

إقصاء رئيس الدولة من اقتراح المراجعة الدستورية

Excluding the president of state from the initiative to review the constitutionزهرة عبد الحق*¹ بن عيشة عبد الحميد²¹ كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 (الجزائر) ben.zahraabdelhak@gmail.com² كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 (الجزائر) Dr.benaicha@gmail.com

تاريخ النشر: 2023/03/31

تاريخ القبول: 2022/12/23

تاريخ الاستلام: 2022/08/14

ملخص:

هذا البحث يتعلق بموضوع المراجعة الدستورية، وتحديدًا إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور، هذا الإقصاء من الواضح أنه راجع لأسباب ما، لكن هذا قد لا يعني أن رئيس الدولة ليس له دور في أي مراجعة للدستور. كلمات مفتاحية: إقصاء، رئيس الدولة، اقتراح، المراجعة الدستورية.

Abstract:

This research is related to the issue of constitutional review, specifically the exclusion of the president of state from the proposal to review the constitution, this exclusion is clearly due to some reasons, but it may not mean that the president of state has no role in any review of the constitution.

Keywords: Exclusion, president of state, the proposal, constitutional review

مقدمة

وُجدت الدساتير لتنظيم السلطات والحقوق والحريات في الدولة، عليها يرتكز نظام الحكم، تضع القواعد وترسم الحدود، إليها يحتكم الحاكم والمحكوم، ومَرَّت الدساتير في تاريخها وتطورها بمراحل عدّة حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم من مبادئ وأفكار وتوجهات ورؤى، وإذا كانت الدساتير تتميز بنوع من الثبات فهذا لا يعني عدم قابليتها للتعديل، فبما أنها انعكاس للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية تتأثر بها وتؤثر عليها وبما أن هذه الأوضاع في تطور وتغيّر بات لزاماً مواكبة هذه التطورات بإجراء تعديلات على الدستور وسدّ ثغراته، فعجز النص عن تلبية الحاجة يستلزم مراجعة الدستور وإن كان هذا لا يعني بحال من الاحوال أن أي تغيير في الظروف السياسية يستوجب بالضرورة مراجعة الدستور لما في ذلك من مساس بسمو الدستور.

وإذا كانت السلطة التأسيسية الأصلية هي من تضع الدساتير فإن تعديلها يوكل لسلطة تأسيسية فرعية، وبقطع النظر عن الجدل الفقهي بشأن السلطة المختصة بالتعديل استقرت الدساتير المعاصرة على تحديد هذه السلطة في الدستور ذاته، وفي الوقت الذي ذهبت دساتير عديدة إلى منح رئيس الدولة حق اقتراح مراجعة الدستور تبنت دساتير أخرى اتجاهها مغايراً له بإقصائها رئيس الدولة من هذه الصلاحية.

والأمر لا يتعلق بإقصاء مؤقت أو إقصاء من يمارس مهام رئاسة الدولة بالنيابة أو من يحلّ محله مؤقتاً فهذا الأخير غير مُدرج في هاتاه الدراسة التي تتعلق بإقصاء رئيس الدولة الفعلي منتخباً كان أم ملكاً ، وإذا كان إقصاء سلطة معينة من اقتراح مراجعة الدستور يوحي أن الظروف السياسية السائدة في تلك الدولة ودساتيرها تهدف إلى إضعاف تلك السلطة باعتبار أن المراجعة الدستورية تكشف عن بعض مظاهر السلطة السياسية ، فهل إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور يعني إقصاء السلطة التنفيذية من ذلك؟ هل مثل هذا التوجه الدستوري كان لرغبة في عدم إعطاء رئيس الدولة دور في مجال اقتراح مراجعة الدستور؟ أم أنّ ذلك كان نتيجة اعتبارات معينة ؟ وهل إقصاء الدساتير لرئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور يعني دائماً أنّ لا دور لرئيس الدولة في اقتراح أيّة مراجعاتٍ دستورية ؟

هذه التساؤلات للإجابة عليها سيتم عرض بعض الدساتير التي أقصت رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور، ثم العوامل والاعتبارات التي قد تكون وراء ذلك، ثم دراسة مدى فاعلية إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور.

2. إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور في بعض الدساتير:

تعددت الدساتير التي أقصت رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور، وعلى هذا سيتم التطرق إلى بعض الدساتير العربية والمغاربية ثم بعض الدساتير الأجنبية التي أخذت بهذا التوجه الدستوري.

1.2 إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور في بعض الدساتير العربية والمغاربية:

ذهبت بعض دساتير الدول العربية والمغاربية إلى عدم منح رئيس الدولة حق اقتراح مراجعة الدستور، ودستور المملكة المغربية لعام 1962 هو الدستور المغربي والمغاربي الوحيد حتى الآن الذي أقصى رئيس الدولة (الملك) من اقتراح مراجعة الدستور، فقد نص الدستور المذكور سلفاً أن التقدم بطلب مراجعة الدستور حق لكل من الوزير الأول والبرلمان¹، وبعد تقدم الوزير الأول بطلب مراجعة الدستور يقوم المجلس الوزاري بوضع مشروع المراجعة والذي يجب أن يكون محل مداولة من طرف مجلسي البرلمان (النواب-المستشارين)²، أي المجلس الوزاري يضع مشروع المراجعة قبل عرضه للمداولة في البرلمان، بينما اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به البرلمان يجب أن يتخذه كل مجلس بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم³، ثم يعرض مشروع أو اقتراح المراجعة الدستورية على الإستفتاء الشعبي لتصبح المراجعة الدستورية نهائية بعد الموافقة

¹ - الفصل 104 من الدستور المغربي لعام 1962.

² - الفصل 105 من الدستور المغربي لعام 1962.

³ - الفصل 104 من الدستور المغربي لعام 1962.

عليها¹، وبالتالي فإن الدستور المغربي لعام 1962 حصر سلطة اقتراح مراجعة الدستور في جهتين هما الوزير الأول والبرلمان دون الملك.

وإلى جانب الدستور المغربي لعام 1962 سارت دساتير أخرى في هذا التوجه، الدستور الأردني لعام 1952 المعدل عام 2011 نص أن الأصول والإجراءات التي تطبق بشأن مشاريع القوانين هي ذاتها التي تطبق على أي مشروع لتعديل الدستور²، وبالرجوع إلى هذه الأصول والإجراءات التي يتم تطبيقها على مشاريع القوانين فإن رئيس الوزراء الأردني يعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب ثم يُرفع المشروع إلى مجلس الأعيان لإقراره³، وذلك بأسلوبين، الأول يشترط أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء مجلس الأعيان ومجلس النواب كل منهما على حدى، أما الثاني فيكون في حالة اجتماع المجلسين معا وفقا للمادة 92 من الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس⁴، للإشارة حتى اقتراح تعديل الدستور الذي يبادر به عشرة أعضاء أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب يُحال على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون لتعديل الدستور⁵، وبهذا تم حجب حق اقتراح تعديل الدستور عن الملك الأردني وإسناد ذلك لرئيس الوزراء وأعضاء البرلمان.

والدستور الإماراتي لعام 1971 المعدل عام 2009 من الدساتير التي لا تمنح رئيس الدولة (رئيس الاتحاد) صلاحية اقتراح تعديل الدستور، فذلك من صلاحيات المجلس الأعلى للاتحاد بنص الدستور أن المجلس الأعلى للاتحاد إذا رأى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل الدستور قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي⁶، وعليه تم منح المجلس الأعلى للاتحاد باعتباره يمثل أعلى سلطة في الدولة⁷ صلاحيات بالغة الأهمية منها اقتراح تعديل الدستور⁸.

¹ - الفصل 106 من الدستور المغربي لعام 1962.

² - المادة 126 من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

³ - المادة 91 من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

⁴ - المادة 126 من دستور الاردن لعام 1952 المعدل عام 2011. واجتماع المجلسين وفقا للمادة 92 يكون في حالة رفض أحد المجلسين مشروع التعديل مرتين اثنتين وقبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل فهنا يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة.

⁵ - وذلك بعد قيام اللجنة المختصة بإبداء رأيها حوله وتقديمه للمجلس في الدورة البرلمانية نفسها أو التي تليها لمناقشته وإقراره وفق الإجراءات السابق ذكرها. انظر المادتين 126 و 95 من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

- لتفاصيل أكثر حول تعديل الدستور الاردني انظر: عصام علي الدبس، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ط 1، 2011، ص 150 وما بعدها.

⁶ - المادة 144 من الدستور الاماراتي لعام 1971 المعدل عام 2009.

⁷ - المادة 46 من الدستور الاماراتي لعام 1971 المعدل عام 2009. أنظر كذلك: نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ط 1، 2011، ص 150 وما بعدها. ويضم هذا المجلس في عضويته حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد وينتخب المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه رئيسا للاتحاد (للدولة) ونائبا له ويمارس هذا الأخير جميع اختصاصات الرئيس في حال غيابه (المادة 51 من الدستور الاماراتي المذكور اعلاه).

⁸ - ويكون إقرار التعديل الدستوري يمثل إجراءات إقرار القانون ويشترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين طبقا للمادة 144 من الدستور الاماراتي المذكور الذي يبدو أنه دستورا مرنا وليس جامدا بما أن اجراءات إقراره مماثلة لاجراءات إقرار القانون ولا يحتاج الى إجراءات معقدة في تعديله.

وفي جمهورية الصومال الديمقراطية أيُّ تعديل في أحكام الدستور يكون بناءً على اقتراح إما من قبل خمس (5/1) أعضاء المجلس الوطني على الأقل أو من الحكومة أو من عشرة آلاف ناخب¹، وبما أن الجهات التي لها حق اقتراح تعديل الدستور الصومالي تم تحديدها في المجلس الوطني والحكومة والناخبين فهذا يعني تلقائياً إبعاد رئيس الجمهورية من ممارسة هذا الاختصاص (اقتراح تعديل الدستور).

2.2 إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور في بعض الدساتير الأجنبية:

أقصى دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 المعدل عام 1992 رئيس الجمهورية من اقتراح تعديل الدستور، فالكونغرس (البرلمان بمجلسيه النواب والشيوخ) هو من يقترح تعديلات على الدستور إذا رأى ثلثا أعضائه ضرورة لذلك، أو يدعو بناءً على طلب السلطات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات إلى عقد مؤتمرات لاقتراح تعديلات دستورية تصبح في الحالتين صالحة من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من الدستور عندما تصادق عليها السلطات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أيّاً كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس²، ما يعني أن ليس لرئيس الجمهورية الأمريكي حق اقتراح تعديل الدستور³.

كما تعدّ بلجيكا من الدول الآخذة بهذا الاتجاه إذ بيّن دستورها لعام 1831 المعدل عام 2012 أن للسلطة التشريعية الإعلان عن وجود أسباب لمراجعة الدستور، دون أن يكون للملك مثل ذلك، وفي هذه الحالة يُحلّ المجلسين ويتم انتخاب آخرين جديدين يقومان بتحديد موضوعات التعديل بالاتفاق مع الملك⁴.

وفي إيطاليا نص دستورها لعام 1947 المعدل في 2012 أن القوانين التي تعدّل الدستور والقوانين الدستورية الأخرى يتم اعتمادها من قبل المجلسين بعد جلستي تداول متعاقبتين بفاصل زمني ثلاثة أشهر كحد أدنى، ثم الموافقة عليها بالأغلبية

¹ - على أن يكون إقرار المجلس الوطني للتعديل عن طريق إقتراعين متوالين تفصل بينهما مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، وتكون الموافقة في الإقتراع الأول بالأغلبية المطلقة في حين تكون بأغلبية الثلثين في الإقتراع الثاني وهذا وفقاً للمادة 105 من الدستور الصومالي لعام 1960. وهذا الدستور اوقف العمل به بقيام ثورة أكتوبر 1969 لكن دون اعلان الغائه.

² - المادة 5 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 المعدل عام 1992.

³ - وبالتالي تعديل الدستور الأمريكي يتم بطريقتين الأولى أن يتقدم ثلثا أعضاء كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب باقتراح التعديل، والثانية تكون بواسطة مؤتمر يدعو إليه الكونغرس بناء على طلب السلطة التشريعية لثلاثي الولايات، والطريقة الاولى أكثر ممارسة ولم يعدل الدستور الأمريكي وفق الطريقة الثانية حتى الآن، وإن كان هذا يُظهر أهمية الدور الذي يلعبه الكونغرس بالنسبة للطريقة الثانية باعتباره يملك البت بشأن طلب الولايات بالدعوة إلى عقد مؤتمر تأسيسي لإعداد مشروع التعديل الدستوري، لكن قد تكون مبادرة الكونغرس في الأساس نابعة عن مبادرة الولايات ذلك أن الكونغرس كان قد رفض مقترح التعديل السابع عشر لكن بعد تأكده أن الولايات في طريقها لجمع العدد المطلوب لعقد المؤتمر الدستوري قام بتبني المقترح مباشرة. انظر: علي = سعد عمران القيسي، القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العراق، السنة السادسة، العدد 3، 2014، ص 201. انظر كذلك: غانم عبد دهش عطية الكراوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية- دراسة مقارنة- دار نبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ط 1، 2017، ص 185 و 186.

⁴ - ولاعتماد التعديل يجب أن يحظى بدعم ما لا يقلّ عن ثلثي الأصوات المدلى بها على الأقل وفقاً للمادة 195 من الدستور البلجيكي لعام 1831 المعدل عام 2012.

المطلقة لأعضاء كل مجلس في التصويت الثاني، بمعنى أن التعديل يتطلب تصويتين متتاليين في المجلسين التصويت الثاني يجب أن يحصل بالأغلبية المطلقة¹.

ويلاحظ أن احكام الدستور الايطالي المقدمة تتعلق بإقرار التعديل وليس باقتراح التعديل، لكن بالرجوع الى المادة 71 يظهر ان اقتراح تعديل الدستور من اختصاص نفس الجهات المختصة باقتراح مشروعات القوانين وهي الحكومة والبرلمان والجهات التي يحددها الدستور وكذا الشعب، إلا أن في حالة تقديم مبادرة التعديل من الشعب يجب أن يكون طلب التعديل موقعاً من قبل خمسين ألف ناخب على الأقل.

ونخت على هذا النحو دساتير أخرى مثل الدستور السويسري لسنة 1999 المعدل سنة 2014 الذي يمنح حق اقتراح مراجعة الدستور الاتحادي للشعب ولكل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات والجمعية الاتحادية²، والدستور الأرجنتيني لعام 1853 المعدل عام 1994 الذي أناط هذه الصلاحية بالكونغرس (مجلسي النواب والشيوخ)³، والياباني لعام 1946 أناطها بمجلس الدايات⁴ والاماني لعام 1949 المعدل عام 2012 حولها للبرلمان الاتحادي⁵، والنرويجي لعام 1814 منحها كذلك للبرلمان⁶، والاسباني لعام 1978 المعدل عام 2011 أسندها للحكومة (دون الملك) ومجلسي النواب والشيوخ⁷، وجعلها الدستور البرتغالي لعام 1976 المعدل عام 2005 للجمعية الوطنية للجمهورية (البرلمان)⁸، وتوجد دساتير أخرى أقصت رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور لا يسع هذا البحث للتطرق إليها جميعها.

3. العوامل المؤثرة في إقصاء رئيس الدولة من المبادرة باقتراح مراجعة الدستور:

يبدو أن حجب حق اقتراح مراجعة الدستور عن رئيس الدولة ناجم عن بعض العوامل والاعتبارات أو أن هاته العوامل ساهمت بشكل كبير في إقصائه من اقتراح مراجعة الدستور، يمكن تعدادها كالآتي:

1.3 عامل نوع الدستور وظروف صدوره:

تُصنف الدساتير إلى أنواع متعددة بحسب المعايير التي يتم اعتمادها في تصنيف دستور أي دولة⁹، وما يهم بهذا الشأن يلاحظ أن بعض الدساتير التي لم تمنح رئيس الدولة حق اقتراح التعديل كانت دساتير اتحادية مثل دستور الولايات

¹ - المادة 138 من الدستور الايطالي لعام 1947 المعدل عام 2012. ولخمس (5/1) أعضاء المجلس أو خمسة مائة ألف ناخب أو خمسة مجالس إقليمية يمكنهم فرض تنظيم استفتاء في حالة ما إذا لم يُتَّيَّ النص بأغلبية الثلثين في كل مجلس.

² - للمزيد عن إجراءات مراجعة الدستور السويسري لسنة 1999 المعدل سنة 2014 راجع المواد من 192 الى 195 منه.

³ - المادة 30 من الدستور الأرجنتيني لعام 1853 المعدل عام 1994.

⁴ - المادة 96 من الدستور الياباني لعام 1946.

⁵ - المادة 79 من القانون الاساسي الالماني لعام 1949 المعدل عام 2012.

⁶ - المادة 121 من الدستور النرويجي لعام 1814 المعدل عام 2016.

⁷ - المادة 87 من الدستور الاسباني لعام 1978 المعدل عام 2011.

⁸ - المادة 284 من الدستور البرتغالي لعام 1976 المعدل عام 2005.

⁹ - لتفاصيل أكثر بشأن أصناف الدساتير ومعايير ذلك انظر، يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، لبنان، ط1، 2006، ص121 وما بعدها.

المتحدة الأمريكية، ولعل ذلك راجع لكون الدستور الاتحادي أو الفيدرالي له أهميته الكبرى في كيان الدولة الاتحادية سواء نشأت بالاندماج أو بالانفصال¹، بحيث يمتاز دستور الدولة الاتحادية كونه موضوع من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد ما يجعل منه اتفاق على طبيعة النظام وطريقة الحكم ومركز الدول المكونة للاتحاد وحقوق الأفراد، بينما تختص الدساتير الداخلية للدول أو الولايات بتنظيم شؤونها الداخلية وشؤون أفرادها ولهذا يُعترف غالباً للدول المكونة للاتحاد بإنشاء دساتيرها وتعديلها دون قيود بشرط احترام المبادئ الأساسية التي يتضمنها الدستور الفيدرالي وذلك تفادياً لخرق الإنسجام المطلوب الحفاظ عليه في مثل هذه التجمعات²، وبذلك فإن الدستور الأمريكي يراعي دور كل من السلطات الفيدرالية والمحلية في تعديله من خلال السماح للمجالس التشريعية في الولايات التقدم باقتراح لتعديل الدستور، ما يجعل دور الولايات مهما في اقتراح تعديل الدستور وفي ذلك مراعاة للمبدأ الفيدرالي³ القائم على أساس الوحدة مع احترام التعدد.

ومساهمة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي من الملامح المهمة للنظام الاتحادي فهي بذلك تساهم بجزء من السيادة إضافة إلى إعتبار ذلك ضماناً قوية لتلك الولايات في عدم الإنتقاص من كيانها وصلاحياتها دون موافقتها، غير أن مدى مشاركة الولايات في تعديل الدستور يختلف من دولة لأخرى والدستور الأمريكي أعطاها دوراً كبيراً في اقتراح التعديل⁴، فيما أن الدستور الاتحادي وُضع بإجماع الدول الداخلة في الدولة الاتحادية فإن تعديله يجب أن يحاط ببعض الضمانات لأن الأساس السياسي للدولة الاتحادية هو أن الولايات (الدويلات) انضمت الى الدولة الاتحادية على أساس معين وفي ظل أوضاع معينة وعليه يجب ألا يُعدل هذا الأساس إلا بعد الرجوع إلى الولايات لكن دون اشتراط اجماعها كلها على التعديل⁵.

وتأسيساً على ما تقدم فإن إقصاء رئيس الجمهورية من اقتراح تعديل الدستور الأمريكي لم يكن إضعافاً للرئيس أو نحو ذلك بل أن ذلك يعكس فلسفة واضعي الدستور الأمريكي من تعمد تعقيد إدخال تعديلات دستورية، وكان من نتائج

¹ - النظام الفيدرالي ينشأ بأسلوبين الاندماج أو الانفصال، الاندماج مثل المستعمرات البريطانية في أمريكا الشمالية إذ اتحدت المستعمرات المستقلة في إطار اتحاد تعاهدي (كونفدرالي) عام 1776 ودام الى عام 1787 حين اقتنعت الدول الاعضاء (الولايات) بضرورة تحوله الى دولة فيدرالية وتم ذلك بمقتضى الدستور الاتحادي لعام 1787، اما بأسلوب الانفصال يكون عند تفكك دولة بسيطة موحدة لتتحول الى دولة اتحادية وبرز مثال لهذا الاسلوب الدولة الفيدرالية السوفيتية. للمزيد انظر، نسيب محمد ارزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، مفهوم القانون الدستوري، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 1998، ص163 وما بعدها.

- وفي هذا السياق هناك من يرى ان بعض المنظمات الدولية خاصة الجهوية تشبه الاتحاد الكونفدرالي التي تشكل خطوة في تطورها نحو الاتحاد كما هو حال الاتحاد الاوربي. انظر، بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص96.

² - يوسف حاشي، مرجع سبق ذكره، ص144.

³ - أبرز ما يميز النظام الفيدرالي عن النظام الكونفدرالي هو أن الدولة الكونفدرالية تنشأ بموجب اتفاق دولي بينما تنشأ الدولة الفيدرالية بموجب وثيقة داخلية هي الدستور. لتفاصيل أكثر انظر، سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2007، ص87 وما بعدها.

⁴ - غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سبق ذكره، ص186.

⁵ - مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2009، ص45.

هذه الفلسفة إبعاد رئيس الجمهورية من اقتراح التعديل¹ ما يجعل الدستور الأمريكي يحافظ على هيكله العام الأساسي رغم أن المؤسسات السياسية الأمريكية خضعت لمبدأ التطور لكنه تطور لم تحدثه التعديلات بشكل مباشر بل نشأ على هامشها بإعطاء تفسيرات جديدة للنصوص، ولعل الذي ساهم في ذلك قصر الدستور الأمريكي واقتضابه²، مما ساعد على نشوء الأعراف المكتملة وربما المعدلة على نطاق واسع نسبيا إلى جانبها³، وبالتالي فإن الدول التي تتكون على شكل اتحاد فيدرالي يضم مجموعة من الدويلات عليها مراعاة ظروف الدول (الولايات) الأعضاء في الاتحاد⁴.

وإذا كان الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية والدستور الاتحادي للإمارات العربية المتحدة والدستور الاتحادي السويسري أجمعت على إقصاء رئيس الدولة من اقتراح تعديل الدستور لكن مع ملاحظة فرق جوهري، فدستوري أمريكا وسويسرا أقصى رئيس الدولة وفي الوقت نفسه السلطة التنفيذية بأكملها من اقتراح تعديل الدستور، بخلاف الدستور الاماراتي الذي أقصى رئيس الدولة لكنه لم يقضي السلطة التنفيذية بأكملها باعتبار أن المجلس الاعلى للاتحاد الاماراتي الذي يمنحه الدستور صلاحية اقتراح تعديل الدستور هو أحد هياكل السلطة التنفيذية⁵، ورغم أن لكل إمارة من الامارات سلطاتها الخاصة⁶ إلا أنه لم يمنح الامارات حق اقتراح التعديل ولو بأغلبية مشددة، ولعل السبب في منح سلطات واسعة للمجلس الاعلى للاتحاد وعدم منحها للإمارات والتي من بينها صلاحية اقتراح تعديل الدستور راجع لكون الامارات التي يتكون منها الاتحاد ليس لها مقومات الدولة ولم تمارس اختصاصات مستقلة من قبل سابقا في العهد الاستعماري عكس الولايات الأمريكية، ولهذا فإن اتحادا مثل هذا يضم دولا من هذا القبيل لابد أن ينمو ويبدأ ويبطئ⁷، وبالتالي فإبعاد الرئيس الاماراتي من اقتراح تعديل الدستور كان مبررا خصوصا وأن نشأة الاتحاد الإماراتي كانت صعبة⁸.

¹ - كما كان من نتائجها أن درس الكونغرس أكثر من 7 آلاف اقتراح لتعديله لكن لم يعتمد منها سوى 33 تم إحالتها للولايات ولم تتم المصادقة سوى على 27 منها كان آخرها عام 1992 يتعلق بمرتبات أعضاء الكونغرس. لتفاصيل أكثر أنظر: حول اميركا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية. الرابط:

<https://down.ketabpedia.com/files/bnr/bnr8521-1.pdf> 14/02/2022 23:05

² - بحيث يتشكل من ديباجة قصيرة جدا و 7 مواد و 27 تعديلا.

³ - غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سبق ذكره، ص 187.

⁴ - عبد المجيد حمادي العيساوي، السلطة التأسيسية في القانون الدستوري الوضعي والفقهاء الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط 1، 2015، ص 181.

⁵ - الى جانب رئيس الاتحاد ونائبه ومجلس وزراء الاتحاد وفقا للمادة 45 من الدستور الاماراتي المذكور سلفا.

⁶ - والمنصوص عليها في المادتين 120 و 121 من الدستور.

⁷ - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، مصر، ط 6، 1996، ص 143 و 152.

⁸ - مرّ الاتحاد الاماراتي بمرحلة عسيرة امتدت ثلاث سنوات (1968-1971) عقدت خلالها عدة مؤتمرات بين حكام دبي، أبوظبي، الشارقة، عجمان، أم القيوين، رأس الخيمة، الفجيرة، قطر، البحرين، أسفرت عن توقيع اتفاقية دبي بموجبها أعلن عن تأسيس الامارات العربية المتحدة ككيان سياسي موحد لكن هذا الاتحاد فشل لعدة أسباب، أهمها الطموح المتزايد للبحرين أن تكون دولة مستقلة بعد تنازل ايران عنها عام 1970، وانسحاب قطر من الاتحاد إثر خلاف بين الشيخ احمد بن علي آل ثاني ونائبه الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني الذي رأى أحقيته في الحكم، وإثر انسحاب البحرين وقطر من الاتحاد التساعي عقدت الامارات المتبقية عام 1971 اجتماعا أسفر عنه نشوء اتحاد سداسي (تخلفت عن التوقيع رأس الخيمة) واختير الشيخ زايد بن خليفة حاكم

جدير بالذكر أن ليس كل الدساتير الاتحادية تقصي رئيس الدولة من اقتراح التعديل بل الأمر نسبي يخص دساتير دون أخرى، مثلاً الدستور العراقي لعام 2005 والدستور الروسي لعام 1993 المعدل عام 2014 كل منهما يمنح رئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الدستور¹.

وبالإضافة إلى الدساتير الاتحادية هناك صنف آخر من الدساتير التي قد يكون لها دور في إقصاء رئيس الدولة من اقتراح تعديل الدستور ويتعلق الأمر بالدساتير المؤقتة²، ومنها دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 ودستور الصومال لعام 1960، فالدستور الإماراتي لعام 1971 نشأ من أجل تجاوز مرحلة انتقالية تزامنت مع قيام ونشوء الدولة الإماراتية الحديثة كما سبق ذكره³، والدستور الصومالي لسنة 1960 فقد صدر في ظروف استثنائية وبالتالي كل منهما لم يمنع الرئيس من اقتراح تعديل الدستور بقصد إضعاف مركزه أو تقوية السلطة التشريعية أو جهة أخرى بل إن ذلك الإقصاء راجع كما يبدو لاعتبارات أخرى، فالدستور الإماراتي حين تشريعه عام 1971 كان دستوراً مؤقتاً ركز أهم الصلاحيات بيد المجلس الأعلى للاتحاد الذي يضم حكام الإمارات المنضوية تحت الاتحاد، والدستور الصومالي صدر عام 1960 في ظروف استثنائية أُريد له التنفيذ بأي صورة وعلى أي نحو⁴، وفي الغالب أيّ دستور يصدر وينفذ على هذا النحو قد لا يخص الرئيس بصلاحيات هامة بما فيها التأسيسية سعياً وراء تسهيل مهمة نفاذه وتسييره دستوراً قائماً فكان الرئيس آنذاك ربما هو الحلقة الأضعف مما اقتضى عدم منحه صلاحيات دستورية هامة تصل إلى اقتراح تعديل الدستور⁵.

كما قد يرجع ضعف منصب الرئيس لكون الدستور الصومالي أسند مهام الرئاسة لرئيس مؤقت يمارس السلطات التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية⁶، وبالعودة إلى السلطات المسندة لرئيس الجمهورية ليس من بينها اقتراح تعديل الدستور، كما أن المادة 106 من الدستور حددت مدة مؤقتة لنفاذ الدستور أمدتها سنة تبدأ في أول تموز 1960 يجري خلالها استفتاء على الدستور، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة للدستور ينتخب المجلس الوطني رئيساً مؤقتاً جديداً للجمهورية وتشرع الجمعية التأسيسية في وضع دستور جديد خلال ستة أشهر من تاريخ انتخاب الرئيس المؤقت الجديد،

أبوظبي رئيساً مؤقتاً للاتحاد وتم الاتفاق على أن يحكم الاتحاد دستور مؤقت بعد إجراء تعديلات عليه، وتم رفع صفة التأقيت عنه عام 1995. انظر، علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 1، 2014، ص 156 وما بعدها.

¹ - المادتين 126 و 134 من دستوري العراق وروسيا المذكوران أعلاه على التوالي. وفي تفاصيل ذلك، مصطفى سالم مصطفى النجيفي، تعديل الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 15، عدد 53 السنة 17 ص 283 و 284.

² - الدستور المؤقت دستور يتم إعداده ووضعه لتجاوز مرحلة معينة من تاريخ دولة ما ويبدأ هذا الدستور وينتهي لأجلين مسميين، من مميزاته أنه دستور الأحداث الهامة كالاتحادات وأحياناً يكون دستور الأزمات السياسية، كما يمكن أن يسمى كذلك بالدستور الانتقالي، وإذا كان الأصل في الدساتير أنها تكون دائمة فإن إلحاق لفظ دائمة يكون بغرض التأكيد على وجود الدستور وبقائه ومن ورائه بقاء واستمرار النظام السياسي. يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 140.

³ - جاء في ديباجة الدستور الإماراتي لسنة 1971 "... إلى أن يتم إعداد الدستور الدائم للاتحاد ... هذا الدستور المؤقت المذيل بتوقعاتنا لطبق أثناء الفترة الانتقالية المشار إليها فيه...."

⁴ - حيث أشارت المادة 106 منه إلى نفاذ أحكامه بصفة مؤقتة على أن يطرح بعد ذلك على الاستفتاء.

⁵ - علي يوسف الشكري، مرجع سبق ذكره، ص 145 و 156.

⁶ - المادة 106 من الدستور الصومالي لعام 1960.

ولهذا يمكن القول أن حجب حق اقتراح تعديل الدستور عن رئيس جمهورية يمارس مهامه في مثل تلك الظروف السياسية والدستورية الاستثنائية يبدو أمراً منطقياً¹.

2.3 عامل طبيعة النظام السياسي السائد:

تنقسم النظم السياسية الى أشكال متعددة بحسب المعيار المعتمد في ذلك، فبحسب معيار مدى اشتراك الشعب في ممارسة السلطة هناك أنظمة سياسية ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية، وبحسب معيار رئيس الدولة هناك أنظمة ملكية وأنظمة جمهورية، وبحسب النظام أو النهج الايديولوجي يُمَيِّز بين دول ذات نظام رأسمالي وأخرى ذات نظام اشتراكي، في حين تنقسم استناداً الى مبدأ الفصل بين السلطات² الى أربعة أشكال، دول تعتمد فصل مرن بين السلطات وهو النظام البرلماني، ودول تعتمد فصل شديد بينها وهو ما يعرف بالنظام الرئاسي، ودول تعتمد اسلوب اندماج السلطات وهو النظام المجلسي او حكومة الجمعية، وأخرى تأخذ بالنظام شبه الرئاسي³، واللافت بخصوص أثر طبيعة النظام السياسي على إقصاء رئيس الدولة من المبادرة بتعديل الدستور يبدو ان بعض الدول تأثرت بطريقة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فكان فيها للنظام السياسي القائم دوراً في إقصاء رئيس الدولة من هذا الاختصاص.

فبالنسبة للأنظمة البرلمانية أو القريبة منها يلاحظ أن بعضها ذهب الى إقصاء رئيس الدولة من اقتراح تعديل الدستور سواء كان رئيس الدولة في هذه الأنظمة ملكاً أو أميراً يتولى منصبه بالوراثة أم رئيساً للجمهورية يتبوأ منصبه بالانتخاب، ومن بينها النظام المغربي في ظل دستور 1962 والأردني والايطالي وغيرها من الدول⁴، ويبدو أن إبعاد الرئيس له علاقة ولو غير مباشرة بالنظام البرلماني، إذ مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني تكون قد أثرت على منحه حق اقتراح تعديل الدستور، فريئس الدولة في هذا النظام لا يتمتع بسلطات واسعة إنما يمارس اختصاصاته بواسطة الوزراء ودوره فخري بالأساس، ورغم انه قد يجسّد الأمة ويصدر القوانين ويوقع المراسيم ويقرّ المعاهدات ويعيّن رئيس الوزراء والوزراء ويقرر احتمالاً حلّ البرلمان، لكنه في الواقع قد لا يمارس هذه الصلاحيات إلا بشكل رمزي فليس له سوى دور شكلي محدود.

¹ - علي يوسف الشكري، مرجع سبق ذكره، ص 156. انظر كذلك الاحكام الانتقالية والنهائية لدستور الصومال لعام 1960.

² - لمزيد من التفصيل بشأن فصل السلطات:

-Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, 2ème éd, tome Deuxième, La théorie Générale de L'état, Librairie des écoles françaises d'athènes et de rome, paris, 1923, p515.

³ - النظام شبه الرئاسي يسمى كذلك بالنظام المختلط او نصف رئاسي وهو نظام حديث النشأة مقارنة بغيره من الانظمة السياسية ظهر في فرنسا بموجب دستور 1958 يتميز بجمعه بين بعض عناصر النظام البرلماني وبعض عناصر النظام الرئاسي، يأخذ من النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية وقيام المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان فردية او تضامنية ووجود رقابة متبادلة بين السلطين سلطة تشريعية تراقب الحكومة تصل الى طرح الثقة بها واسقاطها وسلطة تنفيذية تستطيع حلّ السلطة التشريعية، ويأخذ من النظام الرئاسي انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب ومنحه سلطات فعلية كتعيين الوزراء وعزلهم. انظر: عادل قرانة، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص99. انظر كذلك:

- Gilles Champagne, L'essentiel du droit constitutionnel 2, les institutions de la V^e République, Gualino éditeur, lextenso, édition, 13^e éd.2013.p19 etc.

⁴ - دستوري المغرب والاردن محل دراسة لا يأخذان بالنظام البرلماني الخالص لأن الملك فيهما له صلاحيات فعلية مؤثرة.

فالقارات لا يتخذها هو بل الوزارة وهو الى حد ما ليس سوى وسيلة للتوقيع لا يمكنه رفض ذلك وإذا كان على خلاف مع الحكومة فليس أمامه إلا الخضوع أو الإستقالة، لا يقوم بأي دور فعال في شؤون الحكم وكل ما يفعله هو الحفاظ على التوازن بين السلطات باعتباره حكماً ورمزاً لوحدة الدولة، وما يؤكد المكانة الشرفية فحسب لرئيس الدولة في النظام البرلماني هو ما تحوزه الوزارة من سلطات، فالوزارة هي السلطة الفعلية على مستوى السلطة التنفيذية في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم وهي من تحدد السياسة العامة للحكومة وتحمل المسؤولية السياسية سواء كانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها أم مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة¹، ولهذا عدم منح رئيس الدولة في النظام البرلماني حق اقتراح مراجعة الدستور قد يكون نتيجة أو تأكيداً على أن صلاحياته أدبية ورمزية خصوصاً إذا أخذ بالاعتبار أن من لهم حق تعديل الدستور هم القابضون فعلاً على السلطة².

للإشارة فإن إقصاء رئيس الدولة من المبادرة بتعديل الدستور في الانظمة البرلمانية ليس بقاعدة ثابتة فالدستور اللبناني لعام 1926 المعدل عام 2004 أقرب الدساتير العربية الى النظام البرلماني إلا أنه يمنح رئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الدستور³.

وبالإضافة الى النظام البرلماني الذي أثر الى حد ما وساهم بشكل أو بآخر في إبعاد رئيس الدولة من المبادرة بتعديل الدستور، هناك انظمة سياسية يبدوا أنها سارت في الاتجاه ذاته ويتعلق الامر بنظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي او نظام دمج السلطات المطبق حالياً في سويسرا⁴، ويتميز هذا النظام بسمات تتمحور حول تركيز السلطة في يد البرلمان وتبعية السلطة التنفيذية له، فالسلطة التشريعية هي السلطة الاساسية تركز السلطة في يدها نيابة عن الشعب، تختار الوزراء وتحدد السياسة العامة للدولة التي تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذها ما يجعل هذه الاخيرة تابعة للسلطة التشريعية لا تملك حلّها او رفض أي رقابة عليها⁵، فالحكومة خاضعة للبرلمان الذي يعين أعضائها بصفة جماعية أو يُعين الرئيس ويترك له تعيين الوزراء لكن في كل الاحوال يعتبرون جميعاً خاضعين للبرلمان الذي بإمكانه عزلهم في أي وقت لأنهم يُعدّون منه بمنزلة التابع "les commis"، وما يكشف عن خضوع الحكومة للبرلمان هو امكانية عزل رئيس الدولة بعد مساءلته من قبل البرلمان⁶.

¹ - للاطلاع اكثر بشأن تلك التفاصيل وبشأن أركان النظام البرلماني وخصائصه انظر، السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط3، مكتبة عبد الله وهبة، مصر، 1946، ص 178 وما بعدها. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص 20. هاني علي الطهرابي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2014، ص 252.

² - احمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور ، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الاردن، 2006، ص 76.

³ - وذلك طبقاً للمادة 76 من الدستور اللبناني المذكور اعلاه.

⁴ - ظهر النظام المجلسي في البداية كنظام انتقالي مؤقت عقب الثورات حيث تجمع السلطات بيد هيئة نيابية تتولى الحكم وتنشئ مجلساً لممارسة السلطة التنفيذية تحت توجيهها مثل الجمعية الوطنية الفرنسية التي جمعت السلطتين التشريعية والتنفيذية بعد الغاء الملكية سنة 1792 لوضع دستور جديد، ولم يطبق النظام المجلسي كنظام ثابت ومستقر إلا في سويسرا بموجب دستورها الاتحادي لعام 1874، وللإشارة فإن الدولة الجزائرية كادت ان تعرف شيئاً من قبيل نظام حكومة الجمعية إثر اقتراح توصية تقدم بها النائب بشير مومعزة الى المجلس الوطني التأسيسي لكن قيادة الحزب اعترضت على ذلك. انظر في تفاصيل ذلك، عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 153.

⁵ - ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2016، ص 263 و 264.

⁶ - مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سبق ذكره ، ص 171.

فتكون السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ليستا على قدم المساواة سواء من ناحية القانون أو من ناحية الواقع، فالبرلمان يباشر جميع السلطات منها اقتراح تعديل الدستور فتكون له الكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد بوصفه ممثل الشعب والمعبّر عن إرادته والمنقذ لرغباته والعامل على تحقيق مصالحه¹.

ومن خلال النصوص الدستورية للإتحاد السويسري التي تُظهر أن السلطة السامية تعود للبرلمان الإتحادي مصدر السلطات وهو من يختار أعضاء "المجلس الإتحادي" وهو الإسم الرسمي للسلطة التنفيذية السويسرية التي تعتبر هيئة جماعية، ليس لرئيسها إختصاصات متميزة وليس لأعضائها العضوية في البرلمان مما يُيسّر تبعيتها له، حيث تقوم السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان الإتحادي منعقد بمجلسيه بهيئة مؤتمر بانتخاب سبعة أعضاء لمدة أربع سنوات يشكلون المجلس الإتحادي (السلطة التنفيذية)، كما يُختار من بينهم رئيس المجلس لمدة سنة واحدة يكون خلالها في نفس الوقت رئيساً للدولة السويسرية²، علماً أنه لا يجوز عزل هذا المجلس الإتحادي إلا بعد إنقضاء أربع سنوات.

وبناءً على ما تقدم يبدو أن القيادة الجماعية التي يقوم عليها النظام المجلسي ساهم إلى حدّ ما في إقصاء رئيس الدولة من اقتراح تعديل الدستور، فرئيس الدولة في هذا النظام كما ظهر في سويسرا يعدّ عضواً في المجلس الإتحادي بحيث ينتخبه أعضاء المجلس لمدة سنة واحدة غير قابلة للتجديد إلا بعد مرور سنة من إنتهاء ولايته، ولا يتمتع بسلطة منفصلة بإستثناء تمثيل الإتحاد في الخارج ورئاسة المجلس³، وتولي رئيس دولة مهامه لمدة قصيرة (سنة واحدة) ولا يتمتع بسلطات خاصة بسبب رئاسته، وينتمي لمجلس (المجلس الإتحادي وهو السلطة التنفيذية) يتم إختياره بأكمله (الأعضاء الـ7) من قبل البرلمان ويخضع له، يجعل إقصاء هذا المجلس وإقصاء رئيسه من اقتراح تعديل الدستور أمراً طبيعياً.

وإضافة إلى النظام البرلماني والنظام المجلسي هناك صنف آخر من الانظمة السياسية التي قد يكون لها دور في إقصاء رئيس الدولة من اقتراح المراجعة الدستورية، ويتعلق الأمر بالنظام الرئاسي الذي يقوم على فردية السلطة التنفيذية والفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بتعبير أدق الفصل الشديد بينهما⁴، ورغم أن رئيس الجمهورية له مكانة خاصة في النظام الرئاسي - ذلك أن هذا النظام اشتق إسمه من كلمة الرئيس- فيه تتركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وحده فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة لا يوجد معه رئيس وزراء أو مجلس وزراء، والوزير مجرد سكرتير يساعد الرئيس في نطاق الإدارة والسكرتارية التي يتولى أمرها، ورئيس الجمهورية هو الذي يعيّن ويعزل الوزراء وعندما يجتمع بهم للتداول أو لإتخاذ قرار

¹ - محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، لبنان، 1969، ص 1045.

² - المواد 71، 85، 96، 71 من دستور سويسرا لعام 1999 المعدل عام 2014، كذلك ماجد راغب الحلو، نفس المرجع، ص 265.

³ - سعيد بوالشعر، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 290.

⁴ - قد يوصف فصل السلطات في النظام الرئاسي بأنه جامد أو مطلق أو تام وهذا وصف غير دقيق فالنظام الرئاسي صحيح أنه يأخذ بفصل السلطات إلى حدّ كبير لكنه ليس فصلاً مطلقاً بل توجد مظاهر تعاون بين السلطتين كحق رئيس الجمهورية في الاعتراض التوقيفي على القوانين وكذا ضرورة موافقة الكونغرس (البرلمان) على ميزانية الاتحاد والاعتمادات الإضافية التي يطلبها رئيس الجمهورية، وبما أن هناك تعاوناً وتأثيراً بين السلطتين والذي يرجع أحياناً إلى الدستور وأحياناً أخرى إلى الممارسة العملية فإنه ينبغي وصف فصل السلطات في النظام الرئاسي بأنه فصل "شديد". سليمان محمد الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص 457.

ما هم مجرد مستشارين له لا يلتزم بأرائهم وإن أجمعوا عليها¹، الأمر الذي يجعل رئيس الدولة المنتخب في النظام الرئاسي يجمع كل مظاهر السلطة التنفيذية وهو الذي يتولى رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.

لكن رغم كل هذه السلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي والمكانة المعتبرة التي يُحظى بها إلا أن بعض الانظمة الرئاسية لم تمنحه حق إقتراح تعديل الدستور، وأبرزها النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، فالرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة وفي مجالات مختلفة إختصاصات تنفيذية وإدارية ودبلوماسية وعسكرية وحتى قضائية²، لكن مقابل كل هذه السلطات الممنوحة للرئيس الأمريكي لم يتم منحه صلاحية إقتراح تعديل الدستور، ويبدو أن ذلك بالإضافة إلى كونه راجع إلى طبيعة الدستور الأمريكي (دستور إتحادي) كما سبق ذكره فإن الأمر يرجع كذلك إلى طبيعة النظام السياسي الأمريكي³ وهو النظام الرئاسي الذي يتميز بأحادية السلطة التنفيذية والفصل الشديد بينها وبين السلطة التشريعية، فقد فسّر واضعوا الدستور الأمريكي لعام 1787 مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً مغايراً لذلك الذي تم تطبيقه في النظام البرلماني، فجعلوا الفصل بين السلطات شديد لا يكاد يترك أي فرصة للتعاون بين السلطتين، ليس للرئيس إقتراح القوانين أو أعداد مشروعاتها⁴، أي أن هذا النظام الشديد في فصله بين السلطات يركز على المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ما يعني وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة وسلطة تشريعية قوية ومستقلة ما يؤدي إلى نتيجتين أساسيتين، الأولى أنه لا يمكن لأي سلطة التدخل في الوظيفة الخاصة بالسلطة الأخرى فلا يحق للرئيس المشاركة في العمل التشريعي كما لا يحق للبرلمان التدخل في العمل التنفيذي، أما الثانية فتتمثل في عدم إستطاعة أية سلطة ممارسة ضغط على الأخرى فالرئيس لا يستطيع حلّ البرلمان ولا البرلمان يستطيع سحب الثقة منه أو من حكومته⁵.

وبالتالي فإن فهم واضعوا دستور أمريكا مبدأ فصل السلطات الذي أظهره مونتسكيو على أنه فصل تام والقادر على حماية الحقوق الفردية ومنع الإستبداد فصاغوا دستورهم على أساس هذا الفهم لضمان إستقلال السلطات عن بعضها

¹ - حدث أن دعا الرئيس الأمريكي لينكولن الوزراء الى اجتماع وكان عددهم سبعة وأجمعوا على رأي مخالف لرأيه فردّ عليهم بقوله سبعة "لا" واحد "نعم" و"نعم" هي التي تغلب. انظر، نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط11، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2017، ص321. ماجد راغب الحلو، مرجع سبق ذكره، ص254 و255.

² - بيّن الدستور الأمريكي أن السلطة التنفيذية تناط برئيس الولايات المتحدة الأمريكية مما يسمح له بإصدار اللوائح التنفيذية والقرارات، كما يعين الموظفين الفيدراليين بموافقة مجلس الشيوخ الشكلية وبمشورته سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الأمريكية الآخرين الذين لا ينص الدستور على أحكام تعيينهم، وكذا حق العفو وغيرها. لمزيد من التفاصيل حول سلطات رئيس الجمهورية في أمريكا انظر:

- وائل محمد اسماعيل، عماد نهاد عبد الواحد، سلطات الرئيس الأمريكي في الدستور والجانب العملي، مجلة كلية التربية الاساسية، العراق، المجلد20، عدد83، ص207 وما بعدها.

³ - لتفاصيل أكثر بشأن النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية انظر :

-Jacqueline R.Kanovitz, constitutional Law, 12th éd, John C. Klotter justice Administration Legal Series, LexisNexis group anderson publishing 2010.

⁴ - ماجد راغب الحلو، مرجع سبق ذكره ، ص255.

⁵ - محمد حسين رخیل، القانون الدستوري والنظم الساسية المقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2016، ص134.

إستقلالاً تاماً دون تدخل¹، فأناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية في حين أنيطت السلطة التشريعية بالكونغرس، وبما أن واضعي الدستور يدركون جيداً أن الدساتير تُشرّع لتنظيم أساس الدولة ونظام الحكم فيها من جهة، ومن جهة ثانية من المؤكد أن من المحال بمكان بقاء الظروف والمتطلبات التي صدر خلالها الدستور على ماهي عليه إلى الأبد، فإن تعديل الدستور أمر لازم لمسايرة المتغيرات الطارئة على الظروف التي شرّع في ظلها الدستور أو المتطلبات التي بُنيت على أساسها نصوصه² ومن بينها إكمال القصور التشريعي بسبب إغفال تنظيم مسائل هامة غابت عن ذهن واضع الدستور عند تشريعه، أو لضمان مسايرة النص للتطورات الطارئة على المجتمع لا سيما في الدساتير التي مضى على صدورهما عقود طويلة من الزمن أو عدة قرون³ كالدستور الأمريكي محل دراسة الذي صدر عام 1787 والذي يعتبر من أصعب الدساتير تعديلاً في العالم ومردّد ذلك أنه جاء نتيجة مقاصة بين مواقف متباعدة لم يكن لها أن تتفق على غير ما اتفقت عليه، وهي تمسكت ببند هذا الإتفاق وربطت تعديله بموافقة الدول الأعضاء⁴.

وبما أنه لا يمكن لأي دستور مهما بذل واضعوه من جهد أن يُلْم بكافة الاحكام الواجب دسترتها فلا بد من ظهور أمور جديدة لم تكن في الحسبان وقت وضع الدستور، مما يؤدي الى ظهور نقص تشريعي لا بد من إكماله، وباعتبار ان البرلمان الأمريكي هو صاحب السلطة التشريعية ويستقل بممارستها ورئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية، وبالنظر الى شدة الفصل بين السلطتين كما سبق ذكره من المنطق أن يكون اقتراح تعديل الدستور لسدّ مثل هذه الثغرات التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية ممثلة في الكونغرس دون رئيس الدولة، خصوصاً إذا أُخذ بالاعتبار نقطتين الأولى أن عملية اقتراح تعديل الدستور تندرج في اطار العمل التشريعي بشكل عام فقط ما يميزه انه عمل تشريعي تأسيسي، ذلك أن الدستور هو قانون غير انه يسمو ويأتي في قمة هرم النظام القانوني في الدولة ويتطلب تعديله اجراءات اكثر صعوبة مقارنة بإجراءات تعديل القوانين العادية فالدستور وإن كان هو القانون الأساسي الأعلى في الدولة لكن كل قانون وضعي قابل للتعديل، أما النقطة الثانية تتمثل في أن واضعوا الدستور الأمريكي على ما يبدو انهم اعتبروا السلطة التشريعية ستكون مؤهلة أكثر من رئيس الجمهورية لمباشرة تعديل الدستور كونها تمثل أغلبية الشعب وكذا جميع الولايات الأمريكية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إقصاء رئيس الجمهورية من اقتراح التعديل قد يكون من ورائه ضمان كون عملية تعديل الدستور لن تكون وليدة رغبة شخصية او مصالح خاصة يرغب في تحقيقها، فمنح اقتراح التعديل للبرلمان يهدف الى إعطاء فرصة أكبر للتروي والتريث بما يجعل اعضاء البرلمان يفكرون بجّد ويسعون الى حسن التقدير قبل المبادرة باقتراح تعديل الدستور⁵ خصوصاً اذا أُخذ بالاعتبار ان حق التعديل نتيجة طبيعية للحق العام في مجال المبادرة بشكل عام⁶، وخصوصاً اذا أُخذ

¹ - نعمان احمد الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص 324.

² - علي يوسف الشكري، مرجع سبق ذكره ، ص 211.

³ - علي يوسف الشكري، نفس المرجع ، ص 220.

⁴ - غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سبق ذكره ، ص 201.

⁵ - احمد العزي النقشبندى، مرجع سبق ذكره ، ص 86.

⁶ - حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، ط 2015، 1، ص 207.

بالاعتبار كذلك ان اقتراح التعديل من قبل الرئيس قد يكون لدوافع شخصية لتأتي تعديلات تدعم صلاحيات الرئيس او تسمح له بالهيمنة على باقي السلطات¹ مقابل إضعاف السلطات الاخرى، أو جعلها أداة طيعة في يده مما يؤدي الى تدعيم وتقوية صلاحيات الرئيس ووضعه في موقع دستوري متميز قد يصل الى المساس بصلاحيات الدول الاعضاء او حتى لفتح المجال أمامه للاستمرار في السلطة عند انتهاء ولايته أو زيادة مدتها أو تمديدتها².

من خلال نصوص الدساتير المقدمة فإن إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور أحيانا يكون ذلك مقتصرًا عليه وحده ولا يشمل السلطة التنفيذية بأكملها خصوصا في الانظمة البرلمانية المتميزة بازدواجية السلطة التنفيذية واستقلالية الوزارة عن رئيس الدولة نسبياً وذات المكانة الشرفية والرمزية لرئيس الدولة، وأحيانا أخرى إقصاء رئيس الدولة من المبادرة بتعديل الدستور يؤدي تلقائياً الى إقصاء السلطة التنفيذية بأكملها نتيجة إما لأحادية السلطة التنفيذية مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وإما نتيجة دمج السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية بإسنادها وظيفتي التشريع والتنفيذ كما في دولة سويسرا.

وإضافة الى العوامل آنفة الذكر، قد يكون إقصاء رئيس الدولة من المبادرة بمراجعة الدستور راجع لاعتبارات فنية من خلال تطبيق مبدأ توازي الأشكال، فتعديل الدستور وفقا لهذا المبدأ لا يتم إلا بنفس الأشكال التي تم بها وضعه وإصداره³، ودون نفي امكانية إقصائه نتيجة لعدم انتخابه من قبل الشعب مباشرة في بعض الانظمة⁴ إذ غالبا ما تكون فيها السلطة التأسيسية الفرعية حكراً على السلطات المنبثقة من الشعب مباشرة، قد تكون هناك عوامل أخرى وظروف تخص كل دولة لايسع هذا البحث للتطرق اليها كلها على حدى فتم التعرّيج على أهم تلك العوامل إجمالاً.

4. مدى فاعلية إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور:

إذا كانت النصوص الدستورية السابق ذكرها بالغة الوضوح في إبعادها رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور، لكن السؤال المطروح هل رئيس الدولة المقصي والمبعد دستوريا من اقتراح مراجعة الدستور ليس له أي دور في ذلك أم أنه يملك من الأدوات والتقنيات التي تمنحه دور في ذلك بصورة أو بأخرى؟

ولأن هذا البحث لا يسع دراسة هذه المسألة في كل الدساتير التي تم التطرق اليها، فإنه سيتم التطرق لبعضها فحسب للدلالة على هذه المسألة وعلى الخصوص الدساتير التي تتضمن ما يفيد هذا.

¹ - علي يوسف الشكري، مرجع سبق ذكره ، ص 189 و 220.

² - اعتبر الرئيس الأمريكي السابق "ترامب" في أكثر من مرة ان المدة الرئاسية المقدرة بـ 4 سنوات قصيرة نسبيا في اشارة منه الى تفضيله لو يتم الزيادة فيها، ولا يمكن نفي محاولته القيام بذلك هو أو رئيس سواه لو كان الدستور يسمح له بذلك.

³ - يقصد بمبدأ توازي وتقابل الأشكال المعروف في القانون العام أن العمل القانوني لا يتم تعديله إلا عن طريق نفس السلطة التي وضعته وبذات الأشكال التي أتبع عند إصداره. فزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 157.

⁴ - هذا الاعتبار يمكن افتراضه بالنسبة للرئيس الأمريكي الذي لا ينتخبه الشعب مباشرة وكذلك الرئيس السويسري ورؤساء بعض الدول الاخرى، لكن هذا ليس بقاعدة ثابتة فمن الرؤساء لا يُنتخبون مباشرة من قبل الشعب لكن يحق لهم المبادرة بتعديل الدستور مثل رئيس الجمهورية في كل من لبنان والعراق بموجب دستوريهما لسنتي 1926 و 2005 على التوالي.

بالنسبة لإقصاء رئيس الجمهورية في الدستور الأمريكي الذي يأخذ بالنظام الرئاسي ظهر أن هذا الأخير يقوم على ركيزتين أساسيتين الأولى أن رئيس الجمهورية يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة وبالتالي فـرئيس الجمهورية هو رئيس للدولة ورئيس السلطة التنفيذية معا، والثانية تتمثل في الفصل الشديد بين السلطات إذ تستقل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية بحيث لا تستطيع هذه الأخيرة اقتراح القوانين ومن بينها اقتراح مشروع قانون لتعديل الدستور.

هذا من الجانب الوظيفي، أما من الجانب العضوي يستقل البرلمان من خلال عدم جواز الجمع بين منصب وزاري وعضوية البرلمان ما يعني أن البرلمان يباشر وظيفته التشريعية في اقتراح تعديل الدستور باستقلال تام¹، ورغم هذا الانفصال العضوي والوظيفي معا بين السلطتين وغياب وسائل عمل متبادلة بينهما²، لكن يبدو أن لرئيس الجمهورية الأمريكي بعض الأدوات التي قد تسمح له بالتدخل في عملية اقتراح تعديل الدستور بشكل غير مباشر، هذه التقنيات نص على بعضها بعض النصوص الدستورية والبعض الآخر فرضته الظروف العملية والسياسية المصاحبة لتطبيق النظام الرئاسي، ولعل أبرز هذه التقنيات توجيه رئيس الجمهورية رسائل الى الكونغرس، فقد بيّن الدستور الأمريكي أن رئيس الجمهورية يزود الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الاتحاد ويقدم اليه التوصيات بشأن تلك الاجراءات التي يراها ضرورية وملائمة³.

ولهذا دأب رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية على إلقاء خطاب بشأن حالة الاتحاد عند افتتاح دورات الكونغرس وذلك في جلسة مشتركة تضم مجلسي النواب والشيوخ معا، كما يقوم الرئيس خلال انعقاد الكونغرس بإرسال رسائل أخرى من وقت لآخر أو إلقاء بعضها شخصيا أمام الكونغرس بالنسبة للمواضيع بالغة الأهمية، وقد اعتاد الرؤساء على إرفاق رسائلهم السنوية وغيرها من الرسائل الموجهة الى الكونغرس باقتراحات بقوانين administrative Bills⁴، أحيانا تكون مجرد فكرة لم تتم صياغتها القانونية وأحيانا تكون في صورة مشروع قانون كاملة الصياغة يقترحها على الكونغرس متمنيا الموافقة عليها⁵.

ورغم أن النص الدستوري يتعلق باقتراح القوانين وليس اقتراح تعديل الدستور لكن قد يقترح الرئيس قانون يتطلب إصداره تعديل الدستور أو أن تتضمن تلك الرسائل والخطابات مواضيع يحتاج التشريع فيها أن يُعدل الدستور، خاصة إذا أخذ بالاعتبار أن الدستور الأمريكي منح الرئيس حق التقدم للبرلمان بتلك الخطابات والرسائل بغرض إبداء الرئيس رغباته وتوصياته للفت نظر المجلس لإصدار قانون معين يلزم لتنفيذ سياسته، ورغم أن حق الرئيس في تنبيه الكونغرس الى موضوع هام يستحق التشريع عن طريق تلك الرسائل دون أن يكون له حق وضع صيغة المواد الخاصة به لاتلزم الكونغرس بضرورة

¹ - محمد علي سويلم، مبادئ الاصلاح الدستوري، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ط1، 2014، ص114 وما بعدها.

² - سيلفانو اروماتاريو، انحراف المؤسسات نحو نظام رئاسي، مجلة القانون العام و علم السياسة، العدد 3، 2007، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، لبنان، ص733.

³ - المادة 2 فقرة 3 من الدستور الأمريكي لعام 1887 المعدل عام 1992.

⁴ - عبد القادر محمد القيسي، الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2016، ص26.

⁵ - نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط1، 2011، مرجع سبق ذكره، ص241.

تبنيه¹، لكن قد يكون لهذه الآليات فرص نجاح إذا كان الرئيس يملك من الوسائل التي تمكنه من ذلك ومن بينها المركز الحزبي للرئيس خصوصا إذا كان مدعوما من حزب الأغلبية، إضافة الى المركز الشعبي للرئيس واتصالاته الشخصية على مستوى الكونغرس والولايات وأدواته في كسب تأييد الحزب المعارض للسياسة التي ينتهجها ورغبته في تعديل الدستور²، خاصة اذا كانت له علاقات قوية بالجماعات الضاغطة (lobbies) التي تلعب دورا كبيرا في اتخاذ القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، بحيث تتدخل للضغط على النواب وتوجيههم وإغرائهم لاتخاذ موقف محدد حفاظا على مصالح معينة سواء كانت تتعلق بمصالح أعضائها او مصالح الرأي العام لما لها من وسائل لتوجيه الإعلام لخدمة مصالحها، ويرجع مستوى التأثير الكبير لهذه الجماعات لكون أعضائها ورؤسائها أغلبهم من النواب والشيوخ السابقين لهم علاقات مع أعضاء الكونغرس مما يُسهّل تحقيق مطامح ومصالح المجموعات التي يمثلونها³، وهذه الوسائل تجعل الرئيس يحتل مكانة هامة في النظام السياسي الأمريكي حتى أصبح يوصف بأنه هو المحرك للكونغرس الأمريكي، كل هذا يُحتمل معه أن يكون لرئيس الجمهورية الأمريكي دور في اقتراح تعديل دستوري خصوصا إذا كان البرلمان (الكونغرس) هو المبادر به.

وفي النظام المجلسي الذي ظهر أنه يقوم على تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية واندماجها فيها إذ تسمو السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فتصبح هذه الأخيرة تابعة للسلطة التشريعية وخاضعة لها⁴، وتم التطرق الى النظام السويسري كنموذج لهذا النظام السياسي الذي أثر الى حد كبير في إقصاء رئيس الدولة والسلطة التنفيذية بأكملها من اقتراح تعديل الدستور، لكن رغم هذا إلا أنه على ما يبدو يمكن للرئيس السويسري لعب دور في اقتراح تعديل الدستور إن لم يكن هو فعلا مصدر أي اقتراح تعديل دستوري، فإذا كانت النصوص الدستورية للاتحاد السويسري تفيد بتبعية المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) للجمعية الاتحادية (السلطة التشريعية) فإن الحياة العملية أثبتت خلاف ذلك⁵، وأن الوضع الذي حدده الدستور لكل من المجلس الاتحادي والجمعية الاتحادية أُضيف عليه شيء من التعديل بسبب الاستقرار الكبير لأعضاء المجلس الاتحادي في مناصبهم فهم (الأشخاص المعيّنين للتنفيذ) يستمرون في مناصبهم لا يخرجون منها إلا بإرادتهم أو بوفاتهم، وذلك قد يرجع لروحهم الديمقراطية ولعدم ميلهم الى إساءة استعمال سلطتهم⁶، فرغم ان الدستور الاتحادي حدد مدة المجلس بأربع سنوات لكن العمل جرى على إعادته انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي بإطراد ويستمر هذا التقليد بصفة تكاد تكون دائمة منذ عام 1848 حتى أن بعض الأعضاء بقوا في مناصبهم مدة أكثر من 25 عاما⁷، مما يدل على تجديد انتخاب أي عضو يرشح نفسه فينتهي الامر في الواقع الى أن أعضاء المجلس الاتحادي يتم انتخابهم بصفة دائمة تقريبا

¹ - وهذا الوضع اشبه بضربة عصا في الماء او بطلق ناري في الهواء. انظر، السيد صبري، مرجع سبق ذكره ، ص 147.

² - سامح محمد حسن علي ، مرجع سبق ذكره ، ص 34.

³ - سعيد بوالشعير ، مرجع سبق ذكره ، ص 283.

⁴ - محمد علي سويلم، بنیان الدستور المعاصر، دار المطبوعات الجامعية، ط 1، 2014، ص 170.

⁵ - نعمان احمد الخطيب، مرجع سبق ذكره ، ص 343.

⁶ - السيد صبري ، مرجع سبق ذكره ، ص 169.

⁷ - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، 1988، ص 304.

خصوصاً أن هؤلاء الاعضاء لا يستطيع البرلمان عزلهم قبل انتهاء المدة المحددة في الدستور ويُختارون عادة من زعماء مجلسي الجمعية الاتحادية¹.

هذا الاستقرار الكبير يجعل المجلس الاتحادي وأعضائه أكثر دراية بشؤون الدولة من مختلف الجوانب مما يجعل لهم الاثر والتأثير الواضح في رسم السياسة العامة للدولة والتشريع عموماً واقتراح تعديل الدستور على وجه الخصوص، فعلى حد تعبير "بريس Bryce" في كتابه عن الديمقراطيات الحديثة بأن الوزراء على الرغم من أنهم حُدّام للسلطة التشريعية إلا أنهم في العمل يقودون البرلمان بقدر ما يتبعون إرادته وغالباً ما ينزل البرلمان عند وجهة نظر أعضاء المجلس الاتحادي²، وبالتالي يتمتع المجلس الاتحادي بقدر هام من القوة والاستقرار توافقا مع طبائع الامور التي اقتضت تقوية السلطة التنفيذية في معظم أنظمة الحكم المعاصرة حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها المتزايدة التي هي أكثر إلماًما واحتكاكاً بها³ مما يمددهم - أعضاء المجلس الاتحادي - بسلطان ونفوذ لا يتوفر للبرلمان، ورغم أن المجلس الاتحادي يزاوِل السلطة بصفة جماعية وليس للرئيس الذي يختاره البرلمان من بين أعضاء ذلك المجلس لمدة سنة أي سلطة على الوزراء، تصدر القرارات عن المجلس بصفة جماعية وليس هناك رئيس ومروءوس لكن الواقع كثيراً ما يبرز أحد هؤلاء الاعضاء المتساوين ويفرض شخصيته على زملائه ويمارس دور الرئيس وتمتد سلطته ليهيمن بها على البرلمان⁴.

وبالتالي أي اقتراح لتعديل الدستور السويسري من قبل الجمعية الاتحادية قد يكون في حقيقة الأمر نزولاً عند رغبة المجلس الاتحادي أو رئيسه، بل حتى الاقتراح الشعبي لتعديل الدستور قد يكون وفقاً لوجهة نظر الرئيس والمجلس الاتحادي ككل بالنظر الى دور الاحزاب السياسية في تكوين الرأي والإرادة لدى الشعب⁵ خاصة تلك الاحزاب التي تكون ممثلة على مستوى المجلس الاتحادي.

وفي الانظمة البرلمانية التي لم تمنح رئيس الدولة صلاحية اقتراح مراجعة الدستور متأثرة ربما بالدور الرمزي والشرفي للرئيس في ظل هذه الانظمة، لكن ظهر أن دساتير بعض هذه الدول تمنح الرئيس من الآليات والتقنيات التي تسمح له بالمشاركة في ممارسة هذا الاختصاص بشكل أو بآخر مثلما هو الشأن بالنسبة لدساتير بلجيكا لعام 1831 المعدل عام 2014 والمغرب لعام 1962 والاردن لعام 2011⁶.

¹ - محمد كمل ليلة، مرجع سبق ذكره ، ص 1054.

² - مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سبق ذكره ، ص 175.

³ - ماجد راغب الحلو مرجع سبق ذكره ، ص 265.

⁴ - رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، مصر، 2006، ص 237.

⁵ - تنص المادة 137 من دستور سويسرا انه " تشارك الاحزاب السياسية في تكوين الرأي والإرادة لدى الشعب".

⁶ - ما تجدر الإشارة اليه بما أن الدستور المغربي لعام 1962 والاردني لعام 1952 كلاهما تبني نظام برلماني متطور وليس تقليدي باعتبار أن رئيس الدولة - الملك - يمارس صلاحيات فعلية مؤثرة وليست شرفية ورمزية مثلما هو الوضع في الانظمة البرلمانية الخالصة، ويمكن التمييز بين النظام البرلماني التقليدي والنظام البرلماني المتطور استناداً الى مكانة ودور رئيس الدولة فيه فإذا كان دوره شرقي فقط في ظل الانظمة البرلمانية التقليدية مثل بريطانيا، فإن النظام البرلماني المتطور هو نظام برلماني تم تطويره لصالح رئيس الدولة ولهذا لو كان هذا النظام قائماً في دولة جمهورية لأمكن وصفه بأنه نظام شبه رئاسي أو مختلط. لتفاصيل أكثر أنظر: سعد محمد حسن علي، مرجع سبق ذكره ، ص 37 وما بعدها.

فالدستور البلجيكي لعام 1831 المعدل عام 2014 رغم إقصائه الملك من المبادرة بمراجعة الدستور على النحو السابق بيانه إلا أن الدستور في الوقت ذاته بيّن أن قرارات مجلسي البرلمان لمراجعة الدستور تُتخذ في اتفاق مشترك بين مجلسي البرلمان والملك على النقاط المقدمة للمراجعة¹، بمعنى أن الملك وإن كان غير معني بتفعيل المبادرة بمراجعة الدستور إلا أنه يتدخل في وضع مشروع المراجعة الدستورية ودوره في ذلك بالغ الوضوح بحيث أن مشروع المراجعة الدستورية لا يوضع إلا بالاتفاق مع الملك.

وبالنسبة للدستور المغربي لعام 1962 وإن أقصى الملك من المبادرة باقتراح مراجعة الدستور وإسناد ذلك لكل من الوزير الأول والبرلمان، لكن في الوقت ذاته تميّز الملك في ذلك الدستور بمركز دستوري محوري هام امتلك بموجبه حق تعيين الوزير الأول والوزراء وإعفائهم من مهامهم وإقالتهم إن استقالوا فرادى أو جماعة²، والملك هو من يرأس المجلس الوزاري³، وله حلّ مجلس النواب بمرسوم ملكي⁴، وله مخاطبة البرلمان والأمة دون أن يكون مضمون خطابه موضع نقاش من قبل البرلمان⁵، كما يرأس افتتاح دورات انعقاده⁶، ويمكنه جمع البرلمان في دورة استثنائية بمرسوم⁷، وما دام الملك المغربي يتحكم بمصير المؤسسة التنفيذية وبمصير المؤسسة التشريعية نسبياً يمكنه اقتراح مراجعة الدستور خاصة في ظل توليه رئاسة المجلس الوزاري، واختصاصه بعرض المشروع على الاستفتاء بحيث أن المراجعة الدستورية لا تصير نهائية إلا بعد الموافقة عليها في استفتاء شعبي⁸.

وما يؤكد عدم فاعلية إقصاء الملك المغربي أنه بادر بمراجعة دستورية عام 1970 رغم أن الدستور القائم آنذاك (دستور 1962) لم يكن يحوّل ذلك كما سبق ذكره فالملك لم يكن معني بالمراجعة الدستورية إطلاقاً، واللافت للانتباه أن أبرز ما جاءت به تلك المراجعة الدستورية هو التراجع عن إقصاء الملك من المبادرة بمراجعة الدستور ومنحه ذلك.

هذه التقنيات التي يتمتع بها الملك المغربي في ظل دستور 1962 هي ذاتها تقريباً تلك التي يمتلكها الملك الاردني في ظل دستور 1952 المعدل عام 2011، إذ يتواجد الملك في هذا الدستور بمركز دستوري محوري هام ومؤثر من خلال تعيينه رئيس الوزراء وإقالته⁹ وإصدار الأوامر بإجراء انتخابات مجلس النواب وحلّ المجلس¹⁰ ويعيّن أعضاء مجلس الأعيان ورئيسهم¹¹، وله حلّ هذا المجلس أو إعفاء أحد أعضائه من العضوية¹، كما لا يعتبر أيّ تعديل دستوري نافذاً ما لم

¹ - المادة 195 من الدستور البلجيكي لعام 1831 المعدل عام 2014.

² - الفصل 24 من الدستور المغربي لعام 1962.

³ - الفصل 25 من الدستور المغربي لعام 1962.

⁴ - الفصل 27 من الدستور المغربي لعام 1962.

⁵ - الفصل 28 من الدستور المغربي لعام 1962.

⁶ - الفصل 39 من الدستور المغربي لعام 1962.

⁷ - الفصل 40 من الدستور المغربي لعام 1962.

⁸ - الفصلين 26 و 107 من الدستور المغربي لعام 1962.

⁹ - المادة 35 من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل عام 2011

¹⁰ - المادة 34 من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

¹¹ - المادة 36 من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

يصادق عليه الملك²، وأمام هذا الواقع الدستوري يبدو أنه لا داعي لمنح الملك الأردني صراحة حق اقتراح مراجعة الدستور، إذ يمكن للملك من خلال أدواته الدستورية اقتراح وتقرير التعديل الذي يراه دون تدخل منه بصورة مباشرة، وإسقاط التعديل الذي لا يرغب فيه من خلال عدم المصادقة عليه³، ما يعني أن السلطات المختصة بالمبادرة بتعديل الدستور حينما تبادر بالتعديل ستأخذ بالاعتبار موقف الملك من ذلك التعديل تفادياً لاحتمال رفضه لاحقاً، والمثال البارز لدور الملك الأردني في اقتراح تعديل الدستور رغم إقصائه أن التعديل الدستوري لعام 2011 جاء بعد تقديم لجنة ملكية شكّلها الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية توصياتها حول إجراء العديد من التعديلات الدستورية طالت أكثر من 42 مادة نُوقِشت وأُقرّت في مجلس الأمة ثم صادق عليها الملك⁴.

والملاحظ أن إقصاء بعض الدساتير لرئيس الدولة من المبادرة بمراجعة الدستور له فاعلية أكبر كما هو حال دستوري أمريكا وسويسرا على اعتبار أن الأدوات التي يملكها رئيس الدولة للتدخل في المبادرة بتعديل الدستور في هاتين الدولتين هي أدوات سياسية فحسب لا يكون لها أثر إلا إذا كانت الظروف السياسية ملائمة، مما يبرز الرغبة الواضحة لدستوري هاتين الدولتين في إبعاد الرئيس من المبادر بتعديل الدستور وهذا بخلاف دساتير أخرى مثل الدستور البلجيكي والدساتير العربية كما ذكر أعلاه التي وإن أقصت رئيس دولتها من اقتراح مراجعة الدستور لكنها بالمقابل منحت أدوات قانونية تسمح بأن تكون له أدوار في أي مبادرة لمراجعة الدستور مما يقلل من فاعلية هذا الإقصاء في هاته الدول لأن رئيس الدولة سيكون بوسعه التدخل في أي مبادرة لمراجعة الدستور أو في مرحلة لاحقة من مراحل المراجعة الدستورية بقوة القانون بقطع النظر عن توافر أو عدم توافر الأدوات السياسية.

5. خاتمة:

من خلال هاته الدراسة ظهر أن دساتير عدة دول أقصت رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور رغم أهمية هذه الصلاحية التي تُعدّ جزءاً من سلطة تأسيسية فرعية إن لم تكنسي أحياناً طابع سلطة تأسيسية أصلية لأن الكثير من المراجعات الدستورية أصبحت في حقيقتها دساتير جديدة قائمة بذاتها، وقد ظهر أن هذا التوجه ليس قاصراً على مجال جغرافي أو نظام سياسي أو شكل دول معين، فالدساتير الآخذة بهذا التوجه توزعت على القارات الخمس كما توزعت على أنظمة سياسية متعددة برلمانية ورئاسية ومجلسية أو ما بين هاته، وشملت أنظمة حكم مختلفة ملكية وجمهورية ودول بسيطة ومركبة، وقد تعددت العوامل والاعتبارات التي قد تكون دفعت بهذه الدساتير إلى السير في هذا الاتجاه أو تبنيه، هذه العوامل منها ما قد يشمل مختلف هذه الدساتير ومنها ما يخصّ إحداها أو بعضها دون أخرى.

¹ - المادة 4/34 من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

² - المادة 126 من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل عام 2011.

³ - علي يوسف يوسف الشكري، مرجع سبق ذكره، ص 156.

⁴ - ليث كمال نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الأردن، المجلد 40، العدد 1، 2013، ص 223.

وإذا كان إقصاء رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور ذي أثر يختلف من دولة لأخرى ومن دستور لآخر والممارسة العملية والمراجعات الدستورية الحاصلة تكشف الكثير من ذلك، غير أن هذه الدساتير منها من لازال متمسكاً بنهجها محافظاً على توجهه رغم قِدمه مثل الدستور الأمريكي لعام 1787 الذي لا زال محط احترام الجميع، ومنها من ظهر أنه لم يقوى على ذلك ولو لبضع سنين رغم حداثة كما هو حال الدستور المغربي لعام 1962 الذي سارع في التراجع عن إقصاء رئيس الدولة وإن كان يبدو أن هذا الأخير هو من لم يحتل ذلك على الرغم من الأدوات التي منحها إياه الدستور للتدخل في المبادرة بمراجعة الدستور، فالمملك المغربي لم يكتف بتلك الأدوات أو خشيتها عدم كفايتها ونجاعتها في مرحلة ما أو لرغبته في إبراز دوره صراحة بشكل واضح ليظهر على السطح وعدم الاكتفاء بمنحه دوراً غير مباشر في المبادرة بمراجعة الدستور، إذ بمجرد مرور سبع سنوات فقط على وجود ذلك الدستور قرر الملك تغيير موقف الدستور منه بتعديله على نحو يحوّل المبادرة بمراجعة الدستور وإن كان بمخالفة أحكام الدستور ذاته، ومن هنا يظهر الفرق شاسعاً بين دولة وأخرى فيما يخص الاقتناع وعدم الاقتناع بنصوص الدستور وسمو المؤسس على المؤسس أو العكس، وبتبني اتجاه دستوري لمبررات فعلية عن قناعة وبتبنيه لمبررات ظرفية غير قادرة على الاستمرار بمجرد تغير الأوضاع أو عدم رضا إحدى المؤسسات الدستورية بالموقع الذي يضعها فيه الدستور ذاته.

كما ظهر أن إبعاد رئيس الدولة من المبادرة بمراجعة الدستور لا يعني بالضرورة إضعافاً للسلطة التنفيذية وتهميش وتقليص دورها في هذا المجال، فقد يكون ذلك بغرض توزيع ممارسة السلطة التأسيسية الفرعية بين مختلف سلطات الدولة، كما أن إقصاء رئيس الدولة أحياناً لا يؤدي إلى إقصاء السلطة التنفيذية بأكملها من ذلك، وإن كان يؤدي إلى ذلك لا يعني البتة أن لا دور لها في ذلك، وإن كان الأمر كذلك فعلاً فذاك وضع أسسه الدستور لا يزال محل احترام واقتناع رسمي وشعبي في بعض الدول.

وإقصاء بعض الدساتير رئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور مقابل منحه وسائل قانونية للتدخل في أعمال هذه الصلاحية أو التدخل في مراحل لاحقة من عملية مراجعة الدستور قد يوحي برغبة هذه الدساتير في عدم الإقصاء الفعلي لرئيس الدولة من اقتراح مراجعة الدستور، كما أن إقصاء رئيس الدولة لا يعني أن لا دور له في اقتراح مراجعة الدستور ولا يعني كذلك أن لا دور له في عملية المراجعة الدستورية بأكملها في جميع الدساتير التي تقصيه من اقتراح مراجعة الدستور، فقد يكون له تأثير واضح في مراحل أخرى لمراجعة الدستور، كأن يتدخل في إعداد مشروع المراجعة الدستورية أو في الموافقة النهائية على مراجعة الدستور أو أنّ سريانها ودخولها حيز التنفيذ يبقى معلقاً على موقفه منه، فقد تكون مصادقة رئيس الدولة لازمة لتنفيذ المراجعة الدستورية.

6. قائمة المراجع:

- أحمد العزي النقشبندى، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الاردن، 2006.
- إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 1998.
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط3، مكتبة عبد الله وهبة، مصر، 1946.
- حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، 2015.
- حول أميركا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية. الرابط:
<https://down.ketabpedia.com/files/bnr/bnr8521-1.pdf> 14/02/2022 23:05
- دستور اسبانيا لعام 1978 المعدل عام 2011.
- دستور الأرجنتين لعام 1853 المعدل عام 1994.
- دستور الاردن لعام 1952 المعدل عام 2011.
- دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 المعدل عام 2009.
- دستور البرتغال لعام 1976 المعدل عام 2005.
- دستور الصومال لعام 1960.
- دستور العراق لعام 2005.
- دستور المانيا (القانون الاساسي) لعام 1949 المعدل عام 2012.
- دستور المغرب لعام 1962.
- دستور النرويج لعام 1814 المعدل عام 2016.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 المعدل عام 1992.
- دستور اليابان لعام 1946.
- دستور ايطاليا لعام 1947 المعدل عام 2012.
- دستور بلجيكا لعام 1831 المعدل عام 2012.
- دستور روسيا لعام 1993 المعدل عام 2014.
- دستور سويسرا لعام 1999 المعدل عام 2014.
- دستور لبنان لعام 1926 المعدل عام 2004.
- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، مصر، 2006.
- سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2016.
- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، د. ط، 2007.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

-
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، 1988.
- سيلفانو اروماتاريو، انحراف المؤسسات نحو نظام رئاسي، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، العدد 3، 2007.
- عادل قرانة، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عبد القادر محمد القيسي، الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين، دراسة مقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2016.
- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- عبد المجيد حمادي العيساوي، السلطة التأسيسية في القانون الدستوري الوضعي والفقہ الإسلامي- دراسة مقارنة- ، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 2015.
- عصام علي الدبس، القانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2011.
- علي سعد عمران القيسي، القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العراق، العدد 3، السنة السادسة، 2014.
- علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.
- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية- دراسة مقارنة- ، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2017.
- ليث كمال نصرأوين، اثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الاردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الاردن، المجلد 40، العدد 1، 2013.
- ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2016،
- محمد آكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- محمد حسين رخیل، القانون الدستوري والنظم الساسية المقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016.
- محمد علي سويلم، بنیان الدستور المعاصر، ط1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2014.
- محمد علي سويلم، مبادئ الاصلاح الدستوري، ط1، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2014.
- محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1969.
- مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2009.

- مصطفى سالم مصطفى النجيفي، تعديل الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة الرافدين للحقوق، العراق، المجلد 15، عدد 53 السنة (17).
- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- نسيب محمد ارزقي، اصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، مفهوم القانون الدستوري ظاهرة الدولة والدستور، ط1، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2011.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط11، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
- هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2014.
- وائل محمد اسماعيل، عماد نهاد عبد الواحد، سلطات الرئيس الاميركي في الدستور والجانب العملي، مجلة كلية التربية الاساسية، العراق، المجلد 20، عدد 83.
- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، ابن النديم للنشر والتوزيع، لبنان، 2006.
- Gilles Champagne, **L'essentiel du droit constitutionnel 2, les institutions de la V^e République**, Gualino éditeur, lextenso, édition, 13^e éd. 2013.
- Jacqueline R. Kanovitz, **constitutional Law**, 12th éd, John C. Klotter justice Administration Legal Series, LexisNexis group anderson publishing 2010.
- Kémal Gözler, **Le pouvoir de révision constitutionnelle**, presses universitaires septentrion , 1997.
- Léon Duguit, **traité de droit constitutionnel**, 2^{ème} éd, tome Deuxième, La théorie Générale de L'état, Librairie des écoles françaises d'athènes et de rome, paris, 1923.