أن يحق له أن يكون مرشحاً، وأن يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث.
٤. أن لا يكون من منتسبي الأجهزة القمعية السابقة أو ممن أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين.
٥. أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.
٦. أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة.
٧. أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل.
٨. أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.

وقد اشترط الدستور أن لا تقل نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب عن الربع من عدد أعضاء هذا المجلس<sup>(٣)</sup>. وتكون مدة العضوية في مجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة<sup>(٤)</sup>. وينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبالانتخاب السري المباشر<sup>(٥)</sup>. ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل أو منصب رسمي آخر<sup>(٦)</sup>. ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر، أما كيفية انعقادها فيحددها نظامها الداخلي. ولا يمكن أن ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها<sup>(٧)</sup>. ويحق لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية على أن يقتصر الاجتماع على الموضوعات التي أوجبت الدعوة

(١) المادة (٤٩/ثانياً/ وثالثاً) من الدستور الدائم..

(٢) المادة (٣٩) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

(٣) المادة (٤٩/رابعاً) من دستور العراقي الدائم.

(٤) المادة (٥٦) من الدستور العراقي الدائم.

(٥) المادة (٥٥) من الدستور العراقي.

(٦) المادة (٤٩) من الدستور العراقي.

(٧) المادة (٥٧) من الدستور العراقي.

إليه<sup>(١)</sup>. ويتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ويتم اتخاذ القرارات في هذا المجلس بالأغلبية البسيطة بعد تحقيق النصاب ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك<sup>(٢)</sup>.

أما اختصاصات مجلس النواب فقد نظمت المادة (٦١) من الدستور هذه الاختصاصات التي تشمل التشريع والرقابة وانتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتعيين كبار موظفي الدولة والعمل الرقابي في مساءلة رئيس الجمهورية وأعضائه ومساءلة الوزراء ورئيس مجلس الوزراء وسحب الثقة منهم، كذلك الموافقة على إعلان حالة الحرب والطوارئ بالإضافة إلى الاختصاص المالي لهذا المجلس وهي إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي<sup>(٣)</sup>. وهذا يعني أن مجلس النواب يمارس الاختصاصات الآتية: التشريعي، والسياسي، والمالي، والرقابي.

### ١- الاختصاص التشريعي:

يعدّ هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات التي يمارسها البرلمان في العالم، والعمل الأساسي لهذه السلطة والتشريع وهو الأساس الذي يقوم عليه كيان الدولة فلولاً التشريع لما استطاعت السلطات الأخرى التنفيذية والقضائية القيام بعملهما، لأن هاتين السلطتين ملزمتان بتطبيق القانون الذي تشرعه السلطة التشريعية. وينقسم الاختصاص التشريعي إلى قسمين:

أ- التشريع الدستوري: وهو الاختصاص الذي يتعلق بتعديل الدستور، ويعدّ هذا الاختصاص من الاختصاصات الرئيسية التي يتمتع بها البرلمان (ممثل الشعب)<sup>(٤)</sup>. ويحدد الدستور الطريقة التي يتم بها تعديله وتختلف هذه الطرق حسب نوع الدستور سواء كان دستوراً جامداً أو مرناً<sup>(٥)</sup>، حيث نص الدستور على أن يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة على مجلس النواب للتصويت من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون هذا الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات

(١) المادة (٥٨/ أولاً) من الدستور العراقي.

(٢) المادة (٥٩/ أولاً/ ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(٣) المادة (٦٢) من الدستور العراقي الدائم.

(٤) د. وائل عبد اللطيف القاضي- دساتير الدولة العراقية لفترة من عام ١٩٢٥- ٢٠٠٤- دون طبع.

(٥) يعتبر الدستور العراقي من الدساتير الجامدة حيث نص الدستور في المادة ١٢٦ (الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور). كما أنه أشار إلى: "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، كما أنه لا يجوز تعديل المواد الأخرى من هذا الدستور إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية. ويعد التعديل مصادقاً عليها بعد انتهاء هذه المدة في حال عدم تصديقه، ويعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في جريدة رسمية". انظر نص المادة (١٢٦/ ثانياً/ ثالثاً/ رابعاً/ خامساً).

أو أكثر<sup>(١)</sup>. مع استثناء ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور<sup>(٢)</sup>. علماً أن هذه المادة قد وردت في الباب السادس من الدستور المتعلق بالأحكام الختامية والانتقالية وذلك لإرضاء الأطراف السنية الذين كان لهم تحفظات كثيرة على هذا الدستور. ولكن لم يتم العمل بهذه المادة حتى الآن، أي أنها مؤجلة كغيرها من المواد، مثل المادة (١٤٠) المتعلقة بالمناطق المتنازع عليه وخاصةً كركوك الذي ينص على أن تقوم السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور بأن تنجز كاملة (التطبيع، الإحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إدارة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة ألفين وسبعة<sup>(٣)</sup>. ونحن الآن في سنة ٢٠٢٣ ولم تقم السلطة التنفيذية بواجبها الصحيح وفقاً لما أشار إليه الدستور.

ب- تشريع القوانين الاتحادية: المقصود بـ (القوانين الاتحادية) هي تلك القوانين التي تطبق في عموم العراق وتكون ملزمة في أنحاء كافة ودون استثناء، وعلى السلطة التشريعية للأقاليم الدستور الاتحادي، كما أن القوانين التي تصدرها الأقاليم يجب أن لا تخالف كلاً من الدستور أو القوانين الاتحادية، وفي كل الأحوال تمارس المحكمة الاتحادية سلطة إيقاف هذه التشريعات عند مخالفتها لأحكام الدستور<sup>(٤)</sup>.

## ٢- الاختصاص السياسي:

يعدّ الاختصاص السياسي من الاختصاصات المهمة في الدولة التي تتعلق بالانتخاب والموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة وهي: انتخاب رئيس الجمهورية، منح الثقة للحكومة وكذلك الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام وتعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء والمصادقة على تعيين رئيس أركان الجيش، ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء، كما يختص مجلس النواب بتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وكذلك الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء<sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (١٤٢) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تنص المادة (١٢٦) من الدستور الدائم (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمسة (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور. ولا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. كذلك لا يجوز إجراء تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام، وبعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في هذه المادة. كما يعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

(٣) المادة (١٤٠) من الدستور العراقي الدائم.

(٤) عبد اللطيف، د. وائل، المصدر السابق، ص ٢٣٨.

(٥) انظر المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم.

### ٣- الاختصاص المالي:

تعدّ هذه الوظيفة أيضاً من الوظائف المهمة التي يختص به البرلمان، إذ يمنح البرلمان بموجبه سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة ومن خلاله يسهم البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة، حيث يشكل الاقتصاد الدعامة الأساسية في قيادة الدولة وتنفيذ برامجها، فبقدر ما يكون الاقتصاد متيناً تستطيع الوزارة أن تنفذ منهاجها<sup>(١)</sup>. وتعدّ الموافقة على مشروع الموازنة العامة<sup>(٢)</sup> من أهم الوظائف المالية لمجلس النواب في العراق وذلك بعد تقديمها من قبل مجلس الوزراء يتم مناقشة ودراسة المشروع من مختلف الاتجاهات التي رسمت لهذا (المشروع)، وكذلك ما يتعلق بالاعتمادات الإضافية وأحكام الرقابة المالية واعتماد الحساب الختامي وكل ما يتعلق بالقروض والضرائب وغيرها من التعهدات المالية التي يترتب عليها تنظيم طريقة الإنفاق من خزينة الدولة، ولمجلس النواب إجراء الناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على الوزارة زيادة إجمالي مبالغ النفقات<sup>(٣)</sup>.

### ٤- الاختصاص الرقابي:

إن الاختصاص الرقابي لمجلس النواب من الاختصاصات الرئيسية التي يمارسها هذا المجلس، وقد حدد الدستور هذا الاختصاص بالنص (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)<sup>(٤)</sup>. رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء<sup>(٥)</sup>. حيث يحق لمجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات التالية<sup>(٦)</sup>:

- الحنث في اليمين الدستوري.
- انتهاك الدستور.
- الخيانة العظمى.

وهناك عدة مظاهر لرقابة مجلس النواب على الوزارة وهي:

- المساءلة: حيث يحق لأي عضو من مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة<sup>(٧)</sup>.

(١) عبد اللطيف، د. وائل القاضي، المصدر السابق، ص ٢٧٨.

(٢) الموازنة العامة: هي برنامج عمل رقمي لفترة زمنية مقبلة تحدد يصاغ عادةً فيها تكلفة هذا العمل ومصادر تحويله وتستخدم أرقام الموازنة لتحقيق أهداف الحكومة وبرامجها الاقتصادية. أما الميزانية: فهي عرض المركز المالي للوحدة الاقتصادية في تاريخ محدد، وعادة ما تكون في نهاية السنة المالية والمسؤول عن تحديد شكل الموازنة هي الوزارة المالية. نقلاً عن عبد اللطيف، د. وائل، المصدر السابق، ص ٢٧٩.

(٣) انظر المادة (٦٢/أولاً/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(٤) المادة (٦١/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(٥) المادة (٦٦) من الدستور العراقي الدائم.

(٦) المادة (٦١/سادساً) من الدستور العراقي الدائم.

(٧) المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي.

- المناقشة: أجاز الدستور لخمس وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة<sup>(١)</sup>.

- الاستجواب: يحق لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه<sup>(٢)</sup>، أي أنه بإمكان مجلس النواب إجراء تحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين<sup>(٣)</sup>.

ونتيجة لذلك يحق لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، إثر المناقشة والاستجواب الموجه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد تاريخ قرار سحب الثقة، علماً أنه لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً<sup>(٤)</sup>.

وأيضاً لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد استجوابه، وبعد سبعة أيام من تقديم الطلب على الأقل يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه<sup>(٥)</sup>، ويستمر هذا الأخير والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد<sup>(٦)</sup>. كما أشرنا إليه من قبل. ولمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة (هيئة النزاهة، المفوضية العليا للانتخابات في العراق) وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة<sup>(٧)</sup>.

وأخيراً يمكن لمجلس النواب أن يحل نفسه، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وبناءً على طلب من ثلث أعضائه.

## ب- مجلس الاتحاد:

يعدّ مجلس الاتحاد المجلس الثاني الذي تتكون منه السلطة التشريعية في العراق وفقاً للدستور، ولكن هذا المجلس مؤجل ولم يتم تشكيل هذا المجلس بعد، وسوف يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد أشار الدستور بأن تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به ينظم بقانون يسن

(١) المادة (٦١/ب) من الدستور العراقي الدائم.

(٢) المادة (٦١/ب) من الدستور العراقي.

(٣) المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) المادة (٦١/ثامناً/أ) من الدستور العراقي الدائم.

(٥) المادة (٦١/ثامناً/ب/٣/٢) من الدستور.

(٦) المادة (٦١/ثامناً/ج) من الدستور العراقي.

(٧) المادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>. علماً أن التحالف الكردستاني هو الذي اقترح ودفع باتجاه إنشاء مجلس ثاني للبرلمان وهو (مجلس الاتحاد)<sup>(٢)</sup>. ويبدو غريباً لنا بأن يعطي الدستور مجلس النواب حق تحديد كيفية تكوين هذا المجلس والاختصاصات الذي يتمتع به، لأن هذا يقلل من أهمية هذا المجلس وقدرته في الحفاظ على حقوق مصالح الأقاليم الذي يمثلها، لذا كان من الأقرب إلى الصواب أن يتم تحديد الطريقة التي يتكون بها مجلس الاتحاد والاختصاصات التي يتمتع بها بنص دستوري. كما هو الحال في سويسرا بالنسبة إلى مجلس الدول، والولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة إلى مجلس الشيوخ، وفرنسا بالنسبة لمجلس شيوخها أيضاً الذي يمثل المناطق الإقليمية<sup>(٣)</sup>. أي أن لهذا المجلس حصانة دستورية في هذه الدول يحافظ على اختصاصاته التي يتمتع بها، أما في العراق فليس هناك أي حماية دستورية لاختصاصات هذا المجلس (مجلس الاتحاد).

### ثانياً: السلطة التنفيذية

إن ثنائية السلطة التنفيذية هو مبدأ الذي أقره الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حيث نص على ما يلي:  
(تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)  
(٤).

### أ- رئيس الجمهورية:

يعدّ رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورمز الوطن، ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور<sup>(٥)</sup>.  
وهناك جملة من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وفقاً للدستور وهي<sup>(٦)</sup>:

- ١- المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.
- ٢- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.
- ٣- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من التاريخ تسلمها.
- ٤- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.
- ٥- يقوم بمنح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون.

(١) المادة (٦٥) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٢) عبد الجبار فالح، المصدر السابق، ص ٥٨.

(٣) انظر: المشهاني، د. محمد كاظم، النظم السياسية، وزارة التعليم العالي العراقية، جامعة الموصل، ١٩٩١، ص ١٨٦ و ص ٢٠٩.

(٤) المادة (٦٦) من الدستور العراقي.

(٥) المادة (٦٧) من الدستور العراقي الدائم.

(٦) انظر: المادة (٧٣) من الدستور العراقي الدائم.

- ٦- يقوم بقبول السفراء، وإصدار المراسيم الجمهورية.
- ٧- له إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.
- ٨- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية.
- وله ممارسة أي صلاحيات رئاسية أخرى واردة في الدستور.

وجدير بالذكر أن العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية مؤجل ويعاد العمل به بعد دورة واحدة لنفاذ هذا الدستور، حيث نص الدستور على أنه (يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور) (١).

### مجلس الرئاسة الحالي:

يتألف المجلس الرئاسي من رئيس الدولة ونائبين يتم انتخابهم بقائمة واحدة من قبل مجلس النواب وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو مجلس النواب على أن يكون قد أكمل الأربعين سنة من عمره، ومتمتعاً بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة، وأن يكون قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات إذا كان عضواً فيه، وأن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في سنة ١٩٩١ أو الأنفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي، ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه (٢).

ومن اختصاصات مجلس الرئاسة:

المصادقة بالإجماع على التشريعات والقرارات التي يسنها مجلس النواب وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء المواد المتعلقة بتكوين الأقاليم (٣)، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على المشروع، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حالة الاعتراض على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض، وتعد مصادقاً عليها (٤). وهذا ما حصل في ٢٣ تموز ٢٠٠٨ عندما قام رئيس الجمهورية السيد جلال الطالباني بنقض مشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات وأعاد مشروع القانون إلى مجلس النواب، وقام هذا الأخير بمناقشته من جديد وإقراره بشكل يرضي جميع الأطراف المشاركة في العملية السياسية.

(١) المادة (١٣٨/أولاً) من الدستور العراقي الدائم.

(٢) المادة (١٣٨/ثانياً/ثالثاً/رابعاً) من الدستور العراقي الدائم.

(٣) المادة (١١٨) يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

(٤) المادة (١٣٨/خامساً/ب) من الدستور العراقي.

## ب- الوزارة (مجلس الوزراء):

وهو الوجه الثاني للسلطة التنفيذية الذي يتكون من رئيس الوزراء والوزراء. ويتم تشكيل مجلس الوزراء بعد قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية الذي يقوم بدوره بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه رئيساً للجمهورية، ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف<sup>(١)</sup>. وفي حالة عدم نجاح رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة خلال هذه المدة، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً<sup>(٢)</sup>. وبعدها يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب وذلك لنيل الثقة من هذا الأخير بالأغلبية المطلقة، ويجري منح الثقة (فردياً) للوزراء وعند إكمال منح الثقة للجميع تكون الوزارة قد منحت الثقة لها من البرلمان، وفي حالة عدم منح الثقة للوزارة أو أكثر يستطيع رئيس مجلس الوزراء المكلف ترشيح آخرين بدلاً عنهم ولم يحدد الدستور هذه المدة. أما إذا لم تستطع الوزارة نيل الثقة من مجلس النواب، عندها يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم منح الثقة للوزارة<sup>(٣)</sup>.

ويمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحيات مهمة، حيث إنه المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسر اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بعد موافقة مجلس النواب<sup>(٤)</sup>. يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، ولحين قيامه بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً<sup>(٥)</sup>.

ومن الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء<sup>(٦)</sup>:

- ١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- ٢- اقتراح مشروعات القوانين.
- ٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.
- ٤- إعداد مشروع الموازنة والحسابات الختامية وخطط التنمية.

(١) المادة (٧٦/أولاً/وثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور العراقي.

(٣) المادة (٧٦/رابعاً وخامساً) من الدستور العراقي.

(٤) المادة (٧٨) من الدستور العراقي الدائم.

(٥) المادة (٨١/أولاً/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(٦) انظر المادة (٨٠) من الدستور العراقي الدائم.

- ٥- تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية، وذلك بعد موافقة مجلس النواب.
- ٦- التفاوض بشأن المعاهدات الدولية.

### ثالثاً: السلطة القضائية

أكد الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ على استقلالية السلطة القضائية، التي تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون<sup>(١)</sup>.

وتتحقق هذه الاستقلالية من خلال ما ينصه الدستور لضمان هذه الاستقلالية وهي:

١- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة<sup>(٢)</sup>.

٢- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون<sup>(٣)</sup>.

٣- يمنع القاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر، كذلك حظر عليهما الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي<sup>(٤)</sup>.

٤- يمنع الدستور إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية<sup>(٥)</sup>.

وتتكون السلطة القضائية في الدستور العراقي الدائم من مجلس القضاء، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون<sup>(٦)</sup>.

أ- مجلس القضاء الأعلى: الذي يتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وقد نص الدستور على أن طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه ينظم بقانون<sup>(٧)</sup>، بخلاف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي حدد رئيس وأعضاء المجلس واشترط أن يكون رئيس محكمة التمييز ونائبه ضمن تشكيلة المجلس. ويمارس مجلس القضاء الأعلى الاختصاصات التالية<sup>(٨)</sup>:

(١) المادة (٨٧) من الدستور العراقي الدائم.

(٢) المادة (٨٨) من الدستور العراقي الدائم.

(٣) المادة (٩٧) من الدستور العراقي.

(٤) المادة (٩٨) من الدستور العراقي.

(٥) المادة (٩٥) من الدستور العراقي الدائم.

(٦) المادة (٨٩) من الدستور العراقي الدائم.

(٧) المادة (٩٠) من الدستور العراقي الدائم.

(٨) المادة (٩١) من الدستور العراقي الدائم.

- ١- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي.
  - ٢- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.
  - ٣- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.
- ب- المحكمة الاتحادية العليا: وهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، تتكون من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

أما أهم اختصاصات هذه المحكمة فهي<sup>(٢)</sup>:

- ١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
  - ٢- تفسير نصوص الدستور.
  - ٣- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويضمن القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة.
  - ٤- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.
  - ٥- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات.
  - ٦- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.
  - ٧- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
  - ٨- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.
- وأخيراً نص الدستور على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثالث: توازن السلطات في الدستور الدائم

بعد استعراضنا لسلطات النظام البرلماني في دستور ٢٠٠٥ نتناول في هذا المطلب مظاهر التوازن بين هذه السلطات ومدى وجود هذه المظاهر في هذا الدستور.

بينما أن النظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويتوقف توازن السلطات في النظام البرلماني على مدى وجود مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين سلطاتها، بشكل يمنع كل سلطة من الانفراد بسلطاتها والاختصاصات التي تتمتع بها، بل لا بد من أن تكون هناك مشاركة لكل سلطة في سلطة أخرى، على

(١) المادة (٩٢) من الدستور العراقي.

(٢) انظر المادة (٩٣) من الدستور العراقي الدائم.

(٣) المادة (٩٤) من الدستور العراقي.

أساس مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، علماً أن الثنائية التي تتمتع بها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية يساعد على تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني على أساس توزيع السلطة والمشاركة الواسعة فيها. لذا فمن الضروري البحث في هذه المظاهر (التعاون والرقابة المتبادلة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لمعرفة مدى وجود هذه المظاهر.

ويتحقق التعاون في النظام البرلماني بين السلطتين عادةً من خلال رئيس الدولة، سواءً إن كان رئيساً للجمهورية أو ملكاً، حيث يقوم بدور الوسيط بين كل من السلطة التشريعية التي تختص بتشريع القوانين، والوزارة التي تقوم بتنفيذ هذه القوانين، بالرغم من كون رئيس الجمهورية جزءاً من السلطة التنفيذية، إلا أنه رمز الوحدة ويمثل سيادة البلد ويحافظ على وحدته وسلامه أراضيها، كما نص عليه الدستور في المادة (٦٧).

#### أ- مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

بينما أن المجلس الاتحادي مؤجل ولم ينشأ بعد، وعليه سنبحث في التعاون الموجود بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

وحيث إن النظام البرلماني هو النظام الذي استند عليه هذا الدستور الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فهناك تعاون كبير بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية برأسيه في كثير من الاتجاهات وهي:

- ١- قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية الذي يقوم بدوره بتكليف رئيس الوزراء الذي يقوم بتشكيل الوزارة، وتقديمها لمجلس النواب لنيل ثقتها. في مقابل ذلك يقوم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى انتخابات عامة عند حل مجلس النواب خلال مدة أقصاها ستون يوماً، وكذلك دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً.
- ٢- التعاون من خلال تعيين كل من رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة.
- ٣- التعاون في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية الذي يتولى مجلس الوزراء التفاوض عليها<sup>(١)</sup>.
- ٤- التعاون من خلال إعلان الحرب، وحالة الطوارئ في العراق، وتكون إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد.
- ٥- العمل معاً لإقرار قانون الموازنة العامة والحساب الختامي.
- ٦- يحق للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) تقديم أي مشروع قانون إلى مجلس النواب لإقراره.

(١) انظر المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم.

٧- حق المصادقة على القوانين الذي يتمتع به رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب<sup>(١)</sup>. وهذا يعني أنه هناك تعاوناً حقيقياً بين السلطتين في مسألة تشريع القوانين وهذا شيء مهم لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٨- يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصبه وعدم وجود نائب له، وهذا يعبر عن درجة التعاون الموجود بين هاتين السلطتين.

٩- وأخيراً إن إقالة أي وزير من منصبه يتم بتعاون رئيس الوزراء مع مجلس النواب، ويعدّ هذا الشيء ضماناً لحماية الاستقرار الوزاري<sup>(٢)</sup>.

#### ب- مظاهر الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين:

بالرغم من درجة التعاون الموجود بين السلطتين التشريعية المتمثل بمجلس النواب من جهة والسلطة التنفيذية المتمثل برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إلا أنه لا بد من وجود تأثير متبادل بين هاتين السلطتين لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق الهدف المنشود منه وهو تحقيق التوازن، وبالتالي تحقيق الاستقرار الوزاري، مما يؤدي إلى تحقيق استقرار سياسي في البلد ومن هذه المظاهر:

١- أن من الوظائف الرئيسية لمجلس النواب الرقابة على السلطة التنفيذية، ويتم ذلك من خلال:

- حق مجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، وكذلك حقه إعفاء رئيس الجمهورية.
- حق مجلس النواب مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية في موضوع يدخل ضمن اختصاصاتهم، ومناقشته فيه للاستيضاح واستجوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وهذا ما حصل في الجلسة البرلمانية في ١٢/٦/٢٠٠٦، عندما حضر رئيس مجلس الوزراء السيد نوري المالكي في البرلمان حيث وجه أعضاء مجلس النواب الكثير من الأسئلة إليه شملت جميع أوجه الحياة النيابية العراقية سواء أكانت أمنية أم اقتصادية أم اجتماعية، بالنسبة لمشروع الحوار الوطني وأطرافه وما وصل إليه والجهات التي قبلته أو رفضته والمسائل الأمنية على ما يحصل من حوادث الاعتداء والقتل في المناطق الساخنة والمليشيات ودور القوة المتعددة الجنسيات في كل هذه المشاكل الأمنية<sup>(٣)</sup>. بالرغم من أن حضور رئيس الوزراء كان استضافة وليس للمساءلة أو الاستجواب.
- إجراء تحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين<sup>(٤)</sup>.

(١) انظر المادة (٧٣) من الدستور العراقي الدائم.

(٢) انظر المادة (٧٥) والمادة (٧٨) من الدستور العراقي الدائم.

(٣) الحرب، د. طارق، التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع إلى النجاح، مقال منشور في جريدة الصباح في ١٨/٦/٢٠٠٦.

(٤) المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

**ج- المسؤولية الوزارية:**

لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فردياً وتضامنياً بعد استجوابه<sup>(١)</sup> كما قدمنا. ولرئيس الجمهورية أيضاً تقديم طلب إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وذلك إذا رأى رئيس الجمهورية أن ذلك سيحافظ على المصلحة العامة، ويتم ذلك عادةً بعد توتر العلاقات بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية من جهة ورئيس مجلس الوزراء من جهة أخرى، خاصةً إذا وصلت المباحثات بينهما إلى طريق مسدود، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية ومجلس النواب في كفة ورئيس مجلس الوزراء في كفة أخرى، ويكون هذا الحل للوزارة حلاً رئاسياً وليس برلمانياً.

وفي مقابل هذه الرقابة والتأثير الذي يتمتع به مجلس النواب على السلطة التنفيذية، يحق لرئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب قبل انتهاء دورته الانتخابية دستورياً، وهذا يقابل حق مجلس النواب سحب الثقة من الوزارة، ويشترط أن لا يكون ذلك في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>.

**الخاتمة**

لقد تطرقنا في هذا البحث إلى موضوع توازن السلطات في الدساتير العراقية المتعاقبة وقد بينا بإيجاز التشكيلات الحكومية التي تبنتها الدساتير العراقية وكيفية خلق التوازن بين سلطات الدولة في هذه الدساتير.

**أولاً: النتائج**

لقد تم التوصل إلى جملة من الاستنتاجات نبين أهمها:

- اعتمد القانون الأساسي النظام البرلماني الذي يقسم هيئات الدولة إلى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.
- لم يعتمد النظام البرلماني في الدساتير اللاحقة، إنما كان هناك تغول للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية.
- جاء دستور عام ٢٠٠٥ ليقر مبدأ النظام البرلماني وليخلق نوعاً من التوازن السياسي والقانوني بين السلطات الثلاث في الدولة وصوب السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وأعطى للسلطة القضائية متمثلة بالمحكمة الاتحادية الكثير من الصلاحيات لخلق هذا التوازن والمحافظة عليه.

(١) انظر المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم.

(٢) المادة (٦٤) من الدستور العراقي الدائم.

## ثانياً: التوصيات

يقترح ويوصي الباحث بالآتي:

- ضرورة العمل على تعديل الدستور بما يضمن منح بعض الصلاحيات إلى رئيس الجمهورية خاصة أنه يعدّ بمنزلة الرمز للدولة العراقية وأحياناً يكون تدخله ضرورياً لحل الكثير من الأزمات السياسية بما لا يتعارض مع النظام العام للدولة العراقية.
- العمل على تعديل قانون الانتخابات لضمان شفافية وعدالة أكثر عند إجراء الانتخابات النيابية.
- وضع الضوابط من أجل ضمان وجود قضاة حياديين وأصحاب خبرة ضمن كادر المحكمة الاتحادية باعتبارها أعلى سلطة قضائية في الدولة العراقية وفق دستور عام ٢٠٠٥.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المراجع العربية

- أمين، لطيف مصطفى، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقهما في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠٠٧.
- بدوي، ثروت، النظم السياسية، دون ذكر مكان الطبع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- الساعدي، حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دون ذكر سنة طبع، جامعة الموصل.
- السوداني، فراس عبد الرزاق، العراق، مستقبل دستور غامض، ط١، دار عمار للنشر، عمان، ٢٠٠٥.
- عبد الجبار، فالح وآخرون، لائحة التعديل الدستوري، مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦.
- عبد اللطيف، وائل، الدساتير للدولة العراقية للفترة من ١٩٢٥ ولغاية ٢٠٠٤، بدون سنة ومكان الطبع.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة، ١٩٩٢.
- الكاظم، صالح جواد وغالب، علي وعبد الرزاق، شفيق، النظام الدستوري في العراق، دون ذكر سنة الطبع، جامعة بغداد.
- المشهداني، محمد كاظم، النظم السياسية، دون ذكر الطبعة، وزارة التعليم العالي، جامعة الموصل، ١٩٩١.
- المفرجي، إحسان حميد وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، جامعة بغداد، ١٩٩٠.

### ثانياً: البحوث والتقارير والدوريات والمقالات

- الجلبي، حسن، في الطريق إلى نظام دستوري ديمقراطي لعراق الغد، بحث منشور في مجلة باريزر، العدد ٥-٦، السنة الثالثة، ٢٠٠٣.
- حرب، طارق، التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع إلى النجاح، مقال منشور في جريدة الصباح في ١٨/٦/٢٠٠٦.
- الفياض، إبراهيم، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، بحث منشور في مؤسسة دراسات دستورية عراقية، ط١، ٢٠٠٥.

### ثالثاً: الرسائل والأطاريح:

- حسن، لقمان عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط١، رسالة ماجستير في القانون، أربيل، جامعة أربيل، ٢٠٠٨.

### رابعاً: الدساتير والاتفاقيات واللوائح والأنظمة

- دستور العراق الدائم، ٢٠٠٥.
- دستور أيلول ١٩٦٨ المؤقت.
- دستور تموز ١٩٧٠ المؤقت.
- دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة ١٩٥٨.
- دستور عام ١٩٧٠.
- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.
- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

### خامساً: المواقع الإلكترونية:

- حوار بيبي هاي، تاريخ النشر ٥ نيسان ٢٠٠٤
- [www.usine.state.gov/ar/arhive/2004/apr/23-2922640](http://www.usine.state.gov/ar/arhive/2004/apr/23-2922640)

## عقبات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)

عدنان عاجل عبيد\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.10](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.10)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١  
تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

\* قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق.

\* للمراسلة: [adnan.ajiel@qu.ed.iq](mailto:adnan.ajiel@qu.ed.iq)

### الملخص

يتطرق البحث إلى مشكلة تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والعقبات المتعلقة بالواقع السياسي المرتبط بالنص الدستوري وأهمها أسلوب المحاصصة الحزبية، فقد قسمت الأحزاب الحاكمة السلطة بينها وحرصت على تداولها رغم أن الدستور لم يتطرق إلى ذلك، لقد ارتبطت عقبات تعديل دستور ٢٠٠٥ بدايات تأسيسه واعتماده على المكونات والطوائف في لجنة كتابته دون زج عناصر الخبرة والتخصص. لذا بحثنا معنى المحاصصة الحزبية وانسجامها مع الديمقراطية التوافقية ودستوريتها مع تفصيل عقبات التعديل من التمثيل المكونات في لجنة التعديلات مع فوات المدد الدستورية. وقد وضعنا حلولاً مناسبة لمعالجة مشكلة التعديل نأمل أن تأخذ طريقها إلى التطبيق.

الكلمات الدالة: التعديلات الدستورية، المحاصصة الحزبية، لجنة كتابة الدستور، لجنة الخمسين.

## Obstacles of Constitutional Amendments of the Republic of Iraq in 2005 (A Comparative Study)

Adnan Ajil Ubeed Karbool\*

\* Department of Law, College of Law, Al-Qadisiyah University, Iraq

\* Crossponding author: [adnan.ajiel@qu.ed.iq](mailto:adnan.ajiel@qu.ed.iq)

Received: 01/03/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

The research tackles the problem of constitutional amendments of the Republic of Iraq for the year 2005 and the obstacles related to the political reality of the constitutional text, the most important of which is the method of partisan quotas. The ruling parties divided power between them and were keen to circulate it even though the constitution did not address this matter. The obstacles of constitutional amendments for the year 2005 were linked to the beginnings of its founding, whereby its drafting committee consisted of sects rather than the inclusion of expertise and specialists. As a result, this study discussed the meaning of partisan quotas and its consistency with consensual democracy and its constitutionality, detailing obstacles of amendments of component representation in the amendments committee with the lapse of constitutional terms. This study has also developed sufficient solutions to solve the amendments' problem. We hope that these solutions will find its way to implementation.

**Keywords:** Constitutional amendments, Partisan quotas, the drafting committee of the constitution, Committee of fifty.

## المقدمة

يُنْتَظَر من التعديلات الدستورية أن تحل الأزمات، لكن ليس بالحسبان أن تتحول التعديلات نفسها إلى أزمة. نعم. فقد احتضن العراقيون دستور جمهوريتهم لسنة ٢٠٠٥، كونه باكورة حياة دستورية مستقرة قائمة على أساس الديمقراطية بعيدا عن الهزات العنيفة في انتقال مقاليد الحكم والسلطة.

إلا أن الغريب أن هذا الدستور جاء نتاجاً لمرحلة عصبية شكلتها أحداث جسام أهمها احتلال البلاد عام ٢٠٠٣. لذا كان المُراد منه أن يتخلص من تلك المرحلة ويضع أسس حياة نيابية جديدة ويكفل الحقوق ويصون الحريات، مع حرص واضعيه (غير المختصين بصياغة الدساتير) على تكريس مكاسبهم ومصالح الأحزاب والكيانات التي ينتمون إليها، مما جعل الدستور يحتمل ما لا يطيقه وسط معارضة مقاطعين له ولفكرة الانتخابات بأسرها.

### أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من بيان تأثير ممارسة السلطة بالأسلوب الحالي (المحاصصة الحزبية) على إجراء التعديلات الدستورية بوصفها مؤثراً كبيراً تمسكت به الطبقة السياسية الحاكمة وأمنت به. لذا لا نكسر جهداً كبيراً في هذا المقام لبحث فكرة التعديلات الدستورية بوصفها القانوني، فكثيرة هي الدراسات التي تناولتها، ولكن ننظر إليها من زاوية أسلوب التحاوص الحزبي.

### هدف البحث

يكمن هدف البحث في تخليص الدستور من وادي الأزمات الذي أدخله فيه الحكام بعدم احترامهم لأحكامه من جهة، وغياب الضمانات القانونية الرصينة والحصيفة التي تكفل محاسبتهم وردعهم، ليكون الدستور الجديد ملبياً لآمال الأجيال الناشئة والقادمة، كي لا تنزلق البلاد مجدداً لدوامه الصراع العنيف على السلطة كالانقلابات العسكرية والاحتلال ويعودون عودة القهقري.

### مشكلة البحث

تتمحور المشكلة حول إمكانية إجراء التعديلات وفقاً للمادتين ١٢٦ و ١٤٢ من الدستور مع اتباع الطبقة الحاكمة أسلوب المحاصصة الحزبية، وتعبيرها عن تطلعات المحكومين، أو تكون صورية تكرر مصالح الحكام أو القابضين على السلطة، وعماً إذا كان بالإمكان تجاوز العقبات التي تعترض عملية التعديل والخروج من الأزمة.

### منهجية البحث

انتظمت الدراسة على شاكلة توزعت إلى ثلاثة مباحث: الأول يبحث ارتباط ولادة الدستور بفكرة التعديل وبمطالب ثلاثة الأول الظروف المحيطة بولادة الدستور، والثاني التمثيل الطائفي للجنة كتابة الدستور، والثالث لمرافقة فكرة تعديل الدستور لولادته.

والمبحث الثاني تعرضنا فيه إلى أسلوب ممارسة السلطة بعد صدور الدستور (المحاصصة الحزبية) بمطالب ثلاثة عرضت فحواها وربطها بالديمقراطية التوافقية ودستوريتها. والمبحث الثالث عرّجنا فيه على عقبات التعديل بمطالب ثلاثة: الأول خصصناها لمعضلة التعديل الأول والمطلب الثاني للتمثيل المكوناتي للجنة التعديل، والثالث لفوات المدة الدستورية. وأخيراً ختمنا الدراسة بخاتمة وضعنا فيها الحقائق المترشحة من البحث وحلول تمثل خريطة طريق للخروج من أزمة التعديلات الدستورية المرتقبة.

## المبحث الأول

### ارتباط ولادة الدستور بفكرة التعديل

لقد كان في صدور دستور ٢٠٠٥ بوصفه أول دستور عراقي صدر بطريق ديمقراطي بأسلوب الاستفتاء الشعبي، فتحاً مبيناً انشروحت له الصدور، ولبسماً شافياً لجراح السنين التي خلفتها أنظمة الحكم المستبدة التي توالفت في حكمها على البلاد الواحدة تلو الأخرى، فتم به التحول من الافتتات والانغلاق إلى الانعتاق والانطلاق.<sup>(١)</sup> وبغية الوقوف على ظروف ولادة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لا بد من التطرق إلى الظروف التي رافقت إصداره والتطرق إلى لجنة كتابة الدستور وولادته مع حتمية تعديله.

### المطلب الأول: الظروف المحيطة بولادة دستور ٢٠٠٥

شهدت الحقبة الممتدة من ١٤ تموز ١٩٥٨ إلى ٩ نيسان من عام ٢٠٠٣ منعطفاً خطيراً في تاريخ العراق السياسي والدستوري إذ طرأت فيها أحداث وصراعات كان الهدف منها أحكام القبض على السلطة قدر الإمكان. وقد تميزت هذه الحقبة بتدخل القوات المسلحة في شؤون السياسة والحكم مما أضفى على السلطة طابعاً عسكرياً.<sup>(٢)</sup> وكان من أهم تلك الأحداث حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ وحركة ٨ شباط لعام ١٩٦٣ وحركة ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ وحركة ١٧ تموز لعام ١٩٦٨. نتجت عن تلك الانقلابات ستة دساتير مؤقتة وهي دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨. دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣. دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤. دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤. دستور ٢١ أيلول لعام ١٩٦٨. دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠. وقد أطلقنا على تلك الدساتير مصطلح الدساتير الانقلابية لأنها وثائق مكتوبة عليها يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لإعادة ترتيب الأوضاع بما يتلاءم مع أحكام قبضتهم على السلطات متجاهلين الأسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من أحكام.<sup>(٣)</sup> ولهذا يمكن تحديد ملامح هذه الطائفة من الدساتير بفقدانها الشرعية واقتنائها بصفة التأقيت غير المحدد وتركيزها للسلطات واقتارها للرقابة على دستورية القوانين وارتباطها بمن وضعوها.<sup>(٤)</sup>

وبعيداً عن الولوج في تفاصيل تلك الحقبة ووصولاً إلى مرحلة الاحتلال عام ٢٠٠٣ غدت البلاد بعد إسقاط النظام القائم آنذاك في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣، وبعد أن حلت سلطة الائتلاف المؤقتة جميع المؤسسات التي نص عليها دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠، غدت البلاد في حالة فراغ دستوري. لذا كان من اللازم إصدار دستور جديد يؤسس لهيئات جديدة تبعاً للتغيرات التي طرأت على شكل الدولة من جهة وعلى طبيعة نظام الحكم من جهة أخرى. ولهذا

(١) د.غازي فيصل مهدي . نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان. الطبعة الأولى. موسوعة الثقافة القانونية. بغداد. ٢٠٠٨.

ص ٣

(٢) د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري. الطبعة الثالثة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. العراق. النجف الأشرف. ٢٠٢١. ص ٢١٢

(٣) د.عدنان عاجل عبيد . الدساتير الانقلابية في العراق. بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية. العدد ٢٢ السنة ٨ - ٢٠١٥

ص ٨٩

(٤) د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري. المصدر السابق. ص ٢٥٣

أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٨ / آذار / ٢٠٠٤ موقعاً من أعضاء مجلس الحكم الانتقالي.<sup>(١)</sup>

### المطلب الثاني: التمثيل الطائفي في لجنة كتابة دستور ٢٠٠٥

أسس قانون إدارة الدولة النواة الأولى للسلطة التأسيسية الأصلية المختصة بوضع دستور دائم للبلاد لتنتهي الفترة الانتقالية وتُنَاط شؤون الحكم إلى سلطة مدنية منتخبة تحكم البلاد حكماً دستورياً ديمقراطياً تداولياً . لذا تولت الجمعية الوطنية المنتخبة في ظل قانون إدارة الدولة ومنذ الوهلة الأولى مهمة وضع الدستور، إذ انبثقت لجنة كتابة الدستور من رحمها وتشكلت من بعض أعضاء الجمعية الوطنية ومن آخرين غير ممثلين بها مراعاة لمكونات الشعب الرئيسية، إذ اختارت ٥٥ نائباً بينهم ٢٨ من مكون ١٥ من مكون معين و٨ من قائمة ممثلة داخل البرلمان و٤ يمثلون الأقليات ، وبعد أن قاطع مكون معين التمثيل في اللجنة تم إدخال مجموعة لم يكونوا ممثلين في الجمعية رغبة منها في تمثيل كافة المكونات ، إذ تم اختيار خمسة وعشرين عضواً تقرر أن يكون خمسة عشر منهم أعضاء فاعلين في لجنة الصياغة والعشرة المتبقية يرافقونهم كمستشارين ولا يحق لهم الاشتراك في المداولات<sup>(٢)</sup> ، وبعد أن انتهت من مهمتها بوضع مسودة الدستور في ٢٢ / ٨ / ٢٠٠٥ ، عُرض على الاستفتاء الشعبي في ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ وشارك فيه المصوتون بنسبة ( ٦٤,٦ % ) من مجموعهم البالغ ( ١٥,٥ ) خمسة عشرة مليوناً ونصف نسمة ، وقد حاز على نسبة عالية وصلت إلى ٧٩% من مجموع المصوتين<sup>(٣)</sup>.

هذا ودخل دستور ٢٠٠٥ حيز التنفيذ في ٢٠ / حزيران / ٢٠٠٦ بعد أن نالت الحكومة العراقية الجديدة ثقة مجلس النواب استناداً إلى المادة ١٤٤ منه.

### المطلب الثالث: مرافقة فكرة تعديل الدستور مع ولادته

تضمن دستور ٢٠٠٥ عند إصداره نصين تناولا طريقة تعديله، الأول نص المادة ١٢٦ الوارد ضمن الأحكام الختامية، والثاني نص المادة ١٤٢ التي وردت ضمن الأحكام الانتقالية، وتكمن الحكمة من إيراد تعديل الدستور في المادة ١٤٢ في رغبة المشرع الدستوري بتسهيل بعض الإجراءات أو الشروط المنصوص عليها في المادة ١٢٦ كما سنوضحه لاحقاً، استجابة لاعتراض بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتطميناً لها بإمكانية تعديل أحكامه بعد نفاذه<sup>(٤)</sup>.

(١) طارق حرب. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات. الطبعة الأولى. منشورات دار الحنش. بغداد. ٢٠٠٧. ص ٨

(٢) محمد أحمد محمود. تعديل الدستور. الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب العراقي . الدائرة الإعلامية. بغداد. ٢٠١٠. ص ٨٥

(٣) طارق حرب. المصدر السابق. ص ٨

(٤) Haider Ala Hamoudi . Notes in Defense of the Iraq Constitution. University of Pennsylvania Journal of International Law. Vol.14.2011.p.1284.

وأوردت المادة المذكورة أحكام التعديل والمدة الدستورية اللازمة لها لإجراء التصويت على التعديل، إذ يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب إدخالها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نفاذ الدستور. وبعدها يصوت مجلس النواب على البت بالتعديلات بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي، خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وعدم رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

ومما تقدم يتضح جليا ولادة فكرة التعديلات الدستورية مع ولادة الدستور نفسه، بسبب اعتراض بعض المكونات على فكرة الدستور نفسه، أو الظروف المحيطة به، وما يترتب عليه من ضرورة إصداره لمعالجة آثار الاحتلال من جهة ولتطمين المكونات المعترضة من جهة أخرى مع النظر على العجلة في وضعه في خضم تلك الظروف.

## المبحث الثاني

### أسلوب ممارسة السلطة بعد إصدار الدستور (المحاصصة الحزبية)

بعد نزول أحكام دستور الجمهورية لسنة ٢٠٠٥ وبعد إقراره إلى موضع التطبيق، تلقفها الواقع السياسي الذي لم يأت كصورة أمينة إلى نصوص الدستور، وقد يبدو البون الشاسع بين النص الدستوري والواقع ظاهرة طبيعية في الحياة الدستورية، إلا أن الخرق الصارخ لأحكامه يشكل المخالفة الدستورية بعينها، وبين هذا وذاك يبرز أسلوب المحاصصة الحزبية في ممارسة السلطة سلوكاً تمسكت به الطبقة الحاكمة. وبغية الغوص في تفصيلها سنوضح معناها وعلاقتها بالديمقراطية التوافقية ودستوريتها من عدما.

### المطلب الأول: فحوى المحاصصة الحزبية

طالما أخذت فكرة المحاصصة الحزبية صداها ووقعها في عملية توزيع السلطة أو الصراع عليها بين القوى السياسية، فعلى الرغم من تمثيل القوى السياسية في مجلس النواب حسب الأصوات التي حصلت عليها، إلا أن هدفها يمتد إلى التمثيل في مجلس الوزراء بصفة خاصة والسلطة التنفيذية بوجه عام، حسب ما حصلت عليه من مقاعد نيابية حصدها بعدد الأصوات المصوتة لصالحها. وعليه فإن المحاصصة الحزبية قاعدة تتمسك الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب للحصول على مناصب وزارية أو تنفيذية حسب تمثيلها في السلطة التشريعية (مجلس النواب). ويتم تطبيقه بتحويل الحقائق الوزارية و منصب رئيس مجلس الوزراء إلى نقاط ، وبعدها يتم احتساب المقاعد النيابية للكتلة داخل مجلس النواب ، لتحصل بعدها على الحقائق الوزارية حسب ما تحصل عليه من نقاط نسبة إلى المقاعد النيابية ، فمثلا يتم تحويل المناصب الوزارية أو التنفيذية إلى نقاط ، وكل نقطة تعادل مقعدين في مجلس النواب ، وتحتاج كل كتلة ممثلة في مجلس النواب إلى أربع نقاط للحصول على وزارة غير سيادية وخمس نقاط للحصول على وزارة سيادية ، أما تكلفة منصب رئيس مجلس الوزراء فتعادل ١٥ نقطة أي ما يعادل ٣٠ مقعدا نيابيا ، إن هذا التقسيم ليس من ابتداء المشرع الدستوري وإنما يرجع إلى اتفاق الكتل السياسية ،

وقد يتأرجح هذا الاتفاق حسب الصفقات المنعقدة بين الكتل السياسية الكبيرة الممثلة في البرلمان ، وقد يختلف في جزئياته إلا أنه لا يخرج عن تلكم الآلية في مجملها<sup>(١)</sup>.

وقد يطلق بعض الباحثين تسمية المحاصصة الطائفية على هذا الأسلوب تعبيراً عن توزيع المناصب بين الطوائف والمكونات، إلا أننا نعتقد أن هذا المصطلح لا يستقيم مع توزيع المناصب على أحزاب متحاصصة لا تمثل مكوناتها بمعنى الكلمة ولا سيما مع النظر إلى ظاهرة عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات النيابية واتساع حركة الاحتجاجات لعدم الرضا عن أداء السلطات والأحزاب السياسية المتصدية لها<sup>(٢)</sup>، لذا تعد تسمية المحاصصة الحزبية أكثر دقة ومنطقاً.

### المطلب الثاني: ربط المحاصصة الحزبية بالديمقراطية التوافقية

قد يبرر بعض الباحثين أسلوب المحاصصة الحزبية سالف الذكر، بأنه صورة من صور الديمقراطية التوافقية ، وهي طريقة للحكم ظهرت مؤخراً بوصفها تطوراً لفكرة ديمقراطية الأغلبية ، إذ أفرزت فكرة الديمقراطية بالأغلبية تطبيقاً يشكل أزمة في بعض المجتمعات التعددية القائمة على الانتماء القومي و الديني والمذهبي، فقد يدفع حكم الأغلبية الجو الأقليات والإثنيات إلى سلوك سبل أخرى قد تصل إلى العنف لإرغام الأطراف الأخرى على منحها قدراً معقولاً في إدارة الدولة وتداول السلطة ، لتضاف آليات حديثة أخرى إما للدستور أو للأعراف السياسية في ممارسة السلطة وتعد كل من سويسرا والنمسا وهولندا وبلجيكا تجارب حكم رسخت فكرة الديمقراطية التوافقية . وللاجابة على التساؤل المثار بشأن النظر إلى أسلوب المحاصصة الحزبية المطبق في العراق منذ عام ٢٠٠٣ على أنه ضرب من ضروب الديمقراطية التوافقية يقتضي الأمر تعريفها وبيان عناصرها، ومن ثم الوصول إلى مبتغانا في الإجابة على السؤال المتقدم.

فقد عرفها الفقه الغربي بأنها (نوع من النظام السياسي باعتباره جمعاً لوحدات مكون لا تفقد هويتها عند الاندماج في شكل من أشكال الاتحاد)<sup>(٣)</sup> ، ويرى جانب من الفقه السياسي العربي بأنها (توصيف حيادي لنمط معين من الأنظمة السياسية المنتشرة عالمياً في نوع معين من المجتمعات)<sup>(٤)</sup> .

أما الفقه العراقي فيعرفها بأنها (استراتيجية في إدارة النزاعات من خلال التعاون والاتفاق بين مختلف النخب، بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأكثرية)<sup>(٥)</sup>.

ومما تقدم يظهر جلياً أن المحاصصة طريقة حكم تتلافى سلبيات حكم الأغلبية بمنح القوميات أو الأقليات الأخرى مكنة الاشتراك في إدارة شؤون الدولة والحكم والاعتراض وترتيب الأثر عليه.

(١) د.عدنان عاجل عبيد. جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق . الطبعة الأولى. منشورات دار السلام القانونية. العراق. النجف الأشرف. ٢٠٢١. ص ١٧٠.

(٢) للمزيد من التفصيل. انظر حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها في شرعية السلطة. الطبعة الأولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. ٢٠١٩. ص ٣٣ ومابعداها

(٣) آرنه لبيهارت . الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد . الطبعة الأولى. الفرات للنشر والتوزيع. بغداد - بيروت. ٢٠٠٦ ص ١٣

(٤) د.رعيد الصلح . الديمقراطية التوافقية في إطارها العلمي واللبناني. الطبعة الأولى. إصدارات مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني. بيروت. ٢٠٠٧. ص ٥

(٥) شاكر الأنباري. الديمقراطية التوافقية - مفهومها ونماذجها. الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٧. ص ٩

وثمة خصائص أربع للديمقراطية التوافقية الأولى الحكم من خلال ائتلاف واسع من الساسة في مجتمع تعددي ، والثانية منح الاعتراض المتبادل بين مستويات الحكم والقرار ، والثالثة النسبية أي تمثيل المكونات حسب نسبة تمثيلها في البرلمان ، والرابعة منح كل قطاع عالية من الاستقلال في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة<sup>(١)</sup> . ولتتمثيل على ما تقدم تتركز السلطات بيد الجمعية الوطنية في سويسرا ويتكون المجلس التنفيذي من سبعة أعضاء يمثلون حسب قوتهم الانتخابية: عضوين لكل من الراديكاليين والاشتراكيين والكاثوليك ، وعضو واحد من حزب الفلاحين . وفي ماليزيا منح دستورها لعام ١٩٥٧ في المادة ( ٢- ب ) البرلمان حق تعديل حدود الولايات شريطة موافقة تلك الولايات وموافقة مجلس الحكام . وفي النمسا تشكل الحكومات الائتلافية بما يتناسب مع حجم الأحزاب الانتخابية . وتتبنى بعض الدول الأوروبية صيغة النظام الفيدرالي من أجل تحقيق الاستقلال الفئوي بدرجة عالية منها ألمانيا وسويسرا وكندا.<sup>(٢)</sup>

نقول يقينا قاطعين إن أسلوب المحاصصة الحزبية المتبع في العراق بعيداً بعد المشرقيين عن الديمقراطية التوافقية وذلك للأسباب التالية:

(١) تأتي مرحلة الديمقراطية التوافقية بعد اتباع صيغ الديمقراطية بالأغلبية ويصدق هذا في جميع الدول التي طبقتها، في حين ظهر أسلوب المحاصصة بعد زوال حكم دكتاتوري مقبوت دون المرور بمرحلة حكم الأغلبية.

(٢) تؤدي الدول الإقليمية دورا كبيرا في إجراء الانتخابات وتعزيز الانقسامات، لا بل إن اغلب الكتل السياسية تستقوي على بعضها بدول إقليمية تستمد منها الدعم والعزم.

(٣) تشيع ثقافة الحكم الرشيد و قدسية المال العام في الدول التي تتبنى الديمقراطية التوافقية، لذا لا يمكن الحديث عنها مع استباحة المال العام وارتفاع معدلات الفساد الإداري والمالي الناتج عن الفساد السياسي وتعرض الاقتصاد بين الفينة والأخرى إلى هزات عنيفة ناتجة عن اعتماده ربع بيع النفط العام وغياب تنوعه، وما ينتج عنها من ارتفاع في معدلات البطالة ونقص حاد في الخدمات<sup>(٣)</sup> . وعليه لا صلة تذكر بين الديمقراطية التوافقية حسب مفهومها المتقدم والمحاصصة الحزبية في العراق.

### المطلب الثالث: دستورية المحاصصة الحزبية

لم يشرُ دستور ٢٠٠٥ صراحة أو ضمناً إلى فكرة المحاصصة الحزبية، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا تطرقت إليها في أحكامها عبر مرحلتين:

**المرحلة الأولى :** قضت فيها بدستورية المحاصصة في توزيع الحقائق الوزارية إذ جاء في حكمها الصادر في ٢٠١١/١٠/١٨ ( ... إن الوزارة الحالية هي وزارة ( شراكة وطنية ) جرى التوافق السياسي على تسمية أعضائها ومنهم الوزراء وكالة ، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقائق هذه الوزارات فيما بينها وكل حسب استحقاقه البرلماني وإن تسمية وزراء هذه الوزارات يتم بالتوافق بين هذه الكتل الممثلة في الوزارة الحالية وتقديم

(١) آرنت ليبهارت. المصدر السابق. ص ٤٧

(٢) آرنت ليبهارت. المصدر السابق. ص ٥٦

(٣) للاطلاع على معدلات الفساد الإداري والمالي انظر تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠٢١ . منشور على موقع هيئة النزاهة

الأسماء إلى مجلس النواب لمناقشتها والتصويت بالثقة أو بعدم الثقة عليها...<sup>(١)</sup> وبذا أقرت المحكمة بحكمها هذا الممارسات العملية في تشكيل توزيع المناصب حسب الاستحقاق الانتخابي للكتل البرلمانية، مؤسسة بذلك لقاعدة دستورية نابعة من حكم قضائي ملزم للسلطات كافة<sup>(٢)</sup>.

إن هذا الأسلوب في تشكيل الحكومة أوجد وزارات مهيضة الجناح لا تقوى على القيام بواجباتها من تحقيق التنمية ومكافحة الفساد بل إنها أسهمت وزادت من سطوته في مؤسسات الدولة.

**المرحلة الثانية:** مرحلة العزوف عن خلع الدستورية على المحاصصة، فقد تراجعت المحكمة عن التسليم بدستورية فكرة الاستحقاق الانتخابي بفعل الضغط الشعبي وموجة الاستياء والتظاهرات من تقسيم الحقائق الوزارية على الكتل السياسية إذ قضت بحكمها الصادر في ٢٨/١٠/٢٠١٩، بعدم دستورية قرار مجلس النواب ذي العدد ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٠٢) من ٢٤/١٢/٢٠٠٨<sup>(٣)</sup>.

وجاء في حكمها (إن قيام القوائم والكتل السياسية بالمطالبة بمناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في أجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الآخر لا سند له من الدستور... إن السير في خلاف ما نص الدستور عليه قد خلق ما يدعى بـ(المحاصصة السياسية) في توزيع المناصب التي ورد ذكرها وما نجم من ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام إضافة إلى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين... وخالفت كذلك مبدأ تكافؤ الفرص...)<sup>(٤)</sup>.

إن تقرير المحكمة لعدم دستورية الاستحقاق الانتخابي يطوي صفحة سنوات عجاف كانت فيها الحقائق والمناصب التنفيذية تتوزع توزيع الغنائم على غير منوال وإن أتت هذه الخطوة متأخرة من المحكمة هي أفضل من ألا تأتي مطلقاً، وعليه كل حكومة تتشكل وفقاً لأسلوب المحاصصة تكون عارية عن الشرعية مفتقرة للدستورية.

(١) حكم المحكمة في الدعوى ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/١٠/١٨ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الويب سايت <http://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٥/١٢/٢٠١٩.

(٢) نصت المادة (٩٤) من دستور ٢٠٠٥ على أن ( أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا باتت ملزمة للسلطات كافة ) .

(٣) إذ جاء في الفقرة السادسة من القرار المذكور بأن ( تنفيذ المتفق عليه من مطالب القوائم والكتل السياسية وفق استحقاقاتها في أجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة وعلى مجلس النواب الإسراع في المصادقة على الدرجات الخاصة ) .

(٤) حكم المحكمة في الدعوى ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٠/٢٨ منشور على موقع المحكمة على الويب سايت <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٣٠/٤/٢٠١٩.

### المبحث الثالث

#### عقبات تعديل دستور ٢٠٠٥

تتبدى عقبات تعديل دستور ٢٠٠٥ جلية عند التعرض لمعضل التعديل الأول، والتمثيل المكوناتي للجنة التعديل الأول، وفوات المدة الدستورية للتعديل.

#### المطلب الأول: معضلة التعديل الأول

كان يفترض إجراء التعديل الأول لدستور ٢٠٠٥ خلال بضعة أشهر من صدوره، إذ ألزم المشرع الدستوري لجنة التعديلات الدستورية المشكلة من مجلس النواب أن تقدم تقريراً إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر تتضمن التوصية بالتعديلات الواجب إجراؤها على الدستور<sup>(١)</sup>، وقد انصرمت المدة المذكورة وغدت نسياً منسياً لفوات ما يقارب السبعة عشر عاماً، لذا لم ير التعديل الأول النور، والتساؤل الذي يثور، أن الدستور قد حدد إجراءات التعديل بموجب المادتين ١٢٦ و ١٤٢ منه، فبمقتضى أي مادة يعدل الدستور للمرة الأولى؟ للإجابة على التساؤل المتقدم ينبغي إيراد حكم المادتين:<sup>(٢)</sup>

**أولاً: التعديل بموجب المادة ١٢٦:** ثمة شروط ومحددات نصت عليها المادة ١٢٦ ينبغي اتباعها عند عملية التعديل يمكن إجمالها بالآتي:

(١) **من ناحية اقتراح التعديل:** إذ يكون لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين، أو لخمس أعضاء مجلس النواب حق اقتراح التعديل.

(٢) **قيود التعديل:** إذ أورد الدستور حظراً موضوعياً مؤقتاً منع بموجبه تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين.

(٣) **الموافقة على التعديل:** اشترط الدستور موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديل ليعرض بعدها على الاستفتاء العام.

(٤) **إقرار التعديل:** إذ ينبغي أن يوافق الشعب على التعديلات المطروحة في مجلس النواب بالاستفتاء الشعبي ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين.

(٥) **المصادقة على التعديل:** على رئيس الجمهورية المصادقة على التعديل المقرر بالاستفتاء الشعبي خلال سبعة أيام، ويُعد التصديق حاصلاً بعد انتهاء المدة المذكور وإن لم يصادق، مما يعني أن مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل وفقاً للمادة ١٢٦ مصادقة حكومية.

(٦) **تعديل صلاحيات الأقاليم:** إذ لا يجوز إدخال أي تعديل على صلاحيات الأقاليم غير الداخلة في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكان الأقاليم في الاستفتاء الشعبي.

• **ثانياً: تعديل الدستور وفقاً للمادة ١٤٢:**

ويمكن إجمال شروط التعديل وفقاً للمادة ١٤٢:

(١) المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري . المصدر السابق . ص ٢٩٥

- (١) **اقتراح التعديل:** يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب إدخالها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نفاذ الدستور.
  - (٢) **قيود التعديل:** لا يسري الحظر الموضوعي المؤقت الوارد في المادة ١٢٦ على التعديلات المتقدمة وبذلك يمكن تعديل المواد الواردة في الباب الأول والباب الثاني أسوة بالمواد الأخرى.
  - (٣) **الموافقة على التعديل:** اكتفى الدستور بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي.
  - (٤) **إقرار التعديل:** تطرح المواد المعدلة في مجلس النواب على الاستفتاء الشعبي خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وعدم رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.
  - (٥) **المصادقة على التعديل:** لم تشترط المادة ١٤٢ مصادقة رئيس الجمهورية الحكيمة أو الفعلية على التعديلات بعد عرضها على الاستفتاء الشعبي لذا يمكن القول بأن التعديلات تعد مصادقاً عليها بعد إقرار الشعب لها بالاستفتاء العام.
  - (٦) **تعديل صلاحيات الأقاليم:** يمكن إدخال تعديلات على صلاحيات الأقاليم وفقاً للمادة ١٤٢ دون الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية أو الشعب في تلك الأقاليم.
- ومما تقدم يتضح أن التعديل الأول يتم أجرأه استناداً إلى المادة ١٤٢ بوصفها مادة انتقالية وردت ضمن الأحكام المؤقتة التي يتم الاستعانة بها لتعديل المرة الأولى، وبعد البت بالتعديلات إيجاباً أو سلباً، تسري أحكام المادة ١٢٦ لإجراء التعديل بعد أن وردت ضمن الأحكام الختامية غير الانتقالية.
- وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا بحكمها الصادر في ٢٠١٧/٥/٢١ المعنى المتقدم عندما قضت بـ (٠٠٠) إن تطبيق أحكام المادة ١٢٦ من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي أوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة ١٤٢ ووفق الإجراءات المرسومة بهذه المادة) ، وقد جاء حكم رأي المحكمة هذا رداً على طلب تفسيري تقدم به مجلس النواب إليها يستفهم بمقتضاه عن المادة الدستورية التي يتم الركون إليها لتعديل الدستور للمرة الأولى<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: التمثيل المكوناتي للجنة التعديل الأول

ثبت بالدليل القاطع والبرهان الساطع أن كل من إرادتي المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ والمحكمة الاتحادية العليا بمقتضى حكمها سالف الذكر، قد اتجهتا إلى أن التعديل يتم للمرة الأولى استناداً إلى المادة ١٤٢، وأن المادة المذكورة قضت بأن يكون التعديل مقترحاً من لجنة، واشترطت شرطين في تلك اللجنة. الشرط الأول: أن تضم في عضويتها أعضاء مجلس النواب فقط.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١ . منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq/t.2017> . تاريخ الزيارة : ٢٠٢٢/٤/٣٠

الشرط الثاني: أن تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.

وعند التمعن بالشرطين المتقدمين نجد أن الأول منع دخول أعضاء آخرين من غير أعضاء مجلس النواب، وأنها اقتصر على المكونات الرئيسية في الشرط الثاني مخالفة بذلك قاعدة المساواة المشار إليها في المادة ١٤ من الدستور لتجاهلها المكونات الأخرى وقصرها التعديل على المكونات الرئيسية مجانبة مبدأ المواطنة وحق المشاركة في الشؤون العامة<sup>(١)</sup>.

وعند الرجوع إلى تجارب الدول المقارنة وتعاملها مع انبثاق مقترحات التعديلات الدستورية فقد أصدرت رئاسة الجمهورية المصرية قرارها ذا العدد ٥٧٠ في ٢٠١٣/٩/١ بتشكيل لجنة الخمسين المكونة من خمسين عضواً تقوم بدراسة مشروعات التعديلات الدستورية الواردة إليها من لجنة الخبراء المشار إليها في المادة ٢٨ من الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١٣/٧/٨ وعلى أثرها تم تعديل مجمل أحكام دستور ٢٠١٢ بدستور ٢٠١٤<sup>(٢)</sup>.

وقد ضمت لجنة الخبراء (اثنتين من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها واثنتين من قضاة القضاء العادي واثنتين من قضاة مجلس الدولة وأربعة من أساتذة القانون الدستوري بالجامعات المصرية وتختار المجالس العليا للهيئات والجهات القضائية المذكورة ممثلوها ويختار المجلس الأعلى للجامعات أساتذة القانون الدستوري وتختص اللجنة باقتراح التعديلات على دستور ٢٠١٢ المعطل)<sup>(٣)</sup>. أما لجنة الخمسين فقوامها أعضاء يمثلون (كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية، وعلى الأخص الأحزاب والمنقذين والعمال والفلاحين وأعضاء النقابات المهنية والاتحادات النوعية والمجالس القومية والأزهر والكنائس والقوات المسلحة والشرطة والشخصيات العامة، على أن يكون من بينهم عشرة من الشباب والنساء على الأقل، وترشح كل جهة ممثليها، ويرشح مجلس الوزراء الشخصيات العامة)<sup>(٤)</sup>. ومما تقدم نلاحظ أن المشرع المصري قد عمد إلى نشر مسألة التعديلات الدستورية بين فئات الشعب من أساتذة وقضاة ونقابات ومؤسسات تعليمية وشخصيات سياسية وأقليات بوصفها شأنًا عامًا يخص جميع المواطنين ولا يقتصر على مكون معين، وقد احتج بعض المواطنين على موقف المشرع العراقي هذا

(١) نصت المادة ١٤ من دستور ٢٠٠٥ على ما نصه (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي ) ، وهذا النص يضع قاعدة عامة مبنها فكرة المساواة أمام القانون ورفض التمييز على الأسس المتقدمة وبضمنها الوضع الاجتماعي ، مما يتناقض تماما مع ماورد من أن اللجنة تضم أعضاء من المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي .

(٢) إذ نصت المادة ٢٤٦ من دستور ٢٠١٤ على ما نصه (يلغى الإعلان الدستوري الصادر في ٥ يوليو ٢٠١٣ و الإعلان الدستوري الصادر في ٨ يونيو ٢٠١٣ ، وأي نصوص دستورية أو أحكام وردت في الدستور الصادر سنة ٢٠١٢ ، ولم تتناولها هذه الوثيقة الدستورية تعتبر ملغاة من تاريخ العمل بها، ويبقى نافذا ما ترتب عليها من آثار) .

(٣) المادة ٢٨ من الإعلان الدستوري الصادر ٢٠١٣/٧/٨ منشور على موقع منظمة دعم بناء الدساتير العالم الويب سايت : <https://constitutionnet.org/vl/item/msr-lln-ldstwy-lsdr-fy-8-tmzwylyw-2013> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩

(٤) قرار رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور رقم ٥٧٠ في ٢٠١٣/٩/١ . منشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٥ مكرر في ٢٠١٣/٩/١ . متاحة على موقع منشورات قانونية الويب سايت : <https://manshurat.org/node/1700> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩ لمزيد من الاطلاع على تجربة التعديلات الدستورية في مصر انظر . د.محمد علي سويلم . الدستور الانتقالي . الطبعة الأولى . دار المطبوعات الجامعية . الإسكندرية . ٢٠١٣ ص ٨ وما بعدها . د.ياسر محمد عبد السلام . البسيط في النظام الدستوري المصري ( مصر بين دستورين ) . الطبعة الثانية . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠١٤ . ص ١١ وما بعدها .

وقاضوه أمام المحكمة الاتحادية العليا مستنديين إلى أن قصر لجنة التعديلات الدستورية على (مكونات المجتمع العراقي) لا يشمل المكون السياسي حسب وإنما يمتد إلى المكونات الثقافية والاقتصادية والمكونات الممثلة للمصالح العامة للمجتمع. (١)

وما فكرة حصر التعديلات الدستورية لدى المكونات الرئيسية وقصرها عليها فقط وإخراجها من دائرة المواطنة إلا تكريسا واضحا لفكرة المحاصصة الحزبية التي لفظتها الفئات المجتمعية ورفضتها المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها كما أسلفنا ، كما لا يمكن الاعتماد على أعضاء مجلس النواب فقط في اقتراح التعديلات والتصويت عليها دون وجود خبراء متخصصين بالفقه القانوني عامة والفقه الدستوري خاصة وقضائه ، لذا نأمل من المشرع العراقي أن يحذو حذو زميله المصري وأن يلتزم بنصوص الدستور الذي وضعها بنفسه من مبدأ المساواة بين المواطنين ويشرك المعنيين بالتعديلات وأصحاب الخبرة والكفاءة فهو خير وأفضل عملا (٢).

### المطلب الثالث: فوات المدة الدستورية

وقد صرحت تلکم المادة جهاراً أنه ينبغي على لجنة التعديلات الدستورية تقديم توصياتها بالتعديل إلى مجلس النواب خلال مدة أربعة أشهر من بداية عمله، ويبدو أن المجلس لم يبيت بالتعديلات المذكورة إلى يومنا هذا! لذا ينهض تساؤل كبير: هل فوات المدة المذكورة يسقط نصها من صومعة النصوص الدستورية لعدم الاستعمال وفقا للأجل المحدد، أم يبقى شاخصاً واجب النفاذ؟

يمكن الوقوف على عقبة فوات المدة الدستورية للنص من خلال التطرق إلى رغبة الطبقة السياسية بإجراء التعديل ورغبة الشعب بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها وموقف المحكمة الاتحادية العليا من فوات المدة. بالرغم من ولادة فكرة تعديل الدستور مع ولادة الدستور نفسه كما مر بنا سابقا، وعزوف مكون من المكونات عن الانسحاق مع فكرة الدستورية في ظل الظروف التي كانت سائدة آنذاك، والتسليم بضرورة التعديل بعد الإقرار، فلم يحصل أي تعديل للدستور منذ نفاذه عام ٢٠٠٦ إلى يومنا هذا ٢٠٢٢. ويبدو أن الطبقة السياسية التي أسهمت في وضعه نسيت أو تناست أو تنصلت من فكرة التعديل نفسها وارتضت بالدستور كما صدر، لأنها اندمجت بفكرة المحاصصة الحزبية وجنت أكلها من مناصب ومزايا تنعم بها وتمرح كمرح الفراشات بحبات الزهور. ولا نرضى غير هذا التفسير لتأخير التعديلات عن أجلها المحدد لا سيما أن الدستور قد أوكل مهمة اقتراح التعديلات إلى لجنة تتبثق عن مجلس النواب نفسه، أي مسرح الطبقة السياسية الماسكة بزمام الحكم منذ وضع الدستور.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا نو العدد ١٢٨/اتحادية / ٢٠١٩ في ١٦/١٢/٢٠١٩. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا . ويب سايت [https://www.iraqsc.iq/krarid/128\\_fed\\_2019.pdf](https://www.iraqsc.iq/krarid/128_fed_2019.pdf) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩ .

(٢) للمزيد من اللاطلاع على الإشراف الواسع في التعديلات الدستورية انظر :

بالمقابل أفرزت فكرة المحاصصة الحزبية إرثا كبيرا من الفشل والفساد والإخفاق<sup>(١)</sup>، ولد استياء شعبيا كبيرا تُرجم إلى تظاهرات كبيرة عارمة تطالب بنسف أركان النظام السياسي بأكمله<sup>(٢)</sup>، وبالتالي حتمية تعديل الدستور لأنه أسس لنظام سياسي مرفوض شعبيا بالاحتجاجات والتظاهرات تارة وبالعرزوف عن المشاركة في الانتخابات البرلمانية تارة أخرى<sup>(٣)</sup>. ومهما يكن شكل تمسك الطبقة السياسية بالدستور والنظام السياسي التي تتبناه، تبقى الكلمة الفصل للشعب صاحب السلطة والمقرر لشرعيتها وهذا ما صرح به الدستور نفسه.

وبين المتمسك بالدستور والرافض له يبرز دور القضاء الدستوري في فرض حكم القانون، ولا مغالاة إذا ما قلنا إن المحكمة الاتحادية العليا كانت المنقذ للمادة من ١٤٢ من الزوال بسبب فوات المدة وإلزام الدليل بشي من التفصيل:

إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا باستمرارية نفاذ المادة ١٤٢ على الرغم من انتهاء الأجل المحدد لها في مواضع ثلاث:

**الموضع الأول:** بحكمها ذي العدد ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧ الصادر في ٢١/٥/٢٠١٧، إذ طلب مجلس النواب من المحكمة تحديد أي من المادتين ١٢٦ و ١٤٢ يتم بموجبها التعديل لأول مرة وأجابت المحكمة صراحة بالأولوية للمادة ١٤٢ لأنها استثناء على أحكام المادة ١٢٦<sup>(٤)</sup>، مع الإشارة إلى أن رأي المحكمة هذا قد صدر عام ٢٠١٧ أي بعد تصرم الميعاد المحدد في المادة ١٤٢ .

**الموضع الثاني:** بمقتضى حكمها ذي العدد ١٢٨ / اتحادية / ٢٠١٩ الصادر في ١٦/١٢/٢٠١٩، عند ردها دعوى المدعي الذي طعن بدستورية تشكيل مجلس النواب للجنة التعديلات الدستورية وفقا للمادة ١٤٢ وقضت ما نصه (...وبصدد الادعاء بأن النص يقضي أن يكون تشكيل اللجنة في بداية عمل المجلس فإن ذلك لا يحول دون تشكيلها لاحقا مادام حكمها قائما ولم يبلغ أو يعدل (...)<sup>(٥)</sup>.

**الموضع الثالث:** فقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا بحكمها صاحب الأعداد ٥١ / اتحادية / ٢٠١٠ في ١٣/٧/٢٠١٠ و ٧١ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٨/٧/٢٠١٩ بأن المدد الواردة في نصوص الدستور مدد تنظيمية وليست مدد سقوط، أي أن المشرع الدستوري يذكرها لتوجيه السلطات بمراعاتها، ولا يترتب على فواتها سقوط حكم النص من نصوص الدستور<sup>(٦)</sup>.

(١) فقد احتل العراق مراتب متقدمة ضمن تصنيف الدول الأكثر فسادا في العالم حسب تقارير منظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة . انظر د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري . الطبعة الرابعة . منشورات مكتبة دار السلام القانونية . النجف الأشرف . ٢٠٢٠ . ص ١٣٦

(٢) ومن أبرزها حركة الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في تشرين الأول من عام ٢٠١٩ وانتهت باستقالة حكومة عادل عبد المهدي وحل مجلس النواب وإجراء انتخابات مبكرة مع تعديل قانون انتخابات مجلس النواب .

(٣) شكلت نسب مشاركات الناخبين في الانتخابات البرلمانية في العراق لعام ٢٠١٨ نسبا متدنية ، لذا يذهب الفقه السياسي والدستوري إلى اعتبار عزوف الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم ضربا من ضروب الاحتجاج على النظام السياسي القائم .انظر حسين سلمان سكر . ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها على السلطة . الطبعة الأولى . منشورات زين الحقوقية . بيروت . ٢٠١٩ . ص ١٥١ .

(٤) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا : ويب سايت <https://www.iraqfsc.iq/s.2017> تاريخ الزيارة ١٢/٥/٢٠٢٢

(٥) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا : ويب سايت <https://www.iraqfsc.iq/s.2019> تاريخ الزيارة ١٣/٥/٢٠٢٢

(٦) د.مصطفى عادل طالب . المدد الدستورية . دار السنهوري . بيروت . ٢٠١٨ . ص ١٣٩ .

وعليه فقد مدت المحكمة الاتحادية العليا حكم المادة ١٤٢ من الدستور مداً إلى أجل غير محدد ومنحت مجلس النواب الفسحة الكبيرة من أجل الدفع باتجاه إجراء تعديل الدستور للمرة الأولى بعد مرور ما يناهز العقد والنصف من الزمن.

ومع تقديرنا العالي لرأي المحكمة هذا فإننا نعتقد أن موقفها هذا جاء حرصاً منها على إحياء فكرة تعديل الدستور من جهة، ومنعاً لواد فكرتها من الطبقة السياسية من جهة أخرى.

ولكننا نرى أن تصرم أكثر من خمسة عشر سنة من الزمن على حكم مادة دستورية ألزم فيها المشرع الدستوري لجنة التعديلات الدستورية بتقديم تقرير التعديلات إلى مجلس النواب (خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر) كما عبر المشرع عنها، يقود إلى حقيقة لا بد من الإفصاح عنها وهي أن استعانة المشرع بعبارة ( لا تتجاوز) دلالة نصية على حتمية مراعاة المدة التي تلت العبارة فهو لم يقل ( خلال مدة )، مما يحدو بنا إلى القول بأن المدة المذكورة مدة حتمية ترتب على تجاوزها خرق دستوري واضح حاولت المحكمة التخفيف من غلوائه، لذا نعتقد أن حكم المادة قد سقط لسببين الأول: تجاهل مجلس النواب للمدة الحتمية، والثاني عدم رغبته في إجراء التعديلات، وقد يقود منطق رأينا هذا إلى الجروح إلى المادة ١٢٦ في إجراء التعديل، ولا نميل إلى ذلك أيضاً لشدة إجراءات التعديل وتعقيدها إذا نظرنا إلى الواقع السياسي، فلم يجر التعديل استناداً إلى المادة ١٢٤ ذات الإجراءات الأسهل، ومن باب أولى لا يجري وفقاً للمادة ١٢٦ ذات الإجراءات الأشد، لذا نقول يقينا قاطعين: إنّ تعديل دستور ٢٠٠٥ استناداً إلى المادتين المذكورتين محال ولا يحدث حتى يلج الجمل في سم الخياط.

وبهذا الصدد لا نقطع باستحالة إجراء التعديل وإنما نسلم باستحالته وفقاً لحكم المادتين، لذا من الممكن أن نجريه استناداً إلى إعلان دستوري يصدره مجلس النواب ويعرضه على الشعب للاستفتاء، يقضي فيه بتشكيل هيئة خبراء مكونة من أساتذة قانون وقضاة ومحامين مختصين بالشأن الدستوري تقترح التعديلات، وهيئة دراسة تتكون من الفئات المجتمعية والشخصيات القانونية والسياسية والنقابات والاتحادات ومؤسسات المجتمع المدني وإن أقرتها تعرض على الاستفتاء للتصويت عليها، وبذلك وضعنا سلطة الشعب موضوع التنفيذ عند إقراره للإعلان الدستوري والاستفتاء على التعديلات، وأبعدنا الطبقة السياسية الممتنعة عن التعديل عن مسألة التعديلات لمنع عرقلتها مجدداً. وبذلك ترى التعديلات النور وتسير الأمور نحو نظام سياسي يقره الشعب من خلال دستور، يكون موضع تقديس واحترام، تتولى كفالاته محكمة دستورية حصيفة تضعها التعديلات نفسها وترصنها وما ذلك على الناخبين والمستفتين ببعيد.

## الخاتمة

إن الحلول التي نوصي بها هي خطوات طريق لا بد من سلوكه وإن كان متأخراً، وكما يقال أن تأتي متأخراً أفضل من ألا تأتي، كما يمكن القول بأن الطريق التي تم سلوكه فيما مضى بعد إسقاط النظام السياسي عام ٢٠٠٣ القائم آنذاك، كان طريقاً محفوظاً بالأزمات والصدمات، أنتج دستوراً مشوهاً لا يشتمل على أغلب النظريات العلمية في الفقه الدستوري المقارن، كما أن فترة تطبيقه كانت توشح إلى عدم احترام الطبقة السياسية لأحكامه وخرقها بأي اتفاق سياسي يمكن أن تجتمع عليه، مما جعل التوافق السياسي يحتل مرتبة أعلى من النص الدستوري نفسه، ليأخذ ببعض أحكامه ويترك بعضها الآخر، متجاهلين أن النصوص الدستورية لا تجترأ، وأن كل الأزمات الحاصلة لا

بد أن تنتهي بأحكام الدستور كونه منجزا شعبيا مقدسا يقيد الحكام أو القابضين على السلطة لصالح الحقوق والحريات العائدة للمحكومين.

وعند استشراف المستقبل نقول إن القائمين على الحكم في العراق أمام طريقين أحلاهما مر، الأول هو المضي بإجراء التعديلات والتنازل عن التركة الكبيرة من الامتيازات والنفوذ والبدء بحياة دستورية متوازنة، والثاني ترك الوضع كما هو عليه دون تعديل وبالتالي انتظار المجهول وقد تخرج مجريات الأمور عن مجراها مما يفتح باب الانقلابات والهزات العنيفة في انتقال السلطة ومغادرة مبدأ التداول السلمي للسلطة.

وقبل وضع خريطة الطريق للتعديلات لا بد أن نضع أمامنا نتائج توصلنا لها من خلال مسيرة البحث وهي:

### أولاً: النتائج

- ولدت فكرة تعديل دستور ٢٠٠٥ مع وضعه لصدوره على عجلة مع تظمين مكون معين بإمكانية تعديله.
- إن إجراءات تعديل الدستور استنادا إلى المادة ١٤٢ أخف نسبيا من إجراءات تعديله وفقا للمادة ١٢٦، وكان القصد من هذا تيسير عملية تعديله للمرة الأولى، ومهما يكن من أمر فإن هذا لا يغير وصفه بأنه دستور جامد.
- نشأ أسلوب المحاصصة الحزبية في ثنايا الواقع السياسي ولا سند له في الدستور، مما يشكل مخالفة دستورية بشهادة المحكمة الاتحادية العليا، كما لا يخلع عليه وصف العرف الدستوري بسبب الرفض الكبير له، مما يفقده عنصر القبول والإلزام بوصفه الركن الثاني التي يستند إليه العرف الدستوري بعد الركن الأول وهو العادة أو الاعتياد، لذا فإن أسلوب المحاصصة الحزبية في العراق عادة دستورية وليس عرفا دستوريا.
- إن اعتياد الطبقة الحاكمة على أسلوب التحاوص لا يمكن رده لفكرة الديمقراطية التوافقية، لأن الأخيرة مشاركة مكونات أو أقلية أو إثنيات، في حين المطبق في العراق تحاوص أحزاب وتخاذم فيما بينها حسب شروطها دون إمكانية الاحتجاج بالمواطنة.
- إن المدة المقترنة بالمادة ١٤٢ هي مدة حتمية ملزمة كالإلزام النص الدستوري، وإن حاولت المحكمة الاتحادية العليا مد أثرها بعد تصرمها، بسبب صياغة المشرع الدستوري الدالة على حتميتها.
- لقد جانب المشرع الدستوري العراقي عنصر التخصص والخبرة في تشريعه لنص المادة ١٤٢ عندما قصر تشكيل اللجنة على المكونات الرئيسية، وعلى أعضاء مجلس النواب حسب، متناسيا كبار فقهاء القانون الدستوري والقضاة والمحامين وأصحاب الحرفة القانونية وما أكثرهم في بلدنا! وهو ما جنح إليه المشرع المصري عام ٢٠١٣ عندما عزم إجراء التعديلات على دستور ٢٠١٢ عندما زج الخبراء وفئات المجتمع.

**ثانياً: التوصيات**

إن ما توصلنا إليه من نتائج متقدمة يحدو بنا إلى وضع الحل، ونعتقد أنه خطوات شرعية، تشكل خريطة طريق لإنقاذ فكرتي الشرعية والدستورية في العراق، مع الحرص على الانتقال السلمي للسلطة بوصفة المنجز الأكبر الذي ظفر به العراقيون بعد الأحداث الجسام.

وتتلخص تلك الخطوات بالتالي:

**الخطوة الأولى:** إصدار مجلس النواب بوصفه ممثلاً للشعب، إعلاناً دستورياً، يعطل فيه سريان أحكام المادة ١٤٢ وبعض النصوص المعرّقة لعملية التعديل، وتضمينه نصاً بتشكيل لجنة خبراء من فقهاء وقضاة ورجال قانون متخصصين بالقانون عامة وبالقانون الدستوري خاصة لتعديل نصوص دستور ٢٠٠٥ بأكملها دون قيد أو استثناء لأي نص، ونصاً آخر يتضمن تشكيل لجنة متخصصة بدراسة التعديلات تتضمن ممثلين من ذوي الخبرة والاختصاص من النقابات والجامعات والمحاكم والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني وأقليات وفئات المجتمع الأخرى، لتتولى دراسة تعديلات لجنة الخبراء على أن توزع عليهم حسب التخصص وكل فئة متخصصة تتولى دراسة باب من أبواب النصوص المقترحة.

**الخطوة الثانية:** النص في الإعلان الدستوري على تولى رئيس المحكمة الاتحادية العليا رئاسة الجمهورية وتولى رئيس مجلس القضاء رئاسة الوزراء بصورة مؤقتة على أن يتولوا تسيير أمور البلاد وإنجاز مسألة التعديلات الدستورية من تشكيل لجنة الخبراء ولجنة الدراسة والاستفتاء خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ صدور الإعلان.

**الخطوة الثالثة:** طرح التعديلات المقترحة على الاستفتاء الشعبي، وتعد ناجحة ومقرة من الشعب عند حصولها على أغلبية عدد المصوتين.

**الخطوة الرابعة:** في حالة عدم حصول التعديلات على أغلبية عدد المصوتين، يصار إلى إعادتها إلى لجنة الخبراء لإعادة صياغتها وعرضها على لجنة الدراسة ومن ثم الاستفتاء.

إن تلك الخطوات تخرج مسألة التعديلات الدستورية من أروقة المحاصصات والصفقات وتدخلها إلى دائرة المعنيين بالدستور وتعديلاته (الشعب) بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، ليضع دستوراً يؤمن حكماً رشيداً يكفل الحقوق ويصون الحريات، لتتعم الأجيال القادمة بما حرمت منه أجيالنا ولننفع لهم ما عجزنا أن نفعله لأنفسنا فهو خير وأفضل عملاً.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولا : الكتب والبحوث باللغة العربية :

- آرنت ليهارت. الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد. الطبعة الأولى. الفرات للنشر والتوزيع. بغداد - بيروت. ٢٠٠٦
- د. أكرم محمد علوان. الطائفية وأثرها على النظام السياسي في لبنان. منشورات كلية الاداب . الجامعة الإسلامية. عزة. ٢٠١١.
- د. بهاء الدين مكاو. تسوية النزاعات في السودان. الطبعة الأولى. الراصد للدراسات. الخرطوم. ٢٠٠٦.
- حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها على السلطة. الطبعة الأولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. ٢٠١٩.
- د.رغيد الصلح . الديمقراطية التوافقية في إطارها العلمي واللبناني. الطبعة الأولى. إصدارات مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني. بيروت. ٢٠٠٧
- شاكرا الأنباري. الديمقراطية التوافقية - مفهومها ونماذجها. الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٧.
- طارق حرب. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات. الطبعة الأولى. منشورات دار الحنش. بغداد. ٢٠٠٧.
- د.عدنان عاجل عبيد .جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق . الطبعة الأولى. منشورات دار السلام القانونية. العراق. النجف الاشرف. ٢٠٢١.
- د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري. الطبعة الثالثة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. العراق. النجف الأشرف. ٢٠٢١.
- د.عدنان عاجل عبيد . الدساتير الانقلابية في العراق. بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية. العدد ٢٢ السنة ٨ - ٢٠١٥.
- د.غازي فيصل مهدي . نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان. الطبعة الأولى. موسوعة الثقافة القانونية. بغداد. ٢٠٠٨.
- د.غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري. الطبعة الرابعة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. النجف الاشرف. ٢٠٢٠.
- د.مصدق عادل طالب . المدد الدستورية. دار السنهوري. بيروت. ٢٠١٨
- محمد أحمد محمود. تعديل الدستور. الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب العراقي. الدائرة الإعلامية. بغداد ٢٠١٠.
- د.محمد علي سويلم . الدستور الانتقالي. الطبعة الأولى. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية. ٢٠١٣.
- د.ياسر محمد عبد السلام . البسيط في النظام الدستوري المصري (مصر بين دستورين). الطبعة الثانية. دار النهضة العربية. القاهرة. ٢٠١٤.

## ثانياً: الكتب والبحوث باللغة الإنجليزية

- Cooter, Robert D. The Strategic Constitution (2000). Berkeley Law Books. Book3.
- Haider ala hamoudi . Notes in Defense of the Iraq Constitution. University of Pennsylvania Journal of International Law. Vol.14.2011

## ثالثاً: الدساتير والاعلانات الدستورية والقرارات

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- دستور مصر لسنة ٢٠١٤.
- الإعلان الدستوري المصري الصادر ٢٠١٣/٧/٨.
- قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم ٥٧٠ في ٢٠١٣/٩/١.

## رابعاً: أحكام المحكمة الاتحادية العليا العراقية والتقارير

- الحكم ذو العدد ٥١ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٣
- الحكم ذو العدد ٥٣ / اتحادية / ٢٠١١ في ٢٠١١/١٠/١٨
- الحكم ذو العدد ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١
- الحكم ذو العدد ٧١ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/٧/٢٨
- الحكم ذو العدد ٨٩ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٠/٢٨
- الحكم ذو العدد ١٢٨ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٢/١٦
- تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠٢١.

## خامساً: المواقع الإلكترونية

- موقع منظمة دعم بناء الدساتير العالم :  
<https://constitutionnet.org/vl/item/msr-lln-ldstwry-lsdr-fy-8-tmwzywlyw-2013>
- <https://manshurat.org/node/1700> موقع المنشورات القانونية المصري : ٢٠٢٢/٥/٩
- <http://iraqfsc.iq> موقع المحكمة الاتحادية العليا العراقية
- [https://nazaha.iq/body.asp?field=news\\_arabic&id=6848](https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=6848) موقع هيئة النزاهة العراقية

## الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة

ناصر عبد الرحيم نمر العلي\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.11](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.11)

\* قسم القانون البحري والقانون الدولي، معهد القانون، جامعة روسيا للنقل، روسيا. تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١  
\* للمراسلة: [drnasernimer@ui-miit.ru](mailto:drnasernimer@ui-miit.ru) تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥

### الملخص

تعدّ المعاهدات الدولية أهم وسائل تنظيم العلاقات الدولية والتعاون بين أعضاء المجتمع الدولي، مما جعل لموضوع الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية أهمية بالغة، كونه يتعلق بحماية سمو الدستور وقديسيته أمام التشريع الدولي، هذا بالإضافة إلى أن هذه الرقابة تشكل سداً منيعاً أمام أي خرق لسيادة الدولة، وتحول دون تهديد مصالحها. وتبنت الدساتير الحديثة اتجاهات متعددة في تنظيمها لهذه الرقابة، فمنها من أسندها للسلطة التشريعية عن طريق التصديق على المعاهدة الدولية ومنها من تركها للقضاء، وهناك دساتير لم تسند مهمة الرقابة لا للقضاء ولا لهيئة مستقلة، بل لم تحدد أصلاً القيمة القانونية للمعاهدة بالنسبة للتشريع الداخلي. من هنا كانت الأهمية الكبرى لتناول هذا الموضوع، الذي يثير إشكاليات تتعلق بالعلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي ومرتبته المعاهدات الدولية في التدرج الهرمي للقواعد القانونية في نطاق الدولة، وكيفية مراقبة دستورية المعاهدات الدولية بعد نفاذها.

الكلمات الدالة: المعاهدات، الدستور، الرقابة الدستورية، القانون الدولي، القانون الداخلي.

## Monitoring the Constitutionality of International Treaties in Modern Legal Systems

Naser AbdelRaheem AlAli\*

\* Department of Maritime and International Law, Institute of Law, Russian University of Transport, Russia.

\* Corresponding author: [drnasernimer@ui-miit.ru](mailto:drnasernimer@ui-miit.ru)

Received: 01/03/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

International treaties are considered as the most important means of regulating international relations and cooperation between members of the international community, which made the issue of monitoring the constitutionality of international treaties extremely important, as it relates to protecting the supremacy of the constitution before international legislation. This is in addition to the fact that this censorship constitutes a bulwark against any violation of the sovereignty of the state, without threatening its interests. Modern constitutions have adopted multiple directions in organizing this censorship, some of which is assigned to legislative authority by ratifying international treaty and others are left to the judiciary. However, there are constitutions that did not assign the task of oversight to the judiciary or an independent body, and even did not originally specify the legal value of the treaty in relation to domestic legislation. This issue raises problems related to the relationship between international law and domestic law, the rank of international treaties in the hierarchy of legal rules within the state, and how to monitor the constitutionality of international treaties.

**Keywords:** Treaties, Constitution, Constitutional oversight, International law, Domestic law.

## المقدمة

تعدّ المعاهدات الدولية أهم وسائل تنظيم العلاقات الدولية والتعاون بين جميع أشخاص القانون الدولي في كافة المجالات، مما جعل لموضوع الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية أهمية بالغة، كونه يتعلق بحماية سمو الدستور وقيميته أمام التشريع الدولي، هذا بالإضافة إلى أن هذه الرقابة تشكل سدًا منيعًا أمام أي خرق لسيادة الدولة، وتحول دون تهديد مصالحها سيما حين يبدو تعارضًا بين هذه المصالح ومصالح الدول الأخرى في ظل الظروف التي تتشابك فيها المصالح، بالإضافة إلى اختلاف القيمة القانونية للمعاهدات الدولية حيث نجد أن بعض الدساتير منحت المعاهدات الدولية قيمة قانونية أعلى من القانون الداخلي والبعض منحها قيمة مساوية والبعض الآخر منحها قيمة أدنى من القانون الداخلي وهناك أيضًا بعض الدساتير لم تحدد أي قيمة قانونية للمعاهدات في التدرج الهرمي للقواعد القانونية، فهذا الاختلاف في تحديد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية أدى إلى اختلاف وسائل الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية فالبعض فرض عليها رقابة برلمانية والبعض الآخر إما رقابة دستورية من قبل المحاكم الدستورية و إما رقابة قضائية.

إن انضمام الدول إلى الكثير من الاتفاقيات الدولية أدى إلى مضاعفة احتمال وجود تعارض بين نصوص هذه الاتفاقيات والنصوص الوطنية بما فيها النصوص الدستورية لتلك الدول. من هنا برزت الحاجة للرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، والملاحظ أن الدساتير الحديثة في معالجتها لهذه المسألة الهامة تبنت اتجاهات مختلفة، فمنها من حدد بشكل واضح وصريح القيمة القانونية للمعاهدة والجهة المناطة بها حماية أعلى الدستور، ومنها قطعًا لم يحدد القيمة القانونية للمعاهدة ولا الجهة المخولة في فرض الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.

## مشكلة البحث

تدور إشكالية البحث حول كيفية تعامل الأنظمة القانونية الحديثة مع مسألة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية والبحث حول ما إذا كان في هذه الأنظمة ضمانات دستورية تحمي المعاهدات الدولية من مسألة التعارض مع القواعد القانونية الداخلية سواء أكانت قواعد دستورية أم تشريعية، وكذلك أيضًا البحث في الاتجاهات الحديثة التي تبنتها بعض الدساتير في تنظيمها لهذه الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.

## أسئلة البحث

إن موضوع الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة يستدعي أن نتطرق إلى عدة تساؤلات تكون الإجابة عليها هي المادة الرئيسية لهذا البحث:

- ١- ما هي العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي في النظم القانونية الحديثة ؟
- ٢- ما هي مرتبة المعاهدات الدولية في التدرج الهرمي للقواعد القانونية في نطاق الدولة ؟
- ٣- ما هي آليات الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية المكرسة في النظم القانونية الحديثة ؟

## أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في بيان آليات الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية المكرسة في النظم القانونية الحديثة، من خلال بيان الجهة المختصة في الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية وكذلك بيان الوضع القانوني للمعاهدات الدولية في سلم تدرج القوة القانونية وفقاً للهرم القانوني المتبع في هذه النظم القانونية.

## أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى بيان آليات ووسائل الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية المكرسة في الدساتير الحديثة والقوانين الوطنية، وبيان اختلاف القيمة القانونية للمعاهدات الدولية من دستور إلى آخر.

## منهجية البحث

يسلط الباحث في هذا البحث الضوء حول الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة مستهدياً بذلك بالنصوص الدستورية والقانونية الداخلية ذات الصلة. ويعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي، الوصفي والنقدي لبعض النصوص القانونية التي تتعلق بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.

## خطة البحث

لقد تناول الباحث موضوع الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة في مبحثين. خصص الأول لدراسة العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي في النظم القانونية الحديثة، ومبحث في مرتبة المعاهدات الدولية في التدرج الهرمي للقواعد القانونية في نطاق الدولة ، وكرّس الثاني لدراسة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة . واختتم بحثه بأهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها.

## المبحث الأول

### العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي في النظم القانونية الحديثة

تعدّ مسألة العلاقة بين القانون الدولي و الوطني (المحلي) من القضايا المركزية في نظرية القانون الدولي. وظهرت واستقرت في فقه القانون الدولي منذ نهاية القرن التاسع عشر حول مسألة تحديد العلاقة بين القانون الدولي والوطني أو الداخلي نظريتان: ثنائية القوانين و نظرية وحدانية القوانين، وسوف أعرضهما في المطلبين التاليين.

#### المطلب الأول : النظرية الثنائية أو ازدواج القانون الدولي والقانون الداخلي و نظرية وحدة القانون

أول من تحدث بشكل واضح عن هذه النظرية العالم الألماني هينريخ تريبييل في القرن التاسع عشر في كتابه "القانون الدولي والقانون المحلي" (١٨٩٩) ، أشار إلى أن: "القانون الدولي والمحلي ليسا فرعين مختلفين للقانون فحسب، بل هما أيضًا نظامان قانونيان مختلفان"<sup>١</sup>.

وفقًا للنظرية الثنائية ، يتم التمييز بوضوح بين القانون الدولي والقانون الوطني ، مما يجعلهما نظامين قانونيين منفصلين ينظمان علاقات قانونية مختلفة بين أشخاص مختلفين، أي بمعنى أن القانون الدولي يقوم بتنظيم العلاقات الدولية بين الدول والمنظمات الدولية الحكومية والشعوب التي تناضل من أجل استقلالها والكيانات المتقاربة للدول كالفاتيكان، وينبع هذا التنظيم من الاتفاقيات المنصوص عليها في معاهدة، أو من الأعراف التي تعترف بها كامل الدول أو معظمها. أما القانون الوطني فيقوم بتنظيم العلاقات القانونية المختلفة في دولة معينة ؛ سواء العلاقات التي تظهر بين الأشخاص العاديين كالأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين؛ أو تلك القائمة بين الأفراد والدولة.

أما من حيث الشكل، فالقواعد القانونية الدولية لا يمكن أن تكتسب وصف الإلزام في القانون الداخلي إلا إذا تحولت إلى قواعد قانونية داخلية وفقا للإجراءات المتبعة في إصدار القواعد القانونية.

ومن حيث اختصاص المحاكم الوطنية بتطبيق قواعد القانون الدولي، لا يمكن السماح باستخدام قواعد القانون الدولي في المحاكم الوطنية أو حتى تفسيرها إلا عن طريق سن صك في القانون الوطني يوفر حقوقًا في هذا الصدد وفقًا لمبدأ الثنائية، وفي حالة وجود تعارض بين القانون الوطني والقانون الدولي، تطبق المحاكم الوطنية القانون الوطني<sup>٢</sup>.

وبما أن تطبيق القانون الدولي مختلف عن نطاق تطبيق القانون الوطني؛ فلا يتصور طبقًا لهذه النظرية وجود تنازع بين القانون الدولي والقانون الوطني.

<sup>(١)</sup> Triepel H. Volkerrecht und Landesrecht. Leipzig. Vrlg. von C. L. Hirschfeld, 1899, p. 20

<sup>(٢)</sup> I. Brownlie; Principles of Public International Law (7th edn; Oxford University Press, Oxford, 2008) p.32

وبحسب هذه النظرية، ورغم عدم وجود تنازع بين هذين القانونين فإنه يوجد علاقة بينهما قد تنشأ بالإحالة أو بالاستقبال<sup>١</sup>.

فمثلاً، قد يحيل أحد القانونين على الآخر لحل مسألة معينة وفقاً لقواعد القانون المحال عليه، على اعتبار أن تلك المسألة تدخل في اختصاص ودائرة هذا القانون وحده، وتظهر العلاقة بين القانونين من خلال الأمثلة التالية:

- إحالة القانون الدولي على القانون الداخلي، فمثلاً القانون البحري الدولي ينظم مسألة الملاحة الأجنبية في البحر الإقليمي للدول دون أن يحدد ما يعد أجنبياً من المراكب وما يعد وطنياً منها، فهو بذلك يحيل على قانون الدولة تعيين ما يعد من المراكب تابعاً لها وما يعد أجنبياً، أو كأن يحدد القانون الدولي حقوق الأجانب دون تعيينهم، فهو يحيل على القانون الوطني تعيين من يعد أجنبياً ومن يعد وطنياً<sup>٢</sup>.
- - إحالة القانون الوطني على القانون الدولي، كأن يعفي القانون الداخلي الممثلين الدبلوماسيين من الضرائب أو من الخضوع للقوانين الوطنية، ففي هذه الحالة يحيل على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بالنسبة للدول التي أصبحت طرفاً في هذه الاتفاقية، وقد تصبح قواعد القانون الدولي جزءاً من قواعد القانون الوطني وذلك بعد دمجها فيها بنص صريح، كنص المادة ١٥ (فقرة ٤) من دستور روسيا الاتحادية الصادر في عام ١٩٩٣، الذي ينص على أن "تشكل مبادئ وقواعد القانون الدولي المعترف بها عمومًا والمعاهدات الدولية للاتحاد الروسي جزءاً لا يتجزأ من نظامه القانوني"<sup>٣</sup>، وكذلك نص المادة ٢٥ من دستور ألمانيا الاتحادية الذي ينص على أنه "يجب أن تكون القواعد العامة للقانون الدولي جزءاً لا يتجزأ من القانون الاتحادي. ويجب أن تكون لها الأسبقية على القوانين وأن تنشئ حقوقاً وواجبات بشكل مباشر لسكان الإقليم الاتحادي"<sup>٤</sup>.

أما بالنسبة لنظرية وحدة القانون الدولي والوطني، فجاءت مناقضة للنظرية السابقة، حيث جعلت هذه النظرية من قواعد القانون الدولي وقواعد القانون الوطني نظاماً قانونياً واحداً لا ينفصلان عن بعضهم بعضاً، لأول مرة في عام ١٨٩٩، طرح هذه النظرية العالم الألماني ليوبولد كوفمان.

وفي إطار هذه النظرية ظهر اتجاهان : الاتجاه الأول يرى بسمو القانون الوطني على الدولي، والثاني يرى بأن قواعد القانون الدولي هي التي تسمو على قواعد القانون الوطني.

(١) الطاهر باكر و ناشد فريد، إشكالية العلاقة بين القانون الدولي والقانون الوطني ( سمو أم تكامل)، مجلة الصدى الدراسات القانونية والسياسية،

جامعة الجليلي بونعامه خميس مليانة، الجزائر، العدد الثامن، سبتمبر ٢٠٢١، ص ٦.

(٢) مفيد محمود شهاب، القانون الدولي العام، ( المصادر، أشخاص القانون الدولي)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٥، ص ٤٩.

(٣) انظر دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣ <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>

(٤) انظر دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html)

انتشر الاتجاه الأول في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين في ألمانيا، وكان مؤيدو هذا الاتجاه ماهليبيرج وإيخلمان وسيمسون وزورن وآخرين. ويستند أنصار هذا الاتجاه بقولهم إن القانون الوطني يسمو على القانون الدولي وفق مايلي:

أ- عرف هذا الاتجاه القانون الدولي على أنه فرع من فروع القانون الوطني، هذا النوع من المفهوم الأحادي تأثر بشكل كبير بآراء هيجل التي طورها في كتاباته عن الدولة والقانون، ويكتب سيمسون: "... ما يسمى بالقانون الدولي هو قانون وطني، مثل أي قانون بشكل عام ويجب علينا تأميم القانون الدولي من أجل الحصول على مجموعة من القواعد القانونية الملزمة حقاً من نوع خاص"<sup>1</sup>.

ب- إن العلاقات الدولية تقوم على أساس مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، وهذا يعني عدم وجود سلطة على الصعيد الدولي تعلو سلطات الدول، فالدولة حرة في تحديد علاقتها مع باقي الدول وحرّة أيضاً في تحديد التزاماتها الدولية، وكذلك أيضاً تستند الدولة في تصرفاتها إلى قانونها الداخلي سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي، فهذا يعني سمو القانون الوطني على القانون الدولي.

تعرض هذا الاتجاه لانتقادات حادة في القرن التاسع عشر وفي عصرنا. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الاتجاه لم يتم اعتماده على نطاق واسع، لأنه لم يعترف إلا بالسيادة المطلقة للدولة، وقواعد القانون الدولي التي تتعارض مع قواعد القانون الوطني تعدّ لاغية وباطلة من الناحية القانونية، وكذلك ينفي الوجود القانوني للقانون الدولي.

أما الاتجاه الثاني فتم تطويره من قبل الفقيه القانوني والفيلسوف النمساوي هانس كيلسن في مؤلفاته "نظرية القانون الخالصة" (١٩٣٤)، وكذلك "مبادئ القانون الدولي".

فقد لقي الاتجاه الثاني انتشاراً واسعاً في ظل الظروف الحالية، وشكل هذا الاتجاه فيما بعد أساس تكامل أوروبا التي حدثت في نهاية القرن العشرين، ويعد سمو القانون الدولي على القانون الوطني أحد أهم الضمانات القانونية لضمان السلام والتعاون المتبادل المنفعة بين الدول في حل المشكلات ذات الطبيعة الكوكبية، وضمان احترام حقوق الإنسان والحريات.

### المطلب الثاني: موقف الأنظمة القانونية الحديثة من العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي

انقسمت الأنظمة القانونية الحديثة في تحديد موقفها من العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي إلى ثلاث مجموعات، فالمجموعة الأولى من هذه الأنظمة حددت في دستورها علو وسمو القانون الدولي على القانون الوطني، أما المجموعة الثانية فأقرت علو وسمو القانون الوطني على القانون الدولي أو مساواة المعاهدات الدولية

См.: Левин Д.Б. Наука международного права в России в конце XIX и начале XX века. -М., 1982. С.68<sup>(١)</sup>

بالقانون الوطني، وأما المجموعة الثالثة فلم تحدد في دساتيرها أو قوانينها العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي.

وكذلك ، عرفت الأنظمة القانونية الحديثة نماذجًا مختلفة لتحديد مرتبة المعاهدات الدولية بين سائر القواعد القانونية داخل الدولة على النحو التالي :

- دول خلت دساتيرها وتشريعاتها من نص يحدد مرتبة المعاهدات الدولية.
- دول أخرى جعلت المعاهدات الدولية في مرتبة تسمو على الدستور ذاته.
- دول ثالثة تجعل المعاهدات في ذات مرتبة القانون.
- ودول رابعة تجعل من المعاهدات في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون، فهي أدنى من الدستور لكنها تعلو على التشريعات العادية.
- وأخيرًا، فثمة دول تجعل المعاهدة في مرتبة أدنى من مرتبة القوانين.

ولدراسة هذا المطلب سوف يتم تحليل الأحكام الدستورية بشأن وضع المعاهدات الدولية في النظام القانوني لهذه الدول على أمثلة دول معينة. وفيما يلي بيان موقف كل من هذه المجموعات.

منحت بعض الدول التي تنتمي إلى المجموعة الأولى علو وسمو المعاهدات الدولية على الدستور نفسه أو مساوية له مثل هولندا، النمسا، الأرجنتين، البرازيل، المكسيك، ويعود ذلك إلى دور ومكانة القانون الدولي والمعاهدات الدولية في تنظيم العلاقات بين هذه الدول وغيرها من الدول، وكذلك أصبحت قواعد القانون الدولي جزءاً لا يتجزأ من المنظومة القانونية السارية فيها، وذلك من خلال تحديد العلاقة بين المعاهدات الدولية وبين القانون غير العادي (الدستور).

نص دستور هولندا في المادة (٩٣) على أن أحكام المعاهدات وقرارات المؤسسات الدولية التي قد تكون ملزمة لجميع الأشخاص بموجب محتوياتها، لا يجوز لها أن تصبح ملزمة إلا بعد أن يتم نشرها، وفي المادة (٩٤) أقر الدستور بسمو المعاهدات الدولية ، ووفقاً لهذه المادة " إن القواعد والأنظمة واللوائح القانونية السارية في داخل المملكة، لا يجوز أن تصبح قابلة للتطبيق إذا كان ذلك التطبيق يتعارض مع أحكام المعاهدات الملزمة لجميع الأشخاص أو مع أحكام القرارات من قبل المؤسسات الدولية".

(١) انظر دستور هولندا - [https://constitutionnet.org/sites/default/files/16-constitution\\_of\\_the\\_netherlands\\_1815\\_with\\_amendments\\_through\\_2008.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/16-constitution_of_the_netherlands_1815_with_amendments_through_2008.pdf)

نستج من المادة (٩٤) أن المعاهدات الدولية لها الأسبقية على القوانين السابقة واللاحقة، وكذلك "المعاهدات الدولية المدرجة في القانون الداخلي للمملكة تعلق على القانون الداخلي (بما في ذلك الدستور) ، إذا كانت من خلال محتواها يمكن أن تكون ملزمة لجميع الأشخاص." (١)

نص دستور الأرجنتين في المادة (٣١) على أنه "يشكل هذا الدستور وقوانين الدولة التي يصدرها الكونغرس تبعاً له، وجميع المعاهدات المبرمة مع القوى الأجنبية القانون الأعلى للدولة؛ وتلتزم به سلطات كل إقليم، وعلى الرغم من أي حكم مخالف لذلك قد تتضمنه قوانين أو دساتير الأقاليم، إلا في حالة إقليم بوينس آيرس، [فيما يخص الأحكام التي نصت عليها] المعاهدات التي تم التصديق عليها بعد ميثاق ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٥٩".

أعطى الدستور البرازيلي قوة قانونية للمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان مساوية للدستور ، وبحسب المادة الخامسة " المعاهدات والمواثيق الدولية حول حقوق الإنسان، التي تمت الموافقة عليها من قبل مجلسي الكونغرس الوطني، في جلستي تصويت منفصلتين، بثلاثة أخماس أصوات أعضاء كل منهما، مساوية في المكانة للتعديلات الدستورية".

في المكسيك، في عام ٢٠١١ تم اعتماد تعديل للمادة ١ من الدستور، وقد منح هذا التعديل المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان مكانة مساوية للمعايير الدستورية، أما بالنسبة لباقي المعاهدات الدولية فقد نصت المادة (١٣٣) على أن " يكون هذا الدستور، وقوانين الكونغرس الاتحادي المستمدة منه، وجميع المعاهدات التي تم إبرامها والتي سيتم إبرامها بناءً عليه من قبل رئيس الجمهورية، وموافقة مجلس الشيوخ، القانون الأعلى للبلاد بأسرها. يلتزم قضاة كل ولاية بهذا الدستور، وبالقوانين والمعاهدات، بصرف النظر عن وجود أي أحكام متناقضة قد تظهر في دساتير وقوانين الولايات".

وهناك بعض الدول التابعة لهذه المجموعة قد منحت المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبلها قوة قانونية أعلى من القانون الوطني العادي ( غير الدستور) أو مساوية له ، ولدراسة موقف هذه المجموعة قمنا باختيار بعض الدول التابعة لهذه المجموعة منها: فرنسا، إسبانيا، الاتحاد الروسي، الجزائر، ألمانيا .

نص الدستور الأمريكي على أول دستور وطني للولايات المتحدة لعام ١٧٨٧ في القسم ٢ ، تتحدث المادة السادسة عن أولوية المعاهدات الدولية فيما يتعلق بالتشريعات الدستورية للولايات وقوانين الولايات ، ولكن ليس فيما يتعلق بدستور البلاد.

Country Reports. Part II: Bound by a Treaty. Analytical Report and Expression of Consent by States to Be<sup>(١)</sup> of Public International Law (CAHDI). Council on Netherlands. Committee of Legal Advisers Country Reports. 23 January 2001. P. 173. Europe. CAHDI (2001). 3. Strasbourg,

أما الدستور الفرنسي في مادته (٥٥) نص على أنه "يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها حسب الأصول، وعند نشرها، قوة تفوق قوانين البرلمان شريطة أن يطبقها الطرف الآخر فيما يتعلق بهذا الاتفاق أو هذه المعاهدة".

أما بالنسبة للدول العربية، فقد نص الدستور الجزائري في مادته (١٥٤) على أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"<sup>١</sup>.

كما نرى، ليست كل معاهدة دولية لها الأسبقية على القانون الوطني. وبحسب هذه الدساتير لكي تسمو الاتفاقية الدولية على القانون الوطني وضعت هذه الدساتير شروط، فمنها الاتفاقية المصادق عليها ويتم نشرها وتطبيقها من قبل الآخرين كما هو الحال في الدستور الفرنسي.

تتخذ بعض الدساتير نهجاً مختلفاً وتدرج المعاهدات الدولية، وفقاً لشروط معينة، مباشرة في بنية أو هيكل تشريعاتها الوطنية، فمثلاً الدستور الإسباني أقر في الفقرة الثانية من المادة (٩٦) أن المعاهدات الدولية التي تم إبرامها بصفة قانونية تصبح جزءاً من النظام القانوني الداخلي مباشرة بعد نشرها رسمياً بإسبانيا. ولا يمكن أن تلغى أحكامها أو تعدل أو تعلق إلا تماشياً مع ما تنص عليه المعاهدات أو وفقاً للقوانين العامة للقانون الدولي. نستنتج من هذه المادة أن الدستور الإسباني لا يحدد سمو المعاهدات الدولية على القوانين الوطنية، بل اعتبرها جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني الداخلي لإسبانيا.

نص دستور الاتحاد الروسي الصادر عام ١٩٩٣ في الفقرة الرابعة من المادة (١٥) على أنه يجب أن تكون مبادئ وقواعد القانون الدولي المعترف بها دولياً، فضلاً عن الاتفاقات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي، جزءاً لا يتجزأ من نظام الاتحاد القانوني. وفي حال حدّد اتفاق دولي أبرمه الاتحاد الروسي قواعد تختلف عن تلك التي ينص عليها القانون، ينبغي تطبيق قواعد الاتفاق الدولي.

أما الدستور الألماني في المادة (٢٥) والمسمى "سيادة القانون الدولي" فأقر بأن القواعد المعترف بها عموماً في القانون الدولي تعد جزءاً لا يتجزأ من القانون الاتحادي. وتقدم هذه الأحكام على القوانين الاتحادية، ويترتب عليها مباشرة الحقوق والواجبات بالنسبة لسكان الإقليم الاتحادي"<sup>٢</sup>.

وكذلك نص دستور جمهورية أذربيجان في المادة (١٤٨) على أن المعاهدات الدولية، التي جمهورية أذربيجان طرف فيها، هي جزء لا يتجزأ من النظام القانوني لجمهورية أذربيجان. وبحسب المادة (١٥١) في حالة وجود تعارض بين قوانين جمهورية أذربيجان (باستثناء دستور جمهورية أذربيجان والقوانين المعتمدة عن طريق الاستفتاء) والمعاهدات الدولية التي تكون جمهورية أذربيجان طرفاً فيها، يتم تطبيق المعاهدات الدولية.

(١) انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية/ العدد ٥٤، ١٦ سبتمبر ٢٠٢٠.

(٢) انظر دستور ألمانية [https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2012?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012?lang=ar)

نص دستور جمهورية كازاخستان الصادر في عام ١٩٩٥ في الفقرة الثالثة من المادة (٤) على أن: "المعاهدات الدولية التي صدقت عليها الجمهورية لها الأولوية على قوانينها (العادية) ويتم تطبيقها بشكل مباشر ، ما لم يترتب على تطبيق معاهدة دولية إصدار قانون".<sup>(١)</sup>

نستنتج من دساتير هذه الدول بأنها منحت المعاهدات الدولية التي صادقت عليها ونشرتها علواً أو سمواً على قانونها الوطني.

أما المجموعة الثانية التي أقرت علو وسمو القانون الوطني على القانون الدولي أو مساواة المعاهدات الدولية بالقانون الوطني، فتتنمي إلى هذه المجموعة الدول التالية التي سيتم البحث في قوانينها: الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، مصر، قطر، الكويت، كوريا الجنوبية.

في دساتير بعض الدول ، لا تزال مسألة مكانة المعاهدات الدولية في التسلسل الهرمي لمصادر القانون الوطني مفتوحة ، فتعدّ المادة (٩٨) من دستور اليابان أن الدستور هو القانون الأعلى للأمة، ولا يعد أي قانون، أو أمر أو مرسوم إمبراطوري، أو أي عمل حكومي، كله أو جزئه، نافذاً من حيث القوة الشرعية أو الصلاحية، إذا عارض أحكام هذا الدستور. تحترم المعاهدات التي وقّعها اليابان، وقوانين الأمم، بإخلاص . يتفق معظم الباحثين على أن المعاهدات التي يوافق عليها البرلمان تتمتع بقوة القانون في النظام القانوني لليابان.

في النظام الأمريكي، تعدّ المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الولايات المتحدة الأمريكية جزءاً من القانون الأمريكي، فقد نصت الفقرة ٢ من المادة ٦ من الدستور على أنه " هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك".<sup>(٢)</sup> وبذلك يستوي الدستور الأمريكي بين القوانين الفدرالية والمعاهدات الدولية ويجعلها في مرتبة واحدة.

وأكد الدستور المصري في المادة (٩٣) على أن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، تصبح لها قوة القانون، وكذلك بالنسبة للمعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية ويصدق عليها مجلس النواب، تكون لها قوة القانون بعد نشرها.

وقد حذا الدستور القطري، والدستور الكويتي، ودستور كوريا الجنوبية، حذو المشرع المصري بتحديد مرتبة المعاهدات الدولية، بمنحها قوة القانون العادي بعد التصديق عليها ونشرها.

(١) انظر دستور جمهورية كازاخستان <https://www.wipo.int/wipolex/ar/text/538067>

(٢) انظر الدستور الأمريكي / <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html>

وأما المجموعة الثالثة فلم تحدد في دساتيرها أو قوانينها العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي. فهناك للأسف عدد كبير من الدول التي لم تحدد في دساتيرها وقوانينها العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي ولم تحدد أيضًا القيمة القانونية للمعاهدات بالنسبة للتشريعات الوطنية ومن ضمنها الدستور.

ومن الدول التي لم تحدد مرتبة الاتفاقات والمعاهدات الدولية في دساتيرها الأردن وفلسطين. نصت المادة (٣٣) من الدستور الأردني على أن "١- الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات . ٢- المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

وفيما يتعلق بالقيمة القانونية للمعاهدات في النظام القانوني الأردني، فليس هناك نص صريح في الدستور يعالج هذه المسألة. أما بالنسبة للقضاء الأردني فقد اتجه إلى الأخذ بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي بمعنى أنه في حالة التعارض بين معاهدة دولية وقانون داخلي نافذ، أخذ القضاء بإعمال المعاهدة الدولية<sup>١</sup>.

وفقاً للقرار التفسيري رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية بناءً على سؤال من مجلس الوزراء بطلب تفسيراً فيما إذا كان يجوز إصدار قانون يتعارض مع الالتزامات المقررة على أطراف معاهدة صادقت عليها المملكة بمقتضى قانون أو يتضمن تعديلاً أو إلغاءً لأحكام تلك المعاهدة، أم أن المعاهدات الدولية التي يجري إبرامها والتصديق عليها واستيفاء الإجراءات المقررة لنهاها لها قوتها الملزمة لأطرافها ويتوجب على الدول احترامها طالما ظلت قائمة ونافاذة<sup>٢</sup>.

وقالت في قرار التفسير - ردًا على طلب مجلس الوزراء المتعلق بتفسير المادة ٣٣ من الدستور- إن المعاهدات الدولية لها قوتها الملزمة لأطرافها ، ويتوجب على الدول احترامها، طالما ظلت قائمة ونافاذة، ما دام أن هذه المعاهدات جرى إبرامها والتصديق عليها، واستوفت الإجراءات المقررة لنهاها.

أما بالنسبة للنظام الفلسطيني، فيخلو من نصوص تشريعية صريحة ومباشرة، تعنى بتنظيم علاقة القانون الدولي بالقانون الوطني، فالقانون الأساسي الفلسطيني لم يحدد آليات توطين القانون الدولي وعلاقته بالقانون الوطني.

(١) عمر صالح علي العكور، ممدوح حسن مانع العدوان، ميساء بيضون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٠، العدد ١، ٢٠١٣، ص ٨٤.

(٢) انظر قرار التفسير رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية

<https://cco.gov.jo/Portals/0/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA%20%D8%AA%D9%81%D8%B3%D9%8A%D8%B1%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%81%D8%B3%D9%8A%D8%B1%20%D8%B1%D9%82%D9%85%201%20%D8%B3%D9%86%D8%A9%202020.pdf?ver=2020-05-28-102003-640>

فهناك بعض الدساتير قد حددت بشكل صريح وواضح في حال مخالفة أحكام الاتفاقية الدولية المراد تصديقها أو الانضمام إليها لأحكام الدستور، فمثلاً نص الدستور الفرنسي في المادة (٩٤) على أنه "إذا رأى المجلس الدستوري بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس أحد مجلسي البرلمان أو ستين عضواً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ أن التزاماً دولياً ما يتضمن بنداً مخالفاً للدستور فإنه لا يتم التفويض بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور".

وجاء أيضاً بصريح العبارة الدستور الإسباني في الفقرة ١ من المادة (٩٤) على أنه يتطلب إبرام معاهدة دولية تنص على أحكام مخالفة للدستور إجراء تعديل دستوري مسبق. ونصت المادة (٩١) في الفقرة ٣ على أن أحكام أي معاهدة قد تتعارض مع الدستور أو قد تؤدي إلى نشوء نزاعات معها، لا يجوز المصادقة عليها من مجلسي البرلمان ما لم تحصل على ثلثي الأصوات المدلى بها في البرلمان لصالح الموافقة والمصادقة عليها.

وقد حددت هذه الأنظمة القانونية التابعة لهذه المجموعة أنه في حالة التعارض بين المعاهدة الدولية النافذة مع كل من الدستور، أو التشريع الداخلي، أيهما يقدم على الآخر، وما هو الأساس القانوني لذلك.

إن إدخال أي معاهدة في النظام القانوني الداخلي للدولة يعني تمكين المعاهدة من أن تصبح قانوناً ملزماً لجميع أجهزة الدولة، وقد ترك القانون الدولي للدول حرية الطريقة التي تعكس بها التزامها بنصوص المعاهدة في تشريعاتها الداخلية، مثل وضع الشروط التي تضمن نفاذ المعاهدة ومنها التصديق عليها ونشرها وفق الأصول المعمول بها في كل دولة .

والمتمفق عليه في الأنظمة التابعة لهذه المجموعة أنه عند تعارض أحكام المعاهدة الدولية مع التشريعات الداخلية فإن الأولوية في التطبيق تكون للمعاهدة .

فالفقه والقضاء الدولي مستقران على أن الأساس القانوني لإلزامية الاتفاقيات الدولية هو مبدأ سلطان الإرادة بالنسبة للدول وأن الاتفاقيات الدولية لها طبيعة اتفاقية تعاقدية رضائية أقرت الدولة بمقتضاها رضاً وبالالتزام بالمعاهدة، وعلى ذلك نصت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام ١٩٦٩ على أن كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها عليهم تنفيذها بحسن نية وأنه لا يجوز لطرف في المعاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة، كما أوجبت ذات الاتفاقية على الدول أن تنفذ تعهداتها بحسن نية.

## المبحث الثاني

### الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في الأنظمة القانونية المختلفة

للرقابة على دستورية المعاهدات الدولية أنماط مختلفة تختلف باختلاف النظم القانونية المقررة لرقابة دستورية هذه المعاهدات، فمنها من يعتنق فكرة الرقابة السياسية، ومنها من يأخذ بالرقابة القضائية ( هولندا ) ، والرقابة الدستورية قد تكون رقابة وقائية سابقة على إصدار التشريعات ونشرها والعمل بها، وقد تكون رقابة علاجية تمارس على القوانين بعد نشرها والعمل بها. ففي هذا المبحث سوف يتناول الباحث الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية، والرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية<sup>١</sup>.

#### المطلب الأول : الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية

للسلطة التشريعية بموجب قواعد القانون الدولي والدستوري صلاحيات رقابية محددة تجاه المعاهدات الدولية، فقد أرست قواعد القانون الدولي مبادئ وصلاحيات رقابية محددة تشترك فيها كافة برلمانات العالم، ومن هذه الصلاحيات:

أولاً- التصديق:- تعدّ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ وذلك حسب المادة (١١) أن التصديق أحد وسائل التعبير عن رضا الدولة بالالتزام بالمعاهدة الدولية، والهدف من التصديق على المعاهدة خاصة من قبل السلطة التشريعية وعدم الاكتفاء بالتوقيع عليها من السلطة التنفيذية، هو إعطاء الدولة فرصة لإعادة النظر قبل الالتزام نهائياً بالمعاهدة خاصة في حالة المعاهدات التي تشمل على الالتزامات في غاية الأهمية، وكذلك لإتاحة الفرصة لعرض المعاهدة على ممثلي الشعب في النظم الديمقراطية التي تشترط موافقة السلطة التشريعية على المعاهدات، قبل تصديق رئيس الدولة عليها. كما يمكن من خلال التصديق على المعاهدة التأكد من التزام ممثلي السلطة التنفيذية بالصلاحيات الممنوحة لهم في مراحل التفاوض والإبرام والتوقيع<sup>٢</sup>.

يمكن حصر توجهات الدول المختلفة وما تبنته دساتيرها بخصوص المعاهدات التي يتم التصديق عليها من البرلمان في النماذج التالية : تصديق السلطة التشريعية على كافة المعاهدات ( الدستور الأمريكي في المادة (٢)، تصديق السلطة التشريعية على بعض المعاهدات( الدستور البلجيكي المادة ١٦٧، الدستور الفرنسي المادة ٥٣، الدستور البلغاري المادة ٨٥، الدستور الأردني المادة ٣٣)، وتصديق السلطة التشريعية على الاتفاقيات التنفيذية أو المبسطة، فمثلاً ينص الدستور التركي على الاتفاقيات التنفيذية التي لا تحتاج إلى مصادقة البرلمان وقد حددها بالاتفاقيات المنظمة لعلاقات اقتصادية أو تجارية أو فنية لا تزيد مدة نفاذها عن سنة واحدة.

(١) المستشار الدكتور عبدالعزيز محمد سالم، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية،//<https://manshurat.org/node/74780>

(٢) عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام ، عمان مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٩٩٧م ، ص ٢٦٩

ثانياً - الامتناع عن التصديق :- يعني رفض البرلمان المصادقة على المعاهدة الدولية في الدساتير التي تخولها هذه الصلاحية.

ثالثاً - التحفظ على المعاهدة :- تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيه التحفظ على المعاهدات الدولية، وهذا الحق أوردته اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في عدة مواد (١٩-٢٣).

### المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية

تتم الرقابة الدستورية على دستورية المعاهدات الدولية على مرحلتين - قبل إبرامها وبعدها، وذلك بحسب النظام القانوني لكل دولة.

تعدّ فرنسا أول دولة أقرت في دستورها لعام ١٩٥٨ في المادة (٥٤) على اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية .

وتتميز الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي على المعاهدات الدولية بأنها رقابة وقائية، لأن الإخطار في طلب الرقابة لا يكون إلا سابقاً على تصديق المعاهدة. إضافة إلى أنها رقابة جوازية بناءً على طلب تتقدم به إحدى الهيئات السياسية.

أما إذا تضمنت المعاهدة الدولية بنداً مخالفاً للدستور، فإنه لا يتم التصديق عليها أو الموافقة عليها إلا بعد تعديل الدستور، هذا بالنسبة للمعاهدات الجماعية.

وفي روسيا الاتحادية، بناءً على طلب من رئيس الاتحاد الروسي، أو مجلس الاتحاد، أو مجلس الدوما، أو خمس أعضاء مجلس الاتحاد أو نواب مجلس الدوما، أو حكومة الاتحاد الروسي، أو المحكمة العليا للاتحاد الروسي، أو الهيئات ذات السلطة التشريعية والتنفيذية التابعة للكيانات المكونة للاتحاد الروسي، ووفقاً لدستور الاتحاد الروسي، تتخذ المحكمة الدستورية للاتحاد الروسي قرارات بشأن القضايا المتعلقة بالمعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي، والتي لم تدخل حيز التنفيذ الفقرة (د) المادة (١٢٥) من دستور روسيا الاتحادية.

وبحسب الدستور تخضع المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي والتي لم تدخل حيز التنفيذ للمراقبة الدستورية الأولية من قبل المحكمة الدستورية للاتحاد الروسي، وهذا يعني أن الرقابة الدستورية ممكنة فقط فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية للاتحاد الروسي التي لم تدخل حيز التنفيذ. بناءً على نتائج النظر في القضية ، ووفقاً للجزء ١ من المادة ٩١ من القانون الاتحادي الخاص بالمحكمة الدستورية لعام ١٩٩٤ يجوز للمحكمة الدستورية اتخاذ أحد القرارين النهائيين : أحكام تتوافق أو تتعارض مع دستور الاتحاد الروسي، في الحالة الثانية ، لا تخضع المعاهدة الدولية لدخول حيز النفاذ والتطبيق.

حدد الدستور الجزائري الصادر عام ٢٠٢٠، الجهة التي تتولى مهمة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، وخول الدستور المحكمة الدستورية القيام بذلك، فنصت المادة (١٩٠) على أنه " بالإضافة إلى

الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات. يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها"، ويظهر أيضًا دور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية وفقًا لما نصت عليه المادة (١٩٨) من الدستور في الفقرة الأولى "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها.

هناك بعض الدول مثل البرتغال وأوكرانيا و بولندا أقرت في دساتيرها الرقابة الأولية وكذلك الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات الدولية، فمثلًا في البرتغال، يحق للمحكمة الدستورية ممارسة الرقابة الأولية (قبل دخول المعاهدة حيز التنفيذ بالنسبة للبرتغال) واللاحقة (بعد دخول المعاهدة حيز التنفيذ بالنسبة للبرتغال) على دستورية المعاهدات الدولية. وفي أوكرانيا، كما هو الحال في البرتغال، يحق للمحكمة الدستورية ممارسة الرقابة الدستورية الأولية واللاحقة فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية.

نص كذلك الدستور الإسباني في المادة (٩٥) على أنه يمكن للحكومة أو لأي من مجلسي البرلمان اللجوء إلى المحكمة الدستورية للإعلان عن وجود أو عدم وجود الاختلاف المذكور.

إن الدستور المصري، وقانون المحكمة الدستورية لم تنص صراحة على اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، وبما أن الدستور المصري لا يعترف للمعاهدة الدولية بأكثر من قوة التشريعات العادية، فاختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية المعاهدات جاء من منطلق أن المعاهدات الدولية بمثابة "قانون"، وذلك بعد التصديق والنشر.

إن القانون الأساسي الفلسطيني وقانون المحكمة الدستورية لم ينص صراحة على اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية. حيث أغفل المشرع الفلسطيني موضوع المعاهدات الدولية التي تقرها السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي يجب إخضاعها للرقابة الدستورية قبل المصادقة عليها. ولم يشير إليها مطلقًا. كما أنه لم يشير إلى تراتبية التشريعات داخليًا بشكل عام، وإلى تراتبية هذه المعاهدات في النظام القانوني الفلسطيني بشكل خاص كما هو موجود في العديد من دول العالم خاصة الدساتير المكتوبة الصلبة والجامدة ولم يحدد نوع الرقابة على هذه المعاهدات إن كانت سابقة أو وقائية أم أنها لاحقة<sup>(١)</sup>.

هناك بعض الدول كرسست في دساتيرها الرقابة الدستورية على امتثال القوانين الداخلية لمبادئ وقواعد القانون الدولي والمعاهدات الدولية التي تكون فيها الدولة طرفًا، ومن هذه الدول ألبانيا، روسيا البيضاء، بلغاريا، بولندا، سلوفاكيا، التشيك، النمسا، الأرجنتين وغيرها.

(١) آلاء سمير حسين مليطات، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين،

وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٢٤ من الفصل الثالث / ب من القانون الدستوري لألبانيا ، فإن المحكمة الدستورية "تتخذ قرارات ... بشأن توافق القوانين مع قواعد القانون الدولي المعترف بها عموماً والاتفاقيات الدولية التي تكون ألبانيا طرفاً فيها" .

وفقاً للمادة ١١٦ من دستور بيلاروسيا ، تعطي المحكمة الدستورية آراءً حول مدى توافق القوانين والمراسيم الصادرة عن الرئيس وقرارات مجلس الوزراء وقرارات المحكمة العليا والمدعي العام وأي هيئة حكومية أخرى مع المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية.

وفقاً للفقرة الفرعية (١) ٤ من المادة ١٤٩ من دستور بلغاريا ، "تحدد المحكمة الدستورية ... مدى توافق القوانين مع قواعد القانون الدولي المعترف بها عموماً والمعاهدات الدولية التي تكون بلغاريا طرفاً فيها".

وفقاً للمادة ١٢٥ من الدستور السلوفاكي ، تبت المحكمة الدستورية في مدى توافق: القوانين الداخلية الملزمة مع المعاهدات الدولية الصادرة بالطريقة المنصوص عليها لإصدار القوانين.

وفقاً للمادة ١٤٥ من القانون الدستوري الاتحادي النمساوي ، "تنظر المحكمة الدستورية ، على أساس أحكام قانون اتحادي خاص ، في قضايا انتهاكات القانون الدولي".

وفقاً للمادة ١١٦ من الدستور الأرجنتيني ، "تختص المحكمة العليا والمحاكم الأدنى في الدولة بالنظر والبت في جميع القضايا التي تتعلق بالأحكام المنصوص عليها ... بموجب المعاهدات مع الدول الأجنبية".

## الخاتمة

قام الباحث من خلال هذا البحث باستعراض نقاط أساسية عند الحديث عن الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في النظم القانونية الحديثة وهذه النقاط ترتكز بشكل أساسي على محورين: الأول العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي في النظم القانونية الحديثة، والثاني الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في الأنظمة القانونية المختلفة. وقد قام الباحث بعرض هذين المحورين من خلال التطرق إلى نظرية ثنائية القوانين ونظرية وحدانية القوانين لتحديد العلاقة بين القانون الدولي والوطني أو الداخلي في النظم القانونية الحديثة، ودراسة موقف الأنظمة القانونية الحديثة من العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي. وقد قام الباحث في هذه الدراسة بمحاولة لدراسة أنماط الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، وذلك من خلال دراسة الرقابة البرلمانية على دستورية المعاهدات الدولية، والرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية.

وبناءً على ما سبق، فإن الباحث يختتم هذه الدراسة بخاتمة يجمع فيها عدة نتائج تجيب على أسئلة الدراسة، وتوصيات توصل إليها تعدّ حلولاً مقترحة لمشكلة الدراسة.

## أولاً: النتائج

١. تباين الدساتير المقارنة في تحديد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية. وتعدّ هولندا الدولة الوحيدة التي وضعت المعاهدات الدولية في مرتبة أسمى من الدستور تبنت ما نادى به القضاء الدولي، الذي ينسجم مع ما نادى به نظرية وحدة القانون، وبعض الدساتير منحتها قيمة القانون العادي، ففي حال تعارض أحكام المعاهدة الدولية مع الدستور، يتم إعلاء نصوص الدستور وأحكامه على نصوص المعاهدة. وبعضها الآخر منحها مرتبة وسطى في التدرج الهرمي للقواعد القانونية، كونها أعلى من القوانين العادية وأقل مرتبة من الدستور. بالإضافة إلى أن هناك دساتير لم تتطرق إطلاقاً لتحديد القيمة القانونية للمعاهدة الدولية في النظام القانوني الداخلي.

٢. اختلفت الدساتير المقارنة في النص أو عدم النص على الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية. فالبعض أوكل مهمة الرقابة إلى السلطة التشريعية من خلال عملية التصديق على المعاهدات وآخرون أسندوا مهمة الرقابة إلى هيئة مستقلة بصورة مجلس دستوري أو محكمة دستورية يمارسها إلى جانب اختصاصات أخرى، والبعض أسندها إلى القضاء للبت فيها. فالرقابة القضائية والدستورية تشكل ضماناً، كون القضاء سلطة مستقلة ومحيدة مخالفاً للسلطتين التنفيذية والتشريعية اللتين قد تتقاذفهما الأهواء والمصالح السياسية.

## ثانياً: التوصيات

لحل الإشكالية التي طرحها الباحث في بحثه فإنه يوصي بما يلي:

١. لتفادي إمكانية تعارض المعاهدات الدولية مع التشريعات الداخلية للدول، عليهم تبني أسلوب الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، كونها الوسيلة المثلى لضمان عدم إصدار التشريعات التي تتعارض مع التزاماتهم الدولية حيث يتم التأكد من عدم التعارض قبل التصديق على المعاهدة. فالرقابة السابقة، سواء كانت سياسية أم قضائية، ترفع الحرج عن الدولة، وتضمن احترام الدستور داخل الدولة وخارجها.

٢. على الدول التي لم تحدد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي أن تعمل على معالجة هذا الموضوع، وذلك من خلال نص واضح وصريح يمنحها إما قوة القوانين الوطنية، أو منح المعاهدة الدولية قوة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي لتفادي كافة المشكلات التي قد تنجم عن ذلك.

٣. المحكمة الدستورية التي لم يرد نص قانوني صريح يخولها بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية عليها أن تعمل على إجراء تعديل قانون المحكمة الدستورية الخاص بها من قبل البرلمان من خلال النص على أن تختص بـ "الرقابة على دستورية الاتفاقيات والمعاهدات الدولية"، وكذلك تفعيل دور المحاكم الدستورية للقيام برقابة فعالة على دستورية المعاهدات الدولية التي تقع بشكل أساسي ضمن اختصاصها.

## قائمة المصادر والمراجع

## أولاً: الكتب

- الطاهر باكر و ناشد فريد، إشكالية العلاقة بين القانون الدولي والقانون الوطني ( سمو أم تكامل)، مجلة الصدى الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، العدد الثامن، سبتمبر ٢٠٢١.
- مفيد محمود شهاب، القانون الدولي العام، ( المصادر، أشخاص القانون الدولي)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٥.
- عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام ، عمان مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٩٩٧.
- عمر صالح علي العكور، ممدوح حسن مانع العدوان، ميساء بيضون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٠، العدد ١، ٢٠١٣.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية/ العدد ٥٤، ١٦ سبتمبر ٢٠٢٠.

## ثانياً: الرسائل العلمية

- آلاء سمير حسين مليطات، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية " دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس ، فلسطين، ٢٠١٨.

## ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html> / على شبكة الإنترنت
- [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html) / على شبكة الإنترنت
- [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html) / على شبكة الإنترنت
- [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2013.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=ar) / على شبكة الإنترنت
- <https://www.wipo.int/wipolex/ar/text/477752> / على شبكة الإنترنت
- <https://www.wipo.int/wipolex/ar/text/538067> / على شبكة الإنترنت
- <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> / على شبكة الإنترنت
- [https://constitutionnet.org/sites/default/files/16-constitution\\_of\\_the\\_netherlands\\_1815\\_with\\_amendments\\_through\\_2008.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/16-constitution_of_the_netherlands_1815_with_amendments_through_2008.pdf) / على شبكة الإنترنت

- المستشار الدكتور عبدالعزيز محمد سالمان، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، على شبكة الإنترنت <https://manshurat.org/node/74780>

- قرار التفسير رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية، على شبكة الإنترنت <https://cco.gov.jo/Portals/0/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA%20%D8%AA%D9%81%D8%B3%D9%8A%D8%B1/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%81%D8%B3%D9%8A%D8%B1%20%D8%B1%D9%82%D9%85%201%20%D8%B3%D9%86%D8%A9%202020.pdf?ver=2020-05-28-102003-640>

#### رابعاً: المراجع باللغة الأجنبية

- Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty. Analytical Report and Country Reports. Part II: Country Reports. Netherlands. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI).Council of Europe. CAHDI (2001). 3. Strasbourg, 23 January 2001. P. 173.
- Triepel H. Volkerrecht und Landesrecht. Leipzig. Vrlg. von C. L. Hirschfeld, 1899, p. 20
- Brownlie; Principles of Public International Law (7th edn; Oxford University Press, Oxford, 2008) p.32
- Левин Д.Б. Наука международного права в России в конце XIX и начале XX века.- М., 1982. С.68.

## اعتبارات وضع التعديلات الدستورية (بين الواقع والمأمول في الأردن)

السيد جاب الله البنداري \*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.12](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.12)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١ .

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/٢٥ .

\* قسم القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر .

\* للمراسلة: [dralsayedalbendary@gmail.com](mailto:dralsayedalbendary@gmail.com)

### الملخص

الدستور هو القانون الأعلى في الدولة، لا يعطو عليه أي قانون آخر؛ لذا فإنه يجب الوقوف بعناية على الاعتبارات التي يجب مراعاتها حال وضع تعديله؛ مثل: الاعتبارات السياسية والقانونية والعملية. ومن ثم كانت فكرة (اعتبارات وضع التعديلات الدستورية: بين الواقع والمأمول في الأردن)؛ وهو الأمر الذي سنستوضحه من خلال مباحث ثلاثة؛ عبر السلطة المختصة بتعديل الدستور. وأسس تعديله وتعديل الدستور الأردني بين الواقع والمأمول. على أن يعقب ذلك خاتمة بأهم ما توصل إليه البحث من نتائج وتوصيات.

الكلمات الدالة: الدستور، حقوق الإنسان، التعديلات الدستورية، الإصلاح، رفاهية المو

## Considerations of Drafting Constitutional Amendments

### (Between Hope and Reality in Jordan)

Alsayed Gaballah Alsayed Albendary\*

\* Department of Private Law, Faculty of Law, Alexandria University, Egypt.

\* Crossponding author: [dralsavedalbendary@gmail.com](mailto:dralsavedalbendary@gmail.com)

Received: 01/03/2023.

Accepted: 25/04/2023.

### Abstract

Constitution is the supreme law in the state, and no other law is superior to it. Therefore, considerations that must be taken into account should be carefully considered when an amendment is being proposed, such as, political, legal, and practical considerations. Hence the idea of 'considerations of drafting constitutional amendments: between reality and hope in Jordan'. This study will examine this in three chapters; the competent authority to amend the constitution, the basis of its modification, and amending Jordanian constitution between reality and hope. This study concludes with the most important findings and recommendations.

**Keywords:** The constitution, Human rights, Constitutional amendments, Reform, Citizen welfare.

## المقدمة

لما كانت جل دول العالم -إن لم يكن كلها- تسعى الآن بخطى جادة تجاه الإصلاح التشريعي والسياسي؛ محاولة منها في الوصول إلى ما يحقق رضاء مواطنيها واستقرار أوضاعها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها.

ولما كان الأردن الشقيق لا ينفك بأي حال من الأحوال عن هذا المسار العالمي في الإصلاح لعودته بالخير والنفع على الوطن والمواطن. وحيث إن مسألة العناية بالدستور - وتنقيحه بما يتوافق والمستجدات العصرية بكافة أنواعها - هي أولى وأهم عمليات الإصلاح التشريعي في البلاد؛ ومن ثم فقد أثرنا أن يكون الحديث عن الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند وضع التعديلات الدستورية؛ لتكون موضوع هذه الورقة البحثية المتواضعة.

### • أهمية البحث وإشكالياته:

لقد اجتاحت العالم ولا تزال أوضاع غير مسبوقة مثل جائحة كورونا ومشكلات المناخ وتقنية المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات التي باتت عصب الحياة في شتى مناحيها العلمية والاقتصادية والاستثمارية والتجارية والسياسية والعسكرية، وأصبح الإنسان والدول أيضاً في صراع دؤوب معها لأنها تتأثر بها وتؤثر فيها.

وبالتالي تبرز أهمية هذا البحث في كل هذه المجالات، فضلاً عن أهميته في رفع الوعي السياسي حول كيفية التعديلات الدستورية ودورها العظيم في حياة المواطنين والمجتمع بأسره، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤلات الآتية:

- هل بالفعل أضحت الدول - بلا ريب - في أمس الحاجة إلى تنقيح دساتيرها؟
- وهل حقاً أن فعل ذلك سيعود بالنفع على الوطن والمواطن؟
- وهل تحتاج الدساتير للعديد من التعديلات حتى تواكب المتغيرات العالمية في كثير من مناحي الحياة؟
- وما هي السلطة التي تختص بإجراء هذه التعديلات الدستورية؟
- وما هي الإجراءات والمراحل الفضلى لإتمام التعديلات الدستورية؟
- وما هي أهم الاعتبارات التي يجب أن تضعها السلطة المختصة بالتعديل نصب عينها؛ حتى يتحقق الهدف المبتغى من وراء تلك التعديلات؟
- وهل التشريعات الأردنية المرتقبة في حاجة إلى تعديل دستوري كي تواكب الركب العالمي السالف بيانه؟

### حصر نطاق البحث:

من المتعين علينا - وحصراً لنطاق البحث- أن نحصر حدود معالجة هذا البحث في الأطر التالية:

- الإطار الأول: الجهة المختصة بالتعديلات الدستورية.
- الإطار الثاني: أهم المسائل الواجب الوقوف عليها عند إجراء التعديلات الدستورية.
- الإطار الثالث: كيفية صياغة هذه التعديلات الدستورية والجهة المعنية بها.
- الإطار الرابع والأخير: المأمول في شأن تعديل الدستور الأردني.

#### - منهج البحث:

سيتم معالجة هذا البحث من خلال المنهج المختلط الذي يقوم على مزج المنهج التحليلي، بالتأصيلي، مع التطبيقي والمقارن.

#### - صعوبات البحث:

لكل بحث علمي صعوباته وأهم الصعوبات التي تواجه هذا البحث هي ندرة المراجع المتخصصة والدقيقة في فكرته، وشبه انعدام الأحكام القضائية في هذا السياق بجميع درجاتها بما فيها المحكمة العليا.

#### - خطة البحث:

نظراً لما لنظام وضع التعديلات الدستورية والاعتبارات الهامة بشأنها من أهمية عظمى لدى الدول ومواطنيها، وأن ما يصبو إليه الباحث هو أن تصبح مسألة التعديلات الدستورية التي يترقبها الجميع هي الناجعة والنافعة لتحقيق المآرب السياسية والاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية للدولة وللمواطن وحتى للمستثمر الوطني والأجنبي الذي يتأثر بكل ذلك ويؤثر فيه، فقد صار لزاماً -على الباحث- رسم معالم خريطة الطريق التي من خلال تتبعها يتحقق المنال والمآل وذلك من خلال التقسيم التالي:

- **المبحث الأول:** السلطة المختصة بتعديل الدستور وإنفاذه.

- **المبحث الثاني:** أسس تعديل الدساتير.

- **المبحث الثالث:** تعديل الدستور الأردني بين الواقع والمأمول.

هذا مع الدعاء بأن يسدد المولى عز وجل خطانا في هذا العمل المتواضع وأن يكون خالصاً لوجهه الكريم.

### المبحث الأول

#### السلطة المختصة بتعديل الدستور وإنفاذه

نتحدث من خلال هذا المبحث عن السلطة المختصة بتعديل الدستور وكذا السلطة المختصة بإنفاذ التعديلات الدستورية؛ وذلك من خلال مطلبين على النحو الآتي:

#### المطلب الأول: السلطة المختصة بتعديل الدستور

نتحدث في هذا الإطار عن الجهة التي تملك حق اقتراح تعديل الدستور، وكذا الجهة المختصة بمهمة هذا التعديل الدستوري؛ وذلك طبقاً لما يلي بيانه:

#### أولاً: الجهة التي تملك حق اقتراح تعديل الدستور

لا شك أن عملية تعديل الدستور تبدأ باقتراح تقدمه الجهة التي يحددها الدستور وبالشروط المحددة فيه؛ ذلك أنه

عادة ما يكون هناك نص في الدستور يحدد السلطة التي لها الحق في اقتراح تعديل الدستور<sup>(١)</sup>؛ إلا أن الدساتير قد تختلف في تحديد تلك الجهة؛ بحسب نظام الحكم فيها؛ على التوضيح التالي:

### (١) انفراد السلطة التنفيذية بمقتراح تعديل الدستور

فإذا كان نظام الحكم الذي يتبناه الدستور يعمد إلى تقوية صلاحيات السلطة التنفيذية وتحقيق السيطرة السياسية لها على السلطات الأخرى، فإن الدستور يجعل حق اقتراح التعديل للحكومة منفردة. وهذا الوضع كان هو حال غالبية الدساتير القديمة؛ حيث إنها كانت تنص على منح حق اقتراح تعديل نصوصها للسلطة التنفيذية وحدها، ثم بدأ هذا المنحى في التراجع بالدساتير الحديثة في ظل سيادة الأفكار الديمقراطية<sup>(٢)</sup>. وقد يرجع سبب ذلك -أيضاً- إلى رغبة المشرع الدستوري في تعزيز مركز السلطة التنفيذية وزيادة تأثيرها مقارنة بالسلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>. ومن الدساتير التي تبنت هذا النهج الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ الذي حصر حق الاقتراح برئيس الجمهورية بدلالة المادة ١٩١ التي نصت على أن (... لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل).

ومن أمثلة تلك الدساتير؛ الدستور الفرنسي لسنة ١٨٥٢ الذي منح حق اقتراح تعديله للإمبراطور وحده بموجب تعديله الحاصل في سنة ١٨٧٠<sup>(٤)</sup>.

### (٢) انفراد السلطة التشريعية بمقتراح تعديل الدستور

ويوجد دساتير أخرى تعطي الحق في اقتراح التعديل للبرلمان وحده، وذلك إذا ما كان نظام الحكم يجعل من البرلمان مركز الثقل في نظام الحكم، ويحقق سيطرته في المجالين التشريعي والسياسي؛ كدستوري فرنسا لسنة ١٧٩١، و١٩٤٦<sup>(٥)</sup>. والدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ الذي حصر حق اقتراح التعديل للكونجرس والمجالس التشريعية للولايات بموجب نص المادة ٥٠ منه التي نصت على أن (... للكونجرس أن يقترح كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة التعديل الدستوري)، والقانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ بالمادة ١/٧٩ التي نصت على أنه (... يمكن إجراء التعديل على القانون الأساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الأساسي أو للإضافة عليه....). وكذا الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عن طريق لجنة مشكلة من قبل مجلس النواب وذلك في المادة ١٤٢ التي نصت على أنه: (أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الأساسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة

(١) راجع: د. طربوش، قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية - الجزء الأول، نشأة الأحكام الدستورية العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها، المكتب الجامعي الحديث، بالإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٧١، وما بعدها.

(٢) راجع: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، بالإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٤.

(٣) راجع: م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، مقال منشور على موقع مركز أضاء للبحوث والدراسات الإلكتروني <https://adhwa.net> بتاريخ ٢٩ / ١١ / ٢٠١٩.

(٤) انظر: د. الكانوني، مسعود محمد الصغير، مرونة الدساتير وجمودها وأثر ذلك على تعديل أحكامها، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠٠٧، ص ٣٤٤. وراجع كذلك: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال منشور على موقع المركز العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، D.A.CK، الإلكتروني، <https://democraticac.de>، بتاريخ ١٦ / ٥ / ٢٠٢٠.

(٥) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٨٣.

أشهر تتضمن توصية بالتعديلات الدستورية التي يمكن إجراؤها وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها<sup>(١)</sup>.

### ٣) اقتراح تعديل الدستور بسلطة مزدوجة (التشريعية والتنفيذية)

ومن الجدير بالذكر أنه قد يتطلب الدستور لحق اقتراح تعديله أن يكون من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهوما تأخذ به الدساتير التي تفضل تحقيق التوازن والتعاون بين هاتين السلطتين؛ ومنها دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، كون المادة ٨٩ منه قد نصت على أنه (... لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من رئيس الوزراء...) أي أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقدم باقتراح بتعديل الدستور إلا بناءً على عرض رئيس الوزراء<sup>(٢)</sup>، وكذا الدستور التركي لسنة ١٩٨٢ في مادته ١٧٥ التي نصت على أنه (...يقترح التعديل الدستوري كتابياً لا يقل عن ثلث أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا... ويجوز لرئيس الجمهورية أن يطرح للاستفتاء أي مشروع قانون لتعديل الدستور اعتمده أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى...) <sup>(٣)</sup>.

هذا ويجب ألا يفوتنا ذكر أن بعض الدساتير العربية قد خول لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مكنة اقتراح تعديل الدستور، مثل الدستور اللبناني الصادر سنة ١٩٢٦ (مادة ٧٦ و٧٧)، والدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢ (مادة ١٧٤)، والدستور التونسي لسنة ١٩٥٩ (مادة ٧٢)، والدستور المصري الأخير لسنة ٢٠١٤ - المعدل في إبريل ٢٠١٩ - الذي أعطى حق اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب بصريح نص المادة ٢٢٦ التي نصت على أنه (لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور...)، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي منح حق الاقتراح لكل من السلطة التنفيذية ومجلس النواب بحسب نص المادة ١٢٦ منه<sup>(٤)</sup>.

### ٤) أحقية الشعب في اقتراح تعديل الدستور

ومن المثير للإعجاب - حقاً - أن الكثير من دساتير الدول التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة يقرر حق الاقتراح الشعبي، بمعنى أنه أعطى للشعب حق تقديم مقترحات تتعلق بتعديل القوانين أو النصوص الدستورية<sup>(٥)</sup>. ومن ضمن هذه الدساتير؛ الدستور السويسري الاتحادي الصادر سنة ١٩٩٩؛ حيث أجازت المادتان ١٣٨، ١٣٩ منه للشعب حق اقتراح المراجعة الجزئية أو الكلية للدستور<sup>(٦)</sup>. وذلك عن طريق التقدم بطلب موقع من عدد معين من المواطنين، بعدد لا يقل عن مائة ألف شخص ممن لهم حق التصويت بالنسبة

(١) راجع: مقال، م د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص ٣.

(٢) راجع مقال: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، سابق الإشارة إليه، ص ٣.

(٣) راجع: مقال، م د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص ٣، وما بعدها.

(٤) راجع: مقال، م د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص ٤.

(٥) د. مصري، ضياء عبد الحميد، الإشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير، دار الكتب والدراسات العربية، بالإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٥٢٧.

(٦) انظر: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال سابق الإشارة إليه، ص ٣، وما بعدها.

للمراجعة الكلية التي لن يتم إجازة التعديلات المقترحة منهم إلا بموجب استفتاء شعبي بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: الجهة المختصة بمهمة التعديل الدستوري

مما لا ريب فيه أن الدساتير قد تباينت حول نوع السلطة المختصة بإجراء التعديلات الدستورية بسبب اختلاف طبيعة النظام السياسي الموجود في كل دولة من الدول ومدى هيمنة سلطة يعينها على باقي السلطات، ونوضح فيما يلي السلطات التي يمكن أن تختص بالتعديلات الدستورية بصفة عامة:

#### ١) السلطة التشريعية بإجراءات خاصة

هناك دساتير عديدة تعهد بمهمة تعديل الدستور للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان ولكن بإجراءات تختلف كثيراً عن إجراءات تعديل القوانين العادية وتكون أكثر منها شدةً وتعقيداً. وقد تتضمن هذه الإجراءات تغيير في تشكيل الهيئة التشريعية، كأن تشترط اجتماع مجلسي البرلمان في كيان واحد ووقت واحد، مع شرط جوهري وهو توافر أغلبية معينة لإقرار هذا التعديل<sup>(٢)</sup> وقد أخذ الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ بهذا الاتجاه<sup>(٣)</sup>، وكذا الدستور المصري لسنة ١٩٢٣<sup>(٤)</sup>.

وهناك دساتير قد لا تشترط تغييراً في طريقة تشكيل الهيئة التشريعية ويكتفى بتطلب أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية المطلوبة لإقرار القوانين العادية، ومن هذه الدساتير، دستور الاتحاد السوفيتي الصادر سنة ١٩٧٧ الذي أجازته بموافقة ثلثي كل من المجلسين، وكذا الدستور الجزائري الصادر سنة ١٩٧٦ الذي اكتفى بموافقة ثلثي المجلس الشعبي الوطني<sup>(٥)</sup>.

#### ٢) جمعية تأسيسية منتخبة

أي يتم انتخاب جمعية تأسيسية لإجراء تعديل الدستور؛ ومن هذه الدساتير، دساتير غالبية الولايات في الاتحاد السويسري، وبعض دول أمريكا الجنوبية<sup>(٦)</sup>؛ ذلك أن الجمعية التأسيسية المنتخبة تحل محل الشعب في إجراء التعديل الدستوري، وهي جهة مستقلة بذاتها؛ وإرادتها هي إرادة الشعب ذاته، وبالتالي يمكنها أن تتحرر من أي قيد إجرائي يقيد حرية عملها<sup>(٧)</sup>.

(١) راجع: د. عبدالله، خاموش عمر، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ١٠٧.

(٢) راجع: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال سابق الإشارة إليه، ص ٥ وما بعدها.

(٣) راجع: د. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، طه، ٢٠٠٥، ص ٧٥٢.

(٤) راجع: د. فهمي، مصطفى أبوزيد، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢، ص ٢٤.

(٥) راجع: د. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥٢.

(٦) راجع: د. فهمي، مصطفى أبوزيد، الدستور المصري، مرجع سابق، ص ٢٤. وراجع كذلك: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥٣.

(٧) انظر: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال سابق الإشارة إليه، ص ٧.

### ٣) السلطة التي أنشأت الدستور

هذه السلطة من سلطات التعديل الدستوري؛ تخضع لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال<sup>(١)</sup>؛ أي أنه لا يمكن إجراء أي تعديلات دستورية إلا بواسطة السلطة التي أنشأت هذا الدستور نفسها، وبنفس إجراءات وشكل طريقة إنشائه. ومن هذه الدساتير؛ الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثاني: السلطة المختصة بإنفاذ التعديلات الدستورية

لم تتخذ دساتير الدول المختلفة مسلكاً موحداً فيما يتعلق بمسألة إقرار التعديلات الدستورية؛ ذلك أن بعضها يجعل الاختصاص منقداً للبرلمان وحده. بينما يجعل بعض آخر هذا الأمر للسلطين التشريعية والتنفيذية، في حين يحصره بعض آخر بالشعب وحده بوصفه صاحب السلطة الأصلية؛ وذلك من خلال التفصيل الآتي بيانه:

#### ١) موافقة الشعب نفسه على التعديل

وهناك بعض الدساتير تشترط الرجوع للشعب لتقر هذه التعديلات في استفتاء عام<sup>(٣)</sup> ومنها الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤؛ وذلك بصريح نص المادة نص المادة ٢٢٦ منه التي تنص على أنه " ... وإذا وافق المجلس - مجلس النواب - على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء....". والدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ أناط سلطة إقرار التعديل النهائي بالشعب في إطار استفتاء شعبي بموجب المادة ٨٩ التي نصت على أنه (... ويكون التعديل نهائياً متى وافق عليه الشعب)، وهو ما يشير إلى رغبة المشرع الفرنسي في تعزيز المشاركة الشعبية في مسألة تعديل الدستور لما يترتب عليه من آثار تسري نتائجها على مصير الأمة الفرنسية كلها نظراً للأهمية القصوى في هذا السياق<sup>(٤)</sup>.

#### ٢) موافقة الحاكم على التعديل الذي أجرته السلطة التشريعية

مثل الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢، والدستور السوري لسنة ١٩٧٣، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر سنة ١٩٥٢<sup>(٥)</sup>.

#### ٣) موافقة البرلمان على التعديل (تمهيداً للنفاذ النهائي)

ويتطلب الأمر في هذا السياق موافقة غالبية أعضاء السلطة التشريعية على التعديلات الدستورية تمهيداً لعرضها على الشعب لإنفاذها؛ فمثلاً في فرنسا لا يتم عرض التعديلات الدستورية التي تم الانتهاء إليها إلا بعد

(١) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥٠.

(٢) راجع: د. شبحا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول - الحكومات)، دار النهضة العربية بالقاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢٢.

(٣) انظر: د. فهمي، مصطفى أبو زيد، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، بالإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٧٤، وما بعدها. وراجع: د.

شبحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٥١.

(٤) راجع: مقال، م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص ٨.

(٥) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥٦، وما بعدها.

موافقة ثلاثة أخماس البرلمان بغرفتيه طبقاً لدستور ١٩٥٨، وبالنسبة للدستور التركي لسنة ١٩٨٢ تكون بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى. والدستور المصري لعام ٢٠١٤ بثلثي أعضاء مجلس النواب، ومثله نظيره العراقي لسنة ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>.

وبعد الحديث عن السلطة المختصة بتعديل الدستور وإنفاذه، ننقل إلى الحديث عن الأسس المتبعة في تعديل الدساتير وذلك بموجب المبحث التالي.

## المبحث الثاني

### أسس تعديل الدساتير

يمكننا الوقوف على أسس تعديل الدساتير؛ من خلال المطالب الآتية:

#### المطلب الأول: الاعتبارات الواجب مراعاتها عند تعديل الدساتير

الاعتبارات الواجب مراعاتها عند تعديل الدساتير؛ تتلخص في اعتبارات سياسية وأخرى قانونية وثالثة عملية؛ وذلك من خلال التوضيح التالي بيانه:

#### أولاً: الاعتبارات السياسية في تعديل الدساتير

إن الاعتبارات السياسية الواجب مراعاتها عند وضع التعديلات الدستورية تكمن في ضرورة اتفاق إجراءات تعديل الدستور مع طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة<sup>(٢)</sup>. التي قد تكون بتغيير النظام السياسي فيها إلى رئاسي أو نيابي أو غيره؛ وذلك لتقوية المركز الدستوري لإحدى السلطات العامة في الدولة<sup>(٣)</sup>، معنى ذلك أنه توجد علاقة وثيقة بين إجراءات تعديل الدستور وبين النظام الدستوري أو السياسي في الدولة، إذ إن إجراءات تعديل الدستور تعكس مدى ثقل كل سلطة من سلطات الحكم<sup>(٤)</sup>.

فبعد حدوث تحول في توجهات النظام السياسي أو تغير ظروف الواقع السياسي فإن الأمر يستدعي - لا محالة - تغييراً في الدستور القائم أو وضع دستور جديد. كما حدث مع الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، الذي تم وضعه وإقراره بموجب استفتاء شعبي عقب تحرير البلاد في نهاية الحرب العالمية الثانية، وكذلك دستورها الصادر سنة ١٩٥٨م، الذي لم يخلّف ثورة ما، وإنما جاء نتيجة اعتقاد يؤكد على ضرورة تغيير دستور سنة ١٩٤٦، الذي انعدم في ظله الاستقرار الوزاري، وذلك بوضع دستور آخر بديلاً عنه يتضمن أحكاماً تعزز من كيان السلطة التنفيذية حتى تتمكن من قيادة عملية التطور في البلاد. وبالنسبة للدساتير المصرية فقد جاء دستور سنة ١٩٥٨ المؤقت بعد تغيير سياسي جذري في الدولة المصرية وهو الوحدة بين مصر وسوريا، وأيضاً دستور ١٩٦٤

(١) راجع: مقال، م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص ٨، وما بعدها.

(٢) انظر: د. شيجا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول - الحكومات)، بدون دار نشر، ١٩٨٦، ص ٢٢١.

(٣) راجع مقال: د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، مقال سابق، ص ٧.

(٤) انظر: د. الشاوي، منذر، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط ١، ٢٠٠٧، ص ٢٨، وما بعدها.<sup>٤</sup>

المؤقت، الذي أعقب تغييراً سياسياً - هو الآخر - ألا وهو فصل هذا الاتحاد، وكذا دستور ١٩٧١، الذي أتى نتيجة جهود ممثلي الشعب حتى يتم حكم البلاد بصورة اعتيادية وليست مؤقتة<sup>(١)</sup>. أما دستور ٢٠١٢ فقد جاء عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، ومثله دستور ٢٠١٤ الحالي الذي جاء نتاج ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣<sup>(٢)</sup>.

وقد يكون الهدف من تعديل الدستور معالجة وضع إحدى السلطات العامة مثل التعديل الثاني والعشرين للدستور الأمريكي لسنة ١٩٥١ الذي حدد مدة رئيس الدولة لفترتين فقط. أما تعديلات الدستور الفرنسي في سنة ١٩٦٢ فترجع لأسباب سياسية لجعل انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بعدما كان ينتخب من قبل البرلمان<sup>(٣)</sup>. ويجب ألا نغفل عن أن الحق في المواطنة (الجنسية)، وحق اللجوء السياسي، وحق ممارسة النشاط الحزبي، والحق في إقامة مؤسسات المجتمع المدني؛ من ضمن الحقوق والحريات السياسية التي يجب مراعاتها عند تعديل الدساتير<sup>(٤)</sup>.

### ثانياً: الاعتبارات القانونية في تعديل الدساتير

من هذه الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تعديل الدستور أنه يجب أن يُعدل الدستور بنفس كيفية إنشائه وبذات السلطة التي أنشأته<sup>(٥)</sup> أو عن طريق السلطة التي نص عليها.

ومن الجدير بالذكر أن بعض الدساتير تنص على حظر تعديل بعض نصوصها؛ لا سيما الأحكام الأساسية فيها وكذا النصوص المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، والنصوص المتعلقة بالحقوق والحريات العامة. ويطلق على هذا النوع من حظر التعديل "الحظر الموضوعي". ويهدف هذا الحظر إلى حماية المبادئ والركائز الأساسية للنظام السياسي وضمان بقائها دون تعديل طوال حياة الدستور<sup>(٦)</sup>؛ وبالتالي يجب وضع هذا الأمر في عين الاعتبار عند تعديل الدستور.

هذا فضلاً عن أن الدستور قد يحظر تعديل أحكامه خلال فترة زمنية محددة تالية لتاريخ نفاذه<sup>(٧)</sup> أو خلال فترات الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة؛ حتى تكون هذه التعديلات في ظروف تسمح بالدراسة المتأنية لأي تعديلات يراد إجراؤها على الدستور، ومن ثم تضحى إرادة الشعب حرة في ممارسة سيادته غير مقيدة بمثل هذه الظروف، وكذلك تكون جميع مؤسسات الدولة مستقرة وخالية من أي ضغوط حتى لا يكون التعديل مخالفاً

(١) راجع: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٩ - ٩٤. وراجع أيضاً: د. سالم، عبد العزيز، نحو صياغة دستور جديد: قضيتان للمناقشة: المبادئ فوق الدستورية، رقابة التعديلات الدستورية، مقال منشور بمجلة الدستورية، السنة التاسعة، العدد العشرون، أكتوبر ٢٠١١، ص ٨١.

(٢) راجع مقال: د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطين التشريعية والتنفيذية، مقال سابق، ص ٧ وما بعدها.

(٣) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٩، وما بعدها.

(٤) راجع في ذلك تفصيلاً: د. الخفاجي، أحمد علي عبود، أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق، بحث منشور بمجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية بالمركز العربي الديمقراطي، عدد ١٦، آب، أغسطس، ٢٠٢٢، ص ٥٥ وما بعدها.

(٥) انظر: د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول - الحكومات)، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

(٦) راجع: د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٨٨.

(٧) راجع: د. بسيوني، عبد الغني، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٠٨.

لإرادة الشعب الحقيقية<sup>(١)</sup>. ويطلق على هذا النوع من حظر التعديل "الحظر الزمني"<sup>(٢)</sup> الذي يجب وضعه هو الآخر في الاعتبار عند تعديل الدستور.

### ثالثاً: الاعتبارات العملية في تعديل الدساتير

تقوم الاعتبارات العملية على الرغبة في تيسير إجراءات تعديل الدستور مع عدم الإخلال بمبدأ الاستقرار والثبات النسبي للقواعد الدستورية؛ ذلك أن وضع الكثير من العوائق والتعقيدات التي تحول دون تعديل الدستور بالطريق القانوني حال الرغبة في التعديل قد تؤدي إلى اللجوء إلى ثورة أو انقلاب؛ يجب ضرورة الأخذ بالاعتبارات العملية في تحديد السلطة التي يعهد إليها بمسألة تعديل الدستور، مع مراعاة تحقيق قدر معقول من الاستقرار والثبات النسبي للقواعد الدستورية المكون منها الدستور<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثاني: إجراءات تعديل الدستور

في الواقع أن غالبية دساتير العالم تختلف في الأوضاع والإجراءات التي تتطلبها دساتيرها لتعديل أحكامها؛ إلا أنه يمكن القول إن عملية تعديل الدستور تمر بأربع مراحل أساسية هي: اقتراح عملية التعديل، إقرار مبدأ التعديل، إعداد التعديلات، ثم الإقرار النهائي لهذه التعديلات<sup>(٤)</sup>؛ وذلك على النحو الآتي:

### أولاً: اقتراح عملية التعديل

تبدأ عملية تعديل الدستور باقتراح يقدم من الجهة التي يحددها الدستور بالشروط المحددة في الدستور؛ وعادة ما يتضمن الدستور نصاً يحدد السلطة التي يحق لها اقتراح تعديل الدستور<sup>(٥)</sup>. ويجب أن تتضمن مسألة اقتراح التعديل المواد المطلوب تعديلها في الدستور من خلال الاقتراح أو طلب التعديل. ومن هذه الدساتير دساتير مصر لسنة ١٩٥٦ و سنة ١٩٧١، والدستور المصري الحالي الصادر سنة ٢٠١٤<sup>(٦)</sup>، هذا فضلاً عن إبداء الأسباب الداعية إلى هذا التعديل. ولا شك أن ذكر أسباب التعديل الدستوري يسمح للبرلمان - عندما يفحص طلب التعديل - بالتحقق من أن هناك حاجة حقيقية لتعديل الدستور، كما أنه يسهل من مهمة التحقق من مشروعية أسباب التعديل وجديتها<sup>(٧)</sup>.

(١) انظر: د. البنا، محمود عاطف، القانون الدستوري، بدون دار وسنة نشر، ص ٧١.

(٢) راجع: د. مصري، ضياء عبد الحميد، الإشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير، مرجع سابق، ص ٦٠١.

(٣) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥٠، وما بعدها.

(٤) راجع: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٨٥، وما بعدها.

(٥) انظر: د. طربوش، قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية، مرجع سابق، ص ٧١، وما بعدها.

(٦) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٨٣، وما بعدها.

(٧) انظر: د. طاجن، رجب محمود، قيود تعديل الدستور - دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٩٢.

## ثانياً: إقرار مبدأ التعديل

هذه المرحلة من مراحل تعديل الدستور؛ يتم من خلالها دراسة اقتراح تعديل الدستور دراسة أولية للفصل فيما إذا كان هناك محل للتعديل أم لا،<sup>(١)</sup> وتقرير ما إذا كانت هناك حالة ملحة تدعو لتعديل الدستور أم لا.<sup>(٢)</sup> فيتم التحقق من صدور الطلب من الجهة المختصة بتعديل الدستور، واشتماله على البيانات المطلوبة مثل التوقيعات التي حددها الدستور، وذكر المواد المراد تعديلها، وكذا الأسباب الداعية لهذا التعديل، وغيرها من البيانات التي ينص الدستور والقانون على وجوب تحققها في اقتراح تعديل الدستور، كما يتم التحقق من عدم مخالفة تلك التعديلات المقترحة للنصوص المقررة لأي حظر زمني أو موضوعي.

وبعد التحقق من استيفاء طلب تعديل الدستور لكافة الأوضاع الشكلية المتطلبة؛ يتم النظر في التعديلات التي تم اقتراحها، للوقوف على الإيجابي والسلبي منها، لتقرير قبول أو رفض هذه التعديلات من حيث المبدأ. ليصدر البرلمان قراراً بالأغلبية التي يحددها الدستور بالموافقة على مبدأ التعديل، بقبول طلب التعديل، أو برفض مبدأ التعديل.

## ثالثاً: إعداد التعديلات المقترحة

إن مرحلة إعداد التعديلات المقترحة يتم من خلالها دراسة ومناقشة مقترحات التعديل مناقشة فاحصة، مع الاستماع لمختلف الآراء في هذا السياق، ويتم إعداد التعديلات على ضوء ما تسفر عنه هذه المناقشات، ويطرح للتصويت لإقراره.

وتشير بعض الدساتير إلى ضرورة انتظار مرور مدة زمنية من تاريخ صدور القرار بقبول مبدأ التعديل قبل أن يتم البدء في مناقشة تلك التعديلات المقترحة تمهيداً لإعداد التعديل؛ ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤<sup>(٣)</sup> وذلك لإفساح المجال لممثلي الشعب للرجوع إلى نوابهم والقوى السياسية المختلفة من أجل استطلاع وجهة نظرهم بشأن ما ينبغي أن يكون عليه التعديل المقترح، والرجوع إلى الخبراء والمتخصصين لاستطلاع رأيهم أيضاً في هذا السياق<sup>(٤)</sup>.

## رابعاً: الإقرار النهائي للتعديلات

تأتي المرحلة الأخيرة الهامة في عملية تعديل الدستور ألا وهي مرحلة الإقرار النهائي للتعديلات، التي بالإنهاء منها تصير التعديلات الدستورية نافذة، ويلاحظ أن غالبية الدساتير تعطي حق الإقرار النهائي للتعديل لذات الجهة التي قامت بإعداد التعديل،<sup>(٥)</sup> فإذا كان التعديل قد تم إعداده بواسطة جمعية تأسيسية فإن هذه

(١) انظر: د. الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨، ص ١٨.

(٢) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٣) إذ تنص المادة ٢٢٦ من الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ "... وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة...".

(٤) راجع: د. نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٨، ص ١٤٥.

(٥) للمزيد انظر: ط. د/ بو عقادة، فاطمة الزهراء، تراجع جمود الدستور أمام تعدد عمليات التعديل الدستوري في الجزائر، بحث منشور بمجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، ديسمبر، ٢٠١٩، ص ١٧٤.

الجمعية تصير مختصة بإقرار التعديلات إقراراً نهائياً، وإذا كانت مهمة إعداد التعديلات موكلة إلى السلطة التشريعية بشروط خاصة تتعلق بنسبة الحضور في الجلسة أو الأغلبية المطلوبة لصدور القرار، فإن السلطة التشريعية أيضاً هي المختصة بإقرار التعديلات تعديلاً نهائياً، وهو ما تركز إليه غالبية الدساتير في العالم. ويوجد بعض الدساتير تعطي الشعب نفسه حق الإقرار النهائي للتعديلات الدستورية من خلال استفتاء عام<sup>(١)</sup>؛ مثل الدساتير المصرية لسنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٧١ والدستور الحالي لسنة ٢٠١٤؛ التي نصت على أن التعديلات الدستورية لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الشعب عليها في استفتاء عام.

### المبحث الثالث

#### تعديل الدستور الأردني بين الواقع والمأمول

وسيكون الحديث من خلال هذا المبحث عن نطاق تعديلات الدستور الأردني (المطلب الأول)، وكذا تعديلات الدستور الأردني المأمولة (المطلب الثاني) على التفصيل الذي سيلبي بيانه:

#### المطلب الأول: نطاق تعديلات الدستور الأردني

ينتج عن مراجعة وإجراء التعديلات على النصوص الدستورية آثار تتصرف نتائجها إلى العلاقة بين السلطات أبرزها تزايد أو تحديد اختصاص إحدى السلطات أو انتهاء مدتها أو ينتج عنها إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٢)</sup>.

هذا ولما كانت الحياة الدستورية لم تعد جديدة على المملكة الأردنية الهاشمية؛ إذ تكاد تكون متوافقة مع تأسيس المملكة في صورة إمارة شرق الأردن؛ حيث شهد الدستور الأردني تطورات عديدة عبر ثلاث مراحل جوهرية أولها حينما أمر أمير البلاد آنذاك الأمير عبدالله الأول بتشكيل لجنة في عام ١٩٢٤، وأوكل إليها سلطة وضع قانون أساسي، وهو الدستور، إلا أنها أنهت عملها في نفس العام بسبب الانتداب البريطاني على المنطقة، والظروف السائدة فيها في هذا الوقت، وبالتالي لم تُنفذ أوامره بإصدار القانون الأساسي إلا في عام ١٩٢٨، وبسبب الظروف والأوضاع الإقليمية والدولية في المنطقة؛ لم يستطع القانون الأساسي تلبية حاجة المواطن الأردني وتطلعاته في تأسيس دولة ديمقراطية. بقي الحال كما هو عليه حتى عام ١٩٤٦ بالرغم من إعلان استقلال المملكة الأردنية الهاشمية. أما المرحلة الثانية وهي صدور دستور عام ١٩٥٢ في عهد الملك طلال بعد اغتيال الملك عبدالله المؤسس، وكان هذا الدستور تنفيذاً لمشروع قدمته لجنة شكلتها الحكومة الأردنية للبرلمان؛ حيث إنه تم تشكيل أول مجلس نيابي نتج عن إعلان الوحدة بين الضفتين؛ الشرقية والغربية بعد الاحتلال الصهيوني لفلسطين، وكان هذا الدستور يحمل طبيعة تعاقدية أو شبه تعاقدية بموافقة نواب يُمثلون شعوب الضفتين؛ وبذلك تكون المملكة قد دخلت مرحلة جديدة في مجال التطور السياسي؛ إذ إن هذا الدستور عُد من أفضل الدساتير العربية الرائدة في العصر

(١) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) راجع في ذلك مقال: د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص ٤.

الحديث، وعلى عكس القانون الأساسي، احتوى دستور ١٩٥٢ على عنصرين أساسيين للدولة الديمقراطية، وهما نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، وكان من المهم تقديم كلمة نيابي على ملكي بما يعني أن الشعب هو مصدر السلطات، وتمارس سلطاتها وفقاً للدستور، وأن الشعب الأردني جزء من الأمة العربية، وأن مجلس الوزراء مسئول بشقيه الجماعي والفردى أمام مجلس النواب. هذا فضلاً عن مسألة فصل السلطات الثلاث - التشريعية، والتنفيذية، والقضائية - واستقلال كل واحدة منها عن السلطتين الأخرين، مع ضرورة التعاون فيما بينها دون تعدي منها على الثانية؛ وذلك من أجل الحفاظ على التوازن المرن بين هذه السلطات فيما يتعلق بممارسة مهامها المخولة إليها من قبل الشعب وفقاً للدستور والقانون، ويُعد هذا الدستور حتى الآن مُلبياً لدعوات الإصلاح، والتطوير، والتحديث في ظل الظروف الدولية، والمحلية، والتطور الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي داخل الدولة الأردنية.

وبالنسبة للمرحلة الثالثة فقد خضع دستور ١٩٥٢ لتعديلات أخيرة في عام ٢٠١١؛ استجابةً للظروف المحلية، والدولية، ولدعوات الإصلاح<sup>(١)</sup>؛ حيث إن جلاله الملك عبدالله الثاني ابن الحسين قام بتشكيل لجنة ملكية لمهمة مراجعة نصوص الدستور الأردني بتاريخ ٢٦ نيسان /ابريل ٢٠١١، عهد إليها بموجب كتاب التكليف مهمة العمل على كل ما من شأنه النهوض بالحياة السياسية في المجال الدستوري، وترسيخ مبدأ التوازن بين السلطات، والارتقاء بالأداء السياسي الحزبي والنيابي من أجل الوصول إلى صيغة دستورية تمكن مجلس الأمة من القيام بدوره التشريعي والرقابي بكفاءة واقتدار واستقلال، هذا فضلاً عن العمل على أن يكون القضاء حكماً مستقلاً بين مختلف السلطات والهيئات والأطراف وأن يظل مرفقاً مكتمل البناء في جميع درجات التقاضي وأشكاله<sup>(٢)</sup>؛ وذلك من أجل استيعاب المستجدات على الصعيدين الوطني والدولي.

وبالفعل شملت التعديلات أكثر من ثلث الدستور؛ لا سيما فيما يتعلق بالنصوص الخاصة بإدارة السلطات وطريقة عملها، وكذا النصوص الخاصة بحقوق الإنسان ومنظومتها بمفهومها الدولي، وكذلك إنشاء هيئة مستقلة مهمتها الإشراف على الانتخابات، كما تم إنشاء المحكمة الدستورية المستقلة، التي تم تخويلها صلاحيات واسعة تشمل تفسير الدستور، والرقابة على دستورية القوانين، كما شملت هذه التعديلات الأمور الخاصة بفصل سلطات الدولة، وعدم تعدي إحداها على الأخرى؛ بحيث يتولى مهام السلطة التشريعية الملك، ومجلس الأمة الذي يتألف من مجلسي الأعيان والنواب، بينما يتولى مهام السلطة التنفيذية الملك بواسطة مجلس الوزراء؛ بما يوافق أحكام الدستور، ويتولى مهام السلطة القضائية المحاكم بجميع أنواعها، لتفصل في المنازعات وتصدر الأحكام وفق القانون الأردني، وباسم الملك<sup>(٣)</sup>.

<sup>(١)</sup>راجع في ذلك مقال: تماضر الفنش، في ٢٠٢٢/٣/٣٠، على موقع، (موضوع)، <https://mawdoo3.com> وللمزيد راجع المقال المنشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/>

<sup>(٢)</sup>راجع في ذلك المقال المنشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/> سابق الإشارة إليه، ص ٣.

<sup>(٣)</sup>راجع في ذلك مقال: تماضر الفنش، في ٢٠٢٢/٣/٣٠، على موقع، (موضوع)، <https://mawdoo3.com> سابق الإشارة إليه، ص ٣ وما بعدها. وللمزيد راجع أيضاً المقال المنشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/> سابق الإشارة إليه، ص ١ وما بعدها.

## المطلب الثاني: تعديلات الدستور الأردني المأمولة

لا ريب في أن تعديل الدستور الأردني بات مطلباً ملحاً في ظل الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد ولا تزال تشهدها، زاد فيها الفساد وقل دخل المواطن وزادت عليه الأعباء واستشعر هدر أدنى حقوقه كمواطن في حياة كريمة وعيش لائق بمستوى بلاده التاريخي والثقافي والحضاري والاجتماعي والاقتصادي؛ كون المواطن يعي جيداً ملاءمة بلده من الناحية الاقتصادية؛ لذا فإنه يتعرض للاحتقان بسبب الضغوط التي يحياها في وقت يعيش فيه الفساد في قطاعات عديدة مع الأزمات والتعثرات المالية جراء فيروس "كورونا"، تلك التي رصدتها الحكومة وتسعى جاهدة - بناء على ما سبق - في أن تعيد بناء الثقة بين السلطة - حكومة وبرلماناً - والشعب من خلال الاستجابة للمطالبات الشعبية التي تتادي بإيجاد حلول ناجعة للمعضلات الاقتصادية والسياسية التي تمر بها البلاد<sup>(١)</sup>، ولما كان هذا الأمر بحاجة إلى تمهيد وتهيئة تبدأ باتخاذ إجراءات تعديل الدستور حتى يتواءم مع المتطلبات المجتمعية والآليات والأوضاع المستحدثة على المستويين الداخلي والدولي؛ باعتباره النواة الأولى ومنبع باقي التشريعات التي تواجه الفساد وتحمي المواطن وتتصدر للمستحدثات المعاصرة؛ لذا فإن الباحث يدلي بدلوه فيما يخص المأمول في التعديلات الدستورية الأردنية المرتقبة من خلال النقاط التالية:

### أولاً: الارتقاء بالبحث العلمي

لما كان العلم هو فارس الحلبة لأنه مصدر قوة الدول ورفاهيتها وهيبتها؛ فإن العمل على تدعيم منظومة البحث العلمي من الأمور الهامة للغاية التي يجب على الأردن العريق العناية بها عناية مادية ومعنوية مثل تخصيص نسبة أو قدر لها من الناتج القومي أو الإنفاق الحكومي لدراسة وفحص الأبحاث العلمية ورسائل الماجستير والدكتوراه في مختلف المجالات وبصفة خاصة المؤثرة في مناحي الحياة الهامة التي توفر الكثير من الوقت والجهد والمال على الدولة والمواطن، وعلى رأسها الصناعة والتجارة والزراعة والقوانين الداعمة والمحفزة لها<sup>(٢)</sup>.

(١) وهو الأمر الذي حث عليه جلالة الملك. ذلك أنه قد تلجأ الدول إلى تعديل دساتيرها بغية إجراء إصلاحات سياسية داخلية هامة على نحو ما حدث في إيطاليا عام ١٩٧٧ التي شرعت في إصلاح مؤسساتها الدستورية، بهدف اتخاذ إصلاحات تتعلق بالسلطات الثلاث لمزيد من تحقيق الاستقرار السياسي في إيطاليا التي تعاقبت عليها ٥٥ حكومة منذ الحرب العالمية الثانية، وكان من ضمن هذه التعديلات تعزيز دور رئيس الدولة وزيادة صلاحياته وانتخابه لمدة ست سنوات بالاقتراع العام المباشر، وعدم انتخابه إلا لمرة واحدة، على أن يختص هو بتعيين رئيس مجلس الوزراء ولكنه لا يرأس هذا المجلس، وله سلطة حل مجلسي البرلمان، كما أخذ التعديل بمبدأ الفصل بين قضاة النيابة وقضاة الحكم. **للمزيد راجع مقال: د. الرقاد، عبدالله خلف، ا. الرقاد، مشعل محمد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، العدد ٢٤ سبتمبر ٢٠١٦، السنة الثامنة، ص ١٥١.**

(٢) ذلك أن من الأسباب الموجبة لإجراء التعديلات الدستورية في الأردن - وغيرها من دول العالم - هي العمل على أن يساير الدستور للتطور العلمي والتقني؛ حيث إنه بقدر التطور العلمي وسرعة وسائل الاتصالات والمواصلات وتكنولوجيا المعلومات بقدر حاجة الدستور للتطور؛ وذلك على النحو الذي فعله الدستور الأمريكي لسنة ١٩٣٣ وما سبقه من دساتير؛ إذ عندما صدر الدستور الأمريكي كانت وسائل الانتقال وكذا وسائل الاتصال عبر البريد بطيئة للغاية وتستغرق الأخيرة وقتاً طويلاً قد يصل لخمسة عشر يوماً، فجاء الدستور الأمريكي حينها متضمناً أحكاماً متناسقة مع ذلك الوضع فنص على أن الرئيس الجديد وأعضاء الكونجرس الجدد الذين يتم انتخابهم في شهر تشرين الثاني يجب أن يبدأوا مددهم قبل اليوم الرابع من شهر آذار مما يمنحهم فسحة من الوقت يعرفون خلالها أنه قد تم انتخابهم ثم ينتقلون إلى العاصمة واشنطن. ثم بعد ذلك تعاقبت الدساتير الأمريكية وتعديلاتها لتأتي متسقة مع ما لديها من تطور تكنولوجي. **للمزيد راجع مقال: د. الرقاد، عبدالله خلف، ا. الرقاد، مشعل محمد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، مرجع سابق، ص ١٤٨، وما بعدها.**

## ثانياً: تطوير المنظومة الصحية

لا جدال في أن صحة المواطن هي من أهم المطالبات الشعبية في أي مجتمع لما لها من مردود إيجابي على صحة المواطن وحالته النفسية (الأدبية) ومن الأمور التي تنمي جذور الثقة بين المواطن ووطنه وتجعله أكثر انتماءً له وخوفاً عليه وعلى مقدراته وعدم الانجرار أو الانجراف خلف الشائعات المغرضة التي تتال من أمنه وسلامته التي قد تؤدي إلى الثورات والانقلابات التي - بلا ريب - تتال من مقوماته وتؤخره عن الركب لسنوات طوال؛ لذا وجب العمل على تحقيق قدر مناسب من الأمان الصحي للمواطن الأردني بعمل منظومة صحية مبنية ومعنىً بزيادة المنشآت الصحية وتوزيعها على جميع ربوع المملكة التوزيع الأمثل عن طريق تقريب دور الرعاية الصحية من المواطنين وكذا مراعاة النسبة السكانية وما يكافئها من مؤسسات صحية، مع توفير جميع التخصصات الطبية وطواقم الأطباء والمرضى والمساعدين وغيرهم وتأهيلهم على حسن معاملة الجمهور والاعتناء بهم وتقديم الرعاية الصحية المثلى لهم، مع توفير العلاجات اللازمة وغيرها من معامل التحاليل ومراكز الأشعة، وغرف العمليات بجميع أنواعها. مع تخصيص نسبة من الناتج القومي أو الإنفاق الحكومي لرفع كفاءتها.

## ثالثاً: الأمومة والطفولة

الأم هي المدرسة الحقيقية وهي الأساس في بناء أجيال واعدة قادرة على الدفع بالوطن مستقبلاً نحو التقدم والازدهار ويقدر الاهتمام بالأم والعمل على زيادة وعيها بقدر الوصول لجيل من الشباب قادر على تحدي الصعاب والوصول بالبلاد لبر الأمان، لذا يجب الاهتمام بالأم والمرأة المعيلة والنساء بصفة عامة وكذا الاهتمام بالأطفال منذ المولد وحتى انتهاء مرحلة الطفولة.

## رابعاً: العمال

العامل هو الأساس والعماد في جميع الحرف والصناعات وبدون الاهتمام بالعمال وتحسين ظروفهم المعيشية وتأهيلهم الجيد فإن القصور سيحيق بكل مناحي مقومات الحياة مثل الصناعية والزراعية والتعدينية وغيرها؛ لذلك يجب الاهتمام بالعمال قدر الإمكان.

## خامساً: المساواة بين الرجل والمرأة

يجب العمل على تحقيق مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها وتمكينها لتحقيق رضاء المرأة الأردنية الذي ينعكس لا محالة على أبنائها من حيث حُب الوطن والتضحية من أجله والجد والاجتهاد في العمل المخول إليه كونها هي التي تبث في صغارها حب الوطن أو بغضه منذ مهدهم<sup>(١)</sup>.

(١) ذلك أنه من الأسباب الموجبة - أيضاً - لإجراء التعديلات الدستورية في الأردن هي مسابقة الدستور بعد تعديله للأفكار الجديدة في المجتمع؛ فمثلاً لم تمنح المرأة في العقود الأولى من تاريخ الولايات المتحدة فرصة كبيرة للمشاركة في الحياة السياسية، ولم يكن يسمح لها بالتصويت في الانتخابات، ولكن في القرنين التاسع عشر والعشرين برزت أفكار وحركات اجتماعية وإصلاحية تطالب بإعطاء المرأة حق التصويت في الانتخابات مساواة بالرجل؛ إلى أن صدر التعديل التاسع عشر للدستور الأمريكي في عام ١٩٢٠ الذي منح للمرأة حق التصويت في انتخابات الولايات وكذا الانتخابات الوطنية. للمزيد راجع مقال: د. الرقاد، عبدالله خلف، ا. الرقاد، مشعل محمد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، مرجع سابق، ص ١٤٩، وما بعدها.

**سادساً: الاهتمام بالتعليم**

التعليم الأساسي هو البادرة الأولى الفاعلة في العملية التعليمية برمتها والعناية بعملية التعليم في المراحل الأساسية هي التي تؤهل للنجاح في باقي المراحل التعليمية فمن ثم وجب إلقاء الضوء على جميع المراحل التعليمية وأخصها المراحل الأساسية من حيث توفير دور العلم المناسبة والمعلمين الأكفاء والعناية بمتطلبات المعلم والمتعلم.

**سابعاً: الحقوق والحريات**

يجب إعطاء المواطن الأردني قدر عظيم من حرية الرأي والتعبير فضلاً عن حقوقه السياسية والاجتماعية كالحق في تقلد المناصب والوظائف العامة وغيرها من الحقوق الأخرى والمساواة بين المواطنين في هذا السياق.

**الخاتمة**

بعد تنمة هذه الورقة البحثية المتواضعة - بفضل الله تعالى وحده - وبحث مسألة اعتبارات وضع التعديلات الدستورية في الأردن، فلا يسعنا - ونحن في هذا المقام - إلا الحديث عما لاح في الأفق من أهم النتائج وإعقابها بأهم التوصيات، التي تخدم ما يصبو إليه هذا البحث، والتي نجملها فيما يلي بيانه:

**أولاً: النتائج**

**أولاً:** ثبت للباحث أن مسألة تعديل الدستور هي من الأمور الهامة للغاية كي يتوافق الدستور مع متطلبات الشعب وكذا متطلبات التطور العلمي والتكنولوجي؛ وذلك كلما تغيرت ظروف المجتمع وتبدلت.

**ثانياً:** إن تعديل الدساتير ليس بالأمر الهين؛ لأنه أكثر تعقيداً وتشدداً في الإجراءات من تعديل القوانين، حيث إن الأمر قد لا يقتصر على السلطة التشريعية كما هو الحال في القوانين العادية ولكن قد يتطلب للتعديل تدخل الحاكم أو السلطة التنفيذية وقد يتطلب - وهو أمر غالب - توقف سريان التعديلات على موافقة الشعب.

**ثالثاً:** قد تتعدد الجهات التي تملك حق اقتراح تعديل الدستور؛ إذ قد تكون السلطة التنفيذية منفردة أو السلطة التشريعية وحدها، أو ازدواج هاتين السلطتين في هذا الأمر؛ وقد يحق للشعب حق تقديم طلب الاقتراح.

**رابعاً:** أيضاً قد تتعدد الجهة المنوطة بمهمة إجراءات تعديل الدستور؛ التي قد تكمن في السلطة التشريعية ولكن بإجراءات خاصة أكثر تعقيداً وتشدداً من تلك التي يتم بها تعديل القوانين العادية. وقد تكون هذه الجهة جمعية تأسيسية معينة أو منتخبة من البرلمان. وقد تكون هي نفس السلطة التي أنشأت الدستور نفسه.

**خامساً:** أما مسألة إقرار التعديلات النهائية وإخراجها للنور (سلطة الإنفاذ) فإنها تنحصر في أحد أمور ثلاثة: إما موافقة الحاكم على التعديلات، أو البرلمان، أو موافقة الشعب نفسه على تلك التعديلات التي يقوم بالاستفتاء عليها لقبولها من عدمه.

**سادساً:** ثبت للباحث أيضاً أن تعديلات الدساتير لا تتم اجتهاداً ولا اختياراً في كفييتها وإجراءاتها؛ وإنما تتم وفق معايير واعتبارات أساسية لا يمكن الحيد عنها مثل أخذ الاعتبارات السياسية في الدولة بعين الاعتبار حتى تكون متوافقة مع نظام الحكم السائد في الدولة أو بحسب التوجهات السياسية وقت تعديل الدستور. وكذلك الاعتبارات

القانونية كأن يعدل الدستور بنفس الطريقة والكيفية التي نشأ بها، وبذات السلطة التي أنشأته أيضاً أو حتى عن طريق السلطة التي نص عليها الدستور نفسه. مع حظر إجراء التعديلات خلال الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد حتى لا يكون هناك ضغط أو جبر من أي نوع ومن أي سلطة أو جهة في تمرير تعديلات بعينها؛ قد لا تكون في مصلحة الأمة. وأخيراً الاعتبارات العملية التي تكمن في العمل على تيسير إجراءات تعديل الدستور وعدم إعطائها شروطاً أكثر تعقيداً وتشدداً مما يلزم مع الوضع في الاعتبار عدم الإخلال بمبدأ الاستقرار والثبات النسبي للقواعد الدستورية.

**سابعاً:** الإجراءات المعتادة لتعديل الدساتير تبدأ باقتراح عملية التعديل وتمر بإقرار مبدأ التعديل في حد ذاته - أي الموافقة على إمكانية التعديل - ثم إعداد التعديلات المطلوبة والمقترحة وصياغتها الصياغة القانونية الدقيقة وفي النهاية عملية الإقرار النهائي لهذه التعديلات وإنفاذها على النحو الذي سبق الحديث عنه بصلب البحث أو بنتائجه.

### ثانياً: التوصيات

**أولاً:** لما كانت عملية تعديل الدستور ذات أهمية قصوى، إذ إنها لا تقل - بأي حال من الأحوال - عن الأهمية الفائقة لوضع الدستور نفسه؛ لذا فإننا نناشد المشرع الدستوري الأردني أن يعمل بكل ما أوتي من قوة على صياغة نصوص التعديل صياغة سديدة، دقيقة، محكمة، بحيث لا تحتمل التأويل أو تعدد التفسير؛ حتى تلبى الغرض المزمع من ورائها؛ سواء أكان سياسياً أم اجتماعياً أم اقتصادياً، أم غيرها، مع استحسان تخصيص هيئة أو لجنة تكون لديها القدرة الفائقة على هذه الصياغة الدستورية.

**ثانياً:** يوصي الباحث المشرع الدستوري الأردني بتعديل نص المادة رقم ٢/٤٥ من الدستور التي تنص على أن (تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك)، على أن تكون بالنص التالي: (تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بالقانون)، الذي يصدر من مجلس الأمة.

**ثالثاً:** نوصي المشرع الدستوري الأردني بتعديل نص المادة رقم ٦٤ من الدستور والمعنية بتشكيل مجلس الأعيان بإضافة جزئية مفادها (وأساتذة الجامعات، وبصفة خاصة القانونيين)؛ ذلك أنه من غير المقبول أو المعقول أن يخلو مثل هذا المجلس من طائفة العلماء الذين يصدرون العلم والمعرفة للبشرية كلها؛ ولا تستفيد السلطة التشريعية من علمهم الغزير. بل يجب فوق ذلك ألا تقل نسبتهم عن ٢٥ % من العدد الذي يتألف منه هذا المجلس على ألا يقل القانونيون منهم عن النصف؛ لأنهم أقدر على بحث المقترح من شتى جوانبه حتى الفنية بعد إجراء دراسة ميدانية عن طريق الأكفاء من المتخصصين وكذا قدرتهم على الصياغة القانونية وتطويع المعارف بجميع أنواعها لخدمة الأمة بواسطة القانون.

**رابعاً:** يجب تعديل نص المادة رقم ٥ من الدستور الأردني بإضافة فقرة جديدة تكون بيانها أن (الجنسية الأردنية حق لمن يولد لأب أردني أو لأم أردنية).

**خامساً:** كما أقتراح على المشرع الدستوري إضافة بند للمادة ٧٥ من الدستور بفرض جزاءات على أعضاء مجلسي الأعيان والنواب الذين يتقاعسون عن حضور الجلسات؛ قد تصل لحد إسقاط العضوية أو غرامات مالية صارمة تؤدي للإيلام؛ عن كل جلسة يتغيب فيها العضو دون عذر مقبول؛ وذلك لأن هذا العضو تم اختياره ممثلاً عن الأمة، وهو لا يعيه أمرها وكل ما ينشده من عضويته؛ مميزاتها، وحصاناتها ومركزها الاجتماعي؛ وبالتالي يجب معاملته بنقيض مقصوده غير الشرعي أو غير القانوني.

**سادساً:** نصي المشرع الدستوري الأردني وهو بصدد اتخاذ إجراءات مرتقبة لتعديل دستوره أن يضيف من النصوص الدستورية ما يساير التطور التقني والرقمي في شتى مجالات العمل الحكومي؛ من أجل توفير الوقت والجهد والإنفاق، فضلاً عن مسايرة الركب العالمي في أنظمة التطور التكنولوجي. وبصفة خاصة في مجالات التعاقدات الاستثمارية وإجراءات التقاضي؛ تحفيزاً للمستثمر الأجنبي في الاستثمار في الربوع الأردنية ومواردها الفياضة؛ كونه يحقق - بلا أدنى ريب - تنمية اقتصادية واجتماعية تمتد آثارها الفاعلة والحميدة لأجيال عديدة.

هذا ومما لا شك فيه أن كل ما سلف تبينه هو بغية الوصول إلى الهدف الأسمى من وراء هذه الورقة البحثية ألا وهو وجود دستور يخص المملكة الأردنية الهاشمية الشقيقة متناسباً مع قدرها ومكانتها وتاريخها العريق؛ يحقق ما تصبو إليه القيادة السياسية الحكيمة من رفعة الوطن ورفاهية المواطن.

هذا ما استطاع الباحث أن يقدمه من جهد متواضع، متمنياً أن يلقى الرضا والقبول - بإذن الله تعالى - وأن يتحقق به الخير والنفع للجميع. " فأما الزبدُ فيذهبُ جُفاءً وأما ما ينفعُ الناسَ فيمكثُ في الأرضِ " [١٧ سورة الرعد].

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب

- د. طربوش، قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية – الجزء الأول، نشأة الأحكام الدستورية العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها، المكتب الجامعي الحديث، بالإسكندرية، ٢٠٠٧.
- د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، بالإسكندرية، ٢٠٠٨.
- م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، مقال منشور على موقع مركز أضواء للبحوث والدراسات الإلكتروني <https://adhwaa.net> بتاريخ ٢٩ / ١١ / ٢٠١٩.
- سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال منشور على موقع المركز العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، D.A.CK، الإلكتروني، <https://democraticac.de> ، بتاريخ ١٦ / ٥ / ٢٠٢٠.
- د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د. مصري، ضياء عبد الحميد، الإشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير، دار الكتب والدراسات العربية، بالإسكندرية، ط١، ٢٠١٧.
- د. عبدالله، خاموش عمر، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
- د. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط٥، ٢٠٠٥.
- د. فهمي، مصطفى أبوزيد، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢.
- د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية ( الدول – الحكومات ) ، دار النهضة العربية بالقاهرة، ٢٠٠٦.
- د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ١٩٨٣.
- د. فهمي، مصطفى أبو زيد، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، بالإسكندرية، ١٩٩٧.
- د. الشاوي، منذر، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ط ١، ٢٠٠٧.
- د. سالمان، عبد العزيز، نحو صياغة دستور جديد: قضيتان للمناقشة: المبادئ فوق الدستورية، رقابة التعديلات الدستورية، مقال منشور بمجلة الدستورية، السنة التاسعة، العدد العشرون، أكتوبر ٢٠١١.
- د. الخفاجي، أحمد علي عبود، أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق، بحث منشور بمجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية بالمركز العربي الديمقراطي، عدد ١٦ آب، أغسطس، ٢٠٢٢.
- د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠.
- د. بسيوني، عبد الغني، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٨.
- د. البناء، محمود عاطف، القانون الدستوري، بدون دار وسنة نشر.
- د. طاجن، رجب محمود، قيود تعديل الدستور – دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ٢٠٠٦.
- د. الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨.

- د. نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٨.
- ط. د/ بو عقادة، فاطمة الزهراء، تراجع جمود الدستور أمام تعدد عمليات التعديل الدستوري في الجزائر، بحث منشور بمجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، ديسمبر، ٢٠١٩.
- د. الرقاد، عبدالله خلف، ا. الرقاد، مشعل محمد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، العدد ٢٤ سبتمبر ٢٠١٦، السنة الثامنة

#### ثانياً: الرسائل العلمية:

- د. الكانوني، مسعود محمد الصغير، مرونة الدساتير وجمودها وأثر ذلك على تعديل أحكامها، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠٠٧.

#### ثالثاً: المجلات العلمية

- مجلة الدستورية، السنة التاسعة، العدد العشرون، أكتوبر ٢٠١١
- مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية بالمركز العربي الديمقراطي، عدد ١٦ آب، أغسطس، ٢٠٢٢.
- مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، ديسمبر، ٢٠١٩.
- مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، العدد ٢٤ سبتمبر ٢٠١٦، السنة الثامنة.

#### رابعاً: المقالات والمواقع الإلكترونية

- مقال منشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/>
- مقال تماضر الفنش، في ٣٠/٣/٢٠٢٢، على موقع، (موضوع)، <https://mawdoo3.com>
- موقع مركز أضواء للبحوث والدراسات الإلكترونية <https://adhwa.net>
- موقع المركز العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، D.A.CK، الإلكتروني، <https://democraticac.de/?tag>
- موقع، (موضوع)، <https://mawdoo3.com>
- موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/>

## مدى توافق الدستور والقوانين الأردنية مع الاتفاقيات الدولية الموقعة من الأردن في موضوعات الجنسية - اتفاقية سيداو CEDAW أنموذجاً -

طلال ياسين طه العيسى<sup>١</sup>، سيف غزال صعو صالح<sup>٢</sup>

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.13](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.13)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/١٣

<sup>١</sup> قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة عجلون الوطنية، الاردن.

<sup>٢</sup> قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تكريت، العراق.

\* للمراسلة: [sayfalezawi@gmail.com](mailto:sayfalezawi@gmail.com) / [talalaleissal@yahoo.com](mailto:talalaleissal@yahoo.com)

### الملخص

تدور الدراسة حول توافق القوانين الأردنية مع الاتفاقيات الدولية الموقعة من الأردن في موضوعات الجنسية بين القانون القديم والجديد، وهو من الموضوعات التي ترتبط بحياة الناس قديماً وحديثاً لما له من صلة وثيقة بحياة الناس إذ تعد الجنسية الإطار القانوني والسياسي والاجتماعي الذي ينظم حياة الأفراد والجماعات. هناك اختلاف في أسس فرض الجنسية على الأفراد بين الدول نتيجة لاختلاف تشريعاتها بشأن الجنسية المكتسبة للفرد بسبب الزواج المختلط أو التبعية نتيجة الصغر مما يؤدي إلى نشوء حالات من ازدواج الشخصية بين الأفراد، إن الدول تسعى إلى مكافحة هذه الظاهرة، لما يتعرض له الشخص حامل جنسية أكثر من دولة من مشاكل كثيرة في الحياة العملية والنواحي القانونية، كذلك ما قد تتعرض له الدولة من أضرار ومساوئ نتيجة وجود هؤلاء الأشخاص - الذين يحملون أكثر من جنسية - على أرضها. وضع المشرع الأردني قوانين تتوافق مع الاتفاقيات الدولية في موضوعات الجنسية. الكلمات الدالة: الجنسية، قانون الجنسية، المشرع الأردني، قوانين الأردن، المشرع.

### The Extent of Compatibility between Jordanian Constitution and laws with International Agreements Signed by Jordan on Nationality Issues -CEDAW Convention as a Model -

Talal Yaseen Taha Al-Essa<sup>1</sup>, Saif Ghazal Saou Saleh<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Department of Public Law, Faculty of Law, Ajloun National University, Jordan.

<sup>2</sup> Department of Public Law, Faculty of Law, Tikrit University, Iraq.

\* Crossponding author: [sayfalezawi@gmail.com](mailto:sayfalezawi@gmail.com) / [talalaleissal@yahoo.com](mailto:talalaleissal@yahoo.com)

Received: 01/03/2023

Accepted: 13/04/2023

### Abstract

The study focuses on the compatibility of Jordanian laws with international agreements signed by Jordan on nationality issues, among old and new laws. This is one of the topics that is related to people's lives, both in the past and present, as nationality is the legal, political, and social framework that regulates the lives of individuals and communities. There are certain distinctions of principles of the imposition of nationality for individuals, due to certain differences in their legislation regarding acquired nationality through mixed marriages or dependency due to minority. This gives rise to individuals' personal duplicity among. Countries combat multiple nationalities due to practical and legal problems that affect individuals as well as causing harm to the country. Jordan laws conform to international agreements on nationality issues.

**Keywords:** Nationality, Nationality Law, Jordanian legislator, Jordanian laws, legislator.

## المقدمة

تعتبر الجنسية من الناحية الدولية أداة لتوزيع الأفراد بين مختلف دول العالم وهي (من ناحية كل دولة) الرابطة القانوني، والسياسي الذي يصل المرء بدولته فتنسبه إليها وترده لمجتمعها وبمقتضى نطاقها القانوني تتعين تبعية الشخص للشعب الذي يقوم عليه كيان الدولة واستمرارها، وتفرقه وتميزه عن الأجنبي الذي ينتسب إليها ومن هنا كان لزاماً أن يكون لكل دولة قانون للجنسية خاص بها يتضمن أسباب اكتساب وفقد جنسيتها، وتعددت القوانين المنظمة للجنسية بتعدد الدول واختلفت باختلاف ظروفها ومصالحها<sup>(١)</sup>.

أن تجتمع الأفراد في ظل نظام الجنسية في زماننا هذا لم يكن وليد اليوم، بل إن الإنسان منذ ظهوره بدأ ميالاً بطبيعته إلى العيش في شكل جماعات تتسع بون انقطاع، فقد درج الأفراد منذ الأزل على الحياة المشتركة مبتدئين بأولى مظاهر التجمع هذا في إطار الأسرة الواحدة، فالأسرة تضم مجموعة أفراد تنتسب إلى أصل واحد يجمعها قرابة الدم، ووحدة الأصل واللغة والعادات وتقرب بينهم عواطف ومشاعر مشتركة، ورغبة في العيش المشترك لمجابهة ظروف الحياة ومصاعبها، أفضى تعدد أفراد العائلة وتفرعها وتطورها إلى رابطة أوسع من ارتباط الأسرة ألا وهي القبيلة التي تضم أفراد أسر تتحدر من أصل واحد، يجمعها بالإضافة إلى العوامل الأنفة الذكر، دافع الرغبة في التكتل لمواجهة خطر التجاوز عليها من قبل الآخرين<sup>(٢)</sup>.

فالأمة هي ظاهرة اجتماعية لتجمع أفراد ينحدرون من أصل واحد لهم لغتهم الواحدة ويجمعهم شعور مشترك متشابهة ويتطلعون إلى أهداف موحدة.

فمن النادر تحقيق المثالية المنتظرة المماثلة في تكوين الدولة عن طريق الأمة فقد كان اختلاط الأجناس أمراً متوقعا، وهذا ما أكده جمهور علماء الأجناس<sup>(٣)</sup>. من أن: "التاريخ البشري جعل من العسير إخضاع كبير من الشعوب إلى تقسيم يقوم على اختلاف الأجناس"<sup>(٤)</sup>.

وسواء أكانت الجنسية وليدة الأمة الواحدة، أم أنها نتيجة انضمام عناصر أخرى، فإن قيام دولة تضم شعباً معيناً معناه إيجاد رابطة قانونية، وسياسية بين الفرد والدولة تنسبه لها وتعتبره واحداً من رعاياها وتسمى هذه الرابطة (بالجنسية). والمملكة الأردنية الهاشمية شأن بقية الدول الأخرى يرتبط أفرادها برابطة الجنسية ويجب علينا أن نتعرف على موقف المشرع الأردني من ازدواج الجنسية كما نظمها القانون الأردني، إلا أن للموضوع صلة بالقانون الدولي باعتبار الجنسية نقطة يلتقي عندها النظام التشريعي الداخلي والدولي<sup>(٥)</sup>.

(١) الهداوي، حسن، (١٩٩٤) الجنسية وأحكامها في القانون الأردني. ط ١، دار مجدلاوي، عمان، الأردن، ص ٩ .

(٢) صوفي، أبو طالب، (١٩٧٢). الوجيز في القانون الدولي الخاص في القانونين المصري واللبناني. الجزء الأول الجنسية ومركز الأجنبي. بيروت، ص ٤١٧

(٣) انظر : الهداوي، حسن، (١٩٧٢). الجنسية ومركز الأجنبي وأحكامها في القانون الكويتي. دار الطباعة للنشر، الكويت، ص ٨٠، الحلواني،

ماجد (١٩٦٠) الوجيز في الحقوق الدولية الدولية الخاصة. دم، دن، ص ٧٩

(٤) آل ياسين محمد علي، (١٩٦٤). القانون الدستوري والنظم السياسية. دم، دن، ص

(٥) عز الدين عبد الله (١٩٧٢). القانون الدولي الخاص. ط. ٩، دار النهضة العربية: القاهرة، ص ١٢٧

## مشكلة الدراسة

تتمحور الدراسة في بيان موقف المُشرع الأردني في موضوعات الجنسية ومدى توافق القوانين الأردنية مع الاتفاقيات الدولية الموقعة من الأردن، في حين أن هناك أخرى أجاز فيها منح الجنسية الأردنية لغير الأردني دون اشتراط التنازل عن الجنسية الأخرى التي يحملها وحالات سمح فيها للأردني الذي يتجنس بجنسية دولة أجنبية أن يبقى محتفظاً بجنسيته الأردنية.

## أهداف الدراسة

يمكن تلخيص الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة إلى ما يلي :

١. بيان موقف المشرع الأردني من موضوعات الجنسية.
٢. بيان طبيعة الجنسية ومركزها من فروع القانون (الاتفاقيات الدولية).
٣. بيان مدى سلطة الدولة في تنظيم جنسيتها.
٤. بيان أسباب كسب الجنسية وفقدانها.
٥. معرفة فض تنازع الجنسيات، تحديد مركز متعدد الجنسيات.

## أهمية الدراسة

تعد الجنسية الإطار القانوني والسياسي الاجتماعي الذي ينظم حياة الأفراد والجماعات فإن أثرها لا يقتصر على الدولة ذاتها بل يمتد إلى المجتمع الدولي بأسره ولوضوح معيار الجنسية كرابطة فقد أصبح لكل دولة الحق في شمول رعاياها بحمايتها خارج حدودها الجغرافية إذا ما تمت معاملتهم معاملة لا تتفق مع القانون الدولي العام. وقد أدى تنوع الأسس التي تبنى عليها قواعد الجنسية في مختلف الدول إلى أهدار المراكز القانونية للأفراد في بعض الحالات، مما أدى إلى تمتع شخص واحد بأكثر من جنسية في كثير من الأحيان، وتعرف هذه الحالة للشخص الواحد. ومن ناحية أخرى، أدى تعدد تشريعات الجنسية إلى وجود أشخاص لا يتمتعون بجنسية أي دولة وتعرف بظاهرة "انعدام الجنسية أو اللاجنسية".

كما تبرز أهمية التمتع بالجنسية في مجال تنازع القوانين إذا كان ضابط الإسناد هو الجنسية.

ومما تقدم تتضح الأهمية الناتجة عن الجنسية، وأهمية النزاع المحتمل الوقوع بشأنها، هذا بدوره دعا دولاً كثيرة ومنها المملكة الأردنية الهاشمية إلى أن تضمن تشريعاتها كيفية معالجة مسألة الجنسية، محددة الوسائل المتخذة بشأن ذلك والقانون واجب التطبيق بشأنها.

## أسئلة الدراسة

وتظهر تساؤلات الدراسة فيما يلي :

- ١- ما موقف المشرع الأردني من موضوعات الجنسية؟
- ٢- ما هي طبيعة الجنسية ومركزها من فروع القانون (الاتفاقيات الدولية) ؟
- ٣- ما مدى سلطة الدولة في تنظيم جنسيتها؟
- ٤- ما هي أسباب كسب الجنسية وفقدانها؟
- ٥- كيف يتم فض تنازع الجنسيات، تحديد مركز متعدد الجنسيات؟

## حدود الدراسة

هناك عدة حدود لهذه الدراسة يجب توضيحها لمعرفة أهداف هذه الدراسة، فمنها حدود زمنية وأخرى مكانية

وهي كما يلي:

- **الحدود الزمنية** : دراسة قانون الجنسية الأردني منذ عام ١٩٢٨ م إلى يومنا هذا.

- **الحدود المكانية** : تقتصر حدود هذه الدراسة على المملكة الأردنية الهاشمية.

## محددات الدراسة

تتركز محددات هذه الدراسة على بيان موقف المشرع الأردني من موضوعات الجنسية، مع الإشارة إلى قرارات المحاكم الأردنية، وبيان الأحكام القانونية والتحليلات الفقهية فيما يتعلق بموضوع هذه الدراسة.

## مصطلحات الدراسة

- **الجنسية** : هي الحالة العامة أو الحالة السياسية التي يتمتع بها الشخص تكتشف عن انتسابه وانتمائه إلى دولة معينة برابطة<sup>(١)</sup>.

- **قانون الجنسية** : هو القانون المنظم للعلاقة بين الفرد والدولة ففي كل بلد يترتب على الجنسية بعض الالتزامات على الدولة في مواجهة الفرد المتجنس بجنسية الدولة ، وتكون في صورة حقوق سياسية ومدنية كما ترتب عليه التزامات تتمثل بواجبات قانونية مثل دفع الضرائب والتجنيد العسكري<sup>(٢)</sup>.

- **التجنس** : هو دخول الفرد في جنسية دولة معينة في تاريخ لاحق على ميلاده بناءً على طلبه وموافقة سلطات هذه الدولة عليه بعد استيفاء الشروط معينة يحددها نظامها القانوني<sup>(٣)</sup>.

## منهجية الدراسة

ستعتمد هذه الدراسة على عددٍ من المناهج العلمية لدراسة موضوعية، من حيث الإشكالات ومحاولات الوصول إلى حلول لمعالجتها.

١. المنهج الوصفي التحليلي وذلك من حيث الاطلاع على قانون الجنسية الأردني وتحليل نصوصه.

٢. المنهج التاريخي عن طريق الاطلاع على التعديلات التي طرأت على قانون الجنسية الأردني.

## الإطار النظري للدراسة

ينصب الإطار النظري للدراسة على متعددي الجنسيات وتعريف الجنسية الأردنية وأركانها وتنازع الجنسيات والمركز القانوني.

وسيتيم بحث ذلك من خلال خمسة فصول ، يتناول الفصل الأول خلفية الدراسة ومشكلاتها وحدودها، وأما

الفصل الثاني فيتناول النظرية العامة للجنسية، بينما سيتناول الفصل الثالث طبيعة الجنسية ومركزها من فروع القانون وسلطة الدولة في تنظيمها، وأخيراً يعرض الفصل الخامس النتائج والتوصيات.

<sup>(١)</sup> مصطفى محمود فراج، (٢٠٠٢). أسباب كسب الجنسية الأردنية، بدون دار نشر ، ص ١٢

<sup>(٢)</sup> العميرة عبيد، ازدواج الجنسية في القانون الأردني، بحث منشور على الرابط <http://www.startimes.com>

<sup>(٣)</sup> مصطفى محمود فراج، المرجع السابق نفسه، ص (١٥).

## الدراسات السابقة

في حدود علم الباحث لم يجد دراسة بعنوان "موقف المشرع الأردني من موضوعات الجنسية القانون القديم والجديد"، إلا أن هناك دراسات ذات صلة بهذا الموضوع، منها:

١. دراسة: مجد الدين طاهر خربوك، بعنوان: "مشكلة تعدد الجنسيات وتحديد المعاملة القانونية لمتعدد الجنسية"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر ١٩٩٧<sup>(١)</sup>.

تناولت هذه الدراسة تحديد المعاملة القانونية لمتعدد الجنسيات سواء في نطاق القانون الدولي من خلال ما جاءت به الاتفاقيات الدولية التي اهتمت بهذا الموضوع، أو ما يقوم به القانون الدولي من دور بخصوص مسألة الحماية الدبلوماسية لمتعددي الجنسيات.

٢. دراسة: صائب أكثم خل الحدادين، بعنوان: "القانون الواجب التطبيق على متعددي الجنسيات"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠١٠<sup>(٢)</sup>.

تناول الباحث في هذه الدراسة التوقف على مدى توافق الأحكام القانونية الخاصة التي عالج فيها المشرع الأردني القانون الواجب التطبيق على متعددي الجنسيات، وتطرق كذلك إلى متطلبات المجتمع الدولي في حالة تعدد الجنسيات وبيان الأثر الذي يترتب على ذلك في العلاقات الدولية الخاصة وذلك يكون واضحاً من خلال تحديد أسباب تعدد الجنسيات.

٣. بحث: المحامية عبير العميرة، بعنوان: ازدواج الجنسية في القانون الأردني<sup>(٣)</sup>.

تناولت الباحثة ظاهرة مكافحة القانون الأردني لظاهرة تعدد الجنسية في القانون الأردني، وبعض الحلول المقترحة لتوقي مشكلة تعدد الجنسيات.

**التعقيب على الدراسات السابقة:** ما يميز دراستنا هو أنها توضح موقف المشرع الأردني من موضوعات الجنسية، ومدى توافق القوانين الأردنية مع الاتفاقيات الدولية الموقعة من الأردن، وذلك بذكر الحالات التي يسمح بها المشرع بموضوعات الجنسية.

## المبحث الأول

### النظرية العامة للجنسية

لم يظهر مصطلح الجنسية بمفهومه المعاصر إلا حديثاً، حيث يرجع فقهاء القانون الدولي أول ظهور للمصطلح في القانون الفرنسي لسنة ١٧٥٣، ومع ذلك فقد عرفت المجتمعات البشرية القديمة فكرة الجنسية ذاتها، فالمجتمع الروماني القديم رسم خطوطاً واضحة بين ما يمكن أن نسميه بالمواطنين (وهم الأشخاص المنتمون بأصولهم العائلية إلى مجموع سكان روما وآخرون)، وبينما فرق الإقطاعي الأوروبي وخصوصاً القانون الإنجليزي في العصور الوسطى المعروف بـ(الكومون لاو common law) بين المواطنين، وهم الأشخاص المولودون في الإقطاعية والأجانب، وظهرت بعد ذلك أفكار استدعتها ضرورة الحياة العصرية من تطور كبير في وسائل النقل

(١) قانون الجنسية، على الرابط : ar.wikipedia.org

(٢) خربوط، مجد الدين طاهر (١٩٩٧). مشكلة تعدد الجنسيات وتحديد المعاملة القانونية لمتعدد الجنسية. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر.

(٣) صائب، أكثم خلف الحدادين، (٢٠١٠). القانون الواجب التطبيق على متعددي الجنسيات، رسالة ماجستير غير منشور، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

والعلاقات الدولية خصوصاً بعد أن استقلت الولايات المتحدة الأمريكية عن الاستعمار البريطاني، أهم هذه الأفكار هي (فكرة الوطني)<sup>(١)</sup>.

وبناءً عليه تناول هذا المبحث ماهية الجنسية من فروع القانون وسلطة الدولة في تنظيمها، وكذلك أسباب كسب الجنسية وفقدانها، تنازع الجنسيات، في المطالب الآتية :

### المطلب الأول: التعريف بالجنسية أركانها

يدور الحديث في هذا المطلب حول تطور فكرة الجنسية في الأردن، وماهية الجنسية في الفرعين الآتيين :

#### الفرع الأول: التعريف بالجنسية في اللغة والاصطلاح

أولاً: التعريف بالجنسية في اللغة:

الجنسية في اللغة مشتقة من الجنس : والجنس هو الضرب من الشيء والجمع أجناس وهو أعم من النوع فالحيوان والإنسان نوع، فالجنس أعم من الأنواع ، فالجنسية تعم أنواعاً متعددة، فلفظ الحيوان يشمل الإنسان والفرس وغيرهما<sup>(٢)</sup>.

والجنس: الأصل والنوع في اصطلاح المنطقيين<sup>(٣)</sup>.

ومنه جنس الأشياء أي شكلها بين أفرادها، لأناس أجناس، وهو مجانس لهذا وهما متجانسان ومع التجانس التأنس، وكيف يؤانسك من لا يجانسك ؟ ومنه التجنيس تقول : جنسه بجنسية بلد من البلدان أي أعطاه إياها، وجعلها حالة له فالجنسية حالة أو ماهية الجنس كالجنسية المصرية والجنسية الإسلامية وغيرهما وهي الصدفة التي تلحق الشخص من جهة انتسابه لشعب أو أمة<sup>(٤)</sup> وفي القانون علاقة قانونية تربط فرداً معيناً بدولة معينة وقد تكون أصلية أو مكتسبة.

ثانياً : الجنسية في الاصطلاح

عرف علماء القانون الجنسية بعدة تعريفات ومن هذه التعريفات ما يلي:

عرفت بأنها: "الرابطة القانونية التي تربط بين الفرد والدولة"<sup>(٥)</sup>.

وقد اقتصر هذا التعريف على الجانب القانوني فقط ولم يتطرق إلى الجانب السياسي ، ومن المعروف أن الجنسية علاقة تربط بين الفرد والدولة من جميع النواحي السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية.

وعرفها آخر بأنها: "هي المعيار الذي يتم بمقتضاه التوزيع القانوني للأفراد في المجتمع الدولي والذي يحدد حصة كل دولة من الأفراد الذي يكونون ركن الشعب فيها"<sup>(٥)</sup>.

(١) دروس في النظرية العامة للجنسية، على الرابط : <http://www.majalisan.com>

(٢) الرازي، محمد بن أبي بكر القادر. مختار الصحاح. ط ١، مطبعة الحلبي، ص ١١٣

(٣) مصطفى إبراهيم وآخرون. المعجم الوسيط، دار الدعوة القاهرة، ١ / ١٤٠

(٤) انظر: الفيروزآبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب الشرازي. القاموس المحيط. ط ٢، مؤسسة الرسالة، ص ٦٩١، ابن منظور، أبي الفضل

جمال الدين بن مكرم، لسان العرب، دار المعارف، ص ٧٠٠.

(٥) رياض، فؤاد عبد المنعم، (١٩٧٥). الجنسية في التشريعات العربية المقارنة ١/١.

وعرفها آخر بأنها: "نظام قانوني يكفل التوازي الدولي للأفراد من مختلف دول العالم وتحديد عنصر الشعب لكل دولة وفقاً لقانون جنسيتها"<sup>(١)</sup>.

وعرفها آخر بأنها: "رابطة سياسية وقانونية بين فردٍ ودولة معينة يصبح الفرد بموجبها أحد السكان المكونين لها"<sup>(٢)</sup>.

وبعض الباحثين يعرف الجنسية بأنها: "رابطة سياسية يصبح الفرد بمقتضاها عنصراً من العناصر المكونة على الديمومة لدولة من الدول"<sup>(٣)</sup>.

وهناك من يعرفها بأنها (رابطة قانونية سياسية تربط فرداً معنياً بدولة معينة يصبح الفرد بموجبها عضواً في الشعب المكون للدولة)<sup>(٤)</sup>.

مما تقدم يمكن اعتبار التعريف الشامل للجنسية، هو الذي ينظر إلى الجنسية من خلال الزوايا جميعها. وعليه يمكن تعريف الجنسية بأنها (صفة في الشخص ذات طبيعة سياسية لا مدنية تفيد انتماءه لدولة معينة)<sup>(٥)</sup> وبهذا الوصف تنظم تنظيماتاً دقيقاً من المشرع وتكون عنصراً من العناصر "الحالة الشخصية للفرد" وهذه الصفة تخلق بين صاحبها والدولة التي ينتمي إليها رابطة سياسية وقانونية.

والذي يراه الباحث أن الجنسية هي عبارة عن رابطة بين الشخص والدولة التي ينتمي إليها .

#### **الفرع الثاني: أركان الجنسية**

من خلال التعاريف المتقدمة للجنسية، يتضح أن أركان الجنسية ثلاثة : الدولة والفرد وعلاقة قانونية سياسية تربط ما بين الفرد والدولة.

#### **١. الدولة :**

هي شخص اعتباري من أشخاص القانون الدولي العام، لها شخصيتها الدولية المعترف بها، ولا يشترط أن يكون للدولة استقلالها التام حتى يثبت لها حق إنشاء الجنسية، فقد تكون الدولة ناقصة السيادة أو مرتبطة سياسياً بغيرها من الدول ولها الحق بمنح جنسيتها كما كان عليه الحال في تونس وسوريا قبل زوال الانتداب الفرنسي، وكما كان عليه الحال في الكويت إذ إن أول قانون للجنسية فيها هو الصادر سنة ١٩٤٨ وتلاه القانون المعمول به حالياً والصادر في سنة ١٩٥٩ في حين نالت استقلالها سنة ١٩٦٠<sup>(٦)</sup>.

لأن نقص سيادة الدولة أو تمامها مرده إلى الميثاق الدولي الذي يجعل منها دولة ناقصة السيادة ويربطها بدولة أخرى، ويحدد مدى الاعتراف بشخصية هذه الدول وبحقها في منح الجنسية<sup>(٧)</sup>.

(١) صادق، هشام علي، (١٩٩٨). الجنسية والمواطن ومركز الأجانب منشأة المعارف، الإسكندرية، ٤٠/١

(٢) ديب، فؤاد، (١٩٩٥). القانون الدولي الخاص، جامعة دمشق، ص ٤٥.

(٣) عكاشة، عبد العال. الجنسية اللبنانية ومركز الأجانب. الدار الجامعية، بيروت، ص ٤٠.

(٤) الراوي، جابر إبراهيم (١٩٨٤). شرح أحكام الجنسية في القانون الأردني. ص ١٧، وانظر : العيون، قصي محمد.

(٥) شرح أحكام الجنسية بالإضافة إلى أحكام محكمة العدل العليا في مسائل الجنسية. ط ١٠، دار الثقافة، عمان، ص (٦) (٢٠٠٩).

(٦) الوكيل، شمس الدين (١٩٦١) الجنسية ومركز الأجانب، ص ٦٨ والحلواني، ماجد، (١٩٦٠)، الوجيز في الحقوق الدولية الخاصة، ص

١١٣.

(٧) كاتحاد جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية السورية سابقا، راجع تفاصيل ذلك، هشام علي صادق، الجنسية والمواطن ومركز الأجانب،

ص ٤٧.

كذلك لا يؤثر صغر الدولة أو كبرها، وزيادة أو قلة نفوسها في قدرتها على منح جنسيتها للأشخاص، ولا تثبت للدولة الواحدة أكثر من جنسية واحدة ولا تتعدد جنسيتها بتعدد الدويلات المتحدة رغم تمتعها ببعض مظاهر الاستقلال داخل دولة الاتحاد ومهما توسع استقلال الدويلات فهي ليست دولاً بالمعنى الدولي، وبالتالي فإن تبعية الأفراد للولايات المكونة للدولة الاتحادية هي تبعية داخلية أما إذا كان الاتحاد بين عدة دول تحتفظ كل واحدة بالشخصية المعنوية فإن لكل دولة جنسيتها الخاصة بها<sup>(١)</sup>.

والدولة هي الشخص الوحيد الذي يحق له منح الجنسية<sup>(٢)</sup>. ولا يحق لغيرها من أشخاص القانون الدولي العام حتى لو كانت تعلق الدولة جميعها، أن يخص الفرد بالجنسية، فلا يجوز مثلاً للأمم المتحدة أن تنشئ جنسية عالمية وهي إذ تمنح موظفيها جوازات سفر خاصة بها فهذا يعني تبعية حامله لهذه المنظمة العالمية من الناحية الإدارية كجامعة الدول العربية<sup>(٣)</sup>.

والجنسية تفيد الانتماء إلى دولة معينة لا إلى أمة معينة لأن الأمة وحدة طبيعية اجتماعية يشترك معها الفرد في التاريخ واللغة والآمال والآلام إلا أنها لا تتمتع بشخصية دولية مستقلة بالمعنى المعروف في القانون الدولي العام.

إن الأمة الواحدة تجتمع في دولة واحدة فيظهر التتابع بين فكريتي الأمة والدولة وفي هذه الحالة يمكن القول إن الجنسية هي علاقة بين شخص وأمة إلا أنه قد تتفرق الأمة الواحدة إلى عدة دولٍ وارتباط أبناء هذه الأمة وانتسابهم لدولهم برابط الجنسية فتظهر في الأمة الواحدة عدة جنسيات وقد تظهر الدولة الواحدة مكونة من عدة أجناس، كدولة سويسرا التي تضم أجناساً مختلفة.

يتضح من ذلك أن كل فرد من أفراد هذه الدول بنوعيتها لا يتمتع من الناحية القانونية والسياسية إلا بجنسية واحدة هي جنسية الدولة التي يتبعها لا جنسية الأمة التي ينتمى إليها.

## ٢. الفرد :

تهدف الجنسية إلى تحديد الركن الأساسي للدولة ، وهو ركن السكان المتكون من مجموعة الأشخاص المنتسبين إليها، والأشخاص هم وحدهم الذين يتألف منهم شعب الدولة وبالتالي هم وحدهم الذين يمكن أن تلحقهم الجنسية<sup>(٤)</sup>.

وما دامت الجنسية وسيلة لتوزيع الأفراد دولياً لذا كان لكل فرد في المجتمع الدولي أن ينتمى إلى إحدى الدول وأن تكون له أهلية التمتع بجنسية ما، ولا يعني وجود بعض الأفراد ممن لم يتمتع بالجنسية من الجنسيات أنه غير أهل للتمتع بإحداها.

ورابطة الجنسية وفق هذا التصوير تقوم على رابطة الدم، فلا تدرك غير الأشخاص الطبيعيين ولا يمكن أن يوصف بها مجموعة الأفراد أو مجموعة الأموال المخصصة لغاية معينة وما تطلقه الغالبية الساحقة من الشراح على الأشخاص المعنوية والشركات والسفن والطائرات.

(١) القانون الدولي، سنة ١٩٥٩، ص ٦٧.

(٢) الوكيل، شمس الدين (١٩٦١). الجنسية ومركز الأجانب، ص ٦٧.

(٣) غصوب، عبده جميل، (٢٠١٠)، محاضرات القانون الدولي الخاص، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ص ٢٦٦.

(٤) غصوب، المرجع السابق نفسه، ص ٢٦٨.

### ٣ . الرابطة بين الفرد والدولة :

إن اصطلاح العلاقة القانونية يعكس عادة فكرة ارتباط قانون بين شخصين مستقلين، ولكن الأمر لا يكون كذلك في رابطة الجنسية، حيث تعني هذه الرابطة اندماج عدة أشخاص في مجموعة واحدة يجمعها هدف مشترك هو الاستقلال السياسي فعليه يجب فهم علاقة الجنسية بأنها الصفة القانونية لعضو في دولة تجعله من رعاياها ومنسوبا إليها ومعروفا باسمها كالقول إنه أردني أو عراقي أو إيراني أو تركي<sup>(١)</sup>. وينشأ عن هذه العلاقة القانونية السياسية بين الفرد والدول حقوق وواجبات بالنسبة لكل منهما، فيقع على عاتق الدولة الدفاع عن الأفراد وحماية مصالحهم سواء أكان ذلك في داخل الدولة أم في خارجها يلزم الفرد من جانبه بالانصياع لأوامر الدولة والإخلاص لها واحترام قوانينها والتفاني في سبيلها.

#### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للجنسية

تعددت الآراء في الطبيعة القانونية للجنسية، هل هي نظام قانوني يستأثر المشرع وحده بوضع أحكامه ؟ أم هي رباط أساسه العقد ؟ واختلف الآراء في هذا الشأن، فهناك رأي يقول بأن الجنسية هي عقد، ورأي يقول بأن الجنسية عبارة عن علاقة تنظيمية بين الدولة والفرد، وبيان ذلك في الفرعين الآتيين:

#### الفرع الأول: الجنسية هي عقد تبادلي بين الدولة والفرد

يرجع أساس هذه النظرية إلى نظرية العقد الاجتماعي<sup>(٢)</sup>، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى أن رابطة الجنسية أساسها عقد تبادلي بين الدولة والفرد، وهذه الرابطة العقدية تنشأ من توافق إرادة هذين الطرفين وترتب مجموعة من الحقوق والواجبات على عاتق كليهما.

وتصحح الدولة عن إرادتها مقدما بما يرصده الشارع من قواعد وأحكام تحدد مختلف الشروط التي تثبت بها الجنسية أصلية كانت أم مكتسبة.

أما صدور إرادة الفرد، فإما أن تكون صريحة كما هو الحال في التجنس، وإما أن تكون ضمنية إذا ثبتت جنسية دولة لشخص معين دون سلوك فيه ولم يرفضها، وإما أن تكون مفترضة كما هو الشأن بالنسبة لعددي الإفراد كالأطفال.

#### نقد النظرية :

النظرية ظاهرها الفساد، فالإرادة المفترضة التي تنسب إلى المولود لا وجود لها<sup>(٣)</sup>، إذ كيف يقال بأن هناك عقد مبني على إرادتين إحدهما منطقية، والحال بالنسبة للجنسية المكتسبة، حيث لا يمكن تحليلها إلى رابطة عقدية لأن الدولة يمكن أن تجرده منها.

كما أنه لا يمكن تطبيق قواعد القانون الخاص كالقانون المدني على قواعد القانون العام ولا سيما قانون الجنسية فالقانون المدني يطبق على العقود الخاصة التي بين الأفراد ولا يمكن تطبيقه بأي حال على قانون الجنسية. عدا عن الانتقادات الشديدة التي وجهت لنظرية العقد الاجتماعي التي تفنر إلى الأسس الصحيحة.

(١) غصوب، عبده جميل، محاضرات القانون الدولي الخاص، مرجع سابق ص ٢٦٧.

(٢) مسلم، أحمد (١٩٥٥). القانون الدولي الخاص. مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١ / ٨٤ .

(٣) فؤاد عبد المنعم رياض؛ سامية راشد (١٩٧١). الوجيز في القانون الدولي الخاص . دار النهضة العربية، القاهرة ، ١ / ٨٤ .

### الفرع الثاني: الجنسية علاقة تنظيمية

إذ إن الدولة هي التي تتفرد بتحديد ركن الشعب منها آخذة في اعتبارها ما تمليه عليها مصالحها الجوهرية، فالجنسية وثيقة الصلة بكيان الدولة، وهي من نظم القانون العام ولا مجال لإطلاق مبدأ سلطان الإدارة، فهي نظام قانوني لا تعاقدي، ولذا فإن الدولة هي التي تنشئها وتضع قواعدها مقدما، ويكون دور الفرد قاصرا على الدخول في هذه الجنسية متى توافرت في حقه الشروط المطلوبة<sup>(١)</sup>.  
وإذا كان لإرادة الفرد، في بعض الأحيان، دور في إنشاء الرابطة القانونية بينه وبين الدولة أو زوالها، فإن تلك الإرادة تقتصر على تهيئة الوقائع التي يرتبط بها الأثر القانوني دون أن تكون مصدره المباشر<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثالث: التطور التاريخي للجنسية الأردنية

لقد كانت الأردن كسائر البلدان العربية تتبع للدولة العثمانية وكان سكان منطقة الأردن يحملون التابعية العثمانية وذلك لأنهم كانوا يعتبرون جزءا من الدولة العثمانية، وبالتالي لا يحق لهم أن تكون لهم جنسية مستقلة لأنهم ليس لديهم دولة.

ولكن بعد انهيار الإمبراطورية العثمانية واستقلال الدول التي كانت تابعة لها استقلت الأردن تحت اسم إمارة شرق الأردن، فأصبحت الأردن كيانا مستقلا يتمتع بمكونات الدولة من إقليم وشعب وسلطة سياسية مما ترتب عليه أن تستقل بعمل قوانينها ومنها قانون الجنسية الأردنية لتبين من هم الوطنيون ومن هم الأجانب.  
وأصبح من الضروري بالنسبة لدولة شرق الأردن التي ظهرت بعد انسلاخها بموجب معاهدة لوزان عن الإمبراطورية العثمانية أن تصدر التشريعات المنظمة لجنسها ، وقد أصدرت فعلا أولا قانون الجنسية شرق الأردن في ٢٣/٤/١٩٢٨<sup>(٣)</sup> الذي اعتبر نافذا يوم نفاذ معاهدة لوزان في ٦ آب ١٩٢٤ وألحق هذا القانون بتعديلات وقوانين هي الآتية : قانون رقم ١٨ لسنة ١٩٤٤ وقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٤ وقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٤٩<sup>(٤)</sup> وقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٨ وقانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٣ وقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٧ ، إن قانون الجنسية وأحكامه لا يقتصر على قانون الجنسية الأخير المنصوص عليه في القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ بعد تعديله بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٣ ورقم ٢٢ لسنة ١٩٨٧ بل علينا أن نقرر بأن قانون جنسية شرق الأردن لسنة ١٩٢٨ لأنه أساس الجنسية في المملكة الأردنية الهاشمية، وهو رغم إلغاء بعض نصوصه فما زال وسيظل المرجع الأصلي لإرساء الجنسية الوطنية. وهذا ما نص عليه في المادة الثالثة من قانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٣ المعدلة<sup>(٥)</sup> بقولها "يعتبر أردني الجنسية: كل من حصل على الجنسية الأردنية أو جواز سفر أردني بمقتضى قانون الجنسية الأردنية لسنة ١٩٢٨ وتعديلاته، والقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٤، وهذا القانون".

(١) عكاشة عبد العال، الجنسية اللبنانية ومركز الأجانب، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٢) حامد ، زكي ، ( ١٩٥٦ ) . القانون الدولي الخاص . دار الكتاب العربي ، القاهرة ، ٢ / ٤٥٧ .

(٣) نشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٩١ تاريخ ١ / ٥ / ١٩٢٨ .

(٤) الجريدة الرسمية ٢٠ / ١٢ / ١٩٤٩ .

(٥) عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٣ المنشور في الصفحة ٢٩٠ من العدد ١٦٧٥ من الجريدة الرسمية سنة ١٩٦٣ . وقد

كانت المادة ٣ الأصلية قبل تعديلها بالشكل الآتي: " المادة ٣ - تعتبر أردني الجنسية :

ويظهر من هذا النص أن المشرع اعترف بالجنسية الأردنية لكل من حصل عليها بمقتضى القانون القديم، ومن هنا تظهر الأهمية البالغة في التعرف على أحكام ذلك القانون.

إن تطور فكرة الجنسية في ظل القوانين الوطنية تتعقب الأحكام المنظمة للجنسية، ولا يخفى أن هذه القوانين المتعددة المتعاقبة تطوي على قواعد مختلفة في أحكامها، فقد يؤدي بعضها إلى اكتساب أو فقد الجنسية بشروط محددة، ثم تخلفها قوانين أخرى قد لا تعتد بهذه الشروط ولا ترى فيها الكفاية لكسب الجنسية أو فقدها. فما هو إذن أثر القانون الجديد على الوقائع التي وقعت والمراكز التي تكونت في ظل القوانين السابقة له ؟

القاعدة العامة أن القانون الجديد يسري منذ نفاذه والقانون القديم يطبق على المدة السابقة للعمل بالقانون الجديد. فالوقائع والأعمال القانونية التي تمتد في عهد القانون القديم تحكم بموجبه لا بمقتضى القانون الجديد، وكذلك فإن القانون الجديد يطبق على الأعمال والوقائع التي لم تكتمل في ظل القانون القديم<sup>(١)</sup>.

وبناء على ذلك فإن قانون الجنسية الجديد لا تنسحب ولايته على الأوضاع والآثار القانونية التي تمت في وقت سابق لصدوره ما لم يرد فيه ما يشير صراحة أو ضمناً إلى سريانه على الماضي أو سريان بعض أحكامه على الماضي<sup>(٢)</sup>.

ويتبين من قانون جنسية شرق الأردن سنة ١٩٢٨ بأن المشرع قد أعطاه أثراً رجعياً لأن صدره كان عام ١٩٢٨ في حين أنه كان قد عالج جنسية التأسيس اعتباراً من ٦ آب سنة ١٩٢٤، ومعنى ذلك أن ولايته انسحبت إلى ٦ آب سنة ١٩٢٤.

ويتضح من الفقرة الأولى من المادة الثامنة من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٣ أن المشرع قد أعطى لحكمها أثراً رجعياً فهي وإن كانت قد حلت محل الفقرة الأولى من المادة العاشرة لقانون سنة ١٩٢٨ والمفروض أن حكمها لا يشمل المراكز القانونية التي اكتملت قبل تشريعها إلا أن قراءتها تدل على عكس ذلك، فهي تدل على أن المشرع قد شمل بحكمها الوقائع التي تمت قبل تشريعها، لأن المادة السابقة لها أي الفقرة الأولى من المادة العاشرة من قانون ١٩٢٨ نصت على أن : "تفقد الأردنية جنسيتها بزواجها من غير الأردني"، بينما أجازت الفقرة الأولى من المادة من قانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل أن تحتفظ الأردنية بجنسيتها حتى تحصل على جنسية زوجها، وهذا الحكم الجديد جعله المشرع يشمل كل أردنية سبق أن تزوجت قبل نفاذ النص الجديد<sup>(٣)</sup>، وهذا يعني أنه أعطى النص أثراً رجعياً.

ويطبق مبدأ عدم رجعية القانون الجديد على الماضي بالنسبة للمراكز القانونية التي توافرت شروط إنشائها أو زوالها قبل نفاذ القانون الجديد أما المراكز القانونية التي تحققت بعض شروطها في ظل القانون القديم ولم تكتمل

١. كل من أحرز الجنسية الأردنية بمقتضى قانون الجنسية الأردنية لسنة ١٩٢٨ وتعديلاته .

٢. كل من أحرز الجنسية الأردنية بمقتضى القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٤٩ .

٣. كل من يحمل الجنسية الفلسطينية من غير اليهود قبل تاريخ ١٥ / ٥ / ١٩٤٨ ويقوم عادة بتاريخ صدور هذا القانون في المملكة الأردنية الهاشمية .

وانظر : الهداوي ، الجنسية وأحكامها ، ( مرجع سابق ) ص ٧٥ .

(١) مرسي بك ، محمد كامل ، ومصطفى بك سيد (١٩٢٣) . أصول القوانين ص ٣٤٢ .

(٢) فؤاد عبد المنعم رياض (١٩٦٩) . مبادئ القانون الدولي الخاص . دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٦٤ .

(٣) يجوز للأردنية التي تزوجت من غير أردني أو التي تتزوج من غير أردني الاحتفاظ بجنسيتها إلى أن تحصل على جنسية زوجها ..... .

الشروط الأخرى إلا في ظل القانون الجديد فإن التشريع الجديد يسري عليها بأثر فوري<sup>(١)</sup>، كاشتراط ولادة الولد والوالد وبلوغ سن الرشد في ظل القانون القديم - كولادة الولد والوالد - ثم لو صدر قانون جديد قبل بلوغ الولد سن الرشد وكان القانون الجديد يضيف شرطا جديدا لاكتساب الجنسية كاشتراط موافقة وزير الداخلية فإن ولاية القانون الجديد تشمل عندئذ هذه الحالة فتحكم بمقتضاه لا بمقتضى القانون القديم؛ لأن ولاية القانون الجديد تنبسط على كل الأوضاع القانونية التي لم يكتمل تكوينها في ظل القانون القديم.

## المبحث الثاني

### موقع الجنسية من فروع القانون، ومدى سلطة الدولة في تنظيمها

يدور الحديث في هذا المبحث حول موقع الجنسية من فروع القانون، ومدى سلطة الدولة في تنظيمها، وذلك في المطالبين الآتيين:

#### المطلب الأول: موقع الجنسية من فروع القانون وعناصرها

##### الفرع الأول: موقع الجنسية من فروع القانون

اختلف فقهاء القانون على موقع الجنسية بين فروع القانون، وسبب هذا الخلاف يرجع إلى اختلاف فقهاء القانون الدولي الخاص في بيان الموضوعات التي تدخل في دائرة القانون الدولي الخاص، وبناء عليه هل تعتبر الجنسية من موضوعات القانون الدولي الخاص، أم أنها من موضوعات القانون الدولي العام، وبيان ذلك في الآتي:

##### الاتجاه الأول: ذهب إليه الفقه الفرنسي والمصري

حيث ذهبوا إلى القول بأن الجنسية ومراكز الأجانب بالإضافة إلى تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي هي مواضيع القانون الدولي الخاص<sup>(٢)</sup>.

##### الاتجاه الثاني: ذهب إليه الأنجلو أمريكي

وهو الاتجاه الذي اختصر مواضيع القانون الدولي الخاص، فجعلها مقتصرة على تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي، فلا يعتبرها من مواضيع القانون الدولي الخاص<sup>(٣)</sup>.

##### الاتجاه الثالث: ذهب إليه دول أمريكا اللاتينية وإيطاليا

ويرى هذا الاتجاه أن مواضيع القانون الدولي الخاص تنحصر في تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي ومركز الأجانب<sup>(٤)</sup>.

أما بالنسبة لموقف المشرع الأردني من هذا الخلاف، فلقد اعتبرها من مواضيع القانون الدولي الخاص، ومهما تعددت الخلافات في ذلك فهي تبقى عبارة عن خلافات نظرية ليست ذات أهمية في الواقع، فجميع مواضيع القانون تتداخل وهناك صلة فيما بينها، وتبقى مسألة الجنسية من المسائل المهمة في القانون، فالجنسية ومركز الأجانب يمكن اعتبارهما من القانون العام الداخلي، وذلك لأنها تعرف بأنها رابطة سياسية وقانونية تفيد انتماء الفرد

(١) رياض، فؤاد عبد المنعم، مبادئ القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، ص ٦٩ .

(٢) الزيني، علي، (١٩٢٨) . القانون الدولي الخاص المصري والمقارن، القاهرة، ص ٦٦، العيون، قصي محمد، (٢٠١٣) . شرح

أحكام الجنسية بالإضافة إلى أحكام محكمة العدل العليا في مسائل الجنسية . ص ٢٧ .

(٣) الراوي، جابر إبراهيم، شرح أحكام الجنسية الأردني، مرجع سابق، ص ٨ .

(٤) الراوي، جابر إبراهيم، شرح أحكام الجنسية الأردني، مرجع سابق، ص ٨ .

إلى شعب الدولة بوصفها عنصرا من العناصر المكونة لها وبناء على ذلك فإنه من الطبيعي أن تدخل في موضوعات القانون العام الداخلي لمساسها بكيان الدولة، إلا أنها تتصل أيضا في بعض جوانبها بالقانون الدولي العام، وتترتب على الجنسية آثار تتعلق بالقانون الدولي الخاص باعتبارها عنصرا من عناصر الحالة<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: عناصر الجنسية

للجنسية طرفان أساسيان: مانح الجنسية وهي الدولة، ومتلقيها وهو الفرد، وهناك من يضيف الرابطة القانونية<sup>(٢)</sup> كعنصر ثالث من عناصر الجنسية.

### العنصر الأول: الدولة

الجنسية هي أداة الدولة في تحديد مواطنيها، أي تحديد من يتمتع بجنسيتها، واختصاص الدولة في هذا المجال مقتصر عليها، فليس لغير الدولة من الجماعات أو البيانات الدولية حق منح الجنسية حتى لو كانت هذه الجماعات أو البيئات تسمو فوق الدول ومن ثم فإنه ليس لهيئة الأمم المتحدة أو جامعة الدول العربية أن تمنح الجنسية لأنه ليس صفة الدولة.

ولا يشترط أن تكون الدولة كاملة السيادة<sup>(٣)</sup>، بل يجوز للدولة ناقصة السيادة وللمستعمرات منح الجنسية طالما توافرت لها عناصر الدولة، ولكن إذا فقدت الدولة شخصيتها القانونية كأن تكون استعمرت أو ضمت إلى دولة أخرى، فإنها تفقد حق منح الجنسية، لأن السلطة السياسية تكون قد اختفت وبالتالي فإنه أحد أركان الدول يكون قد اختل والدولة لا يمكن أن تكون إلا بأركانها الثلاثة.

### العنصر الثاني : الفرد

وهو الطرف الثاني في الجنسية حيث يتلقاها ويصبح بذلك عضوا من الأعضاء المكونين لعنصر الشعب، والشخص الذي تلحقه الجنسية هو (الشخص الطبيعي وحده) وبصفته الفردية، فالجنسية لا تلحق بالأسرة، لأن الوحدة التي يتكون فيها عنصر السكان في الدولة هو (الفرد لا الأسرة)<sup>(٤)</sup>.

### المطلب الثاني: مدى سلطة الدولة في تنظيم جنسيتها

#### الفرع الأول: مبدأ حرية الدولة في تنظيم جنسيتها

الدولة هي الطرف الأقوى في رابطة الجنسية من حيث تمتعها - كقاعدة عامة - بالسلطة التقديرية المطلقة في مسائل الجنسية. ويتفرع عن ذلك مبدأ هام وهو المعروف بمبدأ حرية الدولة في أمور جنسيتها - فالدولة تنفرد بتنظيم علاقة الجنسية - ولا تسمح لأحد فردا كان أو دولة بالتدخل في ذلك - بل يباح هذا التدخل لأي هيئة دولية وعليه فإن مسائل الجنسية تدخل فيما يعرف بالمجال الخاص أو المجال الذي تحتفظ فيه الدولة لنفسها بسلطة تقديرية مطلقة.

(١) العيون، قصي محمد ، (٢٠١٣) . شرح أحكام الجنسية بالإضافة إلى أحكام محكمة العدل العليا في مسائل الجنسية . ص ٢٧ .

(٢) الراوي، جابر ابراهيم، شرح أحكام الجنسية الأردني، مرجع سابق، ص ٢١ .

(٣) الجمل، يحيى، (١٩٦٣). الاعتراف في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٩٧ .

(٤) رياض ، فؤاد عبد المنعم ؛ وسامية راشد ، ( ١٩٧١ ) . الوجيز في القانون الدولي الخاص . دار النهضة العربية القاهرة ، ١ / ٤٩ .

وتعتبر قاعدة حرية الدولة في تنظيم جنسيتها من القواعد التقليدية في مادة الجنسية، وهي نتيجة لازمة لمبدأ سيادة الدولة التي تمارسها على مجموعة من الأشخاص وتحديد هذه المجموعة هو الذي يرسم للدولة النطاق الذي تمارس فيه هذه السيادة. ومن ثم يتعين ترك هذا التحديد لسلطتها<sup>(١)</sup>.

إضافة إلى أن الجنسية وهي تتكفل بتحديد ركن الشعب - تعتبر وثيقة الصلة بسيادة الدولة وكيانها؛ لذلك كان من غير المقبول اشتراك أي سلطة أجنبية أو دولية في هذا المجال<sup>٢</sup>.

ويتفرع عن هذا المبدأ - مبدأ انفراد كل دولة بتنظيم جنسيتها - عدم استطاعة أي دولة تطبيق قوانينها الخاصة لتحديد الأشخاص الداخلين في جنسية غيرها من الدول، بل يتعين عليها الرجوع إلى أحكام قانون الدولة التي يدعي الشخص الانتماء إليها لمعرفة ما إذا كان هذا الشخص يحمل جنسية هذه الدولة - والقول بغير ذلك من شأنه أن يسبغ على الأفراد جنسية لا تقرها لهم الدولة صاحبة الجنسية - أو أن ينكر عليهم جنسية تقرها لهم هذه الأخيرة. ويرى الباحث أنه يترتب على حرية الدولة في تنظيم جنسيتها وقيامها بهذا التنظيم دون مراعاة لما يجري عليه العمل في الدول الأخرى - ظهور ما يسمى بتنازع الجنسيات - وقد يكون هذا التنازع إيجابياً وذلك إذا منحت أكثر من دولة جنسيتها لشخص واحد فتحقق الظاهرة المعروفة بازدواج أو تعدد الجنسية .

وقد يكون التنازع سلبياً وذلك إذا لم تتوافر في الشخص الشروط اللازمة للدخول في جنسية أي دولة على الإطلاق. وتعرف هذه الظاهرة بظاهرة انعدام الجنسية وتعتبرها هاتان الظاهرتان حالتا نشاز في الواقع الدولي. لأن وجودهما يخلق مشاكل دولية للأفراد والدول على حد سواء<sup>(٣)</sup>.

### الفرع الثاني : القيود الواردة على حرية الدولة في تنظيم جنسيتها

#### أولاً : أساس وأسباب القيود الواردة على حرية الدولة

يشترك موضوع الجنسية في طبيعته وأهميته وتداخلاته في آن واحد مع القانون الوطني والقانون الدولي. وهو الأمر الذي يفسر سبب إدخاله الخريطة القانونية لمادة القانون الدولي الخاص، ولذلك فإن مبدأ حرية الدولة في فرض الجنسية وفي سحبها ليس مطلقاً ، وإنما يخضع إلى مبادئ دولية تحد منه وتقيده.

ولأن مصدر الحرية في هذا المبدأ هو القانون الدولي، لم يعد ممكناً القول إن حرية الدولة هي حرية مجردة من منطلقها وتوجهها عن التأثيرات الدولية والخارجية.

فإذا أمكن للدولة أن تستقل استقلالاً حقيقياً مجرداً - أحياناً - في بعض فروع القانون الخاص وحتى في بعض مسائل القانون العام الداخلي - لكن هذا الانفراد لن يكون ممكناً عندما تكون الدولة بصدد تنظيم مسائل هي في

(١) العيسى، طلال ياسين، (٢٠٠٧) الأصول العامة في الجنسية، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن . منشورات دار البيروتية ، عمان ، ص ٤٥ .

(٢) لقد أيدت الاتفاقية التي وضعها مؤتمر توحيد القانون الدولي المعقود بلاهاي عام ١٩٣٠ بشأن الجنسية هذا المبدأ . حيث نصت المادة الأولى من الاتفاقية على أن : لكل دولة أن تحدد الأشخاص الداخلين في جنسيتها بمقتضى قوانينها الخاصة .

• كما أخذت المحكمة الدائمة للعدل الدولي مراراً بهذا المبدأ - من ذلك ما ورد في رأيها الاستشاري الصادر عام ١٩٢٣ في النزاع بشأن مراسيم الجنسية في تونس ومراكش بين بريطانيا وفرنسا من أن مسائل الجنسية تعتبر الوضع الراهن للقانون الدولي داخله لمبدأ عام في المجال الخاص لكل دولة . انظر : عيسى ، الاصول العامة في الجنسية ، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن . ، ص ٤٥ .

انظر فؤاد عبد المنعم رياض ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .

(٣) العيسى ، طلال، (٢٠٠٨) الاصول العامة في الجنسية ، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن ص ٤٧ .

طبيعتها تتعدى الحدود الوطنية، وهذه الحال في معظم مسائل القانون الدولي الخاص وفي أغلب موضوعاته ومن أهمها الجنسية<sup>(١)</sup>.

هذا التأسيس لمبدأ القيود - المتفرع عن مبدأ الحرية الملازم له - بيئته اتفاقية لاهاي ، إذ بعد أن قررت بأن " لكل دولة الحق في أن تحدد بتشريعها الداخلي وطنيها. "أكملت مؤكدة بأن " على الدول جميعها أن تحترم هذا التشريع وتلتزم به ....".

حيث يفهم أن مبرر وقوة هذا التزام يعود من جهة إلى المعاملة التبادلية بين الدول أو مبدأ المعاملة بالمثل. ومن جهة ثانية إلى ما يفترض أن يتضمنه هذا المبدأ من عناصر أخلاقية دولية.

وفي نفس السياق نجد أن الهيئات والمؤتمرات الدولية والقرارات القضائية الدولية قد أكدت على اختصاص المشرع الوطني في مسائل الجنسية - لكنه وبنفس الوقت أكدت على وجود قيود تحد من حرية الدولة في هذا الاختصاص<sup>(٢)</sup>.

### ثانيا : طبيعة وأنواع القيود على مبدأ حرية الدولة

يبرر الفقهاء وجود القيود على مبدأ حرية الدولة المستمدة من القانون الدولي إلى ضرورات النظام الدولي وإلى أخلاقيات مبادئه الإنسانية فالضرورات تتمثل في تحاشي فوضى الجنسيات والتناقض بين مصالح الدول، حيث تكفل كل دولة نفاذ تشريع جنسيتها على الصعيد الدولي.

والمبادئ هي التي تجعل الجنسية حقا من حقوق الإنسان الذي يستلزم تطبيقه مراعاة مجموعة من المبادئ والحقوق الطبيعية للفرد المقررة دوليا.

هذه المبادئ وتلك الضرورات تتمثل في مجموعتين أو نوعين من القيود - قيود اتفاقية وقيود غير اتفاقية، **القيود الاتفاقية في مسائل الجنسية :**

تأتي هذه القيود نتيجة للاتفاقيات المعقودة بين الدول ، ويمكن أن تكون هذه الاتفاقيات ثنائية أو جماعية ومن المتفق عليه أن مبدأ سيادة الدولة لا يتعارض مع خضوعها لأي قيد اتفاقي، إذ إن هذا القيد قد قبلته الدولة بمحض إرادتها<sup>٣</sup> وعليه فإن على الدولة أن تحترم عند تنظيمها جنسيتها الاتفاقيات الدولية التي أبرمتها في هذا الصدد . فالمعاهدات التي تبرمها الدول بشأن الجنسية تشكل التزاما إداريا يقيد حريتها عن تنظيمها لجنسيتها ويتوجب عليها مراعاة أحكامها واحترامها كما هو الحال في كافة التعهدات بين الدول<sup>(٤)</sup>.

وهذا ما استقر عليه القضاء الدولي في أحكامه التي أصدرها بهذا الشأن ، علما بأن المشرع الوطني في الكثير من الدول قد أقر هذا القيد لا بل أورد نصا صريحا بشأنه في تشريعات الجنسية. من ذلك ما نصت عليه

(١) انظر : فؤاد ديب ، ( ١٩٩٩ ) . القانون الدولي الخاص - الجنسية، مطبعة جامعة دمشق ص ٥٩ . وموسى عبود ( ١٩٨٦ ) . دروس في القانون الدولي الخاص المغربي . ص ٢٨ .

(٢) العيسى، طلال ياسين ، **الأصول العامة في الجنسية** ، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن ، مرجع سابق ، ص ٤٩ .

(٣) انظر : هشام صادق علي، ( ١٩٨٦ ) **دراسات في القانون الدولي الخاص** ، الدار الجامعية الإسكندرية، ص ٦١ .

(٤) فمعاهدة لوزان المبرمة بتاريخ ٢٤ / تموز / ١٩٢٣ أوجدت قيودا على حرية المشرع في الدول العربية التي انفصلت عن الدولة العثمانية وكذلك اتفاقية ٢٣ / ايلول / ١٩٥٢ بين بعض دول الجامعة العربية بشأن جنسية أبناء الدول العربية المقيمين في بلاد غير التي ينتمون إليها بأصلهم واتفاقية ٥ / نيسان / ١٩٥٤ بشأن جنسية أبناء الدول العربية هذه الاتفاقيات وغيرها أوجبت على المشرع الوطني للدولة المنظمة إلى هذه الاتفاقيات الالتزام بما ورد فيها من قيود عند تنظيمه لأمر جنسيته الوطنية .

المادة / ٢٦ من قانون الجنسية المصرية رقم ٢٦ سنة ١٩٧٥ حول وجوب تقيد سلطة الدولة في تنظيم جنسيتها بالأحكام الواردة في المعاهدات المبرمة لهذا الخصوص حتى لو تعارضت مع نصوص تشريع الجنسية الوطني<sup>(١)</sup>.

#### القيود غير الاتفاقية المستمدة من المبادئ الدولية :

تنبثق هذه القيود عن " قواعد القانون الدولي الأخلاقي"، أي عن القواعد الدولية غير الملزمة، أي مجموعة المبادئ وذات القيمة الأدبية. وتتمثل في مصدرها في القانون الطبيعي والعرف الدولي وفي الاجتهاد القضائي الدولي، التي تحولت في بعض الأحيان إلى توصيات دولية.

وأهم هذه المبادئ والتوجهات هي من يجعل الجنسية حقا من حقوق الإنسان" هذا الحق المستمد أصلا من مبادئ القانون الطبيعي جاء النص عليه في ديباجة معاهدة جنيف لعام ١٩٣٠ الخاصة بتنازع الجنسيات - كما كرسه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ / ١ / ١٩٤٩ كواحد من الحقوق الأساسية للإنسان<sup>(٢)</sup>.

#### ١. قيود العرف الدولي :

يشير جانب من الفقه إلى أن العرف الدولي لم يفرض صراحة قيودا محددة على سلطة الدولة في تنظيم جنسيتها وإنما اكتفى برسم بعض الموجبات العامة التي يتعين على الدولة مراعاتها في هذا الشأن والتي لا تتنافى مع مبدأ سيادة الدولة وحريتها - في تنظيم جنسيتها<sup>(٣)</sup>.

ومن هذه المبادئ ضرورة مراعاة الدولة لمبدأ حسن النية في علاقتها بغيرها من الدول، فلا يكون هدفها عن وضع القواعد والأحكام الخاصة بجنسيتها مجرد الإضرار بغيرها من الدول، كأن تسقط الدولة مثلا جنسيتها من رعاياها المقيمين في دولة أخرى - فقط لمجرد كون هذه الأخيرة معادية لها ورغبة في أن تسلبها حقها في معاملتهم معاملة الأعداء.

ومن هذه المبادئ أيضا ما جرى عليه العمل واستقر عليه العرف الدولي منذ أمد بعيد من عدم منح أبناء ممثلي البعثات الدبلوماسية الأجنبية المولودين على إقليم الدولة التي يباشر فيها الممثل الدبلوماسي مهمته - جنسية هذه الدولة حيث تعتبر مخالفة هذا المبدأ من وجهة نظر بعض الفقهاء مخالفة للمبادئ المقررة بمقتضى القانون الدولي أو على الأقل مناهضة للأصول المتعارف عليها بين الدول، ويشكل انتهاكا للسياسة الشخصية للدولة التي ينتمي إليها هذا الدبلوماسي<sup>(٤)</sup>.

(١) نصت م ٢٦ المذكورة أعلاه على أن ( يعمل بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بالجنسية التي أبرمت بين مصر والدول الأجنبية ولو خالفت أحكام هذا القانون ) .

(٢) حيث نصت الفقرة الأولى من المادة ١٥ من الإعلان على أن ( لكل إنسان الحق في أي يكون له جنسية ) .

للاطلاع على تفصيل أكثر في هذا الموضوع راجع حفيظة السيد حداد دروس في الجنسية المصرية - طبعة عام ١٩٤٤ ، ص ٩٥ وما بعدها .

(٣) انظر : هشام صادق ، دراسات في القانون الدولي الخاص ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

(٤) لمزيد من التفصيل راجع كل أحمد حشمت الجداوي، ( ١٩٩٣ ) دراسات في القانون الدولي الخاص، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، ص ٢٦٤ وما بعدها. وهشام صادق مصدر سابق ، ص ٦٢ وما بعدها .

## الخاتمة

### أولاً: النتائج

توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أبرزها:

١. إن قانون الجنسية الجديد لا تسحب ولايته على الأوضاع والآثار القانونية التي نمت في وقت سابق لصدوره ما لم يرد فيه ما يشير صراحة أو ضمناً إلى سريانه على الماضي أو سريان بعض أحكامه على الماضي.
٢. إن تطبيق العديد من نصوص قانون الجنسية الأردني أدى إلى وجود حالات كثيرة من ازدواج الجنسية في المجتمع الأردني كما هو الحال في نصوص المادتين (٨) و (١٧) من قانون الجنسية الأردني رقم ٦ لسنة ١٩٥٤.
٣. أقام المشرع الأردني، تمييزاً بين الابن الشرعي والابن غير الشرعي، فاعتد بحق الدم من جهة الأب كأساس لإلحاق الولد الشرعي بالجنسية الأردنية، واعتد بحق الدم من جهة الأم كاستثناء، كأساس لإلحاق الولد غير الشرعي بالجنسية الأردنية.
٤. لم يحدد المشرع الأردني انتقال الجنسية لعدد من الأجيال بناء على حق الدم، فهي تتسلسل مع تسلسل الأجيال حتى لو تعاقب ميلادهم خارج الأردن.
٥. حاول المشرع الأردني مكافحة ازدواج الجنسية في نص المادة (٤) من قانون الجنسية الأردنية رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل باشتراطه ضرورة تخلي العربي طالب الجنسية الأردنية بإقرار خطي عن جنسيته الأصلية التي يتمتع بها وأن تكون قوانين بلاده تجيز له ذلك فإذا كانت قوانين بلاده لا تجيز له هذا التخلي لا يجوز منحه الجنسية الأردنية خشية وقوعه في ازدواج الجنسية.
٦. يؤخذ على موقف المشرع الأردني في هذه المادة (٨/١) من قانون الجنسية أنه فتح المجال أمام وجود حالات كثيرة لازدواج الجنسية في المجتمع الأردني عن الزواج من الأجنبيات، وذلك بالسماح للزوجة سواء كانت عربية أو غير عربية بالحصول على الجنسية الأردنية تبعاً لزوجها الأردني ودون اشتراط التنازل عن جنسيتها التي تحملها، وكان الأجدر بالمشرع أن ينص على فقدان الزوجة لجنسيتها التي تحملها عند صدور قرار بمنحها الجنسية الأردنية تبعاً لزوجها، وذلك تماشياً مع متطلبات المجتمع الدولي في الحد من انتشار ظاهرة ازدواج الجنسية.

### ثانياً: التوصيات

- ينبغي على المشرع الأردني تعديل نص المادة (١٧) من قانون الجنسية الأردني لسنة ١٩٥٤ بحيث يتوافق مع أهداف المجتمع الدولي في الحد من ظاهرة ازدواج الجنسية وانتشارها.
- ينبغي على المشرع الأردني أن ينص على فقدان الزوجة الأردنية لجنسيتها الأردنية إذا حصلت على جنسية زوجها الأجنبية، وذلك لمنع حدوث ازدواج الجنسية عندها، مع إعطائها الحق بالعودة إلى الجنسية الأردنية إذا فقدت جنسية زوجها لأي سبب من الأسباب.

## قائمة المصادر والمراجع

- ابن منظور، أبي الفضل جمال الدين بن مكرم، لسان العرب، دار المعارف.
- أحمد حشمت الجداوي.(١٩٩٣). دراسات في القانون الدولي الخاص، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- آل ياسين محمد علي.(١٩٦٤). القانون الدستوري والنظم السياسية. د.م، د.ن.
- الجمل، يحيى.(١٩٦٣). الاعتراف في القانون الدولي العام، القاهرة: دار النهضة العربية.
- حامد، زكي. (١٩٥٦). القانون الدولي الخاص. القاهرة: دار الكتاب العربي.
- الحلواني، ماجد.(١٩٦٠). الوجيز في الحقوق الدولية الخاصة. د.م، د.ن.
- خربوط، مجد الدين طاهر.(١٩٩٧). مشكلة تعدد الجنسيات وتحديد المعاملة القانونية لمتعدد الجنسية. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر.
- ديب، فؤاد.(١٩٩٥). القانون الدولي الخاص، جامعة دمشق.
- الرازي، محمد بن أبي بكر القادر. مختار الصحاح. ط ١، مطبعة الحلبي.
- الراوي، جابر إبراهيم.(١٩٨٤). شرح أحكام الجنسية في القانون الأردني.
- رياض، فؤاد عبد المنعم.(١٩٧٥). الجنسية في التشريعات العربية المقارنة.
- رياض، فؤاد عبد المنعم؛ وسامية راشد.(١٩٧١). الوجيز في القانون الدولي الخاص. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الزيني، علي. (١٩٢٨). القانون الدولي الخاص المصري والمقارن، القاهرة.
- صادق، هشام علي، (١٩٩٨). الجنسية والمواطن ومركز الأجانب منشأة المعارف، الإسكندرية.
- صائب، أكثم خلف الحدادين.(٢٠١٠). القانون الواجب التطبيق على متعددي الجنسيات، رسالة ماجستير غير منشور، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
- صوفي، أبو طالب.(١٩٧٢). الوجيز في القانون الدولي الخاص في القانونين المصري واللبناني، الجزء الأول، الجنسية ومركز الأجانب، بيروت.
- عز الدين، عبد الله.(١٩٧٢). القانون الدولي الخاص. ط٩، القاهرة: دار النهضة العربية.
- عكاشة، عبد العال. الجنسية اللبنانية ومركز الأجانب. بيروت: الدار الجامعية.
- العميرة عبير، ازدواج الجنسية في القانون الأردني، بحث منشور على الرابط <http://www.startimes.com>
- العيسى، طلال ياسين.(٢٠٠٧). الأصول العامة في الجنسية، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن. عمان: منشورات دار البيروتية.
- العيسى، طلال ياسين، الأصول العامة في الجنسية، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن.
- العيسى، طلال.(٢٠٠٨). الأصول العامة في الجنسية، دراسة قانونية مقارنة في القانون العراقي والأردني والقانون المقارن.

- العيون، قصي محمد.(٢٠١٣). شرح أحكام الجنسية بالإضافة إلى أحكام محكمة العدل العليا في مسائل الجنسية.
- العيون، قصي محمد.(٢٠١٣). شرح أحكام الجنسية بالإضافة إلى أحكام محكمة العدل العليا في مسائل الجنسية.
- غصوب، عبده جميل،(٢٠١٠)، محاضرات القانون الدولي الخاص، بيروت: مكتبة زين الحقوقية والأدبية.
- فؤاد ديب. (١٩٩٩). القانون الدولي الخاص - الجنسية، مطبعة جامعة دمشق.
- فؤاد عبد المنعم رياض.(١٩٦٩). مبادئ القانون الدولي الخاص، القاهرة: دار النهضة العربية.
- فؤاد عبد المنعم رياض؛ سامية راشد.(١٩٧١). الوجيز في القانون الدولي الخاص. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الفيروز آبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب الشرازي. القاموس المحيط. ط ٢، مؤسسة الرسالة.
- ماجد، (١٩٦٠)، الوجيز في الحقوق الدولية الخاصة.
- مرسي بك، محمد كامل، ومصطفى بك سيد.(١٩٢٣). أصول القوانين.
- مسلم، أحمد.(١٩٥٥). القانون الدولي الخاص. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية.
- مصطفى إبراهيم وآخرون. المعجم الوسيط، القاهرة: دار الدعوة.
- مصطفى محمود فراج.(٢٠٠٢). أسباب كسب الجنسية الأردنية، بدون دار نشر.
- موسى عبود.(١٩٨٦). دروس في القانون الدولي الخاص المغربي.
- الهداوي، حسن.(١٩٧٢). الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون الكويتي. الكويت: دار الطباعة للنشر.
- الهداوي، حسن، (١٩٩٤). الجنسية وأحكامها في القانون الأردني. ط١، الأردن: دار مجدلاوي.
- هشام صادق علي.(١٩٨٦). دراسات في القانون الدولي الخاص، الدار الجامعية الاسكندرية.
- الوكيل، شمس الدين.(١٩٦١). الجنسية ومركز الأجانب.

#### القوانين:

- قانون الأحوال المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٠١.
- قانون الجنسية الأردني لعام ١٩٤٥م.

## الجوانب الموضوعية المعتمدة في التأسيس والعضوية للأحزاب السياسية

زيد إبراهيم غرايبة\*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.14](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.14)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/٠١

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٤/١٣

\* قسم القانون، كلية القانون، جامعة جدارا، الاردن.

\* للمراسلة: [zaid-garaibeh@yahoo.com](mailto:zaid-garaibeh@yahoo.com)

### الملخص

تناول البحث دراسة الشروط الموضوعية التي تتطلبها القواعد الدستورية والقوانين ذات العلاقة في بعض الدول ومنها فرنسا ومصر والأردن والعراق الخاصة بتأسيس الأحزاب السياسية، وكذلك الشروط الموضوعية التي تتطلبها هذه القواعد والقوانين للقبول في عضوية هذه الأحزاب. وقد اعتمد الباحث عدة مناهج في إعداد البحث أهمها المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن. وقد خرج البحث بمجموعة من النتائج وعدد من التوصيات.

**الكلمات الدالة:** الأحزاب السياسية، الشروط الموضوعية لتأسيس الحزب السياسي، الشروط الموضوعية لعضوية الحزب السياسي.

## Objective Aspects Adopted in the Formation and Membership of Political Parties

Zaid Ibraheem Garaibeh\*

\* Department of Law, Faculty of Law, Jadara University, Jordan.

\* Crossponding author: [zaid-garaibeh@yahoo.com](mailto:zaid-garaibeh@yahoo.com)

Received: 01/03/2023.

Accepted: 13/04/2023.

### Abstract

This research tackled objective requirements of constitutional rules and relevant laws in some countries, including France, Egypt, Jordan and Iraq, for establishing political parties. Moreover, this study examined objective requirements of these rules and laws for admission of membership in these parties. The researcher conducted several approaches, the most important of which are the descriptive, analytical and comparative approaches. The research reached a set of results and a number of recommendations.

**Keywords:** Political parties, Objective requirements for establishing a political party, Objective requirements for admission of political party membership.

## المقدمة

منذ أن وجد الإنسان على سطح الأرض واتصل بجنسه الآخر تكونت الأسرة وبمرور الزمن ونتيجة لحاجة موضوعية متأتية من ضغط الظروف اتحدت هذه الأسر لتكون وحدات اجتماعية أكبر تسمى بالعشائر يرتبط أفرادها بعضهم ببعضهم الآخر برابطة النسب وبتحاد هذه العشائر تكونت القبائل.

ونتيجة طبيعية لتطور الظروف والتحديات وتطلعات الإنسان إلى ما هو أفضل وخلق حياة أكثر تنظيماً نشأت المدن وبذلك تطورت حياة الإنسان من حياة اجتماعية قبلية إلى حياة مدنية.

وبسبب هذا التطور ولنشوء الحواضر والمدن في مختلف بقاع العالم تصدعت وحدة القبيلة بعد أن كانت تحكم حكماً مركزياً من قبل رئيس القبيلة ويرتبط أبنائها برابطة النسب وبالعادة والتقاليد المشتركة، تصدعت هذه الوحدة لتتصهر أجزاء كبيرة منها في كيان المدنية وتنتقل سلطة القبيلة إلى سلطة المدينة السياسية.

ويتطور الحياة السياسية للإنسان ولغرض توحيد الأفكار وحشدتها لمواجهة الصعوبات والتحديات نشأت فكرة تشكيل الأحزاب السياسية من أجل الإسهام في قيادة المجتمع والدولة وتنفيذ برامجها السياسية من خلال تسلم الأحزاب السياسية لمقاليد السلطة.

وأدت هذه الأحزاب السياسية دوراً هاماً وبارزاً في حياة الناس والمجتمعات في أكثر من بلد سواء كان هذا الدور إيجابياً كما في البلدان الديمقراطية أو سلبياً كما في البلدان المركزية والشمولية الدكتاتورية مثلما حدث في إيطاليا الفاشية وألمانيا الهتلرية.

وتعود فكرة تأسيس الأحزاب السياسية إلى أزمان بعيدة حيث يعود تأسيس حزب المحافظين في بريطانيا إلى أكثر من ٣٠٠ عام وحزب العمال إلى أكثر من ١٠٠ عام. ونفس الشيء في الولايات المتحدة الأوربية أما في عالما العربي فقد عرف الوطن العربي تأسيس الأحزاب وكانت مصر سباقة في هذا المجال تبتعتها العراق وسوريا والمغرب العربي.

وتشهد المملكة الأردنية الهاشمية اليوم عملية جديدة تطبيقاً للرؤية السياسية الجديدة التي قدمها جلالة الملك عبد الله الثاني حفظه الله ورعاه برعاية مبدأ التعددية الحزبية وتشجيع قيام الأحزاب السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشجيع فترة قبول الرأي الآخر من أجل الوصول إلى تقديم الأفضل للمجتمع الأردني سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي وفسح المجال للمنافسة الشريفة في كافة المجالات.

## مشكلة البحث

يحاول الباحث في هذا البحث الموجز بيان أهم الجوانب الموضوعية المعتمدة في تأسيس الأحزاب السياسية بصورة عامة وما هي الأسس التي تتبع لهذه الخطوة المهمة.

## أهمية البحث

تتجسد أهمية البحث من خلال الدور الذي تؤديه الأحزاب السياسية اليوم في حياة الإنسان والمجتمع والدولة سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، حيث إن وجود الأحزاب يمنح العملية السياسية ديناميكية كبيرة من أجل التنافس لتقديم الأفضل للمجتمع والأفراد.

## أسئلة البحث

يحاول الباحث الإجابة على مجموعة من الأسئلة أهمها الآتي:-

- ١- ما هي الجوانب الموضوعية في تأسيس الأحزاب السياسية؟
- ٢- ما هي أهم شروط التأسيس المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه؟
- ٣- ما هي أهم شروط العضوية في الأحزاب السياسية؟

## أهداف البحث

إن الهدف من هذا البحث هو الوصول إلى معرفة كيفية تأسيس الأحزاب السياسية من الناحية الموضوعية في الدول التي تؤمن بالعمل السياسي الديمقراطي وتعطي حرية واسعة لنشأة الأحزاب فيها.

## منهجية البحث

سيعتمد الباحث في بحثه على عدة مناهج أهمها:

- ١- المنهج الوصفي من خلال القيام بوصف موضوع البحث وبيان طبيعته.
- ٢- المنهج التحليلي من خلال تحليل عناصر ومرتكزات البحث.
- ٣- المنهج المقارن من خلال طرح تجارب لبعض الدول فيما يتعلق بنشأة الأحزاب.

## مصطلحات البحث

- ١- الدستور
- ٢- الحزب السياسي
- ٣- الشروط الموضوعية لتأسيس الحزب

## المبحث الأول

### شروط التأسيس المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه في بعض الدول

سنتولى في هذا الموضوع من الدراسة بحث موضوع الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب السياسي وأهدافه في القوانين المنظمة للجمعيات والأحزاب السياسية في كل من فرنسا ومصر والأردن والعراق وسيكون حسب التقسيم الآتي:

#### المطلب الأول: شروط التأسيس في فرنسا

فيما يتعلق بفرنسا نجد أن قانون الجمعيات الصادر في ١٩٠١/٧/١<sup>(١)</sup>. قد تضمن تعريفاً للجمعية في م(١) حيث نصت على أن ((الجمعية هي اتفاق يتعهد بموجبه شخصان أو أكثر بأن يخصصوا معلوماتهم أو نشاطهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح))<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ من هذا التعريف أن المشرع الفرنسي لا يميز بين الحزب السياسي وبين غيره من الجمعيات، ولا يفرد أحكاماً خاصة بها حيث قسم قانون ١٩٠١ الجمعيات إلى ثلاثة طوائف هي:

١. الجمعيات المشهورة (المعلن عنها).

٢. الجمعيات غير المشهورة.

٣. الجمعيات ذات النفع العام.

ولم نجد في ظل هذا التقسيم أي إشارة إلى الأحزاب السياسية مما يحملنا إلى القول بأنه لا يوجد في فرنسا حالياً قانون مستقل وخاص بتنظيم شؤون الأحزاب السياسية<sup>(٣)</sup>.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها فقد أشارت إليها م(٣) حيث نصت على أن ((كل جمعية تقوم على سبب أو لأجل تحقيق غرض غير مشروع مخالف للقوانين أو الآداب العامة، أو يكون غرضها المساس بسلامة إقليم الدولة، أو الشكل الجمهوري للحكومة هي باطلة ولا أثر لها)).

(١) لا يزال هذا القانون نافذاً إلى الوقت الحاضر برغم التعديلات التي وردت عليه، وبصدوره اعترف المشرع الفرنسي للأفراد بحرية تكوين الجمعيات بعد حقبة زمنية طويلة من تقييدها سواء أكان ذلك في الفترة التي سبقت الثورة الفرنسية أم التي تلتها حيث سمح للأفراد في تلك الفترات تنظيم الاجتماعات العامة في إطار نوايا سياسية لا ترقى إلى الجمعيات بالمعنى القانوني الدقيق لهذا المصطلح، ويرجع أغلب الباحثين هذا الأمر - ونحن نؤيدهم - إلى تأثير المذهب الفردي الحر الذي صاغته أفكار كتاب القرن الثامن عشر، ومما يدل على صحة هذا الرأي ما ذكره (جان جاك روسو) في كتابه العقد الاجتماعي (( لكي تتمكن من الاهتداء إلى الإرادة العامة يجب أن لا توجد جمعيات خاصة في الدولة وأن يبدي كل مواطن رأيه بنفسه)).

(٢) عصفور، د. سعد، حرية تكوين الجمعيات في إنكلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ع ١٤ - ٢٤، السنة الخامسة، ١٩٥٩، ص ١٠١.

(٣) البدراري، د. حسن، الأحزاب السياسية والحريات العامة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ١٠١.

وجاء قانون ١٩٣٦/١/١٠ ليحظر تشكيل الجمعيات التي تهدف إلى القيام بتظاهرات مسلحة في الأماكن العامة، أو تحرض على القيام بها فضلاً عن تلك التي تظهر في صورة تشكيلات شبه عسكرية<sup>(١)</sup>.

وأجازت م(٢) منه مصادر الأسلحة والملابس والشعارات والموجوده في حوزة الجمعيات المذكورة سواء استعملت أم كانت معدة للاستعمال<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثاني: شروط التأسيس في مصر

وبالنسبة لمصر<sup>(٣)</sup>، نجد أن القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية قد عرف الحزب السياسي في م(٢) منه بأنه (( كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم)).

يتضح من التعريف السابق أنه جمع العناصر الأساسية اللازمة لتعريف الحزب السياسي مع التأكيد على الوسائل الديمقراطية التي يتبناها الحزب لتحقيق أهدافه.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه فقد أشار إليها المشرع المصري في م(٤) من القانون، التي نصت على ((يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي:-

(١) م(١) من قانون ١٩٣٦/١/١٠.

(٢) كان الدافع من وراء صدور هذا القانون هو مواجهة انتشار موجة الفاشية في معظم الدول الأوروبية.

(٣) ارتبط تاريخ الأحزاب السياسية في مصر بخضوعها للاستعمار البريطاني وقيام البرلمان أو الدعوة إلى قيامه، ففي عام ١٩٠٧ تأسس كل من الحزب الوطني بقيادة (مصطفى كامل) الذي قاد الحركة الوطنية، وحزب الأمة الذي مثل كبار الملاك الموالين لسلطات الاحتلال، وحزب الإصلاح على المبادئ الدستورية الذي كان موالياً (للخديوي) ومصالحه.

وفي عام ١٩١٨ تأسس حزب الوفد بزعامه (سعد زغلول) وكانت أهم أهدافه جلاء المحتلين الإنكليز والاستقلال، وقد شهد هذا الحزب عدة انشقاقات مهدت لقيام عدة أحزاب كحزب الأحرار الدستوريين ١٩٢٢ وحزب السعديين عام ١٩٣٦ وحزب الكتلة الوفدية عام ١٩٤٢. وفي عام ١٩٢٨ تأسست جمعية الإخوان المسلمين بقيادة الشيخ (حسن البنا) واتخذت من الإسلام والقرآن وسيلة للإصلاح إلا أنها كانت في الواقع حزباً سياسياً لأن أهدافها ومبادئها تتصل بالسياسية والحكم، وقيام ثورة ٢٣/ تموز/ ١٩٥٢ أصدر القائد العام للقوات المسلحة في ٣١/ تموز/ ١٩٥٢ بياناً ألزم فيه الأحزاب السياسية القائمة بتطهير صفوفها، وفي ٩/٩ من السنة نفسها صدر المرسوم بقانون (١٧٩) لسنة ١٩٥٢ ليتولى تنظيم الأحزاب السياسية، غير أن قيادة الثورة أصدرت قراراً بإلغاء وحل جميع الأحزاب السياسية في ١٦/ ١١/ ١٩٦٢ بموجب المرسوم رقم (٢٧) وعملت على إنشاء هيئة التحرير لسد الفراغ الذي خلفه قرار حل الأحزاب وللتولى تعبئة قوى الشعب، وفي ٢٨/ ٥/ ١٩٥٧ صدر قرار بحل هيئة التحرير وتشكيل الاتحاد القومي الذي ألغي بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة، وأعلن عن تشكيل الاتحاد الاشتراكي العربي بديلاً عنه في ٦/ ١١/ ١٩٦٢ ليمثل تحالف القوى الشعبية في إطار الوحدة الوطنية. وعلى الرغم من اختلاف تسميات التنظيمات السابقة إلا أنها لا تعدو أن تكون تطبيقاً لنظام الحزب الواحد، وبصدور قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ فقد اتجه النظام الحزبي في مصر نحو الأخذ بالتعددية، حيث نص القانون على استمرار قيام كل من حزب مصر العربي الاشتراكي الذي مثل اتجاه الوسط، وحزب الأحرار الاشتراكيين ومثل اتجاه اليمين، وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ومثل اتجاه اليسار. لمزيد من التفصيل ينظر: رزق، د. يونان لبيب، الحياة الحزبية في مصر في عهد الاحتلال البريطاني، ط١، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٠، ص ٢١-٥٣. كذلك: يحيى، د. جلال، الثورة والتنظيم السياسي، القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٦، ص ٣٠٣-٣١٠.

أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياسياته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع:

١. مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع<sup>(١)</sup>.

٢. مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ١٥/ مايو/ ١٩٧١.

٣. الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية. ثانياً: تميز برامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تمييزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أي أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها في البند التالي.

... ثامناً: ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أي حزب من الأحزاب التي خضعت للمرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية.

تاسعاً: علانية مبادئ وأهداف وبرنامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله<sup>(٢)</sup>.

من خلال النص السابق نلاحظ أن المشرع المصري أسهب في وضع القيود على تأسيس الأحزاب السياسية وحق الأفراد في إنشائها، وأن تبريرات هذه القيود قد تمثلت في حماية المكاسب التي حققتها الثورة من ذوي المصالح الحزبية التي أفسدت الحياة السياسية سواء قبل ثورة ٢٣/ يوليو/ ١٩٥٢ أم بعدها ولحماية الدعائم الديمقراطية والحريات العامة التي جاءت بها ثورة ١٥/ مايو ((الحركة التصحيحية)) ممن يحاول النيل منها أو إساءة استعمالها<sup>(٢)</sup>.

ويرى جانب من الفقه المصري - ونحن نؤيده - إلى عدم كفاية التبريرات - السالفة الذكر - لوضع هذه القيود على حرية الأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية لأن مجرد التخوف والخشية من إساءة استعمالها لا يمكن أن يتخذ

(١) تمت صياغة هذا الفقرة على هذا النحو بموجب قانون تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٠ لكي ينسجم مع نص م(٢) من دستور ١٩٧١ المعدلة بموجب الاستفتاء الشعبي الذي جرى في ٢٢/ ٥/ ١٩٨٠.

(٢) أشار الرئيس المصري الراحل (أنور السادات) إلى أسباب فرض هذه القيود في القرار رقم (٢١٤) لسنة ١٩٧٨ بشأن الاستفتاء على مبادئ قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي.

ينظر: شبحا، د. إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣، ٥٢٨.

كذريعة لتقييد هذه الحرية بمثل هذه القيود طالما أن القوانين تحدد الإطار الصحيح الذي تمارس فيه، وانتهى هذا الفريق إلى أن هذه القيود تشكل اعتداءً واضحاً لا يقتصر على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها وإنما يشمل الحقوق السياسية كافة مما حمل أنصار هذا الاتجاه إلى المطالبة بإلغائها<sup>(١)</sup>.

وقد حدد المشرع المصري عقوبة الحبس أو الغرامة بما لا يتجاوز (٥٠٠) جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين في حالة مخالفة الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثالث: شروط التأسيس في الأردن

أما المشرع الأردني فقد تولى تنظيم الأحزاب السياسية بموجب قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٢) والصادر في ١٩٩٢/٩/١<sup>(٣)</sup>.

أشار هذا القانون إلى تعريف الحزب السياسي في م(٣) منه حيث نصت على أن ((الحزب كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقاً للدستور وأحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية)).

يتبين لنا أن هذا التعريف قد جمع بين عناصر الحزب السياسي- التي أشرنا إليها سابقاً- فضلاً عن إشارته إلى الوسائل التي يتولى الحزب من خلالها تحقيق أهدافه، واشترط فيها أن تكون مشروعة وسلمية.

كما نرى ليس هناك مبرر لذكر كلمة (الأردنيين) في التعريف بعد أن قصر الدستور الأردني حرية تأسيس الأحزاب السياسية على الأردنيين<sup>(٤)</sup>.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه فقد نظمها المشرع الأردني بموجب م(٢١) التي نصت على ((يتعين على الحزب التقيد بالمبادئ والقواعد الآتية في ممارسة أعماله، وأن ينص على ذلك بشكل واضح في نظامه الأساس:

أ- الالتزام بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون.

ب- الالتزام بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم.

(١) عصفور، د. سعد، النظام الدستوري المصري (دستور ١٩٧١) الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص ٤٨-٤٩.

(٢) م(٢٦) من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) يعد قانون الأحزاب السياسية رقم (١٥)، لسنة ١٩٥٥ أول قانون يعنى بشؤون الأحزاب السياسية في الأردن، وقد شهد هذا القانون قيام عدد من التنظيمات السياسية التي سرعان ما حلت بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٥٧/٤/٢٥ بحجة مخالفتها لأحكام الدستور ومصالح البلاد وذلك بموجب نص م(١٠) من القانون نفسه التي أجازت لمجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير الداخلية بحل الحزب في حالة مخالفته لأحكام الدستور أو لعدم مشروعية وسائله أو أهدافه، وقد ألغي هذا القانون بصدور قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢ حيث نصت على ذلك م(٢٧) منه. ينظر: عصفور، د. سعد، المصدر السابق، ص ٨٢، وما بعدها.

(٤) م(٢٦) من الدستور الأردني.

ت- الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع أشكاله وعدم التمييز بين المواطنين.

د- الالتزام بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولى المسؤولية والمشاركة فيها.

هـ- الالتزام بعدم الارتباط التنظيمي والمالي بأي جهة غير أردنية أو توجيه النشاط الحزبي بناء على أوامر وتوجيهات من أي دولة أو جهة خارجية.

و- الامتناع عن التنظيم والاستقطاب الحزبي في صفوف القوات المسلحة وأجهزة الأمن العام والدفاع المدني والقضاء أو إقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بأي صورة من الصور.

ز- عدم استخدام مؤسسات الدولة والمؤسسات العامة وجميع مؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي والمحافظة على حياد هذه المؤسسات تجاه الكافة في أداء مهامها)).

يتضح من النص السابق أن كلاً من الفقرتين (هـ، و) هما تكرار لأحكام قانونية أوردت في ذات القانون، فالفقرة (هـ) قد حظرت الارتباط المالي بأي جهة غير أردنية في حين أن هذا الحظر منصوص عليه في (١٩/١/١٩) حيث نصت ((على الحزب الاعتماد الكلي في موارده على مصادر أردنية محلية معروفة معلنة محددة))، أما الفقرة (و) فهي تكرار لأحكام م(٥) ف(ح) و(ط) حيث منعت ف(ح) بدلالة م(١٦) منتسبي القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني من الانتماء إلى الأحزاب السياسية، فيما حظرت ف(ط) بدلالة م(١٦) القضاء من الانتساب إلى الأحزاب السياسية. ولم يحدد المشرع الأردني عقوبة خاصة لمخالفة هذه الشروط وهذا يعني خضوع المخالفة في هذه الحالة إلى حكم م(٢٤) ف(د) التي نصت على أن ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مئتي دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تعين فيه عقوبة خاصة لها....)).

### المطلب الرابع: شروط التأسيس في العراق

يعد قانون تأليف الجمعيات الصادر في ١٩٢٢/٧/٢ أول التشريعات التي نظمت الأحزاب السياسية في إطار الدولة العراقية الحديثة<sup>(١)</sup>.

وقد عرف هذا القانون الجمعية في م(٣) منه حيث نصت على أنها ((الهيئة المؤلفة من عدة أشخاص موحدين معلوماتهم أو مساعيهم بغير قصد الربح وهي تشمل النوادي أيضاً)).

(١) خضع العراق بوصفه أحد أجزاء الدولة العثمانية إلى أحكام قانون الجمعيات العثماني الصادر في (٢٩/رجب/١٣٢٧هـ - ١٩٠٩م) وكانت الأحزاب التي تأسست في العراق بمنزلة فروع للأحزاب والجمعيات العثمانية في حين اتبعت معظم الأحزاب والجمعيات العراقية أسلوب العمل السري لتحقيق أهدافها في التحرير والاستقلال عن السيطرة العثمانية.

ينظر: الجبوري، عبد الجبار حسن، الأحزاب والجمعيات السياسية في القطر العراقي ١٩٠٨ - ١٩٥٨، بغداد الحرية للطباعة، ١٩٧٧، ص ١٧ - ٢٨.

ويلاحظ على هذا التعريف عدم دقته في بيان مفهوم الحزب السياسي ويتبين ذلك من خلال إغفاله الإشارة الصريحة إلى الأحزاب السياسية، أو عناصرها، أو أهدافها، ولا يمكن التذرع بعبارة (( بغير قصد الريح)) في تحديد مفهوم الجمعية السياسية وتمييزها عن غيرها، وذلك لأن هناك جمعيات لا تقصد من نشاطها تحقيق الريح ومع ذلك لا يمكن أن تصنف في عداد الجمعيات السياسية كالجمعيات الثقافية والدينية والخيرية.

كما يتبدى لنا ضعف صياغة نص م(٣) من الناحية اللغوية والقانونية، ويرجع ذلك إلى اقتباس معظم نصوص وأحكام قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٢٢ من قانون الجمعيات العثمانية وترجمتها حرفياً من التركية إلى العربية<sup>(١)</sup>.

وقد اشترط قانون عام ١٩٢٢ لإنشاء الجمعية مجموعة من الشروط تضمنتها م(٤)، حيث نصت على أن ((... لا يجوز إعطاء الإذن لتأسيس جمعية من الجمعيات الآتية:

١. الجمعية التي ترمي إلى غرض منافٍ للقوانين والآداب العامة.
٢. الجمعية التي لها مقاصد مخلة بالأمن العام بتمامية البلاد.
٣. الجمعية التي تقصد بث الشقاق بين العناصر العراقية المختلفة.
٤. الجمعية التي تقصد تغيير شكل الحكومة المقرر.
٥. الجمعية السياسية المؤسسة على أسس القوميات أو المذاهب العراقية.
٦. الجمعية السياسية بعنوان لا يستدل منه غرضها.
٧. الجمعية السرية أو التي لا تبوح بغرضها الأساسي.

يتضح من خلال نص م(٤) أن القانون ميز بين الجمعيات السياسية والجمعيات غير السياسية إلا أنه ينشئ حدوداً فاصلة بين كل من الصنفين ٣.

وقد امتدت فترة نفاذ قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٢٢<sup>(٢)</sup> إلى عام ١٩٥٤ حيث ألغي بصور مرسوم الجمعيات رقم (١٩) في ٢٨/آب/١٩٥٤.

(١) الجدة، د. رعد ناجي، في قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، ١٤-٢٤، ٢٠٠٠، ص ٦٧ ولمزيد من التفصيل حول تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق ينظر أستاذنا الجدة، د. رعد ناجي، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، بغداد: مطبعة الفرات، ٢٠٠٢.

(٢) شهدت هذا الفترة تأسيس العديد من الأحزاب السياسية ويعد الحزب الوطني العراقي أول الأحزاب التي تأسست في ظل الحكم الوطني بتاريخ ١٩٢٢/٨/٢ برئاسة (جعفر أبو التمن) وتلى ذلك قيام حزب النهضة بتاريخ ١٩٢٢/٨/١٩ بزعامة (محمد أمين الجرججي) ثم توالى بعد ذلك تأسيس الأحزاب والجمعيات السياسية حتى عام ١٩٣٥، حيث ألغت وزارة (ياسين الهاشمي) جميع الأحزاب بموجب مرسوم الإدارة العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥، حيث نصت م(١٤) ف(٨) على ((منع أي اجتماع عام وحله بالقوة وكذلك منع أي نادٍ أو جمعية أو اجتماع وحله بالقوة)) ولم يسمح بتشكيل الأحزاب السياسية بشكل رسمي إلا في ١٩٤٦/٤/٢ حيث أجازت وزارة الداخلية كل من حزب الاستقلال وحزب الأحرار والحزب الوطني الديمقراطي وحزب الشعب وحزب الاتحاد الوطني وذلك بعد الخطاب الذي ألقاه الوصي (عبد الإله) في ١٩٤٥/١٢/٢٧ وبتوجيه من الإنكليز وتضمن السماح بتأليف أحزاب سياسية تعبر عن وجهات النظر المختلفة لمواجهة المتغيرات التي فرضتها ظروف الحرب العالمية الثانية.

وقبل الشروع بتناول أحكام مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤ قد يثار تساؤل عن السند الدستوري لقانون عام ١٩٢٢؟ في الواقع أن السند الدستوري لهذا القانون يتمثل في م(١١٣) من القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥، حيث نصت هذه المادة على أن ((القوانين العثمانية التي كانت قد نشرت قبل تاريخ ٥ تشرين الثاني ١٩١٤ والقوانين التي نشرت في ذلك التاريخ وبعده وبقيت مرعية في العراق إلى حين نشر هذا القانون تبقى نافذة فيه...)).

عرف مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤<sup>(١)</sup>، في م(١) ف(أ) الجمعية بأنها ((هيئة ذات صفة دائمة مؤلفة من عدة أشخاص طبيعية أو معنوية موحدتين معلوماتهم أو مساعيهم لتحقيق أغراض مشروعة غير الربح وتشمل النوادي)).

وهذا التعريف لا يختلف في جوهره عن تعريف الجمعية الذي جاء به القانون السابق. كما أن الشروط المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها لا تختلف هي الأخرى عن الشروط التي أوردتها قانون عام ١٩٢٢<sup>(٢)</sup>.

وبتاريخ ١٩٥٥/٥/٢٩ صدر قانون الجمعيات ذي الرقم (٦٣)<sup>(٣)</sup>، الذي أشار إلى تعريف الجمعية في م(٢) ف(أ) وهو تعريف مطابق بشكل عام لما أوردته مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤، وكذلك الحال بالنسبة إلى شروط تأسيس الجمعية المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها<sup>(٤)</sup>.

استمر نفاذ قانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥ حتى بعد اندلاع ثورة ١٤/تموز/١٩٥٨ وإقامة النظام الجمهوري في العراق حيث لم يبلغ بنص صريح، إلا أن أحكام هذا القانون عطلت من الناحية الفعلية بعد إعلان مجلس الوزراء للأحكام العرفية منذ اليوم الأول للثورة<sup>(٥)</sup>.

لمزيد من التفصيل ينظر: الحسني، عبد الرزاق، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية ١٩١٨-١٩٥٨، بيروت: مركز الأبحاث، ١٩٨٠، ص ١٢٤-١٢٦، كذلك: العمر، د. فاروق صالح، الأحزاب السياسية في العراق ١٩٢١-١٩٣٢، بغداد: مطبعة الإرشاد، ١٩٧٨، ص ٦٩-٧١.

(١) كان هذا المرسوم من بين مجموعة مراسيم أصدرتها وزارة (نوري السعيد) الثانية عشرة قيدت بموجبها الحريات العامة كموسم النقابات رقم ١٨ لسنة ١٩٥٤ ومرسوم المطبوعات رقم ٢٤ لسنة ١٩٥٤ ومرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٤. ينظر: العكام، د. عبد الأمير هادي، تاريخ حزب الاستقلال العراقي ١٩٤٦-١٩٥٨، بغداد، دار الحرية للطباعة، ١٩٨٠، ص ٢٩٩-٣٠١. كذلك: عبد الوهاب، أزهار عبد الكريم، الحقوق والحريات في ظل الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٨٧.

(٢) ينظر: نص م(٣) من مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤.

(٣) شهدت فترة هذا القانون نهاية الحياة الحزبية العلنية في العراق بسبب عدم إجازة الحكومة لأي حزب سياسي بعد حل الجمعيات والأحزاب السياسية بموجب بيان وزير الداخلية الصادر في ١٩٥٤/٩/٢٩ بالاستناد إلى أحكام م(٢٥) من مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤. ينظر: الحسني، عبد الرزاق، المصدر السابق، ص ٣٤٦، كذلك: البياتي، عبد الرحمن، سعيد قزاز ودوره في سياسة العراق حتى عام ١٩٥٩، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ٢٠٠١، ص ١٣٤.

(٤) ينظر: نص م(٤) من قانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥.

(٥) الزبيدي، ليث، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، بغداد، دار الحرية للطباعة، ١٩٨١، ص ١٣٢.

وفي ١/١/١٩٦٠ صدر قانون الجمعيات رقم (١)<sup>(١)</sup>، الذي ألغى قانون ١٩٥٥.

جاء هذا القانون بأحكام شملت الجمعيات بشكل عام فضلاً عن سريان بعض أحكامه على الأحزاب السياسية بشكل خاص (المواد ٣٠-٣٦) وعرف قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الجمعية في م(١) منه بأنها ((جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو معنوية لغرض غير الربح المادي ويشمل ذلك النوادي والمنظمات والهيئات وكل ما يدخل مفهومه تحت هذا التعريف)).

وهذا التعريف لا يختلف عن غيره من التعريفات الواردة في القوانين السابقة.

وقد نصت م(٣٠) من القانون على أن ((الحزب جمعية ذات هدف سياسي...)) دون أن تتكفل بصياغة تعريف واضح ومحدد للحزب السياسي.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها فقد أشارت إليه م(٤) حيث ألزمت الجمعية بأن:

١. لا تتعارض مع استقلال البلاد ووحدتها الوطنية.
  ٢. لا تتعارض مع النظام الجمهوري.
  ٣. لا تتعارض مع متطلبات نظام الحكم الديمقراطي.
  ٤. لا تهدف إلى بث الشقاق أو إحداث الفرقة بين القوميات أو الأديان أو المذاهب العراقية المختلفة.
  ٥. لا يكون غرضها مجهولاً أو سرياً مستوراً تحت أغراض ظاهرية.
  ٦. لا تكون مخالفة للنظام العام والآداب.
- والملاحظ أن النص السابق قد اختلف في بعض شروطه عن نظرائه من النصوص وخاصة كل من (ف٢)، (ف٣) وهذا أمر طبيعي لتحقيق الملائمة مع متطلبات المرحلة الجديدة المتمثلة بقيام النظام الجمهوري<sup>(٢)</sup>.

وفي ١/٩/١٩٩١ صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) ليلغي بموجب م(٣٣) منه المواد (٣٠-٣٦) من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الخاصة بالأحزاب السياسية، أما باقي مواد قانون ١٩٦٠ فقد استمرت بالنفاذ حتى صدر قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

ويعد قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ أول وثيقة قانونية تتولى تنظيم شؤون الأحزاب السياسية بشكل مستقل عن سائر الجمعيات.

(١) حدد هذا القانون يوم ١٦/١/١٩٦٠ تاريخاً لنفاذه ويرجع السبب في ذلك إلى الخطاب الذي ألقاه رئيس الوزراء (عبد الكريم قاسم) في نفس اليوم بمناسبة عيد الجيش وأعلن فيه عن السماح بتشكيل أحزاب وجمعيات جديدة. لمزيد من التفصيل ينظر: علي، محمد كاظم، العراق في عهد عبد الكريم قاسم، دراسة في القوى السياسية والصراع الأيديولوجي ١٩٥٨-١٩٦٣، بغداد: مطبعة الخلود، ١٩٨٩، ١٠١-١٠٢.

(٢) جاء في الأسباب الموجبة لقانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ ((... البدء بتشكيل أحزاب وجمعيات جديدة تأخذ مكانها في خدمة جمهوريتنا الخالدة ولضمان ممارسة هذه الجمعيات لنشاطها في جو من الديمقراطية وعلى أسس الحرية التي نادى بها ثورة الرابع عشر من تموز)).

اشتمل هذا القانون على (٣٤) مادة وعلى ستة فصول، وقد عرفت م(١) الحزب السياسي بأنه ((تنظيم سياسي يتكون من أشخاص تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة ومنهاج محدد ومعلن ويعمل الحزب بوسائل مشروعة وسليمة وديمقراطية في إطار النظام الجمهوري طبقاً للدستور والقانون)).

يتضح لنا من خلال التعريف السابق ما يأتي:

١. أن المشرع العراقي في صياغته لتعريف الحزب السياسي أبرز كل من عنصري التنظيم والمنهاج (الإيديولوجية) في حين أغفل ذكر عنصر الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها في الوقت الذي يجمع فيه اغلب الفقهاء على أهمية هذا العنصر لأن الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها يمثل الغاية الأسمى التي تسعى الأحزاب السياسية إلى بلوغها.

٢. أشار التعريف إلى الوسائل التي يتبعها الحزب في تحقيق أهدافه واشترط أن تكون مشروعة وسليمة وديمقراطية كما قيد أنشطة الحزب ووسائله في عدم تجاوز النظام الجمهوري والدستور والقانون.

ونحن نرى أن ذكر هذه المسائل أمر غير ضروري في مجال تعريف الحزب السياسي وتحديد مفهومه<sup>(١)</sup>.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب السياسي وأهدافه فقد أشار إليها القانون في م(٣) حيث نصت على ((يشترط في الحزب السياسي أن تكون مبادئه وأهدافه ومناهجه واضحة بشأن التمسك والدفاع عن استقلال العراق ووحدته أراضيه وسيادته ووحدته الوطنية وأن يقدر ويعتز بتراث العراق وتاريخه المجيد والمنجزات التي حققتها النضال الوطني وبخاصة ثورتي ١٤ تموز ١٩٥٨ و(١٧-٣٠) تموز ١٩٦٨ العظيمة)، وأن لا يتخذ موقفاً معادياً من الطموح المشروع للأمة العربية في استكمال تحررها والسعي لتحقيق التضامن والوحدة العربية)).

ومما يلاحظ على هذا النص أنه قد تضمن مجموعة من الشروط والمواصفات التي يتعين توافرها في الحزب السياسي دون وجود معايير واضحة ومحددة المعالم يلجأ إليها للتأكد من توافر شروط إنشاء الحزب السياسي من عدمها<sup>(٢)</sup>، فضلاً عن أن هذا النص وبسبب مرونة ألفاظه وسعتها يمنح الجهات المسؤولة عن إجازة الأحزاب السياسية سلطات تقديرية واسعة في رفض طلبات تأسيسها.

وأضافت م(٥) من القانون شروطاً أخرى حيث نصت على أن ((لا يجوز تأسيس الحزب السياسي على أساس الإلحاد أو الطائفية أو العنصرية أو الإقليمية أو الشعبوية ولا يجوز له أن يشترط في نظامه الداخلي شروطاً تقوم على أساس العنصر أو الطائفة)).

وقد يثار تساؤل يتمثل في موقف المشرع العراقي من مخالفة الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه؟ ولغرض الإجابة على هذا التساؤل يتعين علينا أن نميز بين حالتين:-

(١) مما يؤكد صحة هذا الرأي أن المشرع العراقي أورد هذه القيود بموجب م(٦) من القانون حيث نصت على أن ((يكون لكل حزب منهاج معلن يسعى إلى تحقيقه بالوسائل السلمية والديمقراطية في إطار القانون ويلتزم الحزب باحترام حقوق وحرريات المواطنين التي نص عليها الدستور...)).

(٢) الجدة، د. رعد ناجي، في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١، المصدر السابق، ص ٨٥.

الحالة الأولى تتمثل في مخالفة الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه قبل السماح بتأسيس الحزب، في هذه الحالة من البديهي أن ترفض الجهة المختصة بالتثبت من توافر هذه الشروط طلب تأسيس الحزب السياسي، أما الحالة الثانية فتتجسد في مخالفة هذه الشروط بعد تأسيس الحزب وممارسة نشاطه، حيث سكت المشرع العراقي عن إعطاء حكم لهذه الحالة، وتزى أن ينص على تنبيه الحزب السياسي من قبل وزارة الداخلية عن هذه المخالفة بشكل تحريري يتضمن طلب إزالتها، وفي حالة تكرار هذا الأمر يتم اللجوء إلى القضاء مع إمكانية صدور قرار قضائي بحل الحزب السياسي.

أما قانون إدارة الدولة الانتقالي لسنة ٢٠٠٤م فأشار في المادة (١٣) (ج) إلى (الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقاً للقانون، هو حق مضمون) ولم يصدر قانون الأحزاب السياسية لحد الآن.

فيما نص الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م في المادة (٣٩) أولاً. على (حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، والانضمام إليها، مكفول، وينضم ذلك بقانون) حيث لم يصدر قانون الأحزاب السياسية في البلد لحد الآن الذي من المفترض أن يشمل الشروط المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية وعملية تنظيمها<sup>(١)</sup>.

## المبحث الثاني

### شروط العضوية في الأحزاب السياسية

لا جدال في أن الحزب السياسي ما هو إلا جماعة متحدة من الأفراد (الأعضاء)، فلا يمكن تصور قيام حزب من الأحزاب السياسية بغير وجود أعضاء منتمين له.

وينصرف مفهوم العضو الحزبي إلى من انتمى بشكل طوعي إلى الحزب، وآمن بمبادئه وضرورة العمل على نشرها والدفاع عنها فضلاً عن سعيه إلى تحقيق أهدافه<sup>(٢)</sup>.

والعضوية بحسب هذا الوصف تمثل الرابطة بين الحزب بما يمثله من مبادئ وأهداف وبين المادة الحية الأساسية المتمثلة بالأعضاء.

وعلى هذا الأساس يكتسب موضوع العضوية أهمية خاصة في مجال دراسة الأحزاب السياسية، كما أن هذا الموضوع يحظى باهتمام الأحزاب ذاتها، ففي مجال التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية نجد أنه يتضمن شروطاً للعضوية فيها بما يتفق مع المنهج الفكري لكل حزب، ويتلاءم مع طبيعة وأساليب عمله. ويجدر بنا هنا أن نشير إلى أننا لن نتناول بحث هذه الشروط لأنها تخرج عن نطاق هذه الدراسة.

(١) مجلس الوزراء العراقي (دستور جمهورية العراق - لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني...)

(٢) الهاشمي، د. طارق علي، الأحزاب السياسية، الشركة الأصلية - بغداد ١٩٦٨، ص ١٦٢.

وسيتركز البحث على موضوع شروط العضوية في الحزب السياسي كما وردت في القوانين المنظمة للأحزاب السياسية التي وجدنا أنها تولت تنظيم هذه الشروط مع التمييز بين الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المؤسسين للحزب وبين الأعضاء الذين ينتمون إلى الحزب بعد تأسيسه، ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سنتولى بحثه وفق المطالب التالية:-

المطلب الأول: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في فرنسا ومصر.

المطلب الثاني: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في الأردن.

المطلب الثالث: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في العراق.

المطلب الأول: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في فرنسا ومصر

#### أولاً: فرنسا

إن قانون الجمعيات الفرنسي لسنة ١٩٠١ قد تضمن تعريفاً للجمعية في م (١) حيث نصت على أن ((الجمعية هي اتفاق يتعهد بموجبه شخصان أو أكثر بأن يخصصوا معلوماتهم أو نشاطهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح)). يلاحظ من هذا التعريف أن المشرع الفرنسي لم يميز بين الحزب السياسي وبين الجمعيات ولم نجد أي إشارة إلى الأحزاب السياسية في القانون مما حملنا إلى القول بأنه لا يوجد في فرنسا حالياً قانون مستقل وخاص لتنظيم الأحزاب السياسية.

#### ثانياً: مصر

نظم المشرع المصري شروط العضوية في الأحزاب السياسية بموجب نصوص متفرقة من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧، فقد نصت م(١) من القانون على أن ((للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون)).

أما عدد الأعضاء المؤسسين فقد تكلفت ببيانه م(٧) من القانون، واشترطت أن تكون نصفهم في الأقل من العمال والفلاحين. وينصرف أثر هذا الشرط إلى طالبي تأسيس الحزب فقط دون أن يمتد إلى تشكيلات الحزب وهيكله<sup>(١)</sup>.

(١) شيجا، د. إبراهيم عبد العزيز، المصدر السابق، ص ٥٣٠.

ونرى أن سبب وجود هذا القيد يكمن في المراحل التي مر بها النظام الحزبي في مصر قبل صدور قانون ١٩٧٧م والمتمثلة بقيام الاتحاد الاشتراكي العربي وعده التنظيم السياسي الوحيد المعبر عن تحالف قوى الشعب من عمال وفلاحين<sup>(١)</sup>.

ويرى جانب من الفقه في مصر - ونحن نؤيده- إلى أن تبني المشرع المصري لنظام التعددية الحزبية لم يجعل لهذا الشرط أدنى مبرر لأن الأخذ بهذا النظام يعني السماح للعمال والفلاحين باختيار الحزب الذي يؤيدونه وبأي نسبة بدلاً من توزيعهم على كل حزب سياسي تحقيقاً لهذا الشرط، فضلاً عن أن المبادئ الديمقراطية تقضي بعدم إجبار الأحزاب على تحقيق هذه النسبة<sup>(٢)</sup>.

وتطلبت م(٦) ف(١) فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري. إن الدافع من إيراد هذا الشرط هو الاطمئنان لولاء مؤسسي الحزب وقادته إلى الدولة ومصالحها الوطنية وبالتالي ضمان ولاء الكادر الحزبي بأكمله لما يمثله مؤسسو الحزب وقادته من تأثير في مجال سياسات الحزب وأهدافه<sup>(٣)</sup>.

وأضافت م(٤) البندين (سادساً) و(سابعاً) شروطاً أخرى تتعلق بمؤسسي الحزب وقياداته، حين أشار البند (سادساً) إلى اشتراط عدم انتماء أي من مؤسسي الحزب أو قياداته أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في م(٤) البند (أولاً)<sup>(٤)</sup>.

أما البند (سابعاً) فقد اشترط ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جديده على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحريض أو الترويج بأي طريقة من طرق العلانية لما يتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند (سادساً).

أما شروط الانتماء للأحزاب السياسية فقد نظمتها م(٦) حيث اشترطت في من ينتمي لعضوية أي حزب سياسي أن يكون:

١. مصرياً فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه (١٠) سنوات في الأقل.
٢. أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية كاملة.

<sup>(١)</sup> أشار الدستور المصري ١٩٧١ إلى النسبة ذاتها من العمال والفلاحين عندما اشترط في م(٨٧) أن يحصل العمل والفلاحون على ٥٠% من المقاعد في المجالس النيابية.

<sup>(٢)</sup> لمزيد من التفصيل ينظر: البدرابي، د. حسن، المصدر السابق، ص ٢٢٨ - ٢٣٠.

<sup>(٣)</sup> شبحا، د. إبراهيم عبد العزيز، المصدر السابق، ص ٥٣١.

<sup>(٤)</sup> ينظر: نص م(٤) البند (أولاً).

٣. ألا يكون من أعضاء رقابة الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري<sup>(١)</sup>. والملاحظ أن المشرع المصري أورد هذه الشروط لمن يرغب بالانتماء إلى عضوية الحزب، وهذا يعني وجوب توافرها في مؤسسي الحزب من باب أولى.

ولم يرد في نصوص قانون الأحزاب السياسية جزاء محدد في حالة مخالفة شروط العضوية الواردة فيه.

### المطلب الثاني: شروط العضوية للأحزاب السياسية في الأردن

أما المشرع الأردني فقد أشار إلى شروط العضوية في الأحزاب السياسية بموجب عدة نصوص من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢، حيث أكدت م(٤) على حصر تأليف الأحزاب السياسية والانتماء إليها في الأردنيين دون سواهم، فيما حددت م(٥) الشروط الواجب توافرها في مؤسسي الحزب حينما نصت على ((يجب أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن (٥٠) شخصاً ممن تتوافر فيهم الشروط الآتية:

- أ. أن يكون قد أكمل الخامسة والعشرين من عمره.
- ب. أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
- ج. أن لا يكون محكوماً بحكم قطعي من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بالأخلاق العامة أو بأي جناية (عدا الجرائم ذات الصفة السياسية) ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- د. أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية والقانونية الكاملة.
- هـ. أن يكون مقيماً عادة في المملكة.
- و. أن لا يدعي بجنسية دولة أخرى أو حماية أجنبية.
- ز. أن لا يكون عضواً في أي حزب آخر أو أي تنظيم سياسي حزبي غير أردني.
- ح. أن لا يكون من المنتسبين إلى القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني.
- ط. أن لا يكون قاضياً)).

يتضح لنا من النص السابق أنه يتضمن شروطاً تماثل إلى حد كبير الشروط الواردة في نصوص قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ وقانون الأحزاب السياسي في كل من العراق ومصر باستثناء الشرط الوارد في ف(هـ).

<sup>(١)</sup> نحيل إلى الملاحظات التي أوردناها بشأن الفئات الممنوعة من الانتماء إلى الأحزاب السياسية بموجب نصوص قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠.

وعلى هذا الأساس فإن المشرع الأردني يشترط في الأعضاء المؤسسين للحزب أن يكونوا مقيمين عادة في الأردن فضلاً عن تمتعهم بالجنسية الأردنية منذ عشر سنوات على الأقل.

وغاية المشرع من إيراد هذا الشرط (الإقامة) هي التأكيد على ضرورة الارتباط الوثيق بين مؤسسي الحزب وبين وطنهم الذي يمثل الإطار العام للعمل الحزبي فضلاً عن أن المقيم في الدولة أقدر من غيره على فهم حاجات وطموحات الجماهير والتعبير عنها من خلال أنشطة الأحزاب السياسية وفعاليتها.

وبالنظر لأهمية الشروط- السابقة الذكر- فقد استلزم المشرع الأردني توافرها فيمن يرغب بالانتماء إلى الحزب السياسي باستثناء شرط العمر، وهذا ما بينته م (١٦) حيث نصت على أن (( يشترط في العضو الذي يرغب في الانتساب إلى الحزب بعد الإعلان عن تأسيسه أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره وذلك بالإضافة إلى الشروط الأخرى المنصوص عليها في الفقرات من (ب-ط) من م(٥) من هذا القانون)).

يتبين لنا مما تقدم أن المشرع الأردني قد أشار إلى الشروط الواجب توافرها في كل من مؤسسي الحزب ومن يرغب بالانتماء إليه بعد تأسيسه على نحو واضح بالمقارنة مع النصوص الواردة في كل من القانون العراقي والقانون المصري.

ولم يحدد المشرع الأردني جزاءً خاصاً بمخالفة الأحكام المنظمة لشروط العضوية وهذا يعني خضوع المخالف لهذه الأحكام إلى حكم م(٢٤) ف(د) <sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في العراق

لم يتطرق قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٢٢ إلى شروط العضوية في الجمعيات السياسية بشكل مستقل ومنفصل، حيث وردت الإشارة إليها بين ثنايا بعض نصوصه، فقد أشارت م(٥) إلى حصر العضوية في الجمعيات السياسية بالعراقيين دون غيرهم حيث نصت على (( لا يجوز للأجانب أن يؤلفوا جمعية سياسية داخل العراق ولا أن ينضموا إلى جمعية سياسية عراقية)).

ولا نجد ما يسوغ هذا الحكم بعد النص عليه بشكل صريح في م(١٢) من القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥. وأضافت م(٦) من قانون الجمعيات شرطين تمثلاً في إلزام الجمعية بأن ((... أعضائها يجب أن لا يكونوا دون العشرين من عمرهم ولا ساقطين من الحقوق المدنية)).

وحدد القانون عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية بما لا يقل عن (٧) أعضاء <sup>(٢)</sup>.

ولم يتطرق هذا القانون إلى حالات فقدان العضوية ولا الجزاء المترتب على مخالفة الأحكام المنظمة لها.

<sup>(١)</sup> ينظر: نص م(٢٤) ف(د) من القانون.

<sup>(٢)</sup> م(٦) ف(١) من القانون.

أما مرسوم الجمعيات رقم ١٩ لسنة ١٩٥٤ فقد سار على نهج قانون ١٩٢٢ من حيث منح العراقيين دون غيرهم حق تأسيس الجمعيات السياسية (م٢)، وكذلك اشتراطه بأن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية السياسية عن (٧٩) أعضاء (م٤).

واختلف هذا المرسوم عن القانون السابق في إيراد أحكاماً وشروطاً تفصيلية تخص أعضاء الجمعيات السياسية، وهذا نجده في م(٥) ف(أ) التي نصت على أن (( لا يكون عضواً في الجمعية السياسية من كل:

١. غير عراقي.
٢. دون الثانية عشرة من عمره.
٣. محكوماً عليه بالإفلاس ولم يعد اعتباره قانوناً.
٤. محجوباً ولم يفك حجره.
٥. محكوماً عليه بالسجن مدة لا تزيد عن سنة لجريمة غير سياسية أو محكوماً عليه عن جريمة مخلة بالشرف.
٦. موظفاً أو مستخدماً في الدولة.
٧. مجنوناً أو معتوهاً.
٨. طالباً في المدارس أو الكليات)).

وإذا كانت الشروط التي وضعها المشرع العراقي لتنظيم حرية الأفراد في الانضمام إلى الجمعيات السياسية تهدف إلى ضبط هذه الحرية فإن هذا التنظيم لا يمكن أن ينتقص منها أو يحرم من ممارستها فئات معينة كالموظفين والمستخدمين والطلاب، لأن مجرد كون الشخص موظفاً أو مستخدماً أو طالباً يعني فقدان أهليته للعمل الحزبي. ومن الجدير بالملاحظة أن شروط العضوية- السالفة الذكر- وردت مطلقة وهذا يعني وجوب توافرها في الأعضاء المؤسسين للجمعية السياسية والأعضاء الذين ينتمون إليها بعد التأسيس وأشارت م(١٦) ف(أ) إلى حرية العضو في الإبقاء على عضوية الجمعية أو الانسحاب منها وأقرت ببطولان كل شرط في نظام الجمعية يخالف هذا المبدأ، فيما بينت ف(ب) حالات فقد العضوية في حالة وفاة العضو أو استقالته أو انقضاء شروط العضوية فيه أو فصله حسب نظام الجمعية.

وقضت م(٢٤) ف(ج) بفرض غرامة مالية على كل عضو من أعضاء الهيئة الإدارية للجمعية في حالة قبول عضو لم تتوفر فيه شروط العضوية التي نص عليها مرسوم الجمعيات أما قانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥ فقد جاء بأحكام مماثلة بشكل كامل لما ورد في مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤ من حيث شروط العضوية في الجمعيات السياسية وحالات فقدان العضوية والجزاء المترتب على مخالفة شروطها<sup>(١)</sup>.

(١) وهذا ما نجده في نصوص كل من م(٣) وم(٥) وم(٦) ف(أ) وم(٢٥) ف(ج) من قانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥.

أما قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ فقد حصر العضوية في الأحزاب السياسية بالعراقيين<sup>(١)</sup>. بعد أن جاء نص م(١٠) من دستور ١٩٥٨ عاماً دون أي تحديد.

واشترطت م(٣٣) من القانون أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي عن (٥٠) عضواً<sup>(٢)</sup>.

أما شروط العضوية في الجمعية فقد نظمها م(٣) من القانون حيث نصت على أن "يشترط في عضو الجمعية أن يكون:

١. تام الأهلية.

٢. أن لا يكون محروماً من الحقوق المدنية.

٣. غير محكوم عليه عن جريمة مخلة بالشرف.

٤. قد قبل نظام الجمعية كتابة<sup>(٣)</sup>.

وفضلاً عما تقدم من شروط، أضاف المشرع العراقي شروطاً خاصة بالانتماء إلى الأحزاب السياسية حددتها م(٣١) من القانون التي نصت على أن "٢. لا يجوز لأفراد القوات المسلحة ومن يعمل بإمرتها ولا القضاة (الحكام) ولا لموظفي الخدمة الخارجية ولا لكل تلميذ بالدراسة الابتدائية والثانوية وما يعادلها ولا لرؤساء الوحدات الإدارية (في اللواء والقضاء والناحية) أن ينتموا إلى أي حزب من الأحزاب ولا يجوز للحزب أن يقبل بين أعضائه عضواً منهم".

يتضح لنا أن المشرع العراقي استهدف ظاهرياً من هذا المنع تحقيق غايات معنية، فمنع أفراد القوات المسلحة وموظفي الخدمة الخارجية ورؤساء الوحدات الإدارية من الانتماء إلى الأحزاب السياسية يهدف إلى ضمان ولاء هذه الفئات إلى الدولة مع قيام أفرادها بواجباتهم على نحو محايد دون الانسياق وراء الاعتبارات الحزبية، وهذا ما أكدته م(٣٢) ف(١) من القانون حيث نصت على أن "لا يجوز للموظف أو لكل مكلف بخدمة عامة أن يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شأنها أن تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية، ويحرم عليه بتاتاً القيام بأي عمل حزبي في أثناء دوامه الرسمي أو في دائرته الحكومية" مع العلم أن السلطة كانت تعمل على جعل جميع المعنيين بهذا القانون عناصر فاعلة في حزب السلطة.

ويلاحظ أن المشرع العراقي لم يحظر ممارسة النشاط الحزبي على الطلبة في المراحل التي تلي الدراسة الابتدائية والثانوية إلا أنه منع ممارسة أي فعالية حزبية في حرم المدرسة أو الكلية<sup>(٤)</sup>.

(١) م(٣١) ف(١) من القانون.

(٢) اشترط القانون في م(٢) أن لا يقل الأعضاء المؤسسين للجمعية عن (١٠) ولا نرى ضرورة للتمييز بين الجمعية والحزب من حيث عدد الأعضاء المؤسسين.

(٣) وردت هذه الشروط بشكل عام لتشمل الجمعيات والأحزاب السياسية.

(٤) م(٣٢) ف(٢) من القانون.

ومنع التلاميذ في الدراسة الابتدائية والثانوية يجد تبريره في عدم ملاءمة أعمارهم مع متطلبات العمل الحزبي، فضلاً عن أن الانشغال بفعاليات وأنشطة هذا العمل قد يفوت الفرصة عليهم في الحصول على مؤهل علمي.

أما حالات فقدان العضوية، فإن الأحكام التي تضمنها قانون ١٩٦٠ هي ذات الأحكام الواردة في مرسوم ١٩٥٤ وقانون ١٩٥٥<sup>(١)</sup>.

وقضت م(٤٣) من قانون الجمعيات ١٩٦٠ بفرض غرامة مالية أو بالحبس مدة لا تزيد على (٦) أشهر كجزاء مخالفة شروط العضوية في الأحزاب السياسية.

أما قانون الأحزاب فنصت م(٢) على أن "لكل عراقي وعراقية حق تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه وفق أحكام القانون".

وبهذا فقد حصر المشرع العراقي حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها بالعراقيين بعد العمومية التي جاءت بها م(٢٦) من دستور ١٩٧٠.

وحدد المشرع العراقي الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المؤسسين للحزب بموجب م(٧) التي نصت على "أولاً:.... الأعضاء المؤسسين الذين لا يقل عددهم عن (١٥٠) عضواً.

ثانياً: يشترط في العضو المؤسس أن يكون عراقي الجنسية ومن أبوين عراقيين بالولادة، وأن لا يقل عمره عن (٢٥) سنة وأن لا يكون محكوماً عليه بجريمة القتل العمد أو بجريمة مخلة بالشرف"<sup>(٢)</sup>، وهذه الشروط، شروط معقولة حتى بالنسبة إلى العدد المطلوب لتأسيس الحزب فهو غير مبالغ فيه ويتيسر تحقيقه فضلاً عن أنه يضمن جدية طلب التأسيس.

وفيما يتعلق بشروط الانتماء إلى الحزب السياسي فقد حددها المشرع ضمن الأحكام التي جاء بها الفصل الثالث من قانون الأحزاب السياسية الذي حمل عنوان تكوين الحزب السياسي)) حيث نصت م(١١) على "أولاً: يشترط فيمن يرغب الانتماء إلى الحزب السياسي أن يكون:

١. عراقي الجنسية.
٢. أكمل الثامنة عشرة من العمر.
٣. غير محكوم عليه بجريمة القتل العمد أو بجريمة مخلة بالشرف.

(١) م(١٢) من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠.

(٢) لم تشترط م(٧) قبل تعديلها أن يكون العضو المؤسس للحزب عراقي الجنسية ومن أبوين عراقيين بالولادة حيث أضيف هذا الشرط بموجب قانون التعديل الأول لقانون الأحزاب السياسية المرقم (١٥) الصادر في ٢٦ / ٩ / ١٩٩٤ والملاحظ أن المشرع العراقي قد درج على النص على هذا الشرط في أكثر من قانون وخاصة القوانين التي تتولى تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة، أو تتولى المناصب والوظائف العامة. ينظر: قانون التعديل الأول لقانون الأحزاب السياسية رقم (١٥) منشور في الوقائع العراقية، ع ٣٥٢٩٤ في ٢٦ / ٩ / ١٩٩٤.

٤. قد قبل النظام الداخلي".

وحددت م(١٩) الفئات الممنوعة من الانتماء إلى الأحزاب السياسية حيث نصت على أن "أولاً: يحظر القيام بأي تثقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب السلطة لضمان حياديتهم فيأمرهم بأن يكونوا أعضاء في حزب السلطة لكي يتقلدوا المناصب العسكرية والأمنية.

ثانياً: يعاقب كل من خالف أحكام البند (أولاً) من هذه المادة وفق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة النافذة".

وإذا كان هذا القانون قد قلص الفئات الممنوعة من التنظيم الحزبي بالمقارنة مع القانون السابق، فإنه منح حزب السلطة امتيازاً عن غيره من الأحزاب لا ينسجم- في تقديرنا- مع توجهات المشرع العراقي في ترسيخ المبادئ الديمقراطية وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة للقانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١م، فضلاً عن أن قانون الأحزاب السياسية لم ينص على استيفاء أي حزب من الأحزاب السياسية القائمة للشروط التي تضمنها حيث سمح القانون للأحزاب القائمة بتعديل وتكييف أوضاعها القانونية بما يتفق وأحكامه خلال مدة (١٢٠) يوماً من تاريخ نفاذه<sup>(١)</sup>.

ولم يحدد المشرع العراقي جزاءً بمخالفة شروط العضوية الخاصة بالأعضاء المؤسسين، حيث إن توافر هذا الشرط ابتداءً وقبل تأسيس الحزب لا يعني استمرار تحققه طيلة مدة حياة الحزب.

أما مخالفة الشروط الخاصة بباقي الأعضاء فقد أشار البند (ثانياً) من م(١١) إلى عقوبة الفصل من الحزب، وهو- في تقديرنا- جزاء مناسب إلا أن النص لم يحدد الجهة المختصة بفصل العضو المخالف والأرجح أن الهيئة الإدارية للحزب تقضي بفصل العضو المخالف، ويجب أن يحدد جزاء مناسباً يفرض على كل عضو من أعضائها في حالة الإخلال بهذا الالتزام.

أما قانون إدارة الدولة الانتقالي لسنة ٢٠٠٣م فقد نصت المادة (١٣) (ج) على (الحق بحرية الاجتماع السلمي وبحرية الانتماء في جمعيات هو حق مضمون) ولكن ربط ذلك وفقاً للقانون الذي لم يصدر لحد الآن<sup>(٢)</sup>.

أما الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م فقد نصت المادة (٣٩) أولاً. (حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفول، وينظم ذلك بقانون). لم يتم إصدار مثل هذا القانون الذي ينظم الحياة الحزبية<sup>(٣)</sup>.

<sup>(١)</sup> م(٣١) من القانون.

<sup>(٢)</sup> عبد اللطيف، القاضي وائل، (دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٩٢٥ لغاية ٢٠٠٤)، بغداد، دار الحرية للطبع والنشر ٢٠٠٤ ص ٤٠ وما بعدها.

<sup>(٣)</sup> مجلس الوزراء العراقي (دستور جمهورية العراق- لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني).

## الخاتمة

في دراستنا لموضوع الجوانب الموضوعية المعتمدة في تأسيس الأحزاب السياسية تطرقنا إلى أهم الأسس المعتمدة لتأسيس الأحزاب السياسية سواء من حيث بيان الشروط الخاصة بالتأسيس أو العضوية في بعض الدول وهي فرنسا ومصر والأردن والعراق، وقد خلصنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

### أولاً: النتائج

- إن نشوء أي حزب سياسي في أي زمان أو مكان إنما هو انعكاس لواقع اجتماعي معين.
- إن حرية الرأي والتعبير وبضمنها تأسيس الأحزاب السياسية تعد حقوقاً مدنية من الجيل الأول كما هو مثبت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والبروتوكولات الملحقه به ومن أجل ذلك احتلت عملية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها أهمية كبيرة في حياة الشعوب.
- يعد تأسيس الأحزاب السياسية وممارسة المواطنين حقوقهم في الرأي والتعبير تجسيداً حياً في الإسهام بالشؤون العامة للدولة والمجتمع.

### ثانياً: التوصيات

- نقترح ضرورة زيادة التنقيف لأفراد المجتمع العربي الأردني بصورة خاصة بأهمية دور الأحزاب السياسية في دعم العملية السياسية وتطويرها لبناء نظام سياسي ديمقراطي واضح وقائم على فكرة قبول الرأي الآخر.
- نقترح زيادة مساحة حرية الأحزاب في عملها على الساحة السياسية للدولة والتركيز على مسألة أن تكون السلطة في وقف الأحزاب وحلها للقضاء فقط ودون تدخل من السلطة التنفيذية.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب

- البدرابي، حسين، الأحزاب السياسية والحريات العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية / ٢٠٠٠
- البياتي، عبد الرحمن، سعيد قزاز ودوره في سياسة العراق حتى عام ١٩٥٩، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ٢٠٠١.
- الجبوري، عبد الجبار حسين، الأحزاب والجهات السياسية في النظر العراقي، ١٩٠٨ - ١٩٥٨، بغداد، دار الحرية للطباعة، ١٩٧٧.
- الجدة، رعد ناجي، تشريعات الجهات للأحزاب السياسية في العراق، بغداد، مطبعة الفرات، ٢٠٠٢.
- الجنابي، سعدون عنتر، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، بغداد، دار الحرية للطباعة، ١٩٨١.
- الحسني، عبد الرزاق، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية ١٩١٨ - ١٩٥٨، بيروت، مركز الأبجدية، ١٩٨٠.
- رزق، يونان لييب، الحياة الحزبية في مصر في عهد الاحتلال البريطاني، ط/١، القاهرة، مكتبة الأنجلو، مصر، ١٩٧٠.
- الزبيدي، ليث، ثورة ١٤ تموز في العراق، بغداد، دار الرشيد للنشر، ١٩٧٩.
- شياح، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستور، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، بيروت، دار الجامعة للطباعة والنشر، ١٩٨١.
- عبد اللطيف، القاضي وائل، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٩٢٥، لغاية ٢٠٠٤، بغداد، دار الحرية للطبع والنشر، ٢٠٠٩.
- عصفور، سعد، النظام الدستوري المصري، دستور ١٩٧٠، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٠.
- العكام، عبد الأمير هادي، تاريخ حزب الاستقلال العراقي ١٩٤٦ - ١٩٥٨، بغداد، دار الحرية للطباعة، ١٩٨٠.
- علي، محمد كاظم، العراق في عهد عبد الكريم قاسم، دراسة في القوى السياسية والصراعات الأيدلوجية، ١٩٥٨ - ١٩٦٣، بغداد، دار الخلود، ١٩٨٩.
- العمر، فاروق صالح، الأحزاب السياسية في العراق، ١٩٢١ - ١٩٣٢، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧٨.
- الهاشمي، طارق علي، الأحزاب السياسية، الشركة الأصلية، بغداد، ١٩٦٨.
- يحيى، جلال، الثورة والتنظيم السياسي، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٦.

### ثانياً: الأبحاث والتقارير

- الجدة، رعد ناجي، في قانون الأحزاب رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، ١٤، ج ٢، ٢٠٠٠.

- عصفور، سعد، حرية تكوين الجهات في إنجلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ع ١ ج ٢ السنة الخامسة ١٩٥٩ القاهرة.

### ثالثاً: الرسائل الجامعية.

- عبد الوهاب، أزهار عبد الكريم، الحقوق والحريات في ظل الدساتير العراقية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣.

### رابعاً: الدساتير والاتفاقيات الدولية والقوانين

- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥.
- الصحة الدولية الخاص بالحقوق المدنية السياسية.
- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢.
- قانون الأحزاب السياسية المصري رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.



## Contact us

Al-Zaytoonah University- Amman, Jordan

 [zujjis@zuj.edu.jo](mailto:zujjis@zuj.edu.jo)

 0096264291511

## Follow us on

<https://zjjls.zuj.edu.jo>

<https://twitter.com/zujjls>

<https://www.facebook.com/zujjls.zuj>



Scan QR codes