

## تعديل النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية

د. إبراهيم محمد الحديثي<sup>١</sup>

أستاذ القانون الإداري المساعد، مدير عام الإدارة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة الملك سعود.

### توطئة:

التعديل سنة من سنن الحياة، فلا شيء يبقى على حاله، إذ يستدعي مرور الأيام، وتطور النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية تعديل القواعد المرتبطة بها، فما كان ممتازاً بالأمس، يصبح غير مواكب لسنة التطور اليوم، متخلفاً عنها، وقد يكون معيقاً لها. فسنة التطور والتحول تقتضي التأثير على تلك الأوضاع، مما يستدعي مساندة هذه السنن والتعامل معها حتى لا تتعطل مسيرة الحياة في المجتمع. والدستور وهو يرسم الأوضاع التي تعيشها الدولة سواءً كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية إنما يعيد صياغة هذه الأوضاع لتتشكل منها سياسات تنفيذها.

وتعديل الدساتير أمر واقع، تفرضه ظروف كل دولة. فرنسا على سبيل المثال تم تعديل دستورها ٥٢ تعديلاً<sup>٢</sup>، إما تعديلاً كاملاً بإلغاء الدستور وإنشاء دستور جديد، أو بتعديل بعض مواد الدستور. وهذه التعديلات تعود في المقام الأول إلى التأثير بالفلسفة الفكرية والسياسية السائدة وقت التعديل، فبالإضافة إلى الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ التي أنشأت دستوراً جديداً عدل نابليون الدستور ليصبح قنصلاً مدى الحياة، ثم عدله مرة أخرى ليُنصّب نفسه إمبراطوراً<sup>٣</sup>... وهكذا، وتم تعديل الدستور الأمريكي ستة وعشرين تعديلاً آخرها عام ١٩٧١<sup>٤</sup>. وهكذا بقية دساتير الدول يتم تعديلها وفقاً للظروف والأحداث التي تمر بها.

<sup>١</sup> أستاذ القانون الإداري المساعد، مدير عام الإدارة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الملك سعود، الرياض.

<sup>٢</sup> فرومون، ميشال، تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني، مجلة القانون العام وعلم السياسة، باللغة الفرنسية وترجمها د. محمد عزب صاصيلا، العدد الأول، ٢٠٠٧، ص ٩٩.

<sup>٣</sup> الجوارى، فتحي، مدى الحاجة لتعديل دستور الجمهورية العراقية، مقال منشور في النت في موقع المجلة القضائية العراقية، <http://www.yraqja.iq/print.670> ص ٥.

<sup>٤</sup> الجوارى، فتحي، مرجع سابق، ص ٦.

والنظام الأساسي للحكم<sup>٥</sup> ليس بدعاً من هذه الدساتير إذ يجوز تعديله وفقاً لنص المادة ٨٣ منه؛ حيث قررت أنه "لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره".

ورغم أنه لم يتم تعديل النظام الأساسي للحكم منذ نشره في الجريدة الرسمية عام ١٤١٢ هـ ١٩٨٢ إلا أن ذلك لا يعني عدم دراسة أحكام تعديله، ولهذا شرعنا في كتابة هذا البحث لنلقي الضوء على قواعد التعديل، وأحكامه، وإجراءاته ونقارن تلك القواعد بتجارب الدساتير الأخرى، إذ رغم أن كل دستور يتعلق بدولة معينة إلا أن هناك قواعد عامة تشترك فيها أغلب تلك الدساتير، وعليه سلطنا الضوء على أحكام وإجراءات التعديلات الدستورية في فرنسا ومصر وبعض الدول العربية وخاصة دول الخليج العربي.

والتعديل يعني إعادة النظر في مواد الدستور، وذلك بتغيير بعض مواد الدستور إما بحذفها تماماً، أو استبدالها بنصوص أخرى، أو تحويلها، أو الإضافة إليها، أو إضافة نصوص جديدة لم تكن موجودة من قبل. وتختلف الدول في تحديد صاحب الصلاحية في اقتراح التعديل، فبعض الدساتير تتجه إلى منح السلطة التنفيذية هذه الصلاحية وذلك بقصر سلطة اقتراح التعديل على رئيس الدولة، وبعضها تمنح السلطة التشريعية صلاحية اقتراح تعديل الدستور فيقوم البرلمان بذلك، في حين أن دساتير أخرى تنص على أن يكون اقتراح التعديل بيد الشعب.

قصرت المادة ٨٣ من النظام الأساسي للحكم تعديل النظام الأساسي على الملك وحده، إذ حصرت تحديد المصلحة التي بسببها يتم تعديل النظام على الملك بمفرده، فهو المرجع الوحيد الذي يحدد المصلحة من إعادة النظر في كل أو بعض مواد النظام.

وتعديل الدستور إجراء خطير، قد يؤثر في القواعد الدستورية القائمة، وقد يمس أموراً خطيرة من أمور الدولة، لذلك تأخذ الدساتير هذا الأمر في اعتبارها فتشدد من إجراءات التعديل، وتقيدتها بشكل كبير حتى لا يكون الدستور عرضة للتعديل في كل وقت، لذا غالباً ما تربط إجراءات التعديل بالقوى النافذة في الدولة، إما رئيس الدولة، أو البرلمان، أو يشترط عرضه على المجالس المحلية في الدول الاتحادية، أو يطرح في استفتاء شعبي يؤخذ فيه رأي كافة الشعب.

<sup>٥</sup> النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم ٩٠/١ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢ هـ.

ونظراً لتأثير التعديل على استقرار القواعد الدستورية فقد حظرت بعض الدساتير تعديل قواعد دستورية معينة، مثلاً نظام الحكم في الدولة، وبعضها فرضت مدة معينة لا يجوز تعديل الدستور خلالها.

### أسئلة البحث:

تتجاذب هذا البحث أسئلة كثيرة يحاول الإجابة عنها، تتعلق بتحديد نوع النظام الأساسي للحكم، وطبيعته، وإلى أي قسم من أقسام الدساتير ينتمي، وينبثق عن هذه الأسئلة أسئلة أخرى: فهل يمكن للملك أن يسحب النظام الأساسي للحكم بعد صدوره؟ وهل يمكن أن يلغيه؟ هل النظام الأساسي للحكم مرن أم جامد؟ كيف صدر هذا النظام؟ وما صلاحيات السلطة التي أصدرته؟ وهل تستطيع تعديله؟ وإلى أي مدى يمكن تعديله؟ هل يطلُّ التعديل كل القواعد الدستورية التي تضمنها النظام أم بعضها؟

هذه الأسئلة وغيرها سنحاول الإجابة عنها في هذا البحث بالمقارنة مع الدساتير الأخرى.

### أهمية البحث:

البحث في القانون الدستوري السعودي بصفة عامة مهم جداً نظراً لندرة المراجع التي كتبت عن القانون الدستوري السعودي؛ إذ لا تتجاوز الكتب والبحوث التي كتبت عن القانون الدستوري السعودي أصابع اليد الواحدة. ولهذا تظهر أهمية هذا البحث في أنه سيكون من أول البحوث التي تعرضت بالتحليل لبعض مواد النظام الأساسي للحكم، كذلك لهذا البحث أهمية خاصة؛ إذ لم يسبق أن بحث تعديل نصوص النظام الأساسي للحكم، وعليه نتمنى أن يسد هذا البحث ثغرة في هذا الموضوع، وسيكون - بإذن الله - أساساً لبحوث مستقبلية تتعمق في دراسة القانون الدستوري السعودي.

### موضوع البحث

يتناول هذا البحث موضوع تعديل النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، وذلك بإجراء دراسة تحليلية للقواعد الدستورية المنصوص عليها في النظام الأساسي للحكم، مع استقراء القواعد الدستورية المثلثة التي وردت في دساتير الدول الأخرى مثل الدستور الأمريكي، والدساتير الفرنسية المختلفة، والدساتير المصرية، ودساتير بعض الدول الخليجية والعربية.

وقد قسمت هذه الدراسة إلى عدة مباحث رئيسية هي على النحو التالي:

#### المبحث الأول: أسلوب إنشاء النظام الأساسي للحكم ونوعه

المطلب الأول: التاريخ الدستوري للمملكة العربية السعودية

المطلب الثاني: أسلوب نشأة النظام الأساسي للحكم؟

المطلب الثالث: هل للملك حق استرداد النظام الأساسي للحكم

المطلب الرابع: هل النظام الأساسي للحكم دستور مرن أم جامد؟

المطلب الخامس: طبيعة السلطة المختصة بوضع الدستور

#### المبحث الثاني: تعديل النظام الأساسي للحكم: إجراءاته، قواعده، ونطاقه

المطلب الأول: مبدأ تعديل النظام الأساسي للحكم

المطلب الثاني: إجراءات تعديل النظام الأساسي للحكم

أولاً: اقتراح التعديل

ثانياً: مراجعة التعديل

ثالثاً: المصادقة على التعديل

#### المبحث الثالث: حظر تعديل النظام الأساسي للحكم

المطلب الأول: حظر تعديل بعض أحكام النظام الأساسي للحكم

المطلب الثاني: حظر تعديل النظام الأساسي للحكم خلال فترة معينة

المطلب الثالث: حظر تعديل النظام الأساسي للحكم في ظروف معينة

#### الخاتمة

#### المبحث الأول: أسلوب إنشاء النظام الأساسي للحكم ونوعه

## مدخل

تختلف الدساتير من حيث نشأتها باختلاف طبيعتها، وهل هي عرفية أم مكتوبة، كذلك تختلف الدساتير المكتوبة باختلاف النظام السياسي للدولة، فمن الدول من يتبنى الأسلوب الديمقراطي فلا يصدر الدستور إلا بمشاركة شعبية، ومنها من يتبنى الأسلوب غير الديمقراطي فيجعل للحاكم دوراً رئيسياً في إنشاء الدستور. ويترتب على اختلاف هذه الأنواع نتائج تؤثر على طريقة تعديل الدستور.

سنستعرض في هذا المبحث خمسة مطالب: الأول عن التاريخ الدستوري للمملكة العربية السعودية، والثاني عن أسلوب نشأة النظام الأساسي للحكم، والثالث سيناقتش تساؤل: هل للملك حق استرداد النظام الأساسي للحكم؟ وفي المطلب الرابع سنحدد هل النظام الأساسي للحكم دستور مرن أم جامد؟ وسيناقتش المطلب الخامس طبيعة السلطة المختصة بوضع الدستور.

## المطلب الأول: التاريخ الدستوري للمملكة العربية السعودية

بعد ضم مكة المكرمة إلى ملك السلطان عبدالعزيز، وانتهاء الحرب في الحجاز ومبايعة الأهالي له ملكاً على الحجاز عام ١٣٤٤هـ<sup>٦</sup> أمر بتشكيل هيئة تأسيسية تتكون من ثمانية أعضاء تم انتخابهم بطريق الاقتراع السري، ثم أضيف لها خمسة أعضاء آخرين، مهمتها وضع النظام المركزي للدولة،<sup>٧</sup> فرفعت للملك مقترحاً "بالتعليمات الأساسية للمملكة الحجازية" اشتملت على ٧٩ مادة نظامية،<sup>٨</sup> وصدرت الموافقة السامية على هذه التعليمات في

<sup>٦</sup> أم القرى، العدد رقم ٥٥ وتاريخ ١٣٤٤/٦/٣٠هـ.

<sup>٧</sup> صادق، د. محمد توفيق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٣٨٥ هـ، ص ٢٨. وانظر في نفس الموضوع عساف، د. عبدالمعطي، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، دار العلوم، ١٤٠٣ هـ، ص ٦٥. خاشقجي، د. هاني يوسف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم- الأسس- التطبيقات، الطبعة الأولى، ١٤١٣ هـ، ص ٦٧. الرشود، د. عبدالمحسن بن محمد، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام ١٣١٩-١٤١٩ هـ، ص ٧٧. القحطاني، منى بنت قائد، التنظيمات الداخلية في مكة المكرمة بعد دخول الملك عبدالعزيز آل سعود (١٣٤٣-١٣٥١هـ)، دار الملك عبدالعزيز، الرياض، ١٤٢٧ هـ، ص ٩٧.

<sup>٨</sup> تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام ١٣١٩-١٤١٩ هـ، إعداد معهد الإدارة العامة بالرياض، ١٤١٩ هـ، ص ٨٣.

١٣٤٥\٢\٢١ هـ<sup>٩</sup> وقد تضمنت "التعليمات الأساسية" دستوراً للمملكة الوليدة تضمن القواعد الأساسية للنظام الأساسي للحكم، وقسم إلى تسعة أقسام: الأول شكل الدولة والعاصمة الدائمة، والثاني إدارة المملكة، والثالث أمور المملكة، والرابع المجالس، والخامس ديوان المحاسبات، والسادس المفتشية العامة، والسابع المأمورون، والثامن المجالس العمومية البلدية، والتاسع لجان الإدارة البلدية.<sup>١٠</sup>

تضمنت التعليمات الأساسية أن تكون الدولة الجديدة ملكية، وعاصمتها المقدسة مكة المكرمة،<sup>١١</sup> وأنشأت العديد من المجالس منها مجلس الشورى الذي خولت إليه صلاحيات السلطة التنظيمية.<sup>١٢</sup>

استمر العمل "بالتعليمات الأساسية" سبع سنوات إلى أن تم توحيد جميع أجزاء المملكة في عام ١٣٥١ هـ تحت اسم المملكة العربية السعودية، فلم يصدر أي مرسوم أو أمر ملكي بإلغائها صراحة، ولم تتضمن التعليمات الأساسية أي مادة تحدد كيف يتم تعديلها أو إلغاؤها، ولكنها عملياً أُلغيت لأنها كانت تنظم أعمال المملكة الحجازية، أما بعد توحيد مناطق المملكة المختلفة، واختيار اسم جديد لها، فلم يعد هناك ضرورة لإعمال أحكام الدستور القائم (التعليمات الأساسية)، واعتبرت بالتالي منتهية بنشأة المملكة الجديدة.

ونظراً لظروف تأسيس المملكة الفتية، وضرورة تثبيت الملك، والاستفادة من تجارب الآخرين، فقد خضعت المملكة إلى تغييرات كثيرة ومتلاحقة ساعدت في التطور السياسي والإداري للمملكة الفتية، وكان نتيجة هذا التطور إنشاء أول مجلس للوزراء في ١ صفر ١٣٧٣ هـ ١٣١٩٥٣، وبعد خمسة أشهر من صدور نظام المجلس صدر أمر ملكي في ١٢ | ٧ | ١٣٧٣ هـ بتعديله<sup>١٤</sup>، وبعد أربع سنوات (١٣٧٧) أصدر الملك مرسوماً ملكياً<sup>١٥</sup> تضمن نظاماً جديداً لمجلس الوزراء واستمر العمل به حتى عام ١٤١٤ هـ.

<sup>٩</sup> أم القرى، السنة الثانية، العدد رقم ٩٠ وتاريخ ١٣٤٥\٢\٢٥ هـ، والسنة الثانية، العدد رقم ٩١ وتاريخ ١٣٤٥\٣\٣ هـ. انظر تطور الحكم والإدارة في المملكة لمحمد صادق ص ٣١-٤٠ لمزيد من التفصيل.

<sup>١٠</sup> تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام ١٣١٩-١٤١٩ هـ، مرجع سابق، ص ٨٣.

<sup>١١</sup> التعليمات الأساسية، المادة الأولى، والمادة الثالثة.

<sup>١٢</sup> التعليمات الأساسية، القسم الرابع المواد من ٢٨-٤١.

<sup>١٣</sup> صدر بالمرسوم الملكي رقم ١٩ | ٥ | ٤٢٨٨ وتاريخ ١ صفر ١٣٧٣ هـ، ونشر النظام في جريدة أم القرى، العدد رقم ١٤٨٥ وتاريخ ١٣٧٣ | ٢ | ٨ هـ.

<sup>١٤</sup> نشر في جريدة أم القرى العدد ١٥٠٨ وتاريخ ١٣٧٣ | ٧ | ٢١ هـ.

<sup>١٥</sup> المرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢ شوال ١٣٧٧ هـ، ونشر في جريدة أم القرى، العدد ١٧١٧ وتاريخ ٢٧ شوال ١٣٧٧ هـ.

بعد توحيد أجزاء الدولة وتغيير اسمها إلى "المملكة العربية السعودية" قرر الملك عبدالعزيز أن "تظل تشكيلات حكومتنا الحاضرة في الحجاز ونجد وملحقاتها على حالها الحاضرة مؤقتاً إلى أن يتم وضع تشكيلات جديدة للمملكة كلها، على أساس التوحيد الجديد. على مجلس وكلاتنا الحالي الشروع حالاً في وضع نظام أساسي للمملكة، ونظام لتوارث العرش، ونظام لتشكيلات الحكومة، وعرضها علينا لاستصدار أوامرها فيها".<sup>١٦</sup> وقد أقر مجلس الشورى في دورته لعام ١٣٥٥ هـ مسودة مشروع النظام الأساسي للمملكة الذي تكون من (١٤٠) مادة، وتم رفعه للملك للمصادقة عليه، ولكن الركود الاقتصادي الذي ساد العالم آنذاك وتأثر المملكة على وجه الخصوص، وأحداث الحرب العالمية الثانية التي تسببت في تأخير إنتاج النفط السعودي بكميات تجارية، لم يمكنا الحكومة من تنفيذ برامجها الإصلاحية التي كانت تتطلب مبالغ مادية كبيرة لا تستطيع الحكومة توفيرها في ظل تلك الظروف.<sup>١٧</sup>

وعندما تولى الأمير فيصل، ولي العهد، رئاسة مجلس الوزراء عام ١٣٨٢ هـ قدم برنامجاً إصلاحياً من عشر نقاط؛ تضمن البند الأول منه وضع نظام أساسي للدولة يتضمن المبادئ الأساسية للحكم، وعلاقة الحاكم بالمحكوم، وينظم سلطات الدولة المختلفة، وقد تم تنفيذ جميع تلك النقاط باستثناء المادة الأولى الخاصة بوضع دستور مكتوب للدولة.<sup>١٨</sup> ولم يعرف سبب محدد لعدم إصدار مثل ذلك الدستور.

وأعيدت المحاولة مرة أخرى في عهد الملك خالد، رحمه الله، إذ أمر بتشكيل لجنة لإعداد مسودة النظام الأساسي للحكم، إلا أنه توفي، رحمه الله، قبل أن يصدر النظام.

ورغم أنه لم يصدر أي دستور مكتوب بعد توحيد المملكة عام ١٣٥١ هـ، إلا أنه تم تحديد هوية الدولة في مرسوم التأسيس على أنها ملكية، وهذا يقتضي أن تكون أمور توارث العرش واضحة للأسرة المالكة، وهذا ما جرى العمل عليه عند تتويج الملوك لرئاسة الدولة واحداً بعد آخر. وكانت العلاقة بين السلطات العامة في الدولة واضحة، قائمة على التعاون، كذلك كانت مبادئ الدين الإسلامي التي تكفل الحرية، والحقوق والواجبات، ومقومات المجتمع، مبادئ

<sup>١٦</sup> جريدة أم القرى، العدد ٤٠٦ في ٢٢ \ ٥ \ ١٣٥١ هـ، منشور في شلهوب، د. عبدالرحمن بن عبدالعزيز، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، الطبعة الثانية، ١٤٢٦ هـ، ص ٣٩٤.

<sup>١٧</sup> باز، د. أحمد بن عبدالله، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، الخريجي للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٤٢١ هـ، ص ٩٦.

<sup>١٨</sup> شلهوب، د. عبدالرحمن بن عبدالعزيز، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، مرجع سابق، ص ١٩٠، وانظر أيضاً باز، د. أحمد بن عبدالله، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٩٧.

تقوم الحكومة على تطبيقها، ولذا كانت القواعد الدستورية في المملكة قواعد عرفية استقر عليها العمل منذ توحيد المملكة، وقد واكبت هذه القواعد الدستورية تطور الظروف السياسية والاجتماعية في المملكة، إذ كانت الحاجة تدعو إلى تطوير هذه القواعد الدستورية بتأن لتساعد في تشكيل الدولة الفتية، وتحديد معالم شخصيتها. ولم تعرف المملكة ما يسمى "بالفراغ الدستوري" لأنها طوال مسيرتها تحكم بموجب مبادئ موجهة، وقواعد ملزمة، وأصول واضحة يرجع إليها الحكام والقضاة والعلماء وسائر العاملين في الدولة.<sup>١٩</sup>

استمر العمل بالقواعد الدستورية العرفية إلى عام ١٤١٢هـ حينما أصدر الملك فهد بن عبدالعزيز - رحمه الله- الأمر الملكي رقم أ ٩٠ / ٢٧ وتاريخ ١٨ / ١٢ / ١٤١٢هـ بالنظام الأساسي للحكم، لينتهي عملياً الأخذ بالقواعد الدستورية العرفية، ويبدأ العمل بدستور مكتوب، وعليه تحولت القواعد الدستورية المعمول بها في المملكة من عرفية إلى مكتوبة.

## المطلب الثاني: أسلوب نشأة النظام الأساسي للحكم

يقصد بأسلوب نشأة النظام الأساسي للحكم الطريقة التي تم بها إنشاء النظام وإصداره. وتختلف أساليب وضع الدساتير باختلاف النظم السياسية للدول، إذ ترتبط نشأة الدساتير تاريخياً بتطور فكرة السيادة في الدولة، وتحديد صاحب الحقيقي والفعلي لها. فالملوك يعتبرون أنفسهم أصحاب السيادة في الدولة، ويختصون دون سواهم بوضع الدستور، أو يرى الشعب أنه شريك في السيادة فيشارك، أو يضع بمفرده قواعد الدستور.<sup>٢٠</sup>

ويتفق فقهاء القانون الدستوري على تقسيم أساليب نشأة الدساتير إلى أساليب ديمقراطية وأساليب غير ديمقراطية.<sup>٢١</sup> فالأسلوب غير الديمقراطي يكون عندما ينفرد الحاكم بوضع الدستور دون أن يشاركه أحد من الشعب، إذ تكون إرادة الحاكم هي المهيمنة على وضع

<sup>١٩</sup> من كلمة خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز بمناسبة صدور الأنظمة الجديدة النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، نظام المناطق، منشور في كتيب المجلة العربية، الصادر عام ١٤١٤هـ، ص ٦.

<sup>٢٠</sup> شبحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر، بدون سنة طبع، ص ٢٩١.

<sup>٢١</sup> انظر في هذا الخصوص: الشرقاوي، د. سعاد و ناصف، د. عبدالله، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٨٦، حسن، د. عبدالفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٥٦، عبدالله، د. عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر، بدون سنة طبع، ص ٤٩٧. الشكري، د. علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٤٠٦.



الدستور،<sup>٢٢</sup> ويسمى هذا النوع بأسلوب المنحة، أو يشترك الحاكم والشعب في وضع الدستور بحيث لا ينفرد أي منهم بوضعه، ويعرف هذا النوع بأسلوب العقد.

ويرتبط هذا الأسلوب غالباً بالحكومات الملكية التي يستمد الرئيس الأعلى للدولة الحكم فيها عن طريق الوراثة، ويسمى هذا الرئيس بالملك أو السلطان أو الأمير أو القيصر أو الدوق، والشكل الملكي في الحكومات هو أقدم الأشكال ظهوراً.<sup>٢٣</sup> ونظراً لعامل الزمن، وتطور الفكر السياسي، واتصال الحضارات ببعضها، فقد انتقلت الحكومات الملكية من حكومات ملكية مستبدة لا يخضع فيها الحاكم لأي قانون، وذاته مصونة، فلا يمكن محاكمته أو مساءلته، إلى ملكية مطلقة يخضع الحاكم فيها للقانون. وتبنت بعض هذه الملكيات الأسلوب غير الديمقراطي في إنشاء الدساتير؛ فمنها من منح شعبه دستوراً مثل الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤، والدستور الياباني الصادر عام ١٨٨٩، والدستور الإثيوبي الصادر عام ١٩٣١، والنظام الأساسي القطري لعام ١٩٧٢، ومنهم من فتح مجالاً للشعب للمشاركة في وضع القواعد الدستورية، مثل الدستور الفرنسي لعام ١٨٣٠، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والدستور البحريني لعام ١٩٧٣، كما سنبينه لاحقاً. وهناك نوع من دساتير المنحة أعدها المستعمر للبلدان التي استعمرها مثل دساتير الحماية التي أعدتها فرنسا لمستعمراتها (المغرب وتونس)، والدستور الليبي الذي وضعته إيطاليا، ونوع آخر مثل دستور اريتريا الذي أعدته الأمم المتحدة يعتبر منحة أممية، وكذلك دستور السلطة الفلسطينية عقب اتفاق أوسلو بإطاره أممي، وهو عبارة عن وثيقة إدارية أكثر منه دستور أممي.<sup>٢٤</sup>

أما الأسلوب الديمقراطي فينفرد الشعب بوضع مواد الدستور، فتكون إرادة الشعب - بعكس الأسلوب غير الديمقراطي- هي المحرك الأساسي لإنشاء الدستور، فتعلو بالتالي الإرادة الشعبية على إرادة الحاكم، ويصدر الدستور وهو يعكس رغبة الناس، وتوجهاتهم بدون تدخل من الهيئة الحاكمة. وينقسم هذا الأسلوب إلى نوعين هما: أسلوب الجمعية التأسيسية، حيث يقوم الشعب بانتخاب أشخاص يشكلون هيئة تسمى الهيئة أو الجمعية التأسيسية لوضع الدستور، يصبح نافذاً بمجرد الانتهاء من إعداده دون أخذ موافقة الحاكم أو الشعب عليه،

<sup>٢٢</sup> جاء في مقدمة دستور سنة ١٨١٤ الذي منحه لويس الثامن عشر لرعاياه ما يلي: "نحن، بمحض إرادتنا مستخدمين بكامل حريتنا سلطتنا الملكية، نمنح و ننتازل ونعطي لرعايانا العهد الدستوري التالي، ويسري هذا بصفة دائمة بالنسبة لنا وبالنسبة لجميع ورثتنا...". انظر لمزيد من التفصيل الشراقي، د. سعاد و ناصف، د. عبدالله، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، مرجع سابق، ص ٨٩.

<sup>٢٣</sup> شيحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٠.

<sup>٢٤</sup> لمزيد من التفصيل انظر حاشي، د. يوسف، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ١٦٩.

وأسلوب الاستفتاء الدستوري حيث تقوم لجنة شعبية بوضع مواد الدستور ثم يعرض على الشعب لإبداء رأيه فيه.

ويرتبط كلا الأسلوبين الديمقراطي وغير الديمقراطي بمدى التمتع بالسلطة والسيادة، فحيث كانت السلطة المطلقة للحاكم ظهرت صورة المنحة في وضع الوثيقة الدستورية، وحتى إذا ما ظهرت إلى جانب تلك السلطة المطلقة إرادة الشعب كانت الغلبة لصورة التعاقد. ثم إذا قويت إرادة الشعب وانتصرت بدأت الأساليب الديمقراطية لإصدار الوثيقة الدستورية في الظهور، وذلك إما في صورة الجمعية التأسيسية، وإما في صورة الاستفتاء الشعبي.<sup>٢٥</sup>

وباستعراض الطريقة التي صدر بها النظام الأساسي للحكم نجد أنها تميل إلى الطريقة غير الديمقراطية، إذ لم يشارك الشعب في وضع هذا الدستور سواء عن طريق الاستفتاء الشعبي أو الجمعية التأسيسية أو حتى العقد، وإنما كانت إرادة الملك فهد - رحمه الله - وحدها هي السبب في صدور النظام الأساسي للحكم عام ١٤١٢هـ، ولهذا يمكن اعتبار أنه صدر عن طريق المنحة. وباستعراض آراء الفقه الخاصة بتحليل أسلوب المنحة نجد أن الحاكم صاحب السيادة، الذي كانت السلطة مركزة في يده، ويريد أن يقيد سلطانه فيمنح لرعاياه دستوراً يتنازل فيه عن بعض سلطاته لشعبه، فيستطيع الشعب بفضل ذلك أن يشاركه في الحكم.<sup>٢٦</sup> وتدل الأحداث التاريخية على أن الحكام ما كانوا ليتنازلوا عن بعض اختصاصاتهم إلا لامتناس بؤادر النعمة الشعبية على حكمهم وتصرفاتهم الفردية،<sup>٢٧</sup> فلا يقدم الحاكم مختاراً على إصدار الدستور، فالظروف السياسية هي التي تدفعه عادة نحو منح الدستور، بل هي التي تفرض عليه ذلك.<sup>٢٨</sup> وبتطبيق هذا التحليل على ظروف إصدار النظام الأساسي للحكم في السعودية نجد أنه لا ينطبق عليه، فلم تكن هناك أي حركة شعبية اضطرت الملك فهد إلى أن يتنازل تحت الضغط ويصدر النظام الأساسي للحكم، ولم يكن هناك ردة فعل حكومية لامتناس بؤادر غضب شعب المملكة، صحيح أن هناك مطالب تظهر في الصحف، وفي المنتديات العامة تطالب بمنح حرية أكثر للإعلام، ووضع قوانين أكثر شفافية تساعد على محاربة الفساد، والمطالبة بإصلاح القضاء، ولكنها لم تصل إلى حد إجبار الملك على التنازل وإصدار الدستور.

<sup>٢٥</sup> عبيد، د. محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، منشورات أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الثانية ٢٠٠٦، ص ١٠٤.

<sup>٢٦</sup> الصالح، د. عثمان عبدالملك، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، نشر مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، ص ١٩٨.

<sup>٢٧</sup> الطبطبائي، د. عادل، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩، ص ٩٧.

<sup>٢٨</sup> حسن، د. عبدالفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٥٧.

ثم إنه من ناحية أخرى لم يتغير شيء كبير في الحياة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية في المملكة بعد إصدار النظام الأساسي للحكم، فالملك قبل إصدار النظام الأساسي للحكم كان يمارس عدة سلطات: فهو رئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء، ومرجع السلطتين التنظيمية والتنفيذية، والقائد الأعلى للقوات المسلحة، واستمر يمارس هذه الصلاحيات دون أي تعديل بعد إصداره. ولهذا فإنه يصعب مقارنة إصدار النظام الأساسي للحكم في المملكة بالسلطات الأخرى التي صدرت على شكل منحة، مثلاً الدستور الفرنسي حيث ألغى شارل العاشر في سنة ١٨٣٠ دستور عام ١٨١٤ لأن الشعب أظهر نكراناً للجميل وجحوداً للمنحة، وما حدث في مصر كذلك عام ١٩٣٠ حين ألغى الملك فؤاد دستور سنة ١٩٢٣،<sup>٢٩</sup> لأن الهدف من إصدار النظام الأساسي للحكم "الأخذ بأسباب التقدم، وتحقيق النهضة الشاملة التي تيسر حياة الناس ومعاشهم، وتراعي مصالحهم في ضوء هدي الإسلام ومقاييسه، وكذلك تحديث وتطوير لما هو قائم لأن البلاد شهدت في الحقبة الأخيرة تطورات هائلة في مختلف المجالات، وقد اقتضى هذا التطور تجديداً في النظام السياسي والإداري العام في البلاد، وتلبية لهذه الحاجة والمصلحة جاء هذا النظام ليتيح مزيداً من النشاط المنظم من خلال وثبة سياسية وإدارية مناسبة، وليرفع مستوى الحكم الإداري في مناطق المملكة".<sup>٣٠</sup> وبالتالي لم يكن هناك أي ضغوط سياسية داخلية أو خارجية أجبرت الملك على إصدار النظام، بل كان بإرادة حرة من الملك فهد - رحمه الله - ليواكب التطور والازدهار الاقتصادي والاجتماعي الذي تمر به المملكة، صحيح أن شعب المملكة لم يؤخذ رأيه في بنود الدستور، وإنما صدر بعد دراسة دقيقة ومتأنية من قبل نخبة من أهل العلم والرأي والخبرة، أغلبهم متخصصون في القانون. ولهذا يمكن القول أن النظام الأساسي للحكم يعتبر (منحة ملكية) صدرت من الملك لشعبه ليكمل بها الملك حلقات التطور والإصلاح الاجتماعي والسياسي والاقتصادي الذي شمل أنحاء المملكة العربية السعودية.

### **المطلب الثالث: هل للملك حق استرداد النظام الأساسي للحكم؟**

استرداد الدستور يعني سحبه أو إلغائه، فهل للملك أن يسحب النظام الأساسي للحكم أو يلغيه؟ انقسم فقهاء القانون الدستوري في الإجابة عن مثل هذا السؤال إلى اتجاهين مختلفين: فيرى

<sup>٢٩</sup> الطبطبائي، د. عادل، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، ص ٩٨.

<sup>٣٠</sup> من كلمة خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز بمناسبة صدور الأنظمة الجديدة: النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، نظام المناطق، منشور في كتيب المجلة العربية، الصادر عام ١٤١٤هـ، ص ٧-٨.

الاتجاه الأول - ويمثل رأي القلة - أن الحاكم، وقد أصدر الدستور في شكل منحة يكون من حقه استرداده أو يلغيه في أي وقت، فمن يملك المنح يملك الاسترداد.<sup>٣١</sup> ولا يُحرم الحاكم من هذا الحق إلا إذا كان قد تنازل عنه صراحة في نصوص الدستور.<sup>٣٢</sup> أما رأي الأغلبية فيرى أن الحاكم لم يعط للشعب حقاً جديداً تفضل به عليه، ولكنه أعاد إليه سلطته الأصلية التي كانت مغتصبة منه في ظل حكمه المطلق، إذ تعلق بالدستور حق للأمة، ولذا لا يجوز استرداده أو حتى تعديله إلا وفقاً للطرق القانونية المقررة لإنهاء الدساتير أو تعديلها.<sup>٣٣</sup>

وبتطبيق هذا على النظام الأساسي للحكم قد نجد رأياً مختلفاً، إذ صدر النظام بعد سبع وسبعين سنة من تأسيس المملكة العربية السعودية، وذلك في عهد الملك فهد بن عبدالعزيز (١٣٥١- ١٤١٢ هـ) وقد صاحب صدوره حملة إعلامية لم يسبق لها مثيل، وبارك صدوره فئات المجتمع كافة بدءاً من العلماء، والفقهاء، وأهل الرأي في البلد، مروراً بكل أطراف المجتمع. ومنذ صدوره وجميع الأنظمة واللوائح تشير إليه مباشرة أو ضمناً، الأمر الذي جعل النظام يترسخ في المجتمع، ويصبح مرجعاً رئيسياً لأعمال الحكومة، بل إن كثيراً من أهل المطالب السياسية والإصلاحية، والقضاة والمحامين أصبحوا يستندون إلى النظام الأساسي للحكم باعتباره الدستور الذي يجب ألا تُخالف مواده، والذي يجب على الحكومة أن تتقيد بأحكامه، ولا تصدر أي قواعد تعارضها.

ونظراً لارتباط المجتمع به، ولقوته النظامية، والسياسية فإنني أرى صعوبة سحبه من قبل الملك، إذ رغم أنه نشأ عن طريق منحه من الملك للناس إلا أن فئات المجتمع أصبحت معنية بهذا النظام، ولذا فإنه من الصعوبة أن يسحبه الملك دون أن تكون هناك ردات فعل شعبية تجاه ذلك.

سحب الدستور يعني إلغاءه، وإلغاؤه يفترض أن يترتب عليه أمران: إما أن يعد الملك الشعب بإصدار دستور آخر جديد، أو أن يُصر الملك على عدم وجود دستور، وبالتالي ممارسة أعمال الدولة من دون دستور، أما فرضية أن يسحب الملك الدستور من دون إيجاد بديل له فأعتقد أن المجتمع المحلي في المملكة على كافة أطرافه وفئاته لن يقبل بذلك، بل سيتردد الملك مراراً

<sup>٣١</sup> شبحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٦٢، وانظر أيضاً: الشرقاوي، د. سعاد و ناصف، د. عبدالله، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، مرجع سابق، ص ٨٨، حسن، د. عبدالفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٥٧، الشكري، د. علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، مرجع سابق، ص ٤١١.

<sup>٣٢</sup> شبحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، النظام الدستوري اللبناني، ص ٦٢.

<sup>٣٣</sup> شبحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٢.

قبل سحب النظام الأساسي للحكم، وقد يعمد بدلاً من سحبه إلى تعطيل بعض أحكامه. سحب الدستور – حتى لو كان بأسلوب المنحة- سيقابله رفض شعبي، ولن يتم السحب بنفس السهولة التي تم بها إصداره، ولهذا فإن ما ذهب إليه الفقه الدستوري من إمكانية سحب دستور المنحة أرى أنه كلام نظري يصعب تطبيقه على النظام الأساسي للحكم.

### المطلب الرابع: هل النظام الأساسي للحكم دستور مرن أم جامد؟

يرجع المناط في تقسيم الدساتير إلى مرنة أو جامدة إلى كيفية تعديل الدستور.<sup>٣٤</sup> حيث ذهب الفقه الدستوري على اعتبار أن الدستور يكون جامداً إذا خضع عند تعديله إلى إجراءات معقدة تختلف عن الإجراءات التي يتطلبها القانون العادي عند تعديله. أما الدستور المرن فهو الذي لا يتطلب إجراءات معينة يجب اتباعها عند تعديله، بل يتم اتباع نفس إجراءات تعديل القانون العادي.<sup>٣٥</sup> فلا فرق بين القوانين العادية والدستورية، وليس هناك ما يتيح للفرد العادي من التفرقة بين هذه وتلك، كما يمكن للمشرع أن يتصرف في المجموعتين (الدستورية والعادية) بنفس الطريقة.<sup>٣٦</sup>

وعند النظر في إجراءات تعديل دساتير الدول نجد أنها تختلف؛ فمنها من يأخذ بالأسلوب الجامد في التعديل بحيث يلزم عند تعديله اتخاذ خطوات أكثر صعوبة، وأشد تعقيداً من تعديل القوانين العادية، ومنها من يتبنى الطريقة المرنة في التعديل بحيث تعدل القواعد الدستورية بنفس الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، ومع ذلك فإن غالب الدساتير مالت إلى تبني الأسلوب الأشد في تعديل قواعدها، فالدستور الكويتي مثلاً دستور جامد لأن المواد ١٧٤، ١٧٥، ١٧٦ منه اشترطت لإمكان تعديله وتنقيحه شروطاً وإجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من تلك المقررة في شأن القوانين العادية.<sup>٣٧</sup> وكذلك الدستور الإماراتي دستور جامد<sup>٣٨</sup>،

<sup>٣٤</sup> عبدالله، د. عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٩٧.

<sup>٣٥</sup> انظر في هذا الخصوص: فهمي، د. مصطفى أبو زيد، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٣٣٦. شبحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٣١. حاشي، د. يوسف، في النظرية الدستورية، مرجع سابق، ص ١٢٧. صبري، د. السيد، مبادئ القانون الدستوري، الناشر مكتبة عبدالله وهبة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩، ص ٢٢٤. خليل، د. محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص ٥٧٢.

<sup>٣٦</sup> حاشي، د. يوسف، في النظرية الدستورية، مرجع سابق، ص ١٣٠.

<sup>٣٧</sup> الصالح، د. عثمان عبدالملك، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ١٨٧.

<sup>٣٨</sup> عبّيد، د. محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

والدستور المصري لعام ١٩٧١ تبنى في المادة ١٨٩ إجراءات تعديل معقدة نسبياً. ومن الدساتير المرنة أول دستور للاتحاد السوفيتي الصادر بعد الثورة البلشفية سنة ١٩١٨، ودستور أيرلندا لسنة ١٩٢٢، ودستور فرنسا لسنة ١٨١٤ و ١٩٣٠. وكذلك القواعد الدستورية البريطانية تعتبر من القواعد الدستورية المرنة، وقد عبّر السير أموس في مؤلفه (الدستور الإنجليزي) عن السلطات الواسعة التي يتمتع بها البرلمان الإنجليزي بأن هذا الأخير يستطيع - بين يوم وليلة - أن يلغي الميثاق العظيم، ووثيقة الحقوق، ويستطيع حتى إلغاء نفسه أو تسليم الحكم إلى اتحاد نقابات العمال أو إلى عصابة الأمم، بنفس الإجراءات التي يتبعها من أجل تعديل نظام المجلس البلدي لمدينة لندن.<sup>٤٠</sup>

وعند النظر إلى النظام الأساسي للحكم نجد أنه لا ينطبق عليه أي من المفهومين السابقين. فلا هو جامد بحيث يلزم إتباع إجراءات معقدة لتعديله، ولا هو مرن بحيث يتطلب تعديله انتهاج نفس القواعد التي تتبع لتعديل القوانين العادية. بل العكس هو الصحيح إذ أن تعديل مواد النظام الأساسي للحكم أسهل من تعديل القوانين العادية.

إنشاء القواعد القانونية أو تعديلها في المملكة يمر بسلسلة إجراءات معقدة قد تستغرق زمناً طويلاً قبل أن يصادق عليها الملك وتصبح نافذة. وهذه الإجراءات مشتركة بين السلطتين التنظيميتين في المملكة: مجلس الوزراء، ومجلس الشورى، حيث نصت المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى<sup>٤١</sup> على أن "تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات، وتعديل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"<sup>٤٢</sup>، و نصت المادة ٢٠ من نظام مجلس الوزراء على أن "... تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات وتعديل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء"<sup>٤٣</sup>. أي أن القوانين العادية يجب أن تدرس من المجلسين كما سنرى. وكان نظام مجلس الوزراء أكثر وضوحاً في تحديد إجراءات دراسة مشاريع الأنظمة من نظام مجلس الشورى، رغم أن مجلس الشورى يتبع - تقريباً - نفس الإجراءات حيث "يدرس مجلس الوزراء مشروعات

<sup>٣٩</sup> عبدالله، د. عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٩٩.

<sup>٤٠</sup> مطيع، د. المختار، المبادئ العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٥، هامش رقم ٨، ص ٦٤.

<sup>٤١</sup> نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ / ٩١ وتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٤١٢هـ.

<sup>٤٢</sup> نظام مجلس الشورى، المادة ١٨.

<sup>٤٣</sup> نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ / ١٣ وتاريخ ٣ / ٣ / ١٤١٤هـ.

الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة...".<sup>٤٤</sup> فإنشاء وتعديل القوانين العادية في المملكة يمر بدورة تشريعية بين مجلسي الشورى والوزراء، فيقوم مجلس الشورى أولاً ببحث مشروع النظام ودراسته، ثم التصويت عليه مادة مادة، ثم يتخذ قراره بشأنه ويرفعه إلى الملك - رئيس مجلس الوزراء- ليحيل مشروع النظام إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره - كما أسلفنا - بدراسة هذا المشروع، والتصويت عليه مادة مادة، ثم التصويت عليه كاملاً، فإن اتفقت وجهات نظر المجلسين صدرت موافقة الملك على مشروع القانون، وإن تباينت وجهات النظر، فللملك اتخاذ ما يراه.<sup>٤٥</sup>

هذه هي الإجراءات التي يلزم اتباعها لإنشاء وتعديل القوانين في المملكة، أما تعديل النظام الأساسي فإنه يتم بصورة أقل تعقيداً، وأسرع إنجازاً من القوانين العادية. فالتعديل يجب أن يصدر بأمر ملكي، لأن النظام الأساسي للحكم صدر بأمر ملكي. والأمر الملكي هو قرار مكتوب يصدر من الملك وحده في موضوع لم يعرض على مجلسي الوزراء والشورى. فللملك أن يكلف أحد مستشاريه أو لجنة معينة لوضع مشروع تعديل بعض مواد النظام الأساسي، ثم يصدر أمراً ملكياً بذلك التعديل. ولهذا فإن القواعد الذي وضعها الفقه للتمييز بين الدستور الجامد والمرن لا تنطبق على تعديل الدستور السعودي، إلا إذا حورنا قليلاً في الرأي الفقهي بأن اعتبرنا أن الفرق بين الدستور المرن والجامد يكمن في سهولة أو صعوبة تعديله، وليس في إتباعه لنفس إجراءات تعديل القوانين العادية، فإذا أخذنا بهذا المبدأ لاعتبرنا أن تعديل النظام الأساسي للحكم يميل إلى الأسلوب المرن لأن إجراءات تعديله سهلة، وليست معقدة، إذ لو أمر الملك بتعديل إحدى المواد لما كان هناك حاجة لعرض هذا الأمر على مجلسي الوزراء والشورى، بل يكلف لجنة خاصة - مثلما كلف لجنة لعمل مشروع النظام الأساسي - ثم اعتماد رأي اللجنة إذا وافق عليه الملك.

<sup>٤٤</sup> نظام مجلس الوزراء، المادة ٢١.

<sup>٤٥</sup> نظام مجلس الشورى، المادة ١٧.

## **المطلب الخامس: طبيعة السلطة المختصة بوضع الدستور**

أصدر الملك أمره<sup>٤٦</sup> بتشكيل لجنة لوضع مسودة النظام الأساسي للحكم<sup>٤٧</sup> فهل يمكن اعتبار هذه اللجنة بمثابة السلطة التأسيسية الأصلية التي تُسند إليها الدول سلطة إصدار الدستور؟

يُميز فقهاء القانون الدستوري بين سلطتين هما: السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة. إذ يطلق على السلطة التي تضع الدستور - بغض النظر عن أسلوب نشأة الدستور سواء نشأ بأسلوب ديمقراطي أو غير ديمقراطي - السلطة التأسيسية الأصلية، ويقصد بالسلطة التأسيسية المنشأة السلطة المختصة بتعديل الدستور.

والسلطة التأسيسية الأصلية حرة في عملها، تلقائية في خلقها، لا تنظمها نصوص خاصة، ولا تتلقى اختصاصها من نصوص موجودة، وتتدخل في وقت لا يكون في الدولة نصوص دستورية قائمة، حيث تقوم بوضع دستور جديد للدولة،<sup>٤٨</sup> أما السلطة التأسيسية المنشأة - والتي يناط بها مهمة تعديل الدستور - فهي تقوم طبقاً لنصوص دستورية قائمة، وتمنح اختصاصاً محدداً بمقتضاها. فهي تخضع لقيود شكلية وموضوعية، وتستمد اختصاصها من الدستور النافذ في الدولة، فلا تستطيع أن تتدخل لتعديل الدستور إلا وفقاً للقواعد والإجراءات المحددة دستورياً.<sup>٤٩</sup>

فالسلطة التأسيسية الأصلية مخولة بوضع دستور جديد يوضع لأول مرة - مثلاً بسبب ميلاد الدولة، أو تغيير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى اتحاد فيدرالي أو كونفدرالي ... الخ، فهي غير مقيدة بأي قانون سابق، بل تنظر إلى الواقع فتنشئ قواعد دستورية جديدة، غير مقيدة

<sup>٤٦</sup> نشر في جريدة أم القرى، العدد ٢٨١٣ وتاريخ ١٤٠٠\٤\٤٤هـ.

<sup>٤٧</sup> نقل الدكتور عبدالرحمن الشلهوب في هامش ص ١٩٢ من كتابه أسماء أعضاء اللجنة عن جريدة الشرق الأوسط في عددها رقم ٤٨٤٣ وتاريخ ١٩٩٢\٣\١٢، وهم عبدالوهاب عبدالواسع وزير الحج والأوقاف السابق، إبراهيم العنقري مستشار الملك فهد، عبدالعزيز التويجري نائب رئيس الحرس الوطني المساعد، عبدالرحمن المنصوري وكيل وزارة الخارجية السابق، محمد إبراهيم مسعود وزير دولة سابق، محمد بن جبير وزير العدل ورئيس مجلس الشورى السابق، راشد بن خنين المستشار في الديوان الملكي، عبدالعزيز السالم الأمين العام لمجلس الوزراء، مطلب النفيسة رئيس هيئة الخبراء في مجلس الوزراء سابقاً ووزير دولة حالياً، صالح الحصين وزير دولة سابق.

<sup>٤٨</sup> النقشبندى، د. أحمد العزي، تعديل الدستور: دراسة مقارنة، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٧٢.

<sup>٤٩</sup> طاجن، د. محمود رجب، قيود تعديل الدستور في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٢١.



بإجراءات شكلية، أو موضوعية مستمدة من قواعد دستورية سابقة، فهي تحول الوقائع السياسية المادية إلى قواعد قانونية ملزمة، فسلطتها أن تنشئ من العدم دستوراً جديداً، لأنها ترتبط بالقوة السياسية المنظمة القادرة على أن تفرض على الجميع نوع التنظيم السياسي والاجتماعي الذي يبدو لها مرغوباً فيه.<sup>٥٠</sup>

ويفترض أن تسمو السلطة التأسيسية على السلطات الأخرى باعتبارها هي الأساس أو السبب في إنشاء تلك السلطات، ولهذا فهي لا تُمنح إلا للشعب أو الأمة، أو لهيئة مختارة من الشعب والأمة تقوم نيابة عنهم بوضع قواعد الدستور، وهذا فرق أساسي بين السلطة التأسيسية والسلطة المنشأة؛ فهذه الأخيرة تأتي بعد صدور الدستور، وقد تُكَلِّف لجنة خاصة لتقوم بمهامها ويتولاها البرلمان بشروط خاصة وهو الأغلب، أو يعهد بها للشعب أو الأمة لاختيار أعضاء هذه السلطة، وقد تستمر السلطة التأسيسية في ممارسة نفس مهامها، ولكن بصفة أخرى، أي باعتبارها سلطة منشأة، لأن السلطة التأسيسية لا تنتهي أو تكف عن الوجود بمجرد وضعها للدستور، وإنما تستمر بأشخاصها وفلسفتها وسياساتها بعد وضع الدستور، ولكنها لا تمارس السلطة بصفتها مؤسسة لها، بل بصفتها ممارسة لها.<sup>٥١</sup>

ومن أحدث التعديلات للدستور التي جرت مؤخراً تعديل الدستور المغربي، وتعديل الدستور الأردني، حيث شكل الملك محمد السادس ملك المغرب لجنة أطلق عليها لجنة تعديل الدستور لوضع مشروع تعديل الدستور المغربي،<sup>٥٢</sup> وشكل العاهل الأردني الملك عبد الله الثاني لجنة سميت لجنة إعادة صياغة الدستور الأردني لإعادة النظر في بعض مواد الدستور الأردني.<sup>٥٣</sup>

وهناك اختلاف جوهري آخر بين السلطتين يتضح في الحرية التي تتمتع بها كل سلطة أثناء إنشاء أو تعديل الدستور، إذ السلطة التأسيسية الأصلية تختلف عن السلطة التأسيسية المنشأة في مدى السلطات المخولة لكل منها كما أسلفنا، فالسلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بحرية مطلقة في مجال إعداد التشريع الدستوري الجديد فهي تستطيع أن تختار بدلا من النظام الملكي في الحكم النظام الجمهوري، وبدلا من أن تكون الدولة بسيطة تكون فدرالية، وبدلا

<sup>٥٠</sup> مطيع، د. المختار، المبادئ العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٨.

<sup>٥١</sup> النقشبندى، د. أحمد العزي، تعديل الدستور: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٧٤.

<sup>٥٢</sup> جريدة الشرق الأوسط، السبت ١٠ رجب ١٤٣٢ هـ ١١ يونيو ٢٠١١ العدد ١١٨٨٣

<sup>٥٣</sup> العربية نت، <http://www.alarabiya.net/default.html> الأحد ١٤ رمضان ١٤٣٢ هـ - ١٤ أغسطس ٢٠١١م

من اعتماد النظام الديمقراطي النيابي تتبنى النظام الديمقراطي شبه المباشر، وهكذا. في حين أن السلطة المنشأة مقيدة بالإجراءات الشكلية والموضوعية التي نص عليها الدستور.

وبتطبيق ما سبق على إجراءات النظام الأساسي للحكم نجد أنه لا تنطبق عليه خصائص أي من السلطتين لأسباب التالية: أن المملكة (الدولة) أثناء صدور النظام الأساسي لم تكن دولة وليدة، وأن اللجنة التي قدمت مشروع النظام الأساسي لم يتم اختيار أعضائها من الشعب، وأن أعضاء اللجنة لا يتمتعون بالحرية المطلقة التي تخولهم اختيار نظام سياسي جديد للدولة.

أعلن توحيد المملكة عام ١٣٥١ هـ وصدر النظام الأساسي في ١٤١٢ هـ أي بعد حوالي سبعين سنة، ولهذا فإن اللجنة المشكلة لوضع مشروع النظام وجدت أمامها قواعد دستورية عرفية تشكلت على مدى سبعين سنة تقريباً، ولهذا لم يكن لديها من خيار سوى أن تحول تلك القواعد من عرفية إلى مكتوبة وتقدمها في صورة مشروع نظام، ولهذا فلم يكن هناك مجال أمام هذه اللجنة لوضع تصورات جديدة لدولة وليدة، أو لنظام حكم تغير من ملكي إلى جمهوري، أو لنظم دولة تعدل من دولة بسيطة إلى مركبة، ولذا فإن وصف اللجنة التي وضعت مشروع النظام الأساسي للحكم لا يحملنا - من هذه الناحية - على اعتبارها سلطة تأسيسية أصلية.

كذلك فإنه لم يتم اختيار أعضاء تلك اللجنة من الشعب، رغم أن الملك اختارهم من أكفأ الخبرات الموجودة في الدولة، فهم متميزون بخبراتهم، وتنوع اختصاصاتهم، وتقلبهم في مناصب الدولة، ومع هذا لا نستطيع أن نعتبرهم من هذه الناحية يشكلون سلطة تأسيسية أصلية، بل هم لجنة حكومية تم اختيار أفرادها بعناية.

ورغم أن اللجنة التي أنيط بها وضع مشروع النظام الأساسي للحكم اختيرت بعناية من الخبراء القانونيين والإداريين والسياسيين في المملكة، إلا أنه لم تكن لديهم الحرية التي يرى فقهاء القانون الدستوري أن أعضاء اللجنة التأسيسية الأصليين يتمتعون بها من حيث إمكانية هجر نظام الدولة القائم واقتراح نظام آخر، أو اختيار النظام البرلماني بدلاً من الرئاسي، هذا أساساً لم يكن في اعتبار هذه اللجنة، وبالتالي لم يكن لديها الحرية في اختيار شكل الدولة أو اقتراح فصل أو تعاون السلطات العامة... إلخ، لسبب بسيط أن الحرية التي تتمتع بها السلطات التأسيسية الأصلية مقيدة بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والديني القائم في المملكة وقت عمل مشروع النظام الأساسي، فكانت مهمة هذه اللجنة تقييد الأمر الواقع

في صورة مواد قانونية . فنظام الحكم على سبيل المثال ملكي منذ تأسيس الدولة عام ١٣٥١ هـ فقامت السلطة التأسيسية بوضع مادة قانونية تؤكد ذلك، ولم يكن لدى هذه السلطة أي حرية أو حتى مجرد تفكير في أن تقترح تغيير نظام الحكم من ملكي مطلق إلى ملكي دستوري على سبيل المثال . وكذلك لسبب بسيط آخر أنه إن اقترحت هذه اللجنة أي أمر مخالف للواقع ولم يرض عنه الملك، فللملك ببساطة أن يرفض مقترح اللجنة، أو حتى يستبدل هذه اللجنة بلجنة أخرى تنفذ ما يأمره بها الملك.

## **المبحث الثاني: تعديل النظام الأساسي للحكم: إجراءاته، قواعده، ونطاقه**

### **تمهيد**

تتميز القواعد الدستورية بسموها على القواعد القانونية الأخرى، إذ تأتي على رأس الهرم القانوني، ولذا يمنحها هذا السمو ميزة اختلاف إجراءات تعديلها عن تلك القواعد، فهي تتسم - غالباً- بطول الإجراءات، وتعقيدها حتى يضمن المشرع ثبات نصوصها واستقرار أحكامها. ونظراً لاتفاق الدساتير صراحة أو ضمناً على قابلية تعديلها، إلا أن هناك بعض النصوص التي

لا تجيز الدساتير تعديلها، وهي غالباً تتعلق بنوع الحكم، أو دين الدولة، كما سيأتي تفصيله في هذا المبحث.

سنقسم هذا المبحث إلى عدة مطالب، الأول عن مبدأ تعديل النظام الأساسي للحكم، والثاني عن إجراءات تعديله وسيتضمن ثلاثة محاور رئيسية هي: اقتراح التعديل، مراجعة التعديل، المصادقة على التعديل.

### **المطلب الأول: مبدأ تعديل النظام الأساسي للحكم**

التغيير إحدى سنن الله في الكون، فلا شيء يبقى على حاله لا يتعدل ولا يتبدل، والدستور من صنع البشر يتأثر بالظروف المحيطة بهم، وبالأحوال التي يعيشونها. ومن الصعوبة أن تجد دستوراً لم يعدل، لأنه يعكس الأوضاع والظروف التي تعيشها الدولة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، فالتطور والتغيير سنة الحياة، ومطلب الإنسان، وقد يتم التطوير في المجتمعات الإنسانية عن طريق معطيات ومسيرة نمو وتنمية المجتمع الطبيعية. أي أن تغيرات الحياة وما يحصل من تفاعلات وتأثيرات داخلية وخارجية وكذلك ما يحدث من قفزات تقنية أو اكتشافات علمية تؤدي إلى حتمية التطوير، وإلا لتخلف المجتمع وأصبح خارج مسار المجتمع الإنساني، أي أن هناك واقعاً عالمياً وعلمياً وفكرياً يوجد حالة من الحراك الاجتماعي الإنساني لا يمكن تجاهله، وبالتالي يصبح من الضروري إحداث التطوير في المجتمع. وهذا التطوير هو المسار الطبيعي الذي تتعامل معه المجتمعات والدول كافة في العصور المختلفة. وهو في الغالب يجد القبول عند الشعوب، ويتصف بالانسيابية، وتأخذ عملية التراكم دوراً مهماً فيه، حيث يتحقق بجهود مستمرة تتوارثها الأجيال وتتبادلها المجتمعات الإنسانية. كما أن تكلفته يمكن تحملها من قبل المجتمع لأنها لا تأتي مرة واحدة، إنما تتوزع على الأجيال حسب المتغير الزمني الطبيعي للتطوير.<sup>٥٤</sup>

ولما كانت هذه الظروف تتبدل وتتغير تبعاً لقانون التطور فإنه يلزم تعديل الدستور حتى يتماشى مع تطور تلك الأوضاع والظروف. ولهذا يجمع الفقه الدستوري على رفض الجمود المطلق للدستور لأنه يفرض إرادة جيل معين على الأجيال القادمة<sup>٥٥</sup>، فالتعديل يعطي الناس الحق في إعادة النظر في كل أو بعض مواد الدستور لأنها قد تقيد الحياة في المجتمع، أو قد

<sup>٥٤</sup> المريخي، فدغوش، ضرورة التطوير وتطوير الضرورة، الاقتصادية الإلكترونية، الاثنين ١٤٣٢/٨/٣ هـ. الموافق ٠٤ يوليو ٢٠١١ العدد ٦٤٧٥

<sup>٥٥</sup> سعيان، د. أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، ص ٧٠.

تصبح عائقاً لتطور المجتمع إن لم تعدل مواده. وقد رصد الدكتور أدمون رباط أربع قواعد رئيسية تبرر مبدأ تعديل الدساتير وهي:

- ١- قابلية أي دستور للتعديل لكي يتلاءم مع تطور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- ٢- إمكانية تعديل الدستور في جميع أجزائه تطبيقاً للتبديل الحاصل في الحكم والمؤسسات.
- ٣- إمكانية إجراء التعديل في أي وقت.
- ٤- أن يتضمن كل دستور النص على أمر تعديله، ويحدد الأصول الواجب اتباعها لإجراء هذا التعديل.<sup>٥٦</sup>

فقابلية الدساتير للتعديل تفرضها التأثيرات الاجتماعية والسياسية التي يمر بها المجتمع وانتقاله من حقبة إلى أخرى، أو من عصر إلى عصر والتي لا يمكن تجاهلها لأنها نتاج تراكم حضاري امتد من جيل إلى آخر، ولذا يلزم أن تتماشى القواعد الدستورية مع هذا الإرث التراكمي وتتعدل حتى لا تكون عائقاً أمام تطور المجتمع. فتعديل الدساتير أمر لازم تقتضيه سنة التطور حتى يجري مناحي الحياة المختلفة في المجتمع، فالقواعد التي كانت صالحة لوقت معين ربما لا تصلح للوقت الذي بعده، ولهذا عادة ما تتضمن الدساتير مواداً تسمح بتعديلها تحسباً للتغيير الذي قد يمس نواحي الحياة في المجتمع، وتوقعاً لرغبة الأجيال القادمة في اتخاذ القواعد الدستورية التي يرونها أن تناسب عصرهم. وقد تحدد بعض الدساتير إجراءات تعديلها، ومن يملك سلطة التعديل.

ومن هذا المنطلق تبنى النظام الأساسي للحكم مبدأ إمكانية تعديله تحسباً للتغيير السياسي والاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وتسهيلاً لصانع القرار لكي يتخذ من القواعد الدستورية الجديدة ما يتناسب وروح العصر، ولكي يلغي أو يعدل بعض المواد التي قد تكون عائقاً أمام المسيرة التنموية للمملكة، ولهذا تبنى في المادة ٨٣ مبدأ تعديل هذا النظام<sup>٥٧</sup> حيث نصت على أنه "لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره".

<sup>٥٦</sup> رباط، د. أدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، ١٩٧١، الجزء الثاني، ص ٥١٠ وأشار إليها د. أحمد سيفان، في مؤلفه الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: دراسة مقارنة، ص ٧١.

<sup>٥٧</sup> النظام الأساسي للحكم، المادة ٨٣.

## المطلب الثاني: إجراءات تعديل النظام الأساسي للحكم

تختلف إجراءات تعديل الدستور من دولة إلى أخرى نظراً لاختلاف أنواع الدساتير، فتعديل الدستور المرن يمر بإجراءات أقل تعقيداً من إجراءات تعديل الدستور الجامد. كذلك تؤثر الاعتبارات السياسية وأنظمة الحكم في الدول المختلفة في تحديد هذه الإجراءات، فالدول التي تأخذ بالنظام البرلماني تعتمد على موافقة البرلمان والحكومة على التعديل، وبالتالي يلزم اجتماع مجلسي البرلمان والحكومة لتعديل الدستور، بينما الدول التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة تعتمد على موافقة الشعب والبرلمان وبالتالي لا يجوز تعديل أي من مواد الدستور إلا بموافقة الشعب والبرلمان، أما دول النظام الفدرالي فتأخذ رأي الولايات التي يتكون منها الاتحاد في التعديل.<sup>٥٨</sup>

وباستعراض بعض نصوص الدساتير العربية نجد اختلاف الهيئات المختصة بتعديل الدساتير. فدستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ اشترط في المادة ١٢٠ لتعديل أي حكم من أحكام الدستور أن تتم موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصدّق الملك على التعديل. والمادة ١٥٦ من الدستور اليمني لعام ١٩٩٤ أعطت حق التعديل لرئيس الجمهورية ومجلس النواب. والدستور القطري لعام ٢٠٠٣ قرر في المادة ١٤٤ أنه لكل من الأمير وثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من الدستور. و المادة ٩٩ من دستور الجمهورية الموريتانية لعام ١٩٩١ نصت على أنه يملك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور. والمادة ٨٧ من الدستور الجيبوتي الصادر عام ١٩٩٢ نصت على أن يختص رئيس الجمهورية ونواب المجلس الوطني (البرلمان) باتخاذ مبادرة تعديل الدستور، وأشارت المادة ١٠٤ من الدستور الصومالي الصادر في ١٩٦٩\١٢\١٠ أنه يمكن تعديل الدستور بناءً على اقتراح خمس أعضاء المجلس الوطني، أو من عشرة آلاف ناخب، ويتم ذلك عن طريق اقتراعين متواليين تفصلهما مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

ورغم أن إجراءات التعديل تختلف وفقاً لأنواع الدساتير كما اشرنا سابقاً، إلا انه يمكن القول أن إجراءات التعديل تبدأ باقتراح، ثم مراجعة، ثم مصادقة.

<sup>٥٨</sup> الدراجي، جعفر عبدالسادة، تعطيل الدستور: دراسة مقارنة، دار الجامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٥٨، وانظر النقشبندی، د. أحمد العزي، تعديل الدستور: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١١٧.

## أولاً: اقتراح التعديل:

الاقتراح هو التصور الأول لما سيكون عليه الدستور، والخطوة الأولى نحو تكوينه ووضعه، والدفع به نحو الحياة.<sup>٥٩</sup> يتقدم به صاحب الاختصاص الذي خوله الدستور ذلك ليكون اللبنة الأولى في مشروع تعديل الدستور، ومرحلة تمهيدية ترسم تصوراً مبدئياً لما قد يتمخض عنه التعديل.

وتتكون مرحلة الاقتراح من ثلاث مراحل فرعية هي: طرح فكرة مشروع تعديل الدستور، والمرحلة الثانية إعداده وصياغته، وأخيراً تقديمه للجهة المختصة لمناقشته.<sup>٦٠</sup> فيبدأ الاقتراح بفكرة يتخذها من يخوله الدستور ذلك سواء كان الملك أو الأمير في أسلوب المنحة، أو البرلمان أو مجلس الشعب في الأسلوب الديمقراطي، فتطرح الفكرة أولاً فإذا وجدت قبولا تم صياغتها في قالب تشريعي على شكل مواد، وقد تقوم بذلك السلطة التأسيسية أو السلطة المنشأة، أو كما حدث أخيراً في المغرب والأردن تكلف لجنة عليا يختارها الملك أو رئيس الدولة لصياغة مشروع التعديل، ثم تأتي المرحلة الثالثة وهي تقديم هذا المشروع لمناقشته، سواء رُفِعَ لرئيس الدولة، أو للبرلمان، أو كان هناك استفتاء شعبي بخصوصه.

وتختلف الدول في تحديد الجهة المختصة بتقديم اقتراح الدستور وفقاً لاختلاف دساتيرها، فالمادة الخامسة من الدستور الأمريكي مثلاً تعطي للكونغرس صلاحية أن يقترح كلما رأى ثلثاً أعضاء المجلسين ضرورة لذلك التعديل، أو أن يدعو بناء على طلب ثلثي المجالس التشريعية للولايات المتحدة المختلفة إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين جزءاً من الدستور، في لبنان أناطت المادة ٧٦ من الدستور برئيس الجمهورية حق اقتراح إعادة النظر في الدستور على أن تقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب. أما الدستور السوري لعام ١٩٩٣ فكان أكثر وضوحاً إذ تضمنت المادة ١٤٩ أربع فقرات حددت كيفية تعديل الدستور، فلم تقصر حق اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية فقط بل أعطت لثلاثي مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور، على أن يتضمن الاقتراح تحديد النصوص المراد تعديلها، والأسباب الموجبة لذلك، ثم يُشكل مجلس الشعب لجنة خاصة لبحث ذلك الاقتراح. الدستور الجيبوتي لعام ١٩٩٢ لنا منحى آخر إذ أشركت المادة ٨٧ رئيس الجمهورية والنواب معاً لاتخاذ مبادرة تعديل الدستور، وعليه فلا يحق لأي منهما بمفرده تقديم اقتراح بتعديل الدستور

<sup>٥٩</sup> الصالح، د. عثمان عبدالملك، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ٤٦٦.

<sup>٦٠</sup> صبره، محمود محمد، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، بدون دار نشر أو رقم الطبعة، يونيو ٢٠٠٩، ص ٣٢.

أو بعض مواده. الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١ نهج نهج الدستور الجيبوتي حيث قررت المادة ٩٩ من الدستور منح رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان حق مبادرة مراجعة الدستور، ولكن تلك المادة عادت واستثنت هذا الحق؛ إذ أعطت البرلمانين صلاحية تقديم مشروع مراجعة الدستور، ولكنها اشترطت أن يوقع على هذا المشروع ثلث أعضاء إحدى الغرفتين اللتين يتكون منهما البرلمان: الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ. في الكويت للأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة وفقاً للمادة ١٧٤ من الدستور حق اقتراح تنقيح الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه، أو بإضافة أحكام جديدة إليه، ونفس المادة تقريباً وردت في الدستور القطري لعام ١٤٢٤ هـ غير أنه بدلا من مجلس الأمة أعطيت الصلاحية لثلث أعضاء مجلس الشعب القطري لطلب تعديل الدستور أو بعض مواده. أما المادة ١٢٠ من الدستور البحريني فلم تذكر من له حق اقتراح تعديل الدستور، وإنما أشارت إلى أنه يجب موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصادق الملك على هذا التعديل.

بالنسبة للنظام الأساسي للحكم فلم يتضمن أي إجراءات يمكن اتخاذها لتعديله، وإنما أورد مادة واحدة فقط هي المادة ٨٣ نصت على أنه "لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره، وحيث إن هذه المادة تشير إلى الأداة القانونية التي صدر بها النظام وهي الأمر الملكي فإننا ننتهي إلى أن التعديلات يجب أن تصدر بأمر ملكي حتى تكون لها حجية قانونية، وسارية المفعول. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس فقط النظام الأساسي للحكم الذي لم يتضمن مواد إجرائية ترشد متخذ القرار لطريقة إصداره، بل أيضاً الأنظمة التي أنيط بها صلاحية إصدار التشريعات الأخرى مثل الأنظمة واللوائح مثل نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء، إذ أنطا بالمجلسين صلاحية إصدار الأنظمة (القوانين) واللوائح، ولكن لم يحدد<sup>٦١</sup> ولا لوائحهما التنفيذية كيفية ذلك، ولهذا ليس أمامنا سوى مقارنة الواقع العملي لإصدار الأنظمة واللوائح وتطبيقها على مشاريع تعديلات النظام الأساسي للحكم.

هناك خمسة افتراضات لتعديل النظام الأساسي كله أو بعضه: أن يحيل الملك الأمر إلى لجنة خاصة، أو أن يكلف مجلس الشورى، أو أن يكلف مجلس الوزراء، أو أن يكلف هيئة الخبراء للقيام بذلك، أو أن يحيل الأمر إلى أحد المجالس العليا، وفي كل الأحوال هناك مواد لا يمكن تعديلها سوف نتطرق إليها في المباحث القادمة.

<sup>٦١</sup> حددت المادة ٢١ من نظام مجلس الوزراء أن يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة وذلك حسب الإجراءات المرسومة في النظام الداخلي للمجلس. ولم يصدر النظام الداخلي للمجلس حتى تاريخ كتابة هذا البحث.



## ١. أن يكلف الملك لجنة خاصة لعمل مشروع التعديلات:

للملك أن يكلف لجنة خاصة لعمل مشروع تعديلات النظام الأساسي للحكم، وهذا الأمر هو الأرجح، لأن الملك سبق أن كلف لجنة خاصة بعمل مشروع النظام الأساسي نفسه، ولهذا من باب السرية، والسرعة في إنجاز المشروع، ولسهولة بلورة أفكار الملك حيث يتعامل مع أشخاص محددين لصياغة مشروع التعديل قد يلجأ الملك إلى تكليف مثل هذه اللجنة. ومن البديهي أن للملك الحرية الكاملة في اختيار أعضاء هذه اللجنة، وفقاً للخبرات والاختصاصات التي يرغبها. وما من شك أن أعضاء هذه اللجنة سوف يقومون بتنفيذ ما يطلبه الملك منهم بدقة؛ إذ يسهل عليهم الاتصال بالملك لإطلاعه أولاً بأول على نصوص المشروع. وفي الواقع العملي فقد كلف الملك لجناً خاصة بعمل مشاريع أنظمة لم تعرض على مجلس الوزراء أو الشورى، وإنما صادق عليها الملك بعد رفعها له من هذه اللجان، والأمثلة كثيرة منها نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ، ونظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية المتجددة<sup>٦٢</sup>، ونظام هيئة البيعة<sup>٦٣</sup>.

وينتهي عمل هذه اللجنة بمجرد إرسال مشروع التعديل مكتملاً إلى الملك، وله أن يتخذ ما يراه بشأنه أن يصادق عليه، أو يؤجله، أو يحفظه، أو يحيله إلى جهات أخرى لإبداء الرأي فيه.

## ٢. أن يكلف مجلس الشورى بعمل مشروع التعديلات:

أشرنا في المطلب الرابع من المبحث الأول أعلاه أن مجلس الشورى يشارك مجلس الوزراء في السلطة التنظيمية (التشريعية)، وهذا يعني أن مجلس الشورى يبحث في مشاريع الأنظمة (القوانين) يدرسها ثم يصوت عليها مادة مادة، ثم يصوت على مشروع النظام ككل، ثم يتخذ قراره بخصوص مشروع النظام ويرفعه للملك. نفس الأمر سيعامل به المجلس أي تعديلات مقترحة للنظام الأساسي، بحيث يحال المشروع أولاً إلى اللجنة المختصة في المجلس<sup>٦٤</sup> وستدرس اللجنة مشروع التعديل ثم تقدم توصيتها بشأنه، وترفعها لرئيس المجلس الذي يقوم بدوره بعرضها على جميع الأعضاء لمناقشتها ثم التصويت عليها مادة مادة، ثم التصويت على المشروع ككل، ورفع نتيجة ذلك بتوصية إلى الملك ليتخذ ما يراه.

<sup>٦٢</sup> نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية المتجددة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٥١١٣ وتاريخ ١٤٣١/٥/٣هـ.

<sup>٦٣</sup> نظام هيئة البيعة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٣٥١١٣ وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ.

<sup>٦٤</sup> هناك ١٢ لجنة في مجلس الشورى؛ قضائية، واقتصادية، وأمنية، وتعليمية، واجتماعية، وإعلامية، ومالية، وحقوق الإنسان، والشؤون الخارجية، والإسكان والمياه، والنقل، والبيئة.

تصويت مجلس الشورى ودراسته لمشروع التعديل قد يختلف عن دراسة وتوصية اللجنة الخاصة التي أشرنا إليها في البند أولاً من هذا المطلب، لأن المجلس يتمتع بقدر كبير من الحرية في إبداء الرأي، ولهذا سيبين رأيه في مشروع التعديل بدون مجاملة للملك.

### ٣. أن يكلف مجلس الوزراء بعمل مشروع التعديلات:

مجلس الوزراء القطب الثاني للسلطة التنظيمية في المملكة، استمد هذه الصلاحية من المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أن تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً للشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى.<sup>٦٥</sup>

ومنذ تأسيس مجلس الوزراء في ١٣٧٣هـ، وتعديل نظامه في عام ١٣٧٧هـ وهو يمارس أعمال السلطة التنظيمية في المملكة، إذ صدرت أغلب الأنظمة بعد دراستها في هذا المجلس، واستمر هذا الأمر إلى أن تم تشكيل مجلس الشورى في عام ١٤١٢هـ حيث أسندت إليه مهام السلطة التنظيمية ليشترك مجلس الوزراء في هذه المهمة. وهذا يعني أن لمجلس الوزراء باعاً طويلاً في صياغة مشاريع الأنظمة واللوائح، وعنده من الخبرات ما قد يشجع الملك لتكليف المجلس أو لجنة منه بوضع مشروع تعديل النظام الأساسي.

ووفقاً للمادة ٢١ من نظام المجلس، يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة. ولهذا سيقدم مشروع التعديل ممزوجاً بخبرة أعضاء المجلس بعد مناقشة كل مادة فيه – إن كان يتضمن أكثر من مادة – ويرفع المشروع للملك ليرى فيه رأيه.

ومن خلال التطبيق العملي، ولسهولة دراسة مشروعات التشريعات تحال تلك التشريعات إلى اللجنة الفرعية للجنة العامة لمجلس الوزراء لدراستها بشكل مبدئي، إلا أنه في بعض الموضوعات ذات الطبيعة الخاصة تعرض مباشرة على مجلس الوزراء للنظر فيها وإصدار التوجيه اللازم، أو البت فيها من قبل المجلس.<sup>٦٦</sup>

### ٤. أن يكلف الملك هيئة الخبراء بعمل مشروع التعديلات:

<sup>٦٥</sup> النظام الأساسي للحكم، المادة ٦٧.

<sup>٦٦</sup> نسيب، د. محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ، ص ٦٠٦.

هيئة الخبراء أحد أجهزة مجلس الوزراء، أنشئت عام ١٣٧٣ هـ ١٩٥٣ وكان يطلق عليها آنذاك شعبة الخبراء، وتختص الهيئة بمهام كثيرة، منها مراجعة مشروعات الأنظمة واللوائح المقدمة من الجهات الحكومية،<sup>٦٧</sup> وتعتبر هيئة الخبراء المعمل الرئيسي لصياغة مشاريع اللوائح والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء المتضمنة قواعد عامة. وتضم الهيئة فريقاً من الخبراء القانونيين والإداريين والماليين الذين توكل إليهم مهام الصياغة، وإعادة مراجعة الأنظمة السارية، وتقديم الاقتراحات بتعديلها.

وهيئة الخبراء قد تكون خياراً رئيسياً أمام الملك لتكليفهم بصياغة مشروع تعديل النظام الأساسي أو إعادة النظر في بعض قواعده وذلك لما تتميز به الهيئة من خبرة في هذا المجال، ولتجربتها الطويلة في صياغة مشاريع الأنظمة واللوائح.

#### ٥. أن يكلف الملك أحد المجالس العليا لعمل مشروع التعديلات:

والقصد من الإشارة للمجالس العليا هنا أن أنظمتها منحتها صلاحية إصدار تشريعات سواء كانت أنظمة أم لوائح، ولهذا قد يرى الملك إحالة مشروع تعديل مادة أو أكثر من النظام الأساسي إلى أحد هذه المجالس لاختصاصها بذلك المشروع، سواء كان المشروع يتعلق بنظم الخدمة المدنية، أو العسكرية، أو بالبتروك والثروة المعدنية، أو بالشؤون والقضايا الاقتصادية. والمجالس العليا هي مجلس الخدمة المدنية، ومجلس الخدمة العسكرية، والمجلس الاقتصادي الأعلى، والمجلس الأعلى للبتروك.

ويختص مجلس الخدمة المدنية وفقاً للمادة التاسعة من نظامه برسم السياسات العامة للخدمة المدنية ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، واقتراح الأنظمة المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية لإصدارها بالطرق النظامية، وإصدار اللوائح المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية، وإبداء الرأي في المعاملات التي ترفع من الوزارات والمصالح الحكومية ذات العلاقة بالعاملين

بالخدمة المدنية.<sup>٦٨</sup>

<sup>٦٧</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٨ وتاريخ ١٢\٢\١٣٩٤ هـ المتضمن إنشاء شعبة الخبراء، البند ٢.

<sup>٦٨</sup> نظام مجلس الخدمة المدنية (المعدل) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م ٥٣ وتاريخ ١٦\١١\١٤٠٢ هـ، المادة التاسعة. منشور في موقع وزارة الخدمة المدنية <http://www.mcs.gov.sa/Ministry/Specializations/Pages/default.aspx>

نشر في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد الخامس والخمسون، السنة السابعة والعشرون.

ويختص مجلس الخدمة العسكرية باقتراح الأنظمة المتعلقة بشؤون العاملين في الخدمة العسكرية، كما يختص بإصدار لوائح الأنظمة المتعلقة بشؤون العاملين في الخدمة العسكرية.<sup>٦٩</sup>

ويختص المجلس الاقتصادي الأعلى وفقاً للمادة الخامسة من اختصاصاته ببلورة السياسة الاقتصادية وصياغة البدائل الملائمة، ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالشؤون والقضايا الاقتصادية ومشروعات الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية، والأنظمة التي تحمي البيئة.<sup>٧٠</sup>

ويختص المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن بدراسة مشروعات الاتفاقيات الدولية في مجالات البترول والغاز والمعادن، والببت في كافة شؤون البترول والغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى، ويشمل ذلك دراسة مشاريع الاتفاقيات الدولية في مجالات البترول والغاز والمعادن.<sup>٧١</sup>

## **ثانياً: مراجعة التعديل:**

مراجعة التعديل تعني إبداء وجهة النظر في مشروع التعديل المقدم من اللجنة أو الهيئة المختصة أو التي أوكلت لها مهمة عمل المشروع. والقصد منها النظر فيما إذا كانت هناك حاجة أو ضرورة للتعديل أصلاً أم لا.<sup>٧٢</sup>

والمراجعة تعتبر مرحلة تالية لمرحلة الاقتراح، لذا قد تضيف للاقتراح حكماً أو أحكاماً جديدة. ومراجعة المشروع تعني دراسته، وبيان مدى إمكانية قبوله، وتطبيقه على الواقع، وقد يقتضي الأمر تعديله أو تغييره ليتناسب مع الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة.

وغالباً توكل المراجعة إلى جهة أخرى غير تلك التي قامت بصياغة المشروع.

<sup>٦٩</sup> نظام مجلس الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م\٤٥ وتاريخ ٤\٧\١٤٠٢هـ، المادة العاشرة، منشور في نسيب، د. محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية، مرجع سابق، ص ٦١٤.

<sup>٧٠</sup> تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر بالأمر الملكي رقم أ\٢٠٠ وتاريخ ١١\٧\١٤٢٦هـ، المادة الخامسة، منشور في المركز الوطني للوثائق، <http://www.ncda.gov.sa/media/low8/17.pdf>

<sup>٧١</sup> الأمر الملكي رقم أ\٢١٢ وتاريخ ٢٧\٩\١٤٢٠هـ، منشور في نسيب، د. محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية، مرجع سابق، ص ٦١٢.

<sup>٧٢</sup> كرم، د. غازي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر مكتبة الجامعة، الشارقة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٢٥٦.

في تونس مثلاً أنطت المادة ٧٧ من الدستور (المعدلة في ٢٧ أكتوبر ١٩٩٧) بمجلس النواب النظر في التنقيح المزمع إدخاله، أما الدستور القطري فقد اشترط في المادة ١٤٤ موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشورى ليتم بعد ذلك مناقشة مشروع التعديل مادة مادة في المجلس. المادة ٣٧ من دستور جزر القمر لعام ٢٠٠٤ اشترطت لتبني مشروع أو اقتراح التعديل أن يوافق عليه ثلثا العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الاتحاد، وكذلك ثلثا العدد الإجمالي لأعضاء مجالس الجزر أو بطريق الاستفتاء. في اليمن طلب الدستور من مجلس النواب مناقشة المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق ثلاثة أرباع المجلس على التعديل يتم عرض ذلك على الشعب للاستفتاء العام. في المغرب قررت المادة ١٠٥ من دستور عام ١٩٩٦ عرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور على الشعب قصد الاستفتاء. وفي الكويت منحت المادة ١٧٤ من الدستور مجلس الأمة مناقشة المشروع المقترح مادة مادة.

قد يترتب على المراجعة رفض اقتراح التعديل، وقد تبنت بعض الدساتير قواعد متشابهة في كيفية معالجة هذا الأمر، وتختلف غالباً في تحديد مدة الحظر، فمثلاً الدستور القطري، والدستور البحريني، والدستور اليمني، منعوا عرض موضوع اقتراح التعديل إذا رفض من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع قبل مضي سنة على الرفض.

النظام الأساسي للحكم لم يحدد الطريقة التي يعامل بها مشروع التعديل، ولذا نتصور أن الملك قد يعرض مشروع التعديل المرسل له من اللجنة الخاصة إلى لجنة أخرى لإبداء الرأي في مشروع التعديلات، أو عرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها مادة مادة، أو تكليف مجلس الشورى، أو هيئة الخبراء بإبداء الرأي حولها، أو قبولها مباشرة بدون أن يحيلها إلى أي جهة، المهم أن للملك صلاحية مطلقة في اتخاذ ما يراه بخصوص مشروع الاقتراح.

عموماً لم يتضمن النظام الأساسي أي قاعدة دستورية تمنع إعادة النظر في تعديله خلال مدة معينة إذا رفض الاقتراح بالتعديل من أي من الجهات التي أشرنا إليها والتي قد تكلف بعمل مشروع التعديل، بل تُرك الأمر بدون أي إشارة إلى ذلك.

ونرى أن هناك قصوراً في النظام الأساسي للحكم فيما يتعلق بتعديله، وكان يلزم أن تكون أحكامه واضحة، وإجراءات التعديل محددة حتى لا يترك الأمر إلى الافتراضات أو التكهنات، لأن تعديل الدستور (النظام الأساسي) شيء خطير كان يجب أن تكون أحكامه واضحة، دقيقة، وشفافة.

## ثالثاً: المصادقة على التعديل:

بعد أن تتم مراجعة مشروع التعديل وتقديم النسخة النهائية له يرفع للمصادقة عليه واعتماده. والمصادقة تعني قبول مشروع التعديلات بالموافقة عليها أو رفضها. فإذا رفضت لم يكتسب المشروع قوته الدستورية، أما إذا قُبِلَ فإن المشروع يصبح قاعدة أو قواعد دستورية ملزمة. وتختلف السلطة المختصة بالمصادقة على التعديلات باختلاف الدساتير، إذ بعض الدساتير تتطلب موافقة الشعب عليها مثل المادة ١٢٠ من الدستور السويسري، في حين أن كثيراً من الدول الأوروبية تمنح هذه الصلاحية لبرلماناتها. بعض الدول تشترط موافقة رئيس الدولة، مثل الدستور السوري، والعماني، والقطري، والبحريني. فمثلاً الدستوران القطري، والبحريني يقصران حق التصديق على التعديلات على الأمير، في اليمن هناك طريقتان للمصادقة: الأولى أن يتم عرض اقتراح التعديل لمواد معينة مثل المواد المتعلقة بالسلطة التشريعية (مجلس النواب) على الشعب في استفتاء عام، ويكون التعديل نافذاً إذا حصل على أغلبية مطلقة، والثانية موافقة ثلاثة أرباع مجلس النواب على تعديل المواد الأخرى التي أشار لها الدستور. الدستور التونسي نهج نفس نهج الدستور اليمني في اختيار طريقتين لتتقح الدستور؛ إما بأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب، أو عن طريق الاستفتاء العام، غير أن الدستور التونسي لم يحدد مواد بعينها حصرها على الاستفتاء مثلما فعل الدستور اليمني. الدستور الإماراتي لعام ٩١ أناط بالمجلس الوطني الاتحادي سلطة التصديق على التعديل بشرط موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

النظام الأساسي للحكم لم يتضمن قاعدة دستورية صريحة تحدد من يملك سلطة إقرار التعديلات، وإنما نصت المادة ٨٣ من النظام الأساسي للحكم على أنه "لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره"، والإصدار تم بأمر ملكي، والأمر الملكي مقصور على الملك وحده، إذ هو وسيلة قانونية يستعملها بصفته رئيس الدولة، وهذا يعني أن المادة قصرت تعديل النظام الأساسي على الملك وحده، إذ حصرت تحديد المصلحة التي بسببها يتم تعديل النظام على الملك بمفرده، فهو المرجع الوحيد الذي يحدد المصلحة من إعادة النظر في كل أو بعض مواد النظام، وهو أيضاً السلطة الوحيدة التي تصادق على هذا التعديل، فإذا أقر التعديل أصبح نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية.

والملك - وفقاً للنظام الأساسي للحكم، ونظامي مجلس الشورى، والوزراء - يعتبر أحد أقطاب السلطة التنظيمية (التشريعية) في المملكة، بل مكوّن رئيسي لها، حيث نصت المادة

٧٠ من النظام الأساسي للحكم على أن "تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية"، ونفس نص المادة تقريباً ورد في المادة ٢٠ من نظام مجلس الوزراء، والمادة ١٨ من نظام مجلس الشورى، بعد أن أضيف للمادتين عبارة بعد دراستها من مجلس الوزراء، من مجلس الشورى. نود الإشارة هنا إلى أن السلطة التنظيمية في المملكة تتكون من الملك، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، والملك عنصر أساسي في هذه المنظومة لأن مشاريع الأنظمة يجب أن تدرس في مجلسي الشورى والوزراء، ثم ترفع التوصية للملك - رئيس الدولة - للتصديق عليها، والوسيلة القانونية للتصديق هي المرسوم الملكي، وهو مؤشر على موافقة الملك على مشروع النظام، ومن ثم يصدر النظام بمرسوم يحمل اسم الملك.

الإشارة هنا إلى السلطة التشريعية تدل على الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الملك في مجال التشريع سواء كان ذلك يتعلق بإصدار أنظمة عادية، أو قواعد دستورية، إذ يجب في كلا الحالتين تصديقه على مشاريع الأنظمة، أو مشاريع تعديل النظام الأساسي للحكم، ومن البديهي أنها لن تكون نافذة ما لم يصادق عليها.

## **المبحث الثالث: حظر تعديل النظام الأساسي للحكم**

### **تمهيد**

حظر تعديل الدستور يعني منع تعديله، وعدم المساس بقواعده، وحماية أحكامه، والمحافظة على النظام المستند إليه. وفي الواقع العملي يندر أن تجد دستوراً يتضمن نصاً يمنع تعديله، بل يرى البعض أن الحظر المطلق الكلي لتعديل الدستور يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً، وأن نصوص هذا الحظر مجردة من كل قيمة قانونية.<sup>٧٣</sup> ومع ذلك تباينت آراء الفقه الدستوري بخصوص منع تعديل القواعد الدستورية، فمنهم من يرى أن هذا الحظر وأنواعه لا يعتد به من الناحيتين السياسية والقانونية لأنه رغم أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة ويعبر عن مبدأ سيادة الأمة إلا أنه قانون وضعي قابل للتعديل والتبديل استجابة لسنة التطور الحضاري والثقافي وانسجاماً مع حق الأمة في ممارسة سيادتها بتغيير دستورها، لذا لا بد من تعديل الدستور ومنع أي حظر على هذا التعديل.<sup>٧٤</sup> وذهب رأي آخر إلى القول بأن حظر التعديل جائز إذا كان مؤقتاً أو محدداً لأحكام معينة وبموجب نص الدستور.<sup>٧٥</sup>

وباستعراض نصوص الكثير من الدساتير نجد أنه تضمنت كثير منها أحكاماً تحظر تعديل بعض نصوصها بصفة مطلقة، أو حظر تعديلها خلال فترة معينة، أو منع تعديل الدستور خلال ظروف معينة، وفي هذا المبحث سنستعرض هذه الحالات في مطالب ثلاثة:

### **المطلب الأول: حظر تعديل بعض أحكام الدستور**

ويطلق على هذا المنع الحظر الموضوعي؛ إذ يخاطب نصوصاً دستورية معينة فيمنع تعديلها. ويرجع ذلك أحياناً إلى أسباب سياسية بحتة وهي الرغبة في الحفاظ على مثل أعلى سياسي ارتأته السلطة السياسية عند وضع الدستور.<sup>٧٦</sup> وتتباين الدساتير في تبني سياسة التعديل فإلنادر منها قد يمنع تعديل أحكام الدستور بصفة مطلقة، وهذا الحظر الكلي يندر حدوثه في

<sup>٧٣</sup> النقشبندی، د. أحمد العزي، تعديل الدستور: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٩١.

<sup>٧٤</sup> طليفي، د. نوري، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد، الطبعة الثانية، ١٩٧٩، ص ١٩٩ مشار إليه في كتاب كرم، د. غازي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

<sup>٧٥</sup> كرم، د. غازي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

<sup>٧٦</sup> البارودي، د. مصطفى، الحقوق الدستورية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون تاريخ نشر، الناشر الجامعة السورية، ص ٢٥٤.



الواقع العملي، وقد تنص الدساتير على منع تعديل قواعد دستورية معينة بحيث تصبح تلك القواعد غير قابلة للمس مطلقاً. فلا تجيز الدساتير تعديل تلك النصوص بتاتاً.

هذه القواعد المحظور تعديلها مطلقاً هي - غالباً- العناصر الأساسية المكونة للنظام الدستوري في الدولة، بحيث تشكل هوية أو طبيعة النظام السياسي للدولة.<sup>٧٧</sup> فالدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧، والفرنسي لعام ١٩٥٨ حظرا تعديل الشكل الجمهوري لهما، ومنع الدستور الأمريكي في المادة الخامسة منه إجراء أي تعديل دستوري يقضي بحرمان أية ولاية حقها في المساواة في الاقتراع في مجلس الشيوخ مع الولايات الأخرى بدون موافقتها. ونص الفصل السادس بعد المائة من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦ على أن النظام الملكي للدولة، وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة. ونصت المادة ١٧٥ من الدستور الكويتي أن الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها، ما لم يكن التنقيح خاصاً بلقب الإمارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة. وأوردت المادة ١٧٨ من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ ست نقاط حظرت على أي تعديل دستوري أن يمسها وهي: الطابع الجمهوري للدولة، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين الدولة، العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني ووحدته. ونصت المادة ٣٧ من دستور جزر القمر لعام ٢٠٠٣ على أنه لا يجوز الشروع في إجراء التعديل أو مواصلته إذا ترتب على ذلك مساس بوحدة الأراضي والحدود المعترف بها دولياً، وكذلك الحكم الذاتي للجزر.

نقطة جديرة بالإثارة والتأمل ألا وهي مدى سلطة الهيئة التأسيسية المنشأة في تعديل القواعد الدستورية المحظور تعديلها، حيث وضعت تلك النصوص السلطة التأسيسية الأصلية في زمن سابق، بسبب ظروف معينة إما الاستقلال، أو اتحاد دولة مع أخرى، أو لأي سبب آخر، ومنعت تعديلها، فهل يمكن من الناحية القانونية التقيد بذلك الحظر. أليس للسلطة التأسيسية المنشأة نفس القوة والصلاحيات التي تمتعت بها السلطة التأسيسية الأولى التي وضعت الدستور، ومن ثم ألا يمكن للسلطة المنشأة أن تمارس نفس صلاحيات السلطة التأسيسية وتعديل كل قواعد الدستور بما في ذلك القواعد التي حظر الدستور تعديلها.

<sup>٧٧</sup> فرومون، ميشال، تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني، مرجع سابق، ص ١٠٤.

وفي نفس السياق قد لا يوكل أمر إجراء التغيير إلى سلطة تأسيسية منشأة بل إلى استفتاء شعبي، فهل لو طالب الشعب بتعديل قاعدة دستورية محظورة، وزادت أعداد المطالبين الحد الذي يسمح به لتعديل الدستور فهل سيؤخذ به؟ هل يمكن أن يكون الحظر الجزئي أدياً بحيث لا يمكن مساس تلك القواعد بالتعديل، ثم ألا يصادر ذلك الحظر حق الأجيال الأخرى، إذ يفرض عليهم رأي جيل أو أجيال سابقة كانت ظروفها السياسية والاقتصادية المحيطة بها تلزمها باتباع نمط معين من أشكال الحكم مثلاً، ثم مع تعاقب الأجيال تطورت الظروف المؤثرة في النظام السياسي فهل يستمر الدستور جامداً لا يتأثر بالظروف المحيطة به رغم أن العوامل جميعها تشير إلى ضرورة مسايرة ذلك التطور.

كان نظام الحكم في البحرين أميرياً، وكانت المادة ١٠٤ ج من الدستور البحريني لعام ١٩٧٣ تنص على أنه لا يجوز اقتراح تعديلها بأي حال من الأحوال، وهذا يعني حظراً أدياً، ولكن بعد مرور إحدى وثلاثين سنة، تطورت فيها البحرين تطوراً كبيراً متأثرة بالتطور الحضاري، والثقافي العالمي، رأى الفكر السياسي في البحرين أنه من الأفضل لدولة البحرين أن يُعدّل نظام الحكم فيها إلى النظام الملكي، فتم تغيير نظام الحكم في الدولة من إمارة إلى مملكة، وترتب على ذلك تعديل المادة المُحددة لنظام الحكم بالفقرة ب من المادة الأولى لدستور عام ٢٠٠٢ حيث نصت على أن حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي. ثم كرر الدستور نفس الحظر في الفقرة ج من المادة ١٢٠ لعام ٢٠٠٢ حيث نصت على أنه لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ... في البحرين.

نفس الأمر حدث في الحركة الدستورية الجزائرية، حيث نصت المادة ١٩٥ من الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ بأنه لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس: (٣. بالاختيار الاشتراكي).<sup>٧٨</sup> وأكد دستور عام ١٩٧٦ هذه القاعدة الدستورية في المادة ١٩٥، بل إن المادة رقم ١٠ ذهبت مذهباً أبعد من ذلك حيث شددت على أن (الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني. وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني).<sup>٧٩</sup> ولكن هذا المبدأ تم تغييره في دستور عام ١٩٨٩ حيث لم تتم الإشارة إطلاقاً إلى الخيار الاشتراكي ولم تتضمن المادة ١٦٤ من الدستور ذلك، إذ نصت على أنه (إذا رأى المجلس الدستوري مشروع أي تعديل دستوري لا يمس ألبتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي شيء

<sup>٧٨</sup> <http://www.el-mouradia.dz/arabe/symbole/textes/constitution76.htm>

<sup>٧٩</sup> <http://www.el-mouradia.dz/arabe/symbole/textes/constitution76.htm>

التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني).<sup>٨٠</sup> فالنص استبعد الخيار الاشتراكي من المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وإن كانت الإشارة هنا تحتل أن الخيار الاشتراكي لا يزال يحكم المجتمع الجزائري ولكن لم يُنص عليه صراحة في هذا الدستور، قد نأخذ بهذا التحليل، غير أنه عند نظرنا لدستور عام ١٩٩٦ وكذلك دستور عام ٢٠٠٨ نجد أنهما استبدلا الإشارة إلى الخيار الاشتراكي بالنظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، وعليه أضحت القاعدة الدستورية التي يجب ألا تمس محذوفة، وطالها يد التعديل. ونفس المنحى الذي سار عليه المشرع البحريني، تبني المشرع الجزائري نفس السياسة فنص في المادة ١٧٨ من دستور ٢٠٠٨ على عدة قواعد دستورية حظر تعديلها، ومن يدرى قد تتبدل الظروف الاقتصادية أو السياسية وتعديل في يوم من الأيام مثلما عدلت قاعدة الخيار الاشتراكي.

نقطة ثانية جديرة أيضاً بالتأمل وهي ألا يثير حظر بعض قواعد الدستور من التعديل وجواز تعديل القواعد الأخرى مسألة تمييز بعض القواعد الدستورية عن القواعد الأخرى التي تتضمنها نفس الوثيقة الدستورية. ألا يخلق ذلك التمييز تدرج في القواعد الدستورية بحيث تعلق القواعد غير القابلة للتعديل على القواعد الأخرى التي يمكن تعديلها، وتصبح بالتالي هذه القواعد أعلى في الرتبة القانونية من القواعد الأخرى.

النظام الأساسي للحكم لم يتضمن قاعدة دستورية صريحة تحدد منع تعديل قواعد دستورية معينة، مما يوحي بأنه يجوز تعديل جميع النصوص الدستورية التي تضمنها النظام، ومع ذلك تضمن هذا النظام نصوصاً تعديلاً قد يهدم الفكرة الرئيسية التي قام عليها نظام الحكم في المملكة، فلم يتضمن النظام نصوصاً تحظر تعديل القواعد الخاصة بالنظام الملكي مثل المادتين الأولى<sup>٨١</sup> والخامسة<sup>٨٢</sup>، أو النص الخاص بتحديد دين الدولة، أو اللغة الرسمية مثل المواد

<sup>٨٠</sup> <http://www.el-mouradia.dz/arabe/symbole/textes/constitution89.htm>

<sup>٨١</sup> المادة ١: المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة؛ دينها الإسلام ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ولغتها هي اللغة العربية. وعاصمتها مدينة الرياض.

<sup>٨٢</sup> المادة ٥: أ- نظام الحكم في المملكة العربية السعودية... ملكي.  
ب- يكون الحكم في أبناء الملك المؤسس عبد العزيز بن عبد الرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء... ويبايع الأصلح منهم للحكم على كتاب الله تعالى وسنة رسوله.  
ج- يختار الملك ولي العهد.. ويعفيه بأمر ملكي.

الأولى والسادسة<sup>٨٣</sup> والسابعة<sup>٨٤</sup>. ولم يتم النص على تعديل هذه القواعد الدستورية التي تجسد فلسفة الدولة في الحكم، والدين، واللغة صراحة لأنها أمر مسلم به، فمنذ البواكير الأولى لإنشاء الدولة صرح المؤسس الملك عبدالعزيز - رحمه الله - أن دين الدولة هو الإسلام، وأن جميع الأنظمة التي يعمل بها في الدولة يجب أن تكون مستمدة من هذه الشريعة الإسلامية<sup>٨٥</sup>. ومع تعاقب الملوك على اعتلاء عرش الحكم منذ عام ١٣٧٣ هـ - ١٩٥٣ - عام وفاة الملك عبدالعزيز - رحمه الله - والملوك يشددون على استمرار الدين الإسلامي أن دين رسمي وحيد للدولة، ونظام الحكم ملكي في أبناء عبدالعزيز وأبناء الأبناء، وجعل هذا الأمر مبدأً أساسياً ثابتاً لتنظيم الدولة، وأحاطته بالأطر القانونية التي تكفل صيانتها واستمراره، إذ ينص الملوك على هذا الأمر في كل مناسبة متاحة، ويدعمون هذا التوجه بشتى أنواع الدعم، ولهذا ظل بعيداً عن الخضوع لأي اجتهاد أو مساومة بعد تواتر الملوك، وتأييد الشعب على اتخاذه نبراساً للحكم بصورة دائمة، وحظرت حتى مجرد التفكير في تعديل القواعد التي جسدت فلسفة الحكم هذه<sup>٨٦</sup>.

## **المطلب الثاني: حظر تعديل الدستور خلال فترة معينة**

من الدساتير من يمنع تعديل قواعده خلال فترة معينة، فتتبت زمناً محدداً تمنع فيه إجراء تعديل أي قاعدة من قواعد الدستور. ويطلق على هذا النوع من الحظر "الحظر الزمني" أو "الحظر المؤقت"، وتختلف الأسباب في اللجوء إليه، إذ قد نجد هذه النصوص في الدساتير التي تهدف إلى إقامة أنظمة سياسية جديدة مغايرة للأنظمة السابقة عليها، أو عند نشوء دولة جديدة، فمرور المدة التي يحظر فيها التعديل قد يؤول بين المواطنين والنظام السياسي الجديد<sup>٨٧</sup>. وقد ينص عليه في الدستور لضمان نفاذ أحكام الدستور خلال فترة الحظر، أو

د- يتولى ولي العهد متفرغاً لولاية العهد.. وما يكلفه به الملك من أعمال.  
هـ - يتولى ولي العهد سلطات الملك عند وفاته حتى تتم البيعة.

<sup>٨٣</sup> المادة ٦: يبايع المواطنون الملك على كتاب الله تعالى وسنة رسوله وعلى السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره.

<sup>٨٤</sup> المادة ٧: يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة.

<sup>٨٥</sup> أصدر الملك عبدالعزيز - رحمه الله - بلاغاً في ١٣٤٣\١١٢ هـ ١٩٢٤ بلاغاً نشر في العدد الأول من جريدة أم القرى بأن الأمر في البلاد المقدسة شورى بين المسلمين، وأن مصدر التشريعات والأحكام لا يكون إلا من الكتاب والسنة والفقهاء.

<sup>٨٦</sup> عبيدان، د. يوسف محمد، النظام الأميري كنهج للحكم في دول الخليج، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة السادسة والثلاثون، يناير ١٩٩٤، ص ٣٨٠.

<sup>٨٧</sup> النقشبندی، د. أحمد العزي، تعديل الدستور: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٩٦.

لنتثبيت بعض الرؤى والأفكار التي تضمنها الدستور. فالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ حظر تعديل بعض أحكامه لمدة عشرين سنة، والدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ منع تعديل أحكام الدستور لمدة أربع سنوات، ومن الدساتير العربية الدستور القطري لعام ٢٠٠٤ الذي حظر في المادة ١٤٨ طلب تعديل أي من مواد الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به. والمادة ١٧٤ من الدستور الكويتي لم تجز اقتراح تعديل الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به. ومنع الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ تعديل أحكامه قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه، واشترط الدستور المصري لعام ١٩٣٠ مضي عشر سنوات قبل تعديله.

تثير مسألة حظر تعديل الدستور إشكالاتٍ سواءً كان الحظر مطلقاً أو مؤقتاً، إذ كيف يفرض جيل وضع الدستور في ظروف اقتصادية وسياسية واجتماعية وفكرية معينة على جيل أو أجيال أخرى قبول ذلك الدستور، ويلزمهم بعدم تعديله، بل يُقيد رغبتهم في اختيار ما يتناسب مع عصرهم الذي يعيشون فيه. هل يجوز لجيل ما، تمكن تاريخياً من وضع الدستور، أن يصادر حق غيره من الأجيال القادمة في إعادة النظر في هذا الدستور الذي أملتته ظروف معينة وفق درجة من درجات التطور الحضاري والثقافي.<sup>٨٨</sup>

نظر الفقهاء إلى هذا الأمر من نواحٍ شتى فكانوا بين مؤيد للحظر، ومعارض له، أو يقف موقف الوسط بين هذا وذاك.

الاتجاه الأول: يرى بطلان الحظر من الناحيتين القانونية والسياسية، لأن مفهوم الدستور نفسه يستنتج إمكان تعديله، فالدستور من الوجهة الحقوقية لا يعدو أن يكون قانوناً، والقانون بطبيعته يقبل التعديل دائماً، والدستور من الوجهة السياسية يحدد تنظيم الدولة بناءً على الشروط السياسية والاجتماعية القائمة في وقت معين، وهذه الشروط قابلة للتغيير فلا يمكن تحديد تنظيم الدولة بشكل ثابت لا يقبل التبدل لأنه قد يغدو مع الزمن متعارضاً مع حاجات الدولة وضرورتها.<sup>٨٩</sup>

يعتبر الحظر قيدياً على سيادة الأمة، إذ يقوم جيل بمنع تعديل الدستور يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، فلا يعقل حجر إرادة الأجيال المستقبلية لأن جيلاً أتاحت له الفرصة لوضع الدستور.

<sup>٨٨</sup> أبوخزام، د. إبراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، دار الكتاب الجديد المتحدة، الطبعة الثانية، ٢٠٠١، ص ٦٥.

<sup>٨٩</sup> البارودي، د. مصطفى، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

يرى الرئيس الأمريكي توماس جيفرسون أن خلع القداسة على الدستور هو نوع من الجهل، " ... لأن البعض ينظر إلى الدستور باحترام مقدس، بل أقدم من أن يمس، وهم ينسبون إلى من عاشوا في العصور القديمة، حكمة تجاوز نطاق الإنسانية، ويفترضون أن ما حققه أسلافهم صحيح لا يقبل الإصلاح. ومن البديهي في هذا المقام التذكير بأن القوانين والمبادئ العامة لا بد لها من أن تسير جنباً إلى جنب مع تقدم العقل البشري وتطوره، وكلما تطور هذا العقل وزاد حظه من التنوير والثقافة، كان على المبادئ أن تتقدم أيضاً، وتسائر الزمن في تطوره، ومثلنا حين نطلب من رجل أن يظل يرتدي المعطف الذي كان يلبسه طفلاً، مثل من يطلب إلى مجتمع متحضر أن يتابع السير على نظام أسلافه الهمجيين".<sup>٩٠</sup>

الاتجاه الثاني: يرى ضرورة التفرقة بين الجانب القانوني والجانب السياسي عند الحديث عن الحظر، فالشعب من الناحية القانونية هو مصدر السلطات، وهو صاحب السلطة الأصلية، إلا أن استعمال تلك السلطة لن يكون إلا وفقاً لإجراءات محددة، وفي نطاق الحدود المرسومة في الوثيقة الدستورية، وبالتالي لا يمكن تصور إجراء تعديل خارج النطاق المبين في الدستور إلا إذا كان انقلاباً أو ثورة.<sup>٩١</sup>

الاتجاه الثالث: يرى الموازنة بين الحظر المطلق الذي يحرم الأجيال من ممارسة حقهم الدستوري في التعديل، وعدم الحظر إطلاقاً والذي قد يجعل الدستور عرضة للتعديل في كل وقت، وذلك بتبني أن يكون هناك حظر جزئي لفترة مؤقتة تسمح للقواعد الدستورية بالاستقرار، وتساعد الأمة في معرفة تلك القواعد لتثبيت هذه القواعد في أذهان الشعب.

بالنسبة للنظام الأساسي للحكم فلم يتضمن أي قاعدة دستورية تقيد تعديله فترة معينة، وهذا يعني جواز تعديله في أي وقت بعد تاريخ سريانه. وفي الواقع فقد صدر النظام عام ١٤١٢ هـ ولم تعدل أي مادة منه حتى تاريخ كتابة هذا البحث، أي مضى عليه عشرون سنة ولم يعدل، وهذا ساعد على استقرار القواعد الدستورية التي تضمنها هذا النظام في أذهان الناس في المملكة، رغم أنه كان في الإمكان تعديل بعض نصوصه نظراً لعدم تقييد ذلك، إلا أنه لم تكن هناك حاجة للتعديل، ولا لتقييد أي تعديل.

<sup>٩٠</sup> أبوخزام، د. إبراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٥.

<sup>٩١</sup> أوصديق، د. فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، الجزائر، بدون سنة طبع، ص ٣١٠.

### المطلب الثالث: حظر تعديل الدستور في ظروف معينة

قد تحظر بعض الدساتير تعديل القواعد الدستورية بسبب ظروف معينة طارئة واستثنائية، نتج عنها مرحلة عصبية تمر بها الدولة. ولذا شددت بعض الدساتير على عدم القيام بإجراء أي تعديل دستوري خلال هذه المرحلة إلى أن تنتهي، حتى لا تُستغل الظروف التي تمر بها البلاد ويتم تعديل الدستور بما قد لا يكون في صالح الدولة. فمثلاً قد تكون الدولة أو جزء منها محتلاً، أو إذا كانت البلاد مهددة من عدو خارجي بشكل يجعل كل مقدرات الدولة تتجه لمكافحة هذا العدو، أو إذا كانت هناك اضطرابات وثورات قد يؤدي استمرارها إلى حرب أهلية. بحيث تشغل الأجهزة الحكومية والشعب في هذه الفترة بالظرف العصيب الذي تمر به الدولة، ولذا فمن الحكمة أن لا يتم إجراء أي تعديل دستوري خلال هذه الأزمات. ولو نظرنا إلى بعض الظروف العصبية التي مرت بها بعض الدول العربية في الوقت الذي كنا نعد فيه هذا البحث وهو ما أطلق عليها إعلامياً فترة "الربيع العربي"، وهي ثورات ومظاهرات بعض الشعوب على حكامها، مثلما حدث في جمهورية مصر العربية، حيث شلت الحياة السياسية تقريباً نتيجة مظاهرا

ت الشعب وخروجهم للشوارع للمطالبة بإسقاط الرئيس، كذلك في ليبيا حيث قاد الشعب الليبي مقاومة بدأت سلمية ثم انتهت مسلحة لإنهاء حكم القذافي، فهل كان في الإمكان تعديل الدستور في هذين البلدين في هذه المرحلة؟ ترفض الدساتير استغلال مثل هذه الظروف التي تكون فيها الحياة السياسية والاجتماعية مضطربة، ولذا تشدد على عدم جواز تعديل الدساتير في مثل هذه الظروف.

بعض الدساتير نحت منحى آخر فركزت على ظروف معينة منعت فيها تعديل الدستور، فنصت المادة ١٧٦ من الدستور الكويتي، والمادة ١٤٧ من الدستور القطري، والفقرة الثانية من المادة ١٢٠ من الدستور البحريني مثلاً على أن صلاحيات الأمير المبينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه. نفس الشرط - تقريباً - قرره الدستور الأردني في الفقرة ٢ من المادة ١٢٦ إذ لم يجز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته.

النظام الأساسي للحكم لم يتضمن أي نص يقيد تعديله خلال الظروف الاستثنائية، ومن البديهي عدم تعديل النظام الأساسي خلال الظروف الاستثنائية لأن معالجة الظروف الاستثنائية أولى من أي تعديل دستوري مدة الظروف الحرج الذي قد تمر به الدولة.

## الختام

في نهاية هذا البحث عن تعديل النظام الأساسي للحكم في المملكة نخلص إلى عدة نتائج وتوصيات، وهي:

- أن النظام الأساسي للحكم يعتبر دستور منحة قدمت من الملك للشعب، ومع ذلك يصعب استرداده، بسبب ارتباط القواعد النظامية في المملكة به، وركون الشعب إلى قواعده.
- بالنظر إلى إجراءات تعديل النظام الأساسي فإنه لا يمكن تصنيفه على أنه مرن لأن إجراءات تعديله لا تتوافق مع إجراءات تعديل الأنظمة العادية، ولا يعتبر دستوراً جامداً لأنه لا يستلزم إجراءات معقدة لتعديله.
- أن اللجنة التي وضعت مشروع النظام الأساسي لا ينطبق عليها وصف اللجنة التأسيسية الأصلية التي توكل لها الحكومات أو الشعوب صلاحية إنشاء دستور جديد، لأن سلطتها مقيدة، وصلاحياتها في وضع بنود الدستور محدودة.
- لم يتضمن النظام قواعد محددة تبين كيفية تعديله، ولذا نوصي أن تكون هناك نصوص واضحة تبين متى يتم تعديل النظام الأساسي، ومن يملك التعديل، وكيف يتم التعديل.
- رغم أن النظام الأساسي تضمن قواعد رئيسية تقوم عليها فلسفة الحكم في الدولة مثل أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة، وأن نظام الحكم ملكي، إلا أنه لم يتضمن أي قاعدة دستورية تحظر تعديل بعض موادها.
- لم يتضمن النظام الأساسي من هو صاحب الاختصاص في مراجعة مشروع تعديلات الدستور قبل عرضها على الملك للمصادقة عليها، وهذه نقطة جوهرية نوصي أن تضاف للنظام.



- لم يتضمن النظام الأساسي حظر تعديله في فترات الأزمات، أو الظروف الاستثنائية التي قد تمر بالمملكة مثل الحروب، أو الاضطرابات، وهذا أيضاً أمر مهم نوصي إضافته لنصوص النظام.

## المراجع

### الكتب والبحوث

- أبوخزام، د. إبراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، دار الكتاب الجديد المتحدة، الطبعة الثانية، ٢٠٠١.
- أوصديق، د. فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، الجزائر، بدون سنة طبع.
- باز، د. أحمد بن عبدالله، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، الخريجي للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٤٢١هـ.
- تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام ١٣١٩-١٤١٩هـ، إعداد معهد الإدارة العامة بالرياض، ١٤١٩هـ.
- الجواري، فتحي، مدى الحاجة لتعديل دستور الجمهورية العراقية، مقال منشور في النت في موقع المجلة القضائية العراقية، <http://www.yraqja.iq/print.670>.
- حاشي، د. يوسف، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
- حسن، د. عبدالفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
- خاشقجي، د. هاني يوسف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم- الأسس- التطبيقات، الطبعة الأولى، ١٤١٣هـ.
- خليل، د. محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
- الدراجي، حعفر عبدالسادة، تعطيل الدستور: دراسة مقارنة، دار الجامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨.
- رباط، د. ادمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، ١٩٧١، الجزء الثاني.
- الرشود، د. عبدالمحسن بن محمد، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام ١٣١٩-١٤١٩هـ، ١٤١٩هـ.

- الشرفاوي، د. سعاد و ناصف، د. عبدالله، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
- الشكري، د. علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
- شلهوب، د. عبدالرحمن بن عبدالعزيز، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، الطبعة الثانية، ١٤٢٦ هـ.
- شيحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- شيحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
- شيحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر، بدون سنة طبع.
- سعيقان، د. أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠٠٨.
- صادق، د. محمد توفيق ، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٣٨٥ هـ.
- الصالح، د. عثمان عبدالملك، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، نشر مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.
- صبرة، محمود محمد، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، بدون دار نشر أو رقم الطبعة، يونيو ٢٠٠٩.
- صبري، د. السيد، مبادئ القانون الدستوري، الناشر مكتبة عبدالله وهبة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩.
- طاجن، د. محمود رجب، قيود تعديل الدستور في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦.
- الطبطباني، د. عادل، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩.
- طليف، د. نوري، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد، الطبعة الثانية، ١٩٧٩.
- عساف، د. عبدالمعطي ، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، دار العلوم، ١٤٠٣ هـ.
- عبدالله، د. عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر، بدون سنة طبع.

- عبيدان، د. يوسف محمد، النظام الأميري كنهج للحكم في دول الخليج، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة السادسة والثلاثون، يناير ١٩٩٤.
- عبيد، د. محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، منشورات أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الثانية ٢٠٠٦.
- فرومون، ميشال، تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني، مجلة القانون العام وعلم السياسة، باللغة الفرنسية وترجمها د. محمد عزب صاصيلا، العدد الأول، ٢٠٠٧.
- فهمي، د. مصطفى أبو زيد، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.
- القحطاني، منى بنت قائد، التنظيمات الداخلية في مكة المكرمة بعد دخول الملك عبدالعزيز آل سعود (١٣٤٣-١٣٥١هـ)، دار الملك عبدالعزيز، الرياض، ١٤٢٧هـ.
- كرم، د. غازي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر مكتبة الجامعة، الشارقة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
- مطيع، د. المختار، المبادئ العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٥.
- المريخي، فدغوش، ضرورة التطوير وتطوير الضرورة، الاقتصادية الإلكترونية، الاثنين ٣٢/٠٨/١٤٣٢هـ. الموافق ٠٤ يوليو ٢٠١١ العدد ٦٤٧٥.
- النقشبندي، د. أحمد العزي، تعديل الدستور: دراسة مقارنة، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦.
- نسيب، د. محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ.

## الأنظمة واللوائح

- الأمر الملكي رقم أ/٢١٢ وتاريخ ٢٧/١٩/٢٠١٤هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٨ وتاريخ ١٢/٢/١٣٩٤هـ.
- المرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢ شوال ١٣٧٧هـ.
- التعليمات الأساسية، الصادرة بالأمر السامي بتاريخ ١٣٤٥/٢/٢١هـ.
- تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٢٠٠١ وتاريخ ١١/٧/١٤٢٦هـ.
- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ٢٧/١٨/١٤١٢هـ.
- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩١ وتاريخ ٢٧/١٨/١٤١٢هـ.

- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ ١٣ وتاريخ ١٣/٣/١٤١٤هـ.
- نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية المتجددة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ ١٣٥ وتاريخ ١٣/٥/١٤٣١هـ.
- نظام هيئة البيعة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ ١٣٥ وتاريخ ١٣/٥/١٤٢٧هـ.
- نظام مجلس الخدمة المدنية (المعدل) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م ٥٣١ وتاريخ ١١/١١/١٤٠٢هـ.
- نظام مجلس الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م ٤٥١ وتاريخ ١٧/٤/١٤٠٢هـ.

### الجرائد

- جريدة أم القرى، العدد ٤٠٦ في ٢٢/٥/١٣٥١هـ،
- جريدة أم القرى، العدد رقم ٥٥ وتاريخ ١٣٠/٦/١٣٤٤هـ.
- جريدة أم القرى، السنة الثانية، العدد رقم ٩٠ وتاريخ ٢٥/٢/١٣٤٥هـ، والسنة الثانية، العدد رقم ٩١ وتاريخ ١٣/٣/١٣٤٥هـ.
- جريدة أم القرى العدد ١٥٠٨ وتاريخ ٢١/٧/١٣٧٣هـ.
- جريدة أم القرى، العدد ١٧١٧ وتاريخ ٢٧ شوال ١٣٧٧هـ.
- جريدة أم القرى، العدد ٢٨١٣ وتاريخ ١٤/٤/١٤٠٠هـ.
- جريدة الشرق الأوسط، السبت ١٠ رجب ١٤٣٢ هـ ١١ يونيو ٢٠١١ العدد ١١٨٨٣
- العربية.نت، <http://www.alarabiya.net/default.html> الأحد ١٤ رمضان ١٤٣٢هـ - ١٤ أغسطس ٢٠١١م

## تعديل النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية

**د. إبراهيم محمد الحديثي**

أستاذ القانون الإداري المساعد، مدير عام الإدارة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة الملك سعود.

## تعديل النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية

### ملخص

يتمثل عنوان بحثنا في "تعديل النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية"، وتتجلى أهمية هذا البحث في عدة أمور منها ارتباطه بدراسة بعض أحكام القانون الدستوري السعودي، الذي لم يأخذ حقه من الدراسة حتى الآن. كذلك تظهر أهمية هذا البحث في أنه يحاول أن يجيب عن أسئلة معينة تتعلق بتحديد نوع النظام الأساسي للحكم، وطبيعته، ونوعه، وهل يمكن سحبه بعد صدوره، وهل هو مرن أم جامد، وماذا يترتب على هذا التحديد، وكيف صدر هذا النظام، وكيف يعدل، ومن يملك سلطة تعديله، والى أي مدى يمكن تعديل أحكامه، وهل يمكن تعديلها في أي وقت، ومن يملك صلاحية المصادقة على هذا التعديل؟

## **Modifying the Saudi Basic Law of the Government**

**Ibrahim Mohammad Alhudaithy**

Assistant Professor of Administrative Law

Director of Legal Department

College of Law & Political Science, King Saud University

### **Abstract**

This study focuses on modifying the Saudi Basic Law of the Government. The Basic Law is the Saudi written constitution. The importance of this paper lies in its relation with the Saudi constitutional law which has few researches explored its deep rules and regulations. This study tries to answer several questions about modifying Saudi constitution. What is the nature of this constitution, is it flexible for modifying, who enacted this constitution and how. Is the King has the authority to withdrawal such constitution. It is right to modify all its constitutional rules or there are some rules must not be modified. This study answers these questions and comparing such answers with several constitutions.