



حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

Limits of constitutional amendment and
its impact on the legislative and
executive branches

إعداد

الدكتور/ هالة محمد طرح

مدرس القانون بالمعهد العالي للعلوم الإدارية بالقطامية - القاهرة

واستاذ مساعد كلية الأعمال جامعة جدة - فرع خليص

البريد الإلكتروني : halatorayeh@gmail.com

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

ملخص البحث

يُعد الدستور قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ تستمد منه القوانين شرعيتها، وهو الذي يحدد طبيعة النظام السياسي وشكل السلطات العامة واختصاصاتها. وبما أن المجتمعات تتغير باستمرار سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا، فإن الدستور لا بد أن يتطور أيضًا ليتلاءم مع هذه المتغيرات، ومن هنا تأتي أهمية تعديل الدستور كآلية قانونية لإصلاح القصور ومواكبة التطورات. يتناول البحث موضوع حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، موضحًا أن التعديل الدستوري ضرورة سياسية وقانونية، لكنه في الوقت نفسه مقيد بضوابط وقيود لضمان استقرار النظام الدستوري وحماية المبادئ العليا للدولة.

الكلمات المفتاحية: تعديل الدستور، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، مبدأ الفصل بين السلطات، النظام السياسي، سمو الدستور، القيود الدستورية، الحظر الزمني والموضوعي، التوازن بين السلطات، الاستفتاء الدستوري، الإصلاح الدستوري.

Abstract:

The constitution represents the pinnacle of the legal hierarchy within the state, as all laws derive their legitimacy from it. It defines the nature of the political system, as well as the structure and powers of the public authorities. Since societies constantly evolve politically, economically, and socially, the constitution must also develop to adapt to these changes. Hence arises the importance of constitutional amendment as a legal mechanism to remedy deficiencies and keep pace with ongoing developments.

This study addresses the topic of the limits of constitutional amendment and its impact on the legislative and executive branches, clarifying that constitutional amendment is both a political and legal necessity. However, it is at the same time subject to specific rules and constraints designed to ensure the stability of the constitutional system and safeguard the fundamental principles of the state.

Keywords: Constitutional amendment ، Legislative authority ، Executive authority ، Separation of powers ، Political system ، Supremacy of the Constitution ، Constitutional limitations ، Temporal and substantive prohibition ، Balance of powers ، Constitutional referendum.

٢٤٠ - حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

المقدمة:

تُمثل سلطة تعديل الدستور تجسيدا لأخطر صلاحيات السلطة التأسيسية المشتقة؛ إذ إنها تمثل الجسر الذي تعبر به الدولة من جمود النصوص إلى حيوية الواقع السياسي والاجتماعي المتطور. إن الدستور، بوصفه القانون الأعلى (مبدأ سمو الدستور)، يضع الإطار القانوني والسياسي لوجود السلطات العامة وتحديد اختصاصاتها ووظائفها. وتكمن وظيفته في كونه قاعدة أساسية تنشئ السلطات وتلتزمها بالتقيد بحدودها. وفي هذا السياق، تظهر عملية التعديل كجزء دستوري ذي طبيعة مزدوجة، فهي من جانب، ضمانة لاستمرار الدستور وتجديده ومواكبته للتطورات، ومن جانب آخر، قد تتحول إلى أداة لتقويض جوهر الدستور نفسه إذا تجاوزت القيود الموضوعية المفروضة عليه.

إن الأنظمة شبه الرئاسية، كنظام الحكم في مصر وفرنسا، والتي تعتمد على فصل مرن وتعاون بين سلطة تنفيذية مزدوجة (رئيس منتخب وحكومة مسؤولة أمام البرلمان)، تكون عرضة بشكل خاص لاهتزاز ميزان القوى عند إجراء تعديلات دستورية. يتطلب هذا النظام توازناً دقيقاً بين سلطات الرئيس القوية والسلطة التشريعية القادرة على مساءلة الحكومة. لذا، يركز هذا البحث على دراسة الحدود النظرية (القيود الموضوعية، النصوص الأبدية) والحدود العملية (الأثر على توازن السلطات).

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

إن المقارنة بين التجربة الفرنسية ١٩٥٨، التي صممت آليات "عقلنة البرلمانية" لضبط هذا التوازن، والتجربة المصرية ٢٠١٤ وتعديلاتها في ٢٠١٩، التي أدت إلى ترجيح كفة الرئيس بشكل غير مسبوق، تكشف عن مدى خطورة تحول سلطة التعديل إلى أداة لشرعنه الهيمنة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية.

مشكلة البحث:

تتمحور الإشكالية البحثية حول التناقض الجوهرى بين وظيفة التعديل الدستورى كأداة للحفاظ على الدستور وحمايته من الجمود، وتحوله الفعلى فى سياقات معينة (كالتجربة المصرية ٢٠١٩) إلى وسيلة لتركيز السلطة التنفيذية، مما يهدد جوهر الدستور ويخل بالتوازن الهيكلى للنظام السياسى. هذا يقود إلى إشكالية نظرية أساسية: هل يمكن أن يكون هناك "تعديل دستورى غير دستورى"؟ وإلى الإشكالية العملية: كيف أثرت التعديلات الأخيرة فى مصر على مفهوم الفصل المرن للسلطات، وهل تحولت بها من نظام شبه رئاسى متوازن إلى نظام رئاسى مهيمن أو شمولى تحت غطاء دستورى؟ إن الغاية من استقصاء حدود التعديل فى دستور مصر لعام ٢٠١٤ هي معرفة طبيعة هذا الجزاء الدستورى الذى حاول الدستور إنشاءه انسجاماً مع طبيعة النظام شبه الرئاسى القائم على تداول السلطات. وينتق عنهما مجموعة من الأسئلة الفرعية الآتية:

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

١. ما هي الحدود النظرية (الموضوعية والضمنية) التي يفرضها مبدأ سمو

الدستور على سلطة التعديل، وكيف تتعامل الدساتير المقارنة (مصر وفرنسا،

مع إشارة الي الولايات المتحدة الامريكية) مع مفهوم "النصوص الأبدية"؟

٢. كيف نظم دستور مصر ٢٠١٤ وتعديلاته ٢٠١٩ عملية التعديل؟ وما هي

التناقضات القانونية والسياسية التي أثرت حول مخالفة المادة ٢٢٦ المتعلقة

بحظر تعديل مدة الرئاسة، لا سيما مع إقرار المادة الانتقالية التي خصت

الرئيس الحالي بالاستثناء؟

٣. كيف يضمن النظام شبه الرئاسي الفرنسي (دستور ١٩٥٨) التوازن بين

الرئيس والبرلمان والحكومة (عقلنة البرلمانية)، وما هي الأدوار الرقابية التي

تضمن بقاء التعديل ضمن حدوده الدستورية؟

٤. ما هو الأثر الهيكلي والعملي لتعديلات ٢٠١٩ المصرية على توزيع السلطة،

وكيف أدت هذه التعديلات إلى تقليص صلاحيات السلطة التشريعية

والقضائية لصالح رئيس الجمهورية، مقارنة بالنموذج الفرنسي؟

أهمية البحث:

تتجلى الأهمية النظرية لهذا البحث في إثراء نظرية التعديل الدستوري غير

الدستوري من خلال تحليل أبعادها في سياق الدول ذات الدساتير الجامدة والقيود

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

الصريحة على التعديل (مثل المادة ٢٢٦ المصرية)^١، خاصة في ظل غياب رقابة قضائية واضحة على موضوع التعديل، مع تأصيل فكرة أن الجزاء الدستوري المصمم للحماية يمكن أن يتحول إلى انتهاك عندما يمس بالهيكل الجوهري كمدنية الدولة والفصل بين السلطات. أما على الصعيد العملي والسياسي، فتتبع الأهمية من تقديم تقييم نقدي لتجربة التعديلات الدستورية المصرية لعام ٢٠١٩ وتداعياتها على النظام السياسي، موضحة تحوله نحو هيمنة تنفيذية، مع استخلاص دروس عملية من النموذج الفرنسي كمرجع لآليات الضبط الدستوري المتبادل في الأنظمة شبه الرئاسية الفعالة.

^١ جمهورية مصر العربية. (٢٠١٤). دستور جمهورية مصر العربية (المادة ٢٢٦). الجريدة الرسمية. "الرئيس الجمهورية، أو لخمسة أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تسلمه، ويصدر قراره بقبول الطلب كليًا أو جزئيًا بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب، فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يومًا من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عُرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يومًا من تاريخ صدور هذه الموافقة. ويكون التعديل نافذًا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة فيه. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقًا بالمزيد من الضمانات".

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في الإجابة على الأسئلة المطروحة وتحقيق ما يلي:

١. العمل على تحديد وتفصيل أنواع القيود على التعديل الدستوري (الصريحة

والضمنية/الجوهرية) في الفقه المقارن، وذلك لترسيم الحدود الدستورية

للتعديلات المسموح بها.

٢. إجراء تحليل دقيق للنصوص التي تم تعديلها في الدستور المصري عام

٢٠١٩، وبخاصة تلك التي أثرت بشكل مباشر على العلاقة بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى القضايا المتعلقة بمدد الرئاسة، دور القوات

المسلحة، وتنظيم الهيئات القضائية.

٣. استعراض وتحليل آليات التوازن الدستوري المتبادلة في الدستور الفرنسي لعام

١٩٥٨ وكيف نجح هذا النظام في إدارة العلاقة بين السلطات التنفيذية

والبرلمانية (عبر ما يُعرف بـ "عقلنة البرلمانية")، للاستفادة منها في سياقنا

الوطني.

٤. تقييم مدى التغير الذي طرأ على النظام السياسي المصري نتيجة لتعديلات

٢٠١٩، وتحديد ما إذا كان هذا التغير قد أدى إلى انحراف عن الخصائص

الجوهرية المتوقعة للنظام شبه الرئاسي، مع تحديد النتائج المؤسسية والسياسية

المرتبة على ذلك.

منهجية البحث:

اعتمد البحث بشكل أساسي على المنهج التحليلي المقارن؛ حيث يُستخدم المنهج التحليلي لتفكيك وتحليل النصوص الدستورية الرئيسية، وهو الدستور المصري لعام ٢٠١٤ وتعديلاته لعام ٢٠١٩، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، بالإضافة إلى تحليل وتأصيل النظريات الفقهية المتعلقة بسمو الدستور والقيود الموضوعية على التعديل. ويُطبق المنهج المقارن لإجراء مقارنة منهجية بين النظامين المصري والفرنسي، بصفتها مثالين للأنظمة شبه الرئاسية، بهدف تحديد أوجه التشابه والاختلاف في آليات تعديل الدستور وتوزيع السلطات، وكيفية معالجة إشكالية توازن السلطات، فضلاً عن الاستعانة ببعض التجارب الدستورية الأخرى التي تعزز إطار البحث. وسنتناول البحث وفق خطة علمية في فصلين، نخصص الأول منهما لبيان ماهية التعديل الدستوري، ونخصص الثاني لبحث الجهة المختصة بالتعديل والأثر المترتب عليها.

خطة البحث

الفصل الأول: الإطار النظري لتعديل الدستور

المبحث الأول: مفهوم تعديل الدستور وأهدافه

- المطلب الأول: ماهية التعديل الدستوري.
- المطلب الثاني: الأسباب والدوافع وراء تعديل الدستور.

المبحث الثاني: القيود الواردة على تعديل الدستور

- المطلب الأول: القيود الموضوعية (ما لا يجوز المساس به).
- المطلب الثاني: القيود الإجرائية ودور السلطات المختصة.

الفصل الثاني: أثر تعديل الدستور على السلطات العامة

المبحث الأول: أثر التعديل على السلطة التشريعية

- المطلب الأول: حدود دور البرلمان في إجراءات التعديل.
- المطلب الثاني: مدى تأثر اختصاصات البرلمان بالتعديلات الدستورية.

المبحث الثاني: أثر التعديل على السلطة التنفيذية

- المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في اقتراح التعديل.
- المطلب الثاني: أثر التعديلات على صلاحيات رئيس الجمهورية والحكومة.

سابعاً: الخاتمة

- أهم النتائج.
- أهم التوصيات.
- مقترحات لتعزيز الضبط الدستوري لعملية التعديل.

الفصل الاول

ماهية التعديل الدستوري وحدوده

مقدمة:

يرتبط تغيير الدساتير بتغير ظروف المجتمع السياسية والاقتصادية وعلى كافة المستويات. فالدستور هو في الأصل عقد اجتماعي معبر عن الإرادة العامة لشعب دولة ما، وتستوجب تلك الإرادة تعديل نصوص الدستور كلما سنحت لذلك الظروف، فضلاً عن ذلك فإن عملية اللجوء الى تعديل الدساتير لا بد لها من مسوغات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية وقد تكون لإكمال القصور بما يوائم هذه المسوغات.

المبحث الاول

مفهوم التعديل الدستوري وحدوده

تمهيد:

يعد التعديل الدستوري الوسيلة الأبرز والأهم لإصلاح الإشكاليات التي تشوب نصوص الدستور فهو وسيلة لعلاج قصور النظام الدستوري، وللوقوف على تعديل الدستور وبيان مفهومه سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب الى مطلبين نخصص الاول لبيان تعريف التعديل الدستوري ونخصص الثاني لبيان حدود التعديل.

المطلب الأول

تعريف التعديل الدستوري

وفقاً لسياق القانون، فالتعديل الدستوري لا يقصد منه تعطيل أو إلغاء الدستور، بل هو عملية التغيير الرسمية في الخصائص والسمات الشكلية والموضوعية لوثيقة الدستور. فالتعديل لا يقتضي الحاجة إلى كتابة وثيقة دستورية جديدة، ولكن الهدف منه إزالة الفجوة والفراغ بين الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي وبين المبادئ التي يتضمنها الدستور، حيث ان الدستور في حقيقته يعد انعكاساً للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وحتماً تتأثر نصوصه بتغيرها.

والاصل ان كلمة تعديل الدستور لغةً هي التقويم، وتقويم الدستور يعني تسوية مساره لتستقيم أحكامه ويكتمل قصوره.

إذاً فتعديل الدستور يأتي لإكمال قصوره او معالجة الخلل في الوثيقة الدستورية لتتناسب أحكامها مع النظام السياسي الجديد.

اما في مجال الفقه الدستوري فقد عرف التعديل بأنه اعادة النظر في احكام الوثيقة الدستورية كلياً او جزئياً^١

^١ العميدي، م. م. ك. (٢٠١٨، أبريل ٣٠). (حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية: دراسة تحليلية [ورقة مؤتمر]. المؤتمر العلمي الدوري لكلية القانون تحت شعار «الإصلاح

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

ويمكن ان نعرف التعديل الدستوري بأنه مراجعة الدستور بإجراءات معينة بالتغيير أو التبديل أو التنقيح في شكله ومحتواه.

ولقد اختلفت الدساتير حول ايراد مصطلح التعديل فذهب البعض منها الى استخدام كلمة التعديل وجانب منها استخدم كلمة التنقيح بينما استخدمت دساتير اخرى عبارة مراجعة أو اعادة النظر. ومن الدساتير التي استخدمت كلمة التعديل هو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حيث جاء الباب السادس عشر منه بعنوان في تعديل الدستور، وسار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ذات النهج حيث اشار المادتين ١٢٦ و ١٤٢ الى اليه تعديله، وكذلك الدستور المصري لعام ٢٠١٤ فقد اشارت المادة ٢٢٦ منه الى تعديل الدستور، والدستور الياباني لعام ١٩٤٦ قد اخذ بكلمة التعديل وذلك في الفصل التاسع والذي جاء بعنوان التعديلات، والدستور الاكوادوري لعام ٢٠٠٨ المعدل قد تضمن كلمة التعديل وذلك الفصل الثالث من الباب التاسع^١

التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد»، جامعة الكوفة، كلية القانون، النجف، العراق.

^١ جمهورية مصر العربية. (٢٠١٤). دستور جمهورية مصر العربية. الجريدة الرسمية. جمهورية مصر العربية. (٢٠١٤). دستور جمهورية مصر العربية (المادة ٢٢٦). الجريدة الرسمية. الرئيس الجمهورية، أو لخمسة أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديدها، وأسباب التعديل.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

أما الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ فقد تبنى مصطلح المراجعة الشاملة والجزئية وذلك في الفصل الثاني والذي جاء بعنوان المبادرة والاستفتاء حيث استهلته المادة ١٣٨ والتي تضمنت المبادرة الشعبية لاقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي. ومن الدساتير التي تبنت كلمة تنقيح الدستور هو الدستور التونسي الملغى لعام ١٩٥٩ حيث جاء الباب العاشر منه بعنوان تنقيح الدستور^١.

وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر قراره بقبول الطلب كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب، فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عُرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة. ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة فيه. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات". République Française. (1958). *Constitution du 4 octobre 1958*. Journal Officiel.

جمهورية العراق. (٢٠٠٥). دستور جمهورية العراق. الجريدة الرسمية. Government of Japan. (1946). *The Constitution of Japan*. Prime Minister's Office.

República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial.

^١المرجع السابق

المطلب الثاني

حدود تعديل القواعد الدستورية

لا شك إن الأساس في التمييز بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة يكمن في إمكانية تعديل الدستور. فمن المعروف ان الدساتير المرنة يمكن تعديلها بسهولة وببنفس الإجراءات والطريقة التي يتم بها تعديل القوانين العادية دون أن يتطلب ذلك إجراءات معينة.. ومن هنا تختفي التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية. والدستور المرن وإن كان يتسم بسهولة التعديل، ويواكب التغيرات التي قد تطرأ في الدولة، إلا أنه قد يخشى أن تؤدي سهولة التعديل إلى عدم التمسك بالقواعد الدستورية من قبل السلطة والأفراد. أو أن تؤدي سهولة التعديل إلى إحداث تعديلات غير مبررة موضوعياً، ولكن قد تكون بهدف تحقيق بعض المصالح الذاتية والشخصية. يُعرف الدستور الجامد بأنه الوثيقة الدستورية التي تتميز بأنها لا تُعدّل إلا وفقاً لإجراءات خاصة ومعقدة، تفوق في صعوبتها الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية، ويجب أن تكون هذه الإجراءات منصوصاً عليها صراحة في صلب الدستور ذاته.

يترتب على هذا الجمود أن تتحقق لقواعد الدستور صفة السمو على سائر القواعد القانونية الأخرى، ما يجعل أي تشريع عادي مخالف لأحكامه مُعرضاً للطعن بعدم

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

الدستورية. ويتخذ جمود الدستور أشكالاً متباينة؛ فقد يكون جموداً نسبياً أو جموداً مطلقاً. وينقسم الجمود المطلق إلى صورتين: الأولى هي الجمود الكلي المؤقت، حيث يُحظر تعديل أي جزء من الدستور خلال فترة زمنية محددة. أما الثانية فهي الجمود الجزئي والدائم، والذي ينص فيه الدستور على تحصين بعض مواد الجهورية ضد أي تعديل بشكل مطلق.

وهناك نوع ثالث لجمود الدستور هو الجمود الموضوعي أو المطلق الكلي الدائم، وهناك إجماع فقهي على بطلانه، والنص على ذلك لا قيمة له^١

ومما لا شك فيه ان سلطة الجهة المختصة بتعديل الدستور ليست مطلقة بل هي مقيدة وفقاً للنصوص الدستورية المنظمة لها ، حيث يتضح دائماً من تجارب تعديل

^١ يُشير الفقه الدستوري إلى وجود نوع ثالث من الجمود الدستوري يُسمى الجمود الموضوعي أو الجمود المطلق الكلي الدائم، وهو النوع الذي يمنع بشكل أبدي ومن حيث الموضوع أي تعديل يتعلق بجوانب معينة من الدستور. ويجمع فقهاء القانون الدستوري على أن هذا النوع يُعد باطلاً من الناحية النظرية، وأن النص عليه لا قيمة له لأنه يصطدم مع مبدأ سيادة الأمة ومع طبيعة الدستور بوصفه عملاً قابلاً للتطور وفقاً لاحتياجات المجتمع.

عبد الحميد، سامي. (٢٠٠٤). النظم السياسية والقانون الدستوري. القاهرة: دار النهضة العربية.

واستخدم هذا المرجع لأنه من أكثر المراجع العربية التي ناقشت بوضوح بطلان الجمود الموضوعي واعتباره غير ذي قيمة قانونية.

جبور، إلياس. (٢٠١٠). القانون الدستوري: النظرية العامة للدستور. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

الدساتير في الدول المختلفة ، وجود بعض المعوقات الدستورية التي تحول دون ذلك التعديل و التي يترتب على تعديلها هدم النظام الدستوري العام في الدولة ، ثم ان القيود الواردة على تعديل القواعد الدستورية و التي تحظر المساس ببعض نصوصها سواء أكان هذا الحظر زمنيا أي بصورة مؤقتة أم موضوعيا و هو الحظر المطلق أو الدائم ، غالبا ما تقوم السلطة التأسيسية الاصلية فيه بوضع حدود لهذا التعديل تحدد بموجبه نطاق التعديل^١

ومن الدساتير التي تضمنت وضع قيود زمنية وموضوعية هو الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ في المادة ٥ منه والتي نصت على ان (... الا يؤثر اي تعديل يتم ويقر قبل سنة وألف وثمانمائة ١٨٠٨ في اي صورة كانت على العبارتين الاولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الاولى، ألا تحرم أية ولاية دون رضاها من حق تساوي الاصوات في مجلس الشيوخ..). والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حيث تضمن حظرا موضوعيا في المادة (٨٩) والتي نصت على ان (لا يجوز ان يكون الشكل الجمهوري للحكومة موضوعا للتعديل). كما تضمن الدستور حظرا زمنيا في المادة ٧ الفقرة الاخيرة بنصها على انه (لا يمكن تطبيق المادتين ٤٩ و ٥٠ والمادة ٨٩ من الدستور

د. رجب محمود طاجن: قيود تعديل الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٥ ود. فتحي فكري: القانون الدستوري - المبادئ الدستورية العامة، دستور ١٩٧١، الكتاب الاول، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤١٤.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

اثناء فترة شغور رئاسة الجمهورية واثناء الفترة الممتدة بين التصريح النهائي للمانع الحاصل لرئيس الجمهورية وانتخاب خلفه) كما تضمن القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ قيذا موضوعيا في المادة ٧٩/ ف٣ والتي نصت على انه (لا يجوز اجراء تعديلات على القانون الاساسي من شأنها ان تمس تجزئة الاتحاد الى ولايات اتحادية او مشاركة الولايات من حيث المبدأ في عملية التشريع بشكل فعال او يمس القواعد الاساسية الواردة في المادتين ١ و ٢٠)، والدستور الاكوادوري لعام ٢٠٠٨ قد تبنى حظرا موضوعيا وذلك في المادة ٤٤١ من خلال منع اجراء اي تعديل يمس البنية الاساسية للدولة وطبيعتها وعناصرها المكونة كما يمنع اي تعديل يضع قيود على الحقوق والضمانات^١.

اما الدستور المصري فقد نص في المادة ٢٢٦ منه " رئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه.

^١ درويش، إ. (٢٠٠٤). (القانون الدستوري: النظرية العامة والرقابة الدستورية. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ١٣٥.

وإذا رُفِض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات"

وطبقاً لهذه المادة هناك عدة مراحل لتعديل الدستور:

أولاً: طلب التعديل حق لرئيس الجمهورية، أو خمس أعضاء مجلس النواب، بطلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

ثانياً: الموافقة على مبدأ التعديل: يتطلب الدستور ضرورة موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على مبدأ التعديل "أغلبية الأعضاء وليس مجرد الحاضرين منهم فقط".

ثالثاً: مناقشة المواد المطلوب تعديلها: وقد حددت المادة، ٢٢٦، قيدا زمنيا يتمثل في ضرورة مرور شهرين على الأقل من تاريخ موافقة مجلس النواب على مبدأ التعديل، قبل أن يبدأ المجلس مناقشة المواد المطلوب تعديلها، وذلك بهدف التأكد من

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

مرور فترة زمنية كافية لدراسة التعديلات، وتنتهي مرحلة المناقشة بإقرار التعديلات في صورتها النهائية.

رابعاً: الاستفتاء على التعديلات: آخر مراحل عملية التعديل هي استفتاء الشعب على هذه التعديلات.

ويثور التساؤل حول القيمة القانونية للحظر الزمني والموضوعي الذي يرد على تعديل الدستور؟ وللإجابة على هذا التساؤل ينبغي استعراض موقف الفقه الدستوري منه. و لقد انقسم الفقه الدستوري إلى عدة اتجاهات، فلقد ذهب البعض الى انعدام القيمة القانونية لأي نص دستوري يحظر تعديل الدستور، لان الدستور بحسب وجهة نظرهم وثيقة اجتماعية لا يمكن ان تصدر حقوق الاجيال القادمة وان تلك القيود عبارة عن رغبات وتوجهات لبعض الاطراف السياسية للحفاظ على مصالحها المختلفة^١ في

^١ متولي، ع. ح) بلا سنة نشر. (المفصل في القانون الدستوري. القاهرة: دار الكتاب العربي. ص ١٥٥.

Burdeau, G. (1988). *Droit Constitutionnel* (21e éd.). Paris: Francis Haman, p. 8.

الشاعر، ر. ط. (2005). *النظرية العامة في القانون الدستوري* (ط. ٤). القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٧٦٤.

الجمال، ي. (1974). *النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية*. القاهرة. ص ٧١.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

حين ذهب اتجاه آخر الى صحة الحظر الزمني دون الموضوعي ويعلل ذلك ان السلطة التي وضعت الدستور ليس بمقدورها ان تلزم السلطات المختصة بالتعديل لاحقا كما ان الحظر الزمني يحقق الاستقرار النسبي في تطبيق احكام الوثيقة الدستورية^١

وذهب آخرون الى ضرورة التميز بين الاعتبارات السياسية والقانونية وحسب وجهة نظرهم فان حظر تعديل الدستور يعد سليما من الناحية القانونية لأنه يستند الى نص قانوني يستمد شرعيته الدستورية منه ، اما من الناحية السياسية فان الحظر ليس صحيحا لأنه يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب الذي يفترض حق الشعب الدائم في مراجعة النصوص الدستورية في اي وقت يشاء كونه صاحب السلطة السياسية^٢ وذهب جانب من الفقه الى صحة الحظر الموضوعي والزمني لأنها تحمل نفس القيمة

عيد سيد، ر. (2005). الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٣٨

¹ George Burdeau: Droit Constitutionnel, 21 Edition, Par Francis Haman, Burdeau, G. (1988). *Droit constitutionnel* (21e éd.). Paris: Francis Haman, p. 8.

^٢ الشاعر، ر. ط. (2005). النظرية العامة في القانون الدستوري (ط. ٤). القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٧٦٤.

الجمال، ي. (1974). النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية. القاهرة. ص ٧١.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

القانونية لبقية نصوص الدساتير وان الدستور يعد بمثابة وثيقة واحدة غير قابلة لتجزئة وان النصوص المنظمة للتعديل يمكن اجراء تعديل عليها وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور ذاته^١، ونرى ان الاتجاه الاخير هو الاقرب للصواب لأنه يتفق مع المنطق السليم وكون تلك النصوص قابلة لتعديل ويحق للسلطة المختصة تعديلها وفق الضرورة .

^١سيد، ر. ع (2005). الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور . القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٣٨ .

المبحث الثاني

التمييز بين تعديل الدستور وإلغائه

ذكرنا سابقاً إن تعديل الدستور هو عملية تسمح بتغيير أحكامه وبأنه مراجعة الدستور بإجراءات معينة بالتغيير أو التبديل أو التقيح في شكله ومحتواه. ويقودنا هذا التعريف إلى ضرورة التمييز بين تعديل وإلغاء الدستور.

فإلغاء الدستور هو العملية التي تسمح بوضع حد له بالنسبة للمستقبل، بمعنى أن الإلغاء هو الانتهاء الكلي والشامل لجميع نصوص الدستور ليس مجرد تعديلها تعديلاً جزئياً.

ويتحقق إلغاء الدستور بأحد الأسلوبين: الأول وهو الأسلوب العادي، والثاني هو الأسلوب غير العادي.

المطلب الأول

الأسلوب العادي لإلغاء الدستور

يقصد بالطريق العادي لإلغاء الدستور، الطريق الرسمي لنهاية الدستور وإحلال دستور جديد آخر محله يواكب التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

فهو إذاً عملية يتم بموجبها خروج الدستور من حيز التنفيذ، عندما يتضح عجز ما يتضمنه الدستور من مبادئ وأحكام عن الانسجام مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع بحيث لا تكفي التعديلات الجزئية لمواجهة هذا التطور، بل يلزم وضع دستور جديد يتوافق مع هذه التطورات. وقد يكون إلغاء الدستور جزئياً وقد يكون كلياً، فالإلغاء يعد جزئياً إذا اقتصر بعض الأحكام بالتغيير دون البعض الآخر، أما الإلغاء الكلي فيشمل جميع مبادئ وأحكام الدستور نطلق عليه إلغاء الدستور إذن عملية التغيير الكلي لأحكام الدستور لا تنتسب إلى التعديل إذا كان الهدف منها وضع حد لوجود الدستور.

من هنا نجد إن عملية التعديل تختلف عن عملية الوضع والإلغاء فالتعديل الدستوري يعتبر بمثابة حل وسط بين إلغاء الدستور القائم ووضع دستور جديد. ولا يثير الدستور المرن صعوبة في الإلغاء إذ نجد أن الدستور المرن يعدل ويلغي باتباع نفس الإجراءات المتبعة في تعديل أو إلغاء القواعد القانونية العادية ومن قبل نفس المشرع العادي. أما الدستور الجامد فأن أمر إلغائه يثير في الواقع صعوبات وإشكالات في جوانب كثيرة سواء كان الإلغاء كلياً أو جزئياً. فالإلغاء الجزئي لهذا الدستور، تنص عليه عادة الدساتير الجامدة مبنية الإجراءات الواجب أتباعها في هذا الخصوص وهي تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القواعد القانونية العادية. أما التعديل الكلي أو

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

الإلغاء فهو الذي يثير بعض الصعوبات والاشكاليات، حيث يثور التساؤل في هذا الصدد هل يحق للهيئة التي أعطاهما الدستور الجامد حق تعديله جزئياً أن تقوم بتعديله كلياً وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور؟ يرى غالبية الفقه عدم جواز منح الهيئة التي خولها الدستور حق تعديله جزئياً الحق في تعديله كلياً ، أي إلغائه ، ويعزو الفقه هذا الحظر إلى أن الهيئة المخولة بالتعديل الجزئي هي سلطة منشأة وهي لا تختلف عن بقية الهيئات الأخرى الموجودة في الدولة فإن هي أقدمت على تعديل الدستور تعديلاً شاملاً أو حاولت حتى المساس بفكرته الأساسية، فإنها تكون بذلك قد تجاوزت حدود اختصاصها وجعلت من نفسها سلطة أصلية وهذا الحق لا تملكه أي سلطة منشأة، وإنما حق خالص للسلطة الأصلية^١ وهذا يعني أنه إذا تمت إقامة دستور معين من قبل مجلس منتخب مثل الجمعية التأسيسية أو من قبل الشعب مباشرة عن طريقة الاستفتاء الدستوري أو من خلال هيئة نيابية كالبرلمان ، فلا تستطيع هذه الهيئة إجراء الإلغاء وإنما يجب الرجوع في هذه الحالة إلى السلطة التي أقامت هذا

^١متولي، ع. ح) .دون سنة .(المفصل في القانون الدستوري .القاهرة: دار الكتاب العربي، ص ١٥٥. الدكتور عبد الحميد متولي يناقش في نفس الصفحة (ص ١٥٥) فكرة أن:

- سلطة التعديل تختلف عن السلطة التأسيسية الأصلية.
- وأن الهيئة التي تملك التعديل لا تملك الإلغاء الكامل للدستور ما لم تكن هي السلطة التي وضعته. وأن الدستور الجديد لا يجب أن يوضع بذات الطريقة التي وُضع بها الدستور القديم.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

الدستور و هي السلطة الأصلية . ولا يشترط أن يوضع الدستور الجديد بنفس الأسلوب الذي نشأ بموجبه الدستور الملغي، فقد يكون الدستور القديم قد تم وضعه بطريقة المنحة أو طريقة التعاقد، بينما يتم الدستور الجديد من قبل الجمعية التأسيسية أو الهيئة النيابية. وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن الهيئة التي أعطاه الدستور حق تعديله جزئياً لا تمتلك حق تعديله كلياً أي إلغائه إلا إذا كانت هذه الهيئة هي نفس الهيئة التي أقامت الدستور.^١

المطلب الثاني

الطريق غير العادي لإلغاء الدستور

يقصد بالأسلوب غير العادي لإلغاء الدستور انتهاء العمل بالدستور دون اتباع القواعد القانونية والدستورية ومن دون قيام السلطة التي نص عليها الدستور لتجديده أو إلغائه وإنما يتم إلغاء الدستور عن طريق الثورة أو الانقلاب.

ولقد لعبت الثورات والانقلابات دوراً كبيراً في وقف العمل بكثير من الدساتير وعلى سبيل ذلك فمعظم الدساتير الفرنسية منذ عصر الثورة والتي بلغت خمسة عشر دستوراً سقطت عن طريق الثورة والانقلاب ، ومن بينها دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة والثامنة للثورة ، ودستور سنة ١٨١٤ ودستور سنة ١٨٣٠ ودستور سنة

^١المرجع السابق

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

١٨٤٨ دستور سنة ١٨٥٢، والقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ودستور سنة ١٩٥٨ ودستور لسنة ١٩٦٣ ودستور لسنة ١٩٧٣ وبذات الأسلوب جرى إلغاء الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ و الذي تم اسقاطه بموجب أول اعلان دستوري يصدر عن مجاس قيادة الثورة في ٢٣ يولييه ١٩٥٢ ، و الدستور المصري لسنة ١٩٧١ و الذي تم تعطيله جزئياً بالإعلان الدستوري عام ٢٠١١ بعد ثورة ٢٥ يناير، ثم إلغائه بدستور ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢ والذي تم تعطيله بموجب الاعلان الدستوري الصادر في ٨ يوليو ٢٠١٣ في اعقاب ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣ حتى صدور ٢٠١٤ في ١٨ يناير و الذي تم تعديله في ٢٣ ابريل ٢٠١٩.

ويبرز الاختلاف بين الثورة والانقلاب من حيث الجهة القائمة بأي منهما والهدف من كلاهما. فمن حيث الجهة، تقوم الثورة من قبل الشعب أم الانقلاب فيقع عادة من قبل جهة أو هيئة من الهيئات الحاكمة كرئيس الوزراء أو وزير الدفاع أو قادة الجيش. ومن حيث الهدف فإن الثورة ترمي إلى إحداث تغيير في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة كتغيير النظام الملكي إلى جمهوري أو تغيير النظام البرلماني إلى رئاسي أو تغيير النظام الاشتراكي إلى رأس مالي والعكس.

أما الانقلاب فإنه يرمي إلى مجرد الاستحواذ على السلطة وتولي مقاليد الحكم بدلا عن القائمين على رأس السلطة، ودون أن يهدف إلى إحداث تغيير في النظام

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، على ذلك إن الثورة تهدف إلى تحقيق الصالح العام، أما الانقلاب فيهدف إلى تحقيق مصالح خاصة أو شخصية تتمثل في الاستيلاء على السلطة.

وأرى من جانبي ان الانقلاب إذا صاحبه تأييد شعبي فهو يتحول إلى ثورة مثل ما حدث في ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢. وأن الثورات والانقلابات تعد وسائل واقعية تؤدي فعليًا إلى إنهاء العمل بالدساتير، لكنها ليست طرقًا قانونية لأن الدساتير لا تتضمنها ضمن آليات التعديل أو الإنهاء.^١

^١بدوي، ثروت. (١٩٧٥). *(النظم السياسية والقانون الدستوري*. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٢١٥-٢١٧.

الفصل الثاني

الجهة المختصة بالتعديل ونطاقه والآخر المترتب عليه

اختلف الفقه حول الجهة المختصة بتعديل الدستور ، فذهبت آراء البعض منهم إلى إعطاء الحق تعديل الدستور الى الشعب باعتبار انه صاحب السيادة العليا في الدولة و يعطى ذلك دون التقييد بأي إجراءات معينة ، إذ رأوا في التعديل تعبيراً عن فكرة العقد الاجتماعي التي قامت عليها الجماعة السياسية ، و أساس منح السلطات للحكم ويذهب البعض الآخر الى اعطاء ذلك الحق للسلطة المنصوص عليها في الدستور ذاته ، و بنفس الاجراءات المتبعة في اعادة النظر في النصوص الدستورية ، اي تعود سلطة التعديل الى البرلمان فيزاولها وفقا لإجراءات محددة ، او تعود هذه السلطة الى جمعية تأسيسية تنتخب خصيصا للقيام بهذا الأمر^١.

ومن المعروف أن مشكلة تعديل الدساتير لا تنحصر إلا في الدساتير الجامدة، ويتوقف ذلك على حسب درجة الجمود الي تصيب النصوص الدستورية. وسبب هذه المشكلة

^١ أمجد، سنبل عبد الجبار. (٢٠١٦). (تعديل الدستور: دراسة تحليلية مقارنة. مجلة جامعة كركوك للعلوم القانونية والسياسية، ٥(١٦)، ٤١٣-٤٥٧.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

ان جمود الدستور يقتضي أن يتحقق لقواعده طابع سمو على بقية القواعد القانونية التي لا يمكنها مخالفة قواعده تحت طائلة عدم الدستورية.^١

إلا أن مبدأ سمو الدستور لا يعني عدم قابلية الدستور للتعديل، فالدستور يجب أن يكون متجديداً في جميع أحكامه كأى قانون آخر وذلك حتى يتسنى له أن يساير مقتضيات تطور المجتمع، وإلا أصبح معرضاً للتعديل الكلي عن طريق الثورة أو الانقلاب.^٢

وعلى ذلك فإن الدستور لا بد أن يكون قابلاً للتعديل، لأن تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية. إلا ان نطاق التعديل يتحدد بالقيود التي قد يضعها المشرع الدستوري نفسه بهدف تحقيق الجمود المطلق لبعض نصوصه مدة محددة من الزمن. ومن ثم فإن الحظر قد يكون زماني أو موضوعي وقد أثارت هذه القيود في الفقه الدستوري الجدل حول مشروعيتها وتشكك البعض الآخر في هذا الأمر.^٣

^١ البحري، حسن مصطفى. (٢٠٠٩). (القانون الدستوري: النظرية العامة) الطبعة الأولى، ص (٢١٧). دمشق: حسن مصطفى البحري.

^٢ القانون الدستوري والنظرية العامة. د حسن البحري ط ١ ص ٢١٧

^٣ جاد جابر نصار، الوسيط في القانون الدستوري ٢ ص ١١١، فهرسة كادر مؤسسة الامام الحسين وحدة البحوث والكتابات

المبحث الاول

الجهة المختصة بالتعديل الدستوري ونطاقه

ان تحديد السلطة المختصة بالتعديل الدستوري أمر لم تتفق حوله الدساتير الوطنية، حيث انتهجت الدساتير في الدول المختلفة أساليب متباينة لتعديل الدستور. ويتوقف ذلك على طبيعة النظام السياسي القائم في كل دولة ومدى هيمنة إحدى السلطتين التنفيذية والتشريعية على الأخرى.

المطلب الأول

الجهة المختصة باقتراح تعديل الدستور

١. يذهب جانب من الفقه إلى تحويل سلطة اقتراح تعديل الدستور إلى السلطة التنفيذية ويذهب جانب آخر إلى منح هذا الحق للسلطة التشريعية أو تحويل السلطتين التشريعية والتنفيذية اختصاص تعديل الدستور على نحو مشترك. ويبرر الجانب الذي يخول السلطة التنفيذية حق اقتراح تعديل الدستور ذلك برغبة المشرع الدستوري في توسيع و تعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ومن الدساتير التي تبنت هذا النهج هو الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ والذي حصر حق الاقتراح برئيس الجمهورية بدلالة المادة ١٩١ والتي نصت على انه " لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الاحكام الواردة

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

في هذا الفصل " وكذلك الدستور البرتغالي لسنة ١٩٣٣ في المادة ١٣٥ منه، والدستور الروماني لسنة ١٩٣٨ في المادة ٩٧ منه، والدستور الياباني لسنة ١٩٤٦ في المادة ٧٢ منه.

٢. أما الجانب الذي يعطي حق اقتراح تعديل الدستور للسلطة التشريعية باقتراح التعديل فهو يغلب إرادة الشعب ويعزز حقه في منحه اختصاص التعديل الدستوري من خلال البرلمان المنتخب ولكن بإجراءات مشددة تختلف عن آليه اقتراح القوانين العادية ومن تلك الدساتير هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ والذي حصر حق اقتراح التعديل الدستوري في جهتين تشريعتين وهما الكونغرس والمجالس التشريعية للولايات في المادة ٥٠ والتي نصت على انه "٠ للكونغرس ان يقترح كلما رأى ثلثا اعضاء المجلسين ضرورة التعديل الدستوري"، والدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ والذي اشترط موافقة السلطة التشريعية بمجلسيها وبأغلبية خاصة^١.

٣. تتجه بعض الأنظمة الدستورية الى منح سلطة اقتراح الدستور لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً في محاولة لخلق التوازن بين السلطتين. ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي اعطى حق الاقتراح

^١ فهمي، مصطفى أبو زيد. (١٩٩٩). (الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. ص 149

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنا عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بنص المادة ٨٩ منه والتي

نصت على انه " لكل من رئيس الجمهورية واعضاء البرلمان الحق في

المبادرة بتعديل الدستوري بناء على اقتراح من رئيس الوزراء".

اما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ فقد اعطى اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية

ومجلس النواب حيث نصت المادة ٢٢٦ منه على انه "الرئيس الجمهورية، أو لخمس

أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر

في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل".

المطلب الثاني

نطاق تعديل الدستور

ان تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية إلا ان نطاق التعديل يتحدد بالقيود

التي قد يضعها المشرع الدستوري نفسه بهدف تحقيق الجمود المطلق لبعض نصوصه

مدة محددة من الزمن. ومن ثم فإن القيود على تعديل الدساتير تتمثل في الحظر على

تعديل الدستور والذي قد يكون زماني أو موضوعي وقد أثارت هذه القيود في الفقه

الدستوري الجدل حول مشروعيتها وتشكك البعض الآخر في هذا الأمر وقيّمته

القانونية.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

أولاً: الحظر الزمني

ويعرف فقه القانون الدستوري هذه الحالة بأنها حالة جمود مؤقت حيث يحظر المشرع الدستوري إجراء أي تعديل على الدستور قبل مضي فترة معينة من على العمل به وتحريم إجراء أي تعديل على الدستور إلا وفقاً لإجراءات التعديل المنصوص عليها في ذات الدستور، على أن يكون ذلك التعديل جزئياً وليس تعديلاً جوهرياً. ويتحقق ذلك للدساتير التي تقيم أنظمة سياسية جديدة إثر ثورات أو انقلابات، ومن خلالها يهدف الدستور إلى تحقيق قدر من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الجديد. ومن الأمثلة على ذلك الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٧٩١ م حيث نص على عدم جواز تعديله إلا بعد أربع سنوات على إصداره ونفاذه. ودستور العراق الصادر سنة ١٩٢٥ م حيث نص على عدم جواز تعديله إلا بعد مرور خمس سنوات على نفاذه^١.

وأيضاً نص المادة ٢٢٦ من الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٤ والمعدل في عام ٢٠١٩ بأنه إذا رُفِض طلب تعديل الدستور، لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي.

ثانياً: حظر تعديل الدستور في ظروف معينة تمر بها البلاد

^١ نصار، جابر جاد. (٢٠٠٠). *القانون الدستوري والنظم السياسية*. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ١١١.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

ويتمثل هذا الحظر في عدم امكانية تعديل الدستور كلياً وجزئياً في ظروف معينة، كأن تكون البلاد في حالة حرب أو ثورة أو غزو أو في اثناء وجود ظروف تهدد سلامة الدولة واقليمها. وهذا الحظر له ما يبرره حيث أن الظروف الجسيمة التي تمر بها البلاد تجيز اتخاذ تدابير استثنائية ولهذا يعد ذلك الحظر مشروعاً.

ومن امثلة الدساتير التي كانت تنص على هذا الحظر المادة ١٥٨ في الدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣ والمادة ١٤٧ في دستور ١٩٣٠ والتي تنص في كل منهما على أنه لا يجوز إحداث أي تنقيح في الدستور خاص بحقوق سند الملكية مدة قيام وصاية العرش. وهو نص دائم في كل الدساتير المصرية في عهد الملكية بهدف حظر التعديلات على الدستور أثناء مدة وصايا العرش. دستور فرنسا ١٩٤٦ الذي كان ينص في المادة ٩٤ على عدم جواز تعديل الدستور في حالة تعرض البلاد للاحتلال الاجنبي.

ثالثاً: الحظر الموضوعي

يتمثل هذا الحظر في منع أو عدم جواز تعديل نصوص معينة بصورة مطلقة لعدم المساس بمصلحة الدولة أو الشعب ، وغالباً ما تتعلق هذه النصوص بشكل الدولة أو شكل الحكومة أو لحماية مبادئ وقيم سياسية واجتماعية معينة ، مثل حظر تعديل نص الدستور في النظم الملكية فيما يتعلق بالشكل الملكي للحكم ، أو في

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

النظم الجمهورية بمنع تعديل الشكل الجمهوري للحكم و أيضاً حظر تعديل نصوص الدستور المتعلقة بمبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور، أو مبدأ أن الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع وأن دين الدولة هو الإسلام وأن اللغة الرسمية هي اللغة العربية حيث يكون هذا الحظر في الدستور المصري حظراً موضوعياً مطلقاً أو مؤبداً. ومن امثلة ذلك أيضاً ما نص عليه دستور سنة ١٨٨٤ في فرنسا ان الشكل الجمهوري للحكومة لا يصح ان يكون محلاً للتعديل.

ومثال ذلك أيضاً ما نص عليه الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٧٣ م حيث ينص في الفقرة (ج) من المادة (١٠٤)، إلى أن الحظر الموضوعي المتعلق بمبدأ الحكم الوراثي ومبادئ الحرية والمساواة المقررة بموجب الدستور هو حظر مستثنى منه تعديل لقب الامارة إلى ملكية مثلاً دون المساس بمبدأ الحكم الوراثي، ويترتب على هذا الرأي جواز تغيير مسمى الدولة ورأسها من إمارة وأمير مثلاً الى مملكة وملك، كما يستثنى منه التعديلات الخاصة بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة وليس بالانتقاص منها^١.

وكذلك نص المادة ٢٢٦ من الدستور المصري الحالي والصادر في عام ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩ بأنه لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس

^١ الصالح، عثمان عبد الملك. (١٩٨٩). (النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت) الجزء الأول). الكويت: مؤسسة دار الكتب بالكويت. ص ١٨٩

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات.

وقد يكون الحظر الموضوعي مؤقت، ويتمثل ذلك في حظر تعديل موضوعات معينة في الدستور في أوقات محددة. مثال ذلك نص الفقرة (د) من المادة (١٠٤) من دستور الكويتي عام ١٩٧٣ والذي يجري على أن " صلاحيات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه".

رابعاً: القيمة القانونية للحظر الدستوري

انقسمت آراء الفقهاء حول القيمة القانونية للنصوص التي تتضمن حظراً لتعديل الدستور سواء كان الحظر زمنياً أو موضوعياً، وقد برزت أربع اتجاهات حول هذا الأمر:

١. يذهب أنصار الاتجاه الأول إلى تجريد النصوص التي تتضمن حظراً لتعديل الدستور من القيمة القانونية أو القوة القانونية الملزمة، حيث انها تخالف الطبيعة القانونية للدستور ، و الذي يعتبر تجسيدا لأوضاع أو ظروف معينة متغيرة مما يجعل الدستور قابلاً للتغير أو التعديل لمواكبة هذه الظروف ، فضلاً عن ذلك فإن حظر التعديل الدستوري يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ويحرمها من أهم عناصر سيادتها من خلال إنشاء السلطة التأسيسية ، و التي هي في

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

الأصل تجسيد لإرادة الأمة ، وادخال التعديلات المناسبة على الدستور بما يواكب تغيير الظروف في الدولة و بما لا يجوز معه تقييد و بما لا يجوز معه تقييد رادة الأمة و حرمانها من حق تعديل النصوص التي وضعتها.

٢. يذهب أنصار الاتجاه الثاني بعكس ما ذهب إليه الاتجاه الأول، على أن النصوص التي تحظر التعديل الدستوري تعد مشروعة وتتمتع بقوة قانونية ملزمة.

ويستند أنصار هذا الاتجاه الى أن حظر التعديل على نصوص الدستور وان كان يبدو متعارضا مع سيادة الأمة وحققها في إنشاء السلطة التأسيسية، إلا أن هذه النصوص في النهاية ليست إلا تعبير عن سيادة الأمة ذاتها. وعلى ذلك فإن هذا الاتجاه قد أغفل الجانب السياسي للدستور واعتد فقط بالجانب القانوني.

٣. يذهب أنصار الاتجاه الثالث إلى التفرقة بين نوعي الحظر الزمني والموضوعي، فيضفي المشروعية على الأول ويجرد الثاني من الثاني من كل قيمة قانونية، باعتبار أن السلطة التأسيسية الحالية لا تستطيع تقييد حرية السلطة التأسيسية المقبلة^١.

^١نصار، جابر جاد. (٢٠٠٠) *القانون الدستوري والنظم السياسية*. القاهرة: دار النهضة العربية. المرجع السابق ص112

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

٤. يذهب أنصار هذا الاتجاه الى وجوب التفرقة بين مشروعية النص ومشروعية

التعديل، حيث أن إقرار مشروعية النصوص التي تحظر التعديل، لا يعني

بأي حال من الأحوال عدم جواز تعديل هذه النصوص. أي أنه على الرغم

من تمتع النص بالقوة القانونية الملزمة، فإنه يجوز تعديل الدستور عند

الحاجة إلى ذلك حيث أن القيمة الفعلية لهذه النصوص تنحصر في كونها

تؤدي إلى منع إجراء التعديل إلا بعد روية وتفكير. وبمعنى آخر فإن الإقرار

لهذه النصوص بالقوة القانونية الملزمة أمراً لا يترتب عليه بالضرورة تقييد

إرادة السلطة التأسيسية للوقت الراهن أو القادم، إذ يمكن للسلطات أن تعدل

النصوص المتضمنة لحظر التعديل وفق الإجراءات المنصوص عليها في

الدستور^١.

ونرى أن هذا الاتجاه هو الأقرب إلى الإقرار بحق الشعب في تعديل نصوص

الدستور لأنه يقر بالقوة القانونية لتلك النصوص الصادرة عن إرادة الشعب عند وضع

الدستور.

^١ الجمل، يحيى. (د.ت) الأنظمة السياسية المعاصرة. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

ويوفق بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات السياسية، فهو من جهة يحافظ على احترام مبدأ المشروعية وجوب احترام النص القانوني، ومن جهة أخرى لا يغفل إرادة الأجيال الحالية والأجيال القادمة، إذا ما استدعت الحاجة إلى قبول شعبي للتعديل.^١

المطلب الثالث

الجهة المختصة بالموافقة على التعديل الدستوري

تباينت دساتير الدول المختلفة حول تحديد الجهة المختصة بالموافقة على التعديلات الدستورية، حيث تتجه بعض الأنظمة إلى حصر هذا الاختصاص على السلطة التشريعية وحدها، بينما تتجه أنظمة أخرى إلى منح الاختصاص بإقرار التعديل الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً في حين يتجه البعض إلى حصر هذا الاختصاص على الشعب وحده باعتباره صاحب السلطة الأصلية^٢. ومثال ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والمعدل في ٢٠٠٨ حيث اناط بالشعب سلطة الموافقة على تعديل الدستور من خلال الاستفتاء الشعبي وذلك في المادة ٨٩ "يصبح التعديل نافذاً بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي"، ويرنو المشرع الفرنسي إلى تعزيز المشاركة الشعبية في الأمور الهامة وخصوصاً تعديل الدستور. إلا أن المشرع الفرنسي رغم

^١ بدوي، ثروت. (٢٠٠٥). *النظم السياسية*. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٣٣٥.

^٢ بسيوني، عبد الغني. (١٩٨٥). *أسس التنظيم السياسي: الدولة والحكومة*. الإسكندرية: الدار الجامعية. ص ١٣٢.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

ذلك سلك منهجاً يعزز فيه سلطة البرلمان حيث قرأ مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يعرض على الاستفتاء حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها. ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر.

أما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ فقد أعطى اختصاص اقرار التعديل الدستور الى جهتين وهما البرلمان والشعب وذلك في المادة ٢٢٦ منه " وفي جميع الاحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كليا او جزئيا بأغلبية اعضائه، واذا رفض الطلب لا يجوز طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد الحالي، واذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوما من تاريخ الموافقة، فان وافق على التعديل ثلثا اعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور الموافقة، ويكون التعديل نافذا من تاريخ اعلان النتيجة وموافقة غالبية عدد الاصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء " ، ونلاحظ هنا ان المشرع الدستوري المصري قد تشدد في اجراءات اقرار التعديل الدستور ، حيث اشترط تمرير التعديل بمرحلتين اولهما موافقة البرلمان بأغلبية الثلثين وهي اغلبية

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

خاصة تختلف عن الاغلبية المشروطة لتمرير القوانين الاعتيادية والمرحلة الثانية الاستفتاء الشعبي والمتمثل بموافقة اغلبية المشاركين في عملية الاستفتاء ونرى الرغبة من التشديد هو رغبة المشرع في استقرار الوثيقة الدستورية في ظل الاجواء غير المستقرة التي تشهدها الحياة السياسية في مصر^١.

^١ فوزي، صلاح الدين. (٢٠٠٣). *واقع السلطة التنفيذية*. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٨١.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على التعديل الدستوري

إن إجراء التعديلات على النصوص الدستورية يترتب عليها نتائج مؤثرة على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدولة أبرزها توسيع أو تقليص اختصاص إحدى السلطتين على حساب الأخرى أو إنتاج عنها إعادة التوازن بينهما.

المطلب الأول

أثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية

يقوم النظام الديمقراطي على أسس هامة أبرزها تمكين الشعب من الوصول إلى السلطة وممارستها في إطار سيادة القانون وذلك من خلال قيام الشعب بانتخاب نواب السلطة التشريعية كممثلين عنه بحيث يمارسون السلطة السياسية تحت مظلة البرلمان، لذا فمن حق الشعب الطبيعي إجراء مراجعات على عمل وتنظيم سلطات الدولة والذي يعد البرلمان أبرزها. ويتجلى من خلال البرلمان أو السلطة التشريعية، دور جميع المواطنين المؤهلين على قدم المساواة في المشاركة في الحكم إما مباشرة أو من خلال ممثلين عنه ومنتخبين من قبله يقومون باقتراح وتطوير واستحداث القوانين.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

أولاً: الديمقراطية المباشرة

هي الشكل المباشر للديمقراطية حيث يتم فيها التصويت على قرارات السلطة مباشرة، ومن أشكالها الديموقراطية الليبرالية التي بدأت في القرن السابع عشر وما تزال قائمة حتى اليوم في بعض المجتمعات الغربية.

غير أن الديموقراطية المباشرة تواجهه صعوبة في التطبيق في المجتمعات الكبيرة، لذا يتم تطبيقها غالباً في المجتمعات الصغيرة ، واليوم تعد سويسرا الدولة الوحيدة التي تتبع نظام الديمقراطية المباشرة ، حيث لا يمكن تمرير أي تعديل دستوري في سويسرا دون الحصول على موافقة من مستويين ، المستوى الأول هو مجلس الشيوخ والمستوى الثاني هو الكانتون (المقاطعة) حيث يتكون البرلمان السويسري من غرفتين و يضم مجلس النواب الذي يمثل الشعب ٢٠٠ مقعداً تُوزعُ تبعاً لحجم السكان في كل كانتون ، بينما يضم مجلس الشيوخ الذي يمثل المقاطعات ٤٦ عضواً. ولا توجد غرفة عليا وغرفة دنيا، إذ يمكن طرح القوانين التشريعية على أي من الغرفتين، لكن المصادقة على نفس نص مسودة مشروع القانون المعروض، يجب أن تتم من طرف الغرفتين، فلكي يمرر القرار يجب أن تجتمع موافقة أغلبية الناخبين على المستوى الوطني مع موافقة أغلبية الناخبين في كل كانتون. وتعرض التشريعات والقوانين قبل تبنيها من قبل البرلمان على المجتمع المدني وعلى تجمعات المواطنين المفتوحة في المقاطعات

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

لاستطلاع الآراء وتقديم المقترحات. تدرس اقتراحات المواطنين من قبل لجان برلمانية مختصة قبل مناقشة القانون في البرلمان. ويستطيع المواطنون حجب (فيتو) أي قانون أو تشريع برلماني عبر استفتاء شعبي، يستطيع الدعوة إليه ١% على الأقل من الناخبين، من خلال توقيع عريضة، كما تستطيع أي عريضة شعبية تحمل توقيع ٢,٥% من الناخبين أن تقترح تعديلاً للدستور، يلزم البرلمان بمناقشته وعرضه للاستفتاء^١.

وينتج عن التعديلات الدستورية آثار هامة على السلطة التشريعية ابرزها حل المجلس النيابي أو حل أحد مجلسيه، إذ يترتب على التعديل الشامل أو المراجعة الشاملة للدستور حل الجمعية الاتحادية بمجلسيها الشيوخ والمقاطعات وحسب ما تنص عليه المادة ١٩٣ الفقرة ثالثا والتي تنص على ان " اذا وافق الشعب على المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشيوخ والمقاطعات من جديد "، ويشير البعض من الفقه السويسري الى ان المشرع السويسري قد تبنى الحل التلقائي للبرلمان كأثر ناتج عن التعديل الشامل ويعكس ذلك رغبة الشعب في ابداء رأيه في النظام السياسي

^١الخالدي، ناصر. (٢٠١٤). *النظام السياسي السويسري: دراسة في مؤسسات الديمقراطية المباشرة*. عمان: دار وائل للنشر. - البحري، حسن مصطفى. (٢٠١٠). *النظم السياسية المقارنة*. دمشق: دار الفكر. انظري فصل: النظام السياسي السويسري، ص ٢٥٥-٢٧٥ -

Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choice: The Swiss experience*. Lanham: Lexington Books.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

الجديد واختيار ممثلية في البرلمان مما يعزز النظام الديمقراطي ومبدأ سيادة الشعب بوصفه السلطة التأسيسية الأصلية^١.

ثانياً: الديمقراطية التمثيلية (النيابية)

وفقاً لهذا النظام يتم ممارسة الحكم بطريقة غير مباشرة بواسطة ممثلين الشعب المنتخبون في البرلمان. حيث يقوم البرلمان بالوكالة عن الشعب بممارسة مظاهر الحكم والسيادة كنائب عن الشعب الأصل. فالبرلمان يعبر إذن عن الإرادة العامة للشعب صاحب السيادة، فكل ما يصدر عن النواب من قوانين أو قرارات يستند إلى قرينة عامة هي أن القانون أو القرار الصادر يعتبر وكأنه صادر عن إرادة الشعب.

ويقوم النظام الديمقراطي النيابي على أربعة أركان أساسية، وهي:

١. وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات فعلية في الحكم.
٢. تقييد مدة انتخاب البرلمان، أي من الضروري أن يكون للبرلمان مدة زمنية محددة.

٣. عضو البرلمان يمثل الأمة كلها.

٤. استقلال البرلمان عن الناخبين طوال مدة نيابته.

^١الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية (2016). مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثامنة، العدد الثالث.

ثالثاً: الديمقراطية شبه مباشرة

ويقوم هذا النظام على التوسط بين النظامين النظام الديمقراطي المباشر ونظام الديمقراطية النيابية، وهذا يعني أن نظام الديمقراطية شبه المباشرة يقوم على أساس وجود برلمان منتخب، ولكن مع الرجوع إلى الشعب نفسه باعتباره صاحب السيادة ومصدر السلطات للفصل في بعض الأمور الهامة، ويترتب على ذلك أن تصبح هيئة الناخبين السلطة الرابعة في الدولة إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وبذلك تزداد أهمية الناخبين على حساب البرلمان وذلك لأن الديمقراطية شبه المباشرة تشرك الشعب في ممارسة السلطة بجوار البرلمان وتجعله رقيباً عليها وعلى السلطة التنفيذية عن طريق الوسائل المتاحة. ويقوم نظام الديمقراطية شبه المباشرة على ثلاث أركان وهي الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي، وهناك حالة أخرى لم يتفق عليها الفقهاء بسبب تعارضها مع النظام النيابي، وهي الحل الشعبي أي إقالة الناخبين لنائبهم^١.

والسؤال الذي يطرح نفسه هل إن التعديل الدستوري من الممكن إن يكون سبيلاً لتحقيق الديمقراطية وتعزيز صلاحيات السلطة التشريعية؟ فالتعديل الدستوري كما هو معلوم يضع إجراءات معقدة لتعديله قد تصل إلى حد حل مجلس النواب بعد إن يوافق

^١ الشاهر، شاهر إسماعيل. (٢٠١٧) ٢٨، أبريل. الديمقراطية وتجلياتها: الأشكال التي ظهرت بها والأبعاد التي ذهبت إليها. المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية.

٢٤٠ - حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

على إجراء التعديل وإجراء انتخابات جديدة لانتخاب مجلس نواب جديد ليعرض عليه التعديل بعد ذلك.

ولم تشر أغلب الدساتير الى اثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية ، و لكن هناك بعض الدساتير أشارت إلى أثر التعديل الدستوري على إمكانية حل البرلمان و سلكت منحى صارم أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية و من أمثلة هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حيث انه وسع من صلاحيات السلطة التشريعية بسبب تعليق حل البرلمان على موافقة المجلس النيابي ذاته ، وهذا ما تضمنه نص المادة ٦٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة الأولى " يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، بناء على طلب من ثلث أعضاء المجلس، أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ،ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء " و نرى أن السبب في هيمنة السلطة التشريعية هو عجز رئيس مجلس الوزراء عن توجيه الأغلبية المؤيدة له داخل المجلس ، أو اختلال التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية لصالح المجلس النيابي .

أما الدستور الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٥ فقد حرص المشرع الدستوري فيه على الحيلولة دون الوقوع في الفراغ التشريعي ، حيث نصت المادة ٤٧ من الدستور

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

الفلسطيني على مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي مؤقتاً إلى ما بعد انقضاء الأربع سنوات وذلك إلى حين أداء أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية ، و نرى أنه توجه سليم يساهم في سد الثغرات التي قد يتولد عنها الفراغ الدستوري ، حيث فرق الفقه الدستوري بين حالتي الولاية والصلاحيية ، فبانتهاء المدة النيابة للمجلس التشريعي المحددة بأربع سنوات تنقضي الصلاحيات التشريعية والرقابية لأعضاء المجلس، في المقابل تستمر ولاية الأعضاء القدامى مؤقتاً إلى حين أداء الأعضاء الجدد اليمين الدستورية حسب القانون. وبالتالي فإن دور أعضاء المجلس التشريعي المنتهية ولايته سيقصر طيلة فترة الولاية المؤقتة على تسيير الأعمال والإدارة دون أن يكون للمجلس المنتهية ولايته الحق بالتشريع أو الإقرار لمشاريع القوانين أو الاستجواب أو عقد جلسات الاستماع أو أي من الأعمال المنوطة بالسلطة التشريعية. حيث أقر الفقه الدستوري الفلسطيني بأن الفترة التي تعقب انتهاء الولاية الدستورية للمجلس هي فترة مؤقتة وبالتالي لا يملك المجلس صلاحية البت في أي قانون أو تعديله طيلة مدة انتظار أداء النواب الجدد اليمين الدستورية^١.

^١الأغا، أمجد. (٢٠٠٩، ٢ أغسطس). (مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني). مجلة المجلس التشريعي الفلسطيني.

٢٤٠ - حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

وفي الأنظمة الرئاسية كالولايات المتحدة الأمريكية لا يملك أحد سلطة حل البرلمان حتى رئيس الجمهورية، وفي الأنظمة شبه الرئاسية، مثل فرنسا، يستطيع رئيس الجمهورية حل البرلمان ولكن بالتشاور مع رئيس الحكومة.

أما الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ فقد استحدث في التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٩ سبعة مواد بشأن تأسيس مجلس للشيوخ (م ٢٤٨ - م ٢٥٤).

لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية (المادة ١٣٧ دستور ٢٠١٩)

وقد كانت هذه الحالة منصوصاً عليها في دستور سنة ١٩٧١، ولكن الدستور الحالي وضع لها ضمانات لم تكن موجودة من قبل، فاشتراط - إلى جانب حالة الضرورة - أن يكون ذلك بقرار مسبب، كما اشترط استفتاء الشعب على ذلك، وقد

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

قصد بهذه القيود الحد من سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، وقد نص الدستور على أنه لا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق وهو ترديد للنص الذي كان موجوداً في دستور سنة ١٩٧١.

المادة ١٤٦

يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُـد المجلس منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً. وفي حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته، وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

المادة ١٤٧

لرئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس. لم يكن لهذا النص مثيل في دستور سنة ١٩٧١ "الذي تم الغائه بعد ثورة 25 يناير ٢٠١١" ويفسر وجوده رد فعل انفعالي من المشرع لثورتي يناير سنة ٢٠١١ ويونيه سنة ٢٠١٣ اللتين أطاحتا برئيسين لمصر لإساءة استعمال سلطاتهما الواسعة فأراد المشرع الدستوري أن يحد من اختصاصات رئيس الجمهورية فقيد اختياره للحكومة بضرورة موافقة مجلس النواب عليها.

ونرى أن هذا النص محل للنقد لعدة أسباب:

١. أنه يمثل مساسا صارخا بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو مبدأ دستوري هام وركيزة أساسية لأي نظام ديمقراطي. فتشكيل الحكومة في النظام الرئاسي والشبه رئاسي هو من اختصاص رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية، ولا يستطيع المجلس أن يمنح الحكومة ثقته إلا بعد أن تمارس نشاطها وتخضع لرقابته، وذلك حتى يتسنى له تقييم أداء الحكومة، فيجوز سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم

وذلك بعد استجواب ومناقشة فإذا أقر المجلس بعد ذلك سحب الثقة منه وجب عليه تقديم استقالته.

٢. ونرى أن بقاء الدولة بغير حكومة لمدة ستين يوما وثلاثين يوم لتقييم مجلس

النواب للحكومة وثلاثين أخرى لتكليف رئيس وزراء آخر يجابه المنطق

الدستوري الذي يهدف في المقام الأول إلى الاستقرار السياسي لأي دولة.

٣. وفي حالة حل المجلس وعرض تشكيل الحكومة الجديدة وبرنامجه على

مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، لم يبين المشرع ما هو الحل

القانوني إذا لم تحصل الحكومة الجديدة على ثقة المجلس الجديد؟؟

الحالة الثالثة: نصت المادة، ١٦١، من الدستور على حكم جديد وهو أنه يجوز

لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة

بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة

ثلثي أعضائه وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح الأمر في استفتاء عام،

بدعوة من رئيس مجلس الوزراء فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى رئيس

الجمهورية من منصبه، ويعد منصب رئيس الجمهورية خاليا وتجرى الانتخابات

الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإذا كانت نتيجة

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

الاستفتاء بالرفض عد مجلس النواب منحلا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل.

المطلب الثاني

أثر التعديل الدستوري على السلطة التنفيذية

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات فان وظائف الدولة تقسم بين ثلاث سلطات ابرزها هي السلطة التنفيذية والتي تتولى تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة، وبما انها احدى السلطات العامة فقد يطالها اثر التعديل الدستوري الذي تجرّيه السلطة المختصة دستوريا، ومن الدساتير التي اثرت التعديلات على المركز الدستوري للسلطة التنفيذية هو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ اذ غيرت طريقة انتخاب الرئيس الى الانتخاب المباشر من قبل الشعب بموجب تعديل ١٩٦٢، كما اطالت التعديلات الاخرى مركز رئاسة الدولة بوصفها احدى جهازي السلطة التنفيذية وذلك في العام ٢٠٠٠ عندما قلصت مدة ولاية رئيس الدولة الى خمس سنوات غير قابلة للتجديد مرة واحدة، والتعديلات التي وسعت من دائرة مسؤولية رئيس الدولة عام ٢٠٠٨ اذ اصبح مسؤولا في حالة اخلاله بواجباته الدستورية بعد ان كانت مسؤوليته مقتصرة على الخيانة العظمى . اما الدستور التركي لعام ١٩٨٢ فان التعديلات التي اجريت عليه في العام ٢٠١٧ قد وسعت من اختصاصات رئيس الجمهورية اذ ترتب عنها تحويل النظام

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

السياسي الى رئاسي وبموجب تلك التعديلات أصبح الرئيس يختص بتعيين وإقالة كبار الموظفين الحكوميين، وله الحق في تعيين اربعة قضاة في المجلس الاعلى للقضاء، وفرض حالة الطوارئ واصدار المراسيم الرئاسية.

وبشأن دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ وتعديلاته في ٢٠١٩ فبالرغم من تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية لصالح السلطة التشريعية إلا أن السلطة التنفيذية لا زالت تهيمن ليس فقط على أعمال السلطة التشريعية وإنما في تكوين هذه السلطة والتدخل في انتخاب أعضائه، بدء من قرارات الدعوى إلى الانتخاب ومروراً بتنظيم العملية الانتخابية والإشراف عليها في مراحلها الأولى. ولا يتوقف الأمر على العملية الانتخابية التي هي أساس تكوين البرلمان المنتخب وإنما يتعدى الأمر ذلك حيث تهيمن السلطة التنفيذية على جلسات البرلمان وسير أعماله. فقد كان النظام الانتخابي المصري قبل دستور ٢٠١٤ يجعل مسألة الإشراف الانتخابي في مراحله الأولى أي قبل عملية الاقتراع، بيد السلطة التنفيذية. ومن مظاهر تلك الهيمنة أن رئيس الجمهورية هو الذي يدعو الناخبين للانتخابات العامة، كما تقوم السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الداخلية بالإشراف على سير العملية الانتخابية بعد صدور الدعوة للانتخابات. وتأكيدا على ذلك أنه في الفترة ما بين تعطيل أحكام الدستور المصري ١٩٧١ عقب قيام عقب أحداث ٢٥ يناير وقبل صدور الدستور المصري في

٢٤٠ - حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

ديسمبر ٢٠١٢ الملغي، صدر قرار المجلس العسكري (الحاكم المؤقت) آنذاك بدعوة الناخبين إلى الانتخابات البرلمانية (مجلس الشعب والشورى)^١.

وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم تجرى عليه تعديلات ومن المؤمل ان يقوم المشرع الدستوري بإجراء تعديلات تسمح بتطبيق قواعد النظام البرلماني الذي اعتنقه الدستور في المادة الاولى والحد من هيمنة مجلس النواب عبر توسيع اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وإعادة التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولقد طعن على القرار الأول أمام محكمة القضاء الإداري بدعوى أن الحاكم المؤقت ليس له إصدار القرارات بالقوانين التي كانت مقررة لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧١ المعطل، فأكدت المحكمة على " أن القوانين التي يوافق على إصدارها المجلس العسكري نطاق الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء وتدخل نطاق الأعمال التشريعية " ^٢.

^١ أولاً: قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم ١٩٩ لسنة ٢٠١١ المجلس الأعلى للقوات المسلحة .(2011) قرار رقم (١٩٩) لسنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين لانتخابات مجلس الشعب .الجريدة الرسمية - جمهورية مصر العربية.
ثانياً: قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم ٢٠٠ لسنة ٢٠١١ المجلس الأعلى للقوات المسلحة .(2011) قرار رقم (٢٠٠) لسنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين لانتخابات مجلس الشورى .الجريدة الرسمية - جمهورية مصر العربية.
^٢ محكمة القضاء الإداري (2011) ،. ١٦ مارس .(حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٦ مارس ٢٠١١ .جمهورية مصر العربية.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

وأمام محكمة القضاء الإداري أُقيمت دعوى لوقف قراري رئيس الجمهورية رقمي ١٣٤ لسنة ٢٠١٣ معدل القرار رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٣ بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس النواب ، على سند من القول أن رئيس الجمهورية أصدر القرار المطعون فيه رقم (١٣٤) لسنة ٢٠١٣ مخالفة لنص المادة (١٧٧) من دستور ديسمبر ٢٠١٢ التي أوجبت عرض مشروعات القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية والانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، و إذا قررت المحكمة عدم مطابقة نص أو أكثر لأحكام الدستور وجب أعمال مقتضي قرارها . وأن المحكمة الدستورية العليا أعملت رقابتها السابقة وأجري مجلس الشورى بعض التعديلات على مشروع القانون بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب وقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ولم يتم عرض التعديلات الجديدة على المحكمة الدستورية العليا^١.

^١ 'محكمة القضاء الإداري (٢٠١٣) ، ٢١ فبراير . (حكم بشأن الطعن على القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ لصدوره دون استيفاء الرقابة السابقة للمحكمة الدستورية، ومخالفته للمادة ٢٢٣ من دستور ٢٠١٢ . جمهورية مصر العربية. تأسست الدعوى على سند أن رئيس الجمهورية أصدر القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ دون استيفاء الرقابة السابقة للمحكمة الدستورية على التعديلات وبأن القرار المطعون فيه صدر يوم ٢٠١٣/ ٢/ ٢١م قبل نشر القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ في الجريدة الرسمية وقبل العمل بأحكامه بالمخالفة للمادة (٢٢٣) من دستور ٢٠١٢

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار مع ما يترتب على ذلك من اثار أخصها وقف إجراء انتخابات مجلس النواب بمراحلها الأربع المحدد لها ٢٢ ابريل ٢٠١٣م كما قضت بإحالة القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٣ الخاص بانتخابات مجلس النواب للمحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستوريته^١.

وفي ظل أحكام الدستور المصري لعام ٢٠١٤ انتهت هيمنة السلطة التنفيذية على مسألة الدعوة للانتخابات العامة واسند هذا الاختصاص في بادئ الأمر إلى اللجنة العليا للانتخابات على النحو الذي ينظمه قانون مباشرة الحقوق السياسية ثم إلى الهيئة الوطنية للانتخابات. أما فيما يتعلق بدعوة انعقاد جلسات البرلمان و فض أدوار انعقاده ، فالواقع ان السلطة التنفيذية لها صلاحيات واسعة فيما يتعلق بعقد جلسات مجلس النواب المصري، فالسلطة التنفيذية هي التي تحدد موعد انعقاد مجلس النواب عن طريق آداه دستورية هي قرار رئيس الجمهورية كما ان له إصدار قرار بالانتهاء دور الانعقاد ولرئيس الجمهورية إصدار قرار بتأجيل جلسات مجلس النواب فضلاً عن أن من حق السلطة التنفيذية في حال الخلاف بين الحكومة والبرلمان الذي يصل حدا لتعطيل الحياة الديمقراطية ان يصدر قرار من رئيس الجمهورية وموقعا من رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب. ويعتبر مجلس النواب منحلاً ويدعو رئيس

^١ محكمة القضاء الإداري (2013) ،. ٢٠ مارس .(حكم في الدعوى رقم ٢٨٥٦٠ لسنة ٦٧ قضائية . جمهورية مصر العربية.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوم من تاريخ صدور قرار الحل، وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة حل مجلس النواب المصل للري عن تسعين يوم. وفي حالة حل مجلس النواب يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجهما على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له^١.

ويتضح لنا أن الدستور الحالي قد قلص من سلطات رئيس الجمهورية، حيث سحب الدستور الحالي العديد من الصلاحيات التي كانت ممنوحة لرئيس الجمهورية في الدساتير السابقة ومنحها للبرلمان ورئيس الوزراء، على نحو لم تشهد الدساتير المصرية من قبل،، مادة ١٦٠ / الفقرة الأولى (مستبدلة): إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حلوله محله.

■ مادة ١٦٠ / الفقرة الأخيرة (مستبدلة): ولا يجوز لمن حل محل رئيس

الجمهورية، أو لرئيس الجمهورية المؤقت، أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن

يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، ولا أن يُقيل الحكومة، كما لا يجوز

لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب.

^١ جمهورية مصر العربية. (2014). دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، المادة ١٤٦.

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

فالحقيقة أنه ما بين دستور ١٩٧١ ودستور ٢٠١٢ وتعديلاته، فروق كبيرة فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية حيث وضح بها التعدي على قواعد النظم الديمقراطية وانتهاكاً صارخاً لمبدأ الفصل ما بين السلطات. فدستور ١٩٧١ وإن كان قد أعطى للرئيس صلاحيات شبه مطلقة، وكان نظام الحكم بمثابة نظام رئاسي مقنع، إلا أن الوضع صار أكثر تفاقماً في ظل دستور عام ٢٠١٢ حيث تم توسيع سلطات الرئيس بشكل مطلق ليقترّب الوضع من الأنظمة الدكتاتورية البائدة، فقد الرئيس في الإعلان الأول الذي صدر بتاريخ ١١ أغسطس ٢٠١٢ إلغاء الإعلان الصادر عن القوات المسلحة بتاريخ ١٧ من يونيو ٢٠١٢، ومنح لنفسه السلطة التشريعية بالإضافة للسلطة التنفيذية. كما منح لنفسه الحق في تشكيل الجمعية التأسيسية للدستور إذا طرأ مانع يحول دون استمرارها^١.

ويتضح لنا أن التعديل الدستوري لدستور ٢٠١٢ قد جمع لرئيس الجمهورية السلطات الثلاث في يده، السلطة التأسيسية التي تخوله إصدار إعلانات دستورية م مؤقتة، والسلطة التشريعية التي تعطيه الحق في إصدار القوانين، والسلطة التنفيذية التي تمنحه حق إصدار لوائح وقرارات إدارية، وفوق ذلك بل والطامة الكبرى أنه يحصن جميع أعمال رئيس الجمهورية وقراراته ويعفيها من الخضوع لأية رقابة من

^١العصار، يسري محمد. (٢٠٢١). (مقارنة بين دستور ٢٠١٢ ودستور ٢٠١٤ في مصر. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، عدد خاص، السنة العاشرة، (١١)، ديسمبر.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الثالث

جانب السلطة القضائية. وقد تعرض هذا الإعلان الدستوري لانتقادات حادة من جانب

القوى السياسية

نظراً لأنه جعل من رئيس الجمهورية حاكماً مطلقاً فوق الدستور والقانون، حيث جمع في يده سلطة إصدار إعلانات دستورية وقوانين ولوائح وقرارات إدارية، وأهدر الحق في التقاضي حينما حصن جميع أعماله وقراراته من رقابة القضاء^١ أما في تعديلات دستور ٢٠١٤ ، فقد تم إقرار نظام حكم شبه رئاسي، أعيدت معه بعض الاختصاصات للرئيس مع تشديد إجراءات محاسبته و محاكمته و لم يقتصر على منح البرلمان الحق في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، بل منحه الحق كذلك في اتخاذ قرار بسحب الثقة من رئيس الجمهورية ذاته واستفتاء الشعب حول أمر سحب الثقة منه وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة ، و يكلف الرئيس رئيس الوزراء بترشيح من الحزب أو ائتلاف الأكثرية، ويعد مجلس النواب منحلاً حال عدم حصول الحكومة على الثقة .

كما وضع الدستور الحالي قيداً جديداً لسلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب، تمثل في ضرورة وجود ضرورة ملحة للحل، وأن يكون حل مجلس النواب بقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب.

^١العصار، يسري محمد، المرجع السابق

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

وكان دستور ١٩٧١ بعد تعديله في عام ٢٠٠٧، يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لحل مجلس الشعب، حيث منح رئيس الجمهورية هذا الحق عند الضرورة، ولكن دون شرط استفتاء الشعب.

كما قلص الدستور الحالي سلطات رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، بعد أن تم إلغاء حقه الذي كان مقررا له بموجب دستور ١٩٧١ وعند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من ثلثي أعضاء البرلمان، بينما تم الإبقاء على حقه في إصدار القوانين إذا كان البرلمان غير قائم.

الخاتمة

أولاً: النتائج

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا هذا توصلنا الى النتائج الآتية:

١. أن تعديل الدستور وهو وسيلة لتغيير نصوص الدستور كلياً أو جزئياً من أجل

معالجة ما يشوبها من عوار أو عيوب.

٢. أن التعديل الدستوري له حدود وقيود معينة تتمثل في القيد الموضوعي والقيد

الشخصي.

٣. أن هناك اختلاف بين الأنظمة الدستورية حول تحديد الجهة المختصة باقتراح

التعديل الدستوري حيث ان بعض الأنظمة تمنح هذا الاختصاص الى السلطة

التنفيذية في حين تمنحها أنظمة أخرى إلى السلطة التشريعية أو تشترك كلا

السلطتين في اقتراح التعديل.

٤. أن هناك تباين بين الدساتير حول السلطة المختصة بالموافقة على التعديل

الدستوري أن الشعوب لها دور في الموافقة على هذا التعديل من خلال

الاستفتاء الشعبي.

٥. رغم أن تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية، إلا ان نطاق التعديل

يتحدد بالقيود التي قد يضعها المشرع الدستوري نفسه بهدف تحقيق الجمود

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

المطلق لبعض نصوصه مدة محددة من الزمن، حيث يعد الحظر الموضوعي والحظر الزمني مظهرًا لتحريم تعديل بعض نصوص الدستور وقد أثارت هذه القيود في الفقه الدستوري الاختلاف حول مشروعيتها وتشكك البعض الآخر في هذا الأمر.

٦. اختلف فقهاء القانون الدستوري على مدى قيمة النصوص التي تحظر تعديل الدستور اذ تعددت الاتجاهات الفقهية التي تقلل او تزيد من هذه القيمة.
٧. أن إجراءات تعديل الدستور تمر بعدة في مراحل تبتدئ بمرحلة اقتراح التعديل ومن ثم إقراره ومن ثم إعداد التعديل وإقراره بصفة نهائية.
٨. ان تعديل الدستور يترتب عليه نتائج واثار تتعلق بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اذ ينتج عن التعديل أثر هام وهو حل البرلمان وانتهاء مدته القانونية، كما بحثنا اثار التعديل على السلطة التنفيذية وتوصلنا ان التعديل قد ينتج عنه توسيع اختصاصاتها أو تقليصها في مواجهة البرلمان.
٩. ان تعديل دستور أي دولة يرتبط بمستقبل التنمية فيها، لأن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعد من أهم ركائز الديمقراطية في أي دولة متحضرة، حيث ان أي تغيير في الأسس الاقتصادية والاجتماعية لأي دولة ينبغي أن يكون بناءاً على أساس دستوري سليم.

١٠. ان تعسر تعديل بعض قواعد الدستور يعود إلى خلل في الوثيقة الدستورية

ذاتها، ولعل السبب يعود إلى الإجراءات المتبعة التي يجري بها تعديل

الدستور في الدولة ، فيظهر مثلاً إن دور رئيس الدولة يكاد يكون محدوداً في

تعديل الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية ، فهذه المسألة تتعلق فقط

بالسلطة التشريعية ولا دخل للسلطة التنفيذية فيها ، وهذا طبيعي بحكم طبيعة

النظام الأمريكي الفيدرالي ، أما النظام الفرنسي فهناك دور لرئيس الدولة

ولكن يمارس هذا الدور من خلال مجلسي البرلمان و بالتشاور مع رئيس

الحكومة ، وفي العراق بموجب المادة (١٢٦) من الدستور العراق الدائم ،

فقد أعطى دوراً لرئيس الجمهورية في عملية التعديل باقتراح التعديل هو

ومجلس الوزراء مجتمعين وكذلك المصادقة على التعديلات الدستورية ، أما

الدستور المصري لعام ١٩٧١ فجعل من سلطة رئيس الدولة أن يقترح

التعديل ثم يعرض على مجلس الشعب ، ثم يعرض على الاستفتاء العام ، و

في التعديل الدستوري لدستور ٢٠١٢ فقد جعل من رئيس الجمهورية حاكماً

مطلقاً فوق الدستور والقانون، حيث جمع في يده سلطة إصدار إعلانات

دستورية وقوانين ولوائح وقرارات إدارية، وأهدر الحق في التقاضي حينما

حصن جميع أعماله وقراراته من رقابة القضاء ، أما في تعديلات دستور

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

٢٠١٤ ، فقد تم إقرار نظام حكم شبه رئاسي، أعيدت معه بعض الاختصاصات للرئيس مع تشديد إجراءات محاسبته و محاكمته.

١١. إن أي إصلاح دستوري أو قانوني أياً كان شكله أو مضمونه لا يمكن أن يحدث أثره المرجو في ظل هيمنة الدولة القائمة بأجهزتها المختلفة على مجمل الحياة الثقافية والايولوجية، ما لم تتخذ أي دولة وهي مقبلة إلى التوجه إلى عملية التعديل الدستوري خطوات جادة وثابتة نحو توحيد القوى الحيوية في المجتمع والراغبة في تحقيق تعديل دستوري جاد، ويستعان بها لاستقطاب أوسع شرائح المجتمع واتاحة الفرصة لتداول للأفكار والرأي وتوسيع المشاركة من أجل استيعاب مختلف الآراء والوصول إلى الرأي الأمثل والأكثر صواباً.

ثانياً: التوصيات

من خلال بحثنا موضوع حدود التعديل الدستوري وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية نقترح التوصيات الآتية:

١. تفعيل دور المشاركة الشعبية في الاقتراح التعديلي للدستور اسوة بالأنظمة الدستورية الاخرى عبر السماح لمئتي ألف ناخب بتقديم مقترح تعديل الدستور الى السلطة التشريعية على ان تتولى تلك السلطة دراستها وعرضها على الشعب في مرحلة لاحقة.

٢. من الأفضل عند وضع الدساتير أن تكون مختصرة كي تكون أكثر استقراراً

وأطول عمراً وحتى لا تستدعى الحاجة إلى تعديل ما ورد فيها من أنظمة، إذ

لا يتجاوز الأمر إضافة بعض الأحكام الجديدة إليها.

٣. فتح مجال للنقاش أمام الآراء المختلفة إيدولوجياً تمهيداً لمشاركة جادة وواسعة

في عملية التعديل الدستوري و حول محتوى المواد التي سيجري تعديلها،

وصولاً بالاستفتاء الشعبي، ولهذا بعد أن رأينا الأهمية البالغة والمميزة للتعديل

الدستوري في تباين خصائص الدساتير الشكلية والموضوعية سلباً أو إيجاباً،

فإن الدعوة لبدء النقاش بالكتابة والندوة والمحاضرة والحوار تمثل واجباً ملحاً

وعاملاً بالنسبة للجميع، فليكن هذا البحث دعوة لتحقيق هذا الواجب عن

طريق الحوار والمناقشات البناءة لإجراء التعديلات الدستورية الناجحة

والمحققة لأعلى مستويات الرقي الدستوري والقانوني .

٤. النص على اجراءات خاصة في آلية تعديل الدستور للمحافظة على حرمة

الدستور وهيبته واستقراره.

٥. ألا تكون اجراءات التعديل عائقاً أمام الحاجة والضرورة لتعديل الدستور، كي

لا تكون هناك فرصة لخرق أحكامه أو تعديله بطرق غير شرعية، لذلك نرى

٢٤٠- حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

أن تراعي السلطة الأصلية تحقيق التوازن عند وضعها للدستور بين إمكانية تعديل أحكامه الدستور وتحقيق استقراره.

٦. عدم إدراج نصوص دستورية تتضمن حظرا مطلقا لتعديل أحكام الدستور وأن يقتصر هذا الحظر في القواعد الأساسية التي تمثل القيم العليا السائدة في المجتمع و التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة أو مبدأ سيادة القانون، ومبدأ رجعية القوانين ، ومبدأ سيادة الأمة ، والحقوق و الحريات الأساسية ، وغيرها من المبادئ الدستورية ، حيث انه يجب عدم المساس بهذه المبادئ لأن تعديلها من حق صاحب السيادة وهو الشعب ولا يجوز تعديلها الا من قبل السلطة الأصلية الذي تعبر إرادته عن هذه السيادة.

المراجع

١. أبو زيد فهمي، مصطفى. (١٩٩٩). *(القانون الدستوري والنظم السياسية* . القاهرة: دار الهدى.
٢. الأغا، أمجد. (٢٠٠٩، ٢ أغسطس). *(مدى دستورية مدّ ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني* . مجلة المجلس التشريعي الفلسطيني.
٣. إبراهيم درويش. (٢٠٠٤). *(القانون الدستوري: النظرية العامة والرقابة الدستورية* . القاهرة: دار النهضة العربية.
٤. بدوي، ثروت. (٢٠٠٥). *(النظم السياسية والقانون الدستوري* . القاهرة: دار النهضة العربية.
٥. الجمل، يحيى. (د.ب.ت). *(الأنظمة السياسية المعاصرة* . بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.
٦. نصار، جابر جاد. (٢٠٠٠). *(الوسيط في القانون الدستوري* . القاهرة: دار النهضة العربية.
٧. الشاعر، رمزي طه. (٢٠٠٥). *(النظرية العامة في القانون الدستوري* (ط. ٤). القاهرة: دار النهضة العربية.
٨. طاجن، رجب محمود. (٢٠٠٨). *(قيود تعديل الدستور* . القاهرة: دار النهضة العربية.
٩. أمجد، سنبل عبد أجليار. (٢٠١٦). *(تعديل الدستور: دراسة تحليلية مقارنة* . مجلة جامعة كركوك للعلوم القانونية والسياسية، ٥(١٦)، ٤١٣-٤٥٧.
١٠. الشاهر، شاهر إسماعيل. (٢٠١٧، ٢٨ أبريل). *(الديمقراطية وتجلياتها: الأشكال التي ظهرت بها والأبعاد التي ذهبت إليها* . المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية.

٢٤٠ - حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية

١١. فوزي، صلاح الدين. (٢٠٠٣). *واقع السلطة التنفيذية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
١٢. الطبطبائي، عادل. (١٩٩٨). *(النظام الدستوري في الكويت)* الطبعة الثالثة). الكويت: جامعة الكويت.

١. □ المراجع القانونية (تشريعات / دستور / أحكام)

١٣. جمهورية مصر العربية. (2014). *دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤*، الجريدة الرسمية.
١٤. المجلس الأعلى للقوات المسلحة. (2011). *قرار رقم (١٩٩) لسنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين لانتخابات مجلس الشعب*. الجريدة الرسمية - جمهورية مصر العربية.
١٥. المجلس الأعلى للقوات المسلحة. (2011). *قرار رقم (٢٠٠) لسنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين لانتخابات مجلس الشورى*. الجريدة الرسمية - جمهورية مصر العربية.
١٦. محكمة القضاء الإداري (2013). ، ٢٠ مارس. *(الحكم الصادر في الدعوى رقم ٢٨٥٦٠ لسنة ٦٧ قضائية بشأن الطعن على قرار دعوة الناخبين وإحالة القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٣ إلى المحكمة الدستورية العليا)*. مجلس الدولة - القاهرة.

المراجع الأجنبية

Burdeau, G. (1988). *Droit constitutionnel* (21st ed.). Paris: LGDJ.

Foreign Constitutions

1. The Constitution of France (1958)

France. (1958). *Constitution of the French Fifth Republic*. Official Gazette of the French Republic.

2. The Constitution of Japan (1946)

Japan. (1946). *The Constitution of Japan*. Government of Japan (National Diet).

3. The Constitution of Ecuador (2008)

Ecuador. (2008). *Constitution of the Republic of Ecuador*. Official Register of the Republic of Ecuador.

4. Iraqi Constitution (2005)

Iraq. (2005). *The Constitution of the Republic of Iraq*. Iraqi Official Gazette.