



الفصل الثامن
تعديل الدستور

تعديل الدستور

أن القواعد التي يتضمنها الدستور هي قواعد يتوافر فيها كل عناصر القاعدة القانونية^(١)، وإذا كانت القاعدة القانونية العادية تقبل التعديل والإلغاء، فإن القاعدة الدستورية تقبل ذلك من باب أولى، لأنها تقوم بوضع القواعد الأساسية المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة وفقاً لظروفها وأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية السائدة في وقت صدورها.

ومما لاشك فيه أن هذه الظروف أو تلك الأوضاع تتطور وتتبدل من وقتٍ إلى آخر، مما يستتبع عدم تجميد القواعد أو النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفة دائمة حتى تتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع.

وهكذا، فإن تعديل القواعد الدستورية يعدّ وسيلةً من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي.

غير أنّ طريقة أو كيفية تعديل القواعد الدستورية ليست واحدة في كل الدساتير، إذ يجب أن نميز في هذا المجال بين نوعين من الدساتير: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة، وقد ذكرنا سابقاً^(٢) أن مناطق التمييز بين هذين النوعين من الدساتير ليس مرده الاختلاف في

(١) راجع ما سبق ذكره، في ص ٣٠ وما بعدها .

(٢) راجع ما سبق ذكره، في ص ١٨٦ وما بعدها .

موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل كل منهما.

فالدساتير الجامدة تحوطها جملة ضمانات شكلية تتعلق بإجراءات تعديلها وإغائها وبالسلطة المختصة بهذا التعديل أو الإلغاء، مما يحصنها في مواجهة السلطة التشريعية (فلا يكون من حق هذه الأخيرة الاعتداء عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية (فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالف القواعد أو الأحكام الواردة في وثيقة الدستور باعتبارها تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة)، وهو ما لا يتحقق للدساتير المرنة حيث يمكن تعديل أحكامها وقواعدها بالطريق التشريعي، أي بواسطة السلطة التي تسن القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وبتابع نفس الإجراءات والشروط والأشكال المقررة لتعديل هذه القوانين. وبالتالي فلا يوجد ثمة فارق من الناحية القانونية بينها (أي الدساتير المرنة) وبين القوانين العادية في هذا الصدد.

وأمام ذلك، فإن بحثنا لتعديل القواعد الدستورية سيقصر على تعديل الدساتير الجامدة فقط، ما دامت هي وحدها التي تتطلب لإمكان التعديل توافر إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية.

ولدراسة كيفية تعديل الدساتير الجامدة يتعين علينا أن نحدد السلطة أو الجهة المختصة بتعديل الدستور من ناحية، وإجراءات أو مراحل التعديل من ناحية أخرى، وأخيراً النطاق الذي يتم فيه التعديل.

ما هي الجهة المختصة بتعديل الدستور؟

ذكرنا سابقاً^(١) أن جمود الدساتير يترتب عليه وجود طائفتين من القوانين: قوانين دستورية وقوانين عادية. ولعل أهم ما يميز الطائفة الأولى (القوانين الدستورية) عن الثانية هو أنها أسمى مكانة وأكثر ثباتاً واستقراراً، فقد رأينا سابقاً أن الهدف من جمود الدساتير وما يترتب عليه من فرض إجراءات خاصة مشددة عند الإقدام على تعديلها، هو تحقيق الثبات والاستقرار لقواعد الدستور، مما يحصنها في مواجهة المشرع العادي (فلا يملك المساس بها أو التناول عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية.

غير أن الثبات المقصود به هنا ليس الثبات المطلق الذي يؤدي إلى الجمود المطلق الكلي للدستور، لأن هذا الأخير كما بيّنا من قبل يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ويجا في سنة التطور^(٢)، ولهذا كان لا بد من قبول فكرة عدم تجميد القواعد أو النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفة دائمة حتى تتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع، ولكن ما هو السبيل إلى ذلك ما دام المشرع العادي لا يستطيع تعديل القوانين الدستورية؟

(١) راجع ما سبق ذكره، في ص ١٩٢ .

(٢) راجع ما سبق ذكره، في ص ١٩٤، ١٩٥ .

اختلف فقهاء القرن الثامن عشر حول تحديد الجهة صاحبة الاختصاص بتعديل قواعد الدستور، ولم يتفقوا على طريقة معينة يجب إتباعها في هذا الشأن، وذهبوا في ذلك إلى اتجاهات ثلاثة هي الآتية^(١):

الاتجاه الأول : إعطاء سلطة التعديل للشعب:

نادى بهذا الاتجاه الفقيه السويسري " إيميريتش دي فاتل " **Emmerich de Vattel** ، وعبر عن رأيه بذلك في أطروحته (قانون الأمم أو الشعوب) **Le Droit des gens** عام ١٧٥٨ التي طبّق فيها نظرية القانون الطبيعي على العلاقات الدولية، فقد رأى "فاتل" أنه يجب لإمكان تعديل الدستور موافقة جميع أفراد الأمة (أو الشعب) على هذا التعديل.

ويستند هذا الرأي إلى أن الدستور ما هو إلا تعبير عن فكرة (العقد الاجتماعي) الذي أنشأ الجماعة السياسية وأسّس السلطة العامة فيها، ومن ثم لا يمكن أن يكون الدستور إلا من وضع جميع أفراد الجماعة، أي من صنع الشعب في مجموعته، لا من صنع فئة معينة منه. وما دام العقد الاجتماعي لا يتم إلا بإجماع إرادة أفراد الجماعة، فإنه

(١) انظر في هذا الخصوص : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة ١٩٤٩)، ص ٢٢٤ وما بعدها؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد؛ سيادة الدستور وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٩)، ص ٦٧ وما بعدها؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦٧ وما بعدها؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٨٧ وما بعدها؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة ..."، مرجع سابق، ص ٢٩٦ وما بعدها.

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.288 et seq.

لابد من الإجماع كذلك كلما أريد تعديل هذا العقد أو تغيير الشروط التي تضمنها^(١).

وواضح أن هذا الرأي يؤدي إلى الجمود المطلق للدستور، حيث أن الإجماع أمر وهمي مستحيل التحقيق. وأمام هذه الصعوبة العملية اضطر صاحب هذا الرأي "قاتل" إلى التخفيف من غلواء تطبيق هذا الرأي، واكتفى لصحة التعديل أن يصدر بالأغلبية العددية المطلقة لمجموع أفراد الشعب، إلا أنه أعطى للأقلية المعارضة في هذه الحالة حق الانفصال عن الجماعة التي عدلت دستورها باعتبارها لم تحترم العقد الأصلي^(٢).

وفي تطور لاحق، أقر "قاتل" بجواز تعديل الدستور متى كان التعديل منصوصاً عليه في صلب الوثيقة الدستورية، باعتبار أن التعديل في هذه الحالة لا يعدو أن يكون تطبيقاً لأحد شروط العقد الاجتماعي.

الاتجاه الثاني: جعل سلطة التعديل من حق ممثلي أو نواب الأمة:

نادى بهذا الاتجاه فقيه الثورة الفرنسية "امانويل سيبس" Sieyès، حيث ذهب إلى القول بأن الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية في الدولة وقام بتحديد اختصاصاتها، وبالتالي فإنه يحرم على

(١) وقد لعبت الفكرة القائلة بأن الدستور يعد تجسيدا للعقد الاجتماعي دوراً كبيراً في ظهور أسلوب الجمعية التأسيسية، سواء لوضع الدساتير أو تعديلها .

راجع في ذلك ما سبق ذكره، في ص ١٥١ .

(٢) وقد أخذ على هذا الرأي أنه يؤدي إلى تفتيت الدولة وتهديد وحدة وسلامة أراضيها، نظراً للاعتراف للأقليات بحق الانفصال عن الجماعة . ولذلك فقد نبذت الأنظمة الوضعية هذا الرأي، ورفضت الاقتداء به .

تلك السلطات المنشأة المساس به أو التطاول عليه بالتعديل أو الإلغاء. وإذا كانت القوانين الدستورية تلزم السلطات المنشأة التي أوجدتها هذه القوانين، إلا أنها لا تلزم الأمة على الإطلاق، فلها أن تعدّلها متى أرادت دون التقيّد بأي شكل معين، فالأمة هي صاحبة السيادة، وهي بتلك الصفة تملك إصدار الدستور وتعديله وإلغاءه وفقاً لمتطلبات حياتها ودون أن تتقيّد في ذلك بمراعاة أشكال معينة^(١).

وإذا كانت الأمة تملك الحرية المطلقة في تعديل دستورها، فإنها تملك أن تقوم بهذا التعديل بنفسها أو عن طريق ممثلين ينوبون عنها في القيام بهذه المهمة؛ فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحلّ محلّ الأمة في إجراء التعديل، وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء، وإرادتها هي إرادة الأمة ذاتها، ولهذا يمكنها أن تتحرر هي الأخرى من كل قيد إجرائي.

وبناء على ذلك، فإن تعديل الدستور يمكن أن يتم بالطريق المباشر بموافقة أغلبية أفراد الأمة (الشعب)، أو بالطريق النيابي (غير المباشر) بواسطة ممثلي أو نواب الأمة.

ويمكن الاعتراض على هذا الرأي بأن احترام القواعد والأشكال التي حدّدها الدستور لإمكان تعديله لا يعدّ تقييداً لسلطان الأمة وسيادتها، والحقيقة أن هذه الشروط الإجرائية هي تدعيمٌ لهذه السيادة وتأكيدٌ لها؛ فالأمة حين تحترم القواعد القانونية فهي تضرب بذلك المثلّ لرعاياها وتحملهم على الخضوع الإرادي لها.

(١) انظر في ذلك : *Esmein (Adhémar); Eléments de droit constitutionnel français et comparé, (Paris, Sirey, 8e édition, tome I, 1927, tome II, 1928), pp.609,610.*

الاتجاه الثالث: إعطاء سلطة التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور:

يقول أنصار هذا الاتجاه بأنه لا يمكن تعديل الدستور إلا بالطريقة التي ينصّ عليها الدستور ذاته، ومن قبيل السلطة التي يُعَيِّنُها 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 الواجبة إتباعها لتعديل الدستور.

وقد كان لهذا الرأي الغلبة في القوانين الوضعية، حيث أخذت به أغلب الدساتير، ومنها الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣^(١)، لبساطته وحكمته.

ويعود الفضل في إبراز هذا الرأي إلى الفيلسوف الفرنسي "جان جاك روسو" **Rousseau**، وقد عبّر عنه في مقال له صدر سنة ١٧٨٢ بعنوان (تأملات أو نظرات حول حكومة بولندا) **Considérations sur le gouvernement de Pologne**، حيث قرر أنه: (مما يناقض طبيعة الأشياء في الجماعة أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع سحبها أو تعديلها، ولكنه مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق أن الأمة لا تستطيع أن تسحب هذه القوانين أو أن تعدلها إلا طبقاً لنفس الشكل الرسمي الذي اتبعته عند إصدارها لها).

(١) حدد المشرع السوري السلطة المختصة بتعديل الدستور، والإجراءات الواجب إتباعها عند إجراء أي تعديل دستوري، وذلك في المادة /١٤٩/ منه (وقد ورد النص الحرفي لهذه المادة في الصفحة ١٩٣).

راجع في تفاصيل هذا الموضوع: ما سيأتي ذكره، في ص ٢١١ وما بعدها .

وقد قبل الفقيه " فاتل " ضمناً بهذا الرأي، كما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ بعد مناقشات طويلة، ثم درجت عليه فرنسا بعد ذلك في دساتيرها المتعاقبة.

وواضح أن هذا الاتجاه الذي يمثل الفقه الحديث، يؤدي إلى التفرقة بين (السلطة التأسيسية الأصلية) التي تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة و(السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة) التي تختص بتعديل الدستور القائم^(١).

وتوصف السلطة الأخيرة بأنها سلطة (منشأة) أو (مشتقة)، لأنها تتقيد في عملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي أنشأها، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات، فإذا ما فوّض الدستور السلطة التشريعية مثلاً القيام بتعديل نصوصه، فيجب على هذه السلطة أن تقوم بالتعديل وفقاً للإجراءات والأشكال التي حددها الدستور.

ومن الطبيعي ألا تكون هذه الأشكال هي ذات الأشكال والإجراءات المقررة دستورياً للتشريع العادي، وإلا انتفت عن الدستور صفة الجمود، وانهارت بالتالي سيادته في مواجهة القوانين العادية.

فالدستور الجامد يفترض أن تعديله لا يتم إلا وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية، فما هي الإجراءات التي يتم بها تعديل الدستور؟ هذا ما سنبينه في المبحث التالي.

(١) راجع ما سبق ذكره، في ص ٨٠ وما بعدها .

الإجراءات الواجبة في تعديل الدساتير

تختلف دساتير الدول اختلافاً بيناً فيما يتعلق بالإجراءات والأشكال التي تتطلبها لإمكان تعديل نصوصها وأحكامها، ويرجع هذا الاختلاف إلى اعتبارين: أحدهما قانوني والآخر عملي.

ويتطلب الاعتبار القانوني أن تقوم الدولة بتنظيم التعديل على أساس قاعدة (توازي الأشكال) **Parallélisme des formes**، التي تقضي بأن العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا بإتباع ذات الإجراءات والأشكال المقررة لإصداره.

وتطبيق هذه القاعدة في مجال الدساتير، يقودنا إلى وجوب جعل مهمة تعديل الدستور من اختصاص سلطة يتم تكوينها على غرار السلطة التأسيسية التي قامت بوضعه، وبإتباع ذات الإجراءات والأشكال التي طبقتها هذه السلطة الأخيرة عند إصداره.

وعلى ذلك، فلا يجوز تعديل الدستور الذي صدر عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة إلا عن طريق جمعية تنتخب بغرض إجراء التعديل، وبإتباع ذات الأشكال والإجراءات التي طبقتها الجمعية التأسيسية عند وضع الدستور.

وإذا كان مشروع الدستور الذي قامت بإعداده جمعية تأسيسية منتخبة قد طُرح على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه، فإن تعديله لا يتم إلا بإتباع بذات الطريقة، أي بانتخاب جمعية تتولى مهمة إعداد مشروع التعديل، ثم عرضه بعد ذلك على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه.

ومن أمثلة الدساتير التي طبقت هذه القاعدة الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩٣، ودستور السنة الثالثة لإعلان الجمهورية سنة ١٧٩٥، وكذلك دستور سنة ١٨٤٨.

ومن الأمثلة كذلك، الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١ (المعدل)، والذي صدر بطريق الاستفتاء الشعبي، وفقاً لصريح المادة /١٩٣/ من هذا الدستور والتي تنص على أن: « يُعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء »، فقد تضمن نصاً آخر يشترط ضرورة عرض أي تعديل دستوري على الشعب لاستفتاءه في شأنه، حيث نصت نصت الفقرتين الأخيرتين من المادة /١٨٩/ من الدستور المصري على أنه: « إذا وافق مجلس الشعب على التعديل... عُرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه فإذا وُفقَ على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء »^(١).

ومن التطبيقات الحديثة لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال نذكر على سبيل المثال: النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بطريق المنحة في عام ١٩٩٢^(٢)، فقد نصت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (وهي المادة ٨٣) على أنه: « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره ». أي أن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة ملكية خاصة.

(١) راجع النص الكامل لهذه المادة في ص ١٩٣ .

(٢) راجع ما سبق ذكر، في ص ١٤٤ (في الهامش رقم ٤) .

وقد ورد نص مماثل في النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر عام ١٩٩٦ بطريق المنحة كذلك، حيث نصت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (وهي المادة ٨١) على أنه: « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره ». أي أن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة السلطان المنفردة^(١).

أما بالنسبة للاعتبار العملي، فإنه يتمثل في الرغبة في تيسير عملية تعديل الدستور، ولكن دون الإخلال بوجود تحقيق نوع من الثبات والاستقرار لقواعد الدستور بما يحصنها في مواجهة المشرع العادي، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية. ومقتضى ذلك أن تكتفي الدساتير بجعل التعديل من اختصاص السلطة التشريعية مع وجوب إتباع إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية^(٢).

وهذا هو الحل الأسلم برأينا، حيث يتفق مع اعتبارات الحكمة السياسية التي تتطلب عدم الإكثار من الحواجز والعراقيل التي تحول دون إمكانية تعديل قواعد الدستور، وذلك لأنه كلما زادت هذه الحواجز أو تلك العراقيل عن الحد المعقول فإن الرغبة في التعديل

(١) راجع ما سبق ذكره، في ص ١٤٤ (في الهامش رقم ٥) .

(٢) راجع في أمثلة الإجراءات الخاصة المتبعة عند تعديل الدساتير، ما سبق ذكره، في

ص ١٩١ .

والإصلاح لن تجد أمامها سوى اللجوء إلى أسلوب العنف المتمثل في الثورة أو الانقلاب ما دامت الطرق القانونية مسدودة في وجهها^(١).

وأياً كان أمر الاختلاف بين الدساتير فيما يتعلق بالأوضاع والإجراءات الواجب إتباعها بشأن تعديل أحكامها، إلا أنه يمكن حصر المراحل التي يمر بها أي تعديل دستوري في أربع مراحل هي الآتية:

١ مرحلة اقتراح التعديل ٢ مرحلة إقرار مبدأ التعديل ٣ مرحلة إعداد أو تحضير التعديل ٤ مرحلة إقرار التعديل بصفة نهائية.

وسنتحدث فيما يلي عن مراحل وإجراءات تعديل دستور الجمهورية العربية السورية الحالي الصادر سنة ١٩٧٣، والتعديلات التي طرأت على هذا الدستور:

أولاً - مراحل وإجراءات تعديل الدستور السوري النافذ:

حدّد الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية طريقة وإجراءات تعديل نصوصه وأحكامه، وذلك في الباب الثالث منه الذي يحمل عنوان (تعديل الدستور)، وأفرد لذلك مادة وحيدة هي المادة ١٤٩/ (٢).

(٣) انظر في ذلك : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٥١ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري"، مرجع سابق، ص ٢٩٩ .

(١) راجع النص الكامل لهذه المادة في ص ١٩٣.

كما أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام ١٩٧٤ وتعديلاته، تحدّث في الفصل الأول من الباب الرابع عشر منه عن "تعديل الدستور" وذلك في المواد (من المادة ١٨٦ حتى المادة ١٩١).

ويستفاد من مجمل النصوص والمواد السابقة، أن تعديل الدستور السوري النافذ يتم وفقاً للإجراءات الآتية:

(١) اقتراح التعديل:

من المبادئ المقررة أن حق اقتراح تعديل الدستور كأصل عام إما أن يتقرر للبرلمان وحده، وذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية لتأكيد صفتها الديمقراطية، وإما أن يتقرر للسلطة التنفيذية وحدها، وذلك في البلاد التي تعمل على دعم مركز هذه السلطة، وقد يتقرر هذا الحق للبرلمان والسلطة التنفيذية معاً، وذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك قد يتقرر هذا الحق للحكومة والهيئة التشريعية وجمهور الناخبين^(١).

ولقد أخذ الدستور السوري من بين هذه المبادئ بالمبدأ القاضي بتوازن وتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى ذلك أُعطي حق اقتراح تعديل هذا الدستور للسلطة التنفيذية وذلك بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأعلى لهذه السلطة، كما أُعطي هذا

(١) «The initiative for amendment may be taken by (a) the government, (b) the legislature, or (c) the electorate».

انظر : P. Sharan; *Political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.50.*

الحق أيضاً للسلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب، حيث يملك أعضاء هذا المجلس حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

وهكذا، يكون حق اقتراح تعديل الدستور السوري النافذ مقررأً لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /١٤٩/ من الدستور المذكور بقولها: (لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور).

وعلى ذلك، فإذا ما رغب رئيس الجمهورية بممارسة حقه في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإن عليه أن يقدم اقتراحه بهذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب^(١)، ويجب على رئيس الجمهورية أن يذكر في طلبه المتضمن اقتراح التعديل، النصوص أو المواد المطلوب تعديلها، والأسباب الموجبة أو الداعية إلى هذا التعديل^(٢).

أما إذا رغب أعضاء مجلس الشعب بممارسة حقهم الدستوري في اقتراح تعديل الدستور، فإن عليهم أن يقدموا اقتراحاتهم بهذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب^(٣).

ويجب أن يكون طلب التعديل موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، مع ضرورة ذكر النصوص المراد تعديلها، والأسباب الموجبة

(١) انظر المادة /١٨٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام ١٩٧٤ وتعديلاته .

(٢) انظر الفقرة الثانية من المادة /١٤٩/ من الدستور السوري النافذ .

(٣) انظر المادة /١٨٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

لذلك^(١)، ويُبَلِّغُ هذا الطلب فور وروده إلى رئيس الجمهورية الذي له إيفاد مَنْ يمثِّله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكِّلها مجلس الشعب لدراسة اقتراح التعديل^(٢).

٢) تشكيل لجنة خاصة لبحث ودراسة اقتراح التعديل:

تنص الفقرة الثالثة من المادة /١٤٩/ من الدستور السوري على أن: (يشكِّل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه).

وهذا ما أكَّد عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، حيث تطلَّب أن يقوم المجلس بإدراج طلب التعديل فور وروده في جدول أعمال أول جلسة يعقدها بعد تسجيله في ديوان المجلس، ويشكِّل المجلس لجنة خاصة للبحث في اقتراح التعديل، ويحال طلب التعديل إلى هذه اللجنة، على أن يُراعى في اختيار أعضائها الاختصاص^(٣).

وكما هو واضح من نص الفقرة الثالثة من المادة /١٤٩/ من الدستور، فإن صاحب الاختصاص بتشكيل اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل هو "مجلس الشعب" وليس "رئيس المجلس"،

(٤) انظر الفقرتين الأولى والثانية من المادة /١٤٩/ من الدستور السوري النافذ .

(٥) انظر المادة /١٨٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(١) انظر المادة /١٨٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

وبمعنى آخر، فإن "مكتب المجلس" هو الذي يتولى مهمة تشكيل اللجنة الخاصة لبحث اقتراحات تعديل الدستور^(١).

وعلى اللجنة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل أن تقدم تقريرها عنه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً، ولها أن تطلب من مجلس الشعب تمديد هذه المدة خمسة أيام آخر^(٢). ويتضح من ذلك أنه يمكن للجنة الخاصة أن تقدم إلى المجلس تقريرها عن اقتراح التعديل المكلفه ببحثه، من لحظة إحالة الاقتراح إليها حتى مدة أقصاها عشرين يوماً^(٣).

٣) مناقشة وإقرار التعديل:

يقوم مجلس الشعب فور ورود تقرير اللجنة إليه، أو بانتهاء المدة المعطاة إليها لدراسة اقتراح التعديل، بمناقشة هذا الاقتراح، وبعد الانتهاء من المناقشة يعرض الاقتراح على المجلس للتصويت عليه، ويشترط لإقرار التعديل أن توافق عليه أكثرية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس.

وإذا رفض المجلس اقتراح التعديل، فلا يجوز إعادة عرضه عليه ثانية قبل مرور سنة على الأقل من تاريخ تقديمه^(٤).

(٢) تنص المادة /٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن : ﴿ يتألف

مكتب المجلس من رئيس المجلس ونائيه وأمينين للسر ومراقبين ﴾ .

(٣) انظر المادة /١٨٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٤) أي أنه لا يوجد لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس الشعب "حد أدنى"

للمدة التي يجب أن تقدم خلالها اللجنة الخاصة تقريرا إلى مجلس الشعب .

(١) انظر المادة /١٩٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

وإذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن التعديل بنتيجة، تُمدد الدورة بقرار من رئيس المجلس لبحث التعديل فقط^(١).

(٤) موافقة رئيس الجمهورية:

على الرغم من إقرار مجلس الشعب التعديل المقترح للدستور بالأغلبية المطلوبة، إلا أن هذا التعديل لا يعتبر نهائياً وبالتالي لا يتم إدخاله في صلب الدستور إلا إذا اقترن بموافقة رئيس الجمهورية^(٢).

ثانياً التعديلات التي طرأت على الدستور السوري النافذ:

طراً على الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية منذ دخوله حيز التنفيذ في ١٣ آذار ١٩٧٣ وحتى الآن (مطلع العام ٢٠٠٩) ثلاثة تعديلات فقط، هي الآتية:

(١) التعديل الدستوري الأول:

أقر مجلس الشعب السوري بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٦/٣/١٩٨٠ تعديل المادة السادسة من الدستور المتعلقة بعلم وشعار ونشيد الدولة، واقترن هذا التعديل بموافقة رئيس الجمهورية بإصداره القانون رقم ٢/ تاريخ ٢٩/٣/١٩٨٠.

(٢) انظر المادة ١٩١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(١) انظر الفقرة الرابعة والأخيرة من المادة ١٤٩/ من الدستور السوري النافذ، وكذلك

أيضاً الفقرة /أ/ من المادة ١٩٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

وقد كانت هذه المادة قبل التعديل تنص على أن: (علم الدولة وشعارها ونشيدها هو علم دولة اتحاد الجمهوريات العربية وشعارها ونشيدها)، وأصبح نصها بعد التعديل كالآتي: (يبين القانون علم الدولة وشعارها ونشيدها والأحكام الخاصة بكل منها).

ولاشك أن هذا التعديل كان ضرورياً بعد اندثار « اتحاد الجمهوريات العربية »^(١)، الذي أعلن عن قيامه عام ١٩٧١، وذلك نتيجة عدم تطبيق الدستور الاتحادي الذي أنشأه.

(١) اتحاد الجمهوريات العربية هو اتحاد بين جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية الليبية والجمهورية العربية السورية، تم الإعلان عن قيامه في ١٧ نيسان ١٩٧١ في مدينة بنغازي. وتأكيداً وامتداداً لمقررات دول "ميثاق = = طرابلس"، فقد اتفق الرئيس المصري أنور السادات، والرئيس الليبي معمر القذافي، والرئيس السوري حافظ الأسد على إقامة اتحاد الجمهوريات العربية بين دولهم الثلاث، على أن ينضم السودان إليهم في أقرب فرصة تمكّنه منها ظروفه الخاصة .

وقد انطلق الرؤساء الثلاثة في اتفاهم من منطلقات أساسية تشكل حجر الأساس في بناء الاتحاد وهي : أولاً - أن يكون هذا الاتحاد نواة لوحدة عربية شاملة ثانياً - إقامة المجتمع العربي الإشتراكي الموحد ثالثاً - أن يكون الأداة الرئيسية للأمة العربية في معركة التحرير .

وعلى أساس هذه المنطلقات، فقد قرّر الرؤساء الثلاثة : ١. أن تحرر الأرض العربية المحتلة هو الهدف الذي ينبغي أن تسخر في سبيله كل الانكانات والطاقات ٢. أنه لا صلح ولا تفاوض مع اسرائيل ولا تناز عن أي شبر من الأرض العربية المحتلة ٣. أنه لا تفرط في القضية الفلسطينية ولا مساومة عليها .

ونحن نرى مع البعض^(١) أنّ الأسباب الموجبة التي دعت إلى تعديل المادة السادسة من الدستور السوري، كان عليها أن تؤدي لا إلى تعديل بل إلى إلغاء الجملة الأخيرة من المادة الأولى من هذا الدستور، والتي تنص على أن: (الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية.... وهي عضو في دولة اتحاد الجمهوريات العربية).

٢) التعديل الدستوري الثاني:

أقرّ مجلس الشعب السوري بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩١/٧/١ تعديل الفقرة الثالثة من المادة /٨٤/ من الدستور المتعلقة بانتخاب الرئيس الجديد للجمهورية، واقترن هذا التعديل بموافقة رئيس الجمهورية بإصداره القانون رقم/١٨/ تاريخ ١٩٩١/٧/٣.

كما تقرّر عرض الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية على استفتاء شعبي في كل جمهورية على حده وفي تاريخ واحد، ووضع مشروع دستور في إطار هذه الأحكام الأساسية .

ورغم موافقة الشعب العربي في الاستفتاءات الشعبية التي جرت في الأقطار الثلاثة في الأول من أيلول عام ١٩٧١ على الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية، إلا أن هذا الأخير بقي حياً على وزن، بسبب بعض الخلافات التي نشبت بين أطراف الاتحاد .

راجع في التفاصيل: د. عبد الوهاب الكيالي؛ موسوعة السياسة " الجزء الأول " (لبنان؛ بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، طبعة ١٩٨٥)، ص ٤٤، ٤٥؛ يحيى سليمان قسام؛ الموسوعة السورية الحديثة، المجلد الثاني(٢) (لبنان؛ بيروت، دار نوبليس، الطبعة الأولى ٢٠٠٥)، ص ٦٤ وما بعدها .

(١) انظر : د. سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٧٢٠ .

وقد كانت الفقرة المذكورة قبل التعديل تنص على أن: (يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية القائم في مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً). وأصبح نصها بعد التعديل كالآتي: (يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية القائم في مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على ستة أشهر).

ويرى البعض بحق أن هذا التعديل وبغض النظر عن أسبابه الموجبة يعتبر منتقداً من الناحية العملية، فمن المعروف في مختلف دول العالم أن الفترة الفاصلة بين انتخاب رئيس جديد للدولة وانتظار انتهاء ولاية الرئيس القائم تعتبر بمثابة فترة انتقالية، توصف بفترة جمود وانتظار على كافة المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية...، وتعمل خلالها المؤسسات الدستورية للدولة وكأنها في حالة تصريف أعمال؛ ولذلك يستحسن تقصير هذه المدة إلى أدنى حد ممكن. وبناءً عليه، فإن النص الأساسي للفقرة الثالثة من المادة /٨٤/ من الدستور قبل التعديل كان أفضل من نصها بعد التعديل^(١).

٣) التعديل الدستوري الثالث:

أقر مجلس الشعب السوري في جلسته المنعقدة يوم السبت العاشر من حزيران ٢٠٠٠ إثر وفاة الرئيس حافظ الأسد طيب الله ثراه تعديل الفقرة الأخيرة من المادة /٨٣/ من الدستور المتعلقة بالسن الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية، واقترن هذا التعديل بموافقة نائب

(١) انظر : د. سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق،

ص ٧٢٠، ٧٢١ .

رئيس الجمهورية الذي مارس مؤقتاً صلاحيات رئيس الجمهورية بناءً على أحكام الدستور وخاصة المادة /٨٨/ و /١٤٩/ بإصداره القانون رقم /٩/ تاريخ ٢٠٠٠/٦/١١.

وقد كانت الفقرة المذكورة قبل التعديل المذكور تنص على أن: (يشترط في مَنْ يُرَشَّح لِرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية و السياسية متمماً الأربعين عاماً من عمره)، وأصبح نصها بعد التعديل كالتالي: (يشترط في مَنْ يُرَشَّح لِرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية و السياسية متمماً الرابعة والثلاثين عاماً من عمره)^(١).

نطاق التعديل

ذكرنا سابقاً^(٢) أن الدستور لا بد أن يقبل التعديل بحكم طبيعته، لأنه عبارة عن قانون، وقواعد القانون أياً كان مصدرها قابلة للتغيير والتبديل تبعاً لتغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة. ولهذا، فإن الدستور وهو القانون الأسمى في الدولة يجب أن يكون ذا طبيعة متجددة في جميع أحكامه كأي قانون آخر، بحيث يكون قابلاً للتعديل حتى يستطيع أن يساير مقتضيات تطور

(١) تشترط بعض الدول في من يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون بالغاً من العمر /٤٠/ عاماً على الأقل، ونذكر من هذه الدول : مصر واليمن والعراق وتونس والجزائر وتركيا وألمانيا الاتحادية، وتشترط بعض الدول الأخرى بلوغ المرشح الرئاسي سن /٣٥/ عاماً، ومثالها : الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا الاتحادية والهند، في حين نجد أن دولاً أخرى تكفي فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون بالغاً من العمر /٢٥/ عاماً على الأقل (كلبنان) أو /٢٣/ عاماً على الأقل (كفرنسا) .

(٢) راجع ما سبق ذكره، في ص ١٩٤، ١٩٥، ٢٠٣ .

المجتمع، ويكون صورة حقيقية لنظام الحكم السائد في هذا المجتمع،
وإلا أصبح معرضاً للتعديل الكلي عن طريق الثورة أو الانقلاب.

وبعد أن قمنا بتحديد الجهة المختصة بتعديل الدستور، وهي
كما رأينا السلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور، يثور
التساؤل عن مدى حرية هذه السلطة في تعديل نصوص الدستور، هل
تتمتع بحرية تامة في إجراء ما تراه من تعديلات؟ أم أنها مقيدة في عملها
بالنطاق الذي حدده لها الدستور؟ وبمعنى آخر، ما هو النطاق الذي
تستطيع السلطة التأسيسية المنشأة أن تمارس فيه سلطتها في تعديل
نصوص الدستور؟

وإذا كان الفقه الدستوري قد أجمع على بطلان الجمود المطلق
الكلي للدساتير، الذي يحظر تعديل الدستور مطلقاً وبصفة أبدية، إلا
أنه لم يتفق على رأي واحد بالنسبة لحالات الجمود النسبي التي تحظر
تعديل الدستور خلال مدة معينة، أو التي تحظر تعديل بعض نصوصه
سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو مؤقتة. ولذلك فقد ثار الخلاف بين فقهاء
القانون الدستوري بشأن تحديد القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي
تحظر التعديل، وتشعبت الآراء الفقهية حول قيمة مثل هذه النصوص.

تقييد سلطة التعديل

يلجأ واضعو الدساتير الجامدة عادةً للحيلولة دون تعديلها إلى
تضمين الوثيقة الدستورية نصوصاً تتضمن عدم جواز اقتراح تعديل أي
نص وارد في الدستور إلا بعد مضي فترة زمنية محددة على نفاذه (حظر
التعديل الزمني)، أو تحريم تعديل بعض النصوص سواء كان ذلك بصفة

مؤبّدة (حظر التعديل الموضوعي المؤبّد) أو بصفة مؤقتة (حظر التعديل الموضوعي المؤقت).

وقد بيّنا سابقاً المقصود بكل من حظر التعديل الزمني، وحظر التعديل الموضوعي بصورتيه المؤبّد والمؤقت، كما أوردنا أيضاً أمثلة عديدة لأنواع الحظر المختلفة.

ولذلك، وخشية التكرار والإطالة، فإننا نحيل القارئ الكريم إلى ما ذكرناه بهذا الشأن عند حديثنا عن أنواع الجمود في الدساتير^(١).

القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور

اجتمعت كلمة الفقه الدستوري على أنه لا يجوز حظر تعديل الدستور مطلقاً وبصفة أبدية، فمثل هذا الحظر باطل ولا قيمة له للأسباب التي بيّناها سابقاً^(٢).

وإذا كان هذا هو موقف الفقه من صورة "الجمود المطلق الكلي الدائم"، فإنه لم يتفق على رأي واحد بالنسبة لحالات الجمود النسبي التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة معينة، أو التي تحظر تعديل بعض نصوصه سواء كان ذلك بصفة مؤبّدة أو مؤقتة.

فبينما يرى البعض بطلان هذا الحظر من الناحية القانونية، يذهب البعض الآخر إلى صحته وضرورة الالتزام به، كما يذهب اتجاه

(١) راجع ما سبق ذكر، في الصفحات (من ١٩٥ حتى ١٩٨).

(٢) راجع ما سبق ذكر، في ص ١٩٤، ١٩٥.

ثالث إلى التفرقة بين أنواع الحظر محرماً بعضها ومبيحاً البعض الآخر. وفيما يلي تفاصيل هذه الآراء.

الاتجاه الأول بطلان الحظر النسبي من الناحية القانونية:

ذهب جانب من الفقه إلى أن النصوص التي تحظر تعديل الدستور في بحر مدة معينة، أو التي تحظر تعديل بعض موادها بصفة مؤبّدة أو مؤقتة لا قيمة لها، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية القانونية؛ ويعتبر هؤلاء الفقهاء أن النصوص التي تتضمن مثل هذا الحظر ليست سوى مجرد رغبات وأمانى ليس لها صفة الإلزام في المجال القانوني^(١).

ويستند أنصار هذا الاتجاه في رفضهم لحظر التعديل النسبي في صورته الزمنية والموضوعية إلى ذات الحجج والأسانيد التي استند إليها الفقه الدستوري في رفضه للجمود المطلق الكلي الدائم للدستور، وتجريد النصوص التي تتضمن مثل هذا النوع من الحظر من كل قيمة قانونية^(٢).

(١) ومن أنصار هذا الاتجاه نذكر على سبيل المثال :

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.288, et seq.

د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٥٤، ١٥٥.

د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٢ .

د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٧٥، ٥٧٦ .

د. محمد رنعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٥، ١٧٩ .

(٢) راجع في هذه الحجج ما سبق ذكره، في ص ١٥٣، ١٥٤ .

ونتيجة لهذا الاتجاه، فإن تحريم تعديل الدستور ليس بذى قيمة من الناحية القانونية، وتكون مواده في هذا الشأن غير ملزمة، ويجوز بالتالي إجراء التعديل أصلاً في جميع مواده وفي أي وقت على خلاف ما تقضي به أحكامه في هذا الأمر.

الاتجاه الثاني تمنع الحظر النسبي بالصفة القانونية:

ذهب جانب آخر من الفقه الدستوري إلى صحة النصوص السابقة سواء تلك التي تحظر تعديل الدستور في بحر مدة معينة، أو التي تحظر تعديل بعض مواده بصفة مؤقتة أو مؤقتة من الوجهة القانونية، وإن لم تكن كذلك من الوجهة السياسية.

فإذا كانت هذه النصوص من وجهة النظر السياسية تتعارض بما تتضمنه من حظر التعديل مع مبدأ سيادة الأمة (أو الشعب) الذي يقضي بتقرير حق إنشاء وتعديل الدستور للشعب باعتباره صاحب السيادة، فإن هذه النصوص تكون صحيحة من وجهة النظر القانونية، ومن ثم يجب احترامها والعمل بمقتضاها^(١).

(١) ومن أنصار هذا الاتجاه نذكر على سبيل المثال :

د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الأول، "المبادئ الدستورية العامة"، مرجع سابق، ص ٣١، ٣٢ .

د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤)، ص ٢٣٤ .

د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٨ ، ١٨٩ .

د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، "المبادئ الدستورية العامة"، مرجع سابق، ص ٢٨٤ ، ٢٨٥ .

ويستند أنصار هذا الاتجاه لتدعيم وجهة نظرهم، فضلاً عما تقدم، بأنه إذا كان من الثابت والمسلم به أن جميع السلطات مصدرها الأمة، إلا أن استعمال الأمة لهذه السلطات يجب أن لا يكون إلا على الوجه المبين في الدستور، وبالتالي لا يجوز تعديل الدستور إلا بواسطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك، ووفق الشروط والإجراءات التي بيّنها، وفي نطاق الحدود التي رسمها. ولهذا، فإن الشعب لا يستطيع أن يزاول حقه في هذا الخصوص إلا عن طريق السلطات القانونية التي أوجدها الدستور، إذ لا يتصور عقلاً أن تقدم هذه السلطات على إتيان عمل مخالف لأحكام الدستور، إلا إذا كانت تستهدف بهذا العمل القيام بانقلاب أو ثورة^(١).

وعلى ذلك، فإنه لا يجوز مخالفة النصوص التي تحظر تعديل الدستور، لأنه تتمتع بالقيمة القانونية التي تحوزها النصوص الدستورية، وإن أية مخالفة لها تعتبر مخالفة للدستور الذي تم وضعه عن طريق السلطة التأسيسية المعبرة عن الإرادة الشعبية. وهكذا، لا يجوز إهدار القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي تحظر التعديل، لأنها صحيحة ومنتجة لآثارها طالما ظل الدستور قائماً لم تسقطه ثورة أو يطيح به انقلاب^(٢).

الاتجاه الثالث التمييز بين صورتَي الحظر النسبي:

(١) انظر : د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٣٤ .

(٢) انظر : د. عثمان خليل، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة"، مرجع سابق، ص ٣١ .

ذهب جانب ثالث في الفقه يمثله الأستاذ جورج بيردو **George Burdeau** إلى وجوب التفرقة بين النوعين السابقين من النصوص التي تحظر التعديل، أي بين تلك التي تحظر تعديل بعض أحكام الدستور (الحظر الموضوعي)، وبين تلك التي تحظر تعديل الدستور في بحر مدة معينة (الحظر الزمني)، غير أن أنصار هذا الاتجاه لم يتفقوا على حكم واحد بالنسبة لكل صورة.

فقد ذهب الأستاذ بيردو إلى أن النصوص التي تحظر تعديل بعض أحكام الدستور بصفة دائمة ليست لها أية قيمة قانونية، إذ لا تستطيع السلطة التأسيسية الحالية أن تقيّد السلطة التأسيسية المقبلة، أما بالنسبة للنصوص التي تحظر تعديل الدستور في بحر مدة معينة، فإنها تعد سليمة ومشروعة من الناحية القانونية، ويتعين الالتزام بها واحترامها.

وقد لاقى هذا الرأي ترحيباً لدى بعض الفقه الدستوري في مصر^(١)، على أساس أن هذه التفرقة صحيحة ومنطقية، لأنها تفرقة بين صورتين مختلفتين اختلافاً يبرّر المغايرة في الحكم بينهما.

فالصورة الأولى التي تقضي بمنع التعديل في بعض نصوص الدستور بصفة دائمة تعد مصادرة صريحة وأبدية لإرادة الأجيال القادمة، وهي بذلك تلحق بالجمود المطلق الكلي الذي يتفق الجميع على رفضه، والفارق بين النصوص التي يرفضها الأستاذ بيردو والجمود المطلق الكلي الذي يرفضه الجميع هو فارق في الدرجة فقط، إذ أن المنع هنا يتعلق

(١) انظر : د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٤)، ص ٧٠، ٧١ .

ببعض النصوص، والمنع هناك يتعلق بكل النصوص، ولكنه منع أبدي في الحالتين، مما يبرر رفضه باعتباره حَجْرًا على المستقبل. أما الصورة الثانية التي تضع حاجزاً زمنياً معيناً لا يجوز التعديل أثناءه، والتي تعد سليمة طبقاً لهذه التفرقة، فلا فارق بينها وبين أن يقال أنه يجب أن تمضي ستة أشهر مثلاً بين إبداء الرغبة في التعديل والتصويت على التعديل، والكل يجمع على أنه لا غبار على مثل ذلك الاشتراط، حتى أن أحداً لم يناقش سلامته القانونية ويأخذه الكل مأخذ القبول، بل إن البعض يتطلبه حتى يمكن مناقشة النصوص المراد تعديلها بروية.

غير أن البعض الآخر من الفقه المصري قد أخذ برأي مخالف، إذ يسلم بمشروعية النص على حظر تعديل بعض أحكام الدستور، بينما لا يعترف بأية قيمة قانونية للنصوص التي تمنع تعديل الدستور في بحر مدة معينة، وبمعنى آخر إنه أجاز ما رفضه بيردو، ورفض ما أجازته "بيردو" في شأن حظر التعديل^(١).

ومن جانبنا فإننا نعتقد مع البعض^(٢) أنه لا يوجد أي مبرر منطقي أو سند قانوني لهذه التفرقة بين نوعي أو صورتَي الحظر من حيث تحديد قيمتها القانونية، ولا يمكن إلا أن نسوي بين الصورتين في الحكم؛ فإذا كان صحيحاً أن مبدأ سيادة الأمة وعدم جواز تقييد السلطة التأسيسية في جيل معين للسلطة التأسيسية في الأجيال القادمة لا

(١) انظر : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٨ .

(٢) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٨ .

يتفق مع الحظر الموضوعي، فإنه لا يتفق أيضاً مع الحظر الزمني، وبمعنى آخر إذا كان من شأن المبدأ المذكور أن يبطل النص الذي يمنع تعديل بعض أحكام الدستور، فإنه يبطل أيضاً النصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة معينة.

وعلى العكس من ذلك، إذا كان صحيحاً أن الأمة لا تمارس سلطاتها إلا وفقاً للطريقة المبينة في الدستور، وأنها لا تستطيع تعديل دستورها إلا بإتباع الإجراءات وفي نطاق الحدود التي رسمها الدستور، وأنه تبعاً لذلك تكون للنصوص التي تحظر تعديل الدستور قيمة قانونية ملزمة، فإن ذلك يصدق سواء بالنسبة للنصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة معينة، أو بالنسبة للنصوص التي تمنع من تعديل أحكام معينة من الدستور، فالحكم لا يمكن إلا أن يكون واحداً بالنسبة للصورتين، فإما أن نقول بأن الحظر مشروع وسليم في الصورتين، وإما أن نقول بعدم جواز حظر التعديل إطلاقاً.

ونتيجةً لذلك، نرى مع البعض^(١) أنه لا يمكن الخروج عن أحد رأيين: الرأي القائل بعدم مشروعية النصوص التي تحظر تعديل الدستور (الرأي الأول) أو الرأي القائل بأن هذه النصوص مشروعة وتكون لها قيمتها القانونية طالما بقي الدستور قائماً لم يسقط بالثورة أو يعدل بالانقلاب (الرأي الثاني).

(١) انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ..، مرجع

سابق، ص ٩٧ .

والحقيقة أن لكل من الرأيين وجاهته، وكلاهما يستند إلى حجج منطقية معقولة، غير أن واقع الحياة السياسية لا يقف كثيراً عند الاعتبارات القانونية وحدها^(١)، ولا يتشكل بما تمليه هذه الحجة أو تلك من الحجج المنطقية التي يستند إليها الفقهاء. وسواء قلنا بسلامة النصوص الدستورية المانعة من تعديل الدستور، أو قلنا بأنها غير قانونية، فإن قيمتها الفعلية تتوقف على مدى تجاوبها مع حاجات الجماعة وانفاقها مع ما تمليه إرادة القوى الغالبة فيها؛ فإذا ما فقدت هذه النصوص تأييد الجماعة أو تززع إيمانها بأحكامها، فلن يُجدي كثيراً الاعتراف لها بقيمة قانونية ملزمة، ولن يحول هذا الاعتراف دون تعديلها. كما أن القول بعدم مشروعيتها لن يؤدي إلى تعديلها قبل أن يستقر في ضمير الجماعة ويسود الاعتقاد في ضرورة إجراء هذا التعديل^(٢).

ومع ذلك، فإننا نعتقد أن الرأي الثاني الذي يعترف للنصوص التي تحظر تعديل الدستور بالقيمة القانونية طالما بقي الدستور قائماً لم يسقط بالثورة أو يعدل بالانقلاب يعدّ أكثر اتفاقاً مع ما سبق أن انتهينا

(٢) ولا أدل على ذلك من أن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٧٩١ الذي كانت بعض نصوصه تحرم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات، لم يبقَ إلا سنة واحدة . وعلى العكس من ذلك، نجد أن دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر سنة ١٨٧٥ الذي لم يتضمن مثل هذه النصوص المانعة من التعديل قد ظل مطبقاً لمدة ٦٥ عاماً . وعلى ذلك فإن تطور الحياة وتغيرها من الناحية العملية لا يستقيم عادة مع فرض نصوص دائمة لا تتطور ولا تتغير .

انظر : د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(١) انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ..، مرجع سابق، ص ٩٧ .

إليه مع غالبية الفقهاء من أن تعديل الدستور يجب أن يتم وفقاً للإجراءات والأوضاع التي نص عليها الدستور وفي نطاق الحدود التي رسمها.

وحاصل القول أن النصوص المانعة من التعديل في صورتها، تتمتع بالقوة القانونية الملزمة طيلة نفاذ الدستور، فلا يجوز إجراء أي تعديل على تلك الأحكام. وإن حصل اقتراح التعديل رغم تلك النصوص وفي فترة نفاذ الدستور، فإنه يكون مجرداً من أي سند قانوني^(١).

(٢) انظر في تأييد هذا الرأي : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٨ ؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ١٨٨.