مقدمة المترجم

إذا كانت معرفة الكثير من دارسي القانون الدُّستوري باللغة العربية -فيما يتعلق بالتعديلات الدُّستورية- تقتصر على قاعدةِ سمو الدُّستور في تدرج قواعد النظام القانوني، والخطوط العريضة للتمييز بين الدَّساتير من حيث جمودُها ومرونتُها تبعًا لإجراءات تعديلها، وبيان تلك الإجراءات في بعض النُّظم القانونية، فإن ريتشارد ألبرت في كتابه (التعديلات الدُّستورية) يأخذنا في ترحالٍ حول العالم، يستعرض فيه عشراتٍ من الدساتير من حيث قواعد تعديلها: بعضها باستفاضةٍ وبعضها في إشاراتٍ موجزةٍ، فاتحًا لنا آفاقًا جديدةً للنظر والبحث، وهو يتجاوز الدراسات الحديثة حول التغيير الدُّستوري (الوافرة في عالمه والنادرة في عالمنا) في تركيزها بشكلٍ كبيرٍ على مناهج التفسير القضائي للتعديلات ونتائجه، وأسباب تعزيز السُّلطة التنفيذية وعواقبه، وصعود السُّلطة التشريعية وتراجعها، منتقدًا الاهتمام السائد بين فقهاء النظام الدُّستوري بتقنيات التعديل غير الرسمي -أي التغييرات في المغزى الدُّستوري دون تعديلٍ مماثلٍ في النَّص الدُّستوري- الذي يهيمن على الدراسات حول كيفية تغيير الدساتير؛ مما أدى إلى تنحية قواعد التعديل جانبًا، ساعيًا إلى إعادة التعديل الرسمي مرةً أخرى إلى بؤرة مجال التغيير الدُّستوري، موضحًا كيف ينجح التعديل ولماذا يُخفق؟ وما الذي نتعلمه من الصياغات المتنوعة لقواعده في أنحاء العالم؟

ويتساءل المؤلف في مقدمة كتابه الرائد عن السبب في أن كل دساتير العالَم المدونة تقريبًا -وهي ٩٦ بالمئة من مجمل الدساتير- تتضمن إجراءاتٍ لتعديل نصوصها، مشيرًا إلى أنَّ الامتثال لما يبدو قاعدةً عالميةً لتقنين قواعد التعديل الدُّستوري له بالتأكيد تأثيرٌ، لكنه تأثيرٌ محدودٌ. وقبل أن ينطلق في بحث الأسباب الأكثر أهمية، يؤكد لنا أنَّه «ليس هناك جزءٌ في الدُّستور أكثر أهمية من الإجراءات التي نستخدمها لتغييره»، حيث إنَّ «الدُّستور وقواعد التعديل هي مثل قُفل ومِفتاحه: لا يمكن لأحدهما أن يعمل دون الآخر»؛ ذلك أنَّ «قواعد التعديل الدُّستوري هي حُراس بوابات الدُّستور. إنها تستطيع

أن تحدد مَن المخوَّل بطرح التعديل وبأيةِ أغلبية؟ ومتى يصبح اقتراح التعديل نافذًا؟ وأين يتعين المصادقة عليه ومِن قِبَل مَنْ؟ وما الذي في الدُّستور لا يقبل التغيير؟ مقرِّرًا أنَّ قواعد التعديل الدُّستوري -سواء أكانت مصاغةً في نَصٍّ قانونيٍّ أو لم تكن- فإنها تقف على قمة تدرج قواعد الدُّستور وتقبعُ في أساس بُنيانه، مُثَبِّتةً أساس الدُّستور، وسامحةً -في الوقت ذاته- بتعزيزها متى كان ذلك لازمًا، وأنَّ قواعدها أساسيةٌ لدرجة أنه «يمكننا تعريف الدُّستور طبقًا لقواعد تعديله»؛ ذلك أنها تفتح نافذةً على رُوح الدُّستور، كاشفةً أعمق جوانب ضعفه، ومفصحةً عن أعظم مواطن قُوَّته.

وينطلق المؤلف من المكانة الخاصة التي تحتلها قواعد التعديل في التقليد الحديث للحكومة التمثيلية الحديثة، المستمدة من شرعنتها القانون الأسمَى والقانون العادي باعتبارهما مشتقَّين من رضاء المحكومين، وأنها تفتحُ طريقًا للناس وممثليهم لممارسة «العمل الأساسي للسيادة الشعبية»، ومن ثَم فهي أساسيةٌ لبقاء النظام الدُّستوري، ويؤكد في الوقت ذاته أن قواعد التعديل يمكن استخدامها لتدمير الدُّستور؛ فإجراءات التعديل يمكن استخدامها لتعزيز المؤسسات الدُّستورية أو لتحطيمها، ولدعم الحقوق المنصوص عليها فيه أو لتقليصها، ولتسريع التقدم في المهمة التي يضعها الدُّستور لنفسه أو لكبحه، باختصارٍ يمكن استخدامها في بناء أهم الأسس التي تحميها قواعد التعديل من التغيير بالوسائل العادية أو في هدمها؛ ذلك أن إجراءات التعديل تحدد الشروط التي يمكن في ظلها استبدال كل القواعد الدُّستورية الأخرى بشكلٍ قانونيٍّ.

وإذا كانت القواعد الدُّستورية بشكلٍ عامٍّ تضع قواعد اللُّعبة في المجتمع، فإن قواعد التعديل تحدد قواعد تغيير القواعد. ويؤكد المؤلف أنه ليس بوسعنا أن نفهم المراحل الرئيسية في النُّظم الدُّستورية حول العالَم بدون تشخيص كيف استُخدم التعديل؟ وكيف أُسيء استخدامه في صنع الدساتير وهدمها؟ وأن الحلقة الأساسية في ذلك كانت تطوير تنويعةٍ منتقاةٍ من إجراءات التعديل واستغلالها، وظهور فقه التعديلات غير الدُّستورية وتوسعه، والضغط المتعاظم من أجل انخراطٍ شعبيٍّ متزايدٍ في التغيير الدُّستوري. ويوضحُ أن أعظم نقاط قوة قواعد التعديل تكمُن في تعدد استخداماتها؛ فقواعد التعديل تجعل تغيير القانون الأعلى أصعب من تغيير القانون العادي من الناحية

الرسمية، وهي من الناحية الوظيفية (في حال عدم استخدامها لانتهاك الدُّستور) تضيء الطريق نحو تحقيق التوافق بين التوقعات والأداء الدُّستوريَّين من خلال عمليةٍ منظمةٍ. وقواعد التعديل مهمة أيضًا رمزيًّا لسببٍ آخرَ لا يتم الالتفات إليه في أغلب الأحيان، ولكنه في صميم وجودها، إنها غالبًا ما تكشف أكثر قِيَم الدُّستور عمقًا.

ولم يدخر المؤلف جهدًا في توضيح أن التعديل يحظَى بالمشروعية، ليس فقط لكونه قانونًا، ولكن كذلك بسبب كيف أصبح قانونًا، فحيثما تكون عملية التعديل حرةً وعادلةً يُنتجُ التعديل مشروعيةً اجتماعيةً، ويُسبغُ مصداقيةً ومرجعيةً على النتيجة، وحيثما أُلقيت غلالةٌ من المشروعية على وضع القانون عندما يكون غرضه الحقيقي هو تعزيز انتصارٍ أو غزوٍ عُدَّ ذلك تزييفًا للأثر المشرعن للتعديل.

لقد أصبحت الدساتير المدونة مرادفًا للديمقراطية في القرنين التاسع عشر والعشرين، ويوضح الكاتب كيف استغلت النُّظم الاستبدادية «الخواص المفضلة عاطفيًّا لكلمة الدُّستور»، حيث استَغلت الأنظمة الاستبدادية ذلك الارتباط لتستخفي وراء نَصٍّ دُستوريٍّ مصاغٍ استراتيجيًّا على نحوٍ يعتنق الديمقراطية ويبدو متوافقًا مع النظام الدُّستوري الديمقراطي، ولكنه قد يكون في الحقيقة مجرد واجهةٍ، مستعيرًا عبارةً لفقيه آخر: «اليوم لدى نُظمٍ كثيرةٍ في العالم دساتيرُ دون نظامٍ دستوريٍّ. لقد وُجد طغاةٌ كثيرون، سواء أفرادًا أو جماعاتٍ. إن الدساتير ستارةٌ ملائمةٌ يمكنهم إخفاء استبدادهم خلفها».

ويحدد المؤلف مشروعه في عرض جوانب قواعد التعديل الدُّستوري كلها، مع الإجابة على أسئلة ظلت دون إجابةٍ، أو لم تُطرح أصلًا! متناولًا الأمر من منظوراتٍ مقارنةٍ وفقهيةٍ وتاريخيةٍ ونظريةٍ؛ لكي يشرح كيف تَبني الدساتير -بطريقةٍ صحيحةٍ أو غير صحيحةٍ- قواعدَ تعديلها، ومتى يكون التعديل صائبًا، ومتى لا يكون كذلك، ولماذا يتعين أن تكون قواعد التعديل مصممةً لكي تحقق التناسب بين محتوى التغيير والإجراء المستخدم للمصادقة عليه، واصفًا كتابه بأنه خارطة طريقٍ للإبحار في عالَم التعديل الدُّستوري، ومخططٌ أَوَّليٌّ لبناء قواعد التغيير الدُّستوري وتحسينها.

ويطرح المؤلف في مستهل كتابه سؤالًا جوهريًّا يعود إليه أكثر من مرةٍ كلما تعمق

في البحث: ما هو التعديل الدُّستوري؟ بدايةً من التساؤل حول ما إذا كان أثرُ التعديل عنصرًا في تعريف تغييرٍ دُستوريٍّ معينٍ على أنه تعديلٌ، وهل يتعين أن يمارِس أيُّ تعديلٍ تأثيرًا محدود المجال سلفًا لكي يمكن تصنيفه بشكلٍ دقيقٍ كتعديلٍ؟ أم يجب علينا أن نُصنف كلَّ تغييرٍ في الدُّستور تمت الموافقة عليه من خلال اتِّباع قواعد التعديل كتعديلٍ، بصرف النظر عن تأثيره في القانون وما يتبعه في السياسات والمجتمع؟

وهو يتناول عدة علاماتٍ كبرى في التعديلات الدُّستورية التي تتجاوز المفهوم الذي يتبادر إلى الذهن من مصطلح التعديل؛ لتوضيح ماهية التعديل الدُّستوري؛ أبرزها: الإصلاح الدُّستوري الذي أجراه (ديجول) على دستور ١٩٥٨م باستخدام الاستفتاء في نظام انتخاب رئيس الجمهورية، بالمخالفة لقواعد التعديل التي تضمنها دستوره، ومنها: مذهب الهيكل الأساسي الذي ابتدعته المحكمة العليا الهندية لإبطال تعديلات استوفت المعايير الإجرائية لمساسها بالهيكل الأساسي للدستور، وكذلك نظرية المراحل الدُّستورية في التاريخ الأمريكي العائدة إلى بروس أكرمان، والتي فَسر بها تغيير قواعد التعديل بدون استخدام قواعد التعديل المقننة.

والمثال البارز لذلك هو دستور الولايات المتحدة الذي وُلد بالالتفاف على قواعد التغيير الصعبة للغاية الواردة في مواد الاتحاد، والتي كانت تتطلب موافقة كلٍّ من الكونجرس والمجالس التشريعية في كلٍّ من الولايات الثلاث عشرة؛ لكي يصبح التعديل نافذًا، وهو ما كان يمثل حدًّا أدنى كان من المستحيل حرفيًّا تحقيقه طالما لم يتم تبني تعديل للمواد، وعندما التأم مؤتمر فيلادلفيا لغرضٍ وحيدٍ واضحٍ هو مراجعة المواد، اقترح المؤتمر دستورًا جديدًا في مجمله يصبح ساريًا عندما يتم التصديق عليه من جانب تسعٍ من أصل ثلاث عشرة ولايةً، وهو حدٌّ -بالنسبة لوضع دستورٍ- يَقِلُّ كثيرًا عما كان يستلزمه تعديلٌ بسيطٌ لبعض المواد، وتمت الموافقة على الدُّستور الجديد نهائيًّا في مؤتمراتٍ استثنائيةٍ في مختلف الولايات.

وتطرح تلك الحالات وغيرها مما حفل به الكِتاب التساؤل ذاته: هل تُفهمُ تلك التغييرات بشكلٍ دقيقٍ على أنها تعديلاتٌ دُستوريةٌ في إطار القانون؟ أم من الأفضل وصفها بأنها انتهاكاتٌ غير مشروعةٍ لقواعد التعديل المقننة؟

وفي إطار تفسيره لتلك التعديلات يطرح المؤلف نظريته الجديدة حول البتر الدُّستوري، معرفًا بذلك التغيير الذي يتجاوز حدود التعديل القانوني، ويغير هيكل الدُّستور وبِنيته الأساسية، ولا يصل إلى حَد وضع دستورٍ جديدٍ، في إطارٍ من القَبول السياسي والاجتماعي، حيث تكون تلك التغييرات غير قانونيةٍ وفي الوقت ذاته غير فاقدةٍ للمشروعية؛ ذلك أنها تخرج عن قواعد التعديل المقننة، وبالتالي لا يمكن وصفها بأنها قانونية، بمعنى احترام قواعد التغيير السارية قانونًا، بيد أن لكلٍّ من تلك الوقائع -في الوقت الذي تخرجُ فيه على قواعد التعديل المقننة- حقًّا في الاتِّكاء على المشروعية الاجتماعية؛ إذ حَظِيت بالقَبول العام كتغييرٍ سليمٍ لممارسة التعديل، بصرف النظر عما إذا كانت تنتهك الإجراءات المقننة للتعديل من المنظور القانوني الرسمي.

ولا يفوت الكاتب أن يؤكد على موقف لجنة فينيسيا بصدد ما إذا كان ينبغي على الدول الالتزام بقواعد التعديل المقننة، ففي تقريرها عام ٢٠٠٩م حول التعديل الدُّستوري أقرت اللجنة أنه في بعض الأحيان قد يكون الإصلاح الدُّستوري غير التقليدي مقبولًا إذا أخذنا بعين الاعتبار الهدف المبتغَى، كتعزيز الديمقراطية على سبيل المثال، وأكَّدت اللجنة -مع ذلك- موقفها العام ضد القطيعة مع قواعد التعديل المنصوص عليها؛ إذ يُعَدُّ التمسك الحازم بالقانون شرطًا -بالنسبة للَّجنة- لإسباغ المشروعية على التغيير الدُّستوري، ورددت اللجنة الرأي ذاته عندما واجهت مسألة استخدام الاستفتاءات غير النظامية مؤخرًا في عام ٢٠١٥م، وبصورةٍ قاطعةٍ تمامًا في هذه المرة: لا يجب اللجوء إلى استفتاءٍ من جانب السُّلطة التنفيذية من أجل الالتفاف على إجراءات التعديل البرلمانية، فالأمر بالنسبة للجنة هو أن شاغلي مقاعد السُّلطة قد يستغلون تعديلًا من خلال الاستفتاء؛ لتحقيق طموحاتهم. إن الآراء الرسمية للجنة في كيفية تغيير الدساتير تُفيد المصلحة العامة في اليقين القانوني، لكنها في الوقت ذاته تنطوي على تناقضٍ؛ فاللجنة تعارض استخدام الاستفتاءات الانتقائية -التي قد تكون الوسيلة النهائية لتجميع الإرادة الشعبية والتعبير عنها- بسبب الخوف من أن يُضعف الاختيارُ الشعبيُّ الديمقراطيةَ.

ويضيف المؤلف إلى ذلك أن للتعديل الرسمي مزاياه الخاصة المعززة للديمقراطية؛ فقواعد التعديل الدُّستوري الرسمية -في أفضل حالاتها- تخلق طريقةً عامةً يمكن

توقعها، وشفافةً للتعبير عن مجموع تفضيلات صناع القانون والشعب الذي يمثلونه. إن تقنين قواعد التعديل يجعلُ قواعد التغيير قابلةً للمعرفة، ويمكن الوقوف عليها؛ فالتقنين يُطمئن المصلِحِين، ومعارضيهم، والشعبَ بصدد القاعدة التي يشترطها الدُّستور لتغيير قواعد القانون في المجتمع. ويُعلَن التعديل الرسمي -عندما يكون التعديل ناجحًا نتيجة العمل الجماعي- في كتابةٍ جديدةٍ تُقدم مرجعًا علنيًّا ومتطورًا للمناقشة والتعاون المستقبليين، مفيدًا أيضًا المساعي الجديدة للتراجع عن التغيير الجديد. والعلانية هي لُبُّ السبب في أن احترام إجراءات التعديل الرسمي محوريٌّ فيما يتعلق بحكم القانون، لكنَّ الاعتماد على التغيير غير الرسمي يمكن أن يُنتج ثقافةً دُستوريةً يشعر الناس فيها أنهم ملزمون بكلمات الوثيقة التي يفترضُ بها أن تحكمهم. في حالة التعديل الرسمي سوف تكون الكتابةُ الدُّستورية الجديدةُ قد تمت شرعنتها عبْر الإجراءات المستخدمة للموافقة عليها، ويجبُ على صناع القانون -في ديمقراطيةٍ دُستوريةٍ يحكمها دُستورٌ مدوَّنٌ- أن يلتزموا بالقواعد المدونة للتغيير الدُّستوري عندما يكون التغيير الذي يسعون إلى إحداثه محكومًا بقاعدةٍ واضحةٍ.

ويلفت الكاتب النظر الى ظاهرةٍ غير مألوفةٍ في عالَمنا العربي، حيث تصدت المحاكم في العديد من الدول، بل أبطلت التعديلات الدُّستورية التي استوفت إجراءات التعديل المنصوص عليها في الدُّستور، موردًا على ذلك الكثير من الأمثلة. وكانت المحكمة العليا الهندية هي من شقت ذلك الطريق، وتبعتها العديد من المحاكم في دولٍ شتى من عالَم اليوم.

ويشير المؤلف إلى أن الإبطال القضائي للتعديلات الدُّستورية -طبقًا للنظرة السائدة في المجال اليوم- يقوم على أسسٍ ديمقراطيةٍ، بالنظر إلى العلاقة بين السُّلطات المؤسِّسَة والمؤسَّسَة؛ فالسُّلطة المؤسِّسة هي سُلطةٌ قبل تأسيسية تتحكم في كيفية وضع الدُّستور، وكذلك كيفية ممارسة السُّلطات المؤسَّسة سُلطتها المفُوَّضَة المحددة في تغيير الدُّستور باسم الشعب، والسُّلطة المؤسِّسة -الهيئة التي نعتبرها «الشعب»- تخلقُ دُستورًا، ومن ثَمَّ تفوض السُّلطاتِ المؤسَّسَةَ -أجهزة الحكم- في أن تعمل باسم الشعب طبقًا للدستور.

والسُّلطات المؤسَّسة مخولةٌ بأن تعدِّل الدُّستور طالما أن أي تعديلٍ له لا يقوض الدُّستور كما تم بناؤه من قِبل السُّلطة المؤسِّسة، ويكون للسُّلطة المؤسِّسة وحدها أن تغير الدُّستور بطريقةٍ تختلف جوهريًّا عما تم بناء الدُّستور كقانونٍ عليه، وعلى ذلك الأساس تقتضي الديمقراطية من المحاكم أن تحمي خيارَ السُّلطة المؤسِّسة في تركيز إراداتها السيدة في القانون الأعلى عند لحظة الخلق الدُّستوري، وللمَحاكم في حماية ذلك الاتفاق السُّلطة في إبطال التغييرات الدُّستورية التي تجريها السُّلطات المؤسَّسة التي تتجاوز حدود الدستور المتفق عليها شعبيًّا.

ويعرض لنا الرأي الآخر المناهض لسُلطة المحاكم في إبطال التعديلات الدُّستورية على اعتبار أن المحاكم بذلك تنكرُ الاختيار الديمقراطي للمصلِحين والشعب؛ ذلك أن العمل الاستثنائي للمحاكم في إبطال تعديل دستوري صحيح إجرائيًّا هو مثالٌ لـ«إسباغ الطابع القضائي على السياسات الكبرى»، وهي جملةٌ شائعةٌ الآن تشير إلى أكثر الأمور أهمية من حيث مكانتها السياسية التي تؤسس النُّظم المتداخلة وتحددها وتقسِّمها بجرأةٍ في المجال السياسي.

لقد بتَّت المحاكم في جميع أنحاء العالم باضطرادٍ كبيرٍ أمورًا كان يُنظر إليها بوصفها أمورًا سياسيةً صِرفةً، وليست قانونيةً بحالٍ: من حظر الأحزاب السياسية في الجزائر وتركيا، والحكم في الاستحقاقات الرئاسية والمتعلقة برئاسة الوزراء في كولومبيا وروسيا، والبَت في نتائج الانتخابات في المكسيك وتايوان، والنظر في منازعاتٍ حول السياسة المالية والشؤون الخارجية في البرازيل وإسرائيل والمملكة المتحدة، وتقييم المشروعية الدُّستورية للنظام في فيجي وكوريا الجنوبية، مُلغِيةً تعديلاتٍ تجد مكانها المناسب في تلك القائمة بالنسبة لأولئك الذين يرَون فيها انتحالًا قضائيًّا للسُّلطة على حساب الحكم الذاتي الديمقراطي، وهو يشرح باستفاضةٍ الأسباب أو الاستراتيجيات التي استندت إليها المحاكم عبر العالَم لإبطال التعديلات الدُّستورية.

والمؤلف يدافع عن الحق في تعديل الدُّستور، على اعتبار أن السبب الأصيل لتغيير الدُّستور هو السبب ذاته لوضعه، وهو: أن ينعكس الواقع الحالي وقِيم الناس المرتبطين معًا وطموحاتهم وهُويتهم من خلال قانون أعلى، حيث تَمنح إجراءات التعديل

الدُّستوري صناعَ القانون والشعبَ طريقةً لتخليص دُستورهم من خطأٍ ظاهرٍ، أو لتحديثه دون الحاجة إلى كتابة دستورٍ جديدٍ كليًّا.

ويجعل التعديل من الممكن إنجاز تغييرٍ دُستوريٍّ سلميٍّ دون تحمل تكاليف بدائل غير مرغوبةٍ: إما الحكم بدستورٍ معيبٍ غير مناسبٍ للعصر، أو تصاعد ثورةٍ ربما يصاحبها عنفٌ والحاجة إلى البدء من الصفر. وعندما يجري تبنِّي قواعد التعديل بعنايةٍ وتطرح للتداول، فإنها تترجِم الخيارات الشعبية إلى قانونٍ، مع تحقيق التوازن بين تلك الخيارات وأهم القِيم الأساسية للنظام السياسي.

ويقرر الكاتب أن حق تعديل الدُّستور هو قبل كل شيءٍ حقٌّ في الاختيار الديمقراطي، وعلى ذلك يتعين أن تصمم قواعد تعديل وتُستخدم لغايةٍ مرتبطةٍ بذلك: إن المبدأ الديمقراطي يستلزم أن تكون الأُمة قادرةً على «أن ترفض أي جزءٍ من الدُّستور لم تعد التزاماته عائدةً إلى الناس»، «وعلى ذلك يستلزم النظام الدُّستوري المكتوب طريقةً لا تقتصر على كتابة الدُّستور من قِبل الشعب فحسب، بل تشمل كذلك إعادة كتابة الدُّستور من قِبل الشعب»، وبالإضافة إلى حفز أسس الديمقراطية القائمة على الأغلبية، فإن قواعد التعديل الرسمية يجب أن تشجع أيضًا الأسس الجوهرية للديمقراطية، وتحديدًا أغراضها في موازنة الأغلبية وحماية الأقلية.

والكِتاب -إضافة إلى ذلك- يفتح لنا نافذةً على العديد من القِيم والدروس المهمة المستقاة من تجارب الأمم في مجال الفقه الدُّستوري، ومن ذلك: القانون الأساسي الألماني الذي وُضع تحت وصاية الدول المنتصرة على النازية، حيث شَكلت حماية الحقوق قلب النظام الدُّستوري الجديد، ولجأ المجلس البرلماني إلى عدم قابلية التعديل؛ لكي يشدد على أهمية الحقوق الأساسية في ألمانيا الجديدة، وأصبح القانون الأساسي أول دُستورٍ ألمانيٍّ يحصن حقوق المواطنين، ويطلب من الدولة أن تدافع عن تلك الحقوق ضد الانتهاك، وكان المجلس البرلماني واضحًا في هدفه: الحقوق الأساسية سوف تكون مركزيةً، وليست هامشيةً بالنسبة للقانون الأساسي، والكرامة للإنسانية سوف تتغلغل في كامل النظام القانونى، وأن الفرد «بشكل قطعيٍّ أسمى من الدولة، والجمهورية الاتحادية موجودةٌ من أجل المواطنين وليس العكس».

لقد خلق التحصين المطلق للكرامة الإنسانية في القانون الأساسي الألماني حدودًا معلومةً تُطَوق سُلطة الدولة، واليوم تقف الكرامة الإنسانية على قمة الهيراركية الدُّستورية في ألمانيا. وينقل عن دونالد كومرز وروسيل ميلر أن القانون الأساسي «وضع الكرامة الإنسانية في القلب من نظامة القِيَمي»، وملاحظتهما أن البند الخاص بالكرامة الإنسانية في القانون الأساسي «يعبر عن القيمة الأعلى في القانون الأساسي، الذي يُفصح عن جوهر كامل الوثيقة وروحها»، حيث أعلى القانون الأساسي من التزام الدولة بالكرامة الإنسانية، باعتبارها قيمته الأكثر أهمية في كلٍّ من رمزية تقنينه، وتأثير تحصينه.

كما أكدت المحكمة الدُّستورية أن «الكرامة الإنسانية هي على أعلى قمة النظام القيمي للقانون الأساسي»، وأن الكرامة الإنسانية تعني أن « كل كائنٍ إنسانيٍّ له الحق في التقدير الاجتماعي والاحترام في المجتمع»، وأن على الدولة أن تعامل الأشخاص على أنهم شيء أكثر من مجرد «محض كائنات».

وقررت المحكمة -بصدد المادة (٢/ ٢) من القانون الأساسي، التي تخول البرلمان بأن يضع حدودًا لحق الفرد في الحرية الشخصية- أن تلك السُّلطة البرلمانية -على كل حالٍ- هي نفسها محدودة، بشكلٍ خاصٍّ بعدم قابلية الكرامة الإنسانية للانتهاك، والتي أسمتها المحكمة مرة أخرى «القيمة الأعلى في النظام الدُّستوري»، وشددت المحكمة على أن «ذلك يعني أنه يجب أن ننظر لكل فردٍ في المجتمع على أنه ذو قيمةٍ متساويةٍ»، وأكدت أن «مما يتعارض مع الكرامة الإنسانية جعْل الأشخاص مجرد أدواتٍ للدولة».

ومرة أخرى أشارت المحكمة إلى تفوق الكرامة الإنسانية كقيمة دستورية: «حياة الإنسان مرتبطة جوهريًّا بالكرامة الإنسانية، باعتبارها أسمى مبادئ الدُّستور، والقيمةَ الدُّستوريةَ الأعلى».

وينقل لنا من كولومبيا -بشأن تطبيق مذهب الهيكل الأساسي- تشديد المحكمة الدُّستورية في معرض بيان السبب في أن سُلطة التعديل مقيدةٌ محدودةٌ، حتى وإن كان النص المدون لدستور البلاد لا يفرض حدودًا صريحةً على التعديل، وهو أن سُلطة التعديل مؤَسَّسةٌ، ومحدودةٌ بالمقارنة بالسُّلطة المؤَسِّسة وأقل منها، وأن الأخيرة -حال

كونها سُلطةً مطلقةً وغير محدودةٍ، ودائمةً- طليقةٌ من الحدود أو القيود المتعلقة بالاختصاص؛ لأن أعمالها سياسيةً وتأسيسيةً، وليست قانونيةً، وصلاحيتها مستمدةٌ من الإرادة السياسية للمجتمع»، ورأت المحكمةُ أن دَورها هو حماية الدُّستور من الاستبدال غير المصرح به، الذي وصفته المحكمة بأنه استبعادٌ (له)»، أو «استبدالٌ (له)» لا يدعمه شيءٌ سوى إجراء مشرعن بممارسة سُلطةٍ مؤَسَّسةٍ.

ويأتينا بمثالٍ آخرَ من جمهورية التشيك، حيث يُحصِّن الدُّستور «الشروط الأساسية للدولة الديمقراطية»، ويجعلها غير قابلةٍ للتعديل أو التفسير بما يناقضها، بنصه على أن «أي تغييرات في المتطلبات الأساسية لدولةٍ ديمقراطيةٍ منظمةٍ بحكم القانون غير مسموحٍ به»، «ولا يجب أن تفسَّر القواعد القانونية على أنها تُخَوِّل أيًّا كان أن يتخلص من أو يعرقل الأسس الديمقراطية للدولة».

وقد وُضعت كلٌّ من القاعدتين موضع الاختبار، عندما أبطلت المحكمة الدُّستورية تعديلًا سعى إلى تقصير مدة مجلس النواب، ومعه قرار الرئيس بالدعوة إلى انتخاباتٍ جديدةٍ للمجلس، وكانت أسس قرار المحكمة هي واجبها في حماية الجوهر الأساسي للدُّستور، كما ينعكس في القاعدة غير القابلة للتعديل التي تقنن المتطلبات الديمقراطية ضد الاعتداء.

وشددت المحكمة على أن الدُّستور قام على «القيم الديمقراطية التي لا تُمَسُّ للمجتمع الديمقراطي»، وبالنسبة للمحكمة لا يعارِض الدُّستور في المفهوم الوضعي السيادي (sovereigntist) البرلماني في أن كل أعمال السُّلطة التشريعية التي أُقرت حسب الأصول ذات سموٍّ. وعوضًا عن ذلك أوضحت المحكمة أن السُّلطة التشريعية خاضعةٌ للدُّستور بصرف النظر عن مواصفات الأغلبيات التشريعة التي قد ترغب في إحداث تغييرٍ في نصه، وشبهت المحكمة التعديل بعدوانٍ على الديمقراطية، مقرِّرةً أن الديمقراطية مصونةٌ في الدُّستور التشيكي، وانتهاك هذا المبدأ الديمقراطي «حتى بقرارٍ من الأغلبية أو قرارٍ جماعيٍّ من البرلمان، لا يمكن تفسيره سوى على أنه إلغاءٌ لتلك الدولة الدُّستورية».

وفي ثنايا بحثه يحدد المؤلف -مع التنبيه إلى سذاجة التصميم الدُّستوري الذي يعتمد على قوة الكلمات وحدها لحماية النَّص الدُّستوري من التعديل أو الاستبدال-

ما تستلزمه الديمقراطية: انتخاباتٌ حرةٌ وعادلةٌ في فتراتٍ منتظمةٍ، وحمایاتٌ للحقوق المدنية والسياسية وحقوق الإنسان، وفصلٌ دقيقٌ وفعليٌّ بين السُّلطات، وشبكةٌ مترابطةٌ من الضوابط والموازنات، ومجموعةٌ فعالةٌ ومستقلةٌ من المؤسسات العامة، واقتصادٌ حرٌّ وعادلٌ، ومساراتٌ للمشاركة الشعبية في صنع القرار، والتزامٌ بالتعدُّدية.

ويلحظ المؤلف أن التصميم المعياري لقواعد التغير الرسمي في دساتير العالم اليوم لا يقنن الاختلاف بين التعديل والبتر. وتحدد الأغلبية السائدة من الدساتير قواعد التغيير فيما يتعلق بالتعديل حصريًّا، وتُخفِق في تقنين قواعد تغيير الحقوق والهيكل والهُوية بدون قطع الاستمرارية القانونية، ويرى أن إحداث تغييرٍ قانونيٍّ ذي أهمية قصوى -وفقًا للنموذج المعيارى- يتطلب وضع دستورٍ جديدٍ، بما يستلزمه من استثمار وقتٍ وموارد، إلى جانب تحمُّل مخاطرة الفشل غير البسيطة، وقَطْع الاستمرارية القانونية التي لا تقدر بثمنٍ بالنسبة لاستقرار النظام الدُّستوري.

مشيرًا -في إطار تعزيز أطروحته حول البتر الدُّستوري- إلى أن الإصلاح الكبير هو دستورٌ كبيرٌ متنكرٌ كتعديلٍ دستوريٍّ، وهو أمرٌ متعذرٌ بدون بناء القَبول الشَّعبي اللازم لإضفاء الشرعية على مجموعةٍ من الإصلاحات على درجةٍ من الأهمية كانت توجب تقنينها في دستورٍ جديدٍ، ولا ينبغي إقرار مثل هذا الإصلاح الدُّستوري بأي تصويتٍ تشريعيٍّ سهلٍ، بل عبْر إجراءاتٍ أكثر تعقيدًا للتغيير والشرعنة الشعبية، ومع تسليمه بأن أي تغييرٍ دُستوريٍّ لا يجب أن يكون فوق سُلطة صناع القانون والشعب، ولكن التغييرات الكبرى يتعين إجراؤها دون قطع الاستمرارية القانونية، ولكن ليس بدون حشد قدْرٍ من الموافقة أعلى من القرار العادي من الشعب والمؤسسات اللازمة؛ لشرعنة التغيرات التحويلية.

ويتناول ما درج عليه كثيرٌ من الدساتير من النَّص على تحصين نصوصٍ بعينها من التعديل، مفرِدًا الصفحات الطِّوال؛ لبيان أشكال النَّص على عدَم القابليةِ للتعديل وأسبابه، مُقرًّا بأنها تمثل إشكاليةً عميقةً بالنسبة للنُّظم الدُّستورية الديمقراطية؛ فعدم القابلية للتعديل تُقوِّض الوعد الرئيسي للنظام الدُّستوري الديمقراطي من خلال تقييد عالم الاحتمالات الدُّستورية المفتوحة أمام أولئك الذين يحكمهم الدُّستور، حيث

تحجب عن الناس وممثليهم ما هو أكثر من مجرد حقٍّ إجرائي في تعديل الدُّستور: إنها تختطفُ منهم الأساس الأكثر أهمية لكل الحقوق الديمقراطية. فعندما يرفض دستورٌ سُلطةَ التعديل والحق الأساسي في وضع تعريفٍ للنفس، فإن الدُّستور الديمقراطي لا يمكن أن يكون ما يُفترض أن يكون عليه: سيرةٌ ذاتيةٌ مستمرةٌ للشعوب، مشروعٌ للتميز، وصورةٌ ذاتيةٌ دائمة التطور. مقررًا أن التعديل أكثر من ملمحٍ بِنائيٍّ في الدساتير، إنَّهُ حقٌّ أساسيٌّ متأصلٌ في طبيعة الدُّستور، فالحق في تعديل الدُّستور جزءٌ من حزمةٍ أكبرَ من الحقوق الديمقراطية، تشمل الحقوق في مواطنةٍ مستنيرةٍ، والإجراءات التداولية، والفرصة المتساوية والوافية للمشاركة في المناقشة العامة، إلى جانب الحق في التمثيل المؤثر، وعدم القابلية للتعديل تُلغي كل ذلك، إنها تَشلُّ الحوار الشَّعبي في المسألة غير القابلة للتعديل، وتُلغي صوت الأجيال الحاضرة والمستقبلة بالمقارنة بالجيل المُحَصِّن، وتُلغي المواطنة المستنيرة، وتَحُط من قيمة التداول، وتنكر التمثيل المؤثر للجيل الحاضر.

إن عدم القابلية للتعديل -فضلًا عن ذلك- تفترض مسبقًا الإحكام في تصميم النَّص الدُّستوري وتفسيره، وتَكبِت الابتكار الديمقراطي والتعلم الجمعي الذي يمكن أن يقنع الأجيال الحاضرة والمستقبلية باستصواب الخروج على قاعدةٍ دستوريةٍ محصنةٍ بشكلٍ مطلقٍ تم اختيارها منذ زمنٍ طويلٍ. ولعدم القابلية للتعديل نتيجةٌ عمليةٌ سلبيةٌ إضافيةٌ: إنها تنكرُ على الفاعلين السياسيين والشعب سُلطةَ اختبار التفسيرات القضائية للقواعد الدُّستورية الرسمية والأعراف غير الرسمية.

ويُذكرنا المؤلف بأن وضع دستورٍ ليس عملا سهلًا، ويقعُ غالبًا في ظروفٍ «تعملَ تقريبًا ضد وضع دستورٍ بشكلٍ جيدٍ»، وأن محتوى الدساتير متداخلٌ ومتشابكٌ، وأن ٨٠ بالمئة من الدُّستور يظلُّ مستمرًا بصفةٍ عامةٍ بعد إعادة كتابته.

ويطالبنا بأن نفكر في الدُّستور بوصفه فعلًا واسمًا، فيمكن بالطبع أن نفهمه على أنه وثيقةٌ وشيءٌ يؤطر هياكل الحكومة، ويحدد سُلطات المؤسسات العامة، ويقنن الحقوق، ولكنه أيضًا فعلٌ، وعمليةٌ مستمرةٌ لتعريف الذات وإعادة التعريف، وشيءٌ يدعو الناس الذين سيتم حكمهم بموجبه إلى كلٍّ من تشكيل القواعد التي تحكمهم، وإعادة تشكيلها

حسبما يكون لازمًا مع الزمن والتجربة والقيم المتطورة، وتقوم أقوى مقاومة لعدم القابلية للتعديل على الفكرة القوية القائلة بأن «الدُّستور» اسمُ فعلٍ، يعكس «فعلًا أو نشاطَ التكوين»، (قاصدًا إياه في الإنجليزية (Constitution)، وبهذا المعنى لا يكون الدُّستور مكتملًا أبدًا، وهو على الدوام في تكوينٍ، ولا تكون أيةُ تسويةٍ نهائيةً، وبكلماتٍ أخرى: يكون الدُّستور في تكوينٍ دائمٍ، ويظل الشعب في حوارٍ دائمٍ كلٌّ مع الآخر، ساعين دومًا إلى التحسين في ترتيباتهم الحالية، عالمين أن المهمة –حتى في أحسن حالاتها– لا تنتهي. والحوار المستمر حول الدُّستور وقدرته على مواجهة التحديات هما ما يمنح الناس الذين يحيَون في ظل أي دستورٍ الصلاحيةَ كمشاركين في مشروع الدُّستور وإعادة تكوينه، وهو أيضًا ما يبعث الرُّوح في الاتفاقات المدونة وغير المدونة التي تجعلُ الدُّستور أمرًا مركزيًّا لحياة الكِيان السياسي.

ومن أهم الدروس التي يقدمها الكِتاب: أن الدُّستور لا يُصدِر حكمًا على إذا ما كان خيارٌ سياسيٌّ ما صائبًا أو مخطئًا، إنه يُقيِّم فقط ما إذا كان الخيارُ مطابقًا للعملية القانونية التي اشترطها نَص الدُّستور من أجل القيام به ككلٍّ، وهو درسٌ أكدته المحكمةُ العليا في الولايات المتحدة في عديدٍ من أحكامها، وعلى ذلك تكون الطريقة الأكثرُ ملاءمةً لتحديد مفهوم الاختيار الشَّعبي في الولايات المتحدة هي أن نفهم أنه يعكس القيمة الإجرائية للحياد في الوصول إلى النتيجة، فبموجب دُستور الولايات المتحدة لا يوجدُ حظرٌ على أيةِ نتيجةٍ يدعمها القَبول الشَّعبي؛ لأن المشروعية محددةٌ بكيفَ، وليس بماذا اختار الشعب، وهذا هو أصل مشروعية الدُّستور ومصدرها الدائم، ليس الاتفاق في ذاته بل بشكلٍ أكثر تحديدًا الصعوبة في تحقيق ذلك الاتفاق هي ما يُضفي المشروعية على التعديل الحاصل.

ليس هناك دستورٌ مكتملٌ بشكلٍ مطلقٍ، كما يؤكد المؤلف، مهما كان ما يوحي به مظهره؛ فكل الدساتير تظلُّ عُرضةً للتغيير: بشكلٍ رسميٍّ لتصحيح الأخطاء المكتشفة، ولإدخال شيءٍ جديدٍ، أو لإزالة شيءٍ قديمٍ، وبشكلٍ غير رسميٍّ عندما يُضفي التفسير على النَّص معنى جديدًا، أو عندما تنضجُ القواعد الدُّستورية غير المكتوبة وتفقد قوتها بمُضِي الوقت. ويظل النَّصُّ الدُّستوريُّ –المطروحُ على أنه «نهائيٌّ» وكأنه لا تشوبه شائبةٌ– وَهْمًا.

وكما يُصدَّق على بناء صَرحٍ، فإن بناء قواعد التغيير الدُّستوري يستلزم تفكيرًا يقظًا فيما يتعلق بالتصميم والتشغيل، فالمهمة معقدةٌ، ويمكنُ القيام بها بكفاءةٍ أكبرَ بعد الوصول إلى فَهمٍ ذاتيٍّ مستفيضٍ لأغراض الدُّستور الذي صُممت من أجله القواعد، ويجب أن يَزِنَ المصممون كذلك كيف يوازنون بين المزايا المتعارضة بين المرونة والجمود، بين السُّلطة المركزية وغير المركزية، والمشاركة المباشرة والتمثيلية للشَّعب.

والمهم أن يحافظ التغيير على وحدةٍ غير منفصمةٍ مع الدُّستور الذي يجري تعديله، في إشارةٍ إلى أن فعل التعديل هو استمرارٌ متناسقٌ لمشروع صنع الدُّستور الذي أُطلق عند التأسيس، وفي لحظة التدخل لإعادة التأسيس.

إنَّ التعديل الدُّستوري -في خلاصةٍ لواحدٍ من أهم الدروس الكثيرة المستفادة من الكِتاب- حدثٌ ذو أهميةٍ كبيرةٍ في حياة دولةٍ دُستوريةٍ، وهو بشكلٍ عامٍّ يستلزم إجراءً تشريعيًّا استثنائيًّا، وموافقةً شعبيةً، أو كليهما، ومشروعيته تُستمدُّ من موافقة الشعب المباشرة أو عبر وساطةٍ على تغييرٍ معنى دستوره، ويجب أن يعكس خيار تعديل الدُّستور الحكمَ موضعَ الاعتبار للمجتمع، والمشروعية الاجتماعية التي يمكن للإجراءات التداولية وحدها أن تمنحها.

محمد طه عليوة

القاهرة في ٢٦ يوليو ٢٠٢٣م