جمهورية مصر العربية
وزارة التعليم العالي
جامعة المنصورة
كلية الحقــوق

بحث للنشر بعنوان:

قواعد وإجراءات تعديل الدستور الإماراتي

(دراسة مقارنة)

إعداد الباحث: سيف راشد عبيد المزروعي

إشراف
الأستاذ الدكتور/ وليد محمد الشناوي
أستاذ القانون العام
عميد كلية الحقوق – جامعة المنصورة

العام الدراسي
١٤٤٤هـ/٢٠٢٢م

الملخص

هدف هذا البحث إلى توضيح القواعد المتعبة في تعديل الدستور، والتعرف على السلطة المختصة بتعديل القواعد الدستورية، بالإضافة إلى إبراز القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور، واستعراض مراحل التعديل الدستوري في النظام الدستوري الإماراتي والمقارن، وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن، وذلك من خلال المقارنة بين النظم الدستورية ذات العلاقة بسلطة تعديل القواعد الدستورية وإجراءاتها في كل من النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة والأنظمة الدستورية المقارنة. وتوصل البحث إلى عدة نتائج أهمها أن الحكمة من وجود إجراءات التعديل في نصوص الدساتير تتجلى من كون أن الدستور لا يقوم فقط بتنظيم الدولة وحدها بوصفها مؤسسة، وإنما يقوم أيضاً بتنظيم المجتمع كأساس تقوم الدولة على خدمته وضمان سيره بانتظام واطراد، والنظام الدستوري الذي تقوم الدولة عليه، وكذلك المجتمع لابد أن يساير قوانين التطور المستمر، وإمكانية تعديل الدساتير هي التي تسمح لهذا النظام بمواكبة هذا التطور، وتم التوصية بأنه يجب ألا يتم البدء في إجراءات التعديل الدستوري إلا بعد مناقشة واسعة ومتعمقة من كافة أطياف المجتمع بكافة مؤسساته ومنظماته، أي لا تكون مقصورة على عدد محدد من الأفراد، ويجب أن يعطى للشعب فرصة التعبير عن رأيه قبل القيام بالتعديل، ويجب نشر الأمر على أفراد الشعب مدة كافية للاقتناع بالتعديل.

Abstract

The aim of this research is to clarify the difficult rules in amending the constitution, and to identify the competent authority to amend the constitutional rules, in addition to highlighting the legal value of the texts that prohibit amending the constitution, and to review the stages of constitutional amendment in the UAE and comparative constitutional system. During the comparison between the constitutional systems related to the power to amend constitutional rules and procedures in both the constitutional system of the United Arab Emirates and the comparative constitutional systems. The research reached several results, the most important of which is that the wisdom of the existence of amendment procedures in the texts of constitutions is evident from the fact that the constitution does not only organize the state alone as an institution, but also organizes society as a basis upon which the state is based on its service and ensuring its regular and steady progress, and the constitutional system on which the state is based. Likewise, society must keep pace with the laws of continuous development, and it is the possibility of amending constitutions that allows this system to keep pace with this development, and it was recommended that constitutional amendment procedures should not be initiated except after a broad and in-depth discussion by all segments of society in all its institutions and organizations, i.e. it is not limited A specific number of individuals, and the people must be given the opportunity to express their opinion before making the amendment, and the matter must be published to the people for a sufficient period to be convinced of the amendment.

مقدمـة

إن الدسـاتير في سـائر العالم ليسـت عصـية على التعديل، إلا أن قواعد وإجراءات تعديلها تختلف في الدســاتير المرنـة عنها في الدســاتير الجامدة، حيث يتطلب الدســتور الجامد لتعديله إجراءات وقواعد أشــد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية، والجمود بالمعنى المذكور يعتبر نســبياً، لأن إمكانية تعديل الدســتور الجامد قائمة ويترتب على هذا الجمود نوع من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الذي يقيمه الدستور. بيد أن هناك نوعاً من الجمود يطلق عليه الجمود المطلق، وهو قد يتعلق بنصــوص الدســتور جميعها وإلى الأبد، بأن ينص على تجريم تعديل أي نص من نصوصه في أي وقت، وقد يحرم الدستور تعديل أي نص من نصوصه خلال فترة زمنية معينة، أو ينص على عدم تعديل بعض أحكامه إلى الأبد.

وهذا الجمود يكون نادراً لاستحالة تحققه عملاً، فضلاً عن تعارضـه مع مبدأ سيادة الأمة، لذلك فإن الجمود لا يكون إلا نسبياً يسمح بتعديل الدستور، لأنه مهما قيل بضرورة استقرار النظام السـياسـي، ومهما امتدح فيه، فإنه لا يمكن أن يصـل بالحياة السـياسـية إلى درجة الجمود الكامل، ومهما حاول واضــعو الدســاتير تجميدها، فإنهم لا يسـتطيعون أن يهتدوا إلى ذلك سـبيلاً ويوقفون التطور المسـتمر لتلك الدسـاتير، فسـوق تتطور دائماً لكي تكون متماشـية مع ما يطرأ على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصـادية من تغيير ويتسع الإطار القانوني للنظام السياسي لكل جديد في حياة المجتمع، لأن القاعدة القانونية مهما كان مصــدرها تكون قابلة للتعديل والتغيير تبعاً لتغير الظروف الســياســية والاجتماعية لكل مجتمع، غير أنه يجب أن يتم هذا التعديل طبقاً للشــروط والإجراءات المقررة، وإلا عد خروجاً على القاعدة القانونية لا تعديل لها، وهذا هو شـأن الدسـتور الجامد، فالتعديل ضرورة سياسية وقانونية معاً.

فمن الناحية السـياسـية نجد الدسـتور قابل للتعديل، لأنه يقوم بوضــع القواعد الأســاســية الخاصــة بنظام الحكم في الدولة طبقاً للظروف الســائدة عند إصــداره، فإذا تغيرت تلك الظروف وتطورت وجب تعديل النصوص الدستورية حتى تكون متجاوبة مع تلك الظروف، أما إذا تطورت الظروف وجمدت النصـوص الدستورية عن ملاحقة هذا التطور وملازمته، فسوف ينفصـل الواقع عن القانون وتكون الدسـاتير عرضــة لأن تجرفها التيارات المعارضــة. ومن الناحية القانونية فإن مبدأ سـيادة الأمة يتنافى مع جمود الدسـتور جموداً مطلقاًن لأن هذا الجمود سـيترتب عليه حرمان الأمة صــاحبة السـيادة من ممارســة حقها في تعديل دسـتورها طبقاً لتغير الظروف، لذلك فقد لزم

الأمر أن يكون الدستور متصفاً بالجمود النسبي حتى يسمح للأمة بإمكانية تعديله كلما قدرت أن ذلك لازماً حتى لا تفرض الأجيال السابقة إرادتها على الأجيال المستقبلية.

مشكلة البحث:

يندرج الدستور الإماراتي في إطار الدساتير الجامدة، وأن جموده نسبي وليس مطلقاً، ذلك أن جميع أحكامه قابلة للتعديل، ولم يرد نص يحظر تعديل بعض نصوصه على نحو دائم أو خلال فترة زمنية معينة، ومن ثم يجوز تعديل أحكامه بإتباع إجراءات خاصة منصوص عليها في المادة (١٤٤) من الدستور الإماراتي، تختلف عن تلك التي تعدل بها القوانين العادية، إلا أن المشرع الدستوري الإماراتي اشترط واستلزم أن يتم تعديله إذا دعت الحاجة ووجدت مصالح عليا مبررة لإجراء التعديل ليضفي على الدستور طابع الثبات والاستقرار، بوصفه القانون الأسمى للمجتمع. وعليه تتمثل مشكلة البحث في أن الدساتير تضمن استقرار المجتمع وأمنه، ولكن تعديلها قد تطلبه الظروف والتطورات، ولذلك تكمن المشكلة في كيفية ضمان أن يكون تعديل الدستور من أجل مواجهة التطورات وليس لأهداف سلطوية، وما تأثير ذلك على الحقوق والحريات.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في أن سنن التطور المجتمعي تستلزم تعديل القواعد القانونية أياً كان مصدرها، وتقتضي اعتبارات الحكمة السياسية والمنطق القانوني ضرورة تعديل القواعد الدستورية، حتى تتلاءم مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تطرأ على حركة المجتمع، وحتى تكون هذه القواعد متجاوبة مع المتغيرات والمستجدات ومسايرة لها. كما تتمثل أهمية البحث في أن جمود الدستور لا يمكن أن يؤدي إلى استقراره نهائياً وبصفة مطلقة، بحيث لا يمكن تعديله، لأن الأمة لا تستطيع أن تتنازل عن سلطتها التأسيسية بصفة مطلقة، وإنما المقصود فحسب هو الجمود النسبي للدستور الذي يسمح بتعديله ولكن باشتراط إجراءات أشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية.

أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في الآتي:

١. توضيح القواعد المتعبة في تعديل الدستور.

٢. التعرف على السلطة المختصة بتعديل القواعد الدستورية.

٣. إبراز القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور.

٤. التعرف على مراحل التعديل الدستوري في النظام الدستوري الإماراتي والمقارن.

منهجية البحث:

اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، وذلك من خلال المقارنة بين النظم الدستورية ذات العلاقة بسلطة تعديل القواعد الدستورية وإجراءاتها في كل من النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة والأنظمة الدستورية المقارنة.

خطة البحث:

المبحث الأول: مفهوم تعديل الدستور وأغراضه

- المطلب الأول: تعريف التعديل الدستوري ونشأته
- المطلب الثاني: أغراض التعديل الدستوري

المبحث الثاني: السلطة المختصة بتعديل الدستور وإجراءاتها

- المطلب الأول: سلطة تعديل الدستور
- المطلب الثاني: إجراءات تعديل الدستور

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

قائمة المراجع

المبحث الأول

مفهوم تعديل الدستور وأغراضه

يتطلب الدستور الجامد لتعديله إجراءات وقواعد شكلية أشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية، والجمود بالمعنى المذكور يعتبر نسبياً، لأن إمكانية تعديل الدستور الجامد قائمة ويترتب عليه نوع من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الذي يقيمه الدستور[1].

وللتعرف على مفهوم تعديل الدستور وأغراضه، سنقسم هذا المبحث على النحو التالي:

- المطلب الأول: تعريف التعديل الدستوري ونشأته.
- المطلب الثاني: أغراض التعديل الدستوري.

المطلب الأول

تعريف التعديل الدستوري ونشأته

أولاً- تعريف التعديل الدستوري:

التعديل هو تغيير في نص ما، باستبداله، أو تغييره، أو إضافة إليه، أو لكل هذه الوسائل مجتمعة، الغرض منه تحسينه في جانب ما، وقد يطرأ التعديل على نص أو أكثر من نصوص الدستور فيسمى التعديل الدستوري، ويمكن القول بأن مضمون هذه التعديلات لا يعدو أن يكون بعض الحالات الآتية أو جميعها، فهي إما[2]:

١. إضافة نص أو أكثر على نصوص الدستور.

٢. حذف أي إلغاء نص أو أكثر من نصوص الدستور.

٣. استبدال نص أو أكثر من نصوص الدستور بنص جديد أو أكثر يختلف في أحكامه عن النص المستبدل. علماً بأن الاستبدال – في حقيقته - حذف وإضافة، حذف للجزء المستبدل

---

١ أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية والتنظيم الدستوري لدولة الإمارات، مكتبة الفلاح، العين، ٢٠١٦م، ص ٩٨.

٢ رفعت عيد سيد، أسس التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥م، ص١٦٢.

من النصـوص وإضـافة للجزء البديل من النصـوص. ولكون هذا يحصـل بشـكل مترابط ومتزامن في تعديل واحد، فإنه يشكل حالة مستقلة.

ولقد اسـتخدمت بعض النصـوص الدسـتورية تعابير مختلفة للتدليل على معنى التعديل الدستوري، ومن خلال الإطلاع على العديد من هذه النصوص نجد أن بعضـها يستخدم إلى جانب تعبير (التعديل) أو بدلا منـه تعابير أخرى مختلفة من حيث المدلول اللغوي لكل منها، مثل: (تنقيح – مراجعة – تغيير – تبديل – إلغاء – تحوير – إعادة تشريع – إزالة وقف – إضـافة – حذف)، ولقد حذت غالبية دسـاتير الدول العربية (السـابقة منها والنافذة) حذو غالبية الدسـاتير الأجنبية – تأكيداً لأهمية عملية التعديل الدستوري وضـرورتها لأي دستور مكتوب- في تخصـيص أبواب أو فصـول مستقلة تضمنت – وبشكل متفاوت من حيث التفصيل- الأحكام والإجراءات المتعلقة بعملية التعديل، ولم تسـتخدم هذه الدسـاتير تعبيراً أو مصـطلحاً موحداً للتدليل على معنى التعديل، وإنما استخدمت تعابير ومصطلحات مختلفة من حيث المدلول اللغوي لكل منها[٣].

ومن خلال اسـتعراض دسـاتير الدول العربية نجد أن بعضـها اسـتعمل مصـطلح (التعديل) وحده منذ نشأتها وهي:[٤]

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ في المادة (١٤٤).
- الدستور السوري لعام ١٩٧٣ في المواد (١٥١/١٤٩).
- دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩١ في المادة (١٢٩).
- دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ في المواد (١٦٧/١٦٦/١٦٥/١٦٤/١٦٣).
- دستور السودان لعام ١٩٧٣ في المادة (٢١٨).
- أما الدسـاتير العربية التي هجرت المصـطلحات الأخرى، واستقرت بعد ذلك على استعمال مصـطلح التعديل فقط فهي: دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ في المادة (١٨٩)، والدستور العراقي لعام ١٩٩٠ في المواد (١٧٢/١٧١/١٧٠)[٥].

---

٣ غازي كرم، النظم السـياسـية والقانون الدسـتوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار إثراء للنشـر، عمان، ٢٠٠٩م، ص ١٤١.

٤ زياد محمد جفال، التنظيم الدسـتوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشـرقة ناشـرون، الشـارقة، ٢٠١٤م، ص٢١١.

٥ شعبان أحمد رمضـان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م ، ص ١٧١.

يتضح مما سبق الكثير من التخبط والتكرار في استعمالاتها للتعابير والمصطلحات المختلفة، فبعض هذه الألفاظ أو التعابير لا يوجد بين مدلولاته اللفظية ومدلولاته الاصطلاحية أي تشابه أو تقارب، فالإلغاء أو الحذف (وهما معنيان متشابهان) لا يمكن الاستدلال منهما على معنى الإضافة أو الاستبدال في مضمون المدلول الاصطلاحي. كذلك فإن المدلول اللفظي للتنقيح لا يعطي إلا معنى الإنقاص أو الحذف ولا يشبه بأي وجه معنى الإضافة والاستبدال أيضاً. وبما أنه لا يجوز أن يوضع للمعنى العلمي الواحد أكثر من لفظة اصطلاحية واحدة، فلكل هذه الأسباب نفضل مصطلح التعديل على غيره من المصطلحات الأخرى ولا نرى مشاحة في استعماله. وحبذا لو عدلت بقية الدساتير العربية النافذة (كاللبناني والتونسي والمغربي) باتجاه توحيد استعمال هذا المصطلح الدستوري الهام وفي ذلك تحقيق أهداف علمية وقومية واضحة[٦].

ثانياً- نشأة التعديل الدستوري:

لم تتضمن الدساتير الفرنسية الأولى، أي أصول تتعلق بكيفية تعديلها، وقد طرحت مشكلة الطريقة التي يجب إتباعها لهذا الغرض نظريا على الأقل حوالي سنة (١٨٣٨م) وتم الاتفاق عموما على أن الدستور يعدل بناء على اتفاق بين الملك والمجلسين، حيث ترتبط نشأة التعديل الدستوري بنشأة الدساتير المكتوبة، ومن الحقائق الثابتة أنه ما من دستور مكتوب يجري وضعه إلا ويكون منطويا على العوامل التي أثرت في نشوئه ومتجاوبا مع التيارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي دفعته إلى الصدور، ومن الثابت تاريخيا أن التعديلات الدستورية الأولى في التاريخ – وقبل صدوها – كانت من ضمن هذه العوامل والتيارات التي كانت وراء صدور الدستور الأول من الدساتير الحديثة، وهو دستور الولايات المتحدة. فبناء على دعوة الحركة الاتحادية، تم عقد مؤتمر (فيلادلفيا) في (١٤/أيار/١٧٨٧م). وقد قبلت الدول الأمريكية بإرسال مندوبيها إلى هذا المؤتمر على أساس أنه سيقتصر البحث فيه على إجراء إصلاحات للتحالف ووضع حلول جديدة لمشكلة الدولة والإتحاد. ولكن الذي حصل هو أن أقطاب الحركة الاتحادية وعلى رأسهم جورج واشنطن رئيس المؤتمر، تمكنوا من السيطرة على الأكثرية في المؤتمر وتوجيه الآراء نحو الإتحاد الأمريكي[٧].

---

٦ أماني عمر حلمي، الوجيز في القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م، ص٢٧١.

٧ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٧م، ص ١٤٦.

ويلاحظ إن المغزى التاريخي لكلمة (دستور) في الوطن العربي لا يعادل ذلك المغزى التاريخي لها وقت تأسيس الولايات المتحدة الأمريكية، أو غداة الثورة الفرنسية، فقد نشأة الفكرة العربية في وقت متأخر إلى حد ما عن مثيلاتها في الغرب وتزامنت مع هرم السلطة العثمانية وبدايات تأثر المثقفين العرب بالأفكار الغربية. لذلك فإن أوساطا تقليدية واسعة نظرت إلى هذه الأفكار نظرة شك وريبة في مصادرها والأهداف الكامنة خلفها، ومدى تطابقها مع الأصالة. ولقد تطورت مواقف الأصوليين هذه، إلى معارضة صريحة للظاهرة الدستورية، بوصفها (فكرة مستعارة) أو (حلا مستوردا) أو (تشبها بمؤسسات الغرب المسيحي). ولم يكن الأصوليين وحدهم الرافضين لذلك، وإنما لحقهم القوميون أيضا، لاعتقادهم بأن (الدستر) تكرس كيانات (قطرية ومصطنعة) لا شك أنها سائرة إلى زوال. وهناك تيار ثالث من الإصلاحيين المتأثرين بالثقافة الأوروبية – وكان صوتهم عاليا- رحبوا بعودة السلطة العثمانية إلى الدستور عام ١٩٠٨، ووجدوا في الدستور الوسيلة المثلى لتنظيم السلطات العامة في الدولة المنتظرة. ولكن اجتياح القوات الإنكليزية والفرنسية لبلاد الشام والعراق غداة انتهاء الحرب العالمية الأولى وفرضهم على دول المشرق العربي دساتير مكتوبة في لندن وباريس، أثر في مواقف التيارات الثلاثة السابقة. فالأصوليين تشددوا في مواقفهم واتخذوا من الاحتلال العسكري الغربي المسيحي دليلا إضافيا يدعم صحة أقوالهم، أما القوميون والإصلاحيون فقد أعادوا النظر في آرائهم ومواقفهم فأعطوا الأولوية الأولى لنيل الاستقلال والتخلص من الاستعمار الأجنبي. وكل هذه العوامل جعلت من الفكرة الدستورية ومن الايدولوجيا الليبرالية التي كانت تحيط بها وتؤمن بها، أمرا لا يندفع العربي تحت رايته بحماسة غير مشروطة.[٨]

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، نشأت الموجة الأولى من الحركة الدستورية العربية في سوريا ومصر والعراق ولبنان، وقد كان لعوامل التدخل الأجنبي (الإنكليزي والفرنسي) الدور الهام والفعال في نشوئها. فقد جاء الدستور المصري لعام (١٩٢٣) من وضع (لجنة حكومية) أو كما سميت (لجنة الثلاثين) عينها الملك ووزارته وقاطعها حزب الوفد والحزب الوطني (لأن الدستور جب أن يعهد في وضعه إلى جمعية وطنية تأسيسية تمثل الأمة لا إلى لجنة حكومية) وقد طلبت الحكومة البريطانية إجراء تعديلات على المشروع الذي تقدمت به هذه اللجنة في (كانون الثاني عام ١٩٢٣) وبعد ذلك صدر الدستور في ١٩/نيسان/١٩٢٣.[٩]

٨ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٠م، ص ٢١٩.
٩ محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية، أبوظبي، ١٩٨٩م، ص ١١٤.

يتضـــح مما تقدم أنه في ظل الســـيطرة الأجنبية للدول العربية، فلا مجال للحديث عن تعديلات دستورية تعكس أيدلوجيات سياسة معينة، فالسيادة ليست للدستور، وإنما للسلطة الأجنبية المهيمنة، وإذا ما حدثت تعديلات فإنها ســتكون طفيفة وفرعية، ولا تمس الأســس الجوهرية لنظام الحكم، إلا بالقدر الذي توافق عليه السلطة الأجنبية وهذا ما حدث فعلا في مسيرة الدساتير.

المطلب الثاني

أغراض التعديل الدستوري

يعتبر التعديــل الدستوري ضرورة قانونية وسياسية في جميع الأنظمة الدستوريــة، ذلك أن الدستــور هو القانون الأساسي في الدولــة يقبل التعديــل في كل وقت، أما من الناحية السياسية فإن الدستور يقوم بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره. ولابد لهــذه الأوضــاع من مسايرة قانون التغيير والتطور المستمر، ولابد من إيجاد تنظيم لوسائل سلمية شرعية لتعديل القواعد الدستورية حتى لا تـــؤدي الحاجة والضـــرورة إلى تعديلها بطريق مصحوب بالعنف غير الشرعـــي أو حصول تنافـــر وتباعـــد بين النصوص الدستورية، والواقع السياسي في الدولـة[١٠].

وإن من أهم دوافع حركة تدوين الدساتيــر – في أواخر القرن السابع عشر وما بعدها- هو تأكيد استقرار القواعد الدستوريـــة وضمانها في وثائق مكتوبـــة، ولقد تزامنت هذه الحركة مع بدايات الثورة الصـــناعية في العالم وما تلاها من تطور علمي وتقني هائل في جميع المجالات، ونمو أفكار جديدة في المجتمعات البشــريـــــة، وهذا التقابل بين الحرص على اســتقرار القواعد الدستوريــة، والتطور المستمر والمتنوع والمتسارع في جميع مجالات الحيــاة البشرية والحضارية جعل من التعديل الدســتوري ضــرورة لابد منها لإقامة التوازن بين هذين العاملين الأســاســيين، وضمانا منطقيا وعمليا للحفاظ على الشرعية الدستورية[١١].

وتتمثل أغراض تعديل الدستور في الآتي:

أولاً- مسايرة القوانين للتطور في المجتمع:

غالبا ما تكون الدساتير المكتوبة وليدة أفكار بعض المصلحين النظريين الذين يعنون بإقامة صــرح نظري دقيق محكم، أكثر من اهتمامهم بوضـــع نظام عملي قابل للتطبيق فعلا والنظم التي

---

١٠ أحمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور – دراسة مقارنة، دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦م، ص ٣٦.
١١ علي مجيد العكيلي، الحدود الدســتورية للســلطة التنفيذية في الدســاتير المعاصــرة، المركز العربي للنشــر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧م، ص ١١٨.

يضعونها هي بنيان منسجم الأجزاء، ولكنه مصطلح لا يستجيب كليا للحاجات الحقيقية للبلد الذي يراد وضع دستور له. وليس هناك على الإطلاق نظام سياسي نهائي يمكن تحديده إلى البد في نص رسمي، ذلك أن تطور الظروف المادية والمذاهب الفكرية، يستتبع تطورا مقابلا في النظم، فالنظام الذي كان بالأمس ممتازا رائعا، يصير اليوم معيبا غير مرض، وفي الغد بغيضا ممقوتا. والنظام الدستوري لأي دولة، لابد أن يساير قانون التطور المستمر، ولابد أن يكون هناك تنظيم لوسائل شرعية سليمة يجب إتباعه لتعديل القواعد الدستورية – معقدا كان أم مبسطا – حتى لا تؤدي الضرورة والحاجة المستمرة إلى تعديلها بطريق آخر غير قانوني كالانقلاب أو الثورة[1].

ثانياً- مسايرة التعديل للأفكار الجديدة في المجتمع:

لم تكن المرأة – في العقود الأولى من تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية – تمنح فرصة كبيرة للاشتراك في الحكم. ولم يكن يسمح لها بالتصويت في الانتخابات، ولكن طوال القرن التاسع عشر وبعد بداية القرن العشرين نمت – وبشكل متزايد – أفكار وحركات اجتماعية إصلاحية تطالب بـ'طاء المرأة حقها في التصويت ومساواته الكاملة بالرجل في المشاركة في الحياة السياسية. وفي السنوات الأولى من القرن العشرين كان عدد من الولايات الغربية قد سمح بالفعل للنساء بالتصويت في الانتخابات[2]. وفي عام (١٩٢٠) صدر (التعديل ١٩) الذي منح المرأة حق التصويت في انتخابات الولايات، وفي الانتخابات الوطنية، وفيما يلي نص التعديل: (التعديل ١٩ – الفقرة الأولى: لا ينكر على مواطني الولايات المتحدة حق التصويت، أو ينتقص منه من جانب الولايات المتحدة أو أية ولاية بسبب الجنس. الفقرة الثانية: تكون للكونغرس سلطة تنفيذ أحكام هذه المادة بالتشريع، الملائم). أيضا ونتيجة للنمو المتزايد للأفكار والحركات الإصلاحية الداعية إلى صيانة حرية الإنسان وكرامته صدر تعديل عام ١٩٦٥ الذي وضع نهاية لجميع أنواع الرق والعمل بالإكراه أو العبودية في أي مكان في الولايات المتحدة أو في الأراضي التابعة لها.[3]

ثالثاً- إكمال النقص التشريعي:

---

١ هادي الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٥م، ص١٥٧.
٢ حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً للدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦م، ص ١٧٩. ١٧٩.
٣ أحمد إبراهيم السبيلي، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦م، ص ٢٨٣.

لا يمكن لأي دستور مهما بذل واضعوه من جهود، أن يلم بكافة الأحكام الواجب دسترتها، فلابد من ظهور أمور جديدة لم تكن محسوبة وقت نشأة الدستور مما يؤدي إلى نقص تشريعي لابد من إكماله، ومن هنا تظهر بوضوح أهمية التعديل الدستوري في سد هذه النواقص والثغرات التشريعية، فالدستور الأمريكي لم يذكر ما يجب عمله لو لم يتم اختيار رئيس الجمهورية حتى يوم التنصيب في منصب الرئاسة، كما أنه لم ينس على أنه يجب أن تكون الصفات اللازم توافرها في نائب الرئيس هي نفسها الواجب توافرها في الرئيس، فجاء التعديل الثاني عشر الذي تم إقراره عام (١٨٠٤) لسد هذا القصور التشريعي، حيث جاء فيه ما يأتي: (... وإذا لم يختر مجلس النواب الرئيس، عندما يقع عليه حق الاختيار، قبل اليوم الرابع من شهر آذار التالي، فإن نائب الرئيس يتصرف حينئذ كرئيس أسوة بما يحدث عند وفاة الرئيس أو عجزه عن الاضطلاع بواجباته الدستورية... لا يحق لأي شخص غير لائق دستوريا لمنصب الرئيس أن يكون أهلا لمنصب نائب رئيس الولايات المتحدة)[١].

ونتيجة دمج دول الاتحاد الأمريكي في دولة اتحادية واحدة، فقد نجم عن ذلك مواطنة مزدوجة: (مواطنة اتحادية ومواطنة محلية). وحيث أن الدستور الأمريكي قد خلا في أصله من حل لهذه المشكلة القانونية فقد اعتبر التعديل الرابع عشر في عام (١٨٦٨) كل فرد مولود في الولايات المتحدة أو مكتسب جنسية إحدى الدول الأعضاء، مواطن في الدولة الاتحادية ومتمتع بالتالي بجنسيتها ويصرف النظر عن لونه أو مذهبه أو أصله. وعلى أساس هذا النص المهم صدرت بعدئذ سائر القوانين المتعلقة بالجنسية الأمريكية الاتحادية[٢].

رابعاً- التعديل الدستوري يمكن أن يؤدي إلى تغيير نظام الحكم:

يمكن أن يؤدي التعديل الدستوري إلى تغيير نظام الحكم، من نظام ملكي ديكتاتوري، إلى نظام ملكي برلماني، أو من نظام ملكي إلى نظام جمهوري مثلا، أو من نظام جمهوري إلى نظام إمبراطوري، ولدينا أمثلة واضحة على ذلك من تاريخ فرنسا الدستوري، ففي عام (١٨٦٠) كانت الإمبراطورية الفرنسية في أوج قوتها، ففي خارج فرنسا اعترف (بالمرستون رئيس الوزراء البريطاني آنذاك) بأنه (لا يجرؤ إنسان على القيام بأي عمل في أوروبا مل لم يكن على بيئة مقدما

١ أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية والتنظيم الدستوري لدولة الإمارات، مرجع سابق، ص ١٣٨.

٢ عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية في مصر والأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ٢٣٦.

من رأي وإرادة إمبراطور الفرنسيين). وفي الداخل لم تكن أحزاب المعارضة تمثل إلا أقلية صغيرة، وكانت تلك هي اللحظة التي اختارها نابليون الثالث لكي يدخل فجأة على حكمه الدكتاتوري قدرا كبيرا من الحرية، وهذا مثال يكاد يكون فريدا في التاريخ، أدهش معاصريه، وهكذا كان الديكتاتور أسرع من الشعب مللا من ديكتاتوريته، فأجرى تعديلات دستورية جوهرية على دستور عام (١٩٨٢) وذلك بمرسوم /٢/تموز/١٨٦٠ ومرسوم ٣ شباط من عام ١٨٦٠م، وقد تضمنت هذه المراسيم إعادة العمل بنظام (الرد على خطاب العرش) من المجلسين عند افتتاح الدورة، ومناقشة هذا الرد بحضور مندوبي الحكومة[١].

وقد أدى العمل بهذا النظام الجديد إلى بروز عناصر النظام البرلماني، حيث أخذ الاتجاه يسير في طريق الاستجواب، وأصبح للوزراء الذين لا وزارة لهم حق حضور جلسات المجلسين، كذلك فإن العلنية التامة لمناقشات المجلسين صارت مكفولة بنشر النص الكامل للمحاضر في الجريدة الرسمية، والترخيص للصحف بنشرها. وبعد ذلك استقرت قاعدة الاستجواب وأخذت شكلها العصري حيث كانت تتخللها مناقشات حادة يشترك فيها الأحزاب والنواب، ثم تنتهي بتصويت على الثقة وتأسست قاعدة المسؤولية الحكومية أمام البرلمان (والتي ترسخت في النظام البرلماني الذي ساد بعدئذ في فرنسا)[٢].

ولا شك أن هناك دوافع وأسباب تكمن خلف إقدام أية دولة على تعديل دستورها، وأحيانا تحرص السلطات الرسمية في الدولة على إخفاء هذه الدوافع والخلفيات عن أنظار العامة من الغير، وتعمل على تغطيتها بشعارات عامة فضفاضة، بينما تكمن في الحقيقة خلف هذه الشعارات العامة قوى داخلية أو خارجية تتخذ من التعديل وسيلة لتحقيق أهدافها أو مصالحها.

ومن أبرز هذه الدوافع ما يلي:

١. **الدوافع الشخصية**: حيث قد يكون التعديل الدستوري تمهيدا لوصول شخص معين إلى رئاسة الحكم أو إلى أحد المناصب القيادية في الدولة. حيث يلاحظ أن دساتير بعض الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري تنص على عدم السماح بإعادة انتخاب رئيس الدولة لفترة

١ عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص١٣٧.
٢ صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م، ص ١٨٩.

ثانية أو أكثر متوالية، فتصطدم رغبة هذا الرئيس بالبقاء لفترة أخرى بهذه النصوص فيسعى لتعديلها تحقيقا لرغبته[1].

٢. **الدوافع السياسية**: في عام ١٩٥٨ تسلم (الجنرال ديغول) دقة الحكم في فرنسا، التي كانت تعاني مشكلات داخلية وخارجية عدة، وقد أدرك هذا الرئيس أنه لابد من إجراء إصلاحات جذرية لإنقاذ البلاد من مشاكلها هذه. وقد رأى أن الخطوط العريضة لهذه الإصلاحات يجب أن تكون في السياسة الداخلي ومنها تقوية السلطة التنفيذية، وكذلك في السياسة الخارجية بهدف تحقيق الدور المستقل للسياسة الفرنسية تجاه محاولات الهيمنة والسيطرة من جانب السياسات الأوروبية والسياسية الأمريكية، وفي سبيل تحقيق برامجه الإصلاحية، فقد ألقى (الجنرال ديغول) خطابا بتاريخ (٢٠ أيلول ١٩٦٢) موجها إلى الفرنسيين، أعلن فيه (أنه يرى ومن الضروري أن يكون رئيس الدولة منذ الآن فصاعدا منتخبا بالاقتراع الشامل، وأن تعديل الدستور يجب أن يتم عن طريق الاستفتاء الشعبي). مهملا بذلك التقيد بإجراءات التعديل المنصوص عليها في المادة (٨٩) من الدستور. وبما أن المادة (١١) من الدستور تقضي بأنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الاستفتاء إلا بناء على اقتراح يوجه إليه من رئيس الحكومة، فقد قدم هذا الاقتراح بتاريخ (٢/ت/١٩٦٢) أي بعد خطاب الرئيس بأسبوعين تقريبا. ويقول الفقيه الفرنسي (أندريه هوريو): (وهذا يدل بشكل أكيد على أن المبادهة في هذا التعديل الحاسم لمؤسساتنا لم تتخذه الحكومة بل الجنرال ديغول بصورة شخصية). وقد أثار موقف الحكومة هذا، حفيظة السياسيين البرلمانيين المناوئين لخطط (ديغول) الإصلاحية، فقدموا إلى الجمعية الوطنية اقتراحا بلوم الحكومة على تصرفها هذا، ولكن ٠ديغول) لم يأبه لذلك، وعمد إلى إجراء الاستفتاء بتاريخ (٢٨/ت١٩٦٢/٢) لتعديل المواد (٧/٦) من الدستور، وتعديل نظام (٧/ت١٩٥٨/٢) المسمى بالقانون التنظيمي وجاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي لتعلن فوز التعديل بنسبة (٦٢%). ولكن الساسة التقليديون لم يكفوا عن معارضة الجنرال ديغول، فقد قدم رئيس مجلس الشيوخ طلبا إلى المجلس الدستوري يطلب فيه إعلان عدم دستورية القانون المعتمد بموجب هذا الاستفتاء وبالتالي عدم نشره. إلا أن المجلس الدستوري أصدر

١ هادي محمد الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، مرجع سابق، ص ١٦٩.

في (٦/ت٢) قرارا نص على: (أن القانون المعتمد بموجب استفتاء شعبي ينزل منزلة التعبير المباشر عن السيادة الوطنية وبالتالي يخرج عن نطاق رقابته) [١].

٣. **الإصلاحات السياسية الداخلية**: تلجأ الحكومات عادة إلى تعديل دساتيرها من أجل إصلاحات سياسية داخلية. ففي عام ١٩٧٧ اجتازت إيطاليا المراحل الأولى على طريق إصلاح مؤسساتها الدستورية الذي طال انتظاره إذ تبنت سلسلة من المقترحات التي تهدف إلى إصلاح الجهاز الوزاري والبرلمان والسلطة القضائية والأخذ تدريجيا بالنظام الفيدرالي. وقد تبنت لجنة تضم ٣٥ نائبا و٣٥ عضوا في مجلس الشيوخ هذا المشروع لتعديل الدستور وساعد في إعداده الحزب اليساري الحاكم وأحزاب اليمين والوسط. ويهدف الإصلاح المقترح الذي يتعلق بالسلطات الثلاث في الدولة إلى تحقيق الاستقرار السياسي في إيطاليا التي تعاقبت عليها ٥٥ حكومة منذ الحرب العالمية الثانية. وتقضي التعديلات الدستورية بتعزيز دور رئيس الجمهورية وزيادة صلاحياته وانتخابه لمدة ست سنوات بالاقتراع العام المباشر على دورتين وهو حاليا منتخب من البرلمان لمدة سبع سنوات. ويقضي التعديل أيضا بعدم انتخاب الرئيس سوى مرة واحدة، وهو يختص بتعيين رئيس الوزراء ولكنه لا يرأس مجلس الوزراء ويخول صلاحية حل البرلمان بمجلسيه، كذلك يقضي التعديل بتقليص صلاحيات مجلس النواب وإعادة تحديد صلاحيات مجلس الشيوخ، ويقضي التعديل أيضا بالأخذ بمبدأ الفصل بين قضاة النيابة وقضاة الحكم[٢].

يتضح مما تقدم أن النظام الدستوري لأي دولة، لابد أن يساير قانون التطور المستمر، ولابد أن يكون هناك تنظيم لوسائل شرعية سليمة يجب إتباعه لتعديل القواعد الدستورية – معقدا كان أم مبسطا – حتى لا تؤدي الضرورة والحاجة المستمرة إلى تعديلها بطريق آخر غير قانوني.

ويلاحظ الباحث من خلال ما سبق أن القيمة الفعلية والحقيقية للقواعد القانونية تتوقف على مدى تجاوبها مع حاجات المجتمع واتفاقها مع إرادة القوة الغالبة فيه، وعليه فإن النص على حظر تعديل الدستور بصفة مطلقة يعتبر نصاً غير موفق، ومن أجل أن لا نهدر قيمته كنص دستوري نميل إلى وجوب إلغائه، وإن إزالة هذه العقبة من الدستور أفضل من القول بأن النص الذي يحرم

---

١ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٣.
٢ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٧.

التعديل لا أثر ولا قيمة له من الناحية القانونية، وتوفيقاً بين الاعتبارات المنطقية من ناحية وبين مبدأ المشروعية واحترام نصوص الدستور من ناحية أخرى.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بتعديل الدستور وإجراءاتها

هناك نوعاً من الجمود الدستوري يطلق عليه الجمود المطلق، ويتعلق بنصوص الدستور جميعها وإلى الأبد، بأن ينص على تجريم تعديل أي نص من نصوصه في أي وقت وقد يحرم الدستور تعديل أي نص من نصوصه خلال فترة زمنية معينة، أو ينص على عدم تعديل بعض أحكام إلى الأبد[١]. وهذا الجمود الدستوري يكون نادرا لاستحالة تحققه عملا، فضلا عن تعارضه مع مبدأ سيادة الأمة، لذلك فإن الجمود لا يكون إلا نسبيا يسمح بتعديل الدستور، لأنه مهما قيل بضرورة استقرار النظام السياسي، ومهما امتدح فيه، فإنه لا يمكن أن يصل بالحياة السياسية إلى درجة الجمود الكامل[٢].

ويلاحظ أنه مهما حاولوا واضعو الدساتير تجميدها، فإنهم لا يستطيعون أن يهتدوا إلى ذلك سبيلا ويوقفون التطور المستمر لتلك الدساتير، فسوف تتطور دائما لكي تكو متماشية مع ما يطرأ على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية من تغيير ويتسع الإطار القانوني للنظام السياسي لكل جديد في حية المجتمع، لأن القاعدة القانونية مهما كان مصدرها، تكون قابلة للتعديل والتغيير تبعا لتغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل مجتمع، غير أنه يجب أن يتم هذا التعديل طبقا للشروط والإجراءات المقررة، وإلا عد خروجا على القاعدة القانونية لا تعديل لها، وهذا هو شأن الدستور الجامد. فالتعديل ضرورة سياسية وقانونية معا[٣].

فمن الناحية السياسية نجد أن الدستور قابل للتعديل، لأنه يقوم بوضع القواعد الأساسية الخاصة بنظام الحكم في الدولة طبقا للظروف السائدة عند إصداره، فإذا تغيرت تلك الظروف وتطورت وجب تعديل النصوص الدستورية حتى تكون متجاوبة مع تلك الظروف. أما إذا تطورت الظروف وجمدت النصوص الدستورية عن ملاحقة هذا التطور وملازمته فسوف ينفصل الواقع عن القانون وتكون الدساتير عرضة لأن تجرفها التيارات المعارضة[٤].

---

١ أماني عمر حلمي، الوجيز في القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٢٩٢.
٢ علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٤٣.
٣ زياد محمد جفال، التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٢٤٤.
٤ أحمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٤.

ومن الناحية القانونية فإن مبدأ سيادة الأمة يتنافى مع جمود الدستور جمودا مطلقا، لأن هذا الجمود سيترتب عليه حرمان الأمة صاحبة السيادة من ممارسة حقها في تعديل دستورها طبقا لتغير الظروف والأوضاع، لذلك فقد لزم الأمر أن يكون الدستور متصفا بالجمود النسبي حتى يسمح للأمة بإمكانية تعديله كلما قدرت أن ذلك لازما حتى لا تفرض الأجيال السابقة إرادتها على الأجيال المستقبلة لذلك فقد كانت فكرة تعديل الدستور من المبادئ الأساسية التي أعلنها رجال الثورة الفرنسية[1]. والجدير بالذكر أن الفقه لم يتفق على رأي موحد سواء في تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور أو في أسلوب هذا التعديل[2].

وسوف نفصل ذلك من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: سلطة تعديل الدستور.
- المطلب الثاني: إجراءات تعديل الدستور.

المطلب الأول

سلطة تعديل الدستور

ظهرت في شأن تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور ثلاث اتجاهات نوضحها فيما يلي:

الاتجاه الأول- إعطاء التعديل للشعب نفسه:

يعد هؤلاء من أنصار مدرسة القانون الطبيعي وهذا الرأي ناتج اعتبار الدستور المكتوب بمثابة تجديد للعقد الاجتماعي الذي أنشأ الجماعة السياسية، إذ أنه مادام العقد الاجتماعي لا ينعقد إلا بموافقة الشعب الاجتماعية، فإنه يجب الإجماع كذلك إذا أريد تعديل هذا العقد. ويلاحظ أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى الحكم على الدستور بالجمود المطلق وبالتالي عدم إمكان تعديله نظرا إلى استحالة إجماع الشعب على رأي واحد[3]. وإزاء تلك الاستحالة اضطر الفقيه "فاتل" وكان من أنصار هذا الرأي – إلى التخفيف من صعوبة تطبيقه، واكتفى لصحة هذا التعديل باتفاق رأي أغلبية المواطنين، مع الاعتراف للأقلية المعارضة بحق الانفصال عن الجماعة التي عدلت دستورها. بل لقد ذهب "فاتل" في التخفيف من غلواء هذا الرأي إلى أبعد من ذلك، حيث أجاز

---

١ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٣١٩.
٢ مجدي مدحت النهري، مبادئ النظم السياسية والدستورية - دراسة تطبيقية وتحليلية مقارنة للنظام الدستوري الإماراتي، جامعة الجزيرة، دبي، ٢٠٠٩م، ص ٢٨٩.
٣ يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٣٣٢.

تعديل الدستور متى كان منصوصا عليه فيه، على أساس أن إجراء التعديل هنا يعد شرطا من شروط العقد الاجتماعي[1].

الاتجاه الثاني- إعطاء التعديل لممثلي الشعب:

تزعم هذا الاتجاه الفقيه "سيز" الذي يرى أن الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية في الدولة، وبالتالي يحظر على تلك السلطات المساس بالدستور أو إجراء تعديل في أي بند من بنوده. ولكن الدستور لا يلزم الأمة صاحبة السيادة على الإطلاق، فيكون لها مطلق الحرية في إجراء هذا التعديل وفقا لمقتضيات ضرورة حياتها، دون التقيد بأي شكل من الأشكال. بيد أن الحرية في إجراء تعديل الدستور لا يجعلها سيز حكرا على الأمة، بل قرر منح تلك الحرية إلى ممثليها المنتخبين عنها لمباشرة مهمة التعديل، فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحل محل الأمة في إجراء تعديل الدستور متحررة في ذلك من الأشكال والإجراءات المقررة لهذا الدستور أسوة بالأمة. ووفقا لهذا الرأي، فإنه يكفي لإجراء التعديل اتفاق أغلبية الشعب، سواء بالطريق المباشر أو بالطريق غير المباشر "النيابي"[2].

الاتجاه الثالث- إعطاء التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور

يمثل هذا الاتجاه الرأي الغالب في الفقه ويرجع فضل هذه الطريقة إلى "جان جاك روسو" الذي يرى أن تعديل الدستور يجب أن تقوم به السلطة التي نص الدستور على اختصاصها به وبإتباع الإجراءات التي حددها لإمكان القيام بمهمة تعديله. وهذا الرأي هو الذي نتجت عنه التفرقة بين السلطة التأسيسية والسلطات التابعة أو المنشأة، فالسلطة التشريعية (التابعة) تكون وظيفتها وضع القوانين العادية التي رسمتها السلطة التأسيسية. أما الأخيرة فوظيفتها إعداد القوانين الدستورية المنظمة للسلطات التابعة بما فيها السلطة التشريعية وبذلك تظل السلطة التشريعية مقيدة بما تحدده لها السلطة التأسيسية من ضوابط وما تعينه لها من اختصاصات لذلك يجب على هذه السلطة أن تمارس التعديل وفقا للإجراءات والأشكال التي حددها[3].

والجدير بالذكر أن الدستور الإماراتي يندرج في إطار الدساتير الجامدة، وأن جموده نسبي وليس مطلقاً، ذلك أن جميع أحكامه قابلة للتعديل، ولم يرد نص يحظر تعديل بعض نصوصه على

---

١ يوسف محمد عبيدان، نظام الحكم في دول الخليج، مطبعة جامعة الكويت، ١٩٩٤م، ص ١٥١.
٢ رفعت عيد سيد، أسس التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٢١٢.
٣ أحمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١م، ص ٣١١.

نحو دائم أو خلال فترة زمنية معنية، ومن ثم يجوز تعديل أحكامه بإتباع إجراءات خاصة منصوص عليها في الدستور تختلف عن تلك التي تعدل بها القوانين العادية، ومن هذه الإجراءات أن اقتراح تعديل الدستور يدخل في اختصاص المجلس الأعلى للاتحاد، حيث نصت الفقرة (أ) من البند (٢) من المادة (١٤٤) من الدستور على أن "إذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد تتطلب تعديل هذا الدستور قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي). بمقتضى هذا النص الدستوري، فإن للمجلس الأعلى هو السلطة المختصة بالتعديل الدستوري عندما تستلزم المصالح العليا للدولة ضرورة مبررة لإجراء التعديل الدستوري[١]. **ويرى الباحث** أن النص على عبارة "المصالح العليا" جاء ليضفي على الدستور طابع الثبات والاستقرار، بوصفه القانون الأسمى للمجتمع، كما يؤكد هذا النص على ضرورة احترام القواعد الدستورية حتى لا تعدل أحكام الدستور إلا لمبررات ضرورية يقدرها المجلس الأعلى للاتحاد.

يتضح مما تقدم أن الحكمة من وجود إجراءات التعديل في نصوص الدساتير تتأتى من كون الدستور لا يقوم فقط بتنظيم الدولة وحدها بوصفها مؤسسة، وإنما يقوم أيضا بتنظيم المجتمع كأساس تقوم الدولة على خدمته وضمان سيره، والنظام الدستوري الذي تقوم الدولة عليه وكذلك المجتمع لابد أن يساير قوانين التطور المستمر، وإمكانية تعديل الدساتير هي التي تسمح لهذا النظام بمواكبة هذا التطور[٢]. فإجراءات التعديل موجودة ومنصوص عليها بإجراءات معقدة (في الدساتير الجامدة) ولكنها أيضا موجودة وقد ينص عليها أو لا ينص عليها في الدساتير المرنة). وهذه الإجراءات (سواء كانت جامدة أو مرنة) متلازمة مع طبيعة الدستور السياسية والقانونية بحيث ان النص على عدم إمكانية تعديل الدستور (في حالة الجمود المطلق) يعد فاقدا لكل قيمة قانونية أو عملية وهو باطل بطلانا مطلقا[٣].

إذن من هنا جاءت الحكمة في ضرورة وجود إجراءات للتعديل في أي نظام دستوري وكونها ضرورية لضمان بقائه واستمراره، كما إن الدستور هو الذي يبين من يملك المقدار الأهم في ممارسته السلطة، وإجراءات التعديل، نفسها هي جزء من هذا الدستور، ليست شيئا منفصلا عنه وعليه ليست إجراءات التعديل –وحدها- عي التي تبين من يملك المقدار الأهم في ممارسة السلطة فهؤلاء سبق تحديدهم في الدستور نفسه سواء أجري أم لم يجرى تعديل في الدستور.

---

١ غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٧٩.
٢ أحمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٩.
٣ يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

المطلب الثاني

إجراءات تعديل الدستور

تختلف إجراءات تعديل الدساتير الجامدة تبعا لنصوص الدستور نفسه والتي تختلف من دولة إلى أخرى تبعا لنظمها الدستورية، وبالرغم من هذا الاختلاف إلا أن مراحل تعديل الدستور تكاد تكون واحدة تتمثل في مراحل أساسية هي (اقتراح التعديل وإقراره وإعداد مشروع الدستور والإقرار النهائي للتعديل الدستوري)، وتتماثل هذه المراحل في معظم دساتير العالم[1].

والجدير بالذكر أنه مهما قيل بضرورة استقرار النظام السياسي، ومهما امتدح فيه، فإنه لا يمكن أن يصل بالحياة السياسية إلى درجة الجمود الكامل، ومهما حاول واضعو الدساتير تجميدها، فإنهم لا يستطيعون أن يهتدوا إلى ذلك سبيلاً ويوقفون التطور المستمر لتلك الدساتير، فسوف تتطور دائماً لكي تكون متماشية مع ما يطرأ على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية من تغيير واتساع الإطار القانون للنظام السياسي لكل جديد في حياة المجتمع، لأن القاعدة القانونية مهما كان مصدرها، تكون قابلة للتعديل والتغيير تبعاً لتغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل مجتمع[2]. إلا أنه يجب أن يتم هذا التعديل طبقاً للشروط والإجراءات المقررة، وإلا عد خروجاً على القاعدة القانونية لا تعديل لها، وهذا هو شأن الدستور الجامد، فالتعديل ضرورة سياسية وقانونية معاً[3].

ولقد تعددت إجراءات تعديل الدستور نتيجة لاختلاف الدساتير حول تحديد إجراءات تعديلها، ويمكن أن ترد هذه الإجراءات على صورتين أساسيتين، هما:

(١)- قاعدة توازي أو تقابل الأشكال:

وتعني هذه القاعدة أن العمل القانوني لا يمكن أن يعدل أو يلغى إلا بإتباع الأشكال والإجراءات التي اتبعت عند إعداده، وإعمال ذلك في مجال تعديل الدستور يوحي بأن الدستور لا يعدل إلا بمعرفة ذات الهيئة وإتباع نفس الإجراءات التي تم بها وضعه. فإذا كان الدستور قد وضع بمعرفة جمعية تأسيسية منتخبة فإن الأمر يتطلب لتعديله انتخاب جمعية تأسيسية تكون مهمتها

---

١ يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٦٢.
٢ إبراهيم درويش، القانون الدستوري – النظرية العامة للدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص١٦٢.
٣ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩م، ص١٩٩.

تعديل الدستور وتتبع ذات الأشكال والإجراءات التي اتبعتها الجمعية التأسيسية عند إخراجه إلى الوجود[1].

(٢)- منح التعديل للهيئة التشريعية:

يرى واضعو الدستور أحياناً إسناد مهمة تعديله للهيئة التشريعية العادية، وذلك بدافع التيسير والسهولة في إجراء التعديل، فضلاً عن توافر المزيد من الثبات والاستقرار للقاعدة الدستورية، ويشترط لتعديل الدستور في تلك الحالة أن تحدد للقيام به إجراءات وأشكال متميزة عن تلك التي يتم بها وضع القوانين وتعديلها، بما يضمن للدستور جموده في مواجهة السلطة التشريعية وسموه على القوانين العادية. وتجري بعض الدساتير على النص بمنع كل محاولة لتعديلها في أثناء مدة معينة، وهذه عادة الدساتير التي تقيم نظماً سياسية جديدة تختلف عن تلك التي ألفها الشعب من قبل، وتحتاج بالتالي إلى فسحه من الوقت لكي تستقر في وجدانه وترسخ في ضميره، وحرصاً على ذلك وأملاً في أن يساعد عامل الزمن على تقبل الشعب للنظام الجديد وتخلف عاصفة المعارضة له، وتقرر السلطة التأسيسية عدم جواز تعديل أحكام الدستور إلا بعد مضي فترة زمنية معينة من تاريخ إنشاء الدستور[2].

وتجري بعض الدساتير على النص بمنع كل محاولة لتعديلها أثناء مدة معينة، وهذه عادة الدساتير التي تقيم نظما سياسية جديدة تختلف عن تلك التي ألفها الشعب من قبل، وتحتاج بالتالي إلى فسحة من الوقت لكي تستقر في وجدانه وترسخ في ضميره. وحرصا على ذلك وأملا في أن يساعد عامل الزمن على تقبل الشعب للنظام الجديد، وتقرر السلطة التأسيسية عدم جواز تعديل أحكام الدستور إلا بعض مضي فترة زمنية معينة من تاريخ ميلاده[3].

ويعتبر الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٧٩١ مثالا لهذا الحظر النسبي، حيث نص على تحريم اقتراح تعديله قبل نهاية دورتين تشريعيتين، وكذلك الدستور اليوناني الصادر سنة ١٨٦٤ والذي كان يحرم جواز اقتراح تعديله قبل مضي عشر سنوات، وكذلك الدستور اليوناني الصادر سنة ١٩٢٧ والذي قرر النظام الجمهوري لأول مرة، نص على عدم جواز تعديله إلا بعد مضي

---

١ أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية والتنظيم الدستوري لدولة الإمارات، مرجع سابق، ص ١٥٢.

٢ وهيب عياد سلامة، الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٢٥٧.

٣ محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٣م، ص ١٨٧.

خمس سنوات. والدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٠ الذي كان ينص على عدم جواز اقتراح تعديله في العشر سنوات التي تلي العمل به[١].

وتنص بعض الدساتير على عدم جواز تعديل مواد معينة منها في أي وقت وذلك ضمانا للحفاظ على النظام السياسي الذي تقيمه. ومثال ذلك ما قرته المادة ٩٥ من دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٤٦ من تحريم اقتراح تعديل الشكل الجمهوري للدولة، ولقد نهجت ذلك المادة ٨٩ من دستور فرنسا الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ والمادة ١٥٦ من دستور مصر الصادر سنة ١٩٢٣ التي نصت على أنه لا يمكن اقتراح تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور[٢].

فحظر تعديل بعض نصوص الدستور بصفة دائمة يكون الهدف منه إذا حماية مبادئ النظام السياسي الذي لأوجده الدستور بغية أن يجعل المبادئ التي شيد على صرحها نظام الحكم في الدولة بمنأى عن التعديل الذي يمكن أن ينعطف على الدستور، وبذلك تتمتع النصوص التي منعت التعديل بقوتها القانونية الملزمة طالما كان الدستور على قيد الحياة، ويكون كل اقتراح للتعديل على خلاف ما جاء به مجردا من قيمته القانونية[٣].

تستلزم سنن التطور تعديل القواعد القانونية أيا كان مصدرها، وتقتضي اعتبارات الحكمة السياسية والمنطق القانوني ضرورة تعديل القواعد الدستورية، حتى تتلاءم مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تطرأ على حركة المجتمع، وحتى تكون هذه القواعد متجاوبة مع لمتغيرات والمستجدات ومسايرة لها. وينعقد إجماع الفقه على رفض فكرة الجمود الدائم المطلق للدساتير، وضرورة تعديل أحكام الدستور بإجراءات وشروط خاصة، فيكون الدستور ليس فيه جمود مطلق، وإنما جمود نس على نحو يسمح بتعديل قواعده وأحكامه مع إحاطة تعديلها بإجراءات أكثر شدة من تلك اللازمة لتعديل أحكام القوانين العادية[٤].

ومع التسليم بمبدأ تعديل الدستور، فقد تباينت اتجاهات الدساتير في شأن نطاق تعديل قواعدها، فقد تلجأ الدساتير الجامدة على حظر تعديل بعض أحكامها الواردة فيها، إما بصفة دائمة

---

١ حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١١٦.
٢ محمد أنس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٣٨٢.
٣ مصطفى أبو زيد، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨م، ص١٧٢.
٤ وهيب عياد سلامة، الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

أو بصـفة مؤقتة. وذلك أن بعض الدسـاتير الجامدة قد تحظر تعديل مواد معينة بصـورة مطلقة أو دائمة، ويطلق على هذا النوع من الحظر "الحظر الموضـــوعي"، أي حظر إجراء أي تعديل في الدستور بصفة دائمة، بقصد حماية أسس النظام السياسي الذي يقيمه الدستور، كأن ينص الدستور على تحريم تعديل الأحكام الخاصـــة بنظام الحكم المقرر في الدســـتور، وتحريم التعديل بشـــكل الحكومة النيابي البرلماني. وقد يحرم الدســـتور تعديل بعض أحكامه بصـــفة مؤقتة، ذلك بحظر التعديل خلال فترة زمنية معينة، ويطلق على هذا النوع من الحظر اصـــطلاح "الحظر الزمني" ذلك أن ينص الدســـتور على عدم جواز الالتجاء إلى التعديل خلال فترة محددة من الزمن يحددها لدسـتور نفسـه، ثم يسـتعيد بعدها البرلمان أو السـلطة التأسـيسـية بعد انقضـائها الحق في تعديل الدسـتور طبقا للشـروط والإجراءات المرعية. فالحظر من تعديل الدسـتور مؤقتا يسـاعد على أن تخف تدريجيا حدة المعارضـــة للنظام الســـياســـي الجديد الذي يســـتطيع خلال هذه الفترة أن يثبت دعائمه، وأن يكتسب تأييد أعضاء الجماعة[1].

ومهما قيل بضرورة استقرار النظام السياسي، فإنه لا يمكن أن يصل بالحياة السياسية إلى درجة الجمود الكامل، ومهما حاول واضـعو الدسـاتير تجميدها، فإنهم لا يسـتطيعون أن يهتدوا إلى ذلك سبيلاً ويوقفون التطور المستمر لتلك الدساتير، فسوف تتطور دائماً لكي تكون متماشية مع ما يطرأ على الحياة السـياسـية والاجتماعية والاقتصـادية من تغيير واتسـاع الإطار القانون للنظام السياسي لكل جديد في حياة المجتمع، لأن القاعدة القانونية مهما كان مصدرها، تكون قابلة للتعديل والتغيير تبعاً لتغير الظروف السـياسـية والاجتماعية والاقتصـادية لكل مجتمع. إلا أنه يجب أن يتم هذا التعديل طبقاً للشـــروط والإجراءات المقررة، وإلا عد خروجاً على القاعدة القانونية لا تعديل لها، وهذا هو شأن الدستور الجامد، فالتعديل ضرورة سياسية وقانونية معاً[2].

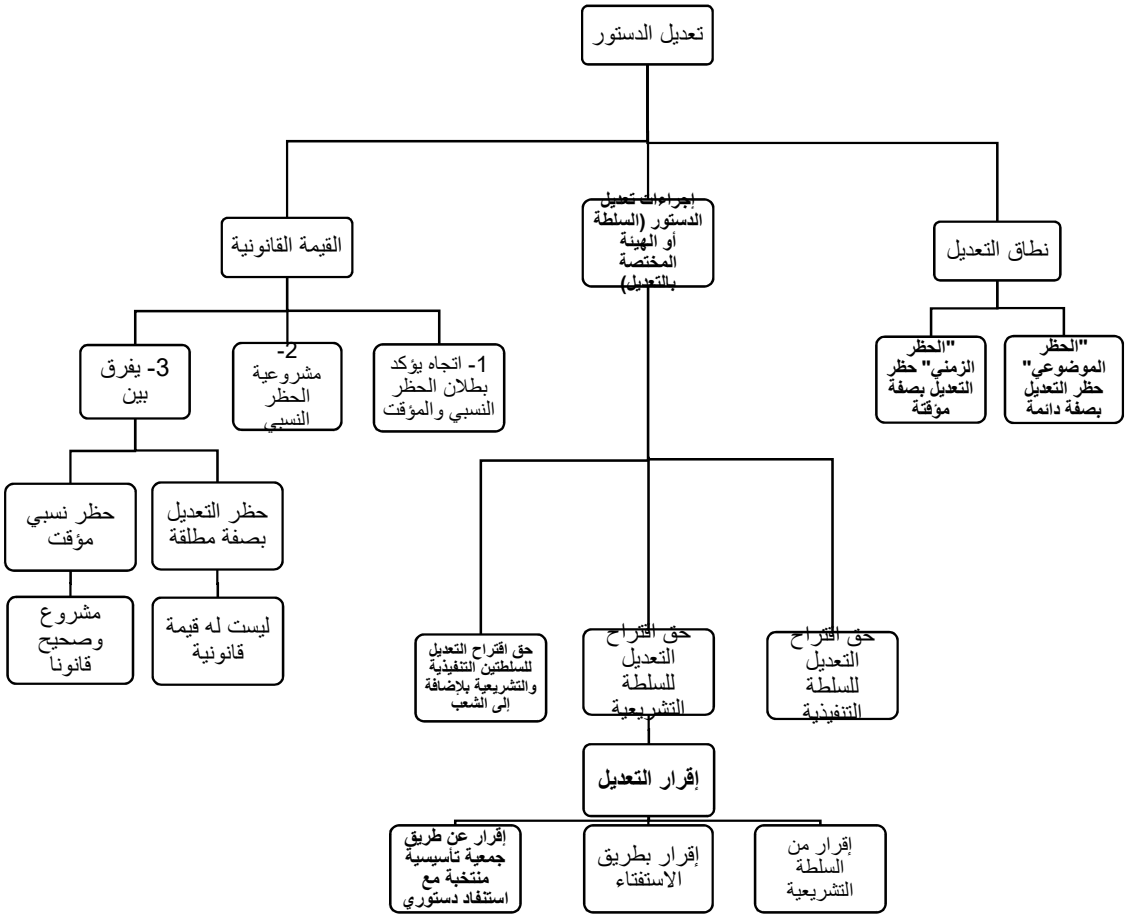
ويوضح الشكل التالي نطاق تعديل الدستور من حيث الحظر الموضوعي والحظر النسبي، وبيان إجراءات التعديل وقيمته القانونية.

---

١ محمد أنس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨٨.
٢ حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١١٩.

شكل (١)

نطاق تعديل الدستور[١]



ولقد جعل المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة تعديل الدستور والموافقة على إجراء التعديل من اختصاص المجلس الأعلى للاتحاد، فضلاً عن ذلك اشترط المشرع الدستوري في الفقرة (ج) بند (٢) من المادة (١٤٤) من الدستور أغلبية خاصة لإجراء التعديل وإقراره، ذلك فإن الأغلبية المطلوبة على مشروع تعديل الدستور من جانب المجلس الوطني الاتحادي هي أغلبية خاصة تتمثل في موافقة ثلثي صوت الأعضاء الحاضرين، وهي أغلبية خاصة أكبر من مجرد الأغلبية المطلقة، بينما الأغلبية المطلوبة للموافقة على تعديل القوانين أغلبية عادية، وأن اقتراح مشروعات القوانين العادية أو تعديلها، فقد أناطها المشرع الدستوري

١ السيد خليل هيكل، النظرية العامة للقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م، ص١٩٢.

بمجلس الوزراء الاتحادي، وذلك وفقاً لنص المادة (٢) من المادة (٦٠) من الدستور[١]. ويبدو أن المشرع الدستوري في دولة الإمارات قد فصل بين مرحلتي الاقتراح والإعداد بالنسبة للقوانين العادية، وأورد كل من الاقتراح والإعداد في مادة مستقلة (المادتين ٦٠ و ١١٠ من الدستور)، وهو ما لم يفعله بصدد التعديل الدستوري.

ويؤيد الباحث تنظيم إجراءات التعديل الدستوري وفق ما جاء النص عليه في الدستور الإماراتي، لأنها تتفق في رأي واعتبارات الحكمة التي تقتضي عدم الإكثار من العوائق والحواجز في طريق تعديل الدستور، وتطبيقاً لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال.

ويعتبر الإقرار النهائي للتعديل الدستوري هو المرحلة النهائية في التعديل الدستوري، وتتجه كثير من الدساتير إلى اعتبار ذات الجهة أو الهيئة التي أقرت الدستور بداية هي المختصة بالإقرار النهائي لتعديل الدستور، ويعتبر هذا تطبيقا لمبدأ توازي أو تقابل الأشكال وهو أنه لا يمكن لعمل قانوني أن يعدل أو يلغي إلا بمعرفة الهيئة أو الجهة التي قامت أساسا بوضعه في البدايات وبذات الإجراءات والأشكال[٢]. فإذا كانت الهيئة أو تلك الجهة التي قامت أساسا بوضعه في البدايات هي الشعب، فإنه يجب لإقرار الدستور نهائيا أن يوافق الشعب على هذا التعديل في استفتاء عام. مثال ذلك دستور سويسرا الصادر عام ١٩٤٧، والدستور المصري السابق الصادر ١٩٧١ والذي نشأ بطريقة الاستفتاء الشعبي والدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٤، والذي يتطلب لتعديله ضرورة إجراء استفتاء شعبي، وفي حالة إقرار التعديل بداية من قبل جمعية تأسيسية أو البرلمان فإنه يجب لإقرار التعديل الدستوري، أن توافق عليه الجمعية التأسيسية أو البرلمان مثال ذلك دستور فرنسا عام ١٨٤٨. أما إذا كان إقرار الدستور قد تم على مرحلتين أي وضعه بمعرفة الجمعية التأسيسية (لجنة منتخبة أو معينة) ثم عرضه على الشعب للاستفتاء عليه، فإنه يلزم لتعديله إتباع نفس هذه الإجراءات[٣].

والجدير بالذكر أن مرحلة الإقرار النهائي للتعديل الدستوري قد تكون مناطة للعديد من الجهات، فقد تكون المهمة منوطة للشعب عن طريق الاستفتاء الدستوري، كما هو الشأن في

١ رفعت عيد سيد، أسس التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٢٢١.
٢ أحمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٩١.
٣ صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، مرجع سابق، ص ١٧٢.

دساتير معظم الولايات في الاتحادي الأمريكي والسويسري ودساتير فرنسا لعام (١٧٩٢) و(١٧٩٣) و(١٩٤٦) و(١٩٥٨) ودستور ألمانيا الديمقراطية الصادر عام (١٩٤٩) المادة (٨٣) ودستور يوغسلافيا الصادر عام (١٩٦٣) المادتين (٢١٤/٢١٢)، والدستور المصري الصادر عام (١٩٧١) المادة (١٨٩) والدستور الجزائري الصادر عام (١٩٨٩) المادة (١٦٣).

وهناك بعض الدساتير تعهد مهمة إقرار التعديل إلى ذات الهيئة التي نيطت بها مهمة إعداد التعديل أو الهيئة الخاصة المنتخبة لهذه المهمة، وغالبا ما تكون الهيئة التشريعية العادية أي البرلمان مع تطلب بعض الشروط الخاصة. وعلى سبيل المثال الدستور البولندي الصادر عام (١٩٥٢) المادة (١٩١) ودستور ألمانيا الديمقراطية الصادر عام (١٩٤٩) المادة (٨٣) والدستور الأردني الصادر عام (١٩٥٢) المادة (١/١٢٦) والدستور البحريني الصادر عام (٢٠٠٢) المادة (١٠٤/أ). ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام (١٩٧١) المادة (١٤٤/ج). كذلك يلاحظ أن بعض الدساتير تتطلب صراحة وبالنص ضرورة تصديق رئيس الدولة للإقرار النهائي لعملية التعديل كالدستور السوري الصادر عام (١٩٧٣) المادة (٤/١٤٩)، والدستور الأردني الصادر عام (١٩٥٢) المادة (١/١٢٦)، والدستور البحريني الصادر عام (٢٠٠٢) المادة (١٠٤/أ)، ودستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام (١٩٧١) المادة (١٤٤/د)، وهناك بعض الدساتير أغفلت وجوب تصديق رئيس الدولة مثل الدستور اليمني الصادر عام (١٩٧٠).[١]

وهناك بعض الدساتير التي نصت صراحة على أن التعديل يصبح نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء كالدستورين المصريين لعام ١٩٥٦ المادة (١٨٩) وعام ١٩٧١ المادة (١٨٩) أو أن التعديل يصبح نافذا من تاريخ موافقة مجلس الأمة كالدستور المصري الصادر عام ١٩٦٤ المادة (١٦٥)، وهناك من الدساتير التي استخدمت عبارات قاطعة توجب على رئيس الدولة نشر وإصدار قانون التعديل بمجرد إقرار البرلمان والموافقة عليه في الاستفتاء مثل الدستور الياباني الصادر عام (١٩٦٣) المادة (٩٦) والتي نصت على: (... فإذا تمت الموافقة على التعديل بالكيفية

١ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م، ص ١٣٩.

المشـــار إليها في الفقرة الســـابعة وجب على الإمبراطور أن يصـــدره فورا باســـم الشـــعب (معلنا وجوب) إدراج النص المعدل في صلب الدستور).[1]

وفي دولة الإمارات، تعتبر مرحلة إقرار التعديل الدســـتوري هي المرحلة الأخيرة للتعديل الدســـتوري بدولة الإمارات، ويقصـــد بإقرار التعديل الدســـتوري إحالة المجلس الأعلى للاتحاد مشـــروع تعديل الدســـتور إلى المجلس الوطني الاتحادي ليبدي رأيه فيه، وحســـب دســـتور دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن الجهة المخولة بإقرار كل من مشـــروع التعديل الدســـتوري وإقرار مشـــروع القانون العادي هو المجلس الوطني الاتحادي، فوفقاً لدســـتور دولة الإمارات فإن الجهة المخولة بإقرار كل من مشـروع التعديل الدسـتوري وإقرار مشـروع القانون العادي[2]، هو المجلس الوطني الاتحادي لكن الفرق يتمثل في الأغلبية المطلوبة لإقرار كل منها كما يلي[3]:

١. في حالـة إقرار النص الدســـتوري تكون الأغلبية المطلوبة لإقرار النص أغلبية خاصـــة حددتها المادة ١٤٤ في البند رقم ٣ حيث نصـت على أنه يشـترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع تعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين أي يتطلب للموافقة على إقرار نص دســـتور موافقة عدد (٢٧ عضـــوا) على الأقل من إجمالي عدد الأعضاء وهم (٤٠ عضوا).

٢. في حالـة إقرار نص في القـانون العـادي فقد نصـــت المـادة ٨٧ في الفقرة الثـانيـة على أن "تصـدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، (الأغلبية المطلقة تعني النصـف + ١) أي موافقة عدد (٢١ عضـوا) من إجمالي عدد أصوات الأعضاء البالغ (٤٠ عضـوا) وذلك في غير الحالات التي يشـترط فيها أغلبية خاصـة. وبذلك يتضـح أن هناك فرق بين إقرار تعديل الدستوري وإقرار نص القانون العادي.

---

١ علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار الصادق الثقافية، بيروت، ٢٠١١م، ص ٢٦٣.
٢ يقصـد بمشـروع القانون المشـروع الذي يقدم لرئيس الاتحاد من مجلس الوزراء مشـتملاً على التعديلات التي أدخلها عليه المجلس الوطني الاتحادي إن وجدت، حيث بعد اسـتكمال مشـروع القانون من قبل إدارة الفتوى والتشـريع يحال المشـروع إلى اللجنة الفنية للتشريعات (وهي لجنة تضم مستشارين قانونيين من بينهم مستشاري الحكومات المحلية ومستشار مجلس الوزراء ومسـتشـار المجلس الوطني الاتحادي ومسـتشـار الفتوى والتشـريع بالمجلس). أنظر: محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق، ص ٩٢.
٣ عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، ١٩٧٨م، ص ٨٩.

أما باقي الإجراءات الأخرى فإنها تتماثل سواء في النص الدستوري أو نص القانون العادي ففي حالة موافقة المجلس الوطني الاتحادي على المشروع سواء كان تعديلا دستوريا أو قانونا عاديا حيث يقوم مجلس الوزراء بعرض المشروع بعد إقراره من المجلس الوطني الاتحادي على رئيس الاتحاد للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليه، ثم يوقع عليه رئيس الاتحاد ويصدره أما في حالة عدم موافقة المجلس الوطني على المشروع كما قدم إليه واجهته الفقرة (أ) من البند الثالث من المادة (١١٠) التي تنص على أنه "إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجري المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولا لدى رئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه[١].

ويستنتج الباحث من فحوى هذه المادة أنه إذا أصر المجلس الوطني الاتحادي على تعديل مشروع التعديل الدستوري أو رفضه، فإن لرئيس الاتحاد أن يصدر المشروع كما أعده المجلس الأعلى للاتحاد دون اعتداد برأي المجلس الوطني الاتحادي، وذلك بأن "يوقع رئيس الإتحاد باسم المجلس الأعلى ونيابة عنه التعديل الدستوري ويصدره.

هذا وقد جرى تعديل على الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة منذ صدوره وإلى الآن أكثر من مرة، ويمكن إيجازها فيما يلي[٢]:

١. طلب إمارة رأس الخيمة الانضمام إلى الاتحاد في فبراير سنة ١٩٧٢م وإصدار المجلس الأعلى للاتحاد قرارا بإجماع الآراء – طبقا للمادة الأولى من الدستور - بالاستجابة لطلب إمارة رأس الخيمة. واقتضى ذلك تعديل المادة الأولى بإضافة فقرة جديدة لها تنص على أنه "عند قبول عضو جديد إلى الاتحاد يحدد المجلس الأعلى للاتحاد عدد المقاعد التي تخصص لهذا العضو في المجلس الوطني الاتحادي زيادة عن العدد المنصوص عليه في المادة (٦٨) من هذا الدستور".

---

١ محمد جاسم محمد، التطورات الدستورية والسياسية لدولة الإمارات، الضياء للنشر، أبوظبي، ١٩٩٦م، ص ١٣٣.
٢ زياد محمد جفال، التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٣٨.

٢. تعديل نص المادة (١٤٢) من الدستور سنة ١٩٧٦م لتوحيد القوات المسلحة، وأصبح النص بعد التعديل "يلغى نص المادة (١٤٢) من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة ليكون للدولة وحدها حق إنشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية".

٣. تعديل الدستور في أكثر من مناسبة لتمديد العمل به، ثم تعديله نهائيا ليصبح دستورا دائما بدلا من مؤقت عام ١٩٩٦م وذلك على التفصيل التالي:

- صدر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ليطبق خلال فترة انتقالية قوامها خمس سنوات يعد خلالها مشروع الدستور الدائم.
- وافق المجلس الوطني على اقتراح المجلس الأعلى للاتحاد بتمديد العمل بالدستور لخمس سنوات أخرى في عام ١٩٧٦م. وتكرر المد بنفس الإجراءات عام ١٩٨١م، وفي عام ١٩٨٦م، وفي عام ١٩٩١م، وهكذا تم مد العمل بالدستور أربع مرات[١].

وفي عام ١٩٩٦م تقرر تحويل الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٧١م إلى دستور دائم، حيث صدر تعديل دستوري في ٢ ديسمبر سنة ١٩٩٦م ينص في مادته الأولى على أن "تلغى كلمة (المؤقت) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة أينما وجدت"، وكذلك نص في مادته الثانية على أن "تكون مدينة أبوظبي عاصمة للاتحاد".

١ فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ١١٣.

الخاتمـة

في ختام هذا البحث نكون قد عرضنا لموضوعه (قواعد وإجراءات تعديل الدستور) وذلك من خلال توضيح مفهوم تعديل الدستور وبيان أغراضه ودوافعه والجهة المختصة بالتعديل وفقاً للقواعد الدستورية، ولم يبقى سوى الوقوف على أهم النتائج والتوصيات، نتناولها كالآتي:

أولاً- النتائـج:

١. الدستور المرن هو الذي يمكن تعديل أحكامه من نفس الهيئة التي تقوم بوضع القوانين العادية، وإتباع نفس الإجراءات التي تتبع في تعديل أحكام القانون العادي، فهو لا يتطلب إجراءات خاصة لتعديل أحكامه، بل إجراءات تعديله تتشابه مع إجراءات تعديل القانون العادي، مما يعني أنه ليس هناك تفرقة شكلية بين القواعد الدستورية والقانون العادي.

٢. يعتبر التعديل الدستوري ضرورة قانونية وسياسية في جميع الأنظمة الدستورية، ذلك أن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة يقبل التعديل في كل وقت، أما من الناحية السياسية فإن الدستور يقوم بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره، ولابد لهذه الأوضاع من مسايرة قانون التغيير والتطور المستمر، ولابد من إيجاد تنظيم لوسائل سلمية شرعية لتعديل القواعد الدستورية حتى لا تؤدي الحاجة والضرورة إلى تعديلها بطريق مصحوب بالعنف غير الشرعي أو حصول تنافر وتباعد بين النصوص الدستورية، والواقع السياسي في الدولة.

٣. تتجلى الحكمة من وجود إجراءات التعديل في نصوص الدساتير، من كون أن الدستور لا يقوم فقط بتنظيم الدولة وحدها بوصفها مؤسسة، وإنما يقوم أيضاً بتنظيم المجتمع كأساس تقوم الدولة على خدمته وضمان سيره بانتظام واطراد، والنظام الدستوري الذي تقوم الدولة عليه وكذلك المجتمع لابد أن يساير قوانين التطور المستمر، وإمكانية تعديل الدساتير هي التي تسمح لهذا النظام بمواكبة هذا التطور.

٤. إن الدساتير في سائر العالم ليست عصية التعديل، إلا أن إجراءات تعديلها تختلف في الدساتير المرنة عنها في الدساتير الجامدة، حيث يتطلب الدستور الجامد لتعديله إجراءات وقواعد شكلية أشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية، والجمود بالمعنى المذكور يعتبر نسبياً، لأن إمكانية تعديل الدستور الجامد قائمة ويترتب عليه نوع من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الذي يقيمه الدستور.

٥. يندرج الدستور الإماراتي في إطار الدساتير الجامدة، وأن جموده نسبي وليس مطلقاً، ذلك أن جميع أحكامه قابلة للتعديل، ولم يرد نص يحظر تعديل بعض نصوصه على نحو دائم أو خلال فترة زمنية معنية، ومن ثم يجوز تعديل أحكامه بإتباع إجراءات خاصة منصوص عليها في الدستور تختلف عن تلك التي تعدل بها القوانين العادية، ومن هذه الإجراءات أن اقتراح تعديل الدستور يدخل في اختصاص المجلس الأعلى للاتحاد.

٦. اشترط المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة أغلبية خاصة في المجلس الوطني الاتحادي لإجراء التعديل الدستوري وإقراره، وتتمثل في موافقة ثلثي صوت الأعضاء الحاضرين، وهي أغلبية خاصة أكبر من مجرد الأغلبية المطلقة، بينما الأغلبية المطلوبة للموافقة على تعديل القوانين أغلبية عادية، وأن اقتراح مشروعات القوانين العادية أو تعديلها، فقد أناطها المشرع الدستوري بمجلس الوزراء الاتحادي، وذلك وفقاً لنص المادة (٢) من المادة (٦٠) من الدستور.

٧. يعتبر الإقرار النهائي للتعديل الدستوري هو المرحلة النهائية في التعديل الدستوري، وتتجه كثير من الدساتير إلى اعتبار ذات الجهة أو الهيئة التي أقرت الدستور بداية هي المختصة بالإقرار النهائي لتعديل الدستور، ويعتبر هذا تطبيقا لمبدأ توازي أو تقابل الأشكال وهو أنه لا يمكن لعمل قانوني أن يعدل أو يلغي إلا بمعرفة الهيئة أو الجهة التي قامت أساسا بوضعه في البدايات وبذات الإجراءات والأشكال.

ثانياً- التوصيات:

١. يوصي الباحث بأنه يجب ألا يتم البدء في إجراءات التعديل الدستوري إلا بعد مناقشة واسعة ومتعمقة من كافة أطياف المجتمع، أي لا تكون مقصورة على عدد محدد من الأفراد، ويجب أن يعطى للشعب فرصة التعبير عن رأيه قبل القيام بالتعديل، ويجب نشر الأمر على أفراد الشعب مدة كافية للاقتناع بالتعديل.

٢. تنظيم إجراءات التعديل الدستوري وفق ما جاء النص عليه في الدستور الإماراتي، لأنها تتفق في رأي واعتبارات الحكمة التي تقتضي عدم الإكثار من العوائق والحواجز في طريق تعديل الدستور، وتطبيقاً لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال.

قائمـة المراجـع

أولاً- المراجع العامة:

١. إبراهيم درويش، القانون الدستوري – النظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
٢. أحمد إبراهيم السبيلي، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦م.
٣. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً للدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦م.
٤. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م.
٥. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م.
٦. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية في مصر والأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
٧. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧م.
٨. هادي محمد الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٥م.
٩. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م.
١٠. يوسف محمد عبيدان، نظام الحكم في دول الخليج، مطبعة جامعة الكويت، ١٩٩٤م.

ثانياً- المراجع المتخصصة:

١. أحمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور – دراسة مقارنة، دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦م.
٢. أحمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١م.
٣. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية والتنظيم الدستوري لدولة الإمارات، مكتبة الفلاح، العين، ٢٠١٦م.
٤. أماني عمر حلمي، الوجيز في القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م.
٥. رفعت عيد سيد، أسس التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥م.
٦. زياد محمد جفال، التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الشارقة، ٢٠١٤م.

٧. السيد خليل هيكل، النظرية العامة للقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.
٨. شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م.
٩. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، ١٩٧٨م.
١٠. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م.
١١. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠م.
١٢. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار الصادق الثقافية، بيروت، ٢٠١١م.
١٣. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
١٤. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار إثراء للنشر، عمان، ٢٠٠٩م.
١٥. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.
١٦. مجدي مدحت النهري، مبادئ النظم السياسية والدستورية - دراسة تطبيقية وتحليلية مقارنة للنظام الدستوري الإماراتي، جامعة الجزيرة، دبي، ٢٠٠٩م.
١٧. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية، أبوظبي، ١٩٨٩م.
١٨. محمد أنس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.
١٩. محمد جاسم محمد، التطورات الدستورية والسياسية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الضياء للنشر، أبوظبي، ١٩٩٦م.
٢٠. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٣م.
٢١. مصطفى أبو زيد، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨م.
٢٢. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩م.
٢٣. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧م.
٢٤. وهيب عياد سلامة، الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.