

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 2023/03/01.

تاريخ قبول البحث 2023/04/25.

* قسم القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر.

* للمراسلة: 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: dralsayedalbendary@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؛ لنكون موضوع هذه الورقة البحثية المتواضعة.

• أهمية البحث وإشكالياته:

لقد اجتاحت العالم ولا تزال أوضاع غير مسبقة 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 وتتوثر 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⁽¹⁾؛ إلا أن الدساتير قد تختلف في تحديد تلك الجهة؛ بحسب نظام الحكم فيها؛ على التوضيح التالي:

1) انفراد السلطة التنفيذية بمقترح 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⁽²⁾. وقد يرجع سبب ذلك -أيضاً- إلى رغبة المشرع الدستوري في تعزيز مركز السلطة التنفيذية وزيادة تأثيرها مقارنة بالسلطة التشريعية⁽³⁾. ومن الدساتير التي تبنت هذا النهج الدستور الجزائري لعام 1976 الذي حصر حق الاقتراح برئيس الجمهورية بدلالة المادة 191 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 1852 الذي منح حق اقتراح تعديله للإمبراطور وحده بموجب تعديله الحاصل في سنة 1870⁽⁴⁾.

2) انفراد السلطة التشريعية بمقترح 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 1791، و1946⁽⁵⁾. والدستور الأمريكي لسنة 1787 الذي حصر حق اقتراح التعديل للكونجرس والمجالس التشريعية للولايات بموجب نص المادة 50 منه التي نصت على أن (... للكونجرس أن يقترح كلما رأى ثلثاً أعضاء المجلسين ضرورة التعديل الدستوري)، والقانون الأساسي الألماني لسنة 1949 بالمادة 1/79 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 2005 عن طريق لجنة مشكلة من قبل مجلس النواب وذلك في المادة 142 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

(1) راجع: د. طربوش، قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية - الجزء الأول، نشأة الأحكام الدستورية العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها، المكتب الجامعي الحديث، بالإسكندرية، 2007، ص 71، وما بعدها.

(2) راجع: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، بالإسكندرية، 2008، ص 24.

(3) 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 29/11/2019.

(4) انظر: د. الكانوني، مسعود محمد الصغير، مرونة الدساتير وجمودها وأثر ذلك على تعديل أحكامها، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، 2007، ص 344. 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 16/5/2020.

(5) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، 2008، ص 83.

أشهر تتضمن توصية بالتعديلات الدستورية التي يمكن إجراؤها وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها⁽¹⁾.

3) اقتراح تعديل الدستور بسلطة مزدوجة (التشريعية والتنفيذية)

ومن الجدير بالذكر أنه قد يتطلب الدستور لحق اقتراح تعديله أن يكون من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما تأخذ به الدساتير التي تفضل تحقيق التوازن والتعاون بين هاتين السلطتين؛ ومنها دستور فرنسا لسنة 1958، كون المادة 89 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⁽²⁾، وكذا الدستور التركي لسنة 1982 في مادته 175 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...) ⁽³⁾.

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 1926 (مادة 76 و77)، والدستور الكويتي الصادر سنة 1962 (مادة 174)، والدستور التونسي لسنة 1959 (مادة 72)، والدستور المصري الأخير لسنة 2014 - المعدل في إبريل 2019 - الذي أعطى حق اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب بصريح نص المادة 226 التي نصت على أنه (لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور...)، والدستور العراقي لعام 2005 الذي منح حق الاقتراح لكل من السلطة التنفيذية ومجلس النواب بحسب نص المادة 126 منه⁽⁴⁾.

4) 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⁽⁵⁾. ومن ضمن هذه الدساتير؛ الدستور السويسري الاتحادي الصادر سنة 1999؛ حيث أجازت المادتان 138، 139 منه للشعب حق اقتراح المراجعة الجزئية أو الكلية للدستور⁽⁶⁾. وذلك عن طريق التقدم بطلب موقع من عدد معين من المواطنين، بعدد لا يقل عن مائة ألف شخص ممن لهم حق التصويت بالنسبة

(1) راجع: مقال، م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص3.

(2) راجع مقال: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، سابق الإشارة إليه، ص3.

(3) راجع: مقال، م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص3، وما بعدها.

(4) راجع: مقال، م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص4.

(5) د. مصري، ضياء عبد الحميد، الإشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير، دار الكتب والدراسات العربية، بالإسكندرية، الطبعة الأولى، 2017، ص527.

(6) انظر: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال سابق الإشارة إليه، ص3، وما بعدها.

للمراجعة الكلية التي لن يتم إجازة التعديلات المقترحة منهم إلا بموجب استفتاء شعبي بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة⁽¹⁾.

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:

1) 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⁽²⁾ وقد أخذ الدستور الفرنسي لسنة 1875 بهذا الاتجاه⁽³⁾ وكذا الدستور المصري لسنة 1923⁽⁴⁾.

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 السابق الصادر سنة 1977 الذي أجازته بموافقة ثلثي كل من المجلسين، وكذا الدستور الجزائري الصادر سنة 1976 الذي اكتفى بموافقة ثلثي المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾.

2) جمعية تأسيسية منتخبة

أي يتم انتخاب جمعية تأسيسية لإجراء تعديل الدستور؛ ومن هذه الدساتير، دساتير غالبية الولايات في الاتحاد السويسري، وبعض دول أمريكا الجنوبية⁽⁶⁾؛ 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⁽⁷⁾.

(1) راجع: د. عبدالله، خاموش عمر، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013، ص 107.

(2) راجع: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال سابق الإشارة إليه، ص 5 وما بعدها.

(3) راجع: د. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط 5، 2005، ص 752.

(4) راجع: د. فهمي، مصطفى أبوزيد، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، 2012، ص 24.

(5) راجع: د. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 752.

(6) راجع: د. فهمي، مصطفى أبوزيد، الدستور المصري، مرجع سابق، ص 24. وراجع كذلك: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 753.

(7) انظر: سماق، محمد رجب، الدساتير، نشأتها وتعديلها ونهايتها، مقال سابق الإشارة إليه، ص 7.

3) السلطة التي أنشأت الدستور

هذه السلطة من سلطات التعديل الدستوري؛ تخضع لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال⁽¹⁾؛ 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 1791⁽²⁾.

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 منعقداً 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:

1) موافقة الشعب نفسه على التعديل

وهناك بعض الدساتير تشترط الرجوع للشعب لتقر هذه التعديلات في استفتاء عام⁽³⁾ ومنها الدستور المصري الحالي لسنة 2014؛ وذلك بصريح نص المادة نص المادة 226 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 1958 أناط سلطة إقرار التعديل النهائي بالشعب في إطار استفتاء شعبي بموجب المادة 89 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⁽⁴⁾.

2) موافقة الحاكم على التعديل الذي أجرته السلطة التشريعية

مثل الدستور الكويتي الصادر سنة 1962، والدستور السوري لسنة 1973، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر سنة 1952⁽⁵⁾.

3) 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

(1) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 750.

(2) راجع: د. شبحا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول - الحكومات)، دار النهضة العربية بالقاهرة، 2006، ص 222.

(3) انظر: د. فهمي، مصطفى أبو زيد، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، بالإسكندرية، 1997، ص 174، وما بعدها. وراجع: د.

شبحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص 151.

(4) راجع: مقال، م. د. العبيدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص 8.

(5) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 756، وما بعدها.

موافقة ثلاثة أخماس البرلمان بغرفتيه طبقاً لدستور 1958، وبالنسبة للدستور التركي لسنة 1982 تكون بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى. والدستور المصري لعام 2014 بثلثي أعضاء مجلس النواب، ومثله نظيره العراقي لسنة 2005⁽¹⁾.

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⁽²⁾. التي قد تكون بتغيير النظام السياسي فيها إلى رئاسي أو نيابي أو غيره؛ وذلك لتقوية المركز الدستوري لإحدى السلطات العامة في الدولة⁽³⁾، 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⁽⁴⁾.

فعند 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 1946، الذي تم وضعه وإقراره بموجب استفتاء شعبي عقب تحرير البلاد في نهاية الحرب العالمية الثانية، وكذلك دستورها الصادر سنة 1958م، الذي لم يخلف ثورة ما، وإنما جاء نتيجة اعتقاد يؤكد على ضرورة تغيير دستور سنة 1946، 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 1958 المؤقت بعد تغيير سياسي جذري في الدولة المصرية وهو الوحدة بين مصر وسوريا، وأيضاً دستور 1964

(1) راجع: مقال، م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص8، وما بعدها.

(2) انظر: د. شيا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول - الحكومات)، بدون دار نشر، 1986، ص221.

(3) راجع مقال: د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، مقال سابق، ص7.

(4) انظر: د. الشاوي، منذر، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 2007، ص 28، وما بعدها.

المؤقت، الذي أعقب تغييراً سياسياً - هو الآخر - ألا وهو فصل هذا الاتحاد، وكذا دستور 1971، الذي أتى نتيجة جهود ممثلي الشعب حتى يتم حكم البلاد بصورة اعتيادية وليست مؤقتة⁽¹⁾. أما دستور 2012 فقد جاء عقب ثورة 25 يناير 2011، ومثله دستور 2014 الحالي الذي جاء نتاج ثورة 30 يونيو 2013⁽²⁾.

وقد يكون الهدف من تعديل الدستور معالجة وضع إحدى السلطات العامة مثل التعديل الثاني والعشرين للدستور الأمريكي لسنة 1951 الذي حدد مدة رئيس الدولة لفترتين فقط. أما تعديلات الدستور الفرنسي في سنة 1962 فترجع لأسباب سياسية لجعل انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بعدما كان ينتخب من قبل البرلمان⁽³⁾. 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⁽⁴⁾.

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⁽⁵⁾ 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⁽⁶⁾؛ 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⁽⁷⁾ 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 مستقرةً وخاليةً من أي ضغوط حتى لا يكون التعديل مخالفاً

(1) راجع: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 89 - 94. 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 2011، ص 81.

(2) راجع مقال: د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطين التشريعية والتنفيذية، مقال سابق، ص 7 وما بعدها.

(3) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 89، وما بعدها.

(4) 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 16 آب، أغسطس، 2022، ص 55 وما بعدها.

(5) انظر: د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول - الحكومات)، مرجع سابق، ص 222.

(6) راجع: د. صغفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980، ص 88.

(7) راجع: د. بسيوني، عبد الغني، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، 1998، ص 108.

لإرادة الشعب الحقيقية⁽¹⁾. ويطلق على هذا النوع من حظر التعديل "الحظر الزمني"⁽²⁾ 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⁽³⁾.

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⁽⁴⁾؛ 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⁽⁵⁾. ويجب أن تتضمن مسألة اقتراح التعديل المواد المطلوب تعديلها في الدستور من خلال الاقتراح أو طلب التعديل. ومن هذه الدساتير دساتير مصر لسنة 1956 و سنة 1971، والدستور المصري الحالي الصادر سنة 2014⁽⁶⁾، 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⁽⁷⁾.

(1) انظر: د. البنا، محمود عاطف، القانون الدستوري، بدون دار وسنة نشر، ص 71.

(2) راجع: د. مصري، ضياء عبد الحميد، الإشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير، مرجع سابق، ص 601.

(3) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 750، وما بعدها.

(4) راجع: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 785، وما بعدها.

(5) انظر: د. طربوش، قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية، مرجع سابق، ص 71، وما بعدها.

(6) انظر: د. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 783، وما بعدها.

(7) انظر: د. طاجن، رجب محمود، قيود تعديل الدستور - دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2006، ص 92.

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،⁽¹⁾ وتقرير ما إذا كانت هناك حالة ملحة تدعو لتعديل الدستور أم لا.⁽²⁾ 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 2014⁽³⁾ 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⁽⁴⁾.

رابعاً: الإقرار النهائي للتعديلات

تأتي المرحلة الأخيرة الهامة في عملية تعديل الدستور ألا وهي مرحلة الإقرار النهائي للتعديلات، التي بالانتهاء منها تصير التعديلات الدستورية نافذة، و يلاحظ أن غالبية الدساتير تعطي حق الإقرار النهائي للتعديل لذات الجهة التي قامت بإعداد التعديل،⁽⁵⁾ فإذا كان التعديل قد تم إعداده بواسطة جمعية تأسيسية فإن هذه

(1) انظر: د. الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2008، ص18.

(2) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص84.

(3) إذ تنص المادة 226 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 "... وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة...".

(4) راجع: د. نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية بالقاهرة، 1998، ص 145.

(5) 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، 2019، ص174.

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⁽¹⁾؛ مثل الدساتير المصرية لسنة 1956 وسنة 1971 والدستور الحالي لسنة 2014؛ 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 تنصرف نتائجها إلى العلاقة بين السلطات أبرزها تزايد أو تحديد اختصاص إحدى السلطات أو انتهاء مدتها أو ينتج عنها إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

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 1924، 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 1928، 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 1946 بالرغم من إعلان استقلال المملكة الأردنية الهاشمية. أما المرحلة الثانية وهي صدور دستور عام 1952 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

(1) انظر: د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 86.

(2) راجع في ذلك مقال: د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، سابق الإشارة إليه، ص 4.

الحديث، وعلى عكس القانون الأساسي، احتوى دستور 1952 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 1952 لتعديلات أخيرة في عام 2011؛ استجابةً للظروف المحلية، والدولية، ولدعوات الإصلاح⁽¹⁾؛ حيث إن جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين قام بتشكيل لجنة ملكية لمهمة مراجعة نصوص الدستور الأردني بتاريخ 26 نيسان /ابريل 2011، 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⁽²⁾؛ 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⁽³⁾.

⁽¹⁾راجع في ذلك مقال: تماضر الفنش، في 2022/3/30، على موقع، (موضوع)، <https://mawdoo3.com> وللمزيد راجع المقال المنشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/>

⁽²⁾راجع في ذلك المقال المنشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/> سابق الإشارة إليه، ص3.

⁽³⁾راجع في ذلك مقال: تماضر الفنش، في 2022/3/30، على موقع، (موضوع)، <https://mawdoo3.com> سابق الإشارة إليه، ص3 وما بعدها. وللمزيد راجع أيضاً المقال المنشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/> سابق الإشارة إليه، ص1 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 يعي فيها 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 تنادي بإيجاد حلول ناجعة للمعضلات الاقتصادية والسياسية التي تمر بها البلاد⁽¹⁾، 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⁽²⁾.

(1) 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 1977 التي شرعت في إصلاح مؤسساتها الدستورية، بهدف اتخاذ إصلاحات تتعلق بالسلطات الثلاث لمزيد من تحقيق الاستقرار السياسي في إيطاليا التي تعاقبت عليها 55 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 24 سبتمبر 2016، السنة الثامنة، ص 151.**

(2) 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 1933 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 مدهم 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 متنسقة 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 148، 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 تنال من أمنه وسلامته التي قد تؤدي إلى الثورات والانقلابات التي - بلا ريب - تنال 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 والممرضين 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 وبقدر 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 تثبت في صغارها حب الوطن أو بغضه منذ مهدهم⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ذلك أنه من الأسباب الموجبة - أيضاً - لإجراء التعديلات الدستورية في الأردن هي مساندة 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 1920 الذي منح للمرأة حق التصويت في انتخابات

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 كفيّتها 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 وتتم 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 2/45 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 64 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 25% 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 5 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 75 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 تبيانه 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 يلقي الرضا والقبول -ياذن الله تعالى- وأن يتحقق به الخير والنفع للجميع. " فأما الزبدُ فيذهبُ جُفاءً وأما ما ينفعُ الناسَ فيمكثُ في الأرضِ " [17 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، 2007.
- د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، بالإسكندرية، 2008.
- م. د. العميدي، ميثم منفي كاظم، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، مقال منشور على موقع مركز أضواء للبحوث والدراسات الإلكتروني <https://adhwa.net> بتاريخ 29 / 11 / 2019.
- 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 16 / 5 / 2020.
- د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، 2008.
- د. مصري، ضياء عبد الحميد، الإشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير، دار الكتب والدراسات العربية، بالإسكندرية، ط1، 2017.
- د. عبدالله، خاموش عمر، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013.
- د. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط5، 2005.
- د. فهمي، مصطفى أبوزيد، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، 2012.
- د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الأنظمة السياسية (الدول – الحكومات) ، دار النهضة العربية بالقاهرة، 2006.
- د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت 1983.
- د. فهمي، مصطفى أبو زيد، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، بالإسكندرية، 1997.
- د. الشاوي، منذر، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان –الأردن، ط 1، 2007.
- 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 2011.
- د. الخفاجي، أحمد علي عبود، أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق، بحث منشور بمجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية بالمركز العربي الديمقراطي، عدد 16 آب، أغسطس، 2022.
- د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980.
- د. بسيوني، عبد الغني، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، 1998.
- 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، 2006.
- د. الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2008.
- د. نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية بالقاهرة، 1998.
- 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، 2019.
- د. الرقاد، عبدالله خلف، ا. الرقاد، مشعل محمد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، العدد 24 سبتمبر 2016، السنة الثامنة

ثانياً: الرسائل العلمية:

- د. الكانوني، مسعود محمد الصغير، مرونة الدساتير وجمودها وأثر ذلك على تعديل أحكامها، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، 2007.

ثالثاً: المجلات العلمية

- مجلة الدستورية، السنة التاسعة، العدد العشرون، أكتوبر 2011
- مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية بالمركز العربي الديمقراطي، عدد 16 آب، أغسطس، 2022.
- مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، ديسمبر، 2019.
- مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية - الأردن، العدد 24 سبتمبر 2016، السنة الثامنة.

رابعاً: المقالات والمواقع الإلكترونية

- مقال منشور على موقع التراث الملكي الأردني: <https://royalheritage.jo/>
- مقال تماضر الفنش، في 2022/3/30، 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/>